

Налоговая политика для развивающихся стран

Вито Танзи
Хауэлл Зи



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД
ВАШИНГТОН, ОКРУГ КОЛУМБИЯ

©2001 Международный Валютный Фонд

Редактор серии
Джереми Клифт
Управление внешних связей МВФ

Оформление и дизайн обложки
Массуд Этемади, Хулио Р. Прего
при участии секции графических работ МВФ

Опубликовано в марте 2001 года

Издание на русском языке:
Служба переводов МВФ
Перевод: Кошелев С. В.

Корректура и техническая редакция: Менса А. Р.
Компьютерная верстка: Гершон Т. Е.

ISBN 1-58906-025-3
ISSN 1020-8402

Издания МВФ можно заказать по адресу:

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, U.S.A.
Тел.: (202) 623-7430 Факс: (202) 623-7201
Электронная почта: publications@imf.org
Интернет: <http://www.imf.org>

Предисловие

Серия «Вопросы экономики» призвана ознакомить широкие круги читателей-неспециалистов с результатами некоторых исследований по актуальным вопросам экономики, проводимых сотрудниками Международного Валютного Фонда. Основой для этой серии служат главным образом рабочие документы МВФ — технические документы, подготовленные сотрудниками МВФ и приглашенными учеными, — а также исследовательские работы по вопросам экономической политики.

Настоящая брошюра из серии «Вопросы экономики» основана на материалах рабочего документа МВФ 00/35 “Tax Policy for Emerging Markets” («Налоговая политика для формирующихся рынков»), написанного Вито Танзи и Хауэллом Зи. В настоящем сокращенном варианте приводятся выдержки из исследования, изложенного в полном тексте документа, который можно приобрести в Секции публикаций МВФ (по цене 10 долл. США за экземпляр) или найти на сайте www.imf.org. Текст настоящей брошюры подготовлен Дэйвидом Дрисколлом.

Налоговая политика для развивающихся стран

Зачем нужны налоги? Простой ответ заключается в том, что за немением лучшего налогообложения служит единственным практическим средством получения доходов для финансирования государственных расходов на требующиеся большинству из нас товары и услуги. Однако создание эффективной и справедливой налоговой системы является отнюдь не простой задачей, особенно для стремящихся к большей интеграции в международную экономику развивающихся стран. Идеальная налоговая система в этих странах должна обеспечить необходимые доходы, избегая чрезмерного государственного заимствования, причем это должно осуществляться без снижения экономической деятельности и без слишком значительного отклонения от налоговых систем в других странах.

Когда развивающиеся страны пытаются установить эффективные налоговые системы, они сталкиваются со сложными проблемами. Во-первых, большинство работников в этих странах, как правило, заняты в сельском хозяйстве или в неорганизованном секторе небольших предприятий. Поскольку они редко получают регулярную, фиксированную заработную плату, их заработки колеблются, при этом многие из работников получают оплату наличными без отражения этого в бухгалтерском учете. Поэтому база для подоходного налога с трудом поддается расчету. Кроме того, работники в этих странах обычно не тратят свой заработок в больших магазинах, ведущих точный учет продаж и запасов товаров. В результате такие современные средства получения доходов, как подоходные налоги и потребительские налоги, играют меньшую роль в экономике этих стран, в то время как возможность достижения государством высоких уровней налогов фактически исключена.

Во-вторых, эффективную налоговую администрацию трудно создать без хорошо образованных и подготовленных кадров, когда не хватает денег на хорошую оплату труда сотрудников налоговых органов и на компьютеризацию их деятельности (или даже на обеспечение эффективной телефонной и почтовой связи), и когда налогоплательщики ограничены в возможности вести учет своих доходов. В связи с этим правительства зачастую выбирают путь наименьшего сопротивления, создавая налоговые системы, позволяющие им пользоваться любыми имеющимися вариантами, вместо того чтобы создать рациональные, современные и эффективные налоговые системы.

В-третьих, из-за неорганизованной структуры экономики во многих развивающихся странах и по причине финансовых ограничений статистические и налоговые органы испытывают трудности в получении достоверных статистических данных. Отсутствие таких данных не позволяет директивным органам оценить потенциальные результаты значительных изменений налоговой системы. Как следствие, предпочтение зачастую отдается мелким изменениям, нежели крупным структурным переменам, даже когда последние явно предпочтительнее. Это закрепляет неэффективные налоговые структуры.

В-четвертых, в развивающихся странах доходы имеют тенденцию к неравномерному распределению. Для получения высоких налоговых поступлений в таких условиях в идеале требуется, чтобы богатые облагались более значительными налогами, чем бедные. Однако экономическое и политическое влияние состоятельных налогоплательщиков часто позволяет им предотвратить проведение налогово-бюджетных реформ, которые увеличили бы для них бремя налогов. Это частично объясняет, почему многие развивающиеся страны не в полной мере используют личные подоходные и имущественные налоги, а также по какой причине их налоговые системы редко достигают удовлетворительной прогрессивности (то есть, когда богатые платят пропорционально больше налогов).

