

ОСОБЕННОСТИ АНТИКРИЗИСНОЙ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ

Пик финансово-экономического кризиса в Армении, как и в других развивающихся и развитых странах, можно считать преодоленным, однако еще не преодолены последствия этого кризиса. Более того, в стране нарастают такие негативные процессы, углубившиеся в последние годы, как высокая степень монополизированности, низкий уровень диверсифицированности экономики, неразвитость финансовой инфраструктуры и рост инфляции. По данным Международного статистического комитета СНГ в I квартале 2010г., по сравнению с тем же периодом прошлого года, в РА инвестиции в основной капитал сократились на 0,6%, индекс потребительских цен составил 8,4%, оказавшись самым высоким среди стран СНГ после Украины. Что касается роста показателей по ВВП, промышленности, импорту и экспорту, то он в основном был связан с резким падением этих показателей в I квартале 2009г. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Все эти закономерности дают основания для вывода о том, что в ближайшие годы трудно рассчитывать на динамическое развитие экономики в республике.

В деле преодоления негативных последствий финансово-экономического кризиса, существенную роль призвана сыграть разумная налоговая политика, которая в республике и до кризиса была недостаточно эффективной.

Протекающий в мире финансово-экономический кризис отрицательно повлиял не только на общий объем государственных доходов в РА, в частности налоговых доходов, но и на их структуру. Для оценки воздействия экономического кризиса на объем и структуру налоговых доходов рассмотрим данные за I-ое полугодие 2009 и 2010 годов, сравнив их с соответствующими данными докризисного периода (см.таблицу 1).

Как свидетельствуют приведенные данные, если по сравнению с докризисным периодом (I полугодие 2008г.) в соответствующем периоде 2009г. наблюдалось значительное снижение общей суммы бюджетных доходов и более существенное – суммы налогов и пошлин, то в аналогичном периоде текущего года эти суммы даже превысили докризисные данные. Изучение структуры доходов показало, что в 2009 г. наиболее существенное снижение поступлений наблюдалось по таким видам налогов, как НДС, акцизы, плата за использование природных ресурсов и природоохранные платежи и менее заметное снижение – по налогу на прибыль, что можно объяснить отказом от специального режима налогообложения в отношении группы физических и юридических лиц и переход их в обычное поле налогообложения, с чем связано значительное снижение объема упрощенного налога и некоторое повышение подоходного налога. Кроме того, снизились основные виды налогов, измеряемые в процентах к ВВП.

Таблица 1

Налоговые доходы за I полугодие 2008-2010 гг. в РА¹

<i>Виды доходов</i>	<i>1 полугодие 2008г.</i>		<i>1 полугодие 2009г.</i>		<i>1 полугодие 2010г.</i>	
	сумма (в текущих ценах, млн.драм)	в % к ВВП	сумма (в текущих ценах, млн.драм)	в % к ВВП	сумма (в текущих ценах, млн.драм)	в % к ВВП
Всего доходы Госбюджета	344821,6	26,3	300445,1	26,8	376357,9	28,3
В том числе налоги и пошлины	284901,2	21,8	233113,7	20,8	286151,0	21,5
Из них : налоговые доходы	275030,4	21,0	224841,5	20,1	277516,0	20,8
НДС	141632,8	10,8	104762,1	9,4	142557,1	10,7
Акцизы	20855,4	1,6	19052,8	1,7	21373,5	1,6
Налог на прибыль	46527,8	3,6	45275,9	4,0	43461,2	3,3
Подходный налог	23805,5	1,8	26794,2	2,4	34484,4	2,5
Плата за использование природных ресурсов и природоохранные платежи	4244,6	0,3	2219,1	0,2	3966,2	0,3
Упрощенный налог	3269,2	0,2	382,8	0,0	-39,4	-
Таможенные платежи	15406,5	1,2	11817,3	1,1	15219,4	1,1

При разработке программы реформирования и совершенствования налоговой системы следует исходить из основополагающих стратегических направлений социально-экономического развития страны, которые ориентированы на преодоление кризисных явлений, разработку антикризисной налоговой политики. Для Армении такими направлениями можно считать следующие:

1. обеспечение макроэкономической стабильности и содействие занятости;
2. снижение уровня монополизированности экономики и содействие развитию малого предпринимательства;
3. стимулирование инноваций;
4. меры по повышению диверсифицированности экономики;
5. меры по ресурсосбережению и охране окружающей среды;
6. поддержание внутреннего спроса;
7. сглаживание социального неравенства населения.

