



Налоги, задолженность и развитие: правило одного процента, чтобы повысить государственные доходы в Африке

Витор Гаспар и Абе Аэмо Селассие

5 декабря 2017 года



Школьники в Гане: повышение налогового потенциала страны способствует финансированию образования и здравоохранения (фото: Vacca Sintesi/SIPA/Newscom).

Налоговые поступления играют принципиально важную роль в формировании у стран бюджетного потенциала для повышения расходов на социальные услуги, такие как здравоохранение и образование, и государственных инвестиций. В условиях резкого повышения уровней государственного долга в странах Африки к югу от Сахары увеличение налоговых поступлений является наиболее благоприятным для роста способом стабилизации задолженности. В более общем плане накопление налогового потенциала страны находится в центре любой жизнеспособной стратегии развития для удовлетворения текущих потребностей в расширении образования и здравоохранения и устранения значительных [пробелов в инфраструктуре](#).

В то время как наши рекомендации всегда будут определяться условиями конкретных стран и конкретным контекстом, мы видим, что во многих странах Африки к югу от Сахары есть возможность повышать налоговые поступления приблизительно на один процент ВВП в год в течение следующих примерно пяти лет. Эта задача является масштабной, но опыт региона и других стран показывает, что она может быть решена устойчивым и благоприятным для коммерческой деятельности способом. Повышение внутреннего потенциала по сбору налогов и других поступлений является одной из целей, согласованных странами в рамках [Целей ООН в области устойчивого развития](#) (цель 17).

Структуры налогов в странах Африки к югу от Сахары

За последние несколько лет не связанные с природными ресурсами налоговые поступления в регионе в среднем увеличились, но они остаются низкими по международным стандартам и относительно значительных потребностей региона в расходах на развитие.

На подъеме

Хотя в среднем налоговые поступления в странах Африки к югу от Сахары увеличились, они остаются низкими по международным стандартам.
(В процентах ВВП)



Источник: расчеты персонала МВФ.



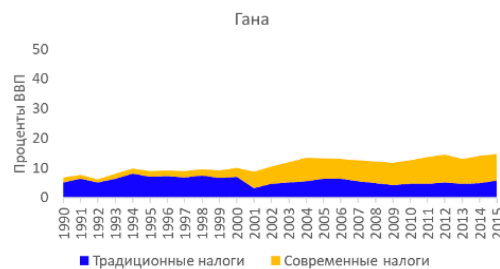
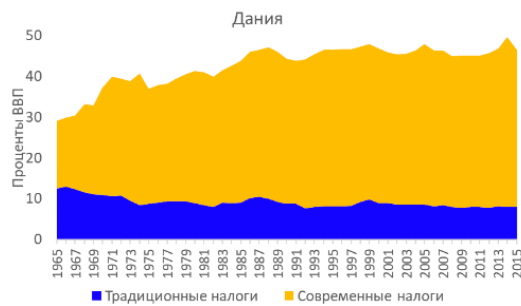
Структура налогов также имеет значение. В настоящее время, в отличие от стран с развитой экономикой, в регионе доля налогов на доходы физических лиц является относительно низкой, в то время как доля налогов на потребление выше. С течением времени и ростом доходов, а также с перемещением более значительной части экономической деятельности в официальный сектор страна может ожидать повышения роли налогов на доходы в собираемых государственных поступлениях.

Эта тенденция в течение длительного времени отмечалась в странах с развитой экономикой, где доля современных налогов, в том числе налогов на доходы и НДС, увеличивалась, в то время как доля традиционных налогов (включая налоги на наследство, акцизы, налоги с продаж и таможенные пошлины) уменьшалась.

Аналогичные тенденции наблюдаются и в странах Африки к югу от Сахары. Например, в Гане относительная значимость поступлений от традиционных налогов за последние 25 лет уменьшилась с примерно 75 процентов совокупных налоговых поступлений до менее 40 процентов. Принципиальное различие между этими двумя видами налогов заключается в том, что современные налоги опираются на информацию от третьих сторон, таких как работодатели, банки, инвестиционные и пенсионные фонды, тогда как традиционные налоги, которые основаны на собственной отчетности плательщиков, требуют меньше информации и проще в практическом применении.

Современная налоговая модель

В странах Африки к югу от Сахары, как и в странах с развитой экономикой, доля современных налогов увеличивалась, а доля традиционных налогов уменьшалась.
(В процентах ВВП)



Источники: расчеты персонала МВФ, ОЭСР.

Примечание. Современные налоги включают налог на доходы физических лиц (НДФЛ), налог на доходы предприятий (НДП) и налог на добавленную стоимость (НДС). Традиционные налоги (такие как налоги на наследство, акцизы, налоги с продаж, таможенные пошлины) рассчитаны как разность между совокупными налоговыми поступлениями и современными налогами. Дания и Гана выбраны в качестве стран, представляющих страны с развитой экономикой и страны Африки к югу от Сахары (АЮС), соответственно. Данные по Дании начинаются с 1965 года.

