

Что у Грузии получилось, а у Узбекистана пока нет? Путевые заметки

Заметка пятая.

Налоговая реформа: грузинский опыт и узбекские «хождения по мукам»

Юлий Юсупов

(Продолжение)

Грузия и Узбекистан: проблемы налогообложения

Если правительство хочет дать толчок для развития экономики и бизнеса, одним из ключевых направлений приложения усилий должна стать налоговая реформа. Большое количество налогов, высокие налоговые ставки, значительные издержки налогового администрирования – зачастую главные барьеры экономического роста.

Бывший министр экономики Грузии Владимир Папава вспоминал: *«Налоговый кодекс, подготовленный Министерством финансов Грузии при активном участии экспертов МВФ и утвержденный парламентом Грузии в конце 1997 года... написан таким тяжелым языком... что местами непонятен не только рядовому налогоплательщику, но и специалистам. Отдельные процедуры, регулируемые кодексом, настолько усложнены, что с целью избежания путаницы предприниматели готовы пойти на дачу взятки».*

Проверяющие пользовались этим и превращали проверки в инструмент вымогательства. Из-за высоких налогов, в том числе высоких налогов на заработную плату, и непрозрачного налогового администрирования значительная часть экономики страны находилась в «тени», большая часть зарплаты платилась в «конвертах». В результате сильно страдал бюджет: мизерные собираемые налоги не позволяли государству выполнять самые элементарные функции. Налоговая реформа должна была решить две основные задачи: сократить нагрузку на бизнес и сделать администрирование налогов понятнее и легче.

Аналогичные проблемы – **высокая налоговая нагрузка, включая высокие налоги на труд, значительные издержки налогового администрирования**, связанные со сложностью и противоречивостью правил налогообложения – до налоговой реформы имели место и в Узбекистане.

Но ситуация в сфере налогообложения в нашей стране была еще более сложной. К указанным выше проблемам добавлялись две дополнительные:

1. Огромный разрыв в налоговом бремени между упрощенным и общеустановленным режимами налогообложения.

Как известно, у крупных предприятий по сравнению с мелкими имеются определенные преимущества: чем крупнее становится предприятие, тем легче снизить издержки снабжения, производства и сбыта на каждую единицу продукции. Это называется

эффектом масштаба. Но в Узбекистане производители зачастую не могли использовать этот важный инструмент сокращения себестоимости продукции, так как при расширении масштабов производства и увеличении численности персонала предприятия вынуждены были переходить от упрощенного режима налогообложения к общеустановленному. При этом налоговая нагрузка могла возрасти в несколько раз. Как результат, предприятия всячески уклонялись от перехода на общеустановленный режим. Бизнесу приходилось дробиться на части и скрывать число занятых. А чтобы платить зарплату в «конвертах» скрывали часть своей выручки, уходя в «тень».

То есть, существовавший налоговый режим не позволял бизнесу укрупняться и использовать преимущества от экономии на масштабах, что существенно снижало возможности для увеличения конкурентоспособности наших производителей.

Кроме того, правительство, понимая, что налоговая нагрузка для предприятий общего режима налогообложения фактически неподъемна, если они не получают природной ренты (то есть не работают в сфере добывающей промышленности) или не являются монополистами. Поэтому чиновники предоставляли таким предприятиям невероятно **большое число отраслевых и индивидуальных налоговых льгот**, в том числе и из-за коррупционных соображений. Разветвленная система льгот ставит предприятия в неравные условия – кто-то имеет льготы, а кто-то – нет. А это разрушает конкуренцию, которая, как известно, является двигателем экономического прогресса.

2. Вопреки международной практике, в Узбекистане широко применялись налоги с выручки (с оборота).

В данном случае, налогами облагается не добавленная стоимость, прибыль, фонд оплаты труда и прочее, а вся выручка, включая затраты. Такими являлись отчисления с выручки в различные внебюджетные фонды для предприятий общеустановленной системы налогообложения (объединены с 2018 года в один платеж), единый налоговый платеж для малых предприятий, а также для компаний, относящихся к сфере торговли и общественного питания.

