

+

ФИСКАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА УКРАИНЫ
с октября 1992 года по май 1996 года

ПРЕДИСЛОВИЕ

В разгар бюджетных дебатов этого года мне довелось принимать участие во встрече Министра финансов с мэрами городов, посвященной принципам распределения доходов и издержек между бюджетами разных уровней. Позиция Минфина была очень проста - законодательство должно определить правила игры между государственным и областными бюджетами, а "разборки" между бюджетами нижнего уровня являются техническим вопросом. Это мне напомнило известную баечку о том, как мыши долго выбирали того, кто привяжет звоночек к хвосту кота, и в конце концов отложили это решение на будущее, решив, что оно чисто техническое.

Известный случай, когда в 1982 году администрация городка Глен Коу в Лонг Айленде запретила советским дипломатам пользоваться теннисными кортами, мотивируя тем, что россияне были освобождены от уплаты местных имущественных налогов. Случай вызвал фурор в дипломатических кругах, но на суровое предупреждение Госдепа, мэр Глен Коу ответил: пока россияне не внесут налоги, они не будут иметь доступ к кортам. *) (см. стр. 2)

Этот инцидент еще раз подтвердил "деликатность" проблемы фискального федерализма и существование фискальной конкуренции между центральным и местным правительствами, даже в странах с давней историей федерализма.

Украина начала "де-факто" проводить собственную бюджетную политику еще будучи в составе СССР - с момента, когда в 1990 году правительство Украины разрешило Минфину покрывать текущие бюджетные расходы за счет "красного сальдо" основного счета, с последующим его возмещением эмиссией республиканского Госбанка. Такой порядок бюджетного финансирования применялся без малого два года и вошел в историю как "период эмиссионного соревнования" (**). (см. стр. 2) Результаты же для Украины были более чем жалкими - гиперинфляция превысила 10.000 % годовых и долг перед Россией достиг 2,5 млрд. долларов.

Этот период вполне логично закончился автономизацией денежных систем (Украина была первой "бывшей республикой СССР", которая ввела в 1991 году временную, как казалось тогда, квази-валюту "купон", который в обиходе начал называться "карбованцем" - то есть аутентичным переводом русского слова "рубль". В будущем, "карбованец" был легитимизирован Правительством, и до сих пор находится в денежном обращении).

Быстрое введение купона было последствием не "националистических действий", как это преподносится сегодня средствами массовой информации, а взвешенным экономическим шагом, направленным против спекулятивных действий бюрократов обоих Правительств, решивших поиграть на разнице курсов "украинского" и "русского" советского рубля.

Я использую популярное среди розового большинства Украинского Парламента слово "спекуляция", имея ввиду искусственное образование дефицита платежных средств для расчетов с Россией (Нацбанк Украины под давлением Центробанка России принял решение про проведение расчетов via один государственный корреспондентский счет - представьте себе, как было "свободно" сделать платеж в Череповец или получить деньги с Сахалина...)

Взаимосвязь монетарной и бюджетной политик долго не признавалась генераторами правительственной экономической мысли. На протяжении 1991-95 гг. "bone tone economique" основывался на планировании издержек бюджета согласно заявкам отраслевых

*) В конце концов, выяснилось, что россияне на шпиговали свой дом подслушивающими устройствами, и, наверное опубликование этого факта сподвигло их оплатить городу часть налогов (но по доброй русской привычке - не всю сумму). - "Financing State and Lokal Goverments" ^ J.Richard Aronson and John L.Hilley ^ The Brookings Institution Was.D.C. 1986, 4-th edition).

**) На одной из московских встреч тогдашний Премьер-министр Украины Витольд Фокин в присутствии автора этих строк заявил российскому визави, что его абсолютно не беспокоит дефицит бюджета, ведь Украина решила начать собственную эмиссию рублей, т.е. есть ежедневная возможность покрытия текущих издержек государства...

министерств. При этом, расчеты национального дохода базировались на обещаниях органов исполнительной власти об обеспечении годовых объемов выпуска той или другой продукции (т.е. на системе материального продукта (MPS)). Только в 1993 году Правительство Кучмы смогло подготовить прогноз макроэкономических показателей, используя систему национальных счетов (SNA). К сожалению, начиная с 1994 года все стало на свои места и "Индикативные прогнозы" были снова заменены на "Государственные планы или программы".

Так, "Государственная программа экономического и социального развития Украины на 1996 год" содержит многочисленные дополнения о количестве запланированных к выпуску тракторов, холодильников, стиральных машин или "голов" мальков! Это мне напомнило отчет Европейской экономической комиссии ООН за 1972 год, который засвидетельствовал "достижения социализма" в выпуске продукции металлургии, зерна или химии. При этом ЕЕК ООН позволило себе сделать ехидную сносочку - "СССР забыл отчитаться о наибольшем объеме выпуска резиновых калош в мире - 2,4 пары на каждого жителя".

К сожалению, макроэкономические показатели, построенные на "калошных" прогнозах, всегда приводили к "резиновому" бюджету. В свою очередь, нестабильные издержки провоцировали увеличение налогового пресса или объемов монетарного покрытия дефицита.

Начиная с 1992 года, правительства пытались в "ручном режиме" отрегулировать налогообложение граждан или компаний. В историю Украины вошел налог "Звягильского", который предусматривал изъятие 90 % доходов граждан, превышающих \$120 в месяц. В середине 1993 года было введено 75 %-ое налогообложение валовых доходов от торговой деятельности, 45 %-ое от банковской.

Внедрялись различные "квази-налоговые" отчисления и сборы (например - в инновационный фонд, фонд Чернобыля, фонд стабилизации топливно-энергетического комплекса и т.д.), которые имели временный характер, не входили в официальную налоговую систему и не зачислялись в бюджеты.

