

## Налоговая реформа: Не панацея

Пол М. Томсен, руководитель Постоянного представительства МВФ в Российской Федерации

«Ведомости», Москва, 3 марта 2003

Среди недавних экономических преобразований налоговые реформы входят в число самых смелых, далекоидущих и, возможно, самых популярных. Неудивительно, что есть сильное желание завершить незаконченную работу в этой важной области. В самом деле, существуют веские причины для новых налоговых реформ, включая среди прочего ликвидацию льгот, унификацию налоговых ставок, и веские основания для снижения отчислений из фонда заработной платы. Вместе с тем, налоговые реформы должны быть тщательно продуманы, чтобы не вызвать макроэкономических проблем. Они будут эффективны в полной мере лишь в сочетании с более широкими преобразованиями.

Налоговые реформы служат решению нескольких важных задач, в немалой степени преследуя цель улучшить инвестиционный климат. Хорошо продуманные налоговые реформы, разумеется, могут помочь в этом, однако инвесторы сталкиваются с более серьезными проблемами, нежели неэффективная налоговая система. Для решения этих проблем структурные реформы должны быть нацелены

- на реформирование государственной службы и управления с целью сокращения всё ещё исключительно высокой степени вмешательства государства в экономику,
- на реформирование банковского сектора для содействия трансформации сбережений в инвестиции (лишь 5% инвестиций финансируются за счёт банковских кредитов),
- на преобразование естественных монополий с целью сокращения их неэкономных расходов и предоставления доступа к их услугам всем потребителям по рыночным, прозрачным и в целом равным ценам.

Налоговые реформы могут значительно улучшить инвестиционный климат, только являясь частью таких более широких преобразований.

При рассмотрении вопроса о налоговых реформах одна из сложнейших задач состоит в обеспечении поддержки отмены налоговых льгот и привилегий. Без такой отмены снижение ставок налогов, скорее всего, приведёт к сокращению доходов, ослабляя тем самым фискальную политику. Но для этого надо преодолеть сопротивление влиятельных сил. Не стоит поддаваться искушению, полагая, что мотивы для уклонения от налогов ослабнут после сокращения налоговых ставок и поэтому уменьшения доходов не произойдет. Опыт других стран показывает, что снижение ставок налогов в большинстве случаев приводит к уменьшению доходов. Хотя стимулов для уклонения от уплаты налогов становится меньше, удар по бюджету от более низких ставок налогов оказывается сильнее. Приводится контраргумент, что снижение ставки подоходного налога в России привело к росту налоговых поступлений. Однако эксперты МВФ пришли к выводу, что эти доказательства неубедительны. Они обнаружили, что снижение ставки налога на прибыль организаций и связанные с ним реформы привели к значительным налоговым потерям. Лучше отложить значительное снижение налоговых ставок пока не будет обеспечена поддержка отмены налоговых льгот и привилегий.

Приводятся аргументы, что раз бюджет сформирован с профицитом, значит есть возможность снизить ставки налогов, даже если это приведёт к снижению размера профицита бюджета. Однако такое снижение может поставить под угрозу хорошие макроэкономические показатели, достигнутые в последние годы. Центробанку будет сложнее не допускать, чтобы сильный платёжный баланс вызвал укрепление реального курса рубля. А это может поставить под угрозу экономический рост. Более того, текущий профицит бюджета, по сути, является следствием временного роста доходов, вызванного высокими ценами на нефть. Хотя цены на нефть ещё какое-то время могут сохраняться на высоком уровне, исторический опыт свидетельствует, что рано или поздно они снизятся, как и связанные с ними доходы. В этом случае снижение ставок налогов может привести не только к дестабилизирующему уменьшению профицита в краткосрочной перспективе, но и к образованию дефицита в долгосрочной. Предложение использовать так называемый финансовый резерв для

финансирования потерь от снижения налогов, по существу, является предложением использовать временные доходы от реализации нефти. Этого следует избегать.

Другие предложения направлены на сокращение расходной части бюджета в соответствии с потерями доходной. Такое сокращение расходов было бы желательно. Однако, несмотря на наличие серьезной поддержки этой инициативы, достичь согласия на практике оказалось сложно. За последние годы наблюдался поступательный рост непроцентных расходов в реальном выражении. Сейчас они существенно превышают уровень, достигнутый до кризиса 1998 г. Поэтому было бы чрезвычайно рискованно сокращать налоги до того, как будет согласовано и произведено уменьшение расходов бюджета. Более того, многие из важных реформ, которые еще предстоит провести, могут быть весьма дорогостоящими для бюджета, по крайней мере на начальном этапе. Речь идет о реформах в таких важнейших областях, как гражданская служба, оборона, жилищно-коммунальное хозяйство и "северные территории", не говоря уже о расходах на модернизацию разрушающейся инфраструктуры. Таким образом, хотя многие расходы без сомнения можно сократить, другие расходы придется повысить. Не очевидно, что есть значительный ресурс для сокращения совокупных расходов бюджета в среднесрочной перспективе.

Можно ли стимулировать отрасли, не относящиеся к нефтяному сектору, сократив налоги за счет повышения налоговой нагрузки в этом секторе? Налоговое бремя в российском нефтяном секторе действительно относительно низкое по сравнению с другими основными странами-нефтепроизводителями. По просьбе Министерства финансов РФ налоговые эксперты МВФ рекомендовали способы повышения налогообложения нефтяной промышленности. Один из вариантов - повышение налога на добычу полезных ископаемых, когда цены находятся на чрезвычайно высоком уровне. Однако при анализе такого перераспределения налогового бремени следует учитывать, что нефтяной сектор является движущей силой экономического роста в России в последние годы и что перераспределение налогового бремени может существенно укрепить потенциал роста в других отраслях только в том случае, если его будут сопровождать более широкие реформы, направленные на улучшение инвестиционного климата.

Рассматривая налоговую систему в более широком смысле, наши эксперты отметили, что проведенные реформы существенно ее улучшили, значительно сблизив ее с системами стран с развитой рыночной экономикой. Еще многое предстоит сделать. Эксперты сформулировали немало рекомендаций, направленных на проведение дальнейшей налоговой реформы (это касается и НДС, и единого социального налога). Они сфокусированы на изменениях, которые помогут росту инвестиций и экономики. Один из важных выводов состоит в необходимости постепенно смещать акцент налоговой реформы с налоговой политики к налоговому администрированию с тем, чтобы обеспечить выполнение налогового законодательства справедливым и прозрачным образом.

Правительство справедливо формулирует эту задачу в качестве приоритетной. Однако налоговую реформу иногда представляют как панацею, как кратчайший путь к более хорошему инвестиционному климату. Это мнение становится все популярней по мере того, как усиливается разочарование, вызванное замедлением темпа структурных реформ перед лицом все более жесткого сопротивления со стороны заинтересованных сил. И это касается тех сфер экономики, которые больше всего нуждаются в хорошем инвестиционном климате. В этих условиях становятся важны не просто хорошо продуманные налоговые реформы, которые смогут противостоять давлению заинтересованных сил. Важно, чтобы они не отвлекали внимание и силы от более фундаментальных и насущных реформ.