

Привлечение доходов

Укрепление баз внутренних доходов является залогом успеха в создании бюджетного пространства для нужд развития Африки

Санджив Гупта и Шамсуддин Тарек

ΦИНАНСОВЫЕ потоки в страны Африки к югу от Сахары резко возросли после 1980 года. В период между 1980 и 2006 годом чистая помощь (включая облегчение бремени задолженности) увеличилась в пять раз, денежные переводы — в девять раз, и прямые иностранные инвестиции — в пятьдесят раз (см. рис. 1). Возросший приток ресурсов в регион и связанные с этим высокие темпы экономического роста позволили этим странам постепенно повысить государственные расходы, в том числе расходы на социальные сектора. В результате расходы на образование и здравоохранение в странах региона, импортирующих нефть, возросли как по отношению к ВВП, так и к совокупным расходам (см. рис. 1).

При всей желательности этого увеличения расходов его недостаточно для удовлетворения огромных потребностей населения региона на устойчивой основе. По этой причине необходимо, чтобы доноры выполняли свои обязательства по увеличению объема помощи, представляемой этим странам. Но и страны-получатели помощи в регионе могли бы более активно привлекать ресурсы из внутренних источников и обеспечивать эффективное использование как новых, так и имеющихся ресурсов.

В настоящей статье мы предлагаем расширить налоговую базу в этих странах, охватив виды деятельности, не облагаемые в должной мере налогами в силу слабости экономической политики или администрации. Такой шаг наряду с укреплением фискальных институтов ускорил бы прогресс африканских стран в достижении Целей в области развития, поставленных в Декларации тысячелетия (ЦРТ), и предоставил бы им множество других преимуществ. Это не означает, что налоговые ставки следует повысить. На самом деле, высокие налоговые ставки в некоторых странах региона, особенно налогов на движимые факторы производства (такие как квалифицированная рабочая сила и капитал), возможно, препятствуют экономическому росту. Эффективное расширение базы доходов могло бы позволить этим странам снизить налоговые ставки, привлекая при этом дополнительные доходы для финансирования неотложных нужд развития.

Аргументы в пользу внутренних ресурсов

Среднее соотношение налогов к ВВП в странах Африки в югу от Сахары повысилось с менее 15 процентов ВВП в 1980 году до более 18 процентов в 2005 году. Но рост налоговых доходов в регионе почти полностью приходится на налоги на природные ресурсы, такие как доходы от раздела продукции, роялти и налога на доходы корпораций, относящихся к нефтяным и горнодобывающим компаниям. Доходы, не связанные с природными ресурсами, возросли за 25 лет менее чем на 1 процент ВВП. Даже в странах, богатых ресурсами, наблюдалась фактическая стагнация доходов (Keen и Mansour, 2008).

Кроме того, во многих странах Африки — импортерах нефти с низким уровнем доходов — привлечение внутренних доходов отставало от роста государственных расходов. В результате растущая доля текущих расходов финансируется за счет помощи. Например, с 1997–1999 по 2004–2006 годы доля текущих расходов, финансируемых за счет помощи, возрос-

ла с 16 процентов до 36 процентов в Гане, с 22 процентов до 40 процентов — в Танзании, и с 60 процентов до 70 процентов — в Уганде (рис. 2).

Можно сказать, что финансирование странами с низким уровнем доходов растущей доли их периодических расходов за счет помощи вполне уместно. В конце концов у этих стран есть неотложные потребности на данном этапе их развития, и растущие расходы на инфраструктуру и развитие человека с течением времени будут только способствовать росту. Несмотря на некоторые достоинства этого аргумента директивные органы этих стран все же должны принимать во внимание ряд других соображений.

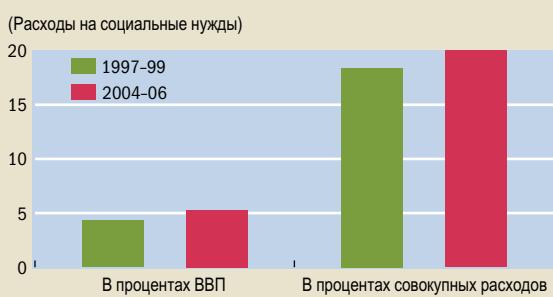
Во-первых, *проекты, финансируемые за счет помощи, ведут к дополнительным расходам, таким как операционные расходы и расходы на текущее обслуживание, которые придется покрывать, хотя бы частично, за счет внутренних ресурсов*. Страна должна привлекать доходы в достаточном объеме для финансирования этих расходов, без этого снизится производительность проектов, финансируемых за счет помощи, и пострадают активы.