Будущее — это сейчас

Поскольку наращивание потенциала по сбору более значительных объемов средств за счет налогов на доходы физических лиц потребует времени, в течение следующих нескольких лет, вероятно, наибольшие возможности для получения дополнительных поступлений предоставляют НДС и акцизы. Например, недавние исследования МВФ указывают на наличие потенциала дополнительных поступлений от НДС в размере примерно 3 процентов ВВП в Кабо-Верде, Сенегале и Уганде и 1/2 процента ВВП — от акцизов во всех странах Африки к югу от Сахары. Реформы структурных характеристик бюджетных режимов для добывающих отраслей, таких как нефтегазовая, могут помочь странам добиться более справедливой доли поступлений для государства без вреда для инвестиций.

Налоговая политика оказывает влияние на распределение доходов как за счет расходов, так и за счет налогов. В тех странах, где налогово-бюджетная политика существенно сказывается на уменьшении [неравенства](#), наибольшее влияние оказывают расходы. Это особенно существенно при оценке НДС. В то время как сам НДС может иметь регрессивный характер, его общее влияние на неравенство может быть благоприятным, если поступления используются на финансирование социальных расходов и программ, нацеленных на людей с более низкими доходами.

Важно также принимать во внимание более новые источники поступлений, такие как налоги на имущество. В настоящий момент вклад со стороны налогов на имущество является очень низким, максимум 1/2 процента ВВП. Помимо его существенного потенциала по сбору поступлений, страны могут использовать налог на имущество в качестве инструмента перераспределения. Налоги на имущество являются справедливыми и эффективными, но действенность их механизма и фактического применения зависит от административного потенциала. В тех случаях, когда нет практической возможности использовать обычный налог на имущество, государством могут применяться упрощенные схемы, такие как зональные системы. Кроме того, использование новых технологий для схематических распределений и сбора налогов предоставляет множество возможностей для скачкообразного перехода к более совершенным налоговым системам.

Помимо необходимости изменения параметров текущих налогов и рассмотрения вопросов о введении новых, есть **несколько дополнительных факторов**, мешающих странам Африки к югу от Сахары реализовать свой налоговый потенциал.

- Имеются заметные недостатки в сфере разработки политики, нормативно-правовых основ и практической работы. Примеры включают чрезмерное применение налоговых освобождений и стимулов, а также размывание базы и перевод прибыли из региона.
- Недостаточно проработанные юридические формулировки ведут к произвольному толкованию действующих правил и увеличивают издержки, связанные с соблюдением установленных норм.
- Отсутствие ревизий, основанных на риске, слабость координации деятельности налоговых и таможенных служб, низкие показатели подачи налоговых деклараций, ограниченное использование современных технологий и неэффективность предоставляемых налогоплательщикам услуг указывают на значительные недостатки в работе налоговой службы.

Чтобы оказать помощь в устранении этих недостатков, МВФ, в том числе через свои [региональные центры технической помощи](#), работает со странами над составлением [среднесрочных стратегий в области государственных поступлений](#). Эта концепция была разработана и предложена [Платформой по сотрудничеству в области налогов](#), и она представляет собой схему высокого уровня, которую страны могут использовать для реформы налоговой системы с четырех-шестилетним горизонтом.

В рамках этого подхода налогообложение рассматривается как система, включающая налоговую политику, законодательство и налоговый аппарат. Среднесрочные стратегии в области государственных поступлений опираются на широкую социальную и политическую приверженность реформе налоговой системы. Эти стратегии, которые разрабатываются в тесном партнерстве со странами, устанавливают четкие количественные цели в отношении налоговых поступлений на среднесрочную перспективу. Некоторые страны, в том числе Уганда и Индонезия, уже начали разработку своих стратегий.

Повышение государственных поступлений часто является политически трудной задачей. Но текущее экономическое положение в странах Африки к югу от Сахары в сочетании со стойкими потребностями в сфере развития обуславливают жизненную необходимость действовать прямо сейчас.



Витор Гаспар — гражданин Португалии, директор Департамента по бюджетным вопросам МВФ. До работы в МВФ он занимал различные руководящие должности, связанные с вопросами политики, в Банке Португалии, в том числе в последний период — должность старшего советника. В 2011–2013 годах он был министром финансов и государственного управления Португалии. В 2007–2010 годах он возглавлял Бюро советников по вопросам европейской политики в Европейской комиссии, а в период с 1998 по 2004 год был генеральным директором по исследованиям в Европейском центральном банке. Г-н Гаспар имеет степень доктора наук и постдокторскую ученую степень по экономике Университета Нова в Лиссабоне; он также учился в Католическом университете Португалии.



Абебе Аэмро Селассие — директор Департамента стран Африки МВФ. До этого он был помощником директора этого департамента. В МВФ он возглавлял деятельность групп, работающих по Португалии и ЮАР, а также руководил работой над «Перспективами развития региональной экономики» по странам Африки к югу от Сахары. Он также работал по Таиланду, Турции и Польше и по целому спектру вопросов политики. В 2006–2009 он был постоянным представителем МВФ в Уганде. До работы в МВФ г-н Селассие был сотрудником в правительстве Эфиопии.