

Оценка механизма налогового регулирования деятельности субъектов малого предпринимательства

Тамара ВАСИЛЕВСКАЯ,
кандидат экономических наук,
профессор БГЭУ

Налогоплательщик (субъект налога) – основополагающий элемент налоговой системы, по отношению к которому выстраивается весь налоговый механизм в комплексе. Признание субъекта хозяйствования в качестве налогоплательщика означает возложение на него обязательств перед налоговыми органами и включение в сферу косвенного государственного регулирования. Исключение же юридического или физического лица из числа налогоплательщиков дает ему преимущества в использовании полученных доходов на собственные нужды. Поэтому данный вопрос особо остро ощущается затрагивает экономические интересы граждан и предприятий и должен решаться наиболее взвешенно.

Выдвигаемый тезис подтверждается практическим примером действовавшего в Беларуси до 2002 г. порядка исключения индивидуальных предпринимателей из числа плательщиков обязательных отчислений в государственный фонд социальной защиты населения (социального налога). Данная группа хозяйствующих субъектов практически не несла ответственности за материальное обеспечение нетрудоспособных граждан, переложив ее на юридические лица. Кроме того, налоговая нагрузка на индивидуальных предпринимателей неоправданно уменьшалась по сравнению с юридическими лицами, что нарушало принцип справедливости. Поэтому его восстановление следует воспринимать как обоснованный шаг в на-

правлении совершенствования налоговой системы.

Второй пример совершенно противоположного свойства касается финансовой базы существования малых предприятий. Основными направлениями развития экономики республики предусмотрена государственная поддержка малого бизнеса как одной из наиболее гибких рыночных структур, оперативно реагирующих на изменения конъюнктуры, обеспечивающих повышение уровня занятости населения, реально пополняющих доходы государственного бюджета. Налоговая же политика явно противоречит этим решениям. К малым предприятиям с момента их регистрации применяется тот же жесткий налоговый режим, как и к крупным хозяйствующим субъектам, не позволяющий устояться бизнесу, адаптироваться к рыночным условиям, обрести финансовую стабильность и возможности расширения. Учитывая мировой опыт и положительные результаты освобождения от налогообложения прибыли малых предприятий в течение первых трех лет в Беларуси в начале 90-х годов, следовало бы возвратиться к этой практике и реально помочь малому бизнесу в его становлении.

Эти и другие виды государственной поддержки включены в комплекс мер по развитию предпринимательства в стране, отраженных в постановлении Совета Министров от 24 декабря 2003 г. № 1685. На практике же правительство одновременно в рамках формирования государственного бюджета на 2004 г. значительно ужесточило налоговую нагрузку на малый бизнес. Например, ставка налога на прибыль данной категории плательщиков увеличена с 15% до 24%, установлен

дополнительный налог со стоимости приобретенного бензина и дизельного топлива в размере 10%, значительно сокращены налоговые льготы, введено обязательное страхование работников от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. С 2004 г. индивидуальные предприниматели обязаны платить в бюджет транспортный сбор в размере 4% собственных доходов, которого ранее не знали.

Дополнительные поступления сумм в бюджет от увеличения ставок налогов вряд ли компенсируют потери от свертывания малого предпринимательства. Статистика свидетельствует о том, что численность людей, работающих в малом бизнесе, ежегодно сокращается и составляет всего лишь 13% от экономически активного населения. Удельный вес выручки от реализации предпринимателями продукции (работ, услуг) в общем ее объеме занимает менее 10%.

Следующий элемент налоговой системы – объект налогообложения – непосредственно входит в сферу интересов налогоплательщиков и способен оказывать мотивирующее воздействие на поведение хозяйствующих субъектов.

Согласно Налоговому кодексу Республики Беларусь объектами налогообложения признаются обстоятельства, с наличием которых у плательщика налоговое законодательство связывает возникновение налогового обязательства (гл.3, ст.28). То есть возникновение налогового обязательства является главным моментом в определении налогоплательщика.

В свою очередь, налоговым обязательством Кодексом признается обязанность плательщика (иного обязан-

ного лица) при наличии обстоятельств, установленных налоговым законодательством, уплатить определенный налог, сбор (пошлину) (гл.3, ст.36).

Оба определения вытекают одно из другого и мало объясняют суть самого понятия. Поэтому для анализа состава объектов налогообложения и состояния налоговой базы в Республике Беларусь мы использовали определения, данные им в Налоговом кодексе Российской Федерации.

