

Итого 5925
7

Основные принципы налоговой и бюджетной реформы в России в контексте становления ее экономического суверенитета.

Стабилизационная политика в России, основывающаяся на введении конвертируемой национальной валюты с фиксированным обменным курсом, осуществляемая одновременно с либерализацией цен и широкомасштабной приватизацией государственной собственности, в качестве важнейшей составной части требует реализации реформы налоговой и бюджетной системы. К моменту введения национальной валюты фискальная система должна, во-первых, обеспечить отсутствие дефицита государственного бюджета России, во-вторых, быть в достаточной мере адекватной формируемой рыночной экономике (обладать необходимой стабильностью, не носить конфискационного характера, иметь достаточный набор инструментов целенаправленной экономической политики).

Достижение этих целей может осуществляться поэтапно. В качестве наиболее срочной задачи следует выделить введение налога на добавленную стоимость и системы акцизов вместо используемых в настоящее время налога с оборота и налога с продаж. Соответствующие ставки должны обеспечить сбалансированность доходов и расходов бюджета. Кроме этого за время, имеющееся до введения национальной валюты, следует осуществить ряд мер по рационализации налоговой системы, которые не требуют одновременной либерализации цен. Дальнейшее преобразование системы налогообложения должно продолжаться после введения российской валюты.

в настоящее время в России в настоящее время налоговое законо-

нодательство сложилось в течение последнего года под определяющим влиянием "войны законов" союзного и республиканского правительств и несомненного приоритета текущих политических целей над экономическими задачами. В результате не удалось, как было предусмотрено в ходе бюджетного планирования, повысить долю обязательных налоговых изъятий в ВВП с 40 % в 1990 году до 55% в 1991 году. Следствием этого является быстро растущий дефицит государственного бюджета России (23.9 млрд. руб. на 1 авг. 1991 г. при утвержденном на год размере дефицита в 9 млрд. руб.).

Становление экономического суверенитета России при сохранении политического союза с республиками СССР очевидно потребует выполнения Российской федерацией ряда функций, которые выполнялись ранее центральной властью распавшегося Союза ССР. Применительно к бюджетной сфере речь, в первую очередь, идет о финансировании армии и военно-промышленного комплекса, преобладающей части внешнеэкономических обязательств СССР и ряда других статей расходной части бывшего союзного бюджета.

Ориентировочные расчеты, сделанные при использовании структуры бюджетных доходов, расходов и цен 1991 года показывают, что применяемая в настоящее время налоговая система не может обеспечить бездефицитность бюджета России в 1992 году.

Если предположить отсутствие трансфертов в союзный бюджет фиксированной суммы на общесоюзные программы, отчисления на геологоразведочные работы, рентных платежей, зачисление в бюджет России доходов от внешнеэкономической деятельности, но, с другой стороны, финансирование оборонных

расходов, деятельности КГБ и погранвойск, расходов на внешне-экономическую деятельность и др. на уровне 1991 года, то Российский бюджет (включая внебюджетные фонды) на 1992 год может быть сведен с дефицитом в размере 10-15% ВВП (расходы 550-600 млрд. руб., доходы 350-400 млрд. руб. при ВВП 1200 млрд. руб.). Здесь, разумеется, имеются резервы в сокращении оборонных расходов до приемлемой величины 6-7% ВВП, расходов на управление и др. Однако это повлечет за собой рост затрат, направляемых на поддержку высвобождаемых военнослужащих, конверсию оборонного производства, создание дополнительных рабочих мест и т. д. Кроме того вряд ли удастся удержать расходы на народное хозяйство (в основном на дотации к ценам на сельскохозяйственную продукцию и субсидии отдельным предприятиям) на уровне заложенных нами в расчеты 4-5% ВВП (60 млрд. руб.).

