

САТИЕВА А.Т.

и.о. доцента КГЮА

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЛОГОВОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

В статье рассматриваются проблемы эффективности налогового стимулирования предпринимательства в Кыргызской Республике. Для создания благоприятных условий в целях активизации экономической деятельности субъектов предпринимательства в Кыргызской Республике и привлечения прямых инвестиций в экономику страны, способствующих дальнейшему росту налоговых доходов, организация налоговой системы должна соответствовать основным принципам в условиях рыночной экономики:

На основе всестороннего анализа обсуждаются некоторые проблемы налогообложения по отдельным налогам, которые, как представляется, создают излишнее налоговое бремя для налогоплательщиков и затрудняют сбор налогов в необходимом для эффективного функционирования государства размере.

In article is considered problems to efficiency of the tax stimulation enterprise in Kyrgyzskoy Republic. For making the happy circumstanceses in purpose of the activations to economic activity subject enterprise in Kyrgyzskoy Republic and attraction direct investment in economy of the country, promoting further growing tax incom, organization of the tax system must correspond to the cardinal principles in condition of market economies:

Some problems of the taxation are discussed on base of the all-round analysis on separate tax, which, what introduces, create the excessive tax burden

for taxpayer and obstruct the collection of the taxes in required for efficient operation state size.

Для создания благоприятных условий в целях активизации экономической деятельности субъектов предпринимательства в Кыргызской Республике и привлечения прямых инвестиций в экономику страны, способствующих дальнейшему росту налоговых доходов, организация налоговой системы должна соответствовать следующим основным принципам в условиях рыночной экономики:

- адекватная развитию рыночной экономики система налогов, их виды, соотношение прямых и косвенных налогов, позволяющих учитывать доходы юридических и физических лиц, а также их имущественное положение;
- универсализация методов налогообложения, которые позволяли бы установить единые для всех плательщиков требования к эффективности хозяйствования, не зависящие как от форм собственности, так и от организационно-правовых форм собственности;
- одинаковый подход к исчислению величины налога вне зависимости от источника полученного дохода, сферы хозяйствования, отрасли экономики;
- обеспечение принципа однократности обложения и недопустимости двойного налогообложения;
- научное обоснование доли изъятия и определения ставки налога, которое создавало бы плательщику налога право иметь доход, обеспечивающий нормальное развитие предприятий и организаций, воспроизводство рабочей силы;
- стабильность ставок налога на длительный период времени, простота их исчисления;
- установление системы налоговых льгот, реально стимулирующих процессы инвестирования средств в предпринимательскую деятельность и

одновременно обеспечивающих принципы социальной справедливости, единство налоговых льгот для всех категорий налогоплательщиков;

- создание мощной, четко действующей, технически оснащенной налоговой службы.

Однако действующая в КР налоговая система еще не отвечает всем перечисленным выше принципам.

Главная причина этого — отсутствие стабильности в проведении общей экономической политики, отсутствие государственных программ, четко определяющих приоритеты промышленной и научно-технической политики и др. Действующая налоговая система характеризуется чрезмерной величиной налогового бремени, ограниченностью прав предпринимателей, запутанностью и неоднозначностью трактовки законодательных и нормативных актов, невероятной частотой внесения изменений и дополнений в законы. Существуют сложности и в администрировании налогов – это многочисленные возможности уклонения от уплаты налогов; разнообразные льготы, приводящие к неравенству налогоплательщиков и наносящие огромный ущерб экономике; появление на рынке множества фирм-однодневок, в то время как, права налоговой службы чрезвычайно ограничены, а профессия налогового инспектора низкооплачиваема.

Несовершенство налогового законодательства привело в последние годы к ухудшению инвестиционного климата, неэффективности производства и бизнеса, массовому уходу предприятий и граждан от налогов, развитию теневого сектора экономики. Налоговая система, тем самым, становится очевидным тормозом экономического развития страны. Многочисленные изменения, которые ежегодно на протяжении 1996-2008гг. вносились в Налоговый кодекс КР, решали лишь некоторые секторальные проблемы, не затрагивая основ системы. А попытки улучшения налогового и таможенного администрирования сводились лишь к попытке скорректировать действующее законодательство и ограничивались

попытками приспособить его к складывающимся условиям в ущерб долгосрочным задачам построения стабильной и эффективной налоговой системы. За прошедшие годы было много отдельных частных изменений, но основные принципы сохраняются. Нестабильность налоговой системы является существенным, если не основным, экономическим фактором, сдерживающим привлечение иностранного капитала в экономику Кыргызстана.