Иными словами, на протяжении 1991-1995 годов государственная политика в сфере публичных финансов строилась на одном и том же логическом ряде:

сначала Правительство определяло значения национальных счетов с высокой долей ошибочности и планировало на их базе бюджетные расходы;

в процессе исполнения бюджета выяснялось, что текущие доходы не покрывают текущие бюджетные затраты;

это, в свою очередь, приводило к увеличению эмиссионного покрытия бюджетного дефицита и росту темпов инфляции;

при этом происходило уменьшение реальных доходов бюджета (налоговая система не предусматривала правил инфляционной нейтральности) и увеличение реальных расходов (как правило, социальные выплаты подлежали текущей индексации);

падение доли налогов в бюджетных доходах провоцировало правительственные или законодательные решения об увеличении налоговых ставок или введении новых налогов (см. график 1);

это, в свою очередь, приводило к росту количества денежных средств вне балансов банков (попросту говоря - теневого оборота), очередного падения бюджетных доходов, очередной эмиссии, увеличения налоговых ставок и т.д.

Разрыв этого круга является, к сожалению, очень сложным делом с политической точки зрения. Рецепт один - переход к классической системе учета национальных счетов; остановка прямого монетарного финансирования дефицита бюджета, сокращение расходной части бюджета и его дефицита, расширение налоговых баз и уменьшение налоговых ставок.

Практически все эти мероприятия нашли свое отражение в договоренностях между Правительством и МВФ. Осталась мелочь - их осуществить.

ЧАСТЬ II.

ОСНОВНЫЕ ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ НАЛОГИ, МОДИФИКАЦИЯ ПОДХОДОВ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ БАЗ И СТАВОК

1. НАЛОГИ НА ПРИБЫЛЬ

Концептуальные подходы к налогообложению прибыли не претерпели кардинальных изменений со времен Советского Союза. Главные идеи выглядят приблизительно так:

налоги на прибыль (НП) являются наилучшими для предоставления налоговых льгот с целью поощрения производства продукции или потребления;

прибыли граждан и компаний имеют разную природу и социальную нагрузку - если высокие прибыли компаний (занятых в производстве материальных благ?!) поощряются, то высокие прибыли

граждан и компаний-посредников считаются аморальными и подлежат усиленному налогообложению;

для калькуляции хозяйственных результатов применяется расходный принцип, по которому цена товара базируется на себестоимости; продажа по цене, меньшей себестоимости, карается;

учет ведется на "cash basis", безналичный способ считается несправедливым;

амортизация капитальных товаров считается расходом, а не уменьшением налоговых обязательств, амортизационные ставки диверсифицированы по нескольким тысячам позиций.

Многочисленные попытки изменить такие "концептуальные подходы" не имели особого успеха. Так, в конце 1994 года нам удалось уничтожить широкий список льгот различным компаниям и установить общую ставку налогообложения для банков и страховиков. Однако, предприятия сельского хозяйства и организации инвалидов, занятых предпринимательской деятельностью, остались вне налогового поля, а компании, занятые предоставлением комиссионных и агентских услуг, получили 45 % налог.

Как правило, льготы с НП давались не за осуществление какой-то общественно полезной деятельности, а отдельным юридическим особам с целью "протекционизма". Опыт применения таких льгот свидетельствует о следующем.

Какая либо льгота приводила к мгновенной реакции рынка и возникновению диспропорций в разделении материальных и трудовых ресурсов. Так, предоставление льгот отдельным благотворительным фондам (ряд Указов Президента 1994-1995 гг.), привело к сворачиванию деловой активности и монополизации региональных рынков некоторых продуктов (как правило, подакцизной группы). Предоставление льгот "чернобыльцам" (1991 г.) разрушило легальную торговлю автомобилями и сигаретами, неограниченное снятие НП с доходов инвалидов и ветеранов (1992-1993 гг.) значительно снизило бюджетные поступления от подоходного налога.

В некоторых случаях льготы предоставлялись "под условие" (например, направление доходов на развитие культуры). Но даже при выявлении нарушений таких условий, проходило достаточно много времени до отмены льгот. Это еще раз подтверждает нашу уверенность, что экономические льготы, если они общественно оправданы, должны предоставляться прямыми субсидиями. Налоговые льготы направляют государственные ресурсы тем получателям льгот, которых не предусматривалось субсидировать. Они часто образуют

преимущества для иностранных инвесторов и мешают развитию национальной конкурентной среды. Кроме того, они перекачивают деньги в казначейства богатых развитых стран, уменьшая налоговые зачеты, которые развитые страны позволяют для НП, оплаченных в Украине.

Иногда, решения относительно предоставления льгот или отсрочки оплаты налогов (март 1996 года), объясняются "нехваткой оборотных средств" или "кризисом неплатежей". Вообще, я в восторге от фразы "нехватка оборотных средств" (lack of working capital)", которая воспринимается сегодня в Украине как отдельная экономическая категория. Недавно Министр экономики, обосновывая в Парламенте предложение относительно "направления 10% балансовой прибыли государственных предприятий (до налогообложения) на пополнение оборотных средств" (нормальными словами - уменьшение ставки налогообложения государственных предприятий на 3 процентных пункта), заявил, что бюджет недополучает доходы от того, что много компаний имеют очень нужную экономике продукцию, но ее, к сожалению, не покупают, потому что покупатели имеют "нехватку оборотных средств". **По этой логике, я тоже имею нехватку оборотных средств для покупки "Jaguar" или "Porsche", и могу претендовать на соответствующее уменьшение налогов.** Между тем, аргументы Министра оказались убийственными и Парламент все-таки принял решение про уменьшение ставки для государственных предприятий, несмотря на его антиконституционность.

Наиболее парадоксальным есть то, что одна (и не последняя по важности) причина неплатежей кроется в несовершенстве налогового законодательства. По нашим оценкам, в 95 году 30-процентное налогообложение прибыли, рассчитанной на действующей в Украине базе, равнялось 48-54 процентному налогообложению *), при использовании, например, модели, предложенной Основами Мирового Налогового Кодекса **).

