

НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Е.Ф. Киреева,

доктор экономических наук, зав. кафедрой налогов и налогообложения Белорусского государственного экономического университета

Национальная налоговая политика на современном этапе: объективная необходимость реформ

Создание налоговой системы, соответствующей государственной стратегии развития, является одной из наиболее актуальных проблем теории и практики реформирования национальной экономики. Налоговая политика в странах с переходной экономикой определяется выбором форм и приоритетов экономического развития и степенью ее реформированноеTM. Обязательность реформирования налоговых систем обусловлена существенным изменением экономической системы, неэффективностью применения старых инструментов регулирования, присущих административной экономике. Системный анализ предпосылок перехода национальных экономик к рыночному типу показывает, что налоговая реформа является не только условием перехода, но и составной частью минимального комплекса реформ, необходимых для обеспечения переходного процесса.

Реформа налоговой системы нужна не только для удовлетворения потребностей бюджета и для стабилизации экономики, но и для повышения эластичности государственных доходов и эффективности макроэкономической политики. Важность и содержание налоговых реформ определяются выбором приоритетов социально-экономического развития страны. Поступательность реформирования обеспечивается осуществлением наряду с программами долгосрочного развития налоговой системы краткосрочных и среднесрочных программ, являющихся последовательными этапами преобразований.

Эффективность предлагаемых программ изменения национальной налоговой системы обеспечивается проведением комплекса обязательных мероприятий на государственном уровне, предусматривающих рации-

ональное сочетание между целями достижения эффективности и справедливости в формировании фискальной политики.

Действующая в Республике Беларусь налоговая система в целом сформировалась в самом начале трансформационного процесса. Это привело к тому, что национальное налогообложение недостаточно отражало особенности переходного периода, а также необходимость осуществления системных мероприятий по созданию условий для постоянного экономического роста.

Нельзя не учитывать и то, что налоговая система республики начала работать в условиях экономического кризиса 90-х годов, свертывания производства на крупных предприятиях, которые традиционно обеспечивали основные объемы поступлений в бюджет. При таких обстоятельствах налоговая система была сориентирована, прежде всего, на формирование бюджета, обеспечивающего финансирование всех государственных расходов и регулирование макроэкономического равновесия путем сдерживания бюджетного дефицита (не более 2-3% к ВВП). Необходимость приоритетного финансирования отдельных расходов в режиме бюджетной экономии, в свою очередь, сделала достаточно привлекательными способы привлечения доходных источников в виде создания различных целевых бюджетных и внебюджетных фондов.

Как следствие, налоговое законодательство характеризовалось фискальной направленностью, нестабильностью, наличием множества неэффективных форм налогообложения.

К существенным недостаткам формирования национальной налоговой системы на первоначальном этапе следует отнести:

- отсутствие системного подхода к разработке концепции налоговой политики, обеспечивающей устойчивый экономический

рост и соответствующей задачам формирования национальной экономики;

- высокий уровень фискального изъятия за счет применения налоговых и вненалоговых инструментов;
- нестабильность налогового законодательства, приводящая как к произволу в системе налогового администрирования и отсутствию правовых гарантий для участников налоговых отношений, так и к уклонению от налогов в сфере бизнеса.

На сегодняшний день налоговая система Республики Беларусь сформирована налоговыми платежами, адаптированными к применению в рыночной экономике, что позволяет сделать вывод о завершении важного этапа реформирования налогообложения, характерного для стран с переходной экономикой, и необходимости нового этапа, соответствующего перспективной стратегии социально-экономического развития национальной экономики.

Опыт налогообложения в мировой практике подтверждает тезис, что формирование эффективной национальной налоговой системы должно, с одной стороны, основываться на вышеуказанных принципах, а с другой - учитывать социально-экономическое положение страны и модель макроэкономического регулирования, определенную национальной программой экономического развития.

Таким образом, национальная налоговая политика должна базироваться на определенной государственной концепции налогообложения, учитывающей объективные факторы экономического развития и макроэкономические тенденции, и характеризоваться системными, взаимосвязанными изменениями налогового законодательства и масштабностью осуществляемых правительством мероприятий экономической политики.

