

Платить должны пользователи

Андрей Вавилов

Как следует из проекта федерального бюджета на 2004 г., межбюджетные отношения формируются под влиянием изменений налогового законодательства и, в частности, отмены налога с продаж. Главное направление перераспределения налоговой нагрузки заключается в передаче бюджетам субъектов Федерации более равномерно распределенных и стабильных источников доходов.

Местных налогов мало

Однако основным источником бюджетных доходов на уровне территорий по-прежнему остается местное производство. Это не позволит устранить ключевые причины неравномерности и нестабильности доходов на душу населения по территориям. Выход заключается в перемещении налоговой нагрузки на непосредственных пользователей общественных благ и услуг, предоставляемых местной властью. Такому требованию отвечают предложенные в проекте реформы местного самоуправления налоги на имущество физических лиц, земельный налог, подоходный налог.

Проблема в том, что имущественный и земельный налоги вряд ли смогут покрыть значимую часть социальных обязательств из-за отсутствия развитых рынков недвижимости на большинстве территорий. Предполагаемая инвентаризация имущества в первом полугодии 2004 г. также вряд ли позволит заметно повысить собираемость по данному налогу. Непосредственная доля подоходного налога, закрепляемая за местными бюджетами, составляет лишь 50% (включая 20%, отчисляемых от региональных сборов).

Этих налогов явно недостаточно для самфинансирования расходов на местном уровне. Поэтому предусматривается закрепить за местными бюджетами также 60% налогов на совокупные доходы бизнеса (взимаемый по упрощенной системе налог на вмененный доход и единый сельскохозяйственный налог). Но эти виды налогов не являются в достаточной мере равномерными, стабильными и имобильными, т. е. не удовлетворяют основным критериям реформы местного самоуправления. В качестве источников доходов на уровне местных образований они уступают налогам на физические лица.

С производства на потребление

По нашему мнению, для обеспечения полноценной экономической базы местного самоуправления необходимо дополнить предлагаемый перечень источников доходов налогом с розничных продаж (НРП). Его отличие от недавно отмененного налога с продаж в том, что он не распространяется на сделки в сфере бизнеса, т. е. не увеличивает налоговую нагрузку по технологическим циклам производства.

Именно с этим был связан основной недостаток прежнего налога с продаж, приводивший к сильным искажающим эффектам. Кроме того, перемещение налоговой нагрузки с производства на потребление должно, по нашему мнению, стать стратегической целью налоговой политики, стимулирующей долговременный экономический рост.

Как и другие налоги на физические лица, НРП ложится на непосредственных пользователей социальных благ, охватывая при этом часть недеklarируемых доходов граждан. В этом смысле он дополняет подоходный налог, чрезвычайно низкий по мировым стандартам. В таких условиях оптимальной является некоторая комбинация налогов на доходы и потребление домохозяйств. При этом увеличение общей налоговой нагрузки на физических лица на местном уровне позволит теснее связать финансовые возможности территорий с их социальными потребностями.

Поэтому полная отмена налога с продаж (включая именно розничную торговлю) не только не способствует проведению реформы местного самоуправления в 2004 г., но и подрывает ее экономическую основу. На наш взгляд, рано или поздно власти должны будут частично пересмотреть свое решение и допустить использование НРП на местном уровне.

Чтобы в данном случае не увеличилась фискальная нагрузка на домохозяйства, имело бы смысл пойти на дополнительное перераспределение налогов с федерального уровня на местный. Наиболее оправданным шагом было бы дополнительное снижение на 5–6% ставки НДС. По нашим оценкам, введение 5%-ного налога с розничных продаж (вместо отмененного налога с продаж) увеличит доходы муниципалитетов на 2,2% ВВП. Это соответствует компенсации потерь консолидированного бюджета от снижения ставки НДС на 5–6 процентных пунктов. Налог с розничных продаж гораздо проще собирать, и он более равномерно распределен по регионам и территориям. Но главное, он сможет частично заменить НДС по критерию объекта налогообложения и широты охвата, поскольку также является косвенным налогом на потребление домохозяйств.