Наконец, в развивающихся странах налоговая политика часто является искусством возможного, а не стремлением к оптимальному. Поэтому неудивительно, что литература по экономической теории, особенно по оптимальному налогообложению, оказывает сравнительно слабое воздействие на структуру налоговых систем в этих странах. В этой связи при обсуждении вопросов налоговой политики, стоящих в настоящее время перед многими развивающимися странами, авторы настоящей брошюры опираются на обширный

практический, непосредственный опыт предоставления этим странам рекомендаций по налоговой политике со стороны МВФ. Данные вопросы рассматриваются как с макроэкономической (уровень и структура налоговых поступлений), так и с микроэкономической (аспекты построения конкретных налогов) точек зрения.



Уровень налоговых поступлений

Какой уровень государственных расходов желателен для развивающейся страны при том или ином уровне национального дохода? Должно ли правительство потратить одну десятую часть национального дохода? Одну треть? Половину? Только после того как будет получен ответ на этот вопрос, можно будет ответить на следующий вопрос о том, где установить идеальный уровень налоговых поступлений; определение оптимального уровня налогов в концептуальном плане эквивалентно определению оптимального уровня государственных расходов. К сожалению, в обширной литературе по теории оптимальных налогов не существует достаточного практического руководства о том, как интегрировать оптимальный уровень налоговых поступлений с оптимальным уровнем государственных расходов.

Тем не менее, альтернативный, статистически обоснованный подход к оценке того, приемлем ли общий уровень налогов в той или иной развивающейся стране, состоит в сопоставлении уровня налогов в конкретной стране со средним бременем налогов в репрезентативной группе как развивающихся, так и развитых стран, с учетом некоторых из сходных и отличных характеристик этих стран. Такое сопоставление позволяет установить лишь факт того, что уровень налогов в данной стране выше или ниже среднего относительно других стран, с учетом различных характеристик. Этот статистический подход не имеет теоретической основы и не указывает «оптимальный» уровень налогов для какой-либо страны. Самые последние

данные показывают, что уровень налогов в основных промышленно развитых государствах (которые являются членами Организации экономического сотрудничества и развития, или ОЭСР) приблизительно в два раза превышает уровень налогов в репрезентативной выборке развивающихся стран (38 процентов ВВП по сравнению с 18 процентами).

Экономическое развитие зачастую приводит к ситуации, когда необходимы дополнительные налоговые поступления для финансирования роста государственных расходов. Однако в то же самое время экономическое развитие способствует сбору налогов на покрытие этих нужд. Более важным, чем уровень налогообложения сам по себе, является то, как используются налоговые поступления. Учитывая сложность процесса экономического развития, возможность разработки для какой-либо страны осмысленной концепции оптимального уровня налогообложения, четко соответствующего разным стадиям экономического развития, представляется сомнительной.

Структура налоговых поступлений

Структура налоговых поступлений является областью противоречивых теорий. Связанные с этим вопросы касаются налогообложения доходов относительно налогообложения потребления, а в рамках потребления — налогообложения импорта в отличие от налогообложения внутреннего потребления. Основными аспектами для анализа являются эффективность (увеличивает ли или уменьшает налогообложение общее благосостояние налогоплательщиков) и справедливость (справедлив ли налог для каждого).

Традиционное представление о том, что налогообложение доходов приводит к большим затратам в отношении благосостояния (эффективности), чем налогообложение потребления, частично основано на том, что подоходный налог, содержащий элементы как налога на труд, так и налога на капитал, сокращает способность налогоплательщика сберегать. Однако это представление подвергается сомнениям, принимая во внимание критическую роль продолжительности перспективного планирования налогоплательщика и стоимости накопления человеческого и физического капитала. Результат этих теоретических концепций приводит к выводу о том, что неясно, как относительные издержки двух налогов (на доходы и на потребление) отразятся на благосостоянии.

При выборе между налогообложением доходов и налогообложением потребления возникает еще одна проблема, связанная с их воздействием на справедливость. Налогообложение потребления традиционно считается по своей сути более регрессивным (то есть более тяжелым для бедных, нежели для богатых), чем налогообложение доходов. Эта концепция также ставится под сомнение. Исходя из теоретических и практических соображений, проблемы справедливости, связанные с традиционной формой налогообложения потребления, вероятно, являются преувеличенными. Таким образом, попытки решить данные проблемы в развивающихся странах с помощью таких инициатив, как взимание налогов на потребление по прогрессивной ставке, будут неэффективны и практически нецелесообразны в административном плане.