Оценка соответствия налоговой политики социально-экономическим параметрам развития национальной экономики

Стратегия развития страны предусматривает модернизацию экономики и общества исходя из современных тенденций мирового экономического развития, формирование модели социально ориентированной рыночной экономики, ориентацию на устойчивый рост.

Обеспечение устойчивого экономического роста органично связано с преобразованием финансовой системы, включая бюджетно-налоговую, денежно-кредитную систему и систему цен. В связи с этим налоговая политика, наряду с другими методами государственного регулирования, должна соответствовать основным направлениям социально-экономического развития республики и обеспечить устойчивый экономический рост, расширение экспорта и повышение конкурентоспособности белорусских товаров на внешних рынках, рост реальных денежных доходов населения и социальную стабильность.

Эффективная организация налогообложения на территории отдельного государства должна учитывать показатели экономического и социального развития экономического пространства, его потенциал, отраслевые и национальные особенности. На специфику построения национальных налоговых систем существенное влияние оказывают основные экономические параметры (ВВП, уровень инфляции, среднедушевой доход и т.п.), формирующие базу и условия для налогообложения. Поэтому оценка этих показателей и их сопоставимости должна проводиться для обоснования возможных путей реформирования национальной налоговой системы. Процесс модернизации системы налогообложения объективно необходим, и его результат зависит от адекватности применяемых методов состоянию реальной экономики.

Мировая теория и практика выработали ряд экономических показателей, позволяющих реально оценить уровень развития национальной экономики. Развитие национальной экономики можно оценить прежде всего по темпам экономического роста. Экономический рост очень важен для страны, поскольку позволяет эффективнее реализовывать поставленные экономические цели и обеспечивать более высокий уровень жизни населения. Достижение высоких темпов экономического роста возможно только при оптимальном распределении всех видов национальных ресурсов по отраслям, сферам производства и регионам экономического пространства. Взаимозависимость и близость изменений темпов роста ВВП и налогов (доходов) бюджета позволяет сделать вывод об

эластичности национальной налоговой системы и, как следствие, ее фискальной эффективности (табл. 1)*.

Одним из направлений модернизации национальной налоговой системы определено совершенствование структуры налогов с ориентацией на значительное повышение роли прямого подоходного налогообложения. Увеличение прямого налогообложения больше соответствует инновационному типу развития экономики, позволяет снизить темпы

инфляции, использовать преимущества регулирующей функции налогообложения. Анализ структуры налоговых платежей за время реализации программных мероприятий показал их недостаточную эффективность. По-прежнему остается незначительной доля налогов на собственность: в 2005 г. она уменьшилась до 1,76% к ВВП. Косвенные налоги (НДС, акцизы, налог с продаж, налоги на внешнюю торговлю, прочие налоги на товары и услуги от выручки от реализации товаров работ и услуг) по сравнению с прямыми налогами на доходы и прибыль сохраняют лидирующее положение - более 60% налоговых поступлений (табл. 2).

*Таблицы 1-4 составлены на основе данных Законов Республики Беларусь «О бюджете Республики Беларусь» на каждый год (с 2000 по 2006 г.) и Пояснительных записок по проекту Бюджета Республики Беларусь.

Таблица 1

Динамика поступлений в бюджет Республики Беларусь налогов, доходов и темпы роста ВВП в 2000-2005 гг., % к предыдущему году в сопоставимых ценах

Показатель	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г., оценка	2006 г., прогноз
Темп роста ВВП	105,8	104,7	105,0	107,0	111,0	110,0	108,0
Доходы консолидированного бюджета	105,7	100,4	100,9	115,1	117,9	112,7	114,8
Налоговые поступления	110,0	98,3	99,5	113,4	118,7	110,8	112,5

Таблица 2

Уровень налоговой нагрузки по налоговым доходам, поступающим в консолидированный бюджет Республики Беларусь, % к ВВП

