

К ВОПРОСУ О КОНЦЕПЦИИ НАЛОГОВОЙ РЕФОРМЫ

Важнейшая финансовая задача экономической реформы в России - сокращение непомерно высоких расходов государства, так как они обуславливают значительные налоговые изъятия, препятствующие экономическому развитию нашей страны.

В командной экономике существовали инструменты, позволявшие обеспечивать изъятие в бюджет 45 - 50% ВВП, однако в ходе общей либерализации экономической и политической жизни эти инструменты постепенно деградировали, создав предпосылки тяжелейшего бюджетного кризиса конца 80-х - начала 90-х годов. В результате России в наследство от СССР достались высокие расходы бюджета и налоговая система, неспособная обеспечивать необходимые доходы.

На протяжении 1992 - 1994 гг. правительству удалось сократить разрыв между доходами и расходами бюджета. Подобное сокращение было крайне болезненным из-за огромной величины расходных бюджетных обязательств, выполнить которые государство оказалось не в состоянии. Существующий уровень налоговых изъятий наряду с такими факторами, как высокая инфляция, политическая нестабильность и др., тормозит выход экономики России из кризиса. Снижение налогового бремени позволит повысить долю и объем частных сбережений и инвестиций, содействуя началу экономического роста.

Уменьшить налоговое бремя можно лишь поэтапно, поскольку необходимо обеспечить соответствующее снижение расходов государства. Между тем с середины 1993 г., когда наступил период относительной стабильности налогового законодательства в России, стала резко проявляться тенденция к падению налоговых поступлений. Та же закономерность в первые годы после развала командной системы наблюдалась в большинстве стран с переходной экономикой.

Происходящий в настоящее время процесс сокращения доходов государства по сравнению с периодом стабильности, присущей административно-командной экономике, объясняется такими факторами, как высокий уровень инфляции, кризис взаимной задолженности предприятий, рост задолженности предприятий бюджету, эрозия традиционно высокой налоговой дисциплины в секторе крупных государственных и бывших государственных предприятий, рост частного сектора, характеризующегося отсутствием традиций добровольной уплаты налогов.

Оценивая общий уровень налогового "гнета", предусмотренный бюджетом на 1995 г., необходимо учитывать следующие факторы. Величина налоговых поступлений в республиканский бюджет (включая консолидированные в бюджет федеральный дорожный фонд, экологический фонд, фонды социального развития налоговой администрации, таможенной службы, борьбы с преступностью) по проекту составит около 11% прогнозируемой величины ВВП (1500 трлн. руб.). Налоговые доходы местных бюджетов, по нашим оценкам исходя из изменений налогового законодательства и основных экономических тенденций, наблюдаемых в экономике, составят 12,5% ВВП. Таким образом, налоговые доходы консолидированного бюджета достигнут примерно 23,5% ВВП (в 1993 г. - 24,9%, в 1994 г. - 22,3% ВВП без доходов от централизованного

экспорта). К этому следует добавить внебюджетные фонды социальной направленности (пенсионный, социального страхования, медицинского страхования, занятости населения) - 8,5% ВВП. В результате получается около 32% ВВП, что примерно соответствует уровню 1994 г. Неналоговые доходы бюджетов составят 3-3,5% ВВП.

Для поэтапного снижения налогового бремени на экономику в 1996 г. следует сократить долю доходов государства в ВВП как минимум на 2,5 - 3,5 процентных пункта, или примерно до 32-33% ВВП, в том числе доходы федерального бюджета должны составить 11-12% ВВП, доходы местных бюджетов - 13, доходы внебюджетных фондов - 8% ВВП. С учетом необходимости сокращения дефицита бюджета до 3-4% ВВП расходы федерального бюджета в этом случае не должны превышать 14-16% ВВП, что, на наш взгляд, вполне реально.

Налоговая система характеризуется также серьезной асимметричностью. Она не является нейтральной по отношению к различным категориям налогоплательщиков. Основную тяжесть налогового бремени несут крупные предприятия (в основном промышленные) вследствие меньшей возможности уклонения от налогов, существующего порядка уплаты налогов, большей длительности производственного цикла, что усиливает налоговый пресс в условиях инфляции, при дискреционном характере предоставляемых налоговых льгот и т.д. Точно так же среди физических лиц полностью уплачивают налоги граждане со средними доходами, получающие заработную плату, тогда как лица с высокими доходами используют множество способов снизить величину уплачиваемых налогов до минимума.