Налоги с выручки, а также разрывы в цепочке уплаты налога на добавленную стоимость – когда НДС фактически превращается в налог с выручки – крайне негативно сказываются на общественном разделении труда, формировании длинных цепочек создания добавленной стоимости. Ведь чем длиннее цепочка, тем больше налогов придется платить – имеет место двойное, тройное и т.д. налогообложение. В такой ситуации наша экономика была обречена на вечную роль сырьевого придатка мирового хозяйства, так как создать полноценный цикл производства от сырья до продукции с высокой добавленной стоимостью в условиях такого налогообложения просто невозможно.

Выход из этой ситуации один – отказ от налогов с выручки в пользу НДС. Для этого правительству нужно было осуществить следующее:

- а) полностью отменить налоги с выручки для предприятий общеустановленного режима.*
- б) перевести предприятия малого бизнеса (кроме, может быть, самых маленьких) на уплату НДС.*

Почему последнее жизненно необходимо? До 1 января 2019 года подавляющее большинство предприятий – более 97% – не являлись плательщиками НДС. Из-за этого

возникали разрывы в цепочке уплаты. А НДС устроен так, что если разрыв возникает, то следующее предприятие в цепочке платит налог не с добавленной стоимости, а со всей выручки, что означает значимое повышение налоговой нагрузки на плательщиков этого налога.

Эти две специфические, свойственные только Узбекистану проблемы означают, что предприятия нашей страны из-за существующей налоговой системы не могли использовать два важнейших для современной экономики рычага обеспечения конкурентоспособности:

– экономию на масштабах, так как предприятие не может увеличивать штат и наращивать производственные мощности из-за опасения попасть в общеустановленный режим налогообложения;

– узкую специализацию, так как налоги с выручки не позволяют строить длинные цепочки создания добавленной стоимости, состоящие из множества специализированных компаний.

(Подробнее – см. статью [«Как налоги убивают конкурентоспособность»](#)).

Итак, как решались проблемы налоговой системы в Грузии и как они решаются в Узбекистане?

Грузинская реформа – налоговая амнистия и кардинальное сокращение налогов

Слово Ларисе Бураковой (книга «Почему у Грузии получилось»):

*Краеугольным камнем реформы стала **налоговая амнистия**, которая носила одноразовый характер и предусматривала аннулирование скрытых до 1 января 2004 года налогов тем, против кого не возбуждены уголовные дела или за кем не признаны налоговые обязательства, а это почти 95% налогоплательщиков. Предприниматели получили право вообще уничтожить бухгалтерские документы того периода. Более того, была введена уголовная ответственность для работников налоговых служб в случае истребования документов, относящихся к периоду до 2004 года.*

По словам Саакашвили, это позволило вернуть многих в пространство закона: «Мы простили людям старые налоги. Прежнее правительство превращало в преступников всех бизнесменов, говорило: «Мы держим тебя за уши – не дашь взятку и не будешь лояльным – когда захотим, тогда уничтожим». Теперь все будет по-новому, закон стал человеческим, его можно соблюдать – и жить по-человечески. Налоги пойдут на строительство школ, казарм, на улучшение окружающей среды, все смогут увидеть, как используются отданные государству деньги».

Основное содержание реформы заключалось в **сокращении количества налогов с 22 сначала до 7, а затем до 6 и даже 5 налогов (2017 г.) с одновременным снижением ставок по оставшимся налогам.**

Грузинский путь

Основные показатели налоговой системы в Грузии в 2004-2011 годах

	Первый этап			Второй этап			Третий этап	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Кол-во налогов	22	7	7	7	6	6	6	6
НДС (%)	20%	20%	18%	18%	18%	18%	18%	18%
Подоходный налог (%)	12-20%	12%	12%	12%	25%	20%	20%	20%
Социальный взнос (%)	33%	20%	20%	20%				
Налог на прибыль (%)	20%	20%	20%	20%	15%	15%	15%	15%
Налог на дивиденды и проценты (%)	10%	10%	10%	10%	10%	5%	5%	5%

Источник: Министерство финансов Грузии, МВФ

Особенно сильно были снижены ставки **налогов на заработную плату**. В настоящее время в Грузии вместо двух налогов на труд платится один - с 20% ставкой.

