

# Journal of Tax Reform

Т. 2. № 1

2016

Vol. 2, no. 1

Научно-аналитический журнал

Выходит 3 раз в год

Основан в 2015 г.

Scientific and Analytical Journal

Three times a year

Founded in 2015

## Учредители и издатели журнала

ФГАО ВПО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина»  
ФГБОУ ВО «Байкальский государственный университет»

## Адрес редакции

620002, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19, а/я 10  
Тел. +7(343) 375-97-20  
E-mail: 5symposium@mail.ru  
WEB-SITE: jtr.urfu.ru

Издание зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).  
Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-61465 от 10.04.2015 г.

## Founder and publisher

Ural Federal University n.a. the first President of Russia B. N. Yeltsin  
Baikal State University

## Contact information

19 Mira St., 620002, Yekaterinburg,  
Russian Federation  
Phone +7(343) 375-97-20  
E-mail: 5symposium@mail.ru  
WEB-SITE: jtr.urfu.ru

The Journal is registered by the Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications. Registration Certificate ПИ № ФС77-61465 of April 10, 2015

## Редакционная политика

### Цели:

- создание востребованной информационной площадки для обнародования результатов исследований социально-экономических и иных последствий налоговых реформ и анализе ожидаемых эффектов от различных налоговых преобразований;
- приращение научно-теоретических знаний в области налогов и налогообложения как науки, направленной на поиск новых конструктивных решений в сфере налогообложения;
- разработка комплекса мер практического, организационно-правового, информационного характера, повышающего эффективность и справедливость налогообложения и налоговых преобразований;
- всестороннее международное сотрудничество представителей научного сообщества, общественности, бизнеса и различных государственных органов по совершенствованию налоговой системы.

### Стратегические задачи:

- всесторонний и комплексный анализ международного и отечественного опыта реформирования национальных налоговых систем;
- разработка конструктивных мер по актуальным вопросам противодействия и профилактики уклонения от уплаты налогов;
- поддержка междисциплинарного подхода к изучению таких феноменов, как налогообложение и налоговые реформы;
- взаимодействие ученых различных наук (экономики, математики, юриспруденции, социологии и психологии) и практиков в процессе совершенствования национальных налоговых систем.

## Editorial policy

### Objectives:

- creation of an in-demand information platform to make public the results of studying socio-economic and other consequences of taxation reforms and analysis of expected effects from various tax transformations;
- increase of scientific and theoretical knowledge in the field of taxes and taxation as a science aimed at searching new constructive solutions in the taxation sphere;
- development of a package of measures of practical, organizational and legal, information character increasing efficiency and justness of taxation and tax transformations;
- comprehensive international cooperation of representatives of scientific community, public, business and various governmental bodies in improving the taxation system.

### Strategic tasks:

- comprehensive and complex analysis of international and domestic experience of reforming national taxation systems;
- development of constructive measures on topical issues of counteraction and tax evasion prevention;
- support of the inter-disciplinary approach to studying such hardest phenomena as taxation and tax reforms;
- cooperation of scholars of various sciences (economics, mathematics, law, sociology and psychology) in the process of improving national taxation systems.

# Journal of Tax Reform

Т. 2. № 1

2016

Vol. 2, no. 1

---

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

**Главный редактор:**

*Майбуров Игорь*, профессор, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина, г. Екатеринбург, Россия

**Зам. главного редактора:**

*Киреенко Анна*, профессор, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Россия

**Редакционная коллегия:**

*Валадао Маркос*, профессор, Католический университет Бразилиа, г. Бразилиа, Бразилия

*Ван Коммер Виктор*, профессор, Школа экономики Университета Утрехта, г. Утрехт, Нидерланды

*Вишневский Валентин*, профессор, Институт экономики промышленности Национальной Академии Наук Украины, г. Киев, Украина

*Гончаренко Любовь*, профессор, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Россия

*Гринкевич Лариса*, профессор, Национальный исследовательский Томский государственный университет, г. Томск, Россия

*Зольнер Фриц*, профессор, Технический университет Ильменау, г. Ильменау, Германия

*Иванов Виктор*, профессор, Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Россия

*Иванов Юрий*, Научно-исследовательский центр индустриальных проблем развития Национальной Академии Наук Украины, г. Харьков, Украина

*Крисоватый Андрей*, профессор, Тернопольский национальный экономический университет, г. Тернополь, Украина

*Лыкова Людмила*, профессор, Институт экономики Российской Академии Наук, г. Москва, Россия

*Миронова Ольга*, профессор, Поволжский государственный технологический университет, г. Йошкар-Ола, Россия

*Пансков Владимир*, профессор, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Россия

*Погорлецкий Александр*, доцент, Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Россия

*Пинская Миляуша*, доцент, Финансовый университет при правительстве Российской Федерации, г. Москва, Россия

*Пэйион Гао*, профессор, Национальная академия экономической стратегии Китайской академии социальных наук, г. Пекин, Китайская Народная Республика

*Саймон Джеймс*, профессор, Школа Бизнеса университета Эксетера, г. Эксетер, Великобритания

*Янда Карел*, профессор, Карлов Университет, г. Прага, Чехия

**Заведующий редакцией**

*Стародубец Наталья*, доцент, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина, г. Екатеринбург, Россия

# Journal of Tax Reform

T. 2. № 1

2016

Vol. 2, no. 1

---

## THE EDITORIAL BOARD

### Editor-in-Chief:

*Mayburov Igor*, Professor, Ural Federal University named the first President of Russia B.N. Yeltsin, Ekaterinburg, Russia

### Co-Editor:

*Kireenko Anna*, Professor, Baikal State University, Irkutsk, Russia

### Editorial Board:

*Valadão Marcos Aurélio Pereira*, Professor, Universidade Católica de Brasília, Brasília

*van Kommer Victor*, Professor, Utrecht University School of Economics, Utrecht, Netherlands

*Vishnevsky Valentin*, Professor, Institute of the Economy of Industry of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kiev, Ukraine

*Goncharenko Lubov*, Professor, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

*Grinkevich Larisa*, Professor, National Research Tomsk State University, Tomsk, Russia

*Söllner Fritz*, Professor, Ilmenau Technology University, Ilmenau, Germany

*Ivanov Viktor*, Professor, Saint-Petersburg State University, Saint-Petersburg, Russia

*Ivanov Yuriy*, Professor, Research Center for Industrial Development Problems of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kharkov, Ukraine

*Krysovatui Andrii*, Professor, Ternopil National Economic University, Ternopil, Ukraine

*Lykova Lyudmila*, Professor, Institute of Economics, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

*Mironova Olga*, Professor, Volga State University of Technology, Yoshkar-Ola, Russia

*Panskov Vladimir*, Professor, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

*Pogorletskiy Aleksander*, Associate Professor, Saint-Petersburg State University, Saint-Petersburg, Russia

*Pinskaya Milyausha*, Associate Professor, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

*Peiyong Gao*, Professor, National Academy of Economic Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, People's Republic of China

*Simon James*, Professor, University of Exeter Business School, Exeter, United Kingdom

*Janda Karel*, Professor, Charles University, Prague, Czech Republic

### Head of Editorial Office

*Starodubets Natalia*, Associate Professor, Ural Federal University named the first President of Russia B.N. Yeltsin, Ekaterinburg, Russia

# Journal of Tax Reform

Т. 2. № 1

2016

Vol. 2, no. 1

## СОДЕРЖАНИЕ

### АДМИНИСТРАТИВНО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ НАЛОГОВЫХ РЕФОРМ

**Ефименко Т. И.** Налогообложение в реформах управления  
государственными финансами ..... 6

### ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ НАЛОГОВЫХ РЕФОРМ

**Иванова О. Ю., Полякова О. Ю.** Налоговые аспекты  
децентрализации финансовых ресурсов ..... 25

**Юн Фань.** Влияние корпоративного налога на прибыль  
и уровня маркетизации на структуру капитала публичных  
компаний Китая..... 43

### ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ УКЛОНЕНИЮ ОТ УПЛАТЫ НАЛОГОВ

**Быков С. С., Фрошер Г.** Антиуклонительные предписания  
в налоговом праве России и Германии: сравнение опыта  
разрешения коллизий ..... 59

# Journal of Tax Reform

T. 2. № 1

2016

Vol. 2, no. 1

---

## CONTENTS

### ADMINISTRATIVE AND MANAGERIAL ISSUES OF TAX REFORMS

**Yefimenko T. I.** Taxation in reforms of public finance management..... 6

### ECONOMIC ISSUES OF TAX REFORMS

**Ivanova O. Yu., Polyakova O. Yu.** Tax aspects of financial resources  
decentralization .....25

**Yong Fan.** Effect of Corporate Income Tax and Marketization Degree  
on Capital Structure of Chinese Listed Companies..... 43

### TAX EVASION COUNTERACTION

**Bykov S. S., Frotscher G.** Anti-avoidance rules in Russian  
and German tax law: the comparison of collision resolution practices ..... 59

# Административно управленческие проблемы налоговых реформ

## Administrative and managerial issues of tax reforms

УДК 336.21

DOI [10.15826/jtr.2016.2.1.014](https://doi.org/10.15826/jtr.2016.2.1.014)

**T. I. Yefimenko**

*Academy of Financial Management,  
Kiev, Ukraine*

### TAXATION IN REFORMS OF PUBLIC FINANCE MANAGEMENT

**ABSTRACT.** Generally, standard theoretical approaches to reforming national economy are quite usable for goals of managing changes of taxation systems and their components. In particular, of most problematic issue for tax administration is all-round provision of implementing principles of horizontal justice, as well as introducing the approaches which allow the execution of commitments on making payments by taxpayers to be more profitable than evasion. In many developing countries, due to political reasons the government's inability to implement their declared programs is frequently the main obstacle to improving the socio-economic progress. Implementation of many reform initiatives is not always successful due to absence of clear strategies in governmental policy of structural transformations. There are wide known models of applying new approaches in systems of public finance management (PFM), particularly, in regard of formation and dynamics of revenues, expenses, debts. The standard analysis of tax systems ignores, as a rule, the efficiency of tax administration connected with transaction costs and shadow economy influence: the issue is about the expenses, on one hand, for payers of obligatory payments and levies, and on the other hand, for taxation authorities, as well as about the other taxation components, non-subject to quantitative assessment, including motivation of breaching legislation. Of great significance is tax behavior, prevention of opportunism, regulation of not only tax rates and taxation basis but also of ways of public information accessibility, application of systemic toolkits of tax collection. While developing detailed plans of reforming, it is necessary to strain after maximum efficiency of continuous cycles of financial resource movements in terms of revenues and expenditures, as well as to consider challenges for interruption of the budget processes. At that, one of the main issue is, obviously, selection of targets and priorities. There are known cases, when the donor community and international organizations insist on "the best practices" introduction, especially if the reforming is carried out with their financial support. In justice to numerous positive examples, it should be borne in mind that each taxation system of every country is characterized by their specific traits, so the efficiency of its reforming will at large depend on considering local features. On the whole, the task of managing changes in the public finance systems is getting more complicated in the context of external and internal factors of uncertainty. Thus, in any circumstances it is vital to ensure continuity of the budget process, as well as execution by the state of its constitutional obligations. The regulatory potential of economy should be focused on implementing sustainable economic development goals. Accordingly, in the taxation system framework, as a strategic tool for governmental regulation, there must function efficient mechanisms of taxes and levies, as well as benefits and preferences in coordination with expenditure items, transfers and subsidies.

**KEY WORDS.** Public finance management (PFM); tax administration; reforming; decision-making process; change agents; fiscal burden; management mechanisms; structure of organization; tax behaviour; economic crises; function. Taxpayers; institutions.

**Т. И. Ефименко**

*Национальная академия наук Украины,  
Академия финансового управления,  
г. Киев, Украина*

## **НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ В РЕФОРМАХ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ**

**АННОТАЦИЯ.** Общепринятые теоретические подходы к реформированию государственной экономики, как правило, вполне пригодны для целей управления изменениями налоговых систем и их составляющих. В частности, в налоговом администрировании особенно проблемным представляется всемерное обеспечение реализации принципов горизонтальной справедливости, а также внедрение подходов, при которых для налогоплательщиков выполнение обязательств по внесению платежей становится более выгодным, чем уклонение от их уплаты. Во многих развивающихся странах неспособность правительства в связи с политическими причинами реализовать задекларированные программы часто является основным препятствием социально-экономического развития. Имплементация многих инициатив по реформированию не всегда успешна из-за отсутствия четких стратегий в государственной политике структурных изменений. Широко известны модели применения новых подходов в системах управления государственными финансами, в частности, при формировании и движении доходов, расходов и долгов. При стандартном анализе налоговых систем часто игнорируется результативность налогового администрирования, связанная с транзакционными издержками и влиянием теневой экономики: речь идет о затратах налогоплательщиков обязательных платежей и сборов и налоговых органов, а также об иных, не подлежащих количественной оценке составляющих налогообложения, включая мотивацию нарушений законодательства. Большое значение имеет налоговое поведение, предотвращение оппортунизма, регулирование способов публичного раскрытия информации, применение системных инструментов взимания налогов. При разработке детальных планов реформирования необходимо стремиться к максимальной эффективности непрерывных циклов движения финансовых ресурсов в доходах и расходах, а также учитывать угрозы нарушения бюджетных процессов, при этом одним из главных должен быть вопрос выбора целей и приоритетов. Известны случаи, когда донорское сообщество и международные организации настаивали на необходимости внедрения определенных образцов «лучшей практики», особенно если реформирование осуществлялось при их финансовой поддержке. Отдавая должное многим позитивным примерам, следует иметь в виду, что для налоговой системы каждой страны характерны специфические черты, поэтому эффективность ее реформирования во многом будет зависеть от учета местных особенностей. В целом задача управления изменениями в системах государственных финансов усложняется внешними и внутренними факторами неопределенности, поэтому при любых обстоятельствах необходимо обеспечивать непрерывность бюджетного процесса и исполнение государством своих конституционных обязательств. Регуляторная функция экономики должна быть направлена на реализацию целей устойчивого экономического развития, соответственно, в рамках налоговой системы, как стратегического элемента регулирования, должны работать эффективные механизмы налогов, сборов, а также льгот и преференций во взаимосвязи с расходными статьями, трансфертами и субсидиями.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** управление государственными финансами, налоговое администрирование, реформирование, процесс принятия решений, налоговое бремя, механизмы управления, структура организации, налоговое поведение, экономический кризис, функция, налогоплательщики, институты.



## Introduction

Public finances management is essentially connected with mechanisms of the resource administration, and the consequences for the economy and society are correspondingly allocated. Thus, the system of PFM includes a large number of activities, systems and institutions. For example, the budget process consists of phases, which are divided into key components – strategic budgeting, preparing budgets, hearings, etc. Several fiscal cycles usually operate simultaneously. The external audit operations and reporting of costs are accompanied by the process of resource management in the current year. At the same time, strategic budgeting for the next year begins. Therefore, PFM consists of passages that overlap to form a complex system.

Besides, social contributions providing separate sources of funding for medical, social insurance and pensions, should be considered as an integral part of the tax burden assessment. Thus, favourable environment for economic development and investment into the national economy should be created, avoiding the use of taxes, individual tax regimes or tax administration methods that create barriers to economic infrastructure development investments and national production growth. Tax policy must be shaped as an integral part of the overarching state economic policy, whilst its role in improving economic efficiency should be investigated in close connection with qualitative assessment of specific fiscal tools in the context of the finance and credit replenishment mechanisms together with sufficient individual element performance. The mission of society's development is outside the fiscal framework but it completely determines its functional orientation, gives rise to objectives that mutually form a specific objective «tree» that specify the mission and is closely related to the objects of public economic regulation. Obviously, these goals tend to be more circumstantiated, with refined specific approaches to performing the assigned tasks, in particular, by improving the fiscal and monetary policies, stimulating innovations, which

is impossible without creating beneficiary conditions for capital accumulation, balancing market conditions, and stabilization of the monetary circulation. Thus, taxation should promote: structural balance of economic development; stabilization and further growth of production; improving financial condition of economic systems; social protection of the population; rational use of natural resources and creation of favourable environmental conditions for the population. The most important principles in shaping tax administration policy are equity, effectiveness, simplicity, income raising, and transparency. One of the main goals of tax system is mitigation of crisis consequences. The tax system is a tool of fiscal policy, including expansionary and contractionary ones. Transparency should be treated as a vital feature of developing economic reality-oriented approach. Thus, the tax system has to play crucial role in suppressing corruption and diminishing the shadow economy. The initial point of equity principle to be introduced during the reform process is: «everybody a must pay taxes according to current legislation and tax code».

There is a broad variety of theories explaining and predicting the tax policy outcomes in connection with behavior of corporations and individuals. Prominent British economist J. M. Keynes [1] suggested that government has to increase expenditures or reduce taxes to help an underemployed or depressed economy. It is true, even if higher deficit results are anticipated. Keynes theory started to lose popularity during the 1970s when inflation and stagnation came along hand in hand and reasserted the importance of monetary policy. However, Keynesian policy common principles or separate components are being applied comprehensively until now. Moreover, in certain times, public authorities invoked the application of «stimulus» to prove they were working hard on tax cuts and expenditure increases to get a sufficient feedback of the country economy for further development. A traditional tax reform stresses horizontal equity and



efficiency is stressed mostly by trying to remove provisions that favor particular forms of income or consumption. A traditional tax reform is neither a strictly liberal nor conservative notion, and it has a long lineage of distinguished economic promoters, ranging from R. Musgrave [2] (Harvard University), to Henry C. Simons [3] (University of Chicago). Supply-side theory supports tax cuts and, as with the Keynesians, the level of support sometimes seemed indifferent to the state of the economy, the size of the deficit, or the level of the current tax rates. The focus of the theory is on lowering marginal tax rates to create additional incentives for savings and employment. The capital formation reformers pay special attention to lowering the tax rates on capital income efforts, but they are much less concerned with the rates on labor. Mostly, substantiation exploited by mentioned theory followers defines that growth should be a positive beacon and financial capital formation is a valid component for achieving it. Eventually, grounded on taxation issues there are scrutinized investigations on «pro-family» and «market-based» reforms of social policy. One group of reformers is called Progressives (related to Just society formation as a consequence of equity principals). They promote higher taxes at the top of the income distribution, and at the bottom they propose tax cuts or refunds. W. Vickrey [4] (Nobel Prize 1996) addresses the balance between equity and efficiency in designed income system. It is shaped in the form of optimal income tax problem. J. Mirrlees's [5] (Nobel Prize, 1996) model assumed that the government objective is to maximize the sum of all individuals' utility. Individuals maximize their utility on the set of «consumption-leisure». Nobel laureates (2011) Thomas J. Sargent and Christopher A. Sims have developed empirical methods that can answer the following questions: «How effective can monetary policy be in stabilizing unwanted fluctuations in macroeconomic aggregates? How effective has it been historically?»<sup>1</sup>. They developed the method and its successful application

to the interaction between monetary and fiscal policy and economic activity. One of the theories is developed by A. Laffer [6]. He suggests that an abnormal high rate of taxation disrupts business and work incentives. Laffer's theory is basic for Reaganomics.

A significant substantiation for any tax reform incentive is that even considerably small states with low population could benefit enormously from implementing the appropriate policies. The impetus of central and local authority policies towards related governmental performance and economic overall growth could not be overestimated. Whilst progressive tax schemes in modern interpretation are mostly focused on supporting benefits of selected constituencies either than on shaping a socio-economic establishment which is purpose-oriented on ensuring individual wealth stipulated by the profound individual work or bearing entrepreneurial risk challenges. Thus, it is extremely important to understand the basics of state-level fiscal and economic policies evaluation to perform in a modern competitive manner.

**Some approaches to estimating PFM reforms.** Implementing the PFM-reform requires quantifying the quality of public financial management systems of countries. A well-known mechanism of evaluation is public expenditure and financial accountability (PEFA) developed by a consortium of donors (31 index, which covers all stages of the budget cycle, budget completeness and transparency of fiscal credibility)<sup>2</sup>. There are other tools and indicators: budget practices and procedures of OECD Open Budget Index (OBI), recently revised by IMF fiscal transparency index<sup>3</sup>. The above-

<sup>1</sup> Scientific Background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2011 Empirical Macroeconomics compiled by the Economic Sciences Prize Committee of the Royal Swedish Academy of Sciences, Stockholm, 2011. 41 p.

<sup>2</sup> Public Expenditure and Financial Accountability. URL : <https://www.pefa.org/en/content/resources>.

<sup>3</sup> International Budget Partnership. URL : <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/>.

mentioned mechanisms are used to assess the extent to PFM processes to specified parameters and are considered to be a «good practice», but sometimes they don't provide a realistic understanding of functioning of resource flows and operations, particularly due to the absence of reliable assessments of cash flows or purchase agreements. Estimates of «successful» reforming are focused on how the country is formally equivalent to the «international practice». In fact, the success of PFM reforms is extrapolating «good practice» to local conditions, so PFM institutions can more directly respond to meet specific special issues and problems in accordance with regional and political circumstances.

The introduction of international standards and efforts to ensure unified evaluation failed to prevent certain drawbacks. On the one hand, a significant number of OECD countries build the development strategy, taking into account the socio-economic conditions of operation that does not involve compliance with the above-mentioned standards of public financial management. On the other hand, the absence of impossibility of making progress in more flexible manners makes the developing countries follow the donors' standards without taking into account the effect which can be obtained as a result of implementing the integrated programs. Improvement of reforming public finances should take place in the direction of its adaptation to external and internal conditions of the functioning of certain countries. The optimization of the scheme involves transformation of methodology assessment and development of a new system of statistical indicators.

In determining the overall «success» performance, the following issues are out of sight:

1. Donors' recommendations do not take into consideration national peculiarities and their impact on a particular country (prospects of developing industries, types of production, employment, negative impact on the environment, etc.) that can

have negative consequences and hinder conducting effective social policy and prevent economic growth.

2. The above-mentioned approach does not involve using cluster analysis which enables to distinguish the countries of the same economic development and create specific areas of reform.

3. The common indicators of «success» enables to evaluate reforms in terms of sustainable development of the international economic system. Taking into account the cyclical nature of the world economy, it is necessary to extend the system of statistical indicators that will assess the possible economic risks.

In according to Grant Thornton and ICGFM survey, «... PFM has seen rapid innovation over the past decade. Once focused narrowly on budgeting, PFM's scope has expanded dramatically, drawing new ideas and reforms from all corners of economics, political science, accounting and public administration. Its evolution has long to run but has already resulted in the emergence of, what the IMF describes as, “ground-breaking” multidisciplinary public financial management practices»<sup>4</sup> [7].

**Innovations in Implementing Reforms.** The institutional changes are extremely important for accelerating reforms. They include introducing new rules, procedures, ethics norms, and so on. Many kinds of changes are needed in the legislative regulation processes of budgeting and financial management, modernization of internal and external audits, implementation of the newest information technology. Each process involves a wide range of government agencies, organizations and institutions that have their own unique characteristics, priorities and interests. For example, the entities financed from the budget, seek to increase public financial resource

<sup>4</sup> Grant Thornton Innovation in public financial management in an increasingly complex and uncertain global environment. Global financial management leaders survey 2015. P. 2. URL : <http://www.grantthornton.co.uk/globalassets/1.-member-firms/united-kingdom/pdf/publication/2016/innovation-in-public-financial-management.pdf>.

allocations, but the Treasury has to control total expenditures. These contradictions make the management of public finances competitive, controversial and, sometimes, conflict.

Reforms in the finance sector have to be developed by «...change agents looking for what works, why and what next steps they should take... When combined, these dimensions yield a potentially new approach to implementing reform – PDIA» [8, p. 216–217; 9] (Problem-Driven Iterative Adaptation, PDIA). This kind of approach is an iterative process of passing the six stages «and the establishment of», providing a gradual definition and progressive realization of reforming.

Step 1. Participants identify issues that need to be solved. At this stage, the team usually works on institutional reforms. After identifying the problem, the team specifies changes by outlining measures that will provide solution of the problem, develop a strategy of change management.

Step 2. Once the problem is identified and the initial steps are agreed upon, the team keeps on working on developing primary measures to solve the problem. The purpose of this phase is to identify the measures and the tools that will proactively solve the problem through using available resources and initial conditions and data.

Step 3. Participants work individually and in teams to implement measures designed to step 2. Interaction of participants expands their responsibility for implementation of measures, both may have new opportunities to solve problems and ensure successful implementation of the reforms.

Step 4. At this stage summarizes progress made and measures taken. It is necessary to gather information on the efficacy of the measures, the presence of obstacles and develop a set of actions to overcome them. This experience could help to team with the idea of reform to adapt to the conditions and opportunities and facilitates tracking and establishing effective solution.

Step 5. The team discusses the lessons learned, achieving the functional changes

and progress of the reforms and ensures the maintenance and continuation of the reforms.

Step 6. At this stage, the team makes the review of changes and rationality of the measures to address the problem.

Mr. Matthew Andrews demonstrated that many of the reforms in developing countries can only succeed when the rules of the game change. The second aspect of the general context is the push for a problem-driven rather than a solution-driven approach to the reforms. Thus, the problem of recognition and the problem of identification form the basis of mobilizing actions and build support for a shared solution [8, p. 65–88].

If the problem is resolved, the team moves to a new strategy, extending the experience and problem solving tools produced by other government departments. If the problem persists, the team moves to a new iteration using new adaptation to lessons, understanding and creating potential projects, identifying new measures to solve the problem. The number of reform iterations depends on various factors, but they will grow while solving complex problems. The basic principles and methods of the PDIA approach are used to implement reforms in public institutions, including public finance management, fostering and identifying each problem, ensuring its solution, specifying the measures of improving functionality of the government, and ensuring the success of implementation of the reforms.

The usage of the PDIA approach helps:

- identifying and responding to factors that are not normally provided in the project and reduce effectiveness of the reforms;

- gradual and progressive emergence of new opportunities that lead to the final functional solutions and meet the realities of the reforming process;

- preservation and gradual expansion, legitimacy and support of the transformation process.

Reforms should focus rather on solving problems and being flexible about

solutions. There are practical implications of this approach. Projects, as the major vehicle for externally influenced changes, should describe the problems being addressed in detail and focus on metrics, reflecting solved issues. The difference between the latter is important, because they are alike the challenges that society marginalizes as though their importance is unclear. Many externally influenced reforms lack traction because they focus on such subjects. External agents can increase the influence of the interventions they support by helping to construct essential out of those outcomes. That could involve using data and other evidences to show the extent of the problem, constructing a narrative that cannot be ignored. Externally supported interventions should emerge from processes that build problems in this way, and project documents should routinely tell the story about how severe the problem is, why it matters, and who cares. Problems are often difficult to specify, having many facets and causes. This detail tends to be ignored by agents trying to fast track the search for solutions. Many external reform projects make this error, forcing project designers to specify solutions in constrained periods before projects even begin.

While different scholars identify various functions, needed to ensure the success of reforms, there is a common approach to grouping these functions, as following:

1. Substantive contributions includes the reform construction and discussions of problems, communication, identification of weaknesses within the reforming process, coming up with ideas for the reforms and alternative directions of the reforming.

2. Procedural contributions that aid working groups are addressing the tasks, authorizing mechanisms to allow experimentation, for instance, providing practical implementation, specifying the main contractor and diversification of responsibilities, creating motivation for the reforming, empowering other agents, providing financial support for the reforming (internal or external).

3. Maintenance contributions that improve relationships between agents (like team mechanisms that encourage discussions within the reforming development and implementation), shaping small groups and providing their cooperation, forming «common points» in their cooperation which includes elaboration of established mechanisms of interaction that could be adjusted.

It is possible to integrate various agencies for successful implementation of the reforms based on changes in three areas: processes, organization and performance management. Crucial role relies on developing clear, concise and logically relevant standard operating procedures (in the form of «step by step» instructions, diagrams, algorithms of execution of business operations and provision of public services). An important issue is arrangement of meetings of the agents' heads, responsible for implementing the reforms, specifying public services, which improvement will have a positive social impact. Also, an attention should be paid to legal regulation of agents' powers (ministries and authorities, external experts) within the process of implementing the reforms. Agents commonly have different views on what is and is not a problem warranting institutional changes. One should not assume that agents need to contribute to the reforming within the problems they face. Rather, external agents should provide opportunities to convene constituencies of potential reformers and discuss problems. The opportunity to reflect on problems in groups of agents who are not regularly engaged is crucial to constructing and deconstructing problems and provoking changes. It is critical to engage distributed agents early in the reform process as designers, not just as late-stage adopters.

Contextual weaknesses are seldom directly addressed by institutional reforms, even when identified as threats. Projects might note that incumbent political or government structures create political or capacity constraints to doing effective reforms, for instance, but rarely facilitate the deinstitutionalization of

such a framework. These structures frequently get in the way of introducing new mechanisms, however, and need to be addressed as part of the reforms. Specific solutions are identified before project activities even begin. This locks reformers into a change path. Flexibility is needed, however, to accommodate the exploration of problems and solutions in complex contexts. This flexibility requires active evaluation of the context: gathering experiences about constraints and opportunities, and accepting dynamic and strategic changes to project design and implementation modalities. This requires decreasing the current *ex ante* specification of projects and moving away from the current approach of having one or two big *ex post* evaluations designed to report on compliance issues.

During the crisis, the PFM reforms have been a priority, with close attention from the most senior officials of the government. However, there are doubts over how deep the support for the reforms reaches, because the absence of a functioning legislature means that both government and oppositional political parties cannot formally debate the merits of any political or institutional reforms. Paradoxical evidence suggests that the current reforms are well supported, but there is very little systematic evidence to underpin this. According to a well-known scientist Ph. Krause, in frameworks of PFM researching in West Bank and Gaza (WBG) [10], engagement of external actors was enormously important for the operation of politics and governments in WBG. The donor community was heavily involved in supporting the Palestinian Authority (PA), which received a significant amount of its revenue from external sources. Overall, it appeared that the donors made known their preferences about certain aspects of the PFM reform through various forms of institutionalized dialogue with the PA, but ultimately the government was relatively firmly in charge of decisions regarding what reforms to pick up and when. In general, the leverage of external actors to impose certain reform steps on the PA was probably much more

limited than numerical weight of external assistance would be suggested, because of the overwhelming importance of the general political situation, which tended to dictate the agenda of interactions between the PA and the international community much more than any technical concern arising from the PFM sphere.

Raising, allocating, and spending public resources are among the primary functions and policy instruments of any government. Over the past two decades, several broad trends have brought fiscal transparency into sharp focus:

- proliferation of good governance norms and standards that emphasize greater transparency in all government matters;
- introduction of modern public finance management systems and good practices in countries around the world;
- numerous transitions from closed, authoritarian political regimes to the ones characterized by policy contestation, separation of powers, political party competition, an organized civil society, an engaged citizenry, and an active media;
- greater decentralization and devolution of powers to subnational levels of government, including the power to raise, allocate, and spend public resources;
- growth in the number and operational capacity of independent civil society organizations (CSOs) seeking to be informed about and actively participate in government decision-making;
- dramatic growth, spread, and use of information and communication technologies around the world.

The global financial and economic crises that began in 2008 further revealed that the disclosure of government fiscal risks and positions was inadequate. This lack of transparency contributed to government fiscal crises in many countries (epitomized by Greece). The conditions that are likely to be associated with more open governments, specifically in the fiscal realm, can initially be classified into three broad categories: political, economic, and cultural or historical. In addition, the interactions among these conditions need to be analyzed in relation to country's



contexts, taking into account the actors involved, their potentially conflicting interests, power, and capabilities, the institutions that shape their behavior, and the incentives that such institutions create. This, in turn, will help to explain how and why specific outcomes occurred (or not).

Political conditions are often connected with transparency, including elections, political competition, government size, and decentralization. Electoral competition and political rights may create pressures to open-up government processes to public scrutiny. In addition, transitions from authoritarian regimes increase the possibilities for political contestation and so open the way to a range of domestic actors – opposing parties, politicians, CSOs, and independent media – who seek information about government fiscal activity to advance their own agendas. Decentralization may or may not increase transparency, depending on the interactions with other conditions such as regional inequalities in distribution of powers.

Economic conditions should be elucidated concerning the level of development (per capita income) and be strongly related to various efforts of transparency. Spread of education and expansion of middle classes may give rise to pressures for transparency, as better-off citizens come to desire greater quality and efficiency in the provision of public goods and gain the resources to express that interest politically. Some studies have found that trade openness, presumably operating through increased economic competition and growth, is associated positively with transparency to a significant degree. Conversely, countries with larger endowments of natural resources seem to be significantly less clarity imputed. Thus, the more volume they have the more it could harm or dampen pressures for transparency, as the government relies less on taxation to raise revenue. Greater levels of inequality can also contribute to lower levels of clarity through material and normative mechanisms.

Cultural and historical accounts of the quality of government institutions focus on the effects of religion, social values, legal traditions, and ethno-linguistic fractionalization. Such factors create more or less favorable normative resources that condition the extent to which transparency (and participation for that matter) is understood as a component of legitimate government. International forces can also contribute to greater fiscal transparency and participation. Supranational donors and powerful authorities push for formal fiscal transparency as part of the package of good governance measures – and often conditionality – linked to foreign aid.

The decision-making process for public finance management takes into consideration the following key factors: amount and structure of public debt (the debt level to GDP, the ratio between debt components); amount and structure of financing the budget deficit of the general government; fiscal and economic efficiency of the tax system, which is used in the country (including the tax administration system); amount and structure of public expenditures; the social burden level on public finance; rates of economic growth; the rate of inflation (deflation); unemployment rate; balance of payments of the country; interest rates on the credit market, and others. Ensuring the reforms have to be carried out by the reorganization of public finance, by reforming the tax system, reducing burden of administrative regulation of private business, creating new jobs, introducing measures of decreasing corruption, and so on.

Due to a great impact of the fiscal burden on the economy, the tax strategy should take into account real possibilities of the country's development and operation of its government.

