

АНАЛИЗ ТЕКУЩЕЙ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ ПРИДНЕСТРОВЬЯ И ПРОЕКТА КОНЦЕПЦИИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ НА 2015 ГОД И СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ

В соответствии с действующим законодательством проект бюджетно-налоговой концепции Приднестровья на среднесрочную перспективу поступил на рассмотрение в парламент.

Документом предлагается с 2016 года изменить инструменты налоговой политики путем отмены действующего сегодня налога на доходы и введения налога на прибыль, налога на добавленную стоимость и налога на имущество юридических лиц.

Специалистами Верховного Совета проведен анализ предлагаемых правительством нововведений, который излагается в настоящей статье.

Выводы и предложения, изложенные специалистами в настоящей статье, могут не совпадать с мнением депутатов Верховного Совета и не выражают окончательную позицию Верховного Совета в части представленного проекта концепции.

Что такое Концепция налоговой политики и от чего она зависит?

С научной точки зрения налоговая политика – это составная часть экономической политики государства, направленная на формирование налоговой системы, обеспечивающей экономический рост, способствующей гармонизации экономических интересов государства и налогоплательщиков с учетом социально-экономической ситуации в стране.

Как видно из представленного определения, налоговая политика государства выходит далеко за рамки выполнения только лишь фискальной функции государства и должна содействовать поступательному развитию экономики. При этом сама модель налоговой политики, а также величина налоговой нагрузки зависят от целевых показателей экономического роста, изложенных в программных документах государства.

Согласно экономической теории и общепринятой международной практике, если целью является обеспечение форсированного экономического роста на уровне не менее 8-10% в год, то государство придерживается политики минимальных налогов с суммарной налоговой нагрузкой на экономику не более 24%.

В экономически развитых государствах, где целевые показатели роста экономики ограничиваются 3-4%, как правило, проводится политика средних налогов с суммарной налоговой нагрузкой на экономику в пределах 30-35%.

В высокоразвитых странах с целевыми показателями роста экономики в пределах 3% в год реализуется либо политика средних налогов, либо политика максимальных налогов с налоговой нагрузкой на экономику свыше 35%.

Какая модель налоговой политики используется сегодня в Приднестровье?

Как уже было отмечено, модель налоговой политики прямо зависит от целей в экономике. Планом деятельности Правительства Приднестровья по ускоренной модернизации социально-экономической сферы «План-2500» установлено, что основная задача на среднесрочную перспективу – динамичный рост показателей социально-экономического развития и качественное повышение на этой основе уровня жизни населения на базе применения современных инструментов и механизмов государственного управления.

В частности, согласно этому плану, за 2012–2015 годы в республике должны быть созданы условия для стабильного увеличения ВВП на уровне **8-12%** ежегодно, что позволит выйти на показатели сопоставимых с Приднестровьем экономических систем. Таким образом, напрашивается вывод, что для достижения поставленной цели в Приднестровье необходимо реализовать политику минимальных налогов с нагрузкой на экономику в пределах 24%. Однако на практике данное правило не выполняется.

