

**Анализ предвыборных обещаний:
различные варианты будущего
налоговой системы**

Ристо Каарна

№ 1 / 2011



Центр политических исследований Praxis следит за связанными с выборами в 12-ый состав Рийгикогу предвыборными дебатами и составляет беспристрастный анализ предвыборных программ партий. Используются опубликованные партиями материалы, и на их основе составляется экспертное мнение. Цель анализа заключается в том, чтобы содействовать проведению публичной дискуссии и участию граждан в формировании политики. Были проанализированы избирательные платформы всех партий, получивших депутатские места в результате предыдущих выборов в Рийгикогу – Зеленой партии Эстонии, Народного союза Эстонии, Союза Отечества и Res Publica, Центристской партии, Партии реформ и Социал-демократической партии.

Избирательные обещания рассматривались исходя из того, как бы они повлияли на достижение главных целей налоговой системы.

На выборах в Рийгикогу 2011 года темы налогов в избирательных программах согласуются с общими мировоззренческими позициями партий. Говорится, например, о снижении общего налогового бремени для менее обеспеченных или более обеспеченных, льготах по налогу с оборота, установлении ступенчатого подоходного налога, налоговых льготах для предприятий или повышении налогов на курение или загрязнение окружающей среды. Предложены как новые, действовавшие ранее, так и старые, но неопробованные решения.

Рекомендации избирателям

Кто желает большего перераспределения со стороны налоговой системы от более обеспеченных менее обеспеченным или от городов сельским регионам, могли бы отдать предпочтение социал-демократам, центристам или Народному союзу.

Кто желает меньшей налоговой нагрузки для высокооплачиваемых людей, но более высоких акцизов, могли бы предпочесть Партию реформ или IRL.

Кто желает, чтобы налоговая система оказывала большее влияние на стабилизацию экономики, могли бы выбрать нынешние оппозиционные партии: Центристскую партию, Социал-демократов, Народный союз или Партию зеленых.

Кто предпочитает более простую налоговую систему, не содержащую исключений, могли бы отдать предпочтение Партии реформ или IRL.

Кто желает более высокого налогообложения капитала, могли бы отдать предпочтение Социал-демократам, Зеленым или Народному союзу.

Распределение налогового бремени в Эстонии отличается от среднего распределения в Европейском Союзе

Одна из возможностей охарактеризовать налоговую систему – сделать это через налоговую нагрузку. В зависимости от экономической функции налоги обычно разделяют на три группы: налоги на потребление, на рабочую силу и на капитал. Отдельно можно рассматривать и налоги на окружающую среду, к которым относятся некоторые налоги на потребление и на капитал, а также платежи за загрязнение окружающей среды.

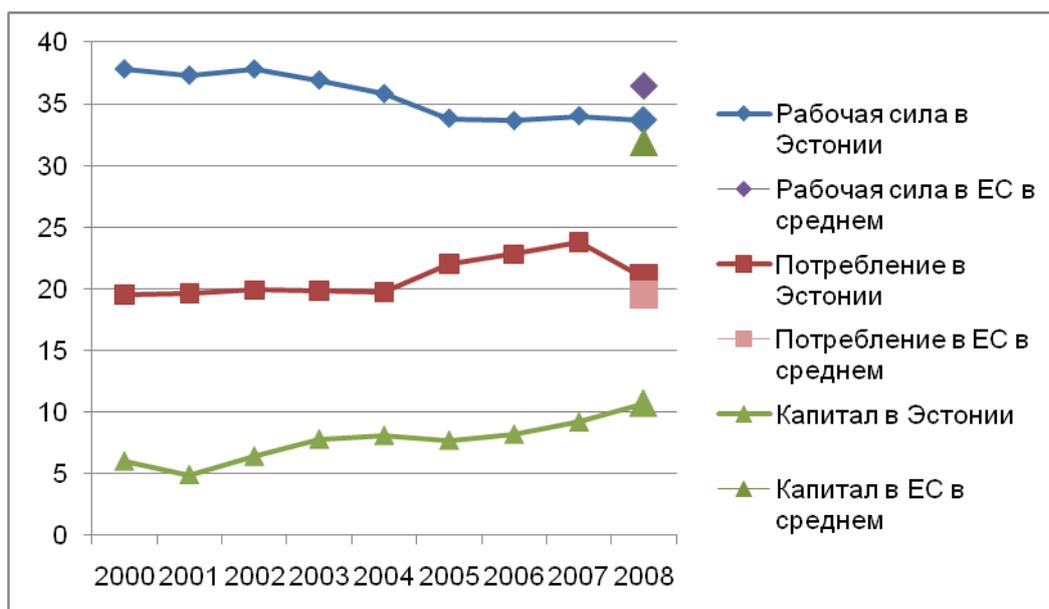
Налоги на потребление (налог с оборота, акцизы, некоторые местные налоги) в Эстонии последовательно росли, начиная со вступления в Европейский Союз. Сейчас они составляют около 40% от всего налогового дохода. За ростом налоговой нагрузки на потребление в последние годы стояли как повышение ставки налога с оборота, уменьшение исключений, так и быстрый рост акцизных ставок. Повышение акцизов и установление налога с продаж повысили налоговую нагрузку на потребление еще в 2010 году. В результате этого Эстония постепенно

