



**Дележ
пирога**

Швейцарские кантоны продолжают конкурировать за налогоплательщиков

Система налогового выравнивания не компенсирует все различия между кантонами

ЛАРС П. ФЕЛЬД

Крошечная Швейцария удивила критиков ее политической системы: несмотря на привычный медленный темп реализации политических реформ, швейцарский федерализм недавно претерпел значительные изменения. Для того чтобы обеспечить единообразие подоходных налогов в разных кантонах, в 1993 г. вступил в силу федеральный закон об упорядочении системы налогообложения. В соответствии с ним, каждый кантон должен был до 2001 г. привести свою налоговую базу (как подоходного налога, так и налога на прибыль) в соответствие с определенными минимальными стандартами. Несмотря на широкую интерпретацию этого закона Швейцарским федеральным (верховным) судом, закон об упорядочении системы налогообложения не преследовал цель полностью унифицировать систему налогообложения, поскольку налоговые ставки и значительная часть налоговой базы остались в компетенции кантонов.

В ходе референдума 2004 г. швейцарские граждане одобрили пакет реформ системы налогового выравнивания. В рамках старой системы производилась трансфертная передача средств от конфедерации кантонам и муниципалитетам; экономисты называют такую систему «распределение средств по вертикали», т. е. перевод средств от центрального административного органа к субъектам. До настоящего момента на кантоны приходилось 30% суммы федерального подоходного налога, которые перечислялись в виде безусловных грантов (дотаций), а также дополнительных долевых субсидий. Безусловные гранты составляли около четверти, а долевые субсидии — остальные три четверти общего количества дотаций и субсидий, предоставляемых кантонам. Более того, кантоны принимали участие в финансировании федеральных программ социального страхования. В целом сумма перечисленных средств составляла около 15,5 млрд. швейцарских франков (около 12,425 млрд. долл. США).

Однако с 2008 г. будет введена новая система, сочетающая перечисление средств как по вертикали, так и по горизонтали (трансфертные платежи, производимые между субъектами одного порядка) и основанная на безусловных дотациях. Эта система будет включать в себя так называемую программу выравнивания ресурсов и план уравнивания налогового бремени различных кантонов. Федеральное правительство должно будет выделить средства конкретные уравнивательные выплаты в сумме 688 млн. швейцарских франков в год. Данные дотации выплачиваются с целью компенсации бремени, связанного с проживанием в горной и городской местности.

Компенсировано не всё

Программа выравнивания ресурсов финансируется федеральным правительством в размере порядка 1,8 млрд. швейцарских франков (около 1,44 млрд. долл. США) и восьмью обеспеченными ресурсами кантонами — в размере порядка 1,3 млрд. швейцарских франков (около 1,12 млрд. долл. США). Эти денежные средства распределяются между 18 кантонами с недостаточными ресурсами в соответствии с показателем уровня ресурсов, вычисленным на основании

Ларс Фельд — профессор, заведующий кафедрой экономики государства в Институте экономики им. Альфреда Вебера при Гейдельбергском Университете (Германия).



Фото: Конрад Бусалингер

Цюрих — не место для миллионеров? В Цюрихе не состоящий в браке налогоплательщик с подлежащим налогообложению доходом в размере один миллион швейцарских франков должен уплатить налог на прибыль в местный бюджет и бюджет кантона в размере 25,1%. В одном часе езды от Цюриха, в городе Воллерау (кантон Цуг), он заплатил бы только 7,9%.

совокупной налоговой базы (подоходной и имущественной). Налоговое выравнивание будет компенсировать различия в экономических ресурсах, а не финансовом потенциале. Другими словами, кантон не может получить дополнительные перечисления только потому, что поддерживает свои налоговые ставки на более низком уровне, чем другие кантоны. Пакет

реформ также содержит новое распределение обязательств между кантонами и на федеральном уровне. Однако более половины перечислений, приходящихся в настоящее время на долевые субсидии, не будут заменены безусловными дотациями; они будут просто отменены, поскольку федеральное правительство возьмет на себя соответствующие обязательства и расходы по ним. Новая система налогового выравнивания создается и как противовес последствиям налоговой конкуренции между кантонами.

