

# НУЖЕН ЛИ НАМ НОВЫЙ НАЛОГОВЫЙ КОДЕКС?

**БЕЗ РЕФОРМИРОВАНИЯ  
НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ  
НЕВОЗМОЖНО СДЕЛАТЬ  
НАШУ ЭКОНОМИКУ  
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОЙ**

Юлий Юсупов, координатор проекта ПРООН

"Реформа налоговой системы и разработка новой редакции Налогового кодекса"



В январе текущего года вышло Распоряжение Президента Республики Узбекистан "О подготовке новой редакции Налогового кодекса Республики Узбекистан". Перед ее разработчиками поставлен ряд задач. Среди них:

ГOTOVITSЯ  
ПРОЕКТ НОВОЙ  
РЕДАКЦИИ  
НАЛОГОВОГО  
КОДЕКСА

- снижение налогового бремени хозяйствующих субъектов;
- выравнивание условий налогообложения для всех налогоплательщиков, прежде всего за счет отмены необоснованных льгот;

- усиление стимулирующей роли налогов;
- обеспечение прямого действия Налогового кодекса;
- обеспечение стабильности налоговой системы;
- упрощение налоговой системы;

— совершенствование системы налогового администрирования.

Задачи вполне понятные и очевидные. Но каково же было мое удивление, когда на одном из семинаров я услышал от специалиста в области налогообложения, что налоговые ставки у нас такие же, как в других странах, налоговое бремя даже ниже, чем в ... Голландии, а уровень профессионализма отечественных налоговиков выше, чем в соседних странах. Очень сомневаюсь, что с подобными утверждениями согласится большая часть нашего общества, особенно частные предприниматели, которые ежедневно ощущают все слабые стороны нашей налоговой системы. Но раз упомянутая точка зрения существует, есть повод еще раз обратиться к этому вопросу<sup>1</sup>.

Рассмотрим задачи, предложенные Распоряжением Президента.

#### Пункт первый. Надо ли **уменьшать налоговое бремя?**

Важнейшая составляющая конкурентоспособности любого товара — его цена. А она во многом обусловлена уровнем издержек производства. Чем меньше издержки, тем больше производитель может опустить цену своей продукции, а значит, тем больше у него шансов покорить сердце и кошелек покупателя. Существенная составляющая цены — налоги. Чем выше налоги, тем, при прочих равных условиях, выше издержки и

**ВОПРОС НАЛОГОВОГО БРЕМЕНИ ИГРАЕТ КЛЮЧЕВУЮ РОЛЬ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ**

**В КИТАЕ, В ГОДЫ, КОГДА СТРАНА ДЕМОНСТРИРОВАЛА ФЕНОМЕНАЛЬНЫЕ ТЕМПЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА, НАЛОГОВОЕ БРЕМЯ БЫЛО СНИЖЕНО С 36 ДО 13%**

цена, а значит, менее конкурентоспособна продукция. Вряд ли кто-то будет спорить это утверждение. Соответственно, вопрос налогового бремени играет ключевую роль в решении проблемы повышения конкурентоспособности отечественной продукции.

Налоговое бремя измеряется обычно либо долей налогов (вместе с социальными отчислениями или без них) в ВВП страны, либо долей государственных расходов в том же ВВП. Доля консолидированного (то есть учитывающего доходы и расходы внебюджетных фондов) бюджета в ВВП Узбекистана в 2004 году составила 31%. Много это или мало?

Мне не раз приходилось слышать, что цифра эта вполне приемлема. И в пример приводились размеры налогового бремени некоторых западноевропейских стран (Швеции, Голландии, Германии и пр.) — у них этот показатель сопоставим с нашим. Но в высокоразвитых странах уровень налогового бремени всегда выше, чем в развивающихся: чем богаче страна, тем больше ее жители платят налогов. Поэтому сравнивать надо со странами, где уровень ВВП на душу населения аналогичен узбекистанскому. А в таких странах налоговое бремя редко превышает отметку 20-25%. Оптимальным же уровнем налогового бремени для стран со средним ежегодным доходом на душу населения, не

#### Доходы консолидированного бюджета отдельных стран мира, в % к ВВП (2003 г.)

Гонконг	15,27 <sup>1</sup>
Макао	24,13
Малайзия	26,27 <sup>2</sup>
Таиланд	20,92 <sup>2</sup>
Казахстан	22,1
Чили	23,42
Армения	21,68 <sup>2</sup>

<sup>1</sup> 2002 год;

<sup>2</sup> предварительные данные.

превышающим 3000 долл. США, считается 15%<sup>2</sup>. В Китае, в годы, когда страна демонстрировала феноменальные темпы экономического роста (1979-1996), налоговое бремя было снижено с 36 до 13%. И лишь затем (после 18 лет сверхрекордных темпов развития) его увеличили до 20%<sup>3</sup>. Так что давайте сравнивать не с Голландией, а со странами с аналогичным уровнем развития; демонстрирующими высокие темпы экономического роста (см. таблицу).

Разве не очевидно, что если в Узбекистане налоговое бремя составляет 31%, а в соседнем Китае — 20%, то узбекские предприниматели находятся в худших условиях, и их продукция менее конкурентоспособна? Отсюда понятны озабоченность руководства страны и задача, поставленная Президентом.

