

## СНИЖЕНИЕ НАЛОГОВЫХ СТАВОК: ЗА И ПРОТИВ

На современном этапе развития экономики Украины одной из наиболее приоритетных задач является создание налоговой системы, способствующей экономическому росту. В связи с этим наблюдается повышенный интерес ученых, политиков, общественности к проблеме реформирования налоговой системы. Предлагается большое количество различных путей проведения реформы. Одной из наиболее популярных идей является снижение ставок по основным видам налогов. Сторонники данной идеи утверждают, что чрезмерное налоговое бремя является одним из наиболее весомых факторов, сдерживающих экономический рост. Поэтому неудивительно, что и в концепции реформирования налоговой системы Украины, написанной группой народных депутатов ВР Украины, и в проекте Налогового кодекса, принятом в конце прошлого года во втором чтении, одним из главных нововведений предлагается снижение ставок по основным видам налогов. Также часто высказывается мнение о необходимости полной отмены НДС и замены его налогом с оборота или налогом с продаж.

Действительно, существующая налоговая система не только не стимулирует, но и в ряде случаев прямо мешает усилиям предприятий в развитии производства и повышении рентабельности. Она не соответствует целям экономической, в том числе и промышленной политики государства. На наш взгляд, причиной этого не является величина налоговых ставок. Здесь уместно согласится с авторами концепции реформирования налоговой системы, которая в качестве основных недостатков налоговой системы выделяют следующие:

- большая численность нормативных документов и несоответствие законов и подзаконных актов, регулирующих налоговые отношения;
- нестабильность налогового законодательства, а именно многочисленные изменения и поправки к существующим законам;
- отсутствие регулирующей функции в налоговой системе и сосредоточение её на фискальной роли налогов;
- наличие законов, относящихся к другим областям права, и касающихся вопроса регулирования налоговых отношений;
- отсутствие достаточных правовых гарантий для участников налоговых отношений [1].

Кроме того, отрицательное влияние на экономику оказывает большое количество разнообразных налоговых льгот.

В современной теории налогообложения нет однозначной оценки политике снижения налоговых льгот. С одной стороны, основой доходов государства, их первоисточником является производство продукции и оказание услуг, которые необходимо стимулировать. Для повышения деловой активности действительно необходимо ослабить налоговый пресс. При уменьшении налоговых ставок у предприятий может возникнуть дополнительный стимул для увеличения объёмов производства, в результате чего будет происходить расширение базы налогообложения и, как следствие, увеличение доходов государственного бюджета. Также уменьшение налогового бремени повлечет за собой увеличение доходов населения и рост совокупного спроса. С другой стороны, необходимо отметить, что не только налоги являются главным препятствием на пути развития производства, но и не очень благоприятный инвестиционный климат в целом. Кроме того, снижение налогов не вызовет одновременного расширения налогооблагаемой базы. Даже при эффективном реформировании налоговой системы в реальной экономике возникает своеобразный «налоговый лаг». Согласно оценкам зарубежных специалистов этот лаг может достигать от 1,5 до 2 лет для стран с развитой рыночной экономикой. Поскольку налоговые поступления являются основной частью доходов государственного бюджета, то при их недоборе возникает дефицит бюджета. Для его уменьшения государство вынуждено будет пойти либо на дополнительную денежную эмиссию, либо на увеличение внутреннего или внешнего государственного долга, что чревато ростом инфляции. В результате экономика попадает в замкнутый круг: «дефицит бюджета – инфляция – сокращение производства – дефицит бюджета». Следовательно, чтобы при снижении ставок налогов избежать выше описанных последствий, необходимо соответственно либо сокращать расходы бюджета, либо количество предоставляемых

налоговых льгот. Как показывает наша экономическая действительность добиться этого практически невозможно.

Довольно спорным является утверждение, что уменьшение налоговых ставок (так же как и введение различных налоговых льгот и ускоренной амортизации) стимулирует инвестиционный процесс. Действительно, снижение налогов означает рост остающейся в распоряжении предприятия прибыли, увеличивается уровень уплаченных дивидендов, что способствует повышению рыночной стоимости активов фирмы и облегчает привлечение внешних средств. Одновременно увеличивающиеся размеры нераспределенной прибыли и амортизационных отчислений создают дополнительный источник внутренних ресурсов. В результате спрос на деньги падает и банковская процентная ставка снижается, что позволит ещё больше увеличивать инвестиции. Однако в экономической теории довольно широко известен, так называемый «эффект вытеснения». Суть его заключается в том, что при снижении налогов для погашения дефицита бюджета, государство выходит на денежный рынок. Следующее за этим возрастание спроса на деньги повышает процентную ставку. В результате, в зависимости от эластичности налоговой базы по ставке налогов, процентная ставка может стать большей, чем она была до снижения налогов и тем самым резко уменьшить привлекательность инвестиционной деятельности.