Во-вторых, *активизация привлечения доходов способствует стабильности экономики, особенно в странах, зависящих от внешних финансовых потоков*. Растущие внутренние доходы не только создают дополнительное бюджетное пространство, на которое опираются приоритетные расходы, но и позволяют стране поддерживать расходы на уровне, соответствующем приоритетам ее экономической политики после постепенного прекращения помощи. Гана, Малави, Руанда, Танзания и Уганда успешно создали бюджетное пространство путем увеличения объема привлеченных внутренних доходов в 2000–2006 годы, доказав, что это возможно. Кроме того, по мере развития стран Африки к югу от Сахары с низким уровнем доходов и их перехода в категорию стран с формирую-

Рисунок 1

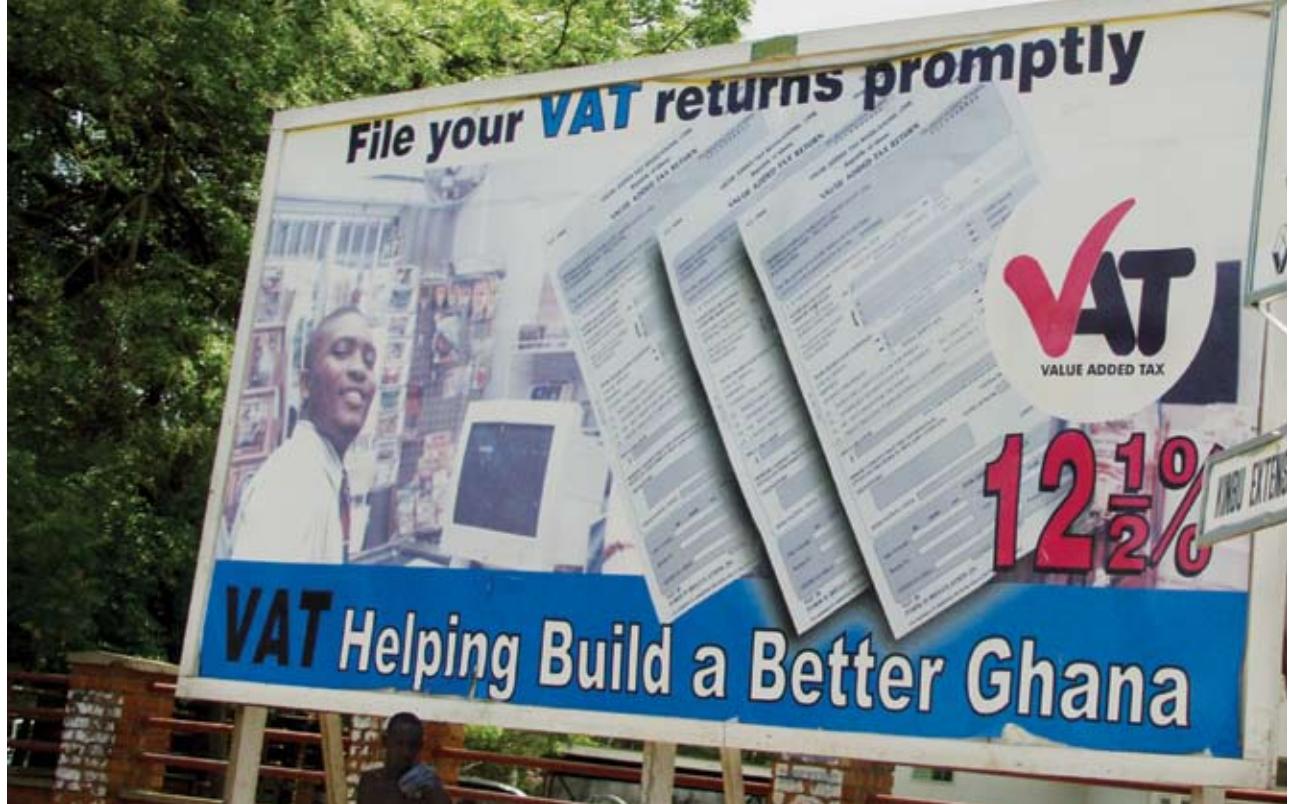
Рост расходов на социальные нужды

При возросшем притоке ресурсов в Африку правительства смогли повысить расходы на образование и здравоохранение.



