

ТАКТИКА РЕФОРМ И УРОВЕНЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАГРУЗКИ НА ЭКОНОМИКУ

Достижение верхних пределов налогообложения в период снижения темпов экономического роста

Наличие верхних границ налоговых изъятий до конца XIX в. ни у кого не вызывало сомнений. О том, что они были характерны для аграрных обществ, прекрасно знали и политики, и ученые, изучавшие экономические проблемы в течение многих и многих веков. Известны были и механизмы практической реализации подобных ограничений. Историки начиная от ханьского Китая и Римской империи неоднократно указывали на то, что при завышении нормы налогообложения начинается бегство с земли, растут бродяжничество, бандитизм, сокращается налоговая база, иногда противоречия обостряются вплоть до серьезных беспорядков и крестьянских восстаний. Это было настолько очевидным, что не являлось предметом обсуждений и дискуссии, и на протяжении длительного периода времени воспринималось как данность.

Однако в период между 1913 г. и концом 70-х годов тезис о существовании верхних границ налогообложения "вышел из моды", и его использование стало в некотором роде опасным для профессиональной репутации экономиста. Именно тогда все сложившиеся представления о верхних границах налогообложения, которые обычно сводились к цифре около 15% национального дохода, были радикально пересмотрены, а реальные уровни налоговой нагрузки на экономику возросли с характерных для начала века 10% ВВП до величин, близких к 40% ВВП. Во время этого бурного перехода, связанного с индустриальной революцией, резким ростом ВВП, существенными сдвигами в направленности социального развития, повышением способности государств контролировать финансовые потоки, любые попытки определения верхних пределов налогообложения стали неблагоприятным занятием. Естественно, когда на протяжении 60 лет доля налоговых изъятий в ВВП растет в 4 и более раза, то суждение о том, что 25% (30%, и так далее) изъятий – это верхний предел возможностей государства, очень быстро опровергается, что ставит автора в достаточно неудобное в профессиональной среде положение. Конечно, и в период подобного стремительного развития можно было предположить, что эта тенденция не безгранична, что, как некогда для аграрных обществ существовали верхние пределы налоговых изъятий и механизмы их практической реализации, точно так же они должны существовать для высокоиндустриальных обществ, но при этом характеризоваться иным уровнем и механизмом реализации. Ведь, скажем, в развитых странах средняя продолжительность жизни увеличивается от 30 до 70–80 лет, но не до бесконечности.

К началу 80-х годов экономики наиболее развитых стран, быстро наращивающих социальные программы, начали постепенно "упираться" в новые верхние границы налогообложения. Такой вывод можно было сделать исходя из следующих наблюдений: во-первых, в ведущих странах в мирное время в крупных масштабах возник устойчивый бюджетный дефицит, свидетельствующий о кризисе государственных финансов; во-вторых, в уровнях серьезного финансового кризиса резко замедлились темпы прироста доли налоговых отчислений в ВВП; в-третьих, наиболее острый характер финансовый кризис носил в странах с наивысшей долей

налоговых изъятий (в первую очередь в Швеции); в-четвертых, имели место и такие симптомы, как рост теневой экономики, ухудшение налоговой дисциплины и т.д.

Высокоразвитые индустриальные страны (по крайней мере лидирующие по росту государственных расходов) подошли к верхнему пределу, за которым наращивание налогового бремени оказывается либо невозможным с социально-политической точки зрения в силу растущего сопротивления налогоплательщиков, либо абсолютно непродуктивным ввиду расширения теневой экономики. Высота этого верхнего "плато", разумеется, не универсальная для всех стран, в значительной степени обусловлена особенностями социально-экономической истории и социально-экономической структуры.

Учеными-экономистами была сформулирована гипотеза о том, что верхний уровень налоговых изъятий, по всей видимости, должен быть выше в малых, гомогенных, унитарных государствах как следствие большей готовности налогоплательщиков принять налоговое бремя и ниже в больших по размеру, дифференцированных в социально-культурном отношении федеративных государствах¹. На сегодняшний день факты подтверждают справедливость такой гипотезы. Действительно, только в двух федерациях имеет место относительно высокое налоговое бремя (на фоне развитых стран в целом) – в Германии и Австрии. В подавляющем большинстве федеративных государств налоговое бремя намного ниже, чем в унитарных.

