

Российской газете

Одинокое государство ищет себе союзника

21 августа 2003 г., № 165 (3279)

Евсей Гурвич
руководитель экономической экспертной группы



На каждые два рубля официально выплачиваемой зарплаты приходится рубль, укрываемый от налогов

Предстоящее обсуждение проекта бюджета в Государственной Думе, безусловно, коснется и тех изменений в налоговой системе, которые уже произошли, а главное тех, которые хотели бы видеть депутаты Государственной Думы. Что же ждет налоговую систему России в ближайшие несколько лет?

Пакет поправок дарит 1% ВВП. Кому?

Как известно, с будущего года снижается ставка НДС, отменяется налог с продаж, корректируется налогообложение в нефтегазовой отрасли и распределение налогов между бюджетами разного уровня. Каких результатов можно ожидать от принятых и намечаемых мер?

Наиболее весомое из изменений - резкое снижение налогов на потребление за счет НДС и налога с продаж. Это снизит налоговую нагрузку на 1,1% ВВП, или 5,4 млрд. долларов. То, что потеряет бюджет, разделят между собой потребители (там, где конечные цены снизятся) и производители (там, где им удастся сохранить те же цены). Думаю, что основная часть выигрыша достанется потребителям. Не сумеет отечественное производство воспользоваться и косвенными результатами облегчения налоговой нагрузки: расширится внутренний спрос, но его приращение в основном удовлетворяется импортом. Таким образом, сокращение налогов будет означать повышение реальной зарплаты и уменьшение перераспределения доходов через бюджет. Вместе с тем вряд ли можно ожидать заметного прямого эффекта на рост экономики. В связи с отменой налога с продаж обострилось отношение между бюджетами разного уровня. До сих пор проблема рассматривается в основном как процесс "дележа пирога". На самом деле правильное распределение налогов может существенно увеличивать сами размеры "бюджетного пирога". Для этого необходимо закреплять за каждым бюджетом те налоги, на величину которых он в наибольшей степени может воздействовать. В этом случае резко возрастут стимулы региональных и местных властей помогать развитию бизнеса, расширяя тем самым базы собираемых ими налогов. Но это остается за рамками обсуждаемого бюджета - на это нацелена реформа, которая должна начаться в 2005 году.

"Нефтяной индекс"

Важнейшее качество налоговой системы - способность обеспечивать доходы, необходимые для проводимой бюджетной политики. К сожалению, сохраняющиеся уже четвертый год подряд исключительно высокие цены на нефть исказили оценку этой проблемы даже многими профессиональными экономистами. Если сначала цена в 25 долларов за баррель воспринималась как временная удача, которой нужно разумно распорядиться, то сейчас все шире распространяется ощущение, что нефть всегда будет оставаться дорогой, и бюджет может рассчитывать постоянно получать нефтяные сверхдоходы.

Забывая, что наш профицит носит чисто конъюнктурный характер, его все чаще предлагают использовать либо на увеличение расходов, либо на дальнейшее сокращение налогов.

Обычной практикой в мире является расчет так называемого "структурного баланса" бюджета, в котором доходы корректируются в зависимости от того, в какой стадии бизнес-цикла находится экономика: в сторону снижения, когда она на подъеме, и в сторону повышения в период спада. Тем самым Правительство и парламентарии удерживаются от чрезмерного оптимизма: текущие показатели очищаются от влияния временных, преходящих факторов. В нашей экономике пока еще нельзя выделить классические бизнес-циклы, но зато она имеет остро выраженные конъюнктурные циклы, связанные с ценами на нефть.

Так что, если "очистить" бюджетные доходы от эффекта внешней конъюнктуры, то оказывается, что в 2000-2001 годах бюджет исполнялся с большим профицитом, в 2002 году он стал сбалансированным, а в первом полугодии нынешнего года уже вышел в дефицит. Это стало результатом того, что все последние годы налоговая нагрузка снижается, а расходы растут. Да и на будущий год проект федерального бюджета предусматривает снижение расходов, но в меньшей степени (на 0,6% ВВП), чем снизятся доходы.

Нельзя сказать, что состояние бюджета опасно: до определенных пределов дефицит не угрожает макроэкономической стабильности. Но тревогу, безусловно, внушает тенденция постепенного дрейфа от очень строгой бюджетной политики в сторону ее ослабления. Когда такой процесс начинается, его очень трудно бывает остановить - в мире накоплен богатый опыт и известно, чем это обычно кончается.

"Теневые" проблемы бюджета

На 2005 год намечено дальнейшее снижение ЕСН, которое должно дать толчок выводу зарплаты из тени (сейчас на каждые два рубля официально выплачиваемой зарплаты приходится рубль скрытой, укрываемый от налогов). Идея о том, что уклонение от налогов вызвано высокими налоговыми ставками и поэтому снижение ставок приведет к масштабному выходу бизнеса из тени, с самого начала была одной из ключевых в общей концепции налоговой реформы.

Сейчас становится очевидно, что расчеты на снижение уклонения от налогов в ответ на снижение ставок не оправдались. В нынешнем году, по оценкам Экономической экспертной группы, доля "теневого" сектора начала вновь расти. К тому же еще в прошлом году наш анализ показал, что после реформы налога на прибыль увеличилось уклонение от этого налога и отток российского капитала. Мировой опыт говорит, что высокие ставки действительно увеличивают уклонение, но являются далеко не единственной его причиной. Например, самые высокие ставки действуют в Скандинавских странах, но в них же фиксируется и самая низкая в мире доля "теневого" сектора. А в африканских странах, напротив, низкие ставки сочетаются с высоким уклонением.

