

Глава 4. Специальные налоговые режимы для малого предпринимательства

Введение

Налогообложение малого предпринимательства в большинстве стран имеет те или иные отличия от общего режима налогообложения бизнеса, причем отличия могут быть более или менее значительными, а также принимать разные формы. В некоторых странах для малого бизнеса применяется порядок налогообложения, при котором к базе налогообложения, определяемой в общем порядке, применяются пониженные ставки. Иногда в дополнение к этому используются различные инвестиционные льготы или налоговые каникулы. Противоположный пример представляют собой страны, применяющие вмененное налогообложение, при котором база налога на доход или целой группы налогов определяется на основании оценок влияния некоторых достаточно легко выявляемых характеристик предприятия. Промежуточные случаи представляют различные способы определения налоговой базы на основании результатов деятельности, но в упрощенном порядке и с некоторыми отличиями получаемой при этом базы налога от общеприменимой.

Столь широкий спектр налоговых мер определяется межстрановыми различиями в общем режиме налогообложения, степени развития малого бизнеса, задачах, которые ставятся при разработке порядка налогообложения малого предпринимательства.

Вопрос выбора порядка налогообложения малого предпринимательства для России был особенно актуален в конце 2001 – начале 2002 г., когда в Государственной Думе происходило обсуждение новых режимов налогообложения малого бизнеса. Действующий порядок был признан неудовлетворительным, поскольку он, с одной стороны, не создал стимулов к созданию малых предприятий, более того, многие функционирующие малые предприятия предпочитают применять общий режим налогообложения, несмотря на его сложность. Однако введенный Федеральным законом от 24.07.2002 г. № 104-ФЗ новый порядок налогообложения малого предпринимательства, который вступает в силу с 1 января 2003 г., содержит целый ряд положений, с одной стороны, позволяющих крупным и средним предприятиям уклоняться от налогообложения, создавая «малые предприятия»

специально с целью заключения с ними сделок, приводящих к существенному снижению налогового бремени, а с другой стороны, создающих ряд проблем для предприятий действительно малых, особенно для самых мелких, для вновь создающихся а также для начинающих новые виды деятельности, не являясь аффилированными с крупным бизнесом. Анализ причин влияния действующего порядка в направлении, отличном от целей разработчиков, а также возможных последствий как принятого в главах 26.2 и 26.3 нового порядка, так и альтернативных проектов, обсуждавшихся в процессе работы над этими главами, поможет в разработке порядка налогообложения малого предпринимательства, адекватного российским условиям и способного без усугубления проблемы уклонения от уплаты налогов содействовать развитию малого бизнеса. Это особенно важно, поскольку принятый новый режим возможно посредством изменений и дополнений приблизить к варианту налога, являющегося нейтральным к инвестициям, справедливым по отношению к малым предприятиям с разными доступными источниками финансирования, благоприятным для инвесторов, осуществляющих инновационную деятельность и существенно снижающим издержки уплаты налога.

В связи с тем, что на основании теоретического анализа можно предположить, что вновь принятый режим приведет к снижению поступлений налога на прибыль, подоходного налога и единого социального налога, необходимо заранее описать причины таких последствий, поскольку в ином случае возможно принятие решений, связанных с изменениями в других налогах, или к усложнению порядка применения упрощенных систем. В то же время важно избежать и излишней эйфории от возможного увеличения числа зарегистрированных малых предприятий и их оборотов в результате реформы. Существенная часть такого увеличения может возникнуть в силу создания крупным и средним бизнесом специальных малых предприятий для уклонения от налогообложения. Ниже описаны некоторые примеры подобных схем.

На основании произведенного в работе анализа вносятся концептуальные предложения по изменению принятой редакции главы 26.2 Налогового кодекса.

4.1. Реформирование налогообложения доходов малого предпринимательства в Российской Федерации: цели применения специальных режимов при налогообложении малого предпринимательства и проблемы, возникающие при особом подходе к налогообложению малого предпринимательства

Вопрос о стимулировании развития малого бизнеса в России стоял на повестке дня достаточно давно. Незначительная в сравнении со многими другими странами доля малых предприятий и недостаточный их вклад в число занятых, а также неудовлетворительная динамика объема выпуска и инвестиций в малом бизнесе приводят к выводу об относительной невыгодности положения малых предприятий в российской экономике. Так, например, хотя доля занятых в малом бизнесе выросла за период с 1997 по 2000 г. с 12% до 13,6%, оставаясь при этом небольшой, то доля выпуска снизилась с 8% до 5,9%, а инвестиции в основной капитал упали с 5,4% до 2,6% (данные Госкомстата, сборник «Малое предпринимательство в России», 2001 г.)¹⁵. Разумеется, положение малого бизнеса определяется не только налоговыми условиями. Но влияние налогообложения на размещение ресурсов между отраслями и секторами экономики может быть существенным. В то же время функционирование малого бизнеса сопровождается уклонением от налогообложения. Значительное большинство как политиков, так и экономистов, занимающихся проблемами малого бизнеса, признают, что на настоящем этапе развития российской экономики трудно обойтись без специальных мер в отношении малого предпринимательства.

¹⁵ Следует отметить, что данные об объемах выпуска и численности занятых в малом бизнесе не могут служить адекватным показателем его положения. Существуют схемы уклонения от уплаты налогов, с использованием сделок между специально зарегистрированными малыми предприятиями и крупным бизнесом. При этом наблюдается рост как объемов выпуска, так и числа занятых в таком «малом бизнесе». Поэтому определить, какая часть указанных величин относится к собственно малому предпринимательству, а какая характеризует уклонение от налогообложения, не представляется возможным.

*4.1.1. Роль малого предпринимательства в экономике.
Участие в формировании конкурентной среды, мобильность
при изменении конъюнктуры, инновационная деятельность*

Вопрос о предоставлении малому бизнесу налоговых преимуществ является довольно спорным. В частности, наличие эффекта масштаба может приводить к тому, что минимальный эффективный размер производства в определенных видах деятельности приходится на довольно большие объемы выпуска и требует привлечения значительного количества факторов, недоступного малому предпринимательству. При этом предоставление значительных льгот малым предприятиям может спровоцировать искусственное ограничение масштабов производства в таких отраслях с сопутствующими потерями общественного благосостояния¹⁶. Однако даже при таких обстоятельствах бизнес, начинающий деятельность, часто является небольшим и только по прошествии некоторого времени предприятие развивается до эффективного размера. Поэтому наличие возможности для мелких предприятий конкурировать с относительно крупными можно рассматривать как одно из условий свободы входа в отрасль, что не только способствует наличию конкуренции там, где она целесообразна, но создает предпосылки угрозы входа потенциального конкурента в случае злоупотребления рыночной властью действующего в отрасли предприятия в тех случаях, когда эффект масштаба предполагает эффективность наличия в отрасли небольшого числа предприятий.

Данные показывают, что малые предприятия, структура управления которыми носит меньшие черты бюрократизации, гораздо мобильнее и быстрее приспосабливаются к изменению конъюнктуры рынка, а также к шокам в экономике. Так, например, последствия нефтяного кризиса 70-х гг. были легче перенесены небольшими предприятиями; более того, по мнению некоторых исследователей, в этот период наблюдалась тенденция к уменьшению оптимального объема производства на предприятии¹⁷.

Инновационная деятельность часто осуществляется именно на уровне малого предпринимательства. Здесь следует сделать существенную оговорку: у крупного бизнеса имеются значительные преимущества в возможностях осуществления инновационной деятельности (но не обязательно большая заинтересованность). Крупные предприятия имеют больше возможностей получить необходимую информацию, им в большей степени

¹⁶ См. Taxation and small businesses. OECD, 1994.

¹⁷ См. Там же. Р. 12.

доступны средства, необходимые для исследовательских работ или для приобретения новых разработок, крупное предприятие в силу большей доступности диверсификации может принимать более значительные риски по отдельным проектам. Однако в тех случаях, когда на начальных этапах деятельности значение квалификации сотрудников выше, чем расходы на прочие факторы производства, возможно преимущество малого бизнеса. При этом наличие потенциальной конкуренции может стимулировать развитие и внедрение результатов НИОКР крупным бизнесом, в том числе монополиями. Разумеется, на уровне монополий более существенной может быть конкуренция со стороны иностранных компаний, однако не следует преуменьшать в этом вопросе и влияние малого предпринимательства.

Развитие в стране малого бизнеса обычно существенно смягчает проблемы, связанные с безработицей. Практика всевозможных ссуд и пособий безработным, желающим начать свое дело, широко распространена в мире. А в России для поддержки малого предпринимательства есть еще одна причина: необходимо содействовать формированию так называемого среднего класса – слоя независимых, самодостаточных граждан. Для достижения этой цели менее существенны число малых предприятий и масштабы их деятельности, важнее, чтобы человек имел потенциальную возможность с разумными рисками и издержками открыть малое предприятие и осознал, что в состоянии самостоятельно обеспечить себя и свою семью средствами для достойной жизни.

4.1.2. Воздействие налогообложения на малые предприятия в отличие от крупных. Издержки уплаты налогов, возможности использования легальных методов снижения налоговых обязательств, влияние на налоговые обязательства большей жесткости бюджетных ограничений и меньшей стабильности в доходах

Серьезным оправданием для установления налоговых преференций малому бизнесу служит различие в издержках уплаты налогов в зависимости от размера предприятия.

Для малого бизнеса даже явные издержки уплаты налогов особенно чувствительны, поскольку, будучи практически постоянными для предприятия в целом, они выше для малого бизнеса, чем для крупного, в расчете на единицу продукции. Кроме того, совокупные альтернативные издержки уплаты налогов выше для малого бизнеса, поскольку крупные предприятия могут использовать для определения налоговых обязательств результаты

бухгалтерского учета, который им нужен для внутренних задач и который не является необходимым для малого бизнеса¹⁸.

Налоговые обязательства могут также варьироваться в зависимости от доступности тех или иных способов снижения налогов для предприятий разного масштаба. Малый бизнес часто уклоняется от налогообложения, о чем речь будет идти ниже. Однако легальные способы уклонения от налогообложения гораздо менее доступны для малого бизнеса в силу ряда причин. Так, некоторые способы уменьшения налоговых обязательств требуют постоянных издержек, малочувствительных для крупного предприятия, но практически недоступных малому бизнесу¹⁹. Создание аффилированных предприятий для целей налогового планирования, в частности в налоговых убежищах, применение трансфертного ценообразования между взаимозависимыми лицами (в России использование трансфертного ценообразования в силу особенностей законодательства можно отнести к легальному уклонению от налогов), использование налоговых лазеек требуют или создания новых предприятий, или дорогостоящих услуг квалифицированных специалистов по налоговому законодательству. Малые предприятия (здесь речь идет о предприятиях действительно малых, а не тех, которые создаются крупными предприятиями специально для уменьшения налоговых обязательств) такие издержки, как правило, позволить себе не могут.

Увеличивают диспропорции в издержках, связанных с налогообложением, и некоторые особенности российского налогового законодательства.

В числе налоговых причин неравноправного положения малого предпринимательства можно выделить систему льгот, действовавшую до 2002 г. в отношении налогообложения прибыли, которая могла приводить к относительным выгодам крупным предприятиям, поскольку применение большинства этих льгот было затруднено для малых и средних предприятий, а также для предприятий, относительно недавно начавших свою деятельность (более подробная информация о некоторых особенностях льгот содержится в настоящем сборнике в главе 3). Можно предположить, что отмена льгот по налогу на прибыль с 2002 г. с одновременным снижением ставки налога должна привести к выравниванию налоговых условий и увеличению конкурентоспособности средних предприятий. Однако самый мелкий бизнес даже после этих изменений может остаться в относительно невыгодном положении.

¹⁸ См. *Taxation and small businesses*. OECD, 1994.

¹⁹ См. *Синельников С. и др.* Проблемы налоговой реформы в России: анализ ситуации и перспективы развития. М., 1998. С. 164–196.

Другим примером может служить порядок применения регрессивной шкалы при налогообложении единым социальным налогом. Правило требует, чтобы у предприятия, применяющего регрессивную шкалу к заработной плате своих сотрудников, средняя оплата труда, рассчитанная без учета части наиболее высокооплачиваемых работников, составляла не менее 2,5 тыс. руб. в месяц. При этом для крупных предприятий при расчете средней заработной платы не учитывается верхний дециль, а для предприятий с численностью работников, не превышающей 30 человек, не учитывается заработная плата 30% самых высокооплачиваемых работников.

Целесообразно отметить и то обстоятельство, что малому бизнесу сложнее получить заемные средства по приемлемой ставке процента, поэтому финансирование инвестиций осуществляется малыми предприятиями преимущественно из собственных средств²⁰. Но если процент по заемным средствам, хотя и с ограничениями, принимается к вычету из базы налога на прибыль, то альтернативные издержки привлечения собственного капитала вычету при применении налогообложения прибыли не подлежат. Правда, для предприятий, имевших возможность применить инвестиционную льготу, действовавшую до 2002 г., такой вычет де-факто осуществлялся при определенных соотношениях инвестиций и прибыли, но именно для малых и средних предприятий использование льготы при масштабных инвестициях было затруднено.

Важным специфическим для России обстоятельством, неблагоприятно влияющим на инвестиции, особенно связанные с риском, является и ограничение на перенос убытков на будущее 30% налоговой базы, которое применяется в российском Налоговом кодексе.

4.1.3. Стимулирование развития малого предпринимательства посредством создания особых налоговых условий. Возможные альтернативы: пониженные ставки налогообложения, упрощенная система учета доходов, применение методов вменения дохода на основе добровольности

Прежде всего следует отметить, что нет никакой необходимости в одинаковых условиях признания предприятия малым для целей налогообложения и для целей поддержки предприятия посредством неналоговых мер. Более того, принятие единых правил привело бы к тому, что малые предприятия, перестав удовлетворять условиям, например, налогового

²⁰ См. Taxation and small businesses. OECD, 1994.

критерия, тотчас же потеряли бы право и на другие формы поддержки. Это привело бы к дестимулированию развития предприятия, начиная с определенного его размера, и, более того, к искажениям, поскольку возник бы сильный стимул сохранять сложившиеся масштабы деятельности даже в случае положительного эффекта масштаба. Возник бы своего рода аналог «ловушки бедности», известной в экономической теории труда. Плавное уменьшение по мере роста масштабов тех форм поддержки, на которые может рассчитывать предприятие, такого эффекта не порождает. Если решение о применении налоговых мер обусловлено различием издержек уплаты налогов для предприятий разного масштаба, то именно предприятиям, имеющим непропорционально высокие альтернативные издержки, должны быть адресованы специальные налоговые режимы. С этой точки зрения распространение права применения упрощенной системы налогообложения только на самые малые предприятия выглядит логичным и приводит к меньшим потерям.

Однако и налоговые меры могут варьироваться в зависимости от целей, которые преследуются при разработке налогового режима, предназначенного для малого предпринимательства, и, возможно, от размера предприятия, если эти цели множественны.

В разных странах преследуемые цели различны, а отсюда и многообразие в мире систем налогообложения малого предпринимательства.

Это, конечно, не означает, что при налогообложении, нацеленном преимущественно на фискальные задачи, малый бизнес лишают поддержки. Просто в данном случае она носит преимущественно неналоговый характер. Хотя возможно и сочетание задач, когда, например, вмененные налоги делают относительно низкими, чтобы уменьшить их возможное неблагоприятное влияние на предприятия с относительно небольшой доходностью.

Во многих случаях, учитывая изложенные в разделе 4.1.2 соображения, связанные с относительно высокими издержками уплаты налогов для малого бизнеса, применяют пониженные ставки налога на прибыль, не меняя при этом налоговую базу. Например, в Великобритании применяется прогрессивная система налогообложения доходов от капитала. Такая система имеет значительные достоинства, поскольку соответствует критериям горизонтальной и вертикальной справедливости и одновременно приводит к меньшим искажающим эффектам, чем вмененное налогообложение, а также сопровождается значительно меньшими возможностями для уклонения от налогообложения с использованием режима, предназначенного для

малого бизнеса, чем в случае отличного от общепринятого определения налоговой базы²¹.

