

№354 28 февраля 2005

«Власти пора самоограничиться»

Эксперт правительства ищет выход из тупика налоговой реформы

Алексей Зайко, Павел Жаворонков

Снижение налоговых ставок и отмена льгот вопреки надеждам правительства не превратили «уклонистов» в добросовестных налогоплательщиков. А расширение полномочий чиновников ФНС и бесконечные проверки предприятий привели к ухудшению инвестиционного климата. Руководитель Экономической экспертной группы Евсей Гурвич считает, что повысить собираемость налогов можно, лишь отказавшись от чрезвычайных мер в фискальном администрировании.

Экономическая экспертная группа – независимая компания, созданная в 1994 году для оказания аналитической поддержки департаменту макроэкономической политики Министерства финансов Российской Федерации. В 2000 году эксперты ЭЭГ принимали участие в разработке «программы Грефа». В настоящее время ЭЭГ обеспечивает российское правительство аналитической поддержкой на переговорах с международными финансовыми организациями и разрабатывает по его заданию макроэкономические прогнозы.

«Ко»: Как вы оцениваете сигналы, которые посылает власть бизнесу в налоговой сфере? С одной стороны, вносятся законопроекты, отменяющие принцип презумпции невиновности налогоплательщиков, возвращается конфискация имущества. С другой – возможно в противовес появляется совместная инициатива Жукова и Кудрина, заметно ограничивающая произвол налоговых органов при проведении проверок.

Евсей Гурвич: Действительно, ситуация противоречивая. Недавно на заседании правительства было признано, что совершенствование налогового администрирования сейчас важнее, чем сама реформа налоговой системы. По большому счету это признание того очевидного факта, что реформа ушла вперед, а качество работы налоговых органов осталось прежним, если не ухудшилось.

Говорить об этом можно тем более уверенно, что сейчас усиливается тенденция использования налоговых органов не по прямому назначению, а в качестве дубинки для отъема собственности, захвата и перераспределения активов. К сожалению, такая практика перечеркивает усилия по налаживанию налогового администрирования, ключевым условием которого является доверие бизнеса. Несоблюдение базовых гарантий собственности и непредсказуемость поведения власти лишили это доверие основы и привели к резкому ухудшению инвестиционного климата в стране. После последних действий налоговых органов компании фактически лишились возможности строить серьезные планы развития. Они не уверены теперь даже в своем прошлом. В любой момент могут появиться претензии за год N, причем проведение в том году налоговых проверок не дает никаких гарантий. Проверять можно бесконечно, предъявляя все новые и новые претензии. На мой взгляд, никакие дополнительные поступления средств в

бюджет не перевесят отрицательных последствий подобной политики для развития страны.

«Ко»: Около года назад в интервью «Ко» глава финансового комитета Совета Федерации Сергей Васильев, описывая программу действий власти, упомянул два ключевых проекта: ликвидация избыточных социальных мандатов и ужесточение фискальной политики. Свидетелями реализации первого проекта под измененным названием «монетизация льгот» мы уже стали. Можно ли сказать, что сейчас мы присутствуем при начале реализации второго проекта?

Е.Г.: На мой взгляд, произошло следующее. Смешались два разнородных процесса – попытка улучшить налоговое администрирование и налоговый произвол. Если компаниям предъявляются гигантские, фатальные для существования налоговые претензии, как было в случае с ЮКОСом и едва не произошло с «Вымпелкомом», то ничего общего с улучшением налогового администрирования это не имеет. Это опасная политическая линия, которой нужно противодействовать. Появление инициатив Жукова – Кудрина – явная попытка такого противодействия. Налаживание фискального администрирования является мерой, нужной не для подавления бизнеса, а наоборот, для обеспечения условий его развития. Требуется, во-первых, выровнять условия конкуренции для добросовестных налогоплательщиков и «компаний-уклонистов». А во-вторых, без налоговой дисциплины затруднительно дальнейшее снижение налоговых ставок.

Очевидно, что интересы бюджета диктуют вполне определенную тактику – снижение ставок должно сопровождаться ростом уровня собираемости. К сожалению, предыдущие снижения ставок на легализацию бизнеса практически не влияли. Возьмем, к примеру, ситуацию с подоходным налогом и ЕСН. До введения 13-процентной плоской шкалы, по нашим расчетам, эффективная, реальная ставка налога ненамного превышала 12%, то есть здесь реформа лишь сблизила номинальную ставку с реальной. Потом средняя ставка ЕСН снизилась с 39,5% до примерно 32% – и опять ничего радикального с точки зрения легализации не произошло. За период, прошедший после реформы, доля «черных» зарплат в экономике сократилась с 35% до 30%. И неочевидно, что это произошло именно благодаря снижению ставки.

Поэтому в последние годы правительство предприняло ряд шагов, сокращающих возможности для уклонения. Основной удар был направлен против трансфертных схем в сырьевых отраслях. После введения налога на добычу полезных ископаемых и привязки платежей не к внутренним, а к мировым ценам острота проблемы была в значительной степени снята. Однако эта схема продолжает использоваться, например, для уклонения от налога на прибыль.