Следовательно, поэтапное снижение налоговых изъятий должно проводиться наряду с мерами по выравниванию бремени налогообложения для различных категорий плательщиков. При этом совершенно недопустим любой радикальный пересмотр существующей налоговой системы. Так, высказываются идеи замены подоходных налогов налогами на потребление, переноса центра тяжести налоговой системы на рентные платежи за использование природных ресурсов, отмены налога на прибыль и подоходного налога, резкого уменьшения ставки НДС и т.д.

Российская налоговая система в целом отвечает задачам переходного периода и нуждается лишь в ряде серьезных, но относительно частных изменений и дополнений. Важнейшими условиями эффективной налоговой политики должны быть ее относительная стабильность и предсказуемость, позволяющие планировать хозяйственную деятельность, правильно оценивать эффективность тех или иных текущих и перспективных решений.

Наряду с внесенными в конце 1994 г. и весной 1995 г. изменениями в налоговое законодательство в ближайшем будущем будет утвержден закон о поправках к Закону РФ "Об основах налоговой системы в Российской Федерации". Наиболее значительные изменения в этом законе следующие:

- вводится норма, согласно которой нормативные акты о налогах могут иметь обратную силу, если это специально предусмотрено в них и при условии, что они улучшают положение налогоплательщиков;

- не допускается установление налогов, приводящих к дискриминации плательщиков по территориальному признаку или в зависимости от формы собственности, организационно-правовой формы предприятия, а также ограничивающих перемещение в России граждан, товаров, транспорта и финансовых средств. Налоги и сборы, устанавливаемые органами субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, не должны приводить к уменьшению доходов или росту расходов федерального бюджета;

- вводится ограничение на величину региональных (2% годового фонда оплаты труда предприятий) и местных (5% годового фонда оплаты

труда предприятий, рассчитанного исходя из величины минимальной заработной платы) налогов. К налогам субъектов Федерации относятся следующие: региональный налог на прибыль, налог на имущество организаций и другие налоги, суммарная ставка которых не превосходит указанного ограничения. Местные налоги включают в себя земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на наследство и дарение, муниципальные налоги, суммарная ставка которых не превышает установленного ограничения;

- вводится понятие сборов, то есть обязательных платежей, носящих разовый характер и подлежащих уплате в бюджет соответствующего уровня при совершении государственными органами юридически значимых действий в пользу плательщика или при предоставлении ему определенных прав (лицензий);

- отсрочки и рассрочки уплаты налогов не относятся к числу льгот, а являются самостоятельным юридическим понятием, причем порядок их предоставления регламентируется достаточно детально;

- предусматривается снижение штрафных санкций за нарушение налогового законодательства, ограничено право Госналогслужбы на издание инструкций по применению налогового законодательства.

Согласно Заявлению правительства и Центрального банка Российской Федерации об экономической политике на 1995 г., в текущем году будет осуществлен переход к взиманию НДС на основе системы счетов - фактур. Кроме этого, в будущем году будут отменены спецналог и налогообложение заработной платы, превышающей нормируемый уровень. Как нам представляется, добиться стабилизации и поэтапного снижения доли налоговых поступлений в ВВП при повышении степени нейтральности налогов возможно путем осуществления комплекса мер различной срочности. Среди них:

- снижение налоговых ставок при максимальном расширении базы налогообложения по основным видам налогов (в частности, за счет отмены налоговых льгот, часто неэффективных и создающих либо лазейки для уклонения от уплаты налогов в законодательстве, либо неодинаковые экономические условия в различных секторах хозяйства и препятствующих тем самым рациональному использованию ресурсов);

- отмена низкоэффективных налогов, требующих значительной работы как налогоплательщиков по их учету, так и налоговой администрации по их сбору;

- постепенное и обоснованное изменение техники взимания различных налогов в целях ликвидации нормативных просчетов, допускающих легальное уклонение от уплаты налогов;

- реализация комплекса мер по повышению уровня собираемости налогов, включающего целенаправленную работу налоговых и таможенных органов, торговой инспекции, правоохранительных органов и т.д., а также меры по изменению регламентирующего их работу законодательства;

- совершенствование техники налогообложения, направленное на ограничение воздействия макроэкономических процессов, таких, как инфляция, изменение размеров взаимной задолженности предприятий, снижение номинального и рост реального курса рубля и др., на относительную тяжесть налогового "гнета" для различных категорий плательщиков.

