

**Повышение собираемости налогов и пресечение утечки капитала как способ снижения налоговой нагрузки на легальный сектор российской экономики: о «мытарском» и инновационном подходах к реформированию налоговой системы**

*Предложены меры, обеспечивающие предотвращение утечки капитала, увеличение налоговых доходов бюджетной системы на более чем 15 млрд. долл. в год и кардинальное снижение масштабов «теневой экономики». Это позволяет отказаться от повышения ставок социальных взносов (налогов) в Пенсионный фонд.*

*Ключевые слова: утечка капитала; налоговое регулирование; налоговая реформа.*

### **1. Утечка капитала и собираемость налогов**

Банк России опубликовал проект «Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2011 год и на период 2012 и 2013 годов» (далее – ОНЕГДКП-2011), одобренные Советом директоров 28 сентября 2010 г. В нем содержится таблица: «Прогноз платежного баланса Российской Федерации на 2011-2013 годы». Чистый ввоз/вывоз капитала частным сектором, включая статью платежного баланса (ПБ) «Чистые ошибки и пропуски», в 2010 г. составит -8,7 млрд. долл. В связи с этим прогноз данного показателя (10 млрд. долл. в 2011 г.; 15 млрд. долл. – в 2012 г. и 20 млрд. долл. – в 2013 г.) представляется по меньшей мере необоснованным и чрезмерно оптимистичным. Тем более, что динамика счета текущих операций (СТО) выглядит по меньшей мере тревожно: 74 млрд. долл. в 2010 г.; 46 млрд. долл. в 2011 г.; 30 млрд. долл. – в 2012 г. и -6 млрд. долл. – в 2013 г. (см. таб. 1). Рассчитывать на приток капитала в Россию при отрицательном СТО по меньшей мере наивно. Поэтому угроза новой девальвации рубля и неизбежного при этом макроэкономического шока становится все отчетливее. В такой ситуации особенно странно отсутствие интереса Банка России к проблеме несанкционированного оттока капитала, включающего 1) статью платежного баланса «Своевременно не полученная экспортная выручка, не поступившие товары и услуги в счет переводов денежных средств по импортным контрактам, переводы по фиктивным операциям с ценными бумагами» и 2) половину статьи платежного баланса «Чистые ошибки и пропуски». При этом методика ЦБ нелогична. Например, в показатель «Чистый ввоз/вывоз капитала частным сектором» статья «Чистые ошибки и пропуски» Банком России включается целиком. Поэтому автор использует другой показатель, а именно – утечки капитала.

Под *утечкой капитала* понимается вывоз капитала, осуществляемый незаконно либо без создания иностранных активов, обеспечивающих в будущем поступление доходов от инвестиций в Россию и налоговых доходов в ее бюджет. В качестве индикатора утечки капитала (минимальной оценки) можно использовать сумму двух статей платежного баланса<sup>2</sup>:

---

\* *Петров Юрий Александрович*, кандидат экономических наук, заведующий лабораторией финансово-кредитных механизмов экономического развития Центрального экономико-математического института Российской Академии Наук. В статье использованы написанные автором фрагменты доклада «Разработка системы мер социально-экономической политики России в условиях мирового кризиса на основе вычислимых моделей общего равновесия с учетом различных факторов экономического развития», подготовленного при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект 09-02-95661 докл./Докл).

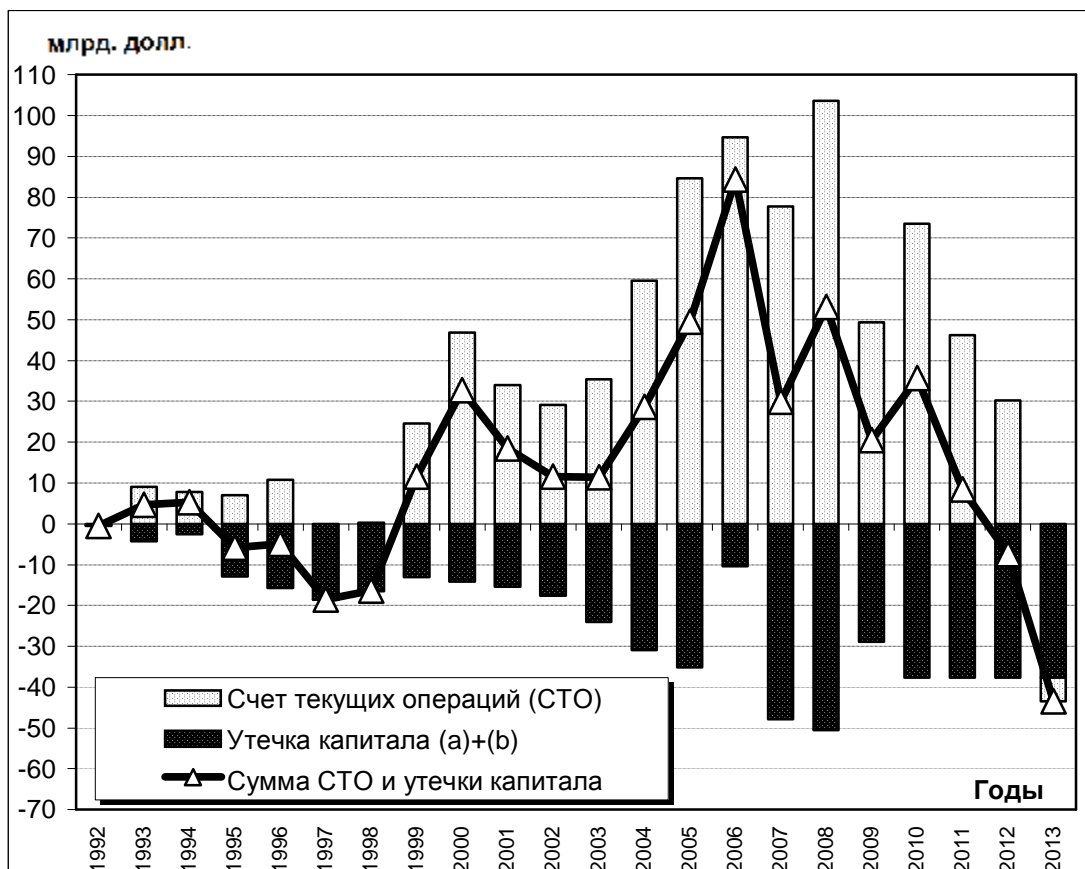
<sup>2</sup> Кроме указанных статей платежного баланса, утечку капитала скрывают такие статьи, как «Импорт услуг – Поездки личные» (19 млрд. долл. в 2009 г.), «Деловые, профессиональ-

1) «Своевременно не полученная экспортная выручка, не поступившие товары и услуги в счет переводов денежных средств по импортным контрактам, переводы по фиктивным операциям с ценными бумагами» (за 2007-2010 гг. ее величина составит 126 млрд. долл. или 3,5 трлн. руб.).