Что касается налогов на импорт, то снижение этих налогов приведет к большей конкуренции со стороны иностранных предприятий. Уменьшение защиты отечественных отраслей от такой иностранной конкуренции является неизбежным следствием или даже целью программы либерализации торговли, но сокращение бюджетных поступлений стало бы нежелательным побочным продуктом этой программы. Практически осуществимые меры компенсации доходов при таких обстоятельствах почти всегда предполагают повышение налогов на внутреннее потребление. Лишь в редких случаях повышение подоходных налогов рассматривалось бы как приемлемый вариант как с политических (ввиду представлений об их отрицательном воздействии на инвестиции), так и с административных точек зрения (поскольку их доходность носит менее определенный и менее своевременный характер, чем от изменений налога на потребление).

Данные от промышленно развитых и развивающихся стран показывают, что отношение подоходных налогов к налогам на потребление в промышленно развитых странах последовательно более чем в два раза превышает отношение в развивающихся странах. (Иными словами, по сравнению с развивающимися странами промышленно развитые страны получают пропорционально в два раза больше поступлений от подоходного налога, чем от налога на потребление). Данные также показывают заметное различие между налогом на доходы корпораций и подоходным налогом с физических лиц. Промышленно развитые страны получают приблизительно в четыре раза больше от подоходного налога с физических лиц, чем от налога на доходы корпораций. Основными факторами, обуславливающими

такое расхождение, являются различия между двумя группами стран в доходах от заработной платы, в уровне развития налоговой администрации, а также в политическом влиянии богатейшего слоя населения. С другой стороны, поступления от налогов на внешнюю торговлю значительно выше в развивающихся странах, чем в промышленно развитых странах.

Из международных сопоставлений трудно вывести четкие нормативные предписания для политики в отношении сочетания подоходных налогов и налогов на потребление. Однако эти сопоставления убедительно свидетельствуют о том, что экономическое развитие, как правило, ведет к сдвигу центра тяжести в структуре налоговых поступлений от налогов на потребление к подоходным налогам с физических лиц. Тем не менее, при любых обстоятельствах важным вопросом налоговой политики для развивающихся стран является не столько установление оптимального уровня сочетания налогов, сколько разработка четкого перечня задач, которые планируется решить посредством любого предусматриваемого сдвига в сочетании данных налогов, а также оценка экономических последствий (для эффективности и справедливости) такого сдвига, а также проведение в жизнь компенсационных мер, если сдвиг приводит к ухудшению положения бедных слоев населения.



Выбор правильной налоговой системы

В развивающихся странах, в которых рыночные факторы играют все более важную роль в распределении ресурсов, структура налоговой системы должна быть максимально нейтральной, с тем чтобы свести к минимуму вмешательство в процесс распределения. Система должна также иметь простые и прозрачные процедуры, позволяющие выяснить, функционирует ли она так, как была задумана.

Подоходный налог с физических лиц

При рассмотрении вопроса о подоходном налоге с физических лиц в развивающихся странах прежде всего необходимо уяснить то, что в большинстве этих стран данный налог приносит относительно небольшой доход, а количество лиц, которые им облагаются (особенно по самой высокой предельной ставке) невелико. Структура ставок подоходного налога с физических лиц является наиболее явным инструментом политики, имеющимся в распоряжении органов государственного управления большинства развивающихся стран. Данный инструмент используется для того, чтобы подчеркнуть их приверженность социальной справедливости и таким образом заручиться политической поддержкой своей программы. Страны часто придают большое значение тому, чтобы данный налог обладал определенной степенью номинальной прогрессивности, применяя множество категорий ставок. Страны не стремятся принимать реформы, которые приведут к сокращению числа этих категорий.

Тем не менее, чаще всего эффективность прогрессивных ставок существенно подрывается большим числом личных освобождений от уплаты налога и множеством иных освобождений и вычетов, выгодных лицам с высокими доходами (например, исключение из налога прироста стоимости капитала, щедрые вычеты на медицинские и образовательные расходы, низкое налогообложение финансового дохода). Облегчение налогового бремени посредством вычетов носит крайне резкий характер, поскольку такие вычеты обычно увеличиваются в более высоких налоговых категориях. Опыт убедительно свидетельствует о том, что прогрессивность фактических ставок можно было бы улучшить путем *сокращения* степени прогрессивности номинальных ставок и числа категорий, *а также* путем сокращения освобождений и вычетов. По сути, если цель заключается в разумной справедливости, то этот вопрос можно решить при помощи установления не более чем нескольких категорий номинальных ставок в структуре подоходного налога с физических лиц. Добиться значительного улучшения уровня справедливости можно и в том случае, когда политические ограничения не позволяют провести значимую реструктуризацию ставок, заменив вычеты налоговыми кредитами, которые могли бы приносить те же преимущества налогоплательщикам во всех налоговых категориях.

