

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ И НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА

В последние годы Правительство Российской Федерации значительно интенсифицировало свои действия по реформированию налоговой системы. Разработаны и введен в силу Налоговый кодекс, начата работа по модернизации системы налоговых органов, расширены функции и компетенция главного налогового ведомства страны – Министерства по налогам и сборам. Можно отметить также меры по совершенствованию некоторых видов налогообложения: налога на доходы физических лиц, налога на прибыль организаций, порядка налогообложения малого бизнеса и т.д.

Вместе с тем многие специалисты по-прежнему далеки от понимания роли налогообложения в поощрении и стимулировании экономического роста. Позитивный эффект от роста мировых цен на нефть выдается за результат реформирования системы налогообложения, которая фактически в полной неизменности сохраняет свою жестко фискальную направленность. По-прежнему без внимания остается опыт развитых стран, который наглядно показывает, что налоги ни при каких условиях не должны подавлять производственную активность предприятий, подрывать покупательную способность населения и препятствовать накоплениям. В России этот и другие основные принципы современной системы налогообложения еще не нашли должного подтверждения.

В финансовой науке давно сложилось общее понимание, что налоговая система должна быть справедливой, эффективной и гибкой в реагировании на реалии экономической конъюнктуры. Однако мы видим, что в Российской Федерации наряду с сохранением несправедливого распределения налогового бремени появились и получили развитие тенденции усложнения налогового законодательства, распространения затратных и малоэффективных мер налогового администрирования. В результате неоправданно высокое бремя налогов стало возлагаться на наемный персонал предприятий и на производительный сектор экономики в целом, в то время как искусственные в финансовых

технологиях и пользующиеся услугами высококвалифицированных консультантов представители финансово-банковского сектора, сферы биржевой торговли, крупномасштабных международных валютных и кредитно-финансовых операций, криминального бизнеса пользуются практически режимом иммунитета от всех основных форм налогообложения.

В ведущих западных странах законодатели, столкнувшись с аналогичной ситуацией, оперативно приступили к разработке и реализации мер по упрощению системы налогообложения, ликвидации наиболее явных пробелов в законодательстве, позволяющих состоятельным гражданам вполне легально уклоняться от выполнения своих налоговых обязательств, и по формированию новой атмосферы доверительных, основанных на взаимопонимании отношений с рядовыми налогоплательщиками. Настало время серьезно заняться этой проблемой и в Российской Федерации.

Если взять базовые принципы налогообложения за основу (определенность, эффективность, справедливость и др.), то мы увидим, что для проводимой в настоящее время в Российской Федерации налоговой реформы главным является достижение оптимального соотношения между стимулирующей и фискальной ролью налогов. В этом случае, очевидно, основными задачами налоговой реформы являются более справедливое распределение налогового бремени, переход к оптимальным налоговым ставкам и общее упрощение налоговой системы. И при этом система администрирования налогов должна обеспечивать снижение уровня издержек исполнения налогового законодательства как для государства, так и для налогоплательщиков.

Если исходить из этих задач и принимать во внимание провозглашенные в стране цели экономической политики, то основные направления проводимой в Российской Федерации налоговой политики должны быть следующими:

– высокая прогрессивность обложения особо высоких, спекулятивных доходов (для умень-

Таблица 1

СТРУКТУРА НАЛОГОВ В БЮДЖЕТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА 1992–2002 ГОДЫ
(в процентах)

Группировка налогов	1992	1995	1999	2001	2002 (прогноз)
Прямые налоги	43,0	30,0	26,0	18,0	17,2
Косвенные налоги	50,5	64,5	72,0	80,2	80,5
Другие налоги	6,5	5,5	2,0	1,8	2,3
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

шения слишком большого неравенства в распределении доходов в обществе);

- установление необлагаемого минимума для получателей особо низких доходов (не менее 2,5 тыс. руб. в месяц);
- льготное налогообложение производственного сектора (налогом на прибыль) и низкооплачиваемого наемного труда (социальными налогами);
- введение системы экологических платежей, охватывающей все виды негативного воздействия на окружающую среду.

Количественным выражением воздействия налоговой системы на развитие любой конкретной страны является налоговая нагрузка на экономику (структура налогов отражена в табл. 1).

