



# Преступная медлительность

Андрей Вавилов, Андрей Вавилов (научный руководитель Института финансовых исследований (ИФИ), Евгений Ковалишин (Старший аналитик ИФИ.))

Правительство намерено снижать налоги лишь после и в меру сокращения госрасходов, поддерживая профицит бюджета и создавая финансовый резерв. Однако эта осторожная политика бесперспективна

После более чем трехмесячного обсуждения налоговой тематики кабинетом министров даже консервативный Минфин наконец заявил о готовности снижать налоги. Вице-премьер **Алексей Кудрин** объявил о том, что, возможно, уже с 2004 года будет снижена с 20 до 18% ставка НДС. И хотя ранее премьер-министр **Михаил Касьянов** неоднократно обращался к руководителям экономического блока правительства с требованием активизировать работу по реальному снижению налогового бремени, позиция Минфина, да и остальных министерств оставалась достаточно консервативной. Лишь после того, как на заседании кабинета 13 марта Касьянов отказался заслушать доклад Минфина по налоговой реформе, заявив, что там не содержится никаких новаций, ситуация немного оживилась.

Однако вскоре вслед за заявлением о возможности снижения НДС последовали многочисленные оговорки руководителей Минфина о том, что придется изыскивать возможности компенсации выпадающих доходов, отказываться от некоторых ранее запланированных шагов по либерализации налоговой системы и т. п. Иными словами, если призывы к более активным действиям и были формально приняты к действию, то реально позиция экономического блока ничуть не изменилась.

## Логика кабинета

Конкретные меры, запланированные кабинетом, по большому счету, мало отличаются от первоначальных консервативных планов, предложенных Минфином в конце прошлого года. Это преимущественно технические поправки типа совершенствования механизма возмещения НДС при экспорте и реформирования системы имущественных налогов. Сами по себе эти меры улучшают существующую налоговую систему и в этом смысле, конечно, нужны, но, к сожалению, они имеют мало общего с масштабным снижением налогового бремени, необходимым для стимулирования роста.

В целом правительственный подход к решению вопроса фискальной либерализации по-прежнему заключается в том, что снижение налогов может проводиться только постепенно и по остаточному принципу: сначала полностью финансируются расходы, погашаются долговые обязательства, формируется финансовый резерв на будущее, и лишь оставшаяся сумма рассматривается как возможная база для снижения налоговой нагрузки. Если учесть планируемые масштабы стабилизационного фонда (8,7% ВВП), этот остаток будет минимальным, если будет вообще.

Такая стратегия, по сути, уже реализуется с 2001 года, и, при том что очередной пик выплат по внешним долгам придется на 2005 год, новые шаги в области сокращения налогов, видимо, будут возможны не ранее чем через три года. При этом если условия, в частности цены на нефть, будут не столь благоприятными, серьезные налоговые преобразования придется отложить на еще более длительный срок. Соответственно, в ближайшие годы приоритетом властей будет не налоговая либерализация, а оптимизация бюджетных расходов и сокращение их общего размера, способные дать дополнительный резерв для последующего снижения налогов.

Основным идеологом данного консервативного подхода выступает Минфин, которому по статусу положено заботиться в первую очередь о сохранности казны. Между тем в той или

иной степени подобную позицию разделяют практически все ключевые министерства и ведомства. Центральный банк заинтересован в продолжении политики наращивания финансового резерва, так как это дает ему мощный инструмент регулирования денежного предложения. Минэкономразвития формально выступает с более либеральных позиций, однако, по большому счету, недавние предложения министерства зафиксировать план по снижению налоговой нагрузки на 1% ВВП в год уже с 2003 года не противоречат минфиновской точке зрения. Целый ряд независимых экспертов также предлагает переключиться с вопросов налоговой реформы на вопросы оптимизации госрасходов.