Компенсация снижения НДС введением близкого по экономической природе (т. е. ложащегося на конечных потребителей) налога с розничных продаж означала бы передачу значительной части налоговых полномочий с федерального уровня на места. Этот шаг позволил бы перенести на тот же уровень часть социальных обязательств государства.

Налоговые автономии

Ближайшей задачей реформы местного самоуправления должно быть создание там, где это позволяют местные условия, налоговых автономий. На сегодняшний день подобным статусом могла бы обла-

дать лишь незначительная часть муниципалитетов и территорий, расположенных в развитых центрах и регионах. Важно хотя бы расширить экономические возможности для местных образований, способных к самостоятельному развитию.

Налоговая автономия предполагает определенную свободу выбора налоговых решений на местах, которая тем не менее должна подчиняться жестким ограничениям. Прежде всего, необходим законодательный запрет на фискальные новации, ограничивающие бизнес. Иначе местным властям, не имеющим большого опыта самостоятельных решений, трудно будет подавить соблазны получения "быстрых и легких" денег с бизнеса. Такое недальновидное поведение, очень вероятное на начальных этапах реформы, подрвет стимулы к экономической деятельности и инвестициям.

Кроме того, опора на местное производство в качестве базы налогообложения не устранит причины крайней неравномерности в распределении налоговых доходов по территориям. Наоборот, скорее всего, усилится дифференциация между ними по среднему размеру бюджетных доходов. Это, в свою очередь, усилит необходимость в перераспределении финансовых средств, а значит, принципиально нельзя будет устранить иждивенчество на местах. Возможен также и дополнительный отрицательный фискальный эффект: в результате налоговой конкуренции между местными образованиями за денежные потоки могут возникнуть бюджетные дыры в виде внутренних офшорных зон.

С учетом предлагаемого распределения налогов между уровнями бюджета принцип налоговой автономии должен быть реализован следующим образом. Налоги на бизнес и подоходный налог закрепляются за местными бюджетами в виде фиксированных нормативов отчислений (как и предлагается в проекте реформы местного самоуправления). Но все остальные налоги, включая налог с продаж, могли бы стать объектом выбора местных властей, имеющих статус налоговой автономии, включая определение объектов обложения и налоговых ставок.

Такой подход может показаться радикальным, однако, повторим, речь идет о наиболее развитых территориях. Декларируя радикальные шаги для развития местного самоуправления, государство должно быть последовательным и не бояться свободы выбора на местах. Необходимы широкие возможности местного налогового законодательства (возможно, включая некоторые экзотические формы и методы налогообложения домохозяйств), коль скоро это происходит на основе самоуправления и не затрагивает бизнес.

Автор – член Совета Федерации

ВОПРОС ДНЯ

Будут ли желающие выводить заводы из Москвы?

Если земля под предприятием будет дешевле, чем стоимость перебазирования производства, – в проекте не захотят участвовать инвесторы. Если же земля будет дороже – компании столкнутся с сопротивлением предприятий, которые привыкли считать землю, на которой сидят, своей. Так что проблем не будет разве что с ГУПами, находя-

Власти Москвы собираются создать несколько зон на окраинах для размещения там промышленных предприятий. Инвесторам предлагается оплачивать переезд в обмен на высвободившиеся участки в престижных районах столицы. Заработает ли такая схема? (Опрос подготовил Антон Осипов.)

мочно, что список предприятий правительство Москвы составит само. Наиболее полной информацией о городских предприятиях обла-

ство Москвы. Сейчас нужно ходить и все пробовать самому. А это гораздо хлопотнее и дальше, чем когда на конкурс выносятся готовые решения для этих предприятий. Контролируется со-

решается выводом предприятий из Москвы в обмен на получение высвобождающихся земельных участков. Но такая схема может оказаться невыгодной городу. Хотя бы потому, что вывод происходит не за счет одного лишь инвестора – Москва участвует в нем как минимум землей. И надо тщательно смотреть сколько стоит переезд, а сколько – земля. Одно дело, когда с нуля стро-