

Варшавский Ю.А. Перевод
1997

Раздел по налоговой политике бюджетного послания на 1998 год

Задача обеспечения налоговых поступлений в полном объеме, позволяющем финансировать государственные расходы и добиваться достижения поставленных целей государственной политики, по-прежнему остается приоритетной. Для ее решения необходимо создать благоприятные экономические условия, правовую базу и административные механизмы, обеспечивающие существенное увеличение доходов бюджетов всех уровней (включая обязательные платежи во внебюджетные фонды).

Совершенствование налоговой системы должно вестись по трем направлениям.

Во-первых, необходимо значительно **снизить налоговое бремя отечественных товаропроизводителей** с одновременным осуществлением унификации налоговых режимов, искоренением индивидуальных налоговых льгот, а также преференций, предоставляемых в зависимости от организационно-правового статуса, отраслевой или региональной принадлежности хозяйствующих субъектов. В частности, необходимо обеспечить равные условия по уплате налогов для предприятий (предпринимателей), осуществляющих производственно-коммерческую деятельность как с образованием юридического лица, так и без образования. При этом следует сохранить определенные налоговые льготы лишь для ввоза товаров из-за рубежа гражданами для собственного потребления (без права перепродажи) и реализации продукции с садовых участков и личных (фермерских хозяйств), самостоятельно произведенной гражданами.

Во-вторых, требуется **усилить стимулирующую роль налогов**, являющихся важнейшим инструментом регулирования рыночной экономики. Налоговые льготы должны стимулировать рост производства, занятости, доходов и инвестиций, способствовать, а не препятствовать нарастанию экономической активности. Они должны предоставляться лишь в порядке и на условиях, определенных законом. Нарращивание налоговых поступлений должно осуществляться не путем истощения финансовых ресурсов реального сектора экономики, а, наоборот, путем укрепления финансового положения предприятий, повышения их рентабельности и платежеспособности. Следует запретить предоставление налоговых преференций предприятиям (предпринимателям), нарушающим требования законодательства, установленные экономические нормативы, законные права и интересы деловых партнеров, работников, собственников и государства.

В-третьих, по мере достижения вышеуказанных целей необходимо укреплять налоговую дисциплину, строго наказывая злостных недоимщиков. При этом следует учитывать причины возникновения недоимок. Если они возникли по причине перебоев в бюджетном финансировании, целесообразно проведение зачета встречных требований или предоставление рассрочек уплаты налогов. К злостным неплательщикам, имеющим средства, но скрывающих их, осуществляющим противоправные деяния в целях уменьшения налоговых обязательств, необходимо применять все предусмотренные законом санкции, вплоть до банкротства. Не следует отождествлять признание предприятия неплатежеспособным и его ликвидацию. В большинстве случаев достаточно сменить руководство и собственников предприятия, чтобы улучшить управление им. В этом заинтересованы и его работники, и кредиторы, и государство.

Только укрепив налоговую дисциплину, можно обеспечить равномерное распределение налогового бремени и начать серьезно совершенствовать налоговую систему. Основные направления налоговой реформы уже были определены Президентом Российской Федерации в его программных документах. Для ее осуществления необходимо завершить процесс создания налогового законодательства, обеспечивающего

полную регламентацию взаимоотношений между государством и налогоплательщиком, исключаящую введение налогов иначе, как в соответствии с законодательными актами;

непротиворечивость и стабильность в течение года налоговой системы, ее понятность для налогоплательщиков и сотрудников налоговых органов;

недопущение налогового произвола и расширение прав налогоплательщиков;

сокращение числа налогов и существенное упрощение процедур их взимания;

общее снижение налогового бремени;

высокоэффективность налоговых изменений для экономики в целом;

поддержку производителей, особенно работающих на потребительский рынок;

самофинансирование экспортно-ориентированных отраслей;

существенное усиление налогового стимулирования капиталовложений и инновационной деятельности;

превращение амортизационных отчислений в инвестиционные ресурсы предприятий;

перемещение центра тяжести на налогообложение природных ресурсов и недвижимости, повышение роли имущественного и земельного налогообложения в качестве доходного источника региональных и местных бюджетов, увеличении роли ресурсных платежей;

ужесточение финансовых санкций против загрязнителей окружающей среды, не подрывающее, однако, конкурентоспособность отечественной продукции на мировом рынке;

обеспечение в полной мере доходной части бюджетов всех уровней;

наделение органов местного самоуправления твердыми источниками доходов;

более справедливое распределение доходов, увеличение доли налогов, взимаемых с высокообеспеченных граждан, уменьшение бремени налогообложения людей с низкими доходами, ликвидацию льгот по уплате подоходного налога, позволяющих высокооплачиваемым гражданам выводить значительную часть своих доходов из-под налогообложения;

расширение использования механизма инвестиционного налогового кредитования;

радикальное сокращение налоговых льгот с упразднением индивидуальных льгот; полную и окончательную ликвидацию не предусмотренных законодательством льгот по уплате таможенных пошлин, наносящих ущерб интересам национального производства;

введение в действие механизмов, обеспечивающих невозможность и невыгодность уклонения от налоговых платежей;

своевременное перечисление коммерческими банками платежей в бюджет (внебюджетные фонды).

Пока что налоговая реформа осуществляется медлительно и несистемно. Ей нужно придать новый импульс, приняв общую часть Налогового Кодекса и по разделам принимая особенные части. При этом Налоговый Кодекс должен стать не просто объединением уже принятых нормативных актов. Его назначение - обеспечить баланс прав налоговых органов и налогоплательщиков, строгое соблюдение закона и теми и другими, снижение степени налогообложения приростов объема производства, доходов при увеличении налоговых поступлений, невозможность уклонения от уплаты налогов.