Возможной альтернативой является и применение различных упрощенных систем. Вообще говоря, любой порядок определения налоговой базы, отличный от общепринятого, в широком смысле является вменением. Однако на практике в России принято различать упрощенную и вмененную системы налогообложения. При этом к последней относится налогообложение с заменой большинства налогов единым налогом от базы, которая определяется не на основании фактических результатов деятельности предприятия, а посредством оценки предполагаемой базы исходя из наблюдаемых характеристик (часто, натуральных показателей) предприятия.

Остается, разумеется, вопрос, какие из видов поддержки должны применяться к самым мелким предприятиям. Мы считаем, что именно налоговые меры в виде упрощенных систем должны применяться на самом низком уровне. Прежде всего задача таких упрощенных систем состоит в сокращении чрезмерно высоких для таких предприятий альтернативных издержек, связанных с определением налоговых обязательств. Надо отметить, что, вообще говоря, масштаб предприятия не является вполне адекватным признаком того, что предприятие нуждается в особой поддержке или особых условиях деятельности. Предприятие, являющееся одним из многих мелких предприятий в развитой экономике или даже в одном из крупных городов России, может быть монополистом местного масштаба в каком-либо районном центре или поселке. В такой ситуации нужно не создание ему особых преимуществ, а, напротив, создание условий для входа в рынок конкурентов или для потенциальной возможности входа конкурентов. Если мы хотим поддержать начинающих предпринимательскую деятельность или тех, кто ограничивается самыми малыми масштабами, предоставление точно таких же условий средним предприятиям было бы ошибкой. Кроме того, любые особые режимы налогообложения создают возможность уклонения от налогообложения за счет сговора между предприятиями. Распространение права применения указанных режимов на предприятия большего масштаба или на группу искусственно разбитых на мелкие предприятий, принадлежащих одному владельцу, приведет к массовому уклонению от налогообложения, в том числе крупными предприятиями, которые по замыслу не должны быть реципиентами выгод от ка-

²¹ См. Taxation and small businesses. OECD, 1994.

кой-либо системы налогообложения малого предпринимательства. Наконец, предприятие, использующее труд значительного числа наемных работников и имеющее довольно большие обороты, а также группы аффилированных предприятий, чаще всего вынуждены в любом случае пользоваться услугами профессионального бухгалтера, а в этом случае проблема упрощения учета и налогообложения является менее критичной.

Вмененное налогообложение широко применяется в различных странах, хотя в некоторых вмененные налоги практически полностью отсутствуют. Существует множество различных методов вменения. Они могут существенно различаться по влиянию на стимулы, доходы, распределительным последствиям, уровню сложности, юридическим и административным последствиям. При использовании вмененного налога часто возникают последствия, не совпадающие с целями его разработчиков и даже нежелательные с их точки зрения, которые зависят от того, какой именно порядок вменения принят.

Прежде всего при выборе конкретной техники вменения необходимо определить, с какой целью вводится такой налог. Если применение вмененного налога направлено главным образом на упрощение налогообложения и администрирования, он должен разрабатываться иным образом, чем в случае, когда цель преимущественно фискальная, т.е. обеспечение гарантированного дохода от тех видов деятельности, в которых легче всего уклониться от налогообложения. Здесь следует отметить, что применение принципа вменения с целью уменьшения последствий уклонения от налогообложения для бюджета лучше всего достигается в том случае, когда вмененный налог не заменяет собой другие налоги, а служит минимальным налогом, т.е. уплате подлежит наибольшая из сумм налога, определенных в общем порядке и с применением вменения. Альтернативным вариантом определению вмененного дохода является применение вменения издержек при расчете налоговой базы.

4.1.4. Анализ стимулирующей роли действующей системы налогообложения малого предпринимательства

В настоящее время в России применяется вмененный налог²², который является:

- ☐ неоспоримым (налогоплательщик, не согласный с результатом применения метода, не имеет возможности апеллировать, доказывая, что его фактический доход, подсчитанный по обычным правилам налогового учета, меньше, чем рассчитанный по вмененному методу);
- ☐ обязательным (невозможен выбор налогоплательщика между вмененным налогом и общим порядком налогообложения);
- ☐ исключительным в отличие от минимального (налоговые обязательства исключительно только на основе вменения, даже если обычные правила расчета налоговых обязательств могут привести к более высокому результату);
- ☐ формальным в отличие от дискреционного (налог рассчитывается на основании заранее определенных натуральных показателей, и налоговые органы не имеют права по своему усмотрению определять величину налога).

Такой вид вмененного налога характеризуется, с одной стороны, меньшей вероятностью произвола со стороны налоговых органов и меньшими возможностями для коррупции в налоговых органах, а с другой стороны, потенциальной несправедливостью. Несправедливость при обязательности и неоспоримости возникает в силу несовершенства любой системы вменения и возможности существенного различия налоговых баз вмененного налога и того налога, который заменяется вмененным. Надо отметить, что произвол и коррупция в рассматриваемом случае также не исключены. При значительной дифференциации поправочных коэффициентов (отражающих место расположения, характер реализуемых товаров, ассортимент, сезонность, качество и т.д.) возможно установление базы налогообложения фактически в индивидуальном порядке каждому предприятию, причем такую практику легче осуществлять в небольших регионах или, в случае небольшого числа налогоплательщиков, по каждо-

²² См. Федеральный закон «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности» № 148-ФЗ от 31.07.98 (в ред. Законов № 63-ФЗ от 31.03.99, № 99-ФЗ от 13.07.01, № 198-ФЗ от 31.12.01).

му виду деятельности в регионе. В этом случае предприятие имеет возможность попытаться добиться для себя привилегированного режима.

Российский единый налог на вмененный доход служит скорее фискальным целям, хотя разрабатывался он с целью упрощения налогообложения и даже стимулирования развития малого предпринимательства. Данный налог применяется в качестве обязательного для определенных видов деятельности, и цель упрощения налогообложения не достигается в тех случаях, когда налогоплательщик осуществляет деятельность различных видов, как подлежащих, так и не подлежащих вмененному налогообложению. Стимулирующая роль налога часто обосновывается тем, что данный налог представляет собой фиксированные платежи, не зависящие от объема произведенной продукции. Однако следует отметить, что большая часть натуральных показателей, служащих для расчета базы налога, относится к факторам производства, поэтому вмененный налог является по существу налогом на эти факторы. В силу этого обстоятельства стимулирующая роль вмененного налога отчасти элиминируется и, кроме того, возникает искажающий эффект. Стимулирующая роль возможна только в краткосрочной перспективе и при условии, что такой налог не является чрезмерно высоким, потому что именно в этом случае можно говорить о том, что натуральные показатели, на основании которых рассчитывается налог, являются неизменными. В долгосрочной перспективе, напротив, налог на факторы производства может дестимулировать развитие производства. Если же налог слишком велик, он, не влияя на краткосрочные предельные издержки предприятия, может вызвать рост средних издержек до уровня, превышающего цену продукции, и, следовательно, выход предприятия с рынка.

Серьезным недостатком обязательного вмененного налога является то обстоятельство, что его применяют все предприятия, осуществляющие определенную деятельность, а значит, невозможна корректная оценка правильности применения натуральных показателей для определения базы налога на основании расчетов, выполненных исходя из данных, полученных от предприятий, ведущих обычный налоговый учет, т.е. определяющих базу налогообложения исходя из фактических результатов деятельности.

Важной особенностью вмененного налога в сравнении с налогом на доход (прибыль) предприятия является и то обстоятельство, что в случае вмененного налогообложения все инвестиционные риски полностью ложатся на предпринимателя. Как известно, при налогообложении дохода от

капитала (прибыли) государство разделяет риски с инвестором в большей или меньшей степени в зависимости от возможности «возмещения» налога в случае убытков. Такое возмещение достигается на практике за счет переноса убытков на будущее или даже в прошлое (во многих странах перенос на будущее разрешается в полном объеме на весьма длительный срок или даже неограниченно, применяется также и индексация переносимых на будущее убытков). К сожалению, перенос убытков в России сильно ограничен, причем как в старом законе о налоге на прибыль, так и в главе 25 Налогового кодекса. Тем не менее даже такой ограниченный перенос может быть для предприятия, особенно малого или среднего, чрезвычайно важным с точки зрения снижения риска и развития бизнеса. Дискриминация в этом вопросе представляется крайне нежелательной, применение вмененного налога не достигает цели увеличения налоговых поступлений в тех случаях, когда возможно сокрытие части факторов, применяемых для расчета налоговых обязательств, а также замена их другими, не входящими в этот перечень.

Действующая система упрощенного налогообложения субъектов малого предпринимательства²³ имеет следующие недостатки (в смысле вышеизложенных подразумеваемых задач упрощенной системы).

База налогообложения как при применении упрощенной системы налогообложения малого предпринимательства, так и единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности не позволяет учитывать при определении налоговой базы некоторые виды расходов, в число которых входят расходы на такие важнейшие факторы производства, как капитал и отчасти труд. Такой порядок не создает стимулов к созданию новых предприятий и развитию существующих.

Существующие законы предусматривают внесение фиксированных платежей, не зависящих от фактических результатов деятельности предприятия, и не предусматривают переноса убытков на будущее, т.е. разделения государством инвестиционных рисков, что дестимулирует рискованные инвестиции и тем самым не способствует расширению инновационной деятельности, более того, ставит малые предприятия в неравные конкурентные условия по сравнению с крупными, которые имеют возможность учесть убытки для целей налогообложения за счет суммирования прибыли по раз-

²³ См. Федеральный закон «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства» № 222-ФЗ от 29.12.95.

ным видам деятельности, а также, хотя и ограниченного, переноса убытков на будущее.

Система недостаточно ограничивает возможности использования крупными налогоплательщиками упрощенных режимов как за счет разделения предприятий на группу формально малых, так и за счет создания взаимозависимых лиц с особым режимом налогообложения в производственной цепочке с целью уклонения от налогообложения.

Последний из перечисленных недостатков существующей системы важен не только в силу сопутствующих потерь доходов бюджета. В случае уклонения от налогообложения группой лиц за счет заключения между предприятиями с различным порядком определения налоговой базы сделок, при которых возникает возможность учета расходов при определении налоговой базы у одних предприятий и не возникает налогооблагаемого дохода у других, суммарные налоговые обязательства такой группы предприятий могут быть понижены даже в большей степени, чем при применении только упрощенной системы. Более подробно подобные приемы уклонения от налогообложения рассмотрены в разделе 4.1.5. Наличие такой возможности приводит к тому, что предприятия, фактически являющиеся малыми, могут оказаться не в состоянии конкурировать с более крупными предприятиями, использующими указанным образом систему налогообложения малых предприятий.

4.1.5. Уклонение малых предприятий от налогообложения.

Анализ возможных вариантов снижения масштабов уклонения.

Опасность уклонения от налогообложения крупных предприятий с использованием малых предприятий при действующей системе налогообложения малого предпринимательства

С малым предпринимательством связана проблема уклонения от налогообложения, причем особенно острая в обществе, в котором такое уклонение распространено и не осуждается. Если легальный уход от налогов путем использования лазеек в законодательстве в большей степени доступен крупным налогоплательщикам как юридическим лицам, так и физическим, то уклонение от налогов путем сокрытия выручки, предоставления недостоверной отчетности или непредоставления ее вообще, ведение бизнеса без регистрации свойственны преимущественно именно малому предпринимательству. Уклонение от налогообложения приобретает массовый характер в тех случаях, когда мала вероятность выявления нарушения и наказания и, следовательно, ожидаемые потери с учетом наказания в слу-

чае обнаружения нарушения ниже, чем ожидаемый выигрыш от уклонения. Иначе говоря, ожидаемая величина сокращения налоговых обязательств в совокупности с издержками уплаты налогов (compliance costs), т.е. издержками по ведению и предоставлению отчетности²⁴, которых при уклонении удастся избежать. Если издержки исполнения законов постоянны при некотором, начинающемся с нуля, диапазоне изменения декларируемого дохода и достаточно высоки, возможен полный отказ от декларирования лиц с низкими доходами. Напротив, если издержки исполнения законов возрастают с ростом дохода, они для предприятия становятся аналогичными налогом на доход²⁵. Рост издержек законопослушного поведения с ростом дохода может быть обусловлен увеличением источников дохода при увеличении дохода. Уменьшение издержек исполнения законов при малых доходах возможно также и при установлении упрощенных правил декларирования. Во многих случаях именно сложные и затратные для налогоплательщика правила декларирования являются стимулом к осуществлению деятельности без регистрации. Часто предприятия, не состоящие на учете, «фирмы-призраки», имеют невысокие масштабы деятельности и доходы, поэтому суммы налогов, которые они платили бы в случае регистрации, могли бы быть невысоки, во всяком случае, сопоставимы или ниже издержек декларирования.

Упрощенные системы учета приводят к снижению как издержек уплаты налогов для налогоплательщика, так и соответствующих административных издержек по проверке правильности определения налоговых обязательств. Снижение уклонения от налогообложения может наблюдаться еще и потому, что признаки, на основании которых рассчитывается вмененный доход, сложнее скрыть или исказить, чем те, на которых основывается вычисление налогооблагаемого дохода в соответствии с общепринятым бухгалтерским учетом. В свою очередь снижение уклонения от налогообложения может служить более справедливому распределению налогового бремени²⁶.

Уменьшению масштабов уклонения от налогообложения может способствовать не только снижение издержек уплаты налогов или увеличение штрафов, но и увеличение вероятности выявления нарушения налоговыми органами. Правда, проверки малых предприятий налоговыми органами требуют от них определенных затрат, которые не всегда компенсируются

²⁴ См. Taxation and small businesses. OECD, 1994.

²⁵ См. Cullis, Jones, 1998. P. 201.

²⁶ См. Там же. P. 203–205.

полученными дополнительными налоговыми доходами и штрафами за нарушение. Однако эта проблема может быть существенно смягчена посредством проведения адресных проверок тех предприятий, декларируемые показатели которых дают основания подозревать уклонение. С этой целью возможно применение вмененных методов не к определению налоговых обязательств налогоплательщика, а налоговыми органами в целях установления расхождений между декларируемыми результатами деятельности предприятия и расчетными средними результатами для предприятий с аналогичными характеристиками. Подобная система с успехом применяется для определения направления усилий проверяющих органов в Великобритании.

Но уклонение может быть отчасти спровоцировано и некоторыми положениями налоговой системы, порождающими дополнительные возможности манипуляций в отчетности с налоговой базой. В частности такие возможности возникают в связи с наличием в экономике специальных режимов, в том числе и для малых предприятий.

Уклонение, может возникать, например, в силу того, что вмененным налогом облагается не предприятие, а вид деятельности. Т.е. организация может одновременно определять налоговые обязательства вмененным способом для одних видов деятельности и на основании общепринятого учета для других. В этом случае часть издержек, относящихся к облагаемой вмененным налогом деятельности, может быть отнесена в учете к деятельности, облагаемой по обычным правилам налогового учета.

Выше речь шла в основном об уклонении от налогообложения самих предприятий, применяющих специальные режимы налогообложения. Однако существует опасность занижения доходов предприятий, применяющих общий порядок налогообложения, посредством завышения объемов продукции, приобретенной у предприятий, использующих вмененные методы. Можно составить (не исчерпывающий) перечень видов деятельности, которые часто используются для уклонения от уплаты налогов посредством завышения затрат: информационные, маркетинговые, консалтинговые, транспортные услуги, ремонт и т.п. Уклонение от налогов посредством сговора с производителями таких работ и услуг практикуется даже в отсутствие вмененного налогообложения, но в этом случае злоупотребления можно выявить, проводя перекрестные проверки нескольких контрагентов. Применение вмененных методов оценки дохода к таким видам деятельности усугубляет проблему.

