

НАЛОГОВАЯ РЕФОРМА ИДЕТ ВПЕРЕД

ДИРЕКТОР
ГОСУДАРСТВЕННОГО
НАУЧНО-
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО
ИНСТИТУТА РАЗВИТИЯ
НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ
Дмитрий Георгиевич
Черник



Современный этап налоговой реформы тесно связан с введением в действие Налогового кодекса Российской Федерации. Часть первая НК РФ позволила стабилизировать налоговую систему России, приостановить многочисленные изменения налогового законодательства в течение календарного года, положить конец практике принятия законов «задним числом», упорядочить меры финансовой ответственности за налоговые правонарушения, ввести принцип презумпции невиновности во взаимоотношения налогоплательщиков и налоговых органов. Статья 5 части первой Налогового кодекса, регламентирующая порядок принятия законодательных актов о налогах и сборах, оказала огромное влияние на развитие налоговой системы и взаимоотношение государства с хозяйствующими субъектами. Стабилизация налоговой системы благотворно сказывается на рыночных отношениях, позволяет осуществлять перспективное финансовое и налоговое планирование в организациях, более точно прогнозировать поступление налоговых средств в бюджеты всех уровней.

Часть вторая НК РФ непосредственно регулирует федеральные, региональные и местные налоги и сборы. Ее главы являются законами об отдельных видах налогов, притом законами прямого действия. На начало 2002 года действуют уже семь глав второй части, определив те налоги, которые

дают наибольшие доходы в федеральный и консолидированный бюджеты страны.

Налог на добавленную стоимость сохранил свои основные параметры, в том числе критикуемую многими экономистами высокую основную налоговую ставку – 20 процентов. Он остается наиболее доходным источником федерального бюджета. Глава 21 НК РФ внесла в него лишь отдельные уточнения, связанные с особыми налоговыми режимами, например с соглашениями о разделе продукции, с реализацией предприятий как имущественных комплексов, с налоговыми освобождениями некоторых категорий предприятий малого бизнеса. Утверждается принцип, что обложению налогом на добавленную стоимость подлежат товары, ввозимые на территорию страны назначения. Несколько расширены границы применения льготной ставки налогообложения – 10 процентов. Это вместо ожидаемого в начале нынешнего этапа налоговой реформы крупного снижения налога. Впрочем, последнее было едва ли возможно осуществить после дефолта 1998 года. Снижение НДС нельзя провести административным путем, принятием волюнтаристского решения. Оно может произойти только через наращивание объемов производства и реализации продукции, работ и услуг, через общий рост экономики. Высокая ставка налога на добавленную стоимость имеет не просто фискальный характер. Она знаменует собой определенную налоговую политику переноса центра тяжести налогообложения с производителей на потребителей продукции. Значение косвенных налогов и главного из них – налога на добавленную стоимость возрастает по мере снижения ставок и либерализации прямых налогов – налога на прибыль и налога на доходы физических лиц. И все же нам следует помнить и иметь в виду, что в настоящее время российский НДС является одним из наиболее высоких среди развитых стран. Он выше, чем в Германии (16%), в Англии

(17,5%), во Франции (18,7%)¹, существенно выше, чем налог с продаж в различных штатах США. Из развитых государств, пожалуй, лишь Швеция и Дания опережают Россию в этом отношении. Там НДС равен 25 процентам. Но при этом Швеция известна как страна высоких налогов и соответственно высокой социальной защиты населения. А Дания отличается высокими ценами на потребительские товары, но и высокой оплатой труда. Следовательно, опираясь на международный опыт, нам целесообразно по мере роста экономики идти на постепенное уменьшение ставки НДС.

Второй из основных косвенных налогов – акцизы – теперь регулируется 22-й главой Налогового кодекса. С ее введением в действие возросли ставки акцизов на ряд товаров. Ужесточился налоговый контроль за освобождением от акцизов при экспортных операциях. Расширена сфера применения акцизов при производстве и реализации алкогольной продукции. Увеличились поступления акцизов в бюджет как в абсолютном, так и в относительном исчислении. С помощью 22-й главы НК РФ достигнуты безусловные успехи в фискальной политике. В то же время правомерно поставить вопрос о границах целесообразности роста акцизных ставок. Прежде всего речь идет о подакцизных товарах народного потребления. Динамику увеличения акцизных ставок можно сравнить с динамикой повышения средней заработной платы и динамикой роста пенсий. Сопоставление их приведет к выводу о нецелесообразности дальнейшего повышения акцизов из-за возможного падения платежеспособного спроса населения на подакцизные товары, в том числе на алкогольную продукцию. Причем снижение платежеспособного спроса ни в коем случае не будет означать уменьшения потребления тех же алкогольных напитков. Акцизы, как и налоги вообще, – очень острое оружие в руках государства, и пользоваться им нужно весьма осторожно, чтобы не повредить экономическому развитию, как это уже имело место в первой половине девяностых годов при повышении акцизных ставок.

