

Сокращение размеров неформального сектора

Раши Канбур и Майкл Кин

Это, возможно, прекрасный лозунг, но как практическая задача налоговой реформы он не представляет большой ценности

НЕФОРМАЛЬНАЯ экономика почти всегда стоит на первом или одном из первых мест в списке налоговых проблем в развивающихся странах. «Налогообложение неформальной экономики» стоит на первом месте в списке приоритетных задач Африканского банка развития в сфере налогов (Mubiru, 2010). В работе Auriol and Warlters (2005) упоминаются «значительные неформальные сектора, которые с трудом поддаются налогообложению» как серьезная проблема для этих стран. Эта тема повторяется и в случае некоторых стран с развитой экономикой. В документе МВФ (2013) говорится, что «низкая эффективность мобилизации доходов в Греции» является отчасти результатом «большого размера ... неформальной экономики».

Так что неудивительно, что *сокращение размеров неформального сектора* часто считается основной целью налоговой реформы. Однако точные определения неформального сектора,

например, сформулированные Международной организацией труда (2013), исходят из регулирования труда и предприятий, а не налоговых соображений. Так что подход на основе сокращения размеров неформального сектора может оказаться не столь полезным в формулировании налоговой политики.

Производится ли оплата

О том, что такое неформальность, редко говорится при обсуждении налогов, но при построении экономистами моделей признаком неформальности обычно считается невыполнение налогового обязательства в полном объеме, то есть неуплата. При этом неуплата налогов фирмой или физическим лицом может объясняться многими причинами. Они могут просто не достигать порогового значения (размера или дохода), при котором они юридически обязаны платить налоги, — в некоторых случаях благодаря сокращению своей



деятельности для того, чтобы оставаться ниже этого порога. Или они могут уклоняться от налогов, нечестно отказываясь их платить. Для разработки экономической политики причины неуплаты налогов фирмой или физическим лицом могут иметь не меньшее, если не большее значение, чем то, что они ничего не платят. Вопрос в том, как должны быть построены налоговые системы, когда их структура может повлиять не только на сумму уплачиваемых налогов, но и на различные способы избежать их оплаты.

Кроме того, важно понимать, что у физических лиц и фирм обычно бывает несколько различных обязательств, которые они могут выполнять или не выполнять, — не только по разным видам налогов (например, налог на добавленную стоимость, НДС, и подоходный налог с физических лиц), но и по различным аспектам их деятельности. Они, вероятно, имеют дело с различными видами, например, трудового законодательства, а также налоговыми правилами. Из этого вытекает набор задач экономической политики, которые почти полностью игнорировались. Каким образом меры, сказывающиеся на выполнении одного обязательства, влияют на выполнение других? Имеет ли смысл согласовывать критерии, определяющие эти различные обязательства, так чтобы соблюдались все обязательства или ни одно из них?

Чтобы понять, почему все это важно, и показать, как разные типы агентов могут совершенно по-разному реагировать на изменения в структуре налогов, возьмем один из ключевых элементов любой системы налогообложения: пороговое значение, при превышении которого по закону возникает налоговое обязательство. Большинство налогов (и вообще правила в целом) включают такую «точку отсечения», поскольку их распространение на самых мелких налогоплательщиков обходится слишком дорого и государству, и налогоплательщикам.

Представьте себе, например, простую ситуацию, в которой единственным налогом или нормативом был бы НДС (который взимается с добавленной стоимости на каждой стадии производственного процесса и является с точки зрения конечного покупателя налогом с продаж). Почти во всех странах существует некоторый пороговый уровень продаж, сверх которого фирма платит фиксированную ставку налога со всех своих продаж. Кроме того, она несет некоторые затраты по уплате налогов, не связанных с оборотом. (Из этого вытекает важное заключение: ни одна фирма не будет декларировать сумму чуть выше порогового значения, потому что сокращение производства до уровня чуть ниже порогового значения принесет ей большую экономию в виде фиксированных затрат, чем потери на продажах. Согласно некоторым имеющимся данным, такие последствия важны на практике — Onji, 2009). Предположим, также, что фирмы могут реализовать продукцию на разные максимальные суммы, хотя могут предпочесть продажи на меньшую сумму. Они также могут предпочесть платить меньшую сумму, чем причитающуюся с их истинного оборота, но при этом предоставление ложных сведений связано с некоторыми издержками, такими как штрафы, в случае если они будут пойманы с поличным. В такой ситуации приемлемо разделение фирм на пять категорий: от самых мелких до крупнейших по обороту до уплаты налогов (Kanbur and Keen, 2014):

- **Самые мелкие фирмы**, такие как микропредприятия, максимальные продажи которых ниже порога налогообложения: они честно заполняют свои декларации и не платят никаких налогов.