На практике идея стимулирующего воздействия снижения налогов на экономический рост наиболее последовательно была осуществлена в США в годы правления Р. Рейгана 1981-1988 гг. Теоретической основой этой реформы являлись теория предложения и кривая Лаффера. Несмотря на некоторые достижения этой реформы - темпы инфляции снизились с 13,5% в 1980 г. до 4,1% в 1988 г. и уровень безработицы уменьшился с 7,1% до 5,5%, но главной цели достигнуть не удалось – средний темп роста ВВП в годы проведения реформ стал меньшим, чем в 70-е годы (2,8 % против 3,15%). Кроме того, резко увеличился дефицит государственного бюджета и государственный долг США. В целом результаты этой реформы критично оцениваются ведущими западными экономистами. Так, например, П. Самуэльсон и В. Нордгауз отмечают: «Предвидение кривой Лаффера, что налоговые поступления будут возрастать после снижения налогов, оказалось ошибочным. Федеральные доходы уменьшились относительно их общего тренда, а федеральный бюджет изменился с почти сбалансированного в 1979 г. до дефицита в 200 млрд. после 1983 г. Досадные последствия от эксперимента, возможно, еще будут возникать» [2]. Однако утверждать, что в результате снижения налоговых ставок, события в украинской экономике будут развиваться аналогично американским, вряд ли правомерно из-за сильного различия экономик этих стран.

Поучительным является опыт России, где в последние годы весьма активно экспериментируют с налоговой системой. Учитывая довольно сильную зависимость украинской экономики от российской, а также схожесть проблем в экономике, с которыми сталкиваются оба государства, рассмотрим эти реформы подробнее.

Налог на прибыль. Начиная с 1999 г. в России наблюдается поэтапное снижение ставки налога на прибыль 35 % - 30 % - 24 % при параллельной отмене всех инвестиционных и социальных налоговых льгот. В результате чего, по расчетам правительства РФ, поступления в бюджет от налога на прибыль возросли примерно на 40 млрд. рублей. На первый взгляд, это то, к чему стремится сейчас и украинская экономика – происходит расширение налогооблагаемой базы за счет легализации значительной части доходов предпринимателей теневого сектора экономики, привлеченных низкими ставками налогами на прибыль. Кроме того, одновременно решается проблема с налоговыми льготами, которые сильно «разъедают» налоговую систему. В результате чего становится возможной реализация принципов равномерности и справедливости при распределении налогового бремени. Однако при более глубоком рассмотрении данного вопроса получается иная картина. По расчетам ставка налога на прибыль в 2001 г. после учета всех льгот составляла в целом по России - 19,5 %, а для нефтяных компаний за счёт инвестиционных льгот налог на прибыль уплачивался по ставке от 13 до 17,5 %. [3]. В результате реформы произошло не снижение налогового давления на предприятия на 6 %, а его увеличение на 4,5 %. Именно в результате этого и возросли налоговые поступления в бюджет. Отмена налоговых льгот на собственную прибыль предприятий, инвестируемую в расширение и техническую реконструкцию производства, лишила российскую налоговую систему стимулирующей функции. Отказ от данного вида льгот является беспрецедентным в мировой налоговой практике. Получается, что такая реформа выгодна только тем предприятиям, которые не инвестировали в развитие

производства. В результате, на практике номинальное снижение налоговых ставок привело к увеличению налогового бремени и к полному отсутствию стимулирования инвестиционной деятельности на предприятиях. Разве это необходимо украинской экономике?

Налог на добавленную стоимость. В России ставка налога составляет, как и в Украине, 20 % и не претерпевала изменений за последние годы. Однако также довольно часто возникают предложения об отмене НДС и замене его налогом с продаж (НП) или налогом с оборота (НО), либо одновременное их сосуществование со значительным понижением ставок налога. Поэтому необходимо более внимательно рассмотреть возникающие здесь проблемы.

НДС, НП и НО являются косвенными налогами – налогами на потребление. НО взимается на каждой стадии производства, в результате чего образуется «каскадный» эффект, который приводит к значительному росту цен конечной продукции, поэтому его введение в сегодняшней экономической ситуации крайне нежелательно с любой ставкой. По экономической сути НДС и НП являются практически тождественными, с той лишь разницей, что НДС взимается на всех стадиях производства, а НП – единственный раз на стадии оптовой или розничной торговли. В идеальном случае НП применяется только к продажам физическим лицам и не касается хозяйствующих субъектов, однако на практике, например, в Канаде, около 40 % НП приходится на продажи предприятиям, включая многие капитальные товары. Если сравнивать преимущества этих двух налогов, то необходимо отметить, что уклоняться от НДС значительно труднее, чем от НП, но для НП не существует проблемы с его возмещением из бюджета. Однако, в связи со стремлением Украины интегрироваться в ближайшем будущем в ЕС, нецелесообразно выдвигать предложения об отмене НДС.