Такое "переналогообложение" проистекало из следующих правил учета финансовых результатов:

*) в зависимости от классификации капитальных товаров и ставок амортизации

***) "Basic World Tax Code and Commentary", 1996 edition by Ward M. Hussey & Donald. C. Lubick, International Tax Program, Harvard University

не разрешается переносить убытки, полученные в отчетном периоде (т.е. превышение валовых затрат на ведение бизнеса над валовыми доходами из всех источников) на будущие периоды *);

не разрешается зачислять в состав валовых затрат отчетного периода расходы на приобретение товарных запасов, которые будут использоваться в бизнесе следующих периодов;

не все затраты, связанные с ведением бизнеса, могут быть учтены в уменьшение базы налогообложения (например, комиссионные, оплаченные банкам за обмен валюты, или затраты на аудит);

не разрешается осуществлять амортизацию капитальных активов, не введенных в эксплуатацию;

не разрешается использовать иные, чем линейный, способы амортизации, и самостоятельно индексировать балансовую стоимость основных фондов на уровень инфляции.

Такие правила, как уже было отмечено, строились на затратном принципе учета финансовых результатов деятельности компании, что было в целом удобно для административного регулирования ее ценовых и финансовых потоков. (На протяжении 1991-1992 гг. правительства регулировали около 60 % розничных цен на товары и услуги, во время Правительства Л.Кучмы этот показатель упал приблизительно до 35 %, но в дальнейшем он был резко увеличен - до 75 %) **). До сих пор действует правило,

*) при этом возникали феноменальные ситуации, когда предприятие имело просроченную задолженность прошлых налоговых периодов, в сумме, которая намного превышала полученные валовые доходы отчетного налогового периода, но налоги все-таки насчитывались!!!

***) Daniel Kaufmann, Глава Представительства Мирового Банка в Украине, сделал блестящую корреляцию между "уровнем государственного вмешательства в экономику" и динамикой общих макроэкономических показателей. На примере Украины еще раз было подтверждено, что чрезмерное ограничение свободы ценообразования и торговли приводит к нежелательным последствиям, которые по своей значимости являются сопоставимыми с последствиями слабой монетарной или бюджетной политик.

которое запрещает продажу товаров по цене, ниже себестоимости, несмотря на значительное накопление товарных запасов и смену структуры потребления. *) С другой стороны, компания имела право уменьшать валовый доход только на те затраты бизнеса, которые прямо относились на "себестоимость" товаров, реализованных на протяжении отчетного периода. Это, вполне логично, привело к переналогообложению предприятий и стремительному росту товарных запасов (inventories) - сегодня их балансовая стоимость составляет приблизительно 48 % от ВВП.★★)

Отдельная интрига проходила в сфере налогообложения доходов граждан. В отличие от юридических лиц, которые всегда налогооблагались по-разному в зависимости от вида деятельности

*) Введение финансовых санкций при продаже товаров ниже "себестоимости" строилась на предположении, что компания не имеет право получать убытки (норма закона "О предприятии" (1991г.) обязывает предпринимателей получать прибыль и не предусматривает случаев даже временных убытков). Это полностью понятно с точки зрения методов управления плановым хозяйством - в свое время за "неэффективное производство" исключали из партии. С другой стороны, Минфин с подозрением относился к аргументам плательщиков налога относительно смены "текущей рыночной цены" и трактовал какую-либо уценку как попытку спрятать часть прибыли в теневом обороте. Наверное, по этой причине, все нормы закона 1994 года "О налогообложении прибыли предприятий", в которых применялась категория "обычной" или "справедливой" цены, были в 1995 году исключены и заменены категорией "себестоимость".

★★) Интересна реакция Правительства на установление диагноза этой болезни и методов ее лечения. Сначала рост товарных запасов объяснялся низкой конкурентной способностью национальных компаний по отношению к более дешевым и качественным импортным товарам. При этом находился "убийственный аргумент" - украинские предприятия должны нести дополнительные затраты на строительство и содержание социальной сферы. Как следствие, на протяжении 1992-1995 гг. импортные тарифы были увеличены в 4,2 раза (средневзвешено) или в 6,3 раза (среднеарифметически). К сожалению, (а может на счастье?!), правительства предоставили столько различных льгот, что поступления от тарифов в бюджет составили за 1 кв. 1996 г. только 13.36 трлн. крб или около 3%. Другим подобным мероприятием стало внедрение индексации балансовой (учетной) стоимости товарных запасов на официальный уровень инфляции (см. дальше).

(моральный и аморальный бизнес) *), налоговое отношение к гражданам претерпело большие изменения. Если на протяжении 1991-1993 гг. налоги собирались по принципу: большие доходы это плохо, маленькие - хорошо (шкала - от 0 до 90 %), то с середины 1994 г. позиция Правительства поменялась. До Президентской реформы октября 1995 года применялся принцип - и большие и маленькие доходы - плохо(!). Маленькие - потому что 80 % легальных доходов налогооблагались со ставкой 0 % (меньше 1 необлагаемого минимума), большие - потому что "честным путем заработать в Украине больше 100 долларов в месяц невозможно" (Ю.Звягильский - и.о.Премьер-Министра на протяжении 1993 - 1994 гг.)

"Перелом в сознании" произошел в конце прошлого года. После недолгих колебаний Президент подписал Указ, разработанный Виктором Пинзеником (в то время 1 Вице-Премьер-Министр), о радикальном снижении верхней границы налога на прибыль и расширении базы налогообложения. При этом, в противоречие аргументам Минфина, реальные доходы консолидированного бюджета выросли.

Надо отметить, что существующая система все-таки не является оптимальной. Налоговое поле рухнет такими правилами:

совокупные доходы гражданина не включают пассивных доходов, капитальных доходов и доходов от игрового бизнеса;

не берутся во внимание совокупные доходы членов семьи (несмотря на то, что в соответствии с действующим гражданским кодексом семейное имущество и сбережения является общей (неперсонифицированной) собственностью и может быть разделено только судебным путем при разводе семьи);

не уменьшают налоговые обязательства гражданина затраты на строительство резидентского дома и затраты на покупку других фондов, которые затем продаются.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать такие выводы:

Наиболее административно удачным и экономически понятным является принятие системы НП, которая основывается на таких принципах:

*)Под категорией "моральный бизнес" понимается деятельность по производству материализованных товаров или услуг, "аморальным бизнесом" считается сфера торговли, финансового обслуживания и продажи др.услуг нематериального характера. (Удивительно, почему ноу-хау - это плохо?!)