То, что в Узбекистане налоговое бремя чрезмерно, сегодня почти никто не отрицает. С этим соглашаются даже противники налоговой реформы. Но при этом они обреченно разводят

#### КРИВАЯ ЛАФФЕРА

Американский экономист Артур Лаффер, пытаясь найти оптимум при установлении налоговых ставок, построил кривую, которая показывает, что **рост ставки налога не обязательно означает увеличение поступлений в государственный бюджет**. Наоборот, имеются определенные границы (точка X), за пределами которых рост ставки приведет к сокращению бюджетных поступлений, поскольку высокие налоги отбивают стимулы к хозяйственной деятельности и ведут к уменьшению объемов производства, а следовательно, и налогооблагаемых доходов. Соответственно, **в определенных случаях снижение налоговых ставок может привести не только к росту производства, но и к увеличению налоговых поступлений в бюджет**. Конечно, это произойдет не сразу — должно пройти определенное время.



## ПОЧЕМУ ГОСУДАРСТВО ПЫТАЕТСЯ ИЗМЕНİТЬ НАЛОГОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО?

Существует ряд причин, по которым государства пытаются изменить свои налоговые законы. Одна из них — появление новых экономических обстоятельств или новых технологий, которые превращают существующую налоговую систему в неэффективную. Так, многие развивающиеся страны, предпочитавшие на ранней стадии своей независимости преимущественно налоги на потребление, по мере развития экономики и совершенствования государственного аппарата двигались к более сложным системам, основанным на прямых налогах. Не могло не повлиять на систему налогообложения появление и развитие Интернета и компьютерных технологий, в частности потому, что такое понятие, как "место продажи", стало утрачивать свое значение. Глобализация рынков и быстрое движение капиталов также породили потребность в преобразовании налогового законодательства в связи с новым пониманием того, где зарабатывается прибыль, и что такая отпускная цена.

Вторая причина внесения изменений в налоговые законы — появление новых механизмов уклонения от налогов. Почти так же, как меняется новая технология, меняется и отношение налогоплательщиков к выполнению налоговых обязательств (или уклонению от них). Изменение в одном положении налогового закона волнообразно воздействует

на другие сферы экономики вследствие изменения поведения налогоплательщиков и вызывает труднопрогнозируемые последствия. Таким образом, может появиться необходимость в трансформации налогового закона, чтобы закрыть возможные лазейки, позволяющие уклоняться от налогов.

Третья причина модификации налоговых законов — их несовершенство (если они изложены неясно либо имеют те или иные недостатки; содержат положения, которые были признаны неконституционными в судебном порядке; или если хороший закон был неразумно изменен). В Налоговый кодекс Кыргызстана, например, с 1996 года вносились изменения около 700 раз (как сказал один из депутатов — "спонтанно"). А в Казахстане Налоговый кодекс, принятый в 1995 году, в течение нескольких лет претерпел множественные изменения, и в 2001 году правительство решило полностью заменить его.

Четвертая причина крупных изменений в налоговых законах — политические или символические причины (когда правительство хочет освободиться от ответственности за прошлую политику).

*Источник: Разработка Налогового закона. Материал Barents Group of BearingPoint, Ins (USAID).*

руками и произносят нечто вроде: "Что поделаешь, бюджет же надо выполнять, бюджет — это закон!". А некоторые добавляют: "Вот когда наша экономика встанет на ноги, и, в результате, расширится налогооблагаемая база (то есть возрастут масштабы производства и доходы), тогда и можно снизить налоговое бремя". Правда, при этом вопрос, как с существующими налогами экономика может встать на ноги, остается открытым...

Непомерное налоговое бремя ограничивает возможности предпринимателей в модернизации и расширении производства, вынуждает многих из них либо сворачивать бизнес, либо уходить в "тень". Сокращение же налогового давления способно обеспечить обратный процесс: развитие производства, расширение частных инвестиций, возвращение бизнеса из теневого сектора. Соответственно возрастает налогооблагаемая база, а значит, появляется больше возможностей для пополнения бюджета. Только для этого нужно сначала снизить налоговое бремя, причем весьма существенно! Иначе мы загоняем себя в ловушку: налоговое бремя снизить нельзя,

**СОКРАЩЕНИЕ НАЛОГОВОГО ДАВЛЕНИЯ СПОСОБНО ОБЕСПЕЧИТЬ РАЗВИТИЕ ПРОИЗВОДСТВА, РАСШИРЕНИЕ ЧАСТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ, ВОЗВРАЩЕНИЕ БИЗНЕСА ИЗ ТЕНЕВОГО СЕКТОРА. СООТВЕТСТВЕННО, ВОЗРАСТАЕТ НАЛГООБЛАГАЕМАЯ БАЗА, А ЗНАЧИТ, ПОЯВЛЯЮТСЯ БОЛЬШЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ ПОПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА**

**ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЛЬГОТ ОТДЕЛЬНЫМ ПРЕДПРИЯТИЯМ СТАЛО У НАС ОБЫЧНОЙ ПРАКТИКОЙ. Но ПРАКТИКА ЭТА ПОРОЧНА И НЕЭФФЕКТИВНА**

так как доходы бюджета низки, а доходы не могут вырасти, так как налоговое бремя мешает экономике развиваться.