2) «Чистые ошибки и пропуски» (39 млрд. долл. или 1,0 трлн. руб.).

Очевидно, что утечка капитала отличается от несанкционированного оттока капитала на половину статьи «Чистые ошибки и пропуски».

В 2007 и 2008 годах утечка капитала составляла около 50 млрд. долл. (см. рис. 1).



**Рис. 1** Счет текущих операций (СТО) платежного баланса России и утечка капитала (сумма статей ПБ: (а) «Своевременно не полученная экспортная выручка...» и (b) «Чистые ошибки и пропуски»)

Несмотря на либерализацию валютного регулирования и валютного контроля в 2007 г. с практически полной отменой ограничений на валютные операции движения капитала, масштабы утечки капитала не уменьшаются и составляют более 30 млрд. долл. в год. В целом за 2007-2010 гг. она составит 165 млрд. долл. или 4,5 трлн. руб. Примерно половину этой величины потеряет бюджетная система даже без учета мультипликативного эффекта увеличения бюджетных расходов на экономику.

При сохранении сложившегося положения в ближайшие пять лет утечка капитала составит 150-200 млрд. долл. или 4,5-6 трлн.руб. Прямые потери бюджетных доходов превысят

ные и технические услуги» (12 млрд. долл.), подразделы статьи «Доходы от инвестиций в Россию (к выплате)» (60 млрд. долл), отражающие завышение процентов нерезидентам, выплачиваемых по завышенным ставкам. Там же – трансферт прибыли в форме дивидендов, выплачиваемым нерезидентам (в том числе – офшорным фирмам), практически не облагаемым налогом на прибыль ни в России, ни в стране местонахождения.

доходы от приватизации «сверхконтрольной» части пакетов акций ведущих госкомпаний (50 млрд. долл.). То есть вместо «дешевой распродажи»<sup>3</sup> госсобственности можно было бы провести дополнительную эмиссию их акций с сохранением у государства контрольных пакетов. Это обеспечило бы снижение долгового бремени госкомпаний и привлечение источников инвестиций (чего не произойдет в случае продажи госпакетов акций).

Кроме того, пресечение утечки капитала и связанных с ней теневых внутриэкономических операций (например – оборота импортируемых товаров) позволило бы избежать повышения ставок социальных взносов (благодаря расширению облагаемой базы). Разумеется часть теневых доходов не связана даже косвенно с внешнеэкономической деятельностью. Однако возможность нелегального вывоза теневых доходов является и предпосылкой и мотивом для их получения. При отсутствии возможности укрытия за границей теневых доходов взяточниками, «уклонистами от уплаты налогов» и т.п. преступными элементами борьба с ними была бы на порядок эффективнее.

Следует еще раз отметить, что увеличение налоговых доходов без повышения налогового бремени законопослушных предприятий, их работников и собственников позволит увеличить госрасходы на развитие инфраструктуры (в том числе – дорог), на поддержку строительства, сельского хозяйства, легкой и пищевой промышленности, машиностроения и т.п. отраслей обрабатывающей промышленности. Порожденный этими расходами мультипликативный эффект будет весьма велик вследствие недогрузки производственных мощностей в посткризисный период.

Приведенные выше оценки резервов повышения налоговых поступлений в бюджет без усиления налоговой нагрузки законопослушных налогоплательщиков позволяет по-новому взглянуть на развернувшуюся в последние годы дискуссию о повышении основных ставок социальных взносов с 26% до 34%. По мнению автора, пресечение утечки капитала и улучшение собираемости налогов позволили бы избежать планируемого в 2011 г. повышения ставки социальных взносов, которое окажет негативное воздействие и на развитие экономики, и на собираемость налогов.

## **2. Налогово-пенсионная «контрреформа» или инновационный подход к реформированию налоговой системы?**

В 2010 г. в России началась масштабная налогово-пенсионная реформа (НПР). Точнее – *контрреформа*, т.к. по существу она представляет собой возврат к системе взносов на социальную защиту или социальное страхование (далее – социальных взносов), существовавшей до введения единого социального налога (ЕСН). Эта контрреформа разбита на 2 этапа.

**Этап 1.** В 2009 г. был осуществлен переход от установления пенсионных взносов в составе ЕСН к установлению таких взносов в качестве самостоятельного «неналогового» института. Предприятия-налогоплательщики, налоговые органы и Пенсионный фонд понесли огромные затраты на перестройку системы бухгалтерского учета и налоговой отчетности – и это в условиях, когда экономика еще не вышла на предкризисный максимум! При этом бюджет не получил никаких дополнительных доходов от собственно реформы. То есть эта НПР – пример «реформирования ради реформирования». Хотя, возможно, инициаторы «контрреформы» предполагали повысить ставки социальных взносов одновременно с изменением институционального статуса социальных взносов, но помешал кризис.

**Этап 2.** С 2011 г. произойдет повышение ставок социальных взносов. Для основной части оплаты труда и подавляющего большинства российских работников) ставка пенсионных взносов возрастет с 20% в 2010 г. до 26% в 2011 г. Ставки взносов на социальное страхование останутся неизменными (2,9%), а на медицинское страхование – возрастет с 3,1% до

---

<sup>3</sup> Минфин готов продавать госпакеты акций даже при падении их котировок на 20%. При этом уже само объявление о столь масштабной распродаже является фактором снижения котировок и уменьшения поступлений в бюджет выручки от продажи акций.

5,1%. Суммарная ставка социальных взносов возрастет с 26% до 34%.