Налоговые доходы	2004 г.	2005 г., ожидаемое исполнение	2006 г., прогноз*
Налоги на доходы и прибыль, всего	7,09	7,24	8,2
Из них:			
подоходный налог	2,84	2,88	3,13
налог на прибыль	3,3	3,47	4,0
налог на доходы	0,48	0,45	0,39
Налоги на ФЗП, в том числе обязательные отчисления в государственный фонд содействия занятости	0,99	0,84	0,86
Налоги на товары и услуги, в том числе отчисления в государственные целевые фонды от выручки от реализации товаров работ и услуг	19,2	19,17	17,69
Из них:			
НДС	7,8	8,69	9,1
налог с продаж	1,57	1,53	
акцизы	2,28	2,01	3,28
Налоги на собственность	1,94	1,76	1,46
Доходы от внешней торговли и внешнеэкономических операций	2,21	2,69	2,67
Прочие налоги, сборы и пошлины и иные обязательные платежи, в том числе отчисления в инновационные фонды	0,59	2,18	2,35
ИТОГО	32,02	33,88	33,23

* Без учета местных налогов и сборов и повышения ставок налогов на собственность.

Несмотря на проводимые мероприятия в области реализации основных направлений налоговой политики, сохраняется достаточно высокий уровень централизации финансовых ресурсов государством. Так, по сравнению с параметрами, определенными Программой социально-экономического развития, уровень централизации финансовых ресурсов в консолидированном бюджете (при параметре 45%) составил 46,2% в 2004 г., 47,7% - в 2005 г. и прогнозируется на 2006 г. в размере 46,1% без учета дополнительных доходов местных бюджетов от местных налогов и повышения ставок налогов на собственность. Существенную долю в общем объеме финансовых ресурсов занимают отчисления в ФСЗН и инновационные фонды: в 2004 г. - 13%, в 2005 г. - 12,6%, по прогнозным данным на 2006 г. - 13,1% при параметре 8-10%. В качестве положительного аспекта можно отметить снижение доли финансовых ресурсов в консолидированном бюджете и уменьшение налоговой нагрузки на 0,7% по сравнению с предыдущим годом.

Налоговые методы воздействия являются важным инструментом государственного регулирования экономики, но не единственным. Проводя определенную социальную политику, государство может использовать разнообразные дополнительные меры по обеспечению социальной защиты граждан путем финансирования развитой социальной сферы и сети бюджетных учреждений, выделения целевых субсидий и дотаций, оказания прочей адресной помощи населению для улучшения его благосостояния и поддержания определенного уровня жизни. В связи с этим на установление конкретного налогового режима непосредственно влияет такой показатель, как денежные доходы населения. Величина доходов населения (заработная плата) также является основной составляющей величиной валового внутреннего продукта страны. Если проанализировать структуру формирования ВВП по источникам доходов, можно заметить, что доля оплаты труда в ВВП занимает основную часть - около половины вновь созданной стоимости. На сегодняшний день уровень налогообложения фонда оплаты труда составляет около 13%

к ВВП, т. е. почти треть всей налоговой нагрузки на экономику.

В связи с этим вопросы эффективного налогообложения граждан составляют отдельную проблему в системе национального налогообложения - необходимость научно обоснованной реформы в области социальных платежей и налогообложения фонда оплаты труда. Все отчисления в социальные фонды включаются при формировании цены в себестоимость продукции, что существенно удорожает производимый продукт. Достаточно удачен, на наш взгляд, апробированный опыт России и Казахстана в применении единого социального налога с регрессивной шкалой, позволяющей легализовать высокие доходы и заметно понизить налоговую нагрузку на заработную плату.

Переход на систему социального страхования, основанного на актуарных расчетах рисков утраты трудоспособности, снижение общей ставки социального налога (системы социальных платежей) до 26% позволят, на наш взгляд, решить одновременно несколько проблем: сократить общий уровень налогообложения, снизить себестоимость продукции, обеспечить иной подход к системе социальной защиты населения.