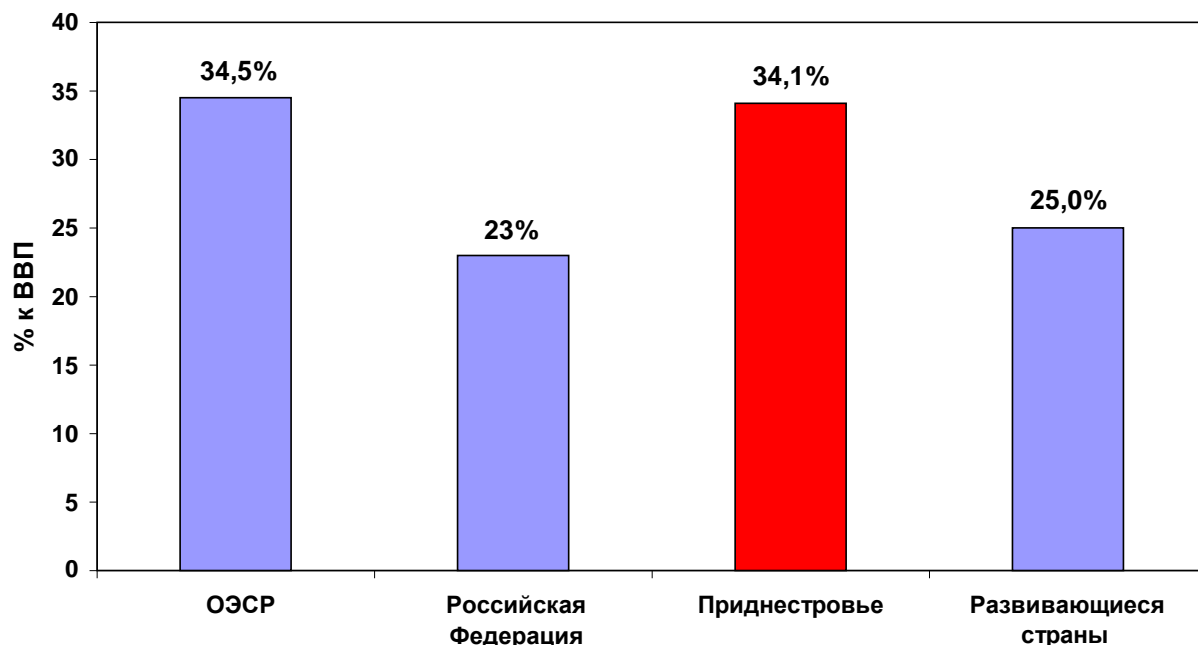


Рис. 1. Сравнительный анализ налоговой нагрузки на ВВП

На рисунке 1 видно, что в Приднестровье налоговая нагрузка на ВВП находится на уровне развитых и высокоразвитых стран, входящих в состав ОЭСР, и существенно превышает допустимые показатели для стран с развивающейся экономикой. Таким образом, реализуемая сегодня в Приднестровье налоговая политика по определению тяготеет к политике максимальных налогов и практически не увязана с планом Правительства «2500», а значит, не способствует достижению заявленной цели по обеспечению форсированного экономического роста.

При дальнейшем анализе налоговой нагрузки рассмотрим ее структуру.

