

3. Количественные оценки потерь налоговых доходов бюджета

Отмеченные проблемы в налоговом законодательстве и администрировании приводят к тому, что государственный бюджет Кыргызстана недополучает очень значительные суммы. Источником этих бюджетных потерь является, во-первых, легальное (через использование недостатков и противоречий в законодательстве) и нелегальное (через нахождение в теневой экономике) уклонение налогоплательщиков от уплаты налогов. Другим источником потерь является ограничение темпов роста производства и, соответственно, налоговой базы вследствие неблагоприятного для многих предприятий налогового режима. В данном разделе приводится количественная оценка потерь бюджета в условиях действующего налогового законодательства.

Оценка бюджетных потерь производится по единой методике, предполагающей сравнение фактических налоговых платежей с потенциальными налоговыми поступлениями, которые могли бы иметь место, если бы и налогоплательщики, и налоговая служба абсолютно точно и полно исполняли налоговое законодательство. Отсюда следует, что приведенная оценка не учитывает потерь, связанных с несовершенством самого налогового законодательства. Тем не менее, масштаб оцениваемых таким образом потерь служит индикатором эффективности налогового законодательства и всей налоговой системы в целом.

Для оценки потенциальной налоговой базы использованы данные об объемах экономической активности, публикуемые Национальным статистическим комитетом КР. Поскольку методики НСК позволяют учесть теневую экономическую деятельность, это дает возможность получить адекватную (хотя, по-видимому, все же заниженную) оценку потенциальной налоговой базы. К этой базе затем применялись действующие налоговые ставки, что приводило к оценке потенциальных налоговых платежей. Потери бюджета определялись как разность потенциальных налоговых обязательств и фактических налоговых платежей[1].

Поскольку уровень администрирования существенно зависит от вида налога, расчеты потерь бюджета были проведены отдельно

для каждого из основных налогов. Алгоритм расчетов был оформлен в виде моделей и подробно изложен в Приложении 2. Ниже описаны основные подходы к построению моделей и приводятся результаты расчетов по моделям.

Отдельные модели были построены для следующих налогов: 1) НДС, 2) подоходный налог и отчисления в Социальный фонд (объединенная модель), 3) налог на прибыль, 4) акцизы. Эти модели основаны на статистических и налоговых данных за 2000-2002 гг. При этом приходилось учитывать, что в течение рассматриваемого периода времени налоговое законодательство интенсивно менялось.

НДС. В модели этого налога обложение импорта и внутреннего производства рассматриваются отдельно. Для импорта рассчитывается его облагаемая часть как разность общего объема импорта и освобожденных импортных поставок. Налоговая база НДС на внутреннее производство определялась на основе данных национальных счетов и межотраслевого баланса. Она оценивалась как величина валового выпуска отраслей [2], неосвобожденных от НДС, за вычетом стоимости экспорта, облагаемого по нулевой ставке, и промежуточного потребления продукции отраслей, по которой в принципе возможен зачет уплаченного НДС.

Подоходный налог и отчисления в Социальный фонд. Ввиду того, что по подоходному налогу действует прогрессивная шкала ставок, оценка налоговых обязательств требует информации о распределении налогоплательщиков по величине облагаемого дохода. Как отправная точка для оценки налоговой базы использовались статистические данные по величине заработной платы в экономике (из национальных счетов) и денежных доходов населения, облагаемых подоходным налогом. Из этой базы затем были исключены необлагаемые доходы либо доходы, по которым налог на доходы уплачивается в форме обязательного патентирования. По данным о занятости и демографической структуре населения определена численность различных категорий налогоплательщиков и величина разрешенных вычетов. Затем рассчитан средний размер облагаемого дохода. Информация о неравенстве в распределении доходов была получена на основе публикуемого коэффициента Джини по доходам.

Налог на прибыль. Оценка налоговой базы этого налога была

получена также на основе национальных счетов путем вычитания из обобщенного показателя прибыли в экономике (чистого операционного излишка) прибыли в освобожденных от этого налога отраслях.

Акцизы. Ввиду многообразия подакцизных товаров и очень частого изменения ставок корректная оценка налоговых обязательств на основе экономических данных является весьма затруднительной. Поэтому в отношении данного налога был использован другой подход, основанный на том, что по этому типу налогов имеет место особенно масштабное уклонение и главную роль в величине поступлений играют не ставки, а администрирование. Была определена величина акцизных сборов (в % к ВВП), которую реально удавалось собрать в течение последних лет. Отклонение от этой величины в меньшую сторону рассматривалось как потери, которые понес бюджет вследствие ухудшившегося администрирования.

Результаты расчетов по этим моделям для 2001 года приведены в таблице 3.

Таблица 1. Оценка потерь бюджета при существующей налоговой системе

	Фактические поступления	Потенциальные налоговые обязательства	Бюджетные потери	
	Млн. сомов	Млн. сомов	Млн. сомов	В % ВВП
НДС	4221	8859	4638	6.3
Подходный налог	947	5523	4579	6.2
Отчисления в Социальный фонд	3256	12056	8800	11.9
Налог на прибыль	966	5318	4352	5.9
Акцизы	1103	1918	815	1.1

Источник: Расчеты авторов

Таким образом, согласно приведенным расчетам, потери только по

этим пяти основным видам государственных доходов составляют 31.4% ВВП притом, что фактически полученные общие доходы бюджета в 2001 году составили 17% ВВП.

[1] Следует учесть, что при такой методике в потери бюджета включается также зарегистрированная недоимка по налогам.

[2] Стоимость валового выпуска отличается, конечно, от стоимости поставок, облагаемых НДС. Основное различие состоит в том, что в валовой выпуск включаются производство продукции для собственного потребления и нереализованной продукции. Однако, производство для собственного потребления характерно главным образом для сельского хозяйства, которое все равно освобождено от НДС, а величина нереализованной продукции хотя и значительна в абсолютном выражении, в масштабах всей экономики составляет лишь небольшую долю от валового выпуска (около 1%) и не изменяет размеров погрешности приведенных расчетов.