Против НПР возражали и представители делового сообщества<sup>4</sup>, и либеральные экономисты (такие, как и А. Дворкович и Г. Греф<sup>5</sup>). что вполне естественно. Но когда незадолго до реализации этого «хорошо забытого старого» новшества сомнения в его целесообразности высказал не кто иной, как первый заместитель министра финансов – статс-секретарь С. Шаталов, стало понятно, что реализация контрреформы даст вовсе не те результаты, которые ожидали Минфин и Минздравсоцразвития. На Гайдаровских чтениях (12 ноября 2010 г.) С. Шаталов высказал идею «о возможности пересмотра политического решения» (о повышении социальных взносов на оплату труда с 2011 г. с 26 до 34%<sup>6</sup>. Он высказался весьма недвусмысленно, хотя и дипломатично: «Я не знаю ответа, пройдена ли точка невозврата. Альтернативные варианты (пенсии реформы) существуют, их можно проработать, если будет такая политическая воля. Мне кажется, стоит к этой теме вернуться, чтобы не совершить ошибок»<sup>7</sup>. Из этого высказывания следует три констатации.

Во-первых, при сохранении в силе принятого решения о повышении ставки социальных взносов до 34% будет совершена ошибка (а уже ясно, что это произойдет).

Во-вторых, существуют другие варианты проведения НПР, что подразумевает наличие резервов значительного увеличения бюджетных доходов, в том числе – путем повышения собираемости налогов. Этот факт очевиден, но относительно величины и характера таких резервов идет дискуссия. Автором многие такие резервы исследованы и оценены на основе рентного подхода к фискальной политике России. Суть этого подхода в том, что Россия обладает огромными запасами природных ресурсов, приносящих природную ренту, поэтому, в отличие от большинства развитых стран, имеет возможность поддерживать высокую долю госрасходов в ВВП не за счет нерентных налогов, а путем изъятия в бюджет природной ренты в налоговой и неналоговой форме. Предложены автором и способы повышения собираемости налогов, и меры по реформированию налоговой системы, и связанные с ними пути повышения эффективности системы институтов госрегулирования экономики России в целом<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Например, «Деловая Россия» предложила сохранить ставку страховых взносов во внебюджетные фонды на уровне 26% и ввести плоскую шкалу для этих взносов. Министр финансов А. Кудрин отметил: «В этих предложениях рационально, что не предлагается совсем избежать этого налога (страховых взносов), а просто изменить нагрузку между предприятиями с низкими зарплатами и высокими». (см. РБК. 22 ноября 2010. [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)). Тем не менее с 1 января закон вступил в силу (с «косметическими» поправками малому бизнесу).

<sup>5</sup> А. Дворкович на международной конференции «Налогообложение — современный взгляд», организованной ФНС к 20-летию налоговых органов России заявил: «Ситуация очень рискованная. Решение принималось, когда уровень доходов был ниже, чем сейчас. Не думаю, что мы приняли бы его в ноябре 2010 г.». и добавил: «Мы постараемся найти пути, как минимизировать негативные последствия». На той же конференции Г. Греф высказался более жестко: «Нельзя раздеть голого. Обирать сейчас малый бизнес, являющийся источником рабочих мест и экономического роста, невозможно» (См. Раздеть голого // [http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/250079/razdet\\_gologo](http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/250079/razdet_gologo) 22 ноября 2010.

<sup>6</sup> См. Дмитрий Казьмин. Человек недели: Сергей Шаталов // [http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/250087/sergej\\_shatalov](http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/250087/sergej_shatalov) 22 ноября 2010 г.

<sup>7</sup> Товкайло М., Кувшинова О. Реформа в тупике [http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/249552/reforma\\_v\\_tupike](http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/249552/reforma_v_tupike). 15 ноября 2010.

<sup>8</sup> См., например, публикации автора в Российском экономическом журнале: Бюджет-98: резервы увеличения доходов (1997. № 9); Селективная финансовая политика: повышение собираемости налогов, увеличение налогового потенциала и стимулирование развития экономики (1999, № 4); Стратегия экономического развития и увеличение бюджетных доходов: где взять ресурсы? . (2000, № 2); Вывоз капитала и налоговый потенциал российской экономики (2000, № 10); Сокращение утечки капитала и пополнение бюджета: возможности нало-

В-третьих, Минфин не против других вариантов проведения НПП, но нет «политической воли». Следует при этом иметь в виду, что Минфин возглавляет заместитель Председателя Правительства России А. Кудрин, известный своей жесткой и открытой позицией по многим ключевым и острым вопросам социально-экономической политики, в том числе – относительно достижения бездефицитного бюджета. Но вряд ли С. Шаталов стал бы делать вышеуказанные заявления вопреки указаниям непосредственного руководителя. Следовательно, отсутствие «политической воли» объясняется противодействием других мощных групп специальных интересов. К ним относится, естественно, руководство Минздравсоцразвития и государственных внебюджетных фондов. Им гораздо комфортнее иметь «собственные» источники финансирования пенсий, а не зависеть от ситуации с доходами федерального бюджета, из которого эти фонды получают огромные трансферты. Другое дело, что даже с чисто фискальной точки зрения «контрреформа» приведет лишь к усугублению «пенсионно-геронтологического» кризиса бюджетной системы. Об этом прямо говорится в докладе Института Гайдара<sup>9</sup>. В нем разъясняются три очевидных истины, по-видимому, ранее «не известных» Минфину и до сих пор «не известных» Минздравсоцразвития.

**Во-первых**, налоги составляют систему, в которой увеличение ставки одного налога может привести к уменьшению налоговой базы по другим налогам. Об этом написано бесчисленное количество книг и статей, в том числе и автором<sup>10</sup>.

**Во-вторых**, повышение налоговой нагрузки на оплату труда приведет к уходу налогоплательщиков в «тень» и налоговые поступления снизятся. Об этом прямо говорят представители бизнеса<sup>11</sup> и СМИ<sup>12</sup>. Наличие «схем» уклонения от уплаты налогов признает и замминистра здравоохранения и социального развития Ю. Воронин, отмечающий, например, что многие «недобросовестные» работодатели нанимают беременных женщин за два месяца до родов. «В итоге сам работодатель получает и ту максимальную зарплату, которую он назначает женщине, и потом пособие по беременности. Сама женщина не получает ничего. Это чисто криминальная схема»<sup>13</sup>. Но Минздравсоцразвития предпочитает не бороться с подоб-

---

гообложения нерепатрированной экспортной выручки (2001, № 10); Нефтегазовая рента как источник бюджетных доходов (макрэкономическая оценка на основе данных межотраслевого баланса) (2004, № 8); Развитие системы государственного регулирования российской экономики в условиях глобализации и мирового кризиса: реализация потенциала налоговых и других институтов (2009, № 7-8).

<sup>9</sup> Краткое изложение его содержания см. в Товкайло М., Кувшинова О. Реформа в тупике [http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/249552/reforma\\_v\\_tupike](http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/249552/reforma_v_tupike). 15 ноября 2010.