Как известно, в России в 2001–2002 гг. был предпринят ряд мер, направленных на некоторое снижение налоговой нагрузки. Прежде всего речь идет о введении плоской шкалы подоходного налога, регрессивной шкалы социальных отчислений, снижении налога на прибыль юридических лиц до 24% и др. Обсуждается также возможность внесения и других изменений в налоговое законодательство, среди которых, в частности:

- постепенная отмена налога с продаж и ряда мелких региональных и местных целевых сборов;
- повышение значения налогов, связанных с использованием природных ресурсов, введение налога, призванного обеспечить изъятие сверхдоходов, связанных с ценовой конъюнктурой мировых рынков.

Оценивая все эти меры положительным образом, вместе с тем нельзя не отметить, что они в целом пока еще не способны существенно изменить фискальный характер проводимой в России налоговой политики.

При этом опытом развитых стран подтверждается глобальная макроэкономическая закономерность – чем выше уровень налоговых изъятий, тем ниже темпы экономического роста. И, соответственно, чем ниже налоговая нагрузка, тем больше возможности экономического роста как на микро-, так и на макроуровне.

В развитых странах общий уровень налоговой нагрузки колеблется от 30 (США) до 60% (Швеция) от

размера ВВП. Что же касается стран с переходной, неустойчивой экономикой, то уровень налоговой нагрузки, характерный для них в период рыночных реформ, не должен превышать 20–22% (как в Китае).

Если внимательно изучить зарубежный опыт, то станет очевидно, что Российская Федерация, задержавшись на этапе проведения налоговых реформ, именно по этой причине имеет шанс избежать повторения некоторых ошибок и просчетов, через которые были вынуждены пройти западные страны.

Во-первых, это касается корпорационного налога, который уже давно критикуется на Западе. Попытки налоговых органов «уловить» чистую прибыль организаций создают массу проблем и для этих органов, и для самих налогоплательщиков (достаточно упомянуть «раздвоение» учета на бухгалтерский и налоговый, проблемы обложения филиалов и обособленных подразделений организаций, необходимость борьбы против применения расчетных (трансфертных) цен и многое другое).

В наших условиях наиболее разумным было бы полностью отменить этот налог и перейти к обложению только выводимых из предприятия (производства) доходов и капиталов. Тогда в категорию облагаемых налогом попали бы только распределяемые между акционерами прибыли (дивиденды), любые другие выплаты в их пользу (включая и скрываемые в виде ссуд, гонораров и т.д.), возвраты капитала в любых формах и избыточные (сверх нормальных размеров) оклады, жалованья, субсидии, опционы директорам и высшим управляющим компаний. Кроме того, в порядке частичной замены налога на прибыль следует ввести «энергетический акциз» (одновременно со снижением ставки НДС до средневропейского уровня – 15%), за счет которого государство может вывести внутренние цены на энергоресурсы на уровень средневропейских и начать формировать общегосударственные фонды (бюджет) развития. Размеры этого акциза в принципе не должны превышать нынешние обязательства предприятий по налогу на прибыль, но его преимущество состоит в том, что предприятия и другие потребители энергоресурсов смогут абсолютно законно и неограниченно снижать свои налоговые платежи



за счет экономии потребления энергии или перехода на альтернативные источники энергопитания.

Во-вторых, следует разом и безоговорочно отменить все формы прямого обложения доходов, не превышающих прожиточный минимум работника (подходный и социальный налоги, другие удержания).

Очевидно, работники с такими доходами не могут (и не должны) участвовать и в финансировании государственных расходов, и в накоплении ресурсов на свое пенсионное обеспечение. Если государство не хочет поставить их на грань вымирания, то нет смысла изымать у этих лиц деньги, чтобы тут же включить их в систему обеспечения пособиями за счет того же государства. Кроме лишней учетной и финансовой работы, никакой общественной полезности такая практика не имеет.

Наконец, в-третьих, необходимо прекратить прямое налогообложение малого бизнеса. Государство не может и не должно карать своих граждан за то, что они не просто берут на себя все заботы о своем благополучии, но еще и создают рабочие места для своих близких или знакомых. Разве не абсурд, что если отец берет своего сына в ученики на свое предприятие, то в соответствии с действующим законом он должен почти 50% его заработка передавать государству.