Одной из основных проблем экономики страны, объясняющих весьма низкую по международным меркам долю налоговых поступлений в ВВП – порядка 15%, является наличие обширного сектора теневой экономики. Существование такого большого теневого сектора во многом связано с недостатками налоговой системы и, прежде всего, с неравномерным налогообложением разных отраслей или типов предприятий; вследствие этого многие предприятия и граждане вынужденно уходят в "тень", т.к. они не смогли бы выжить, находясь в официальной экономике и платя все налоги.

Популярной идеей вывода экономики из "тени" является снижение налоговых ставок. Это должно стимулировать расширение налогооблагаемой базы и таким образом компенсировать потери доходов бюджета от уменьшения ставок. Очевидно, что эффект от снижения налоговых ставок зависит от того, какие преимущества получают предприятия, выходящие из тени. Для многих предпринимателей легальный статус сам по себе не является достаточной компенсацией издержек на уплату налогов (хотя бы и не таких больших, как при ныне действующих ставках). Возможными стимулами могли бы стать получение доступа к относительно дешевым кредитным ресурсам, прекращение неофициальных платежей коррумпированным представителям органов власти, эффективная правовая защита интересов предпринимателей в суде и т.п. Без этих обстоятельств (а многие из них в современном Кыргызстане отсутствуют) снижение ставок не

позволяет рассчитывать на существенное расширение налогооблагаемой базы. Кроме того, даже если расширение базы и произойдет, это может затянуться во времени, т.к. многие потенциальные налогоплательщики будут присматриваться к ситуации и изучать опыт тех, которые выйдут из "тени" первыми. Из сказанного следует, что снижение ставок оправдано только тогда, когда есть основания полагать, что это не приведет к снижению доходов бюджета, или есть очень веские причины пожертвовать частью доходов бюджета (которые должны будут компенсироваться за счет других источников). В качестве одной из таких веских причин может рассматриваться устранение налоговых препон к развитию малого и среднего предпринимательства. Эта часть экономики в большой степени полностью или частично находится сейчас в "тени", но может оставаться там только при относительно небольших размерах производства. Таким образом, существующий достаточно жесткий налоговый режим для крупных предприятий, которые сейчас платят львиную долю налогов, существенно сдерживает рост новых производств, которые в перспективе должны стать основной движущей силой экономики.

Часто налоговая система рассматривается как способ экономического и социального регулирования через перераспределение ресурсов между экономическими агентами. В условиях Кыргызстана такое регулирование представляется крайне неэффективным и приводящим к различным нежелательным эффектам. Наличие многочисленных льгот и исключений в уплате налогов является одной из важнейших причин, побуждающих тех, кто не может воспользоваться этими льготами, уходить в "тень". Следовательно, обеспечение нейтральности налоговой системы является неотложной задачей.

Ниже обсуждаются некоторые проблемы налогообложения по отдельным налогам, которые, как представляется, создают излишнее

налоговое бремя для налогоплательщиков и затрудняют сбор налогов в необходимом для эффективного функционирования государства размере.

Налог на добавленную стоимость

НДС является главным налогом в Кыргызстане как для бюджета (он приносит чуть менее половины всех налоговых поступлений), так и для налогоплательщиков, которые воспринимают его как наиболее обременительный налог. Действующая в Кыргызстане ставка НДС в 20% (с 1 января 2009 года -12%) по международным масштабам считалась высокой; при этом поступления НДС не превышают 5% ВВП, в то время как в других странах при таких ставках поступления НДС составляют 8-9% ВВП. Это означает, что в системе взимания НДС имеются проблемы, препятствующие его эффективному функционированию.

По своему замыслу НДС является налогом на внутреннее потребление; продукция, произведенная на экспорт, и инвестиционные расходы должны быть освобождены от этого налога. Поэтому его ключевыми элементами являются нулевая ставка налога на экспортные поставки и полный зачет НДС, уплаченного налогоплательщиками за использованные материальные ресурсы. Существование такого зачета может приводить к тому, что у некоторых налогоплательщиков (экспортеров и/или предприятий, производящих широкомасштабные инвестиции в основной капитал) налоговые обязательства в отдельные периоды времени или постоянно могут оказываться отрицательными, т.е. им положено возмещение из бюджета за излишне выплаченный НДС за материальные ресурсы. Важной особенностью, призванной повысить собираемость этого налога, является многоэтапный механизм его уплаты каждым из предприятий в технологической цепочке производства конечной продукции.

