



ВЫСШАЯ ШКОЛА БИЗНЕСА
МГУ им.М.В.ЛОМОНОСОВА



ИНСТИТУТ КОМПЛЕКСНЫХ
СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Семинар «Стратегия развития»

Экономический анализ налоговой реформы

Материалы семинара
«Стратегия развития»
от 26 мая 2003 года

Москва
2003

Ежемесячный научно-практический семинар «Стратегия развития» проводится Высшей школой бизнеса МГУ им. М.В. Ломоносова совместно с Институтом комплексных стратегических исследований. Тематика семинара отражает основные проблемы экономики России. Организация семинара преследует три основных цели. Во-первых, это создание еще одной «площадки» для открытого обсуждения вопросов стратегии развития страны в целом и отдельных регионов, отраслей и экономических структур. Среди участников семинара – как ученые-экономисты и эксперты, так и представители бизнеса и администрации. Семинар не имеет четкой идеологической ориентации, чрезвычайно важным для организаторов семинара является участие в заседаниях специалистов, принадлежащих к различным научным и практическим школам. Вторая задача семинара – это представление результатов дискуссий общественности, оказание влияния на общественную мысль, в связи с чем семинар открыт для представителей средств массовой информации. В-третьих, поскольку семинар проходит в Школе, он является частью учебного процесса, предоставляя студентам возможность стать участниками диалога с видными учеными, экспертами, общественными деятелями.

Информация о семинаре регулярно размещается на странице Института комплексных стратегических исследований (ИКСИ) в сети интернет

Высшая школа бизнеса (факультет) МГУ им. М.В. Ломоносова (год основания – 1989) является структурным подразделением МГУ им. М.В. Ломоносова, осуществляющим полный спектр учебной деятельности. В Высшей школе проводятся следующие учебные программы: Бакалавр по направлению «Менеджмент», Магистр по направлению «Менеджмент», «Мастер делового администрирования» (МВА), корпоративные программы развития персонала. Кроме этого, в школе ведутся научные исследования по вопросам управления, проводится регулярный научный семинар «Стратегия развития», а также осуществляется управленческое консультирование российских и зарубежных компаний.

Интернет-адрес: <http://www.mgubs.ru/>

Институт комплексных стратегических исследований основан в 2000 г. с целью выработки рекомендаций по стратегическим вопросам социально-экономического развития как российского общества в целом, так и регионов, отраслей и интегрированных корпораций. Среди приоритетных задач деятельности института – проведение исследований по наиболее актуальным вопросам развития России, проведение регулярного научно-практического семинара по вопросам стратегии развития, а также подготовка, на основе результатов исследований, предложений по повышению эффективности государственной политики на макроуровне и в отдельных регионах и экономических структурах.

Интернет-адрес: <http://www.icss.ac.ru/>

Семинар "Стратегия развития"

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ НАЛОГОВОЙ РЕФОРМЫ

26 мая 2003 года

Выступающий: Научный руководитель Экономической экспертной группы **Е.Т. Гурвич**

Руководитель семинара, ведущий: директор Высшей школы бизнеса (факультета) МГУ им. М.В. Ломоносова
О.С. Виханский

УЧАСТНИКИ СЕМИНАРА

	Фамилия, имя, отчество	Должность
1.	Аузан Александр Александрович	президент института «Общественный договор»
2.	Белоусов Андрей Рэмович	руководитель Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования
3.	Виханский Олег Самуилович	директор Высшей школы бизнеса (факультета) МГУ им. М.В. Ломоносова
4.	Гурвич Евсей Томович	научный руководитель Экономической экспертной группы
5.	Гуриев Сергей Маратович	проректор РЭШ
6.	Дребенцов Владимир Владимирович	старший экономист отдела экономики регионов Европы и Центральной Азии Всемирного банка
7.	Дынкин Александр Александрович	первый заместитель директора ИМЭМО РАН
8.	Иванова Наталья Ивановна	заведующая отделом ИМЭМО РАН
9.	Илларионов Андрей Николаевич	советник Президента РФ
10.	Квон Гухун	постоянный представитель МВФ в РФ
11.	Клепач Андрей Николаевич	заместитель руководителя Центра развития
12.	Кузнецов Борис Викторович	заместитель директора Межведомственного аналитического центра
13.	Лугачев Михаил Иванович	заведующий кафедрой экономического факультета МГУ

14.	Марков Сергей Александрович	директор Института политических исследований
15.	Редькин Владимир Евгеньевич	экономист фонда «Бюро экономического анализа»
16.	Семенцов Сергей Павлович	директор по развитию бизнеса KPMG
17.	Симачев Юрий Вячеславович	руководитель управления анализа и разработок ИКСИ
18.	Смирнов Станислав Романович	заместитель директора Высшей школы бизнеса (факультета) МГУ
19.	Стародубровский Виктор Георгиевич	заместитель директора МНИИПУ
20.	Тамбовцев Виталий Леонидович	заведующий лабораторией экономического факультета МГУ
21.	Хандриков Илья Николаевич	директор фирмы «Формика»

Экономический анализ налоговой реформы¹

Нам (ЭЭГ) сегодня трудно выступать – всегда трудно идти против течения, еще труднее разрушать сложившийся консенсус. У нас их не так много, и консенсус по поводу налоговой системы и ее реформы – один из них. Но, по возможности, непредвзято проанализировав сложившиеся взгляды на эту проблему, мы пришли к выводу, что этот консенсус основан на сочетании веры и интересов, а не на экономическом знании. Что «известно» о налоговой системе и налоговой реформе?

- 1) В России очень высока налоговая нагрузка.
- 2) Особенно завышены налоги на труд.
- 3) Невыносимость налогового бремени приводит к уклонению.
- 4) Снижение налогового бремени резко ускорит рост.
- 5) Реакция на снижение налогов (ускорение роста, выход из тени) быстро покрывает потери бюджета от снижения ставок.

Наш анализ показал, что ни один из этих пунктов не имеет под собой реальных экономических оснований. Начнем с ключевого пункта 4, поскольку именно на нем сейчас основывается большая часть макроэкономической политики правительства.

Высказываемые аргументы в пользу этого утверждения можно разделить на три группы. Первое – это приведение успешных примеров того, как снижение налогов приводит к успешному экономическому росту, второе – обсуждение в терминах экономической теории, и третье – межстрановые исследования.

Метод примеров нельзя рассматривать всерьез по двум причинам. Во-первых, никогда точно не известно, какие именно связи оказались существенными. Самый популярный пример – это «рейганомика», когда после снижения налогов наступил некоторый период успешного роста экономики. Экономисты, однако, считают, что на

¹ Доклад подготовлен экспертами ЭЭГ Е. Гурвичем, А. Васильевой, В. Субботиным.

самом деле причиной роста было не снижение налогов, а другие факторы. Об этом можно прочитать в учебниках по экономике.

Вторая слабость метода примеров в том, что их можно выбирать совершенно произвольно и, в зависимости от выбора, доказать совершенно разные вещи. Например, «азиатские тигры» при низких налогах очень успешно развивались, а африканские страны, хотя у них тоже очень низкие налоги (в среднем по Африке 20 % ВВП), почему-то все больше отстают от остального человечества, и лично я не уверен, что мы ближе к «азиатским тиграм», чем к африканским странам. Это еще нужно доказать.

Перейдем к теории. Известно, что в неоклассической теории налоги могут оказать только временный эффект на темпы роста, но не влияют на его долгосрочные темпы. Следующая серия теоретических представлений – это экономика предложения, которая подчеркивает важность налогов для стимулирования инвестиций и предложения труда. Во многом на этих идеях основывалась «рейганомика». В развернутой форме такие представления сейчас инкорпорированы в рамках эндогенных моделей роста. В этих моделях, с одной стороны, учитывается стимулирующий эффект налогов, но одновременно учитывается и связь между налогами и государственными расходами. В моделях эндогенного роста появляется связь между уровнем налогов и долгосрочными темпами экономического роста, однако знак этой связи неоднозначен.

Влияние налогов на рост оказывается однозначно негативным только в одном случае – если считать, что государственные расходы полностью непродуктивны. Но множеством межстрановых исследований вполне твердо установлено, что многие виды государственных расходов оказывают значимое позитивное влияние на экономический рост, на экономическое развитие. Это и инвестиции в инфраструктуру, и расходы на образование, и расходы на укрепление государственных институтов. А как только появляется продуктивный эффект государственных расходов, то теоретические модели этого класса дают однозначный вывод, что существует оптимальный уровень размеров государства. В зависимости от того, какую именно форму этого позитивного эффекта госрасходов мы предполагаем ведущей, может оказаться, что существует оптимальный уровень либо налоговой нагрузки, либо расходов. Общий вывод примерно один и тот же. Дальше, однако, на теоретическом уровне встает вопрос: где именно находится этот оптимум? Были попытки провести теоретические оценки положения этого оптимума, но

они не дали убедительных результатов, и поэтому нам остается перейти к межстрановым исследованиям.

Межстрановых исследований факторов, которые определяют темпы экономического роста, за последние 15 лет проведено огромное количество. Сложность этой проблемы заключается в том, что на темпы роста влияет множество факторов, которые очевидно имеют связь и чисто корреляционную, и причинно-следственную. Поэтому результаты, которые были здесь получены, достаточно противоречивы. Часто фактор, который оказывался значимым в одном исследовании, при изменении выборки, временного периода или набора факторов, которые включаются в исследование, становился незначимым. Поэтому появились мета-исследования, где выявлялись факторы, нечувствительные к вариациям условий исследования. Общий вывод таков, что доверять можно не какому-либо одному исследованию, а только совокупности всех эмпирических исследований – мне известны многие десятки, но фактически, я думаю, их многие сотни.

Итоги таких исследований недавно подвел пионер и один из столпов этого направления Сала-и-Мартин в своей статье «15 лет новой теории роста»². Он по пунктам сформулировал основные выводы из всего корпуса исследований. Один из этих пунктов гласит: «Размеры государства не оказывают особого воздействия на темпы роста». К факторам, которые оказывают воздействие на долгосрочные темпы роста, он отнес следующие:

- исходный уровень ВВП на душу населения;
- качество государственного управления;
- качество институтов;
- степень открытости экономики.

Если говорить о результатах, полученных относительно влияния размеров государства на темпы роста в отдельных работах, то здесь нет однозначности. В одних исследованиях связь оказывалась отрицательной, хотя и небольшой (не превышает дополнительных 0,15 % роста в год в ответ на снижение налоговой нагрузки на 1 процентный пункт ВВП, т. е. снизив на 10 % ВВП, мы в лучшем случае можем рассчитывать на ускорение на 1,5 % в год). В других оказывалось, что отсутствует значимая связь, в третьих связь оказывалась положительной. Какой вывод можно

сделать из этих противоречивых данных, если отсутствует значимая эмпирическая связь при теоретически установленном наличии оптимальных размеров государства? Здесь может быть только два варианта. Первый вариант – эта связь вообще очень слаба, и второй – в среднем размеры государства практически находятся недалеко от оптимума. В любом другом случае эмпирическая связь оказалась бы достаточно значимой.

При первом варианте вообще нельзя рассчитывать на ускорение роста путем сокращения размеров государства. При втором это может оказать положительный эффект, но только для тех стран, в которых размеры государства чрезмерны, т. е. очень велики по сравнению с сопоставимыми странами. В тех странах, где они «нормальные», эффекта нельзя ожидать. А в тех странах, где налоговая нагрузка уже невелика, эффект будет негативный, т. е. сокращение размеров государства замедлит экономический рост.

Нам теперь остается разобраться, является ли налоговая нагрузка в России чрезмерной. Но для начала нужно выяснить, какая же она на самом деле. Это не такой простой вопрос, как может показаться, поскольку нет какого-либо одного источника, где написано, какая у нас налоговая нагрузка, и данные надо собирать из частично противоречащих друг другу источников. К тому же этот непростой вопрос еще больше запутан противоречивыми высказываниями, в том числе официальных лиц, которые называют достаточно произвольные цифры относительно налоговой нагрузки – до 40 % ВВП.