Рассмотрим некоторые наиболее важные изменения налоговой системы.

1. В Законе РФ "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" целесообразно предусмотреть переход на обязательное ведение бухгалтерского учета реализованной продукции по факту ее отгрузки, а не оплаты с одновременным разрешением формирования резерва по сомнительным долгам поквартально, а не один раз в год. Это позволит

уменьшить промежуток времени между производством продукции и возникновением налоговых обязательств предприятий и соответственно инфляционное обесценение доходов бюджета от налога на добавленную стоимость (что отмечалось в Заявлении правительства и ЦБ РФ) и налога на прибыль предприятий. Впоследствии после адаптации предприятий к данной мере можно было бы поэтапно отменить авансовые платежи по налогу на прибыль.

2. В Законе РФ "О подоходном налоге с физических лиц" следует предусмотреть некоторое повышение ставок налогообложения высоких доходов. Налогообложение доходов, получаемых помимо доходов по месту основной работы, целесообразно производить отдельно у источника выплаты. Однако ставки такого обложения должны, на наш взгляд, превышать основные ставки обложения совокупного дохода не более чем на 5 процентных пунктов (в предложениях Минфина должны применяться максимальные ставки) с тем, чтобы у значительной части населения не возникло необходимости декларирования своих доходов для получения из бюджета излишние начисленных сумм налога.

Целесообразно предусмотреть повышение необлагаемого налогом размера дохода для лиц, получающих заработную плату, так как их возможности уклонения от налогов по сравнению с другими категориями плательщиков минимальны.

Нужно отменить льготы по подоходному налогу для военнослужащих, что несколько увеличит расходы бюджета, направленные на компенсацию этой меры, но позволит выровнять доходы местных бюджетов в соответствии с количеством проживающих военнослужащих.

В состав доходов, получаемых помимо основного места работы и от предпринимательской деятельности, должны быть, по нашему мнению, включены доходы физических лиц от вкладов их сбережений в банки. Однако данная мера может в условиях инфляции ограничить рост сбережений домашних хозяйств. Поэтому в 1996 г. следует ввести обложение доходов физических лиц, получаемых по валютным депозитам и в виде процентов по вкладам в банках, если величина процентной ставки является положительной. Минфин предлагает для этих целей в качестве критерия использовать ставку рефинансирования Центрального банка. Нам представляется, что данный показатель в настоящее время малосодержателен, поэтому облагать подоходным налогом (причем у источника выплаты и независимо от суммы совокупного дохода) надо величину дохода по вкладам, рассчитанную исходя из суммы депозита, умноженной на разницу между номинальной процентной ставкой и индексом инфляции.

Следует ввести норму, позволяющую налоговым органам в случае явного несоответствия образа жизни налогоплательщика величине его официально уплачиваемых налогов применять метод определения размера подоходного налога по так называемым внешним признакам богатства: наличие, качество и площадь первого и второго жилья, количество и класс автомобилей, гаражей и другого имущества.

Можно согласиться с предложением Минфина о сокращении размера льгот, предполагающих исключение из налогооблагаемого дохода средств, использованных на строительство или приобретение жилого дома (погашение соответствующей ссуды банка). Кроме того, в настоящее время налогооблагаемый доход физических лиц уменьшается на суммы от продажи квартир, жилых домов, садовых домиков, земельных участков, земельных паев (долей) в части, не превышающей пятидесятикратного размера минимальной месячной оплаты труда. Доходы от продажи другого имущества облагаются налогом, если превышают тысячекратный размер минимальной месячной оплаты труда. Такой фиксированный вычет может быть заменен вычетом фактически произведенных и документально подтвержденных расходов, связанных с получением соответствующих доходов. Однако в условиях высокой инфляции нам представляется целесо-

образным дополнить это положение: осуществлять индексацию произведенных расходов, например, исходя из динамики курса доллара или индекса потребительских цен.