Отступление от названных основных характеристик классической схемы НДС нарушает его функционирование как налога на потребление. В частности, неполный зачет НДС и отказ от прямого его возмещения из

бюджета в случае возникновения отрицательных налоговых обязательств означает, что этим налогом облагается уже экспортная/инвестиционная деятельность. Наличие в технологической цепочке неплательщиков НДС (освобожденных по закону или уклоняющихся от уплаты налога) приводит к тому, что предприятия, расположенные дальше в этой цепочке, не могут получить возмещение НДС за использованные ими материальные ресурсы и платят НДС за стоимость, добавленную не только ими, но и их предшественниками. Вследствие этого возникает каскадный эффект (уплата налога не только на добавленную стоимость, но и на сумму этого же налога, уплаченного технологическими предшественниками). Поэтому проблемы с зачетом и наличие предприятий, неуплачивающих НДС в середине технологической цепочки, сближают его с налогом с оборота с присущей этому типу налогов экономической и фискальной неэффективностью.

Конечно, в реальности неизбежны некоторые отступления от классической схемы, однако если эти отступления слишком велики, потенциальные преимущества этого налога во многом утрачиваются. К сожалению, в Кыргызстане сделаны весьма значительные отступления от классической схемы. К ним можно отнести следующие особенности действующего налогового режима.

Освобождение золотодобычи от НДС. Это изменение в законодательство было внесено в связи с деятельностью только одного (хотя и очень большого) предприятия. При этом возможности привлечения инвесторов для разработки других месторождений уменьшились, поскольку они не могут рассчитывать на нулевую ставку при экспорте золота.

Отсутствие полной ясности в обложении НДС экспорта/импорта услуг. Это создает избыточное налоговое бремя для предприятий, работающих в этой сфере.

Освобождение коммунальных услуг населению от НДС. Это лишает предприятия этой отрасли возможности в полной мере получать зачет на

использованные ими материальные ресурсы. В то же время социальный эффект от этой меры мал, поскольку сдерживание цен на коммунальные услуги за счет освобождения их от НДС является одной из наименее адресных форм социальной защиты.

Практика администрирования, затрудняющая получение зачета по НДС и прямой отказ государства от его возмещения в случае возникновения отрицательных налоговых обязательств (ст. 125 НК).

Существенно, что все эти особенности НДС, увеличивающие налоговое бремя для предприятий и, соответственно, создающие для них стимулы к уклонению от уплаты налогов, затрагивают как раз те секторы экономики и виды экономической деятельности, которые в национальных стратегических документах признаны наиболее важными: сельское хозяйство, горнодобывающая промышленность, сфера услуг, экспортная и инвестиционная деятельность.

Налог на прибыль

Фактически его уплачивают только крупные предприятия и в тех отраслях экономики, где возможности укрыть прибыль от налогообложения ограничены. Предприятия малого и среднего бизнеса очень часто находят легальные и нелегальные способы уклонения. Ввиду того, что возможности принуждения к уплате в существующей налоговой системе на практике оказываются ограниченными, рассчитывать на добровольную уплату этого налога значительным количеством предприятий можно только при условии, что ставки налога на прибыль будут соответствовать существующему среди предпринимателей пониманию разумного размера этих ставок. Этими соображениями было продиктовано снижение ставки этого налога в 2002 г. до 20% (кроме естественных монополий), а в 2006 году до 10%. Проблема, однако, состоит в том, что снижение ставок (которое, конечно, должно быть всеобщим, иначе возможно возникновение серьезных проблем в администрировании этого налога и искажающее воздействие на

экономическую деятельность) затрагивает и основных нынешних его плательщиков, что чревато значительными потерями налоговых поступлений.

К числу других проблем данного налога относятся нечеткие определения совокупного годового дохода и основного дохода для сельскохозяйственных производителей. Не определены условия, при которых деятельность иностранного юридического лица приводит к возникновению постоянного учреждения в Кыргызской Республике. Проблемой является также возможность занижения налогооблагаемой базы в результате заключения договоров с физическими лицами, осуществляющими свою деятельность на основе патента и не ведущими учет доходов и расходов.