Мы попытались собрать и перепроверить, сравнить между собой все имеющиеся источники информации. Оказалось, что в последние три года они дают сносную точность, т. е. разные источники отличаются не более чем на 0,3 % ВВП. С этим уже можно работать. В настоящее время уровень налоговой нагрузки на российскую экономику составляет 34 % ВВП, но это при нынешних очень высоких ценах на нефть. Забегая вперед, скажу, что если мы сделаем поправку и приведем это к стандартным ценам на нефть, то получится, что уровень налоговой нагрузки в России сейчас составляет 32 % ВВП (см. рис. 1 Приложения).

Давайте сравним это с тем, что существует в других странах. Среднее (невзвешенное) по переходным экономикам Восточной Европы – данные, правда, относятся к 1998 г., но я не думаю, что они с тех пор драматически изменились, – составляет 33 % ВВП. Обращает на себя внимание то, что и в Восточной Европе, и в

² *Xavier Sala-i-Martin*. 15 Years of New Growth Economics: What Have We Learned? // Discussion Paper Series, #:0102-

странах бывшего СССР низкую нагрузку имеют не столько продвинутые в реформах страны, сколько страны со слабым правительством типа Таджикистана и Албании, которые, по моей гипотезе, просто не в состоянии собрать много налогов. А считающиеся наиболее успешными экономики Эстонии, Словении, Венгрии имеют достаточно высокую налоговую нагрузку порядка 40 % ВВП (см. табл. 2 Приложения).

Давно установлено, что уровень налоговой нагрузки имеет положительную связь с душевым ВВП, поэтому, в принципе, имеет смысл сравнивать не со всеми странами, а лишь с теми, у которых близкий к нам душевой ВВП. Мировой банк построил регрессию налоговой нагрузки по уровню ВВП. Россия, по их оценкам, лежит чуть ниже этой прямой, т. е., по их данным, у нас нагрузка не завышена.

Существует миф о повышенных номинальных ставках в нашей стране. Посмотрим на другие страны. Средняя невзвешенная ставка НДС по Восточной Европе – 20,6 %, социального налога – 43,5 %, налога на прибыль – 31,4 %. В России все эти показатели ниже (см. табл. 3 Приложения).

Далее, для того чтобы сделать более тонкие сравнительные оценки, мы рассчитали фиксированную нагрузку на основные налоговые базы. Было несколько работ по оценке эффективной нагрузки, последняя была сделана по странам ОЭСР (см. табл. 7 Приложения). Здесь базы брались в широком понимании, на основе информации, полученной из системы национальных счетов. Оказалось, что у нас перед началом реформ эффективная налоговая нагрузка на потребление была сопоставима с развитыми странами и ниже, чем в странах с переходной экономикой. Нагрузка на капитал была более или менее сопоставима и с переходными, и с развитыми экономиками. Налоговая нагрузка на труд у нас была практически в два раза ниже, чем в странах с переходной и развитой экономикой (см. табл. 4 Приложения). Неясно, на чем основывается представление о том, что у нас запредельное налогообложение труда. Я не нашел примеров стран, где оно было бы существенно ниже, чем у нас, в номинальном и, тем более, в эффективном выражении. Тот же самый вывод мы получаем, если посмотрим на структуру налоговых доходов, поскольку и там удельный вес этих налогов у нас меньше.

Еще один аргумент в пользу необходимости снижения налоговой нагрузки сформулирован в новой среднесрочной программе Правительства. Там говорится, что в

России налоговая нагрузка сопоставима со странами, где гораздо лучше инвестиционный климат, поэтому давайте мы снизим налоги и, тем самым, компенсируем слабость нашего инвестиционного климата. Мне кажется, что сама по себе идея не очень хороша, но, по крайней мере, экономически она в принципе корректна. В международной конкуренции за капитал уровень налоговой нагрузки действительно является одним из факторов.

Мы проанализировали, насколько этот тезис применим к российской реальности. Капиталы предлагается привлекать налогами, поскольку нельзя рассчитывать быстро изменить инвестиционный климат, а налоги можно снизить сравнительно быстро. Но вряд ли таким образом можно привлечь прямые иностранные инвестиции - понятно, что там быстро решения не принимаются. В любом случае, при нынешних микроскопических размерах инвестиций (2 млрд. долл. в год), даже если они резко увеличатся, это ни на что не повлияет. Поэтому в основном речь здесь может идти о том, чтобы привлечь российский капитал, т.е. предотвратить его отток. Но наш анализ показал, что когда (как в России) имеется легкая, почти безнаказанная возможность ухода от налогов, совмещенная с оттоком капитала, общий уровень налоговой нагрузки практически не может повлиять на инвестиционные решения по поводу тех капиталов, в отношении которых делается выбор: увести их в офшоры или же инвестировать в России. И наоборот, эти решения очень чувствительны к наличию инвестиционной льготы, поэтому данный аргумент в принципе может быть использован, но не для обоснования необходимости снижения общей нагрузки, а для обоснования необходимости восстановления инвестиционной льготы. По нашему мнению, это действительно было серьезной ошибкой налоговой реформы.

Из того, что я говорил, вовсе не следует, что налоговая система вообще не важна или что у нас в налоговой системе все было замечательно. Смысл моего высказывания в другом: налоговая система не сводится к суммарной налоговой нагрузке. Это очень упрощенное, примитивное понимание проблем налогообложения. Смотреть нужно на другое. У нас была масса структурных проблем в области налогообложения. Всем они хорошо известны: это и масса совершенно произвольно предоставляемых освобождений, которые искажали условия конкуренции, и искажение в определении налоговых баз, например, по налогу на прибыль, и существование оборотных налогов, которые напрямую дестимулировали производство продукции с

высокой добавленной стоимостью. Главная слабость – это, конечно, непомерно низкая нагрузка на нефтегазовый сектор, т. е. исключительно слабое по международным стандартам изъятие природной ренты. В принципе, все эти задачи входили в цели налоговой реформы. Посмотрим, как они были решены, но пойдем от общего к частному: посмотрим сначала, что произошло с общей налоговой нагрузкой.

Отметим прежде всего, что само понятие нагрузки очень многозначно. Обычно упускается из виду, что можно рассматривать разные определения, каждое из которых имеет свой смысл. Можно рассматривать величину уплаченных налогов, величину начисленных налогов и величину теоретически подлежащих уплате налогов, если бы не было уклонения. Кроме того, зависимость от нефтяных цен, по нашим оценкам, сегодня приводит к тому, что налоговые доходы меняются примерно на 0,45 % ВВП при изменении цен на нефть на 1 доллар за баррель в том диапазоне, где мы сейчас находимся. В разных диапазонах и в разные годы эта чувствительность была разной. При такой степени зависимости нужно понимать, что у нас налоговая нагрузка в любом из этих пониманий – это не точка, а функция от цен на нефть. Поэтому нельзя говорить о нагрузке, не сказав, к какой цене она относится.

Фактически уплаченные налоги за последние 2 года реформ практически не изменились, *стандартизованные*, в расчете на стандартную цену нефти марки «Urals», тоже остались практически неизменными, но зато *фактически начисленные* снизились на 1,5 % ВВП (см. табл. 1 Приложения). В прошлом году впервые начисленные налоги оказались меньше, чем уплаченные. Понятно, что такая ситуация не может быть устойчивой, что через небольшое время уплаченные налоги снизятся вслед за начисленными.

Здесь я хочу обратить внимание на то, что общепринятый способ оценки результатов налоговой реформы таит в себе очень серьезную методологическую ошибку. Все судят о результатах, сравнивая то, что было после реформы, с тем, что было до нее. Вместо этого нужно сравнивать то, что есть с реформой, с тем, что было бы без нее, поскольку даже при неизменных налоговых ставках величина налоговых поступлений очень сильно меняется. Она менялась и до начала реформы, она бы поменялась, если бы не было реформы, за эти два года. Давайте теперь кратко рассмотрим результаты реформирования основных налогов.

Отмена оборотных налогов оказала очень серьезный позитивный эффект. Например, в промышленности их частичная отмена в 2001 г. облегчила налоговое бремя примерно на 8 % добавленной стоимости. А окончательная отмена с 2003 г. эквивалентна снижению еще на 3 % добавленной стоимости налоговой нагрузки. Важно, что снижение было больше в отраслях с высокой долей переработки. Если в таких отраслях, как топливная промышленность и цветная металлургия, частичная отмена оборотных налогов в 2001 г. была эквивалентна снижению ставки НДС на 5–7 %, то в машиностроении и пищевой промышленности это было эквивалентно ее снижению на 10–13 % добавленной стоимости.

Далее, подоходный и социальный налоги. Переход к плоской шкале подоходного налога мало сказался на эффективной ставке. Если брать ее по отношению к фонду заработной платы (ФЗП), который представляет собой достаточно хорошее приближение для налоговой базы, то эффективная ставка составляла 12,8 % в 2000 г. и 12,7 % в 2002 г., т. е. почти не изменилась. Но это отражает тот факт, что и до реформы почти никто не платил по более высоким ставкам: 90 % налогов выплачивалось по начальной ставке. Для социального налога, наоборот, эффективная ставка достаточно сильно снизилась – с 39 % от ФЗП до 31 % в 2001 г. Интересно, что результаты снижения общей ставки и введения регрессивной шкалы существенно различались между собой. Эффект снижения базовой ставки дает преимущество тем отраслям, в которых доля зарплаты в затратах больше, а это как раз конечные отрасли, поэтому это в их пользу. А введение регрессивной шкалы, наоборот, дает преимущество отраслям, где выше средняя зарплата, а это в основном сырьевые отрасли. В условиях 2001 г. эти два эффекта погасили друг друга, т. е. все отрасли выиграли примерно одинаково. Это нужно иметь в виду при обсуждении того, как на следующих этапах менять единый социальный налог.

Наибольшие споры вызвали результаты изменения налога на прибыль, где одни изменения снижали начисления, в то время как другие их повышали. Наши расчеты показали, что в сопоставимых экономических условиях эффективная ставка в результате реформы снизилась с 24 до 21 %, т. е. облегчение нагрузки составило здесь 12 %. Для среднестатистического предприятия это было выгодно. Но, конечно, результат зависел от того, в какой мере каждое конкретное предприятие пользовалось инвестиционной льготой. Если льготлируемые инвестиции предприятия составляли

более трети налогооблагаемой прибыли, то такое предприятие проиграло от реформы налога на прибыль. Однако фактически данное соотношение в среднем было намного меньшим, в среднем по экономике составляя только 15 %, т. е. в 2,5 раза меньше порога; по промышленности – 20 %, т. е. тоже достаточно далеко от порога. Из крупных отраслей только пищевая промышленность была близка к порогу и должна была, по расчетам, оказаться в результате реформы где-то «в нулях». Фактически выплаты налога на прибыль снизились не на 12 %, как должны были по этим расчетам, а на четверть (на 1,4 % ВВП), а начисленный налог на прибыль снизился на треть (на 1,7 % ВВП).

Формальной причиной этого стало снижение прибыли, но речь здесь идет об отчетной прибыли. Если же посмотреть на прибыль по национальным счетам, то мы видим, что, в отличие от отчетной, она практически не изменилась. По нашим оценкам, она снизилась лишь на 5 %, что совершенно не значимо. То есть на самом деле, с экономической точки зрения база налога на прибыль в реальном выражении, в процентах к ВВП, почти не уменьшилась. Наш анализ показал, что примерно половина наблюдаемого снижения поступлений от налога на прибыль объясняется снижением эффективной ставки, т. е. чистым выигрышем производителей от реформы, еще часть – косвенным эффектом реформирования НДС, переоценки основных фондов. Увеличение выплат ресурсных налогов привело к сокращению прибыли, а переоценка фондов немного увеличила амортизацию.