превращается в государство с одной из самых высоких налоговых ставок на потребление в Европейском Союзе.

Налоги на рабочую силу (большая часть подоходного налога, социальный налог и платеж по страхованию от безработицы) составляют около половины налоговых доходов Эстонии. Реальная налоговая ставка на рабочую силу (доля налогов в расходах на рабочую силу) близка к среднему уровню по Европейскому Союзу. В годы бума произошло снижение налогообложения, поскольку были уменьшены ставки подоходного налога и платежи по страхованию от безработицы, а также повышен не облагаемый налогом минимум. Однако резкое повышение платежей по страхованию от безработицы и приостановление платежей во II ступень пенсионного фонда в 2009 году привели к небольшому росту налоговой нагрузки на рабочую силу, достигнув почти 35% от расходов на рабочую силу.

Основной вопрос эстонской налоговой системы – это система подоходного налога предприятий. В результате действующей с 2000 года системы подоходного налога предприятий существенно снизилась реальная налоговая нагрузка на капитал и доход от предпринимательской деятельности. Тем самым Эстония является государством с самой низкой реальной налоговой ставкой в Европейском Союзе. Однако резкое снижение подоходного налога с предприятий продолжается во всем Союзе, в то время как реальная налоговая ставка на доход от предпринимательской деятельности в Эстонии несколько возросла.

Рис. 1. Налоговая нагрузка в зависимости от экономической функции (%)



Цели налоговой системы

Каждый налог влияет на достижение целей налоговой системы. Можно привести четыре самых важных цели налоговой системы:

- Сбор доходов в бюджет правительственного сектора в целях предложения услуг и пособий. Различают:
 - доход в бюджет центрального правительства
 - доход в бюджеты местных самоуправлений
 - доход в фонды социального страхования (Касса страхования от безработицы и Больничная касса)

- Стабилизация экономики в целях сдерживания ее слишком быстрого роста и оживление слишком медленного роста
- Воздействие на поведение людей и предприятий, в том числе
 - стимулирование деятельности, имеющей положительное внешнее воздействие
 - сдерживание деятельности, имеющей отрицательное внешнее воздействие
- Перераспределение доходов и потребительских возможностей между людьми с разными уровнями доходов

При установлении или изменении налогов учитывается еще, чтобы налоги не привели к нежелательным побочным действиям, были легко администрируемы, понятны налогоплательщику и соответствовали общественному чувству справедливости.

Большинство налогов преследуют одновременно несколько целей, но с разной силой. Например, ступенчатый подоходный налог собирает доход в бюджет, стабилизирует экономику, перераспределяет доходы, однако отрицательно влияет на поведение людей и предприятий и усложняет налоговую систему. К примеру, потолок социального налога уменьшает доходы фондов социального страхования, уменьшает стабилизацию экономики в части налоговой системы, снижает налоговое бремя людей с более высокими доходами, однако способствует созданию высокооплачиваемых рабочих мест. Например, снижение налога с оборота на товары первой необходимости уменьшает доходы государственного бюджета, усложняет налоговую систему, однако повышает потребительские возможности малообеспеченных людей.