✱ **налоговые обязательства исчисляются как разница между валовыми доходами и затратами отчетного периода, увеличенная на непокрытые убытки прошлых периодов, динамика товарных запасов не берется во внимание;**

✱ **принципы и ставки налогообложения физических и юридических лиц являются одинаковыми;**

✱ **для определения даты возникновения налоговых обязательств и права на их уменьшение используется безналичный метод (accrual method) учета;**

✱ **амортизация трактуется как право уменьшения налоговых обязательств, а не как часть цены товара, учет капитальных товаров ведется по, сгруппированным по родовым признакам, 3-4 позициям (концепция учета баланса групп), продолжительность жизни отдельного капитального товара не берется во внимание;**

✱ **налогообложение семьи осуществляется по совокупному доходу, в который включаются все без исключения доходные источники (кроме выплат социального характера);**

✱ **экономическая категория "себестоимость" применяется исключительно для аналитического учета и не принимает участия в финансовом (налоговом).**

К сожалению, принятие отмеченных изменений тормозится не только природной инертностью исполнительной власти, но и недостаточной психологической подготовкой общества. С экономической точки зрения легко доказать необходимость унификации правил налогообложения доходов граждан и юридических лиц. Но, чисто психологически, уничтожение прогрессивности в налогообложении личных доходов или внедрение обязательного учета всех доходов граждан, является трудно "перевариваемыми" идеями.

И, напоследок, один общий итог - **чем быстрее движется законодательство в сторону классических методов налогообложения прибыли, постепенно отбрасывая элементы налогообложения оборота или валового дохода, тем менее важным становится этот налог для бюджетных доходов стран с переходным типом экономик. Теоретически, при негативном приросте реального ВВП, доходы от прибыльных налогов должны стремиться к нулю.**

Таким образом, зарезервируем их для будущих времен экономического процветания Украины.

2. НЕПРЯМЫЕ НАЛОГИ

Не учитывая то, что налог на добавленную стоимость используется в Украине уже шесть лет, он был и остается наибольшей "terra incognita", как для плательщиков, так и для получателей. НДС был внедрен в СССР как альтернатива налога с оборота и налога с продажи (славные 5 горбачевских процентов). Это был интересный эксперимент, т.к. по своему содержанию НДС наиболее эффективно работает в демонополизированной экономике, с минимальным использованием "внутрикорпоративных" цен и отсутствием так называемых "связанных лиц")*. Вместе с тем, основная цель плановой системы обратна - поддержание планового ценообразования, сохранение единого собственника в лице государства. Именно поэтому, на протяжении 9 первых месяцев использования правила НДС были изменены трижды. После приобретения независимости Украина, по моим подсчетам, корректировала порядок начисления и оплаты НДС около двух сотен раз(!).

Началось все с 1992 года, когда Украина впервые столкнулась с проблемой самостоятельного формирования бюджета и регулирования платежного баланса. При этом старая система собирания НДС, которая основывалась на освобождении от налога импортных поставок и налогообложении экспорта, начала противоречить внутренним экономическим интересам государства. **)

Между тем, правительства упрямо отказывались менять действующие правила. Официальные объяснения выглядели не очень

*) "связанные лица" - плательщики налога, которые при принятии хозяйственных решений могут пользоваться не только аргументами экономической целесообразности, но и направлять свою деятельность на удовлетворение собственных интересов или интересов своих владельцев (органов управления).

***) интересно, что аналогичная проблема возникла у стран-членов ЕС с момента снятия таможенных границ. Сегодня непонятно, должны ли страны ЕС учитывать НДС при поставке продукции из одной в другую страну ЕС, либо когда должен оплатиться НДС при ввозе продукции из одной в другую страну ЕС?! Ситуация может быть решена только одним путем - созданием единого бюджета ЕС, что само по себе маловероятно в последующие несколько десятков (?) лет.

серьезно - "импорт нужен для удовлетворения критических нужд хозяйств и должен быть дешевым, экспорт должен налогооблагаться, т.к. существует ужасная разница между внутренними и внешними ценами в пользу последних". По нашему мнению, первопричина зиждилась только в политической плоскости - изменение принципов налогообложения потребления свидетельствовала о конце доктрины "единого экономического пространства".

Прошло более двух лет, пока экономические аргументы взяли верх. Сегодня экспорт налогооблагается по нулевой ставке. Не все, к сожалению, хорошо с собиранием НДС при импортировании товаров. Хотя в 1994 году и была принята общая концепция "импорт-20, экспорт-0", до сих пор существует множество "каникул" для продукции, которая импортируется для "собственных производственных нужд". Трагедия состоит в том, что ни Министерство финансов, ни плательщики налога не "чувствуют содержания НДС", путая его то с налогом на продажу, то с таможенным тарифом. *)

Мне пришлось 5 раз стоять на трибуне Парламента, пытаюсь доказать депутатам необходимость возмещения из бюджета (budget refund) дебетового сальдо НДС. Идея не воспринималась по тем именно причинам, что и идея перенесения непокрытых доходами убытков на будущие периоды при налогообложении доходов - **планово-затратный метод учета финансовых результатов не предусматривает даже теоретической возможности превышения затрат над доходами.**

В 1995 г. компании все-таки получили право при соглашении с налоговыми инспекциями уменьшать обязательства по всем другим налогам на сумму переплаченного НДС. Но это паллиативное решение немедленно сломало действующую бюджетную систему - Минфин, понятно, разрешал уменьшать доходные источники местных бюджетов,

*) Стилистика законодательных актов четко отображает такую путаницу. Так, все Указы Президента или Постановления Парламента о предоставлении льгот содержат одинаковое словосочетание "Освободить от обложения НДС импорт товаров...". При этом непонятно, говорится ли о факте оплаты НДС на границе или о полном освобождении при всех дальнейших реализациях...

но свято следил за полнотой поступлений в центральный. В результате таких "бюджетных рокировок" скрытый дефицит переместился на локальный уровень и стал одной из причин резкого роста задолженности по социальным выплатам.