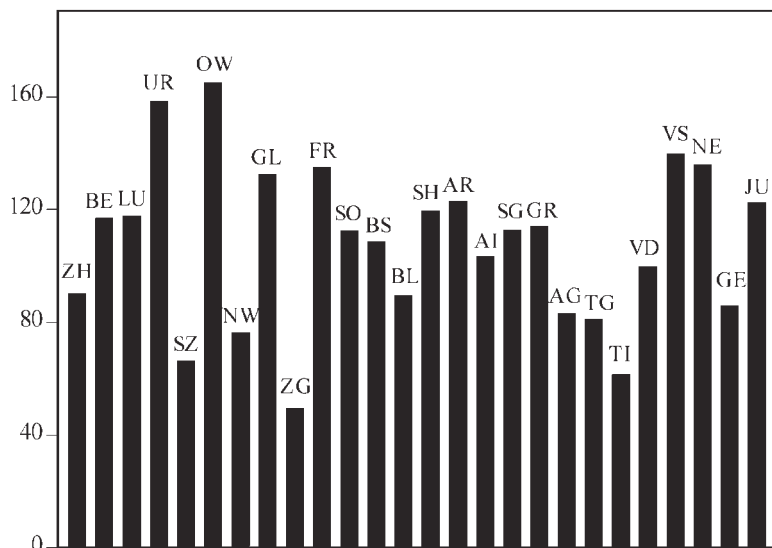
Во всему этому швейцарские социал-демократы объявили в конце 2006 г. о намерении провести референдум по упорядочению системы налогообложения кантонов с полной унификацией налоговой базы и минимальных налоговых ставок. В поддержку проведения референдума необходимо собрать юридически установленное число подписей. Данная инициатива привлекла повышенное внимание после того, как в нескольких кантонах ввели регрессивную схему уплаты подоходного налога; по мнению наблюдателей, целью социал-демократов будет использовать эту политическую ситуацию для увеличения количества голосов в свою поддержку на парламентских выборах 2007 г.

Те, кто не знаком со спецификой швейцарского федерализма, могут удивиться происходящему. Швейцарским гражданам придется задать себе вопрос, настолько ли важна налоговая конкуренция, чтобы вызывать подобную политическую суматоху, и в какой мере она влияет на их благосостояние.

Швейцарское налоговое законодательство

Швейцарское налоговое законодательство уникально среди законодательств других классических федераций, поскольку оно ведёт к большей децентрализации прямых налогов, чем в любой другой федерации. Если канадские провинции или американские штаты во многом опираются на косвенные налоги, в швейцарских кантонах основной упор делается налог на прибыль и подоходный налог с физических лиц. (Косвен-

Рисунок 1: **СРЕДНИЙ УРОВЕНЬ НАЛОГОВ В ШВЕЙЦАРСКИХ КАНТОНАХ В 2005 г.:**
Индекс покантонного и средневзвешенного местного налогового бремени
(включает подоходный и имущественный налоги).



В некоторых кантонах, таких как Цуг (ZG) и Швиц (SZ), налоговое бремя значительно ниже среднего показателя (100). В других кантонах (Фрибург (FR) и Обвальден (OW)) уровень налогов значительно выше.

Кантоны: Цюрих (ZH), Берн (BE), Люцерн (LU), Ури (UR), Швиц (SZ), Обвальден (OW), Нидвальден (NW), Гларус (GL), Цуг (ZG), Фрибург (FR), Золотурн (SO), Базель-Штадт (BS), Базель-Ланд (BL), Шаффхаузен (SH), Аппенцель-Аусерроден (AR), Аппенцель-Иннерроден (AI), Санкт-Галлен (SG), Граубюнден (GR), Ааргау (AG), Тургау (TG), Тичино (TI), Во (VD), Вале (VS), Невшатель (NE), Женева (GE), Юра (JU).