Кстати, часто для сокращения налогового бремени требуется не снижение ставок налога, а изменение базы налогообложения. Например, ставка по налогу на прибыль в Узбекистане вполне приемлема (в 2005 году она снижена до 15%). А вот определение "прибыли в целях налогообложения" существенно отличается от принятого в большинстве других стран. У нас база для налога на прибыль, кроме собственно прибыли, включает в себя и те виды издержек, которые не считаются оправданными. Вот и получается, что реальная ставка гораздо выше декларированной.

Но как же быть с бюджетом?

Конечно, после снижения налогового бремени рост налогооблагаемой базы будет происходить не сразу. Понадобится несколько лет, чтобы люди освоились с новыми правилами, стали им доверять. Поэтому придется идти на некоторое сокращение государственных расходов.

Однако существенно сокра-

тить государственные расходы не получится — они в абсолютном выражении не так уж велики. Но есть и другие способы пополнения нашего бюджета.

Один из основных — государственные займы. Практика таких займов весьма распространена в мире. Главное, чтобы было потом из чего отдавать. Но, как уже говорилось выше, если мы существенно снизим налоговое бремя, то через полтора-два года источники налоговых поступлений расширятся.

Другой источник компенсации потерь, связанных с налоговой реформой, — отказ от многочисленных налоговых льгот. К сожалению, предоставление таких льгот отдельным предприятиям стало у нас обычной практикой. Но практика эта порочна и неэффективна. Российский экономист С.Д. Шаталов выделяет следующие ее негативные последствия:

- налоговые льготы практически никогда не достигают той цели, ради которой некогда вводились, а их эффективность значительно ниже по сравнению с результатами, которых можно было бы ожидать при прямом (прозрачном и легко контролируемом) целевом бюджетном

финансировании определенных расходов или программ;

- налоговые льготы нарушают принцип равной конкуренции экономических агентов, что отрицательно сказывается на конкурентоспособности экономики;

- компании, получившие налоговые льготы, теряют стимулы к развитию и сосредоточиваются на сохранении своего привилегированного статуса, а при отмене льгот они утрачивают жизнеспособность;

- компании, не имеющие льгот, всячески добиваются их получения;

- налоговые льготы тормозят технический прогресс и способствуют коррупции;

- налоговые льготы, однажды предоставленные, практически невозможно отменить<sup>4</sup>.

Многочисленные налоговые льготы являются важнейшей причиной высокого налогового бремени. Если "предприятие А" не платит налоги, то в соответствии с правилами арифметики, "предприятие В" должно платить их больше. Например, в Рос-

сии, по оценкам Министерства финансов, ежегодные потери только федерального бюджета из-за наличия льгот составляют порядка 12-15 млрд. долларов<sup>5</sup>.

Таким образом, отказ от персональных налоговых льгот позволит в значительной степени компенсировать убытки бюджета от снижения ставок и уменьшения баз обложения по отдельным видам налогов. Так что задача номер два в Распоряжении Президента

**– выравнивание условий налогообложения для всех налогоплательщиков прежде всего за счет отмены необоснованных льгот** – более чем логична и очень актуальна.

Третья задача – **повысить стимулирующую функцию налогообложения**. Что это значит?

Налоговая система часто используется государством для устранения нежелательных действий и стимулирования желательных. Например, ускоренная амортизация способствует росту инвестиций, так как чем больше фонд амортизации, тем меньше

величина прибыли, подлежащей налогообложению. Освобожденная часть идет на инвестиции. А акцизные налоги на табак и алкоголь вынуждают повышать цены на эти товары, что, разумеется, уменьшает желание населения покупать их.

Так вот, стимулирующая функция налогов задействована у нас в недостаточной степени. Зато можно привести примеры их противоположного действия.

Чрезмерно налоговое бремя на труд – подоходный налог и единий социальный платеж. Подоходный налог в 30% берется уже с зарплаты, превышающей 60 тыс. сумов в месяц. Плюс 31%-ные отчисления в Пенсионный фонд с фонда оплаты труда, 2,5% – с зарплаты в виде страховых взносов. При таком положении дел ни работникам, ни работодателям невыгодно декларировать свою зарплату. Это одна из главных причин развития теневой экономики в нашей стране. Но самое главное – налоговая система делает невыгодным создание рабочих

### ЧРЕЗМЕРНОЕ НАЛОГОВОЕ БРЕМЯ ДЕЛАЕТ НЕВЫГОДНЫМ СОЗДАНИЕ РАБОЧИХ МЕСТ В ТРУДОИЗБЫТОЧНОМ РЕГИОНЕ

## ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ НДС ВЕДУТ К ЦЕНОВЫМ ПЕРЕКОСАМ И УВЕЛИЧИВАЮТ НАЛОГОВОЕ БРЕМЯ

Если НДС применяется без исключений и льгот, его влияние на структуру цен, а значит и на движение финансовых и материальных потоков, будет минимальным. Если же существует практика предоставления льгот по НДС, то это приводит к ценовым перекосам и к увеличению налоговой нагрузки на плательщиков НДС, не пользующихся льготами.