Tax strategy should include effective means of responding to a variety of objective internal and external risks by choosing the most appropriate solutions that ensure the country's development and security. The movement of funds between budget units must be accompanied by creating the incentives to increase socially

and economically justified tax revenue of the budgets of all levels for the purpose of efficient performance of central government functions and strengthening of financial autonomy of communities. The key immediate tasks are: to ensure that the national tax system complies with the principle of fair taxation of business entities operating in different economic conditions, to reduce the tax burden on taxpayers and to encourage positive structural changes in the economy by using tax policy tools. A strategic approach to the processes of the tax system formation is a necessary tool for the government itself, because the government is «doomed» to play a very important role in organization of fiscal space.

Concepts of various forms of fiscal burden as part of a set of «national ideas» in the area of economic system management were developed and applied in many countries; especially, in times of great social and economic changes. Tax policy and administration of compulsory payments (improving tax collection, complying and broadening the tax base), as experts say, should be considered, in a broad sense, as a part of several dimensions in creating financial resources in the process of primary redistribution of the results of economic agents' activities and also of further movement of the respective resources that support operation of other segments of fiscal space.

Therefore, the most important position in the fiscal sphere belongs to the procedures for increasing public expenditures financed by debt accumulation, privatization receipts and development aid (funding) from donors, as well as sources of non-tax revenues. In case of lack of resources for meeting top-priority public needs (and even if they are available), private sector participation in the production of goods and services for public consumption may be an efficient alternative, certainly, if proper evaluation, structuring and regulation are ensured.

In our opinion, while analysing different welfare state models, it is important to assess the correlation of interests

of various social strata for adequate decision-making.

These issues are covered in the study of the Nobel Laureate E. Ostrom considering the huge number of possible situations in relation to common-pool resources (CPR) [11], as well as private and public goods and services. Evaluation of the degree of public interest unity regarding their use should be based on the criteria of accessibility, possible adversarial consumption, and characteristics of their exclusivity. It is essential that the quality of rules on access to CPR affects the efficiency of their use in the presence of an absolutely clear and commonly recognized collaboration result. Therefore, the community group having access to the CPR monitors its usage, and, simultaneously, informal norms of behaviour are being shaped making value control and the rest redundant.

National economies are shaped by the diversity of relations among economic entities depending on the historical, political and other factors which together may increase the advantages and compensate for the disadvantages of each of them. Such business environment characteristics as rationality degree of the combination of market and non-market interaction forms, and the ratio of self-organization to administrative organization in business relations, significantly influence the conjuncture assessments of specific economies. The most important among them are indicators of efficient allocation and use of economic resources which are specified on the basis of the marginal production capacity. This process conventionally involves government agencies, while their activities are implemented in the priority areas, wherein competitive strategic objectives are identified not only by economic efficiency estimations. Therefore, the problem of choosing efficient forms and methods of governmental intervention into the economy stands in the spotlight both for economic theory with its multiple streams of thought, and for practitioners involved in public administration and governance.



In general, the government through its institutions enforces certain political and socio-economic principles of society's functioning, and actively influences formation of macroeconomic proportions and dynamics of microeconomic processes. Thus, governmental intervention is conditioned by government's implementation of its established functions. Usually, it is aimed at the imperfections inherent in the essence of market mechanism which the latter fixes or is not able to fix on its own, or if the attempts to correct them are ineffective. In cases, when markets could not reach equilibrium or such a balance is inefficient, and in situations where individual market decisions affect other participants, regardless of whether this effect is positive or not, the government is responsible for elaborating and implementing appropriate compensatory tools.

Adequate governmental actions exist in the broad context of «essential» objectives of public and regulatory authorities: establishing equal conditions for all economic entities, efficient competition guarantees, and limiting the power of monopolies. The above-mentioned institutions also ensure the production of a sufficient quantity of goods and services to meet the society's common demands because the market mechanism itself could not adequately perform this task. We share the approaches of prominent economists grounded on the idea that markets are inefficient when it comes to creating mechanisms for production of public goods that bring benefits to many people simultaneously. Such scenarios are intrinsic, for example, concerning national security, road construction, healthcare, etc. That is, the society entrusts the government with tax collection and redistribution of incomes, whilst markets do not guarantee the achievement of social justice [12].

As evidenced by the modern international experience, governmental regulatory structures aspiring to boost economic growth entails the use of appropriate tools, with taxes being an important element. Their potential positive impact on national competitiveness and increased business activity of

economic entities is expressed in the growing share of industries producing goods for final consumption due to intensified investments and innovations, and increased demand for goods and services of domestic enterprises in the internal and foreign markets. Through taxation the government ensures budget revenue, and pursues protectionist policy or restricts it in relation to individual branches, regions and economic activities. It involves promoting sustainability and efficient operations of economic agents, implementing anti-inflation measures, counteracting monopolistic collusion, etc.

In fiscal management it is important to avoid redistributive effects that violate the criteria of economic neutrality. This entails ensuring rational structure of the fiscal burden on consumption, as well as on the main factors of production: labour and capital, in particular, among economic sectors. The stability of national economy's equilibrium is significantly affected by certain preconditions arising from the tax instruments having the above-mentioned redistribution leverage. This is essential, in particular, for balancing of supply and demand of investment resources when capital taxation can contribute, on the one hand, to increasing the return, and on the other hand, to reducing its supply, while creating the threats of assets growth inequality. Similarly, a specific configuration of tax burden on corporate profits, wages or interest can affect the performance of business entities and the income of workers, and may generate motivational conditions for certain behaviours of economic agents related to formation of savings as a significant source of share capital dynamics.

The dialectics of tax rules and regulations entails that, as one can see, they reduce the capacity of enterprises to purchase capital goods and labour, the latter being a special commodity. Therefore, corporative income taxation potentially reduces industrial consumption; whereas personal income taxes reduce the capacities of individual consumption. Contrariwise, taxes create a large resource basis for financial

mechanisms of governmental regulation over the rate of savings growth in the gross national income, contributing to economic development and the improvement of the economic structure of production and exchange. The society and its public authorities exercise taxation toolkits to achieve the desired level of proportionality in the economic structure of production while increasing its sustainability as related to structural variables by providing tax benefits to the sectors leading the technological progress, or promoting depressed regions, etc.

Among the most urgent and important tasks striving for the efficient solution both at the micro- and macroeconomic levels, one may distinguish the application of modern fiscal technologies in the process of GDP redistribution, when goal-setting for the elaboration and implementation of multiple private management mechanisms is integrated into the more general fiscal goals subsystem. Within the public financial system of the state, tax leverages make up gear units for different sets of economic, legal and institutional activities of the relevant institutions aimed at providing resources for implementation of the governmental tasks. Due to the significant impact of the fiscal burden on the economy, the tax strategy should include a set of key objectives and fundamental means for achieving them in the future according to the actual prospects for the development and functioning of the government, and should also include efficient responses to a variety of impartial internal and external risks in the context of selecting the most appropriate path to developing and ensuring the security of the country. Alternative taxation tactics provide the possibility to timely solve specific operational issues and specify the strategic objectives. Tactical measures are aimed at implementing specific tasks within the corresponding period of the country's economic development through timely adjustment of the approaches, tools, and methods for regulating taxation. Taxation tactics differs from taxation strategy because of its flexibility, efficiency and

provides immediate response to changes within and outside of the country. It should be emphasized that the restrictive conditions for achievement of fiscal targets are aligned with higher levels of neutrality of the tax system in relation to economic decisions of entities and consumers.

Ensuring the flexibility of public finances in response to changing conditions can provide the following ways: public policy aimed at cooperation of governmental bodies and businesses; introduction of measures aimed at deregulating, improving the investment and business environment; continuing privatization of public property; carrying out fiscal decentralization; developing external financial auditing of use of public funds.

Budget and civil service reforms are crucial to the success of the decentralization program. Periodic reviews of legal basis are essential to realign fiscal responsibilities with changing economic and political realities. Properly designed intergovernmental transfers can enhance competition for supply of public goods, fiscal harmonization, sub-national government accountability and regional equity. Enabling environments for decentralization, i.e. institutions of citizen participation and accountability, must be addressed to in any serious reform of fiscal systems [13].

Capital grants are a significant part of the expenditure-led decentralization initiatives. The experience says that these grants often generate underemployed capacities that create fiscal gaps between expenditure responsibilities and revenue assignments. That is why, it would be better to constraint the capital grants by encouraging the private sector by providing political and policy risk guaranties. Financial resources in the framework of the expenditure-led decentralization initiatives have been used mainly in public entities that have a very low efficiency level. Fiscal imbalances between expenditure responsibilities and revenue assignments arise due to an insufficient algorithm identifying expenditure the needs of local governments. A fiscal gap

arises because the expenditure needs of sub-national governments exceed their revenue means. Institutional capacity of sub-national governments in developing transitional economies is insufficient. There are some reasons for undercutting efforts to develop greater fiscal autonomy for subnational governments. Inter-governmental transfers in developing countries undermine fiscal discipline and accountability while building transfer dependencies that cause a slow economic strangulation of fiscally disadvantaged regions. Regional and local governments do not have proper financial resources to provide adequate levels of services to residents.

**Improving the quality of public administration.** The strategies and tactics of fiscal policy at the governmental level are circumstantiated with a view to minimizing the expenses of tax administration experienced by the government and taxpayers, and gives rise to given the need for efficient distribution of the tax burden between consumption, labour and capital. The issue of a greater importance is taking into account the experience of developed countries in the establishment of an independent bureau mobilizing the budget revenues reducing

tax expenditures and public spending. This refers to improving the legislative framework for the taxation of businesses, corporate and private properties, individual incomes and end consumers. For organizing and performing the tasks, it is necessary to create effective structure organizations differently depending on the budget levels – state, regional, and local ones (Figure 1).

Monitoring departments engaged in tax control essential to operation of these units is to specify such priorities as payment of taxes and prosecution. Payment of taxes of a taxpayer should be the key task of the Monitoring Department. If the taxpayer agrees to repay revealed by the examination of the unpaid tax liability, the law should provide an opportunity to apply the controlling unit to the payer various incentives. Such an incentive even may be full release of the responsibility. Prosecution should be the last event of impact, when any possibility of compromise have been exhausted.

Legal departments are units, which provide legal support of the administrative body, including representation of its interests before the courts on the legality of its decisions against taxpayers.

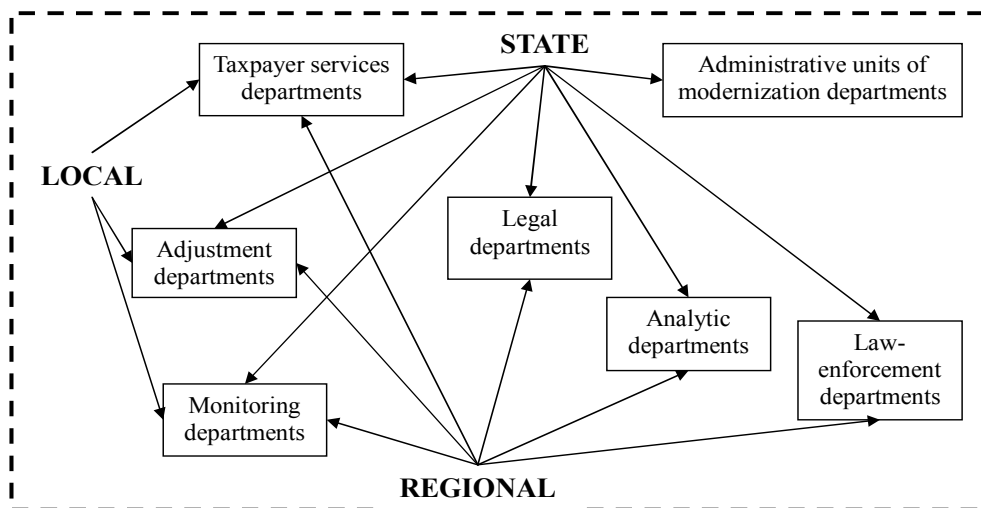


Figure 1. Tax Authority Structure

Taxpayer services departments. Activities of these units should be as close to the standards of service companies. It will strengthen understanding, and eventually confidence of taxpayers to the administrative authorities. Such departments, in particular, should be divided into subsections with acceptance and processing of tax returns and departments to provide information and advisory support taxpayers.

Adjustment departments are specialized units that ensure settlement of controversies between taxpayers and tax authority in the pre-trial order.

Analytic departments, carrying out analytical and methodological support for the administrative authorities.

Administrative units of modernization departments are the units that perform modernization functions.

Law-enforcement departments are the units focused on exposing the crimes in the area of taxation. Existence of such groups as part of the administrative body should be resolved according to the tasks that they face. If their main task is to secure the payment of taxes, such units should be a part of the administrative body. If enforcement is a major problem, it is feasible to create such units in the police.

The difficulties stipulated by the alteration of specific tax tools, in particular, in connection with anticyclical regulation are due to possible overlapping of tasks: under certain circumstances, some of them may temporarily gain higher importance and subjugate others, depending on the real economic and social situation, the level of respective awareness of the entities of governmental economic regulation, and the priorities' system established by governmental bodies for the specified period. Meanwhile, each task could facilitate or hinder the achievement of the others. Specific target instructions within the «tree of tasks» are usually subdivided in accordance with the established criteria into primary, secondary, tertiary ones, etc. Thus, during the crisis the priority would be a recovery, in a narrow specific sense outlining the ways, for example, toward the market structure upturn. In this case,

the other objectives are subjugated to the specified tasks within the business cycle intervals.

However, the multiplicity of the overall regulatory objectives does not entail multiplicity of approaches, particularly in taxation; therefore, it is at the level of financial resources' redistribution that one needs to ensure the unity of the overall tax reform model aimed at economic growth and counteraction towards the crisis appearance with a regard to time and space. Thus, anti-crisis change management in taxation should focus on:

- strengthening the principle of fairness by gradual reduction of fiscal pressure on the economic system through its more equal distribution over all subjects of taxation, primarily due to abolition of unjustified, inefficient tax benefits; and further reduction of the main national taxes rates and the social charges as well;

- maximal simplification of tax procedures through reduction of the total number of taxes and fees, unification of the existing mechanisms for their calculation and payment, and introduction of tax incentives aimed to boost innovation and capital assets accumulation.

Regarding the quality of tax rules, the important aspect mentioned above is that the provision of benefits to citizens by the government should be clearly differentiated depending on the level of responsibility of the central and local government units. So, one of the main tax system principles must be commitment to compliance and functional interaction of responsibility for providing citizens with the public goods envisaged by national constitutions, legislation and regulations with appropriate mechanisms to ensure adequate funding and efficient use of funds. Thus, the structural concept of the national fiscal space management should be oriented towards the provision of relevant resources to executive bodies for their performance of all the functions entrusted to them by law.

If we consider the relationship between the taxpayers and the state as a kind of contract wherein the rules are established by the legislation within the framework of certain institutional

matrixes, it is necessary to take into account the problems of bounded rationality and opportunistic behaviour. The combination of bounded rationality and opportunistic behaviour means that no economic interaction could occur without transaction costs. A higher degree of complexity and uncertainty of contracts is accompanied by objective recognition that the more elaborate contracts are, the more their parties should be prepared for unexpected changes. The transaction costs theory envisages the existence of the so-called government structures, with the purpose of applying adequate governmental mechanisms for eliminating conflicts and maximizing mutual benefits. Thus, the activities of social institutions should focus on the need to compensate for the negative effects of bounded rationality and opportunistic behaviour.

The effectiveness of the tax component of fiscal space largely depends on the balance between the basic principles of taxation. In particular, it is believed that individuals belonging to groups of low-income families are oriented upon equitable approach to mandatory payments based on the capability of their private or family assets. Whereas there is an inevitable redistribution effect, including capital flight to offshore zones in the form of tax evasion. This is rooted in the uneven ratio of the amounts paid as taxes and the services received. Thus, there is a danger of social conflict between population groups with different incomes, because the public sector cash flow in the form of transfers aimed to support low-income citizens or to finance public social services, such as education, health etc., being distributed equally between these service consumers, is perceived by taxpayers differently (meaning that benefits should only be paid for by those who experience it). Given the globalization of financial flows and international migration opportunities for individuals, the tax base is shifted (by «foot voting»), which leads to a non-equilibrium in public finances due to the crisis of national tax systems.

The need for ensuring the implementation of the public functions gave birth to a new concept of welfare-state taxation: socially oriented taxation, or tax policy socialization. The latter is defined in the form of values being transformed into the principles of fair taxation implemented in the commitment to: creating equal opportunities for all members of the society via the social support system; transition from the political and legal equality to social equality; ensuring an acceptable living standard for disadvantaged population groups and individual citizens; and increasing welfare. The political process' framework inherent in a particular country affects the improvement of the tax system due to balancing the ability to pay and the amount of benefits received from the public sector. Accordingly, unstable social compromises lead to instability of tax systems regardless of the national economic development level.

W. Niskanen assumes that in the absence of marginal benevolence, «any system of taxes and transfers is a negative-sum game, a form of legalized theft, reducing the total income of the community. The conventional focus on the distributional outcomes of this game, thus, is not a sufficient basis for determining whether these outcomes are the results of a fair game» [14]. In the context of the functioning of mechanisms of regulators and entities being participants of market games, it is, in our view, appropriate to repeat Niskanen's reference to F. Knight: «All problems of social ethics are like those of play in that they have the two components of obeying the rules and improving the rules, in the interests of a better "game". ...As a matter of course, every party in the game must "play his own hand" to the best of his ability; otherwise there is no game. ...Further, rigorous equality in the distribution of the results is self-contradictory. ...The ethical ideal is a "fair" and an interesting game» [15]. Thus, consensus contains elements of uncertainty associated with the fact that the people constituting the decision-making majority opt for certain tax and transfer rules with-



out fully assessing the correlation of their interests with the effects of these rules.

The difference in taxes per person directly corresponds to the cost of living in any country (excluding personal expenses), so it is important to respect the rights of citizens when increasing the intensity of labour migration in accordance with the individual liberty principle. In fact, modern welfare states maintain a high level of social security, despite its considerable cost, in pursuance of real political and economic interests. However, we should bear in mind that these rules are approved of mainly due to interests prevailing in the majority of voters, which significantly affects the level of tax burden as compared to the decision-making by «broad consensus on a constitutional platform» [14]. Thus, the extent of fiscal powers of the government and local authorities as to increasing public debt or raising taxes will be governed by the criterion of constitutional majority voting in order to ensure the compliance of such decision with democratic norms.

The strategic objectives of the tax law are achieved in close correlation with the norms of all activity areas within the fiscal space, especially budgeting. Their regulation requires further unification of structural, linguistic, requisite, and procedural rules in order to avoid violations of taxpayers' constitutional rights. Therefore, the strategic concept of an efficient tax system should provide for, if not support, then at least a positive attitude of most people and the civil society towards the fiscal policy of the state, as government institutions' enforcement alone is not sufficient to implement large-scale programs that in the long run are aimed at ensuring state support to the competitive economic entities; and thus serve as a benchmark for making prospective economic decisions.

### Conclusions

External organizations typically are looking for and concentrate on solutions of PFM perspectives. Changes agents have to focus reforms on problems, not

solutions, facilitate the deconstruction of problems for deep reflection, too. Projects should not detail the solutions to main problems or insist on the adoption of visible elements of best practice solutions as measurable objectives. Deconstructing problems is vital, however, because the process of identifying causes, effects and facilitates reflections, provokes questions about extant structures, and guides reformers toward appropriate entry points for change. This process takes time and often requires active intervention (which flushes out contextual weaknesses that are not obvious *ex ante*). So, it is important to facilitate the construction of problems from issues and pay attention to deinstitutionalization requirements. Externally influenced institutional reforms frequently impose linear change processes on reform contexts. It is the reason they have to establish flexible pathways to exploring problems and finding solutions. For local agents it is necessary to provide opportunities to reflect on problems.

The successful reforms have the following in common: responding to context, especially the underlying rules of the game; focusing on the problem to be solved, a sense of whichever country shares; having multi-agent leadership, not merely lonely champions. Sources of influence on PFM reform are: public sector management; political governance and leadership; public expectations and accountability; international engagement and modalities of external support.

Overall, four main causal triggers stand out as contributing to fiscal transparency within countries. First, political transitions that not only bring an end to autocratic rule, but also bring about political contestation and alternation, giving voice to opposition parties and greater powers to oversight bodies such as legislatures. Second, fiscal and economic crises that force governments to tighten controls over the public purse and put in place mechanisms and incentives for fiscal discipline and independent scrutiny. Third, widely publicized cases of corruption that lead reform-oriented

actors to react strongly and compel governments to provide better public access to fiscal information. And the last, but not the least, external influences that promote global norms to empower domestic reformers and civil society actors.

The most important issues in providing solutions to complex problems in the reforms are: improvement of legislation concerning regulation of public services' order; introduction of more efficient mechanisms of budget control; improving budgetary procedures; introduction of medium-term budget planning; improvement of fiscal rules; ensuring transparency of fiscal operations improvement of budget legislation; optimization of public debt, and so on. Budget documents are usually lengthy and contain technical information. Thus, governments should also publish a citizens budget – a simplified summary of each of key budget documents issued in languages and through media that are widely accessible to the public. Best practice requires that a body independent of the executive issue an annual audit report covering all activities undertaken by the executive.

Different institutions (agents) cooperate for successful implementation of reforms based on these approaches:

1. Leveraging – involves politically skilled agents defining a project and then gaining internal support for and external acceptance of it. There are the key actors in this model who initiate the change and inspire others to support and participate in the change.

2. Accumulating – does not have a key role player but involves a long and probabilistic process whereby new designs emerge and are implemented and diffused through the haphazard interaction of multiple actors.

3. Convening – entails the creation of inter-organizational arrangements that bring different actors, their resources, and functional strengths together to «jumpstart a process of change». This is not focused on specific projects and solutions but on complex problems that

defy definition and solution by any individual players.

The local adaptive capacity is extremely important that foster the public finance management reform and should take into account: the volume of resources involved to implement transformational changes; its distribution and directions' use; mechanisms to attract resources from the domestic financial market; optimization of public spending; attraction possibility of financial assistance from international financial institutions, governments and financial markets; ensuring efficient use of mobilized resources, the factors increasing financial resources through implementation of the tax reforms measures.

Thus, taxation has a specific impact on economic and social objectives of promoting macroeconomic stability, efficient allocation of resources, and equity within an economy. Public expenditure, including the decision not to spend, have similar (or parallel) to taxation effects. As usual, all kinds of fiscal impact consist of:

- more equitable access to education and health care contributes to human capital accumulation, is a key factor for growth;

- lowering the tax wedge and improving the design of labour taxes and social benefits can strengthen work incentives and induce a positive labour supply response; shifting tax burden from labour to consumption reduce unemployment and provides more fair income distribution;

- taxation of capital income influences private savings and investment decisions; well-targeted tax incentives can stimulate private investment and enhance productivity through research and development (R&D);

- efficient public investment, especially in infrastructure, can raise the economic productive capacity; capital expenditure cut for transport infrastructure leads to the lagging in development.



At the individual level, capital income taxes reduce the return on savings. At the corporate level, profit taxes reduce the rate of return on investment projects.

If growth of friendly reforms requires fiscal space, revenue measures should focus on broadening the tax base and minimizing distortions; and expenditure measures should aim at rationalizing spending and improving efficiency. Both tax and spending policies can help raise the human capital stock, given the presence of positive externalities and credit market imperfections.

In a short run, spending multipliers are relatively higher than taxes, so discretionary spending is more effective for urgent solutions. In medium-run horizon tax multiplier is a bit higher, affecting behavioral biases, so tax measures are more effective and visible in a long run. Fiscal policy affects decision-making in consumption and savings balancing together with capital allocation: excessive tax burden demotivates investors and households from spending, while public expenditure shortage poses barriers for

fair redistribution and infrastructure development.

The tax administration tasks in developing countries:

- fiscal function – assurance of the governmental and local budgets by the tax funds and dues – on time and in full;
- service function – providing the taxpayers with quality services on their tax calculation, tax charge, declaration and payment of taxes;
- methodological function – monitoring conditions of tax relations and creation the organizational, regulatory and other proposals aimed at improving the efficiency of the administrative authority duties;
- modernization function – creation and realization (within the competence) comprehensive proposals for conceptual change in tax administration, development of a high level of tax culture in officials and taxpayers, which involves voluntary taxes mostly.

The latter function should be treated as an essential feature of administrative authorities in developing countries because these governments are still on their vital path to elaborate a full-scope tax culture.

## References

1. Keynes J. M. *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Harcourt, Brace & World, 1965. 403 p.
2. Musgrave R. A., Musgrave P. B. *Public Finance in Theory and Practice*. 5<sup>th</sup> ed. McGraw-Hill College, 1989. 664 p.
3. Simons H. C. *Economic Policy for a Free Society*. University of Chicago Press, 1948. 363 p.
4. Vickrey W.; Arrow K. J., Arnott R. J., Atkinson A. A., Drèze J. (eds). *Public Economics: Selected Papers by William Vickrey*. Cambridge University Press, 1997. 572 p.
5. Mirrlees J. *Welfare, Incentives, and Taxation*. Oxford University Press, 2006. 584 p.
6. Laffer A. B., Moore S., Sinquefeld R. A., Brown T. H. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of States: How Taxes, Energy, and Worker Freedom Change Everything*. Wiley, 2014. 368 p.
7. Marco C., Currstine T., Lazare M. (eds). *Public Financial Management and its Emerging Architecture*, IMF, 2013. 464 p.
8. Andrews M. *The Limits of Institutional Reform in Development. Changing Rules for Realistic Solutions*. Cambridge University Press, 2013. 254 p.
9. Andrews M., Pritchett L., Woolcock M. Escaping capability traps through Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA). *World Development*, 2013, no., 51, pp. 234–244. DOI: [10.1016/j.worlddev.2013.05.011](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.05.011).

# Экономические аспекты налоговых реформ

## Economic issues of tax reforms

УДК 342.25:336

DOI [10.15826/jtr.2016.2.1.015](https://doi.org/10.15826/jtr.2016.2.1.015)

**O. Yu. Ivanova**

*Research Center of Industrial Problems  
of Development of National Academy of Sciences of Ukraine,  
Kharkov, Ukraine*

**O. Yu. Polyakova**

*Research Center of Industrial Problems  
of Development of National Academy of Sciences of Ukraine,  
Kharkov, Ukraine*

### TAX ASPECTS OF FINANCIAL RESOURCES DECENTRALIZATION

**ABSTRACT.** The article is devoted to topical issues of socio-economic development of regions through decentralization of financial resources in terms of reallocation of tax revenue. The methodical approach to modeling scenarios of adjusting the tax component of the regional fiscal policy, which consists of five interrelated sequential steps: setting goals; building a model of adjusting the tax component of the regional fiscal policy; identifying the impact of the factors on developing the financial self-sufficiency of regional development; identifying scenarios of tax revenue reallocation between the budgets of different levels; recording potential risks; developing performance criteria for financial resource decentralization and checking scenarios for their compliance; modeling scenarios; selection of the most rational scenario in accordance with economic, social, and organizational effectiveness. In order to identify the most effective options of adjusting the tax component of the regional fiscal policy the article considers four possible scenario variants: the scenario for 2011–2014 years; the governmental scenario for 2015; two scenarios proposed by the authors in terms of securing a share of national taxes to local budgets. For each scenario it considers the risks and the related losses of budgetary funds: temporary, transactional and corruption risks. To model the scenarios, a simulation model of the regional financial resources dynamics using the example of the local budget of Kharkov in the Vensim medium has been built. Modelling the proposed scenario variants has shown deterioration in the scenario 2 of both the budget dependence coefficient and the level of the budget balance in comparison with the pre-existing conditions in 2014. Improvement in the budget dependence indicator and the balance as compared with the retrospective period is achieved in the fourth scenario under consideration. At that, there is a reduction of the volume and the share of the intra-budget transfers and related losses. Legislative recognition of responsibility for implementing reallocated functions will allow to increase their efficiency.

**KEYWORDS.** Taxes; tax revenue; local taxes; decentralization; financial resources; regional development; financial self-sufficiency; inter-budget relations, fiscal relations; simulation modelling.

**О. Ю. Иванова**

*Научно-исследовательский центр индустриальных проблем развития Национальной академии наук,  
г. Харьков, Украина*

**О. Ю. Полякова**

*Научно-исследовательский центр индустриальных проблем развития Национальной академии наук,  
г. Харьков, Украина*

## **НАЛОГОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ**

**АННОТАЦИЯ.** Статья посвящена актуальным вопросам обеспечения социально-экономического развития регионов путем децентрализации финансовых ресурсов на основе перераспределения налоговых поступлений. Разработан методический подход к моделированию сценариев корректировки налоговой составляющей региональной фискальной политики, который включает несколько взаимосвязанных последовательных этапов: постановка цели; построение модели корректировки налоговой составляющей региональной фискальной политики; установление влияния факторов на формирование финансовой самодостаточности регионального развития; определение сценариев перераспределения налоговых поступлений между бюджетами разных уровней; учет потенциальных рисков; формирование критериев эффективности децентрализации финансовых ресурсов и проверка сценариев на соответствие им; моделирование сценариев; выбор наиболее рационального сценария в соответствии с экономической, социальной и организационной эффективностью. С целью выявления наиболее эффективных вариантов корректировки налоговой составляющей региональной фискальной политики рассмотрены четыре варианта сценария (механизмы изменения налогового и бюджетного кодексов Украины на 2011–2014 гг.; предложения правительства на 2015 г.; два авторских сценария, предложенных в части закрепления доли общегосударственных налогов за местными бюджетами). По каждому из них учитывались временные, транзакционные и коррупционные риски и потери бюджетных средств. Для моделирования сценариев построена имитационная модель динамики финансовых ресурсов региона на примере местного бюджета г. Харькова в среде Vensim. Моделирование предложенных вариантов сценариев показало, что в правительственном сценарии коэффициент бюджетной зависимости, и уровень сбалансированности бюджета ухудшаются по сравнению с условиями, действовавшими до 2014 г. Их улучшение по сравнению с ретроспективным периодом достигается в одном из авторских сценариев, при этом происходит сокращение объема и доли межбюджетных трансфертов и связанных с ними потерь. Законодательное закрепление ответственности за выполнение перераспределенных функций позволит повысить их эффективность.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** Налоги; налоговые поступления; местные налоги; децентрализация; финансовые ресурсы; региональное развитие; финансовая самодостаточность; межбюджетные отношения; имитационное моделирование.

**The topicality of research.** Strengthening the competitive position of the state, improving the socio-economic development of its regions actualizes the need to create conditions for self-development of regions based on their self-sufficiency including building an efficient fiscal policy. The tax component of the

regional self-development promotion needs reallocation of tax revenue between the budgets of different levels, depending on the degree of local authorities influence on them.

Problems of socio-economic development of regions arise under influence of many factors (the regional

financial dependence of the center is one of them), which is observed in many countries, both at federal and regional levels.

The main causes of the regional financial dependence are: lack of coordination of interests of the budgets at governmental, regional and local levels; restriction of rights of local governments; lack of adequate funding delegated to the authorities; disparity of social and economic development of their areas in terms of financial support; unsustainable cash flow budget accompanied by loss of time and money and corruption risks; irrational structure of local budgets; lack of incentives for regional self-development.

An increased local budget revenue by stimulating local authorities to perform regional self-development through decentralization of financial resources is a topical task for many countries.

**Extent of research and development under discussion.** The interest in the issues of regional development based on empowerment of local governments and local communities significantly increases along with the need for rational use of budgetary funds.

Significant attention of domestic and foreign scientists and economists (P. Belenky, P. Bubenko, Z. Varnaly, Z. Gerasimchuk, I. Degtyareva M. Dolishny, L. Kowalska, D. Kuzmin, M. Porter, M. Stepanov, A. Sokolov, D. Stechenko, A. Tatarkin, L. Yaremkо) is paid to the issues of regional competitiveness, ensuring sustainable competitive position in the region and the role of governmental regulation of these processes. Considerable attention is paid to the financial support of socio-economic development of regions in works of national and foreign academic economists: I. Vakhovich, Z. Gerasimchuk, L. Kalashnikova, V. Kravchenko, A. Melnik. Studies of fiscal relations between the regions and the center are described in scientific works of I. Alekseyev, T. Bondaryuk, V. Vishnevsky, Yu. Ivanov, I. Mayburov, I. Lunina A. Sokolovskaya, L. Tarangul. Works of such classics, as J. Bodin, W. Petty, T. Hobbes, J. Locke, F. Quesnay, J. Sonnenfels, A. Smith, D. Ricardo, A. Marshall,

H. Rau, R. Musgrave, J. Stiglitz are devoted to studying public finances. The process of decentralization and problems of its implementation is investigated in scientific works of A. Belispayev, N. Bikadorova, A. Bondarenko, N. Kaminskaya, I. Karchevskaya, S. Kolodiya, O. Kraynyk, I. Legkostup, Yu. Ostrischenko etc. However, the practical aspects of deregulation require a scientific basis, including the redistribution of taxes between the budgets of different levels.

**The aim of the article** is to investigate selection of effective decentralization scenarios of financial resources by reallocating tax revenues among the budgets of different levels based on the simulation method.

**Statement of the basic material.** Historical background of centralized governmental prevalence in post-Soviet countries is responsible for a significant intervention center in regional development. When control is concentrated in the center, decision-making management of further regional development is centralized, and implementation of these decisions is imposed on the regional and local authorities. At the same time, governments at lower levels are deprived of many rights in management of regional economic growth. An objective assessment of regional needs, the definition of «growth points», problems and their possible solutions should be a priority responsibility of local authorities.

The effectiveness of regional development management should increase with the transfer of powers to local authorities and relevant delegation of responsibility to encourage local authorities to improve the efficiency of the implementation of their mandate.

So, the decentralization is viewed as the transfer of powers and responsibilities for decision-making from the center to other organizations. As part of the public sector, decentralization means that decisions are not made by the central government, and local and regional authorities [1].

Also, decentralization is a reduction of governmental control, promotion of

partnership between the government and the private sector, a policy that both promotes an increase in private capital markets of the country and increases competition.