От системы социальных платежей неотделимо и реформирование подоходного налогообложения. В мероприятиях по совершенствованию налоговой системы ему уделяется незаслуженно мало внимания. Реформирование подоходного налога, предусматривающее увеличение доходов граждан, позволит, во-первых, снизить бюджетную нагрузку, во-вторых, вовлечь доходы населения в реальный сектор экономики. Немаловажным, на наш взгляд, представляется выбор приоритетов в предоставлении налоговых льгот и вычетов с целью стимулирования инвестиционной и профессиональной деятельности граждан. Реформирование системы подоходного налогообложения должно начинаться с определения налогооблагаемой базы и величины ставок налогового изъятия с учетом реальных затрат на воспроизводство рабочей силы, соответствующих процессам выравнивания жизненного уровня населения и повышения его благосостояния.

Основные направления налоговой политики Республики Беларусь на современном этапе

Достижение поставленных целей налоговой политики Республики Беларусь определено концепциями экономического развития и требует проведения следующих мероприятий в области модернизации национальной налоговой системы:

- введения в стране общепринятых в мировой практике правовых норм и правил налогообложения, понятийного и терминологического аппарата, принципов, методов и способов регулирования отношений, связанных с уплатой налогов и сборов;
- совершенствования структуры налогов с ориентацией на значительное повышение роли прямого подоходного налогообложения, а также сокращения количества налогов за счет отмены малоэффективных сборов и отчислений во внебюджетные и целевые бюджетные фонды, объединения налогов, имеющих сходную налоговую базу;
- существенной модернизации методов расчета, механизмов и принципов взимания основных налогов - на добавленную стоимость, прибыль и доходы организаций, а также акцизов, подоходного налога с физических лиц;
- реформирования налогообложения доходов граждан, предусматривающего переход к единой пропорциональной ставке подоходного налога с одновременным увеличением размера необлагаемого налогом минимума доходов и введением системы стандартных (социальных, имущественных и профессиональных) вычетов, например на оплату обучения, медицинского обслуживания и лечения;
- выравнивания условий налогообложения для всех налогоплательщиков, в первую очередь, за счет поэтапного сокращения льгот по налоговым платежам и ужесточения подходов к предоставлению индивидуальных налоговых льгот и преференций;
- установления оптимального соотношения республиканских и местных налогов и сборов, а также обеспечения эффективного взаимодействия республиканского и местных бюджетов;
- упрощения налоговой системы за счет уменьшения республиканских налогов, по-

строенных таким образом, чтобы не допустить их искажающего воздействия на экономику и обеспечить достаточные поступления в бюджет;

- снижения уровня централизации финансовых ресурсов государством до 45% к ВВП, в том числе в консолидированном бюджете - до 35-37%, во внебюджетных фондах - до 8-10%;
- совершенствования правовой основы налогообложения, что будет способствовать эффективности функционирования национальной налоговой системы, укреплению экономической интеграции в рамках Союзного государства и СНГ, а также привлечению внешних капиталов и обеспечению конкурентоспособности отечественной экономики на мировых рынках.

Анализ проводимых мероприятий в области налогообложения за последние годы, представленных в табл. 3, показал, что осуществляемые изменения налоговой системы, несомненно, соответствуют общей программе реформирования налогообложения, в то же время полученный эффект незначителен. Сравнение прогнозных показателей уровня централизации финансовых ресурсов в консолидированном бюджете и налоговых платежей с фактическими данными исполнения бюджета показывает, что результаты фактически проведенных мероприятий за анализируемый период не соответствуют планируемым ожиданиям (табл. 4).

Если оценивать их эффективность по основному показателю - уровню налоговой нагрузки на экономику, то можно отметить, что его снижение идет медленными темпами. В частности, существенное сокращение в 2004 г. налоговых ставок по НДС, оборотным налогам и местным целевым сборам, уплачиваемым за счет прибыли, не привело к снижению налоговой нагрузки на 1,3% к ВВП, по сравнению с 2003 г. она уменьшилась незначительно - на 0,3% к ВВП, а по сравнению с 2004 г. - только на 0,1 к ВВП (без учета инновационных фондов). Таким образом, можно отметить, что проводимые мероприятия не дают должного эффекта, в то время как изменяющееся налоговое законодательство приводит к нарушению его стабильности. Постоянной проблемой также остается

Основные мероприятия в области реализации налоговой политики на 2004-2006 гг.