Предложение о снижении ставки НДС с 20 до 15% и одновременным введением местного налога с продаж в размере 5 % [4] вряд ли, на наш взгляд, улучшит экономическую активность предприятий. Налоговое давление на предприятия в данном случае немного снизится за счет снижения ставки НДС, однако, цена реализации конечной продукции останется на том же уровне, из-за введения НП, поэтому потребительский спрос не изменится. Одновременное использование НДС и НП приведет к дополнительным затратам на предприятиях, так как они вынуждены будут выполнять два набора весьма различных правил и потребуются дублирование администрирования в налоговом учёте, особенно это будет чувствительно для небольших предприятий. Также возрастут издержки по взиманию налогов – расходы на содержание налоговых органов. Проведение такой реформы не способствует реализации на практике таких важных функций налоговой системы как её простота и понятность. Простое снижение ставки НДС также не улучшит экономической ситуации в стране.

На наш взгляд, реформирование НДС должно идти по следующим двум направлениям.

1. Для смягчения налогового бремени на экономику необходимо не снижать ставку НДС, а дифференцировать её. Хотя в данном предложении тоже есть определенные недостатки, однако оно содержит намного больше преимуществ. Большинство западных специалистов склонны считать, что установление единой ставки значительно упрощает систему налогообложения и снижает затраты в процессе взимания НДС. Они подчеркивают, что кроме ослабления нейтральности, налоговая система с дифференцированными ставками НДС будет обладать и другими недостатками более практического характера: товары и услуги, попадающие под обложение по разным ставкам должны быть четко классифицированы, что технически трудно выполнимо, а это приведет к двусмысленности и налоговым нарушениям; неизбежен также рост издержек за соблюдением налоговой дисциплины. Дифференциация ставки НДС послужит для достижения социальных, перераспределительных целей и обеспечения конкурентоспособности отечественной продукции на мировом рынке. Большинство стран применяют более низкие ставки НДС на товары и услуги, потребление которых важно для низкодоходных групп населения, и более высокие, чем стандартные, на отдельные блага и предметы роскоши, потребляемые в основном высокодоходными группами населения. В результате этого вносится элемент прогрессивности налога в зависимости от потребления и регрессивности в зависимости от дохода. За ориентир можно принять величины ставок НДС во Франции, где наряду со стандартной ставкой в 18,6 % (с 1998 г. – 20,6 %) существует пониженная ставка 5,5 % (в ряде случаев – 2,1 %) и повышенная – 25 %. В результате снизятся цены на товары первой необходимости, а потери бюджета будут компенсироваться повышенной ставкой.

2. Необходимо модернизировать механизм начисления НДС. На сегодняшний день, этот механизм предусматривает наличие кумулятивного (каскадного) эффекта. Происходит обложение налогом не только добавленной стоимости, созданной на данном предприятии, а всей добавленной стоимости продукта, созданной на предыдущих этапах производства [5]. Учет этого обстоятельства позволит значительно снизить цены на продукцию, уменьшить уровень налогового бремени на предприятия, не изменяя величины ставки НДС.

Подходный налог. Этот налог в России также подвергся в последние годы серьёзной модификации. Наиболее важным и, в то же время, спорным нововведением является установление с 2001 г. единой ставки налога – 13 %. Такой подход мотивировался желанием вывода из «тени» доходов граждан. Одним из главных достоинств налога на личные доходы является его перераспределительная функция. В результате проведения этой реформы данная функция была полностью ликвидирована. Сегодня снижение ставок данного налога в странах с развитой рыночной экономикой стало возможным благодаря выравниванию доходов населения, при чем когда-то максимальная ставка достигала там 80-90 %. В России и в Украине, наоборот, наблюдается резкая дифференциация доходов населения, поэтому сейчас желательно сохранять прогрессивную шкалу налогообложения.