ный налог не уплачивается непосредственно производителем или продавцом, а формируется в виде более высокой цены, уплачиваемой конечным потребителем товаров или услуг, как в случае с налогом на добавленную стоимость (НДС), уплата которого ложится на покупателя).

Более 95% налоговых поступлений швейцарских кантонов и более 50% их общего дохода формируются из этих источников. Кроме того, местные власти взимают дополнительные суммы вдобавок к налогам кантонов. На федеральном уровне доходы также облагаются налогом, но данные полномочия основываются на сфере ответственности кантонов. Поэтому федеральный налог на прибыль и федеральный подоходный налог, в том числе их налоговые ставки, должны регулярно пересматриваться на федеральном конституционном референдуме. Хотя большая часть поступлений в бюджет на федеральном уровне обеспечивается уплатой НДС, федеральный налог на прибыль также значителен, поскольку 5% крупнейших налогоплательщиков уплачивают более 50% налоговых поступлений в федеральный бюджет.

Кантоны и местные власти существенно различаются в использовании своих полномочий по налогообложению. Например, в таких кантонах, как Цуг, Швиц и Тичино налоговое бремя составляет 50% или менее от средних налоговых ставок, а в Обвальдене и Ури оно на 50% выше среднего показателя. Так, в Цюрихе не состоящие в браке налогоплательщики, имеющие доход более одного миллиона швейцарских франков (около 818 000 долл. США) в 2005 г. должны были заплатить подоходный налог в размере 25,1% в местный бюджет и в бюджет кантона. А вот совсем рядом, в Воллерау (кантон Швиц), не состоящие в браке налогоплательщики с идентичным доходом должны были уплатить всего лишь 7,9% подоходного налога). Хотя налогоплательщики дополнительно платят федеральный подоходный налог без компенсации между системами налогообложения, эти различия могут побудить налогоплательщиков переехать в кантоны, где при прочих равных условиях налоговая ставка ниже.

Похожие различия имеют место в отношении налога на прибыль, и, как и раньше, эти различия на местном уровне заметнее, чем на уровне кантонов. В данном случае, однако, налогообложение становится более дифференцированным, с конкретными положениями налогового законодательства. Например, недавно созданным компаниям предлагается период, свободный от уплаты налогов, предусматриваются холдинговые привилегии, специальные соглашения между кантонами о распределении перечисляемых компаниями налогов, и т. д. Во многих швейцарских кантонах «холдинговые привилегии» освобождают компании от уплаты подоходного налога в случае, если компания получает две трети дохода от дивидендов или в случае если две трети ее активов составляет доля в собственности других компаний, и при этом компания не занимается активной коммерческой деятельностью на территории Швейцарии. Более того, платежи в рамках системы налогового выравнивания составляют от 12% (в Женеве) до 51% (в Юре) от совокупного дохода кантона. Три четверти данных перечислений приходится на долевые субсидии. Относительно незначительная горизонтальная составляющая системы налогового выравнивания (выплаты, производимые между субъектами одного порядка) подразумевает наличие прямой компенсации за внешние эффекты, то есть за последствия деятельности кантона в отношении соседних кантонов.

Имеет ли место в настоящий момент реальная налоговая конкуренция?

Предполагаемое влияние различий в системе налогообложения на решения о местонахождении предприятия может иметь место только при прочих равных условиях в разных регионах. Однако в реальной жизни не все обстоит именно так. А потому справедлив вопрос, действительно ли так важны различия в системе налогообложения, если учесть другие факторы, определяющие привлекательность каждого региона? Практические исследования подтверждают различное влияние особенностей налогообложения на решения о местонахождении предприятия. Чем выше ставка подоходного налога, тем меньше количество налогоплательщиков, имеющих высокие доходы в данном кантоне. Данный феномен особенно характерен для группы лиц с наибольшим уровнем доходов. Также молодые высокообразованные специалисты особо остро реагируют на различия в уровне налогов. Уровень налоговых ставок важнее для налогоплательщиков, имеющих собственное дело, чем для работающих по найму или ушедших на пенсию. Кроме того, этот эффект ярче выражен на местном уровне, чем на уровне кантона. Социальные службы частично компенсируют суммы налоговых платежей, но, тем не менее, этот фактор все еще сохраняет свою значимость. Подоходный налог и налог на прибыль также во многом обуславливают территориальное расположение различных компаний.