Дело в том, что покупая товары, освобожденные от НДС, предприятие, используя их в качестве ресурсов для производства своей продукции, не может воспользоваться зачетом НДС. И такому предприятию приходится платить налог уже не в виде разницы между суммой налога, начисленного при реализации товара, и суммой налога, уплаченного при покупках, а с оборота реализации. То есть, если в цепочке режима обложения НДС имеется освобожденное звено, то часть добавленной стоимости облагается налогом дважды, и налог перекладывается на последующее звено, использующее продукцию, приобретенную у освобожденного от НДС субъекта, в своем производстве. Чем больше освобождений от налога, тем больше вероятность того, что добавленная стоимость облагается налогом дважды и по более высоким ставкам. Наглядно это показано на условном примере (см. таблицу).

Поэтому, учитывая природу НДС, а именно то, что налог должен облагаться добавленная стоимость, необходимо свести к минимуму количество освобождений от этого налога.

В. Аношина, Центр экономических исследований.

Предприятие А (производитель)	Предприятие Б (следующий производитель, освобожденный от НДС или имеющий освобожденный налогобложение)	Предприятие В (потребитель)
1. Стоимость приобретенных сырья и материалов для производства продукции (без НДС)	900	3000
2. НДС по приобретенным сырью и материалам (ставка 20%)	180	600
3. Добавленная стоимость	2100	3960
4. Стоимость реализованной продукции	3000	7560
5. НДС по реализованной продукции	600	0
6. НДС, подлежащий уплате в бюджет (п.5 – п.2)*	420	0
7. Фактический размер ставки НДС (п.6 / п.3) x 100	20%	34,5%

\* Для освобожденных от НДС – 0 сумов.

## ПРИМЕР СНИЖЕНИЯ НАЛОГОВЫХ СТАВОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Снижение налоговых ставок воспринимается государственными органами (в первую очередь, финансовыми) отрицательно. Главный их аргумент: могут снизиться поступления в бюджет. Однако зарубежный опыт показывает, что небольшое сокращение поступлений на первом этапе после снижения ставок компенсируется их дальнейшим ростом за счет увеличения количества налогоплательщиков, желающих легализовать свои доходы при более низкой ставке.

Рассмотрим опыт Российской Федерации – страны, о которой сложилось мнение, что там огромные деньги находятся в теневой экономике, и граждане не стремятся легализовывать свои доходы. 2001 год проходил в России под знаком налоговой реформы, в ходе которой были внесены весьма существенные изменения в ставки и в способы взимания некоторых налогов. Высказывалось немало опасений, что налоговые новации могут серьезно повлиять на уровень собираемости налогов. Прежде всего, это относилось к налогу на доходы физических лиц и единому социальному налогу (ЕСН).

К идеи снижения налогов глава Министерства по налогам и сборам (МНС) всегда относился настороженно, если не сказать отрицательно. Тем не менее, по его свидетельству, введение единой 13%-ной ставки подоходного налога полностью себя оправдало: за девять месяцев его собрали в полтора раза больше, чем за тот же период предыдущего года. Было перевыполнено задание и по сбору единого социального налога (с 2001 года – по прогрессивной шкале налогообложения). Только в Пенсионный фонд поступило почти 328 млрд. рублей. За 11 месяцев 2001 года поступления подоходного налога в консолидированный бюджет возросли по сравнению с аналогичным периодом 2000 года на 49%, а плановое задание по сбору налога на доходы физических лиц в федеральный бюджет перевыполнено на 30%.

Сравнительный анализ темпов роста поступлений от различного рода налогов в консолидированный бюджет России за 2001 и 2002 годы (см. рисунок) показывает, что от налога на доходы физических лиц, за анализируемый период, они в два раза превышали темпы роста в целом

Темпы роста поступлений в консолидированный бюджет РФ по видам налогов, по итогам 2002 года в сравнении с 2001 годом (%)



по всем видам налогов и оказались на втором месте (после платежей за пользование природными ресурсами, в большей степени связанных с увеличением объемов добычи и ростом цен на природные ресурсы). Правительство РФ планирует дальнейшее снижение налоговых ставок. На 2005 год намечено максимальную ставку ЕСН снизить с 35,6% до 26% при сохранении прогрессивной шкалы его взимания (чем большую зарплату получает работник, тем меньший процент ЕСН платит работодатель). В 2004 году была снижена ставка НДС на 2%, то есть до 18%, с сохранением действующей льготной 10%-ной ставки на товары первогоочередной значимости.

Алексей Новиков, Программа развития малого и частного предпринимательства, Узбекистан (проект Международной финансовой корпорации).

мест не где-нибудь, а в труднодоступном регионе!

Если сравнивать с другими странами, то, к примеру, в России действует единая (плоская) ставка подоходного налога в размере 13%, в Казахстане – прогрессивная пятиступенчатая шкала со ставками от 5% до 20%. Во многих странах введена прогрессивная система пенсионных взносов, т.е. чем больше база обложения, тем меньше процентная ставка, хотя в абсолютном выражении богатые платят все равно больше.

Что показывает опыт этих стран? При снижении величины налоговых ставок, особенно на труд, поступления в бюджет не уменьшаются, потому что пред-



приятия выводят свои доходы из тени. В той же России перед введением новых налоговых ставок были опасения, что поступления в бюджет по этим статьям резко уменьшатся. Однако этого не произошло. Бюджет, напротив, получил дополнительные средства (см. вставку "Пример снижения налоговых ставок в Российской Федерации").

