

Евгений Бурый

РЕФОРМА НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ В БЕЛАРУСИ



Исследование подготовлено в рамках проекта Belarus Beehive, координатор исследовательской и экспертной части проекта Институт «Палітычная сфера»

ЕВГЕНИЙ БУРЫЙ,
член экономической команды Офиса Светланы Тихановской,
президент Ассоциации белорусского бизнеса за рубежом
(АВВА)

РЕФОРМА НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ В БЕЛАРУСИ



Исследование подготовлено в рамках проекта Belarus Beehive, координатор исследовательской и экспертной части проекта – Институт «Палітычная сфера».

Исследовательские центры, участвующие в реализации исследовательской части проекта: Центр новых идей, Беларусский институт стратегических исследований, Центр европейской трансформации, Исследовательский центр BEROС, аналитический проект «Наше мнение», исследовательский центр CASE-Belarus, SYMPA, Belarusian security blog.

2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

РЕЗЮМЕ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	5
СТРУКТУРА И ОСОБЕННОСТИ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ БЕЛАРУСИ.....	8
ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ БЕЛАРУСИ.....	15
ОЦЕНКИ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ БЕЛАРУСИ И ВНЕШНИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	22
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	26
БИБЛИОГРАФИЯ.....	27



РЕЗЮМЕ

Данная работа посвящена налоговой системе Беларуси. В работе рассматривается устройство и структура налоговой системы, ее текущее состояние. Проанализированы оценки налоговой системы бизнесом и международными организациями, рассмотрен опыт некоторых стран по формированию эффективных налоговых систем. Также разработан ряд рекомендаций по совершенствованию налоговой системы и политики.



ВВЕДЕНИЕ

Налоговая система Беларуси была сформирована в 1990-х гг. после распада СССР, с тех пор она подверглась большому количеству трансформаций, которые позволили системе продолжать функционировать наравне с системами стран СНГ, однако не привели ее к эффективному состоянию, в котором находятся налоговые системы отдельных стран ЕС.

Регулированием налоговой системы Беларуси занимается Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь (далее – МНС). При этом, в соответствии с белорусским законодательством, Министерство финансов (далее – Минфин) отвечает за проведение бюджетно-финансовой и налоговой политики. В соответствии с Постановлением Совета Министров от 31.10.2001 № 1585 «Вопросы Министерства финансов», проведение бюджетно-финансовой и налоговой политики является задачей Министерства финансов.

Проведение налоговой политики Минфином находит свое выражение прежде всего в разработке проектов документов стратегической направленности – законов о республиканском бюджете на очередной финансовый год, о внесении изменений в Налоговый кодекс и т. д., в то время как МНС осуществляет налоговое администрирование, в том числе путем определения методологии применения налогового законодательства.

Вместе с тем, несмотря на различие уровней методологической деятельности Минфина и МНС в налоговой сфере, фактически имеют место случаи разработки Минфином

проектов указов главы государства локального действия, а МНС – инициирования множества изменений в Налоговый кодекс (например, в 2015 г. внесено 185 предложений, в 2016 г. – 211 предложений) (Национальный правовой Интернет-портал, 2016). Кроме того, в целях приведения отдельных указов в соответствие с изменениями, вносимыми в Налоговый кодекс, МНС ежегодно формируются предложения для включения в проект указа главы государства (в 2015 г. направлено 8 предложений, в 2016 г. – 3 предложения). Указанные предложения формируются МНС исходя из анализа работы непосредственно с плательщиками. Минфин как орган, ответственный за проведение налоговой политики, наряду с собственными предложениями оценивает предложения МНС, комплексно анализирует их с учетом возможностей бюджета и согласовывает с заинтересованными госорганами.

Вместе с тем нет четкого и однозначного разграничения функций данных госорганов в сфере нормотворческой деятельности.