Но полученный эффект оказался в значительной степени испорчен последующим произволом. В результате у предпринимателей возникло ощущение, что любое расширение полномочий налоговых органов будет тем или другим способом использовано для захвата активов, разрушения бизнеса. Поэтому сопротивление, возникшее в противовес попыткам ужесточить налоговый контроль, вполне понятно и ожидаемо. В итоге ситуация сейчас оказалась тупиковой. Либо увеличиваются риски для бизнеса со всеми вытекающими последствиями для экономического развития, либо консервируется нынешняя удручающая ситуация с собираемостью, замораживаются ставки налогов, а в выигрыше оказывается только «черный» и «темно-серый» бизнес, игнорирующий налоги в принципе. Третий вариант – продолжать снижать ставки без гарантий роста собираемости – означает наращивание скрытого бюджетного дефицита,

который выйдет на свет, как только подешевеет нефть (что ожидается уже через пару лет). Это очень большой риск для макроэкономической стабильности.

«Ко»: Существует ли, на ваш взгляд, выход из этого тупика?

Е.Г.: В нынешней ситуации главное – это постараться восстановить доверие между властью и бизнесом. Причем понятно, что быстро это сделать не удастся. Начать нужно со скорейшего отказа от ужесточения администрирования, и в этой связи, на мой взгляд, очень важна инициатива Жукова – Кудрина, ставящая рамки для налоговых органов. В последующий период власти будет необходимо воздерживаться от злоупотреблений налоговыми проверками и претензиями, а также от любых действий, которые могли бы таким образом истолковываться. Власть должна «самоограничиться». Только после того, как доверие восстановится, можно будет вернуться к мерам по улучшению сбора налогов.

«Ко»: Какова, на ваш взгляд, могла бы быть величина ставок, обеспечивающая в равной степени развитие бизнеса и интересы бюджета?

Е.Г.: Наши налоговые ставки на самом деле не так высоки, как привыкли думать. В любой стране бизнес всегда считает, что хорошо было бы снизить налоги. Поэтому комфортабельных ставок, наверное, в принципе не существует. Кому-то текущий уровень налогообложения будет всегда казаться чрезмерным, и просьбы скостить налог на четверть или хотя бы на 10% – это вечная песня. Недавно Мировой банк опубликовал исследование инвестиционного климата в мире, включавшее в том числе вопрос о том, служит ли величина налогов и фискальное администрирование препятствием для развития бизнеса. Среди стран одной с нами весовой категории, так называемых *emerging markets*, по «комфортабельности» налоговых ставок Россия оказалась на третьем месте из 25. По налоговому администрированию ситуация хуже – мы где-то в середине списка. В других сферах – уровень коррупции, доверие к судам, гарантии прав собственности – мы далеко отстаем от других стран. И провалы в этих областях компенсировать дальнейшим снижением налогов невозможно.

Сейчас легализация бизнеса зависит не от ставок, а от решения упомянутых выше проблем. Чтобы бизнес стал «белым», государство должно доказать делом, что собранные налоги тратятся эффективно, в том числе в интересах самого бизнеса. Например, для его защиты от криминала, для обеспечения независимой судебной системы.

«Ко»: Словосочетание «налоговая оптимизация» в бизнес-среде почти вышло из активного употребления. По словам представителей компаний, оказывавших ранее подобные услуги, дело не только в страхе. Закат «белых» схем начался еще до дела ЮКОСа, потому что большинство механизмов, которые они эксплуатировали, было демонтировано новыми законами. Можно ли сейчас спрогнозировать, как будет развиваться ситуация дальше?

Е.Г.: Любая «белая» схема – это эксплуатация льгот по нецелевому назначению. Те же ЗАТО создавались отнюдь не в нефтеносных регионах, но масштабно пользовались льготами именно нефтяные компании. Исчезновение конкретной схемы оптимизации четко привязано к ликвидации льгот, на которых они паразитируют. Поэтому о полной и окончательной победе над «схемами» можно будет говорить только после отмены любых фискальных льгот, скидок, спецусловий для юридических и физических лиц. Пока этого не произойдет, «белые» схемы будут продолжать существовать – вода всегда найдет дорогу.

Сейчас вопрос о полной ликвидации льгот, насколько мне известно, не ставится. Поэтому гораздо более насущным является поиск способов заставить льготы работать по прямому назначению. Пока же мы постоянно выбираем из двух зол: либо допускать «белые» и «серые» налоговые схемы, либо отказываться от использования любых налоговых стимулов. Приходится признать, что сейчас в налоговой сфере нормально работают только самые «тупые» инструменты. Например, тот же налог на добычу полезных ископаемых в нынешнем недифференцированном виде с экономической точки зрения имеет очевидные недостатки. Однако это неизбежное зло, налог с дифференцированными ставками мгновенно превратился бы в новую «схему», спровоцировав резкий рост коррупции вокруг установления ставок.

В ближайшей перспективе новые льготы для бизнеса власть создавать не намерена. Скорее наоборот, сейчас прослеживается тенденция на усиление административного давления в фискальной сфере, и по ряду признаков очень вероятно, что вскоре обострение правосознания случится у таможенников. Усиления контроля над сбором платежей на недавней коллегии Таможенного комитета потребовал от присутствующих помощник президента Виктор Иванов. Но результат всех ужесточений, на мой взгляд, окажется отрицательным. Наиболее заметным последствием станет рост оттока капитала, который мы наблюдаем уже сейчас. На место засвеченных схем оптимизации придут другие, наверняка гораздо более криминальные. Поэтому я думаю, что ситуация со сбором налогов не улучшится, скорее изменится структура – все больший процент доходов бюджет станет получать с ограниченного числа отраслей и компаний, находящихся под жестким давлением. В первую очередь нефтяных и газовых. В 1990-х годах ситуация была зеркальной – налоговая нагрузка в этом секторе, по нашим расчетам, была наименьшей среди отраслей.