Другой момент. Установление низких налогов на такие ресурсы, как земля, вода, очень негативно сказывается на их использовании. Когда ресурсы ничего не стоят, то к ним и отношение соответствующее. Поэтому налогообложение надо перемещать с доходов на ресурсы, что позволит последние использовать более эффективно.

К более эффективному использованию ресурсов и защите окружающей среды, по идеи, должен стимулировать предпринимателей так называемый экологический налог. Но своей функции он совершенно не выполняет по одной простой причине – его платят все

**ДЕЙСТВУЮЩИЙ СЕГОДНЯ НАЛОГОВЫЙ КОДЕКС, ПО ОЦЕНКАМ СПЕЦИАЛИСТОВ, ОЧЕНЬ ДАЖЕ НЕПЛОХ. ПРОБЛЕМА В ТОМ, ЧТО, КРОМЕ НЕГО, СУЩЕСТВУЕТ ОГРОМНОЕ МНОЖЕСТВО НОРМАТИВНЫХ ДОКУМЕНТОВ, НА ОСНОВАНИИ КОТОРЫХ СТРОЯТСЯ ОТНОШЕНИЯ "ГОСУДАРСТВО-НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИК"**

предприятия, независимо от того, какой урон экологии они наносят.

Теперь об акцизном налогообложении. В мировой практике акцизами облагаются товары с неэластичным спросом (то есть, когда размер спроса почти не зависит от изменения цены), характеризующиеся как вредные для потребителей или как предметы роскоши. У нас же акцизы устанавливаются и на соки, и на одежду, и на хлопковое масло, и на другие товары повседневного спроса, причем их ставки достаточно высоки.

О том, как индивидуальные налоговые льготы по сути разрушают конкурентную среду, мы уже говорили. Между тем в рыночной экономике именно конкуренция – главный источник экономического прогресса.

Еще один пример дестимулирующей роли налогообложения – практика пересмотра условий налогообложения в худшую для предпринимательской деятельности сторону. Причем данные изменения нередко происходят в середине года, что негативно

сказывается на планах предпринимателей.

Четвертая, предложенная Распоряжением Президента, задача – **обеспечение прямого действия Налогового кодекса**. О чем речь? Действующий сегодня Налоговый кодекс, по оценкам специалистов, очень даже неплох. Проблема в том, что, кроме него, существует огромное множество нормативных документов, на основании которых строятся отношения "государство–налогоплательщик". Принимаются эти документы не законодательной, а исполнительной властью, причем самых разных уровней. В результате налогоплательщик имеет дело не с Налоговым кодексом, который по идеи и должен регулировать данную область правоотношений, а с множеством постановлений, решений, инструкций, которые без конца меняются и нередко противоречат друг другу.

Четвертая задача тесно связана с пятой – **обеспечение стабильности налоговой системы**. Если правила налогооб

## НАЛОГОВЫЕ РЕФОРМЫ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

После того, как Словакия с 1 января 2004 года реформировала свою налоговую систему и ввела единую 19-процентную ставку подоходного налога с доходов корпораций, а также налога на добавочную стоимость, другие страны Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) также приступили к осуществлению налоговых реформ. Как государства, недавно вступившие в Евросоюз, так и страны-кандидаты в ЕС начали снижать налоговые ставки, стремясь таким путем привлечь к себе иностранных инвесторов. Низкие налоговые ставки стали едва ли не единственным инструментом привлечения инвесторов, так как рамки для других инвестиционных стимулов и государственных субсидий уже четко очерчены Евросоюзом, и за отклонение от них применяются санкции. Так, бывший премьер-министр Венгрии В. Орбан считает, что возможности для дальнейшего существенного снижения налогов в странах ЦВЕ далеко не исчерпаны, и они необходимы для того, чтобы эти страны смогли выдержать международную конкуренцию.

Новое правительство Румынии, в соответствии со своими предвыборными обещаниями, приступило к переходу на взимание единого налога. Вместо прогрессивного подоходного налога с минимальной ставкой 18% и максимальной – 40% введен пропорциональный налог со ставкой в 16%. Такая же ставка установлена для налога с доходов корпораций, с прибыли на вложенный капитал и с дивидендов, а доходы от процентов будут облагаться 1%-ным налогом. Ставка НДС остается на уровне 19%. С помощью этих мер

румынское правительство надеется расширить налоговую базу и в значительной степени "вывести на свет" теневую экономику, доля которой в ВВП Румынии превышает 50%. Наряду с этим, правительство рассчитывает привлечь в страну иностранных инвесторов и стимулировать внутренних.

Болгария намерена в текущем году снизить налог с доходов корпораций до 15%, после того как с 1 января 2004 года он уже был уменьшен с 23,5 до 19,5%. Сербия приняла решение снизить ставку налога с доходов корпораций до 10% – самого низкого уровня в странах ЦВЕ. В Венгрии ставка этого налога с января 2004 года – 16%, в Польше – 19%. Чехия с 1 января 2005 года снизила ее с 28 до 26%, а в 2006 году намерена уменьшить до 24%.

Проведенная в Словакии налоговая реформа, по мнению экспертов, дает положительные результаты. Снижение налоговых ставок способствовало более значительному, чем предполагалось ранее, увеличению поступлений в казну, свидетельствует министр финансов этой страны И. Миклош. Увеличился и приток инвестиций. Поступления от налога с доходов корпораций в Словакии, несмотря на низкую ставку, в 2004 году составили 2,2% ВВП, что значительно больше, чем в Германии, где аналогичный показатель был равен только 0,7% ВВП. С учетом этого опыта министр финансов Словакии не исключает в будущем дальнейшего снижения налоговых ставок.