Эффективность высокой предельной налоговой ставки также значительно снижается, так как она зачастую применяется на столь

высоких уровнях дохода (выражаемого в долях от ВВП на душу населения), что лишь небольшой объем доходов подлежит налогообложению по этим ставкам. В некоторых развивающихся странах доход налогоплательщика должен в сотни раз превышать доход на душу населения, чтобы войти в категорию самой высокой ставки.

Более того, в ряде стран наивысшая предельная ставка подоходного налога с физических лиц значительно превышает налог на доходы корпораций, что создает для налогоплательщиков сильные стимулы к выбору корпоративной формы ведения хозяйственной деятельности исключительно по налоговым причинам. Высококвалифицированные специалисты и мелкие предприниматели могут постепенно беспрепятственно перекачивать прибыли через вычеты за расходы и вообще избежать наивысшего подоходного налога с физических лиц. Отложить налог значит избежать налога. Поэтому хорошая налоговая политика добивается того, чтобы наивысшая предельная ставка подоходного налога с физических лиц существенно не отличалась от ставки налога на доходы корпораций.

Помимо проблемы освобождений и вычетов, приводящих к сужению налоговой базы и сведению на нет эффективной прогрессивности налогов, структура подоходного налога с физических лиц во многих развивающихся странах осложнена серьезными нарушениями двух основных принципов хорошей налоговой политики: симметрии и всеобъемлемости. (Безусловно, при проведении налоговой политики следует также руководствоваться общими принципами нейтральности, справедливости и простоты.) Принцип симметрии относится к идентичному подходу в налоговых целях к прибылям и убыткам от любого имеющегося источника доходов. Если прибыли подлежат налогообложению, тогда убытки следует вычитать из налогов. Принцип всеобъемлемости относится к охвату потока доходов в налоговой сети в определенной точке вдоль траектории этого потока. Например, если платеж освобожден от налога для получателя платежа, то его не следует снимать из вычитаемых расходов для плательщика. Нарушение этих принципов обычно приводит к искажениям и несправедливости.

Налоговый подход к финансовым доходам связан с проблемами во всех странах. Актуальное значение имеют следующие два вопроса, касающиеся налогообложения процентного дохода и дивидендов в развивающихся странах:

-
- Во многих развивающихся странах процентный доход если и облагается налогом, то в той же степени как и конечный налог, взимаемый у источника, по ставке, которая существенно ниже наивысшей предельной ставки подоходного налога с физических лиц и налога на доходы корпораций. Для налогоплательщиков, получающих доход преимущественно в виде заработной платы, это является приемлемым компромиссом между теоретической правильностью и практической осуществимостью. Однако для тех, кто получает доход от предпринимательской деятельности, низкая ставка налога на процентный доход в сочетании с полным вычетом процентных расходов предполагает возможность реализации значительной экономии на налогах посредством достаточно прямолинейных арбитражных операций. Поэтому важно тщательно адресовать применение конечного удержания налога на процентный доход у источника: *конечное* удержание не следует применять, если налогоплательщик получает доход от предпринимательской деятельности.
 - Налогообложение дивидендов связано с хорошо известным вопросом двойного налогообложения. В целях административной простоты большинству развивающихся стран настоятельно рекомендуется либо вообще освободить дивиденды от подоходного налога с физических лиц, либо облагать их по относительно низкой ставке, возможно, посредством конечного налога, взимаемого у источника, по той же ставке, что и налог, взимаемый с процентного дохода.

Налог на доходы корпораций

Налог на доходы корпораций сопряжен с многочисленными и сложными вопросами налоговой политики, но особенно актуальное значение для развивающихся стран имеют вопросы множественных ставок, основанных на секторной дифференциации и непоследовательном построении системы амортизации. У развивающихся стран есть большая склонность к множественным ставкам, зависящим от секторной принадлежности (в том числе полное освобождение от налога некоторых секторов, особенно полугосударственного сектора), чем у промышленно развитых стран. Это можно объяснить как наследие прошлых экономических режимов, делавших упор на роль

государства в распределении ресурсов. Подобная практика, однако, наносит явный ущерб надлежащему функционированию рыночных сил (то есть распределение ресурсов по секторам искажается из-за различных налоговых ставок). Эта практика не поддается обоснованию, если правительство страны действительно привержено рыночной экономике. Поэтому унификации множественных ставок налога на доходы корпораций следует придавать первоочередное значение.

Важным структурным элементом в определении стоимости капитала и прибыльности инвестиций служит допустимая амортизация физических активов в налоговых целях. Наиболее распространенные недостатки, свойственные системам амортизации в развивающихся странах, включают слишком большое количество категорий активов и норм амортизации, чрезмерно низкие нормы амортизации, а также структуру норм амортизации, которая не соответствует относительным нормам износа активов разных категорий. Исправлению этих недостатков следует также придавать большое значение при выработке налоговой политики в развивающихся странах.