Защитники правительственного подхода к налоговому реформированию выдвигают следующие основные аргументы. Во-первых, на данном этапе достаточно тех налоговых преобразований, которые уже сделаны. Налоги в России уже находятся ниже среднеевропейского уровня, поэтому задача-минимум выполнена. Во-вторых, проведенные преобразования в целом не привели к ожидаемому росту поступлений за счет легализации доходов экономических субъектов, и не факт, что приведут при дальнейшей налоговой либерализации. Третий аргумент сводится к слишком высокой оценке риска потерь бюджета от снижения налогов, особенно если произойдет резкое снижение экспортных поступлений. Ведь доходные статьи бюджета зависят от ситуации на мировых рынках сырья (12–13% доходов расширенного бюджета формируется за счет поступлений от нефтяных компаний). Поэтому для дальнейшего снижения налогов необходимо сначала создать резерв, причем желательно побольше. В-четвертых, финансовый резерв выполняет важную функцию стерилизатора избыточной денежной массы на финансовом рынке. Снижение налогов приведет к сокращению или полному исчезновению резерва, что чревато серьезными инфляционными последствиями.

В-пятых, необходимость обслуживать и погашать госдолг создает дополнительные финансовые риски для бюджета, поэтому надо по возможности ускоренными темпами продолжать сокращение абсолютного размера долга (очередной пик в размере около 17 млрд долларов, как уже отмечалось, приходится на 2005 год). В этой ситуации на снижение налогов практически никаких резервов не остается.

Наконец, по мнению правительства, сокращение налогов при сохранении нынешнего уровня госрасходов приведет к образованию дефицита с перспективой финансового кризиса, поэтому сначала необходимо снизить государственные расходы.

## Псевдореформа

Бесстрастный анализ вносит изрядный скептицизм в оценку уже сделанных налоговых преобразований. Произошло структурное смещение налоговых изъятий в пользу федерального центра, формально упростился процесс расчета налоговых обязательств, но одновременно усложнилась процедура учета и сохранились практически на том же уровне эффективные ставки. Яркий пример — динамика поступлений по налогу на прибыль, эффективная ставка которого в масштабах консолидированного бюджета как до принятия соответствующей главы Налогового кодекса (2001 год), так и после него (2002 год) осталась примерно на том же уровне порядка 20%. Чистый экономический эффект от таких реформ минимален.

Кроме того, в корне некорректно сравнивать нашу налоговую нагрузку с нагрузкой развитых стран, например, Европы, которые могут позволить себе ограничивать предпринимательскую инициативу с целью более равномерного распределения доходов. В качестве ориентиров для России, скорее, надо выбирать более динамичные страны, например Китай или Тайвань, где уровень налоговых изъятий не превышает 20–25% ВВП. Именно с этими странами нам



придется конкурировать за капитал. Исторически сложившаяся в России система государственных социальных гарантий существенно превышает аналогичные обязательства в этих странах, но это лишь повышает значимость экономического роста для нормального функционирования страны. Никто не отрицает необходимость оптимизации расходных статей и реформирования системы социального обеспечения. Эти процессы не должны подменять друг друга, как предлагают сторонники нынешнего правительственного подхода к реформированию.

Необходимость снижения налоговой нагрузки диктуется не только соображениями стимулирования экономического роста, но и потребностью в формировании ключевой характеристики рыночной экономики — равенства внешних условий для всех участников экономических отношений.

Исторически сложилось так, что крупный бизнес, сформировавшийся в начале 1990-х и получивший солидную поддержку в виде государственных активов, с самого начала широко использовал свои административные и финансовые ресурсы для минимизации налоговых отчислений. Эта ситуация не изменилась и в результате последних налоговых преобразований. Напротив, если для кого-то налоговые реформы последних лет и стали положительным моментом, то скорее все для того же крупного бизнеса, который активно подключали к формулированию новых правил игры.

Сегодня регрессионную шкалу ЕСН де-факто способны использовать только крупные структуры, а мелкий и средний бизнес, как правило, платит этот налог по максимальной ставке или выводит большую часть зарплат в «серую» и «черную» зоны. С помощью многочисленных офшорных схем крупный бизнес имеет возможность на совершенно законных основаниях выводить значительные суммы из-под налогообложения, как при старых нормах Налогового кодекса, так и при новых.

По сути единственное послабление для малого и среднего бизнеса, сделанное правительством, было связано с принятием упрощенной системы налогообложения, однако установленные законом рамки (годовой оборот в пределах 15 млн рублей и персонал не более 100 человек) фактически ограничивают круг предприятий, имеющих возможность использования данной системы, микроскопическим бизнесом. В развитых странах под малым и средним бизнесом, дающим более половины ВВП, понимаются компании с оборотом в несколько миллионов долларов и сотнями сотрудников, поэтому ключевой с точки зрения экономического развития бизнес-сектор оказался практически не охвачен налоговыми новациями. Между тем идея начала 1990-х о том, что крупные добывающие холдинги смогут стать каналом перетока сырьевых доходов в перерабатывающие сектора и сектора услуг, себя не оправдала, и поддержка малого и среднего бизнеса фактически остается единственным перспективным путем экономического развития.