Разумеется, такая свобода от налогов должна распространяться только на действительно малые (индивидуальные) предприятия при обязательном выполнении следующих условий:

- учредители малого предприятия не только вкладывают деньги, но и реально работают на этом предприятии;
- среди учредителей малого предприятия нет юридических лиц;
- малое предприятие действует на основе полной (неограниченной) ответственности его учредителей всем своим личным имуществом по всем долгам и иным финансовым (включая налоговые) обязательствам этого предприятия;
- число наемных работников малого предприятия ограничивается либо членами семьи, либо некоторым невысоким лимитом, например, в 5–10 человек;
- оборот не превышает установленного максимального предела, а чистая прибыль не превышает кратного прожиточного минимума.

Как известно, по ходу развертывания информационной революции во многих странах Запада начали проводиться исследования в отношении рационализации и повышения эффективности на основе новых технологий, работы государственных ведомств, в том числе и налоговых органов. Если бы оказалось возможным основную массу расчетов перевести на методы компьютерной обработки данных, внедрить методы безбумажного обмена информацией во всех звеньях налоговой системы, то открывались бы серьезные перспективы экономии ресурсов и затрат человеческого труда и информационного обеспечения налогоплательщиков.

Основными рычагами налогового регулирования в процессе экономического развития считаются два ос-

новных инструмента налоговой системы: налоговые ставки и налоговые льготы. Если их сравнить между собой как налоговые рычаги, то можно увидеть, что налоговые ставки оказывают общее регулирующее действие на экономику, а налоговые льготы – целевое.

Целевая направленность системы льгот по налогам должна быть обусловлена задачами экономической политики страны, которое выражается в стимулирующей функции налогов на практике. Вместе с тем предоставление налоговых льгот нередко вступает в противоречие с принципами справедливости и нейтральности налогообложения, утверждающими необходимость минимизации влияния налогов на внутри- и межотраслевое распределение капиталов и ресурсов.

Однако льготы льготам рознь. Опыт развитых стран доказывает, что полная ликвидация налоговых льгот означает не что иное, как устранение налоговой системы от своей регулирующей функции – т.е. возможности выделять и стимулировать приоритетные направления развития отечественного производства. Например, ликвидировав практически все льготы по налогу на прибыль, государство лишило себя фискальной возможности регулировать инвестиции в производственные фонды. Конечно, в главе 25 Налогового кодекса РФ присутствуют некоторые меры, поощряющие инвестиции: механизм ускоренной амортизации; включение расходов на освоение природных ресурсов и расходов на НИОКР в состав прочих расходов в течение пяти (трех) лет соответственно; включение в состав внереализационных расходов процентов по долговым обязательствам инвестиционного характера и т.п. Однако все вышеперечисленные льготы носят в основном косвенный характер и, как показывает практика, не способны оказывать серьезное воздействие на активизацию инвестиционной деятельности.

Следует указать, что льготы уменьшают поступления налога на прибыль во всех странах, причем в размерах, сопоставимых с российскими. Так, в начале 90-х годов поступления по налогу на прибыль были сокращены в результате действия льгот в США на 20%, в Англии – на 25%, в Германии – на 16%.

При этом использование механизма ускоренной амортизации в странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), показывает снижение в последнее время роли этого инструмента налогового регулирования.

Необходимо отметить, что, как правило, ускоренная амортизация применяется в комплексе с инвестиционным налоговым кредитом и исследовательским налоговым кредитом, что связано с различиями в стимулирующем действии этих льгот. Инвестиционная льгота как льгота прямого действия носит более активный и целевой характер по сравнению с механизмом ускоренной амортизации в связи с тем, что в случае инвестирования дает предприятию дополнительную материальную выгоду в виде недоплаченного налога. Ускоренная амортизация не может заменить инвестиционную льготу, так как ее механизм не стимулирует модернизацию, расширенное производство и НИОКР,



потому что ускоренной амортизации может подлежать и приобретенное старое оборудование, заменившее вышедшее полностью изношенное оборудование. Наиболее правильным будет, если эти две льготы будут применяться в комплексе, так как они связаны с разными этапами процесса инвестирования: механизм начисления амортизации в большей степени подходит для аккумуляции средств с целью будущего обновления, в то время как инвестиционная льгота нацелена на компенсацию части затрат или выплату кредита сразу после осуществления капитальных вложений.