Всякий раз, когда в пределах одной экономики одновременно применяются разные налоговые базы для предприятий разных масштабов или видов деятельности, появляются возможности для уклонения от налогообложения посредством заключения некоторых сделок между предприятиями с разной налоговой базой. Если у одного расходы уже приняты к вычету, а у другого еще не включены в базу налогообложения, то суммарные налоговые обязательства снижаются, причем в большей степени, чем если бы применялся только один из режимов. Подобного можно достичь посредством регистрации нескольких налогоплательщиков с различной базой налогообложения, фактически принадлежащих одним и тем же владельцам, и заключения между ними сделок, иногда фиктивных.

Использование специальных режимов при определении налоговых обязательств может порождать уклонение от налогообложения и в тех случаях, когда услуги или товары, оказываемые предприятием, облагаемым вмененным налогом или по упрощенным правилам, а также по пониженным ставкам, используются в качестве фактора производства предприятиями, применяющими общий режим налогообложения. При таких обстоятельствах рост налоговых поступлений (если он есть) от предприятий, применяющих вмененный налог или другой упрощенный режим, может не компенсировать снижения налоговых доходов от других предприятий. Например, при обложении вмененным налогом транспортного предприятия очень легко завязать в договорах и учете количество транспортных услуг, оказанных таким предприятием другим организациям. Это не скажется на налоговых обязательствах транспортного предприятия, но увеличит принимаемые к вычету для целей налогообложения прибыли расходы и сумму принимаемого к вычету НДС. Аналогичная возможность возникает в случае применения вмененного налога для ремонтно-строительных, консультационных, бухгалтерских, юридических или иных услуг. В случае с товарами завышение объема осложнено, однако возможно использование трансфертного ценообразования для завышения стоимости ресурсов, используемых предприятием, применяющим общий режим налогообложения. В этом случае, также как и при завышении объема услуг, предприятие, облагаемое по вмененной системе, не увеличивает своих налоговых обязательств. Особенно опасно в этом отношении то обстоятельство, что предприятия, применяющие вмененное налогообложение, могут быть аффилированы с обычными, в том числе крупными предприятиями, и никаких ограничений в этом отношении законодательство не предусматривает. Здесь следует отметить, что перечисленные выше услуги входят в пере-

чень сфер, для которых на основании Федерального закона «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности» № 148-ФЗ от 31 июля 1998 г. регионы могут установить вмененное налогообложение.

Для уклонения от налогообложения можно создавать предприятия, аффилированные основному предприятию, и на этапе реализации продукции. Использование трансфертного ценообразования может уменьшить суммарные налоговые обязательства группы предприятий, состоящей из основного и аффилированных с ним предприятий, облагаемых вмененным налогом.

Предприятие, применяющее учет по методу начислений, с помощью взаимозависимого с ним предприятия с кассовым методом учета может также отсрочить уплату налогов. Достаточно просто осуществить с задержкой оплату продукции. Все время, пока она не будет произведена, сумма, на которую уменьшится налоговая база одного предприятия, не будет включена в базу другого. Более сложные схемы возникают, когда предприятие, применяющее учет по кассовому методу встраивается в виде «посредника» в производственную цепочку между предприятиями, применяющими учет по методу начисления. Однако эта возможность существенно ограничивается при наличии требования, чтобы предприятие, ведущее учет по кассовому методу, не уплачивало НДС (тогда он не принимается к зачету у покупателя). Сейчас также есть возможность создания предприятия-«посредника», применяющего кассовый метод и одновременно являющегося плательщиком НДС (глава 25 Налогового кодекса, ст. 273, п. 1), но такое предприятие не должно иметь выручку более 4 млн руб. в год. Надо отметить, что лимит определяется по кассовому методу, а значит, применение схемы отсрочки уплаты налогов с использованием неплатежей не приводит к превышению лимита. НДС можно перечислять отдельным платежом, это не запрещается законом, при этом он будет принят к вычету у покупателя. Разница в стоимости продукции (без НДС), закупленной у фактического поставщика, и цене, зафиксированной в договоре между «посредником» и покупателем, составит сумму, на которую будет занижена налоговая база, поскольку у фактического покупателя разрешенные к вычету по методу начислений расходы будут именно на эту величину больше, чем определенный по методу начислений доход у фактического поставщика. Для полной легальности схемы сумма, на которую занижается налоговая база, не должна превышать 20% от цены фактического поставщика, иначе может быть применена ст. 40 Налогового кодекса, регулирующая

использование трансфертных цен. Вопрос только в том, как перечислить деньги фактическому поставщику продукции. Есть, по крайней мере, три способа:

1. Перечислить деньги «посреднику» в той части, которую необходимо выплатить фактическому поставщику, а оставшая часть составит задолженность; в этом случае уклониться можно только на 20% в год от суммы лимита для применяющих кассовый метод (т.е. на 800 тыс. руб. в год при лимите в 4 млн, на 2 млн руб. при лимите 10 млн, на 6 млн руб. при лимите 30 млн руб.);
2. Предоставить ссуду «посреднику» в части сумм, которые необходимо перечислить поставщику, с задолженностью в остальной части;
3. Перевести «посреднику» средства для расчета с фактическим поставщиком на основании ст. 251, п. 1, п/п. 11 Налогового кодекса, если посредник является дочерним предприятием основного или если они оба являются дочерними предприятиями одного и того же лица²⁷.

В последних двух случаях сумма, на которую занижается налоговая база, может быть существенно увеличена. Дополнительно можно отметить, что ст. 40 может оказаться очень сложно применить для выявления злоупотребления, если то предприятие, которое мы назвали «посредником» по договору, производит какие-либо изменения в перепродаваемой продукции.

Однако запрещение регистрироваться в качестве плательщика НДС действительно может ограничивать круг малых предприятий, способных

²⁷ Ст. 251. Доходы, не учитываемые при определении налоговой базы

1. При определении налоговой базы не учитываются следующие доходы:

11) имущество, полученное российской организацией:

от организации, если уставный (складочный) капитал (фонд) получающей стороны не менее чем на 50 % состоит из вклада передающей организации;

от организации, если уставный (складочный) капитал (фонд) передающей стороны не менее чем на 50 % состоит из вклада получающей организации;

от физического лица, если уставный (складочный) капитал (фонд) получающей стороны не менее чем на 50 % состоит из вклада этого физического лица.

При этом полученное имущество не признается доходом для целей налогообложения только в том случае, если в течение одного года со дня его получения указанное имущество (за исключением денежных средств) не передается третьим лицам.

воспользоваться кассовым методом (а реального упрощения можно достичь, именно применяя учет по кассовому методу). Принятое в настоящее время Государственной Думой решение разрешить налогоплательщикам, применяющим упрощенную систему, выбор между налогом на чистый доход и выручкой (Федеральный закон № 104-ФЗ; глава 26-2 Налогового кодекса РФ) представляет в этом смысле определенную опасность. Если владельцы могут создать два предприятия с разными объектами налогообложения, то затраты будут фиксироваться на одном, а выручка, в той части, которая превышает затраты, на другом. В итоге налог может составить даже 6% от чистого дохода (а не от валового, как предполагается в законе).

Другая возможность минимизации налоговых обязательств при наличии налога от выручки с низкой ставкой возникает, если вместо найма работников непосредственно на крупное предприятие нанять их на малое предприятие, применяющее упрощенный режим с выручкой в качестве объекта налогообложения и заключить с таким предприятием контракт на оказание услуг. Тогда вместо единого социального налога, ставка которого составляет до 35,6% (от заработной платы работника менее 100 000 руб. в год), можно уплатить взносы в Пенсионный фонд (14%) и половину ²⁸ налога от выручки (3%), т.е. 17,52% при ставке налога в 6%. Еще более выгодной будет схема с регистрацией работников как индивидуальных предпринимателей, поскольку в этом случае указанные ставки применяются уже к доходу после уплаты всех налогов, а в первой из рассмотренных ситуаций необходимо еще заплатить подоходный налог. Более того, поскольку для применяющих упрощенный режим предпринимателей без образования юридического лица базой единого социального налога в соответствии с главой 24 Налогового кодекса (а значит и взноса в Пенсионный фонд) служит 0,1 от выручки, а максимальная ставка взноса в Пенсионный фонд равна 14% (единый социальный налог применяющими упрощенную систему не платится, платятся только взносы в Пенсионный фонд), то указанные взносы не могут превысить 3% дохода, а значит сумма уплаченных налогов составит 6% от дохода. Отметим, что в этом порядке есть противоречие: по закону «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», с одной стороны, базой страховых взносов в бюджет Пенсионного фонда является база Единого социального налога (см. статью 10 Феде-

²⁸ На величину взносов в пенсионный фонд предполагается разрешить уменьшать сумму налога, но не более, чем наполовину.

рального закона № 167-ФЗ), с другой стороны, индивидуальные предприниматели и адвокаты уплачивают фиксированный платеж, устанавливаемый Правительством РФ (см. статью 28 того же закона)²⁹.

Планка доходов, ограничивающая доступ к системе, установлена на уровне 15 млн руб. Она достаточно высока, чтобы в некоторых случаях было возможно и использование немедленного списания основных средств крупными предприятиями: достаточно предоставить ссуду малому предприятию, закупить на нее основные средства, немедленно их списать, а затем арендовать с высокой арендной платой в течение короткого срока. Эта опасность была бы невелика, если бы доступ к системе ограничивался достаточно мелкими предприятиями; применение схемы к оборудованию невысокой стоимости и с высокой нормой амортизации потребовало бы издержек, превышающих выигрыш. Гораздо меньше было бы возможностей для злоупотреблений и в том случае, если бы доход для целей установления права на применение упрощенных режимов суммировался по предприятиям, аффилированным друг с другом и вступающим между собой в сделки или ведущим одни и те же виды деятельности. Но было принято решение использовать только то ограничение, которое включено в Закон «О государственной поддержке малого предпринимательства»: малым предприятием может считаться такое, доля в капитале которого крупным предприятием не превышает 25%. Такое ограничение, вообще говоря, нетрудно обойти, например, крупное и малое предприятия могут принадлежать одним и тем же владельцам, или малым предприятием может владеть кто-либо, аффилированный с крупным предприятием.

Одни из названных способов вполне легальны, другие, как в случае завышения объема услуг, противозаконны, но трудно выявляются. И все они имеют общие черты. Снижение налоговых обязательств происходит главным образом не у предприятий, применяющих специальный режим, а у других предприятий, так что при разработке специальных режимов нельзя не учитывать, как они могут повлиять на уплату других налогов. Хотелось бы особо отметить: все эти схемы и многие им подобные практически не

²⁹ Это противоречие скорректировано принятым в конце 2002 г. Федеральным законом № 191-ФЗ от 31.12.2002 г., исключившим из главы 24 Налогового кодекса порядок расчета базы единого социального налога для предпринимателей без образования юридического лица, применяющих упрощенную систему налогообложения. Однако это изменение не препятствует возможности занижения налогов с помощью описанной схемы, поскольку фиксированный платеж составляет на 2003 г. 150 рублей.

могут применить предприятия, являющиеся действительно очень малыми. Если им трудно вести даже обычный учет, то тем более не по средствам осуществлять налоговое планирование, регистрируя несколько фирм с разными режимами налогообложения. А значит, они будут платить более высокие налоги, чем те, кому они могли бы составить конкуренцию.

Приведенные примеры показывают, что при отсутствии определенных ограничений упрощенным режимом могут воспользоваться крупные предприятия, для которых он не предназначен. В результате многие малые предприятия могут оказаться в менее выгодном положении, чем средние и крупные, использующие наличие специальных режимов для снижения налоговых обязательств. В результате можно не только не достичь поставленной цели развития малого предпринимательства, но и ухудшить относительное положение малого бизнеса или, по крайней мере, не получить должной компенсации понесенных обществом затрат.

Таким образом, вмененное и упрощенное налогообложение приводит к выигрышу в налоговых поступлениях за счет снижения уклонения от уплаты налогов только в тех случаях, когда созданы препятствия для заключения между предприятиями, по-разному определяющими налоговую базу, сделок, специально направленных на снижение налоговых обязательств. Иначе происходит замена одних форм уклонения другими и рост налоговых обязательств одних предприятий может более чем компенсироваться потерями налоговых доходов от других.

Универсального решения указанной проблемы не существует. В некоторых странах специальные режимы разрешается применять в зависимости от формы собственности. Иногда налоговые органы имеют полномочия признавать ничтожными сделки, заключенные специально для уменьшения налоговых обязательств (например, в США).

В России применение подобных подходов затруднено (правда, возможно судебное признание сделки, направленной специально на уклонение от уплаты налогов, ничтожной), поэтому целесообразно обсудить варианты, связанные с определением налогоплательщиков, имеющих право на применение упрощенного режима. Понятно, что не следует его разрешать, когда одно лицо или несколько ближайших родственников владеют несколькими предприятиями, чьи совокупные показатели выходят за пределы диапазона, дающего право на применение такого режима. Также нельзя разрешать применение режима, предназначенного для малого предпринимательства, когда одно лицо владеет существенными долями в нескольких предприятиях, в совокупности выходящих за границы показателей, опре-

деляющих принадлежность к малому бизнесу, что позволяет ему определять политику каждого из них. Не следует допускать и таких возможностей, как создание крупной организацией взаимозависимого с ней, применяющего упрощенный режим предприятия, особенно если они заключают между собой сделки. Хотя идея выглядит достаточно ясной, реализовать ее на практике юридически корректным образом нелегко. Например, Институт экономики переходного периода при разработке концепции упрощенного налогообложения (см. сборник «Проблемы налоговой системы России: теория, опыт, реформы». Т. 2. С. 147) предпринимал попытку описать ограничения, учитывающие указанные требования. Тем не менее в первом проекте упрощенной системы налогообложения (он был представлен в Государственную Думу РФ в качестве редакции соответствующих глав раздела «Специальные налоговые режимы», а также размещен на web-сайте ИЭПП в 2000 г.) редакция требований, ограничивающих применение режима взаимозависимыми лицами, была недостаточно продуманной. Предлагалось просто запретить применение упрощенного режима тем предприятиям, которые участвуют в уставном капитале других организаций и в уставном капитале которых участвуют другие организации. Такое ограничение, по-видимому, слишком жестко. Во всяком случае, запрет приобретения акций других организаций предприятиями, применяющими упрощенный режим, еще более сужает спектр возможностей диверсификации рисков, доступный для малых предприятий. При этом предлагавшееся правило не ограничивало применение упрощенных режимов любым количеством организаций, принадлежащих одному физическому лицу или близким родственникам. Однако и возможность вести учет холдинга по упрощенной системе также не следует допускать. Позднее для определения соответствия налогоплательщика критерию мы предлагали суммировать его доходы с доходами взаимозависимых с ним лиц, взвешенными по долям участия налогоплательщика. Это предложение направлялось на рассмотрение Правительства РФ вместе с концепцией и текстом проекта, но было найдено также слишком жестким и сложным в употреблении. Последний вариант предлагаемого ИЭПП правила предусматривает суммирование доходов тех из взаимозависимых с налогоплательщиком лиц, которые осуществляют одинаковые с ним виды деятельности или вступали с ним в сделки за налоговый период. Такой вариант не очень сложен в употреблении, препятствует осуществлению наиболее явных форм уклонения и при этом не является слишком ограничительным для тех малых предприятий, которые в наибольшей степени нуждаются в упрощении учета.

Здесь следует также отметить, что регионы, осуществляющие недобросовестную налоговую конкуренцию, могут установить заниженную базу вмененного налога для зарегистрированных на их территории предприятий. Это фактически создает возможность для создания особого вида налоговых убежищ. Однако если налоговые доходы от малого предпринимательства направлять только в местные и региональные бюджеты, а также если они смогут составить заметную долю в доходах указанных бюджетов, то заинтересованность в подобных мерах может существенно снизиться.

Вызывает сомнения также и целесообразность применения вмененного налога к таким видам деятельности, где по каким-либо (вообще говоря, не налоговым) причинам требуется особый контроль или более важен тщательный учет производимой продукции или используемых факторов. Это может приводить к более широкому спектру нарушений, чем только нарушения налогового законодательства.