При перестройке систем амортизации развивающиеся страны могли бы следовать таким руководящим принципам.

- Классификация активов по трем или четырем категориям более чем достаточна: например, отнесение активов с длительным сроком службы, таких как здания, в одну категорию, а активов с быстрой амортизацией, таких как компьютеры, — в другую, при одной или двух категориях машин и оборудования между ними.
- Каждой категории следует присваивать только одну норму амортизации.
- Нормы амортизации следует в принципе устанавливать на более высоком уровне, чем фактический физический срок службы соответствующих активов, с тем чтобы компенсировать отсутствие комплексного механизма индексации инфляции в большинстве налоговых систем.
- По административным причинам предпочтение следует отдавать методу снижающегося остатка, а не методу прямолинейной амортизации. Метод снижающегося остатка позволяет объединять все активы в одной и той же категории активов и автоматически учитывать прирост и снижение стоимости капитала от выбытия активов, что существенно упрощает требования по ведению бухгалтерского учета.

Налог на добавленную стоимость, акцизы и импортные тарифы

Хотя НДС принят в большинстве развивающихся стран, он зачастую существует в незавершенном виде в том или ином аспекте. Многие важные сектора, прежде всего сектор услуг, а также оптовый и розничный сектор, остаются вне сети НДС. В противном случае механизм налоговых кредитов носит чрезмерно ограничительный характер (то есть имеют место отказы и отсрочки в предоставлении надлежащих кредитов по НДС с производственных ресурсов), особенно применительно к средствам производства. Поскольку эти характеристики в значительной степени допускают каскадный эффект (увеличивая налоговое бремя для конечного пользователя), они в первую очередь уменьшают выгоды от введения НДС. Развивающиеся страны должны уделять первоочередное значение исправлению таких ограничений в структуре и администрации НДС.

Во многих развивающихся странах (подобно многим странам ОЭСР) приняты две ставки НДС или более. Множественные ставки политически привлекательны, поскольку создается впечатление, что они (хотя и не обязательно эффективно) служат цели справедливости. Однако административная цена решения вопросов справедливости посредством множественных ставок НДС в развивающихся странах может быть выше, чем в промышленно развитых странах. Издержки системы множественных ставок следует подвергать тщательному анализу.

Наиболее заметным недостатком *систем акцизов*, действующих во многих развивающихся странах, является неоправданно широкий охват продукции. Это часто обусловлено соображениями поступлений. Хорошо известно, что экономическое обоснование введения акцизов значительно отличается от причин обложения общим налогом на потребление. Последний должен иметь широкую основу, с тем чтобы получать максимальные поступления при минимальном искажении, тогда как первый должен носить крайне избирательный характер, узко ориентируясь на некоторые товары в основном из-за того, что их потребление влечет за собой отрицательные внешние воздействия на общество (иными словами, общество в целом платит цену за их использование отдельными лицами). Товаров, обычно считающихся объектами акцизов (например, табак, алкоголь, нефтепродукты, автомобили), немного, а спрос на них в большинстве случаев неэластичен. Хорошей системой акцизов неизменно является такая система, которая приносит поступления (как побочный

продукт) при узкой базе и с относительно низкими административными издержками.

Важной задачей политики, стоящей в настоящее время перед многими развивающимися странами, является сокращение *импортных тарифов* в рамках общей программы либерализации торговли в целом. В этой связи следует тщательно рассмотреть два вопроса. Во-первых, сокращение тарифов не должно приводить к непреднамеренным изменениям относительных уровней эффективной защиты между секторами. Одним из простых способов не допустить непреднамеренных последствий было бы сокращение всех номинальных ставок тарифов в одинаковой пропорции каждый раз, когда изменение таких ставок необходимо. Во-вторых, номинальные сокращения тарифов, как правило, влекут за собой краткосрочную потерю поступлений. Такой потери можно избежать посредством четко сформулированной стратегии, предусматривающей последовательное применение отдельных компенсационных мер: сначала сокращение масштаба освобождений от тарифов в существующей системе, затем компенсация сокращения тарифов на облагаемый акцизами импорт за счет соразмерного повышения ставок соответствующих акцизов и, наконец, корректировка ставки общего налога на потребление (такого как НДС) для покрытия остающихся нужд в поступлениях.