«Объектом налогообложения могут являться операции по реализации товаров (работ, услуг), имущество, прибыль, доход, стоимость реализованных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) либо иной объект, имеющий стоимостную, количественную или физическую характеристики, с наличием которого у налогоплательщика законодательство о налогах и сборах связывает возникновение обязанности по уплате налога. Налоговая база представляет собой стоимостную, физическую или иную характеристики объекта налогообложения» (раздел IV, гл.7, ст.38 и гл.8, ст.53).

Приведенный перечень объектов налогообложения соответствует мировой практике. Однако их структурное соотношение в разных государствах различно. В Республике Беларусь косвенные и смешанные налоги составляют более 60% поступлений в государственный бюджет, в то время как в странах Европейского сообщества они занимают не более 25-30%.

Ориентация налоговой политики государства на преимущественное взимание косвенных налогов в общем характерна для большинства развивающихся стран. Она свидетельствует о слабости налоговой базы, обусловленной экономическим кризисом, и больших трудностях, связанных с формированием государственного бюджета. Косвенные налоги, взимаемые с выручки от реализации, не зависят от финансовых результатов работы налогоплательщиков и в случаях их убытков регулярно поступают в бюджет. Кроме того, даже инфляция способствует увеличению доходов, поскольку рост цен и объемов выручки от реали-

зации продукции опережает индексацию затрат организаций, финансируемых из бюджета.

В белорусской налоговой системе выручка от реализации продукции, работ и услуг облагается следующими налогами: 1) на добавленную стоимость; 2) на продажу автомобильного топлива; 3) акцизами; 4) сбором в республиканский фонд поддержки производителей сельхозпродукции, продовольствия, аграрной науки; 5) сбором с

Наряду с выручкой от реализации продукции, работ и услуг вторым наиболее облагаемым налогом объектом в белорусской налоговой системе выступает заработная плата. Фискальные мотивы в данном случае те же, что и в отношении оборотных налогов: постоянный рост налогооблагаемой базы в связи с инфляционным увеличением зарплаты работников предприятий и организаций позволяет финансовым органам с наименьшими

По белорусскому законодательству каждая тысяча рублей начисленной работникам заработной платы обходится предприятию увеличением себестоимости продукции более чем на 400 рублей (отчисления в фонд социальной защиты населения – 35%, единый налог – 5%, платежи по обязательному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний — по шкале). Если еще учесть вычеты из зарплаты подоходного налога по ставке от 9 до 30% и взносов в пенсионный фонд в размере 1%, а также то, что заработная плата как элемент добавленной стоимости облагается налогом на добавленную стоимость по ставке 18%, то общая налоговая нагрузка на данный объект превысит 90%.

пользователей автомобильных дорог в дорожные фонды; 6) сборами в местные целевые бюджетные жилищно-инвестиционные фонды и на содержание и ремонт жилищного фонда; 7) налогом с продаж.

Взимание такого множества оборотных платежей, облагающих один и тот же объект налогообложения, нельзя признать эффективным. Наряду с общим высоким уровнем налоговой нагрузки на выручку от реализации они обуславливают также значительные затраты труда, материальных и денежных средств на обслуживание столь громоздкого налогового механизма как у налогоплательщиков, так и у сборщиков налогов. Кроме того, платежи данной группы построены по каскадному принципу, при котором ошибки в исчислении одного из них ведут к искажениям сумм других налогов и соответствующим проблемам в регулировании взаимоотношений с налоговыми органами.

усилиями выполнять доходную часть государственного бюджета.

Широкое использование в качестве объекта налогов фонда заработной платы приводит к эффекту, обратному ожидаемому. Чрезмерное налогообложение заработной платы побуждает предпринимателей избегать вложений капитала в развитие трудоемких отраслей производства или изыскивать легальные и нелегальные способы минимизации платежей, что в первом случае влияет на ухудшение структуры общественного производства, а во втором — снижает поступления доходов в государственный бюджет.

Из изложенного вытекает вывод, что в налоговой системе государства нуждаются во всестороннем обосновании объекты налогообложения, которые должны быть организованы в соответствии с научными принципами. Ими в основном должны выступать: имущество владельцев, их капитал,

получаемая прибыль, расходование природных ресурсов, доходы физических лиц.

Вопрос рационального построения налоговой системы включает также политику формирования налоговых ставок. При их утверждении или изменении следует учитывать не только задачи увеличения поступлений доходов в государственный бюджет, но и всесторонне просчитывать последствия воздействия тех или иных решений на экономику в целом. Известно, что завышенные ставки налогов приводят к изъятию у предприятий в пользу государства средств, необходимых им самим для обеспечения воспроизводства. В конечном итоге это неизбежно сказывается на сужении налоговой базы.