4.2. Зарубежный опыт налогообложения малого предпринимательства

4.2.1. Аргументы за и против применения специальных налоговых режимов

Особые режимы налогообложения для малого бизнеса применяются во многих странах. При этом в различных странах преследуются различные цели. Задачи, которые должны быть решены с помощью особого режима, в значительной степени определяют характеристики такого режима. Не определив целей невозможно решить, какой порядок налогообложения предпочтителен в той или иной стране. Многообразие целей приводит и к многообразию применяемых режимов. Помимо различия целей, к различию в правилах налогообложения приводят и различия в условиях, в которых производится сбор налогов. В разных странах различаются традиции уплаты налогов, налоговая и юридическая грамотность налогоплательщиков (и даже, как показывает пример российской экономики, грамотность сотрудников налоговых органов), возможности контроля и принуждения со стороны налоговых администраций, а также степень коррумпированности властей. Применение одного и того же налогового режима в разных обстоятельствах может привести к существенно различным результатам.

Целью государственного вмешательства, в том числе и в вопросах налогообложения малого предпринимательства, может служить достижение

размещения ресурсов, являющегося улучшением по компенсационному критерию в сравнении с ситуацией, когда малое предпринимательство подчиняется общим правилам. Исполнение общих правил может накладывать на предпринимательство издержки, которые для малых предприятий относительно выше, чем для предприятий средних и крупных. Выше уже упоминалось, что альтернативные издержки ведения налогового учета и предоставления отчетности выше для малого предпринимательства, особенно из расчета на единицу продукции. Это может приводить к тому, что в отраслях, в которых в отсутствие налогообложения эффективным являлось бы функционирование предприятий небольшого размера, производство будет осуществляться предприятиями более крупными, причем в некоторых случаях, особенно на локальных рынках, возможно получение рыночной власти такими предприятиями. Аналогичные последствия могут возникнуть в силу наличия административных барьеров или проблем с доступом к информации или финансовым ресурсам. В таких случаях нейтрализация несовершенств рынка, а также некоторых воздействий государства, за счет специальных мер (не обязательно налоговых) может привести к росту общественного благосостояния. Однако при такого рода вмешательствах возникает опасность, что при попытках поддержки малого предпринимательства возникнут новые потери благосостояния, связанные с тем, что ресурсы будут использоваться там, где они приносят меньшую отдачу³⁰, т.е. вместо эффективных крупных фирм на менее эффективных малых или вместо более эффективных государственных программ в менее эффективной программе поддержки малого предпринимательства.

Следовательно, с точки зрения нейтральности, целесообразными могут быть только такие налоговые меры, которые корректируют возникающие из-за несовершенства рыночной экономики или неблагоприятные для малого предпринимательства последствия выполнения правил, необходимых в целом, но возлагающих на предприятия дополнительные издержки без учета их масштаба. При этом налоговые меры не являются оправданными, если существует иное решение проблемы, связанное с меньшими издержками для экономики. Так, например, проблему с доступом к информации может оказаться дешевле решить, организовав специально для малого бизнеса консультации с частичным или полным погашением затрат за счет государства. Проблема административных барьеров также может быть решена неналоговыми мерами. То же самое можно сказать и о доступности кре-

³⁰ См. Taxation and small businesses. OECD, 1994. P. 11.

дитных ресурсов, однако здесь налоговые решения могут отчасти помочь скорректировать результат функционирования рыночного механизма: например, применяя к малым предприятиям одну из разновидностей налога cash-flow, можно предоставить таким предприятиям вычитать из налоговой базы альтернативные издержки финансирования инвестиций (принятая редакция главы 26-1 Налогового кодекса выглядит как использующая именно этот подход, однако ряд ее положений элиминирует выгоды немедленного списания). В том случае, когда расходы на приобретение основных средств вычитаются в текущем периоде и отсутствует вычет процента, налог является нейтральным в отношении инвестиций в том смысле, что предельная инвестиция порождает нулевую доходность как в отсутствие налога, так и при описанном режиме. Иначе говоря, те инвестиции, которые были бы осуществлены в отсутствие налогообложения, остаются выгодными и при нейтральном налоге³¹. При этом с точки зрения приведенной стоимости налог эквивалентен налогу на экономическую прибыль. Разумеется, этот результат справедлив только при полной налоговой компенсации убытков. В этом случае возможно сочетание результатов: упрощения налогообложения с сопутствующим ему снижением издержек уплаты налогов и предоставления тем предприятиям, которым недоступны заемные средства, возможности принять к вычету альтернативные издержки финансирования инвестиций из собственных средств.

Но наличие в экономике двух способов определения налоговой базы одного и того же налога неизбежно порождает возможности для уклонения от налогообложения (как легального, так и нелегального). Подробнее этот вопрос рассмотрен в разделе 4.1.5.

В ряде стран рассматривался вопрос применения налога cash-flow для экономики в целом. Например, обсуждение возможного применения одного из вариантов налога cash-flow в течение ряда лет ведется в Новой Зеландии. Более того, налог cash-flow (несколько более сложный, чем описанный выше вариант) уже применяется в Хорватии. Однако применение такого налога для экономики в целом сопряжено с рядом проблем, поэтому, кроме Хорватии, такое решение нигде принято не было. Если же сохраняется в качестве общего режима налог на прибыль, необходимо решать непростую проблему взаимодействия налогов с разными базами. Поэтому, вероятно, целесообразно предоставлять право применения упрощенных режимов только тем, для кого альтернативные издержки уплаты налогов действи-

³¹ *Stiglitz J.* The Corporation Tax // *Journal of Public Economics*. 1976. P. 303–311.

тельно высоки. В остальных случаях проблему кредитования можно решать непосредственно, предоставляя кредиты или гарантии.

Однако допущение, приводит ли «упрощенная система» к реальному упрощению учета на предприятии, зависит от особенностей как упрощенной системы, так и самого предприятия. При наличии определенного разнообразия хозяйственных операций и необходимости использовать информацию не только о потоках, но и о запасах, а, следовательно, об остатках по счетам, учет с двойной проводкой может не усложнить, а упростить подготовку отчетности, по крайней мере, проверку правильности ее исполнения. Недаром Гёте назвал систему ведения бухгалтерского учета с использованием двойной записи одним из выдающихся изобретений человечества. Для применения такого учета нужны определенные навыки, но любой квалифицированный бухгалтер ими обладает. Поэтому в тех случаях, когда учет на предприятии ведется профессиональным бухгалтером, целесообразность значительного упрощения именно учета по меньшей мере сомнительна. Другое дело – отчетность. Необходимость подготовки ежеквартально (а в ряде случаев и чаще) пакета документов, сравнимого по объему с серьезным научным журналом, при этом со значительной детализацией предоставляемой информации и многократным ее повторением в разных формах отчетности, представляет проблему даже при ведении учета с использованием компьютерных программ, особенно в условиях, когда требования к предоставляемой отчетности часто меняются. Однако упрощение форм отчетности и периодичности ее представления, по-видимому, желательно не только для малого предпринимательства.

Помимо аллокационных соображений, которые, как нетрудно видеть, приводят к аргументам как за, так и против специальных налоговых режимов для малого предпринимательства, вмешательство государства в данной сфере можно обсуждать и с точек зрения стабилизационной и распределительной.

Стабилизационная составляющая проявляется преимущественно в эмпирических данных, показывающих ациклическую активность малого предпринимательства, снижая проблемы с занятостью. Дополнительно можно отметить, что поддержка малого предпринимательства позволяет снизить расходы бюджета на пособия по безработице, т.е. одни виды расходов замещаются другими, причем расходы, приводящие к росту числа рабочих мест, с социальной точки зрения приносят большую выгоду обществу, чем просто выплата пособий. Здесь могут быть действенными и налоговые, и неналоговые меры.

Распределительная функция государства в области поддержки малого предпринимательства может проявляться как в форме расходов на программы, обеспечивающие поддержку малого предпринимательства (в том числе информационную, административную и финансовую), так и в форме налоговых преференций.

Во всех указанных случаях важным вопросом является идентификация малого предпринимательства, поскольку получение преференций не теми лицами, которым они предназначены, приводит не только к дополнительным потерям бюджетных средств (израсходованных или не полученных), но и к тому, что поставленная цель не достигается.

В тех странах, где широкое распространение малого предпринимательства обусловлено особенностями национальной экономики, могут преобладать чисто фискальные цели, причем первоочередной задачей является удержание налогов с малых предприятий и ограничение уклонения от их уплаты. Например, в странах, где существенную часть ВВП составляет туризм и курортный бизнес, обслуживание отдыхающих, обеспечение их питанием, изготовление сувениров в значительной части выгодно осуществлять именно с помощью небольших предприятий. В этом случае нет нужды в стимулировании малого предпринимательства, по крайней мере, в указанных отраслях, однако в таких случаях, особенно при наличии проблем, связанных с регистрацией, административных препятствиях и других дополнительных издержек у легальных предприятий, возможно масштабное уклонение от налогообложения и уход таких предприятий в теневой бизнес. В странах, где малый бизнес составляет существенную часть ВВП, фискальная составляющая режима для малого предпринимательства, как правило, преобладает. В этом случае различные формы вмененных налогов, несмотря на сопутствующие им недостатки, могут быть наилучшим решением проблемы³².

Другие способы достижения фискальных целей применимы в тех странах, где велики различия в ставках налогообложения доходов от капитала и труда. В этом случае вводятся правила искусственного разделения таких доходов, чтобы избежать маскировки одних под другие. Так, например, применяемые в скандинавских странах режимы налогообложения малого бизнеса сопровождаются в определенном смысле усложнением порядка взимания налога, а не его упрощением³³.

³² См. Tax Law Design and Drafting. Edited by Victor Thuronyi, IMF, 1996.

³³ См. Taxation and small businesses. OECD, 1994.

4.2.2. Опыт государств, не применяющих специальных режимов при налогообложении малого предпринимательства, а также применяющих пониженные ставки без изменения базы налогообложения

В развитых странах с достаточно давними налоговыми традициями основной целью смягчения налогового режима для малых предприятий является коррекция аллокационных последствий налогообложения, проявляющихся в относительно высоких издержках для малого предприятия и в относительно высокой эффективной ставке налога для малого предприятия в силу меньших возможностей использования разрешенных для налогового вычета расходов (например амортизации) (см. *Messere, p. 136*). В таких случаях применяются пониженные налоговые ставки или дополнительные возможности начисления амортизации от ускоренной амортизации до свободного списания. Пониженные ставки для предприятий, имеющих прибыль ниже пороговой или относящихся к малому и среднему предпринимательству применяются в Бельгии, Канаде, Финляндии, Японии, Люксембурге, Великобритании и США. Швейцария использует прогрессивное налогообложение дохода корпораций. В Канаде контролируемые канадцами частные корпорации получают налоговую скидку, которая уменьшает федеральный налог на доходы на 16%, если их годовой налогооблагаемый доход от деятельности не превышает \$200 000.

4.2.3. Применение вмененных методов оценки дохода.

Классификация вмененных методов.

Цели использования вмененных методов.

Опыт стран, применявших вмененные методы

Термин *presumptive* в английском языке (предполагаемый) означает существование обоснованных предположений, относительно соответствия нормального дохода налогоплательщика некоторому расчетному, определенному посредством косвенного метода (не меньше, когда вменение используется в качестве минимального налогообложения)³⁴. Эта концепция включает множество различных способов определения налоговой базы.

³⁴ Русский термин *вмененный* скорее по смыслу ближе к английскому *imputed*, но в то же время часто слово «вмененный» используется в экономических текстах для перевода английского *opportunity*, «альтернативный» (например, *opportunity costs* переводят иногда как «альтернативные издержки», иногда как «вмененные издержки»), т.е. подразумевается обложение того дохода, который налогоплательщик в

Вмененные методы можно подразделить на следующие виды:

□ *Оспоримые или неоспоримые*

При оспоримом методе налогоплательщик, не согласный с результатом применения метода, может апеллировать, удостоверяя, что его фактический доход, подсчитанный по обычным правилам налогового учета, меньше, чем рассчитанный по вмененному методу. Оспоримые налоги применяются в тех случаях, когда есть основания предполагать, что законопослушание некоторой группы налогоплательщиков недостаточно, а возможности получения достоверной информации о доходах налогоплательщика ограничены или существенно затратны.

□ *Минимальные или исключительные (exclusive)*

Минимальным является вмененное налогообложение, не отменяющее определения налоговых обязательств по обычным правилам, но предписывающее, чтобы они были не меньше определенных по правилу вменения. Исключительное вмененное налогообложение предполагает определение налоговых обязательств только на основе вменения, даже если обычные правила могут привести к более высоким обязательствам. Это деление относится к неоспоримым налогам. Исключительные налоги проще администрируются, в краткосрочном периоде имеют стимулирующий эффект в силу своей природы фиксированного платежа, не зависящего от поведения налогоплательщика. Однако преимущество в простоте исключительного вмененного налога сопровождается недостатком справедливости, поскольку в этом случае налогоплательщики с одинаковой базой вмененного налога должны платить одинаковые суммы, хотя их фактический доход может существенно различаться. Кроме того, в долгосрочном периоде вступают в действие эффекты, связанные с тем, что данный налог фактически является налогом на те факторы, которые используются в качестве показателей при определении вмененного дохода.

□ *Механические (формальные) или дискреционные*

Вмененные методы различаются по степени в какой налоги устанавливаются по усмотрению налоговых органов. Формальные методы вменения, например, вменение на базе валовой выручки или стоимости активов фирмы, предполагают определение налоговых обязательств по заранее определенным правилам, не подразумевающим предоставления налоговым вла-

норме способен получить при наилучшем использовании доступных ему возможностей. Нетрудно заметить, что значения этих терминов близки, несмотря на некоторые оттенки смысла.

стям свободы в установлении налоговых обязательств. При дискреционных методах, например, методе налогообложения на основании оценки чистого богатства, налоговые обязательства в значительной степени определяются по усмотрению применяющего их агента.

Дискреционные методы обычно бывают оспоримыми, иначе представители налоговых органов получают значительные возможности для произвола. Формальные методы могут быть как оспоримыми, так и неоспоримыми. В некоторых случаях налоговые власти могут по своему выбору применять или не применять вменение (здесь есть элемент дискреционного подхода), но если вменение применяется, то собственно метод определения налоговых обязательств является формальным и неоспоримым. Например, вменение, основанное на внешних признаках уровня жизни или накопленного богатства во Франции, было неоспоримым (но впоследствии такое вменение стало оспоримым).

Как формальные, так и дискреционные методы имеют существенные недостатки: возможности для коррупции в случае дискреционных правил, потенциальная суровость формальных правил. Применение формальных правил влечет снижение административных издержек, но, одновременно, и возможностей учета конкретных обстоятельств.

В ряде развитых стран традиционно применяется особый режим налогообложения малого бизнеса на основании вменения. Во Франции для предприятий с совокупным годовым оборотом, не превышающим определенного порога (3,5 млн франков для предприятий, продающих товары, и 1 млн франков для предприятий, оказывающих услуги) применяется контрактный налог, или *forfait*³⁵. Для применения *forfait* налогоплательщик должен предоставить следующую информацию по итогам прошедшего года: закупки, продажи, стоимость запасов на конец учетного периода, количество занятых, сумма выплаченной заработной платы, количество автомобилей, которыми владеет плательщик. Налоговая администрация затем рассчитывает *forfait*, который предполагается оценить как доход, который предприятие может в норме производить. Нетрудно видеть, что информация, которая предоставляется плательщиком, требует ведения значительного количества записей и, по существу, содержит всю информацию, необходимую для определения налогооблагаемого дохода, кроме общих расходов на бизнес. На основе предоставленной информации налоговая администрация делает оценку дохода с учетом специфики отрас-

³⁵ Tax Law Design and Drafting. Edited by Victor Thuronyi, IMF, 1996.

ли, и затем эта оценка становится предметом соглашения с налогоплательщиком. Согласованные суммы применяются два года, предшествующий и текущий. Они могут отличаться для этих лет, и суммы для второго года могут быть распространены на один или несколько последующих лет.