Предложение приостановить рост ставок акцизов, в частности на алкогольную продукцию, вовсе не означает отказа от дополнительных доходов бюджета. Отнюдь нет, но рост налога следует заменить повышением его собираемости, закрытием многочисленных пока лазеек уклонения от налогообложения, решительной борьбой с незаконной продукцией, с подпольными заводами и цехами, с неучтенным оборотом этилового спирта.

Основные косвенные налоги дополняются налогом с продаж. Он начал вводиться в субъектах Федерации со второй половины 1998 года и к 2002 году введен почти повсеместно. Чрезвычайно удобный с фискальной точки зрения, данный налог позволил существенно укрепить региональные бюджеты в посткризисные го-

ды. Однако он способствовал развитию инфляционных процессов, причем повышение розничных цен оказывается весьма больше ставки налога. Сочетание налога на добавленную стоимость и налога с продаж нельзя признать удачным. Из развитых стран, помимо Российской Федерации, оно встречается только в Канаде.

В России налог с продаж с учетом уточнений будет действовать на протяжении 2002–2003 годов. Отныне он регулируется Законом РФ от 27 ноября 2001 года № 148-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». Указанным Законом часть вторая Налогового кодекса дополнена главой 27 «Налог с продаж». Приведем некоторые основные положения 27-й главы. Налогоплательщиками признаются организации и индивидуальные предприниматели, реализующие товары, работы и услуги на территории субъекта Российской Федерации. Объектом налогообложения являются операции по реализации товаров (работ, услуг) физическим лицам и в случае, если реализация осуществляется за наличный расчет или с использованием расчетных или кредитных банковских карт. Федеральным законом установлен перечень операций, освобождаемых от налогообложения. Это реализация социально значимых товаров и услуг, таких, например, как реализация хлеба и хлебобулочных изделий, молока и молочных продуктов, круп, масла, сахара, соли, лекарств, детской одежды и обуви, товаров, связанных с учебным или научным процессами, путевок в оздоровительные учреждения. Из услуг освобождаются от налога с продаж операции по реализации жилищно-коммунальных услуг, услуг в сфере культуры и искусства, транспортных услуг, услуг детских дошкольных учреждений и т.п. Не подлежит налогообложению реализация зданий, сооружений, земельных участков и иных объектов, относящихся к недвижимому имуществу, а также реализация ценных бумаг.

База обложения по налогу с продаж определяется как стоимость реализованных товаров (работ, услуг), исчисленная исходя из применяемых цен с учетом налога на добавленную стоимость и акцизов. Последнее – для подакцизных товаров.

Налоговая ставка, как и раньше, определяется законами субъектов Федерации, но не выше 5 процентов. Применение дифференцированных ставок налога в одном субъекте Федерации не допускается. Налоговый период устанавливается как календарный год.

Глава 27 НК РФ предусматривает случай реализации товаров через обособленные подразделения организации. В этом случае налог уплачивается на территории того субъекта Федерации, в котором фактически осуществляется продажа товаров.

¹Приводятся основные ставки НДС, поскольку он дифференцирован по различным группам товаров и услуг.