На самом деле главным фактором, определяющим степень уклонения от налогов, служит характер отношений между бизнесом и государством. Если предоставляемые государством общественные блага неадекватны полученным им доходам, если оно вместо

создания условий для развития экономики создает административные барьеры, если бюджетные деньги тратятся неэффективно или вообще не по назначению, то налогоплательщики наверняка будут "оптимизировать" свои налоговые выплаты. Но даже в случае, когда ставки невелики и государство вполне рационально распоряжается собранными средствами, бизнес не обязательно полностью начнет выполнять свои обязательства, поскольку "сознательный", социально ответственный бизнес - скорее счастливое исключение, сложившееся в некоторых странах, чем обычная практика. Практически везде налоговая система держится на сочетании "пряника". Таким образом, если мы хотим серьезного прогресса в борьбе с "теневой экономикой", необходимо не полагаться только на снижение ставок, а проводить координированное продвижение одновременно с нескольких сторон. Принципиально важный момент состоит в том, что ни одна из сторон не может изменить ситуацию в одиночку, это может быть сделано только координированными усилиями, когда каждый из участников проходит свою часть пути. Государство должно лучше распоряжаться бюджетными средствами, сократить коррупцию, детально отчитываться перед налогоплательщиками, доказывая, что они использованы со смыслом. Далее государство должно искать союзников в борьбе за "прозрачный", честный бизнес.

Действительно, уклонение налогов бьет не только по бюджету и бюджетополучателям, но и по честным налогоплательщикам. Так что, если бы завтра уклонение разом прекратилось, нагрузку на честных налогоплательщиков можно было бы снизить. Более конкретный пример: нечестные экспортеры получают возврат неуплаченного НДС - в результате государство начинает более тщательно разбираться с каждым требованием возврата НДС, процедура затягивается, страдают честные экспортеры.

Процесс сокращения теневой экономики требует встречного движения государства и бизнеса. Только заметный выход из "тени" в ответ на снижение налоговой нагрузки делает возможными следующие шаги по снижению ставок. Снижение налоговой нагрузки в одностороннем порядке, без реакции бизнеса чревато наращиванием бюджетного дефицита.

У бизнеса есть еще один стимул становиться более прозрачным и респектабельным - это путь к повышению капитализации, что в рыночной экономике является одной из главных целей каждой компании. И задача государства состоит в том, чтобы всячески поддерживать движение к этой цели. Еще один союзник, которого государство должно привлечь на свою сторону, - это работники и население в целом. Во всем мире граждане понимают, что источником получаемых от государства благ (бесплатной медицины и образования, пенсий и низкой квартплаты) служат налоги, и сознают, что снижение налогов будет означать потери для них. У нас от прежних, советских времен осталось представление, что государству нужно поменьше отдать и побольше получить, связь же между одним и другим полностью утеряна. Пока у работников лишь недавно появился стимул получать зарплату официально - это увеличит их будущую пенсию. Однако накопительные пенсии начнут платить лишь с 2012 года - а кто у нас в стране сегодня думает, что будет через 10 лет?

Что же будет с рентой?

Следующий важный аспект налоговой системы - ее влияние на структуру экономики, на соотношение между развитием разных секторов. Прежде всего здесь стоит пресловутый вопрос изъятия природной ренты. Недостаточное ее изъятие приводит к тому, что сырьевые отрасли, во-первых, становятся существенно более привлекательными для инвестиций, а во-вторых, располагают намного большими инвестиционными ресурсами. Такое сочетание прочно закрепляет сырьевую ориентацию экономики. Принципиальный подход Правительства, нашедший отражение и в проекте бюджета, состоит в том, чтобы сочетать снижение общих налогов с повышением ресурсных,

связанных с изъятием ренты. Но до тех пор, пока налогообложение природной ренты будет оставаться столь невысоким как сейчас, будет вновь и вновь подниматься вопрос об увеличении ее изъятия, - а значит, будет сохраняться высокая неопределенность, мешающая нормальному развитию экономики.

Еще одна связанная с предыдущей проблема - роль налогов в формировании ценовых пропорций. Известно, что у нас сравнительно дешев газ, что позволяет поддерживать относительно низкие цены на электроэнергию. Тем самым в выигрыше оказываются главным образом отрасли первичной переработки (цветная металлургия, химическая промышленность). Дешевая энергия сдвигает структуру экономики в сторону сырьевого сектора.

Вместе с тем повышение цен на электроэнергию увеличило бы издержки и тем самым снизило бы конкурентоспособность российских товаров.

Проблема дешевой энергии остро стоит и на переговорах по вступлению России в ВТО. Не думаю, что требования наших партнеров по этому вопросу справедливы, однако повышение цен на энергию рано или поздно будет произведено. В целом представляется, что именно структурные аспекты налоговой системы (связанные с распределением налогов между сырьевыми и перерабатывающими секторами) могут наиболее серьезно повлиять на развитие российской экономики. В остальном приоритетной проблемой я считаю построение на новой основе партнерских отношений между государством и налогоплательщиками.