Естественно, существование верхнего предела налогообложения вовсе не означает, что каждая страна обязательно выходит на этот верхний предел. Нет никаких социально-экономических аргументов в пользу того, что функционирование на уровне верхнего предела налогообложения – оптимальный режим для экономики любой страны. Более того, сопоставление уровней налоговой нагрузки и социальных индикаторов опровергает данное предположение.

Только два показателя тесно связаны с уровнем налоговой нагрузки: уровень безработицы (в странах с более высокой налоговой нагрузкой он выше) и уровень социальной дифференциации (несколько ниже). Для показателей здоровья населения, средней продолжительности жизни, образовательного уровня и т.д. после того как душевой ВВП начинает превышать 15 тыс. долл. в год (в ценах середины 90-х годов), данная зависимость уже не характерна. Таким образом, реальный спектр вариантов экономической политики лежит в интервале между существующим уровнем налоговых изъятий и верхним пределом налоговых изъятий, который можно обеспечить в стране с соответствующими социально-культурной структурой и уровнем ВВП на душу населения.

Насущная проблема многих развитых стран заключается в том, что современный пакет социальных программ, определяющих социальную нагрузку государства, был сформирован в 50–70-е годы, то есть в период, когда темпы экономического роста (компенсирующие предшествующий период низкой экономической активности в 1913–1950 гг.) были аномально высокими и бурно росла доля государственных изъятий в экономике. Тогда казалось, что государство может позволить себе все, что угодно. Выход на новый режим функционирования, когда выяснилось, что темпы экономического роста значительно снизились и налоги "уперлись" в верхние пределы, стал причиной финансового кризиса государства всеобщего благосостояния, который составляет сегодня и, видимо, будет составлять в ближайшее десятилетие главную "головную боль" подавляющего большинства развитых стран.

¹ Messere K. Tax Policy in OECD Countries. Choices and Conflicts. Paris, 1993. P. 47

Слова "популистская экономическая политика" обычно имеют негативный оттенок. Не ставя целью давать какую-либо оценку возможной экономической политики, опишем основные черты трех ее типов. Так, популистская политика направлена на увеличение государственных обязательств при игнорировании финансовых и денежных ограничений, то есть на наращивание государственной нагрузки с ее финансированием за счет инфляционных доходов. *Социалистическая политика* предполагает рост государственных обязательств, базирующийся на соответствующем росте реальной налоговой нагрузки. *Либеральная политика* характеризуется снижением уровня государственных обязательств в экономике.

Период с 1913 г. до приблизительно 1980 г. был в большинстве развитых стран периодом торжества социалистической политики, которая опиралась на индустриальный переход и на реальные возможности резкого наращивания налоговой базы. К началу 80-х годов в результате длительной реализации социалистической политики был заложен весомый инерционный потенциал роста социальных обязательств (даже без принятия новых социальных программ), связанный с завершением демографического перехода и старением населения. То есть при выходе наиболее гомогенных в социально-культурном отношении стран на уровень налоговых изъятий около 50% ВВП (по современным представлениям, он близок к верхнему пределу) им по-прежнему требуется увеличение доходной части бюджета на 5–7% ВВП.

Вне зависимости от идеологических приоритетов, от риторики, с которой то или иное правительство приходит сегодня к власти в Западной Европе, проблема разрыва между накопленными государственными обязательствами, к тому же растущими в силу старения населения, и верхними пределами налогового бремени, по всей видимости, будет фундаментальной для большинства стран в ближайшие десятилетия. Этот факт делает неизбежным переход к по меньшей мере мягкой либеральной политике, ограничивающей социальные обязательства уровнем налоговых доходов государства.

Приходящие к власти правительства могут колебаться между социалистической и либеральной риторикой, однако жизнь заставляет в среднесрочной и долгосрочной перспективе двигаться именно в сторону либерализации. Налицо радиальное изменение идеологического тренда – от доминирования социалистической и социал-демократической идеологии в 20–70-х годах к неолиберализму начала 80-х годов, который, видимо, еще долго не сойдет с политической арены. Подчеркнем, такой тренд не носит конъюнктурного характера, он непосредственно связан с логикой индустриального перехода и выходом на новые верхние границы налогообложения.