Для реализации указанных направлений большую роль в кризисных условиях играет усиление регулирующих функций государства, которое в рамках разработанных антикризисных мер должно охватить также антикризисную налоговую политику, предусматривающую реформирование налогового законодательства.

В отличие от ряда постсоветских республик, в Армении в кризисный период не проводились кардинальные изменения в налоговой политике, которые позволили бы, с одной стороны, увеличить налоговые поступления в бюджет, с другой - стимулировать развитие экономики, повысить потребительский спрос и вызвать оживление на рынке. Вместо

¹ Таблица составлена на базе статистических сборников РА за I полугодие 2008, 2009 и 2010 годов. с.4.

осуществления налоговых новаций, основной упор сделан на улучшение налогового администрирования, что было, безусловно, важно, однако не внесло кардинальных изменений в налоговую сферу. Между тем, как известно, в этой сфере много неиспользованных резервов.

Рассмотрев опыт антикризисной налоговой политики в России, видим, что в 2009г., в разгар кризиса, там было объявлено о сокращении налога на прибыль с 24% до 20% (это касалось как предприятий и организаций, так и банков) и эта мера положительно сказалась на их деятельности. Кроме того, в России в направлениях налоговой политики на 2011 г. предусмотрено освобождение от уплаты налога на прибыль некоммерческих организаций, занимающихся образованием, наукой, культурой, медициной, а также коммерческих организаций, работающих в сфере предоставления гражданам услуг в области образования и здравоохранения.

Во многих странах Западной Европы в эти годы было принято решение о сокращении ставки по налогу на добавленную стоимость до 15%. В России эта ставка пока находится на уровне 18%, хотя уже несколько лет дискутируется вопрос о ее снижении. В Армении данный вопрос вообще не рассматривается, несмотря на явную целесообразность и рекомендации ряда авторов.

Исходя из задачи обеспечения устойчивого развития страны, важной проблемой в Армении выступает вопрос преодоления монополизированности экономики, повышение уровня свободной конкуренции. Речь идет не только о повышении штрафов за недоброкачественную конкуренцию, но и налоговом воздействии на эти процессы.

В настоящее время должна быть повышена роль налоговой системы в деле государственного содействия развитию малого и среднего предпринимательства (МСП). Однако в Армении ограничились повышением до 58 млн. драмов необлагаемого порога для МСП. Что касается налогового реформирования, введения специального режима налогов для МСП, то здесь явно преобладают неблагоприятные тенденции. Как известно, в республике с 1 июня 2000 г. был введен в действие закон об упрощенном налоге, который был направлен в основном на создание благоприятных условий для малого предпринимательства. Закон предусматривал целесообразность замены упрощенным налогом: для юридических лиц – НДС и налога на прибыль, для физических лиц – НДС и подоходного налога. По сравнению с прежней системой это решение было шагом вперед, поскольку освобождало субъектов малого бизнеса от необходимости ведения сложной бухгалтерской документации и создавало более льготные условия налогообложения. Однако, во-первых, уровень ставок налога не позволял им серьезно конкурировать с крупным бизнесом, во-вторых, с каждым годом все большее число представителей крупного бизнеса, в обход закона, стремилось попасть в поле обложения упрощенным налогом ввиду ее большей выгоды (в 2006г. число плательщиков по упрощенному налогу достигло 26 тысяч, причем эти налогоплательщики внесли в бюджет сумму, составляющую лишь 3% всех налоговых поступлений).