Некоторые факторы ослабляют последствия межрегиональной налоговой конкуренции. С одной стороны, уровень налогов отражается на ценах на жилье. Чем ниже налоги, тем выше цены на недвижимость. Таким образом, люди, переезжающие из Цюриха в Воллерау из соображений более низких налоговых ставок, вынуждены платить дороже за жилье. Однако цены на жилье не до конца отражают различия в налоговых ставках, оставляя место для налоговой конкуренции. С другой стороны, существуют внешние эффекты вертикального налогообложения, которые в определенной степени нивелируют внешние эффекты горизонтального налогообложения. Последние могут иметь место, когда правительство кантона понижает налоговые ставки с целью привлечь налогоплательщиков, тем самым ведя к неэффективно низкому общему уровню налогов.



Однако налоги могут быть и неэффективно высокими, если на различных уровнях правительства налогом облагается одна и та же налоговая база, и данный внешний эффект вертикального налогообложения может нивелировать снижение налоговых ставок правительствами кантонов. Данная картина становится полной, если рассмотреть примеры умышленного изменения систем налогообложения кантонов и местных властей, которые изменяют налоговые ставки с целью привлечения крупных налогоплательщиков, хотя их налоговая политика определяется и другими факторами.

К чему ведёт налоговая конкуренция?

По данным практических исследований налоговой конкуренции в Швейцарии, она усиливает эффективность экономических процессов, а не снижает ее. Во-первых, региональные внешние эффекты не настолько важны, как это принято считать, либо они уравнивают друг друга. Кроме того, горизонтальные составляющие уравнивающего налогообложения сглаживают внешние эффекты регионов (то есть негативные последствия политики одного кантона на соседний кантон). Во-вторых, налоговая конкуренция приводит к более низкому уровню затрат и доходов в кантонах, так как наблюдается более низкий уровень налоговых поступлений. В-третьих, налоговая конкуренция обуславливает более интенсивное взыскание тарифов и различных выплат. (Однако увеличение сумм взносов и тарифов приводит к усилению различий в размере доходов за вычетом налогов.) В-четвертых, подобные обстоятельства приводят к росту совокупной производительности труда в кантонах, что связано с большей эффективностью бизнес-процессов, поскольку данные кантоны вынуждены использовать немногочисленные внутренние ресурсы по самой низкой цене и в соответствии с предпочтениями граждан. Однако налоговая конкуренция ограничивает возможности кантонов перераспределять доходы, хотя кантоны и местные юрисдикции, все равно осуществляют этот процесс. Таким образом, федеральный уровень налогообложения, включающий систему социального страхования и прогрессивный федеральный подоходный налог, играют более важную роль.

Сбалансированный подход

Таким образом, налоговая конкуренция между швейцарскими кантонами и местными юрисдикциями — это крайне важное явление. Однако эмпирические данные не подтверждают существования достаточных оснований, которые оправдывали бы существенную унификацию налогового законодательства на данный момент. Считается, что в швейцарском налоговом законодательстве в полной мере учитываются преимущества и недостатки конкурентного федерализма. В частности, федеральная налоговая система играет важную роль регулятора налоговой конкуренции между кантонами и таким образом может удовлетворить требования индивидуального равенства. Предполагается, что новая система налогового выравнивания приведет к более справедливому распределению дохода по регионам. Дальнейшие меры, направленные на ограничение налоговой конкуренции между кантонами, приведут только к понижению эффективности в государственном секторе.