Далее подытожены все предвыборные обещания партий и дана оценка, как выполнение обещаний повлияло бы на выполнение вышеперечисленных целей налоговой системы. Это позволяет нам увидеть, какие цели налоговой системы партии более всего подчеркивают. Конечно же, при сравнении результатов нужно иметь в виду, что наряду с обещаниями партий в отношении налогов желательно рассматривать и то, какие пособия или услуги партии планируют предложить за счет дополнительных налоговых доходов или что урезать, если налоги будут снижены.

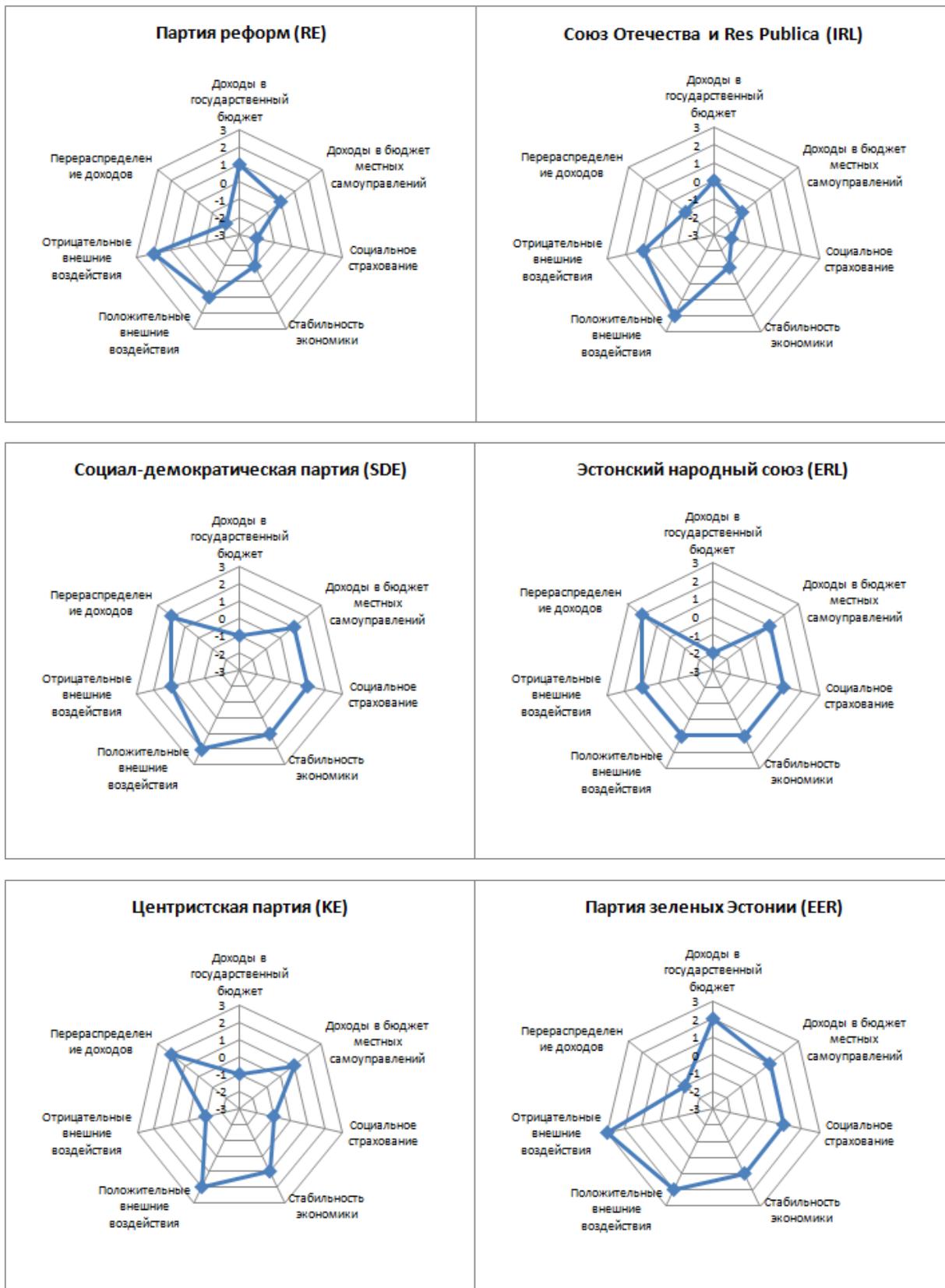
При анализе предложений партий мы исходим из нынешней ситуации. В настоящее время бюджет правительственного сектора Эстонии в целом находится в легком дефиците, согласно прогнозу Министерства финансов дефицит в 2011 году составит 1,6% от ВВП. Большую часть этого предстоит понести центральному правительству, меньшую часть – местным самоуправлениям (KOV), фонды же социального страхования (Касса страхования от безработицы, Больничная касса) находятся в легком профиците. Налоговые доходы Эстонии во многом зависят от экономического цикла, т.е. стабилизирующая функция налоговой системы недовыполнена. В налоговой системе существует относительно мало различий, которые поддерживали бы положительные внешние воздействия (например, рабочие места с высокой добавленной стоимостью). Несколько больше тех, которые сдерживают отрицательные внешние воздействия (например, акцизы). Эстонская налоговая система в целом является сравнительно нейтральной, низкую прогрессивность налогов на рабочую силу (налоговая нагрузка более обеспеченных людей выше) уравнивает низкая регрессивность налогов на потребление (налоговая нагрузка менее обеспеченных людей выше).