При этом основное преимущество данного налога они усматривали даже не столько в ставках налогообложения, сколько в простоте механизма взимания. Результатом этого стало сокращение налоговых поступлений в бюджет от крупных бизнесменов по НДС и налогу на прибыль. Выход из создавшейся ситуации республиканские органы нашли в решении о перекрытии доступа субъектов крупного бизнеса в поле упрощенного налога. В поле упрощенного режима были оставлены только объекты мелкооптовой торговли и отдельные виды деятельности (нотариаты, некоторые предприятия сферы услуг и др.), а производство

было полностью исключено из сферы действия данного вида налогообложения. Фактически власти республики не приняли в расчет отрицательные последствия внедрения этого решения для малых предприятий производственного характера. Кроме повышения суммы взиманий у этих объектов возникли сложности при переходе на обложение НДС, например, в связи с обязательностью наличия счетов на поставки от импортеров, с необходимостью ведения бухгалтерского учета и др. Эти последствия оказались непосильными для многих субъектов МСБ и, как следствие, привели к банкротству, закрытию предприятий, сужению конкурентного поля, сокращению рабочих мест. Не был учтен тот факт, что представители крупного бизнеса находят лазейки для вхождения в более льготный режим налогообложения по причине несовершенства данного закона, недостатков в налоговом администрировании и, в целом, несовершенства механизмов исполнения законов. По существу это решение противоречило провозглашенной политике содействия малому предпринимательству, устойчивого развития экономики и его результатом стали признаки отклонения от принципа соревновательности, конкурентного характера развития экономики. Последнее недопустимо особенно в условиях кризиса, что тормозит развитие производства и снижает возможности обеспечения занятости населения.

Учитывая важность проблемы снижения монополизированности экономики, создания благоприятных условий для развития предпринимательства, в России и ряде стран упрощенная система налогообложения получила широкое распространение. В России, например, даже с учетом того, что увеличение порога обложения упрощенным налогом может привести к значительному расширению практики ее применения, в том числе за счет дробления бизнеса, тем не менее правительство в условиях экономического кризиса сочло целесообразным сохранить данную систему налогообложения, исходя из задачи содействия выживанию объектов малого и среднего бизнеса, и сохранения рабочих мест. Причем в России многие считают, что это временная мера и в дальнейшем нужно пересмотреть как пороговое значение этого налога, так и отношение к применению особых режимов налогообложения в целом. Более того, исходя из того, что установленный неизменный размер ограничения по доходам ставит малые предприятия в жесткие рамки, не давая им развиваться, принято решение о том, чтобы разрешить малым предприятиям дополнительно индексировать величину предельного размера их доходов, при достижении которых они обязаны перейти на иные режимы налогообложения. Следовательно, упрощенная система не может применяться конкретным субъектом бесконечно. Срок ее применения должен быть ограничен определенным временным периодом (примерно 5-7 лет).

Серьезной проблемой для Армении выступает также повышение диверсифицированности национальной экономики. Известно, что в республике доминируют одна-две отрасли. Речь идет в первую очередь о строительстве, экономический спад которого в 2009 году пагубно отразился на всей экономике. В настоящее время наметился некоторый рост строительства не только за счет жилищного, но и производственного строительства (планируется в ближайшее время ввести в эксплуатацию новые производственные мощности, благодаря чему структура экономики будет более разносторонней). В этом направлении должны быть задействованы также меры по налоговому стимулированию инвестиций и инноваций. В России, например, принят законопроект, направленный на расширение практики применения отсрочки и инвестиционных налоговых кредитов, причем налоговые органы могут предоставлять отсрочку на срок до одного года, а правительство – до трех лет. Эти меры в

условиях кризиса актуализируются. Предполагается, что налоговые органы должны оценить текущее состояние налогоплательщика: если трудности носят временный характер и налогоплательщик вскоре может восстановить платежеспособность, то они будут вправе самостоятельно принять решение.

Что касается инвестиционных налоговых кредитов, то формально он действует в РФ с 1999 г., а фактически почти не действует. Между тем в кризисных условиях эта система может сыграть позитивную роль в любой стране. По действующим правилам налогоплательщик, осуществляющий инвестиции, научно-исследовательские или конструкторские работы, либо инновационную деятельность, может претендовать на получение отсрочки по уплате налога на прибыль и других налогов, заключив договор с налоговым органом с согласованием сроков и сумм погашения налоговой задолженности.