<sup>10</sup> См., например, публикации автора в Российском экономическом журнале: Бюджетно-налоговая реформа: от фискального прессинга к необходимому минимуму (1995, № 11); Налоговый кодекс РФ и реформа финансово-кредитной системы: упорядочение фискальных отношений или ослабление налогового бремени? (1998, № 4); Анализ налогообложения фонда оплаты труда и распределяемой прибыли российских предприятий в 1992-2005 годах на основе моделей полных налоговых ставок (2006, № 5-6); Сравнение проектов реформирования налоговой системы на основе моделей полных ставок налогообложения оплаты труда (2008, № 3-4); Налог на добавленную стоимость: снижение ставки или отмена? (2009, № 1-2).

<sup>11</sup> Например, на международной конференции «Налогообложение — современный взгляд», организованной ФНС к 20-летию налоговых органов России президент «Опоры» Сергей Борисов заявил: «Теперь нас ждет массовая ликвидация одних компаний и уход в тень других» (См. Раздеть голого // [http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/250079/razdet\\_gologo](http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/250079/razdet_gologo) 22 ноября 2010.

<sup>12</sup> См. Ольга Кувшинова Бизнес уже начал применять схемы из-за повышения соцналогов // [http://www.vedomosti.ru/finance/analytics/19110/biznes\\_uzhe\\_nachal\\_primenyat\\_shemy\\_izha\\_pov\\_ysheniya](http://www.vedomosti.ru/finance/analytics/19110/biznes_uzhe_nachal_primenyat_shemy_izha_pov_ysheniya) 11 октября 2010 г.

<sup>13</sup> См. «Финмаркет» Больничный придется заслужить

ными схемами (а их множество), а повышать ставки социальных взносов. Следует при этом отметить, что в посткризисный период ситуация с уклонением от уплаты налогов осложнилась<sup>14</sup>. Впрочем, раньше бывало еще хуже<sup>15</sup>.

Факт третий: повышение ставок приведет к торможению экономического роста, что само по себе плохо (например, замедлится рост доходов россиян). Но это приведет и к снижению налоговых поступлений в будущем. Об этом говорят и правительственные<sup>16</sup> и неправительственные<sup>17</sup> эксперты.

В результате действия вышеперечисленных (и множества иных, например – коррупции) причин фискальный эффект НПП будет ниже прогнозируемого Минфином и Минздравсоцразвития. Так, по оценке Института Гайдара (автор доклада автор Владимир Назаров), вместо ожидаемых 1,8% ВВП эффект будет менее 0,5%<sup>18</sup>.

Не выдерживает критики и обоснование проводимой ПНР. Речь идет во-первых, о необходимости сбалансировать бюджет Пенсионного фонда. Совершенно непонятно, почему, например, повышение пенсий лицам, работавшим в советскую эпоху или в 1990-е годы, когда социальные отчисления в реальном выражении у большинства работников были невелики, нельзя профинансировать за счет рентных доходов от экспорта углеводородов. Для этого достаточно отказаться от политики перманентного укрепления (за исключением кризисных периодов) реального курса рубля, подавляющего рост экономики. Далее, совершенно бездоказательны рассуждения о якобы имеющем место стимулирующем эффекте социальных взносов, который отсутствовал у ЕСН. И в том, и в другом случае застрахованное лицо не является собственником накопленных социальных взносов (налогов). Взамен он получает некоторые права (например, пенсионные), которые имеют значение и существенно влияют на поведение только лиц предпенсионного возраста. Но главный стимулирующий фактор социальных налогов (взносов) – наличие пропорциональной зависимости размеров прилучаемых прав от суммы выплаченных взносов (с учетом инфляции или дисконтированных по ставке ссудного процента) и факторов риска (например – работы на вредных производствах или катания на лыжах по горам). Собственно эти два признака и позволяют идентифициро-

---

<http://news.mail.ru/politics/4576686/> 11 октября 2010 г.

<sup>14</sup> «Кризис, помноженный на либерализацию, породит новые схемы ухода от налогов». Интервью с врио начальника Управления по налоговым преступлениям (УНП) ГУВД по Москве Александром Казаковым // <http://www.rbcdaily.ru/2010/03/29/focus/467224> 29.3.2010 г.

<sup>15</sup> См. Выхухолева Е., Загородняя Е. Фрадкову понравилась идея отмены возврата НДС при экспорте // Известия 28 апреля 2004 г.; Вислогузов В. Нефтяники захватили в заложники. Налоговые схемы признаны пережитками // Коммерсантъ 12 ноября 2004; Ляшенко Г. Налоговики работают над схемами // Коммерсантъ 01 марта 2005; Дмитрий Казьмин, Филипп Стеркин, Алена Чечель. ФНС собрала кейсы. Налоговики поделились с бизнесменами схемами ухода от налогов. Пока схем четыре. // Ведомости. 16 октября 2008 г.

<sup>16</sup> См., например: А. Дворкович: Для сокращения бюджетного дефицита в РФ нужен рост экономической активности // [www.rbc.ru/rbcfreenews/20101119113049.shtml](http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20101119113049.shtml). 19.11. 2010.

<sup>17</sup> См., например: Г. Греф: Нельзя достичь роста экономики России в 4-6% при повышении налогов // <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20101119134848.shtml> 19 ноября 2010).

<sup>18</sup> «Эффект от повышения взносов в лучшем случае едва превысит 0,5% ВВП, в худшем — окажется близким к нулю. Если же повышение взносов будет ежегодно замедлять рост ВВП хотя бы на 0,5 процентного пункта, то реформа вовсе окажется бессмысленной с 2026 г. — тогда объем поступлений страховых взносов при повышении ставки окажется меньше, чем если бы ставка осталась прежней. Но отрицательное влияние на динамику ВВП, скорее всего, будет больше, чем 0,5 п. п., полагает Назаров. Если все работодатели отреагируют на повышение взносов так, как говорят руководители свыше 1000 опрошенных институтом предприятий, то рост ВВП ежегодно будет меньше прогнозируемого на 0,7 п. п. и реформа окажется бессмысленной уже с 2015 г.» (см. Товкайло М., Кувшинова О. Реформа в тупике [http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/249552/reforma\\_v\\_tupike](http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/249552/reforma_v_tupike). 15 ноября 2010).

вать институт как страховой. Все остальное – это бюджетно-перераспределительные институты, как бы их не называли и переименовывали.