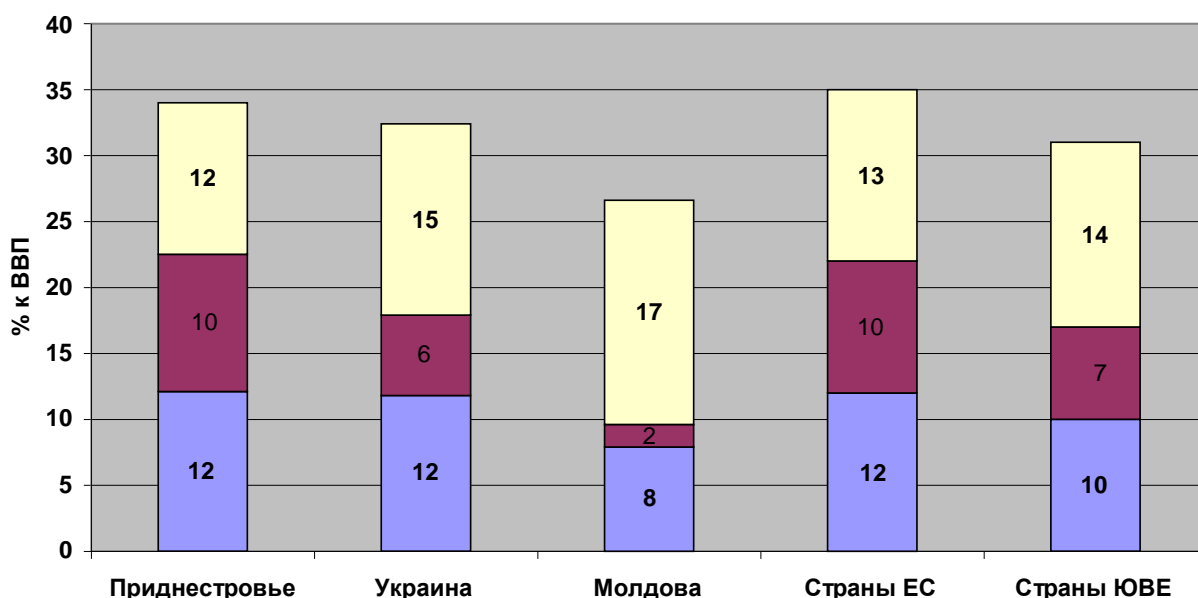


Рис. 2. Сравнительный анализ структуры налоговой нагрузки

■ Социальные взносы ■ Прямые налоги ■ Косвенные налоги

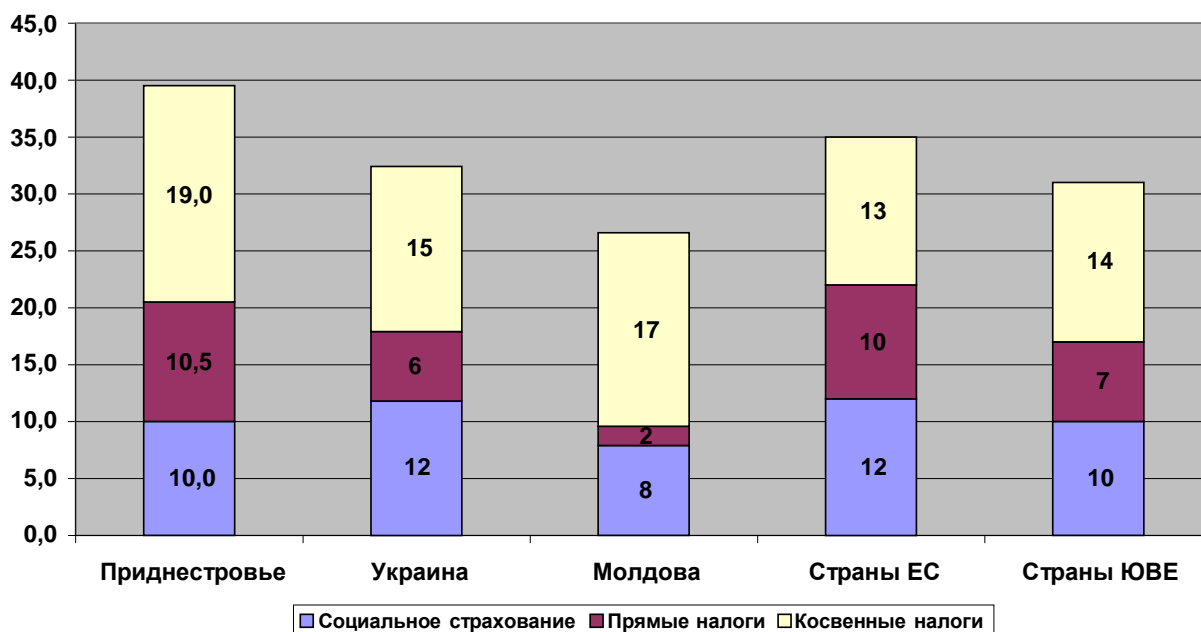
Из рисунка 2 следует, что структура налоговой нагрузки в Приднестровье схожа со структурой налогов в странах Европейского союза и незначительно отличается от показателей в странах юго-восточной Европы. При этом достаточно существенные различия можно наблюдать с сопредельными государствами – Молдовой и Украиной, где акценты налоговой политики существенно смещены в сторону косвенного налогообложения конечного потребителя, т.е. населения. Такой подход к налоговой политике, несмотря на возражения государственных и негосударственных структур,

диктуется в этих государствах Международным валютным фондом, Европейским союзом и другими западными «донорами» государственного бюджета.

Что предлагается Правительством Приднестровья в рамках новой налоговой Концепции?

Как уже было отмечено ранее, с 2016 года в Приднестровье планируется изменить инструменты налоговой политики, т.е. исключить налог на доходы организаций и ввести налог на прибыль, налог на добавленную стоимость и налог на имущество юридических лиц. Изменить предлагается также тип и модель налоговой политики.

Рис. 3 Структура налоговой нагрузки после проведения реформы налоговой системы



На рисунке 3 видно, что после проведения налоговой реформы налоговая нагрузка на экономику Приднестровья составит около **40% от ВВП**, что значительно превышает аналогичные показатели как в сопредельных государствах, так и в странах с развивающейся экономикой. При этом предлагаемый в проекте Концепции размер налоговой нагрузки не соответствует значению в 28-30% от ВВП, утвержденному в плане Правительства «2500». Таким образом, можно сделать вывод о том, что в рамках налоговой реформы предлагается окончательно перейти к политике максимальных налогов. При этом еще раз следует подчеркнуть, что заложенные в программном документе Правительства целевые показатели роста экономики на уровне **8-12%** в год были рассчитаны исходя из налоговой нагрузки на уровне **28-30%**, т.е. достижение роста экономики планировалось при проведении политики минимальных или средних налогов.