Налогоплательщик может выбрать обычный учет дохода взамен метода *forfait*, но в этом случае использование обычного метода лимитировано тремя годами.

Подобный подход применяется в некоторых других странах. В Бельгии налоговые власти могут заключить соглашение с налогоплательщиком о вмененном налогообложении, которое сохраняет действие в течение последующих трех лет. Применение метода ограничено налогоплательщиками, не способными вести надлежащий учет.

В Израиле применялся налог, основанный на вменении по косвенным признакам, *tachshiv*³⁶. *Tachshiv* базируется на различных факторах, которые разрабатываются для конкретных отраслей. Например, рестораны могут облагаться на основе размещения, количества мест, средних цен пунктов меню. Цель – определить чистую прибыль. *Tachshiv* включает элементы соглашения между налогоплательщиками и налоговыми властями, но соглашение о *tachshiv* вообще. Речь идет не о соглашении с отдельным налогоплательщиком, а о соглашении с представителями отрасли об общих характеристиках налога.

Хотя общий подход к *tachshiv* подобен *forfait*, его юридический статус в Израиле отличается от статуса *forfait* во Франции. Он не был особо санкционирован в законе, кроме предусмотренных общих полномочий облагать по усмотрению администрации. С тех пор, как он был введен, налогоплательщики практически полагались на него, не ведя или не раскрывая учета, в ситуациях, охватываемых *tachshiv*, особенно когда в результате возникали преимущества для плательщика. Одним из следствий системы *tachshiv* была недооценка налога, так как он был одностороннего действия: плательщики полагались на *tachshiv* в благоприятных случаях, но вели учет, когда это было более благоприятным. Хотя существование системы *tachshiv* не освобождало плательщиков от обязательства вести адекватный учет, на практике плательщики не наказывались за его отсутствие, что приводило к возможности налогового планирования путем выбора той или иной методики налогообложения самим предприятием в зависимости от соотношения фактически получаемого дохода и среднего для данного вида

³⁶ Tax Law Design and Drafting. Edited by Victor Thuronyi, IMF, 1996.

деятельности. При рассмотрении случаев с налогообложением на базе *tachshiv* суды полагали, что налогообложение может быть изменено судом, если плательщик мог показать, что оно было произвольным в конкретном случае.

Другое важное отличие израильского *tachshiv* от *forfait* состоит в том, что последний применяется только к плательщикам с оборотом ниже определенных сумм, а *tachshiv* не ограничен.

Использование методов наподобие *tachshiv* может быть эффективно при налогообложении малого бизнеса в определенных отраслях, но для его применения требуется значительный объем предварительных исследований. Необходимо выделить те факторы, которые определяют нормальный доход в конкретных отраслях, а также определить коэффициенты для каждого фактора. Применение этого метода может быть целесообразным для тех видов деятельности, где возможно определить доход по внешним признакам, и нецелесообразным для других. При налогообложении по стандарту могут возникнуть проблемы в случаях неопределенности в законодательных актах, регламентирующих его применение. Дело в том, что детали его применения не могут содержаться в законе, их необходимо определять применительно к условиям деятельности и местным условиям на основе эмпирических исследований.

Существуют и другие проблемы с его использованием³⁷. Во-первых, поскольку налог применяется к плательщикам, которые не ведут адекватного учета, те из них, у кого доход превышает средний для данного вида деятельности, могут умышленно не вести записей, достаточных для налогообложения на основе деклараций, попадая, таким образом, под вмененное налогообложение. Чтобы разрешить эту проблему, налогоплательщики, к которым применимо налогообложение «по стандарту», должны быть установлены на основе точного критерия, предпочтительно на основе критерия оборота, способами, используемыми для НДС (или критериев, позволяющих выделить особые группы плательщиков других налогов, например, подоходного). Важным вопросом при введении налогообложения «по стандарту» является вопрос, вводится ли оно как обязательное или по выбору плательщика. С точки зрения V. Thuronyi, «предпочтительным решением является установление обязательного налогообложения по стандарту для плательщиков с оборотом ниже порогового значения, но с разрешением налогоплательщику сделать

³⁷ См. Bulutoglu. P. 259.

ем налогоплательщику сделать неотменяемый выбор об использовании вместо него нормальных правил учета»³⁸.

Еще одна проблема, связанная с использованием подобных налогов, заключается в том, что «опора на определенные факторы при оценке дохода может приводить к трансформации налогообложения в налогообложение этих факторов, а не общему подходящему налогообложению, таким образом, внося искажения в оптимальное использование факторов в производстве и в другие предпринимательские решения»³⁹. Это соображение можно в значительной степени отнести практически ко всем вмененным методам. В меньшей степени оно относится к таким налогам, как налог на потоки наличности (cash-flow tax)⁴⁰.

4.2.4. Упрощенная система учета доходов малого предпринимательства. Возможные варианты упрощенных систем учета

Возможны различные варианты установления базы упрощенного налогообложения для малого предпринимательства⁴¹. Рассмотрим два из них, которые характеризуются простотой учета и наличием формальных правил для определения налоговых обязательств, а также невозможностью для налоговой администрации определять базу налогообложения по своему усмотрению⁴².

Налогообложение потока денежных средств

Теоретически одной из самых привлекательных форм налогообложения является использование налогов «cash-flow», т.е. налогов на потоки

³⁸ *Thuronyi*. Р. 425.

³⁹ *Bulutoglu*. Р. 259.

⁴⁰ В данной работе он рассмотрен в разделе «Упрощенные системы налогообложения».

⁴¹ Выше уже отмечалось, что часто упрощенные режимы относят к вмененным налогам. Мы следуем здесь российской традиции, разделять упрощенные режимы, при которых база налогообложения определяется исходя из фактических результатов деятельности, и вмененные, при которых база (или сумма налога) рассчитывается на основании предположений о доходности предприятий с определенными характеристиками.

⁴² Следует сделать оговорку, что выделение упрощенных систем налогообложения в отдельный параграф является условным. Они вполне удовлетворяют широкому определению вмененных режимов налогообложения дохода.

денежных средств⁴³. Эти налоги эквивалентны налогам на потребление с точки зрения приведенной стоимости. Привлекательными чертами налогов на потоки денежных средств являются простота их исчисления, нейтральность по отношению к капиталовложениям, а также (оспариваемая некоторыми исследователями) легкость администрирования.

Принято выделять три типа налогов «cash-flow», R, RF и S, в зависимости от базы налогообложения.

В случае R-налога базой является чистый поток реальных транзакций в денежном выражении, т.е. разница выручки от реализации и стоимости используемых в производстве факторов.

RF-налог отличается от R-налога тем, что в его базу включается еще и разница между полученными займами и выплаченным долгом и разность полученных и уплаченных процентов, т.е. чистый финансовый поток денежных средств.

Наконец, S-налогом облагаются чистые потоки средств от предприятия акционерам, т.е. сумма выплаченных дивидендов и выкупленных акций за вычетом новых выпусков акций. Если единственным налогом на предприятия является налог «cash-flow», то отличие RF-налога от S-налога в том, что база первого включает величину налога, а второго – нет⁴⁴ в силу основного финансового тождества: налоги плюс выплаты акционерам равны чистому потоку денежных средств.

Простейшей для вычисления и поэтому особенно привлекательной при налогообложении малого предпринимательства выглядит база R-налога. Эта база налогообложения эффективна и аналогична базе, используемой для малого бизнеса в других странах. Например, многие консультанты или предприниматели в США предпочитают, чтобы их облагали налогом на предпринимательский доход как индивидуумов. Такое налогообложение по американским правилам предусматривает базу налога, близкую к базе налога на поток наличности.

База потока наличности является относительно сложной в сравнении с налогом от выручки или некоторыми видами вмененных налогов, потому что при ее исчислении заработная плата должна отделяться от прибыли. Но она позволяет разделить налог на зарплату с налогами на доход от капита-

⁴³ При подготовке данного пункта использована работа: *Shome P., Schutte C. Cash-Flow Tax. In: Tax Policy Handbook / Ed. by Parthasarathi Shome, Washington D.C.: Tax Policy Division, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 1995. P. 169–176.*

⁴⁴ См. *Shome, Schutte. 1995. P. 169.*

ла, что является важным для определения величины социальных выплат, которая определяется на базе заработной платы. При этом, как показано Стиглицем⁴⁵, такой налог не имеет искажающего воздействия на инвестиционные решения.

Валовая выручка

Налогом может облагаться и валовая выручка. Такую базу проще рассчитывать, потому что не нужно оценивать стоимость факторов. При этом упрощается и контроль: достаточно только проверять стоимость выпускаемой продукции. Правда, в некоторых случаях это может представлять собой достаточно сложную задачу. Недостатки налогообложения выручки заключается в том, что он по существу представляет собой долю в цене продукции, т.е. увеличивает издержки производителя и, следовательно, экономически неэффективен, так как издержки производителя в этом случае искажаются⁴⁶.

Выбор базы налогообложения зависит от того, какие налоги предполагается заменить налогом на малый бизнес, а также из соображений администрирования. База потока наличности является лучшей, если налог заменяет налог на прибыль, а налогоплательщикам позволяют быть плательщиками налога на добавленную стоимость на добровольной основе. Базу валовой выручки целесообразно использовать только тогда, когда преобладают соображения администрирования. Однако при этом необходимо, чтобы правила идентификации малого предпринимательства не давали возможности выплачивать заработную плату под видом оплаты за услуги малых предприятий или предпринимателей. Если налог от валовой выручки установлен с такой ставкой, которая учитывает отсутствие вычета расходов, то маскировка заработной платы или прибыли под плату за услуги может быть крайне выгодной. Как уже отмечалось выше, препятствовать этой форме злоупотребления можно, разрешая применять упрощенные режимы только в том случае, если совокупная выручка вступающих между

⁴⁵ См. *Stiglitz J.*, 1976.

⁴⁶ Картина несколько меняется, если по одинаковым ставкам облагаются обороты по реализации всех без исключения производителей. В этом случае все цены изменятся в одинаковой пропорции. Но налог все равно привносит искажения в силу эффекта каскада, который стимулирует предприятия к избыточной вертикальной интеграции. Однако следует принять во внимание, что в случае налога на отдельные группы предприятий возникают также и изменения в относительных ценах.

собой в сделки аффилированных предприятий не превышает установленного лимита. Возможны и другие меры, но в любом случае порядок применения налога от выручки должен учитывать возможность злоупотреблений.

Налог на валовую выручку часто применяется в форме не исключительного, а минимального налога. Это может помочь гарантировать положительный уровень доходов в том случае, когда одной из приоритетных целей введения особого режима для малого предпринимательства является борьба с уклонением от налогообложения. Проблема, связанная с минимальным налогом, заключается в том, что положительные налоги обязательны даже тогда, когда бизнес имеет реальные экономические убытки и не должен платить налоги. Таким образом, возникает дискриминация честных налогоплательщиков, временно несущих убытки, – они могут быть в предельном случае вытеснены из бизнеса в результате налогообложения⁴⁷. Выгоды включают положительные доходы бюджета от всех налогоплательщиков, уверенность относительно размеров налоговой базы, которая относительно легко администрируется при положительном доходе, в то же время стимулируя предприятия принять систематическую отчетность. Смягчить указанную проблему необходимости уплаты налога при убыточности предприятия может перенос права зачесть минимальный налог на будущее с индексацией или учесть в счет минимального налога суммы, уплаченные по «основному» налогу сверх минимального за предшествующий год. Эти правила эквивалентны правилам переноса убытков на будущее с индексацией и ограниченного переноса убытков в прошлое. Как и в случае переноса убытков, смягчение жесткости ограничений способствует выгодности инвестиций, связанных с риском. Отсутствие таких правил может дестимулировать рискованные инвестиции.

⁴⁷ В принципе для таких налогоплательщиков может быть предусмотрена возможность использования системы бухгалтерского учета с двойной проводкой и принятия убытков для целей налогообложения в случае их подтверждения убытков. В такой ситуации убыточный налогоплательщик вынужден нести дополнительные издержки.

4.3. Опыт Российской Федерации в применении упрощенного налогообложения малого предпринимательства и вмененного налогообложения

4.3.1. Существующие режимы налогообложения малого бизнеса

В настоящее время в России существуют два особых режима налогообложения малого бизнеса: упрощенная система налогообложения и налог на вмененный доход. Каждая из систем вводится в действие законом субъекта Российской Федерации на основании действующего рамочного Федерального закона. Соответственно в различных регионах могут применяться обе системы одновременно (как в большинстве регионов), какая-то одна из систем (как, например, в Москве и Калининградской области), либо может не применяться никакая из них. Ниже изложены основные характеристики используемых режимов налогообложения.

Упрощенная система налогообложения субъектов малого бизнеса

Использование данного режима налогообложения является добровольным, и налогоплательщиком могут выступать как юридические лица, так и предприниматели без образования юридического лица, при этом они не являются плательщиками НДС. Ограничением является предельная численность работников, которая не должна превышать 15 человек, и выручка от реализации работ и услуг, которая должна составлять не более 100 тыс. минимальных месячных размеров оплаты труда в год. Кроме того, данную систему не могут применять организации, производящие подакцизную продукцию, кредитные организации, страховщики, инвестиционные фонды, профессиональные участники рынка ценных бумаг, игорный и развлекательный бизнес и те, для кого Минфин установил особый порядок ведения бухгалтерского учета и отчетности. Объектом налогообложения для предприятий является по их выбору или валовая выручка, или совокупный доход, при расчете которого валовая выручка уменьшается на величину различного рода текущих расходов (кроме заработной платы, капитальных расходов) и ряда уплаченных налогов. Кроме того, предприятие уплачивает стоимость патента (определенную фиксированную сумму), представляющую собой по существу минимальный налог. Ставки налога устанавлива-

ются регионом в размере до 30% от дохода и 10% от выручки. Т.е. упрощенный налог для предприятий главным образом заменяет налог на прибыль с одновременным освобождением от ряда других налогов. Индивидуальные предприниматели – физические лица уплачивают только стоимость патента. Для организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения, сохраняется действующий порядок уплаты таможенных платежей, государственных пошлин, налога на приобретение автотранспортных средств, лицензионных сборов, отчислений в государственные социальные внебюджетные фонды. Для индивидуальных предпринимателей предусматривается замена уплаты подоходного налога на доход, полученный от осуществляемой предпринимательской деятельности, уплатой стоимости патента на занятие данной деятельностью. В результате индивидуальные предприниматели освобождаются от всех налогов за исключением патента и социального налога, который они уплачивают за своих работников по общим правилам и, кроме того, за самого предпринимателя (в последнем случае базой социального налога является не доход предпринимателя, а стоимость патента). Третья часть поступлений налога, рассчитываемого от дохода или выручки, поступает в федеральный бюджет, остальное – в региональный и местные бюджеты, поступления от патента распределяются пополам между федеральным и консолидированными региональными бюджетами.

Налог на вмененный доход

Режим вмененного дохода является обязательным для предприятий и индивидуальных предпринимателей, если они занимаются следующими видами деятельности: оказание предпринимателями ремонтно-строительных услуг; оказание бытовых услуг физическим лицам; оказание физическим лицам парикмахерских, ветеринарных и зооуслуг; оказание предпринимателями услуг по краткосрочному проживанию; оказание предпринимателями консультаций, а также бухгалтерских, аудиторских и юридических услуг, обучение, репетиторство, преподавание и иная деятельность в области образования; общественное питание с численностью работающих до 50 человек; розничная торговля, осуществляемая через магазины с численностью работающих до 30 человек, палатки, рынки, лотки, ларьки, торговые павильоны и другие места организации торговли, в том числе не имеющие стационарной торговой площади; розничная выездная (нестационарная) торговля горюче-смазочными материалами; розничная стационарная торговля горюче-смазочными материалами; оказание транс-

портных услуг предпринимателями и субъектами малого предпринимательства с численностью работающих до 100 человек; оказание услуг по предоставлению автомобильных стоянок и гаражей. Объектом налогообложения при этом является вмененный доход, который определяется на основе косвенных, обычно натуральных показателей, характеризующих масштабы и доходность бизнеса. Ставка налога составляет 20%. Социальный налог определяется как часть (доля) от суммы налога. Заменяет все налоги, кроме: государственной пошлины; таможенных платежей; лицензионных и регистрационных сборов; налога на владельцев транспортных средств; земельного налога; налога на покупку валюты. Распределение поступлений от налога осуществляется следующим образом. Для организаций 25% поступлений направляется в федеральный бюджет, 25% \square в социальные внебюджетные фонды, 50% \square в региональные и местные бюджеты. Для предпринимателей: 75% поступлений направляется в региональные и местные бюджеты, 25% \square во внебюджетные фонды.