B. Raizberg and L. Lozovsky consider decentralization as a transfer of management functions from central government to local authorities, expansion of the powers of the lower controls due to higher ones [2].

Decentralization of authority, which is a prerequisite for regional development based on self-sufficiency, does not mean complete exclusion of the government from interfering in the process of regional development. It provides expansion and strengthening of the rights of local governments, however, some features that are less effective at the local level are left for the center.

Decentralisation in the field of regional development contributes to solving the following problems:

- reducing and eliminating the negative impact of governmental intervention in regional development;
- creating favorable conditions for self-development and self-sufficiency of regions of Ukraine by reducing governmental regulation in order to increase their competitiveness;
- providing a legal platform for increasing independence of local governments to achieve regional self-development on the basis of maximizing the efficiency of their potentials;
- strengthening institutional and motivational factors of regional socio-economic development interaction;
- creating incentives to improve the financial sustainability of regions by increasing the role of regional authorities in socio-economic development of the regions;
- reducing corruption risks in the reallocation of budget funds, etc [3, p. 46–47].

Also, we should agree with V. Podgorny, who argues that «distribution of governmental and regional authorities is a very complicated issue, primarily associated with harmonization of national and

regional interests. From this perspective, the system of governmental regulation in management of the regions should be considered within the overall system of governmental regulation of the economy» [4, p. 8].

It should be noted that the majority of scientists focus on the need to ensure almost complete regional independence in solving many issues related to their functioning. However, the granting of absolute autonomy, including tax autonomy may, over time, lead to even greater dependence of local budgets from the government. Therefore, an important priority for Ukraine in implementing an effective regional policy is a gradual transition from a centralized method of governmental regulation of these aspects to decentralized one. In this case, we should also agree with M. Karasev, who draws an attention to the fact that «we should talk about the need for detailed regulation and a clear division of fiscal powers between the various levels of governmental authority and local self-government» [5, p. 122]. However, as S. Varnaly indicates «financial equalization should be applied not only to the approximation of standards of social services to the population throughout the country, but also as a tool to stimulate economic development in each region with the need to take into account all the strengths and weaknesses in economic conditions and available infrastructure» [6, p. 346]. Financial support of local budgets should be based on endogenous potential, and, therefore, an intensification of economic and business activities of local authorities in order to increase the share of own sources of income and fixed assets in the local budgets and reducing the share of transfers, as well as an increase in the overall number of regions that do not require substantial transfers from the state budget (the motivational component of regional development) is needed. The use of regional policy instruments to encourage the revitalization of the economic agents will boost the incomes of enterprises, entrepreneurs, households which will broaden the tax base and thus increase tax revenue to local budgets.



A. Tatarkin and D. Tatarkin consider the self-development of territorial economic systems as «sustainable capacity of the region (municipalities) in terms of prevailing in the community macro-environment to ensure the expanded reproduction of the gross regional product at the expense of its own available resource potential opportunities and revenue sources for implementation of both macroeconomic objectives and national priorities and intra-regional target settings» [7]. Academician A. Tatarkin sees in the definition of «self-development» an important condition for the state's competitiveness – a combination of regional and national interests, which is important in maintaining the integrity of the state. The papers [3; 7–9] substantiate that by creating conditions for self-financing the regional costs can be based on the principles of fiscal federalism.

S. Grinevskaya says that «improving inter-budgetary relations in development of the priority areas of self-development is an innovative tool for building effective regional economy due to the financial support of the regional government functions» [10].

Decentralization of authority provides a management system, according to which there is a redistribution of responsibilities between the central government and local authorities in favor of the latter.

The regions should have more opportunities to make decisions at the local level in regard to the health care development, education management, public utilities, and humanitarian sphere of business activity, the structure of local taxes, etc. Upholding the responsibility for implementing redistribution of functions will enhance their effectiveness.

Decentralization of authority contributes to reducing the negative impact of governmental intervention in the regional development, it promotes self-development on the basis of a clear definition of the urgent problem area and prospects of using the potential of available resources, creates conditions for improving regional financial sustainability by increasing the role of

regional authorities in socio-economic development of regions (Figure 1).

It should be taken into account the risks associated with providing greater freedom to local authorities: arbitrariness of local officials, spread of corruption schemes, growing discontent of the population and the authorities, etc. It requires a sequence of this process, taking into account the world experience of authority's decentralization reform and legislative consolidation of a wide circle of official responsibilities.

Decentralization does not provide removing the government from interfering in the process of regional development, its focus is to expand and strengthen the rights of local governments, however, some features that are less effective at the local level should be left to the competence of the central authorities.

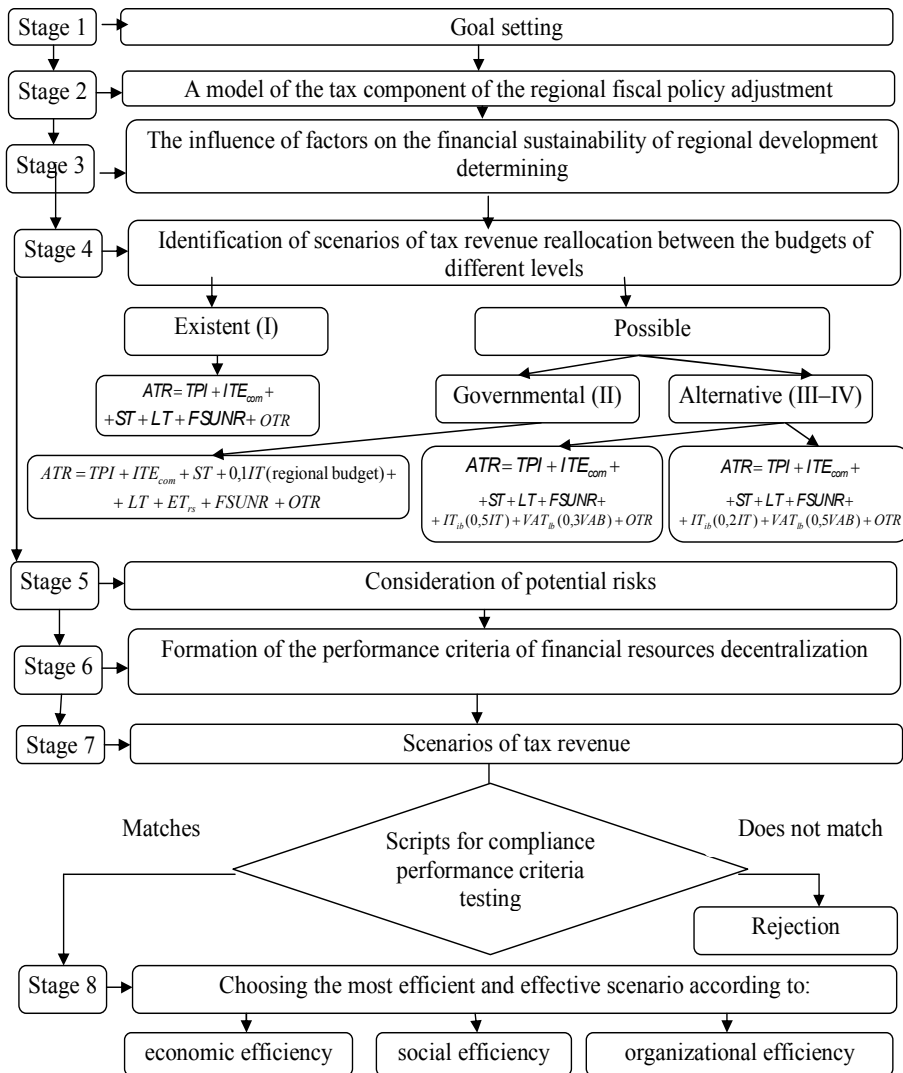
The need for a rational redistribution of management functions between the higher and lower levels, as well as their financial security on the basis of improving regional self-funding, determine the feasibility of a gradual transition to the principles of fiscal federalism.

The model of fiscal federalism involves a special form of intergovernmental relation construction on the basis of consolidation of the regional authorities, the right to receive income and rational disposal costs. That assumes autonomy of functioning of budgets at different levels of government, taking into account the interests of all levels of the hierarchy.

The basic idea of fiscal federalism is to create conditions for self-financing the regional costs. Ensuring local revenues increase is possible by forming such a list, and such a size of local taxes, which is possible due to the maintenance of normal social and economic development of the region.

The rational choice of tool options of financial resource decentralization based on the tax component of the regional fiscal policy adjustment for each scenario requires a scientific study (Figure 2).

1. At the first stage of the methodical approach formulating the goal is substantiation of the choice of effective



Note. TPI – tax on personal income, mln UAH;  $ITE_{com}$  – income tax of enterprises of communal ownership, mln UAH; ST – single tax for small businesses, mln UAH; LT – local taxes, mln UAH;  $ET_{rs}$  – the excise tax on retail sales of excisable goods, mln UAH; FSUNR – fees for special use of natural resources, mln UAH;  $VAT_{ib}$ ,  $IT_{ib}$  – value added tax, corporate income tax which is assigned to the local budgets, mln UAH; OTR – other tax revenues in the budgets of the regions, mln UAH.

Figure 1. Methodical approach to modeling scenarios of adjusting the tax component of the regional fiscal policy



decentralization scenarios of financial resources among the budgets of different levels.

2. The next step is to build a model of financial resource decentralization. At this stage, indicators and their parameters that will be included in the model are selected, factors that influence the change of baseline parameters are specified and logical connections are built.

The indicators in the model of financial resource decentralization can be: the level of regional budget balances, the amount of own revenue of local budgets, the amount of total revenue of local budgets, budget dependence index of regional budgets, total tax revenue and tax revenue assigned to local budgets, and others. The parameters are the tax rates, the share of local budget consolidation.

Also it should be taken into account the indicators that influence parameters of the main indicators: the level of wages in the region, per capita income, industrial production, unemployment rate, losses from movement of the budgetary funds to

the center and back, economically active population, unemployed population, etc.

At the same stage, forward and backward links between the components of the model are to be set.

3. The third step of the methodological approach is identifying factor influences on financial sustainability of regional development. These factors include: orientation of regional policy, tax, budget and resource potential of the region, the amount of tax revenue, relationship between government and business in the region, economic structure of the region, presence of their own universities, the level of the business development, consequence of the economic policy decisions in regard of the subjects and actions at the level of the region, etc.

At this stage, the direction of the factor influences on the basic parameters of the model is specified. Thus, the increase of tax revenue, particularly, of the corporate income tax, will depend on the population of the region, the solvency of the population, unemployment, inflation,

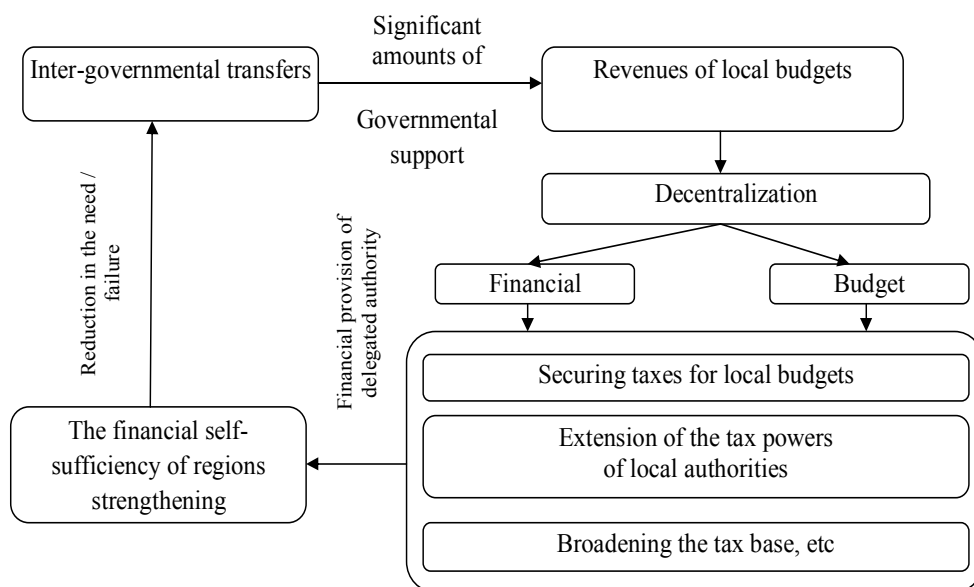


Figure 2. Influence of decentralization on financial self-sufficiency of regions

the consumer price index, exchange rate, etc. Accordingly, the increase or decrease of one of them will negatively or positively affect the amount of income tax of enterprises. All these must be considered when building the model.

4. At the fourth stage the script variants of financial resource decentralization are developed.

The basis of the model is data and conditions according to characteristics of the transformation processes in Ukraine. But the problems of setting local budget financial self-sufficiency and financial support of the delegated functions remain relevant for many countries, including Russia.

Lack of own source of revenue in local budgets leads to increasing financial dependence on the center, making it impossible to perform expenditure commitments at their own expense. For example, in Ukraine, the share of transfers in the local budget revenue in 2000 amounted to 28,9 %, in 2005 – 47,3 %, in 2011 – 53,7 %, in 2013 – 52,4 %, January – September 2014 – 55,4 %<sup>1</sup>. In most EU countries this proportion is much lower (for example, in Germany – 22 %, and in Sweden – 34 %), which means a higher level of financial autonomy of local governments in Europe. However, the share of intergovernmental transfers in the total revenue of local budgets in the Russian Federation for the year 2012 amounted to 61,8 %<sup>2</sup>. Government subsidies in the structure of local budgets in the USA make up 1/4 of, in France – 1/3, in Germany, Japan, Denmark – 40–45 %, in Belgium – more than 50 %. Communities in Italy get about 80 % of their revenue by transfers from the governmental budget [11].

To achieve this goal, we suggest multi-criteria scenarios of financial resource decentralization of local budgets in the form of governmental taxes redistribution between the budgets of different levels (Table 1).

<sup>1</sup> Site data of the State Treasury Service of Ukraine. URL: <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>.

<sup>2</sup> Сайт газеты Зеркало недели. URL: [http://dt.ua/ECONOMICS/v-ukrayini-miscevi-byudzheti-bilsh-zalezhni-vid-transfertiv-z-derzhbyudzhetu-nizh-uyes-132498\\_.html](http://dt.ua/ECONOMICS/v-ukrayini-miscevi-byudzheti-bilsh-zalezhni-vid-transfertiv-z-derzhbyudzhetu-nizh-uyes-132498_.html).

The first scenario is based on the mechanism of local budget formation after the changes in the Tax and Budget Codes of Ukraine in 2011. In spite of the significant changes and growth in local revenue of local taxes and fees, the dependence of local budgets from the center increases every year, which indicates the need for reforming the financial resource decentralization.

As A. Kaspruk notes «a significant proportion of the budget's income takes revenue from state taxes. This indicates an insufficient level of local authorities independence and a reduction of local authorities' interest in ensuring the full revenue, especially the tax. The system of local budgets formation from the "top" is characterized by absence of effective incentives for local governments to develop their own tax base, which depends on the region's economic development, its social and industrial infrastructure» [12].

The second scenario reflects the Government's proposals for 2015 that provides fixing 10 % corporate income tax to local budgets and introducing a local excise tax which is made payable when trading excise goods at retail. Local councils establish the local excise rates (5 %).

Indeed, the list of taxes, in part assigned to local budgets, should include primarily those taxes the tax base of which can be influenced by local authorities. These include the corporate income tax and the excise retail sales tax. The excise tax to the local budget is paid by business entities' retail sales of alcohol, tobacco, certain types of fuel.

The use of enabling instruments will actually lead to an increase in sales volume and thus increase the amount of taxes paid, i. e. to the economic effect for the subjects of fiscal relations. However, in the case of alcohol and tobacco, we have two divergent effects: a positive economic impact and negative social effect. Encouraging sales by local authorities will lead to increased consumption of alcohol and tobacco products. In turn, this may lead to an increase in unemployment, an increase in crime in the region, declining birth rates, etc., that is a destructive factor of socio-economic development of the re-

gion. Therefore, the type of tax is absent in the scenarios proposed by authors.

Activation of the local government's position in fiscal relations and active involvement of local authorities in the process of tax regulation puts a new emphasis on the issue of the taxes and fees list, partially belonging to a local budget.

The most expedient is inclusion this taxes and fees list the amount of which is directly or indirectly linked with the efforts of local authorities in the field of socio-economic development of regions.

For example, the amount of income tax of enterprises partly depends on how successful the efforts of local authorities are in creating the conditions for effective management in the region, developing market infrastructure (promotion of innovative scientific and industrial clusters, implementation of regional target complex programs, etc.). Receipt of the value added tax for each of the regions defined by including the purchasing power of the population and the level of the trade network development in the region. Therefore, exemplary state taxes can be attributed to the fixable taxes and fees [8, p. 232–233].

Therefore, scenarios 2 and 3 are aimed at creating conditions for strengthening the regional financial sustainability through consolidating the share of corporate income tax to local budgets.

Expansion of financial resources through consolidating national taxes to the regional budgets will increase the indicator of a balanced budget, which is defined as the ratio of own revenues to expenditures of the respective budgets and, hence, to increasing the financial autonomy of the regions [3, p. 250].

5. The risks that arise in the process of budgetary funds movement and have a direct impact on the parameters of the model, should be taken into account in the simulation scenarios of financial resource decentralization.

Current system of inter-budgetary relations is characterized by very significant counter-flow: the amount of governmental taxes receipts from the regions to the center, and in the opposite direction – from the center to the regions – the amount

of subsidies, subventions and subsidies moves. Such a large-scale movement of financial resources is associated with the losses, both objective and subjective ones.

The first group includes the losses are not directly related to the «human factor». These include: the loss of «transactional nature» due to the objective need for movement of financial flows (payment of the State Treasury and the banking system services, compensation for the employees involved in the relevant processes and monitorings, etc.), and secondly, the loss of time.

Regarding the second one, it should be clarified that the recovery funds in the form of taxes, then reallocated in the same local budget, are withdrawn from circulation for this period. In turn, it «pushes» the time of receipt of the final social result from their use. It is clear that the degree of «bureaucratization» of this process directly affects the value of these temporary losses.

Subjective losses are linked with an increased risk of corruption due to the presence of the human factor at each stage of the financial resource movement.

6. The criteria for the effectiveness of the financial resource decentralization are: decline of budgetary dependence index, increase in the budget balance in the region, increase in tax revenue to local budgets, increase in the share of local and fixed taxes, positive social impacts, reduction of budget funds losses, reduction of the corruption risks, etc.

For example, the ratio of inter-governmental transfers and own revenue in the total revenue of local budgets in Ukraine is as follows: inter-governmental transfers are an average of 55 % and their own income – 45 %. But the experience of European countries shows the feasibility of reducing the share of inter-governmental transfers to 0,2–0,4<sup>3</sup>.

7. Choice of a rational scenario is carried out by using simulation. Using the simulation is carried out to assess the effects of changes in the land tax for construction, urban employment and business

<sup>3</sup> URL: [http://dt.ua/ECONOMICS/v-ukrayini-miscevi-byudzheti-bilsh-zalezhni-vid-transfertiv-z-derzh-byudzhetu-nizh-u-yes-132498\\_.html](http://dt.ua/ECONOMICS/v-ukrayini-miscevi-byudzheti-bilsh-zalezhni-vid-transfertiv-z-derzh-byudzhetu-nizh-u-yes-132498_.html).

Table 1

Variants of scenarios of national taxes distribution between the budgets of different levels

Indicators for the model of financial resources' decentralization	Scripts (variants of local budgets formation at the expense of tax revenues)			
	Scenario 1 (2011–2014 years)	Scenario 2 (Government's proposal for 2015)	Scenario 3 (author's version)	Scenario 4 (author's version)
1	2	3	4	5
Level of regions budgets balance $L_{br}$ , the proportion of units	$L_{br} = \frac{OR}{C}$ <p>OR – own revenues of budgets, mln. UAH; C – costs of regions, mln. UAH</p>			
Own revenue of local budgets OR, mln. UAH	$OR = LT + ATR + NTR + CR + FR$ <p>LT – local taxes, mln. UAH; ATR – tax revenues assigned to the region's budget, mln. UAH; NTR – non-tax revenue in the budgets of regions, mln. UAH; CR – revenue of regional budgets from capital transactions, mln. UAH; FR – revenue of regional budgets trust funds, mln. UAH</p>			
Total revenues of local budgets TR, mln. UAH	$TR = OR + IGT$ <p>IGT – intergovernmental transfers, which are listed in the budgets of the regions from the state budget, mln. UAH</p>			
Budget dependence index of regional budgets $I_{br}$ , the proportion of units	$I_{br} = \frac{IGT}{TR}$			
Tax revenues assigned to the region's budget ATR, mln. UAH	$ATR = TRI + ITE_{com} + CT + LT + FSUNR + OTR$	$ATR = TRI + ITE_{com} + ST + 0,1IT(\text{regional budget}) + LT + ET_{is} + FSUNR + OTR$	<p>In the case of fixing of the regional budget share (20 %) of corporate income tax, excluding the income tax of enterprises of communal ownership, the proportion of VAT (20 %):</p>	<p>In the case of fixing of the region's budget share (50 %) of corporate income tax, excluding the income tax of enterprises of communal ownership, the proportion of VAT (20 %):</p>

Continued Table 1

1	2	3	4	5
Tax revenue assigned to the region's budget $ATR$ , mln UAH			$ATR = TRI + ITE_{com} + ST + LT + FSUNR + IT_{lb} + VAT_{lb} + OTR$	$ATR = TRI + ITE_{com} + ST + LT + FSUNR + IT_{lb} + VAT_{lb} + OTR$
Income tax is assigned to the local/subfederal budgets $IT_{lb}$ , mln UAH	-	$IT_{lb} = IT \cdot S_{lb} = T_r \cdot T_b = 0,18 \cdot T_b \cdot 0,1$	$IT_{lb} = IT \cdot S_{lb} = T_r \cdot T_b = 0,18 \cdot T_b \cdot 0,2$	$IT_{lb} = IT \cdot S_{lb} = T_r \cdot T_b = 0,18 \cdot T_b \cdot 0,5$
Value added tax is assigned to the local/subfederal budgets $VAT_{lb}$ , mln UAH	-	-	$VAT_{lb} = VAT \cdot S_{lb} = T_r \cdot T_b = 0,2 \cdot T_b \cdot 0,5$	$VAT_{lb} = VAT \cdot S_{lb} = T_r \cdot T_b = 0,1 \cdot 2T_b \cdot 0,3$
Tax on personal income $TPI$ , mln UAH	+	60 % — cities of regional value and districts 15 % — regional budget 20 % — Kyiv	60 % — cities of regional value and districts 15 % — regional budget 20 % — Kyiv	60 % — cities of regional value and districts 15 % — regional budget 20 % — Kyiv
The excise tax on excisable goods (products) produced in Ukraine $E_s$	-	The excise tax on retail sales of excisable goods (beer, alcoholic beverages, tobacco products, petroleum and others, fuel) 5 %	-	-

activity [13]. It indicates the efficiency of this method for solving such problems.

A simulation model of the dynamics of regional financial resources using the example of the local budget of Kharkov is built to simulate scenarios. To build the model, we used data of Main Department of Statistics in Kharkov Oblast, Main Department of the State Treasury of Ukraine in Kharkov region, Department of Budget and Finance of the Kharkov City Council, Main Department of the Ministry of income and fees in Kharkov for the years 2011–2014 and in whole Kharkov Oblast for the years 2006–2011. A simulation model was implemented in the Vensim medium 5,7 a<sup>4</sup>.

The diagram of causality simulation model is shown (Figure 3).

Dependences used in the simulation model were evaluated using the historical data and are shown (Table 2).

An evaluation of the possible effect of the introduction of the retail sales excise tax of excisable goods was carried out on the basis of forecasting enterprises' retail

turnover in the region, taking into account the proportion of Kharkov population. The relevant information about the dynamics of indicators for the 1st quarter of 2015 was taken into account in calculations for the perspective period of 2015–2017. Variables that are not listed in the Table 2 were modeled as normally distributed random variables with the appropriate parameters.

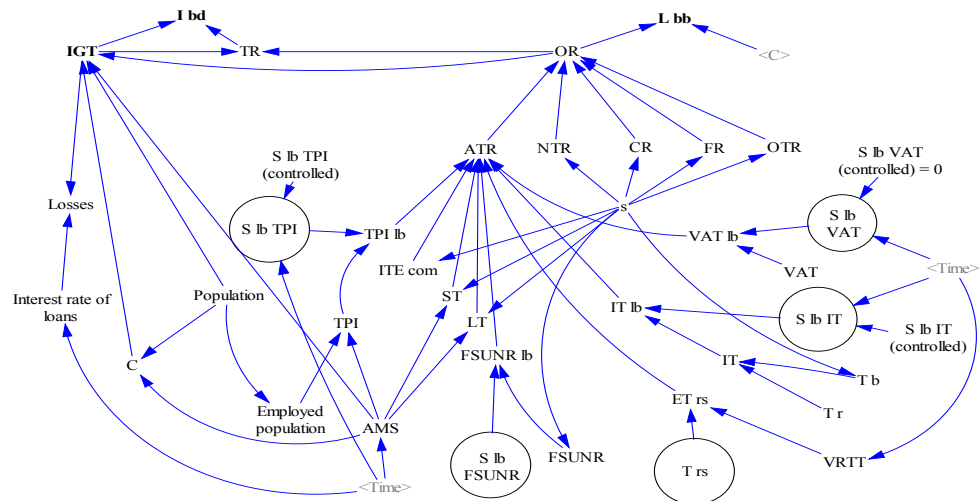
The amount of inter-governmental transfers is adjusted by the average rate of interest on loans (18 % in 2011, 30 % in 2015) for the calculation of the losses associated with time-consuming inter-budgetary relations, which are on the average from 1 to 3 months of the year.

Considering a short length of the retrospective period and the possible random deviations in obtaining an estimate of the resulting values, each scenario was simulated several times at different values of the random variables. The results were processed using the tool «Data Analysis» MS Excel 7.0.

The simulation results are shown in Table 3–4.

Volumes of securing tax revenues for the budget of Kharkov depending

<sup>4</sup> The Ventana's modeling environment. Vensim® PLE for Windows, Version 6.1c. URL: <http://vensim.com/vensim-software>.



Note. Designations of the variables correspond to the table 1; parameters of scenarios identifies: S lb TPI – share of tax on personal income for the regional budget; S lb IT – share of total tax fixing for the regional budget; S lb FSUNR – share of FSUNR for the regional budget; S lb VAT – share of VAT for the regional budget «controlled» means that the variable is a parameter of simulation.

Figure 3. The structure of the simulation model of the tax component of the regional fiscal policy adjustment using the example of Kharkov

Table 2

## Basic relations of the simulation model

Variable	Function	R <sup>2</sup>
The average monthly salary (AMS)	$y = 633,3\ln(t) + 2041$	0,97
Individual income tax	$y = 0,30955 \text{ AMS}^{1,1007} \text{ Employed population}^{0,00228}$	0,95
Local taxes and fees	$y = 1337 \ln(\text{AMS}) - 10279$	0,98
Single tax	$y = 1303 \ln(\text{AMS}) - 10032$	0,98
The volume of retail trade turnover	$y = 0,53(563,81 \ln(t) + 2252,3)$	0,99
Costs of regions	$y = 0,45769 \text{ AMS}^{1,182742} \text{ Population}^{-0,37}$	0,87
Intergovernmental transfers	$y = 0,45793 \text{ AMS}^{1,00286} \text{ Population}^{0,01585}$	0,83
Population	$y = 1444630 + 240t$	-

Note. t — time variable (t = 1 matches year 2011).

Table 3

## The results of modeling scenarios of financial resources decentralization on the example of Kharkiv

Criteria	Scenarios	Years						
		2014	2015		2016		2017	
1	2	3	4		5		6	
Budget's dependence index, %	Actual value	0,24	$\bar{y}$	$\sigma_e$	$\bar{y}$	$\sigma_e$	$\bar{y}$	$\sigma_e$
	scenario 1		33,95	0,47	34,99	0,62	36,93	0,3
	scenario 2		40,05	0,49	40,83	0,63	42,61	0,29
	scenario 3		20,96	0,41	21,62	0,59	23,89	0,76
	scenario 4		20,15	0,21	20,32	0,36	21,92	0,69
Level of budget balance, %	Actual value	0,81						
	scenario 1		66,05	0,47	65,01	0,62	63,07	0,3
	scenario 2		59,95	0,49	59,17	0,63	57,39	0,29
	scenario 3		79,90	0,63	78,69	0,69	76,19	0,81
	scenario 4		82,32	0,63	80,93	0,71	78,33	0,83
Losses mln. UAH	Actual value	98,76						
	scenario 1		188,96	2,55	209,89	3,51	241,64	2,05
	scenario 2		221,83	2,70	243,21	3,76	278,16	1,87
	scenario 3		117,31	2,09	129,20	3,37	156,11	4,88
	scenario 4		114,98	0,74	122,82	1,69	143,46	4,35

Note.  $\bar{y}$  — the average values for the series of simulation experiments;  $\sigma_e$  — standard error of mean.



Table 4

## Scenario options of securing tax revenue for the budget of Kharkov, mln uah

Indicators	2015		2016		2017	
	Forecast	Forecast error	Forecast	Forecast error	Forecast	Forecast error
Common for all scenarios						
TR	7 189,34	25,869	7 638,59	13,506	8 050,59	8,285
ITE com	13,35	0,980	14,41	0,570	13,28	1,222
ST	426,79	3,049	470,33	4,502	511,21	3,557
LT	447,68	3,701	497,60	4,266	540,95	5,119
TPI	2 927,37	9,412	3 049,15	10,125	3 152,46	12,876
IT	1 578,76	50,967	1 658,65	40,807	1 716,24	56,287
VAT	2 157,14	69,825	2 266,59	55,905	2 345,49	77,114
ET rs	134,29	0,944	138,66	0,702	142,35	0,511
Scenario 1						
IGT	2 415,16	33,364	2 663,03	46,936	2 976,37	24,054
OR	4 697,33	33,364	4 946,93	46,936	5 065,93	24,054
TPI lb	2 195,53	9,412	2 286,86	10,125	2 364,34	12,876
FSUNR lb	433,96	10,260	419,16	7,963	419,36	9,143
Losses	188,09	2,598	208,44	3,674	241,61	1,953
Scenario 2						
IGT	2 848,46	34,697	3 107,19	47,949	3 426,60	22,988
OR	4 264,03	34,697	4 502,77	47,949	4 615,70	22,988
TPI lb	1 756,42	8,124	1 829,49	9,257	1 891,47	10,653
FSUNR lb	301,59	7,140	293,21	5,842	294,18	6,677
Losses	221,83	2,702	243,21	3,753	278,16	1,866
Scenario 3						
IGT	1 506,28	26,810	1 650,60	43,092	1 923,12	60,082
OR	5 683,06	44,646	5 988,00	52,664	6 127,47	65,305
TPI lb	1 756,42	8,124	1 829,49	9,257	1 891,47	10,653
FSUNR lb	301,59	7,140	293,21	5,842	294,18	6,677
IT lb	321,34	8,768	336,29	6,948	342,29	11,760
VAT lb	1 097,70	30,031	1 148,93	23,796	1 169,47	40,279
Losses	117,31	2,088	129,20	3,373	156,11	4,877
Scenario 4						
IGT	1 476,42	9,528	1 569,15	21,614	1 767,20	53,679
OR	5 855,23	44,621	6 158,53	53,978	6 299,20	66,450
TPI lb	1 756,42	8,124	1 829,49	9,257	1 891,47	10,653
FSUNR lb	430,84	10,201	418,87	8,346	420,26	9,538
IT lb	803,34	21,921	840,74	17,369	855,73	29,401
VAT lb	658,62	18,019	689,36	14,278	701,68	24,168
Losses	114,98	0,742	122,82	1,692	143,46	4,358

on four scenarios, and losses incurred in transferring of budgetary funds are presented in Table 4.

8. An analysis of the simulation results shows that in scenario 2 (government) the budget dependence index and the level of the budget balance deteriorated in comparison with pre-existing conditions in 2014 (Figure 4, 5). Also, the losses linked with time delays of transfers significantly increase. The tax revenue from the profits

of enterprises do not compensate budget losses caused by the reallocation of the on individual income tax. The role of the retail sales excise tax in general is extremely small, its share in its own budget revenue is of 2,7-2,8 %.

According to Figure 4, 5, Table 3-4 and the key performance indicators (the budget dependence index and the level of the budget balance) scenario 4 is the most efficient of the options.