На рисунке 3, в частности, наблюдается рост доли косвенных налогов, обусловленный введением налога на потребление товаров и услуг (НДС) вдобавок к импортным таможенным пошлинам и акцизам, что является определенным ноу-хау с точки зрения построения налоговых систем. Таким образом, **дополнительное налоговое бремя в размере 7% ВВП, или 1 миллиарда рублей (в среднем 165 рублей в месяц на одного человека)**, в значительной степени планируется переложить на конечного потребителя (население). Кроме этого, на фоне роста косвенных налогов фактически не предлагается снижения прямых налогов, что может привести к дальнейшему ухудшению финансового положения предприятий реального сектора экономики и снижению инвестиционной активности.

С какими трудностями придется столкнуться при проведении налоговой реформы?

Помимо прогнозируемых негативных экономических эффектов, возможный переход к применению налога на потребление (НДС), налога на прибыль, налога на имущество юридических лиц сопряжен с рядом трудностей. Далее приводятся некоторые из них:

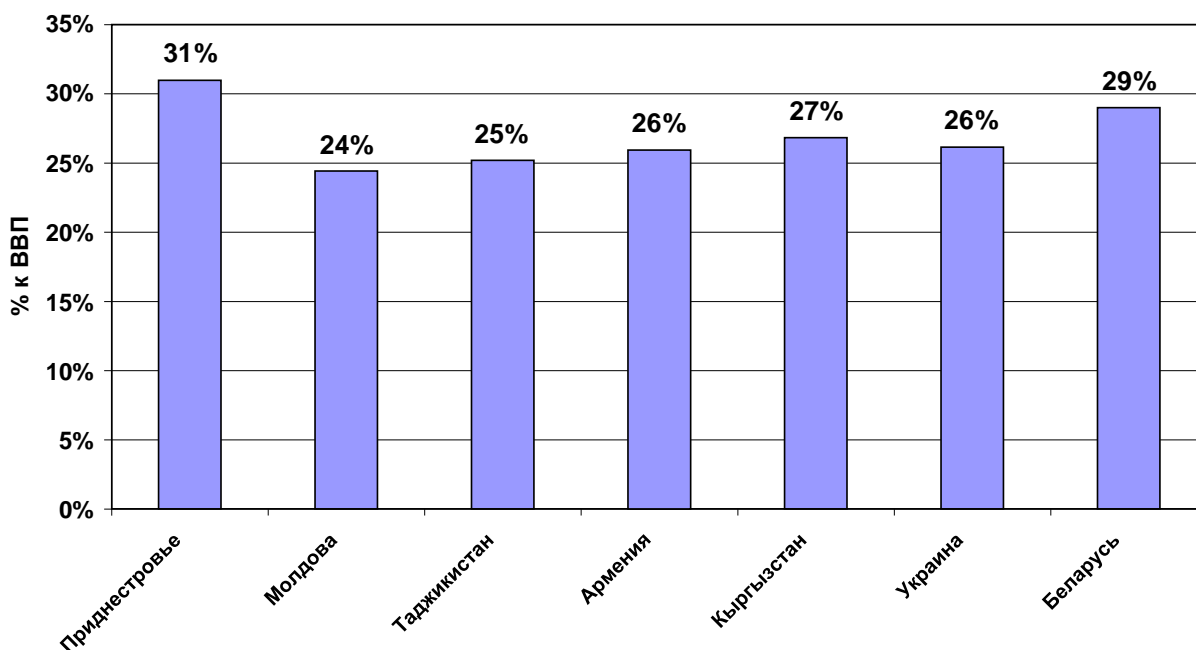
- отсутствие эффективной системы предотвращения уклонений от уплаты налога на прибыль посредством работы с офшорными компаниями. Внедрение такой системы возможно путем заключения с другими государствами соглашений об обмене информацией между фискальными органами, что по понятным причинам сегодня едва ли достижимо для Приднестровья;
- отсутствие источников для возмещения НДС предприятиям-экспортерам, что может привести к трансформации НДС в 18-процентную импортную таможенную пошлину и окончательному коллапсу промышленности;
- необходимость ведения параллельного налогового учета для исчисления налога на прибыль, что создает значительные риски налоговых правонарушений;
- практически полное отсутствие квалифицированных кадров в части методологии, администрирования и расчета новых налогов, как в государственных органах, так и на предприятиях;
- отсутствие квалифицированных преподавательских кадров в части налогообложения по новой системе, что в среднесрочной перспективе делает невозможным подготовку выпускников вузов республики;
- отсутствие сформированной системы ведения бухгалтерского учета и отчетности, системы аудита, что в среднесрочной перспективе делает невозможным применение передовых систем налогового администрирования.