- **Фирмы**, регулирующие объем продаж и относящиеся к несколько более крупным фирмам с максимальными продажами, которые были бы выше порогового значения, предпочитают, на законных основаниях, оставаться чуть ниже порогового значения для налогообложения, чтобы избежать налоговых затрат и издержек, связанных с соблюдением налогового законодательства.

- **Призраки**, или фирмы, фактический объем продаж которых превышает пороговый уровень для налогообложения, предпочитают представлять ложную декларацию с продажами ниже порогового уровня для налогообложения или не представлять декларацию.

- **Мошенники**, объем производства которых превышает пороговый уровень, декларируют некоторые, но не все свои продажи.

- **Крупные фирмы**, которые правдиво заполняют декларации и платят полную сумму налога.

Эта классификация, конечно же, чрезмерно упрощает ситуацию, но она не совсем оторвана от реальности. Она точно отражает сегментацию налогоплательщиков по размерам и риску несоблюдения норм, что становится все более распространенным в налоговых органах. Важно понимать, что эта сегментация вытекает из структуры налоговой системы и будет на нее реагировать.

Налоговая политика и неформальность

Если неформальность означает неуплату налогов (или части налогового обязательства), все налогоплательщики кроме крупных «правдивых» фирм относятся к неформальному сектору. Но эти неформальные фирмы относятся к самым разным видам, так что объединение их в одну категорию может привести к весьма неправильным выводам для экономической политики.

Чтобы убедиться в этом, подумайте о последствиях незначительного повышения порогового уровня для НДС. Оно никак не повлияет на решения крупных фирм, поскольку пороговый уровень настолько ниже объема их продаж, что им не стоит снижать его до уровня ниже порогового. Так что число крупных фирм не изменится. И поэтому неизменным останется также общее число фирм в других категориях. Другими словами, не изменится число неформальных фирм.

Но при этом изменится структура неформального сектора. Более привлекательным становится сокращение объема производства законным путем в достаточной степени, чтобы избежать налога, поскольку для этого потребуются понести меньшие потери объема производства. В результате некоторые «призраки» перейдут в категорию «фирм, регулирующих свои продажи». А объем производства возрастет, потому что фирмы, оставшиеся чуть ниже порогового уровня, теперь могут несколько увеличить объем производства. Но повышение порогового уровня для НДС не влияет на «мошенников», поскольку коррективировка не является для них актуальной альтернативой. А поскольку только мошенники и крупные фирмы платят какие-либо налоги, налоговые доходы не изменятся.

Таким образом, повышение порога НДС — налоговая реформа, не влияющая на число неформальных фирм или налоговые доходы, но при этом все же желательная, поскольку ведет к росту объема производства фирм, полностью соблюдающих налоговые нормы. Это значительно более ценное заключение, чем можно было бы подумать на основании простого лозунга о «сокращении неформального сектора».

Из этого следует, что обоснованной политикой было бы повышение порогового уровня до тех пор, пока не исчезнут все «призраки» (Kanbur and Keen, 2014). Применение этого метода затем приводит к выводу, согласно которому возможности избегать или уклоняться от налогов повышают их пороговый уровень по сравнению с оптимальным. Этот вывод вновь противоречит традиционному лозунгу об установлении налоговых ставок на как можно более низком уровне в целях расширения налоговой базы. Определение более низкого порога для расширения круга охваченных налоговой системой неформальных фирм может оказаться неправильной политикой.

Остается почти без внимания важный аспект реальности, который заключается в том, что фирмы почти всегда имеют дело с несколькими различными явными или неявными

налоговыми режимами. Например, в Индии требования к регистрации и пособиям для работников в Законе о фабриках вступают в силу для предприятий обрабатывающей промышленности при указанных пороговых уровнях числа занятых, в то время как центральный акциз выплачивается при превышении указанного уровня продаж. В таких более сложных ситуациях можно расширить простую схему, использованную при анализе повышения порогового значения НДС.