В связи с этим термин *социальная защита* (social security) автору представляется более адекватным сущности реально функционирующих в институтах пенсионно-социального обеспечения, чем *социальное страхование* (social insurance). Оба эти термина – синонимы и означают государственную систему обязательного страхования, позволяющую возмещать убытки, возникающие в случае болезни застрахованного лица, старости, производственной травмы, безработицы и т. п.

Автор придерживается точки зрения, что социальные взносы, взимаемые с фонда оплаты труда (то есть заработной платы и приравненных к ней в целях налогообложения выплат работодателей работникам), включая пенсионные, имеют двойственную природу. С одной стороны, поскольку величина фактически получаемых пенсионных и т.п. подобных прав (например, - на бесплатное медицинское обслуживание и получение пособия по безработице и временной нетрудоспособности) очень слабо связаны с величиной уплачиваемых работником взносов, имеет место перераспределение не только между поколениями, но и между застрахованными лицами, принадлежащими к одному поколению. Это однозначно позволяет квалифицировать их как целевой налог. Но и «солидарность поколений» - миф, существующий только в головах чиновников и специалистов, занимающихся проблемами пенсионного обеспечения. Сами застрахованные лица этой солидарности не испытывают, что показывает всеобщее стремление уклониться от уплаты таких взносов. Не случайно переход к накопительной системе является одним из общепризнанных способов повышения роли «страхового» компонента пенсионной системы и снижения – налогового. Однако проводимая контрреформа приводит к усилению именно налогового компонента социальных взносов, так как повышение ставок социальных взносов никак не отражается на увеличении скорости накопления пенсионных или иных прав застрахованных лиц.

Можно сделать вывод, что проводимая пенсионно-налоговая реформа вообще контрпродуктивна, а момент для ее проведения выбран не менее «удачно», чем в свое время предложенное «командой А. Гайдара» введение с 1992 г. в России НДС со ставкой 32%. Тогда «красный» Верховный совет снизил эту ставку до 28% (что, тем не менее, было выше, чем в зарубежных странах, уже имевших опыт администрирования данного «тяжелого» налога в течении многих лет). Впрочем, это все равно не спасло экономику страны от искусственно вызванного «воспроизводственного коллапса»<sup>19</sup>. Теперь фискальная контрреформа может привести к росту доли «скрытой оплаты труда и смешанных доходов» в ВВП, которая в последние годы составляла 11-14%. Снизится собираемость и других налогов (на доходы физических лиц, НДС и т.д.). В то же время при обложении скрытых доходов (5,4 трлн. в 2009 г.) по ставке 26% бюджетная система России получила бы 1,4 трлн. руб. дополнительных доходов. Получение этих средств Пенсионным фондом (для чего следовало бы изменить в его пользу пропорции распределения социальных взносов между внебюджетными фондами) на многие годы разрешило бы проблему бюджетного кризиса. При этом субфедеральные бюджеты получили бы, с учетом необлагаемого минимума и льгот, более полутриллиона дополнительных поступлений по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ).

Почему же Минфин пошел по «простому» пути повышения налоговых ставок, причем без компенсирующего снижения ставок, например, НДС – до 12%? Почему не задействованы все имеющиеся резервы увеличения бюджетных доходов путем повышения собираемости налогов, без увеличения налогового бремени законопослушных товаропроизводителей? Можно привести две возможные причины принятия столь непопулярного решения.

Во-первых, руководители Минфина считают в целом налоговую систему России достаточно щадящей в сравнении с развитыми странами. Однако сравнительный анализ полных

---

<sup>19</sup> Подробно о механизме его развертывания см. Петров Ю.А. Российская экономика в XIII-XIV пятилетках: от трансформационного шока – к воспроизводственному коллапсу // Российский экономический журнал. – 1999, № 7.

ставок (обобщенный вариант термина «эффективная ставка» применительно ко всей системе налогов, которыми облагается стоимость товара) налогообложения (ПСН) заработной платы и дивидендов в России и пяти зарубежных странах (Великобритании, Германии, Италии, Франции и США) в 1992-2009 гг. показывает, что это не так<sup>20</sup>. Рассчитаны функции ПСН заработной платы и дивидендов от аргумента – чистого дохода и проведено их межстрановое сопоставление. Например, в 2009 г. в России наблюдалось смещение центра тяжести налоговой нагрузки на более низкооплачиваемую часть населения. В результате этого в России наблюдался (а) самый низкий уровень налогообложения среди 6 стран при высокой заработной плате и (б) более высокий уровень, чем в Великобритании и США – при невысокой заработной плате. В отличие от России (в которой созданы круторегрессивная система налогообложения оплаты труда и «плоская» система налогообложения дивидендов), аналогичные системы в США остаются среднепрогрессивными. По этой причине налоговая система России усиливает и без того огромную дифференциацию доходов населения. В США налоговая система, наоборот, смягчает такую дифференциацию (которая также очень высока, особенно по сравнению со странами Западной Европы), обеспечивая бюджетное перераспределение доходов в пользу низкодоходных групп населения.

Во-вторых, по-видимому, руководители Минфина не верят в наличие значительных резервов повышения собираемости налогов. Этот пессимизм оправдан лишь при сохранении несогласованности бюджетно-налоговой политики с валютной и таможенно-тарифной. При применении же инновационного подхода к решению проблемы повышения собираемости налогов эти резервы можно оценить как весьма большие. Такие оценки основаны на следующих соображениях.

Во-первых, борьба с теневыми «дельцами» и уклонением от уплаты налогов до сих пор ведется во-многом декларативно. Налоговый прессинг ощущают главным образом легально работающие предприятия. Так проще работникам налоговых и правоохранительных органов. Например, до сих пор не принят закон о деятельности так называемых фирм-однодневок, через которые осуществляются и «обналичивание», и «отмывание» денег, и уход от уплаты НДС, и многие другие схемы уклонения от уплаты налогов.

Во-вторых, многолетние усилия по реформированию налоговой системы (в том числе с целью снижения налоговой нагрузки) пока не привели к желаемому «обелению» российской экономики. Однако это вовсе не означает, что величина налоговой нагрузки на зарплату и прибыль не имеет значения. Просто в результате установления в 1990-х годах непомерно тяжелой налоговой нагрузки создалась «институциональная ловушка», выход из которой без использования более эффективных подходов к налоговому реформированию невозможен.