Подходный налог

Действующий в Кыргызстане подходный налог основывался на прогрессивной шкале ставок. В разные годы максимальная ставка составляла 40%, затем 33%, причем она должна была применяться, начиная с уровня доходов, характерного для среднего класса (чуть более 200 долларов в месяц), но отнюдь не для богатых людей. Очевидно, что очень немногие люди фактически уплачивали подходный налог по максимальной ставке. В 2002 г. максимальная ставка подходного налога снизилась до 20%; при этом поступления этого налога даже немного возросли. Сейчас действует общая ставка – 10%.

Законодательство предусматривает ряд видов доходов и категорий населения, освобожденных от налогообложения. Обращает на себя внимание отсутствие разрешенных вычетов на понесенные домохозяйствами расходы на образование и здравоохранение, что является обычной практикой во многих странах. Учитывая, что платное предоставление услуг в этих крайне важных для развития страны секторах уже широко распространено в Кыргызстане и, по-видимому, будет расширяться и далее, отсутствие таких вычетов, во-первых, удорожает эти услуги для граждан и, во-вторых, не

способствует налаживанию надлежащего учета и уплаты налогов в этих весьма больших по размеру секторах экономики. С другой стороны, полностью исключены из налогообложения заработная плата и другие денежные выплаты военнослужащим, милиции и представителям других силовых структур.

Имеются очень существенные различия в администрировании подоходного налога. Налог, удерживаемый у источника выплаты, администрируется гораздо лучше, чем тот, который собирается непосредственно налоговыми органами при подаче деклараций налогоплательщиками. Отчасти это связано с тем, что пока что многие категории налогоплательщиков имеют право не подавать и не имеют стимулов подавать (например, получение каких-либо вычетов) декларацию о доходах по итогам года. В результате лица, декларирующие свои реальные доходы, не имеют преимуществ перед теми, кто получает доходы от теневой деятельности.

Акцизы и таможенные платежи

Большой проблемой, связанной с акцизным налогом, является массовое уклонение от его уплаты в форме нелегального производства подакцизных товаров на территории республики и особенно контрабанды из соседних стран. В этих условиях экономические меры стимулирования расширения налогооблагаемой базы через снижение ставок до сих пор оказывались неэффективными, что показал, в частности, опыт снижения акцизов на спиртное в 2001 г., приведший к значительному падению поступлений этого налога. Резкое улучшение администрирования этого налога является абсолютно необходимым.

В последнее время таможенные пошлины рассматриваются в основном как средство регулирования импорта и защиты отечественных товаропроизводителей. Фискальная функция таможенных пошлин приобрела второстепенное значение.

Земельный налог

Земельный налог - это единственный налог, который уплачивают сельскохозяйственные производители. Общеизвестно, что его ставки очень низки. Поступления от этого налога составляют лишь 2% доходов бюджета при доле сельского хозяйства в ВВП в 35%. По данным выборочного обследования сельскохозяйственных предприятий, которое в 2002 г. совместно провели CASE-Кыргызстан, университет Висконсин-Мэдисон (США) и Центр по аграрной и земельной реформе Министерства сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности КР, в среднем платежи по земельному налогу составляют лишь 1.6% от валового дохода сельскохозяйственных предприятий, что много меньше тех налогов, которые уплачивают предприятия других отраслей экономики. По данным того же обследования, если бы доход крестьян облагался по обычной шкале подоходного налога, то с учетом всех разрешенных вычетов и количества и вида сельскохозяйственных угодий, приходящихся в среднем на одного работника, величина налогового обязательства в расчете на один гектар оказалась бы на 52 % выше, чем ставка ныне действующего земельного налога. Поскольку земельный налог почти полностью поступает в бюджет айыл окмоту, такие низкие ставки этого налога резко ограничивают объем услуг, предоставляемых на этом уровне государственного управления.

Таким образом, несмотря на множество изменений внесенных в налоговое законодательство и даже принятие новой редакции Налогового кодекса, не сняло существующие проблемы, не сделало налоговую систему эффективной. В этой связи необходимо дальнейшее реформирование системы налогообложения КР.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданский кодекс Кыргызской Республики. Часть I и II. – Б.: ИЦ «Токтом», 2003 -608..

2. Налоговый кодекс Кыргызской Республики. Бишкек, 2010.
3. Закон КР «Об упрощенной системе налогообложения субъектов малого предпринимательства» от 7 декабря 2001 г. № 102
4. Рысалиева М.Ш. Налоговая система КР: история, современное состояние, перспективы. – Б.:2008.-275 с.
5. Сомоев Р. Г. Общая теория налогов и налогообложения. - М.: ПРИОР, 2008.-171 с.