Отдельное место в системе налогообложения Беларуси занимают особые режимы налогообложения, часть из которых массово используются бизнесом и индивидуальными предпринимателями. При этом отдельные особые режимы создают серьезный прецедент неравных условий хозяйствования, в том числе ввиду допуска к данным режимам лишь отдельных юрлиц.

Важное место в национальной налоговой системе занимает Фонд социальной защиты населения (далее – ФСЗН), взносы в который являются высокими (34%+1%). Одной из самых значимых проблем, которые необходимо будет решить параллельно с налоговой реформой, является кризис пенсионной системы, усугубляющийся демографическим кризисом. Так, естественный прирост (убыль) населения не демонстрирует положительных значений уже более 20 лет (Белстат, 2022). Долгосрочный тренд снижения рождаемости и переход от многодетной семьи к среднететной, и к малодетной сформировался в результате изменений в экономике и обществе, которые происходили с начала XX века (Борнукова, 2019).

Реформирование налоговой системы является важным шагом по улучшению условий ведения бизнеса в стране, созданию прозрачной, доступной, предсказуемой и справедливой налоговой системы. При этом качественные изменения затрудняются современными сопутствующими условиями. В частности, война в Украине привела к переориентации внешней торговли и изменению части налоговых доходов, а внутренний политический кризис приводит к учащению использования инструментов МНС в качестве репрессивных. В свою очередь, курс на интеграцию с Россией, подразумевающий реализацию так называемых «интеграционных программ», подписание договора об общих принципах налогообложения по косвенным налогам, приводит к потере значительной части налогового суверенитета Беларуси (Крук, 2022).



СТРУКТУРА И ОСОБЕННОСТИ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ БЕЛАРУСИ

Налоговая система Беларуси существует в условиях крупного и неэффективного государственного аппарата, централизованной авторитарной системы власти и преобладающего государственного сектора экономики. Оценочное число госслужащих в Беларуси составляет 189 тыс. человек, что много с учетом населения Беларуси (ThinkTanks.by, 2020) (несмотря на то, что по данным официальной статистики число госслужащих снижается). Согласно Worldwide Governance Indicators Всемирного банка, Беларусь набрала лишь 23 балла по показателю «Эффективность государственного управления» (100 – наилучший результат) (World Bank, 2020). Следует отметить, что оценки производились до президентских выборов 2020 г., после которых госаппарат подвергся дополнительным негативным изменениям (увольнения, политически мотивированные назначения и т. д.). Согласно Democracy Index, составленному The Economist в 2021 г., Беларусь находится на 146 месте из 167 стран по уровню демократии и относится к авторитарным режимам (The Economist, 2021). Число населения, занятого в организациях государственной и с долей государственной собственности, в 2020 г. составило 1 239 тыс. человек (треть от всех занятых в экономике) (Белстат, 2021) и продемонстрировала двукратное снижение с 1995 г., при этом государственные предприятия остаются неэффективными (IMF, 2019), при этом частный сектор обеспечивает менее половины от всех рабочих мест, с учетом бюджетного сектора.

Основы налоговой системы были созданы в 1990 г., с тех пор система пережила немало принципиальных трансформаций. Государственная налоговая служба была создана постановлением Совета Министров БССР в 1990 г. в составе Минфина. Служба включала в себя Главную государственную налоговую инспекцию Минфина БССР и 185 государственных налоговых инспекций. В 1994 г. налоговая инспекция перешла в подчинение Кабинета министров (сейчас – Совет Министров) Беларуси и была наделена правами министерств и самостоятельных ведомств. В 1997 г. Главная государственная налоговая инспекция была преобразована в Государственный налоговый комитет. В 2001 г. Государственный налоговый комитет был преобразован в МНС (МНС, 2022а).

Ключевым нормативно правовым актом, регламентирующим деятельность МНС является Налоговый кодекс. Налоговый кодекс определяет перечень налогов, сборов и пошлин, взимаемых в бюджет. Он также регулирует весь спектр налоговых отношений: установление, изменение и отмена налогов и сборов, права и обязанности налогоплательщиков, полномочия налоговых органов, вопросы налогового контроля и ответственность за налоговые нарушения. Также деятельность МНС регламентируется «Положением о Министерстве по налогам и сборам» и Указом президента «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» (Национальный правовой Интернет-портал, 2020).