Необходим отдельный порядок обложения доходов от продажи приватизированного жилья или земельных долей. Если такой порядок не будет разработан, то уклонение от налога станет основываться на занижении цен сделок с недвижимостью.

3. В Законе РФ "О налоге на прибыль предприятий и организаций" в соответствии с поправкой к Закону РФ "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" необходимо предусмотреть обязательное ведение бухгалтерского учета реализованной продукции и прибыли по факту отгрузки продукции.

Нужно изменить порядок, введенный законом "О внесении изменений и дополнений в Закон РФ "О налоге на прибыль предприятий и организаций" от 14 ноября 1994 г., отменивший налогообложение курсовых разниц, образовывавшихся вследствие изменения курса рубля по отношению к иностранным валютам. Нам представляется, что действовавший в 1992-1994 гг. порядок было целесообразно не отменять, а скорректировать. Облагать налогом на прибыль следует курсовую разницу, полученную в результате спекулятивных операций. Поэтому налогообложению должна подлежать лишь реализованная курсовая разница, то есть доходы от операций в валюте, а не прирост стоимости валюты на счетах. Кроме того, из налогооблагаемой прибыли необходимо вывести прибыль, полученную вследствие роста стоимости валюты, купленной (полученной) более чем за полгода (год) до момента ее продажи и обложения налогом, а также прибыль от курсовой разницы, направляемую на инвестиции.

В целях предотвращения занижения предприятиями налогооблагаемой прибыли надо предусмотреть наличие минимального платежа по налогу на прибыль, определяемого в соответствии с оборотом (объемом реализованной продукции) предприятия по ставке 1-2% или пропорционально затратам предприятия по ставке 7-10%.

В условиях устойчивого роста цен необходимо введение порядка, разрешающего предприятиям с длительным циклом производства, а также расположенным в районах Крайнего Севера ежеквартально производить дооценку запасов товарно-материальных ценностей в соответствии с уровнем инфляции, что позволит избежать завышения оценки величины прибыли, подлежащей налогообложению. Это объясняется тем, что указанные предприятия из-за специфики производственного цикла не могут использовать метод переоценки запасов "LIFO".

Следует еще раз вернуться к вопросу о сокращении количества льгот по налогу на прибыль. В частности, как показала практика, налоговые "каникулы" для малых и других предприятий являются одним из самых неэффективных видов налоговых льгот, поскольку, во-первых, это широко распространенный метод ухода от налогов, и, во-вторых, данной льготой пользуются лишь высокоэффективные быстрокупаемые предприятия, которым льготы не нужны; для проектов, окупаемых за более длительный срок, налоговые "каникулы" слишком коротки.

Нужно пересмотреть льготы, предоставляемые предприятиям по признаку их принадлежности к обществам инвалидов или в соответствии с числом работающих в них инвалидов и пенсионеров. Эти льготы на практике привели к массовому уклонению от налогов предприятий, никаких функций по социальной защите инвалидов и пенсионеров не выполняющих. Подобные льготы должны быть заменены прямыми ассигнованиями из бюджета либо необходим механизм жесткого контроля за их целевым характером.

Требует своего решения вопрос о двойном налогообложении дивидендов, которые после отчислений налога на прибыль облагаются подо-

ходным налогом у физических лиц и налогом по ставке 15% у юридических лиц. На наш взгляд, для создания условий равновыгодности различных способов финансирования предприятий, в том числе за счет акционерного капитала (проценты по кредитам вычитаются из налогооблагаемой прибыли), следует облагать дивиденды в составе прибыли юридических лиц и дохода физических лиц, но при пониженной ставке налога на распределяемую прибыль, частично компенсирующей двойное налогообложение. Другим вариантом является установление для физических лиц такого же порядка обложения дивидендов, как и для предприятий, то есть обложение у источника по ставке, пониженной по сравнению с основной.

В настоящее время проценты по кредитам разрешается вычитать из налогооблагаемой прибыли в размере, не превышающем ставку рефинансирования Центрального банка. Исходя из отмеченных выше соображений следовало бы разрешить вычитать проценты по долгу в размере средней ставки денежного рынка по краткосрочным кредитам или средней ставки на рынке ГКО.