Верхние пределы налогообложения для постсоциалистических стран и государственная экономическая политика

В индустриальных социалистических странах государственная нагрузка на экономику, то есть объемы государственных обязательств, была чрезвычайно высокой. Ее трудно корректно рассчитать в связи с тем, что государство перераспределяло не только бюджетные ресурсы. Но тем не менее ясно, что она была аномально высокой для стран соответствующего уровня развития. При переходе к рынку такой уровень государственной нагрузки практически повсеместно приводит к фискальному кризису.

Природа и механизм фискальных кризисов в государствах Восточной и Центральной Европы изучены достаточно хорошо. Классическим примером служит Польша, где в период позднего социализма был утрачен контроль за финансовыми

потоками, затем наступила ранняя фискальная адаптация, связанная с либерализацией, затем вторичный кризис, обусловленный эрозией налоговой базы и лишь затем – вторичная финансовая стабилизация².

В целом страны вышеградской группы оказались способными обеспечить консенсус по поводу проведения первого этапа экономических реформ, достаточно быстро остановить эмиссионное финансирование дефицита бюджета, снизить темп инфляции и в результате добиться стабилизации доходов бюджета на сравнительно высоком уровне, близком к тому, который существует в наиболее богатых и развитых индустриальных государствах.

Уровни государственной нагрузки на экономику в этих странах находятся в интервале 45–50% ВВП, как и в западноевропейских странах с высокой государственной нагрузкой на экономику. Выходя на этот уровень, страны вышеградской группы точно так же, как и западноевропейские страны, вынуждены считаться с "бомбой замедленного действия" в виде роста социальных обязательств, обусловленного старением населения. Подобная тенденция предполагает повышение государственных расходов на здравоохранение и пенсионное обеспечение на протяжении следующих 15–20 лет примерно на 5–10% ВВП, даже если не будут приниматься никакие новые социальные программы. При существующем уровне налоговой нагрузки в 50% ВВП крайне трудно представить, как такие расходы можно будет профинансировать. В результате страны вышеградской группы в течение ближайших десятилетий тоже обречены на проведение мягкой либеральной политики, на снижение объемов государственных обязательств. Выбора здесь нет.

Разумеется, механизм ограничения налоговой нагрузки на экономику не работает автоматически. Так, к власти может прийти безответственное правительство, которое будет финансировать и старые, и новые социальные программы за счет бюджетного дефицита, быстрого наращивания долга, денежной эмиссии. Но оно с неизбежностью столкнется с проблемами эрозии налоговой базы, увеличением расходов на обслуживание государственного долга и т.д. Но несмотря на подобного рода колебания, общий тренд развития характеризуется именно такой направленностью – он задается ситуацией, в которой государства вышеградской группы оказались после выхода из социализма.

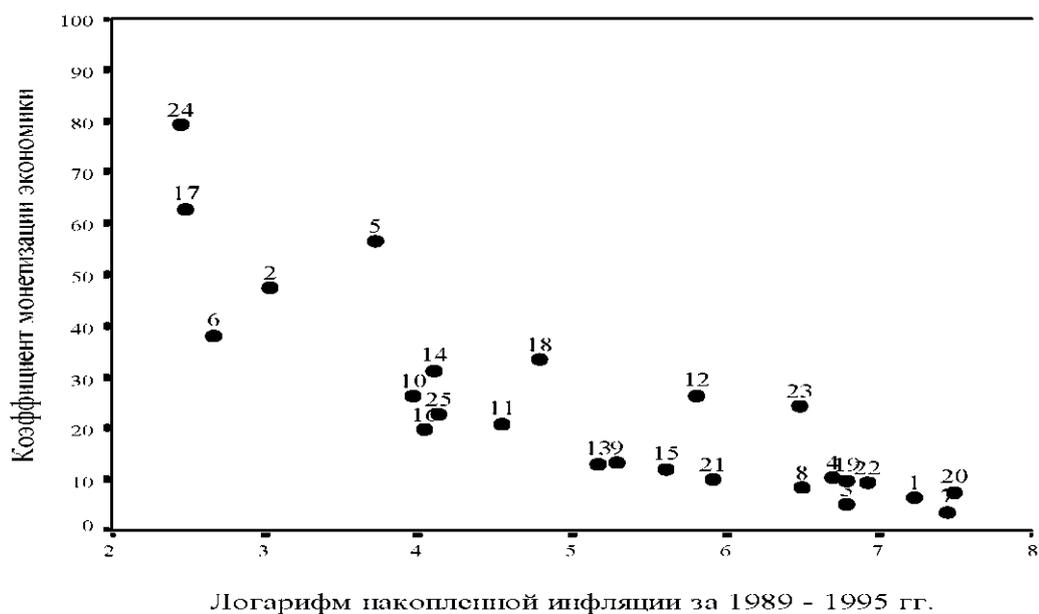
События в большинстве государств СНГ, а также в ряде стран Восточной Европы, которые были менее последовательны в проведении реформ (Болгария и Румыния), развивались иным путем, чем в государствах вышеградской группы. Здесь не удалось сформировать консенсус по поводу политики на первом этапе реформ, разрыв между уровнем государственных обязательств и падающими налоговыми доходами заставил прибегнуть к "масштабному инфляционному финансированию социальных программ с предсказуемыми последствиями.