Рассмотрим ситуацию, в которой фирма имеет два отдельных обязательства, которые могут иметь различные пороговые уровни, например, по НДС и налогу на прибыль. Возможны два варианта. При очень близких пороговых уровнях следует ожидать, что любая фирма, регулирующая свой объем производства или продаж, чтобы не превысить один такой уровень, будет избегать и другого (потому что никогда не имеет смысла, с учетом фиксированных затрат, оставаться на уровне лишь немного выше порогового). Если же, с другой стороны, пороговые уровни далеки друг от друга, возможно, что некоторые фирмы будут регулировать свой объем производства или продаж, чтобы не превысить только более высокий пороговый уровень.

Нет единого определения неформальности

Традиционное определение неформальности, как неуплаты налогов, вполне пригодно в первом случае, поскольку фирмы будут выполнять либо оба обязательства, либо ни одно из них. Но при большой разнице между пороговыми значениями ситуация сложнее: некоторые фирмы, возможно, будут платить оба налога, некоторые будут платить один, но регулировать свои показатели, чтобы не платить второй налог, а некоторые будут регулировать свои показатели, чтобы не платить первый налог, оставаясь ниже порогового уровня для уплаты второго. Практически невозможно сказать, что будет представлять собой неформальность при таких различных обстоятельствах. Оценки еще более усложняются при наличии более чем двух налоговых или иных обязательств. Другими словами, невозможно дать какое-либо единое определение неформальности. Это означает, что неформальность не может лежать в основе налоговой политики, которая вместо этого должна рассматриваться непосредственно в связи с целями общества и реакцией фирм на налоговые инструменты.

С этим связан другой вопрос мер политики, на который почти никто не обращает внимания: насколько при разработке систем с несколькими обязательствами директивным органам следует стремиться к единому пороговому уровню или резко различающимся друг от друга уровням. Многие ответили бы, как мы подозреваем, что единый пороговый уровень для нескольких обязательств «облегчает жизнь» для фирмы. Возможно, что это так, но это еще не все. Другие соображения подсказывают директивным органам выбор прямо противоположного направления.

Предположим, например, что требование, напоминающее требования о регистрации в Законе о фабриках в Индии, должно начинать действовать на том же уровне продаж, что и НДС. Тогда некоторые фирмы будут вносить корректировки, чтобы не выполнять оба эти обязательства. При повышении порога в Законе о фабриках оставшиеся ниже этого порогового уровня могли бы нанять больше работников и увеличить объем своих продаж. И в конечном итоге пришли бы к точке, в которой предпочтут увеличить продажи в достаточной степени, чтобы превысить пороговый уровень для НДС, при этом оставаясь ниже порогового уровня

в Законе о фабриках. Повышение порогового уровня для одного обязательства побуждает фирмы принять на себя другое обязательство. Пока доходы от выполнения этого второго обязательства остаются со знаком плюс, можно показать, что в целом благосостояние, таким образом, повышается.

Использование термина «неформальный сектор» в связи с налоговыми вопросами в ближайшее время не прекратится. Важно при этом понимать опасность его неточности, когда он упоминается в контексте налоговой политики. Цель налоговой политики (помимо вопросов справедливости) должна заключаться в повышении общественного благосостояния с учетом стандартных норм эффективности и справедливости. Лозунги о сокращении размеров неформального сектора мало помогают, даже при наличии какой-то промежуточной цели — на деле они не способствуют ясному мышлению, а скорее отвлекли от него. ■

Рави Канбур — профессор международных отношений им. Т.Н. Ли Корнельского университета, а Майкл Кин — заместитель директора Департамента по бюджетным вопросам МВФ.

Литература:

Auriol, Emmanuelle, and Michael Warlters, 2005, "Taxation Base in Developing Countries," *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 4, pp. 625–46.

International Labour Organization (ILO), 2013, *Measuring Informality: A Statistical Manual on the Informal Sector and Informal Employment* (Geneva).

International Monetary Fund (IMF), 2013, "Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement," *IMF Country Report 13/156* (Washington).

Kanbur, Ravi, and Michael Keen, 2014, "Thresholds, Informality and Partitions of Compliance," *International Tax and Public Finance*, Vol. 21, No. 4, pp. 536–59.

Mubiru, Alex, 2010, "Committee of Ten Policy Brief—Domestic Resource Mobilization across Africa: Trends, Challenges and Policy Options" (Tunis: African Development Bank).

Onji, Kazuki, 2009, "The Response of Firms to Eligibility Thresholds: Evidence from the Japanese Value-Added Tax," *Journal of Public Economics*, Vol. 93, Nos. 5–6, pp. 766–75.



Мрачная наука?

МВФ

Слушайте наши подкасты-интервью с ведущими экономическими экспертами и решайте сами:

www.imf.org/podcasts