Проблемы, возникающие при применении специальных режимов в России

Практика применения описанных режимов налогообложения малого бизнеса в регионах России выявила ряд проблем. Во-первых, внедрение упрощенной системы налогообложения требует от региональных властей значительно меньших усилий по разработке соответствующих законодательных и нормативных актов, чем при внедрении упрощенной системы, однако наличие патентного платежа при применении упрощенной системы создает определенные сложности. Во-вторых, обязательный характер налога на вмененный доход в значительной степени противоречит декларируемому при его введении целям поддержки малого бизнеса и, с одной стороны, может применяться преимущественно в качестве метода борьбы с уклонением от налогов в сфере малого предпринимательства. Вместе с тем такая обязательность системы вмененного налога интенсифицирует процессы лоббирования интересов как малого бизнеса, так и достаточно крупных собственников, контролирующих затрагиваемые отрасли. Такое положение усугубляется тем, что потенциальные плательщики данного налога сильно различаются по размерам. Соответственно, оценки потенциального (вменяемого) дохода, рассчитанные по простым формулам на основе каких-либо выбранных натуральных показателей, характеризующих предпринимательскую деятельность, сильно отличаются от реально получаемо-

го предприятиями и физическими лицами дохода. Относительно большие предприятия, реализующие экономию от масштабов производства, в такой ситуации имеют низкие эффективные ставки обложения, а действительно малые предприятия испытывают непомерный налоговый гнет. В результате во внедрении данного режима заинтересованы в основном те хозяйственные агенты, которые маскируют свой бизнес под малый, на самом деле не являющийся таковым. Речь идет о достаточно крупных торговых, транспортных предприятиях, кафе, ресторанах, автозаправочных станциях и др., которые вполне могут функционировать на общих основаниях.

Следует также отметить, что упрощенная система налогообложения во многих случаях не используется малыми предприятиями. Это объясняется весьма высокими ставками налогообложения выручки или совокупного дохода наряду с отсутствием разрешения вычета капитальных расходов предприятия в какой-либо форме, наличием патентного платежа, а также сложностью восстановления учета при переходе к общему режиму, если такая необходимость возникает. Вследствие различного подхода к предприятиям и физическим лицам данная система применяется в основном индивидуальными предпринимателями. Однако часто реципиентами выгод от применения данной системы являются не лица, действительно ведущие малый бизнес. Положение о том, что при упрощенной системе для физических лиц патент заменяет подоходный налог и сводит платежи социального налога к символическим суммам, привело к тому, что эта система широко используется предприятиями как способ выплаты заработной платы своим работникам, сводящий практически к нулю платежи подоходного и социального налога.

Таким образом, действующая система налогообложения малого бизнеса не создает благоприятных условий для его развития за счет упрощения налогообложения и снижения налоговой нагрузки. Одновременно оба режима создают законные налоговые лазейки, позволяющие крупным и средним предприятиям снижать величину налоговых платежей. В то же время идея применения в сфере малого бизнеса особой системы налогообложения заслуживает самого внимательного рассмотрения. Важным аргументом в ее пользу является то, что упрощение налогообложения и, соответственно, учета позволяет улучшить условия функционирования малого предпринимательства за счет снижения затрат (как финансовых, так и трудовых) на ведение учета и расчет налогов. Одновременное упрощение налогового администрирования может способствовать росту налоговых поступлений от малого бизнеса.

Обсуждавшиеся в 2002 г. варианты реформирования
налогообложения малого бизнеса и принятый
в 2002 г. новый порядок налогообложения
малого бизнеса

На наш взгляд, главным критерием оценки предложений в области упрощения налогообложения является наличие реального облегчения налогового бремени и издержек уплаты налогов для малых предприятий при отсутствии возможности уклонения от налогов для предприятий, не относящихся к категории малых. К сожалению, большинство предлагавшихся к обсуждению материалов, посвященных реформированию существующей системы, не отвечало высказанному требованию⁴⁸. Предлагавшиеся системы создавали весьма значительные возможности для уклонения от налогов (в значительной степени эти возможности сохранены и в принятой редакции глав 26.2 и 26.3 Налогового кодекса). Для этого можно, например, замаскировать свой бизнес под малое предпринимательство, либо формально разделив предприятие на совокупность малых, либо выделив в составе контролируемой группы предприятий центры прибыли в виде малых предприятий. К созданию широких возможностей уклонения от налогов в предлагавшихся проектах приводила, в первую очередь, крайне широкая сфера применения предлагаемого порядка при отсутствии жестких ограничений на масштабы деятельности предприятий. Перечень допустимых сфер деятельности включал розничную торговлю, бытовое и транспортное обслуживание, строительство и ремонт, прочие услуги, сельское хозяйство, промышленность, научно-техническая сферу и др. Если оказание услуг населению и розничная торговля являются естественными сферами малого предпринимательства и опасность с точки зрения уклонения от налогообложения может представлять главным образом дробление предприятий на сеть малых, а также применение разных режимов предпри-

⁴⁸ Речь идет, в частности, о Пакете законопроектов, подготовленных МНС РФ и МЭРТ РФ, включающем проекты следующих глав Налогового кодекса: Сбор за право торговли; Упрощенная система налогообложения индивидуальных предпринимателей на основе патента; Единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности; Упрощенная система налогообложения организаций и индивидуальных предпринимателей, а также проекте Федерального закона «О внесении дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации (в части упрощенной системы налогообложения для субъектов малого предпринимательства), внесенного депутатами Государственной Думы И.Д. Грачевым и О.Г. Дмитриевой (27 июня 2001 г.).

иятиями, осуществляющими схожие виды деятельности и принадлежащими одному владельцу, то в случае оказания услуг предприятиям возможности для уклонения существенно расширяются. В то же время эти системы не создают серьезных стимулов для развития малого бизнеса в России.

Представляется нецелесообразным в число задач, стоящих перед системами налогообложения малого бизнеса, включать уменьшение уклонения от налогообложения в тех отраслях, где контроль параметров, формирующих налоговую базу, затруднен. В действующей системе налога на вмененный доход и в существующих предложениях эта задача решается путем введения обязательности данного режима для определенных видов деятельности. Такое решение представляется ошибочным и приводит лишь к резкому ограничению масштабов применения упрощенных систем и потерям, возникающим у добросовестных налогоплательщиков. Для видов деятельности, в которых уклонение от налогообложения особенно широко распространено и не поддается выявлению при обычных налоговых проверках, возможно применение минимального вмененного налога, величина которого должна быть существенно меньше, чем в добровольной системе.

Принятые Федеральным законом от 24.07.2002 № 104-ФЗ главы Налогового кодекса 26.2 «Упрощенная система налогообложения» и 26.3 «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности» в значительной части не свободны от недостатков, свойственных действующим режимам налогообложения малого предпринимательства, а также ряду проектов, обсуждавшихся до принятия этих глав. Многие положения вводимого этими главами режима налогообложения не создают благоприятных условий значительному числу малых предприятий, нарушают нейтральность налогообложения, одновременно порождая значительные преимущества для тех, кто может создать несколько предприятий, применяющих различные режимы и распределяющие различные виды доходов и затрат между предприятиями с разными режимами так, чтобы снизить налоговые обязательства.

В то же время некоторые критикуемые положения этого порядка налогообложения малого предпринимательства являются вполне приемлемым компромиссом, позволяющим уменьшить уклонение от налогообложения с использованием малых предприятий, одновременно не создавая излишних сложностей тем, кто действительно нуждается в упрощенном учете.

Так, например, встретившее значительную критику положение о замене единым налогом, взимаемым по результатам хозяйственной деятельности, в том числе и НДС, является оправданным, если не определен меха-

низм выявления и наказания таких злоупотреблений, как создание искусственных посредников (или организаций, производящих незначительные изменения в продукции, перепродаваемой предприятиям, использующим ее как фактор производства) для минимизации налогов за счет их отсрочки при задержке платежей между применяющими метод начислений и кассовый метод учета.

Ограничение в отношении доли непосредственного участия других организаций в применяющих упрощенную систему (25%) является важным и отчасти смягчающим проблемы с уклонением групп аффилированных лиц, но только отчасти (ст. 246.12, п. 3, п/п. 14). Например, два предприятия с разными режимами налогообложения могут принадлежать одному физическому лицу. Возможно и косвенное участие. Кроме того, сохраняется возможность получения вместо дивидендов от крупного предприятия доходов через малое предприятие (юридическое или физическое лицо). В то же время, если предприятия даже с большей долей участия не ведут общих видов деятельности и не вступают между собой в сделки, возможности налогового планирования с использованием малых предприятий затруднены.

Ограничение по численности предполагает возможность применения упрощенного режима предприятиями с числом сотрудников до 100 человек (ст. 246.12, п. 3, п/п. 15). На таких предприятиях, как правило, работает профессиональный бухгалтер, поэтому можно предположить, что такие предприятия будут применять упрощенные режимы не столько с целью упрощения учета, сколько с целью минимизации налогов. Если учесть, что нет достаточных препятствий для выплаты заработной платы крупными предприятиями с использованием малых предприятий, данная норма представляется излишне щедрой.

Существенным ограничением могла бы быть ограничение в ст. 246.12, п. 3, п/п. 16, касающееся стоимости имущества (до 100 млн руб.), однако речь в этом ограничении идет только об амортизируемом имуществе, а кроме того, не зафиксирован механизм оценки этого имущества. Если оно оценивается по данным налогового учета, то при немедленном списании стоимость его будет нулевой. В то же время для применения оценки такого имущества по данным бухгалтерского учета потребовалось бы вести такой учет. Видимо, механизм оценки для данного случая следует явным образом оговорить в Кодексе.

Важным является ограничение права налогоплательщиков выбирать произвольно режимы между упрощенным и общим (ст. 346.13, п. 7). В то

же время для уменьшения возможностей злоупотреблений срок, после которого можно повторно вернуться к упрощенному режиму, следовало бы увеличить до трех лет.

Вообще возможность выбора между доходом и доходом, уменьшенным на величину расходов, создает множественные возможности для злоупотреблений. Примеры такого рода уже приводились выше в разделе 1.5.

Существенным ограничением является то, что «объект налогообложения не может меняться налогоплательщиком в течение всего срока применения упрощенной системы налогообложения» (ст. 346.14, п. 2). Однако сама возможность одновременного существования нескольких упрощенных режимов создает возможности для уклонения от налогообложения, причем налогообложение доходов по низкой ставке делает возможным особенно эффективное применение упрощенных режимов для этой цели. Можно ожидать, что в течение 2003–2004 гг. выплаты заработной платы через такие малые предприятия приобретут массовый характер. Повидимому, говорить об отмене такого режима до 2005 г., когда он должен быть отменен в соответствии с положениями Кодекса, затруднительно, однако важно, чтобы не произошло продление этого порядка на более поздние сроки.

Опасным представляется отсутствие ограничений на применение упрощенных режимов для участников внешнеэкономической деятельности. Возможно, полный запрет – слишком жесткая мера, но и полное отсутствие ограничений целесообразным назвать нельзя. Во-первых, это может привести к применению таких форм уклонения, которые сопряжены со значительными потерями доходов бюджета (особенно этому могут способствовать недостаточно четкие формулировки в Налоговом кодексе относительно НДС, уплачиваемого при импорте товаров). Во-вторых, участники внешнеэкономической деятельности, как правило, имеют валютные счета, а в этом случае требуется регулярный профессиональный учет, т.е. для таких предприятий выигрыш от применения упрощенного учета существенно снижается, более того, фактически профессиональному бухгалтеру будет удобнее вести полноценный учет с двойной проводкой.

Доходы для целей применения упрощенной системы включают доходы от реализации и внереализационные доходы, определенные в соответствии со ст.ст. 249 и 250 Налогового кодекса. При последовательном применении налога cash-flow типа R облагаться должны были бы только реальные потоки денежных средств, т.е. поступления средств за товары, работы, услуги должны включаться в базу налога, а полученные кредиты,

полученные проценты не должны. Также и вычитаться из базы налога должны выплаты за приобретенные факторы производства, но не должны вычитаться выплаченные проценты и погашение основной суммы займа. Для корректного описания такой базы следовало бы или писать отдельный перечень доходов и расходов для малого бизнеса, или сослаться на соответствующие статьи из главы 25. В последнем случае необходимо учитывать особенности структуры Налогового кодекса РФ, в котором часть доходов от реализации валюты, доходы от предоставления имущества в аренду, плата за предоставление в пользование прав на результаты интеллектуальной деятельности, безвозмездно полученное имущество и некоторые другие виды доходов выделяются в самостоятельную ст. «внереализационные доходы» (ст. 250). Эта же статья включает полученные проценты. Таким образом, для исключения полученных процентов из налоговой базы следовало бы специально оговорить это правило. Симметричный порядок должен был бы действовать в отношении процентов уплачиваемых, т.е. они не должны были бы исключаться из базы налогообложения.

Однако Государственной Думой было принято решение включать полученные проценты в доходы и вычитать уплаченные проценты из налоговой базы в составе расходов. Такое решение обеспечивает нейтральность, если помимо процентов в налоговую базу включаются полученные потоки денежных средств и исключаются из нее выплаченные, т.е. когда применяется не налог R, а налог RF из группы налогов cash-flow. Т.е. в этом случае основная сумма кредита должна включиться в базу налогообложения, а при ее выплате она должна уменьшить налоговую базу.

Разумеется, все рассуждения по вопросу нейтральности при применении налога cash-flow имеют смысл при условии отсутствия ограничений на перенос убытков.

Однако при этом следует отметить, что в действительности немедленного вычета расходов на основные средства в принятой главе 26.2 нет. В отношении основных средств, приобретенных до принятия упрощенного режима, осуществляется фактически амортизация, просто по иным правилам, чем при общем режиме. В отношении основных средств со сроком полезной эксплуатации, не превышающем три года, списание осуществляется в течение одного года. Для активов со сроком полезного использования от 3 до 15 лет амортизация осуществляется по нормам 50%, 30% и 20% в первый, второй и третий годы применения упрощенной системы соответственно. Для активов с более длительным сроком службы предусмотрено списание «в течение 10 лет применения упрощенной системы налогообло-

жения равными долями от стоимости основных средств». Получается, что для таких активов немедленного списания нет, и начисляется амортизация. Такой порядок фактически делает «упрощенную» систему довольно сложной. При применении амортизации учет с двойной проводкой легче и порождает меньше ошибок, чем расчет непосредственно исходя из книги учета доходов и расходов. Очевидно, что при таких условиях на тех предприятиях, которые пользуются услугами квалифицированного бухгалтера, будет осуществляться учет с двойной проводкой, а отчетность предоставляться по установленным «упрощенным формам». При этих обстоятельствах отказ от представления в налоговые органы баланса выглядит нецелесообразным.

Для тех же предприятий, где учет ведут сами собственники, не являясь бухгалтерами, данная система чрезвычайно сложна и фактически не снижает издержек по уплате налога, т.е. заявленная при разработке данного режима цель не достигается.

Разумеется, это усложнение не существенно для тех, кто использует только упрощенный режим в течение всего срока существования предприятия или достаточно долго, но и им придется вести учет основных средств с целью проверки соответствия упомянутому выше ограничению по стоимости амортизируемого имущества.