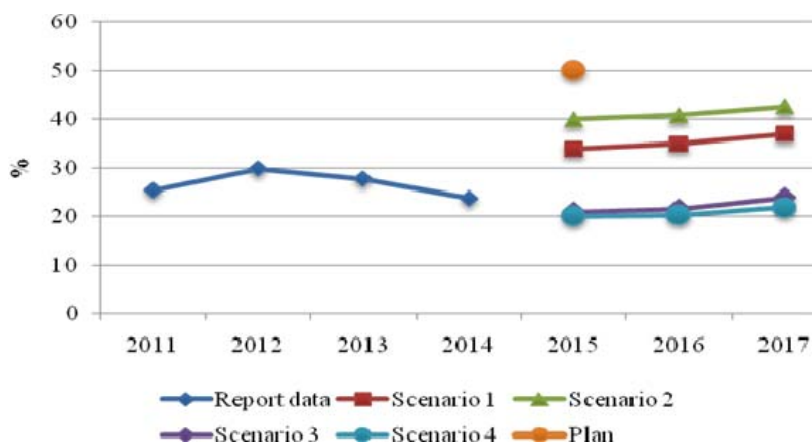


Figure 4. Budget's dependence index dynamics under different scenarios of tax revenue allocation between the budgets of different levels (for example, Kharkiv)

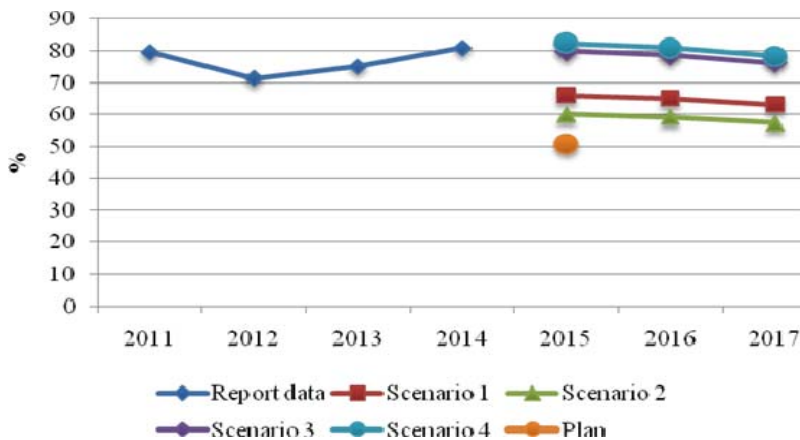


Figure 5. The level of the budget balance dynamics under different scenarios of tax revenue allocation between the budgets of different levels (for example, Kharkiv)

However, in general, the dynamics of these indicators is negative, due to the growing trend towards deterioration of macroeconomic indicators (reduction of the gross regional product, decline in industrial production, significant decline in real wages and purchasing power, and others). Therefore, the implementation of fiscal decentralization only fails without a number of reforms in the sphere of fiscal decentralization, deregulation and business development, regional policy, and anti-corruption reforms.

Empowerment of local governments, transfer of some powers to the field will stimulate development of small businesses, industries, whereby one observes an increase in the share of own and fixed sources of income in the local budgets and reduction of the share of transfers.

Partial compensation is made in possible to achieving an increase in the share of local budgets in the corporate income tax to 20 % while increasing the share of the fee for special use of natural resources (as in the third scenario). Improvement of budget dependence and budget balance indices in comparison with the retrospective period is achieved in the fourth scenario.

**Conclusions.** Thus, as a result of studies the impact of regional fiscal policy in the context of decentralizing financial self-sufficiency of the regions is substantiated. The methodical approach to modeling scenarios of the tax component of adjusting the regional fiscal policy, which consists of five interrelated sequential steps (setting goals; building a model of the tax component of adjusting the regional fiscal policy; identification of the factors influencing the financial sustainability of regional development; identification of scenarios of tax revenue allocation between the budgets of different levels; consideration of potential risks; forming performance criteria of financial resource decentralization and checking them for

scenario compliance; scenario modeling; selection of the most rational scenario in accordance with the economic, social, and organizational effectiveness.

In order to identify the most effective options for the tax component of adjusting the regional fiscal policy, four possible scenarios have been considered: the scenario for 2011–2014 years; the government scenario for 2015; 2 scenarios proposed by the authors in terms of securing a share of national taxes to local budgets. For each scenario risks and related loss of budgetary funds are taken into account: time, transactions, risks of corruption.

A simulation model of the dynamics of financial resources in the region using the example of the local budget of Kharkov is built in the Vensim medium in order to simulate scenarios.

Modeling proposed options of scenarios shows that in scenario 2 the budget dependence index and the level of the budget balance have deteriorated in comparison with pre-existing conditions in 2014. The improvement of budget dependence and budget balance indices in comparison with the retrospective period is achieved in the fourth scenario, in which the most active regulator acts as a tax component of fiscal policy. The volume and proportion of inter-governmental transfers and the related losses reduce. Legislative consolidation of the responsibility for implementing the reallocating functions will enhance their effectiveness.

Thus, formation of a rational structure of the revenue part of local budgets requires an increase in the share of tax revenue with a corresponding decrease in the share of transfers. The list of taxes, partly belonging to local budgets should include primarily those taxes which the tax base can be influenced by local authorities.

Further investigation of this issue lies in developing the mechanism of formation of regional financial self-sufficiency on the principles of fiscal federalism.

**Список использованной литературы**

1. Блэк Дж. Экономика = Originally published by Oxford University press. Толковый словарь : англ.-рус. / Дж. Блэк ; общ. ред. И. М. Осадчей. — М. : Инфра-М : Вест Мир, 2000. — 840 с.
2. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. — М. : Инфра-М, 1999. — 479 с.
3. Иванова О. Ю. Формування потенціалу саморозвитку регіонів України в контексті трансформаційних процесів : монографія / О. Ю. Иванова. — Харків : ІНЖЕК, 2014. — 304 с.
4. Подгорный В. В. Государственное регулирование хозяйственной деятельности регионов: состояние, проблемы, перспективы : монография / В. В. Подгорный. — Донецк : ВІК, 2009. — 463 с.
5. Карасев М. Н. Налоговая политика и правовое регулирование налогообложения в России / М. Н. Карасев. — М. : Вершина, 2004. — 224 с.
6. Державна регіональна політика України : особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія. — Київ : НІСД, 2007. — 768 с.
7. Татаркин А. И. Саморазвивающиеся регионы в экономической системе России / А. И. Татаркин, Д. А. Татаркин // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. — 2008. — № 11. — С. 4–10.
8. Налогово-бюджетные аспекты регионального развития : монография / И. А. Майбууров, И. В. Ярошенко, Ю. Б. Иванов [и др.] ; под общ. ред. Ю. Б. Иванова. — Харків : ІНЖЭК, 2013. — 344 с.
9. Oates W. Fiscal Federalism / W. Oates. — New York : Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972. — 517 p.
10. Грiневська С. М. Модернізація національної економіки шляхом забезпечення саморозвитку регіонів / С. М. Грiневська // Актуальні проблеми економіки. — 2012. — № 11 (137). — С. 169–174.
11. Морган Б. Г. Современные тенденции формирования межбюджетных трансфертов в структуре доходов бюджетов РФ / Б. Г. Морган, С. С. Самойлова, А. Ю. Федорова // Социально-экономические явления и процессы. — 2013. — № 3 (049). — С. 117–121.
12. Каспрук А. Ю. Доходи місцевих бюджетів: проблеми забезпечення та резерви збільшення / А. Ю. Каспрук // Економічні науки. Сер.: Облік і фінанси. — 2012. — Вип. 9 (2). — С. 60–70.
13. Shock to the System: How can Land Value Taxation change the Face of Cities? [Electronic resource] / G. Tsaples, E. Pruyt, A. Kóvári, Ch. Vasilopoulos // Proceedings of the 31st International Conference of the System Dynamics Society. 2013. Cambridge, Massachusetts, USA. — Mode of access : <http://www.systemdynamics.org/conferences/2013/proceed/papers/P1243.pdf>.

**References**

1. Blak J.; Osadchaya I. M. (ed.). *Ekonomika. Tolkovyi slovar'* [Economic Dictionary]. Originally published by Oxford university press. Moscow, Infra-M Publ., Ves' Mir Publ., 2000. 840 p.
2. Raizberg B. A., Lozovskii L. Sh., Starodubtseva E. B. *Sovremenniy ekonomicheskii slovar'* [Modern Economic Dictionary]. Moscow, Infra-M Publ., 1999. 479 p.
3. Ivanova O. Yu. *Formuvannya potentsialu samorozvitku regioniv Ukraini v konteksti transformatsiinykh protsesiv* [Formation of self-development potential in Ukraine regions in the context of transformation processes]. Khar'kiv, INZHEK Publ., 2014. 304 p.
4. Podgorniy V. V. *Gosudarstvennoe regulirovanie khozyaistvennoi deyatel'nosti regionov: sostoyanie, problemy, perspektivy* [Governmental regulation of regional economic activities: state, problems, prospects]. Donetsk, VIK Publ., 2009. 463 p.

5. Karasev M. N. *Nalogovaya politika i pravovoe regulirovanie nalogooblozheniya v Rossii* [Tax policy and legal regulation of taxation in Russia]. Moscow, Vershina Publ., 2004. 224 p.
6. Varnaliya Z. S. (ed.). *Derzhavna regional'na politika Ukraïni : osoblivosti ta strategichni prioriteti* [State regional policy of Ukraine: features and strategic priorities]. Kiiv, NISD Publ., 2007. 768 p.
7. Tatarkin A. I., Tatarkin D. A. Self-developing regions in economic system of Russia. *Federativnye otnosheniya i regional'naya sotsial'no-ekonomicheskaya politika = Federal relations and regional socio-economic policy*, 2008, no. 11, pp. 4–10. (In Russian).
8. Maiburov I. A., Yaroshenko I. V., Ivanov Yu. B. *Nalogovo-byudzhethnye aspekty regional'nogo razvitiya* [Tax-budget aspects of regional development]. Khar'kiv, INZhEK Publ., 2013. 344 p.
9. Oates W. *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972. 517 p.
10. Grinevs'ka S. M. National Economy modernization by supporting regions self-development. *Aktual'ni problemi ekonomiki = Actual Problems of Economics*, 2012, no. 11 (137), pp. 169–174. (In Ukrainian).
11. Morgan B. G., SamoiloVA S. S., Fedorova A. Yu. Modern tendencies of shaping inter-budget transfers in the revenue structure of the RF budgets. *Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy = Social and economic phenomena and processes*, 2013, no. 3 (049), pp. 117–121. (In Russian).
12. Kaspruk A. Yu. Income of local budgets: problems of and reserves increase. *Ekonomichni nauki. Seriya: Oblik i finansy = Economic Science. Part: Accounting and Finance*, 2012, iss. 9 (2), pp. 60–70. (In Ukrainian).
13. Tsaples G., Pruyt E., Kóvári A., Vasilopoulos Sh. Shock to the System: How can Land Value Taxation change the Face of Cities? *Proceedings of the 31st International Conference of the System Dynamics Society*, 2013. Cambridge, Massachusetts, USA. Available at: <http://www.systemdynamics.org/conferences/2013/proceed/papers/P1243.pdf/>.

### Информация об авторах

Иванова Ольга Юрьевна — кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник, Научно-исследовательский центр индустриальных проблем развития Национальной академии наук Украины, 61022, Украина, г. Харьков, пл. Свободы, 5, Госпром, подъезд 7, этаж 8, e-mail: laptevaou@gmail.com.

Полякова Ольга Юрьевна — кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник, Научно-исследовательский центр индустриальных проблем развития Национальной академии наук Украины, 61022, Украина, г. Харьков, пл. Свободы, 5, Госпром, подъезд 7, этаж 8, e-mail: polya\_o@ukr.net.

### Authors

Olga Yu. Ivanova — PhD in Economics, Assistant Professor, Senior Research Worker, Research Center of Industrial Problems of Development of National Academy of Sciences of Ukraine, 5 Svoboda Squ., Gosprom, entr. 7, floor 8, 61022, Kharkov, Ukraine; e-mail: [polya\\_o@ukr.net](mailto:polya_o@ukr.net).

O. Yu. Polyakova — PhD in Economics, Assistant Professor, Senior Research Worker, Research Center of Industrial Problems of Development of National Academy of Sciences of Ukraine, 5 Svoboda Squ., Gosprom, entr. 7, floor 8, 61022, Kharkov, Ukraine; e-mail: [polya\\_o@ukr.net](mailto:polya_o@ukr.net).

УДК 336.226.12

DOI [10.15826/jtr.2016.2.1.016](https://doi.org/10.15826/jtr.2016.2.1.016)**Yong Fan***Central University of Finance and Economics (CUFE),  
Beijing, P. R. China*

## **EFFECT OF CORPORATE INCOME TAX AND MARKETIZATION DEGREE ON CAPITAL STRUCTURE OF CHINESE LISTED COMPANIES**

**ABSTRACT.** Using the 2008 corporate income tax reform as an opportunity, this paper constructs a Panel DID model to study the effect of corporate income tax and the degree of marketization on capital structure. Based on the 2008 Enterprise Income Tax Reform in China, accompanying with both rise and fall in the tax rate, the paper tests the adaptability of the Modigliani & Miller theory, and develops a capital structure theory in the context of China. Author's used the financial data of 206 Chinese listed companies from 2002 to 2012. The financial data of listed companies were mainly taken from Xenophon database and GuoTaian database. The marketization index data were obtained from The Marketization Index in China: 2011 Report for the Relative Marketization Process in Various Regions. Industries was classified according to the Global Industry Classification Standard (GICS) and test the sensitivity of the capital structure to exogenous corporate tax rate change in different industries. The empirical results show that: firstly, the higher the degree of marketization is, the more significant the tax shield effect is; secondly, compared to the corporate income tax, differences in the degree of marketization exert a more significant effect on the corporate capital structure; thirdly, because of the long existence of tax incentives, debt tax shield is not significant in people's livelihood industries and information technology industry; Fourthly, given the upward trend in the overall asset-liability ratio of Chinese companies, in order to control companies' financial risk, we recommend to foster market reform and the use corporate income tax incentives where necessary. The results of research will provide a reference for future marketization reform and tax policies in different industries in China.

**KEYWORDS:** Corporate income tax, corporate income tax reform, marketization, capital structure.

**Юн Фань***Центральный Университет Финансов и Экономики,  
г. Пекин, Китай*

## **ВЛИЯНИЕ КОРПОРАТИВНОГО НАЛОГА НА ПРИБЫЛЬ И УРОВНЯ МАРКЕТИЗАЦИИ НА СТРУКТУРУ КАПИТАЛА ПУБЛИЧНЫХ КОМПАНИЙ КИТАЯ**

**АННОТАЦИЯ.** В статье анализируются данные об изменении структуры капитала компаний в связи с реформой корпоративного налога на прибыль, акции которых обращаются на бирже. Изучается влияние степени маркетизации экономики в регионах на структуру капитала компаний, расположенных в них. Реформа налога на прибыль проводилась в 2008 г., ее результатом должно было стать постепенное (в течение 5 лет) снижение налога для большинства компаний с 33 до 25 %, а также повышение налога для части компаний с 15 до 25 %. Анализ изменения структуры капитала компаний вследствие повышения (понижения) налога на прибыль позволил подтвердить применимость теоремы Модильяни-Миллера и развить теорию структуры капитала применительно к условиям Китая. Для анализа использовались данные о структуре капитала 206 компаний, акции которых обращались на бирже в 2002–2006 и 2008–2011 гг. В выборку попали 75 компаний, у которых эффективная ставка налогов увеличилась, и 131 компания, у которых она снизилась. Информация о их финансовых результатах была получена из баз данных Xenophon и Guotai. Результаты анализа подтвер-



дили гипотезу о том, что степень рыночности экономики и изменение налога на прибыль влияют на структуру капитала, что позволило сделать следующие выводы: во-первых, повышение степени маркетизации, увеличивает экономию на налоговых выплатах, возникающую при реструктуризации капитала компании; во-вторых, рост степени маркетизации региона, увеличивая экономию на налоговых выплатах приводит к росту радикальных вариантов налогового планирования, используемых публичными компаниями; в-третьих, по сравнению с изменением ставки налога на прибыль, степень маркетизации оказывает более существенное влияние на структуру корпоративного капитала; в-четвертых, из-за долгосрочного существования налоговых льгот, экономия на налоговых выплатах не имеет большого значения в отраслях производства потребительских товаров, здравоохранении и информационных технологиях. Отношение активов к пассивам китайских публичных компаний имеет тенденцию к увеличению, что, с одной стороны, отражает рост эффективности использования финансовых рычагов, а с другой — повышает операционные риски. Следовательно, в целях контроля финансовых рисков компаний необходимо стимулировать рыночные реформы и по возможности использовать льготы по налогу на прибыль.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** налог на прибыль корпораций, реформирование налога на прибыль корпораций, маркетизация, структура капитала.

### Introduction

Capital structure, also known as the financing structure, is the value of composition and proportion relation of the long-term debt capital and equity capital. Differences in capital structures reflect the diversities in financial leverage and operating risk. For a long time, due to the strict approval process of bank loans, the relatively underdeveloped bond market and firms' preference in equity financing, the average asset-liability ratio of listed companies in China is lower than that of those listed in the more matured market in developed countries. In recent years, Chinese enterprises' asset-liability ratio rose from 48,76 % in 1993 to 86,76 % in 2010, and the uneven distribution among regions and industries is being exacerbated. In 2010, for example, the ratio of Beijing (90,29 %), the highest one, was around 1,93 times of that of Shaanxi (46,72 %), the lowest one. The ratio of the financing and insurance industries (93,49 %), the highest one, was 2,49 times of the ratio of the media and cultural industries (37,57 %), the lowest one<sup>1</sup>. However, the debt ratio should not be too high or too low, or it will be harmful to the corporate capital structure, and thus

negatively affect the competitiveness and sustained development of enterprises.

Among all external factors that affect the capital structure, income tax burden has been widely acknowledged as one of the most important factors. Modigliani & Miller [1] who proposed the famous MM corporate tax model believe that, in the existence of corporate income tax, liabilities will increase corporate value as the interest reduces the tax. For investors, that means more distributable operating revenue. Many Chinese scholars have studied the adaptability of the theory in China. However, these studies fail to consider the institutional environment properly. The corporate income tax reform in 2008 reduced most of the corporations' tax rate from 33 % to 25 %. At the same time, the tax rate for those whose previous rate was 15 % would be gradually increased to 25 % in a span of 5 years. The reform, accompanying with both rise and fall in the tax rate, not only provides an excellent sample to test the adaptability of the MM theory, but also supplies a good opportunity to develop a capital structure theory that fits the context in China. Another external factor that significantly affects the corporate capital structure is the degree of marketization in the region where the corporation is located. As Myers (2003) stated, the institutional arrangements and financial

<sup>1</sup> Statistical Yearbook of the China Securities and Futures / China Securities Regulatory Commission, Xuelin Press, 2011.

markets in different countries may present core varieties, resulting in the fact that the theory of capital structure cannot be simply applied to other countries. In China's process of transiting toward market economy, the boundaries between government and market are blurred, and thus the corporate finance behaviors are irrational and distorted. In the context of contemporary situation in China, it is really worthy to study the impact of the changes in corporate income taxes and the degree of marketization on firms' leverage decisions.

### **Literature Review**

Modigliani & Miller [1] put forward the corporate tax MM Theorem, namely the debt tax shield: as debt interests are tax deductible expenses and, thus, reduce the income tax expense, the optimal leverage should be 100 %. Therefore, when the corporate income tax rate changes exogenously, firms are motivated to adjust their capital structure to maximize the value of the tax shield. The Miller model of the corporate income tax [2] also indicates that the higher the corporate income tax rate is or the larger the debt size is, the greater the value of the debt tax shield is, and the more likely firms are prone to debt financing. Apparently, these theories cannot explain firms' financing behavior perfectly, because the assumptions underlying the theories are very strict. Thereafter, in terms of the capital structure researchers try to release the assumptions. Two schools came into existence: the tax differential school (Farrar, 1967; Brennan, 1978) and the financial distress school (Altman, 1968; Betker, 1978). These two schools were later combined into the trade-off theory with the representative of Robichek (1967), Myers (1984), Scott (1976), and so on. According to the trade-off theory, the optimal capital structure is the balance point between the tax benefit of debt financing and the cost of bankruptcy. Since the 1970s, with the development of information asymmetry theories, new capital structure theories appear, such as the financial pecking order theory Myers [3], the agency cost theory (Jensen &

Mecking, 1976; Stulz, 1990; Dewatripont & Tirole, 1994) and the signal theory (Ross, Leland & Pyle, 1977). The new theories laid more focus on subjective factors like corporate governance and information conduction. While the traditional MM theorem constructs the foundation for studies on tax shield effects, the trade-off theory and the financing pecking order theory are important references when we are constructing the regression analysis model. Previous research studies on the relationship between debt tax shields and capital structure usually control the size of the company, profitability, growth opportunities, asset structure, governance structure, etc. However, the results are contradictory. Davis (1987), Fischer, Heinkel & Zechner (1989) and Xia Li (2008), etc. conclude that the debt tax shield effect is not significant or weakly significant. On the contrary, Mackie-Mason [4], Givoly, Hayn, Ofer, Sarig [5], Genfu Feng (2000) and Zhiqiang Wang (2003) find that the debt tax shield and debt ratio are significantly and positively correlated. Some researchers believe that the external environment may be an important reason for the contradictory conclusions in the study on capital structure (Rajan & Zingales [6]; Booth, et al, 2001; Fan et al, 2010). In China, the degree of marketization is a non-ignorable institutional factor in the study of firm's leverage decisions. Jie Zhang (2000), Junxiong Fang [7], and Wei Jiang & Bin Li [8], in terms of the nature of property rights, find that state-owned enterprises get more loans with longer terms than non-state-owned enterprises. From the perspective of political connections, Justin Lin and Li Zhi Chan (2004), Jianhua Guo and Xingqiang Du (2011) find that, while political connections bring more debt financing to the enterprises, they also bring heavier policy burden to the enterprises. From the perspective of law and finance, Mingguai Yu and Hongbo Pan [9] conclude that the more effective the regional legal system and finance system, the less loans enterprises are granted and the shorter the loans' terms are. They attribute this fact to the local government's intervention on banks' loan policies. These research

studies select a particular aspect of the marketization process (such as the nature of property rights) and study its effect on capital structure, in the context of «soft budget constraint»<sup>2</sup>. So far, there are only two research works that study the impacts of marketization, as a whole, on capital structure. Zheng Sun, Fengwei Liu and Zengquan Li [12] use panel data and find that the higher the degree of marketization in the region where the company is located is, the lower the proportion of long-term debt is. Fuxiu Jiang and Jicheng Huang [13] find that the faster the degree of marketization increases, the faster the capital structure adjustment is, and the lower the degree of deviation from the target capital structure is. However, both studies have neglected the impact of debt tax shield on capital structure. As Miller said, the tax is always a unique factor in finance. Missing them will result in biased estimates.

We find that most of above research works do not take into account the 2008 corporate income tax reform, which is an important policy change (for example, Xiaoyue Chen & ChenLi, 1995; Zhengfei Lu & Yu Xin, 1998; Xixi Hong & Yifeng Shen, 2000; Changjiang Lv & Kemin Wang, 2002). Yuetang Wang, Liang liang Wang and Yang Peng [14] is the single research that relates the 2008 reform with the capital structure. They study the relations among the nature of property rights, debt tax shield and capital structure. They find that state-owned property rights and non-state-owned property rights exert different effects on the debt tax shield. Unfortunately, Yuetang Wang et al only select data in 2006

---

The «soft budget constraint» is put forward by Kornai [10]. It refers to the fact that, under political intervention, creditors are unable to enforce firms to do bankruptcy liquidation when they fail to pay principals and interests on time. In that case, firms' budget constraints are soft. Yifu Lin et al [11] and Tao Li (2004) demonstrate the existence of «soft budget constraint». The «hard budget constraint» refers to the fact that when the enterprise fails to pay principals and interests on time, creditors can exert control rights on managers, which constrains the operation of the firms to some extent (Grossman & Hart, 1982). In their empirical research, Lang, Ofek&Stulz (1996) found that debt financing can reduce improper investment and improve the efficiency of operation.

and 2008 to conduct multiple regression analysis. They ignore the heterogeneous factors caused by the time variation and the lag effect of corporate financing decisions on the exogenous tax rate change. According to Fang Wang (1999) and Yanming Wang [15], changes in capital structure are mainly influenced by the actual effective tax rate (ETR). Even so, Yuetang Wang et al still use the change of statutory tax rate (MTR) as the dummy variable of tax rate change. Moreover, like the other researchers, they control the industry effect, but fail to reveal the industry effect caused by the impact of debt tax shield on asset structure.

Yuhan Chen (2005) uses 680 A-share listed company's financial data as a sample and find apparent potential tax shield effect in most companies, showing that further debt financing is feasible. Dengta Chen et al (2011) use a yield curve model for marginal debt tax shield, and conclude that Chinese listed companies are conservative in leverage decisions. As a result, the value of debt tax shield they can acquire is low, and the space for further debt financing is big. In regard of the background that Chinese listed companies use financial leverage insufficiently and thus gain less benefits from tax shield effect than the listed companies in developed countries, will the corporate capital structure be influenced by the 2008 corporate income tax reform and the different degree of marketization among different regions across the country? And will the influence be the same in different industries? Taking the opportunity of the 2008 corporate income tax reform, we use the financial data of Chinese listed companies from 2002 to 2012 and apply the effective tax rate (ETR) theory and panel data mixed effects model to reveal the impact of the marketization and corporate income tax on the capital structure. In addition, we classify industries according to the Global Industry Classification Standard (GICS) and test the sensitivity of the capital structure to exogenous corporate tax rate change in different industries. We hope our research will provide a reference

for future marketization reform and tax policies in different industries

## Research Design

### 1. Theoretical Assumptions.

**1.1. Debt Tax Shield.** As a result of the 2008 corporate income tax reform, nearly all Chinese enterprises experienced one of the two types of tax rate change:

- enterprises whose original tax rate was 33 % now enjoy a reduced tax rate of 25 %;
- enterprises whose original tax rate was 15 % now suffer an increased tax rate of 25 %.

The later group are mainly foreign-invested enterprises, as well as those who enjoyed industrial or regional beneficial tax rate. Changes in statutory tax rate would certainly affect the effective tax rate. According to MM theorem and the «Differential Taxation Hypothesis», since debt interests are tax deductible expenses, decrease (increase) in the effective tax rate will result in the fall (rise) of the value of the debt tax shield. This will accordingly reduce firms' enthusiasm to borrow capital and make financial leverage lower (higher) than it was before the reform. In addition, taking into account the fact that the asset-liability ratio of Chinese enterprises has long been lower than that of enterprises in developed countries, if the efficiency of operation is improved, firms' ability to use financial leverage will be further enhanced.

Hypothesis 1. After the 2008 corporate income tax reform, companies whose effective income tax rates (ETR) are increased will enhance their financial leverage, while companies whose effective income tax rates are decreased will reduce their financial leverage.

Hypothesis 2. With the increase in firms' ability to use leverage, their asset-liability ratios are rising gradually.

**2. Marketization.** Current research studies show that, in the context of imperfect market system, banks' lending behavior becomes irrational and distorted (Demirgu-Kunt & Maksimovic, 1999; Giannetti, 2003). Chinese banks are always willing to provide more debt financing to

the state-owned listed companies. As a result, state-owned companies keep excessive debt while non-state-owned companies suffer difficulties in debt financing. This fact makes the capital allocation in the market deviated from the optimal result. Therefore, in the regions where the government and enterprises are closely related, and the degree of marketization is relatively low, the «soft budget constraint» exists and companies do not have strong incentive to adjust their capital structure to respond to exogenous tax rate changes. On the contrary, in the regions where there is less governmental intervention and the development of the market is sound, companies' competition is intensive. Leverage governance is widespread. Thus, listed companies in these regions are more sensitive to exogenous tax rate changes.

Hypothesis 3. The higher the degree of regional marketization, the more sensitive the listed companies in that jurisdiction are to exogenous tax rate changes and the more radical and the greater their capital structure adjustments are.

**1.3. Industry Effect.** Ferri & Jones (1979) believe that, since firms in the same industry rely on similar technology and face similar costs in raw materials and labor their business risks and asset-liability ratios are similar. Many other research works also find a significant difference in the capital structure of firms in different industries (Belkakoui, 1975; Errunza, 1979; Aggarwal, 1990; Juan, Yang Fenglin, 2002; Guo Pengfei SUN Pei-yuan, 2003). In China, due to the prevalence of tax incentives concerning tax rates, tax base, etc., many firms' effective tax rates are lower than their statutory tax rates. Therefore, the debt tax shield effect is limited.

Hypothesis 4. In industries (such as industries concerning public well-being and high-tech industry) where there are many tax incentive policies, the debt tax shield effect is negligible.

## 2. Sample and data source

**2.1. Sample Period.** The new tax law was passed in 2007. Since it was not effective this year, the new tax rate and other provisions



should not have a material influence on the related firms. However, research works show that the listed companies with tax reduction expectations had already conducted earnings management to avoid tax in that year. Therefore, we exclude the 2007 data because they blend the effects before and after the reform. To compare the impact of the debt tax shield on the capital structure before and after the tax reform, we divide the sample into two observation periods: period before the reform and period after the reform. Period before the reform is identified as the control period. We select the period of 2003–2006 as the control period for two reasons. First, according to the Document No. 99 (2000) issued by Chinese Ministry of Finance, A Notice on Seriously Implementing the State Department's Document «A Notice on Correcting Local Governments' Collect-and-Return Tax Policy», all «collect-and-return» preferential taxation policies to listed companies should be ended by January 1, 2002. Second, some variable index needs to use first-order lag data. We select the period of 2008–2011 as the sample period after the reform.

**2.2. Sample Screening.** By the end of 2010, were 2114 listed companies in Chinese A-share market. On this base, we conduct the following screening process:

- eliminate 36 financial insurance companies;
- eliminate 886 companies who did their IPOs after 2002;
- eliminate 416 companies whose shares were trade-abnormal during 2002–2011, including ST companies, companies whose shares were suspended for listing and companies delisted;
- eliminate 404 companies which reported negative pretax income or income tax expense<sup>3</sup> in 2002 to 2011;
- eliminate 84 companies who changed either their GICS industry classifications or registered address;

<sup>3</sup> Cordes & Sheffrin (1981) and Mackie-Mason (1980) thought if a company's taxable income is non-positive, its marginal tax rate for debt interest deduction is zero, so the company is in a situation of Tax Exhausted, which means additional debt can't be tax deductible and the company lacks the tax incentives to increase debt.

- eliminate 82 companies where the required financial data is not complete or is abnormal.

The final sample consists of 206 listed companies (Table 1). Among them, 75 sample companies experienced an increase in their effective tax rate in 2002–2006 and 2008–2011, while 131 companies enjoyed a reduction in the same periods. The financial data of listed companies were mainly taken from Xenophon database and GuoTaian database. The marketization index data were obtained from The Marketization Index in China: 2011 Report for the Relative Marketization Process in Various Regions.

Table 1  
**Sample Screening Process and Number of Samples**

A-share listed companies (by the end of 2010)	2014
Finance and insurance firms	36
IPO after 2002	886
ST, Suspended for listing and delisted	416
Negative pretax income or income tax expense	404
GICS industry classification changes	84
Registered address changes	2
Financial data not complete or abnormal	82
Final Samples	206

### 3. Model & Variables.

The panel data estimation model has three types of effects: a mixed effect, a random effect and a fixed effect. Based on the nature of our samples, we choose the mixed effect model for regression analysis:

$$\begin{aligned}
 DAR = & \beta_0 + \beta_1 ETR + \beta_2 SIZE + \\
 & + \beta_3 ROA + \beta_4 Z + \beta_5 CASH + \\
 & + \beta_6 UNIQ + \sum \beta_i IND_i + \varepsilon; \quad (A)
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 DAR = & \beta_0 + \beta_1 ETR + \beta_2 DOM + \\
 & + \beta_3 ETR \cdot DOM + \beta_4 SIZE + \\
 & + \beta_5 ROA + \beta_6 Z + \beta_7 CASH + \beta_8 UNIQ + \\
 & + \sum \beta_i IND_i + \varepsilon. \quad (B)
 \end{aligned}$$

DAR is the variable to be explained. It is the asset liability ratio, a measure of firm's leverage (i. e., capital structure).  $DAR = \text{total liabilities} / \text{total assets}$ . There is no consensus on the measurement of firm's leverage. Early empirical researchers usually used total liabilities to compute the leverage, such as Fisher, Heinkel & Zechner (1989). However, Taub (1975) and Kane, Marcus & McDonald (1984) used the ratio of total liabilities to shareholders' equity. The former believed that both computations were similar in their rationality and could be converted to each other. But EINaggar (1996) pointed out that total liabilities contained non-interest debts which couldn't provide tax shields to the firms. Therefore, the use of interest-bearing liabilities would be more accurate. We use the asset-liability ratio because of the non-availability and incompleteness of data.

ETR is a dummy variable for the effective tax rate. In 2008, the enterprise income tax reform caused the change in statutory rates. However, firm's capital structure is mainly influenced by the effective tax rate. Besides, many listed companies use different statutory rates in parent and subsidiary companies. So, we refer to Porcano (1986), and calculate ETR in the form:  $ETR = \text{income tax expense} / \text{EBIT}$ . After eliminating the mixed effect of the data in 2007 and annual anomaly values ( $ETR > 1$ ), we calculated respectively the average effective tax rate in 2002–2006 and 2008–2011.  $ETR$  is 1 if  $ETR_{2008-2011} < ETR_{2002-2006}$  meaning the effective tax rate is reduced.  $ETR$  is 0 otherwise. According to Hypothesis 1, compared to the companies whose effective tax rates have increased, companies whose effective tax rates have decreased will obvious compress their debt size. So, we expected  $ETR^4$  coefficient to be negative. As we can see

(Table 2), from period 2002–2006 to period 2008–2011, the number of companies whose original tax rate fell in 0–10 %, 10–20 % and 20–30 % intervals increased, but the number of companies with more than 30 % original tax rates declined obviously. This fact shows that the reform did reduce firms' taxes.

Based on Model (A), Model (B) joins a dummy variable (DOM) for the degree of marketization. Marketization index refers to a comprehensive index which reflects the following situations in a specific region: relationship of local government and market, development of non-state-owned economy, product market, element market and market intermediary organizations, and the legal environment. If the sample company is registered in the province with higher degree of marketization, DOM is Otherwise, DOM is 0. Similar to the dummy variable  $ETR * YEAR$  for the effect of the reform,  $ETR * DOM$  is the product of the tax rate change and marketization degree. If a company's effective tax rate decreases and the company is registered in a province with high degree of marketization, the cross-term is 1. Otherwise, it is 0. We rank the provinces according to their average degree of marketization in 1997–2009. The top ten are specified as the region with higher degree of marketization. All the other provinces are specified as the regions with lower degree of marketization. Zhejiang province ranked the first. The top ten just included the four municipalities directly administered by the central government and all coastal provinces except Guangxi and Hainan provinces. Table 3 presents the degree of marketization for all provinces.

The other variables in the models are control variables. They are explained in the following paragraphs.