Показатель	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Основные направления налоговой политики » текущий период	Расширение базы налогообложения действующих налоговых платежей за счет сокращения льгот по налоговым платежам как индивидуального, так и категориального характера. Применение единых подходов при взимании налога на добавленную стоимость с целью сохранения конкурентоспособности белорусских товаров и снижения темпов инфляции. Унификация налогового законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации и продолжение работы по созданию Налогового кодекса Союзного государства. Продолжение консолидации в бюджете государственных ресурсов и усиление контроля за их использованием (в состав бюджета включен ФСЗН)	Консолидация в бюджете государственных ресурсов и усиление контроля за их использованием (в состав бюджета включены: средства инновационных фондов, фондов предупредительных (превентивных) мероприятий, республиканского фонда «Энергосбережение»)	Применение новой бюджетной классификации, разработанной с учетом международных стандартов в соответствии с договоренностями в рамках ЕЭП. Поэтапное сокращение налоговой нагрузки и упрощение налоговой системы
Общее снижение налоговой нагрузки на экономику (Прогноз)	1,3% к ВВП	Около 0,5% к ВВП	Около 0,7% к ВВП
Предусмотренное снижение ставок по налогам и сборам	Снижение стандартной ставки НДС с 20 до 18%. Сокращение общего размера платежей в целевые бюджетные фонды с 4,5 до 4,15% выручки от реализации товаров (работ, услуг). Снижение ставки местных целевых сборов с 5 до 4% от прибыли, остающейся в распоряжении	Снижение ставки чрезвычайного черныбыльского налога с 4 до 3%. Снижение совокупной ставки платежей от выручки от реализации товаров (работ, услуг) с 4,15 до 3,9%	Снижение ставки местных целевых сборов с 4 до 3% от прибыли, остающейся в распоряжении. Снижение совокупной ставки платежей от выручки от реализации товаров (работ, услуг) с 3,9 до 3,0%
Отмена налогов и сборов			Отмена сборов на формирование местных целевых бюджетных жилищно-инвестиционных фондов и сборов на финансирование расходов, связанных с содержанием и ремонтом жилищного фонда. Прекращение взимания сбора с физических лиц при пересечении государственной границы через пункты пропуска. Отмена налога с продаж автомобильного топлива и налога на приобретение бензина и дизельного топлива

Основные изменения по базовым налоговым платежам			
Подоходный налог с физических лиц	130% от 2003 г. Уровень изъятия 9,1% от ФОТ	129,7% от 2004 г. Уровень изъятия 9,7% от ФОТ	119,3% от 2005 г. Уровень изъятия 9,7% от ФОТ
Налоги на доходы и прибыль с юридических лиц	130% от 2003 г. Ставка 24%	160% от 2004 г. Ставка 24%	119,3% от 2005 г. Ставка 24% Применение общих условий налогообложения прибыли для банков по ставке 24% вместо налога на доходы по ставке 30%
Чрезвычайный налог	130% от 2003 г. Ставка 4%	97,3% от 2004 г. Ставка 3%	120,3% от 2005 г. Ставка 3%
Налог на добавленную стоимость	120% от 2003 г. Стандартная ставка 18% Потери бюджета 311 млрд руб. (всего 3409,9 млрд руб.)	119,2% от 2004 г. Переход на принцип страны назначения со всеми странами Стандартная ставка 18%	118,8% от 2005 г. Стандартная ставка 18%
Акцизы	130% от 2003 г. Увеличение ставки на водку белую с 3,9 до 4,4 евро. Укрупнение действующих групп подакцизной продукции	113,7% от 2004 г.	192,6% от 2005 г. Увеличение в 2,5 раза акцизов по автомобильному топливу
Земельный налог	Увеличение (индексация) ставок на 19%	Увеличение (индексация) ставок на 13%	Увеличение (индексация) ставок на 10%
Налог на недвижимость	Повышающие коэффициенты: по областям- 1,15 по г. Минску - 1,20	Повышающие коэффициенты: по областям- 1,15 по г. Минску-1,25	Повышающие коэффициенты: по областям- 1,1 по г. Минску-1,2
Доходы от внешней торговли и внешнеэкономических операций	130% от 2003 г. Доля импортных пошлин - 83,8% Доля экспортных пошлин - 15,6%	115,9% от 2004 г. Доля импортных пошлин - 73,4% Доля экспортных пошлин - 26,2%	116,9% от 2005 г. Доля импортных пошлин-71,0% Доля экспортных пошлин - 28,6%

