

Налоговая политика

Понятие налоговой политики

В литературе представлено большое разнообразие определения налога:

- 1) НК РФ – «Финансовое обеспечение деятельности государства»
- 2) А. Смит – «Экономическое содержание правительства»
- 3) К.Маркс – «Экономически выраженное существование государства»
- 4) П. Самуэльсон – «Цена, которую мы платим за использование общественных благ».

Большинство определений понятия «налог» делает акцент на фискальной функции налогов.

Закон **Вагнера** гласит, что в процессе развития возрастает объем общественных потребностей и государственной деятельности.

Налоговая политика – целенаправленная деятельность государства в налоговой сфере. Налоговая политика:

- а) всегда подчинена определенной социально-экономической политике;
- б) опирается на только ей присущие принципы и закономерности формирования, функционирования и развития.

Первичная цель налоговой политики – фискальная.

Вторичные цели – стимулирование экономической активности, достижение высокого уровня занятости, воздействие на распределение доходов, стабильность цен и др.

Место налоговой политики в социально-экономической стратегии государства

Специфика налоговой политики состоит не в целях (они задаются экономической стратегией), а в средствах их достижения.

Инструментами выступают параметры налоговой системы. Выбор параметров налоговой системы, как минимум, зависит от:

- реакции хозяйствующих субъектов на различные налоги и изменения в их настройке;
- наличия (отсутствия) альтернативных решений;
- потенциальных положительных и негативных экстерналий налогов;
- структуры национальной налоговой системы;
- степени «мобильности» налогооблагаемой базы;
- издержек налогового администрирования;
- дисциплинированности налогоплательщиков.

Элементы налоговой системы

1. Субъект налогообложения
2. Объект налогообложения
3. Налоговые ставки (шкала налоговых ставок)
4. Налогооблагаемая база
5. Налоговые преференции/санкции
6. Способ взимания налогов
7. Методы налогового администрирования

Как правило, в налоговом законодательстве устанавливаются ограничения по перечню взимаемых налогов и их величине.

Взимание налогов не должно носить дискриминационный характер (унифицированный характер).

В то же время до сих пор среди экспертов остаются дискуссионными вопросы:

- какие налоги должны преобладать в налоговой системе (прямые или косвенные);
- что следует понимать под «доходом» как объектом налогообложения;
- характер взаимосвязи между прямыми и косвенными налогами;
- очередность уплаты налогов и социальных взносов.

Желательные характеристики эффективной налоговой системы

Базовые черты национальной налоговой системы были выделены еще А. Смитом в работе «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1776). По его мнению налоговая система должна быть:

- справедливой (не должна быть механизмом обогащения или разорения отдельных групп плательщиков);
- понятной (плательщик должен понимать, за что и почему он уплачивает налоги);
- удобной для налогоплательщика;
- не дорогой в администрировании.

В настоящее время в теории налоговой политики сформулированы желательные характеристики налоговой системы : 1) экономическая эффективность; 2) административная простота; 3) гибкость; 4) политическая ответственность; 5) справедливость.

1. Экономическая эффективность

«Экономическая эффективность» налоговой системы означает, что налогообложение не должно искажать эффективное распределение факторов производства и поведение хозяйствующих субъектов. Для этого при введении и настройке налогов следует учитывать несколько эффектов:

- 1) Поведенческий эффект (напр., влияние налогов на выбор места работы, срока обучения, инструментов сбережений и т.п.);
- 2) Эффект финансовых последствий налогообложения. Налогообложение влияет на форму юридического оформления сделки, не меняя ее экономического содержания (напр., договор купли/продажи или мены; покупка работников медицинского полиса или социальный пакет работодателя и др.);
- 3) Искажающее (неискажающее) налогообложение. Если налогоплательщик не может изменить свои налоговые обязательства, налог является **паушальным**. Любые потоварные налоги являются искажающими.
- 4) Корректирующий эффект (напр., экстерналий) и воздействие на макроэкономическое равновесие.
- 5) Эффект объявления о введении налога. По одним налогам экономика начинает приспосабливаться до его взимания, а по другим – требуется длительное время.

2. Административная простота

Функционирование налоговой системы требует значительных издержек. В общем плане их принято подразделять на:

- *прямые* (содержание налоговых органов);
- *косвенные* (относимые на налогоплательщиков).

Косвенные издержки могут принимать разные формы – затраты на ведение налогового учета и содержание специалистов по управлению налогами, расходы на хранение финансовой документации и др.

Величина административных издержек налоговой системы зависит от:

- какую документацию следует хранить налогоплательщикам и инспекциям до момента налогообложения;
- сложности расчета налогооблагаемой базы;
- степени дифференциации шкалы налоговых ставок;
- возможностей перекладывания налоговых обязательств на других плательщиков;
- обложение одними налогами более затратно для налоговых органов, чем другими (напр., по подоходным налогам).

При этом большое значение имеют временные лаги («налоговые клинья») в условиях волатильной и высокой инфляции.