Понятно, что проблема бюджетной компенсации состоит не только в ее законодательном оформлении - существует много чисто технических сложностей, которые не позволяют осуществлять ее быстро и эффективно.

Во-первых, порядок управления издержками бюджета никогда раньше не предусматривал прямой компенсации переплаченных налогов (Хорош старый тезис - "государство никогда не ошибается").

Во-вторых, сегодня непонятно, какой бюджет и в каком размере должен осуществлять такие отчисления.

Дело в том, что НДС всегда использовался в Украине как "регулирующий налог" и распределялся по произвольным нормативам между бюджетами разных уровней. *)

С другой стороны, НДС, собранный на таможне полностью направлялся в доход центрального бюджета. Это приводило к бюджетным конфликтам между центральной и местными властями, и, как правило, заканчивалось проигрышем плательщика налога.

*) Во время обсуждения Закона о бюджете этого года, Украинский Институт Гражданского Общества распространил среди депутатов доклад, в котором отмечалось:

"Необходимость консолидации НДС в составе госбюджета неоднократно доказывалась Правительству. В случае использования этого налога в качестве распределительного или регулирующего, представляется теоретически невозможным осуществление отчисления дебетового сальдо между полученными и оплаченными НДС, или отчисления входящего НДС экспортерам, что превращает этот налог в налог с оборота и дискриминирует предприятия. При этом наибольшую нагрузку будут нести сельские бюджеты (сезонная продукция) и бюджеты экспортных областей (Днепропетровск, Донецк, Харьков, Одесса, Луганск).

Правило, по которому экспорт подакцизных товаров освобождается от налогообложения акцизным сбором, делает невозможным планирование постоянных доходов местных бюджетов от этого источника. По этой причине акциз должен также полностью засчитываться в госбюджет, как и какой-либо другой непрямой налог (напр. импортная пошлина).

В случае НДС, вопрос его полного зачисления в центральный бюджет не является вопросом фискального федерализма, но вопросом необходимости существования этого налога вообще.

Отдельной проблемой выглядит определение объекта налогообложения.

Я не буду останавливаться на многочисленных попытках обложить финансовые или фондовые операции (аргумент был один - банки и финансовые посредники имеют высокий уровень доходности, поэтому и должны оплачивать все без исключения налоги...). Требуют внимания более фундаментальные вопросы.

Во-первых, действующая система не позволяет кредитовать НДС, которые были оплачены в цене приобретения товарных запасов. Не разрешается также немедленное кредитование НДС, оплаченных в цене приобретения капитальных товаров. В последнем случае НДС прибавляется к балансовой стоимости капитального актива и амортизируется вместе с ним. **Представляете, какая фискальная дискриминация инвестиций!**

Во-вторых, до сих пор длится спор, должны ли входить в базу другие потребительские налоги - такие как акциз или импортный тариф. Согласно стойкой уверенности доктора Ланового, моего коллеги по Парламенту, все акцизы, оплаченные на каких-либо этапах производства конечного товара должны вычитаться из цены реализации. Хорошие интенции не допустить "двойного налогообложения", но... Хотел бы я посмотреть на налогового администратора, которому плательщик НДС принесет справку об оплате акциза с составного компонента товара, приобретенного где-то в стране Западной Африки или других романтических частях мира...

В-третьих, по мере развития новых для Украины форм хозяйствования, возникают многочисленные вопросы о целесообразности налогообложения операций, которые находятся на "границе" между финансовыми и торговыми операциями.

Это, например, финансовый лизинг, торговля товарными фьючерсами и опционами, доверительные операции с финансовыми ресурсами, реализация имущества, переданного в ипотеку и т.д. Сегодня с легкой руки Минфина все эти и им подобные операции трактуются как операции "от предоставления услуг или продажи имущества" и успешно налогооблагаются.

В-четвертых, действующие правила устанавливают особенный

порядок начисления НДС для торговых посредников, которые определяют базу как разницу между ценой реализации и ценой приобретения товаров. Понятно, что при существующем слабом административном контроле, торговцы, как правило, торгуют себе в убыток, пряча доходы (и НДС) в теневых операциях.

В-пятых, обязательства относительно оплаты налога и права на его кредитование строятся на кассовом принципе учета (после поступления средств или после использования товаров в производственном обороте), что, с одной стороны, выводит из налогообложения "товары в пути" и бартерные операции, а с другой, значительно дискриминирует сезонные производства, долгосрочные контракты и инвестиционную деятельность.

Несколько слов по поводу льгот. Вообще, НДС является налогом, который не заинтересовывает, а карает "льготников". Исключение составляют дипломаты, которые получают льготы как конечные потребители. Дело в том, что по действующим правилам компания, которая осуществляет неналогооблагаемую операцию, не имеет права требовать компенсации оплаченных НДС, включая их в категорию производственных затрат. Понятно, что это выгодно предприятиям, которые выпускают продукцию с высокой долей добавленной стоимости (однако, она, как правило, является высокорентабельной и не получает льгот), но с другой стороны является разрушительной для финансов компаний с низкой добавленной стоимостью.

К счастью, существующий закон уже исчерпал возможности для предоставления дополнительных льгот - закончился украинский алфавит. Может именно поэтому так популярна идея введения другого официального языка - т.к. в российском алфавите на три буквы больше?..

Коротко суммируя изложенное, можно определить основные черты действующей системы налогообложения добавленной стоимости:

- # как и в случае налогов на прибыль, система базируется на планово-расходной базе учета, которая не предусматривает существование расчетных убытков;

- # отсутствует механизм бюджетной компенсации стойкого дебетового сальдо;

- # отсутствуют правила инфляционной нейтральности;

- # НДС является распределительным налогом, обязательства бюджетов разных уровней относительно компенсаций не определены;

момент возникновения права на кредитование определяется по принципу учета себестоимости: НДС, оплаченные в цене товарных запасов не уменьшают налоговых обязательств; НДС, оплаченные в цене капитальных товаров амортизируются;

налоговое поле разрушено многочисленными льготами, в 1995г. при базовой ставке 20 %, средняя ставка налоговых удержаний (к общим объемам реализации) составляла 11 %.