Другой важный шаг реформы – **освобождение от налогообложения инвестиций**. На первом этапе оно произошло в виде введения стопроцентной амортизации капитальных затрат (то есть компания может отнести свои капитальные затраты на расходную часть в год совершения этих затрат, вычитая их из налога на прибыль). Более того, предусматривался возврат НДС при любом виде капитальной операции.

Уже после ухода команды Саакашвили от власти правительство и парламент пошли еще дальше: налог на прибыль и дивиденды был объединен в **налог на нераспределяемую прибыль**. По сути это налог на дивиденды: облагается не вся прибыль, а только та ее часть, которую предприниматель вытаскивает из бизнеса. То есть инвестиции теперь в принципе не облагаются.

Почему это так важно? Во-первых, у предпринимателей появляется дополнительный стимул для капиталовложений. Во-вторых, существенно облегчается администрирование налога на прибыль.

Вспоминает Николоз Гилаури, бывший министр финансов и премьер-министр Грузии: *«Большее всего конфликтов между налоговыми органами и налогоплательщиками возникало по вопросу, что считать издержками, а что прибылью. Это всегда был самым спорным вопросом во взаимоотношении двух сторон: предприниматели старались зависить размеры издержек и тем самым уменьшить базу налогообложения. У налоговиков были прямо противоположные интересы. Отказ от налога на прибыль позволило существенно сократить издержки налогового администрирования».*

Кстати, ситуация в Узбекистане аналогична. Слово руководителю торговой сети «korzinka.uz» Зафару Хашимову: *«Налог на прибыль – самый сложный налог в*

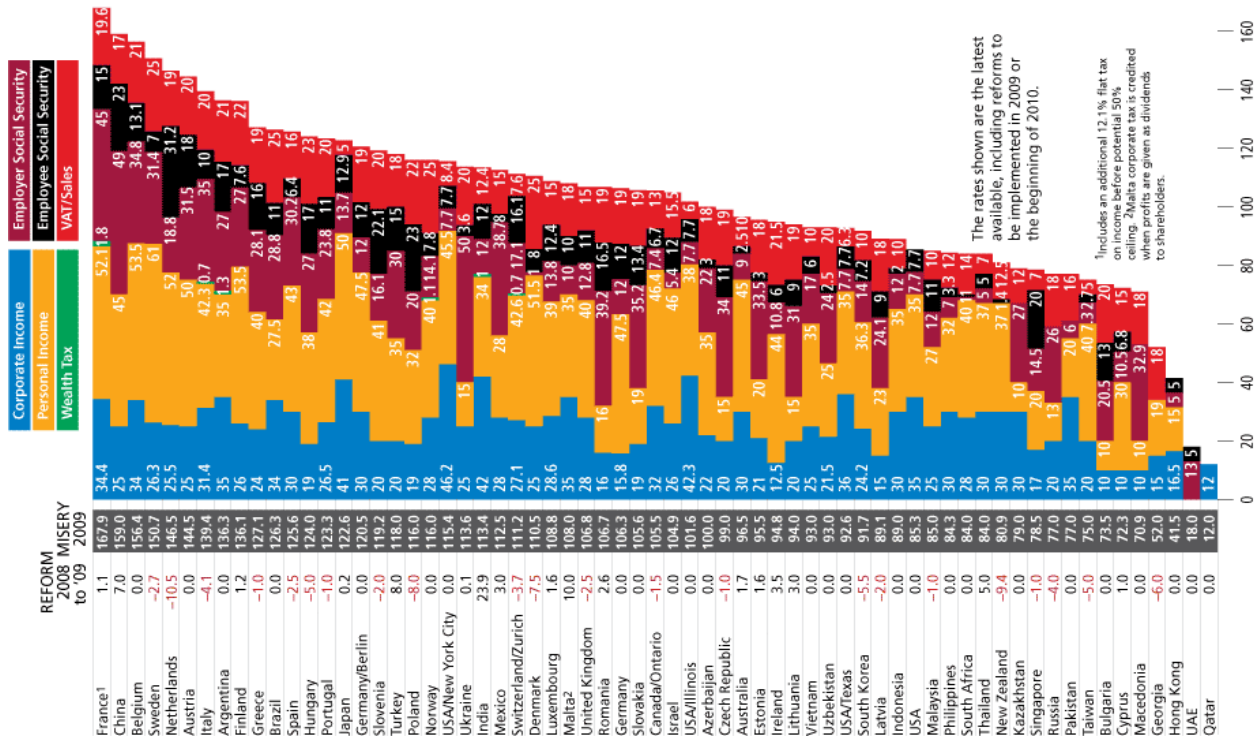
Узбекистане. Критерии определения расходов предприятия, которые можно вычитать из налогооблагаемой базы настолько непрозрачны, запутаны и противоречивы, что я не встречал двух бухгалтеров или налоговых инспекторов, у которых подходы в сложных ситуациях совпадали. Каждый исходил из собственного понимания норм Налогового кодекса».