Упрощения налоговой системы и усиления ее позитивного влияния на экономическую активность можно добиться путем

а) объединения налогов с одинаковой налоговой базой;

б) отмены налогов, не имеющих стимулирующих функций и не дающих значительных налоговых поступлений.

Необходимо продолжить линию на отмену целевых налогов и консолидацию в федеральном бюджете государственных внебюджетных фондов с сохранением целевой направленности использования денежных средств и нормативного порядка формирования доходной части бюджетов фондов.

В целях облегчения налогового бремени производителей продукции (работ, услуг) необходимо также:

а) отменить все налоги, устанавливаемые на объем производства, выручки от реализации, себестоимости производства продукции, оборота и иных валовых показателей экономической активности (за исключением акцизов на производство и потребление социально или экологически вредных видов товаров и услуг);

б) исключить двойное налогообложение одной и той же налогооблагаемой базы;

в) снизить налоговые ставки до уровня, обеспечивающего получение собственниками и работниками предприятий после уплаты всех налогов не менее половины прироста конечной цены товара даже при максимальной ставке налога на доходы физических лиц.

Назрело совершенствование механизмов, повышающих уровень собираемости налогов. Необходимо обеспечить

а) упразднение льгот и исключений из общего налогового режима, не обеспечивающих значительного повышения инвестиционной активности, социальной защищенности слоев населения с относительно невысокими доходами и налоговых поступлений в будущих налоговых периодах;

б) предоставление налоговых льгот только налогоплательщикам, соблюдающим требования законодательства, своевременно и полностью уплачивающим налоги и не допускающим задержек в исполнении своих обязательств перед поставщиками, работниками, вкладчиками, клиентами и кредиторами, приводящих к снижению сумм уплачиваемых последними налогов.

Важнейшими с точки зрения наращивания доходов бюджета являются **косвенные налоги**. Пока что их потенциальные возможности реализуются далеко не полностью. В первую очередь это относится к акцизам.

Поступления от взимания акцизов на алкогольные напитки ничтожны. Необходимо создать систему ответственности, делающую невозможной производство и реализацию алкогольных напитков без уплаты акцизов. При этом следует исходить из того, что акциз - налог с потребителя и взимается, независимо от страны происхождения. Основную часть прироста поступлений акцизов нужно направить на финансирование выплат пенсий и расходов на здравоохранение, а также содержание правоохранительных органов. Иначе выиграть войну за доходы с контрабандистами, бутлегерами, мошенниками и рэкетирами нам, по-видимому, удастся не скоро.

Сложился удручающий дисбаланс между размерами потерь поступлений НДС при его возврате экспортерам и взимании его при импорте. Наряду с активным сальдо торгового баланса имеет место и отсутствие действенного механизма контроля за импортом. Для повышения поступлений НДС от внешнеторговых операций целесообразно установить, что возврат налога на добавленную стоимость при экспорте товаров осуществляется только после поступления выручки на расчетный счет налогоплательщика в российском банке, зарегистрированный в налоговых органах (данное положение не распространяется на вывоз иностранными инвесторами собственной доли произведенной продукции в соответствии с законодательством Российской Федерации об иностранных инвестициях).

Можно было бы также перейти к взиманию налога на добавленную стоимость и акцизов при импорте товаров с предварительной оплатой одновременно с оплатой резидентом поставок товаров или услуг (но не позже момента таможенного оформления ввезенного товара, с последующим контролем правильности уплаты таможенных платежей в момент таможенного оформления ввезенного товара).

Основным же способом увеличения поступлений НДС должен стать переход к учету реализации продукции по мере ее отгрузки или по методу начислений. Возможность не учитывать неоплаченную и обмененную по бартеру продукцию стала не только причиной снижения налоговых поступлений, но и всеобщего падения платежной дисциплины.

Что касается налогов на прибыль (доходы) предприятий и доходы физических лиц, то считаю необходимым резко снизить их ставки (до 15-20%), упразднив одновременно все льготы, за исключением льгот по налогообложению части прибыли, направляемой на инвестиции в реальное производство. В условиях либерализации внешнеэкономической деятельности, наличия множества офшорных зон и регионов,

создавших у себя налоговый рай, установление высоких ставок налогов на доходы приводит лишь к утечке капитала и фактическому льготному налогообложению наиболее обеспеченных слоев населения. С учетом 20% ставки НДС даже 15% ставки подоходного налога уже позволит изымать в доход бюджетов более трети добавленной стоимости. Если же добавить другие косвенные налоги, налоги на имущество и ресурсы, то станет ясно, что нужно обеспечить полный сбор невысоких налогов, а не наоборот. Для того, чтобы избежать резкого падения доходов бюджета в первое время, следует пониженные ставки ввести в качестве налоговой льготы лишь для законопослушных налогоплательщиков.

Подоходный налог с физических лиц следует максимально упростить, введя единую ставку в пределах 15-20% и установив необлагаемый минимум на уровне прожиточного минимума. Для доходов по основному месту работы в пределах 10 прожиточных минимумов можно было бы сохранить ставку в 12%, однако предоставляя все льготы путем возврата при представлении налоговой декларации. Предприятия же надо освободить от фискальных функций. Они должны удерживать налог по единой ставке. Тем самым руководители и финансисты больше будут заниматься развитием производства.