4. Законы "О налоге на добавленную стоимость" и "Об акцизах" в соответствии с законопроектом о поправках к Закону РФ "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" требуют обязательного ведения бухгалтерского учета реализации продукции по факту отгрузки продукции. Нужно окончательно превратить НДС в НДС - нетто, для чего разрешить возмещение налога по приобретенным предприятием капитальным ресурсам по факту их оплаты.

В целях упрощения контроля за уплатой НДС необходимо установить минимальную величину оборота, ниже которой налог на добавленную стоимость с предприятия не взимается (разумеется, ему не предоставляется кредит по НДС по приобретенным товарам). При этом возможно установление порядка, при котором предприятие, освобожденное от уплаты налога, по своему решению регистрируется как плательщик НДС (в случае больших капитальных расходов или если клиентам предприятия выгодно получать кредит по НДС и т.д.).

В тех же целях может быть введен порядок, при котором предприятия с небольшими оборотами уплачивают сумму налога, определенную исходя из оборота (объема реализованной продукции) по ставке 10-12% без права использовать кредит по НДС по приобретенным товарам.

5. Среди мер по улучшению собираемости налогов в первую очередь следует отметить необходимость борьбы с чрезвычайно распространенным способом ухода от налогов, особенно для небольших предприятий (что усиливает асимметричность налогового бремени, лежащего преимущественно на крупных промышленных предприятиях), заключающимся в использовании для выплаты заработной платы и некоторых других операций наличных денег, получаемых от компаний, специализирующихся на "обналичивании" средств клиентов. Последние обналичивают средства по фиктивным договорам об оказании каких-либо услуг или поставке товаров и нередко зарегистрированы на подставных лиц, по поддельным документам и т.п. Такое предприятие может быть ликвидировано без уплаты налогов после завершения операций, принесших доходы его настоящим владельцам.

Кроме того, услуги по "обналичиванию" предоставляют предприятия торговли, сферы услуг или банковского сектора, у которых могут образовываться большие объемы неучтенной наличности. В банковской сфере "обналичивание" часто осуществляется в процессе выплаты заработной платы своим работникам. Работнику выдается ссуда под низкий процент или беспроцентная, которая кладется на депозит в том же или другом банке. Доходы работника от депозитного вклада не облагаются подоходным налогом.

Значительным резервом роста налоговых поступлений являются акцизные сборы, особенно с алкогольных и табачных товаров. Осуществ-

ляемое сейчас внедрение марок акцизного сбора на импортные и отечественные товары будет малорезультативным, если его не дополнить жестким контролем за соблюдением торговыми предприятиями установленных правил наряду с конфискацией немаркированного товара и серьезными финансовыми санкциями. Такие же меры жесткого контроля и финансовой ответственности должны применяться к предприятиям торговли и сферы услуг в целях недопущения занижения ими объема реализации благодаря отсутствию учета части наличного оборота.

7. Особым является вопрос установления упрощенной системы налогообложения для малых предприятий. Обсуждаемый в Государственной думе проект соответствующего закона, внесенный Б. Немцовым, представляется совершенно неудовлетворительным. По нашему мнению, задача состоит не в том, чтобы заменить большинство из действующих налогов одним налогом на доход предприятия, а в том, чтобы разработать упрощенные режимы уплаты налогов и критерии, согласно которым предприятие подпадает под действие таких режимов или под освобождение от налога. При этом предприятиям нужно дать возможность выбора традиционной или упрощенной системы.

Упрощенные режимы налогообложения не должны радикально изменять налоговую систему. Простейшие расчеты показывают, что величина налоговых обязательств предприятий при переходе на обложение подоходным налогом изменится очень резко. Причем предприятия, в неодинаковой степени оснащенные основными фондами, характеризующиеся различной долей добавленной стоимости в цене продукции, разной рентабельностью и т.д., могут в зависимости от конкретного соотношения упомянутых факторов как сильно проиграть от подобного нововведения, так и значительно выиграть.

* *
*

Из перечисленных изменений наиболее серьезными, способными заметно повлиять на доходы бюджетной системы, являются отмена спецналога (сокращение поступлений в федеральный бюджет на 0,4% ВВП) и отмена налогообложения сверхнормативной заработной платы (уменьшение поступлений на 0,5% ВВП). Другие рассмотренные нововведения в целом должны взаимно компенсировать друг друга и повысить нейтральность налоговой системы.