Источник: БИКИ, 2.04.2005.

## НАЛОГОВАЯ РЕФОРМА В УЗБЕКИСТАНЕ: QUO VADIS\*?



Законы о налогах ни в одной стране не выгравированы на камне. Они постоянно меняются, отражая новые налоговые технологии, экономическую ситуацию, жалобы налогоплательщиков, а с недавнего времени, и тенденцию экономической глобализации, которая оказывает влияние на соответствие налогообложения международным стандартам всех стран. Эти стандарты, например, активно внедряются Всемирной торговой организацией (ВТО) в процессе переговоров с членами или кандидатами в члены этой организации.

В настоящее время Узбекистан пересматривает свой основной закон о налогах – Налоговый кодекс. Правительством создана рабочая группа для изучения действующего налогового законодательства и приближения его к лучшим мировым стандартам. Моя работа заключается в предоставлении рабочей группе консультаций по широкому кругу вопросов налоговой реформы.

В процессе сотрудничества я убедился в твердой приверженности Узбекистана целям налоговой реформы, несомненной готовности к изменениям и желании заставить

ложения можно менять на различных уровнях исполнительной власти, в том числе министерств и ведомств, то понятно, что эти правила постоянно пересматриваются в зависимости от текущих задач правительенных структур. Для бизнеса же это оборачивается нестабильностью правовой среды, из-за чего предприниматель не может планировать свои действия, так как не знает условий, в которых будет работать в

**ЧАСТЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ПРАВИЛ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ОТРИЦАТЕЛЬНО СКАЗЫВАЮТСЯ НА РАЗВИТИИ БИЗНЕСА**

ближайшем будущем. Любой экономист подтвердит, что правовая нестабильность – главный бич развития бизнеса и частных инвестиций. Кстати, то, что налоговые правила меняются у нас в течение года, напрямую противоречит Налоговому кодексу.

Конечно, существуют компоненты налоговой политики, которые должны позволять правительству оперативно реагировать на экономическую ситуацию. Например, в некото-

рых нефтедобывающих странах существует практика гибкого изменения ставок акцизов на нефть. Эти ставки меняются в зависимости от колебаний мировой цены нефти. Данный механизм позволяет государству изымать часть свердоходов, получаемых нефтедобытчиками в связи со спекулятивными взлетами нефтяных цен. Но это – исключения, к тому же четко зафиксированные в законодательстве. В большинстве стран

налоговую систему работать лучше. Это подтверждает реалистичность ожиданий появления новой редакции Налогового кодекса в ближайшем будущем, что станет важным вкладом в повышение уровня жизни среднего жителя вашей страны.

Узбекистан уже оперирует стандартным набором налогов, поэтому ему не надо вырабатывать новые инструменты налогообложения. В тоже время необходимо перестроить действующую налоговую систему для приведения ее в большее соответствие со стандартами, принятыми в международной практике. Основная часть изменений, предложенных рабочей группой, обещает продвинуть налоговую систему Узбекистана намного вперед в этом направлении.

Также Правительству Узбекистана необходимо руководствоваться в своей налоговой реформе и другими важными задачами. В частности, было бы желательно реструктурировать налоговую систему так, чтобы она оказала воздействие на экономику с позиции как поддержки малоимущих, так и стимулирования ее роста. Чтобы выполнить эту двойную задачу – облегчение налогового бремени для лиц с низкими доходами и создание благоприятной среды для бизнеса и инвестиций – необходимо произвести глубокие структурные изменения в исчислении подоходного налога с физических лиц, а также в налоге на добавленную стоимость. Предлагаю, в частности, убрать инвестиционные затраты из базы налога на добавленную стоимость. Такая мера будет стимулировать повышение уровня инвестиций в Узбекистане. Это вполне соответствует мировой практике. Также целесообразно ввести необлагаемый подоходным налогом минимум, что уменьшит налоговое бремя для неимущих.

Дополнительно к этим изменениям необходимо тщательно пересмотреть систему акцизного налога с тем, чтобы устранить существующую дискриминацию по отношению к импорту в пользу конкурирующих товаров местного производства. Если правительство хочет защитить местных производителей от международной конкуренции, то для этого надо использовать таможенные тарифы, а не акцизы.

Вэйн Тирск, международный консультант проекта ПРООН в Узбекистане  
“Реформа налоговой системы и разработка новой редакции Налогового кодекса”.

\* *Куда идешь* (лат.).

правила налогообложения и налоговые ставки не могут быть изменены без разрешения парламента. У нас же частые изменения нормативной базы субъектами исполнительной власти – это, скорее, правило, чем исключение. В этой связи курс, взятый в нашей стране на усиление и развитие законодательной власти, вполне соответствует требованию прямого действия Налогового кодекса.