А теперь вернемся несколько назад и посмотрим, что происходит с реформированием прямых налогов. Нам приходилось неоднократно говорить о тех неоднозначных оценках, которые вызвала глава 23 НК РФ, заменившая подоходный налог налогом на доходы физических лиц. Серьезную критику вызвала отмена прогрессивной шкалы налогообложения в соответствии с суммой совокупного годового дохода человека и замена прогрессии фиксированными налоговыми ставками в зависимости от видов доходов. Многие экономисты отрицательно отнеслись к единой налоговой ставке на все виды трудовых доходов 13 процентов, считая это возвратом к уравниловке, что в корне неверно. Пропорциональный налог не имеет с уравниловкой ничего общего. Предполагалось и снижение числа подаваемых деклараций о доходах. Практика убедительно свидетельствует о правильности избранной экономической политики по уменьшению налогового давления на фонд оплаты труда предприятий. Сбор налога на доходы физических лиц существенно превысил поступления подоходного налога за предыдущий год. Таким образом, фискальная функция налога не пострадала. Население получило серьезные налоговые льготы, которые проистекают из увеличенных стандартных и имущественных вычетов, введения социальных вычетов, упрощенного исчисления профессиональных вычетов. Заложенные в законе обширные вычеты, кроме стандартных, предоставляемых работодателями, можно получить только путем подачи налоговой декларации. Так что количество людей, сообщающих о своих доходах в налоговые инспекции, не уменьшилось, а увеличилось. Помимо этого, в налоговые органы направляются сведения о всех выплатах работнику как по месту основной работы, так и из других источников доходов. Так что сведения о доходах не теряются и в том случае, когда человек перестает подавать налоговую декларацию в силу фиксированной ставки налога и отсутствия прогрессии. Декларационные кампании с 2002 года принимают совсем другой характер, чем прежде. Обязательность уступает место добровольности. Раздвигаются временные рамки декларационной кампании. Обязательность и жесткие сроки сохраняются только для индивидуальных предпринимателей. Но и для них, как отмечалось выше, упрощен порядок обоснования расходов, связанных с получением доходов. Теперь им предоставляется выбор: документально подтверждать все свои расходы, как было и раньше, или списать в расходы до 20 процентов доходов. Снижение ставки налога (для высоких доходов с 30 до 13 процентов) способствует более полному взиманию налога с истинных доходов. Стало невыгодным и опасным укрывать доходы от налогообложения. Тем более, что наряду с низкой ставкой на трудовые доходы введены высокие ставки налога – 35 процентов на доходы, полученные по особым условиям кредитования, страхования, депозита и т.д. Речь идет о договорах, резко отличающихся по выгодности условий от обычных массовых до-

говоров и процентов. Подчеркнем, что налоговые ставки и налоговые вычеты обеспечивают наибольшую выгоду наименее защищенным слоям населения.

До настоящего времени продолжают дискуссии вокруг единого социального налога, введенного главой 24 НК РФ. Введением социального налога в некоторой степени решена задача снижения налогового давления на фонды оплаты труда предприятий и организаций. Раньше совокупный тариф страховых взносов в четыре государственных социальных внебюджетных фонда составлял 39,5 процента. Социальный налог сократил эти отчисления до 35,6 процента. Причем эта основная ставка действует только до тех пор, пока доход физического лица не достигнет в данном календарном году 100 тысяч рублей. С превышением этой суммы наступает регрессивное налогообложение, при котором ставка резко снижается. По замыслу законодателей регрессивная шкала налогообложения должна стимулировать работодателя к повышению уровня оплаты труда своим работникам. На практике регрессия привела к чрезвычайному усложнению исчисления налога, к снижению поступлений в ходе календарного года. На наш взгляд, следует существенно упростить механизм исчисления единого социального налога и сделать его стимулирующим для повышения оплаты труда большинства граждан России, а не для отдельных высокооплачиваемых категорий работников. Несмотря на недостатки налога, его введение, несомненно, сыграло положительную роль, а передача контроля за его поступлением налоговой службе позволит при снижении ставок и либерализации исчисления наращивать бюджеты социальных фондов страны.

С 1 января 2002 года вступила в действие 25-я статья НК РФ, регулирующая важнейший прямой налог – налог на прибыль организаций. По доходности он занимает первое место в консолидированном бюджете и второе место в федеральном бюджете. Налог на прибыль активно используется при регулировании производства, в том числе стимулировании развития малого бизнеса, привлечении отечественных и зарубежных инвестиций.

Глава 25 внесла изменения в определение объекта налогообложения. Вместо валовой прибыли введено понятие прибыли, полученной налогоплательщиком. Прибылью признается полученный доход, уменьшенный на величину произведенных расходов. Доходы и расходы для целей налогообложения определяются Налоговым кодексом. Доходы классифицируются на доходы от реализации товаров, работ, услуг, имущества и имущественных прав, ценных бумаг и внереализационные доходы. Законом установлен довольно узкий перечень доходов, освобождаемых от налогообложения. Что касается расходов, то утратило силу постановление Правительства РФ от 5 августа 1992 года № 552 о составе затрат на производство и реализацию товаров (работ, услуг). Главой 25 НК РФ под расходами понимаются экономически оправданные затраты, оценка которых выражается в денежной форме. Расходы должны быть документально подтверждены. Как и доходы, они



классифицируются на расходы, связанные с производством и реализацией, и внереализационные расходы.