Чем обусловлен бюджетный дефицит?

Как уже было отмечено, использование метода налогового покрытия бюджетного дефицита путем проведения политики максимальных налогов может привести к дальнейшему спаду, ухудшить инвестиционный климат, сократить занятость и создать предпосылки для дальнейшего роста диспропорций в экономике.

В этой связи в рамках минимизации бюджетного дефицита особое внимание необходимо уделить вопросам управления государственными расходами.

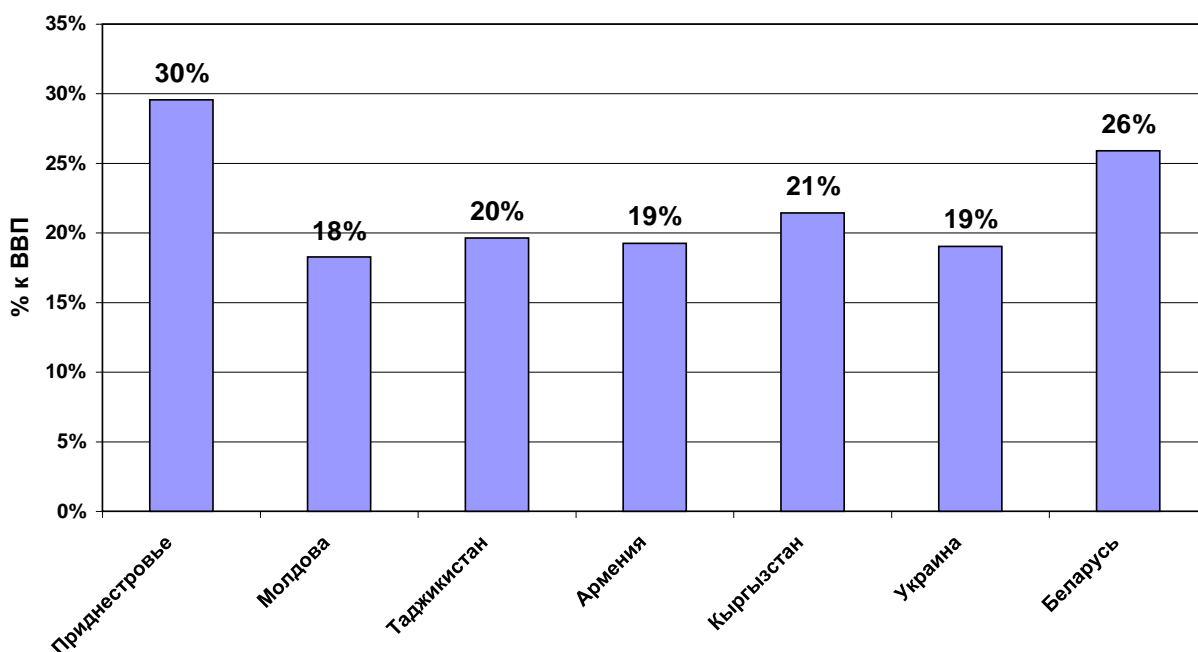
Рис. 4 Расходы бюджета в % к ВВП



На рисунке 4 видно, что планируемые на 2016 год расходы консолидированного бюджета Приднестровья в процентном отношении от размера экономики (ВВП) существенно отличаются от показателей стран СНГ в большую сторону. Некая сопоставимость относительно процента расходов наблюдается с Республикой Беларусь. Существенное отличие заключается в том, что в Беларуси значительная доля расходов бюджета связана с развитием экономики. Также существенным отличием является то, что в Беларуси налоговая нагрузка на экономику (без учета отчислений в Пенсионный фонд) составляет

26%, а в Приднестровье данный показатель планируется на уровне 30% от ВВП. При этом следует отметить, что Беларусь занимает лидирующее место среди стран СНГ по величине налоговой нагрузки на экономику.