применение парафискалитетов (вненалоговых инструментов) при формировании доходов бюджета, в первую очередь это касается целевых бюджетных и внебюджетных фондов. Отсутствие обоснованных расчетов по их введению и применению, концепции их реформирования приводит к их постоянному росту и, как следствие, к увеличению фискальной нагрузки на субъекты хозяйствования. Так, например, планируемое увеличение отчислений в ФСЗН и инновационные фонды в 2006 г. составит 0,5% к ВВП, а снижение нагрузки по налоговым платежам прогнозируется около 0,7% к ВВП.

В связи со сказанным хотелось бы отметить, что создание налоговой системы, адекватной потребностям социально ориентированной экономики, должно предусмат-

ривать комплексность и целенаправленность в формировании как системы налоговых платежей, так и прочих неналоговых и целевых изъятий, базирующихся на единой правовой основе. Требование комплексности определяется тем, что налоги и все целевые платежи и отчисления должны быть связаны между собою, органически дополнять друг друга, не противоречить целям проводимой налоговой политики.

Одним из наиболее существенных недостатков действующей налоговой системы является то, что она почти не стимулирует формирования в экономике наиболее важных пропорций развития, а также не оказывает содействия прогрессивным структурным изменениям в институциональных секторах экономики. Концепция налоговой реформы, на наш взгляд, должна базироваться не на экстенсив-

Уровень централизации финансовых ресурсов в консолидированном бюджете, %

Показатель	2003 г.	2004 г.		2005 г.		2006 г.
	Факт	Факт	Прогноз*	Факт	Прогноз*	Прогноз
Уровень централизации финансовых ресурсов Государства	46,4, в том числе -10,7 ФСЗН	46,2, в том числе -11,0 ФСЗН	43,6	47,7, в том числе -10,9 ФСЗН	43,34	46,1, в том числе -11,1 ФСЗН, -2,0 инновационные фонды
Налоговая нагрузка	33,8	33,5	31,6	35,1, в том числе -1,7 инновационные фонды	31,97	33,2

* Без инновационных фондов.

дом варианте развития (снижение налоговой нагрузки важный фактор, но не единственный), К на налоговом регулировании, обеспечивающем создание инновационной экономики и устойчивый экономический рост.

Основные направления реформирования системы налогообложения в соответствии с новым переходным этапом экономического развития национальной экономики можно определить следующим образом:

- снижение общего уровня централизации в бюджете финансовых ресурсов для дальнейшей стабилизации экономических процессов и экономического роста;
- оптимизация структуры налоговой системы за счет сокращения целевых платежей и отчислений в целевые бюджетные фонды и уменьшения налоговой нагрузки косвенными налогами с целью создания благоприятного налогового климата для инно-

вационных и инвестиционных процессов и снижения уровня инфляции;

- реформирование системы подоходного и социального налогообложения как реального фактора улучшения благосостояния населения;

- упрощение и модернизация методик исчисления налогов, введение специальных режимов налогообложения для малого и среднего частного бизнеса с целью развития предпринимательства, негосударственного сектора экономики, привлечения инвестиций;

- ориентация методов налогового регулирования на создание инновационной экономики;

- введение специальной части Налогового кодекса, закрепляющего правовые основы налогообложения и обеспечивающего равные условия деятельности субъектов налоговых отношений.