В Беларуси признается необходимость снижения налоговой нагрузки на доходы налогоплательщиков и принимаются некоторые решения в этом направлении. Так, в 2004 г. уменьшены: общая ставка налога на добавленную стоимость с 20% до 18%; совокупная ставка отчислений в республиканский и местные целевые бюджетные фонды с 4,5% до 4,15% выручки; ставка сборов в местные бюджеты с 5% до 4% прибыли, остающейся в распоряжении юридических лиц. Однако при всей значимости этих мероприятий снижения налоговой нагрузки на реальный сектор не произойдет, так как одновременно введены дополнительные платежи.

Следовательно, проблема совершенствования налогов по-прежнему ожидает своего решения. Это особенно актуально в аспекте создания региональных экономических союзов государств, основой которых является гармонизация налогового законодательства с целью уравнивания налоговых режимов для товаропроизводителей государств, входящих в союз.

Такая работа в настоящее время проводится по программе объединения налоговых систем Беларуси и России. В Беларуси приняты соответствующие законы, по которым унифицированы с российскими ставки основных налоговых платежей: НДС и налога на

прибыль. Однако одно это мероприятие не сблизило условий налогообложения белорусских и российских хозяйствующих субъектов, так как налогооблагаемые базы по данным платежам расходятся существенно.

В обоих государствах налогообложению НДС подлежит выручка от реализации продукции в отпускных ценах. В России отпускная цена на реализуемую продукцию включает в себя себестоимость производства продукции и прибыль, а в Беларуси к этим составляющим прибавляются еще отчисления в республиканский и местные целевые бюджетные фонды, которые вместе увеличивают налогооблагаемую базу на 4,15%.

Налогам, уплачиваемыми из прибыли, также облагаются различные налогооблагаемые базы. Так, при равных размерах ставок налога на прибыль (24%) в Беларуси при его исчислении налогооблагаемая база определяется путем вычитания из балансовой прибыли налога на недвижимость. Часть прибыли после уплаты налога на недвижимость и налога на прибыль называется прибылью, остающейся в распоряжении предприятия, и подлежит дальнейшему налогообложению местными налогами и сборами. В России база для начисления налога на прибыль исчисляется путем вычитания из балансовой прибыли всех предшествующих платежей, включая местные налоги и сборы. Таким образом, на величину местных налогов и сборов налогооблагаемая база для налога на прибыль в Беларуси выше, чем в России.

Вывод состоит в том, что при решении вопросов о процентах изъятия доходов у предприятий в государственный бюджет нельзя руководствоваться только аналогами. К этой проблеме требуется комплексный подход, основанный на оценке общей платежеспособности налогоплательщиков и последствий влияния налоговых ставок на их воспроизводственную базу. Главным принципом должно стать недопущение вторжения налоговых изъятий в воспроизводственные ресурсы предприятий (оборотные

средства, амортизационные отчисления и др.). В противном случае фискальный успех государства окажется кратковременным, так как будет разрушена сама налоговая база на долгий период.

Источники уплаты налогов имеют для налогоплательщиков не меньшее значение, чем налогооблагаемая база и ставки. В этом аспекте наиболее справедливыми являются прямые налоги, размер которых непосредственно зависит от самого источника уплаты (налог на прибыль, подоходный налог и др.). Менее справедливыми выступают косвенные и смешанные налоги. При этом если начисление косвенных налогов (НДС, акцизы и др.) связано с фактом получения выручки от реализации продукции, то взимание смешанных налогов чревато изъятием у предприятий оборотных средств при отсутствии или недостаточности источников уплаты.

Наиболее яркими представителями таких смешанных налогов в белорусской налоговой системе являются платежи, исчисляемые предприятиями от заработной платы работников. Отчисления в фонд социальной защиты населения и единый налог (чрезвычайный и отчисления в фонд содействия занятости) исчисляются и уплачиваются от начисленной, а не от выплаченной заработной платы. Нередко возникают ситуации, когда предприятия, испытывающие трудности с реализацией продукции и не имеющие денежных средств на своих счетах, задерживают выплаты заработной платы. Налоги же, начисляемые на данную налогооблагаемую базу, взыскиваются в бюджет независимо от этого обстоятельства с пеней за просрочку платежей. В той или иной степени те же проблемы возникают у предприятий с уплатой земельного налога, налога на недвижимость, экономических санкций за нарушение налогового законодательства.

Экономические санкции служат той карательной мерой, которая побуждает налогоплательщиков неукоснительно соблюдать все положения налогового законодательства. Этот

механизм оказывает сильное воздействие на экономическое состояние хозяйствующих субъектов, на их платежеспособность и потому нуждается в особом обосновании.