Избирательные обещания в области налоговой политики на радарх

Далее графически даются качественные оценки влиянию избирательных обещаний партий на выполнение целей налоговой системы. Положительное значение означает улучшение на пути выполнения цели, а отрицательное – соответственно движение в сторону ухудшения. Положительная цифра цели перераспределения доходов означает движение доходов от более обеспеченных к менее обеспеченным. При оценивании мы исходили из представленных в программах предложений, которые партии желают реализовать, и из возможного влияния обещаний на общество. Мы не рассматриваем, какое обещание могло бы быть для общества в

целом самым полезным, поскольку поставленные перед налоговой системой задачи для разных общественных групп имеют различный вес.

Рис. 2. Влияние предвыборных обещаний партий в области налогов на выполнение целей налоговой системы



К доходам государственного сектора применяются различные подходы

Лишь некоторые отдельные обещания в области налоговой политики являются нейтральными в отношении доходов правительственного сектора. Например, обещание SDE преобразовать земельный налог в налог на недвижимость без повышения налогового бремени и план EER осуществить перерасчет брутто-дохода, чтобы он включал социальный налог, не оказывают существенного влияния на доходы государства. В то же время, многие обещания сформулированы без указания конкретных цифр и сроков, поэтому невозможно дать количественные оценки влиянию каждого обещания на доходы правительственного сектора. Приведенные здесь оценки являются скорее качественными и указывают на направление влияния. Многие обещания партий влияют на одну и ту же цель в разных направлениях. В таких случаях мы сами дали оценку, какое из обещаний имеет наибольшее влияние, и привели нетто-влияние.

Если рассматривать влияние обещаний партий на налоговое бремя по экономическим функциям налогов, то различных комбинаций существует столько же, сколько и партий. Повысить налоги на рабочую силу желают EER, KE и SDE. Две последние партии хотели бы за счет повышения налоговой нагрузки для высокооплачиваемых людей снизить налогообложение товаров первой необходимости. Последнего желает и ERL. RE и IRL, напротив, желают повысить налогообложение потребления и снизить налоги на рабочую силу. IRL желает также снизить налогообложение капитала, отменив земельный налог. Налогообложение капитала, скорее, желают повысить SDE, ERL и EER, в то время как KE и RE планируют оставить его без изменения.