Во-первых, в государствах, которые прошли период высокой инфляции, существенно снижается коэффициент монетизации экономики. Расчеты, проведенные в ИЭППЦ, позволили выявить наличие статистически достоверной зависимости между коэффициентами монетизации постсоциалистических экономик в 1995 г. и десятичным логарифмом накопленной инфляции за предшествующее пятилетие³ (см. рис. 1).

² Домбровски М. Фискальный кризис в период Трансформации. Динамика процесса и некоторые концептуальные проблемы. Варшава, 1996.

³ Гайдар Е. Аномалии экономического роста. М.: Магистр, 1997. С. 192.

Диаграмма рассеивания к уравнению, связывающему коэффициент монетизации экономики в 1995 г. и логарифм накопленной инфляции за 1989 – 1995 гг.



Примечание: Азербайджан – 1, Албания – 2, Армения – 3, Беларусь – 4, Болгария – 5, Венгрия – 6, Грузия – 7, Казахстан – 8, Кыргызстан – 9, Латвия – 10, Литва – 11, Македония – 12, Молдова – 13, Польша – 14, Россия – 15, Румыния – 16, Словакия – 17, Словения – 18, Таджикистан – 19, Туркменистан – 20, Узбекистан – 21, Украина – 22, Хорватия – 23, Чехия – 24, Эстония – 25.