Во взаимоотношениях налоговых органов и налогоплательщиков в Беларуси, по существу, отсутствует принцип равенства. Налоговое законодательство предусматривает множество статей ответственности налогоплательщиков за нарушения законов и малое количество статей, гарантирующих права налогоплательщиков. Ответственность порой превосходит меру ущерба, нанесенного государственному бюджету. За намеренное и ненамеренное, крупное и незначительное занижение (сокрытие) объекта налогообложения с налогоплательщика взыскивается штраф в размере 40%, или не менее 10 базовых величин, а с ответственного лица еще дополнительно от 10 до 30 базовых величин. После налоговой проверки и наложения штрафов некоторые предприятия вынуждены прекращать свою деятельность, чем наносят ущерб не только собственным работникам, но и бюджету. Руководители предприятий зачастую не используют предоставленные законом налоговые льготы, опасаясь нарушить какой-либо пункт инструктивных требований и попасть под экономические санкции. Размер этих санкций в среднем по промышленным предприятиям составляет около 2% их прибыли.

Иной подход к регулированию налоговых отношений применяется, например, в США, где интересы налогоплательщиков защищает Билль о правах налогоплательщиков. Главное значение этого закона состоит в поддержке налогоплательщика, предоставлении ему возможностей самореабилитации при возникновении налоговых нарушений. Государство в необходимых случаях дает право вносить в бюджет допричисленные суммы налогов не одновременно, а по частям в течение оговоренного времени. Оно не ставит целью репрессивными мерами уничтожить налогоплательщика, а наоборот, заинтересовано предоста-

вить ему шанс достойно решить возникшую проблему и полностью рассчитаться по своим обязательствам.

Многие государства проявляют разумную осторожность и при установлении размеров штрафных санкций. Так, в США штраф за неуплату налогов взимается только если недоплаченная сумма превышает 10% от причитающейся. Если же перечислено не менее 90% суммы, указанной в декларации, штраф не взимается. Во Франции при случайных ошибках в налоговых расчетах налогоплательщик уплачивает

поручений банку, оплата банку услуг за проведение операций, затраты рабочего времени бухгалтера, банковского и налогового работников на учет платежей и др.). Те же вопросы возникают относительно целесообразности ежемесячного представления налогоплательщиками всех форм налоговых деклараций (расчетов) при отсутствии начисленных сумм налогов. Из обязательных 15 форм расчетов у малых предприятий заполненными оказываются не более 5-7 форм. Остальные

По данным Министерства по налогам и сборам, в 2003 г. из проверенных налоговыми органами хозяйствующих субъектов нарушения налогового законодательства выявлены у 70% юридических лиц и у 40% предпринимателей. На одно юридическое лицо доначислено в среднем 4 млн. руб. налогов, а общая сумма довызысканий составляет 10,5% от всего объема полученных за год в бюджет доходов (НЭГ, № 18, стр. 2). Такие впечатляющие цифры говорят не столько о высоком качестве налоговых проверок, как считает Министерство по налогам и сборам, сколько о несовершенстве налогового законодательства и работы налоговых служб по профилактике налоговых нарушений у налогоплательщиков.

штраф в размере только 0,75% недоплаченной суммы в месяц, или 9% в год. Зато если доход занижен умышленно, налог взимается в двойном размере.

Во взаимоотношениях налогоплательщиков с налоговыми органами необходимо оценивать не только полноту взыскания причитающихся бюджету сумм, но и те издержки, с которыми связано это взыскание. Судя по существующей практике организации взимания налогов, этому аспекту налоговой политики внимание вообще не уделяется. Иначе трудно согласиться с эффективностью обязательной ежемесячной уплаты налогоплательщиками платежей в размере от одного рубля. Таких денежных единиц давно не существует даже в наличном денежном обороте. Обслуживание мизерных перечислений налогов обходится гораздо дороже, чем сама их сумма (стоимость бумаги, использованной на выписку 3-х экземпляров платежных

«нулевые расчеты» представляются даже по тем видам деятельности, которые не предусмотрены уставом предприятия, например по акцизам, налогу на доходы, на топливо, на продажу, на услуги и др. При существующей ответственности налогоплательщиков за сокрытие объектов налогообложения такая бумажная работа вряд ли оправдана.

Время, затрачиваемое налоговым инспектором на обработку незаполненных бланков, целесообразно было бы использовать более продуктивно на анализ отчетных данных, выявление ситуаций, требующих углубленной документальной проверки правильности исчисления налогов, консультации налогоплательщиков. Резервов в совершенствовании организации налоговой системы в Республике Беларусь и повышении ее эффективности очень много, и задача состоит в их взвешенной оценке и реализации. ■