В немалой степени несовершенство механизмов изменения налогового законодательства обусловлено недостаточной за-действованностью гражданского общества и частного сектора в принятии столь важных для всех решений. Если такие решения принимаются исполнительной властью, то возможности общества повлиять на них гораздо меньше, чем тогда, когда они принимаются парламентом. Ведь во втором случае проекты законов могут быть опубликованы, а значит и обсуждены. Причем возможно рассмотрение нескольких альтернативных проектов. Соответственно, и качество принятых решений будет более высоким. Сегодня же налогоплательщики и специалисты зачастую ставятся перед фактом. Их возможности повлиять на ситуацию с налоговым законодательством сведены к минимуму.

Следующая задача, поставленная в Распоряжении Президента, – **упрощение налоговой системы**. Кто-то может задать вопрос: “А зачем ее упрощать? Разве налоговые системы развитых стран, на которые мы пытаемся ориентироваться, просты?” О сложности, например, налогового законодательства США ходят легенды. Не случайно профессия адвоката является в Америке одной из самых высо-кооплачиваемых и престижных. Но то, что могут себе позволить американцы, мы – не можем! По многим причинам.

Во-первых, у нас не столь совершенная судебная система. К сожалению, нам пока трудно себе представить, чтобы рядовой предприниматель мог в

**СИСТЕМА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ДОЛЖНА БЫТЬ ПРОЗРАЧНОЙ И ПРОСТОЙ, ЧТОБЫ НЕ БЫЛО ПОЧВЫ ДЛЯ РАЗЛИЧНОГО ТОЛКОВАНИЯ ПРАВИЛ, ПО КОТОРЫМ ОНА РАБОТАЕТ**

**ПОРОЙ НАДО ОТКАЗЫВАТЬСЯ ДАЖЕ ОТ ПРАВИЛЬНЫХ, НО “УТЯЖЕЛЯЮЩИХ” НАЛОГОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ИНИЦИАТИВ. ПРОСТОТА И ПРОЗРАЧНОСТЬ, В КОНЕЧНОМ СЧЕТЕ, ДАДУТ БОЛЬШИЙ ЭФФЕКТ**

**ОДИН ИЗ РАДИКАЛЬНЫХ ВАРИАНТОВ УПРОЩЕНИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ – ЗАМЕНА НДС НАЛОГОМ С ОБОРОТА**

суде на равных тягаться с Налоговым комитетом. Все спорные моменты, скорее всего, будут истолкованы не в его пользу. Поэтому этих спорных моментов должно быть как можно меньше. Во-вторых, государственная служба у нас работает гораздо менее эффективно, чем в США. Все сложности и недосказанности законодательства могут быть интерпретированы чиновниками не обязательно в соответствии с интересами страны (либо в силу их недостаточной квалификации, либо из-за желания получить личную выгоду). Соответственно, чем меньше у чиновников возможностей что-то интерпретировать, тем лучше. В-третьих, усложненность законодательства – источник не только коррупции, но и распространения практики уклонения от налогов. Чем запутанней закон, тем легче найти лазейку, чтобы его не выполнять. В-четвертых, надо учитывать, что предприниматели у нас еще не имеют достаточного опыта и знаний, необходимых для работы в условиях рыночной экономики. Поэтому упрощенное налоговое законодательство может стать для них важным подспорьем в бизнесе и позволит снизить их издержки (уменьшатся расходы на ведение учета, на услуги квалифицированных консультантов и пр.).

Так что система налогообложения должна быть прозрачной и простой, чтобы не было почвы для различного толкования правил, по которым она работает. Это самый эффективный способ борьбы как с уклонением от налогов, так и с коррупцией в области налогообложения. Поэтому порой надо отказываться даже от правильных, но “утяжеляющих” налоговое законодательство инициатив. Простота и прозрачность в конечном счете дадут больший эффект.

Упрощение налоговой системы предполагает сокращение числа налогов, обеспечение методов их расчета, изменение структуры налогов в пользу наи-

более простых с точки зрения их исчисления. Например, развивающиеся страны и страны с переходной экономикой предпочитают прямым налогам косвенные, так как их легче собирать и по ним труднее уклониться от обложения.

Примером движения в этом направлении может служить упрощенный режим налогообложения в нашей стране. Он введен для небольших предприятий и призван уменьшить их издержки по ведению бухгалтерского учета и взаимодействию с налоговыми органами. К сожалению, как отмечают предприниматели и специалисты, появление дополнительного числа налогов для плательщиков единого налога<sup>6</sup> выхолащивает смысл такого режима и утяжеляет налоговое бремя. Устранение этих перекосов – важнейшая задача налоговой реформы. И этот процесс начался еще до принятия новой редакции Налогового кодекса. В соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан “О дополнительных мерах по стимулированию развития микрофирм и малых предприятий” от 20 июня 2005 года, для плательщиков единого налога вводится единый налоговый платеж, который освобождает от уплаты обязательных отчислений в Пенсионный, Дорожный фонды, в Фонд школьного образования, а также от уплаты в бюджет арендной платы за земельные участки<sup>7</sup>.