Небольшая часть снижения налога на прибыль может быть объяснена только активизацией уклонения от налогов, что, как мы и предсказывали, должно было произойти в результате отмены инвестиционной льготы. Это подтверждается обнаруженным Экономической экспертной группой изменением тенденции оттока российского капитала (который у нас связан с уклонением от налогов). Если с конца 2000 г. очищенный от сезонности отток снижался, то с начала 2002 г. он неожиданно начал опять расти. Отметим еще, что то снижение экономической прибыли, которое все-таки было, оказалось полностью компенсировано снижением выплат по налогу на прибыль. Таким образом, объем финансовых ресурсов, оставшихся у производителя после выплаты налогов в 2002 г. был таким же, как и в 2001 г. Это опять-таки говорит о том, что наблюдавшееся падение темпов роста инвестиций не связано с увеличением

налоговой нагрузки, а, по нашему мнению, имеет достаточно явную связь с отменой инвестиционной льготы.

Посмотрим, как изменился сбор основных налогов в процентах ВВП в течение последних 3 лет. Видно, что в 2002 г. существенно выросли ресурсные платежи – в первую очередь, за счет введения НДС (см. табл. 5 Приложения). Правда, за счет этого были, как я говорил, некоторые потери налога на прибыль, но сами по себе ресурсные платежи значительно выросли (на 1,5 %).

Следующий интересный вопрос – проиграл ли бюджет? Как я уже говорил вначале, достаточно широко распространено мнение, что снижение налоговых ставок не угрожает бюджетным доходам, поскольку полностью компенсируется выходом бизнеса из тени. При этом некоторые эксперты, часто те же самые, доказывают, что раз налоговые доходы в последние два года не упали, значит, никакой налоговой реформы вообще не было. Противоречие между двумя этими утверждениями, которые очевидно не могут быть справедливыми одновременно, никого при этом не смущает.

Оптимистическая оценка влияния реформы на бюджетные доходы базируется, прежде всего, на примере подоходного и социального налогов. Действительно, наблюдался быстрый рост выплачиваемой «белой» зарплаты, в результате чего подоходный налог существенно увеличился, а социальный налог не упал. Но, на самом деле, здесь необходимо разобраться, с чем был связан упомянутый рост налоговой базы. Рост «белой» зарплаты мог быть вызван следующими причинами: во-первых, перемещением части скрытой зарплаты в открытую. Во-вторых, использованием на увеличение зарплаты части выигрыша от снижения налоговой нагрузки. В-третьих, структурными сдвигами, т. е. ростом стоимости труда в связи с изменением конъюнктуры на рынке труда. Для определения вклада каждого из этих факторов мы построили несложную модель, основанную на экономической теории.

Выводом из этой модели служит то, что изменение налогов, начисляемых на зарплату, не должно изменять соотношение расходов производителей на труд к ВВП. С другой стороны, эта модель позволила оценить влияние отмены оборотных налогов на величину оплаты труда. По нашим оценкам, отмена оборотных налогов определила часть наблюдаемого роста оплаты труда (на 0,8 % ВВП). Пользуясь этими оценками, мы рассчитали вклад основных факторов, определявших наблюдаемое изменение социального и подоходного налога в 2001 г. с 2000 г. Социальный налог снизился на

0,6 % ВВП, подоходный увеличился на 0,4 % ВВП, но при этом прямой эффект составил –1,8 % ВВП, т. е. эффективные ставки снизились (см. табл. 6 Приложения). Даже если весь выход из тени отнести на счет налоговой реформы (что далеко не очевидно, поскольку и до реформы происходили изменения доли скрытой зарплаты), то это определяет только 0,3 % ВВП. Косвенный эффект реформы, т. е. переключение выплат по социальному налогу на зарплату, составил еще 0,5 % ВВП. Таким образом, снижение ставок по налогам на труд менее чем наполовину «самообеспечивалось» с точки зрения доходов бюджета. Еще 0,2 % ВВП в рост поступлений внесла отмена оборотных налогов, косвенный эффект которых – это отдельная история. Изменение конъюнктуры рынка труда объясняло 0,4 % роста поступлений, и отмена льгот по подоходному налогу для военнослужащих – 0,2 %.

Затем мы провели общий анализ итогов реформы, сгруппировав все налоги по видам налоговой базы. Получилось 6 групп:

1. Капитал.
2. Прибыль.
3. Экспорт товаров.
4. Зарплата.
5. Частный внутренний спрос.
6. Использование природных ресурсов.

Были оценены относительные изменения эффективных ставок (см. табл. 8 Приложения). Существенно выиграл от реформы капитал – нагрузка на него очень сильно уменьшилась. Немного снизилась нагрузка на зарплату и на частный внутренний спрос. Существенно выросла, хотя она остается очень низкой, нагрузка на природные ресурсы. Общая эффективная ставка налогообложения снизилась на 5,1 % (см. табл. 8 Приложения). В то же время мы видим, что агрегированная суммарная налоговая база выросла на 6 % (см. табл. 9 Приложения). В частности, существенно – на 6 пунктов ВВП – выросла зарплата, на которую достаточно большая нагрузка; существенно вырос частный внутренний спрос, на который нагрузка тоже достаточно велика.

Мы попытались расписать все факторы, которые влияли на изменения налоговых поступлений (см. табл. 10 Приложения). Эффект ставки – это то, что мы прямо связываем с реформой. Прямой эффект от снижения эффективных ставок составляет –2,1 % ВВП (см. табл. 11 Приложения). Он был частично компенсирован

выходом из тени, правда, как я говорил, зарплата частично вышла из тени, а прибыль частично ушла в нее. Косвенный эффект реформ состоял также в повышении зарплат в ответ на снижение оборотных налогов. Кстати, влияние сокращения социального и оборотных налогов на рост зарплат всего за 2 года мы оцениваем в 2 % ВВП. Поэтому мы считаем, что здесь нужно говорить и о существенном распределительном эффекте налоговой реформы.

Снижение налоговой нагрузки в результате прямого и косвенного эффекта реформ было компенсировано структурными сдвигами, которые и замаскировали этот эффект. В таб. 12 (см. Приложение) у нас окончательно собран весь эффект реформы для частного сектора. Он может быть оценен как облегчение нагрузки на 1,8 % ВВП по уплаченным налогам. Я говорил, что по начисленным налогам эффект был бы примерно на 1,5 % ВВП больше. К этому нужно было бы добавить результат уже проведенных в 2003 г. изменений, т. е. окончательной отмены оборотных налогов. Если мы добавим принятые решения об отмене налога с продаж, снижении ставки НДС и, далее, социального налога, то мы получим эффект налоговой реформы. Частично он будет компенсирован косвенным эффектом, но, тем не менее, уже сейчас он может быть оценен примерно в 3–3,5 % ВВП, а после проведения следующих этапов этот эффект может достигнуть 5 % ВВП. Это достаточно много, но, я еще раз повторяю, мы считаем, что не в этих терминах надо обсуждать эффект налоговой реформы. Его нужно обсуждать с точки зрения структурных проблем, которые, по нашему мнению, гораздо более важны.

Мы считаем, что реформа была умеренно успешной, поскольку некоторые задачи были решены: уменьшилось количество льгот и произвольных освобождений, выровнена нагрузка, отменены самые искажающие оборотные налоги, немного увеличена нагрузка на добывающий сектор, хотя и достаточно робко. Но некоторые фундаментальные проблемы остались нерешенными: по-прежнему стоит задача резкого перераспределения нагрузки с обрабатывающего сектора на добывающий. Мы считаем, что имело бы смысл все-таки вернуться к вопросу об инвестиционной льготе и восстановить ее.

В обсуждении темы (вопросы к докладчику, общая дискуссия) приняли участие:

А.А. Аузан, президент института «Общественный договор»

О.С. Виханский, директор Высшей школы бизнеса (факультета) МГУ им. М.В. Ломоносова

С.М. Гуриев, проректор РЭШ

В.В. Дребенцов, старший экономист отдела экономики регионов Европы и Центральной Азии Всемирного банка

А.Н. Илларионов, советник Президента РФ

Г. Квон, постоянный представитель МВФ в РФ

А.Н. Клепач, заместитель руководителя Центра развития

С.П. Семенцов, директор по развитию бизнеса КРМГ

И.Н. Хандриков, директор фирмы «Формика»

В.Е. Редькин, экономист фонда «Бюро экономического анализа»

Ю.В. Симачев, руководитель управления анализа и разработок ИКСИ

В.Е. Субботин, консультант Экономической экспертной группы

В.Л. Тамбовцев, заведующий лабораторией экономического факультета МГУ

При подготовке текстов вопросов и выступлений участников семинара к публикации были приняты следующие правила.

1) Тексты вопросов и выступлений (по стенограмме) подвергались сокращению за счет исключения слов и речевых оборотов, свойственных разговорной речи, а также исключения подробностей, не значимых с точки зрения изложения основных тезисов выступающего.

2) В ряде случаев длинные речевые обороты, свойственные разговорной речи, заменялись совпадающими по смыслу «формальными» фразами или словами. В отдельных случаях в тексты добавлялись слова или фразы для сохранения смысловой логики высказывания и приведения его в соответствие с языковыми правилами, обязательными для печатных текстов.

3) В случаях, когда участник семинара задавал сразу несколько вопросов, а докладчик последовательно отвечал на них, вопросы (и, соответственно, ответы докладчика) разбивались на блоки и размещались таким образом, чтобы более четко сопоставить ответы докладчика и заданные вопросы.

Вопросы к докладчику

В первой части выступления, посвященной роли налоговой нагрузки и размерам государства с точки зрения воздействия на темпы экономического роста, было сказано о том, что есть многочисленные исследования, показывающие не только отсутствие связи, но и положительную связь. Вы не могли бы привести примеры тех исследований, в которых показана положительная связь, и какие коэффициенты эластичности получаются в этих исследованиях?

Гурвич: Я мог бы вам прислать список этих работ. Одна из них, например, обсуждалась в Центре стратегических разработок. По-моему, присутствующий здесь С.М. Гуриев участвовал в обсуждении этой работы. Но таких работ, уверяю вас, не одна. Я не взял с собой список, поскольку мой посыл состоял в том, что отдельно взятые работы вообще не могут служить доказательством, а нужно смотреть на все множество.

Вы сказали, что нужно облагать природную ренту дальше, и я с вами согласен. Но есть точка зрения, что это уже не рента, потому что если ее дальше обложить, то производство упадет и все будет очень плохо. В качестве аргумента сторонники этой точки зрения приводят тот факт, что последнее время рост цены на нефть, а, следовательно, эффективное увеличение денег в распоряжении экспортеров природных ресурсов, приводило к достаточно быстрому росту производства. Какова ваша точка зрения? Можно ли доказать, что это все-таки рента и если ее облагать налогами, то ничего плохого не случится?

Гурвич: Мы делали специальные оценки величины ренты и уровня ее налогообложения, т. е. мы оценивали все поступления нефтяного и газового сектора, их затраты и специфическое налогообложение, не общими налогами. У нас получалось, что в условиях 2001 г. изымается меньше половины ренты.

Другой косвенный признак того, что у нас рента недоизымается, получен из сравнения отчетов по GAAP крупнейших российских и западных нефтяных компаний.

Прибыль после налогообложения у западных компаний составляет примерно 4 % от продаж, а у наших – примерно 24 %. Это только то, о чем они сами отчитываются. Естественно, что на самом деле прибыль гораздо больше.

Есть исследования экспертов МВФ, которые пришли к выводу, что налогообложение нефтегазового сектора в нашей стране намного меньше, чем в других нефтедобывающих странах, в которых нефтяной сектор играет сопоставимую роль, а налогообложение остальной экономики намного выше, чем в тех странах. Все оценки говорят об этом. Быстрый рост производства в нефтяном секторе при ценах на нефть 30 долларов за баррель – это достаточно понятно.

Из того, что осталось после того, как все налоги с оборота так или иначе уходят, какие налоги являются самыми искажающими, с вашей точки зрения?