Рис 5. Налоговая нагрузка на экономику (без учета ЕСН)

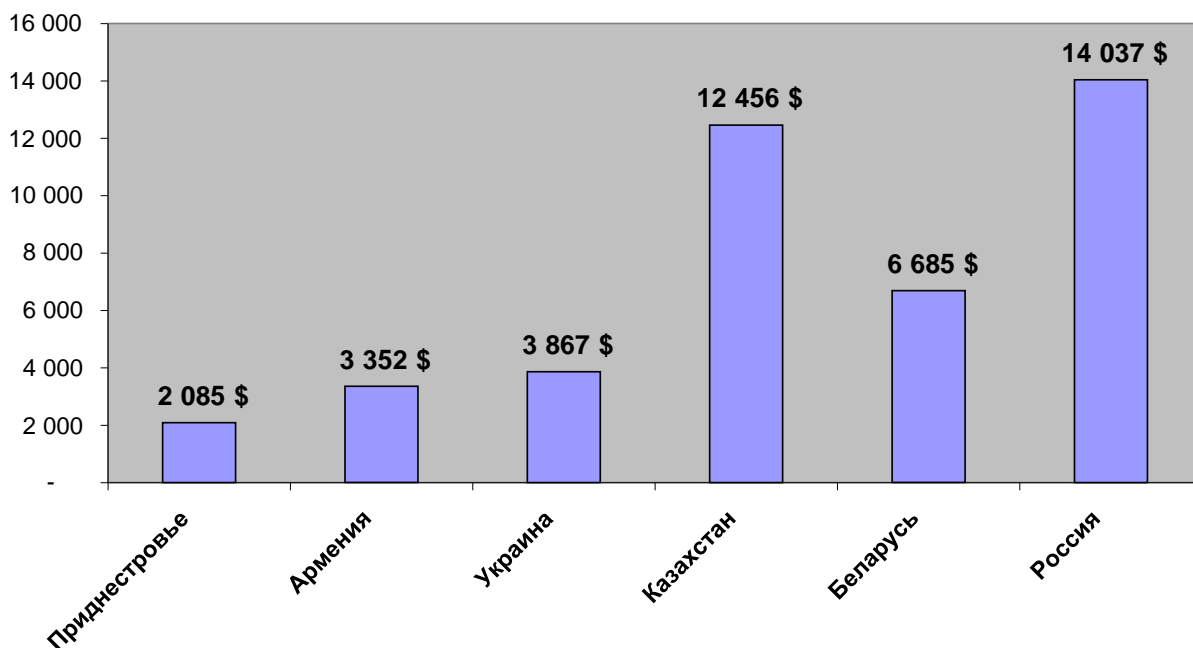


На рисунке 5 видно, что налоговая нагрузка (без учета ЕСН) в других странах СНГ находится в среднем на уровне 20%, что ниже планируемого показателя в Приднестровье на 10 процентных пунктов.

В чем причина низкого уровня жизни населения?

Как видно на рисунке 4 и рисунке 5, уровень бюджетных расходов и налогов относительно ВВП в Приднестровье является одним из самых высоких по сравнению со странами СНГ. Почему же уровень жизни населения отстает от стран, где расходы бюджета и налоги в процентах от ВВП ниже? Все дело в самом размере ВВП, а вернее, в показателе ВВП на душу населения.

Рис 6. ВВП на душу населения



На рисунке 6 видно, что к настоящему времени в Приднестровье один из самых низких показателей ВВП в расчете на душу населения. Очевидно, что масштабы экономики Приднестровья позволяют финансировать гораздо меньшие государственные расходы, чем это могут позволить себе другие страны с большим показателем ВВП. Например, 19% (\$872) бюджетных расходов от ВВП на душу населения в Армении составит значение большее, чем 31% бюджетных расходов от ВВП на душу населения в Приднестровье (\$646). Таким образом, чем выше показатель ВВП на душу населения, тем, при прочих равных условиях, выше уровень благосостояния граждан. В этой связи еще раз необходимо отметить, что, согласно программному документу Правительства («План-2500»), основной целью в экономике является рост показателя ВВП в расчете на душу населения.

Выводы

1. Предлагаемая в проекте концепции модель налоговой политики обладает всеми признаками политики максимальных налогов и не скоординирована с изложенными в плане Правительства «2500» целями по достижению устойчивого экономического роста на уровне 10-12% в год. Именно устойчивый экономический рост и увеличение размера ВВП на душу населения, а не рост налоговой нагрузки и бюджетных расходов относительно существующего размера ВВП является залогом роста благосостояния граждан. Это правило особенно актуально в странах с неразвитой экономикой, где попытки увеличения бюджетных расходов и налоговой нагрузки сверх общепринятых нормативов сопровождаются существенным замедлением темпов роста всей экономики, что неизбежно приводит к обнищанию населения.