В структуру МНС входят 87 инспекций МНС: 7 – по областям и г. Минску; 80 – по районам, городам, районам в городах. В структуру МНС входит не менее 12 управлений и отделов. Такое количество региональных отделений и управлений в структуре центрального аппарата требует большого количества сотрудников и офисного пространства (МНС, 2019). В соответствии с данными на 2020 г., штат МНС достиг 9000 человек (без обслуживающего персонала) (Мингорисполком, 2022), а МНС планирует его расширение (Пресс-служба А. Лукашенко, 2022). Глубокие проблемы с дефицитом профессиональных кадров МНС отражаются в предлагаемых МНС вакансиях: так, в августе 2022 г. предлагаемая заработная плата начальника управления (МНС, 2022б) (вероятно, без надбавок и премий) составляет лишь

78% от номинальной начисленной средней заработной платы по стране в июне 2022 г., что является неконкурентной оплатой труда для руководящей должности.

МНС в Беларуси выполняет несвойственные налоговым органам функции по частичному регулированию рынка табака, алкоголя и игорного бизнеса. МНС осуществляет госрегулирование в рамках обеспечения контроля за соблюдением законодательства, регулирующего производство и оборот алкогольной, непищевой спиртосодержащей продукции, непищевого этилового спирта и табачных изделий, оборот табачного сырья, также МНС реализует государственную политику в сфере игорного бизнеса (Сайт президента Беларуси, 2022).

Налоговая система Беларуси является двухуровневой: налоги делятся на республиканские и местные, также существуют иные платежи (ФСЗН, страхование работников и др.). Сложность налоговой системы отражается в наличии большого числа налогов, сборов и пошлин. В зависимости от субъекта различаются налоги с организаций и физических лиц. По характеру использования денежных средств выделяют налоги общего и целевого назначения. По способу взимания налоги подразделяются на прямые (налог на прибыль, подоходный налог и т. д.) и косвенные (НДС, акцизы). Консолидированный бюджет Беларуси состоит из республиканского бюджета, консолидированных бюджетов областей и бюджета г. Минска. Консолидированный бюджет сектора государственного управления Беларуси состоит из консолидированного бюджета Беларуси, бюджетов государственных внебюджетных фондов (прежде всего ФСЗН), средств от приносящей доходы деятельности бюджетных организаций.

Механизм распределения налогов между бюджетами крайне сложен и регулируется многочисленными нормативными правовыми актами: распределение платежей республиканского бюджета осуществляется в порядке, установленном Налоговым кодексом Республики Беларусь, Инструкцией о порядке исполнения республиканского бюджета и др., Инструкцией о порядке зачисления, распределе-

ния и механизме возврата доходов республиканского и местных бюджетов и др. и иными актами законодательства.

К республиканским налогам, пошлинам и сборам относятся:

- налог на добавленную стоимость;
- акцизы;
- налог на прибыль;
- налог на доходы иностранных организаций, не осуществляющих деятельность в Беларуси через постоянное представительство;
- подоходный налог с физических лиц;
- налог на недвижимость;
- земельный налог;
- экологический налог;
- налог за добычу (изъятие) природных ресурсов;
- сбор за проезд автомобильных транспортных средств иностранных государств по автомобильным дорогам общего пользования Беларуси;
- оффшорный сбор;
- гербовый сбор;
- консульский сбор;
- государственная пошлина.

К местным налогам относятся:

- налог за владение собаками;
- курортный сбор;
- сбор с заготовителей.

Следует отметить, что доходы консолидированного бюджета распределяются между бюджетами различных уровней (республиканским, местными), обеспечивая наполнение местных бюджетов за счет республиканских налогов.