---

<sup>20</sup> См., например, публикации в Российском экономическом интернет-журнале: Петров Ю. Сравнительный анализ налоговых систем на основе моделей полных налоговых ставок (на примере России в 1992-2005 годах). 2006; Петров Ю.А., Егорова Е.Н., Карапетян А.К., Афонина С.В. Налоговое бремя на доходы от наемного труда и дивиденды в России и Великобритании в 1991-2005 гг. 2008; Петров Ю.А., Егорова Е.Н., Карапетян А.К. Налоговое бремя на доходы от наемного труда и дивиденды во Франции в 1991-2005 гг. (в сравнении с Россией). 2008; Петров Ю.А., Егорова Е.Н., Карапетян А.К. Налоговое бремя на доходы от наемного труда и дивиденды в Германии в 1991-2005 гг. (в сравнении с Россией). 2008; Петров Ю.А., Егорова Е.Н., Карапетян А.К. Налоговое бремя на доходы от наемного труда и дивиденды в Италии в 1991-2005 гг. (в сравнении с Россией). 2008; Петров Ю.А., Егорова Е.Н., Карапетян А.К. Анализ налоговых систем России и зарубежных стран в 2007 г. 2009; Петров Ю.А., Егорова Е.Н., Карапетян А.К. Налогообложение заработной платы и дивидендов в России и зарубежных странах в 2008 г.: где выше налоговое бремя? 2009; Петров Ю.А., Егорова Е.Н., Карапетян А.К. Налоговое бремя на заработную плату и дивиденды в России и зарубежных странах в 2009 г. 2009; Петров Ю.А., Егорова Е.Н., Карапетян А.К., Афонина С.В. Налоговое бремя на доходы от наемного труда и дивиденды в США в 1991-2009 гг. (в сравнении с Россией). 2009.



В частности, на длительное время в России желательно установление еще более низкой налоговой нагрузки (со снижением ставки НДС до 12% или отменой данного налога вообще<sup>21</sup> вместо ее повышения. И, одновременно, необходимо принять спектр мер, жестко пресекающих уклонение от уплаты налогов, в том числе – путем осуществления теневых операций и утечки капитала. Этого можно добиться на основе инновационного подхода к проведению налоговых реформ. Он состоит в том, что любые налоги рассматриваются как социальные институты, внедрение и изменение которых являются соответственно фундаментальными и улучшающими инновациями. При их осуществлении следует учитывать все положительные и негативные внешние эффекты таких инноваций, а также эффект контринноваций, осуществляемых налогоплательщиками. Тогда не будут возникать многочисленные налоговые «дыры», «лазейки», «убежища» и прочие явления, связанные с уклонением от уплаты налогов. И особо важную роль инновационный подход к налоговым реформам имеет именно при решении задачи пресечения утечки капитала. Налоги не только не должны стимулировать утечку, как сейчас, но, наоборот, стимулировать репатриацию ранее вывезенного капитала в Россию.

### **3. Предложения по совершенствованию валютного регулирования и валютного контроля во взаимосвязи с реформированием налоговой системы на основе инновационного подхода???**

Пессимизм руководителей Минфина относительно возможности пресечения теневого оборота и повышения собираемости налогов, к сожалению, во многом оправдан. Одной из его причин является недееспособность системы валютного регулирования и валютного контроля. Ее неэффективность, в том числе, приводит к тому, что государство, вынужденное урезать расходы на инфраструктуру, поддержку пораженных кризисом отраслей и инновационно перспективных предприятий, мирится с огромными потерями доходов, оценки которых приведены выше. Ни законодатели, ни Минфин, ни Банк России пока не понимают в полной мере, что после полной либерализации трансграничного движения капитала и перехода к гибкому курсообразованию основной функцией системы валютного контроля и валютного регулирования должно являться обеспечение уплаты предприятиями и гражданами налогов. Соответственно, главным органом валютного контроля должна стать Федеральная налоговая служба, а главным органом валютного регулирования – Минфин. Но пока что основным органом валютного контроля является Банк России. В последние годы он вообще перестал упоминать в своих документах о «несанкционированном оттоке капитала», несмотря на его огромные масштабы. В то же время налоговая служба является лишь агентом валютного контроля и не в состоянии системно подходить к борьбе с утечкой капитала и уклонением от уплаты налогов. Органом валютного контроля также является Росфиннадзор с численностью сотрудников в 6000 (включая территориальные органы).

Поэтому необходимо передать функции органа валютного контроля ФНС с наделением Минфина функцией осуществления координации деятельности всех ведомств, отвечающих за налоговое администрирование (налоговой, таможенной и других федеральных служб) и за осуществление валютного контроля.

Предотвращение незаконного вывоза капитала за рубеж требует принятия системы мер, повышающих эффективность бюджетно-налогового и таможенного регулирования и контроля, валютного регулирования и валютного контроля, денежно-кредитного и банковского регулирования, устраняющих как правовые проблемы в механизмах государственного регулирования, так и сами мотивы нелегального вывоза капитала за рубеж, то есть делающих невыгодным для бизнес-сообщества утечку капитала. При этом усовершенствование государственного регулирования в этих целях не должно подменяться усилением административного контроля, чреватого субъективизмом и коррупцией. Предлагаемые ниже меры нацелены на

---

<sup>21</sup> См., подробнее публикацию автора Налог на добавленную стоимость: снижение ставки или отмена? // в Российский экономический журнал. 2009. № 1-2.

повышение эффективности государственной политики регулирования вывоза капитала, предусматривающей усиление действенности мер, пресекающих нелегальный вывоз капитала, без создания излишних проблем и бюрократических препон для добропорядочных и законопослушных участников внешнеэкономической деятельности.

### **3.1. Меры по совершенствованию статистического, банковского и налогового учета внешнеэкономических операций, методики мониторинга и оценки вывоза капитала и его утечки**

Реализация мер по усовершенствованию валютного регулирования и валютного контроля и предполагает улучшение государственной статистики и методов мониторинга и оценки вывоза и утечки капитала.

В частности, следует ввести статистическую отчетность о ввозе/вывозе капитала, накопленной величины иностранных активов и обязательств резидентов (в классификации, соответствующей статьям платежного баланса и международной инвестиционной позиции, с необходимой детализацией). На ее основе разрабатывать и официально публиковать сводные показатели (видимые и латентные), а также утечки капитала.