Для усиления регулирующего воздействия налога на прибыль на экономику с целью преимущественного стимулирования расширенного воспроизводства и модернизации целесообразно инвестиционную налоговую льготу, предоставляемую в виде скидки из налогооблагаемой базы, дифференцировать в зависимости от вида оборудования и срока его службы. Механизм предоставления льготы должен стимулировать инвестиции в более дорогостоящее оборудование с длительным сроком эксплуатации.

Чтобы регулирующее воздействие было эффективным, недостаточно только применять ускоренную амортизацию и льготы на финансирование капитальных вложений. В странах ОЭСР по налогу на прибыль применяются в настоящее время еще до 10–20 других видов льгот и скидок: например, в США – 20, в Германии – 15, во Франции – 10. Поэтому целесообразно для стимулирования именно расширенного воспроизводства (а не простой замены оборудования ввиду его износа) ввести еще дополнительные льготы на прирост капитальных вложений. В перспективе при стабилизации российской экономики эти льготы могут заменить основную инвестиционную льготу.

При этом не следует забывать, что применение налоговых льгот в целях стимулирования экономического развития одновременно ведет к усложнению налогового законодательства, у налогоплательщиков может появляться стимул перевести свою деятельность под формальные признаки и условия, позволяющие ему претендовать на получение незаслуженных или избыточных налоговых льгот.

В этих условиях резко возрастает важность и значение контрольной работы налоговых органов, и потому к ней должны предъявляться особые требования. Здесь главное – сформировать у налогоплательщиков понимание неотвратимости выявления нарушения и взыскания в бюджет полной суммы причитающихся к уплате налогов. Поэтому основной задачей остается эффективный выбор объектов налогового аудита и повышение качества проводимых документальных проверок, просветительская работа по повышению налоговой дисциплины и ответственности налогоплательщиков.

К сожалению, многие формы налоговых злоупотреблений не могут быть устранены только этими методами. Поэтому перед налоговыми органами стоит задача не просто выявлять факты сокрытия доходов и ухода от налогообложения, но и пытаться идти на шаг впе-

ред – посредством совершенствования нормативно-правовой базы, оперативного перекрытия возможных каналов возникновения налоговых нарушений. Следует предусмотреть установление жесткого повседневного контроля за соблюдением налогового законодательства, заблаговременное пресечение теневых экономических операций, повышение ответственности граждан и организаций за уклонение от налогов. Данная работа может вестись по следующим основным направлениям:

- изменение организационной структуры налоговой администрации (создание региональных налоговых инспекций, а также федерального налогового округа, в котором должны регистрироваться крупнейшие предприятия, ведущие хозяйственную деятельность);
- ускоренное развитие информационных технологий в налоговой системе, одним из направлений которого является образование центров обработки данных, в которых создается единый информационный массив данных – на основе сличения потоков информации о хозяйственной деятельности налогоплательщика, поступающей не только от самого налогоплательщика, но и из других источников (государственных и негосударственных структур), что позволит производить полный и всесторонний анализ информации о налогоплательщике, обеспечить соблюдение налогового законодательства всеми категориями налогоплательщиков;
- реализация мер по борьбе с неучтенным наличным оборотом денежных средств в легальном секторе и перекрытие каналов их перетока в теневой сектор через торговлю и оказание услуг за наличный расчет и т.п.

Повышению собираемости налогов может способствовать как внесение изменений и дополнений в действующее законодательство о налогах и сборах, так и улучшение налогового администрирования, что находится в прямой зависимости от материального обеспечения налоговых органов и их технического оснащения. Для обеспечения налоговых органов необходимыми ресурсами разработана и введена в действие постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2001 г. №888 полномасштабная федеральная целевая программа «Развитие налоговых органов (2002–2004 годы)», имеющая следующие основные цели:

- реорганизация системы налоговых органов для обеспечения стабильного поступления налогов, сборов и других обязательных платежей;
- изменение приоритетов работы налоговых органов в направлении улучшения обслуживания налогоплательщиков, расширения сферы предоставляемых им услуг при одновременном упрощении исполнения налоговых обязательств;
- оснащение налоговых органов современными системами ведения технологических процессов и оперативными средствами управления для оптимизации затрат и повышения эффективности работы.