Изменения в налоговом законодательстве происходят каждый год и требуют постоянной и ресурсозатратной адаптации бизнеса. На протяжении своей истории Налоговый кодекс десятки раз подвергался изменениям (Налоговый

кодекс, 2022). Еще одной нежелательной практикой является изменение налоговых режимов для инвесторов, которые были гарантированы им на определенный период государством. Такого рода решения также ухудшают инвестиционный климат. Одним из наиболее значимых примеров подобной практики последнего времени является повышение подоходного налога для сотрудников компаний-резидентов ПВТ с 9% до 13% (Экономическая газета, 2021), а также увеличение ставки ежеквартальных отчислений в фонд Парка высоких технологий (далее – ПВТ) для компаний-резидентов ПВТ с 1 до 2% выручки в первом квартале 2022 г. (Национальный правовой Интернет-портал, 2022) (льготный режим должен был действовать до 2049 г.).

Цифровые элементы налоговой системы работают некачественно. Личный кабинет физического лица – пример хорошей инициативы по цифровизации с плохой реализацией: к примеру, для регистрации в системе необходим личный визит в налоговую (тогда как можно было бы использовать межбанковскую систему идентификации и др.), а инициатива не включена в другие цифровые решения для физических лиц (например, в ЕРИП). В ИТ-системах, используемых в налоговом администрировании в Беларуси, таких как «MNS Mobile» отсутствует целый ряд функций (IMF, 2017).

В Беларуси также действуют особые режимы налогообложения, которые заменяют уплату совокупности основных налогов и сборов, к примеру:

- налог при упрощенной системе налогообложения (далее – УСН);
- единый налог с индивидуальных предпринимателей и иных физических лиц;
- единый налог для производителей сельскохозяйственной продукции;
- налог на игорный бизнес;
- налог на доходы от осуществления лотерейной деятельности;
- налог на доходы от проведения электронных интерактивных игр;

- сбор за осуществление ремесленной деятельности;
- сбор за осуществление деятельности по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма;
- единый налог на вмененный доход.

Некоторые особые режимы, такие как УСН, ПВТ и индустриальный парк «Великий камень», позволили добиться определенных положительных экономических результатов как самому бизнесу (удобство исчисления и уплаты, а также низкие ставки налогов), так и государству (рост поступлений в бюджет). Количество организаций, выбирающих УСН в качестве системы налогообложения, превышает половину от общего числа субъектов хозяйствования (ПраймПресс, 2022), что обусловлено простотой и понятностью системы. ПВТ демонстрирует высокие результаты в части экспорта, который составил 3,2 млрд долл. по итогам 2021 г., а число компаний-резидентов превысило 1 тыс. Число компаний-резидентов «Великого камня» составило 92 по состоянию на август 2022 г. (БелТА, 2022), а по оценкам администрации парка он уже окупился и принес в бюджет более 40 млн долл. при затратах бюджета в 36 млн долл. (Zerkalo.io, 2021).

Значимой проблемой является применение особых режимов в отношении отдельных экономических субъектов, создающее недобросовестную конкурентную практику. Так, согласно плану Народного антикризисного управления по экономике и финансам (НАУ, 2020), многие из подобных льгот установлены нормативными актами ограниченного использования, а некоторые режимы применяются лишь для 1-2 объектов (например, резидентами ОЭЗ «Бремино-Орша» являются всего два юридических лица, одно из которых – ООО «Бремино Групп»). В нормативных правовых актах Беларуси, а также на сайте МНС и Минфина отсутствует информация о разработке/применении критериев оценки эффективности налоговых льгот, что дает основания полагать, что такие критерии не были разработаны МНС и Минфином за их более чем тридцатилетнюю работу.

Важной проблемой является использование налоговой системы в качестве «карательного инструмента». Налоговые органы массово проводят проверки и применяют

административные и уголовные меры. Неблагоприятной практикой является наличие «целевых» показателей штрафов в рамках проверок.

Нормативы стимулируют налоговых инспекторов исполнять «целевые задачи», даже если формальных нарушений не было выявлено в ходе проверки. Данные штрафы приносят менее 1% от общей суммы уплаченных платежей в бюджет.