SIZE is the scale of a company. It is defined as the natural logarithm of total assets' carrying value at the end of each year. Many works (Taggart, 1977; Titman, Sheridan & Wessels [16]; Wald, 1999; Rajan & Zingales, [6] argue that the scale is a reverse proxy variable of bankruptcy probability. Large companies have more debts than small companies.

<sup>4</sup> There are four popular methods to compute ETR:  $ETR = \text{ITE (Income Tax Expense)} / \text{EBIT}$ , (Porcano, 1986);  $ETR = \text{ITE} / (\text{Pretax Profit} - \text{ITE} / \text{STR})$ ; (Porcano, 1986);  $ETR = (\text{ITE} - \text{Deferred Income Tax Liabilities}) / \text{EBIT}$ , (Stickney & McGee, 1982);  $ETR = (\text{ITE} - \text{Deferred Income Tax Liabilities}) / (\text{Pretax Profit} - \text{ITE} / \text{STR})$ , (Shevlin, 1987). Chinese listed companies used either Tax Payable Method or Tax Effect Method to account for income tax. Most companies used the Tax Effect Method, which led to very low deferred tax balance. In this case, we use the first ETR calculation method and do not consider the adjustment of deferred income tax liability.



Zhengfei Lu, Yu Xin (1998) proposed that big companies have the ability to diversify their operations or integrate their operations vertically, which makes their income more stable and enables them to keep more debts. After a study of 230 security issuances by 129 enterprises in 1950–1965, Baxter & Cragg (1970) found that the greater the scale of an enterprise was, the more it was prone to raise capital by issuing bonds (or by issuing various securities including preferred stock, convertible securities, and bonds). Therefore, we expect the SIZE coefficient to be positive.

ROA represents profitability. It is computed as the ratio of the net income and total assets, i. e., return on assets. Proxy variables available for profitability include return on equity, operating profit and marginal profit, etc. We choose ROA to ensure that the index calculation does not involve liabilities. According to the financing optimal sequence theory proposed by Myers [3], the stronger a firm's profitability is, the more it is prone

to conduct the lower cost internal financing instead of external financing. So, firms with high profitability will significantly reduce the level of debts. Timan & Wessels [16], Friend and Lang (1988) and Rajan & Zingales [6] also founded that profitability and financial leverage have negative correlation. We expect the sign of ROA to be negative.

Bankruptcy risk  $Z$ , computed as an amendment of  $Z$  value which measures a firm's possibility of bankruptcy each year.  $Z$  value (1968) was proposed by Altman. Graham [17] and Cbryanetal (2003) revised Altman's  $Z$  value. The revised  $Z$  value is computed as:  $Z = \text{total assets} / (3,3 * \text{profit before interest and tax} + \text{sales revenue} + 1,4 * \text{retained earnings} + 1,2 * \text{net working capital})$ . Liability results in a financial cost of paying the interest regularly and repaying principal when due. The revised  $Z$  value can be used to measure this cost. The smaller the value is, the better the firm's overall financial condition is, and the smaller the possibility of bankruptcy is. Thus, the firm is able to obtain more

Table 2

## ETR Distribution

ETR Distribution	2002-2006		2008-2011		Percentage Change, %
	Number of Companies	Percent of Sample, %	Company No	Percent of Sample, %	
$0 < \text{ETR} \leq 10$	11	5,34	14	6,79	1,46
$10 < \text{ETR} \leq 20$	73	35,43	89	43,20	7,77
$20 < \text{ETR} \leq 30$	60	29,13	82	39,81	10,68
$30 < \text{ETR} \leq 40$	53	25,73	16	7,77	-17,96
$\text{ETR} > 40$	9	4,37	5	2,43	-1,94
Total	206	100,00	206	100,00	-

Table 3

## The Degree of Marketization (DOM) of the Provinces

Degree of Marketization	Province (Arrange from high to low)
Higher (DOM = 1)	Zhejiang, Guangdong, Shanghai, Jiangsu, Fujian, Beijing, Tianjin, Shandong, Liaoning, Chongqing
Lower (DOM = 0)	Anhui, Hebei, Sichuan, Henan, Hubei, Hunan, Hainan, Jiangxi, Jilin, Guangxi, Heilongjiang, Shanxi, Inner Mongolia, Yunnan, Shensi, Guizhou, Ningxia, Gansu, Xinjiang, Qinghai, Tibet

debts. We expect the coefficient of Z to be negative.

CASH is cash flow, defined as the ratio of net cash flow from operating activities and total assets. On the one hand, Jensen [18], a representative of the trade-off theory, thought that if management has a lot of free cash flow, it is equivalent to the presence of a big «buffer» which can deal with the future possible loss. Therefore, the larger the company's free cash flow was, the higher a financial leverage should have to limit management discretion; On the other hand, Myers [3] proposed peck order theory to argue that, because of information asymmetry, companies with better profitability are prone to low cost internal financing instead of external financing. Accordingly, we expect the sign of CASH to be uncertain.

UNIQ represents uniqueness. It is computed as the ratio of the sum of selling expenses and R&D expenses and sales revenue. Timan & Wessels [16] thought that companies who produce unique products will have lower leverage because it is more difficult for their customers to find substitutes of their service or products. Balakrishman & Fox (1993) argue that brands, R&D expenses and other investments in reputation will influence firms' ability. The higher the proportion of intangible assets is, the better the firm's credit level is, and the easier it is for the firm to get loans. We expect the sign of UNIQ to be positive.

IND is a dummy variable for industry. In order to strengthen the international comparability of this paper, unlike the previous researches that followed CSRC's industry classification, we choose the global industry classification system (GICS) launched by standard & poor's (S&P) and Morgan Stanley (MSCI) in August 1999. Specifically, we classify the sample companies into 10 industries: energy, raw materials, industrial, consumer discretionary, consumer goods, health care, real estate, information technology, telecommunication services, and utilities. We set up as many as nine dummy variables, so as to observe the industry effect of the debt tax shield.

## 4. Empirical results.

**4.1. Descriptive Statistics.** Table 4 presents the descriptive statistics and the Pearson correlation matrix for all the variables, from which we can see the statistical characteristics of all the variables and their correlations. The absolute value of the correlation coefficient between any two variables are less than 0,35, indicating that there is no serious multicollinearity.

The mean (mean, median) of DAR of the sample companies in 2003–2011 is about 50 %. For developed countries, due to the limited availability of foreign listed company data, we refer to the approach of Yuancheng Hu (2008), and only compare with the listed companies that are included in some countries' stock indices in the same period; for developing countries, we use for comparison the DAR data of some developing countries offered in the study of Rajan & Zingales (2000). The result shows that, for a rather long time, the DAR of Chinese listed companies is low compared to the companies in developed countries, and at the medium level compared to the companies in developing countries. This means that Chinese companies did not make a good use of financial leverage (Table 5).

**4.2. The applicability of MM theorem.** Model (A) in Table 6 partially demonstrates applicability of the MM theorem. Adjusted R<sup>2</sup> is 0,3060, which is significant at the 1 % level and indicates that the overall model fits well. The signs of ETR and the cross term is negative, indicating that, in the period of 2008–2011, compared to companies with increased effective tax rates, companies with decreased effective tax rates reduced the proportion of debt financing significantly. This result is in line with the «differential taxation hypothesis». The sign of Year is positive. Due to the increasing emphasis on the leverage governance theory, the overall debt ratios increased in 2008.

As to the control variables, the signs of firm size, bankruptcy risk and uniqueness are in line with expectations. This indicates that a bigger size, a lower bankruptcy risk and more prominent uniqueness will make

Table 4

## Descriptive Statistics and Pearson Correlation Matrix

Panel A: The descriptive statistics						
Variable	N	Minimum	Maximum	Median	Mean	Std
DAR	1 648	0,0826	0,9027	0,5122	0,5073	0,1544
SIZE	1 648	8,6787	11,6614	9,5357	9,6093	0,4837
ROA	1 648	-0,0051	1,4413	0,0350	0,0451	0,0483
Z	1 648	0,0454	27,7986	0,8344	1,0024	1,0433
CASH	1 648	-0,3350	0,5526	0,0618	0,0604	0,0850
UNIQ	1 648	0,0000	0,5158	0,0392	0,0611	0,0722
Panel B: Correlations						
	DAR	SIZE	ROA	Z	CASH	UNIQ
DAR	1	-	-	-	-	-
SIZE	0,296**	1	-	-	-	-
ROA	-0,341**	0,044	1	-	-	-
Z	-0,128**	0,105**	-0,176**	1	-	-
CASH	-0,194**	0,006	0,278**	-0,019	1	-
UNIQ	0,244**	-0,140**	0,081**	-0,001	0,055*	1

Note. \*, \*\* and \*\*\* denote significant level of 1 %, 5 % and 10 % (hereinafter the same).

Table 5

## Asset-liability Ratio of Companies in Various Countries

Index Stock type	DAR, %	sample	Sample period
DAX30 (Germany)	67	24	2004.12.31
CAC40 (France)	67	29	2003.12.31-2004.12.31
MIB30 (Italy)	64	14	2003.12.31-2004.12.31
AEX25 (Netherlands)	62	19	2003.12.31-2004.12.31
FTSE100 (UK)	62	51	2004.12.31-2005.12.31
Dow Jones Global	57	21	2003.12.31-2004.12.31
DJIA (US)	56	24	2004.12.31
KFX20 (Denmark)	55	14	2003.12.31-2004.12.31
China	48	1 222	2003.12.31-2004.12.31
Developing Countries	DAR, %	sample	Sample period
Korea	73	93	1980-1990
India	67	93	1980-1990
Pakistan	66	96	1980-1987
Turkey	59	45	1983-1990
China	50	206	2003-2011
Thailand	49	91	1983-1990
Jordan	47	38	1983-1990
Malaysia	42	96	1983-1990
Zimbabwe	42	48	1980-1988
Mexico	35	99	1984-1990
Brazil	30	49	1985-1991

it easier for companies to obtain loans, and result in higher asset-liability ratio. The sign of return on assets and cash flow are negative, which means that companies with better profitability and more free cash flow are more prone to choose lower cost internal financing. This indicates that the relatively conservative «financing Pecking Order Theory» fits better to the actual situation of Chinese listed companies than the trade-off theory. Five controlled variables in Model (A) are significant at the 1 % level, and their signs are in line with expectations.

**4.3. Further expansion based on marketization.** Considering actual situations in China, we expand our research study of how the degree of marketization influences the debt tax shield effect. Figure 1 shows the number

of sample companies in each province in terms of their registered addresses. The numbers of samples in Shanghai and Guangdong are the greatest and account for 14,08 % and 8,74 % of the total sample, respectively. There are more than 10 sample companies in Jiangsu, Beijing, Zhejiang, Shandong and Fujian. These provinces are considered as regions with higher degree of marketization (see Table 2). Tianjin, Chongqing and Liaoning province are also included into this group. So, the number of listed companies in the ten regions with a higher degree of marketization makes up 62,69 % of the total sample. If the corporate income tax reform exerted a good effect on companies in these regions, it is proper to say that the reform affects most of the companies.

Table 6

#### Empirical Results of Theoretical Assumptions (Mixed Effects Model)

Variable		Expected Sign	Model (A)	Model (B)
C		?	-0,3090*** (-4,6066)	-0,5313*** (-7,1346)
DUMMY	ETR	-	-0,0146** (-2,1286)	-0,0434*** (-3,8813)
	DOM	?	-	0,0212* (1,8639)
	ETR*DOM	-	-	-0,0454*** (-3,2512)
CONTROL	SIZE	+	0,0912*** (13,2073)	0,0443*** (13,9779)
	ROA	?	-0,9620*** (-13,3114)	-0,9465*** (-13,4418)
	Z	-	-0,0084*** (-2,6185)	-0,0150*** (-4,4638)
	CASH	?	-0,1818*** (-4,5144)	-0,1137*** (-2,6983)
	UNIQ	+	0,3774*** (8,1667)	0,2602*** (4,8398)
Sample Number			206	206
Adjusted-R <sup>2</sup>			0,2551	0,3099
F-statistic			95,0279***	44,5166***

Model B in Table 6 presents the empirical results of the debt tax shield based on the variance in marketization. The sign of ETR is still negative, indicating that, for companies with decreased ETR, their DARs also decline. The sign of DOM is positive. This shows that, in regions with a higher degree of marketization, the asset-liability ratios are higher and the companies are more willing to use financial leverage. But in regions with a lower degree of marketization, the companies are relatively more conservative and, thus, keep relatively a lower asset-liability ratio. The sign of  $ETR * DOM$  is negative, indicating that in regions with a higher degree of marketization, when ETR declines, DAR will decline in sync, and the absolute value of the coefficient (-0,0454) is greater than the absolute value of the ETR coefficient (-0,434). This demonstrates Hypothesis 3: when the degree of marketization is higher, the adjustment of the capital structure is more sensitive to the change of debt tax shield and the tax planning is more radical. Since the number of listed companies in regions with a high degree of marketization makes up a majority of the total sample, we can conclude that this reform is effective. What's more, the sign of control variables are consistent with expectations and are significant at the level of 1 %

Figure 2 presents the relationship of degree of marketization, effective tax rate and asset-liability ratio. In the two lines where  $ETR = 1$  (falling), the companies whose  $DOM = 1$  (with a higher degree of market) has a more significant decline in 2006–2008 than companies whose  $DOM = 0$ . This is also true when ETR rises. This further demonstrates the conclusion that the higher the degree of marketization is, the more obvious the debt tax shield effect is. Besides, we also find that the asset-liability ratios of all the companies increased, showing that Chinese companies are narrowing the gap against companies in developed countries in the usage of financial leverage.

Since both the corporate income tax and the degree of marketization affect the capital structure, we would like to know whose effect is more significant. Using ETR and DOM as dummy variables, we conduct univariate regression to see whether the explanation of ETR and DOM is significant. The result is shown in Table 7. The corporate income tax (ETR) is significant at the level of 10 % and the degree of marketization (DOM) is significant at the level of 1 %. The explanation proportion of ETR's and DOM to asset-liability ratio is 0,0011 and 0,0058, respectively. The analysis shows that, compared with the effective tax rate, the degree of marketization is

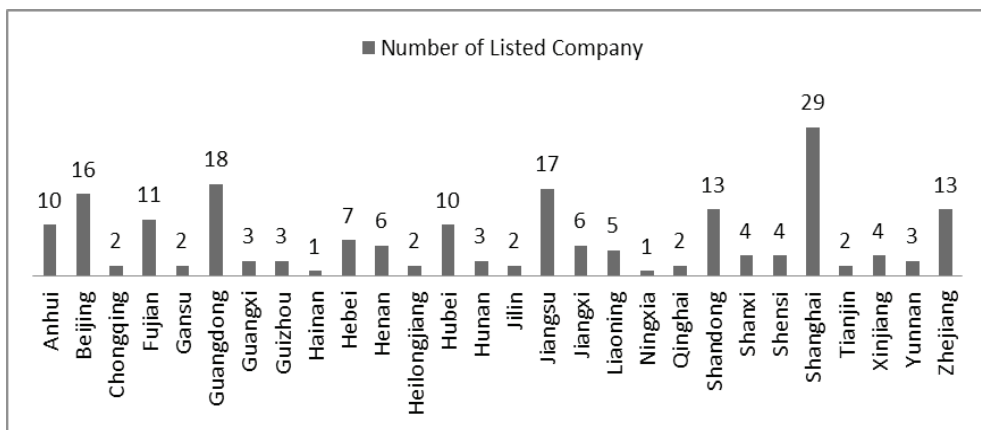


Figure 1. Number of Sample Companies Based on Registered Address

more significant in influencing the capital structure.

#### 4.4. Debt tax shield effect on capital structure at industrial level.

Referring to GICS (Global Industry Classification Standard)<sup>5</sup>, we divide the sample companies into several sectors, as is shown in Table 8. Table 8 presents the ranking of ETR and DAR and their changes before and after the reform.

According to GICS, the composition of each section is as follows: industrial includes capital goods, commercial & professional service, and transportation; consumer discretionary includes automobiles and components, consumer durables and apparel, consumer service, media and retailing; consumer goods include food and staples retailing, food, beverages & tobacco, household and personal products; health care includes health care equipment & services, pharmaceuticals, biotechnology & life sciences; information technology includes software & services, technology hardware & equipment and semiconductor sand semiconductor equipment. The other sectors only include one industry in them.

From the perspective of ETR, we find that industries related to public well-fare such as utilities and consumer goods assume lower tax burden, while manufacturing industries such as consumer discretionary and materials take heavier tax burden. From the perspective of DAR, we find that real estate industry shows an apparent reliance on leverage and has the highest asset-liability ratio and the highest risk, while public well-fare industries such as utilities and consumer goods and high-tech industries such as health care and information technology have relatively low debt ratios. From the perspective of the changes in ETR and DAR, ETR of most of industries declined, although ETR of telecom services, energy and utilities rose due to the cancellation of tax incentive policies to them. In addition, health care and information technology show adverse movements compared to other industries in DAR because the «Three New» incentive policy was still in effect. The debt tax shield effect is relatively not significant.

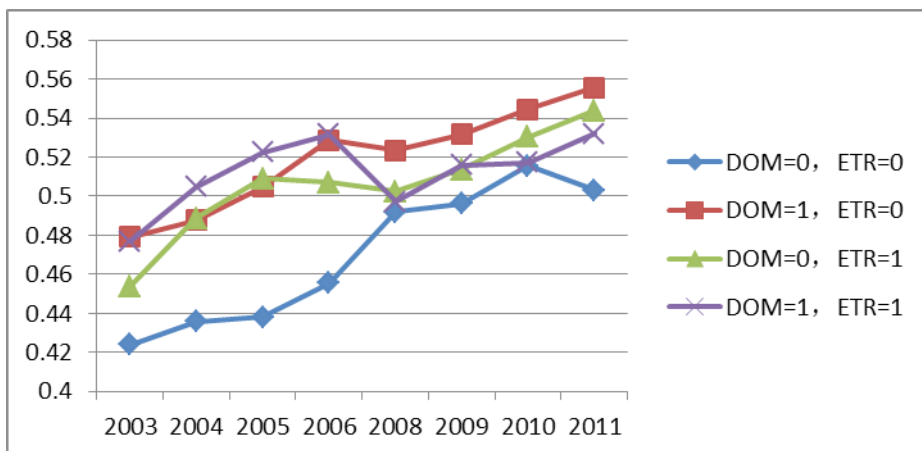


Figure 2. Marketization, ETR and Asset-liability Ratio

Table 7

#### ETR&DOM Univariate Regression

Variables	C	t	Adjusted R <sup>2</sup>
ETR	-0,0192*	-1,7018	0,0011
DOM	0,0364***	3,2696	0,0058



Finally, we analyze the industry's effect in terms of the debt tax shield on the capital structure. Table 9 presents the results. Most of the sectors have a significant effect on DAR, except for consumer goods whose P value is relatively higher. Health care and information technology industries are significant at the level of 10 %, the rest of the industries are significant at the level of 1 %. The reason that consumer goods industry is less significant may be that there are rigid market demands on industries related to public well-fare, which attract governmental care in regard of on these industries. Healthcare and

information technology industries are relatively not significant because their high technology arouses preferential tax policies. In terms of signs, the negative sign of the telecommunications industry may be of interest because there is only one company in the sample (600050: China Unicom). The sign of the other industries are positive showing that Chinese companies' debt ratio has increased overall. This, on the one hand reflects the improved ability of Chinese companies to use financial leverage, and, on the other hand, indicates that Chinese companies' face increasing operating risks.

Table 8

**Ranking of Sample companies' ETR and DAR Before and After the Reform**

Industry	Number of company	Percent, %	Ranking before Reform		Ranking after Reform		Ranking of Change from Reform	
			ETR	DAR	ETR	DAR	$\Delta$ ETR	$\Delta$ DAR
Energy	9	4,37	2	3	8	5	9	9
Materials	37	17,96	8	9	5	8	4	5
Industrial	44	21,36	4	8	4	7	6	6
Consumer discretionary	47	22,82	10	7	9	9	5	8
Consumer goods	12	5,83	3	2	1	2	1	7
Health care	17	8,25	9	1	6	1	2	1
Real estate	22	10,68	6	10	3	10	3	4
Information technology	10	4,85	5	5	7	3	7	2
Telecom	1	0,49	7	6	10	4	10	3
Utilities	7	3,40	1	4	2	6	8	10

Table 9

**Industry Effect according to MM Theorem**

Industry	Model (A)	Model (B)
Energy	0,0556*** (2,3648)	0,0487** (2,0641)
Materials	0,0790*** (4,1846)	0,0810*** (4,2714)
Industrial	0,0872*** (4,5952)	0,0904*** (4,7715)
Consumer discretionary	0,1218*** (6,3976)	0,1245*** (6,5594)
Consumer goods	0,0353 (1,5592)	0,0378* (1,6735)
Health care	0,0447*** (1,9769)	0,0425* (1,8824)
Real Estate	0,1273*** (6,2435)	0,1308*** (6,4189)
Information Technology	0,0403* (1,7476)	0,0441* (1,9175)
Telecom	-0,1796*** (-3,3514)	-0,1631*** (-3,0496)

**4.5. Robustness tests.** In order to test the stability of the above conclusions, we make the following robustness tests: in Model (A) and Model (B) we use the liability growth rate, the interest-bearing debt ratio and the interest-bearing debt growth rate as the explaining variables. With the same two-stage least squares method, we get the same conclusion.

There is a big difference in the number of sample companies in each province. For example, the number of sample companies is the largest in the location of the two stock exchanges (Shanghai Stock Exchange and Shenzhen Stock Exchange), but the number of sample companies is small in provinces with the least degree of marketization, such as Ningxia, Qinghai, etc. We think that some of the companies may operate in locations other than their registered address to reduce transaction costs and expand the sources of information. In that case, we exclude sample companies from Shanghai and Guangdong in robustness test to solve the problem. We draw the same conclusion.

The above tests show that the conclusions of this study are robust and reliable. The test results are not listed here to limit the length of the paper.

### **Conclusions and Suggestions**

Based on the 2008 Enterprise Income Tax Reform in China, this paper explores the influence of exogenous changes of the enterprise income tax rate on the capital structure. The empirical results demonstrate our hypotheses. First, the exogenous change of the enterprise income tax rate would affect the capital structure, and ETR is positively correlated to debt financing. Second, the higher the degree of regional marketization is, the more sensitive the listed companies in that jurisdiction are to the tax shield effect and the more radical their tax planning is. Third, compared to the change of the enterprise income tax rate, differences in degree of marketization exert a more significant effect on corporate capital structure. The explanation of the former is 0,0011 and the explanation of the latter is 0,0058. Fourth, because of the long-

term existence of tax incentives, the debt tax shield is not significant in consumer goods, health care and information technology industries. Fifth, the asset-liability ratios of Chinese listed companies is in a rising trend. While this reflects the improving abilities of those companies to use financial leverage, it also shows the deterioration of their operating risks.

Policy suggestions are as follows:

1. Foster market reform. In eastern coastal provinces and municipalities where the degree of marketization is higher, the adjustment of the enterprise capital structure is more sensitive to the exogenous tax reform, and the tax planning is more radical. In addition, the degree of marketization exerts a more significant effect on capital structure than the change of the corporate income tax rate does. In order to guarantee the effectiveness of the reform, China should take an effort to improve the marketization level of the less developed provinces. In terms of taxes, this includes reducing companies' tax burden, increasing transparency of tax collection and management, etc.

2. Different tax incentives in different industries. Regional tax incentives may result in company moves to avoid tax and inefficient operation. We have found the industry effect in this paper, so the debt tax shield effect is significant in most industries, especially in industrial enterprises, but not significant in industries such as public well-fare industries and high-tech industry, where tax incentives exist. So, preferential tax policies could be used to support development of key enterprises and growth of specific industries.

3. Keep reasonable level of liabilities. In recent years, the asset-liability ratios of Chinese listed companies have been rising. On the one hand, this reflects that Chinese companies' ability of using financial leverage is closer to that of the companies in developed countries. On the other hand, this also implies an increasing operating risk. Therefore, companies cannot expand debt financing blindly to achieve, a maximized debt tax shield. They should take into account the risks and keep a reasonable debt level.

### Reference

1. Modigliani F., Miller M. H. Corporation Income Taxes and the Cost of Capital: A Correction. *American Economic Review*, 1963, vol. 53, no. 3, pp. 433–443.
2. Miller M. H. Debt and Taxes. *Journal of Finance*, 1977, vol. 32, no. 2, pp. 261–275.
3. Myers S., Majluf N. S. Corporate Financing and Investment Decisions when Firms have Information that Investors do not have. *Journal of Financial Economics*, 1984, vol. 13, no. 2, pp. 187–221.
4. MacKie-Mason J. K. Do Taxes Affect Corporate Financing Decisions? *Journal of Finance*, 1990, vol. 45, no. 5, pp. 1471–1493.
5. Givoly D., Hayn C., Ofer A. R., Sarig O. Taxes and Capital Structure: Evidence from Firm's Response to Tax Reform Act of 1986. *Review of Financial Studies*, 1992, vol. 5, no. 2, pp. 331–355.
6. Rajan R. G., Zingales L. What do we know about capital structure? Some evidence from international data. *The Journal of Finance*, 1995, vol. 50, no. 5, pp. 1421–1460.
7. Fang J. Ownership, Institutional Environment and Capital Allocation. *Economic Research Journal*, 2007, no. 12, pp. 82–92.
8. Jiang Wei, Li Bin. Institutional Environment, State-owned Property and Bank Lending Discrimination. *Journal of Financial Research*, 2008, no. 11, pp. 116–126.
9. Yu Minggui, Pan Hongbo. Government Intervention, Development of Law and Finance, and Bank Loan for State-owned Enterprise. *Journal of Financial Research*, 2008, no. 9, pp. 1–22.
10. Kornai J. *Economics of Shortage*. Amsterdam, North-Holland Press, 1980.
11. Lin Yifu, Liu Mingxing, Zhang Qi. Policy Burden and Enterprise's Soft Budgetary Binding: a Case Study from China. *Management World*, 2004, no. 8, pp. 81–89.
12. Sun Zheng, Liu Fengwei, Li Zengquan. Market Development, Government Influence and Corporate Debt Maturity Structure. *Economic Research Journal*, 2005, no. 5, pp. 52–63.
13. Fuxiu Jiang, Jicheng Huang. The Process of Market-oriented and the Dynamic Adjustment of Capital Structure. *Management World*, 2011, no. 3, pp. 124–134.
14. Wang Yuetang, Wang Lianglian, Peng Yang. Ownership Nature of Ultimate Controller, Debt-related Tax Shields and Capital Structure. *Economic Research Journal*, 2010, no. 9, pp. 122–136.
15. Wang Yanming. Sensitivity Analysis of Income Tax Rate Changes On Listed Company. *Economic Research Journal*, 2002, no. 9, pp. 74–80.
16. Titman S., Wessels R. The Determinants of Capital Structure Choice. *The Journal of Finance*, 1988, vol. 43, no. 1, pp. 1–19.
17. Graham J. R. Debt and the Marginal Tax Rate. *The Journal of Financial Economics*, 1996, no. 41, iss. 1, pp. 41–74.
18. Jensen M. C. Agency Costs of Free Cash Flow, Corporate Finance and Takeovers. *American Economic Review*, 1986, vol. 76, no. 2, pp. 323–329.

### Author

Yong Fan – Professor, Vice Dean of School of Taxation, Director of Business Taxation Center, Central University of Finance and Economics (CUFE), (39 South College Road Haidian District, Beijing, e-mail: [yongfan008@sina.com](mailto:yongfan008@sina.com) or [fanyong@cufe.edu.cn](mailto:fanyong@cufe.edu.cn))

### Информация об авторах

Юн Фань – Профессор, Заместитель декана факультета налогообложения, Директор Центра налогообложения бизнеса, Центральный Университет Финансов и Экономики, г. Пекин, Китай (г. Пекин, район Хэйдэйэн, ул. Саус Колледж, 39, e-mail: [yongfan008@sina.com](mailto:yongfan008@sina.com); [fanyong@cufe.edu.cn](mailto:fanyong@cufe.edu.cn))

# Противодействие уклонению от уплаты налогов

## Tax evasion counteraction

УДК 340.5:347.73

DOI [10.15826/jtr.2016.2.1.017](https://doi.org/10.15826/jtr.2016.2.1.017)

**С. С. Быков**

*Байкальский государственный университет,  
Иркутск, Россия*

**Г. Фрошер**

*Институт международного налогового права Университета Гамбурга,  
Гамбург, Германия*

### **АНТИУКЛОНИТЕЛЬНЫЕ ПРЕДПИСАНИЯ В НАЛОГОВОМ ПРАВЕ РОССИИ И ГЕРМАНИИ: СРАВНЕНИЕ ОПЫТА РАЗРЕШЕНИЯ КОЛЛИЗИЙ<sup>1</sup>**

**АННОТАЦИЯ.** Десятки исследований последних лет свидетельствуют о том, что проблема уклонения от уплаты налогов обрела настолько глобальные масштабы, что ни одна страна в одиночку не в состоянии с нею справиться. Для этого требуется принципиально иной, комплексный подход. Данные обстоятельства, а также политическая воля лидеров стран G20 в решении проблемы уклонения обусловили старт проекта по противодействию размыванию налоговой базы в виде плана из 15 рекомендуемых мероприятий различной направленности (так называемый, план BEPS). Воплощение этого плана в жизнь, применительно к России, предусматривается Основными направлениями налоговой политики на 2016 г. и плановый период 2017–2018 гг. и предполагает имплементацию выработанных предложений в национальное законодательство. Неизбежно последует усложнение и без того весьма разнообразного инструментария противодействия уклонению от уплаты налогов, что существенно повысит риски конкуренции различных институтов противодействия в правоприменительной практике, суды уже сталкиваются с проблемой коллизии институтов при разрешении конкретных дел. В связи с тем, что от выбора подлежащего применению института зависит исход всего дела, решение проблемы их соотношения имеет как теоретическое, так и важное прикладное значение. С целью поиска оптимальных подходов к разрешению существующих (предполагаемых) коллизий антиуклонительных норм в статье проводится сравнительный анализ положений российского и германского налогового права. Гипотеза исследования заключается в том, что конкуренция норм или институтов налогового права возможна при условии сопоставимости оснований их применения, выполнения ими одинаковой функции, но очевидной разницы в результатах применения для налогоплательщика. С учетом данной гипотезы выделяется пять основных функций антиуклонительных норм: выявление факта ненадлежащего исчисления и (или) уплаты налога; квалификация транзакций или деятельности налогоплательщика и определение их последствий для целей налогообложения; обеспечение взыскания суммы налога с налогоплательщика; наказание за уклонение от уплаты налогов; предотвращение уклонения от уплаты налогов. Классификация институтов, проведенная на основе этих функций, позволила выявить потенциальные коллизии между ними. На базе

<sup>1</sup> Выполнено при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ и Германской службы академических обменов (DAAD) в рамках международного научно-образовательного сотрудничества по программе «Иммануил Кант» по теме «Противодействие уклонению от уплаты налогов и обеспечение защиты прав налогоплательщиков в процедурах такого противодействия: сравнительно-правовой аспект», номер НМ3681.

описания оснований и практики применения потенциально конкурирующих институтов, как в России, так и в Германии, предлагаются подходы, которые могут применяться для разрешения их коллизии в России.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** Уклонение от уплаты налогов; противодействие уклонению от уплаты налогов; налоговое планирование; минимизация налогов; БЕПС; противоуклонительные предписания; расчетный метод; налоговая выгода.

**S. S. Bykov**

*Baikal State University,  
Irkutsk, Russia*

**G. Frotscher**

*International Tax Institute («IIFS»/ «Interdisziplinäres  
Zentrum für Internationales Finanzund Steuerwesen»)  
of the University of Hamburg,  
Hamburg, Germany*

## **ANTI-AVOIDANCE RULES IN RUSSIAN AND GERMAN TAX LAW: THE COMPARISON OF COLLISION RESOLUTION PRACTICES**

**ABSTRACT.** Dozens of research papers over the last years testify that the problem of tax avoidance has grown to such a global extend that no country is able to cope with it alone. To do this, a principally different, a new approach is required. These circumstances and the political will of the G20' leaders towards solving the problem of tax avoidance determined the start of the project for counteracting the tax base erosion in the form of a scheme of 15 recommended action items of various orientations (so-called plan BEPS). Implementation of this plan envisaged by Main Directions of Taxation Policy for 2016 and Planned Period of 2017 and 2018, to be applied to Russia, assumes implementation of the elaborated proposals in the national legislation. The unavoidable resulting complicity added to a variety of instrumentarium of counteracting tax avoidance will significantly increase the risks of competition between counteracting institutions in law enforcement practice. More than that, courts are already facing the problem of institutions' collisions in solving cases. Allowing for the fact that the outcome of the whole case depends on selecting the proper application of the institution, so solving the problem of their correlation has both a theoretical and a rather important applied significance. In order to search for optimal approaches to solving the existing or assumed collisions of anti-avoidance norms, the article carries out a comparative analysis of provisions of the Russian and German taxation laws. The hypothesis of the research is that competition of the norms or taxation law institutions is made possible in terms of comparability of substantiation of their application, execution a similar function by them, yet with evident difference of application results for taxpayers. In terms of this hypothesis, the article identifies five main function of anti-avoidance norms: identifying a fact of inappropriate calculation and (or) tax payment; qualifying transactions of the taxpayer's activity and determining their consequences for the tax purposes; providing recovery of the tax amount from the taxpayer; punishing for tax avoidance; preventing tax avoidance. Classification of the institutions carried on their basis allows to identify potential collisions between them. In terms of description of substantiations and application practice by competing institutions (both in Russia and Germany), the article gives a description of the approaches applied, in the author's opinion, for solving their collisions in Russia.

**KEY WORDS.** Tax avoidance; tax evasion; tax planning; counteraction against tax avoidance; estimation method; BEPS; GAAR; anti-avoidance rule; tax benefit.