Один из радикальных вариантов упрощения налоговой системы – замена НДС налогом с продаж (он взимается при продаже продукта конечному потребителю) либо налогом с оборота (с выручки предприятий). Это позволит унифицировать систему косвенного налогообложения (сегодня многочисленные освобождения от НДС делают его уплату крайне неэффективной) и существенно упростить расчеты предпринимателей (вычисление налога с продаж или налога с оборота намного проще, чем НДС). В результате ощутимо снижаются издержки как бизнеса, так

## ЭСТОНИЯ: ПРИМЕР УПРОЩЕННОЙ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ

Эстонская налоговая система славится своей простотой и прозрачностью. В стране только семь видов государственных налогов: подоходный налог с частных лиц; налог на прибыль предприятий; социальный налог; налог с оборота; земельный налог; налог на игорный бизнес; акцизы (всего пять – на алкоголь, табачные изделия, автомобили, на бензин и дизельное топливо, на тару для напитков – пластиковую и стеклянную). Доходы физических лиц облагаются не по прогрессивному, а по пропорциональному принципу. Ставка подоходного налога – 26% – одинакова и для низкооплачиваемых работников, и для тех, кто зарабатывает миллионы. Налога на имущество юридических лиц в Эстонии вообще нет, существует лишь небольшой земельный налог.

В бюджетных доходах преобладает доля косвенных налогов. Половину налоговых поступлений в государственную казну обеспечивает 18%-ный налог с оборота. С точки зрения налогового администрирования, это – выигрыш, потому что администрирование и проверка уплаты косвенных налогов обходятся гораздо дешевле, чем, например, подоходного.

и налоговых органов. Для стран с переходной экономикой, в том числе для Узбекистана, налог с продаж вряд ли применим: в розничном товарообороте слишком много сделок заключается не через кассу. Поэтому более реальный вариант – налог с оборота. Возможный негативный момент перехода от НДС к налогу с оборота – дестимулирование в долгосрочном плане специализации и рыночных сделок (предприятиям будет выгодно самим осуществлять все стадии производства и реализации товара, не прибегая к услугам специализированных фирм).

В литературе в качестве образца упрощенного налогообложения приводится эстонская система (см. вставку "Эстония: пример упрощенной налоговой системы"). Там взимают налог с оборота, а не НДС. И это несмотря на то, что налог на добавленную стоимость считается "европейским" (он появился в Европе и применяется почти во всех европейских странах).

Наконец, последний пункт в перечне задач, зафиксированных в Распоряжении Президента, – **совершенствование системы налогового администрирования**. Когда говорят о проблемах налогового администрирования, подразумевают, прежде всего, устранение недостатков в про-

**В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ СИСТЕМЫ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ЗАЛОЖЕН ОГРОМНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ. ВО-ПЕРВЫХ, НЕ НЕСЯ СЕРЬЕЗНЫХ РАСХОДОВ, МОЖНО ЗНАЧИТЕЛЬНО УЛУЧШИТЬ БИЗНЕС-КЛИМАТ В СТРАНЕ. ВО-ВТОРЫХ, ДАННОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РЕФОРМЫ НЕ СВЯЗАНО С КАКИМИ-ЛИБО ПОТЕРЯМИ ДЛЯ БЮДЖЕТА**

цессах расчета, уплаты и сбора налогов, организации налоговых проверок, начисления и изъятия штрафов с предпринимателей, в механизмах разрешения спорных ситуаций. Более подробно об этом рассказывается в материале "Налоги глазами бизнесменов", публикуемом в данном номере журнала.

Несовершенство системы налогового администрирования увеличивает трансакционные издержки ведения бизнеса в нашей стране, уменьшает ее инвестиционную привлекательность. Поэтому в улучшении этой системы заложен огромный потенциал. Во-первых, не неся серьезных расходов, можно значительно улучшить бизнес-климат в стране. Во-вторых, данное направление реформы не связано с какими-либо потерями для бюджета. Напротив, в случае успешной реализации этой задачи бюджет только выигрывает за счет легализации части теневой экономики и улучшения собираемости налогов.

Так что реформировать налоговую систему нужно. И резервы для ее совершенствования существуют, причем немалые.

*лемах налогообложения в нашей стране. См., например: "Система налогообложения малого бизнеса в Узбекистане", № 7, 8-9, 2001; "Задачи и пути реформирования налогообложения в Узбекистане", № 7, 2002; М. Камилова, Ш. Кадирова. "Совершенствование налоговой системы Республики Узбекистан в условиях либерализации экономики", № 7, 2002; "Теневая экономика: причины существования, меры по сокращению", № 2, 2004; Р. Назирова. "Легко ли быть отечественным производителем?", № 4, 2004; "Местные бюджеты через призму проблем", № 6, 2004.*

<sup>2</sup> См.: А. Илларионов, Н. Пивоварова. *Размеры государства и экономический рост. – "Вопросы экономики", 2002, № 9, стр. 33.*

<sup>3</sup> Там же, стр. 40-41.

<sup>4</sup> См.: <http://domik.molodechno.by/modules/incontent/>

<sup>5</sup> Там же.

*6 К такого рода дополнительным налогам и платежам относятся: обязательный платеж в Пенсионный фонд от фактического объема реализованной продукции, отчисления в Дорожный фонд и в Фонд школьного образования, налоги на имущество и землю для предприятий, занимающихся, наряду с производственной, еще и торговой деятельностью.*

*7 Так называемая "арендная плата на землю" фактически выполняла функцию земельного налога. Во-первых, плательщики земельного налога "арендную плату" не платили. Во-вторых, сбором "арендной платы" занимались налоговые органы, которые начисляли штрафы и пени за неуплату.*

### Примечания:

<sup>1</sup> "Экономическое обозрение" много-кратно останавливалось на проб-