	Рабочая сила	Потребление	Капитал
RE	Снижает	Повышает	Оставляет без изменения
IRL	Снижает	Повышает	Снижает
EER	Повышает	Повышает	Повышает
KE	Повышает	Снижает	Оставляет без изменения
ERL	Оставляет без изменения	Снижает	Повышает
SDE	Повышает	Снижает	Повышает

Таблица 1. Влияние обещаний партий на налоговое бремя по экономическим функциям

Если рассматривать влияние обещаний партий в отношении налоговой политики на различные доходы правительственного сектора, то здесь подходы также различны.

Обещания SDE, ERL и KE уменьшили бы доходы государственного бюджета в основном благодаря различиям в уплате налога с оборота, освобождению от налога на специальные льготы или повышению не облагаемого налогом минимума. KE и SDE уравнивали бы это ступенчатым подоходным налогом, SDE – установлением дополнительно налога на автомобиль и подоходного налога с прибыли предприятий, а ERL – более высоким

налогообложением вывозимой из Эстонии прибыли. В то же время эти три партии обещают увеличить доходную базу местных самоуправлений путем повышения поступающей им доли подоходного налога физического лица и целевой маркировки акциза на топливо. RE, SDE, EER и ERL планируют увеличить доходы фондов социального страхования путем введения страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. KE предусматривает льготы по социальному налогу для долговременных безработных и работающих в лагерях детей.

RE и EER хотели бы немного увеличить доходы государственного бюджета, IRL оставила бы их без изменений. Все три партии привели повышение акциза на алкоголь и табачные изделия, EER дополнительно указала налогообложение финансовых сделок и осуществление экологической налоговой реформы. IRL уменьшила бы доходы местных самоуправлений путем отмены земельного налога, RE не изменяла бы их доходную базу, EER разрешила бы самоуправлениям изменять свою базу подоходного налога в определенных пределах. Программы RE и IRL предусматривают уменьшение доходов фондов социального страхования путем установления потолка социального налога и уменьшения платежей по страхованию от безработицы. EER планирует расширить базу социального налога.

Стабилизацией экономики через налоговую политику обещает заняться нынешняя оппозиция

В общем, важнейшими автоматическими фискальными стабилизаторами экономики являются прогрессивный подоходный налог и подоходный налог с предприятий. В Эстонии эту функцию в некоторой степени выполняет не облагаемый подоходным налогом минимум физического лица. Если во время экономического роста доходы людей растут, то растет и средняя реальная налоговая нагрузка. Это охлаждает экономику, а во время экономического спада происходит обратное. Таким образом, любое повышение прогрессивности системы подоходного налога содействует стабильности экономики. EER и ERL планируют сделать это путем повышения не облагаемого подоходным налогом минимума, KE и SDE – введением ступенчатого подоходного налога. В то же время, в отношении Эстонии возможно, что стабилизация экономики сдерживает потенциал долговременного экономического роста, поскольку в небольшом открытом государстве гибкость экономики является одним из двигателей роста.

Влиянием на поведение людей занимаются все партии

Партии представили множество обещаний по содействию мерам, оказывающим положительное внешнее воздействие. Иллюстрируют их льготы по социальному налогу для долговременных безработных при их поступлении на работу (IRL, KE), снижение налога на специальные льготы в части расходов в области образования и/или здравоохранения (все, кроме ERL), а также льготы и пособия на мероприятия, способствующие охране окружающей среды (ERL, SDE).

В то же время партии предлагают целый ряд решений по сдерживанию деятельности, оказывающей отрицательное внешнее воздействие. В качестве одного из примеров можно привести повышение акциза на алкоголь и табачные изделия (RE, IRL и EER). Применительно к EER можно сказать, что их программа содержит большое количество обещаний в отношении как положительных, так и отрицательных внешних воздействий. KE и SDE обещают снизить акциз на дизельное топливо со специальной маркировкой, что может способствовать отрицательному воздействию на окружающую среду.

По вопросу перераспределения доходов партии разделяются на две группы

Обещания RE, IRL и EER делают налоговую систему регрессивнее, поскольку акциз на алкоголь и табачные изделия является налоговым бременем для людей с относительно низким уровнем доходов. Налоговую систему делают регрессивнее также потолок социального налога (RE и IRL) и расширение налога медицинского страхования на пенсии, превышающие

определенный уровень (EER). Программы остальных партий (KE, SDE и ERL) предусматривают повышение прогрессивности налоговой системы путем установления ступенчатого подоходного налога или внедрением льготной ставки налога с оборота для некоторых групп товаров.

