



# СОЗДАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОСТРАНСТВА

Повышение внутреннего налогового потенциала имеет важнейшее значение для укрепления социальной защиты и развития человеческого капитала

Дэвид Коуди

**О**дна из основных проблем для развивающихся стран, желающих укрепить свои системы социальной защиты и расширить доступ к образованию и здравоохранению, заключается в том, как мобилизовать необходимые доходы в условиях крупного неформального сектора.

Неформальный сектор обычно характеризуется высоким уровнем самостоятельной занятости, низким уровнем квалификации и зачастую многочисленными

и нестабильными источниками доходов. Это ограничивает возможности мобилизации поступлений за счет налогообложения доходов — особенно групп с низкими доходами, — что требует способности проверять общий индивидуальный доход. В контексте социального страхования это также означает большую зависимость от финансирования за счет источников доходов сектора государственного управления, чем от моделей, основанных на взносах, на которые делается упор в странах с разви-

той экономикой (см. статьи «Смена течений» и «Переосмысление социальной защиты» в настоящем выпуске *Ф&Р*).

Последние исследования также показывают, что страны переходят на траекторию более высокого роста, когда налоговые доходы достигают примерно 15 процентов ВВП (Gaspar, Jaramillo, and Wingender, 2016), что отчасти отражает более высокие расходы на социальные нужды. Однако примерно в половине стран с низкими доходами — и в трети стран с формирующимся рынком — коэффициент налогообложения ниже этого 15-процентного порогового значения. Низкие коэффициенты налогообложения, в свою очередь, приводят к низкому уровню социальных расходов (см. рис. 1).

Эти большие различия налоговых коэффициентов в странах с формирующимся рынком и в странах с низкими доходами свидетельствуют о том, что у многих имеются значительные возможности для повышения налогообложения. Некоторым странам удалось повысить свои налоговые коэффициенты в последние годы путем устойчивого увеличения налоговых доходов, чтобы приблизить их к уровню 15 процентов ВВП или превысить его. Лидером в этой группе является Грузия,

## Страны переходят на траекторию более высокого роста, когда налоговые доходы достигают примерно 15 процентов ВВП.

которая увеличила налоговые доходы на 12,9 процента ВВП в 2004–2008 годы. Мальдивские Острова увеличили доходы на 11 процентов ВВП в 2011–2015 годы. К числу других стран, добившихся значительных успехов за аналогичные периоды, относятся Доминика (7,5 процента, 2002–2006 годы), Гана (7,3 процента, 2000–2004 годы), Мавритания (6,1 процента, 2010–2014 годы), Мозамбик (6,1 процента, 2007–2011 годы), Гвинея (5,8 процента, 2008–2012 годы), Малави (5,7 процента, 2003–2007 годы) и Камбоджа (5,0 процента, 2012–2016 годы).

Эти страны показывают, что может быть сделано. Но каким образом правительства могут увеличить свой налоговый потенциал и справедливо, и эффективно?

По мере того как страны модернизируют свои налоговые системы, они, как правило, расширяют налоги на потребление с широкой базой и отдельные акцизные сборы и определяют приоритетность развития систем прогрессивных налогов на доходы (см. рис. 2).

*Налоги на потребление с широкой базой.* Увеличение доходов от налогов на потребление, особенно налога на добавленную стоимость (НДС), было основным движущим фактором для большинства стран, которым

в последние десятилетия удалось значительно повысить коэффициенты налогообложения.

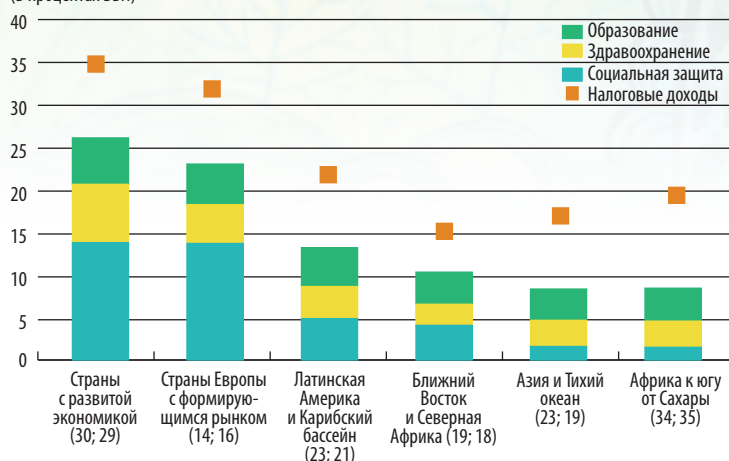
*Большой упор на акцизные сборы.* «Корректирующие» налоги на такие товары, как энергоресурсы, алкогольные напитки, табачные изделия и (что носит несколько более спорный характер) напитки, подслащенные сахаром, которые взимаются помимо обычного НДС, могут быть эффективным источником доходов и способствовать

Рисунок 1

### Финансирование развития

Низкие налоговые доходы приводят к низким уровням социальных расходов. Поэтому увеличение доходов может помочь странам перейти на траекторию более высокого роста.