Источник: расчеты сотрудников МВФ.

Примечание. Данные относятся к простым средним расходов на образование и здравоохранение на уровне центрального правительства в 25 странах-импортерах нефти с низким уровнем доходов.



Рекламный щит в Аккре (Гана). Налог на добавленную стоимость введен фактически во всех странах Африки к югу от Сахары.

ющимся рынком, они должны будут соответствующим образом укрепить сбор доходов (см. рис. 3).

Рост внутренних доходов может также помочь странам смягчить отрицательное влияние изменчивости и неопределенности потоков помощи, которая усложняет управление бюджетом. Потоки помощи менее устойчивы, чем внутренние доходы, и намного уступают в этом отношении денежным переводам, и эта изменчивость с течением времени возрастает. В работе Büller и Hamann (2007), например, выяснилось, что даже в странах, воспользовавшихся Инициативой МВФ в отношении долга бедных стран с высоким уровнем задолженности (ХИПК), относительная неустойчивость размера помощи по отношению к доходам (когда переменные выражаются как доля ВВП) возросла до 62 в 2000–2003 годы по сравнению со всеми 25 в период 1997–1998 годов.

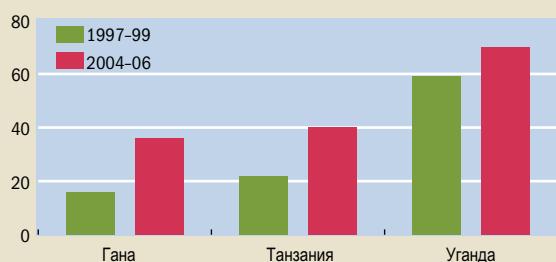
В-третьих, *расширение базы внутренних доходов может также помочь Африке решить задачи, поставленные глобализацией*. Эти страны испытывают прессинг, направленный на дальнейшую либерализацию их торговых режимов, поскольку средняя ставка их тарифа превышает среднюю ставку в других регионах. Кроме того, ожидается снижение ставки тарифов в странах Африки к югу от Сахары с формированием зон свободной торговли и таможенных союзов в регионе, а также с другими региональными торговыми блоками, включая Европейский союз. В настоящее время в регионе приблизительно треть налоговых доходов, не связанных с ресурсами, поступает от налогов на торговлю — приблизительно 4 процента ВВП, — указывая на значительную будущую потерю доходов от дальнейшей либерализации торговли. Укрепление базы внутренних доходов может помочь компенсировать хотя бы в некоторой степени потери от налогов на внешнюю торговлю.

Африканские страны также сталкиваются с растущей налоговой конкуренцией в сфере налога на доходы корпораций по мере усиления конкуренции между странами в привлечении иностранных инвестиций. Несмотря на заметное снижение в регионе ставок налога на доходы корпораций в 1990-е годы, поступления от налога на доходы корпораций по отношению к ВВП остались в целом без изменения, указывая на то, что влияние снижения ставок на доходы смягчается дру-

Рисунок 2

Тревожная тенденция

Во многих странах растущая доля текущих расходов в настоящее время финансируется за счет помощи. (Доля текущих расходов, финансируемых за счет помощи, в процентах)

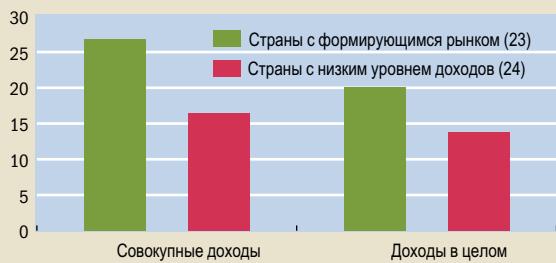


Источник: расчеты сотрудников МВФ.

Рисунок 3

Пора догонять

Уровни сбора налога стран с формирующимся рынком намного выше уровней стран с низким уровнем доходов. (Налоговые доходы, в процентах ВВП)



Источник: расчеты сотрудников МВФ.

Примечание. Простые средние за период 2004–2006 годов, размер выборки в скобках. Налоговые доходы стран с низким уровнем доходов относятся к средним за 2004–2005 годы.