3. Гибкость налоговой системы

Настройка параметров налоговой системы и конкретных налогов должна учитывать потенциальные изменения в макроэкономических условиях, а также сложности политического процесса их корректировки, скорость внесения изменений и временные разрывы между получением дохода налогоплательщиком и уплатой налога.

Налоги могут выступать «автоматическими стабилизаторами», если соблюдаются несколько условий:

- темп инфляции низкий и стабильный;
- элементы налога стабильны, известны хозяйствующим субъектам и они привыкли их учитывать при финансовом планировании своей деятельности;
- применяется прогрессивная шкала налоговых ставок.

В условиях высоких темпов инфляции стабилизация бюджетных доходов может достигаться посредством соответствующей индексации налоговых ставок.

Эффект «автоматической стабилизации» сильнее проявляется на фазе сжатия делового цикла, чем на фазе расширения деловой активности.

4. Политическая ответственность

- Налоговая система должна быть построена таким образом, чтобы убеждать налогоплательщиков, что политическая система точно отражает их предпочтения.
- Государство не должно пытаться извлекать преимущества, обусловленные асимметрией информации.
- Нормативное регулирование должно предотвращать попытки групп особых интересов использовать налоговую систему в собственных интересах.

В этом плане всегда предпочтительнее те налоги, по которым очевиден конечный налогоплательщик, чем налоги, по которым конечный налогоплательщик не определен.

Например, среди экономистов давно ведется дискуссия, кто является конечным плательщиком налога на прибыли корпораций – акционеры, потребители или все сберегатели.

5. Социальная справедливость

Справедливость налоговых систем принято оценивать с точки зрения вертикального и горизонтального равенства.

Достижение горизонтального равенства в налогообложении практически не достижимо в силу различий в предпочтениях потребителей, особенно если в налоговой системе преобладают косвенные налоги.

Вертикальное равенство в налогообложении обычно опирается на обыденное утверждение, что отдельные субъекты в силу своего положения должны платить более высокие налоги. На практике такой подход требует определения:

1) Кто в принципе должен уплачивать более высокие налоги и на сколько?

(возможны три критерия: более высокий уровень доходов; высокий уровень благосостояния; получение больших выгод от бюджетных расходов)

2) Что следует использовать в качестве налоговой базы?

(реальный или номинальный доход; фактический или потенциальный доход; объем потребления; доход в течение трудовой деятельности)

3) Как можно измерить способность платить налоги?

Распределение налогового бремени

Понятие налогового бремени позволяет анализировать, какие субъекты на практике уплачивает тот или иной налог. Напр., кто де-факто платит социальные взносы: работодатель или работник?

Для этого следует учитывать возможность перекладывать налог. Так, налоги на фонд заработной платы могут быть переложены назад. При эластичном предложении труда основное бремя таких налогов несет работники. Если же сумма налога может быть включена в отпускную цену, то налог переложен вперед.

На макро уровне если величина налогового бремени у менее состоятельных групп населения больше, чем у состоятельных, то такой налог является регрессивным, в противном случае – прогрессивным. Как правило, потоварные налоги носят регрессивный характер, но конкретный ответ зависит от степени эластичности спроса и предложения по цене, доминирующей модели конкуренции, степени открытости экономики для международной конкуренции и ряда др. факторов.

Конкуренция и распределение налогового бремени

В конкурентной отрасли чем более эластично предложение, тем большую часть товарных налогов уплачивает потребитель. А при совершенно неэластичном предложении (или совершенно эластичном спросе) его полностью несет производитель.

Если предложение труда относительно неэластично, то основное бремя подоходного налога уплачивает работник, вне зависимости от того, кто формально обкладывается налогом – фирма или работник.

При налогообложении добывающих отраслей (предложение не эластично) основное бремя налога несут собственники месторождений. Если же сырье экспортируется, то часть бремени налога может быть переложена на страны-импортеры.

В отраслях с ограниченной конкуренцией возможности компаний переложить налоговое бремя на конечных потребителей зависят от эластичности спроса и характера налога. В условиях монополии предпочтительнее взимание налога со стоимости, а не акциза, но его сложнее администрировать. Если налог устанавливается на единицу продукции, то это проще администрировать, но приводит к вымыванию дешевого ассортимента.

Налоговое бремя и государственная политика

В налоговой политике нельзя изменить только один аспект. Напр., если принимается решение повысить ставку одного налога, то должно либо снизить ставку другого налога или сократить свои займы.

Анализ увеличения одного налога при одновременном уменьшении другого называется анализом распределения бремени разных налогов. Анализ увеличения налога, сопровождающееся ростом расходов, называется анализом распределением налогового бремени при сбалансированном бюджете.

Если правительство повышает ставку налога и направляет доходы на госзакупки товаров потребления, налоги будут уменьшать потребление домохозяйств и стимулировать сбережения. Если же дополнительные налоговые доходы правительство направит на покупку средств производства, то налоги будут уменьшать сбережения и стимулировать частное текущее потребление.

Почти никогда невозможно изменить только какой-то один параметр, не затрагивая другие. Принимая решение о повышении налоговой ставки или налогооблагаемой базы, правительство перераспределяет налоговое бремя в обществе.