(В процентах ВВП)



Источник: комплект данных WoRLD Data Международного Валютного Фонда.

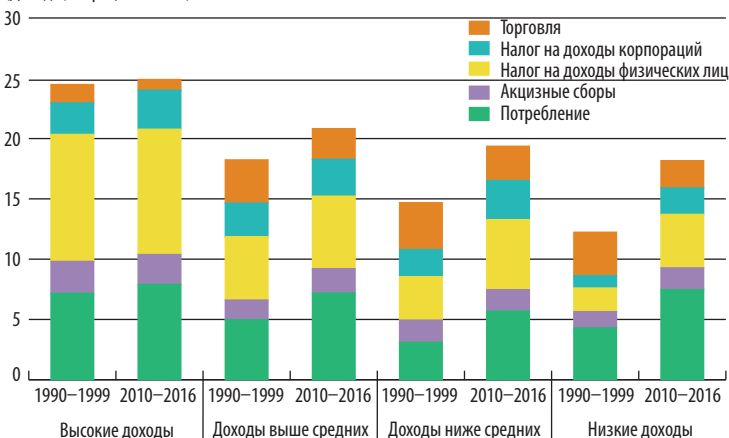
Примечание. Размер выборки относится к числу стран в выборке по расходам, затем по доходам.

Рисунок 2

### Уровни и структура налогообложения

Структура налогов в более богатых странах отличается от соответствующей структуры в более бедных странах и больше сосредоточена на налогах на потребление с широкой базой и акцизных сборах.

(Доходы, в процентах ВВП)



Источник: комплект данных WoRLD Data Международного Валютного Фонда.

уменьшению отрицательных последствий для здоровья, связанных с их потреблением. Наряду с налогами на потребление, акцизные сборы обеспечивают возможный с административной точки зрения способ увеличения доходов в краткосрочной перспективе.

*Прогрессивные налоги на доходы физических лиц.* Развитие такой системы было важным источником доходов в странах с развитой экономикой и одним из ключевых компонентов эффективных систем перераспределения доходов. Однако высокие уровни налоговых льгот или уклонения от уплаты налогов в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах ограничивают краткосрочный потенциал таких доходов. Тем не менее, опыт показывает, что страны все же могут мобилизовать значительные дополнительные доходы путем укрепления систем налогов на доходы физических лиц.

*Дополнительные налоговые меры.* Для защиты и дальнейшего расширения источников налогообложения могут быть использованы другие меры. К ним относятся реформы, направленные на решение проблемы уклонения от уплаты налога на доходы корпораций, и сокращение разорительной для всех сторон международной налоговой конкуренции, но для обеспечения эффективности этих реформ может также потребоваться более активное

административного потенциала пороговые уровни НДС и налога на доходы могут быть снижены. Системы налогового аудита, основанные на рисках, могут повысить уровень соблюдения налоговых норм и справедливость налогообложения. Что касается НДС, потенциал увеличения таких доходов может быть изучен при помощи концепции С-эффективности, определяемой как отношение фактических поступлений к потенциальным, когда все потребление в стране облагается налогом по стандартной ставке. Показатель С-эффективности позволяет измерить, в какой степени правительство приближается к сбору налогов на все потребление в экономике. Потенциал доходов от увеличения этого коэффициента значителен. На практике рост доходов от НДС в последние десятилетия был обусловлен прежде всего увеличением С-эффективности, а не повышением налоговых ставок (Keen, 2013).

*Повышение эффективности расходов.* В странах с аналогичными уровнями расходов существуют большие различия в социальных результатах, что говорит о наличии значительных возможностей для повышения эффективности расходов. Это имеет важнейшее значение для обеспечения того, чтобы дополнительные доходы не растрачивались впустую. Необходимо тщательно проверять все статьи расходов, с тем чтобы убедиться, что они обес-

## В странах с аналогичными уровнями расходов существуют большие различия в социальных результатах, что говорит о наличии значительных возможностей для повышения эффективности расходов.

международное сотрудничество. В последние десятилетия во всем мире средние эффективные ставки корпоративных налогов значительно снизились и, как правило, ниже установленных законом ставок благодаря освобождениям, вычетам и налоговому планированию. По последним оценкам, в случае развивающихся стран долгосрочные издержки вывода прибыли из-под налогообложения в страны с более низкими налогами составляют примерно 1–1,5 процента ВВП (Crivelli, de Mooij, and Keen, 2016).