### Введение

В 2013 г. Санкт-Петербургская декларация лидеров стран «Группы двадцати»<sup>2</sup> провозгласила уклонение от уплаты налогов одним из ключевых вызовов современной глобальной экономики: размывание налоговой базы и вывод прибыли в низконалоговые юрисдикции, осуществляемые, как правило, крупными транснациональными холдингами, лишают развивающиеся страны необходимых бюджетных доходов и подрывают условия справедливой конкуренции, а равно и веру граждан в справедливость налоговой системы. При этом внутринациональное и международное законодательство, призванные обеспечить справедливое налогообложение трансграничных операций, не просто не соблюдаются, а практически игнорируются. По меткому выражению экспертов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в наши дни «налоги платят лишь наивные»<sup>3</sup>.

По самым консервативным оценкам величина налогового разрыва, обусловленного выводом прибыли в низконалоговые юрисдикции (офшоры), составляет 4–10 % совокупных мировых поступлений от налога на прибыль организаций (100–240 млрд дол. США в год)<sup>4</sup>, что сопоставимо с доходами федерального бюджета России. Ситуация, в которой экономическая активность имеет место в одной стране, а прибыль от этой деятельности декларируется в другой, уже стала правилом, нежели исключением. В частности, по данным ОЭСР<sup>5</sup>, за 2010 г. Барбадос, Бермудские острова и Британские Виргинские острова получили в совокупности

больше прямых иностранных инвестиций (5,11 % их мирового объема), чем Германия (4,77 %) или Япония (3,76 %). За этот же период три названных юрисдикции в совокупности произвели больше прямых инвестиций в мировую экономику (4,54 %), чем Германия (4,28 %). Аналогичный анализ в разрезе стран еще более показателен: в 2010 г. Британские Виргинские острова, например, были вторым по величине инвестором в китайскую экономику (14 %), отставая от Гонконга (45 %), но опережая США (4 %). При этом Кипр, Британские Виргинские острова, Бермуды и Багамы находились в пятерке крупнейших стран-инвесторов в экономику России (28, 12, 7 и 6 % соответственно).

Десятки исследований последних лет<sup>6</sup> [1–16 др.] и публикаций в прессе<sup>7</sup> свидетельствуют о том, что проблема уклонения от уплаты налогов обрела настолько глобальные масштабы, что ни одна страна в одиночку не в состоянии с нею справиться; для этого требуется принципиально иной, комплексный подход. Эти обстоятельства, а также

<sup>6</sup> American Enterprise Institute for Public Policy Research. Report Card on Effective Corporate Tax Rates : United States Gets an F, Tax Policy Outlook. 2011. № 1. URL : [www.aei.org/files/2011/02/09/TPO-2011-01-g.pdf](http://www.aei.org/files/2011/02/09/TPO-2011-01-g.pdf) ; Citizens for Tax Justice with the Institute on Taxation and Economic Policy, Corporate Taxpayers and Corporate Tax Dodgers 2008–10, November 2011. URL : [www.ctj.org/corporatetaxdodgers/CorporateTaxDodgersReport.pdf](http://www.ctj.org/corporatetaxdodgers/CorporateTaxDodgersReport.pdf) ; The Greenlining Institute. Tech Untaxed – Tax Avoidance in Silicon Valley, and How America’s Richest Company Pays a Lower Tax Rate than You Do, April 2012. URL : <http://greenlining.org/resources/pdfs/TechUntaxedReport.pdf> ; PwC. Global Effective Tax Rates, 14 April 2011. URL : [http://businessroundtable.org/uploads/studies-reports/downloads/Effective\\_Tax\\_Rate\\_Study.pdf](http://businessroundtable.org/uploads/studies-reports/downloads/Effective_Tax_Rate_Study.pdf) ; United States General Accountability Office. US Multinational Corporations – ETRs Are Correlated with Where Income Is Reported, August 2008. URL : [www.gao.gov/new.items/d08950.pdf](http://www.gao.gov/new.items/d08950.pdf).

<sup>7</sup> См. напр. целые циклы журналистских расследований в издательствах Bloomberg (The Great Corporate Tax Dodge. URL : <http://topics.bloomberg.com/the-great-corporate-tax-dodge>), New York Times (But Nobody Pays That. URL : [http://topics.nytimes.com/top/features/timestopics/series/but\\_nobody\\_pays\\_that/index.html](http://topics.nytimes.com/top/features/timestopics/series/but_nobody_pays_that/index.html)), The Times (Secrets of Tax Avoiders. URL : <http://www.thetimes.co.uk/tto/money/tax/article3449686.ece>) и The Guardian (Tax Gap. URL : <http://www.theguardian.com/business/series/tax-gap>).

<sup>2</sup> URL : <http://ru.g20russia.ru/load/782775267>.

<sup>3</sup> OECD. Addressing Base Erosion and Profit Shifting. OECD Publishing, Paris, 2013. URL : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264192744-en>.

<sup>4</sup> Оценки приведены по данным ОЭСР. URL : <http://www.oecd.org/ctp/beps-about.htm>.

<sup>5</sup> OECD. Addressing Base Erosion and Profit Shifting. OECD Publishing, Paris, 2013. URL : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264192744-en>.



политическая воля лидеров стран «Группы двадцати» обусловили старт проекта по противодействию размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения в виде соответствующего плана действий (далее – план BEPS)<sup>8</sup>, разрабатываемого ОЭСР по заказу «Группы двадцати» и состоящего из 15 мероприятий. Разработанные в течение 2013–2015 гг. мероприятия<sup>9</sup>, каждое из которых преследует определенную цель, охватывают различные по масштабу аспекты данной проблемы: от узкой и специальной так называемой «тонкой капитализации» (размывания прибыли компаний за счет процентных выплат и других финансовых схем)<sup>10</sup>, до несоответствия правил в области трансфертного ценообразования вызовом современной экономики<sup>11</sup>.

Стоит отметить, что еще до своего завершения работа экспертного сообщества над планом BEPS активизировала процессы реформирования налогового законодательства России в направлении внедрения в него лучших практик противодействия, апробированных за рубежом<sup>12</sup>. Так, в 2012 г. были введены в действие новые правила в сфере налогового контроля за ценами, выработанные на основе Руководства ОЭСР по трансфертному ценообразо-

ванию для транснациональных компаний и налоговых ведомств<sup>13</sup>. С 2015 г. начали функционировать институты налогового резидентства организации (ст. 346.2 НК РФ), фактического получателя дохода (ст. 7 НК РФ), создан механизм налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний (гл. 3.4), ратифицирована Конвенция о взаимной административной помощи по налоговым делам, а также утверждено Типовое межправительственное соглашение об обмене налоговой информацией. Все это происходило на фоне совершенствования практики применения традиционных для России институтов противодействия уклонению от уплаты налогов, таких как судебная доктрина оценки обоснованности налоговой выгоды, институт определения суммы налога расчетным путем, функциональное толкование норм налогового законодательства, налоговая и уголовная ответственность за уклонение от уплаты налогов, обеспечительные меры и т. д.

С завершением работы ОЭСР над отчетами и появлением рекомендаций по проблеме размывания налоговой базы в окончательной редакции весьма вероятно дальнейшая интенсификация процессов реформирования налогового законодательства России с учетом выработанных предложений. Об этом, в частности, свидетельствует то, что Основные направления налоговой политики на 2016 г. и плановый период 2017–2018 гг. (п. 9 и 10 разд. 3) содержат упоминание о необходимости имплементации выработанных рекомендаций, а также конкретизируют первоочередные направления дальнейшего реформирования.

Все это так или иначе приведет к еще большему усложнению весьма разнообразного инструментария противодействия уклонению от уплаты

<sup>8</sup> Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), досл. перевод: План действий по проблеме размывания налоговой базы и вывода прибыли из-под налогообложения. URL : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>.

<sup>9</sup> Итоговые отчеты по каждому из мероприятий плана были опубликованы на сайте ОЭСР 5 окт. 2015 г. URL : <http://www.oecd.org/ctp/beps-2015-final-reports.htm>.

<sup>10</sup> OECD. Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments, Action 4 – 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris 6 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241176-en>.

<sup>11</sup> OECD. Aligning Transfer Pricing Outcomes with Value Creation, Actions 8-10 - 2015 Final Reports, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241244-en>.

<sup>12</sup> См. напр. Национальный план по противодействию уклонению от уплаты налогов и сокрытию бенефициарных собственников (утв. 30 апр. 2014 г. № 2672 п-П113).

<sup>13</sup> OECD. OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2010, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/tpg-2010-en>.

налогов. При этом сложность данной системы не станет ее единственным недостатком: многие из применяемых и предлагаемых к применению институтов носят универсальный характер<sup>14</sup> и не ограничиваются лишь одним налогом, риски их конкуренции в правоприменительной практике существенно повышаются, более того, суды уже сталкиваются с проблемой коллизии институтов при разрешении конкретных дел [см. напр. 19; 20].

С учетом того, что от выбора подлежащего применению института зависит не только ход и результат налоговой проверки, но и исход всего дела, решение проблемы соотношения рассматриваемых институтов имеет как теоретическое, так и важное прикладное значение. Однако ввиду относительной новизны данной проблемы степень ее изученности в России недостаточна: комплексных исследований не проводилось, а отдельные публикации по данной тематике не исчерпывают ее содержания. В этой связи для поиска наиболее оптимального решения целесообразно обратиться к зарубежному опыту, в частности, опыту Германии. Ее налоговое законодательство является одним из наиболее разработанных не только в Европе, но и в мире, а антиуклонительные нормы применяются несколько десятилетий [21].

Таким образом, цель настоящей статьи — определить на основе сравнительного анализа норм российского и германского налогового права оптимальные подходы к разрешению коллизий антиуклонительных норм, существующих на текущий момент в российской правоприменительной практике. Для этого обратимся к описанию российской системы методов противодействия уклонению от уплаты налогов и определению вероятных причин их конкуренции на практике.

### **Система методов противодействия уклонению от уплаты налогов в России**

Отправной точкой данного исследования является тезис о том, что конкуренция норм или институтов налогового права возможна лишь при условиях:

- выполнения ими одной и той же функции;
- сопоставимости оснований их применения;
- наличия значимой разницы в результатах их применения.

Полагаем, что этот тезис в некоторой степени очевиден и не нуждается в доказывании, поскольку только в этом случае у правоприменителя в принципе может возникнуть проблема выбора. В этой связи особую роль в решении рассматриваемой проблемы играют функции, выполняемые теми или иными институтами налогового права.

Безусловно, все рассматриваемые в дальнейшем антиуклонительные нормы и институты «по-своему» противодействуют уклонению от уплаты налогов, ведь естественный конфликт интересов двух основных участников налоговых отношений — государства и налогоплательщика — отражается на содержании всех регламентирующих налоговые отношения норм права. Их функциональная нагрузка в целом заключается в принуждении налогоплательщиков к исполнению возложенных на них обязанностей, а также в предотвращении уклонения от уплаты налогов. Вместе с тем функция противодействия, задавая тон правового регулирования налоговых отношений и являясь для налогового права системообразующим фактором [17; 22], реализуется через конкретные подфункции, каждая из которых и предопределяет назначение тех или иных институтов. Анализ норм российского налогового права позволил выделить по меньшей мере пять таких подфункций:

<sup>14</sup> О понятии специальных и универсальных инструментов противодействия уклонению от уплаты налогов см. [17; 18].

1. Выявление факта ненадлежащего исчисления и (или) уплаты налога.

К институтам, функциональной нагрузкой которых является выявление таких фактов, следует относить все относительно обособленные комплексы норм, регламентирующие способы, формы и порядок получения налоговыми органами документов и информации о налогоплательщике, как от самого налогоплательщика, так и от третьих лиц. Будучи необходимой предпосылкой для всех последующих действий налоговых органов, информация, как осязаемый результат применения такого рода норм, является главной целью функционирования множества базовых институтов налогового права России. К ним, в частности, относятся:

- информирование налоговых органов (ст. 23, 85, 85.1, 86 НК РФ);
- постановка налогоплательщиков на налоговый учет (ст. 83–84 НК РФ);
- налоговый учет, осуществляемый налогоплательщиком в целях исчисления и уплаты налогов (ст. 313 НК РФ и системно увязанные с ней иные положения НК РФ);
- налоговое декларирование (гл. 13 НК РФ);
- налоговый контроль (включая все мероприятия налогового контроля, реализуемые как в рамках налоговых проверок, так и за их пределами);
- международный обмен информацией для налоговых целей и др.

2. Квалификация транзакций или деятельности налогоплательщика и определение их последствий для целей налогообложения.

Наличие у налогоплательщика финансовой заинтересованности в неуплате налога с одной стороны и риск санкций за уклонение от уплаты с другой приводит на практике к тому, что налогоплательщик всеми возможными способами стремится при формальном соблюдении законодательства обеспечить себе минимальную налоговую нагрузку. Зачастую это достигается путем применения норм налогового законодательства вне соответствия с их прямым назначением.

В этой связи главной задачей ряда институтов налогового права является «правильная» квалификация действий или деятельности налогоплательщика и определение их налоговых последствий в случае выявления фактов, очевидно свидетельствующих о злоупотреблениях с его стороны. В частности, к такого рода институтам можно отнести:

- судебную доктрину оценки обоснованности налоговой выгоды налогоплательщика (Постановление Пленума ВАС РФ № 53 от 12 октября 2006 г.);
- комплекс правил определения суммы налога, подлежащей уплате, при проведении налогового контроля по сделкам между взаимозависимыми лицами (в рамках раздела V.1 НК РФ) и при контроле за ценами в рамках выездных и камеральных налоговых проверок (ст. 154, 187, 340 НК РФ и другие в системной связи с положениями ст. 105.3 НК РФ), основывающихся на «принципе вытянутой руки» (arm-length principle);
- правила определения суммы налога, подлежащей уплате, расчетным путем (подп. 7 п. 1 ст. 31 НК РФ, далее – расчетный метод).

3. Обеспечение взыскания суммы налога с налогоплательщика.

Сами по себе выявление факта уклонения от уплаты налога и правильная квалификация этих действий налогоплательщика не могут являться самоцелью, поскольку недостаточны для нивелирования негативных последствий этой деятельности для общества. Главная задача налоговых органов в этом смысле заключается, прежде всего, в обеспечении поступления суммы неуплаченного налога в бюджетную систему. Реализуется она в рамках системы институтов, первоочередной задачей которых является обеспечение поступления суммы налога в бюджет в условиях нежелания или активного сопротивления налогоплательщика:

- порядок взыскания суммы недоимки за счет денежных средств (ст.

46 НК РФ) или иного имущества (ст. 47 НК РФ) налогоплательщика;

- возможность солидарного исполнения обязанности по уплате налога при реорганизации налогоплательщика-организации (п. 7–8 ст. 50 НК РФ);

- возможность взыскания недоимки не только с налогоплательщика, но и с иных организаций в рамках холдинга (подп. 2 п. 2 ст. 45);

- обеспечительные меры (гл. 11, п. 10–11 ст. 101 НК РФ);

- институт налоговых агентов и др.

4. Наказание за уклонение от уплаты налогов.

Если первые три подфункции направлены на компенсацию ущерба, нанесенного бюджетной системе, то данная подфункция обеспечивает наказание лиц, вовлеченных в деятельность по уклонению, как неотъемлемый элемент механизма правового регулирования налоговых отношений. В его отсутствие уклонение не создавало бы для налогоплательщиков дополнительных рисков, что, с учетом вероятностного характера налоговой проверки, формировало бы весьма положительные стимулы для уклонения. Кроме того, в отличие от первых трех подфункций, наказание обеспечивается институтами не только налогового, но и уголовного, административного, а также гражданского права.

5. Предотвращение уклонения от уплаты налогов.

Во всем мире предотвращение уклонения является одним из важнейших приоритетов работы фискальных органов [см. напр. 23; 24 и др.] и обеспечивается, в той или иной степени, всей системой мер государственного противодействия уклонению от уплаты налогов. Так, общую превенцию обеспечивают и налоговый контроль, и налоговая ответственность, и обеспечительные меры, однако для ряда норм налогового права превенция является заглавной и, по сути, единственной функцией. К ним, например, можно

отнести специальные правила, ограничивающие возможности злоупотреблений в рамках отдельно взятого налога:

- ограничения на применение имущественного вычета по налогу на доходы физических лиц при приобретении жилого помещения у взаимозависимых лиц (п. 5 ст. 220 НК РФ);

- ограничения на применение амортизационной премии по налогу на прибыль организаций при реализации амортизируемого имущества лицу, являющемуся взаимозависимым с налогоплательщиком (п. 9 ст. 258 НК РФ);

- особый порядок подтверждения применяемой ставки и возмещения налога на добавленную стоимость при осуществлении операций, облагаемых по ставке 0 % (ст. 165 НК РФ) и др.

Подводя итог описанию подфункций, следует отметить, что достаточно очевидным предназначением подавляющего большинства норм общей части НК РФ, а также существенной доли норм особенной части является предотвращение и пресечение уклонения от уплаты налогов. В этой связи противодействие уклонению от уплаты налогов можно с полной уверенностью назвать едва ли не основной функцией налогового права, а также наиболее внятной и характерной чертой метода правового регулирования налоговых отношений [22].

Вместе с тем предложенное деление институтов противодействия в зависимости от выполняемых функций в значительной степени условно, поскольку многие из них с точки зрения выполняемых функций являются комплексными. Так, например, приостановление операций по счетам применяется и как мера обеспечения взыскания суммы налога (п. 1–2 ст. 76 НК РФ) и как мера, направленная на получение информации о налогоплательщике (п. 3 ст. 76 НК РФ). Определение суммы налога расчетным путем (подп. 7 п. 1

ст. 31 НК РФ) может рассматриваться и в качестве способа определения последствий отсутствия надлежащим образом оформленных документов, и как санкция за их отсутствие, и, в ряде случаев, как гарантия защиты прав налогоплательщика<sup>15</sup>. Равным образом, признание незаконными сделок, заключенных с целью уклонения от уплаты налогов, кем-то рассматривается как институт квалификации и определения последствий транзакции для налогоплательщика, а кто-то усматривает в этом институте весьма существенную карательную функцию<sup>16</sup>. В этой связи решение проблемы конкуренции в конечном итоге во многом зависит от теоретических представлений автора о преобладающей функции того или иного института. С учетом того, что дальнейшее изложение основано на позиции авторов настоящей статьи относительно доминирующих функций тех или иных институтов и не исключает иных подходов к их функциональной нагрузке, оно, безусловно, не претендует на бесспорность.

Другой немаловажной теоретической проблемой является потенциальная возможность конкуренции институтов налогового права и специальных средств и методов противодействия уклонению от уплаты налогов. Под последними мы понимаем организационные, технические, технико-юридические и иные приемы, повышающие эффективность деятельности налоговых органов, направленной на противодействие уклонению от уплаты налогов.

Риск-ориентированный подход в планировании выездных налоговых

проверок, комиссии по легализации налоговых баз, специализированные межрегиональные инспекции по централизованной обработке данных или по отдельным видам налогоплательщиков, Федеральный центр обработки данных ФНС РФ, специализированные программные комплексы, предназначенные для упрощения процедур налоговой проверки и т. д. — все это по существу разнопорядковые элементы относительно единой системы специальных средств и методов противодействия уклонению от уплаты налогов. Однако поскольку они очевидно не являются нормами права, то, казалось бы, объективно не могут вступить в конкуренцию с институтами налогового права.

Тем не менее, это впечатление в некоторой степени обманчиво. В повседневной практике налоговые органы и суды зачастую в качестве средства борьбы с налоговыми злоупотреблениями используют такой технико-юридический прием, как функциональное толкование норм налогового права. Будучи одним из традиционных способов толкования [25, с. 195–196], он формально не может вступать в конкуренцию, например, с судебной доктриной оценки обоснованности налоговой выгоды. Однако фактически суд весьма часто именно «выбирает» между этими двумя альтернативами. Равным образом сплошной налоговый контроль не рассматривается специалистами как эффективное средство борьбы с уклонением от уплаты налогов. В этой связи, например, в отношении тех налогоплательщиков, предпро-верочный анализ по которым выявил нарушения налогового законодательства, но проверка которых вероятней всего не приведет к сравнительно значимым доначислениям, реальной альтернативой выездным налоговым проверкам становится работа комиссий по

<sup>15</sup> См. напр. п. 8 Постановления Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации», Постановления Президиума ВАС РФ от 25 мая 2004 г. № 668/04 и от 19 июля 2011 г. № 1621/11.

<sup>16</sup> См. напр. п. 5 Постановления Пленума ВАС РФ от 10 апр. 2008 № 22 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с применением статьи 169 Гражданского кодекса Российской Федерации».



легализации налоговых баз<sup>17</sup>. Таким образом, в отсутствие конкуренции специальные средства и методы формально могут применяться наряду, вместе, а иногда и вместо отдельных институтов налогового права, обеспечивая последним необходимую среду для эффективного функционирования. Однако неправильным будет считать, что эти две системы существуют параллельно и независимо друг от друга: взаимосвязь между ними куда более тесная и отдаленно напоминает «брачные узы» уголовного процесса и криминалистики [26; 27]. Их взаимное влияние и взаимопроникновение приводят на практике к проблемам конкуренции, однако, ввиду ограниченности объемов статьи, данная проблема рассматривается нами как предмет отдельного исследования.

Наконец, последнее, на что следует обратить внимание прежде, чем переходить к сравнению институтов — это собственно методология настоящего исследования. В сравнительном правоведении достаточно общепринятым является подход, в рамках которого допускается сравнение лишь функционально-эквивалентных институтов [28, с. 341]. Вместе с тем, сравнивая институты противодействия уклонению от уплаты налогов, данное условие выполнить зачастую невозможно по следующим причинам:

1. Как уже было отмечено ранее, институты могут выполнять комплекс функций, причем их содержание зависит от конкретного правопорядка. В частности, в России для расчетного способа определения суммы налога, подлежащего уплате, весьма характерна функция гарантии защиты прав налогоплательщиков, тогда как в Германии она совершенно чужда эквивалентному с точки зрения текстового описания институту.

2. Одна и та же функция может реализовываться как в рамках институтов налогового права, так и без них, посредством применения специальных средств и методов. Например, квалификация транзакций или деятельности налогоплательщика, направленной исключительно на получение налоговой выгоды, осуществляется в России в рамках судебной доктрины оценки обоснованности налоговой выгоды, в Германии — в рамках универсального антиуклонительного предписания (general anti-avoidance rule, далее — GAAR), а в Великобритании она весьма долгое время осуществлялась посредством функционального толкования норм налогового законодательства<sup>18</sup>.

В этой связи, логика настоящего исследования предполагала предварительное выявление коллизий институтов в российской правоприменительной практике, поиск функционально-эквивалентных, а при их отсутствии — функционально-сопоставимых институтов в налоговом праве Германии и определение наиболее оптимального способа разрешения коллизий российских институтов с учетом практики их предотвращения и (или) разрешения в Германии.

В процессе предварительного анализа российской правоприменительной практики нам не удалось выявить случаи практически-значимой конкуренции между институтами, выполняющими функции предотвращения или выявления фактов уклонения от уплаты налогов, а также обеспечения взыскания налогов. Полагаем, это связано с тем, что в рамках реализации данных функций конечный результат как для налогоплательщика, так и для государства будет во многом одинаковым независимо от

<sup>17</sup> О работе комиссий налоговых органов по легализации налоговой базы : письмо ФНС России от 17 июля 2013 № АС-4-2/12722.

<sup>18</sup> Подробнее см напр. GAAR study: A study to consider whether a general anti-avoidance rule should be introduced into the UK tax system // Report by Graham Aaronson QC. 11 November 2011. URL : [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130321041222/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/gaar\\_final\\_report\\_111111.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130321041222/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/gaar_final_report_111111.pdf).



применяемого института. Неважно сколько информации и откуда получит налоговый орган в целях выявления фактов уклонения, результат может быть одним – выявление искомого факта либо не выявление. Равным образом институты обеспечения взыскания не несут для налогоплательщика дополнительного бремени помимо собственно суммы налога, подлежащей уплате. Практически значимая конкуренция, соответственно, была выявлена лишь в рамках институтов ответственности и квалификации.

Накопленный опыт применения институтов ответственности обеспечивает в целом успешное предотвращение коллизий налоговой, гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности в российской правоприменительной практике, в связи с чем обратимся к сравнению, прежде всего, институтов квалификации.

### **Институты квалификации транзакций и деятельности налогоплательщика в России и Германии**

С учетом поставленной задачи за основу для сравнения были взяты указанные ранее применяемые и потенциально применимые в российской правоприменительной практике институты квалификации: судебная доктрина оценки обоснованности налоговой выгоды налогоплательщика; комплекс правил, основанных на «принципе вытянутой руки» (arm-length principle) и предназначенных для налогового контроля за ценами; институт определения суммы налога, подлежащей уплате, расчетным путем.

#### **1. Судебная доктрина оценки обоснованности налоговой выгоды налогоплательщика.**

В настоящее время доктрина оценки обоснованности налоговой выгоды является доминирующей при рассмотрении налоговых споров, связанных с применением различных схем уклонения от уплаты налогов.

Она изложена в Постановлении Пленума ВАС РФ № 53. Проблемы применения на практике данного судебного акта могут быть предметом самостоятельного исследования, но применительно к целям настоящей работы мы остановимся лишь на условиях ее применения и последствиях для налогоплательщика.

Основания применения доктрины достаточно подробно изложены в тексте постановления и продиктованы насущными потребностями правоприменительной практики периода ее разработки. Вместе с тем, очевидная казуистичность, а также отсутствие строгой логики и взаимосвязи пунктов, с одной стороны позволяют судам применять доктрину максимально гибко, исходя из потребностей практики, а с другой – лишают эту практику необходимой предсказуемости. Анализ данной практики, тем не менее, позволяет обнаружить по меньшей мере два наиболее распространенных основания ее применения:

- отсутствие деловой цели в действиях налогоплательщика, направленных на получение налоговой выгоды;
- сомнения в реальности операций, отражаемых налогоплательщиком в учете.

Если говорить о случаях первой группы, то необходимо отметить, что по общему правилу налоговая выгода по логике суда – это «надстройка», следствие или результат какой-то реальной предпринимательской деятельности, направленной на достижение определенных деловых целей (получение экономического эффекта). С учетом того, что налоговая выгода может быть лишь следствием такой предпринимательской деятельности, в Постановлении Пленума ВАС РФ № 53 содержится достаточно логичный и общепризнанный в мировой практике тезис о том, что выгода, ставшая самостоятельной деловой целью, не может быть признана обоснованной.

Случаи, в которых налоговая выгода являлась самостоятельной деловой целью, достаточно часто становились предметом разбирательства на уровне ВАС РФ<sup>19</sup>, вместе с тем гораздо чаще налоговыми органами ставится под сомнение реальность осуществления той или иной операции<sup>20</sup>. При этом под реальностью мы понимаем не только реальное существование того или иного товара, приобретаемого в рамках предпринимательской деятельности, но и приобретение товара у конкретного лица (поставщика), наличие прав у продавца на продаваемый товар и т. д. Иными словами, реальность в данном случае рассматривается нами как характеристика каждого из обстоятельств, приведших к заявлению права на налоговую выгоду.

В рассматриваемом постановлении содержится множество как основных, так и факультативных признаков нереальности операций. К ним, в частности, относятся:

- невозможность реального осуществления налогоплательщиком операций с учетом времени, места нахождения имущества или объема материальных ресурсов, экономически необходимых для производства товаров, выполнения работ или оказания услуг;

- отсутствие необходимых условий для достижения результатов соответствующей экономической деятельности в силу отсутствия управленческого или технического персонала, основных средств, производственных активов, складских помещений, транспортных средств;

- учет для целей налогообложения только тех хозяйственных операций, которые непосредственно связаны с возникновением налоговой выгоды, если для данного вида деятельности

также требуется совершение и учет иных хозяйственных операций;

- совершение операций с товаром, который не производился или не мог быть произведен в объеме, указанном налогоплательщиком в документах бухгалтерского учета;

- взаимозависимость участников сделок;

- действие без должной осмотрительности и осторожности при выборе контрагента и др.

В качестве последствия получения необоснованной налоговой выгоды Пленум ВАС РФ обозначил отказ в удовлетворении требований налогоплательщиков, связанных с ее получением. Вместе с тем размер выгоды, которая будет признана судом необоснованной, и в удовлетворении требований по которой будет отказано, зависит от группы факторов. Как и в части оснований применения доктрины, четкая система определения величины выгоды налогоплательщика, являющейся необоснованной, до настоящего времени не сложилась. Практика определения последствий хоть и развивается, но все еще носит фрагментарный характер. Тем не менее, из положений Постановления Пленума ВАС № 53 следует, что возможны лишь два негативных для налогоплательщика исхода применения рассматриваемой доктрины:

1. Налоговая выгода может быть признана необоснованной частично. Основанием для такого вывода может служить п. 7 постановления, в котором указывается, что «если суд на основании оценки представленных налоговым органом и налогоплательщиком доказательств придет к выводу о том, что налогоплательщик для целей налогообложения учел операции не в соответствии с их действительным экономическим смыслом, суд определяет объем прав и обязанностей налогоплательщика, исходя из подлинного экономического содержания соответствующей операции». Иными словами, этим постановлением в налоговых отношениях провозглашен

<sup>19</sup> См. напр. Постановления Президиума ВАС РФ от 22 июня 2010 г. № 1997/10, от 6 июля 2010 г. № 17152/09, от 29 сент. 2010 г. № 2341/10, от 11 мая 2010 г. № 18172/09 и др.

<sup>20</sup> См. напр. Постановления Президиума ВАС РФ от 19 апр. 2011 г. № 17648/10, от 31 мая 2011 г. № 17649/10 и др.

принцип приоритета существа над формой [28–31], предполагающий учет реальных намерений и воли сторон, а не их документального оформления<sup>21</sup>, а также обеспечивающий учет экономического содержания операции при ее налогообложении<sup>22</sup> и рыночных условий ценообразования<sup>23</sup>. В результате применения данного принципа налогоплательщик не лишается налоговой выгоды полностью, но утрачивает ту ее часть, которая обеспечивается формальными основаниями, не имея под собой реальных.

В этом смысле весьма показательна аналогия с налоговыми последствиями установления судом факта неправильной юридической квалификации налогоплательщиком сделок и оценки налоговых последствий их исполнения (подп. 3 п. 2 ст. 45 НК РФ), закрепленными в п. 77 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 25 от 23 июня 2015 г. Данный пункт практически дословно воспроизводит положения п. 7 Постановления Пленума ВАС РФ № 53<sup>24</sup>, уточняя лишь, что во внимание принимается экономическое содержание не только одной операции, но и совокупности операций в их взаимосвязи. Однако равенство последствий не означает в данном случае идентичности условий их применения: констатация отсутствия деловой цели по Постановлению

Пленума ВАС РФ № 53 допускается в рамках налоговой проверки со взысканием доначисленной суммы налога в бесспорном порядке, тогда как изменение юридической квалификации сделки, совершенной налогоплательщиком, или статуса и характера его деятельности требует от налогового органа обращения за взысканием доначисленной суммы налога в суд.

Очевидно наблюдаемая конкуренция институтов в данном случае, однако, не влечет возникновения на практике коллизий: уже довольно традиционным в российской практике стал подход, в рамках которого изменение юридической квалификации сделки по сути равнозначно признанию ее притворной<sup>25</sup>, а для применения последствий недействительности притворной (ничтожной) сделки нет необходимости обращаться в суд<sup>26</sup>. В результате положения подп. 3 п. 2 ст. 45 НК РФ на практике никогда не применяются, поскольку:

- разница в последствиях является необходимым условием конкуренции, а для налогоплательщика последствия идентичны (определение объема налоговых обязательств с учетом подлинного экономического содержания соответствующей операции);

- разница в порядках взыскания, предусмотренная для этих институтов (бесспорный в рамках применения доктрины оценки обоснованности налоговой выгоды и судебный – в рамках применения подп. 3 п. 2 ст. 45 НК РФ) нивелирована Верховным

<sup>21</sup> См. напр. Постановления Президиума ВАС РФ от 22 июня 2010 г. № 1997/10, от 6 июля 2010 г. № 17152/09, от 29 сент. 2010 г. № 2341/10, от 11 мая 2010 г. № 18172/09 и др.

<sup>22</sup> См. напр. Постановление Президиума ВАС РФ от 3 июля 2012 г. № 2341/12 и др.

<sup>23</sup> См. напр. Письмо Минфина РФ от 26 дек. 2012 г. № 03-02-07/1-316, Письмо ФНС РФ 16 сент. 2014 г. № ЕД-4-2/18674@.

<sup>24</sup> Абз. 4 п. 77: Если суд на основании оценки доказательств, представленных налоговым органом и налогоплательщиком, придет к выводу о том, что налогоплательщик для целей налогообложения не учел операции либо учел операции не в соответствии с их действительным экономическим смыслом, суд определяет объем прав и обязанностей налогоплательщика, исходя из подлинного экономического содержания данной операции или совокупности операций в их взаимосвязи.

<sup>25</sup> Автору не доводилось сталкиваться в практической деятельности с переквалификацией сделки, которая бы не влекла признание такой сделки притворной (ст. 170 ГК РФ); при этом дополнительно упомянутые в подп. 3 п. 2 ст. 45 НК РФ «изменение статуса и характера деятельности этого налогоплательщика» на практике вообще не применяются, поскольку, по мнению автора, не отвечают требованиям правовой определенности.

<sup>26</sup> П. 7 Постановления Пленума ВАС РФ от 10 апр. 2008 г. № 22 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с применением статьи 169 Гражданского кодекса Российской Федерации»; Постановление Президиума ВАС РФ от 6 нояб. 2012 г. № 8728/12 и др.

Судом РФ в рамках того же п. 77 Постановления Пленума № 25, обозначившего судебный порядок такого взыскания не как обязанность, а как право налогового органа.