## **Радикальная альтернатива**

Реальным выходом из сложившейся ситуации, по нашему мнению, является резкое сокращение эффективного налогового бремени на 5–7% ВВП.

Польза радикального одномоментного снижения налогов подтверждается опытом многих стран. Например, в 1981 году администрация Рейгана в США инициировала сокращение налогов на 3,3% ВВП, заложив тем самым потенциал ускоренного экономического роста на последующие два десятилетия: средний темп экономического роста в США за период 1981–2000 годов составил 3,2% в год. При этом необходимо учитывать, что такие темпы были достигнуты в развитой стране. В случае развивающихся стран подобное стимулирование деловой активности может привести к более впечатляющим результатам.

Единственный вопрос, который действительно может возникнуть, заключается в том, за счет чего профинансировать первоначальные инвестиции, то есть потери бюджета в краткосрочном периоде. Ответ на этот вопрос давно известен из теории финансов: если вы не можете профинансировать прибыльные инвестиции за счет собственных средств, используйте заемные. Тем более что государственный долг в отличие от корпоративного имеет дополнительные преимущества, связанные с повышением качества макроэкономического регулирования. Прежде всего монетарные власти получают эффективный

инструмент денежно-кредитного регулирования и смогут наконец перейти к современным методам регулирования и управления процентными ставками. Развитие рынка госдолга позволит в дальнейшем финансировать циклические дефициты бюджета без значительных потерь в виде резкого роста стоимости обслуживания.

Само по себе использование рыночных долговых инструментов часто предпочтительнее накопления остатков на беспроцентных счетах в Центральном банке, которые с финансовой точки зрения тоже характеризуются немалыми издержками для бюджета (потери от инфляции и вмененных издержек альтернативного использования). Фактически отпадает необходимость выводить из экономики колоссальные средства в стабилизационный фонд, который реально может и не понадобиться.

Далее, развитие долгового рынка может послужить основой развития финансового рынка в целом, то есть способствовать созданию эффективного канала трансформации сбережений в инвестиции.

Наконец, зрелый долговой рынок позволяет реальному сектору определять уровень безрисковой доходности в экономике и правильно оценивать стоимость инвестиционных проектов, а финансовый сектор получает возможность формирования оптимальных портфелей.

После финансового кризиса 1998 года долговая политика как макроэкономический инструмент совершенно незаслуженно была предана забвению. Вместо этого правительство использовало примитивную стратегию ускоренного погашения всех старых обязательств. Практически все аргументы в защиту ускоренного погашения носят скорее эмоциональный характер и в лучшем случае содержат не вполне квалифицированные ссылки на кризис 1998 года. Строгое и непредвзятое сравнение всех преимуществ и недостатков развития нормальной системы управления госдолгом показывает выгоду подобного проекта для российской экономики.

Снижение налогов обязательно должно быть значительным, чтобы его почувствовал бизнес. В условиях широко анонсированной реформы половинчатые меры лишь подавляют и без того слабую инвестиционную активность. Правительство предлагает снижать налоги на 1% ВВП в год в течение четырех-пяти лет, вместо этого уже сегодня возможно сразу снизить налоги на те же 5% ВВП и гораздо раньше получить положительный эффект от налоговой либерализации.

С учетом ключевой роли, которую играют налоги в стимулировании инвестиционного процесса, проблема финансового разрыва будет носить краткосрочный характер, даже если не принимать во внимание возможный резерв от оптимизации госрасходов. Текущие потери бюджета от снижения налоговых ставок уже в краткосрочной перспективе приведут к дополнительным поступлениям благодаря росту экономики даже без учета возможного роста поступлений от легализации финансовых потоков.

Главное отличие предлагаемого долгового финансирования налоговых преобразований от широко практиковавшегося до кризиса долгового финансирования текущего потребления заключается в том, что снижение налогов ведет к созданию добавленной стоимости в средне- и долгосрочной перспективе.

