

5.2 Россия

В 1992 году Россия провела налоговую реформу, цель которой заключалась в приспособлении налоговой системы к потребностям новой, рыночной экономики. Однако темп и радикализм этих изменений не был подкреплён их качеством и политической волей для поддержания новой системы. Новое законодательство определяло только главные экономические характеристики отдельных налогов, обойдя вниманием важные технические детали, а старые налоговые процедуры и налоговая администрация остались без изменений. Принятие различного вида льгот под влиянием отраслевых лобби привело к такому сильному искажению налогов, что, несмотря на высокие ставки по основным налогам, новые налоги оказались в фискальном смысле неэффективными, принося очень низкие бюджетные поступления. Доля налогов в ВВП упала с 25,9% в 1993 г. до 21,7% в 1998 г. Дефицит поступлений заставил власти федерального, регионального и местного уровней искать и изобретать дополнительные финансовые источники. Это привело к созданию многочисленных дополнительных налогов и квази-налогов, таких как местный налог с продаж (дублирующий НДС), взносы во «внебюджетные фонды», платы за регуляторную и инспекционную деятельность «самофинансируемых» государственных агентств, штрафы за несоответствие установленным стандартам, «добровольные» взносы в различные фонды и организации, созданные по инициативе региональных и местных властей.

Вся налоговая система стала такой запутанной, искаженной и непрозрачной, что перестала выполнять свои основные функции.

Вспыхнувший в 1998 году кризис и смена правительства положили начало комплексной программе экономических реформ, в которой налоговая реформа была провозглашена приоритетной. В июле 2000 года Дума одобрила изменения в законодательстве, касающиеся подоходного налога, взносов в социальные фонды, НДС и акцизов, которые вступили в силу с 1 января 2001 года. Летом 2001 года была разработана программа радикальной реформы налога на прибыль и налогообложения натуральных ресурсов, вступившая в силу в 2002 году.

Были произведены следующие основные изменения.

“

Введена единая 13% ставка подоходного

налога, которая заменила прогрессивную трехуровневую шкалу налоговых ставок (12, 20 и 30%). Сократилась возможность вычетов, но сохранилась возможность вычитать из налогооблагаемого дохода некоторые фиксированные суммы, связанные с социальным и семейным статусом, жилищными инвестициями, образованием и здравоохранением.

“ Взносы в пенсионный фонд, фонды социального и медицинского страхования и фонд занятости были объединены в единый социальный налог с регрессивной шкалой.

“ Ставка налога на прибыль была снижена с 35% до 24%, а налоговые льготы и налоговые каникулы (в основном на местном уровне) были отменены.

“ Ставки акцизов на нефтепродукты и алкогольную продукцию были увеличены, а налогооблагаемая база акцизного налога была расширена за счет обложения данным налогом дизельного топлива и мазута.

“ Консолидация доходов от НДС в федеральном бюджете, отмена некоторых льгот по НДС, переход на принцип назначения НДС и акцизов в торговле со странами СНГ (за исключением энергетического сектора).

“ Ставка налога за пользование автодорогами была снижена с 2,5% до 1% от валового дохода, а некоторые незначительные налоги были отменены.

“ Налог на восстановление минеральных ресурсов, акцизы на минеральные продукты и налог на добычу подземных полезных ископаемых были объединены в единый налог на минеральные ресурсы с обложением по ставке на адвалорной основе.

В налоговом кодексе был также сформулирован перечень прав и обязанностей налогоплательщика, точно определена роль фискальных органов, которая лишала их прав на взыскание штрафов. Эти полномочия были переданы судам. Для большей эффективности администрирования налогов часть Министерства финансов, Налоговая и Таможенную инспекции были объединены в одну структуру – Министерство по налогам и сборам.

В результате осуществленных изменений поступления подоходного налога в 2001 году выросли в реальном выражении почти в полтора раза. При этом следует учитывать, что в 2000 году почти 90% налогоплательщиков платили подоходный налог по минимальной ставке (12%), поэтому повышение для них ставки налога на 1% привело к росту поступлений подоходного налога на 0,1% ВВП. Сокращение предельной ставки для налогоплательщиков, уплачивавших налог по более высоким предельным ставкам в 2000 году, привело, по оценкам Института экономики переходного периода, к сокращению поступлений на 0,05% ВВП. Примерно 0,2% ВВП прироста поступлений подоходного налога в 2001 году произошло за счет увеличения налоговой базы.

Поступления НДС выросли в реальном выражении на 43% по сравнению с 2000 г. В то же время следует отметить, что возмещение НДС в 2001 году возросло на 0,9% ВВП (с 1,4% ВВП до 2,5% ВВП), что, в свою очередь, негативно сказалось на уровне поступлений НДС, но отразило улучшение работы органов, администрирующих налоги.

Существенно выросли поступления акцизов – в реальном выражении рост составил 48%. По оценкам Института экономики переходного периода новые меры привели к увеличению поступлений акцизов в 2001 году по сравнению с 2000 г. более чем на 0,25% ВВП.

Поступления социального налога в реальном выражении выросли в 2001 году по сравнению с 2000 г. на 10%, но при этом сократились на 1,3% ВВП. При этом следует учитывать тот факт, что около 7% поступлений составило погашение задолженности по отчислениям в социальные бюджетные фонды, образовавшейся до 2001 года.

Поступления налога на прибыль выросли в реальном выражении в 2001 году на 32%. Однако слишком рано анализировать эффекты понижения ставок налога на прибыль, так как они вошли в жизнь только с начала 2002 года.

Без сомнения первые результаты проведенных в России изменений в системе налогообложения являются весьма положительными. Успех реформы – это, с одной стороны, результат ее хорошей подготовки, а с другой – решимости власти по внедрению новой системы. Формулируя рекомендации для Кыргызстана необходимо помнить о том, что российские реформы были выдвинуты новым президентом, который сумел создать новый имидж центральной власти, власти, которая хочет и в состоянии навести порядок в стране. Большое значение имел факт страховки фискального риска, связанного с налоговой реформой. Предварительно расходы на проведение изменений оценивались в 1,7% ВВП в 2001 году и 0,5% в 2002 году. В случае большего снижения доходов бюджета у правительства оставалась возможность повышения ставок экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты.