

Ведомости

ОПТИМАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО: Предел снижения налогов

Евсей Гурвич,

научный руководитель Экономической экспертной группы

16 июня 2003

Налоговая реформа уже внесла заметный вклад в улучшение экономических условий. Отменены оборотные налоги, не поощрявшие повышение степени обработки продукции. Введен налог на добычу полезных ископаемых, увеличивший изъятие ренты, что важно (хотя и недостаточно) для преодоления обостряющейся у нас "голландской болезни". Снизились в среднем эффективные ставки налогообложения.

Правительство, однако, настроено продолжить радикальное снижение налоговой нагрузки. Для этого проект новой среднесрочной программы предлагает сократить бюджетные расходы на 5% ВВП за три года. Именно с дальнейшим облегчением нагрузки общественное мнение связывает главные надежды на рост, воспринимая дискуссию вокруг снижения налогов как борьбу "прогрессивных реформаторов" с "косными чиновниками".

Насколько оправданны ожидания того, что снижение налогов запустит мотор экономического роста? Ни современная экономическая теория, ни мировой опыт таких ожиданий не оправдывают.

Государство стимулирует рост.

Облегчение налоговой нагрузки действительно стимулирует экономическую активность, однако за это приходится платить сокращением бюджетных расходов либо расширением заимствований. В то же время доказано, что многие виды государственных расходов (обеспечение безопасности и законности, инвестиции в инфраструктуру, всеобщее образование) оказывают сильное позитивное влияние на рост. В свою очередь, заимствования для финансирования бюджетного дефицита замедляют развитие, вытесняя производственные инвестиции. Теоретически установлено существование оптимальных "размеров государства" (т. е. соотношения расширенного бюджета к ВВП), при которых достигается компромисс между этими противоположными эффектами. Отклонения от оптимума как в сторону завышения, так и в сторону занижения равно нежелательны - и то и другое тормозит рост.

Нормальный размер.

Влиянию размеров государства (наряду с другими факторами) на экономику за последние 15 лет было посвящено множество эмпирических исследований. Общий вывод состоит в том, что такое влияние незначимо, т. е. очень слабо, либо вообще отсутствует. Иными словами, плюсы от снижения налогов в основном уравновешиваются связанными с ним минусами. Лишь страны с чрезмерно большим налоговым бременем имеют шансы рассчитывать на положительный эффект от снижения налогов. Наш анализ показал, что это не относится к России. По подсчетам Экономической экспертной группы, уплаченные налоги (понимаемые в наиболее широком смысле) составляли в 2000 - 2002 гг. 34% ВВП. При этом часть поступлений была связана с необычно высокой ценой нефти, при "стандартных" же ценах сбор налогов составил бы 32% ВВП. Согласно исследованию Всемирного банка, налоговая нагрузка в России ниже, чем в среднем имеют страны с таким же уровнем душевого ВВП. Средняя по переходным странам Восточной Европы налоговая нагрузка составляет 33% ВВП, номинальные ставки основных налогов в этих странах также в среднем выше, чем в России. Случаям быстрого роста при низких налогах (Азербайджан, Казахстан) противостоят страны, успешно развивающиеся, несмотря на сравнительно высокие налоги (Латвия, Эстония).

Не меняют дела попытки ввести альтернативные показатели (например, "нагрузку на налогоплательщика"), при использовании которых налоговая нагрузка в России выглядит сравнительно высокой. Столь же легко придумать другие показатели, по которым нагрузка у нас оказывается, напротив, весьма низкой. Главное, однако, то, что не существует ни теоретических, ни эмпирических данных о связи подобных альтернативных показателей с экономическим ростом, следовательно, высокие или низкие их значения - не имеет никакого значения.

Сказанное не означает, что снижение налогов должно быть раз и навсегда снято с повестки дня. Однако наш анализ свидетельствует, что облегчение налоговой нагрузки вовсе не является "патентованным средством" для ускорения роста. Если считать снижение налогов спасительной мерой, то вопрос сводился бы только к тому, как изыскать для него возможности: за счет сокращения бюджетных расходов, увеличения дефицита или использования сверхдоходов от дорогой нефти. Поскольку на самом деле экономическая наука не дает оснований считать облегчение налоговой нагрузки заведомо полезной мерой, предложения снизить налоги должны обосновываться точными доказательствами того, что применительно к российской экономике выгоды перевесят общественные потери. В отдельных случаях "плата" за снижение налога прямо измерима: скажем, снижение ЕСН требует либо дальнейшего увеличения разрыва между зарплатой и пенсиями, либо повышения пенсионного возраста. В других случаях важны долгосрочные косвенные эффекты сокращения бюджетных расходов - такие, как ухудшение качества образования или состояния здоровья населения. Поскольку точно измерить влияние этих факторов на развитие экономики невозможно, облегчение налоговой нагрузки реально представляет собой скорее игру наудачу, чем просчитанный шаг.

В пользу бизнеса.

В тех случаях, когда изначально уровень налогообложения не чрезмерен (как это имеет место в России), его снижение приводит не столько к стимулированию роста, сколько к перераспределению создаваемого чистого дохода в пользу предпринимателей, т. е. имеет скорее политический, чем экономический смысл. Иногда это обосновывается необходимостью компенсировать неблагоприятные условия для бизнеса в нашей стране. Можно посочувствовать предпринимателям, действительно работающим в нелегких условиях административного произвола, коррупции, физической и правовой незащищенности. Однако все эти проблемы являются проявлением слабости государственных институтов, и снижение налогов лишь усугубит и навсегда закрепит такую ситуацию, поскольку качество институтов прямо связано с "размерами государства".

Таким образом, выбор снижения налоговой нагрузки в качестве приоритета ничем не оправдан. Как мы показали, во-первых, влияние данного показателя на рост не столь значимо. Во-вторых, по уровню налоговой нагрузки Россия отнюдь не выделяется в худшую сторону. В то же время имеется существенно более важная характеристика - качество государственных институтов, где мы действительно катастрофически отстаем от большинства стран. По данным Всемирного банка, Россия занимает места между 142-м и 158-м среди примерно 170 обследованных стран по таким ключевым показателям, как качество государственного регулирования, соблюдение законности, отсутствие коррупции. Радикальное улучшение этих показателей не просто положительно влияет на экономический рост - для нашей страны оно является абсолютно обязательным условием дальнейшего развития. Так что если говорить не о сиюминутной выгоде, а о стратегических перспективах, то и для предпринимателей, и для общества в целом важнейшей задачей является именно укрепление государственных институтов.

Президент и правительство включают широкую административную реформу, призванную улучшить работу государственного аппарата, в число главных приоритетов. Однако вряд ли решение этой задачи совместимо с планируемым снижением бюджетных

ресурсов: выглядят утопичными надежды, что миллионы профессиональных управленцев, правоохранителей, судей будут самоотверженно и неподкупно работать за крошечную зарплату. Фактически необходимо сделать выбор между снижением налогов и повышением качества институтов, причем сохранение первой цели фактически означает выбор в ее пользу. В мире практически нет стран, достигших более высокого, чем у нас, уровня душевого ВВП при столь низком "качестве государства".