

РЕФОРМА НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ – АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПОДХОДЫ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВУ

Сергей Юрьевич Глазев

В мире накоплен значительный опыт использования разных налоговых систем. Есть и серьезные исследования их сравнительной эффективности. Экономические расчеты, проведенные компетентными специалистами, свидетельствуют о том, что наиболее распространенная в практике развитых стран и действующая в России налоговая система, основанная на налогообложении заработной платы, добавленной стоимости и капитала, является далеко не самой эффективной, поскольку подавляет стимулы к производственной деятельности и замедляет экономический рост. Гораздо эффективнее система налогообложения, не ложащаяся тяжелым бременем на основные факторы производства: труд и капитал. Сегодня к ним стоит добавить природные ресурсы и научно-технические знания. Такая налоговая система предполагает минимизацию налоговой нагрузки на те факторы производства, предложение которых чувствительно к налогообложению. Учитывая решающую роль научно-технического прогресса в обеспечении экономического роста, а также ожидаемое в ближайшие годы массовое выбытие основных производственных фондов вследствие их износа, затраты на инновационную деятельность, внедрение новой техники и технологий, фундаментальные и прикладные исследования должны освободиться от налогов. Это способствовало бы увеличению предложения новых знаний и новых технологий, их ускоренному внедрению в производство. Соответственно чрезмерное налогообложение труда дестимулирует его использование и приводит к негативным социально-экономическим последствиям – снижению уровня жизни, сдерживанию предложения труда и конечного спроса, что замедляет рост экономики. Налогообложение капитала в форме налога на прибыль уменьшает стимулы к предпринимательской активности. Очевидно, что чем выше налог на прибыль, тем меньше возможностей для привлечения инвестиций в развитие экономики.

Налог на добавленную стоимость фактически превратился из налога на потребительские расходы в налог на доходы законопослушных товаропроизводителей, так как обеспечить его взимание со всего оборота (включая неорганизованный импорт и неформальное производство) товаров, работ и услуг на внутреннем рынке государство не в состоянии. Это снижает конкурентоспособность российской обрабатывающей промышленности не только на внешних, но и на внутренних рынках.

Дополнительным фактором подавления экономического роста является налоговая дискриминация отечественных предприятий, т.е. более высокая тяжесть налогообложения по сравнению с их иностранными конкурентами. Она вызывает переключение спроса на импортную продукцию, снижение курса национальной валюты и рост эффективности экспорта сырьевых товаров. Таким образом, базовые налоги российской налоговой системы: налог на добавленную стоимость, налог на прибыль, налог с продаж и единый социальный налог (налог на труд) – замедляют темпы экономического развития.

Чем компенсировать налоговые сборы в государственный бюджет при снижении этих налогов? Разработки ученых и мировая практика налогообложения подсказывают очевидный ответ. Поскольку в российской экономике две трети прироста национального дохода дает природная рента и наша страна выступает на мировом рынке как экспортер сырьевых ресурсов, бремя налогообложения должно быть переориентировано на рентные доходы. Сейчас их доля в бюджетных доходах составляет менее 20%.

Как известно, рента – это сверхприбыль, получаемая предпринимателями не от затрат труда, капитала или применения новых технологий, а от владения уникальными производственными возможностями.

В отличие от налогов на труд и капитал налогообложение рентных доходов не оказывает дестимулирующего влияния на рост производства. Более того, изъятие сверхприбыли позволяет эффективнее использовать природные ресурсы в ходе предпринимательской деятельности.

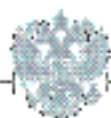
К налогам, полностью или частично изымающим в доход государственного бюджета природную ренту, относятся: платежи за используемые и эксплуатируемые природные ресурсы, включающие земельные налоги, платежи за использование воды, объектов растительного и животного мира, за разработку месторождений и добычу полезных ископаемых, их экспорт, загрязнение окружающей среды (налоги за использование ассимиляционного ресурса и штрафы за превышение ПДК и лимитов выбросов), за использование радиочастот, других невозпроизводимых ресурсов.

Поскольку все указанные ресурсы находятся в государственной собственности, рентные платежи, являясь юридически разновидностью налогов, экономически аналогичны плате за использование государственных ресурсов. Поэтому, в отличие от налогов на результаты экономической деятельности, рентные налоги могут изымать до 100% рентного дохода, т.е. потенциально достижимой сверхприбыли природопользователей, возникающей как результат использования ограниченного ресурса.

Спецификой рентных налогов является обложение потенциального, а не фактически извлекаемого дохода, так как природопользователи обязаны обеспечивать рациональное использование объектов общенародного достояния. Кроме того, ориентация на налогообложение фактически получаемых доходов стимулирует их сокрытие и расточительность хозяйствующих субъектов.

Идея налогообложения рентных доходов в качестве основы формирования доходов государственного бюджета не нова. Налогообложение рентных доходов практикуется в Норвегии, Венесуэле, Чили, арабских странах, на Аляске в целях оптимизации налоговой системы и стимулирования экономического роста.