Гурвич: Я думаю, что нужно было бы совершенствовать ресурсные платежи, поскольку они сейчас почти не учитывают реальные природные условия. НДС начисляется просто на тонну добытой нефти. Экспортные пошлины в некоторых отраслях на некоторые виды продукции нужно было бы отменить, поскольку на нефть – это более или менее понятно, на нефтепродукты и на цветные металлы – тоже, но в некоторых случаях я не вижу резонанса сохранять экспортные пошлины.

Какую роль играют чисто технические проблемы сбора налогов? Вы сказали, что есть много бесплатных и более или менее законных способов ухода от налогов. Вы не могли бы назвать несколько наиболее широко используемых? Насколько, например, велика проблема фирм-однодневок, есть ли с ними возможность побороться, и т. д.?

Гурвич:

Что касается технических проблем сбора налогов, мы сами не изучали этот предмет ни практически, ни теоретически. Проблема известна нам в основном, по публикациям коллег, в частности, по работам Андрея Яковлева. На нас произвела впечатление его оценка стоимости уклонения примерно в пару процентов оборота. Это означает, что уход от налогов практически бесплатный и безопасный.

Субботин: Как один из соавторов работы, на основе которой был сделан этот доклад, я хотел бы немного иначе ответить на последние два вопроса: о том, какие налоги являются искажающими, и о том, что можно сказать о нашей налоговой системе с точки зрения администрирования. Я хотел отметить, помимо тех успехов налоговой реформы, которые уже были названы, еще один несомненный успех – это введение налога на добычу полезных ископаемых. Этот налог, во-первых, является чрезвычайно легко администрируемым. Он начисляется, как известно, на физический объем добываемой нефти. Нефтедобывающих компаний не так много, поэтому администрировать этот налог гораздо легче, чем, скажем, НДС или налог на прибыль. Далее, если мы смотрим на нашу налоговую систему и думаем, какой бы нам налог уменьшить, то, естественно, первая мысль состоит в том, чтобы уменьшить налог на прибыль. Во-первых, он очень дорогой с точки зрения собираемости. Во-вторых, есть работы, которые показывают, что налог на прибыль является искажающим – как налог на капитал он отрицательно влияет на инвестиции. С другой стороны, можно повысить налоги на добычу полезных ископаемых, пользуясь тем новым инструментом, который у нас сейчас появился. Это и есть, на мой взгляд, правильное направление реформы, проводимой в условиях, когда очень тяжело администрировать такие налоги, как НДС или, скажем, налоги с зарплаты: с одной стороны, улучшать структуру налогообложения, снижая искажающие налоги, с другой стороны, повышать эффективность налоговой системы, вводя в неё такие инструменты, как НДСПИ.

Что делать с отраслями с нулевыми темпами роста, типа легкой промышленности – закрывать или продавать, как часто скупаются все предприятия?

Гурвич: Я не думаю, что все проблемы отрасли легкой промышленности можно решить с помощью налогообложения. Но общий наш подход состоит в том, что необходимо повысить изъятие ренты, налогообложение сырьевых отраслей и снизить налогообложение перерабатывающих отраслей, к которым относится, в частности, легкая промышленность.

Сегодня мы ощущаем снижение непрерывности темпов роста. С одной стороны, есть повышение темпов роста, но, с другой стороны, есть такая позиция, что каждый год по несколько месяцев, от месяца до полугода, темпы роста в ряде отраслей снижаются. Может быть, это странно, но такие тенденции есть, и мы их ощущаем, как говорится, спинным мозгом. Прокомментируйте, пожалуйста.

Гурвич: Конечно, в отдельных отраслях мы наблюдаем не только замедление роста, но иногда и падение. Но интересно то, что в последнее время ВВП в целом растет достаточно устойчиво. И вполне ясно, что в этом году темпы роста ВВП окажутся существенно выше, чем в прошлом, минимум на процентный пункт. Скажем, агентство Fitch Ratings, которое нам недавно повысило рейтинг в опубликованном обзоре, предсказывает нам 6 % роста на этот год.

Вопрос касается социального налога. В таблице 3 вы приводите социальный налог в целом по его доле, не обращая внимания на распределение социального налога между работодателем и работником. Поэтому вопрос двойной. Первое: проводили ли вы исследования, как при той же доле социального налога при распределении его между работодателем и работником меняется ситуация? Ведь как в Казахстане, так и в США социальный налог платится и той, и другой стороной. Второе: если такие исследования не проводились, можете ли вы высказать ваше мнение, будет ли иметь стимулирующее или дестимулирующее значение, например, для легализации отношений сохранение не такой величины социального налога, а сохранение такого распределения, когда выгоду, похоже, получает работник от легализации, а оплачивает издержки, похоже, работодатель?

Например, есть те же 35,8 % или 31 %, как у вас получилось. Если социальный налог делится по 15,5 % между работником и работодателем, то я предполагаю, что у работодателя будет сильный стимул для легализации отношений, которого сейчас нет. Очень хотелось бы знать ваше мнение на этот счет.

Субботин: Скажем, 15 % платит работник, 15 % платит предприятие. Мы действительно не проводили микроэкономического исследования, но я хотел бы обратить ваше внимание на то, в данном случае очень легко ответить на этот вопрос с

точки зрения макроэкономики. Если вы смотрите на проблему не с юридической точки зрения (кто является ответственным налогоплательщиком – предприятие или налогоплательщик), а с точки зрения экономики, то вы должны задаваться вопросом не о том, кто какую долю налога платит, а о том, сколько человек, работающих на предприятии, получает за свой труд, и, следовательно, сколько он отдаст своей производительности труда за эти деньги, и сколько предприятие платит за то, чтобы найти этого человека и нанять его. Это две разные величины. Одна называется оплата труда, другая – зарплата, и разница между ними – это налоги, которые начисляются на фонд оплаты труда.

На самом деле, если немного подумать над этим, не имеет совершенно никакого значения, как эти налоги делятся между работником и предприятием. Единственное, на что влияет распределение, – это администрирование налогов. Мне кажется, что в нашей стране администрировать налог с работников так же тяжело, как с предприятий. Это показывает история с подоходным налогом. Было сказано, что 90 % платилось по ставке 12 %, т. е. с минимальной зарплаты. То же самое можно сказать и о социальном налоге, который тоже платился с минимальной зарплаты. Поэтому, разделение социальных налогов между работником и предприятием, как мне кажется, скорее всего, никак не повлияет на желание предприятий выйти из тени.

Что вы понимаете под теневыми доходами? На самом деле, предприятия в большой степени участвуют в т. н. налоговом планировании, и вполне возможна, например, такая ситуация, когда предприятие декларирует оплату труда руководителей как определенного рода издержки или относит на издержки какие-то нематериальные выгоды. Можно ли каким-то образом учесть это в анализе того, как налоговая реформа повлияла на декларируемые доходы?

Гурвич: Мы не имели возможности вдаваться в такие детали на микроуровне. Мы оперировали с налоговыми базами, в основном, в терминах национальных счетов. Соответственно, в рамках национальных счетов оценивались отдельно открытая зарплата и зарплата, выплачиваемая в скрытой форме, т. е. та, которая не проходит по

отчетам и с которой не платятся налоги. Теневая прибыль – это тоже та, с которой не платятся налоги.

Почему вы сначала смотрите динамику одного года – сравниваете 2001 г. с 2000 г., а затем рассматриваете двухлетнюю динамику? Это какое-то ограничение по данным или другое? И еще. Когда мы делаем разбивку, всегда остаются «остальные» факторы. Вы включаете, например, недоимки в остальные факторы? ВВП ведь будет изменяться в результате. Какие остальные факторы вы исключили?

Гурвич: Идея была в том, как Вы правильно сказали, что одновременно много факторов влияет на сборы налогов и начисление. Поэтому, с одной стороны, мы сравнивали 2001 г. с 2000 г. для того, чтобы попытаться уловить мгновенный эффект, когда еще не успели оказать влияние какие-то посторонние, другие факторы. Но иногда действие каких-то факторов может проявляться не сразу, поэтому в других местах мы сравнивали эффект, полученный за 2 года. Но, в принципе, мы не видим качественных различий между выводами, и это усиливает нашу веру в то, что они имеют смысл.

Вопрос по существу, тоже технического характера: во всех рассуждениях был сделан упор на налоговые доходы, т. е. объем налогов, ВВП и т. д. А другие формы бюджетных доходов – я имею в виду бюджетные фонды, неналоговые доходы, часть внебюджетных фондов, – почему были исключены из изучения? Если сравнивать с другими странами, насколько включение этих неналоговых доходов исказит картину сравнения?

Гурвич: Спасибо, что вы задали этот вопрос, потому что это выявляет мое упущение. Я не сказал, что налоги здесь мы понимали в максимально широком смысле, т. е. все, что можно рассматривать как налоги, мы здесь учитывали. Мы учитывали то, что входит в консолидированный бюджет, включая бюджетные фонды, плюс все социальные внебюджетные фонды и все другие внебюджетные фонды. Если и встает проблема сопоставимости, то я не уверен, все ли такие квазиналоговые доходы учтены в для других стран. У нас включено все, по максимуму.

У меня очень наивный вопрос. Происходит некая оценка – хорошая налоговая реформа, плохая налоговая реформа – без наличия четко сформулированной вразумительной экономической политики правительства. На вопрос, о том, какие налоги искажают, вы отвечаете: экспортные пошлины. Вы неоднократно подчеркивали, что у нас низкие рентные платежи, а кому-то они кажутся очень высокими. Хочется понять, какой экономической политике данная налоговая реформа соответствует или не соответствует?

Гурвич: В принципе, более или менее понятно сформулировано, какой должна быть хорошая или, по крайней мере, приемлемая налоговая система. Первое, налоговые доходы не должны быть чрезмерными. Мы пытались показать, что у нас налоговая нагрузка не чрезмерна. И это не какое-то конкретное число, это некоторый диапазон, в котором она нормально может лежать. У нас получилось, что сейчас при стандартных ценах на нефть налоговая нагрузка 32 % ВВП, и еще она должна немного снизиться, поскольку это уже относится к 2002 г. В 2003 г. уже отменены остатки оборотных налогов, что должно еще снизить налоговую нагрузку, чтобы привести к соответствию уплаченные налоги и начисленные. Это будет уже около 30,5 %. Я думаю, что в пределах между 30 и 34 % ВВП – это уже политэкономический вопрос перераспределения, т. е. распределения добавленной стоимости между бизнесом и бюджетным сектором, его работниками и получателями бюджетных услуг. По этому параметру мы уже в нормальных пределах.

Следующее требование – не должно быть много искажающих налогов. Более или менее известно, какие налоги сильнее искажают мотивацию, а какие – слабее. Скажем, оборотные налоги сильно искажают.

Далее, в такой стране, как наша, которой угрожает «голландская болезнь», налоговая система является одним из наиболее эффективных способов бороться с ней, т. е. перераспределение нагрузки между сырьевым сектором и обрабатывающим есть средство для нас избежать «голландской болезни», уйти от нашей сырьевой направленности. В этом смысле здесь наиболее тесная связь между экономической политикой вообще и налоговой политикой в частности. Я считаю, что декларированная Правительством в новой среднесрочной программе приоритетная цель диверсификации

экономики просто недостижима, если не будет значимого перераспределения нагрузки между перерабатывающим и сырьевым сектором.

Обсуждение темы участниками семинара

У меня технический комментарий относительно реплики о легкости администрирования налога на добычу полезных ископаемых. Это, с одной стороны, так, но я хочу обратить внимание, что, если я правильно помню, там цены установлены сейчас на уровне мировых, т. е. налог взимается по мировым ценам. Это временная ситуация, которая должна, по-моему, измениться в течение следующих двух лет, после чего администрировать его, может быть, будет и легко, но, учитывая наличие трансфертных цен, этот налог может иметь уже совсем другой смысл.

Мой сущностный комментарий посвящен корректности сравнения налоговых систем России и ОЭСР, ЕС и других стран, которые мы можем найти в таблицах, представленных нам. Судя по представленному нам докладу, это сравнение имеет смысл для того, чтобы показать, насколько рациональна или иррациональна система, существующая в России. Вроде бы следует, что ничего необычного в российской системе нет. Я рискну предположить, что на самом деле это не так. Во-первых, не совсем правомерно сравнивать российскую налоговую систему с представленными тут странами и [делать вывод, что] уровень налоговой нагрузки в России выше, чем он должен был бы быть. Попробую объяснить, почему. Дело в том, что в ответе на один из вопросов было сказано, что учтены все квазиналоговые поступления. Очень может быть, не стану спорить. Но если посмотреть на эту проблему со стороны бизнеса, то я практически уверен, что вы не учли все квазиналоговые платежи, которые в России по сравнению со всеми странами ОЭСР и даже более продвинутыми переходными экономиками гораздо выше. Ведь налоги платятся за что-то – они платятся в обмен на предоставление государственных услуг. Так вот, в России государственные услуги не предоставляются. Уровень их предоставления по сравнению с ОЭСР или, скажем, Венгрией, Чехией или даже странами Прибалтики гораздо ниже. Но бизнес за них платит.

Любимый тезис Евгения Гавриленкова в последнее время – он сравнивает, сколько у нас милиции на балансе государства и сколько частных охранных предприятий. Так можно идти по всему ряду, заканчивая «добровольными платежами» в местный бюджет. Где вы их найдете? А в России в любом городе пойдите и

посмотрите, сколько местные бюджеты собирают с компаний в качестве «добровольных платежей». Так вот, если посмотреть с точки зрения бизнеса, я бы сказал, что общая реальная налоговая нагрузка гораздо выше, чем она должна быть, и, к сожалению, в вашем анализе она не рассматривается. Поэтому я согласен с представленным анализом налоговой реформы, но только с точки зрения государства. А с точки зрения бизнеса сравнение с другими странами пока еще не имеет основания. Надо смотреть по полному счету.

У меня пять тезисов. Первый тезис, который бы я сделал, уже следуя тому, что было сказано: для того, чтобы использовать и сравнивать данные, данные должны быть сопоставимы. Если данные несопоставимы, то использовать их не только для анализа, но даже для иллюстрации нельзя, это некорректно.

Данные должны быть сопоставимы по многим параметрам. Я бы назвал сейчас, по крайней мере, три параметра, сопоставимость данных по которым в том, что нам было сегодня представлено, нарушена. Данные должны быть представлены на один и тот же временной период. Здесь, к сожалению, это не так. Практически во всех таблицах, в которых сравниваются данные по отдельным странам – по России и по другим странам, – приведены данные по разным годам. Это замечание кажется несущественным, на первый взгляд, поскольку данные отличаются всего лишь на 3–5 лет. Тем не менее, если посмотреть на то, что действительно произошло не только в России, но и в других странах за эти годы, выяснится, что произошли довольно существенные изменения, которые сильно повлияли на полученные результаты, о которых здесь было заявлено. Если у авторов есть проблемы со сбором информации по другим странам по тем же годам, по которым есть данные о России (хотя они в самом широком доступе, начиная от интернета и публикаций международных организаций), то тогда нужно было бы сравнивать российские показатели с теми данными, которые есть по другим странам, соответственно, на 1998–1999 гг. и т. д. Результаты получились бы сильно отличающимися от представленных нам здесь.

Далее, при таких международных сопоставлениях явно ощущается неучет качественных характеристик. В начале выступления было сказано, что определенную роль в исследованиях играет качество государственного управления и институтов. В меньшей степени этот параметр играет роль и при сопоставлении налоговой нагрузки.

Поэтому в странах, имеющих разное качество государственных институтов, в частности, разный уровень институтов, способных собирать налоги, разный уровень налоговой культуры, разное качественное состояние бизнеса, естественно, обусловлена определенная разница в допустимом и возможном уровне налоговой нагрузки. Здесь это не учитывается.

Наконец, необходимо учитывать национальные особенности российской статистики, в частности, статистики национальных счетов. Когда показатели сравниваются в процентах к ВВП, следует иметь в виду, что Россия – практически единственная страна мира, в которой валовой внутренний продукт учитывается по схеме, не применяющейся в других странах. В российские показатели ВВП включается так называемая теневая экономика, в результате чего номинальный ВВП в России завышается примерно на треть по сравнению с тем ВВП, относительно которого собираются соответствующие статистические данные. В других странах, естественно, в качестве номинальных величин ВВП публикуются только те цифры, относительно которых получена достоверная статистика. Поэтому только за счет этого фактора любые показатели, измеряемые в процентах к ВВП, в России оказываются заниженными на довольно существенную величину.

Если уж строго следовать этому подходу, то тогда показатели, в том числе, налоговой нагрузки и, скажем, размеров государства относительно ВВП увеличиваются, возможно, на десяток дополнительных процентных пунктов ВВП. Это первый комментарий, касающийся сопоставимости данных.

Второе. Сравнения должны быть корректными с точки зрения тех стран, которые сопоставляются. Здесь было уже сказано о том, насколько корректно сопоставление со странами ОЭСР, на что был дан комментарий, что нам далеко до этих стран. Нам, наверное, действительно далеко до некоторых стран ОЭСР, например, до такой страны, как Мексика, которая здесь приведена (см. табл. 7 Приложения). Нам далеко до такой страны ОЭСР, как США, которые, будучи самой богатой и самой мощной в экономическом отношении страной мира, имеют, между тем, уровень налоговой нагрузки относительно их легального, «белого» ВВП порядка 28 %, т. е. существенно ниже, чем даже наш уровень налоговой нагрузки, относимый к ВВП, рассчитанному по национально-специфическому способу.

Можно было бы сравнить с Ирландией – страной, к тому же, еще относительно небольшой, где качество соответствующих институтов на порядок отличается от нас. Там уровень налоговой нагрузки составляет 29 % ВВП, и т. д.

Но, в принципе, конечно, надо было бы сравнивать не столько со странами ОЭСР, сколько со странами, сопоставимыми с нами по важнейшим экономическим показателям, среди которых ключевую роль, конечно, играет уровень доходов на душу населения и численность населения. Если провести соответствующие расчеты и сделать такие сравнения, то вопрос о том, является или не является налоговая нагрузка в России чрезмерной, отпадает сам собой. Этого вопроса не возникает, потому что согласно данным по соответствующим годам для стран, сопоставимых с Россией и даже не сопоставимых с Россией по важнейшим показателям, Россия входит в четверку-пятерку стран с самой высокой налоговой нагрузкой среди примерно 100–130 стран, по которым имеются соответствующие данные. А в 1998 и в 2002 гг. Россия была страной с самой высокой нагрузкой среди всех стран, по которым есть соответствующие данные. Поэтому когда данные подбираются, проверяются и сравнение проводится по сопоставимым данным, то все встает на свои места и не остается оснований для утверждений, не соответствующих действительности.

Третье. Утверждают, хотя здесь не прозвучало соответствующих комментариев, что если речь идет о сопоставлении налоговой нагрузки с темпами экономического роста, то Россию, прежде всего, надо бы сравнивать со странами СНГ. Обращаю внимание авторов на то, что по темпам экономического роста Россия среди 12 стран СНГ занимает 10-е место и опережает только Киргизию, в которой идет сокращение производства, и еще одну страну. По темпам экономического роста по сравнению со странами с более низкой налоговой нагрузкой, среди стран, сопоставимых с нашей страной, даже в рамках СНГ, Россия имеет более низкие темпы экономического роста, находясь в существенном отставании от других стран СНГ.

Четвертое. Хочу обратить внимание на пункт 5 из того, «что известно о налоговой системе», – реакция на снижение налогов (ускорение роста, выход из тени) быстро покрывает потери бюджета от снижения ставок (см. начало доклада). Я не знаю, кто когда-либо утверждал, что это происходит быстро. Из всего того, что я слышал, во всех обсуждениях, в которых я принимал участие, никто не говорил, что это будет

быстро. Но о том, что это в среднесрочной перспективе обеспечивает гораздо большую массу поступлений, говорилось.

Если поправить пункт 5, убрав слово «быстро», то эти 5 пунктов абсолютно точно соответствуют состоянию российской налоговой системы. Очень хорошо, что все они здесь собраны, потому что это именно точная характеристика, которую, конечно, ничто из того, что было сказано после, не опровергает, а, наоборот, подтверждает, что именно это действительно является верным.

И наконец, последний пятый пункт. К сожалению, в докладе, который нам представлен, дана неверная характеристика российской налоговой системы, приведены данные, несопоставимые с налоговыми системами других стран, к тому же, даны ошибочные рекомендации по поводу развития налоговой системы, в частности, рекомендация, связанная с перераспределением налоговой нагрузки с перерабатывающих отраслей на сырьевые. Для того, чтобы можно было сделать такой или подобный вывод, надо было бы провести соответствующий анализ.

Собственно говоря, на это, видимо, и должна была быть нацелена работа Экономической экспертной группы – на сравнение налоговой нагрузки на разные сектора национальной экономики, из чего можно было бы сделать вывод, что налоговая нагрузка на тот или иной сектор – по отраслевому признаку, по признаку размеров компаний (малый, средний, крупный бизнес), по любым другим – отличается существенно: по каким налогам, по каким ставкам, – по начисленным, по фактическим. И тогда можно было бы сделать выводы и, на их основе, рекомендации. Поскольку такого анализа не было сделано, то подобная рекомендация не имеет под собой серьезного аналитического основания. Кроме всего прочего, она противоречит одному из базовых принципов ведения любой системы налогообложения – принципу равенства налоговой нагрузки для всей экономики независимо от отраслевого принципа. В данном случае мы сталкиваемся с примером, когда и анализ такой не проведен, и рекомендация дается в явном противоречии с основным принципом налогообложения.

Мне кажется, что проблема налоговой нагрузки настолько острая, потому что затрагивает каждого – что предпринимателя, что эксперта, что ученого. Есть очень много мировоззренческих вопросов, а есть чисто фактурный анализ. Можно спорить о

том, чья позиция более верна и в исторической перспективе, и с точки зрения злобы дня, но я хотел бы сделать ряд ремарок по поводу ее обоснованности.

Мне кажется, что как раз с точки зрения фактуры анализа и правомерности международных сопоставлений здесь трудно предъявить претензии, потому что международные сопоставления – вещь сложная, но все-таки система национальных счетов применительно к России уже с 1993 г. отработана достаточно хорошо. Фактор теневой экономики учитывается и во всех остальных странах – и в Италии, и во Франции, и у американцев (там не теневая экономика, но те же досчеты на объединенные доходы домашних хозяйств, которых у нас нет, поэтому можно сказать, что у нас ВВП недооценен, во всяком случае, по поводу труда наших женщин в домашних хозяйствах). Здесь есть проблемы, но, на мой взгляд, они принципиально не меняют той картины налоговой нагрузки, которая представлена в работе Евсея Томовича и соавторов, хотя с точки зрения точности до одного-двух процентных пунктов и применительно к России – по поводу других стран мне сложнее говорить, – здесь есть вопросы.

Мне кажется, что есть ряд проблем, которые очень важны с точки зрения дальнейших перспектив налоговой реформы и ее анализа, и я бы хотел их выделить. Была высказана идея о том, что у нас крайне низкая налоговая нагрузка на фонд заработной платы, или на фактор заработной платы, по сравнению с налоговой нагрузкой на капитал. Мне кажется, что сама методология соотнесения налогов и налоговой базы, соответствующей тому или иному фактору, требует более тщательной аргументации, потому что, во-первых, ресурсные налоги и особенно налоги, связанные с экспортом, можно тоже трактовать скорее как налог на капитал, потому что он связан в конечном счете и с валовой прибылью, и с теми доходами, которые получают экспортеры. Во-вторых, в валовую прибыль входит амортизация. Если ее трактовать как доход на капитал, мы получаем одну картину, т. е. завышаем доходную базу, но если ее вычитать, поскольку она не облагается налогом, то налоговая нагрузка на капитал существенно возрастет.

Что касается вопроса о низком или высоком уровне налога на фонд заработной платы, то во многом это опять же эффект, связанный со скрытой заработной платой. Мне кажется, что это требует, хотя бы на качественном уровне, более тщательной аргументации, потому что, с одной стороны, это та же проблема теневого сектора. С

другой стороны, в какой-то мере это действительно не заработная плата, а в большей степени вопрос предпринимательского дохода или, точнее, смешанного дохода, который попадает, при существующей методологии счета Госкомстата, в фонд заработной платы. Таким образом, опять же, эта пропорция между капиталом и трудом очень сильно зависит от методологии исследования.

Позиция авторов ясна, но у меня лично она вызывает очень много вопросов, а отсюда возникает вопрос рекомендаций. Если у нас действительно крайне низкая нагрузка на фонд заработной платы, то тогда неправомерно ставить вопрос о снижении ЕСН и других налогов. Но из аргументации авторов не очень понятно: если у нас высокая налоговая нагрузка на капитал, а она скорее невысокая, то и его снижать не надо, т. е. ничего снижать не надо. Я думаю, что такая позиция тоже имеет право на существование, и политически она явно выражена в позиции Минфина, тем более что связь – я здесь согласен с авторами – между налогами и экономическим ростом достаточно неоднозначна. Наши модельные расчеты скорее подтверждают, что связь есть, и особенно в долгосрочном плане: снижение налоговой нагрузки в принципе повышает свободные ресурсы для бизнеса и поддерживает инвестиционный спрос, т. е. она значимо влияет на темпы экономического роста.

Но здесь есть множество опосредующих моментов, связанных с поведением бизнеса, оттоком капитала, т. е. куда уйдут те доходы, которые не будет брать государство. Улетят они все за границу, или уйдут на волну слияний и поглощений, или в рост фонда заработной платы – это поведенческие вопросы. Но можно ли так однозначно, ссылаясь на международный опыт, занимать позицию, что здесь нет связи? Может быть, я неправильно трактую позицию авторов, но, как я ее понимаю, нет прямого или даже косвенного воздействия на темпы экономического роста. Мне кажется, что эта проблема не так однозначна, и, на мой взгляд, здесь связь есть. Другое дело, что она носит ситуационный характер и зависит от массы опосредующих моментов.

В качестве последнего вопроса, очень большой акцент делается на инвестиционную льготу. Я не думаю, что, во-первых, низкие темпы инвестиций в прошлом году можно напрямую выводить из отмены инвестиционной льготы, потому что здесь есть много других факторов, которые тоже обсуждались. Они связаны и с инвестиционной паузой в деятельности нефтяных компаний, и со структурными

дисбалансами, которые, на мой взгляд, в большей степени все это объясняют, чем отмена инвестиционной льготы. Поэтому авторская позиция понятна, но я хотел бы здесь большей сбалансированности оценок. Кроме того, тут снова вопрос методологии и расчетов, но, на наш взгляд, те оценки, которые мы делали применительно к промышленности (правда, не для всей экономики в целом), показывают, что повышение норм амортизации, которое было проведено, на уровне промышленности в среднем компенсировало потерю инвестиционной льготы. Но, с точки зрения структуры отраслей, потому что основные амортизационные отчисления – это отрасли с большими фондами (нефтегазовая промышленность, электроэнергетика), они получили либо даже выигрыш, либо не получили потерь, тогда как обработка действительно потеряла на отмене инвестиционной льготы.

Мне кажется, что здесь тоже момент учета амортизации очень сильно влияет на полученные результаты и, соответственно, на рекомендации. Я здесь тоже не поддержал бы рекомендацию по поводу введения инвестиционной льготы, потому что, может быть, более прогрессивно здесь совершенствование механизма амортизационных отчислений. Тем не менее, я хотел бы выразить уважение по поводу такой последовательности позиции, которая отстаивается Евсеем Томовичем, потому что это идет вразрез с принятыми решениями; трудно плыть против течения. Моя личная позиция примерно посередине, правда, ближе к Евсею Томовичу.

Уважаемые коллеги, я долго не мог осознать тот образ, который у меня родился в результате выслушивания доклада. Теперь я этот образ нашел и могу сформулировать, в чем дело. Мне кажется, что сегодняшнее чрезвычайно интересное обсуждение ближе всего к обсуждению сравнительных качеств «Святогора» и, скажем, «Мицубиси», когда мы их сравниваем по весу. Нам неинтересно, что там внутри, как там с безопасностью и прочее, а вот по весу мы их сравнили. Это тот образ, который у меня родился, потому что я очень живо среагировал на послание Олега Самуиловича и на заголовок доклада.

Мне всегда казалось, что экономический анализ любого явления – это прежде всего анализ стимулов экономических агентов, которые с этим явлением связаны. Вы помните ответ на вопрос про стимулы: мы этим пока не занимались. Я опять возвращаюсь к своему образу: вот «Святогор», вот «Мицубиси», по весу сравнили, а

остальное потом, остальное неинтересно, главное – показать, какие доли и т. д. Все это правильно и интересно, но, с моей точки зрения, это не имеет, прошу прощения, никакого отношения к экономическому анализу налоговой реформы и налоговой системы в родной стране, поскольку он, безусловно, должен учитывать бремя государства. Бремя, а не налоговую нагрузку.

В прошлом году под руководством Е.Г. Ясина была попытка такого экспертного анализа налогового бремени. Уплаченные и начисленные налоги много меньше бремени государства. За счет чего? Административные барьеры – понятно, взятки – понятно. Уже звучало то, что я бы назвал вымогательством участия: добровольные взносы, храм Христа Спасителя, есть данные по некоторым добровольным фондам поддержки правоохранительных органов и т. д. Это же все бремя государства. Конечно, это теснейшим образом связано с качеством институтов, с качеством управления, с формальными налогами. Либо мы сравниваем по весу, либо мы лезем внутрь и сравниваем моторы, ходовые качества и все прочее. Надо ли сравнивать по весу [на первом этапе] действительно сопоставительного анализа автомобилей? Я не уверен, тем более, если из такого сравнения делать выводы, что вообще-то машина хорошая, всего на 150 кг легче или тяжелее «Мицубиси», значит, все в порядке. В целом все хорошо, вес совпадает, а остальное – детали, неинтересно. Вот такой образ у меня родился, и им я, с вашего позволения, поделился.

Мне очень понравился этот образ. Я хочу сказать, что в определенных случаях надо сравнивать по весу. Понимаете, когда обе машины – металлолом, то выиграет «Святогор», потому что из него будет больше металла, когда он пойдет на переплавку.

Мы не можем говорить о налогах «хорошие – плохие», «правильные – неправильные», если мы не обсуждаем определенную экономическую политику либо систему сил, которая определяет то, какие будут налоги. Если малый бизнес у нас совершенно слабый, а МЭРТ говорит, что надо поддерживать малый бизнес, и при этом думает совсем о другом, то ничего не будет, сколько бы мы здесь с вами ни говорили. Налоговая система – это результат политики и политических взаимодействий.

Мы сейчас, конечно, можем поговорить о том, какие налоги [являются] искажающими. Но хочется понять, почему эти налоги искажающие или не искажающие. Они искажающие только в определенной системе. Нормальная норма 40 % или

ненормальная? Это зависит от ситуации. Мы находимся примерно в такой же ситуации, в которую попал Горбачев в начале перестройки – и ускорение, и обновление. У нас сейчас и ускорение, и структурная реформа. Мы можем оказаться там же, где оказалась вся экономическая политика, которую разрабатывал Аганбегян, а потом Абалкин.

Мы рапортуем сейчас об отмене налоговых льгот, нормальных или не избыточных налогах. Я просто приведу маленький пример. Г-н Ходорковский в конце марта выступал на одной конференции, организованной СПС, на которой были многие представители научных кругов, и привел удивительный пример. Он выделил грант в миллион долларов на развитие инфраструктуры малого бизнеса в моногородах, где все держится на его нефти. Вся инфраструктура поддержки малого бизнеса, конечно, кормится на этом, и это серьезно, но г-н Ходорковский увидел замечательную вещь: большинство проектов, которые они создавали, убыточные. Из этого он сделал абсолютно правильный вывод, что у нас такое налоговое бремя, которое просто невозможно для создания и функционирования малых предприятий.

Мы сейчас говорим о снижении налоговых льгот, но, на самом деле, кто-то из великих, кажется, Гегель, сказал: чтобы обеспечить равенство, право должно быть неравным. Если малые и средние, выросшие из малых, предприятия не имеют капитала, то перспектив нет. А что мы видим в представленном анализе? Нагрузка на капитал существенно изменилась. Цифры фантастические. А если у предприятий нет капитала? Значит, мы говорим о том, что среднего класса у нас не будет, будет расти неравенство.

По инвестиционной льготе вообще трагедия. Единственная возможность инвестиций в малый и средний бизнес – это инвестиционная льгота. Вы правильно сказали, что ее отмена наносит колоссальный урон, но, в первую очередь, малым и средним предприятиям, а не крупным. С крупными все нормально. Я, может быть, говорю эмоционально, прошу меня простить, но мне кажется, что мы живем по верхушке РСПП – как они определяют. В РСПП тысячи предприятий, но только десяток определяет политику. Все остальные бедные, плачут и молчат.

Еще два аспекта. Эта политика сегодня пронизывает все сферы – и правительство, и исследовательские институты, к сожалению, в том числе. Мы готовили предложения для программы социально-экономического развития на среднесрочный

период, и в Центре стратегических разработок давали свои предложения, и министерство Грефа приняло их, но на самом деле все уже вычеркнуто. Я как лоббист малого и среднего бизнеса по линии ОПОРЫ могу сказать, что нет никаких перспектив [для реализации наших] предложений, – все уже вычеркнуто. У страны нет перспектив по созданию среднего класса. Я понимаю, что это, может быть, не вписывается в сухие цифры статистики, но если проанализировать некоторые данные, можно увидеть, как все работает и в чьих интересах.

Выступление показалось мне очень интересным, особенно в плане оценки эффектов проведения тех или иных налоговых реформ, но, тем не менее, тема у нас сегодня – «Экономический анализ налоговой реформы», а мы в основном говорим про налоговую нагрузку. По-моему, если мы будем оценивать налоговую систему в целом, то мы должны посмотреть, не создает ли эта налоговая система существенных барьеров для роста бизнеса, стимулирует ли она бизнес к инвестициям и инновациям и создает ли реально действующая налоговая система равные условия для конкуренции, не слишком ли она сильно принуждает бизнес к уходу в тень. По большинству этих вопросов мы скорее получим, наверное, отрицательные ответы или скажем, что те изменения, которые произошли, наоборот, привели к отрицательным результатам.

Итак, например, с позиции стимулирования роста – что я имею в виду? Создается малый бизнес, после этого он без проблем становится средним, крупным, и налоговая система ему, по крайней мере, не мешает. Мы прекрасно знаем ситуацию в малом бизнесе, потому что все попытки ему помочь постоянно приводили только к дикой нестабильности налогового режима. Создание различных налоговых режимов, в которых он мог бы жить, привело к тому, что теперь каждая фирма имеет еще несколько фирм, зарегистрированных в этих режимах на всякий случай, потому что прогнозировать, во что выльется потом реально этот режим в конкретных инструкциях и в конкретном объеме налогов просто невозможно. Пусть подтвердят те, кто работает в малом бизнесе. Расти, не зная, что тебя ожидает, просто невозможно.