Правительство РФ, при введении единой ставки, прогнозировало увеличение поступлений данного налога в бюджет, то есть косвенно декларировало, что снижение ставки налога приведет к одновременному увеличению налогооблагаемой базы и, соответственно, налоговых поступлений. Однако, в действительности установив ставку 13 %, её почти в три раза снизили для состоятельных людей, и одновременно подняли на 1 % для беднейших слоев населения, а так как большая часть населения России уплачивала подходный налог именно по низшей ставке, это и дало увеличение налоговых поступлений в бюджет. Кроме того, часть увеличения связано с ростом ВВП и, как следствие, ростом реальных доходов населения. В результате данную реформу можно рассматривать не как реальное снижение налогового бремени с населения, а как его переложение с богатых людей на бедных.

Также довольно спорным, на наш взгляд, является утверждение, что снижение ставки подходного налога существенно уменьшит выдачу на предприятии заработной платы в «конвертах». Так как для предприятий при выплате легальной заработной платы более важным фактором является величина ставки, так называемых, социальных налогов – начислений на фонд оплаты труда. Незначительное снижение её в России с 38,9 % до 35,6 % в 2000 г. не дало практически никаких результатов. По абсолютной величине доходы от соцналога возросли, однако в процентном отношении меньше, чем доходы бюджета в целом. Это означает, что трехпроцентное снижение ставки предприниматели сочли недостаточным для того, чтобы показывать заработную плату своих сотрудников.

Для того чтобы снизить реальное налоговое бремя на население и уменьшить социальное напряжение в обществе необходимо, с нашей точки зрения, не снижать ставки подходного налога, а установить адекватную величину необлагаемого минимума (НМ). Конечно, установить НМ на уровне прожиточного минимума (ПМ) в сложившихся экономических условиях нереально, но в мировой налоговой практике считается приемлемым, если НМ будет составлять 40-50 % ПМ (сейчас на Украине эта цифра составляет всего 5,4 %). Однако изменить сложившуюся ситуацию сложно. В целом, проведение аналогичной налоговой реформы в Украине на основании российского опыта крайне нежелательно, так как на практике декларированное снижение налоговых ставок обернулось увеличением совокупного налогового бремени.

В заключении хотелось бы отметить, что решить проблему снижения налогового бремени и увеличить экономическую активность предприятий одним лишь снижением налоговых ставок вряд ли удастся. При реформировании налоговой системы главным должно стать не снижение налогов, а их гармонизация. Упор должен быть перенесен с фискальной на стимулирующую функцию. На наш взгляд для повышения эффективности налоговой системы необходимо:

- упрощение порядка начисления налогов, разработка простых и понятных законов, объединение налогов и других обязательных платежей одного уровня, имеющих одинаковую налоговую базу;

- постепенное выравнивание налогового бремени для разных категорий налогоплательщиков, сокращение необоснованных адресных или отраслевых льгот;

- исключение укоренившейся практики систематического изменения налогового законодательства, четкое регламентирование деятельности и взаимодействия налоговых органов и налогоплательщиков;

- изменение структуры налогов.

Наибольшую эффективность, с нашей точки зрения, может принести последнее направление. Необходимо двигаться в сторону постепенного отказа от налогов, возлагающих дополнительное бремя на прирост доходов и прибыли, заработной платы, объемов производства, инвестиций. Это создаст мощные стимулы для модернизации производства, увеличения внутренних и внешних инвестиций.

Вместо неэффективного контроля над доходами государство должно переходить к обложению налогами отдельных объектов собственности, недвижимости, транспортных средств и так далее, то есть произведенных расходов, само наличие которых свидетельствует об успешной хозяйственной деятельности. Важнейшую роль здесь должны играть налоги на различные виды имущества, на вмененный доход, на экспортно-импортные операции, а также рентные платежи. В этом случае теневая экономика будет облагаться автоматически, то есть по наличию определенных объектов налогообложения. Таким образом, теряется смысл сокрытия доходов и хозяйственной деятельности, если она не является криминальной.

Проведение налоговой реформы в указанных направлениях позволит создать такую налоговую систему, которая будет способствовать стабильному и уверенному развитию украинской экономики.

#### Литература:

1. Концепция реформирования налоговой системы Украины // *Голос Украины*. -2000.-№ 44.
2. Семуэлсон П. *Мікроекономіка: Пер. з англ.* / П. Семуэлсон, В. Нордгауз.-К.: Основи,1998.- С.449.
3. Караваева И.В. Чего ждать от налога на прибыль? / И.В. Караваева // *Финансы*.-2001.-№ 11.-С.44-45.
4. Калюжный В.В. Макроэкономический анализ налога на добавленную стоимость / В.В. Калюжный // *Экономика Украины*.-2002.-№ 3.-С.16.
5. Буряковський В.В. Удосконалення податку на додану вартість / В.В.Буряковський, С.В. Каламбет // *Фінанси України*.-1998.-№7.-С.74-77.