Налоговые стимулы

В то время как предоставление налоговых стимулов для поощрения инвестиций является общепринятой практикой в странах всего мира, опыт свидетельствует, что их эффективность в привлечении приростных инвестиций (сверх уровня, который был бы достигнут, если бы стимулы не предоставлялись) зачастую не бесспорна. Поскольку налоговыми стимулами могут злоупотреблять уже существующие предприятия, маскирующиеся под только что созданные посредством номинальной реорганизации, издержки в плане поступлений могут быть высоки. Более того, иностранные инвесторы, являющиеся основным объектом большинства налоговых стимулов, основывают свои решения о капиталовложениях в ту или иную страну на широком круге факторов (таких как природные ресурсы, политическая стабильность, прозрачность систем регулирования, инфраструктура, квалифицированная рабочая сила), из которых

налоговые стимулы нередко бывают отнюдь не самыми важными. Налоговые стимулы также могут представлять сомнительную ценность для иностранного инвестора, поскольку истинную выгоду от этих стимулов может получать не сам инвестор, а казначейство его страны. Это может иметь место в тех случаях, когда любой доход, освобождаемый от налогообложения в принимающей стране, облагается налогом в стране происхождения инвестора.

Налоговые стимулы могут быть обоснованы, если они позволяют устраниТЬ ту или иную неэффективность рыночного механизма, особенно если это касается внешних факторов (экономические последствия за рамками конкретного получателя налогового стимула). Например, стимулы, нацеленные на содействие развитию высокотехнологичных отраслей, обычно бывают обоснованными, что обещает создать значительные благоприятные факторы для остальной экономики. Безусловно, наиболее убедительным основанием для предоставления целевых стимулов является удовлетворение нужд развития регионов этих стран. Тем не менее, не все стимулы в равной мере могут быть использованы для достижения таких целей. При этом некоторые из них менее эффективны с точки зрения издержек, чем другие. К сожалению, наиболее распространенные формы стимулов, применяющиеся в развивающихся странах, обычно бывают наименее полезными.

Налоговые каникулы

Из всех форм налоговых стимулов наиболее популярными в развивающихся странах являются налоговые каникулы (освобождение от уплаты налогов на определенный период времени). Несмотря на простоту управления, в них множество недостатков. Во-первых, освобождая от налогов прибыли независимо от их суммы, налоговые каникулы обычно приносят выгоду инвестору, который ожидает высокую прибыль и произвел бы инвестиции, даже если бы такой стимул не предлагался. Во-вторых, налоговые каникулы стимулируют уклонение от налогов в значительной степени, поскольку облагаемые налогом предприятия могут вступать в экономические отношения с освобожденными предприятиями в целях перемещения своих прибылей посредством трансфертного ценообразования (например, переплачивая за товары от других предприятий и получая выплату в качестве «благодарности»). В-третьих, продолжительность налого-

вых каникул подвержена злоупотреблениям и продлениям со стороны инвесторов посредством «творческого» переоформления существующих инвестиций как новых инвестиций (например, закрывая и вновь начиная один и тот же проект под другим названием, но при тех же владельцах). В-четвертых, ограниченные временем налоговые каникулы обычно привлекают краткосрочные проекты, которые, как правило, не столь выгодны для экономики, как долгосрочные. В-пятых, размер налоговых потерь бюджета от таких каникул редко бывает прозрачным, за исключением случаев, когда от предприятий пользующихся каникулами, требуется заполнять налоговые формы. В этом случае государство должно расходовать ресурсы на налоговую администрацию, не приносящую никаких поступлений, в то время как предприятие утрачивает преимущество того, что ему не приходится иметь дела с налоговыми органами.

Налоговые кредиты и инвестиционные льготы

По сравнению с налоговыми каникулами налоговые кредиты и инвестиционные льготы обладают целым рядом преимуществ. Они гораздо лучше адресуют стимулирование конкретных типов инвестиций, чем налоговые каникулы. В то же время величина поступлений от них намного прозрачнее и легче поддается контролю. Простой и эффективный способ администрирования системы налоговых кредитов заключается в том, чтобы определить сумму кредита соответствующего установленным критериям предприятия и «депонировать» эту сумму на специальный налоговый счет в форме бухгалтерской проводки. Во всех остальных отношениях к предприятию будут относиться как к обычному налогоплательщику, на которого распространяются все применимые налоговые положения, в том числе обязательство заполнять налоговые декларации. Единственное различие будет заключаться в том, что причитающийся с предприятия подоходный налог будет уплачиваться из кредитов, «снимаемых» с его налогового счета. Таким образом, информация об упущенном поступлении в бюджет и о сумме налоговых кредитов, еще имеющихся в распоряжении предприятия, всегда будет в наличии. Система инвестиционных льгот может администрироваться во многом так же, как и налоговые кредиты, обеспечивая получение аналогичных результатов.

Существует два заметных недостатка, относящихся к налоговым кредитам и инвестиционным льготам. Во-первых, эти стимулы, как правило, подталкивают в сторону выбора краткосрочных капитальных активов, поскольку дальнейшие кредиты или льготы предоставляются при каждой замене актива. Во-вторых, соответствующие установленным критериям предприятия могут попытаться злоупотребить системой, продавая и покупая одни и те же активы, с тем чтобы претендовать на множественные кредиты или льготы. Они также могут выступить в качестве агента, приобретающего активы для предприятий, которые не имеют права на получение стимула. Для того чтобы этого не допустить, необходимо использовать встроенные в систему защитные механизмы.