На парламентских слушаниях, прошедших весной в Государственной Думе по вопросу альтернативных налоговых систем, были представлены расчеты и модели известных зарубежных ученых, позволяющие оценить эффективность разных налоговых систем. Сравнительный анализ влияния на темпы экономического роста действующей в России налоговой



системы и альтернативной, основанной на налогообложении рентных доходов, показал, что в последнем случае темпы роста увеличиваются в полтора – два раза.

Как известно, за последние десять лет из России вывезено от 200 до 300 миллиардов долларов капитала, основным источником происхождения которого является природная рента. Если бы эти доходы оставались в стране и были положены в основу формирования доходной части бюджета, то удалось бы избежать провалов с инвестициями, финансированием инвестиционных проектов, образования и науки, социальных расходов. Только за счет переноса на рентные доходы бремени налогообложения доходы государственного бюджета могли бы возрасти вдвое. Это позволило бы снизить налоги на труд, добавленную стоимость и прибыль, создать дополнительные стимулы к экономическому росту, расширив тем самым налогооблагаемую базу. Одновременно увеличился бы и объем природной ренты.

Кроме фундаментального вопроса о предмете налогообложения: труде, капитале или ренте, есть и другие принципиальные вопросы формирования налоговой системы, от решения которых зависит ее эффективность. Скажем, налогообложение части прибыли, идущей на инвестиции, есть вычет из прироста производственного потенциала, следовательно, из экономического роста. Налогообложение части доходов, идущих на сбережения, – вычет из инвестиционного потенциала и соответственно из экономического роста. Очевидно, что эту часть прибыли и эту часть доходов надо выводить из-под чрезмерного налогообложения.

Насколько реален переход на рентную систему налогообложения в России? Можно выделить две группы проблем, препятствующих ее внедрению. Первая группа проблем носит субъективно-политический характер. Главным источником сверхдоходов влиятельных олигархических структур является природная рента. С их стороны будет оказываться и уже оказывается жесткое сопротивление введению рентного подхода к налогообложению.

Вторая группа – объективные проблемы, связанные с расчетами рентных доходов.

Одна из этих проблем – необходимость кадастровой оценки земли и месторождений полезных ископаемых, в последний раз проведенной в 60-е годы, для расчета потенциальной сверхприбыли. Это весьма трудоемкая, но выполнимая задача. Большая часть месторождений открытая – по ним имеется вся геологическая информация.

Другая проблема связана с рынками сбыта продукции. Поскольку цены на топливо и большую часть природных ресурсов на внутреннем рынке ниже, чем на мировом, то и рентные доходы от их продажи внутри страны меньше, чем от экспортных поставок. Форсированный же переход на мировые цены на энергоносители во внутренней торговле для обрабатывающей промышленности будет непосильным. В связи с этим необходим дифференцированный подход к налогообложению рентных доходов экспортно-ориентированных производителей и тех, кто поставляет продукцию на внутренний рынок. Решение проблемы видится во введении экспортных пошлин – тогда бы сверхприбыль от экспорта сырья поступала в бюджет. Экспортные пошлины должны исчисляться исходя из разницы между ценами внешнего или внутреннего рынка и с учетом разницы между обменным курсом и паритетом рубля к доллару. Заметим, что практика применения экспортных пошлин в 1992 году давала до трети бюджетных доходов.

Нерешенной проблемой является налоговое стимулирование утечки капитала из России, в том числе в форме экспорта товаров без его оплаты. Для ее пресечения необходимо перейти к учету реализованной продукции по экспортным поставкам в момент ее отгрузки или таможенного оформления с взиманием НДС на весь объем таможенной стоимости таможенными органами. Они же должны возвращать НДС экспортерам после поступления оплаты за вывезенную продукцию на счета экспортера в российском банке и продажи валютной выручки на бирже.

Использование для изъятия внешнеторговой ренты экспортных пошлин, модифицированной схемы возмещения НДС экспортерам, а также учета всей отгруженной на экспорт продукции при определении налогооблагаемой прибыли позволит не только снизить утечку капитала, но и увеличить бюджетные доходы на более чем 10 млрд. долл. в год. На такую же величину можно снизить налоги на производственную деятельность, полностью освободив от



налогообложения расходы предприятий на инвестиции в развитие производства, научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки. В результате значительно ускорился бы выход экономики России на траекторию устойчивого развития, доходы всех законопослушных граждан могли бы возрасти до уровня, не ниже прожиточного минимума.

Трудно переоценить стимулирующую функцию налоговой системы для обеспечения устойчивого экономического роста. С этой точки зрения важно сделать выбор между налогообложением потребления и налогообложением производства. Нет нужды доказывать, что первый подход в меньшей степени подавляет экономический рост, чем второй, поскольку снижение налоговой нагрузки на производство стимулирует инвестиции, сбережения и создает дополнительные возможности наращивания производственного потенциала. В свою очередь налогообложение потребления имеет своим следствием снижение уровня жизни и сокращение конечного спроса. Поэтому к нему надо применять дифференцированный подход. В частности, не стоит вводить налоги на потребление базовых продуктов питания, от которых зависят уровень жизни подавляющей части населения и конечный спрос. К ним относятся налоги с продаж и налоги на добавленную стоимость, взимаемые с базовых продуктов питания.