Результат – доказательство кривой Лаффера на практике

Несмотря на то, что правительство Грузии радикально сократило число налогов, а по оставшимся снизило ставки, поступления в бюджет не только не сократились, а даже увеличились. Налоговые поступления в консолидированный бюджет Грузии в 2003 году составляли 469 миллионов долларов, в 2007-м – 2,2 миллиарда долларов. С поправкой на инфляцию объем поступивших налогов за четыре года увеличился в 2,7 раза! Зарегистрированных налогоплательщиков в 2007 году стало на 86% больше, чем в 2004-м.

Грузия продемонстрировала действие кривой Лаффера: при снижении высоких налоговых ставок поступления в бюджет увеличиваются, поскольку бизнес выходит из тени. В 2009 году страна занимала 4-е место в мире в рейтинге «налогового ужаса» Forbes после Катара, ОАЭ и Гонконга.

Согласно Tax Misery & Reform Index 2009 года, Forbes Business & Financial News, Грузия - четвертая страна с низким налоговым бременем после Катара, Объединенных Арабских Эмиратов и Гонконга



Тернистый путь налоговой реформы в Узбекистане

Узбекистан начал налоговую реформу 1 января 2019 г. Она была инициирована [Указом Президента](#) Республики Узбекистан «О Концепции совершенствования налоговой политики Республики Узбекистан» от 30 июня 2018 г. В разработке первоначальной версии Концепции принимал участие Николоз (Ника) Гиладури – бывший министр энергетики

министр финансов и премьер-министр Грузии. Разработчики проекта Концепции налоговой реформы старались максимально учесть опыт грузинских реформ.

Многое удалось сделать. Но, с другой стороны, ряд задач налоговой реформы не были достигнуты. Ключевые причины – допущенные ошибки в ходе подготовки и реализации реформы, отход от принципов, заложенных в проекте Концепции реформы и в подписанной президентом окончательной версии Концепции.

Какие стояли перед реформой задачи и как они были реализованы?

Задача 1 – сокращение высоких налогов на труд (на заработную плату). – как и в Грузии у нас ставки налогов на труд были очень высоки. Эта задача в значительной степени решена, с 1 января налоги на труд в частном секторе радикально сокращены:

- отменены 8% страховые взносы граждан во внебюджетный Пенсионный фонд;
- введена «плоская» шкалы подоходного налога в размере 12% вместо прогрессивной шкалы с максимальной ставкой налогообложения в 22,5%;
- снижена ставка единого социального платежа (ЕСП) до 12% — вместо 15% для упрощенного режима и 25% для общего режима налогообложения (для государственных предприятий ставка НСП снижается с 1 января 2020 года, для бюджетных организаций ставка сохраняется на уровне 25%).

Это можно считать самым главным на сегодняшний день достижением налоговой реформы в Узбекистане.

Задача 2 – уменьшение разрыва в налоговой нагрузке между общим и упрощенным режимами налогообложения. Эта задача была решена лишь частично. Указанный разрыв существенно сокращен - за счет уменьшения налоговой нагрузки на предприятия общего режима, а именно:

- отмена обязательных отчислений в Государственные целевые фонды (ГЦФ, 3,2% от выручки);
- снижение ставки ЕСП с 25% (для предприятий общего режима) до 12%;
- снижение ставки налога на прибыль юридических лиц с 14% до 12% (с 1 января 2020 г. опять повышается до 15%);
- снижение ставки налога на имущество юридических лиц с 5% до 2%.