Устранение налоговых стимулов, таких как свободные от налогов зоны, освобождения и налоговые каникулы, может привести к существенным потерям доходов. Большинство стран с формирующимся рынком и развивающихся стран также имеет возможность увеличить доходы от налогов на недвижимость — эффективный и справедливый источник доходов, но с относительно умеренным потенциалом. Наконец, во многих странах доходы от природных ресурсов являются справедливым и эффективным источником доходов, который зачастую используется неадекватно.

*Реформы политики и институтов должны осуществляться совместно.* Например, по мере укрепления адми-

нистрируют достижение их экономических и социальных целей. Оценки неэффективности расходов в секторе здравоохранения свидетельствуют о том, что до 40 процентов расходов может быть потрачено впустую по всем группам доходов в стране. Многие страны тратят значительные суммы на неэффективные и несправедливые энергетические субсидии, направленные на защиту внутренних потребителей от колебаний международных цен на нефть. Одним из основных препятствий реформированию этих субсидий является отсутствие надежной системы социальной защиты для адекватного ограждения бедных слоев населения от роста цен на энергоносители.

Хотя налоги на потребление с широкой базой и выборочные акцизные сборы являются эффективными источниками доходов, странам важно обеспечить доступ к надежным системам социальной защиты, которые адекватно ограждают малоимущих и уязвимых от повышения цен, связанного с этими налогами. В отсутствие такой защиты ущерб для малоимущих может смягчаться при помощи более высокого порога регистрации по уплате НДС, который определяет, когда фирма достаточно велика, исходя из ее объема продаж, чтобы подлежать обложению

НДС. Другая возможность заключается в снижении ставки НДС на товары, в непропорционально высокой степени потребляемые малоимущими. При повышении акцизных сборов также можно в первую очередь сосредоточиться на товарах, в непропорциональной степени потребляемых домашними хозяйствами с более высокими доходами, таких как бензин и алкогольные напитки высшего сорта, а также, возможно, табачные изделия. Постепенный процесс реформ, определяющий порядок введения и последовательность повышения налогов на различные продукты, позволяет выделять часть прироста доходов на укрепление систем социальной защиты в краткосрочном плане, что позволяет адекватно ограждать малоимущие и уязвимые домашние хозяйства от более комплексных реформ в среднесрочной перспективе.

Стратегии укрепления налогового потенциала должны быть сформулированы в рамках более широкого процесса, который включает все правительство (отраслевые министерства и министерство финансов), участие граждан и надлежащее управление. Крайне важно встроить планы налоговых реформ в национальные планы развития, определяющие приоритетные потребности в расходах, которые часто закреплены в национальных стратегиях достижения Целей устойчивого развития Организации Объединенных Наций. Необходимы также эффективные консультации и обмен информацией о комплексных пла-

нах по расходам и налогам для укрепления социального контракта с гражданским обществом. Это может привести к принятию среднесрочной стратегии в области доходов, основанной на консенсусе, как изложено в Платформе сотрудничества по налоговым вопросам (IMF et al., 2016). (Никто не голосует за повышение налогов в одиночку!)

Не менее важна необходимость в прозрачных и эффективных системах управления государственными финансами, которые обеспечивают и демонстрируют, что налоговые доходы расходуются эффективно и не растрачиваются впустую или мошенническим образом. **ФР**

**ДЭВИД КОУДИ** — начальник Отдела политики в области расходов в Департаменте по бюджетным вопросам МВФ.

#### Литература:

- Coady, D., M. Francese, and B. Shang. 2014. "The Efficiency Imperative." *Finance & Development* 51 (4): 3–32.
- Crivelli, E., R. de Mooij, and M. Keen. 2016. "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries." *FinanzArchiv* 3 (72): 268–301.
- Gaspar, V., L. Jaramillo, and P. Wingender. 2016. "Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?" IMF Working Paper 16/234, International Monetary Fund, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), United Nations, and World Bank. 2016. "Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries." Policy paper prepared for submission to G20 finance ministers.
- Keen, M. 2013. "The Anatomy of the VAT." *National Tax Journal* 66 (2): 423–46.

**ПРИСЫЛАЙТЕ СВОИ ЗАЯВКИ**

# КОНКУРС Ф&Р НА ЛУЧШЕЕ ЭССЕ



**ТЕМА.** Как показывают исследования, чрезмерное неравенство наносит ущерб экономическому росту и социальной структуре, подрывая доверие и лишая людей возможности полностью реализовать свой потенциал. Как можно преодолеть неравенство в XXI веке?

**КРИТЕРИИ УЧАСТИЯ.** Этот конкурс открыт для участия студентов магистратуры по всему миру.

Победившее в конкурсе эссе будет опубликовано в следующем выпуске *Ф&Р*. Просьба присылать эссе **не позднее 31 января 2019 года** (только на английском языке, не более 1500 слов), указав свое полное имя, программу магистратуры, вуз и адрес электронной почты по адресу: [fanddcompetition@imf.org](mailto:fanddcompetition@imf.org).