Конкретные меры по снижению налогового бремени должны включать в себя в первую очередь снижение нагрузки по наиболее болезненным для малого и среднего бизнеса налогам, например:

снижение максимальной ставки ЕСН до 14%;



снижение налога на прибыль до 20% в сочетании с полным запретом на льготирование ставки данного налога, в том числе по решению местных властей;

отмена налога с продаж без компенсирующих сборов.

По нашим оценкам, общий эффект от этих мер при прочих равных позволит снизить налоговую нагрузку примерно на 5% ВВП.

### **Что может быть в худшем случае**

Основные проблемы с развитием долгового рынка можно решить уже в 2003 году, с тем чтобы сделать возможным снижение налогов уже с 2004 года. В дальнейшем процесс совершенствования системы долгового управления должен проводиться параллельно.

При снижении налогов с 2004 года на 5% ВВП доходы расширенного правительства падают с 33,5% ВВП (такой уровень зафиксирован в правительственном прогнозе, представленном в перспективном финансовом плане на 2003–2005 годы) до 28,5% ВВП. Проведенные расчеты показывают, что даже в пессимистическом варианте, который исходит из умеренных темпов роста, соответствующих консервативным прогнозам правительства, в первый момент будет наблюдаться лишь незначительный рост относительной долговой нагрузки. В дальнейшем отношение долг/ВВП будет быстро сокращаться, несмотря на новые заимствования.

С ростом экономики будет также быстро снижаться дефицит бюджета, вызванный снижением налогов, и к концу 2007 года даже в рамках пессимистического сценария бюджет расширенного правительства выходит практически на нулевой баланс. Хотя после этого срока бюджет формально восстанавливает статус-кво, российская экономика оказывается на принципиально новом уровне с точки зрения основ устойчивого роста.

Обсуждая варианты налогового реформирования, необходимо учитывать, что правительственный подход не в меньшей мере сопряжен с риском, чем радикальная либерализация. Этот риск наиболее четко прослеживается на примере нефтяного кризиса, то есть в предположении резкого падения цен на углеводородное сырье на мировом рынке. Для наглядности в своих расчетах мы заложили крайний вариант обвала цен в 2004 году до 12 долларов за баррель нефти Urals против среднегодового уровня 22–22,5 доллара за баррель в консервативном варианте прогноза Минфина РФ. Сегодняшние события в Ираке и Венесуэле делают возможность резкого падения цен на нефть в ближайшие год-два вполне вероятной.

Как показывают расчеты, в этом случае состояние бюджета по обоим сценариям (официальному и радикальному) ухудшается, однако радикальный сценарий оказывается более устойчивым к кризисным процессам. При резком падении нефтяных цен поступления от нефтяного сектора, по нашим оценкам, упадут до 2–4 млрд долларов в год, то есть потери расширенного бюджета относительно исходного сценария составят около 4–5% ВВП в обоих кризисных сценариях. Помимо этого в условиях «официального» кризисного сценария темп роста экономики будет в гораздо большей мере зависеть от внешнеторгового фактора, в связи с чем рост ВВП по этому сценарию упадет предположительно до 2–2,3% в год в 2004–2007 годах против 4,3–5,5% по радикальному сценарию.

Логическим результатом нефтяного кризиса для России является образование дефицита бюджета, который финансируется за счет заимствований. В первый момент дефицит бюджета в радикальном сценарии из-за дополнительного сокращения налогового бремени существенно превышает дефицит официального сценария. Однако в дальнейшем потери от более высокой доходности, более низкой собираемости налогов и более низких темпов экономического роста в официальном кризисном сценарии приводят к существенному росту дефицита и относительной долговой нагрузки. Напротив, в радикальном сценарии динамика дефицита является позитивной (дефицит стабильно сокращается), объем новых заимствований снижается, а общая долговая нагрузка стабилизируется.

*Статья основана на результатах исследования, проведенного Институтом финансовых исследований. С полной версией доклада можно ознакомиться на официальном интернет-сайте ИФИ [www.ifs.ru](http://www.ifs.ru)*

**Все дополнительные материалы:**

Таблица 1

Временный дефицит бюджета, порожденный радикальным снижением налогов, можно будет профинансировать за счет госдолга

<http://www.expert.ru/tables/expert/2003/12/document104448/>

Статья

Не роскошь, а средство развития

[http://www.expert.ru/printissues/expert/2003/12/12ex-komment\\_eco/](http://www.expert.ru/printissues/expert/2003/12/12ex-komment_eco/)