В уточненном после апрельской реформы цен консолидированном бюджете РСФСР предполагается, что поступления налога с оборота в 1991 году должны составить более 100 млрд. руб. На наш взгляд, эта оценка завышена примерно вдвое. Она не учитывает деградацию инструментов административного контроля за ценами, вызвавшую ускорение темпов роста оптовых цен по сравнению с розничными и, соответственно, уменьшение налога с оборота, взимаемого в виде разницы между оптовыми и фиксированными розничными ценами. Не учитывает она также постоянный пересмотр (в сторону уменьшения) налоговыми инспекциями ставок налога с оборота, устанавливаемого в процентах к договорным и регулируемым розничным ценам, который происходит вследствие роста оптовых цен. Важным фактором сокращения пос-

туплений налога с оборота в бюджет РСФСР является вытеснение налога с оборота на продукцию легкой и пищевой промышленности налогом с оборота на используемое сырье, который поступает в значительной степени в бюджеты ныне суверенных республик. В результате развития подобных процессов, а также снижения объемов производства дефицит российского бюджета в будущем году может достигнуть верхней границы приведенной нами вилки - 15% ВВП.

Наиболее рациональным способом сокращения 150-200-миллиардного дефицита российского бюджета является, по нашему мнению, резкое повышение веса косвенного, адвалоремного налогообложения в общей сумме налоговых поступлений, проводимое одновременно с изменением принципов их взимания.

Основу косвенных налогов должен составить налог на добавленную стоимость (НДС). Введение НДС с порядком исчисления и взимания, аналогичным применяемому в странах Европейского Сообщества, требует достаточно длительного времени и значительных затрат. Поэтому на первом этапе налоговой реформы в качестве основы НДС может быть использован применяемый ныне налог на продажи с временным сохранением порядка его исчисления. Однако должны быть резко повышены ставки налога и упразднено освобождения от него многочисленных товаров и товарных групп.

Расчеты показывают, что введение НДС со ставкой 20% позволило бы решить основные бюджетные проблемы (поступления налога составят в этом случае порядка 250 млрд. руб.). Отсутствие в настоящее время действенных инструментов

государственной политики доходов и существование де-факто индексации доходов населения при введении НДС и соответствующем повышении цен вызовет ускорение роста номинальных доходов населения, резко уменьшающее бюджетную эффективность введения НДС. Поэтому представляется, что наряду с серьезным ужесточением политики доходов (которая должна быть предметом отдельного рассмотрения) следует освободить от НДС подавляющую часть продукции пищевой промышленности (без алкогольных изделий) и провести компенсацию удорожания непродовольственных товаров народного потребления социально уязвимым слоям населения (пенсионеры, дети, инвалиды и др.).

В этом случае ставка налога должна составить примерно 25%. Тогда поступления от НДС могут быть обеспечены также в объеме около 250 млрд. руб. (300 млрд. руб. за вычетом недополученных сумм НДС от освобожденных товаров пищевой промышленности и возврата из бюджета предприятиям, производящим освобожденные товары, сумм налога, на использованные в производстве сырье, материалы, комплектующие и т. п.).

При расчете эффекта от введения НДС следует учесть увеличение расходных статей бюджета за счет удорожания покупаемых бюджетом товаров и услуг и частичной компенсации роста цен населению. По нашим оценкам, эта величина составит около 50 млрд. руб. Дефицит бюджета России при таком подходе сокращается до 50-60 млрд. руб. Эта сумма может быть дополнительно получена путем введения акцизов на алкогольные напитки (25-30 млрд. руб.), табачные изделия, автомобили, бензин и ряд других товаров. Акцизы могут устанавливаться в процентах к розничной

цене, включающей налог на добавленную стоимость. Возможно также исчисление акциза путем суммирования его ставки со ставкой налога на добавленную стоимость на стадии розничной реализации. Отметим, что общая доля обязательных налоговых изъятий в ВВП России составит в рассмотренном варианте около 45- 50% ВВП.

До введения национальной валюты необходимо осуществление ряда мер по рационализации действующей налоговой системы.

1. Налог на прибыль. Нельзя признать целесообразными предложения Комиссии Совета Республики Верховного Совета РСФСР по бюджету, планам, налогам и ценам, содержащиеся в пакете законопроектов о налоговой системе, о замене налога на прибыль налогом на доход предприятий. Налог на прибыль как инструмент экономической политики ни в коей мере не является тождественным обложению заработной платы, в частности, отчислениям на социальное страхование. Поэтому не следует объединять эти изъятия в одном платеже с одинаковой ставкой.