В статистической отчетности о просроченных платежах следует выделить задолженность в отношениях с резидентами и нерезидентами (из стран СНГ и вне СНГ), в том числе с аффилированными лицами. Необходимо проводить обследования дебиторской задолженности со стороны нерезидентов с разбивкой по срокам погашения (и длительности просрочки), по странам и т.д.

В платежном балансе необходимо детализировать следующие статьи:

«торговые кредиты и авансы предоставленные импортные» (в том числе в торговле со странами СНГ и вне стран СНГ);

«торговые кредиты и авансы предоставленные экспортные» (в том числе в торговле со странами СНГ и вне стран СНГ);

другие субстатьи статьи «Своевременно не полученная экспортная выручка, не поступившие товары и услуги в счет переводов денежных средств по импортным контрактам, переводы по фиктивным операциям с ценными бумагами» (в том числе в торговле со странами СНГ и вне стран СНГ);

во всех статьях раздела «доходы от инвестиций выплаченные и полученные» следует выделить фактически осуществленные выплаты и просроченные проценты (обязательства);

необходимо детализировать статьи «прочие активы» и «поездки», «прочие услуги», составляющие миллиарды долл. в год;

требуется отразить результаты прощения долгов в статье «капитальные трансферты».

### **3.2. Меры по совершенствованию валютного регулирования и валютного контроля, гражданского, денежно-кредитного и банковского законодательства**

Усовершенствование технологию валютного контроля при осуществлении внешнеторговых операций (особенно с сырьевыми товарами и товарами низких степеней переработки) с внесением в Паспорт сделки, раздел «Реквизиты и условия контракта» дополнительные графы (код ТН ВЭД, цена за единицу товара, условия поставок и расчетов, санкции за неисполнение контракта). При этом ответственность за достоверность информации, указываемой в Паспортах сделок, должна быть возложена на коммерческие банки, осуществляющие их учет и регистрацию. Требования к информации фиксируемой в Паспортах сделок, и основания к отказу в их регистрации следует прописать в законе «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности». Одновременно необходимо внесение поправок к Федеральным законам «О валютном регулировании и валютном контроле» и «О банках и банковской деятельности», касающихся усиления ответственности банков за соблюдение требова-

ний оформления Паспортов сделок.

Подготовить поправки к Федеральному закону «О лицензировании отдельных видов деятельности» и к Федеральному закону «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» в части введения обязательной регистрации участников внешнеторговой деятельности. Предусмотреть в числе требований к регистрируемым участникам внешнеэкономической, как минимум трехлетний опыт законопослушной работы на рынке, отсутствие просроченной задолженности по налогам, минимальный объем операций и уставного капитала.

Установление на территории Российской Федерации лимита хранения наличной иностранной валюты на одного человека без разрешающих документов, выдаваемых налоговыми и таможенными органами, в размере не более 5000 долларов США на 1 человека.

Введение для нефинансовых предприятий лимитов задолженности (в том числе — перед нерезидентами), определяемых в зависимости от их собственного капитала, налогооблагаемой прибыли, налогооблагаемого имущества, дебиторской и кредиторской задолженности и т.п. показателей.

Введение лимитов кредитования нерезидентов резидентами, устанавливаемых в зависимости от их собственного капитала, налогооблагаемой прибыли, налогооблагаемого имущества, дебиторской и кредиторской задолженности и т.п. показателей финансового положения предприятий-резидентов.

Законодательное установление запрета на предоставление кредитов предприятиями, имеющими недоимки по уплате налогов или значительные величины дебиторской или кредиторской задолженности (относительно собственного капитала).

Проведение инвентаризации дебиторской задолженности предприятий-резидентов с выделением дебиторской задолженности им нерезидентов с обращением на нее взыскания просроченных налоговых требований и других просроченных обязательств налогоплательщика - резидента.

Осуществление силами Банка России, ФТС, ФНС, Минфина, Минэкономразвития мониторинга платежеспособности и добросовестности нерезидентов (фирм и банков). Результаты такого мониторинга должны публиковаться на специальном сайте в сети Интернет и от них должны зависеть размеры резервов по ссудам, предоставляемым резидентами иностранным партнерам, которые российские резиденты вправе кредитовать. Использовать при его составлении опыта работы с ними российских предприятий, рекомендации торгово-промышленных палат и уполномоченных органов власти стран - партнеров. Учитывать информацию спецслужб об оказании иностранными банками и фирмами содействия российским резидентам содействия в утечке капитала и уклонении от уплаты налогов. Следует составить «черный список» нерезидентов, имеющих просроченную задолженность перед российскими резидентами и законодательно запретить кредитование резидентами этих нерезидентов. Кроме того, финансовые институты, способствующие, подобно «Бэнк оф Нью-Йорк», российским импортерам в уклонении от уплаты налогов, должны подвергаться санкциям со стороны российских властей, а российские резиденты и их дочерние компании лишаться права осуществления любых сделок с ними, подобно тому, как это делают правительства развитых стран.

Подключить к решению проблемы взыскания задолженности власти стран - партнеров. В случае отказа их от сотрудничества следует денонсировать соглашения об избежании двойного налогообложения, защите и поощрении иностранных инвестиций, запрещать резидентам кредитовать любые предприятия данной страны и т.д.

Нужно также содействовать прибыльному и надежному размещению капиталов в России. Для этого Банк России и уполномоченный федеральный орган исполнительной власти должны осуществлять мониторинг кредитоспособности и платежеспособности предприятий с публикацией в СМИ. Банк России должен дифференцировать нормативы резервирования ссуд с тем, чтобы сделать выгодным для банков кредитование платежеспособных предприятий реального сектора. Он также должен начать рефинансирование коммерческих банков,

кредитующих платежеспособные предприятия, под залог векселей последних, по льготным ставкам, равным процентным ставкам по собственным депозитным операциям с небольшой маржой, покрывающей издержки ЦБ на такие операции.

Установление процедуры определения справочных цен по экспортно-импортным операциям, используемых для целей налогового и валютного контроля, в том числе при оформлении паспортов сделок.

Принятие поправок в закон «О валютном регулировании и валютном контроле», устанавливающих процедуру приостановки и проверки сомнительных сделок, а также принятия закона о противодействии легализации доходов, полученных незаконным путем.

Принятие главы закона «О валютном регулировании и валютном контроле» «О государственном регулировании вывоза российского капитала», устанавливающего четкие правовые понятия регулирования вывоза капитала, предусматривающего основания и ограничения для осуществления этих операций легальным путем.