В целях реализации указанных задач в МНС России проводятся мероприятия по совершенствованию организационных структур налоговых органов, разработке и внедрению типовых технологических процессов.

Для отработки новых процессов налогового администрирования определены 32 налоговые инспекции в девяти субъектах Российской Федерации: по Республике Башкортостан, Ханты-Мансийскому и Ямало-Ненецкому автономным округам, Краснодарскому и Ставропольскому краям, Пермской области и Коми-Пермяцкому автономному округу, Кемеровской, Ростовской и Самарской областям.

Разработанный в системе клиент-сервер на современном базовом программном обеспечении программный комплекс «Система ЭОД местного уровня» поддерживает организацию деятельности инспекции по функциональному принципу и обеспечивает администрирование как юридических, так и физических лиц.

К настоящему времени 37 инспекций базовых регионов перешли на указанный программный комплекс в части администрирования юридических лиц и приступили к его внедрению по физическим лицам.

С целью улучшения работы с налогоплательщиками в базовых регионах оборудованы и функционируют 17 залов по их обслуживанию. Организация таких залов позволила обеспечить комфортные условия для налогоплательщиков и «прозрачность» их контактов с сотрудниками налоговых органов.

Однако практика последних лет показывает бесперспективность попыток устранения основных недостатков действующей налоговой системы путем внесения хотя и правильных, но лишь отдельных, «точечных» изменений в налоговое законодательство. Налоговая реформа должна предусматривать, с одной стороны, снижение налоговой нагрузки и решение наиболее важных для бизнеса вопросов (ликвидация барьеров, препятствующих развитию инвестиций), а с другой стороны – большую «прозрачность» налогоплательщиков для государства, улучшение налогового администрирования и сужение возможностей для уклонения от налогообложения.

Следует добиваться перехода к системе единого общегосударственного Реестра налогоплательщиков, в котором должны учитываться все граждане, начиная с их рождения. При этом каждому гражданину должен присваиваться единый и постоянный идентификационный номер (ПИН-код). Необходимо также поставить вопрос о переводе в систему МНС России кадастра недвижимости (Земельного кадастра) и, возможно, единого депозитария ценных бумаг предприятий «первой линии» (прошедших листинг фондовой биржи). Клиентов этих двух реестров интересует прежде всего надежность ведения их учета, что и будет им обеспечено под строгим контролем государства – в лице налоговых органов. Одновременно будут решены и вопросы уклонения от уплаты налогов в этой сфере.

Кроме того, на ближайшую перспективу следует подумать об объединении на основе налогового учета всех видов государственного учета, включая и паспорт-

ный (сейчас государство ведет дорогостоящий параллельный учет граждан с присвоением соответствующих кодов, номеров и др., по документам регистрации рождения, внутреннего и зарубежного паспортов, пенсионного, медицинского страхования и т.д.). Тогда вместо внутренних паспортов граждане могут пользоваться простейшими (но существенно более надежными) удостоверениями личности, в которых, кроме их налогового номера (ПИН-кода), будут содержаться еще и их отпечатки пальцев (в реальном виде или в цифровом формате). В Москве такая работа уже ведется, и предполагается, что в течение следующих одного-полутора лет все коренные жители получат единую «Карточку москвича». При реализации этой меры в федеральном масштабе государство получит существенную экономию, граждане – большие удобства, а налоговые органы – новое эффективное средство налогового контроля.

Следующей важной мерой является закрепление за налоговым ведомством функции сборщика налогов. В настоящее время в налоговой сфере действуют многие ведомства: кроме МНС России, Минфин России и федеральное казначейство, налоговая полиция, Банк России и т.д. От такой ситуации государство не выигрывает, тратятся огромные средства на ведение параллельных систем учета, эффективность налогового контроля падает, усложняется ведение единой налоговой статистики. С учетом опыта зарубежных стран в этой сфере следует передать МНС России все функции по сбору всех налогов и других обязательных платежей в стране на единый счет налоговых органов.