Исходя из того, что ставки налога на прибыль и порядок его зачисления в бюджеты разных уровней менялись в текущем году не один раз, увеличивать их, на наш взгляд, не следует. Однако необходимо резко уменьшить число индивидуальных налоговых льгот. Требуется увеличить четкость порядка исчисления налогооблагаемой прибыли, правил начисления амортизации. В целях стимулирования развития акционерной формы собственности следует ввести систему налогового авуара для физических лиц, предполагающую исключение двойного налогообложения дивидендов.

2. Имущественные налоги. Приведение налоговой системы в вид, адекватный рыночной экономике, требует введения поимущественных налогов. На наш взгляд, следует ввести налог на физический капитал предприятий и плату за землю, не зависящую от характера ее использования. До либерализации цен оценка имущества предприятий может основываться на остаточной (балансовой) стоимости основных фондов (при ставке 1% поступления составят около 15 млрд. руб.), а земельная рента до формирования земельного рынка - на ориентировочных оценках ее капитальной стоимости с учетом дифференциации плодородия почв.

3. Необходимо развитие системы налогов, регулирующих процессы природопользования. Платежи за использование водных ресурсов должны базироваться на оценках водной ренты, а платежи за загрязнение природной среды - как минимум отражать общенациональные требования к экологической безопасности среды обитания.

4. Налоги с населения. Следует упорядочить систему налогов с населения, оставив в существующем виде подоходный налог. Сельскохозяйственный налог, налог с владельцев строений, земельный налог требуют коренного пересмотра. В основе подобных налогов должна лежать плата за землю и налог на недвижимое имущество.

5. Необходима проработка вопросов использования внебюджетных фондов. В первую очередь, речь идет о Пенсионном фонде. Очевидно, что дальнейшее наращивание доли централизуемых ресурсов, направляемых на финансирование пенсий, в существующих условиях невозможно. Поэтому обеспечить необходимое фи-

нансирование рассматриваемых расходов может лишь преобразование Пенсионного фонда в мощного институционального инвестора, что требует соответствующих корректировок программы приватизации государственной собственности в России.

Целесообразность использования других внебюджетных формирований, аналогичных нынешнему стабилизационному фонду, определяется в большей степени политическими, нежели экономическими соображениями, в частности, возможностью и рациональностью законодательного контроля над использованием его ресурсов.

6. В целях обеспечения действенности инструментов воздействия налоговых органов на налогоплательщиков следует установить взимание налогов с предприятий (в т. ч. филиалов, представительств и т. п.) по месту их регистрации.

Особым вопросом является регулирование внешней торговли России с экстреспубликами, странами-бывшими членами СЭВ и остальным миром. Оно требует отдельного и подробного рассмотрения, кроме того многое здесь зависит от будущих политических решений. Отметим лишь некоторые соображения.

До введения национальной валюты России сколько-нибудь упорядочить торговлю с экстреспубликами по-видимому невозможно, так как любые меры, направленные на повышение цен на экспортируемые товары (в основном, сырье и энергоносители) будут вызывать соответствующую рублевую эмиссию в республике-импортере. Торговые отношения между Россией и зарубежными странами

зависят от того насколько удастся согласовать таможенную политику России и эксреспублик в торговле между собой и в отношении третьих стран. В зависимости от развития систем налогообложения в эксреспубликах и договоренностей с ними должен решаться вопрос о порядке взимания НДС с экспортируемых и импортируемых товаров, а также экспортно-импортных налогов и таможенных пошлин.

Сохранение экспортно-импортных налогов будет необходимо и после введения российской валюты и либерализации цен. Вследствие никакой конкурентоспособности отечественных предприятий обрабатывающей промышленности потребуются поддержание более низких внутренних цен на энергоносители и сырье по сравнению с ценами мирового рынка (путем их административного ограничения или субсидирования). Поэтому необходимо либо централизовать экспорт энергоносителей и сырья, что вряд ли целесообразно, либо использовать налоги на экспорт для выравнивания рентабельности их продаж на внутреннем и внешнем рынках и предотвращения массовых банкротств отечественных предприятий, не способных какое-то время продавать свою продукцию по ценам, компенсирующим рост затрат на энергию и сырье, но потенциально эффективных. Использование экспортных налогов на сырьевые товары и энергоносители может быть совмещено с применением налогов на импорт (таможенных пошлин), имеющих ту же направленность защиты временно неконкурентоспособных отечественных предприятий.

Синельников С. Г.
Красносельский А. Д.
Анисимова Л. И.