Все программы содержат много общих слов

Общим в обещаниях партий в отношении налоговой политики является то, что многие программы сформулированы без конкретных цифр или временных рамок. Это создает ситуацию, в которой трудно объективно измерить ожидаемое влияние этих обещаний и их дальнейшее выполнение.

Бросается также в глаза слабая связь обещаний с целями, если они вообще сформулированы. Например, упоминание в программе о снижении или повышении налогового бремени предполагает наличие пояснений, чего лишатся потребители общественных благ или что у них появится дополнительно. Другими словами, в программах плохо связаны между собой доходы и расходы общественного сектора.

Основные выводы:

- К изменению налоговой нагрузки все партии подходят по-разному
- Обещания нынешней оппозиции способствуют повышению стабильности экономики
- Все партии обещают, что повышение налогов или налоговые льготы положительно скажутся на нашем поведении
- Некоторые партии с помощью перераспределения доходов поддерживают малообеспеченных людей
- Большое количество обещаний не содержит конкретных цифр и сроков
- Обещания в отношении налогов, т.е. доходы государства плохо связаны с расходованием государственных средств

Используемые сокращения

EER – Зеленая партия Эстонии

ERL – Эстонский народный союз

IRL – Союз Отечества и Res Publica

KE – Центристская партия

RE – Партия реформ

SDE – Социал-демократическая партия

Дополнительная литература

В блоге Praxis содержатся следующие статьи на тему налогов:

[http://mottehommik.praxis.ee/tag/maksupoliitika/;](http://mottehommik.praxis.ee/tag/maksupoliitika/)

<http://praxisestonia.blogspot.com/search/label/maksud>

Каарна, R. Milline on hea maksusüsteem: Mirrlees Review vastab. Ajakiri HEI, detsember 2010. [<http://hei.eas.ee/images/Milline%20on%20hea%20maksus%C3%BCsteem%20Mirrlees%20Review%20vastab.pdf>]

Rahandusministeerium. Suvine majandusprognoos 2010. [<http://www.slideshare.net/rahamin/rm-suvine-majandusprognoos-2010#>]

Randveer, M. Automaatsete fiskaalsete stabilisaatorite mõju eesti majandustsükli tasandamisele. Eesti Pank. 2003, 8 lk.

[http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2003/2003/1_Stab_rahapol/08_RandveerMarti.pdf]

Võrk, A. Kaarna, R. Eesti maksukoormuse areng: jaotus, mõjud ja tulevikuvalikud. Poliitikaanalüüs 5/2010.

[http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BChiskond/Kodanike_ja_poliitikakujundajate_dialog__V%C3%9CF_/praxis_nr5_veeb.pdf]

Võrk, A. Maksusüsteem peab sisaldama stiimuleid olla nupukas, töökas ja terve. Intervjueerinud: Aru, E. Ajakiri HEI, Detsember 2010.

[<http://hei.eas.ee/images/Maksus%C3%BCsteem%20peab%20sisaldama%20stiimuleid%20olla%20nupukas%20t%C3%B6%C3%B6kas%20ja%20terve.pdf>]



Политический анализ – это серия публикаций Центра политических исследований Praxis с целью проанализировать социально-экономическую политику и политику в сфере общественного сектора Эстонии, обратить внимание на альтернативный выбор и побудить к публичной дискуссии. Мнения, выраженные в публикациях, отражают личные взгляды авторов. Авторское право на публикации принадлежит Центру политических исследований Praxis. При использовании содержащейся в политическом анализе информации просим корректно ссылаться на источник.



Praxis следит за выборами 2011 года и работой новой коалиции по реализации правительственного плана деятельности. Составление настоящего анализа поддерживал Фонд Открытого общества (OPEN SOCIETY FOUNDATIONS).



Перевод политических анализов осуществлён при поддержке Фонда гражданских объединений, финансируемого Норвегией, Исландией и Лихтенштейном через Фонд открытой Эстонии