В то же время дополнительное налогообложение потребления предметов роскоши вполне оправданно. Оно не только социально справедливо, но и практически нейтрально с точки зрения воздействия на экономический рост. Поскольку большая часть предметов роскоши имеет зарубежное происхождение, введение на них дополнительных налогов способствовало бы не только более рациональному потреблению, но и оказывало бы стимулирующее влияние на рост экономики.

Пакет принятых Государственной Думой законов в области налоговой реформы, к сожалению, не решает проблем стимулирования экономического роста и не способствует введению социально справедливого налогообложения. Взять, к примеру, налог на прибыль. С одной стороны, произошло давно назревшее снижение ставки налога с 35 до 24%. С другой – неправомерно ликвидированы 50-процентные льготы по налогу на прибыль, направляемую на инвестиции, налоговые льготы на научные исследования и разработки. Эти меры неизбежно приведут к свертыванию работы отраслевых научно-технических фондов, занимающихся разработкой и внедрением новых технологий, что в конечном счете скажется на снижении конкурентоспособности нашей экономики.

То же касается и льгот по налогу на прибыль для сельскохозяйственных предприятий, а также предприятий, использующих труд инвалидов. Нет никаких гарантий того, что обещанные субсидии работающим инвалидам будут выделяться из бюджетных расходов, главный приоритет которых – выплата по государственному долгу.

Вместо того чтобы ввести налогообложение рентных доходов как «рациональное, справедливое обложение природных ресурсов», к которому призывал Президент России в Послании Федеральному Собранию, принят под воздействием лоббирования сырьевых монополий закон об универсальном налоге на добычу полезных ископаемых. В результате те, кто использует лучшие участки недр, будут и дальше извлекать сверхприбыль, а те, кто работает в худших условиях, вынуждены будут или свернуть производство, или перенести этот налог в цену продукции.

Несправедливым и неоправданным в условиях резкой поляризации слоев населения с низкими и сверхвысокими доходами является введение универсального подоходного налога. Следствием его будут дальнейшее нарастание дифференциации доходов и социальной напряженности, замедление темпов экономического роста. При этом маловероятно, что оправдаются расчеты Правительства на рост доходной базы бюджета.

Начавшаяся с унификации ставки подоходного налога реформа налоговой системы России, по сути, означает примитивизацию налоговой политики, сведение ее к фискальным задачам. Это недалекое будущее, которое может обернуться сокращением возможностей для выхода экономики России на траекторию устойчивого развития.

Адекватная состоянию российской экономики и социальной сферы налоговая реформа должна предусматривать:



- упрощение и рационализацию налоговой системы;
- снижение общего бремени налогообложения общественно полезной деятельности;
- перераспределение тяжести налогообложения граждан с малоимущих слоев населения на лица с высокими и сверхвысокими доходами;
- существенное увеличение доли рентных платежей и налогов на потребление предметов роскоши при снижении налоговой нагрузки на производство;
- введение механизма изъятия в доход государственного бюджета природной ренты с эксплуатации месторождений природных ресурсов, использования природной среды в коммерческих целях (платежи за предоставление радиочастот, воздушного пространства, использование земли, рекреационных природных ресурсов и пр.);
- освобождение от налогообложения части прибыли, направляемой на цели развития производства и освоения новой техники, научных исследований и разработок, пополнения оборотных средств предприятий.

В целях стимулирования оживления производства следует предоставлять налоговые кредиты предприятиям, расширяющим производство и наращивающим инвестиции в его модернизацию. Снижение бремени налогообложения текущих доходов может быть компенсировано расширением налоговой базы вследствие свертывания «теневого экономики», уменьшения вывоза капитала и общего оживления производства, усилением налогообложения социально и экологически вредных видов деятельности, спекулятивных операций и доходов от собственности, повышением акцизов на предметы роскоши, а также активизацией неналоговых источников дохода бюджета.

Переход к налоговой системе, основанной на налогообложении рентных доходов от использования природных ресурсов, по расчетам авторитетных экспертов, позволит к 2006 году увеличить национальный доход страны более чем на 70% к уровню 1999 года за счет роста трудовой и предпринимательской активности вследствие снятия налогового бремени на труд и капитал. При этом доходы государства увеличатся более чем на 80%. Таким образом, перенос тяжести налогообложения с объема производства, оплаты труда, добавленной стоимости и прибыли на рентные доходы от использования природных ресурсов позволяет увеличить темпы экономического роста не менее чем вдвое по сравнению с темпами, прогнозируемыми при сохранении существующей в России налоговой системы, обеспечить одновременно более справедливое распределение доходов, преодоление бюджетного кризиса и кардинальное повышение эффективности экономики.