Следует отметить, что в перечень расходов, связанных с производством и реализацией, среди необходимых и обоснованных затрат нашлось место расходам на страхование, без чего не может развиваться успешно рыночное хозяйство, и расходам на научные исследования и опытно-конструкторские разработки.

Радикальным образом меняется подход к исчислению амортизации. Имущество организаций распределяется по десяти амортизационным группам в зависимости от сроков его полезного использования. Начисление амортизации может производиться как линейным, так и нелинейным, то есть ускоренным, методом. Решение принимает сам налогоплательщик по активным основным производственным фондам. Лишь по зданиям, сооружениям и передаточным устройствам со сроком службы более 20 лет законом установлено применение линейной амортизации. Применение нелинейного метода начисления амортизации, безусловно, будет способствовать ускорению обновления оборудования и технологий.

Остановимся на затратах на страхование имущества. Страхование долго недооценивалось в нашей стране. Не признавалось, что оно является важнейшим элементом системы рыночных отношений. Страховой рынок – это составная часть финансового рынка, активно влияющая через страховой фонд на финансовые потоки в государстве. Страхование позволяет обеспечить непрерывность хозяйственной деятельности даже при наступлении неблагоприятных обстоятельств.

С 2002 года для целей налогообложения принимаются расходы по всем видам обязательного страхования в пределах утвержденных страховых тарифов. А также по следующим видам добровольного страхования имущества: страхование транспортных средств; грузов; основных средств производственного назначения, включая объекты незавершенного строительства; урожая сельскохозяйственных культур; товарно-материальных запасов; страхование рисков при выполнении строительно-монтажных работ и некоторым другим. Размером расходов выступают фактически произведенные затраты.

Вообще по сравнению с постановлением Правительства РФ № 552 состав затрат существенно расширен, что отвечает общемировой практике.

Сняты или расширены многие существовавшие ранее ограничения, что должно позитивно отразиться на развитии хозяйственной деятельности.

На это же направлена либерализация порядка переноса полученного убытка на прибыль будущих лет.

Суммарная ставка налога для всех организаций снижена и не может превышать 24 процентов. Суммарная, поскольку налог направляется в три бюджета. Происходит это следующим образом: 7,5 процента прибыли направляется в федеральный бюджет, 14,5 процента – в региональный и 2 процента – в местный бюджет. Законодательные органы субъектов Федерации могут для отдельных категорий налогоплательщиков снижать налоговую ставку в части сумм, поступающих в их бюджеты. Но при этом ставка не может быть установлена ниже 10,5 процента. С точки зрения налоговой ставки уравниваются с другими категории организаций, которые раньше платили налог по повышенной ставке, как то: коммерческие банки, биржи, брокерские конторы, страховые компании, организации, занимающиеся посреднической деятельностью.

Постепенной отмене подлежат налоговые льготы, вместо которых вводится небольшой перечень доходов, не подлежащих обложению налогом. Ликвидация налоговых льгот, особенно инвестиционной льготы, может сказаться, на наш взгляд, достаточно негативно.

Главой 25 НК РФ предусмотрен порядок группировки и учета объектов и хозяйственных операций для целей налогообложения, несколько отличающийся от порядка группировки и отражения их в бухгалтерском учете. Поэтому исчисление налоговой базы отныне производится на основе данных налогового учета. Порядок ведения налогового учета устанавливается самой организацией-налогоплательщиком и закрепляется приказом об учетной политике для целей налогообложения. Данные налогового учета отражают порядок формирования доходов и расходов, порядок формирования резервов, расчеты с бюджетом.

Налоговая реформа отнюдь не заканчивается принятыми в виде глав Налогового кодекса законами. Предстоит принять еще ряд, важнейшими из которых будут земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на имущество предприятий. Видимо, в будущем эти три налога сольются в единый налог на недвижимость.

Наряду с развитием налоговой системы должно будет совершенствоваться и налоговое администрирование.