### **3.3. Меры по налоговому стимулированию репатриации капитала и ограничению его вывоза.**

Упразднение налоговых льгот, стимулирующих вывоз капитала, в том числе - предоставляемых соглашениями об избежании двойного налогообложения и защите иностранных инвестиций, заключенных с оффшорными странами.

Введение обложения налогом на добавленную стоимость импорта услуг.

Взимание НДС по импортируемым товарам при их предоплате в момент оплаты (при денежных расчетах - в банках, при бартерных сделках — после и при условии растаможивания ввозимых по бартерной сделке товаров с уплатой всех таможенных платежей). Это приведет к уменьшению потерь государства от «лжеимпорта».

20. Переход к взиманию НДС с экспортируемой продукции полностью, с возмещением его в том же объеме, но после своевременного и полного поступления экспортной выручки по сделке (и обязательной продажи части валютной выручки). В настоящее время налоговые органы возмещают экспортерам НДС, уплаченный ими поставщикам продукции, использованной при производстве экспортной продукции. В случае экспорта продукции, основную часть стоимости которой составляет рента (налоги и прибыль) потери экспортера от невозмещения НДС по приобретенным ценностям меньше, чем сокращение налоговых обязательств, достигаемое путем оставления выручки в аффилированных компаниях - нерезидентах. Поэтому нужно ужесточить порядок предоставления льготы по возврату НДС экспортерам, обусловив ее полным поступлением выручки. Для экспорта наукоемкой и машинотехнической продукции, технического содействия следует установить сроки платежей, принятых в мировой практике.

Ограничение размера процентов по привлеченным займам, включаемых в затраты на производство, величиной 1/4 или 1/3 налогооблагаемой прибыли за предыдущие четыре квартала. Следует также сохранить ограничение по величине процентов, включаемых в затраты (не более LIBOR или ставки рефинансирования Банка России плюс 1%).

Легализация вывоза части дохода гражданами, не имеющими просроченной задолженности, в размере 5-10% от величины дохода или прибыли, остающейся после налогообложения и уплаты обязательных платежей. Соответственно, разрешения на вывоз валютных ценностей должны выдаваться налоговыми органами. Это создаст мощные стимулы к легализации доходов и уплате налогов.

\* \* \*

Реализация предложенных в настоящей работе и более ранних работах Ю.А. Петрова методов использования налоговых регуляторов для пресечения утечки капитала позволила бы увеличить налоговые доходы бюджетной системы на более чем 15 млрд. долл. в год и кардинально снизить масштабы «теневого экономики». Тогда можно было бы отказаться от

повышения ставок социальных налогов-взносов в Пенсионный фонд с 1 января 2011 г. Дело за «малым»: наличием заинтересованных в такой реформе влиятельных «групп специальных интересов». Пока нефтедолларов хватало на всех, бизнес и чиновники не очень стремились к сотрудничеству с целью пресечения теневого оборота. Но теперь ситуация меняется. Например, «Деловая Россия» предложила сохранить ставку страховых взносов во внебюджетные фонды на уровне 26% и ввести плоскую шкалу для этих взносов (см. выше). Тем не менее с 1 января закон вступит в силу (с «косметическими» поправками малому бизнесу), так как менять уже что-либо поздно. Но по мере того, как все явственнее будет становиться провал налогово-пенсионной «контрреформы», поиск альтернативных способов увеличения бюджетных доходов станет насущной необходимостью. Возможно, Минфин и Банк России тогда вспомнят, наконец, об утечке капитала и займутся ее пресечением.

Приложение

Таблица. Платежный баланс (ПБ) Российской Федерации. Торговое сальдо, счет текущих операций (СТО) и утечка капитала, млрд. долл. <sup>1)</sup>

Наименование статей	92-09	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Товары (торговое сальдо)	1122	4	13	17	20	22	15	16	36	60	48	46	60	86	118	139	131	180	112	153	-	-	-
(а) Счет товаров и услуг (СТУ)	941	1	11	10	10	16	9	12	32	54	39	36	49	73	105	126	112	155	92	121	97	81	46
(b) Своевременно не полученная экспортная выручка, не поступившие товары и услуги в счет переводов денежных средств по импортным контрактам, переводы по фиктивным операциям с ценными бумагами <sup>3)</sup>	-250	0	-4	-3	-4	-8	-10	-7	-5	-5	-6	-12	-15	-25	-27	-20	-34	-39	-26	-26	-26	-26	-26
(с) Чистые ошибки и пропуски <sup>3)</sup>	-109	0	-1	0	-9	-7	-9	-9	-8	-9	-10	-6	-9	-6	-8	10	-13	-11	-3	-12	-12	-12	-12
<b>(У)= (b)+(с) – утечка капитала</b>	-359	0	-4	-3	-13	-16	-18	-17	-13	-14	-15	-18	-24	-31	-35	-10	-48	-51	-29	-38	-38	-38	-38
<b>(У)/(а) – утечка капитала в % к счету товаров и услуг</b>	-38	-62	-41	-25	-126	-97	-206	-134	-41	-26	-40	-48	-49	-42	-34	-8	-43	-33	-32	-31	-39	-47	-82
<b>(Н)= (b)+(с)/2 – несанкционированный вывоз капитала<sup>2)</sup></b>	-304	0	-4	-3	-9	-12	-14	-12	-9	-9	-11	-15	-19	-28	-31	-15	-41	-45	-28	-32	-32	-32	-32
<b>(Н)/(а) – Несанкционированный вывоз капитала в % к счету товаров и услуг</b>	-32	-31	-38	-28	-84	-74	-157	-96	-28	-18	-27	-40	-40	-38	-30	-12	-37	-29	-30	-26	-33	-39	-70
(d) Счет текущих операций ПБ	674	0	9	8	7	11	0	0	25	47	34	29	35	60	85	95	78	104	49	74	46	30	-6
<b>(У)/(d) – Утечка капитала в % к счету текущих операций</b>	-53	-	-48	-32	-185	-144	-	-	-53	-30	-45	-60	-68	-52	-41	-11	-62	-49	-59	-51	-82	-125	-
<b>(Н)/(d) – Несанкционированный вывоз капитала в % к счету текущих операций</b>	-45	-	-44	-35	-123	-111	-	-	-36	-20	-31	-50	-55	-47	-37	-16	-53	-43	-56	-43	-69	-105	-

1) в 2010 г. – оценка, в 2011-213 гг. – прогноз; 2) по методике ЦБ; 3) курсивом выделены условные оценки на уровне 2010 г.