В РФ в 2009 г. в разгар кризиса в числе принятых экстраординарных мер (снижение ставки налога на прибыль, увеличение нормативов, в пределах которых в налоге на прибыль учитываются расходы) втрое увеличен размер амортизационной премии, что признано одним из направлений налоговой политики в настоящее время и в перспективе. Исходя из этого, в РФ и в ряде других постсоветских республик, намечено продолжить разработки новых, отвечающих современным экономическим реалиям, механизмов амортизации. Как известно, если в прошлом главным инструментом в налоговой политике были налоговые ставки, то теперь более популярны различные целевые налоговые льготы (ускоренная амортизация, инвестиционный налоговый кредит, вычитание из облагаемой прибыли затрат на инвестиции и расходы на НИОКР и др.).

Важным направлением выхода из кризиса можно считать стимулирование ресурсосбережения, в частности энергосбережения. В Армении целесообразно принять законы, предусматривающие систему льгот для хозяйствующих субъектов, достигших снижения материалоёмкости и энергоёмкости. Логично, чтобы предприятия, осваивающие альтернативные источники энергии и занятые рециклингом материалов, имели налоговые льготы. Не случайно в разработанной Международным комитетом по устойчивому развитию новых независимых государств (ННГ) концепции выделены две группы стран – хорошо обеспеченные запасами полезных ископаемых и хуже обеспеченные ресурсами. Армения отнесена ко второй группе. Для этой группы стран целесообразным можно считать льготное налогообложение, направленное на экономию сырья и энергии, а также введение платы за загрязнение окружающей среды.

Помимо ресурсосбережения в Армении острой проблемой является вопрос платы за использование природных ресурсов и на природоохранные мероприятия. Будучи собственником природных ресурсов страны, государство должно ужесточить требования к их эффективному использованию, установлению экономически обоснованных рентных платежей, повышению платы за ресурсы. Поступающие в бюджет средства по статье «плата за использование природных ресурсов и природоохранные платежи» составляют незначительные суммы, причем в кризисных условиях они снизились и в абсолютном выражении, и по отношению к общей сумме налоговых доходов (в I полугодии 2008 г.-1,54%, I полугодие 2009 г.-0,99%, в I полугодии 2010 г.-1,42%). Между тем в современных условиях все более повышается значимость эффективного использования ресурсов и проблемы защиты окружающей среды.

В мировой практике известны экономические механизмы осуществления экологической

политики, часть из которых может найти применение и в Армении: проведение соответствующей (как сдерживающей, так и стимулирующей) экологически ориентированной налоговой политики, субсидирование, продажу права на загрязнение, плату за размещение отходов и загрязнение, формирование экологических фондов, внедрение системы экологического страхования. В условиях нынешней экологической ситуации в республике назрела насущная необходимость в усилении стимулирующих рычагов в этом направлении.

Серьезной проблемой, как было указано выше, является внедрение в законодательном порядке рентных платежей за использование природных ресурсов. Эта проблема относится почти ко всем новым независимым государствам. Уже сейчас требуется разработка закона о рентных платежах, для чего необходимо произвести оценку возобновляемости, ограниченной возобновляемости, невозобновляемости природных ресурсов, исследования ожидаемого социально-экономического эффекта от введения рентных платежей. В республике такая система взимания рентных платежей, которые зависели бы от цены ресурса, по которой его покупают у государства, фактически не внедрена. Вместо рентных платежей – плата за использование природных ресурсов, плоская шкала которой не позволяет учитывать особенности горно-геологических, экономических и инфраструктурных условий месторождения, структуру, качество запасов и т.д. Международным комитетом по устойчивому развитию предусмотрено, что после принятия законов о рентных платежах, о специальном налогообложении, связанном с охраной окружающей среды, должно быть заключено межправительственное соглашение новых независимых государств о проведении согласованной политики природопользования. Указанные меры будут содействовать перераспределению рентных платежей в пользу государства и снижению налогового бремени у предприятий, внедряющих прогрессивные экологические технологии.

В условиях кризиса важную роль приобретает повышение эффективности реализуемой политики социальной защиты населения, а также выравнивание социального неравенства граждан.