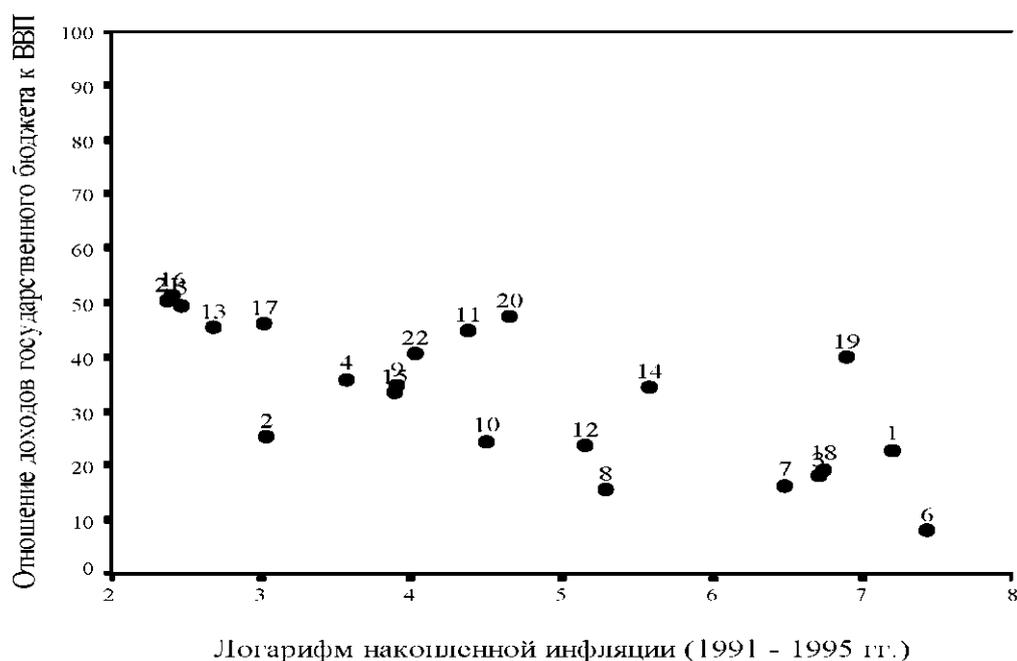
Рис. 1

Таким образом, длительность и интенсивность постсоциалистического инфляционного кризиса является важнейшим фактором, определяющим возможности финансового маневра в процессе стабилизации, и долгосрочные характеристики национальной денежной системы в постстабилизационном периоде. Страны, которые провели быструю и радикальную дезинфляцию или не проходили через период экстремально высокой инфляции, обладают значительной свободой маневра в области бюджетной политики, могут позволить себе большие объемы внутреннего финансирования дефицита бюджета, сохраняя при этом высокий уровень монетизации экономики. Страны, в которых дезинфляция осуществлялась медленно и непоследовательно, а период высокой инфляции растянулся, сталкиваются с проблемой устойчиво низкого уровня монетизации экономики в постстабилизационном периоде. Они вынуждены более жестко контролировать внутреннее финансирование дефицита бюджета на этапе стабилизации.

Из рис. 1 видно, что наиболее низкий коэффициент монетизации, естественно, в Грузии, Азербайджане и Армении, прошедших через гиперинфляцию. Наиболее высокий коэффициент монетизации в Словакии и Чехии, где накопленная инфляция меньше всего. Данная зависимость вытекает из известных положений экономической теории и должна всегда учитываться при формулировании и проведении стабилизационной политики. Кроме того, существует хотя и не столь жесткая, но статистически выявляемая зависимость между логарифмом накопленной инфляции и

уровнем государственных доходов к ВВП, с которым государство выходит из периода высокой инфляции⁴ (см. рис. 2)

Диаграмма рассеивания к уравнению, связывающему отношение доходов государственного бюджета к ВВП в 1995 г. с логарифмом накопленной инфляции (1991 – 1995 гг.).



Примечание: Азербайджан – 1, Албания – 2, Армения – 3, Болгария – 4, Венгрия – 5, Грузия – 6, Казахстан – 7, Кыргызстан – 8, Латвия – 9, Литва – 10, Македония – 11, Молдова – 12, Польша – 13, Россия – 14, Румыния – 15, Словакия – 16, Словения – 17, Таджикистан – 18, Украина – 19, Хорватия – 20, Чехия – 21, Эстония – 22.

Рис. 2

Приведенная диаграмма показывает, что уровень государственных доходов по отношению к ВВП меньше всего в странах, прошедших через гиперинфляцию, например, в Грузии. А лидерами здесь являются те же самые Чехия, Словакия, Венгрия – страны с наименьшей накопленной инфляцией. Естественно, инфляция – не единственный фактор, влияющий на долю налоговых изъятий, но тем не менее очевидная связь налицо: чем выше накопленная инфляция, тем с более низким уровнем налоговых изъятий страна выходит из периода стабилизации.

Дополнительной иллюстрацией к сказанному может служить сравнительный анализ хода событий в России и Польше. России, избравшей путь "мягкого" вхождения в рынок, прошедшей период длительной и высокой инфляции, приходится сокращать государственные расходы до существенно более низкого уровня, чем Польше, осуществившей стратегию радикальной дезинфляции⁵.

В Польше инфляция снижается достаточно быстро. В России она сначала пошла вверх, но затем темпы ее уменьшились и к 1996 г. она достигла примерно того же

⁴ Гайдар Е. "Детские болезни" постсоциализма (к вопросу и природе бюджетных кризисов .этапа финансовой стабилизации). // Вопросы экономики. 1997. N 4. С. 12–13.

⁵ Там же. С. 9–11.