гими факторами (Keen и Mansour, 2008). Тем не менее, мировой тренд указывает на снижение установленных законом ставок налога на доходы корпораций, и его ставки в странах Африки к югу от Сахары все еще относительно высоки. Это значит, что эти страны по-прежнему подвергаются наложению, требующему дальнейшего снижения ставок налога на доходы корпораций, что, в свою очередь, указывает на необходимость в расширении налоговой базы для минимизации влияния на налоговые доходы.

В-четвертых, *опора в большей степени на внутренние доходы уменьшает риск голландского синдрома*, который наступает при укреплении обменного курса в результате притока капитала, ослабляя конкурентоспособность экспорта страны. Основную задачу перед управлением возросшим притоком капитала извне ставит его потенциальное воздействие на реальный обменный курс, экспорт и конкурентоспособность (Gupta, Powell и Yang, 2006). Рост внутренних доходов означает, что уменьшается риск голландского синдрома.

В-пятых, *налогообложение усиливает стимулы к участию общественности в политическом процессе и создает прессинг, направленный на повышение степени подотчетности, совершенствование управления и повышение эффективности государственных расходов*. Оно способствует осведомленности для ограничения стремления к получению ренты (то есть лоббирования в целях получения налоговых льгот или защиты от иностранной конкуренции) в государственной политике группами особых интересов. Налогообложение также создает стимулы для правительства к модернизации своих институтов для сбора и администрирования налогов и расширения круга предоставляемых государственных услуг (Moore 2007).

В-шестых, *привлечение внутренних доходов может способствовать укреплению фискальных институтов*. Стабильные и предсказуемые доходы облегчают среднесрочное бюджетное планирование, которое способствует обеспечению распределения ресурсов приоритетным секторам и эффективному преобразованию этого распределения в конкретные результаты. В действительности существует сильная положительная корреляция между эффективностью расходов на социальные нужды и качеством фискальных институтов (Gupta и соавторы, 2008).

Потенциал привлечения доходов

Каков же потенциал укрепления баз внутренних доходов в странах Африки к югу от Сахары? Показатели сбора налогов

среди экспортёров нефти в регионе неодинаковы; во многих странах коэффициенты доходов к ВВП относительно высоки. Этим странам необходимо повысить эффективность их налоговых систем, с тем чтобы стимулировать инвестиции в сектора, не связанные с ресурсами, которые помогут им диверсифицировать их налоговую базу. Странам, имеющим более низкие коэффициенты доходов к ВВП, следует постараться увеличить внутренние налоговые доходы в среднесрочной перспективе.

В странах Африки с низким уровнем доходов внутренние доходы остаются на низком уровне, составляющем приблизительно 16,5 процента ВВП. Налоговые доходы в среднем составляют приблизительно 14 процентов ВВП. Соотношение налогов к ВВП на уровне не менее 15 процентов считается разумным целевым показателем для большинства стран с низким уровнем доходов (Keen и Simone, 2004). Во многих африканских странах с низким уровнем доходов, не богатых ресурсами, соотношение налогов к ВВП значительно ниже 15 процентов ВВП (см. рис. 4).

Несколько исследований показало, что у развивающихся стран есть потенциал для увеличения объема привлекаемых внутренних доходов. По оценке Проекта тысячелетия Организации Объединенных Наций (2005 год), эти страны могли бы увеличить свои внутренние доходы приблизительно на 4 процента ВВП в ближайшие 10 лет. К аналогичным выводам пришла и Комиссия по макроэкономике для здравоохранения (Всемирная организация здравоохранения, 2002 год), согласно которой большинство стран могло бы привлечь дополнительно 1–2 процента ВВП для финансирования дополнительный расходов на здравоохранение.

Что для этого потребуется

Прямое налогообложение в форме налога на доходы корпораций или личного подоходного налога существует во всех странах, но его потенциал пока не полностью используется. Многие крупные налогоплательщики извлекают выгоду из растущих цен на биржевые товары, но не платят налоги, соразмерные их доходам. «Тонкая настройка» политики и администрирования налогообложения доходов этих налогоплательщиков позволила бы ряду стран привлечь дополнительные доходы. При этом значительная доля сельского хозяйства и неформального сектора в экономике многих стран является важным ограничивающим фактором привлечения дополнительных доходов в рамках прямого налогообложения.