Более того, при реализации основных средств предприятиям предлагается осуществить пересчет амортизации за время применения упрощенного режима в соответствии с общим порядком. Фактически выгода для бюджета заключается в пенях, которые при этом возникают. Налоговая база, возникающая в результате реализации, при этом не меняется. Доход, который возникнет в результате пересчета, будет вычтен из налоговой базы, поскольку остаточная стоимость основных средств будет уменьшена на ту же сумму. По-видимому, эта мера была предложена для противодействия потенциальной возможности списания активов через малые предприятия с последующей их реализацией физическим лицам или иным лицам, не имеющим права вычета из налоговой базы расходов на приобретение основных средств. Если это так, то такую оговорку следовало бы прописать явным образом.

В ст. 346.18 описан порядок применения минимального налога по ставке 1% от доходов предприятия для тех, кто выбрал в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов. Эта норма, вообще говоря, имеет оправдание, однако в сочетании с ограничениями на перенос убытков она может быть слишком жесткой. Более того, после-

дующий перенос уплаченного минимального налога, хотя и является целесообразной мерой, в значительной степени утрачивает свое преимущество, поскольку на него распространяются все те жесткие ограничения, действующие в отношении прочих убытков.

Собственно порядок переноса убытков включает те же ограничения, которые действуют в отношении предприятий, применяющих общий режим, и даже для них являются неоправданными. «Убыток не может уменьшать налоговую базу более чем на 30 процентов. При этом оставшаяся часть убытка может быть перенесена на следующие налоговые периоды, но не более чем на 10 налоговых периодов» (ст. 346.18, п. 7). О роли переноса убытков в стимулировании инвестиций неоднократно писалось в данной работе, о дестимулирующем влиянии ограничений тоже. Особенно серьезное дестимулирующее влияние ограничения оказывают именно в отношении малого бизнеса. Кроме общего ограничения для применяющих упрощенную систему, действует дополнительное ограничение – не принимаются убытки, накопленные при применении общего режима при переходе на упрощенный, и убытки, накопленные при упрощенном режиме при переходе к общему. Первое ограничение вообще непонятно – убыток, возникший за время применения общего режима, выгоднее зачесть именно в рамках общего режима – ставка 24% выше, чем 15%, применяющиеся при упрощенном режиме. Никакой опасности для доходов бюджета от принятия упрощенного режима (кроме тех потерь, которые связаны собственно с применением упрощенного режима) теми, кто ранее применял общий порядок, не видно. Что касается убытков, накопленных при упрощенной системе, – здесь вопрос сложнее. Однако полный запрет переноса убытков при смене режима все равно является слишком жесткой мерой, дестимулирующей развитие предприятия. Возможности налогового планирования, заключающегося в принятии упрощенной системы специально на период инвестирования с целью ускоренного списания, можно ограничить простым способом – убытки, накопленные за время применения упрощенного режима, при переходе к общему порядку капитализировать и списывать в течение ряда лет. Но при этом допустимо ограничение на принятие убытков в случае слияния предприятий, чтобы предотвратить практику торговли убытками.

Запрет переноса убытков – не единственное чрезмерно жесткое ограничение, возникающее при смене режима. Ст. 346.25, п. 3. предусматривает пересчет стоимости основных средств, приобретенных за время применения упрощенной системы, в соответствии с правилами амортизации,

действующими для общего режима. Эта мера является необоснованно жесткой и ведет к потерям как предприятия, так и общества. Возможности налогового планирования можно ограничить упомянутым выше простым и дешевым способом – убытки, накопленные за время применения упрощенного режима, при переходе к общему порядку капитализировать и списывать в течение ряда лет. Принятый же вариант пересчета будет искусственно сдерживать развитие предприятий, увеличивать издержки ведения учета в тех случаях, когда расширение масштабов предприятия с превышением пороговых значений все равно выгодно, а также увеличивать издержки налоговых органов при проверке правильности начисления налоговой базы. В то же время основные возможности уклонения от налогообложения эта мера все равно не устраняет. Предприятие, которому поставлены такие ограничения, может расширяться за счет создания новой организации, применяющей уже общий режим, а у малого, владеющего основными средствами, арендовать их. Это приведет еще к большим потерям доходов бюджета, чем просто при расширении предприятия и переходе на общий режим без каких-либо ограничений.

Дополнительно имеет смысл еще раз подчеркнуть, что применение альтернативной базы – налога от доходов по ставке 6% – приведет к массовым уклонениям от налогообложения при выплате заработной платы. Конкретные примеры таких злоупотреблений уже обсуждались выше.

Самая главная потеря для общества, которая может возникнуть из-за принятия такого порядка, – то обстоятельство, что действительно малые предприятия будут облагаться либо по ставке 6% от валового дохода, либо 15% от чистого, а те, которые имеют возможность создать несколько предприятий специально для манипуляций с налоговой базой, смогут добиться ставки 6% от чистого дохода. Т.е. малым предприятиям будет еще труднее конкурировать со средними предприятиями, чем при применении всеми без исключения общего режима. Таким образом, основная цель реформы – создание благоприятных условий для малого предпринимательства – не достигается указанными мерами.

Есть и еще одно важное обстоятельство, которое имеет смысл отметить. Ставки упрощенных налогов на малый бизнес установлены низкими, возможности для уклонения не устранены, граничные параметры для определения права на применение упрощенных режимов высоки, причем от введения этих налогов пострадают поступления не только налога на прибыль, но и подоходного налога. Потери бюджетных доходов неизбежны как на федеральном, так и на региональном уровне. Однако решение о вве-

дении этих налогов было принято Государственной Думой, а не региональными и не местными органами власти. В этой ситуации, видимо, было бы целесообразно, чтобы федеральный бюджет принял на себя большую долю ответственности за принятое решение. Так, пониженную ставку налога было бы целесообразно рассматривать как отказ от федеральной доли налога. Кроме того, желательно, чтобы большая часть налоговых поступлений, если не все, направлялась местным бюджетам.

Главой 26.3 «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности» Налогового кодекса вводится новый порядок взимания налога на вмененный доход.

Отличия от прежде действовавшего порядка можно рассматривать как позитивные. Те виды деятельности, которые осуществляются преимущественно для реализации продукции другим предприятиям, устранены. Преимущественно вмененным налогом облагаются услуги населению. Это может уменьшить возможности для уклонения от налогообложения посредством завышения затрат за счет закупок услуг у предприятий, облагающихся вмененным налогом. Кроме того, исключены те виды деятельности, где строгий учет является необходимым по причинам, не связанным с налогообложением (например, деятельность по сбору и реализации лома цветных металлов). Более четко определен порядок определения базы вмененного налога. В то же время сохраняются некоторые неблагоприятные элементы, свойственные вмененному налогообложению вообще. Обязательность налога для определенных видов деятельности приведет к невозможности сопоставления результатов налогообложения этих видов деятельности при применении вмененного и общего режимов, что скажется на корректности определения корректирующего коэффициента K_2 . Применение такого налога скажется на горизонтальной справедливости налоговой системы, поскольку усреднение по натуральным показателям приведет к тому, что предприятия с одинаковыми результатами хозяйственной деятельности окажутся обложены по-разному. Сохраняется возможность для произвола региональных властей при определении налоговой базы, поскольку коэффициент K_2 можно варьировать в весьма широких пределах, от 0,1 до 1, а параметры для его расчета определяют региональные власти. При этом может оказаться, что для некоторых предприятий будет установлена фактически индивидуальная база, причем для одних сильно заниженная, для других завышенная в зависимости от расположения региональных властей и их связей с этими предприятиями. Возможно использование этого коэффициента для создания препятствий входу на рынок новых пред-

приятий, если интерес или контроль в действующем на территории региона бизнесе, облагаемом вмененным налогом, велик у представителей власти.

В связи с этим представляется рациональным применять вмененный налог только к особо малым предприятиям, причем на добровольной основе. Проведенная правительством большая работа по установлению значимых для оценки доходности показателей может в этом случае оказаться весьма полезной для налоговых органов. На основании вмененных методов можно оценивать потенциальную сумму налога для предприятий и, в случае существенного отклонения декларируемого результата от проведенной налоговыми органами оценки, направлять усилия проверяющих в первую очередь на те предприятия, где отклонение велико. Это позволило бы минимизировать уклонение от налогов, увеличить доходы бюджета и добиться большей справедливости налогообложения.

4.4. Предложения по реформированию налогообложения малого предпринимательства в Российской Федерации

Для выбора конкретных форм налогообложения малого предпринимательства необходимо ответить на следующие вопросы.

☐ Является ли целью разработки особого режима налогообложения преимущественно стимулирование развития малого бизнеса, или преобладают фискальные цели? От ответа на этот вопрос зависит решение остальных вопросов.

☐ Какие потери налоговых доходов общество готово понести ради развития малого предпринимательства, если основной задачей является стимулирование?

☐ Должна ли база налогообложения определяться на основании результатов деятельности предприятия или искусственно рассчитываться исходя из значения определенных натуральных показателей?

☐ Следует ли допустить добровольность принятия специального режима налогоплательщиком или нужно обязать применять специальных режим всех, обладающих определенными характеристиками?

☐ Какие ограничения следует установить на право принятия специального режима в случае его добровольности, с тем чтобы преимуществами его наличия не пользовались те, для кого он не предназначен?

Относительно первого вопроса можно полагать, что решение будет принято в пользу стимулирующей роли специального режима. Во всяком

случае, фискальную задачу можно решать автономно, причем в применении не столько к малому бизнесу, сколько в отношении распространенных способов уклонения от налогообложения.

Отсюда вытекает второй вопрос. Достаточно широко распространено мнение, что малому бизнесу можно создать предельно льготные условия налогообложения, практически легализовав уход от уплаты налогов. В принципе проблема носит нормативный характер, и такое решение могло бы быть принято в случае его общественного одобрения, но в этом случае возникает серьезная проблема уклонения крупных предприятий, во-первых, при помощи маскировки под малые, а во-вторых, посредством использования аффилированных контрагентов, зарегистрированных как малые. И если с потерей доходов бюджета в части налогов, приходящихся собственно на долю малого бизнеса, можно было бы смириться, то потери от уклонения крупными предприятиями путем присвоения преимуществ, предназначенных малому бизнесу, были бы излишней платой, особенно если есть возможность их избежать.

Выбор в качестве базы налогообложения малого бизнеса вмененного дохода характерен для многих стран. С ним связаны определенные проблемы, которые в каждом случае решаются по-своему. Применяется этот метод и в России. Обязательное вменение используется в соответствии с законом «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности». Однако в рамках действующей упрощенной системы налогообложения субъектов малого предпринимательства вменение используется тоже, принимая форму патента. В этом случае вмененный налог (патент) является добровольным и альтернативным для индивидуальных предпринимателей, а для юридических лиц, применяющих упрощенную систему, — минимальным, принимаемым в зачет относительно налоговых обязательств. Те налоговые обязательства, в отношении которых патент принимается в качестве минимального платежа, определяются не по общим принципам, а в соответствии с упрощенной системой, принимаемой добровольно и предполагающей в зависимости от регионального законодательства налогообложение выручки предприятия или его совокупного дохода. Такой налог, с одной стороны, способствует нарушению принципа горизонтальной справедливости, а с другой стороны, не исключает уклонения от налогообложения, если недостаточно продуманы ограничения на вход в систему. В этом отношении нам представляется более предпочтительным налог, рассчитываемый на основании фактических результатов деятельности. Причем для того, чтобы он не играл искажающей роли, же-

лательно, чтобы расходы на факторы производства вычитались (правило, которое не вполне выполняется при действующей упрощенной системе).

Решение вопроса о добровольности или обязательности особого режима налогообложения зависит от ответа на первый вопрос. При любом определении налоговой базы способом, отличным от общего, не исключена возможность, что даже при отсутствии уклонения налоговые обязательства, определенные по общим правилам, окажутся ниже, чем по особым правилам. Поэтому при преобладании задачи стимулирования применяется либо добровольная, либо оспоримая обязательная система. Оспоримость при российском состоянии правового сознания и судебной системы была бы, скорее всего, еще одной трудноприменимой декларацией. Повидимому, добровольность является наиболее приемлемым вариантом.

Ограничение круга налогоплательщиков, применяющих специальный режим, является достаточно сложной задачей. Проблема, как уже отмечалось, в том, что преимущества режима могут присваивать крупные предприятия, что приводит к потерям налоговых доходов. Однако это последствие может оказаться не самым важным. Любой отличный от общепринятого способ определения налоговой базы дает возможность для уклонения посредством заключения сделок между лицами, применяющими различные режимы. Например, при оплате налогоплательщиком, применяющим общий порядок, продукции, производимой налогоплательщиком вмененного налога, у первого налоговая база уменьшается на указанную в договоре стоимость продукции, а у второго налоговая база не увеличивается. Особенно легко применять такой способ уклонения при оказании услуг, и он активно применяется в настоящее время с участием индивидуальных предпринимателей (в частности, доля выплаты заработной платы). Другой пример относится к реализации продукции налогоплательщиком, применяющим кассовый метод учета, налогоплательщику, ведущему учет по методу начислений. Если оплата по договору официально не осуществляется, то у первого не возникает налоговых обязательств, а у второго они уменьшаются. Юридически уклонение в приведенных случаях недоказуемо или труднодоказуемо. Из приведенных примеров нетрудно видеть, что для такого уклонения нужно создание нескольких взаимозависимых предприятий. Поэтому постоянные издержки, связанные с подобными методами уклонения, высоки, и малым предприятиям эти методы недоступны. Но в этих случаях выигрыш в налогообложении может быть значительным и превышать обычную выгоду от применения упрощенного налогообложения. Т.е. может оказаться, что крупные предприятия от наличия специаль-

ного режима получают большую выгоду, чем малые, и в результате малые предприятия окажутся опять в неконкурентоспособном положении. В этом случае потери бюджета, понесенные в связи с установлением специального налогового режима, окажутся бесполезными расходами, а ожидаемый результат расширения деятельности малого предпринимательства не будет достигнут.

Изложенные выше соображения привели к концепции налогообложения малого предпринимательства, предлагаемой ИЭПП.

В отличие от описанных выше существующих режимов налогообложения малого бизнеса предлагаемая система предполагает единые правила налогообложения различных организационно-правовых форм ведения бизнеса.

Обе системы налогообложения малого бизнеса – упрощенная система и вмененный налог – являются добровольно выбираемыми. Такой подход позволяет избежать ситуации, при которой субъекты малого бизнеса, которым в силу каких-либо причин невыгодны особые подходы к налогообложению, не могут платить налоги на общих основаниях.

Право применения упрощенной или вмененной системы налогообложения возникает только в том случае, если его совокупный доход (выручка от реализации продукции, работ и услуг в сумме с доходом от вне-реализационных операций) не превышает 4 млн руб. в год. Подобная синхронизация критерия применения упрощенного налога с критерием оборотов, при которых возникает право не регистрироваться в качестве плательщика НДС, позволяет существенно упростить администрирование налогообложения малого бизнеса. Такие относительно низкие пороги масштабов деятельности, определяющие возможность использования льготных режимов, позволяют создать преференции именно малому бизнесу, в целом исключив их использование крупными предприятиями. Кроме того, необходимо сохранить и даже несколько расширить существующий список ограничений на применение упрощенной и вмененной систем налогообложения, среди которых запрет на их применение для плательщиков акцизов, кредитных организаций и др. Некоторая дополнительная регламентация служит предотвращению использования льготных режимов для уклонения от налогов крупными предприятиями (оказание услуг предприятиям, юридические услуги) с тем, чтобы сфокусировать предусматриваемые налоговые преференции именно на малом бизнесе. В частности, при определении дохода для целей проверки выполнения критерия предлагается принимать во внимание доходы аффилированных лиц, по крайней мере тех, которые

осуществляют такие же виды деятельности или являются контрагентами налогоплательщика, претендующего на применение упрощенной системы.