2. Планируемая в Приднестровье бюджетно-налоговая политика существенно отличается от фискальной политики, проводимой в странах СНГ. Основные отличия приднестровской фискальной политики заключаются в более высоких государственных расходах и более высокой налоговой нагрузке относительно размера экономики, что может сделать экономику республики еще более неконкурентоспособной с точки зрения инвестиционной привлекательности и существенно замедлит рост показателя ВВП на душу населения.

3. Планируемый существенный крен в сторону косвенного налогообложения, а именно введение НДС, может привести к снижению доходов населения на 10-15%, уменьшить платежеспособный спрос, что в свою очередь может повлечь спад экономики на 3-4% в год. Подтверждением данного вывода может служить позиция академика РАН и советника Президента РФ Сергея Глазьева. По его мнению, «в целях упрощения налоговой системы, уменьшения расходов на ее администрирование, сокращения уклонения от налогов, стимулирования деловой и инновационной активности целесообразно заменить НДС более простым в администрировании налогом с продаж, взимаемым только на стадии конечного потребления. Отмена НДС освободит для производственной деятельности около миллиона бухгалтеров, высвободит оборотные средства предприятий для наращивания производства и инвестиций».

4. Очевидно, что основной целью реформы налоговой системы должно являться не смена ее инструментов, а повышение ее эффективности. Однако предлагаемые взамен налога на доходы новые инструменты налоговой политики (налог на прибыль, налог на конечное потребление (НДС) и налог на имущество юридических лиц) в значительной степени усложнят механизмы налогообложения без видимого положительного эффекта для экономики. Об этом также ярко свидетельствует практика применения данных налогов в других государствах. Вероятно, это будет способствовать дальнейшему ухудшению инвестиционного климата и может стать серьезным препятствием для развития экономики.

Предложения

1. Учитывая обоснованные в плане Правительства «2500» цели роста экономики на уровне 10-12% в год в среднесрочной перспективе, необходимо придерживаться политики минимальных или средних налогов в параметрах, предусмотренных планом Правительства «2500», т.е. предельный размер совокупной налоговой нагрузки (с учетом ЕСН) предлагается зафиксировать на уровне 30% к ВВП. При этом в рамках

стабилизации налоговой нагрузки необходимо осуществить ее снижение в производственной сфере (кабельная промышленность, обувная промышленность, химическая промышленность).

2. В целях снижения бюджетного дефицита необходимо стабилизировать величину государственных расходов на предельном уровне 25% от ВВП. Таким образом, предельный дефицит бюджета составит 5% ВВП. В числе мер по снижению дефицита бюджета могут быть:

- введение ограничений на государственные закупки автомобилей иностранного производства;
- введение ограничений на финансирование расходов по эксплуатации служебных автомобилей мощностью двигателя свыше 130 л.с.;
- оптимизация государственного автомобильного парка с продажей избыточных автомобилей и направлением средств в бюджет;
- введение запрета на приобретение предметов мебели из натуральной кожи, а также дорогостоящей компьютерной техники;
- введение ограничений на финансирование служебных командировок бизнес-классом;
- оптимизация управленческого аппарата органов государственной власти.

3. В целях увеличения неналоговых доходов государственного бюджета целесообразно рассмотреть вопрос о направлении в бюджет прибыли государственных предприятий, 100% прибыли центрального банка, а также государственных коммерческих банков. Кроме этого, необходимо провести детальный аудит на предмет обоснованности вознаграждений, выплачиваемых менеджерам государственных предприятий, центрального банка и государственных коммерческих банков.

4. В среднесрочной перспективе необходимо сохранить существующие инструменты налоговой политики. При этом в 2015–2017 годах, учитывая положения Стратегии развития Приднестровья – 2025, необходимо провести комплекс мероприятий, которые позволят создать фундамент для перехода на классическую систему налогообложения при явном превышении потенциальных выгод для экономики над генерируемыми реформой рисками (например, в рамках реализации «дорожной карты» по вступлению Приднестровья в Таможенный союз РФ, Беларуси, Казахстана).

Материал подготовлен специалистами Верховного Совета

10 сентября 2014 года