Общие рекомендации об установлении оптимальной для переходных экономик системы НДС можно сгруппировать таким образом:

с точки зрения будущих отношений с ЕС, НДС должен быть построен на принципах, максимально приближенным к принципам Шестой Директивы Совета Европейского Союза;

чистый налог должен исчисляться как разница между налогом, полученным плательщиком в цене реализации товаров или услуг, и налогом, оплаченным в цене затрат бизнеса;

желательно применение безналичного метода учета финансовых результатов и отказ от кассового;

НДС, оплаченные в цене каких-либо товаров, включая капитальные, должны немедленно учитываться в уменьшение налоговых обязательств, несмотря на время их использования в производстве или пуске в эксплуатацию;

в условиях высокой инфляции (значение этого термина должно устанавливаться каждой отдельной страной), негативное сальдо НДС счета должно немедленно компенсироваться за счет бюджетных средств; при достижении умеренных инфляционных темпов целесообразно устанавливать более длительное время для получения бюджетной компенсации. Это правило не касается "0" ставки при экспорте, которая должна компенсироваться немедленно, независимо от темпов инфляции;

все доходы от НДС должны направляться в центральный (федеральный) бюджет, который примет на себя обязательства по компенсациям, "налоговые зачеты" должны быть запрещены;

с целью упрощения административного контроля, сбор НДС при импорте продукции должно осуществляться таможенными службами, исключения из этого правила не допускаются;

целесообразно установление единой ставки налога (плюс 0 на экспорт), множественность ставок увеличивает административные затраты и является менее эффективным способом заинтересованности спроса, чем прямые бюджетные субсидии;

для предупреждения уклонения от налогообложения целесообразно:

- ограничить право на получение бюджетных компенсаций НДС, оплаченных за товары двойного назначения (автомобили, компьютеры, самолеты, яхты и т.д.);
- как можно быстрее внедрить систему НДС - счетов (VAT-Invoice)" и регистрацию плательщиков НДС.

В отличие от налогов на прибыль, доля бюджетных доходов от НДС и его популярность неумолимо будет расти. Это объясняется относительной независимостью налоговых поступлений от инфляционных процессов, ростом реального потребления населения в будущем и теоретической нейтральностью этого налога к производственному сектору, представители которого составляют основную политическую элиту стран с переходными экономиками.

Между тем, Правительство должно сосредоточиться на быстром реформировании системы НДС. В ином случае, перманентное давление отмеченной элиты (как в Украине так и в России), направленное на замену этого налога налогом на розничные продажи или другими вариантами потребительских налогов, может надолго отбросить наши страны от экономической интеграции со странами Западной Европы и значительно уменьшить один из главных источников бюджетных доходов.

* * *

Наиболее эмоциональной и непоследовательной была украинская история акцизного налогообложения. Как правило, ежегодно происходили изменения в перечислении подакцизных товаров и ставках налога. Государство слишком буквально приняло тезис о том, что акциз - это налог на "грех". Но в связи с тем, что понимание этой моральной категории является делом субъективным, то в "греховные" товары попадали салями и рыбные балыки, изделия из кожи и кроличьи шапки (1992 г.), сахар и уксус (!) (1993 г.)... Сегодня Глава финансовой комиссии Парламента В.Суслов разрабатывает идею обложения акцизом куриных окорочков.

Интересно, что перечень товаров и услуг, которые, как правило, являются объектами акцизного сбора в других странах, никак не воспринимается украинскими законодателями (это грузовики, способы и услуги мобильной связи, бензин, который продается на бензоколонках, яхты и т.д.)

Вообще, подакцизные товары должны быть приспособленными для стандартизации, ценового и качественного группирования. Трудно сгруппировать норковую шапку 62 размера с кроличьей 38 размера или "Останкинскую" салями с финским аналогом, непонятно как

таможенники будут проводить обмер куриных окорочков, и т.д. С другой стороны, для упрощения административного контроля подакцизных товаров их количество должно быть ограничено, правила определения баз налогообложения должны быть хорошо ознакомлены плательщикам и собирателям налогов.

В ином случае, слишком большое расширение списка подакцизных товаров приведет к утрате налогового контроля над ними (что и происходит сегодня).

В отличие от других стран Западной Европы, Украина до сих пор не имеет превентивного налогообложения табачных и алкогольных изделий. Марки акцизного сбора, внедренные только в этом году, продаются компаниям по цене их печати, а акциз оплачивается потом - при пересечении таможенной границы или при внутренней отгрузке товаров. Понятно, что цель не достигнута - как и раньше, основная масса подакцизных товаров импортируется физическими лицами, которые в дальнейшем реализуют эти товары почти "легально" - с наклеенными на них акцизными марками, но с неоплаченным налогом.

В состоянии перманентных изменений находится методология определения налоговых баз. На протяжении 1991 - 1996 гг. использовалась адвалорная база, что приводило к достаточно субъективному налогообложению. Правительства пытались противопоставить способам занижения контрактной стоимости товаров так называемые "индикативные цены" *), однако компании находили другие "окольные пути" - подписывали акты о нарушении требований качества, правил транспортирования, манипулировали базами поставки, или просто "вливали" на процесс установления этих индикативных цен.

*) "Индикативные цены", введенные Указом Президента в 1994 г., устанавливались Министерством внешнеэкономической деятельности и торговли на основе "цен мировых рынков" (без учета отличий стандартов, качества и условий платежа), и использовались для контроля за валютными операциями, определения контрактных цен и налогообложения. В дальнейшем, под давлением прореформистски настроенных депутатов и членов Правительства, а также МБРР и МВФ, сфера действия индикативных цен была значительно сужена и касается сегодня только экспорта товаров, по которым другими странами ведутся антидемпинговые дела (что тоже достаточно удивительно).

Наконец, в 1996 г. по предложению Парламентской финансовой комиссии, адвалорные ставки были заменены на специфические (в твердых суммах к метрическим единицам). Но, если такое решение было целиком оправдано для стандартизированных видов товаров с незначительными отклонениями от средней цены (алкоголь, табак), то уже для автомобилей (закон принят две недели тому назад) использование только специфических ставок безусловно приведет к уменьшению относительной суммы налоговых сборов с более дорогих товаров. Именно по этим причинам Украинский Институт Гражданского общества предложил Парламенту введение двойной базы налогообложения - в процентах от таможенной стоимости (стоимости реализации), но не менее твердых сумм к метрическим единицам (в случае автомобилей - к объему цилиндров двигателя). К сожалению, не переубедили.