Однако во многих отраслях разрыв в налоговой нагрузке между общим и упрощенным режимами налогообложения еще сохраняется. И это, на мой взгляд, является **ключевой проблемой реализации налоговой реформы в Узбекистане** на сегодняшний день. Как следствие, в таких отраслях предприятия общего и упрощенного режимов находятся в неравных условиях с точки зрения размеров налоговой нагрузки. Это стимулирует предприятия общего режима уходить от налогов и разукрупнять бизнес.

Основная причина сохраняющегося разрыва – **высокая ставка НДС – 20%**. Именно из-за размера налога сохраняется указанный разрыв. Между тем, в первоначальной версии Концепции налоговой реформы ставку предлагалось сократить до 12%. По двум причинам:

- расчеты показывали, что 12% ставка позволит выровнять налоговую нагрузку для большинства отраслей и сравнительно безболезненно перейти предприятиям этих отраслей к общему режиму налогообложения;
- 12% ставка НДС имеется у наших ближайших соседей – Казахстана и Кыргызстана.

Однако Министерство финансов при обсуждении проекта Налоговой концепции настояло на 20% ставке НДС. Это и стало основной причиной сохранения диспропорции в налоговой нагрузке на предприятия общего и упрощенного режимов налогообложения.

Важно! После первой публикации данной статьи ситуация со ставкой НДС существенно изменилась. С 1 октября [Указом Президента](#) от 26 сентября 2019 г. ставка снижена до 15%, что позволит сократить разрыв в налоговой нагрузке между предприятиями общего и упрощенного режимов налогообложения. Это очень важный шаг в реализации налоговой реформы.

Задача 3 – сокращение сферы влияния налогов с оборота (выручки). В решении этой задачи очень много сделано: отменены отчисления в ГЦФ, за первую половину 2019 года число плательщиков НДС возросло на 41 тыс. субъекта предпринимательства (с 7 до 48 тыс.), а, следовательно, сократилось число плательщиков ЕНП. Правительство планирует дальнейшее расширение числа плательщиков НДС, в том числе за счет сокращения освобождений и исключений при уплате этого налога.

Однако полному достижению поставленной задачи препятствуют:

- Наличие **индивидуальных льгот по уплате НДС**, в том числе при импорте, что ведет к разрыву цепочек уплаты этого налога и перекладывает налоговую нагрузку на добросовестных налогоплательщиков, ставит налогоплательщиков в неравные условия, а это разрушает конкуренцию.
- Наличие ряда **отраслевых освобождений от уплаты НДС**, например, предприятий сельского хозяйства, автопрома, что также ведет к разрыву цепочек уплаты этого налога и перекладывает налоговую нагрузку на добросовестных налогоплательщиков. Наиболее пострадавшие отрасли: общественное питание, переработка сельскохозяйственной продукции, официальная торговля, которые не могут взять в зачет НДС по продукции сельского хозяйства.
- **Сохраняющийся разрыв в налоговой нагрузке между общим и упрощенным режимами налогообложения**, что связано, как это было показано выше, прежде всего с высокой ставкой НДС – 20%, что стимулирует предприятия **к уклонению от уплаты этого налога, а также других налогов** (для уклонения от уплаты НДС приходится скрывать выручку, а, следовательно, сокращается база и по другим налогам) и уходу в «тень».
- **Сложные процедуры администрирования НДС и налога на прибыль** (которые должны были быть упрощены в соответствии с Налоговой концепцией, но этого не было сделано).

Как результат, предприятия, которые перешли в 2019 году на общий режим налогообложения, включая уплату НДС, оказались в менее выгодных условиях по сравнению с неплательщиками НДС, что заставляет их дробить бизнес (чтобы вернуться в упрощенный режим налогообложения) и скрывать доходы. Это приводит к разрывам уплаты цепочки НДС, к повышению нагрузки на добросовестных плательщиков и к росту цен.

Задача 4 – упрощение налогового администрирования. В частности, в подписанной президентом Концепции было предусмотрено:

- разработка программы мер по кардинальному совершенствованию налогового администрирования;

- в срок до 1 ноября 2018 года должны были быть подготовлены предложения по отмене неэффективных налоговых и таможенных льгот и преференций;
- в срок до 1 декабря 2018 года должен был быть разработан проект Налогового кодекса в новой редакции.