По оценкам правозащитной организации «Вясна», высокопоставленных чиновников ЕС и др., «политически мотивированными делами» являются разбирательства в отношении таких компаний, как: Белгазпромбанк, «ТУТ бай Медиа», PandaDoc, «21 век». В рамках уголовных дел в отношении перечисленных компаний налоговое законодательство применялось в качестве одного из оснований для возбуждения дела и вынесения приговора.

МНС при осуществлении контрольных функций прибегает к наложению штрафов и взысканий, арестам и изъятию товаров, документов, блокированию счетов, направлению материалов в правоохранительные органы и суды. Такая практика может приводить к приостановлению работы субъектов хозяйствования («ТУТ бай Медиа», PandaDoc, «21 век») и к их банкротству, а также негативно влияет на бизнес-климат. Доступ налоговых органов к сведениям, составляющим банковскую тайну физических лиц, ограничивает их права и свободы.

Налоговая система остается криминализованной, в первую очередь через 243 статью Уголовного кодекса «Уклонение от уплаты налогов». Число бизнесменов, осужденных в рамках указанной статьи, ежегодно достигает сотен (БелТА, 2015).

ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ БЕЛАРУСИ

Налоговая система существует в условиях сложного макроэкономического контекста, где перспективы роста экономики низки, а инфляция – высока, что создает дополнительное давление на доходы бюджета. По оценкам МВФ (апрель 2022 г.), падение ВВП Беларуси в 2022 г. составит 6,4%, а инфляция – 12,6% (IMF, 2022). По состоянию на август 2022 г. инфляция уже составила (Белстат, 2022) 17,9% к аналогичному периоду прошлого года. При этом еще до российской агрессии в отношении Украины и санкций подавляющее большинство международных финансовых организаций, рейтинговых агентств и независимых белорусских исследовательских центров оценивали средне- и долгосрочные перспективы роста ВВП в 0-1% (БГУ, 2020).

Доходы консолидированного бюджета за 2021 г. составили 33,49 млрд руб. (платежи, контролируемые МНС). За первые 6 месяцев 2022 г. доходы консолидированного бюджета составили 16,15 млрд руб. (увеличившись на 7% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года без учета инфляции), из которых 6,1 млрд руб. (38%) – доходы республиканского бюджета, 10,05 млрд руб. (62%) – местных.

Доходы бюджета сектора государственного управления за 2021 г. составили 65 млрд рублей, или 102,3% уточненного годового плана, обеспечив профицит бюджета в 860 млн руб. Расходы бюджета сектора государственного управления за

2021 г. составили 64,1 млрд рублей, или 97,0% уточненного годового плана (Минфин, 2021). В структуре доходов бюджета сектора государственного управления за 2021 г. доминирует ФСЗН и НДС, следом идут доходы от ВЭД и налог на прибыль.

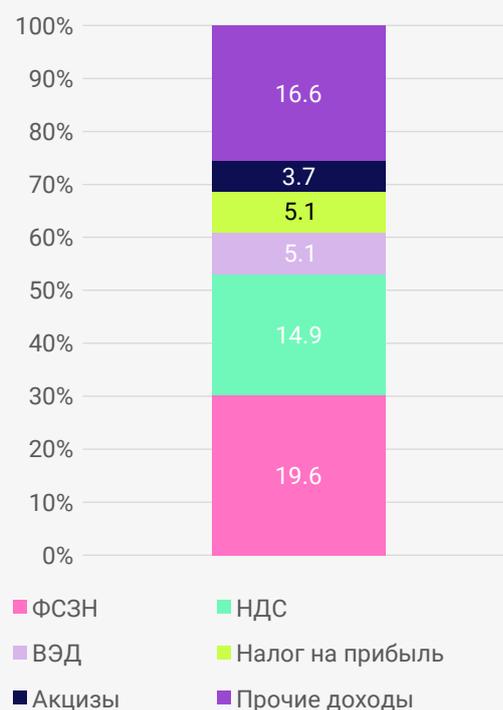
Налоги на товары и услуги (НДС), а также ВЭД являются преобладающими статьями доходов бюджета сектора государственного управления (без учета ФСЗН). По оценкам МВФ, они составляли 8,9% и 2,8% от ВВП в 2020 г. соответственно (IMF, 2020b).