Использование двойной базы хоть частично и усложняет бухгалтерские расчеты, но, с другой стороны, является прекрасным инструментом унификации налоговых баз для продукции национального производства и импортных товаров.

Применяемый во многих странах метод периодического определения среднестатистической розничной цены на подакцизные товары - не применим для Украины, которая, к сожалению, не имеет статистического органа, независимого от политических структур. Возможно, в будущем, когда Министерство финансов перестанет давать задания Министерству статистики об увеличении расчетного значения индекса розничных цен *), или, когда Кабинет Министров перестанет доказывать Национальному банку

*) В середине 1995 г. Министерство финансов вместе с бюджетной комиссией ВС нашли удивительно "элегантный" способ увеличения объемов затрат госбюджета без нарушения относительных пропорций дефицита к ВВП. Попросту Парламенту было доказано, что по подсчетам Минстата номинальный ВВП возрос быстрее, чем прогнозировалось. Именно поэтому номинальные бюджетные доходы тоже должны вырасти, т.е. смело можно увеличивать затратные статьи и объемы монетарного финансирования дефицита... Результат известный - трехкратный рост инфляции в сентябре, превышение маяков дефицита, недофинансирование социальных статей...

необходимость увеличения МЗ *), Украина перейдет к оценочному способу определения базы подакцизных товаров.

Анализ пятилетней истории акцизного налогообложения позволяет сделать такие обобщающие выводы:

перечень подакцизных товаров сформирован субъективно, построен на видении депутатов или Правительства "смысла роскошной жизни"; принципы стандартизации или возможности к группированию товаров по качественным и количественным признакам не берутся во внимание;

отсутствует механизм административного контроля над подакцизными товарами, которые экспортируются или используются для изготовления других подакцизных товаров; а также тех, которые имеют двойное назначение (напр. спирт);

система продажи акцизных марок не обеспечивает полноты сбора налогов;

существование запутанных схем переработки давальческого сырья создает возможности избежания налогов;

многочисленные льготы разным категориям населения или гражданским и другим организациям делают малосодержательными применение акцизов вообще;

адвалорные ставки основываются не на текущей рыночной цене товара, а на административно установленных "индикативных ценах," либо себестоимости с фиксированной нормой рентабельности;

специфические ставки применяются не только для однородных по цене товаров, но и для товаров, которые имеют 10-20-кратный ценовой разброс;

национальные товары налогооблагаются по уменьшенным, относительно импортированных товаров, ставками, или не облагаются вообще (случай с автомобилями);

*) Эта "новелла макроэкономики" именно сегодня упрямо навязывается Минфином (и более уважаемыми личностями Кабинета Министров). Обоснование по детски просто: динамика роста базовых денег отстает от роста номинального ВВП, в этом кроются все беды неплатежей, а также и падение бюджетных доходов из налоговых источников. Но в связи с жестким регулированием прироста денежной массы со стороны МВФ, требуется сделать маленький "трюк" - выпустить эмиссию в пределах лимитов валютных резервов Национального банка, а потом быстренько скупить эти деньги, выбросив на рынок адекватную сумму валюты. Комментарии тут излишни.

Можно предложить такие рекомендации механизма уплаты этого налога:

✱ количество подакцизных товаров должно быть максимально ограничено;

✱ подакцизные товары должны быть легко стандартизированы и должны подлежать группировке по качественным и количественным признакам;

✱ для товаров, которые имеют незначительные отклонения от средней цены, должна быть установлена специфическая (твердая) ставка на метрическую единицу;

✱ для товаров, которые имеют значительные ценовые колебания, должна быть установлена двойная база - адвалорная ставка, но по общей сумме не меньше специфической;

✱ льготы на подакцизные товары принципиально не могут существовать;

✱ до установления эффективного административного контроля при выпуске подакцизных товаров для изготовления других подакцизных товаров должен уплачиваться акциз в полном объеме, с возможностью его зачета при уплате акциза на готовую продукцию;

✱ экспорт (транзит) подакцизных товаров должен совершаться только под налоговым (таможенным) сопровождением от производителя (импортера) до внешней границы;

✱ марки акцизного сбора должны продаваться взамен внесения общей суммы акцизного сбора;

✱ ответственными за сбор акцизного налога при импорте продукции (кроме товаров, которые поставляются с марками) должны быть органы таможенного контроля;

✱ с целью недопущения эрозии бюджетной системы доходы от акцизного сбора должны полностью зачисляться в центральный бюджет.

В последнее время значительно снизилась фискальная роль импортных тарифов. Многочисленные договоры о свободной торговле, ратифицированные под лозунгами "обновления кооперационных связей", давления ГАТТа и ВТО, а также предоставление разнообразных льгот под влиянием крупных украинских импортеров, привели к резкому уменьшению уровня таможенных тарифов. Способы протекционизма приняли более завуалированные формы и перекочевали в сферу

сертификации качества, требований к маркированию и т.д. При таких условиях единственным советом может быть радикальное уменьшение общих таможенных тарифов, отмена льгот и использование таможенного регулирования исключительно для борьбы с демпингом или в качестве ответа на адекватные мероприятия других стран.

3. НАЧИСЛЕНИЯ НА ФОНД ОПЛАТЫ ТРУДА

Любая налоговая система стремится к выбору стабильных баз и критериев налогообложения. Не исключение и Украина - поиск "абсолютного налога" - мечта многих законодателей и членов Правительства. Но, как известно, эта мечта, как и поиск философского камня, обречена на провал.

Однако, еще в 1991 г. была найдена более менее постоянная база, нейтральная к инфляции и склонная к номинальному увеличению. Это, как принято называть в методологии украинского учета, - фонд оплаты труда (или совокупность выплат физическим лицам, которые наняты плательщиком налогов).