уровня, что и в Польше. Однако на одинаковый уровень инфляции страны выходят с разными коэффициентами монетизации экономики и уровнями государственных доходов. Коэффициент монетизации в Польше стабилизируется на уровне выше 30%, а в России он быстро падает примерно до 10%. (Медленное наращивание коэффициента монетизации началось в России только в 1997 г.) Что касается государственных доходов, то в Польше они установились на уровне "вышеградского равновесия" (чуть ниже 50%), а в России имеет место эрозия доходной базы бюджета и в результате государственные доходы снизились до уровня, близкого к 30% ВВП.

Подобное развитие событий характерно не только для России и Польши, но и для многих других постсоциалистических стран. Опыт показывает, что выявленную В. Танзи на примере Аргентины взаимосвязь между темпом инфляции и государственными доходами⁶ применительно к постсоциалистическим странам следует трактовать в гораздо более широком смысле. Речь идет не только о падении государственных доходов, связанном с запаздыванием налоговых поступлений и их обесценением в условиях инфляции. Высокая инфляция создает обстановку финансовой безответственности, консервируя мягкие бюджетные ограничения.

Низкий коэффициент монетизации экономики обуславливает широкое распространение различного рода денежных заменителей: бартера, низкокачественных суррогатов денег, долларового наличного оборота и т.д., служащих прекрасными средствами для ухода от уплаты налогов. Укоренение практики их использования провоцирует формирование дурной налоговой культуры. Между тем ее очень легко "привить", но с ней потом очень трудно бороться.

Россия, как и многие другие государства СНГ, завершила денежную стабилизацию в 1996–1997 гг. при низких показателях монетизации экономики, которые нельзя быстро увеличить даже при относительно невысокой доле государственных доходов а ВВП. Правда, невысока она лишь относительно стран вышеградской группы (если говорить о постсоциалистическом пространстве) и небольших европейских стран со значительной государственной нагрузкой на экономику. На самом деле государственные доходы России к ВВП согласно консолидированному бюджету с учетом социальных фондов даже в настоящее время примерно равны соответствующему показателю в США. Для большой и достаточно культурно-разнородной страны с не очень высоким уровнем ВВП они весьма велики.

Рост теневой экономики, утвердившееся в общественном сознании признание современных налогов чрезмерными и избыточными, так же, как и массовое одобрение фактов уклонения от уплаты налогов, – все это показывает, что 30-процентная доля государственных доходов в ВВП (с учетом нашей, в том числе постсоциалистической истории), по всей видимости, достаточно близка к верхнему пределу для России на ближайшую перспективу. Можно спорить об увеличении налоговых доходов с 30 до 32% ВВП, но, реалистично оценивая сложившееся положение, трудно представить, что российское государство в ближайшие годы будет способно изъять 40 или 45% ВВП.

Однако уровень принятых в настоящее время социальных обязательств не совместим с уровнем государственных доходов в 30–32%. Следует заметить, что определение объема финансовых ресурсов, необходимых для выполнения социальных обязательств, принятых в различных нормативных актах, – задача достаточно сложная. Есть законы, о которых все знают, что они не выполнялись и не будут выполняться, а соответствующие расходы не включаются в бюджет. Есть законы, по поводу которых

⁶ *Tanzi V.* Inflation, Real Tax Revenue and the Case for Inflationary Finance: Theory with an Application to Argentina. IMF Staff Papers, 1978. Vol. 25 (September). P. 417–451.

предполагается, что, может быть, они будут выполняться, а, может быть, нет. Есть законы, которые действительно выполняются.

По нашим оценкам, уровень государственных обязательств, предусмотренный нынешним законодательством, требует финансирования в объеме 40–45% ВВП. Отсюда следует политически неприятный вывод. Если мы сохраним завышенный уровень обязательств, который явно не покрывается текущим потоком налоговых поступлений, то будет наблюдаться дальнейшее сокращение налоговых доходов. Государство само выступает в роли главного неплательщика, главного нарушителя финансовой и налоговой дисциплины. Хронически не выполняя свои обязательства, оно подает прекрасный пример недобросовестным налогоплательщикам, рассуждающим примерно так: "Почему я должен платить налоги, если государство свои обязательства не выполняет. Разве это справедливо?"