Ускоренная амортизация

Предоставление налоговых стимулов в форме ускоренной амортизации обладает минимумом недостатков, связанных с налоговыми каникулами, и всеми достоинствами налоговых кредитов и инвестиционных льгот, не имея при этом недостатков последних. Поскольку простое ускорение амортизации актива не приводит к увеличению его амортизации за рамки первоначальной стоимости, это не вызывает серьезного искажения в пользу краткосрочных активов. Более того, ускоренная амортизация обладает двумя дополнительными достоинствами. Во-первых, она в целом сопряжена с меньшими издержками, так как упущеные поступления (относительно отсутствия ускоренной амортизации) в начальные годы по крайней мере частично покрываются в последующие годы срока службы актива. Во-вторых, если ускоренная амортизация допускается лишь временно, она может вызвать значительный краткосрочный рост инвестиций.

Инвестиционные субсидии

Инвестиционные субсидии (предоставление государственных средств для частных инвестиций) имеют то преимущество, что их легче направлять на конкретные цели, однако они обычно весьма проблематичны. Они предусматривают внебюджетные авансовые государственные расходы и содействуют в равной мере как нежизнеспособным, так и прибыльным инвестициям. Поэтому использование инвестиционных субсидий редко бывает целесообразным.

Косвенные налоговые стимулы

Косвенные налоговые стимулы, такие как освобождение сырья и средств производства от НДС, часто бывают объектом злоупотреблений и вряд ли приносят пользу. Несколько более оправданным является освобождение от импортных тарифов сырья и средств производства, используемых для изготовления экспортных товаров. Трудность с этим освобождением заключается, разумеется, в том, чтобы освобождаемые покупки фактически использовались так, как предусматривается стимулом. Полезным, хотя и не полностью надежным средством предотвращения подобных злоупотреблений, служит создание зон экспортного производства, периметр которых защищен пунктами таможенного контроля.

Механизмы приведения в действие

Механизмы приведения в действие налоговых стимулов бывают автоматическими или дискреционными. Механизм автоматического приведения в действие обеспечивает автоматическое получение стимулов для инвестиций, как только последние будут соответствовать четко установленным целевым критериям, таким как минимальная сумма инвестиций в определенные сектора экономики. Соответствующим органам власти необходимо лишь обеспечить соблюдение установленных критериев. Механизм дискреционного приведения в действие предусматривает утверждение запроса о предоставлении стимулов или отказ в нем на основании субъективного суждения предоставляющих стимулы органов власти без официального установления соответствующих критериев. Механизм дискреционного приведения в действие может рассматриваться органами власти как более предпочтительный по сравнению с автоматическим, поскольку он обеспечивает им большую гибкость. Это преимущество, однако, может перевешиваться самыми разнообразными проблемами, связанными со свободой действовать по собственному усмотрению, прежде всего отсутствием прозрачности в процессе принятия решений, что в свою очередь поощряет коррупцию и извлечение незаслуженных доходов. Если беспокойство в отношении механизма автоматического приведения в действие вызывает утрата свободы действовать по собственному усмотрению при изучении исключительных случаев, то в качестве меры предосторожнос-

ти было бы предпочтительно сформулировать как можно более узкие и конкретные критерии соответствия, с тем чтобы стимулы предоставлялись только тем инвестициям, которые соответствуют наивысшему объективному и количественно определенному стандарту пользы. В конечном счете целесообразно свести к минимуму дисcretionный элемент в процессе предоставления стимулов.

Подведение итогов

Эффективность затрат, связанных с предоставлением налоговых стимулов в целях содействия росту инвестиций, в целом вызывает сомнения. Наилучшая стратегия содействия устойчивому росту инвестиций заключается в обеспечении стабильной и прозрачной нормативно-правовой основы и в создании налоговой системы, соответствующей международным нормам. Одни цели, такие как содействие региональному развитию, более оправданы, чем другие цели, в качестве основания для предоставления налоговых стимулов. Не все налоговые стимулы в равной мере эффективны. Наибольшими сравнительными преимуществами обладает ускоренная амортизация, после которой следуют инвестиционные льготы или налоговые кредиты. Наименьшими преимуществами обладают, в частности, налоговые каникулы и инвестиционные субсидии. В качестве общего правила следует избегать косвенных налоговых стимулов, а свободу действовать по собственному усмотрению при предоставлении стимулов следует свести к минимуму.