В Армении, как и в большинстве стран СНГ, действует система налогообложения физических лиц по прогрессивной шкале, которая в определенной степени воздействует на выравнивание доходов, но и она нуждается в совершенствовании. Кроме того, в совершенствовании нуждается налог на имущество физических лиц, который требует большей дифференциации в соответствии со стоимостью недвижимого и движимого имущества. Правда, сложность в этом вопросе состоит в проведении кадастрового учета объектов недвижимости и их кадастровой оценки.

Следует отметить, что в России и Белоруссии в последние годы действует плоская ставка налогообложения доходов физических лиц. Однако, уже сейчас проходят дискуссии среди специалистов и ученых¹ о необходимости введения прогрессии по подоходному налогу, причем она должна быть сложной, при которой облагаемый доход делится на части и каждая последующая часть облагается по повышенной ставке. По нашему мнению, в Армении также, учитывая высокую дифференциацию по уровню доходов, действующая шкала обложения физических лиц должна стать более сложной. Одним из аргументов в пользу перехода на прогрессивную шкалу налогообложения физических лиц в России является то, что установленная ставка (13%) находится в противоречии с относительно высокой по сравнению с ней ставкой налога на прибыль. Между тем налоговая система любой

¹ Пансков В.Г. Налоговая реформа в России. Журнал «Налоговая политика и практика» №6, 2010, с.4.

страны должна представлять единое целое и все налоги должны быть связаны между собой через элементы налоговой базы, объекты обложения.

В условиях кризиса возрастает также роль социальных платежей. Согласно закону .0 бюджетной системе РА, источниками поступления по социальному обеспечению в бюджет считаются: платежи по обязательному социальному страхованию и неналоговые доходы. Из них первый – это основной источник.

Анализ уровня взносов социальных платежей показывает, что в 2001-2007гг. в условиях роста ВВП и Государственного бюджета удельный вес социальных платежей не подвергся изменению. Уровень поступлений по социальному страхованию в первую очередь зависит от уровня экономического развития данной страны, а также законодательного поля и административных возможностей реализующего данную операцию органа. Так, уровень поступления социальных выплат к объему ВВП составил: в США 7%, в Германии -15,5%, в Чехии -17%, в Латвии -9%, во Франции- 20,8%, в Армении -3,6%.

Низкий уровень отношения социальных платежей к ВВП обусловлен спецификой республики – ограниченной базой расчета этих платежей, низким уровнем собираемости социальных платежей различных отраслей экономики, особенно в частном секторе, нереальной зарплатой, выплачиваемой наемным работникам со стороны работодателей. Между тем, государству для осуществления эффективной политики социальной защиты населения необходимо увеличить взносы социальных платежей, а также обеспечить целевое и эффективное использование этих средств.

Наконец, необходимы меры по поддержанию внутреннего спроса, который снизился как в результате инфляции, так и снижения объемов поступления частных трансфертов. Кроме того, в структуре доходов физических лиц возросла плата за коммунальные услуги, что также отрицательно сказалось на платежеспособном спросе населения. Указанные проблемы разрешимы только в рамках общеэкономических мер, включающих борьбу с инфляцией, монополизацией экономики и др. Что касается налогов, то это может найти отражение в ставках подоходного налога и в ряде налоговых льгот. В России, например, с этой целью увеличены вычеты по налогообложению граждан при приобретении жилья, расходовании средств на обучение, медицинские цели и участие в пенсионных программах.

В условиях кризиса углубляется также проблема наполнения бюджета, из средств которых должны быть финансированы различные социальные программы. Поэтому вопрос о снижении ставок по основным видам налогов в республике не ставится. Однако необходимость упорядочения некоторых видов налогов уже назрела. Например, это касается имущественных налогов. Особо важное значение должно быть придано налогу на имущество физических лиц, в частности, как было указано выше, должны быть четко дифференцированы с учетом современных реалий. Это позволит, с одной стороны, восполнить доходы бюджета, с другой, перераспределить налоговую нагрузку между собственниками (соответственно, например, дорогое жилье, особняки будут облагаться по более высокой ставке, а по социальному жилью ставки могут быть даже снижены).

Таким образом, нынешняя социально-экономическая ситуация в республике и задача преодоления последствий финансово-экономического кризиса диктуют необходимость проведения ряда мер, направленных на реформирование налогового законодательства и совершенствование налоговой политики.