Таким образом, в бюджет закладываются расходы, явно превышающие объемы возможного финансирования на базе налоговых поступлений и ответственных заимствований. Опыт России и других стран в 1992–1995 гг. показывает, что, если после стабилизации бюджетные обязательства не приводятся в соответствие с реальными доходами, неизбежна дальнейшая эрозия налоговой базы. Разрыв между уровнем обязательств и реальным финансированием не стабилизируется, а продолжает расти, и никакие административные усилия не позволяют радикально переломить эту тенденцию. Опыт борьбы за повышение собираемости налогов в 1997 г. (которая в определенные периоды велась достаточно энергично) показывает, что главным препятствием на этом пути является огромная бюджетная задолженность, и ее нельзя игнорировать.

Из этой точки есть только три возможные траектории выхода. Движение по первой предполагает, что мы делаем вид, будто ничего не происходит. По вполне понятным причинам сокращение обязательств – политически тяжелая и нерентабельная задача, поэтому можно продолжать строить бюджет на основе нереальных налоговых доходов и наблюдать, что из этого получается. Такая линия была последовательно проведена в бюджете 1997 г. Результаты ясны: продолжается эрозия налоговой базы, сокращается налоговый поток, растут невыполненные бюджетные обязательства (пенсионеры по несколько месяцев не получают пенсии, офицеры – денежного довольствия и т. д.). Социальное напряжение растет. И в какой-то момент становится ясно, что дальше проводить эту политику невозможно, она должна быть изменена.

Другая траектория – переход к популистской политике, возврат к эмиссионному финансированию дефицита государственного бюджета. Возможно, эксперименты подобного рода в России будут проделаны снова. Механизм развертывания инфляционного кризиса хорошо изучен и не нуждается в детальном обсуждении. Единственное, что важно уяснить: при стабилизации после инфляционного эксперимента мы уже не вернемся в ту же точку, с которой он начинался, а переместимся в другую точку, которая будет характеризоваться более низкими коэффициентом монетизации и долей реальных налоговых доходов в ВВП. Мы столкнемся с той же проблемой избыточности бюджетных обязательств, однако при существенно меньшем уровне реальных доходов и расходов бюджета.

И тогда все равно придется пойти по третьей траектории – ограничить государственные обязательства объемом реального финансирования. Надеяться на стабилизацию налоговых поступлений можно, лишь когда пройдена точка, в которой ответственные обязательства государства примерно соответствуют реальным возможностям их финансирования.

И мы в эту точку неизбежно попадаем, но раньше или позже, с нынешним или более низким уровнем налоговых изъятий после популистских экспериментов. Это означает, что либеральной экономической политике, направленной на ограничение

обязательств государства уровнем реальных доходов, нет альтернативы. Она жестко задана для России той экономической ситуацией, в которой страна сегодня оказалась.

Но здесь возникает острое противоречие между экономически необходимым и политически возможным. Хорошо известна связь между экспансией социальных обязательств и ростом участия низкодоходных групп в голосовании. В стабильных демократиях, которые шли от ограниченной цензовой демократии к демократии, основанной на всеобщем избирательном праве, фактором, в какой-то степени сдерживающим форсированное наращивание социальных обязательств, было традиционно более ограниченное участие в выборах низкостатусных и низкодоходных групп, чем высокостатусных и высокодоходных. Этот фактор расширяет свободу политического маневра в аспекте снижения государственной нагрузки на экономику.

В России, как и в большинстве других постсоциалистических стран, ситуация диаметрально противоположная. Еще жива традиция, когда участие в выборах было признаком политической лояльности к социалистической системе. Поэтому в России низкостатусные и низкодоходные группы более активно участвуют в голосовании, чем средне- и высокостатусные. В результате политика, которая жестко задана экономически, является крайне трудноосуществимой с политической точки зрения.

И в этом кроется причина "рваного" ритма российских либеральных реформ. Они ускоряются в условиях очевидного и острого кризиса, как, скажем, в начале 1997 г., при многомесячных задержках с выполнением социальных обязательств и с малейшими признаками стабилизации тормозятся в силу действия политических факторов. Именно пути разрешения противоречия между жестко заданной либерально-экономической политикой и политическими ограничениями возможностей ее реализации будут определять ход развития событий и России в ближайшие 10–15 лет.