К сожалению, почти ничего не было сделано:

- Новая версия Налогового кодекса была опубликована для обсуждения только в середине 2019 г.
- Не была решена проблема с зачетом НДС по сельхозпродукции собственного производства, которая освобождена от уплаты этого налога. Между тем имелись вполне работоспособные варианты решения этой проблемы. Но они были проигнорированы.
- Не было осуществлено, заложенное в Концепции, упрощение расчета и уплаты НДС и налога с прибыли. Администрирование этих налогов остается весьма сложным как для налогоплательщиков, так и для налоговых органов, что не способствует успешной реализации налоговой реформы.
- Не была проведена оптимизация налоговых льгот. Между тем многочисленные налоговые льготы неэффективны и весьма вредны: они разрушают конкуренцию (кто-то имеет льготы, а кто-то – нет) и ослабляют государственный бюджет.
- Вопреки Концепции налоговой реформы (предусматривающей единую ставку ЕНП – 4%) введены дифференцированные ставки ЕНП для разных секторов экономики.
- Внедрен так называемый упрощенный НДС, причем с разными ставками для разных отраслей, который только замедляет и усложняет проведение реформы, так как не позволяет осуществлять зачеты при уплате этого налога.
- Утверждены ряд важных норм налогового законодательства без какого-либо общественного обсуждения. Речь идет прежде всего о:
 - режиме упрощенного НДС и дифференцированных ставок ЕНП (см. выше),
 - введении акцизного налога на услуги мобильной связи, комбинированной ставки и повышение ставки по акцизному налогу на сигареты, производимые в Республике Узбекистан.

Более того, во второй половине 2018 г. и в первой половине 2019 г. процесс предоставления налоговых льгот, в том числе индивидуальных, продолжился, а в некоторых секторах (например, отрасль электротехнической промышленности) даже усилился.

Как результат: для многих предприятий, перешедших в общий режим налогообложения или ставших плательщиками НДС, **издержки налогового администрирования многократно возросли**, а из-за неравных условий ведения бизнеса **конкурентная среда в ряде отраслей экономики ухудшилась**.

Кстати, в первоначальной версии Концепции предполагался переход к налогу на распределяемую прибыль, как это в свое время сделали в Грузии. Однако правительство не решилось на столь кардинальную меру. К сожалению, налог на прибыль в Узбекистане сохранился и в настоящее время является одним из факторов, усложняющих налоговое администрирование.

Важно! После первой публикации данной статьи **изменилась ситуация по решению 3 и 4 задач налоговой реформы**. В уже упомянутом выше Указе Президента от 26 сентября 2019 г. кроме снижения ставки НДС до 15% предусмотрено:

- **существенное сокращение льгот и исключений по уплате НДС.** Речь идет как об отмене индивидуальных льгот (для отдельных хозяйствующих субъектов), так и отраслевых исключений (крупные агропроизводители, импортеры, производители сельскохозяйственной техники и автотранспортных средств и пр.)
- **отказ от практики упрощенного НДС,** который не является полноценным НДС и усложняет систему зачетов.
- **введение практики возврата НДС** для всех случаев, а не только при экспорте.
- **упрощение процедур расчета и уплаты НДС,** прежде всего за счет электронизации процесса.

Таким образом, налоговая реформа продолжается. Правительство учится на своих ошибках и исправляет допущенные промахи. Так что есть шанс на то, что задачи налоговой реформы будут решены до конца.

Сравнительный анализ основных налогов в период проведения реформ в Грузии и Узбекистане

	Грузия			Узбекистан			
	2004	2005	2017	2018	Первоначальная концепция	1 января 2019 г.	1 января 2020 г.
НДС, %	20	20	18	20	12	20	15
Подоходный налог, %	12-20	12	20	7,5-22,5	25	12	12
Социальный налог / единый социальный платеж, %	33	20		15-25		12 (бюдж. и госуд. предприятия – 25%)	12 (бюдж. организации – 25%)
Страховые взносы, %	-	-	-	8			
Налог на прибыль, %	20	20	20*	14	25 (в скорректированной версии – 20%)*	12	15
Налог на дивиденды и проценты, %	10	10		10	5	5	

* Налог с распределяемой прибыли.

(Продолжение следует)