Теперь вопрос, связанный с теневым оборотом. Я считаю, что сам факт того, что у нас достаточно высок уровень теневого оборота – я беру данные обследований, я все-таки больше ориентируюсь на микроэкономические обследования, – 25–30 % от ВВП. Получается, что другая часть экономики как раз и находится в зоне реально

повышенной налоговой нагрузки. Если рассматривать конкретные предприятия обрабатывающей промышленности, средние, крупные – откуда-то получается, что налоговая нагрузка по ним находится на уровне 50–60 % от добавленной стоимости. Это же не случайно.

Есть такой момент, как просроченная задолженность по платежам в бюджеты всех уровней. Она сейчас составляет без пеней и штрафов более 1 триллиона. Надо сказать, что она сконцентрирована на отдельных предприятиях. Например, обследования, в которых я участвовал, показывали, что в нашей экономике совершенно спокойно сосуществуют группы предприятий: одни вообще не платят налогов, и с ними ничего не происходит в течение 3 лет; другие исправно платят налоги, вообще не имея никакой задолженности; еще группка платит налоги и реструктурирует ту задолженность, которая у них возникла года 3–4 назад. На [последние] нагрузка еще более высокая. И ситуация особенно не меняется. Каких-то стимулов к развитию это не создает, и равенства нет.

Берем теперь аспект, связанный со стимулами к инвестициям и инновациям. Действительно, была одна-единственная инвестиционная льгота. Ее можно ругать по ряду причин: был акцент больше на ремонт, под нее можно было не [только] инвестиции списать, – но, тем не менее, это был сильный инструмент для того, чтобы предприятия модернизировали свою производственную базу в условиях недостаточно развитого корпоративного управления. Нельзя сказать, чтобы оно сейчас стало идеальным. [Льготу, однако,] отменили. Были длительные обсуждения: а что взамен? Один из обсуждавшихся вариантов – это инвестиционная премия, или сверускоренная амортизация. Это нормальный вариант, потому что он стимулирует инвестиции в новое оборудование, в техническое перевооружение, а не в ремонт. Предлагались и льготы по инвестициям в создание нового бизнеса, и льготы по продаже долей при выходе из венчурного бизнеса. Сейчас в правительственных планах налоговой реформы никаких намеков на это просто нет, этот вопрос даже не обсуждается.

Поэтому мне кажется, что если рассматривать проблему на микроуровне, на уровне поведенческом, то очень много еще предстоит сделать в рамках налоговой реформы. Я в меньшей степени могу высказать какие-то сомнения или замечания по тексту самого доклада, потому что он больше связан с ситуацией на макроуровне, но мы должны обязательно смотреть мезоуровень и микроуровень. Тот же ЕСН, если вы

говорите, что нагрузка на фонд оплаты труда небольшая, – я с этим не совсем согласен, но если мы берем малый бизнес или наукоемкий бизнес, где материальные зарплаты небольшие, а в основном идут затраты по оплате труда, то она там очень высокая, что дестимулирует развитие этого бизнеса.

Я бы хотел сказать о том, что есть еще очень много проблем с неравными условиями конкуренции. Нужно перекинуть мостик от микро- к макроуровню и обратно и посмотреть, сколько у нас собирается НДС. Вообще говоря, ВВП – это добавленная стоимость. Если Госкомстат недооценивает теневой сектор – а все говорят о том, что он плохо оценивает теневой сектор, который может быть даже чуть больше, – то НДС должен собираться в размере 20 % ВВП минус экспорт (это примерно треть). Получается 14–15 % ВВП, уменьшенная ставка 10 % на разные категории продукции, – так все равно 14 % и получится. Мы смотрим в таблицу 5 и видим 7 %. Значит, кто-то платит 20 %, а кто-то – 0 %. Есть люди, которые притворяются, что они производят лекарства, хотя на самом деле они производят другие вещи. Получается, что половину НДС мы не собираем. Может быть, собрать НДС, закрыть канал с фирмами-однодневками – вот у нас будет 7 %. Мы что хотим отменить – экспортные пошлины, налог на прибыль или социальный налог?

В общем, простор появляется, и у нас будут те самые равные условия налогообложения, о которых сегодня говорилось и которые действительно являются правильными принципами любой налоговой системы.

Я хотел бы поднять вопрос о связи налоговой и бюджетной политики, а также затронуть несколько более узкий вопрос – о реформе межбюджетных отношений, которая идет в последние годы. И хотелось бы напомнить об особенности России как федеративного государства, т. е. с тремя уровнями бюджетной системы. Таким образом, вопрос экономического роста тесно связан с тем процессом перераспределения финансовых ресурсов, который существует между регионами и центром, между региональными и местными бюджетами.

Всем известно, что в последние годы общие межбюджетные отношения основаны на процессе централизации на федеральном уровне большей и большей части

ресурсов, которые потом перераспределяются по определенной схеме в менее развитые регионы. Таким образом, происходит выравнивание бюджетной обеспеченности. С другой стороны, если посмотреть на строку в бюджете «Трансферты регионам», в различной форме по этой строке практически все регионы получают те или иные финансовые ресурсы. Получается не очень ясная ситуация: все получают, и все платят.

Такая ситуация может негативно сказаться на экономическом росте. Цепочка рассуждений может быть такой: негативные сигналы поступают как экономически развитым регионам, так и менее развитым. Первые лишаются какой-либо экономической независимости, а вторые лишаются стимулов дальнейшего развития и совершенствования задач местной региональной власти. Они хуже и хуже выполняют свои функции. Таким образом, если мы в целом посмотрим на задачи налоговой политики – это выполнение бюджетной функции и стимулирующей функции, – то, может быть, имеет смысл обратить внимание на то, что бюджетная задача на данный момент выполняется практически на 100 %, мы имеем профицитный бюджет и т. д. С другой стороны, именно та функция, которая относится к стимулированию экономического роста, недостаточно хорошо выполняется. Негативный эффект усугубляется, в том числе, через недостаточно эффективную систему межбюджетных отношений. Может быть, здесь тоже можно проводить какие-то исследования.

Я хочу вернуться к началу дискуссии. Евсей Томович сказал, что он не видит логики в том, что величина квазиналоговых платежей в России высока, и какое это имеет отношение к уровню налоговой нагрузки – чрезмерна она или нет. Я хочу сказать, что любые налоги, с точки зрения бизнеса, – это часть стоимости ведения бизнеса. Если мы говорим об экономической активности и экономическом росте, мы должны себе отдавать отчет в том, что там, где стоимость ведения бизнеса высока, экономическая активность ниже. Если государство заинтересовано в экономическом росте, оно должно смотреть не только на то, что оно взимает, но и на то, что бизнес должен платить, и, как я уже сказал, платить за те услуги, которые государство считает, что предоставляет, но на самом деле не предоставляет.

Анализ налоговой реформы мне нравится, но какая рекомендация? По докладу выходит, что все хорошо, умеренно успешная реформа. Я согласен с теми, кто говорит, что здесь еще непочатый край работы, потому что, в конце концов, [целью является]

экономический рост. С точки зрения экономического роста налоговая система в России неэффективна. Мы, по-моему, уже созрели до простых вещей: если вам отключают горячую воду, вы за нее не платите. А государство продолжает взимать деньги за те услуги, которые оно не предоставляет. По-моему, с точки зрения государства правильной было бы оценить, сколько стоят те услуги, которые оно предоставляет, и [ровно] столько денег взимать. Или улучшать их качество, но это долгосрочная перспектива.

Первое – по поводу налоговой нагрузки на труд, капитал и т. д. Это очень трудная тема, было проведено много исследований, но, в конце концов, насколько я знаю, сделано следующее заключение: это называется «impossible, empirically formidable». Это не только потому, что сравнивать трудно. Например, предприятие, когда вводится налог на прибыль, самостоятельно может перераспределить налоговую нагрузку, например, в пользу налога на труд и т. д. Поэтому очень трудно показать являются ли налоги на труд чрезмерными или нет, особенно сравнивать налоговую нагрузку в разных странах. Второе, говорилось о том, что снижение налогового бремени ускорит рост. Это спорный вопрос. Можно было бы повторить аргументы за и против. Но я хотел бы подчеркнуть, что обсуждение соотношения налоговой нагрузки и роста не имеет большого значения, если мы не говорим также о расходах. Сократить налог и потом не изменять расходы – это просто обман. И если в стране происходят такие эксперименты – это просто удар по росту, потому что инвестор знает, что налог сократился, и это оказывает отрицательное влияние на рост, инвестиции и т. д.

Заключительное выступление

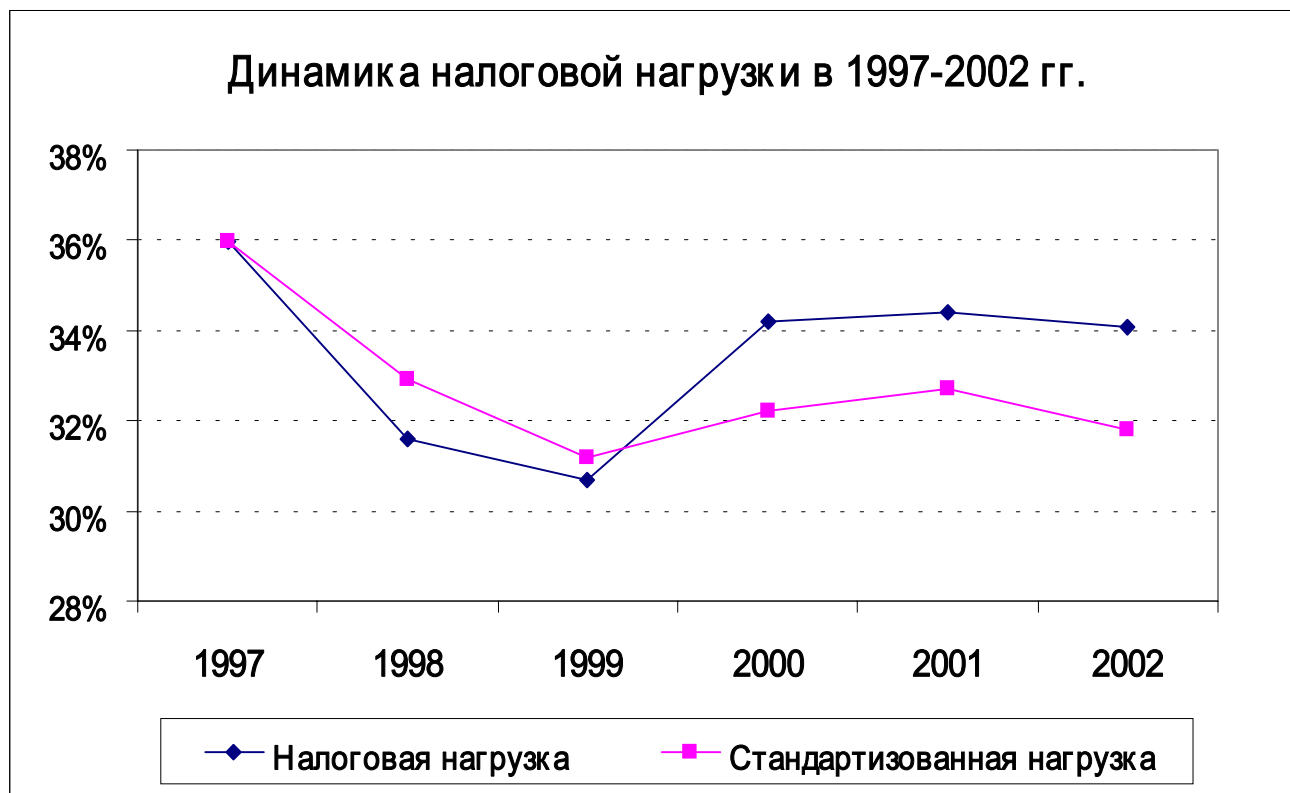
Гурвич: Мы, в основном, все-таки сравнивали не со странами ОЭСР, а с переходными экономиками и тем, что называется emerging markets типа Турции, которые находятся с нами в одной весовой категории. Данные по странам ОЭСР приведены иллюстративно, чтобы показать, что бывает в развитых странах, но нам до них все равно далеко. Все равно 10 % ВВП – это большая дистанция. Что касается прочей нагрузки, связанной не с налогами, а с поборами, это отдельная проблема, и я не вижу, почему нужно из-за наличия этих поборов снижать налоги. Я думаю, что это будет только усугублять ситуацию, т. е. чем меньше у нас будет налогов, тем беднее будет государство, тем меньше оно сможет охранять общественный порядок, тем больше придется развивать частные охранные предприятия, тем больше будет всевластие местных органов власти. Мне кажется, что здесь делается логический перескок. Я согласен с тем, что у нас низкое качество государственных услуг, что у нас есть, кроме налогов, поборы с бизнеса, но я не вижу, почему из этого следует, что нужно снижать налоговую нагрузку. Я понимаю, что для бизнеса это аргумент за то, чтобы не платить налоги. Но с точки зрения даже не правительства, а экономиста, который анализирует такую ситуацию, я не вижу здесь логики.