В условиях императивного нормирования заработных плат, производственных затрат и потребительских цен, было достаточно легко определить какие-либо налоговые базы.

В дальнейшем, при возникновении негосударственных форм хозяйствования, проведении ценовой либерализации и уничтожении монополии государства на внутреннюю и внешнюю торговлю, наиболее стабильным остался ФОТ (в отличие от других налоговых баз).

В условиях высокой инфляции привлекательность ФОТа стала настолько очевидной, что он был принят за основу для "Чернобыльского" налога, коммунального налога, отчислений в фонд занятости, государственный пенсионный фонд. Сегодня общие начисления на ФОТ составляют 52 %, а с учетом коммунального налога - более 60%.

Однако, реакция плательщиков была полностью предсказуема - количество денег вне балансов банков выросло в 1993 г. до 1/3 денежной массы, на протяжении 1994-1996 гг. этот показатель колебался в размерах от 17 до 25 %. Дело в том, что для мелкого или семейного бизнеса начисления на ФОТ отождествляются с налогом на прибыль граждан, который и без того колебался по верхнему отрезку от 90% (в 1993-94 гг.) до 50% (в 1995 г.) Управленцы больших корпораций или государственных

предприятий тоже трактуют начисления на ФОТ как недоплаченную зарплату.

Чисто психологически, достаточно легко объяснить связь зарплаты с пенсионными начислениями или со страхованием от безработицы. Наиболее неприятно то, что дополнительные налоги (чернобыльский и коммунальный) резко не воспринимаются наемодателями, которым легче принять решение о выплате зарплаты "теневым" способом, чем согласиться оплачивать "дань" в размере 100% от суммы ФОТа. *)

С другой стороны, бюджетный статус пенсионного фонда, отсутствие персонифицированных счетов и публичного отчета о направлениях затрат, ставят пенсионные вклады на уровень налоговых отчислений.

При этом физическое лицо не чувствует персональной связи с начисленными пенсионными вкладами и трактует эти отчисления как налогообложение компании, в которой она работает.

К сожалению, тема пенсионного и социального страхования - не предмет этого доклада. Хочется отметить только одно - пока плательщик не будет видеть отличия между пенсионными вкладами и другими налогами, до тех пор зарплата будет выдаваться "хитрыми" способами.

Можно выделить такие основные рекомендации относительно политики начислений на ФОТ :

ФОТ может быть базой для начислений только пенсионных взносов и взносов на социальное страхование (а также налога на прибыль граждан); налоги и сборы, не связанные с конкретными доходами конкретного физического лица, должны быть компенсированы за счет других налоговых источников;

при любой системе пенсионного обеспечения (с оплатой 100 % взносов работодателем или при распределении этих обязанностей между ним и наемным лицом), пенсионные и другие социальные счета должны быть персонифицированы;

в состав ФОТа должны включаться любые выплаты, которые трактуются с целью налогообложения как доход физического лица.

*) В 1994 г. мне пришлось встречаться с делегацией Правительства Японии. На вопрос, действует ли в Японии налог на Хиросиму, делегация ответила дружным пятиминутным смехом...

4. ИМУЩЕСТВЕННЫЕ НАЛОГИ

Обзор истории налогообложения имущества в Украине будет очень коротким - такой истории попросту нет. Объяснение этому феномену простое - только в 1994 г. в Закон "О собственности" была введена категория частной собственности. До этого экономисты оперировали термином "личная собственность, приобретенная собственной трудовой деятельностью". Понятно, что эта "личная собственность" не требовала налогообложения, потому что базировалась на "личных" нормированных государством доходах. Многочисленные предложения "рыночников" относительно введения налогообложения собственности сталкивались с жестоким противлением левых.

Лично я получал и получаю большое удовлетворение от наблюдения внутренних противоречий людей, склонных к плановой экономике - с одной стороны, они и были бы рады ударить налогами по собственности "новых украинцев", но при этом автоматически затрагиваются интересы больших государственных предприятий, да и самих левых депутатов, которые уже успели построить "украинский трехэтажный сарайчик" и приобрести, если и не немецкий, то "украинский" мерседес!

Однако, нужно отдать им должное - нам стоило огромных усилий остановить попытки протянуть налогообложение "плохих собственников" с освобождением "хороших".

Понятно, что история налогообложения имущества Украины не дает возможности давать какие-либо рекомендации, поэтому хочу остановиться на возможной стратегии введения этих налогов:

законодатель должен настаивать на налогообложении собственно имущества, а не его собственника. С политической точки зрения это снимает необходимость доказательства моральности или аморальности источников получения имущества, с экономической - освобождает налоговую администрацию от обязанностей выискивать реального собственника. * (см. стр. 25)

принципы налогообложения имущества, принадлежащего юридическим и физическим лицам, должны быть одинаковы;

на начальном этапе, целесообразно введение имущественного налога как альтернативного налогу на прибыль (доходы). Наилучшим для этого является схема "Minimum asset tax". ** (см. стр. 25)

КРАТКОЕ ПОСЛЕСЛОВИЕ

Из-за отсутствия времени нам не удалось рассмотреть вопросы местных налогов, бюджетного устройства Украины, политику субвенций и дотаций, общие принципы управления публичными финансами.

Вообще, поле публичных финансов Украины - это полностью "Tabula rasa". И очень ответственно и приятно профессионально строить новый дом. Поэтому я приглашаю всех свободных (почти что "либеральных") каменщиков приобщиться к этому благоугодному делу.

Сергей Терехин,
народный депутат,
сопредседатель Украинского Института Открытого общества
("Институт Борисфена"),
научный исследователь Гарвардского Университета, США

*) Разнообразие форм экономических отношений (договоры аренды, совместного использования, хранения, ренты и т.д.), практически делает невозможным определение реального собственника имущества - так, в 1995 г. при проверке киевских торговых киосков в 70% случаев не было найдено собственника. Налоговую администрацию не должен волновать вопрос, кто платит налог - собственник или его уполномоченное лицо. Главное, что налоговые платежи направляются не на собственника, а на объект налогообложения.

***) Система, по которой платится большая из двух сумм - либо НП, либо налог на имущество.