В результате практика идет по пути наименьшего сопротивления, обеспечивая искомый результат с минимальными издержками для системы, что, вероятно, оправдано с экономической точки зрения, однако все еще представляет из себя произвол с юридической точки зрения.

2. Налоговая выгода может быть признана необоснованной полностью. Все обстоятельства, свидетельствующие о нереальности совершенных налогоплательщиком операций, влекут за собой признание связанной с ними налоговой выгоды необоснованной в полном объеме. Аналогичные последствия влечет за собой отсутствие в операции или совокупности операций налогоплательщика действительного экономического содержания.

Приведенный анализ оснований применения судебного доктрины для оценки обоснованности налоговой выгоды, а также ее последствий для налогоплательщика позволяет прийти к выводу о ее функциональной сопоставимости с институтом GAAR, закрепленным в ст. 42 Налогового кодекса Германии. Данный институт имеет длительную историю [21], является универсальным и применяется по остаточному принципу, т. е. в отношении тех ситуаций, когда в законодательстве отсутствуют специальные антиуклонительные предписания, направленные на предотвращение или пресечение соответствующих злоупотреблений со стороны налогоплательщиков.

Как следует из формулировки статьи, в случае выявления злоупотреблений обязательства налогоплательщика должны определяться с учетом необходимости применения правовых средств, соответствующих экономическому содержанию рассматриваемой операции. При этом в качестве злоупотребления

рассматривается использование правовых средств, не соответствующих экономическому содержанию и влекущих для налогоплательщиков дополнительную выгоду по сравнению с правовыми средствами, которые этому содержанию соответствовали бы. Вместе с тем, злоупотребление будет отсутствовать, если налогоплательщик докажет наличие у него иной деловой цели, отличной от получения налоговой выгоды.

Иными словами, основания для применения GAAR присутствуют, если:

- налогоплательщиком выбраны правовые средства, не соответствующие преследуемым целям;
- выбранные правовые средства влекут для налогоплательщика налоговую выгоду, права на которую бы не возникло при применении правовых средств, соответствующих цели;
- законодатель не предполагал получение налогоплательщиками налоговой выгоды в подобных ситуациях;
- налогоплательщик не в состоянии продемонстрировать наличие иных деловых целей помимо налоговой выгоды для применения выбранных правовых средств<sup>27</sup>.

Последствия GAAR для налогоплательщика фактически идентичны последствиям применения доктрины оценки обоснованности налоговой выгоды применительно к ситуациям, в которых отсутствует самостоятельная цель делового характера:

- при возможности установления реального экономического содержания операции, объем обязательств налогоплательщика определяется исходя из подлинного экономического содержания соответствующей операции;
- при отсутствии какого-либо самостоятельного экономического содержания у операции или совокупности операций налого-

<sup>27</sup> Согласно Комментариям налоговой службы Германии (Anwendungserlass zur Abgabenordnung 2014 Vom 31. Januar 2014 (BStBl I 2014)).

плательщика, он в полном объеме лишается налоговой выгоды.

Проблема поиска функционального эквивалента доктрины оценки обоснованности налоговой выгоды применительно к ситуациям нереальности отражаемых в учете операций сознательно опускается нами в данном случае ввиду ограниченности объема статьи, а также отсутствия на практике проблемы конкуренции рассматриваемой доктрины в данной части с каким-либо институтом.

2. Институт налогового контроля за ценами.

Система правил, предназначенных для проверки обоснованности примененных налогоплательщиком цен по сделке, базируется на так называемом «принципе вытянутой руки» — кальке с английского «arm's length principle», которое, в свою очередь, происходит от идиоматического выражения «keep somebody at arm's length», обозначающего «держат кого-то на достаточном расстоянии, избегать близости, тесного контакта»<sup>28</sup>. В результате дословный перевод может ввести в заблуждение относительно природы рассматриваемого принципа. В этой связи полагаем, что формулировка «принцип вытянутой руки», создающая в русскоязычном контексте впечатление высокой степени близости, должна быть заменена на более отвечающие содержанию принципа сочетание: «принцип необходимой дистанции» или «принцип дистанции независимости».

В наиболее общем виде содержание данного принципа раскрывается в ст. 9 Модельной конвенции по налогам на доход и капитал ОЭСР<sup>29</sup> и ст. 9 Типовой конвенции ООН об избежании двойного налогообложения в отношениях между развитыми и развивающимися

странами<sup>30</sup> и предполагает, что если одно предприятие прямо или косвенно участвует в управлении другим предприятием, в контроле над ним или в его капитале; или одни и те же лица прямо или косвенно участвуют в управлении обоими предприятиями, в контроле над ними или в их капитале, и между этими двумя предприятиями в их коммерческих или финансовых отношениях предусмотрены или установлены условия, отличающиеся от условий, которые могли бы быть предусмотрены между независимыми предприятиями, то любая прибыль, которая при отсутствии таких условий была бы получена одним из этих предприятий, но в силу наличия таких условий не была получена, может включаться в прибыль этого предприятия и облагаться соответствующим налогом<sup>31</sup>.

Конкретные правила, позволяющие установить размер полученной таким образом прибыли, выработаны в рамках Руководства ОЭСР по трансфертному ценообразованию для транснациональных компаний и налоговых ведомств<sup>32</sup> и Практического руководства по трансфертному ценообразованию для развивающихся стран ООН<sup>33</sup>. Российские правила налогового контроля в области трансфертного ценообразования были выработаны на основе первого из упомянутых документов и имплементированы в российское законодательство с 1 января 2012 г. Генерализованная схема их применения такова:

1. В НК РФ определен перечень сделок (как внутрироссийских, так и

<sup>28</sup> URL : <http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/length?q=length>.

<sup>29</sup> OECD. Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2014, OECD Publishing, Paris. DOI: [http://dx.doi.org/10.1787/mtc\\_cond-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/mtc_cond-2014-en).

<sup>30</sup> UN. United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries, UN. DOI: <http://dx.doi.org/10.18356/a545408b-en>.

<sup>31</sup> Перевод приведен в соответствии с официальным текстом ст. 9 Типовой конвенции ООН об избежании двойного налогообложения в отношениях между развитыми и развивающимися странами на русском языке.

<sup>32</sup> DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/tpg-2010-en>.

<sup>33</sup> UN. United Nations Practical Manual on Transfer Pricing for Developing Countries, UN. DOI: <http://dx.doi.org/10.18356/da89dfb5-en>.



внешнеторговых) цены по которым подлежат контролю (далее – контролируемые сделки), а также порядок уведомления налоговых органов об их совершении и о наиболее существенных с точки зрения контроля условиях.

2. Для целей проверки соответствия цен в контролируемых сделках рыночному уровню кодексом закреплены соответствующие методы определения интервала рыночных цен и границ интервала, соответствующих уровню цен, приемлемых для целей налогообложения.

3. Если цена по сделке выходит за границы интервала цен, приемлемых для целей налогообложения, то она должна быть откорректирована (либо налогоплательщиком самостоятельно, либо налоговыми органами в рамках проверки) до цены, соответствующей границе этого интервала, наиболее близкой к цене сделки.

4. В результате налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, а также, в ряде случаев, налог на добавленную стоимость и налог на добычу полезных ископаемых, исчисляются исходя из полученной цены и соответствующих ей расходов и (или) выручки.

В отношении сделок с взаимозависимостью, не подпадающих под понятие контролируемых, налоговые органы также сохраняют право контролировать соответствие примененных цен рыночным, однако уже в рамках камеральных и выездных налоговых проверок и с применением судебной доктрины оценки обоснованности налоговой выгоды<sup>34</sup>.

В Германии функционально-сопоставимым институтом является институт налогового контроля области трансфертного ценообразования, закрепленный в рамках Закона о налогообложении трансграничных

операций<sup>35</sup>, Закона о налоге на прибыль организаций<sup>36</sup>, а также в рамках Налогового кодекса Германии<sup>37</sup> (в части процедур контроля и ответственности).

Будучи также основанным на Руководстве ОЭСР по трансфертному ценообразованию<sup>38</sup>, данный институт, тем не менее, отличается от российского аналога, в том числе в рамках генерализованной схемы:

1. К контролируемым в Германии отнесены лишь внешнеторговые сделки с взаимозависимыми лицами, отвечающие определенным условиям по характеру и объему. При этом налогоплательщик не обязан уведомлять налоговые органы о совершении таких сделок – контроль осуществляется в рамках общей процедуры налоговых проверок.

2. Применяемые методы определения интервала рыночных цен и границ интервала, соответствующих уровню цен, приемлемых для целей налогообложения, заимствованы из рекомендации ОЭСР, поэтому в основном совпадают с российскими аналогами.

3. Последствия выхода за границы интервала цен, приемлемых для целей налогообложения, зависят от того, обеспечил ли налогоплательщик налоговые органы надлежащим образом оформленной документацией. В случае такого обеспечения при условии, что примененная цена находится в границах интервала, корректировки не последует; однако, если цена находится за границей интервала, то за основу для корректировки будет взята медиана интервала цен. Если же налогоплательщик не обеспечил налоговые органы надлежащими образом оформленными документами, за основу для корректировки будет взята наименее

<sup>34</sup> Письмо Минфина РФ от 26 дек. 2012 г. № 03-02-07/1-316, Письмо ФНС РФ 16 сент. 2014 г. № ЕД-4-2/18674@.

<sup>35</sup> Außensteuergesetz — AStG (German Foreign Transactions Tax Act).

<sup>36</sup> Körperschaftsteuergesetz — KStG (Corporate Income Tax Act).

<sup>37</sup> Abgabenordnung — AO (General Tax Code).

<sup>38</sup> DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/tpg-2010-en>.



выгодная налогоплательщику граница интервала цен.

4. Выход за границы интервала приводит не к корректировке налоговой базы по налогу на прибыль или другим налогам, а рассматривается как скрытое распределение дивидендов, облагаемых в результате по ставке 15 %.

Подводя итог, следует отметить, что как в России, так и в Германии применение института контроля за ценами предполагает квалификацию построенных определенным образом взаимоотношений между взаимозависимыми лицами и определение их последствий для целей налогообложения с учетом принципа необходимой дистанции. Вместе с тем, наличие сделок между взаимозависимыми лицами может также являться одним из оснований применения доктрины оценки обоснованности получения налоговой выгоды (в России) или GAAR (в Германии), при этом последствия применения этих институтов могут отличаться, особенно в условиях отсутствия в рамках схемы взаимоотношений налогоплательщика и его контрагентов какого-либо экономического содержания.

3. Расчетный метод определения суммы налога, подлежащей уплате.

Определение налоговых обязательств налогоплательщиков расчетным путем является одним из наиболее динамично развивающихся в последнее время институтов противодействия уклонению от уплаты налогов в России. В соответствии с подп. 7 п. 1 ст. 31 НК РФ, налоговые органы вправе определять суммы налогов, подлежащие уплате налогоплательщиками, расчетным путем на основании имеющейся у них информации о налогоплательщике, а также данных об иных аналогичных налогоплательщиках в следующих случаях:

- отказ налогоплательщика допустить должностных лиц налогового органа к осмотру производственных, складских, торговых и иных помещений

и территорий, используемых налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанных с содержанием объектов налогообложения;

- непредставление в течение более двух месяцев налоговому органу необходимых для расчета налогов документов;

- отсутствие учета доходов и расходов, учета объектов налогообложения;

- ведение учета с нарушением установленного порядка, приведшего к невозможности исчислить налоги.

Таким образом Кодексом предусмотрены два источника информации, которая может быть положена в основу расчета:

- информация о самом налогоплательщике, имеющаяся в распоряжении налогового органа;

- информация об иных аналогичных налогоплательщиках.

Следует особо отметить, что методика определения суммы налога расчетным путем в законодательстве РФ о налогах и сборах отсутствует. Анализ ведомственных рекомендаций<sup>39</sup> позволяет заключить, что информации о самом налогоплательщике, имеющейся в распоряжении налогового органа, можно отнести налоговую и бухгалтерскую отчетность налогоплательщика; банковские выписки; сведения, содержащиеся в информационных ресурсах ФНС России; документы (информацию), полученные в порядке, предусмотренном статьей 93.1 НК РФ; документы и сведения, полученные по результатам ранее проведенных мероприятий налогового контроля в рамках камеральных и выездных налоговых проверок; документы, полученные от правоохранительных органов, прокуратуры, органов исполнительной власти, местного самоуправления; иную доступную налоговому органу информацию.

В случае, если собранная информация не позволяет достоверно

<sup>39</sup> Ввиду того, что рекомендации не были официально опубликованы, возможности привести источник опубликования отсутствует.

установить объем налоговых обязательств проверяемого лица, налоговые органы используют информацию об иных аналогичных налогоплательщиках.

При выборе аналога налоговые органы, как правило, учитывают следующие критерии аналогичности предприятий: конкретный вид осуществляемой деятельности; сезонность деятельности; среднесписочную численность работников; объем выручки; наличие производственных, складских помещений, транспортных средств, оборудования; величину внеоборотных и оборотных активов по данным бухгалтерской отчетности; количество обособленных подразделений; долю проверяемого лица на товарном рынке; иные показатели, относящиеся к специфике деятельности налогоплательщика. При этом определение аналогов осуществляется исходя из максимально возможной совокупности указанных критериев.

Таким образом, обобщаемая в результате применения расчетного метода информация позволяет установить среднестатистический объем налоговых обязательств налогоплательщика даже в том случае, если по независящим от него обстоятельствам первичные документы были им утрачены. Тем самым в российской правоприменительной практике применение расчетного метода рассматривается зачастую не в качестве санкции за нарушение порядка ведения учета, а как гарантия защиты прав налогоплательщика<sup>40</sup>.

В Германии функционально-сопоставимым институтом является аналогичный порядок определения суммы налога расчетным путем, закрепленный в ст. 164 Налогового кодекса. Его основания применения во многом идентичны российским:

- отказ налогоплательщика представить необходимые пояснения или документы;
- отказ сотрудничать в рамках истребования информации при совершении налогоплательщиком операций с оффшорными юрисдикциями (п. 2 ст. 90 НК Германии);
- объективная невозможность представить первичные учетные документы и регистры учета, ведение которых предусмотрено законодательством;
- наличие веских оснований предполагать, что первичные документы и регистры учета содержат недостоверную информацию;
- наличие очевидных признаков неполноты или несоответствия информации, представленной налогоплательщиком относительно причин роста его доходов или активов, сопровождаемое отказом дать согласие на автоматический обмен данными между банком налогоплательщика и налоговым органом.

Источники данных, методики расчета и последствия для налогоплательщика в данном случае аналогичны российским: их применение позволяет установить среднестатистический объем налоговых обязательств налогоплательщика. Вместе с тем, выразительной особенностью данного порядка в Германии является то, что он же применяется при налоговом контроле за ценами и предусматривает особенности оценки этой величины. В частности, действует опровержимая презумпция того, что налогоплательщик занизил подлежащий налогообложению доход, если он отказывается предоставлять документы, имеющие отношение к транзакциями в оффшорных юрисдикциях; в представленных им документах отсутствует необходимая информация; документы были составлены несвоевременно; документы содержат необходимую информацию, однако есть основания предполагать, что задекларированный доход был занижен, при этом контрагент налогоплательщика, на-

<sup>40</sup> См. напр. п. 8 Постановления Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации».

ходящийся в оффшорной юрисдикции, отказывается сотрудничать с налоговыми органами и представлять необходимую для контроля информации и документы.

Во всех обозначенных случаях налоговый орган вправе за основу для корректировки взять вместо медианы наименее выгодную для налогоплательщика границу интервала цен, приемлемых для целей налогообложения. Кроме того, в соответствии с п. 4 ст. 162 Налогового кодекса Германии налоговые органы вправе в случае непредставления документов или представления документов, в которых отсутствует необходимая информация взыскать штраф в размере 5–10% доначисленного налога, но не менее 5 000 евро; при нарушении сроков предоставления документов взыскать штраф в размере 100 евро за каждый день просрочки, но не более 1 млн евро.

Обратим внимание на то, что и в России, и в Германии данный институт имеет одну и ту же функцию — определение размера справедливой налоговой нагрузки в условиях отсутствия иного способа контроля правильности исчисления налога. Нельзя не отметить также и то, что применяемые на практике методы определения этой нагрузки по своему существу мало чем отличаются от методов сопоставимой рентабельности (Transactional Net Margin Method) и распределения прибыли (Profit Split Method), применяемых при налоговом контроле за ценами, что практически исключает возможность конкуренции расчетного метода с данным институтом. Вместе с тем, разница в результатах все-таки может наблюдаться, если выбор стоит между расчетным методом и применением доктрины оценки обоснованности налоговой выгоды в условиях отсутствия в транзакции экономического смысла, поскольку в первом случае выгоды налогоплательщику будут предоставлены исходя из среднестатистических показателей, а

во втором они будут отсутствовать в принципе.

### **Практический опыт разрешения коллизий рассматриваемых институтов в России и Германии**

Проведенный анализ показал, что применительно к российскому налоговому праву разница в результатах применения функционально-сопоставимых институтов квалификации наблюдается между доктриной оценки обоснованности налоговой выгоды (применительно к ситуациям отсутствия самостоятельной деловой цели и невозможности выявления реального экономического содержания соответствующей операции, в которых налогоплательщик может быть полностью лишен налоговой выгоды) и институтом налогового контроля за ценами и расчетным методом определения суммы налога, подлежащей уплате (поскольку при применении этих институтов в расчет будут взяты по меньшей мере среднестатистические расходы налогоплательщика или расходы аналогичных налогоплательщиков в сопоставимых условиях).

При этом конкуренция расчетного метода и методов контроля за ценами в России практически исключена, поскольку ввиду применения идентичных методик результаты расчетов будут вероятней всего совпадать. Германский опыт совместного применения названных институтов также подтверждает данный вывод.

**1. Коллизия «доктрина оценки обоснованности налоговой выгоды — налоговый контроль за ценами».**

В России накоплен многолетний опыт разрешения подобного рода коллизий, вызванных относительной схожестью условий применения институтов (взаимозависимость участников сделки и обусловленное этим существенное отклонение применяемых ими цен от уровня рыночных). Подход, неоднократно примененный ВАС РФ при разрешении

таких дел, заключался в том, что само по себе наличие взаимозависимости участников хозяйственных операций в отсутствие каких-либо доказательств получения необоснованной налоговой выгоды значения не имеет, а отклонение от уровня рыночных цен влечет за собой последствия, предусмотренные положениями НК РФ о контроле за ценами<sup>41</sup>. Иными словами, по мнению суда, применение доктрины оценки обоснованности налоговой выгоды требует соблюдения большего количества условий, чем того требует простой контроль цен для целей налогообложения.

Вместе с тем, после реформирования порядка налогового контроля за ценами (с 1 января 2012 г.) у налоговых органов пропала правовая база для проверки обоснованности применения цен по сделкам в ситуациях, когда эти сделки не признаются контролируруемыми. В этой связи, как уже было отмечено ранее, Минфин РФ, а вслед за ним ФНС РФ обозначили правовую позицию, в соответствии с которой налоговые органы сохраняют право контролировать соответствие примененных цен рыночным в таких ситуациях, однако уже в рамках камеральных и выездных налоговых проверок и с применением судебной доктрины оценки обоснованности налоговой выгоды. При этом налоговые органы вправе использовать для оценки размера такой выгоды методы, применяемые в отношении контролируемых сделок<sup>42</sup>.

Таким образом, по мнению налоговых органов, в отношении неконтролируемых сделок рассматриваемые институты применяются совместно, при этом порядок определения размера необоснованной налоговой выгоды, конкретизированный в письме Минфина РФ,

<sup>41</sup> См. напр. Постановления Президиума ВАС РФ от 30 окт. 2007 г. № 8349/07, от 28 янв. 2008 г. № 12064/07, от 9 дек. 2008 г. № 9520/08, от 25 фев. 2010 г. № 12670/09, от 28 окт. 2010 г. № 8867/10 и др.

<sup>42</sup> Письмо Минфина РФ от 26 дек. 2012 г. № 03-02-07/1-316, Письмо ФНС РФ 16 сент. 2014 г. № ЕД-4-2/18674@.

потенциально помогает избежать проблем с различной интерпретацией последствий их совместного применения. В отношении же контролируемых сделок как будто бы сохраняет свою актуальность позиция Президиума ВАС РФ по ранее рассмотренным делам.

Вместе с тем остается открытым вопрос о том, что принципиально изменилось с 1 января 2012 г. в условиях применения доктрины оценки обоснованности налоговой выгоды в части неконтролируемых сделок и почему результаты творческого переосмысления налоговыми органами положений НК РФ в отношении налогового контроля за ценами должны изменить ранее неоднократно высказанную ВАС РФ правовую позицию? До Президиума Верховного Суда РФ пока подобные дела не доходили, потому можно лишь предполагать их исход с той или иной степенью вероятности. Вместе с тем, максимально широкий перечень оснований применения доктрины, вполне вероятно, даст суду основания пересмотреть свою позицию с учетом изменений в законодательстве, что сделает еще более непредсказуемой практику применения данной доктрины.

В этом плане особенно показательны судебные акты по нашумевшему делу компании Орифлэйм Косметикс<sup>43</sup>, в рамках которого у суда был очевидный выбор между двумя институтами. Не останавливаясь подробно на фабуле дела, а также оставляя в стороне доводы «за» и «против» правовой позиции, занятой судами всех инстанций, отметим лишь, что суды могли с тем же успехом попытаться применить к суммам роялти, перечисляемым материнской компании, принцип необходимой дистанции, вместо того, чтобы отказывать (со ссылкой на необоснованность этой налоговой выгоды) в признании выплаченных сумм в качестве

<sup>43</sup> Определение Верховного Суда РФ от 14 янв. 2016 г. № 305-КГ15-11546 по делу № А40-138879/14.

расходов. Однако это привело бы к невозможности исполнения такого судебного акта, поскольку в условиях отсутствия реального постоянного представительства материнской компании в России взыскать налог на прибыль, подлежащий уплате с роялти в адрес такого представительства, было бы невозможно. В результате же в практике появилась правовая позиция, во многом противоположная господствующей до этого момента точке зрения: одного факта взаимозависимости и завышения размера роялти вполне может оказаться достаточно для применения Постановления Пленума ВАС РФ № 53 и лишения налогоплательщика налоговой выгоды полностью.

Такие коллизии вероятны и в будущем и решаться они должны принципиально иначе — путем устранения условий их возникновения. Анализ правоприменительной практики Германии показал, что на уровне высших судебных инстанций подобных споров не возникало. Причина, на наш взгляд, заключается в том, что результат подобного дела независимо от подлежащего применению института был бы одинаков. Объясняется это тем, что принцип приоритета существа над формой применяется в Германии, в том числе, в рамках налогового контроля за ценами<sup>44</sup>, а определение обязательств исходя из экономического содержания операций во многом основано на принципе необходимой дистанции. Иными словами, при равенстве результатов становится неважным, по какому пути вы к этому результату придете.

<sup>44</sup> Как следует из п. 1.65 Руководства ОЭСР по трансфертному ценообразованию [26], если существо операций отличается от их формы, налоговые органы вправе не учитывать квалификацию отношений, осуществленную налогоплательщиком, и, осуществив переквалификацию, определить уровень цен в соответствии с реальным экономическим содержанием операции. Аналогичный подход применяется в случае, если содержание каждой из совокупности операций в полной мере соответствует форме, однако в целом они образуют совершенно иное существо, не адекватное применённой форме.

2. Коллизия «доктрина оценки обоснованности налоговой выгоды — расчетный метод».

Наиболее показательным в плане разрешения такого рода коллизий в России является дело Камского завода железобетонных изделий и конструкций<sup>45</sup>, в рамках которого ВАС РФ сформулировал весьма универсальный подход, позволяющий сочетать доктрину оценки обоснованности налоговой выгоды с расчетным методом: если налоговым органом установлена недостоверность представленных налогоплательщиком документов и имеются основания предполагать наличие умысла на получение необоснованной налоговой выгоды либо не проявление должной осмотрительности при выборе контрагента, реальный размер предполагаемой налоговой выгоды и понесенных налогоплательщиком затрат при исчислении налога на прибыль подлежит определению исходя из рыночных цен, применяемых по аналогичным сделкам.

Иными словами, суд позволил совместить расчетный метод и свойственные ему методики применительно к определению налоговой базы по налогу на прибыль с доктриной оценки обоснованности налоговой выгоды. Однако в то же время суд исключил подобный подход в отношении налога на добавленную стоимость, поскольку, по его мнению, расчетный метод не может применяться при определении суммы налоговых вычетов по НДС<sup>46</sup>.

Применяемый в подобных ситуациях подход немецких судов практически идентичен. Вместе с тем, оба обозначенных подхода касаются, прежде всего, ситуаций, когда результаты применения расчетного метода и доктрины так или иначе могут совпадать. Действительная же проблема

<sup>45</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 3 июля 2012 г. № 2341/12 по делу № А71-13079/2010-А17.

<sup>46</sup> П. 8 Постановления Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации».



может возникнуть на практике в связи с тем, что в условиях отсутствия у налогоплательщика деловой цели и наличия оснований для применения доктрины, он вполне может отказаться от представления необходимых для проверки документов и добиться в результате расчета налоговой базы, а также подлежащих уплате налогов на основе среднеотраслевых показателей. Главный вопрос в таком случае — следует ли лишать такого налогоплательщика гарантий, предоставленных подп. 7 п. 1 ст. 31 НК РФ? Или он, как и любой другой налогоплательщик, имеет право заплатить ту сумму, которую обычный налогоплательщик заплатил бы в сопоставимых условиях, несмотря на реализацию им схемы уклонения от уплаты налога?

Найти подобного дела не удалось ни в практике российских, ни немецких судов, но это совершенно не исключает возможности существования подобных ситуаций в реальной жизни, что требует адекватного подхода к ее разрешению, не создающего у налогоплательщиков стимулов к тому или иному поведению. Таким образом, решение лежит все там же — в определении универсальных последствий для налогоплательщика независимо от применяемого института.

### **Заключение**

Конкуренция правовых институтов противодействия уклонению от уплаты налогов вероятней всего неизбежна, поскольку инструменты налогового планирования, как и инструменты противодействия этому явлению, развиваясь по спирали, все больше и больше усложняют систему налогового права. Вместе с тем эта конкуренция не должна создавать правовой неопределенности, поскольку степень развитости экономики определяется во многом не уровнем налогового нагрузка, а стабильностью и предсказуемостью условий ведения бизнеса.

Разрешение коллизии и ее недопущение, как два альтернативных способа решения одной и той же проблемы,

с точки зрения эффективности не являются равнозначными. В частности, как показал анализ, непрерывное развитие правоприменительной практики влечет за собой изменения, которые практически невозможно учесть в момент принятия решения по коллизии, а это неизбежно делает его лишь временным и не самым оптимальным выходом из ситуации. В этом контексте гораздо более правильным и соответствующим опыту развитых стран представляется исключение возможности коллизии.

Лучшим способом такого исключения является проектирование последствий применения институтов противодействия уклонению от уплаты налогов нейтральными по отношению к тому, какой конкретно из институтов применяется (результат должен быть всегда одинаков). Данный вывод соответствует не только принципу нейтральности, как одному из фундаментальных принципов построения налоговой системы, но и принципу равенства, поскольку результаты налогового контроля очевидно не должны зависеть от применяемой в целях квалификации деятельности налогоплательщика нормы.

Для повышения нейтральности системы противодействия уклонению от уплаты налогов в России, на наш взгляд, необходимо:

- инкорпорировать принцип приоритета существа над формой в институт налогового контроля по следкам между взаимозависимыми лицами;
- инкорпорировать доктрину оценки обоснованности налоговой выгоды в НК РФ, исключив по возможности присущую ей в настоящий момент казуистику, а также более четко обозначив порядок расчета той выгоды, которая признается необоснованной, в каждом из случаев (и прежде всего в тех, когда налогоплательщик по тем или иным причинам может быть лишен налоговой выгоды полностью);
- расширить спектр оснований применения расчетного метода в соответствии со сложившейся де-



факто практикой, а также прямо предусмотреть возможность использования в его рамках методик, предназначенных для налогового контроля за ценами.

Представленное видение решения проблемы конкуренции является дискуссионным и не претендует на исчерпывающий характер. Множество проблем в области конкуренции осталось за рамками настоящей статьи, в частности:

- идентификация, систематизация и описание роли в системе противодействия уклонению от уплаты налогов специальных средств и методов, не являющихся институтами налогового права;

- соотношение институтов квалификации и функционального толкования норм законодательства о налогах и сборах;

- конкуренция общих и специальных норм, направленных на противодействие уклонению от уплаты налогов и т. д.

В этой связи требуется дальнейший анализ правоприменительной практики в данной сфере и выработка подходов, которые можно было бы внедрить в российское законодательство о налогах и сборах и которые бы учитывали оптимальные способы решения обозначенных проблем.

### Список использованной литературы

1. Avi-Yonah R. The Effective Tax Rate of the Largest US and EU Multinational [Electronic resource] / R. Avi-Yonah, Y. Lahav // University of Michigan Law School. Program in Law & Economics, Working Paper. — Michigan, 2011. — № 41. — Mode of access : <http://law.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1150&context=umichlwp-empirical>.
2. Clausing K. A. The Revenue Effects of Multinational Firm Income Shifting / K. A. Clausing // Tax Notes. — 2011. — 28 March. — P. 1580–1586.
3. Dharmapala D. Earnings Shocks and Tax-Motivated Income-Shifting: Evidence from European Multinationals : CESifo Working Paper, Public Finance, № 3791 / D. Dharmapala, N. Riedel // Journal of Public Economics. — 2013. — Vol. 97. — P. 95–107.
4. Dischinger M. Profit Shifting by Multinationals: Indirect Evidence from European Micro Data [Electronic resource] : Munich Discussion Paper No. 2007-30. — University of Munich, Department of Economics, 2007 / M. Dischinger. — Mode of access : <http://epub.ub.uni-muenchen.de/2029/>.
5. Fuest C. Tax Evasion, Tax Avoidance and Tax Expenditures in Developing Countries: a Review of the Literature [Electronic resource] : Report prepared for the UK Department for International Development (DFID) / Clemens Fuest, Nadine Riedel. — Oxford University Centre for Business Taxation, 2009. — Mode of access: [www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/EcoDev/60670\\_TaxEvasionReportDFIDFINAL1906.pdf](http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/EcoDev/60670_TaxEvasionReportDFIDFINAL1906.pdf).
6. Fuest C. Tax Evasion and Tax Avoidance in Developing Countries: the Role of International Profit Shifting [Electronic resource] : Working Paper 10/12 / Clemens Fuest, Nadine Riedel. — Oxford University Centre for Business Taxation, 2010. — 60 p. — Mode of access : [www.sbs.ox.ac.uk/centres/tax/Documents/working\\_papers/WP1012.pdf](http://www.sbs.ox.ac.uk/centres/tax/Documents/working_papers/WP1012.pdf).
7. Gravelle J. G. Tax Havens: International Tax Avoidance and Evasion [Electronic resource] : CRS Report for Congress / J. G. Gravelle. — Congressional Research Service, 2010. — Mode of access : [www.fas.org/sgp/crs/misc/R40623.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R40623.pdf).
8. Grubert H. Foreign Taxes and the Growing Share of U.S. Multination Company Income Abroad: Profits, Not Sales, Are Being Globalized [Electronic resource] : Working Paper No. 103 / H. Grubert. — Office of Tax Analysis, February 2012. — Mode of access : [www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/taxanalysis/Documents/OTA-W2012-103-Multinational-Income-Globalized-Feb-2012.pdf](http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/taxanalysis/Documents/OTA-W2012-103-Multinational-Income-Globalized-Feb-2012.pdf).

9. Grubert H. Intangible Income, Intercompany Transactions, Income Shifting, and the Choice of Location / H. Grubert // National Tax Journal. — 2003. — Vol. 56, № 1, part 2. — P. 221-242.

10. Heckemeyer J. Profit Shifting Channels of Multinational Firms – a Meta Study [Electronic resource] : Paper presented at IIPF Congress August 2012 / J. Heckemeyer, M. Overesch. — Mode of access : [http://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db\\_name=IIPF68&paper\\_id=434](http://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=IIPF68&paper_id=434).

11. Huizinga H. International profit shifting within multinationals: A multi-country perspective [Electronic resource] : Economic Papers No. 260, December 2006 / H. Huizinga, L. Laeven. — Mode of access : [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication590\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication590_en.pdf).

12. Morgan J. P. North America Equity Research, Global Tax Rate Makers: Undistributed Foreign Earnings Top \$1.7 Trillion; At least 60% of Multinational Cash is Abroad, 16 May 2012.

13. Markle K. S. Cross-country Comparisons of corporate income taxes : Working Paper No. 16839, February 2011 / K. S. Markle, D. A. Hackelford // National Tax Journal. — 2012. — Vol. 65, iss. 3. — P. 493-527.

14. McDonald M. Income Shifting from Transfer Pricing: Further Evidence from Tax Return Data [Electronic resource] : OTA Technical Working Paper 2, July 2008 / M. McDonald. — Washington D.C., U.S. Department of the Treasury, Office of Tax Analysis, 2008. — Mode of access : [www.treasury.gov/resourcecenter/tax-policy/ta-x-analysis/documents/otatech02.pdf](http://www.treasury.gov/resourcecenter/tax-policy/ta-x-analysis/documents/otatech02.pdf).

15. Weichenrieder A. J. Profit Shifting in the EU – Evidence from Germany [Electronic resource] / A. J. Weichenrieder. — University of Frankfurt & CESifo, 7 April 2006. — Mode of access : [www.ifs.org.uk/conferences/etpf\\_weichenreider.pdf](http://www.ifs.org.uk/conferences/etpf_weichenreider.pdf).

16. Yorgason D. R. Collection of data on income and other taxes in surveys of U.S. multinational enterprises [Electronic resource] / Daniel R. Yorgason. — Washington, DC, U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, 2009. — Mode of access : [www.bea.gov/papers/pdf/Yorgason\\_multinational\\_taxes.pdf](http://www.bea.gov/papers/pdf/Yorgason_multinational_taxes.pdf).