Налог на добавленную стоимость (НДС) введен фактически во всех странах Африки к югу от Сахары. Для максимизации доходов от НДС страны должны обеспечить максимально возможное расширение налоговой базы и простоту структуры ставок. Акцизные налоги взимаются с такой продукции, как алкоголь, табак, нефтепродукты, автомобили и запасные части, но поступления от них в некоторых странах снизились из-за роста цен. В 2007–2008 годы многие африканские страны снизили налоги (как импортные пошлины, так и налоги на потребление) на топливо и продовольствие в качестве реакции на рост международных цен этих биржевых товаров. Это помогло смягчить воздействие растущих цен, особенно на неимущих. Но со временем этим странам придется компенсировать часть последовавшей потери доходов путем рационализации внутреннего налогообложения.

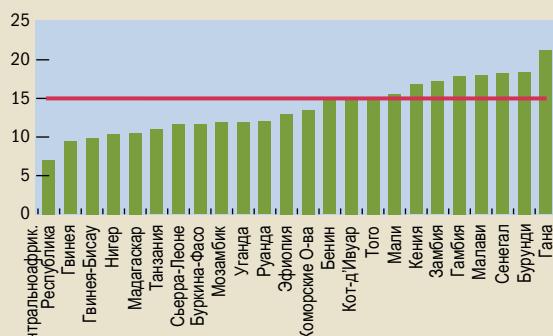
Рационализация налоговых стимулов может также привести значительные доходы (не отрицая роли таких стимулов в улучшении инвестиционного климата). Налоговые стимулы в странах Африки к югу от Сахары в настоящее время используются чаще, чем в 1980-е годы; более двух третей стран региона предоставляет налоговые каникулы для привлечения инвестиций. Также резко возросло число стран, использующих свободные зоны, предлагающие налоговые каникулы. Кроме того, страны с низким уровнем доходов в регионе

Рисунок 4

Планка поднята выше

Во многих странах-импортерах нефти в Африке удивительно низкое соотношение налогов к ВВП, но желательно чтобы оно составляло не менее 15 процентов.

(Налоговые доходы, в процентах ВВП)



Источник: расчеты сотрудников МВФ.

Примечание. Данные относятся к простым средним по каждой стране за 2004–2005 годы.

пользуются такими стимулами в большей степени, чем страны со средним уровнем доходов, тем не менее прямые иностранные инвестиции в странах Африки к югу от Сахары, помимо сектора природных ресурсов, за последние два десятилетия лишь незначительно возросли.

Такие стимулы не только сужают налоговую базу, но и усложняют администрирование налогов и являются важной причиной потери доходов и «течки» из налогооблагаемой экономики. Поскольку инвестиционные решения зависят от ряда факторов, которые зачастую важнее налоговых стимулов, этим странам следует улучшить деловой климат, удерживая налоговые соображения на как можно более нейтральном уровне для инвесторов.

Странам следует также предпринять шаги, направленные на укрепление администрирования налогов, поскольку слабый административный потенциал и плохое управление налагаются существенные ограничения на привлечение доходов во многих странах. В центре экономической политики должно стоять укрепление технического потенциала и организации налоговых органов путем компьютеризации и совершенствования методов работы. Более строгие механизмы обеспечения соблюдения налогового законодательства, а также совершенствование налоговых аудитов и инспекций также могут внести вклад в улучшение соблюдения налоговых норм налогоплательщиками. Танзания и Уганда, например, удалось улучшить показатели внутренних доходов путем укрепления администрирования налогов.

Эффективное использование ресурсов

Для выполнения ЦРТ потребуется не только увеличить расходы, но и повысить их эффективность. По этой причине совершенствование бюджетных систем африканских стран имеет решающее значение. Слабые места в этих системах могут ослабить бюджетное планирование, исполнение бюджета и представление отчетности и привести к растрате дефицитных государственных ресурсов. Обследования, отслеживающие расходы, указали на значительную утечку государственных средств в некоторых странах, показав, например, что в 1991–1995 годы менее 15 процентов бюджетных ассигнований на образование в бюджете центрального правительства помимо заработной платы фактически дошло до школ в Уганде. Другие подобные обследования указывают на утечку приблизительно 60 процентов расходов на образование в Замбии в 2002 и Танзании в 1999 году. Страны отреагировали принятием решительных мер по устранению этих слабостей. К 2001 году утечка средств, ассигнованных на образование, в Уганде сократилась до всего 18 процентов. Тем не менее, системы управления государственными финансами остаются слабыми во многих странах с низким уровнем доходов.