Обоснование такой меры состоит в следующем.

Во-первых, общегосударственное налоговое ведомство собирает налоговые платежи для всех звеньев бюджетной системы страны, включая также и социальные фонды, а федеральное казначейство ведает только вопросами федерального бюджета.

Во-вторых, соединение в одном органе (в федеральном казначействе) расходных и доходных функций прямо противоречит основному принципу финансового контроля – по которому запрещается объединять в одних руках сбор доходов и реализацию контрольных функций в сфере их расходования. Нарушение этого принципа, как мы хорошо видим на практике, создает возможности для применения различного рода полуправовых зачетных схем, для неоправданного предоставления налоговых льгот, ущемления при распределении собранных налоговых средств интересов отдельных звеньев бюджетной системы и т. д.).

В-третьих, при современной системе налогообложения собираемые налоговые поступления не сразу превращаются в доход государства – из этих сумм необходимо произвести еще возврат излишне уплаченных налогов, денежных средств в порядке реализации прав налогоплательщиков на получение налоговых льгот и т.д. Кроме того, по некоторым видам налогов возврат ранее уплаченных сумм является закрепленной законом (Налоговым кодексом) обязательной функцией налоговых органов (например, возврат НДС экспор-



терам, а в европейских странах налоговые органы возвращают также суммы НДС и туристам). Кроме того, как показывает опыт других стран, по некоторым видам налогов целесообразно применять временное депонирование денежных сумм в счет будущих налоговых обязательств налогоплательщиков, так как иногда организациям оказывается удобным уплатить свои налоги заранее, до срока наступления налоговых платежей, и т.д.

Все эти вопросы могли бы быть эффективно решены через объединение в лице МНС России функций и контролера, и сборщика налогов. В будущем реализация этой меры могла бы привести к созданию универсального механизма по сбору налогов и любых других обязательных платежей, который в дальнейшем может выполнять и функции федерального расчетного центра. В соответствии с этим предложением налоговая служба будет выступать в роли специализированного федерального банка, где каждому налогоплательщику будет открыт личный расчетный счет, в котором по дебету будут отражаться его обязательства по уплате налогов, а по кредиту – переплаты и возвраты по этим платежам. При таком порядке отпадет необходимость в применении любых особых порядков возврата налогов (как в настоящее время – по справке налоговой инспекции, обязательно на личный банковский счет налогоплательщика и с соблюдением установленных сроков), а налогоплательщики получат право либо не снимать возвращаемые им средства с их счетов в налоговой службе до наступления сроков

следующих платежей (в настоящее время такие зачеты для них ограничены требованием зачисления переплат по налогам только в доходы того звена бюджетной системы, за счет которого возникли эти переплаты), либо даже заблаговременно вносить на эти счета денежные авансы (с начислением среднего процента на остаток) с поручением налоговым органам списывать из них налоги и другие обязательные платежи по мере наступления в отношении их сроков уплаты.

Все эти цели и задачи должны быть сформулированы в рамках Государственной налоговой доктрины России, а методы и средства их решения – в Общей концепции налоговой политики и основных направлений развития налоговой системы России. В этих документах можно будет не только обозначить и закрепить основные направления развития налоговой службы, затрагивающие процесс модернизации и совершенствования ее структуры, но и сформировать условия, обеспечивающие наиболее полное и эффективное выполнение возложенных на нее действующим законодательством задач с учетом тенденций развития налогово-бюджетной системы и национальной экономики в целом.

Переориентация налоговой системы с фискальной на стимулирующую функцию позволит без ущерба для экономики в полной мере использовать налоговые рычаги государственного регулирования, создавая предпосылки для экономического роста и притока инвестиций – надежного фундамента стабильных поступлений в казну государства.

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ДИРЕКТОРА НИИ РАЗВИТИЯ
НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ МНС РОССИИ, К.Э.Н.

М.Р. Бобоев,

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТНИК
НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЫ II РАНГА, Д.Э.Н.

В.А. Кашин