Реплика по поводу того, что трудно идти против правильного мнения, напоминает мне давнее высказывание моего директора, который сказал: «Давайте подготовим две версии заключения. Вы подготовите одну, а я – объективную». Мне кажется, что характер обсуждения определяется специализацией присутствующих. Скажем, специалисты по микроэкономике долго говорили о проблемах предприятий на микроуровне, но если бы здесь были специалисты, скажем, по социальной сфере, они вам долго объясняли бы, как невозможно жить на такую пенсию и такие пособия и поэтому нужно не снизить, а раз в пять повысить налоговую нагрузку, чтобы хотя бы в пять раз увеличить социальную помощь. Поэтому мы попытались отрешиться от ведомственного подхода и посмотреть с объективистских позиций. Теперь по поводу сопоставимости данных. Последние полные данные, которые были у нас, относятся к 1999 г. по ОЭСР. Кстати, мы, конечно же, везде сравнивали с переходными экономиками, я еще раз повторю, чисто в иллюстративных целях один раз ОЭСР в целом упомянули. Но мы видим, что в 1999 г. нагрузка у нас была еще меньше, поэтому

те выводы, которые мы получили, были бы тогда еще более наглядными. Что касается стандартизированной налоговой нагрузки, подбирая произвольно некоторые параметры, по которым производится стандартизация, можно получить и прямо противоположный вывод, что у нас самая низкая нагрузка на территорию страны, например. В международной мировой практике принято, и к этому есть основания – стандартизовать по душевому ВВП. Я говорил, что было исследование Мирового банка, они построили регрессию, и у них получилось, что российская налоговая нагрузка лежит ниже этого уровня. Мне кажется, что это и есть серьезное, авторитетное исследование. Что касается сравнения по весу, наверное, я плохо выступал, поскольку я не донес до слушателей, что один из основных наших посылов как раз и был в том, что не важна общая нагрузка, а гораздо важнее структура налоговой системы. Мы как раз это и обсуждали, и я объяснял, что общая нагрузка не очень важна. Мы обсуждали дальше, что именно произошло со стимулами. Стимулы мы обсуждали, например, когда говорили про отмену налоговой льготы, сокрушались, что она подорвала стимулы. А еще мы говорили про искажающие и неискажающие налоги. В принципе, искажающие – это как раз те, которые неправильно стимулируют, не в ту сторону, т. е. о том же самом мы говорили немного другими словами. В остальном – спасибо за интересное обсуждение.

Приложение

Рис. 1



Источник: ЭЭГ

Таблица 1. Суммарные уплаченные и начисленные налоги в РФ (% ВВП)

	2000	2001	2002
Фактически уплаченные	33,9	34,3	34,0
Стандартизованная налоговая нагрузка (по уплате) в расчете на цену нефти марки «Urals» 18,5 долл. за баррель	31,9	32,6	31,8
Фактически начисленные налоги	34,9	34,6	33,4
<i>Справочно: цена на нефть марки «Urals» (долл./баррель)</i>	26,7	23,0	23,7

Источник: расчеты авторов

Таблица 2. Налоговые доходы в странах с переходной экономикой в 1998 г.

Страна/регион	% ВВП	Страна/регион	% ВВП
Беларусь	27.8	Албания	15.9
Грузия	13.4	Болгария	30.6
Казахстан	16.2	Венгрия	41.2
Латвия	34.3	Польша	37.5
Таджикистан	11.7	Румыния	28.2
Узбекистан	29.4	Словакия	37.2
Украина	31.8	Словения	41.2
Эстония	37.1	Чехия	36.9
Среднее (невзвешенное) по бывш. СССР	23.9	Среднее (невзвешенное) по Восточной Европе	33.0

Источник: V.Tanzi, G.Tsibouris, *Fiscal Reform Over Ten Years of Transition*. IMF WP 00/113, 2000.

Таблица 3. Номинальные ставки основных налогов в России и других странах с переходной экономикой (1997 г.)

	НДС	Социальный налог	На прибыль
Россия (2002)	20	31.0**	24
Болгария	22	44	36
Венгрия	25	57	18
Польша	22	48	38
Румыния	18	34	38
Словакия	23	50	40
Словения	-	38	25
Чехия	22	48	39
Среднее (невзвешенное) по Восточной Европе	20.6*	43.5	31.4

* Среднее по странам где введен НДС

** Средняя эффективная ставка по оценке Минфина

Источник: Schaffer M., Turley G. *Effective versus Statutory Taxation: Measuring Effective Tax Administration in Transition Economies*. William Davidson WP 347, 2000.

Таблица 4. Сравнительная оценка эффективных ставок по основным налоговым базам (%)

	Россия			1991- 1997				
	2000	2001	2002	Венгрия	Польша	Чехия	ОЭСР	ЕС

На потребление	17.1	17.1	15.9	25.7	19.8	25.7	17.1	18.7
На труд	19.7	18.5	19.6	39.6	42.9	39.6	33.4	36.8
На капитал	25.2	24.3	20.4	н/д	н/д	23.1	26.6	25.1

Источник: расчеты авторов; Carey D., Tchilinguirian, Average effective tax rates on capital, labour and consumption. OECD Economics Department Working Paper 258, ECO/WKP (2000)31, 2000.

Таблица 5. Сбор основных налогов (% ВВП)

	2000	2001	2002
Подоходный налог	2.4%	2.8%	3.3%
Соц. налог	7.4%	6.8%	7.5%
Налог на прибыль	5.4%	5.6%	4.2%
Экспортные пошлины	2.3%	2.5%	1.8%
Импортные пошлины	0.9%	1.2%	1.2%
НДС на импорт	1.4%	1.8%	2.0%
Внутренний НДС	4.9%	5.3%	4.9%
Акцизы	2.1%	2.5%	2.4%
Ресурсные платежи	1.7%	1.6%	3.1%
Прочие налоги	5.5%	4.2%	3.6%
ВСЕГО	33.9%	34.3%	34.0%

Источник: расчеты авторов

Таблица 6. Разложение изменения налоговых сборов по факторам (% ВВП)

Налог	Всего	За счет:					
		Изменен ия ставки	Выхода из тени	Косвенного эффекта реформы:		Конъюнктура рынка труда	Отмена льгот для военно- служащих
				Соц. налога	Оборот- ных налогов		
Социальный	-0.6%	-1.7%	0.2%	0.4%	0.1%	0.3%	0.0%
Подоходный	0.4%	-0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%
ИТОГО	-0.2%	-1.8%	0.3%	0.5%	0.2%	0.4%	0.2%

Источник: расчеты авторов

Таблица 7. Характеристики налоговых систем стран ОЭСР (1999 г.)

	Налоговые доходы всего (% ВВП)	Доля налогов в общих поступлениях (%)					Максимальные налоговые ставки	
		Подоход- ный	На прибыль	Соц. отчисле- ния	На товары и услуги	Прочие	Подоход ного	На прибыль
Россия (2002)	34.0	9.7	12.4	22.2	41.4	14.4	13.0	24.0
Венгрия	39.2	17.3	5.9	33.0	40.4	3.4	41.5	18.0

Польша	35.2	23.1	7.4	28.1	37.6	3.8	40.0	30.0
Словакия	35.3	12.6	8.0	32.6	34.1	12.7	42.0	15.0
Чехия	40.4	12.9	9.5	37.7	32.5	7.4	40.5	31.0
Мексика	16.0	30.0		17.8	51.0	1.2	40.0	35.0
Португалия	34.3	16.9	11.7	23.9	41.3	6.2	46.6	35.2
Турция	31.3	23.8	7.6	15.7	35.9	17.0	48.4	44.1
В среднем по ЕС	41.6	25.6	8.7	23.8	30.4	11.5	53.5	35.4
В среднем по ОЭСР	37.3	26.3	8.8	22.2	31.7	11.0	49.4	31.9

Источник: ОЭСР

Таблица 8. Эффективные ставки по основным видам налогов (%)

	2000	2001	2002	Относительное изменение эф. ставки (%)
Капитал*	100.0	83.0	77.5	-22.5
Прибыль	23.9	24.2	19.1	-20.0
Экспорт товаров	5.6	7.3	5.8	4.5
Зарплата	31.0	27.6	28.9	-6.8
Частный внутренний спрос	16.9	16.8	15.9	-5.9
Природные ресурсы	100.0	104.2	141.7	41.7
ИТОГО	100.0	97.3	94.9	-5.1

* 2000 г. взят за 100%

Источник: расчеты авторов

Таблица 9. Налоговые базы по основным видам

	2000	2001	2002	Относит. изменение базы
<i>% ВВП:</i>				
Чистая прибыль по нац. Счетам	22.7	23.3	22.1	-3%
Экспорт товаров	40.5	34.3	30.9	-24%
Зарплата (включая скрытую)	31.5	34.7	37.5	19%
Частный внутренний спрос	62.0	66.5	67.8	9%
<i>Рост к 2000 г. по сравнению с ростом ВВП:</i>				
Капитал	100%	96%	93%	-7%
Природные ресурсы	100.0%	98.8%	100.3%	0.3%
Агрегированная суммарная налоговая база	100%	104%	106%	6%

Источник: расчеты авторов

Таблица 10. Вклад основных факторов в изменение налоговых доходов, 2002 г. по сравнению с 2000 г. (% ВВП)

База:	Эффект базы			Эффект ставки			
	ВСЕГО	Независимые сдвиги	Косвенный эффект реформы	ВСЕГО	Прямой эффект реформы	Выход из тени	Косвенный эффект реформы
1. Капитал	-0.2	-0.2		-0.6	-0.6		
2. Прибыль	-0.1	-0.1	-0.1	-1.1	-0.6	-0.4	-0.1

3. Экспорт	-0.5	-0.5		0.1	0.1		
4. Зарплата	1.8	1.6	0.2	-0.7	-1.5	0.7	0.2
5. Частный внутренний спрос	1.0	1.0		-0.6	-0.6		
6. Исполыз. природных ресурсов				1.3	1.3		
ИТОГО	1.9	1.8	0.1	-1.8	-2.1	0.3	0.1

Источник: расчеты авторов

Таблица 11. Налоговые доходы, сгруппированные по видам налоговой базы (% ВВП)

<i>База:</i>	2000	2001	2002	Изменение (2002 г. по сравнению с 2000 г.)
1. Капитал	3.0	2.4	2.1	-0.8
2. Прибыль	5.4	5.6	4.2	-1.2
3. Экспорт товаров	2.3	2.5	1.8	-0.5
4. Зарплата	9.8	9.6	10.8	1.1
5. Частный внутренний спрос	10.5	11.2	10.8	0.3
6. Использование природных ресурсов	3.0	3.1	4.3	1.3
ИТОГО	33.9	34.3	34.0	0.1

Источник: расчеты авторов

Таблица 12. Эффект реформы для частного сектора (по уплаченным налогам)

Эффект	% ВВП
Прямой	-2.1%
Косвенный	-0.1%
Выход из тени	0.7%
ВСЕГО	-1.5%

Источник: расчеты авторов