Страны могут предпринять ряд шагов по укреплению своих систем управления государственными финансами, таких как *внедрение надлежащей и последовательной основы бухгалтерского учета* для отслеживания расходов, обеспечения подчетности и выполнения фидuciарных требований; *регулярное и своевременное представление бюджетной отчетности*; и *создание надежной системы внутреннего контроля* для обеспечения расходования государственных средств в соответствии с утвержденным бюджетом и сложившейся нормативной основой.

Многим странам также следует срочно *разработать действенные процедуры аудита*. Кроме того, бюджетное планирование во многих странах не направлено на среднесрочную перспективу: в немногих странах Африки к югу от Сахары полностью разработаны среднесрочные основы. И даже в странах, имеющих такие основы, зачастую не достигнута их прочная интеграция с бюджетом и они редко используются в аналитических целях. Эти проблемы отражают и сложность разработки этих основ, и отсутствие соответствующего потенци-

ала, особенно в отраслевых министерствах. Странам следует постараться *постепенно разработать среднесрочные основы в соответствии с совершенствованием местного потенциала*.

Максимизация выгод

Уровни внутренних доходов в большинстве стран Африки к югу от Сахары невысоки по международным стандартам. Странам следует активизировать работу по повышению коэффициентов налогов к ВВП до хотя бы 15 процентов. При этом ввиду нынешнего уровня налоговых ставок и усиливающейся налоговой конкуренции дальнейшее повышение налоговых ставок — особенно на движимые факторы производства — как несущественно, так и нежелательно. Вместо этого можно более эффективно привлекать внутренние доходы путем расширения налоговой базы, в том числе путем включения неформального сектора в налоговую сеть; этот метод также дает преимущество, поскольку усиливает восприятие справедливости налоговой системы, которое является важнейшим соображением во многих странах. Эти реформы должны дополняться мерами по укреплению налоговой администрации.

Необходимо также эффективно управлять ресурсами, с тем чтобы народы стран Африки к югу от Сахары получали максимальную пользу от этих ресурсов. В этих целях эти страны должны продолжить укрепление институтов, в частности систем управления государственными финансами, которые ограничивают расточительность и случаи присвоения средств, способствуя повышению степени прозрачности и качества управления. Странам также следует разработать планы реформ с надлежащей последовательностью для укрепления этих систем с учетом местного потенциала проведения реформ. ■

Санджив Гупта работает в Департаменте по бюджетным вопросам МВФ старшим советником, а Шамсуддин Тарек — заместителем начальника отдела.

Литература:

- Bulir, Alès, and A. Javier Hamann, 2007, “Volatility of Development Aid: An Update,” IMF Staff Papers, Vol. 54, No. 4, pp. 727–34.
- Gupta, Sanjeev, Robert Powell, and Yongzheng Yang, 2006, Macroeconomic Challenges of Scaling Up Aid to Africa: A Checklist for Practitioners (Washington: International Monetary Fund).
- Gupta, Sanjeev, Gerd Schwartz, Shamsuddin Tareq, Richard Allen, Isabell Adenauer, Kevin Fletcher, and Duncan Last, 2008, Fiscal Management of Scaled-Up Aid (Washington: International Monetary Fund).
- Keen, Michael, and Mario Mansour, 2008, “Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Key Challenges from Globalization,” paper presented at the conference, “Globalization and Revenue Mobilization,” Abuja, Nigeria, February.
- Keen, Michael, and Alejandro Simone, 2004, “Tax Policy in Developing Countries: Some Lessons for the 1990s and Some Challenges Ahead,” in Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy, ed. by Sanjeev Gupta, Gabriela Inchauste, and Benedict Clements (Washington: International Monetary Fund).
- Moore, Mick, 2007, “How Does Taxation Affect the Quality of Governance?” Institute of Development Studies Working Paper 280 (Brighton, United Kingdom: Institute of Development Studies).
- United Nations Millennium Project, 2005, Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals (New York: United Nations).
- World Health Organization, 2002, Mobilization of Domestic Resources For Health, Report of Working Group 3 of the Commission on Macroeconomics and Health (Geneva: World Health Organization).