Чтобы избежать тех неблагоприятных последствий, которые перечислены выше, вмененное налогообложение можно предложить применять или как минимальный налог для определенных видов деятельности, или для очень мелких предприятий, но в этом случае по выбору налогоплательщика. Причем во втором случае крайне важно предусмотреть, чтобы правом применения вмененного налога не могли воспользоваться предприятия, аффилированные с крупными, чтобы вмененным налогом облагалось предприятие, а не отдельные виды деятельности (но расчет налога должен, разумеется, осуществляться по видам деятельности), чтобы виды деятельности, для которых допускается применение вмененного налога, не включали услуг, оказываемых предприятиям, а не населению. Предприятие, применявшее в течение некоторого времени вмененную систему, не должно иметь права, однажды отказавшись от нее, вернуться к ней опять через короткий срок. Право применения вмененной системы должно определяться исходя из выручки предприятия (она не должна превышать определенного потолка, лучше всего того же, который установлен для предприятий, освобождающихся от обязанностей плательщика НДС), а для некоторых видов деятельности может быть еще и размера активов или численности сотрудников. Выручку для этих целей важно определять по методу начисления, а не по кассовому методу, либо пороговое значение выручки, при котором разрешено применять вмененные методы, должно быть достаточно низким, чтобы злоупотребления при помощи создания малых предприятий были невыгодны. При этом критерий должен применяться не к отдельному зарегистрированному предприятию, а к группе предприятий, у которых общий владелец. Целесообразно доходы от малого бизнеса передавать местным властям (по крайней мере, от особо малого, имеющего право на применение вмененного налога), причем налоги, поступающие от малого бизнеса в сочетании с поступлениями от налога на недвижимость (или, может быть, частью налога на недвижимость), должны составлять основную часть доходов местного бюджета. Это позволило бы избежать недобросовестной налоговой конкуренции и стимулировать заинтересованность местных властей в создании условий для развития малого предпринимательства.

Наконец, с нашей точки зрения целесообразно применение для малого бизнеса налога на потоки денежных средств. Как известно, такой налог является простым для расчета, взимается фактически с экономической при-

прибыли, обеспечивает равные (с точки зрения приведенной стоимости) условия для вычета издержек финансирования капиталовложений вне зависимости от того, финансируются ли они из собственных или заемных средств, что особенно важно для небольшого бизнеса с короткой кредитной историей.

Упрощенная система заменяет налог на доходы физических лиц для индивидуальных предпринимателей в части доходов от предпринимательской деятельности и налог на прибыль для организаций. Вмененный налог заменяет все налоги, кроме некоторых (государственной пошлины; таможенной пошлины; земельного налога и др.).

Базой упрощенного налога является доход. Налогом облагаются все поступления денежных средств, связанные с предпринимательской деятельностью, за исключением тех, которые не включаются в доходы (т.е. за исключением кредитов, залогов, задатков, вкладов в уставной капитал, возврата излишне уплаченных налогов, полученных процентов⁴⁹), за вычетом выплат денежных средств, кроме тех, которые не разрешается включать в расходы. При этом амортизируемое согласно главе 25 Налогового кодекса имущество вычитается из базы налогообложения в полном объеме по факту оплаты, а уплачиваемые проценты запрещаются к вычету. Относительно запрета к вычету уплаченных предприятием процентов возникают обычно возражения в связи с тем, что проценты облагаются у получателя. Однако для процентов уплаченных и полученных для корпораций и банков действует симметричный порядок. Т.е., например, если проценты не будут вычтены из базы налога для малого предприятия и при этом обложатся при получении у банков, то в любом случае они будут вычтены из базы налогообложения банков при выплате физическим лицам. Т.е. при равных ставках возникло бы только однократное обложение процентов. При этом ставка налогообложения, применяемая к этим процентам, совпадает со ставкой налогообложения малого предприятия. Однако проценты, получаемые банком, и проценты, выплачиваемые банком лицам, предоставившим свои средства, не совпадают. Эта разница и будет обложена. Причем в рассматриваемом случае она будет обложена дважды. Но поскольку это не все проценты, а только разница, то, с учетом пониженной ставки налогообложения малого бизнеса, серьезной проблемы не возникает. Аналогичная картина складывается и при предоставлении ссуд другими пред-

⁴⁹ Для того чтобы избежать злоупотреблений, полученные проценты можно включать в доход в части экономической выгоды, т.е. в части превышения полученных процентов над нормируемой величиной.

приятными. Поэтому отношение к данному вопросу имеют только проценты, полученные физическими лицами. Далее, если проценты, выплаченные банком физическим лицам, не превышают нормируемой величины (см. ст. 217 Налогового кодекса, п. 27), то они освобождаются от налогообложения у физических лиц. Т.е. подвергнутся двойному налогообложению в этом случае только суммы, которые поступают физическим лицам в виде процентов от предприятий. Однако и эта проблема при внимательном рассмотрении снимается. Дело в том, что все расходы (кроме процентных), в том числе и расходы на приобретение основных средств, вычитаются из базы налогообложения в текущем периоде. С точки зрения дисконтированной стоимости такой немедленный вычет в сочетании с невычитаемостью процента эквивалентен вычету экономической амортизации и уплаченного процента. Упрощенно здесь можно рассуждать так: сумму, на которую предприятие сокращает налог в момент приобретения основных средств, оно может либо положить в банк и получить на нее проценты, либо уменьшить те ссуды, которые оно вынуждено брать. Поскольку полученные проценты не облагаются, результат получается эквивалентный. Разумеется, сохраняется проблема различий в процентах по ссудам полученным и предоставленным. Но это проблема общая для всех налогоплательщиков. В данном случае ее значимость не выше, чем при применении других налогов. Но следует отчетливо понимать, что если применяются жесткие ограничения на перенос убытков, то приведенные рассуждения утрачивают смысл за исключением той ситуации, когда эти ограничения не являются связывающими.

Для предприятий, применяющих упрощенную систему, в предлагаемой концепции отменяются ограничения на перенос убытков на будущее, касающиеся сроков и доли в прибыли предприятия, которую разрешено принимать в зачет прошлых убытков. Это критически важно для обеспечения нейтральности предлагаемого режима. Наличие ограничений на перенос убытков приводит к утрате существенной части выгод от немедленного списания основных средств. В принципе для обеспечения нейтральности налогообложения убытки было бы целесообразно переносить на будущее с индексацией на инфляцию. Однако для того, чтобы применять такие меры, нужно убедиться, что действующая система администрирования позволяет если не устранить, то существенно сократить злоупотребления. По-видимому, целесообразно на начальном этапе ограничиться переносом убытков на будущее без индексации, имея в виду добиться в последующем более совершенной компенсации убытков,

или посредством индексации, или применяя перенос убытков в прошлое на ограниченный срок. В то же время было бы некорректно говорить, что ограничения на перенос убытков должны быть ликвидированы полностью. В тех случаях, когда происходит слияние предприятий, ограничения по принятию убытков возможны и даже целесообразны, чтобы не допустить широкого использования практики торговли убытками. Более того, если предприятие перешло из разряда применяющих упрощенный режим в разряд применяющих общую систему, возможно постепенное погашение накопленных за время применения упрощенного режима, но только в том случае, если переходные правила предусматривают разрешение немедленно принимать к вычету проценты по заемным средствам, полученным во время применения упрощенной системы.

Социальный налог (вычитаемый из базы налогообложения) уплачивается предприятием и индивидуальным предпринимателем на общих основаниях в соответствии с фондом оплаты труда занятых работников. В случае индивидуального предпринимателя социальный налог исчисляется также исходя из величины заработной платы самого индивидуального предпринимателя, но не меньше, чем исходя из трехкратной величины минимальной месячной оплаты труда. С данной суммы уплачивается также подоходный налог по ставке 13%. Вообще говоря, такой порядок требуется только в силу того, что выплаты в фонды социального страхования большинством экономических агентов воспринимаются не как страхование, а как налог. Это связано, в том числе, и с объективными обстоятельствами, такими, как порядок распределения аккумулированных в этих фондах средств. До тех пор, пока такое положение сохраняется, применение пониженных ставок к доходу от капитала или от предпринимательской деятельности может повлечь массовое уклонение от налогообложения посредством маскировки под такие доходы доходов от труда. С тем, чтобы минимизировать такую практику, и предлагается вменение минимального дохода от труда индивидуальному предпринимателю. Более совершенным в отношении нейтральности было бы вменение предпринимательского дохода с обложением остатка как дохода от труда, но такой порядок сложен, требует значительных издержек как от налогоплательщика, так и от контролирующих органов; кроме того, адекватная оценка нормы доходности капитала затруднительна, если вообще возможна, при отсутствии эффективных финансовых рынков.

Подобная база налога позволяет существенно облегчить малому предпринимательству издержки уплаты налогов, поскольку не требует ведения

бухгалтерского учета по методу двойной записи, а позволяет ограничиться ведением книги учета доходов и расходов, а также перечня имущества, подлежащего государственной регистрации. Такая техника налогообложения приводит к отсутствию обложения расходов на инвестиции, стимулируя развитие малого бизнеса.

База вмененного налога определяется в законах субъектов Федерации на основании натуральных показателей, характеризующих величину доходности бизнеса. Вмененный доход рассчитывается по типовым показателям, по группам организаций и предпринимателей, осуществляющих разные виды деятельности в различных сопоставимых условиях. Перечень типовых показателей устанавливается субъектами Федерации для каждого вида деятельности и включает характеристики места осуществления предпринимательской деятельности, доступность инфраструктуры, ассортимент и характер производимых товаров и услуг, характеристики используемых помещений, наличие дополнительных преимуществ, связанных с локализацией бизнеса, и т.п. При вмененной системе часть единого налога (25%) представляет собой социальный налог.

Упрощенный налог взимается по ставке 16,5%, в том числе 4% — в бюджет субъекта Федерации, 12,5% — в местные бюджеты. При этом субъект федерации имеет право на установление льгот в пределах его доли. Налог на вмененный доход устанавливается субъектом Федерации в пределах 16,5% и направляется преимущественно в местные бюджеты, за исключением социальных платежей, составляющих 25% суммы налога и доли субъектов Федерации, которую они имеют право установить в пределах 20% от суммы налога. Установление ставок на таком уровне направлено на создание благоприятных условий развития малого бизнеса. Предлагаемый порядок порождает по крайней мере два связанных с ним вопроса — вопрос о ставках и вопрос о распределении налоговых поступлений между бюджетами. В отношении ставок можно отметить, что целям нейтральности в отношении размера фирмы лучше бы отвечали ставки, совпадающие с общей ставкой налога на прибыль. При установлении пониженных ставок были приняты во внимание аргументы, касающиеся более высоких издержек для малого предпринимательства, связанных не столько с налоговым учетом (эти издержки вполне корректируются простотой налога cash-flow), сколько с издержками по преодолению барьеров, в том числе административных, которые остаются в настоящее время высокими. Вопрос о распределении налоговых поступлений от малого предпринимательства является спорным. Привлекательным выглядит решение о направлении всех поступ-

лений от малого предпринимательства местным бюджетам. В этом случае местные бюджеты получили бы независимый источник доходов, причем на поступления налога они бы имели возможность повлиять, стимулируя расширение базы налога на малые предприятия в своей юрисдикции. Так, например, установление льготной арендной платы для малых предприятий на территории муниципального образования может способствовать развитию малого предпринимательства на данной территории. Но можно согласиться и с тем, что вопрос о перераспределении налоговых сборов нельзя решать в отрыве от вопроса о распределении доходных полномочий. В связи с этим, при принципиальном решении направлять налоги, уплаченные лицами, применяющими упрощенные режимы, местным бюджетам, может понадобиться переходный период, в течение которого определенная часть налоговых поступлений будет передаваться регионам.

Библиография

1. Синельников С. Бюджетный кризис в России: 1985–1995 годы. М., 1995, 316 с.
2. Синельников С. и др. Проблемы налоговой реформы в России: анализ ситуации и перспективы развития. М., 1998. С. 164–196.
3. Танзи В., де Ханчером М.К. Вопросы взимания налога, эффективности и справедливости при условно-расчетных методах подоходного налогообложения. Вашингтон: МВФ, Управление по бюджетным вопросам, 17 авг. 1987, 18 с.
4. Танзи В. (ред.) Налогово-бюджетная политика в странах с экономикой переходного периода. Вашингтон: МВФ, 1993 (6), 587 с.
5. Шкребела Е. Налогообложение малого бизнеса / Сб. «Проблемы налоговой реформы в России: анализ ситуации и перспективы развития». М., ИЭПП, 2000. Гл. 7.
6. Atkinson A., Stiglitz J. Lectures on Public Economics, McGraw-Hill, 1980.
7. Auerbach A. J. Corporate Taxation in the United States No 2 // Brookings Papers on Economic Activity, 1983. P. 47–59.
8. Brid R., Oldman O. Taxation in Developing Countries. Washington: IMF, 1990, 36 p.
9. Bulutoglu K. Presumptive Taxation / Tax Policy Handbook. Ed. by Parthasarathi Shome, Washington D.C.: Tax Policy Division, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 1995. P. 258–262.
10. Cullis J., Jones Ph. Public Finance and Public Choice. Oxford University Press, NY, 1998. P. 201, 203–205.

11. *Feldstein M.S.* On the theory of tax reform // *Journal of Public Economics*, 1976. P. 77–104.
12. *Fiscal Policies in Economies in Transition*. Washington: IMF, 1992, 402 p.
13. *Gray C.* Tax systems in the Reforming Socialist Economies of Europe. Working paper WPS 501. Washington: World Bank, 1990, 24 p.
14. *Kay J.* Tax Policy: A Survey. *The Economic Journal*, 1990. P. 37–51.
15. *Mintz J.* The Corporation Tax a: A Survey. *Fiscal Studies*, Vol. 14. P. 23–68.
16. *Musgrave R., Warren N., Peacock R.* *Classics in the Theory of Public Finance*. London: Macmillan, 1957, 342 p.
17. *Musgrave R.A.* *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill, New York, 1959, 480 p.
18. *Musgrave R., Musgrave P.* *Public Finance in Theory and Practice*, fifth edition, 1989, 627 p.
19. Presumptive Taxation. IMF paper of January 13, 1995.
20. *Sinelnikov S., Anisimova L., Titov S.* *Fiscal Policy. The Gaidar Programme Lessons for Poland and Eastern Europe*. Warsaw: Friedrich-Ebert-Stiftung, 1993. P. 150–183.
21. *Sinelnikov S., Reznikov K.* *Budget Crisis in Russia*. Warsaw: CASE Research Foundation, 1995, 72 p.
22. *Shome P., Schutte C.* *Cash-Flow Tax / Tax Policy Handbook*. Ed. by Parthasarathi Shome, Washington D.C.: Tax Policy Division, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 1995. P. 169.
23. *Stiglitz J.* The Corporation Tax // *Journal of Public Economics* 1976. P. 303–311.
24. *Tanzi V.* *Public Finance in Developing Countries*. 1991(b), 132 p.
25. *Tanzi V. (ed.)* *Fiscal Policies in Economies in Transition*. Washington: IMF, 1992 (a), 418.
26. *Tanzi V.* *Fiscal Policy and the Economic Restructuring of Economies in Transition*. Washington: IMF, March 1993, 27 p.
27. *Tax Law Design and Drafting*. Edited by Victor Thuronyi, IMF, 1996.
28. *Tax Policy Handbook*. Ed. by Parthasarathi Shome, Washington D.C.: Tax Policy Division, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 1995.
29. *Taxation and small businesses*. OECD, 1994.
30. Закон РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» от 25 декабря 1990 г. № 445-1 (в ред. Законов РФ от 24.06.92 № 3119-1, от 01.07.93 № 5304-1, от 20.07.93 № 5462-1; Указа Президента РФ от 24.12.93 № 2288).

31. Федеральный Закон РФ от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации».
32. Федеральный Закон РФ от 31 июля 1998 г. № 148-ФЗ «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности».
33. Федеральный Закон «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства» от 29 декабря 1995 г. № 222-ФЗ (в ред. Федерального закона от 31.12.2001 № 198-ФЗ).