17. Быков С. С. Роль противодействия уклонению от уплаты налогов в системе российского налогового права / С. С. Быков // Налоги и финансовое право. — 2012. — № 9. — С. 124-129.

18. Быков С. С. Методы противодействия уклонению от уплаты налогов: классификация и проблемы применения / С. С. Быков, Е. С. Кутузова // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2012. — № 5 (85). — С. 29-33.

19. Милоголов Н. С. Борьба с размыванием налоговой базы: российская практика и зарубежный опыт / Н. С. Милоголов // Налоговед. — 2015. — № 9. — С. 28-37.

20. Саркисян Г. И. Трансграничные выплаты роялти в практике международных компаний / Г. И. Саркисян // Налоговед. — 2015. — № 2. — С. 65-73.

21. Schön W. Statutory Avoidance and Disclosure Rules in Germany / W. Schön // Beyond Boundaries. Developing Approaches to Tax Avoidance and Tax Risk Management / ed. by J. Freedman. — Oxford : Oxford University Centre for Business Taxation, 2008. — P. 47-55.

22. Быков С. С. К дискуссии о понятии противодействия уклонению от уплаты налогов и его значении в признании налогового права самостоятельной отраслью / С. С. Быков // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2014. — № 1. — С. 90-99.

23. Киреенко А. П. Различие и взаимосвязь теневой экономики и уклонения от уплаты налогов / А. П. Киреенко // Налоги и финансовое право. — 2012. — № 9. — С. 164-171.

24. Вылкова Е. С. Сравнение конкурентоспособности налоговых систем Германии и России / Е. С. Вылкова // *Налоги и финансовое право*. – 2013. – № 9. – С. 231–239.
25. Черданцев А. Ф. Толкование права и договора : учеб. пособие / А. Ф. Черданцев. – М. : Юнити-Дана, 2003. – 381с.
26. Александров А. С. «Ответ Керзона» современным криминалистам / А. С. Александров // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России*. – 2011. – № 2 (15). – С. 303–310.
27. Александров А. С. Криминалистическая тактика и уголовно-процессуальная стратегия / А. С. Александров // *Криминалистическая тактика: современное состояние и перспективы развития: сб. материалов 56-х криминалистических чтений*. – М. : Академия управления МВД России, 2015. – С. 29–36.
28. Michaels R. The Functional Method of Comparative Law / R. Michaels // *The Oxford Handbook of Comparative Law* / ed. by Mathias Reimann, Reinhard Zimmermann. – Oxford University Press, 2008. – P. 339–382.
29. Лысенко Е. А. Концепция налоговой выгоды: о кодификации правовых доктрин / Е. А. Лысенко // *Налоговед*. – 2015. – № 8. – С. 58–71 ; № 9. – С. 39–49.
30. Хаванова И. Переквалификация сделок: «игры разума» на поле судебных доктрин / И. Хаванова // *Налоговый вестник*. – 2013. – № 2. – С. 75–82.
31. Zimmer F. Forms and Substance in Tax Law : General Report / F. Zimmer // *Cahiers de droit fiscal international: 56th annual IFA Congress in Oslo*. – Norway, 2002. – Vol. 87a. – P. 19–67.

### References

1. Avi-Yonah R., Lahav Y. *The Effective Tax Rate of the Largest US and EU Multinational : Working Paper*. University of Michigan Law School. Program in Law & Economics. Michigan, 2011, no. 41. Available at: <http://law.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1150&context=umichlwps-empirical>.
2. Clausing K. A. The Revenue Effects of Multinational Firm Income Shifting. *Tax Notes*, 2011, 28 March, pp. 1580–1586.
3. Dharmapala D., Riedel N. Earnings Shocks and Tax-Motivated Income-Shifting: Evidence from European Multinationals. CESifo Working Paper, Public Finance, № 3791. *Journal of Public Economics*, 201, vol. 97, pp. 95–107.
4. Dischinger M. *Profit Shifting by Multinationals: Indirect Evidence from European Micro Data*. Munich Discussion Paper No. 2007-30. University of Munich, Department of Economics, 2007. Available at: <http://epub.ub.uni-muenchen.de/2029/>.
5. Fuest C., Riedel N. *Tax Evasion, Tax Avoidance and Tax Expenditures in Developing Countries: a Review of the Literature*. Report prepared for the UK Department for International Development (DFID). Oxford University Centre for Business Taxation, 2009. Available at: [www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/EcoDev/60670\\_TaxEvasionReportDFIDFINAL1906.pdf](http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/EcoDev/60670_TaxEvasionReportDFIDFINAL1906.pdf).
6. Fuest C., Riedel N. *Tax Evasion and Tax Avoidance in Developing Countries: the Role of International Profit Shifting*. Working Paper 10/12. Oxford University Centre for Business Taxation, 2010. 60 p. Available at: [www.sbs.ox.ac.uk/centres/tax/Documents/working\\_papers/WP1012.pdf](http://www.sbs.ox.ac.uk/centres/tax/Documents/working_papers/WP1012.pdf).
7. Gravelle J. G. *Tax Havens: International Tax Avoidance and Evasion*. CRS Report for Congress. Congressional Research Service, 2010. Available at: [www.fas.org/sgp/crs/misc/R40623.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R40623.pdf).
8. Grubert H. *Foreign Taxes and the Growing Share of U.S. Multination Company Income Abroad: Profits, Not Sales, Are Being Globalized*. Working Paper No. 103. Office of Tax Analysis, February 2012. Available at: [www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/taxanalysis/Documents/OTA-W2012-103-Multinational-Income-Globalized-Feb-2012.pdf](http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/taxanalysis/Documents/OTA-W2012-103-Multinational-Income-Globalized-Feb-2012.pdf).

9. Grubert H. Intangible Income, Intercompany Transactions, Income Shifting, and the Choice of Location. *National Tax Journal*, 2003, vol. 56, no. 1, part 2, pp. 221–242.

10. Heckemeyer J., Overesch M. *Profit Shifting Channels of Multinational Firms – a Meta Study*. Paper presented at IIPF Congress August 2012. Available at: [http://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db\\_name=IIPF68&paper\\_id=434](http://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=IIPF68&paper_id=434).

11. Huizinga H., Laeven L. *International profit shifting within multinationals: A multi-country perspective*. *Economic Papers No. 260*, December 2006. Available at: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication590\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication590_en.pdf).

12. Morgan J. P. *North America Equity Research, Global Tax Rate Makers: Undistributed Foreign Earnings Top \$1.7 Trillion; At least 60% of Multinational Cash is Abroad*, 16 May 2012.

13. Markle K. S. Hackelford D. A. Cross-country Comparisons of corporate income taxes. Working Paper No. 16839, February 2011. *National Tax Journal*, 2012, vol. 65, iss. 3, pp. 493–527.

14. McDonald M. *Income Shifting from Transfer Pricing: Further Evidence from Tax Return Data*. *OTA Technical Working Paper 2*, July 2008. Washington D.C., U.S. Department of the Treasury, Office of Tax Analysis, 2008. Available at: [www.treasury.gov/resourcecenter/tax-policy/ta-x-analysis/documents/otatech02.pdf](http://www.treasury.gov/resourcecenter/tax-policy/ta-x-analysis/documents/otatech02.pdf).

15. Weichenrieder A. J. *Profit Shifting in the EU – Evidence from Germany*. University of Frankfurt & CESifo, 7 April 2006. Available at: [www.ifs.org.uk/conferences/etpf/weichenreider.pdf](http://www.ifs.org.uk/conferences/etpf/weichenreider.pdf).

16. Yorgason D. R. *Collection of data on income and other taxes in surveys of U.S. multinational enterprises*. Washington, DC, U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, 2009. Available at: [www.bea.gov/papers/pdf/Yorgason\\_multinational\\_taxes.pdf](http://www.bea.gov/papers/pdf/Yorgason_multinational_taxes.pdf).

17. Bykov S. S. *Nalogi i finansovoe pravo = Taxes and Financial Law*, 2012, no. 9, pp. 124–129. (In Russian).

18. Bykov S. S., Kutuzova E. S. Methods of counteraction to tax evasion: classification and problems of their application. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2012, no. 5 (85), pp. 29–33. (In Russian).

19. Milogolov N. S. *Nalogoved*, 2015, no. 9, pp. 28–37. (In Russian).

20. Sarkis'yan G. I. *Nalogoved*, 2015, no. 2, pp. 65–73. (In Russian).

21. Schön W. Statutory Avoidance and Disclosure Rules in Germany. In Freedman J. (ed.). *0Beyond Boundaries. Developing Approaches to Tax Avoidance and Tax Risk Management*. Oxford University Centre for Business Taxation, 2008, pp. 47–55. (In Russian).

22. Bykov S. S. To discussion on the notion of counteraction against tax evasion and tax avoidance and their value in recognition of tax law as an independent branch. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2014, no. 1 (93), pp. 90–99. (In Russian).

23. Kireenko A. P. *Nalogi i finansovoe pravo = Taxes and Financial Law*, 2012, no. 9, pp. 164–171. (In Russian).

24. Vylkova E. S. *Nalogi i finansovoe pravo = Taxes and Financial Law*, 2013, no. 9, pp. 231–239. (In Russian).

25. Cherdantsev A. F. *Tolkovanie prava i dogovora*. Moscow, Yuniti-Dana Publ., 2003. 381 p.

26. Aleksandrov A. S. *Yuridicheskaya nauka i praktika : Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii = Legal Science and Practice: Journal of Nizhniy Novgorod Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation*, 2011, no. 2 (15), pp. 303–310. (In Russian).

27. Aleksandrov A. S. *Kriminalisticheskaya taktika: sovremennoe sostoyaniye i perspektivy razvitiya. Materialy 56-kh kriminalisticheskikh chtenii*. Moscow, The Academy of Management of Ministry of Internal Affairs Publ., 2015, pp. 29–36. (In Russian).

28. Michaels R. The Functional Method of Comparative Law. In Reimann M., Zimmermann R. (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford University Press, 2008, pp. 339–382.

29. Lysenko E. A. *Nalogoved*, 2015, no. 8, pp. 58–71 ; no. 9, pp. 39–49. (In Russian).

30. Khavanova I. *Nalogovyi vestnik = Taxation Bulletin*, 2013, no. 2, pp. 75–82. (In Russian).

31. Zimmer F. Forms and Substance in Tax Law : General Report. *Cahiers de droit fiscal international: 56th annual IFA Congress in Oslo*. Norway, 2002, Vol. 87a, pp. 19–67.

### **Информация об авторах**

*Быков Степан Сергеевич* — кандидат экономических наук, доцент, кафедра налогов и таможенного дела, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: [bstepan@yandex.ru](mailto:bstepan@yandex.ru).

*Гэрит Фрошер* — доктор юридических наук, профессор, Институт международного налогового права, Университет Гамбурга, 20146, Германия, Гамбург, ул. Зеданштрассе, 19, e-mail: [gerit.frotscher@ifs.uni-hamburg.de](mailto:gerit.frotscher@ifs.uni-hamburg.de).

### **Authors**

*Bykov Stepan Sergeevich* — PhD in Economics, Associate Professor, Department of taxes and customs, Baikal State University, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russia; e-mail: [bstepan@yandex.ru](mailto:bstepan@yandex.ru).

*Gerrit Frotscher* — PhD in Law, Professor, International Tax Institute («IFS»/ «Interdisziplinäres Zentrum für Internationales Finanz- und Steuerwesen») of the University of Hamburg, Sedanstraße 19, 20146, Hamburg, e-mail: [gerit.frotscher@ifs.uni-hamburg.de](mailto:gerit.frotscher@ifs.uni-hamburg.de).



# Требования к статьям, публикуемым в журнале «Journal of tax reform»

## Требования к структуре и содержанию статьи

1. Статья, представляемая для публикации, должна обладать новизной, быть самостоятельным, завершенным, характеризующимся внутренним единством исследованием актуальной проблемы, связанной с налоговыми реформами на международном и национальном уровнях.

2. Текст статьи следует структурно разбивать на разделы с заголовками, отражающие:

- актуальность темы исследования;
- степень изученности и проработанности проблемы;
- предлагаемые методы, подходы и их оригинальность;
- анализ полученных результатов;
- основные выводы, обобщающие полученные научные результаты, а также обозначающие направления дальнейших исследований по проблеме.

3. Статья должна содержать иллюстративный материал, демонстрирующий результаты исследований.

## Правила оформления статьи

1. Текст статьи набирается в текстовом редакторе Microsoft Word и сохраняются в формате .docx.

2. При наборе необходимо учитывать следующее:

- формат листа — А4;
- шрифт — Times New Roman; размер основного текста — 14 пт., вспомогательного (аннотация, ключевые слова, таблицы, рисунки, литература) — 12 пт.;
- межстрочный интервал — одинарный;
- форматирование — по ширине;
- абзацный отступ — 1,25 см;
- поля — 20 мм со всех сторон;
- нумерация — внизу страницы.

3. Объем статьи не менее 18–25 страниц.

4. Статья должна содержать следующие элементы, оформленные в соответствии с требованиями журнала (см. образец оформления статьи):

- индекс УДК;
- заглавие статьи на русском и английском языках;
- информацию об авторе (ав) на русском и английском языках;
- аннотацию на русском и английском языках;
- 5–10 ключевых слов на русском и английском языках;
- список использованной литературы;
- ссылки на литературу, оформленные согласно списку литературы в квадратных скобках.

5. Все элементы, перечисленные в п. 4, указываются сначала на языке оригинала текста статьи, затем на вспомогательном языке (в статьях на русском языке — сначала на русском, а затем на английском языке; в статьях на английском языке — сначала на английском, а затем на русском языке).

## Рекомендации по подготовке аннотации статьи

Аннотация является источником информации о содержании статьи и изложенных в ней результатах исследований.

1. Аннотация выполняет следующие функции:

- дает возможность установить основное содержание статьи, определить его релевантность и решить, следует ли обращаться к полному тексту статьи;



- предоставляет информацию о статье и устраняет необходимость чтения полного текста статьи в случае, если статья представляет для читателя второстепенный интерес;

- используется в информационных, в том числе автоматизированных, системах для поиска необходимых статей и информации.

2. Аннотация к статье должна быть:

- информативной (не содержать общих слов);
- оригинальной;
- содержательной (отражать основное содержание статьи и результаты исследований);
- структурированной (следовать логике описания результатов в статье);
- компактной (укладываться в **объем от 200 до 250 слов**).

3. Аннотация включает следующие аспекты содержания статьи:

- предмет, цель исследования (указываются в том случае, если они не ясны из заглавия статьи);

- метод или методологию проведения работы (целесообразно описывать в том случае, если они отличаются новизной или представляют интерес с точки зрения данной работы. В рефератах статей, описывающих экспериментальные работы, указывают источники данных и характер их обработки);

- результаты работы (описываются предельно точно и информативно. Приводятся основные теоретические и экспериментальные результаты, фактические данные, обнаруженные взаимосвязи и закономерности. При этом отдается предпочтение новым результатам и данным долгосрочного значения, важным открытиям, выводам, которые опровергают существующие теории, а также данным, которые, по мнению автора, имеют практическое значение);

- область применения результатов;
- выводы (могут сопровождаться рекомендациями, оценками, предложениями, гипотезами, описанными в статье).

4. В тексте аннотации следует употреблять синтаксические конструкции, свойственные языку научных и технических документов, избегать сложных грамматических конструкций. Текст должен отличаться четкостью формулировок и содержать только значимую информацию. Сведения, содержащиеся в заглавии статьи, не должны повторяться в тексте аннотации. В ней следует применять значимые слова из текста статьи.

### **Рекомендации по выбору ключевых слов**

1. Ключевые слова выражают основное смысловое содержание статьи, служат ориентиром для читателя и используются для поиска статей в электронных базах, поэтому должны отражать дисциплину (область науки, в рамках которой написана статья), тему, цель и объект исследования.

2. В качестве ключевых слов могут использоваться как одиночные слова, так и словосочетания в единственном числе и именительном падеже. Количество слов внутри ключевой фразы (словосочетания) может быть не более трех.

3. Основные принципы подбора ключевых слов:

- применяйте базовые термины вместе с более сложными (бухгалтерский учет основных средств, бухгалтерский учет, основные средства); повторы и синонимы (грузовые перевозки — транспортная логистика, организация перевозок — логистика);

- не используйте слишком сложные слова (словосочетания, в которых приводится больше трех слов, чаще всего можно разбить на несколько ключевых слов (обработка и анализ данных — обработка данных, анализ данных)); слова в кавычках (ОАО «Иркутскэнерго» — Иркутскэнерго); слова с запятыми (факторы, определяющие качество — факторы качества, определение качества);

- каждое ключевое слово — это самостоятельный элемент. Ключевые слова должны иметь собственное значение (человеческий капитал, его оценка — человеческий капитал, оценка человеческого капитала).

### Рекомендации по оформлению ссылок на использованную литературу

1. Список использованной литературы оформляется в соответствии с ГОСТ 7.1-2003. Библиографическая запись. Библиографическое описание. Общие требования и правила составления и помещается в конце статьи. Нумерация в списке литературы осуществляется по мере цитирования. При повторном цитировании источника ему присваивается номер первоначального цитирования.

2. Ссылки на использованную литературу приводятся в тексте в квадратных скобках с указанием в них номера источника по Списку использованной литературы и страницы цитируемого фрагмента, напр.: [5, с. 115].

3. В оригинальной научной статье необходимо упоминание не менее 20–30 источников, имеющих автора, в научном обзоре — 50–80, в том числе не менее 50 % источников на иностранном языке. Редакционная коллегия рекомендует цитировать статьи из журналов, которые индексируются в международных базах данных (Scopus, Web of Science).

4. Электронные ресурсы, в которых не указан автор материала, статистические сборники, нормативно-правовые акты размещаются в постраничных сносках и в список использованной литературы не выносятся.

5. Самоцитирование автора допускается не более 20 % от количества источников в списке. Самоцитирование журнала (ссылки на статьи из данного журнала) не рекомендуется!!!

### Пример оформления библиографических записей

#### 1. Статьи в журналах:

Орлова Е. Н. Мобильность налогоплательщиков — домохозяйств и их налоговой базы и ее влияние на налоговый потенциал / Е. Н. Орлова // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2012. — № 1 (81). — С. 23–27.

Романовская Ю. А. Проблемы межрегиональной миграции налогоплательщиков и уклонения от уплаты налогов / Ю. А. Романовская // Baikal Research Journal. — 2015. — Т. 6, № 4. — DOI : 10.17150/2411-6262.2015.6(4).4.

Jensen O. W. Transfer Pricing and output decisions: the dynamic interaction / O. W. Jensen // Decision Sciences. — 1986. — Vol. 17. — P. 428–436.

Grubert H. Taxes, tariffs and transfer pricing in multinational corporation decision making / H. Grubert, J. Mutti // Review of Economics and Statistics. — 1991. — № 33. — P. 285–293.

#### 2. Статьи из сборников научных трудов и материалов конференции:

Быков С. С. Противодействие уклонению от уплаты налогов: функция, принцип и вектор развития системы российского налогового права / С. С. Быков // Влияние финансово-правовых и иных публично-правовых институтов на инновационное развитие России : материалы Всерос. науч.-практ. конф., г. Иркутск, 20–21 сент. 2013 г. / отв. ред. : Н. В. Васильева, С. В. Праскова. — Иркутск : Ин-т законодательства и правовой информации им. М. М. Сперанского, 2014. — С. 58–87.

#### 3. Монографии, учебники, учебные пособия:

Варналий З. С. Экономическая безопасность Украины: проблемы и приоритеты укрепления / З. С. Варналий, Д. Д. Буркальцева, А. С. Саенко. — Киев : Знание Украины, 2011. — 299 с.

Уклонение от уплаты налогов. Проблемы и решения: монография / под ред. И. А. Майбурова, А. П. Киреенко, Ю. Б. Иванова. — М. : Юнити-Дана, 2013. — 383 с.

Демин А. В. Налоговое право России : учеб. пособие / А. В. Демин. — М. : Юрлитинформ, 2006. — 424 с.

Geist B. Sociologicky slovník / B. Geist. — Praha : Victoria Publishing, 1992. — 322 p.

McCarten William J. International Transfer Pricing and Taxation. Tax Policy Handbook. Tax Policy Division / William J. McCarten ; FAD IMF. — Washington, D.C., 1995. — 221 p.

4. Диссертации, авторефераты диссертаций:

Киреенко А. П. Трансформация налоговой системы в условиях усиления взаимодействия с предпринимательской средой: теория и практика : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / А. П. Киреенко. — Иркутск, 2005. — 329 с.

Карахотин С. Н. Оценка влияния налоговых издержек на стоимость капитала и инвестиционную привлекательность организации : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / С. Н. Карахотин. — СПб., 2006. — 17 с.

5. Электронные ресурсы, в которых указан автор материала:

Асанкин Р. ФНС впервые дотянулась до бенефициаров офшоров в Голландии [Электронный ресурс] / Р. Асанкин, А. Штыкина. — Режим доступа : <http://top.rbc.ru/business/19/12/2014/549302429a79476f5cfde7b3> (дата обращения: 14.02.2015).

Merz M. Taxation of the digital economy (China's Digital Transformation) [Electronic resource] / M. Merz. — Mode of access : [https://michaelmerz.files.wordpress.com/2014/08/140825\\_taxation-of-the-digital-economy.pdf](https://michaelmerz.files.wordpress.com/2014/08/140825_taxation-of-the-digital-economy.pdf) (data of access: 28.05.2015).

### Предоставление сведений об авторе (ах) статьи

1. В статье в информации об авторах на русском и английском языках указываются следующие данные:

- фамилию, имя, отчество (полностью);

• **УЧЕНУЮ СТЕПЕНЬ, УЧЕНОЕ ЗВАНИЕ (ПОЛНОСТЬЮ);**

- занимаемую должность;
- рабочее подразделение (кафедра, факультет, институт и др.);
- место работы в соответствии с официальным названием организации;
- почтовый индекс организации — места работы (с указанием почтового индекса);

- адрес электронной почты (e-mail);

• ORCID (Open Researcher and Contributor ID) — уникальный идентификатор ученого, связывающий его исследовательскую деятельность и помогающий идентифицировать ссылки на его научные публикации в международных базах данных (Scopus, Web of Science) (если имеется).

2. Дополнительно указывается информация, которая служит для связи с автором и в журнале не публикуется:

- почтовый адрес для переписки (с указанием индекса);

- телефоны (рабочий, мобильный);

• SPIN-код — персональный идентификационный код автора в Science Index (если имеется).

3. Фамилия и имя на английском языке указываются автором в соответствии с их написанием в ORCID или ранее опубликованным в зарубежных изданиях, входящих в международные базы данных (Scopus, Web of Science), либо указанным в заграничном паспорте.

**Образец оформления статей**

УДК 351.71:004

**Л. А. Матвейчук***Национальная академия государственного управления  
при Президенте Украины,  
г. Киев, Украина***ДИНАМИКА РАЗВИТИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ  
И НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**АННОТАЦИЯ.** В условиях глобализации национальных экономик использование информационно-коммуникационных технологий в государственном менеджменте является одним из наиболее важных элементов эффективного государственного управления, механизмом реализации которого выступает электронное правительство. В настоящее время требуется углубленный анализ существенных характеристик электронного правительства и входящего в него электронного государственного управления налогообложением (электронного налогообложения) и его прикладных аспектов на основе опыта информационно-развитых стран — поэтому данное исследование является весьма актуальным. В статье проводится анализ развития электронного правительства стран мира на основе наиболее авторитетных международных оценок: технологической зрелости государств в сфере электронного правительства по индексу развития электронного правительства и готовности стран к сетевому будущему по индексу сетевой готовности. Проанализированы данные показатели по странам мира, а также государств на постсоветском пространстве. Отмечена высокая позиция Эстонии в мировом рейтинге и первое место в международном рейтинге по развитию технологии электронного правительства среди бывших республик Советского Союза. Исследовано современное состояние электронного государственного управления налогообложением Эстонии, раскрыта его практическая значимость, обоснованы преимущества использования информационных и коммуникационных технологий в налоговой сфере. Акцентируется, что построение в Эстонии одной из лучших прогрессивных моделей электронного правительства Европы удалось благодаря государственной поддержке и выделению развития информационно-коммуникационных технологий в разряд первоочередных задач правительства и общества. Учитывая существование информационного и телекоммуникационного разрыва между государствами, очевидна необходимость исследования сильных сторон в сфере электронного налогообложения для обоснования налоговой политики и стратегии развития стран.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** Электронное правительство; индекс сетевой готовности; электронное налогообложение; информационно-коммуникационные технологии; налогово-таможенный департамент; налоговые услуги.

**Liudmyla A. Matveychuk***National Academy for Public Administration under the President of Ukraine,  
Kiev, Ukraine***INTRODUCTION OF E-MANAGEMENT INTO PRACTICE  
OF TAX ADMINISTRATION**

**ABSTRACT.** In the context of globalization of national economies the use of information and communication technologies in the state management is one of the key elements of effective state management, where the e-government acts as an implementation mechanism. At present, there is a need of an in-depth analysis of the essential characteristics of the e-government including its electronic state taxation administration (e-taxation) and its applied aspects on the basis of the informationally developed countries' experiences, therefore this study is rather topical. The article analyzes development of the e-government worldwide based on the most authoritative international estimations: technological maturity of the states in the area of the e-government according to the E-Government Development Index and readiness of the states for the networked future in regard of the Networked Readiness Index. It gives an analysis of these

indicators throughout the countries of the world, as well as the countries in the post-Soviet space. Estonia's top position in the world rating and its 1st place in the international rating in e-government technology development among the former states of the Soviet Union has been highlighted. The current state of the e-state management of tax administration in Estonia has been investigated, its practical significance has been revealed, and the benefits of using information and communication technologies in the area of taxation have been substantiated. Attention is drawn to the fact that construction of one of the best models of advanced e-government in Europe took pace in no other country but Estonia due to the government support and inclusion of the ICT developments in the category of the government and society's top priorities. Given the existing information and communication gap between different states, there is a clear need for research of the e-taxation advantages to justify specific tax policies and national development strategies.

**KEYWORDS.** e-government; Networked Readiness Index; e-taxation; information and communication technologies; tax and customs department; tax services.

Текст статьи. Текст статьи<sup>1</sup>. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. «Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи» [1, с. 115]. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи [2].

Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. «Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи» [3, р. 13]. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи. Текст статьи [4].

#### Список использованной литературы

1. Электронное налогообложение: сущность и перспективы применения / П. В. Мельник, А. Н. Новицкий, А. А. Долгий [и др.] ; под общ. ред. П. В. Мельника. — Ирпень: НУ ГНС Украины, 2010. — 332 с.
2. Викторова Н. Г. Онлайн-сервисы в налогообложении / Н. Г. Викторова // Налоговая политика и практика. — 2011. — № 5 (1). — С. 19–24.
3. Post J.E. Managing Extended Enterprise / J.E. Post, L. E. Preston, S. Sachs // The New Stakeholder View California Management Review. — 2002. — Vol. 45, № 1. — P. 6–26.
4. Тихомиров В. П. Мир на пути к Smart Education: новые возможности для развития [Электронный ресурс] / В. П. Тихомиров. — Режим доступа : <http://www.slideshare.net/PROelearning/smart-education-7535648> (дата обращения: 14.02.2015).

#### Информация об авторе

*Матвейчук Людмила Александровна* — кандидат экономических наук, докторант, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины (03057, Украина, г. Киев, ул. Эжена Поттье, 20); e-mail: [sla.kpnu@gmail.ru](mailto:sla.kpnu@gmail.ru).

#### Author

*Matvejciuk, Liudmyla A.* — PhD in Economics, Doctoral Student, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine (20 Ezhena Pottier st., 03057, Kiev, Ukraine); e-mail: [sla.kpnu@gmail.com](mailto:sla.kpnu@gmail.com).

<sup>1</sup> The Global Information Technology Report 2012 // World Economic Forum 2012. URL : [http://www3.weforum.org/docs/Global\\_IT\\_Report\\_2012.pdf](http://www3.weforum.org/docs/Global_IT_Report_2012.pdf).



## **Publication requirements for articles submitted to «Journal of Tax Reform»**

### **The requirements for the structure and content of the article**

1. The article submitted for publication must contain novelty, must be an independent, complete and internally united research work on a current issue, related to tax reform at international and national levels.
2. The article should be structurally divided into sections with headings, reflecting:
  - relevance of the research;
  - background of a problem;
  - proposed research methods and their originality;
  - analysis of the study findings;
  - main conclusions, the results of the research and further discussion of them, or the problem solution.
3. The article should contain illustration material, showing the results of the research.

### **Format requirements**

1. The manuscript files in Microsoft Word format should be converted to .docx files
2. Technical format of the article has to comply with the following requirements:
  - the page size – A4;
  - font – Times New Roman; main text – 14-point, supplementary text (abstract, keywords, tables, figures, references) – 12-point;
  - line spacing – 1,0;
  - fit to the width;
  - indent – 1,25;
  - margins – 2.0 cm on all sides;
  - page numbers - at the bottom of the page;
3. Article should be 18–25 pages.
4. The article has to contain the following components drawn up in accordance with the journal's requirements (see the sample):
  - UDC code;
  - title of the article in Russian and English;
  - information about the author given both in Russian and English;
  - abstract in Russian and English;
  - 5–10 key words in Russian and English;
  - the list of references;
  - the article should have reference notes given in square brackets provided according to the references.
5. All the elements listed in Sec. 4, indicated first in original language of the article, then in the subsidiary language (articles in Russian - first in Russian and then in English, and in articles in the English- first in English, and then in Russian).

### **Guidelines for Abstract writing**

An Abstract is a source of information on your paper's content and findings.

1. An Abstract has the following functions:
  - allows readers to identify the basic concept of your paper as well as its relevance and decide if the full text paper is of interest to them;
  - provides information on your paper and makes it unnecessary to read its full text version if it is of secondary interest to a reader;
  - is used in information (including computerized) search systems to find papers and information.
2. An Abstract should be:
  - informative (no general words);

- original;
  - relevant (reflects your paper's key content and research findings);
  - structured (follows the logics of results' presentation in the paper);
  - concise (**between 200 and 250 words**).
3. An Abstract should contain the following content aspects:
- the statement of the object and purpose of your study;
  - research methods/methodology;
  - results observed;
  - the sphere of results application;
  - conclusions drawn from your study.
- the object, topic and purpose of the research (if they are not clear from the title of the paper);
- the research methods/methodology if they are original or of interest for this particular research. For papers concerned with experimental work describe your data sources and data process technique;
  - the results of research should be described as precisely and informatively as possible. Include your key theoretical and experimental results, factual information, revealed interconnections and patterns. Give special priority to new results and long-term impact data, important discoveries and verified findings that contradict previous theories as well as data that you think have practical value.
  - the sphere for implementation the results of the research;
  - conclusions could be associated with recommendations, estimations, suggestions, hypotheses described in the paper.
4. Use the language typical of research and technical documents to compile your abstract and avoid complex grammatical constructions. Information contained in the title should not be repeated in the abstract. The abstract should be concise and clear and reflect only the main information of the original paper. The text of the abstract should include key words of the paper

#### **Guidelines for Keywords**

1. Keywords encapsulate the principal topics of the paper. These keywords will be used for indexing purposes as a guide to search the articles in electronic databases, therefore, they should reflect area of science in which the article was written, the subject, the purpose and object of research
2. The keywords can be used as single words and phrases. Key phrase (phrases) should contain no more than three words.
3. Basic principles for keyword selection:
  - avoid general and plural terms and multiple concepts (avoid, for example, «and», «of»).
  - be sparing with abbreviations: only abbreviations firmly established in the field may be eligible. These keywords will be used for indexing purposes.
  - each keyword should have its separate meaning.

#### **Guidelines for Reference**

1. Authors should use the following reference format: GOST 7.1-2003. The bibliographic description. General requirements and rules. References reside below the text body. The list of references should be arranged in the order of the appearance the citations in the text. In case of repeated citation the number is the same.
2. To associate the list of references with the text of the article, you should include a reference as a number (running number of the source from the list) and also the page number in square brackets: [5, c. 115].
3. In the original scientific paper must be not less than 20–30 references, in the scientific review — 50–80 references. The Editorial Board recommends to cite papers indexing in international databases (Scopus, Web of Science).

4. The electronic sources without an author, statistic and regulation materials should not be included in the list of reference, but preferably set as a footnotes at the end of the page.

5. Author's self-citations should not exceed 20 % of the number of sources in the list of references.

### **Information about the author (s)**

1. The information about the authors in Russian and English indicates the following data:

- surname, first name, middle name (in full);
- academic degree, academic title (in full);
- position;
- operating unit (department, chair, institute etc.);
- affiliation (the official name of the organization);
- organization address (including postcode);
- author's e-mail;
- ORCID (Open Researcher and Contributor ID) (if available).

2. Information for communication with the author (not published in the journal):

- post address for correspondence (with post index);
- phone numbers (office, mobile);
- SPIN-code – personal identification author's number in the Science Index (if available).

3. Full name in English is indicated in accordance with its writing at ORCID or previous publication in foreign journals included in international databases (Scopus, Web of Science), or as it is indicated in a foreign passport.

---

Редакторы: И. Л. Андриевич, Т. И. Кочульская, А. В. Кравченко

Переводчик М. П. Демидов

Дизайн Т. А. Лоскутова

Верстка Е.П. Груздева

---

ИД № 06318 от 26.11.01.

Подписано в печать 25.03.16. Формат 70x100 1/16. Бумага писчая. Печать плоская.

Усл. печ. л. 6,1. Тираж 500 экз. Заказ

Отпечатано в типографии Издательско-полиграфического центра УрФУ.

620000, г. Екатеринбург, ул. Тургенева, 4.

Тел. +7(343) 350-56-64, 350-90-13. Факс +7(343)358-93-06.

E-mail: [press.info@uffu.ru](mailto:press.info@uffu.ru)