Задачи налоговой политики, стоящие перед развивающимися странами

Развивающимся странам, стремящимся к полной интеграции в мировую экономику, возможно, будет необходим более высокий уровень налогов для того, чтобы органы государственного управления в них играли роль, близкую к роли этих органов в промышленно развитых странах. В среднем органы государственного управления в промышленно развитых странах получают в два раза больше налоговых поступлений. Развивающимся странам будет необходимо резко сократить свою зависимость от налогов на внешнюю торговлю и в то же самое время не создавать отрицательных экономических стимулов, особенно посредством получения больших поступлений от подоходного налога с физических лиц. Для решения таких задач директивным органам в этих странах придется принять правильные приоритеты в своей политике и иметь политическую волю, чтобы претворить в жизнь требуемые реформы. Необходимые изменения политики должны сопровождаться укреплением органов налоговой администрации.

По мере устранения торговых барьеров и повышения мобильности капитала формулирование рациональной налоговой политики становится серьезной задачей для развивающихся стран. Необходимость замены налогов на внешнюю торговлю внутренними налогами будет сопряжена с растущей обеспокоенностью относительно отвлечения прибыли иностранными инвесторами. Несспособность ее предотвратить во многих развивающихся странах в настоящее время объясняется неэффективностью положений налогового законодательства против налоговых злоупотреблений, а также недостаточной технической подготовкой налоговых аудиторов. Поэтому крайне необходимо как можно скорее сосредоточить усилия на устраниении этих недостатков.

Еще одной задачей политики в мире либерализованного движения капитала является конкуренция налогов. Эффективность налоговых стимулов — при отсутствии других необходимых основ — крайне сомнительна. Налоговая система, насыщенная такими стимулами, неизбежно создаст благодатную почву для деятельности, направленной на извлечение незаслуженной прибыли. С тем чтобы обеспечить требуемое укоренение формирующихся рынков, развивающимся странам было бы крайне целесообразно воздержаться от

опоры на налоговые стимулы с плохой адресностью в качестве основного инструмента содействия росту инвестиций.

Наконец, во многих развивающихся странах подоходные налоги с физических лиц составляют лишь очень небольшую сумму от всех налоговых поступлений. Помимо структурных, политических и административных факторов, такому результату во многом способствует беспрепятственность, с которой физические лица могут инвестировать за рубежом получаемые ими доходы. Поэтому налогообложение таких доходов представляет собой крайне трудную задачу для развивающихся стран. Это вызывает особенно большие проблемы в ряде стран Латинской Америки, которые по большей части прекратили облагать налогом финансовые доходы, с тем чтобы избежать утечки финансового капитала за рубеж.



Серия «Вопросы экономики»

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer.* Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry, and Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits.* 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work.* C. John McDermott and Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets.* Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows.* Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zuliu Hu and Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits.* Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications.* Robert Rowthorn and Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter and Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth.* Vito Tanzi and Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s.* Francesco Caramazza and Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring.* Claudia Dziobek and Ceyla Pazarbaşioğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy.* Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano, and Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* IMF Fiscal Affairs Department. 1998.

-
17. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues*. Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell’Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti, and Andrew Tweedie. 1999.
 18. *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade*. Oleh Havrylyshyn and Donal McGettigan. 1999.
 19. *Hedge Funds: What Do We Really Know?* Barry Eichengreen and Donald Mathieson. 1999.
 20. Пьетро Гарибальди и Паоло Мауро, «*Создание рабочих мест: причины успеха некоторых стран*», 2000 год.
 21. Томас Вульф и Эмине Гюрген, «*Совершенствование управления и борьба с коррупцией в странах Балтии и СНГ: роль МВФ*», 2000 год.
 22. Эндрю Берг и Кэтрин Паттилло, «*Задача прогнозирования экономических кризисов*», 2000 год.
 23. Анупам Басу, Эвенджелос А. Каламитсис и Данешвар Гура, «*Содействие экономическому росту в странах Африки к югу от Сахары: изучение действенных методов*», 2000 год.
 24. Эндрю Берг и Эдуардо Боренштейн, «*Полная долларизация: преимущества и недостатки*», 2000 год.
 25. Джон Норрегаард и Валери Реппелен-Хилл «*Борьба с загрязнением окружающей среды: использование налогов и реализуемых квот*», 2000 год.
 26. Махмуд Хасан Хан «*Бедность сельского населения в развивающихся странах: выводы для государственной политики*», 2001 год.
 27. Вито Танзи и Хауэлл Зи «*Налоговая политика для развивающихся стран*», 2001 год.

Вито Танзи был директором Управления по бюджетным вопросам МВФ с 1981 по 2000 годы. Он ушел на пенсию 1 декабря 2000 года. Он имеет степень доктора философии, полученную в Гарвардском университете, и является автором многих книг и статей в специализированных журналах.



Хауэлл Зи является начальником Отдела налоговой политики в Управлении по бюджетным вопросам МВФ. Он имеет степень доктора философии, полученную в Университете Мэриленда (Колледж-Парк) и является автором многих статей в специализированных журналах.