МВФ отмечает: высокие фискальные риски требуют дальнейшей консолидации и принятия мер по управлению рисками. Такие оценки даны в заключительном заявлении по завершении миссии персонала МВФ в Беларусь в 2021 г. в соответствии со Статьей IV (IMF, 2021). Также МВФ отмечает негативное влияние «налогового маневра» России и сокращение поступлений от налога на прибыль в 2020 г. Озабоченность МВФ вызывает то, что 93% государственного долга выражено в иностранной валюте. Наряду с тем, условные обязательства государственных предприятий и банков могут привести к существенному истощению государственных финансов.

Бюджет сектора государственного управления в 2022 г. складывался с дефицитом в 4,1 млрд руб. (Белорусы и рынок, 2022), при этом эксперты BEROC отмечают (Крук, 2022) ряд проблем.

Налоговые доходы республиканского бюджета за 2021 г. составили 30,3 млрд руб., увеличившись на 24% с 2021 г. Неналоговые доходы, контролируемые МНС, за 2021 г. составили 3,2 млрд руб., или 9,5% от всех доходов бюджета, контролируемых МНС: 1,4 млрд руб. принесли доходы от участия в капитале, 1,8 – прочие платежи (арендная плата,

Статьи доходов бюджета сектора государственного управления в 2021 г., млрд руб.



Источник: Минфин.

НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	ПОСТУПЛЕНИЯ, МЛН РУБ.		ДОХОДЫ БЮДЖЕТА, %	
	2020	2021	2020	2021
	24 448,5	30 311,2	90,3%	90,5%
НДС	7 852,7	9 170,7	29,0%	27,4%
Подоходный налог с физических лиц	6 669,5	7 884,4	24,6%	23,5%
Налог на прибыль	2 789,7	5 128,5	10,3%	15,3%
Акцизы	2 955,0	3 487,4	10,9%	10,4%
Налог на недвижимость	998,2	1 050,2	3,7%	3,1%
Налог за добычу природных ресурсов	688,3	921,6	2,5%	2,8%
Налог при УСН	736,1	877,7	2,7%	2,6%
Земельный налог	397,2	435,3	1,5%	1,3%
Налог на доходы	356,3	374,4	1,3%	1,1%
Экологический налог	207,2	222,6	0,8%	0,7%
Единый налог с/х продукция	139,6	160,8	0,5%	0,5%
Единый налог с ИП и ФЛ	96,2	127,4	0,4%	0,4%
Налог на игорный бизнес	39,6	50,3	0,1%	0,2%
Прочие	523,0	419,8	1,9%	1,3%

Источник: МНС.

плата за размещение наружной рекламы, платные услуги бюджетных организаций, приватизация жилых помещений).

В структуре расходов бюджета сектора государственного управления за 2021 г. доминируют расходы на финансирование социальной сферы и ФСЗН, следом идут расходы на общегосударственную деятельность и национальную экономику.

Расходы на социальную сферу включают помощь семьям, расходы на молодежную политику и содействие занятости, помощь в обеспечении жильем и другие статьи в области социальной политики. Общегосударственная де-

тельность включает обеспечение функционирования президента, госорганов и структур, международную деятельность и другие статьи.

10 крупных субъектов хозяйствования формируют треть столичного бюджета (Директор, 2021), по состоянию на январь – июль 2021 г. «Газпром трансгаз Беларусь» остается крупнейшим налогоплательщиком Минска на протяжении нескольких лет. Это демонстрирует низкую диверсификацию источников налоговых доходов.

Налоговая нагрузка на экономику является довольно высокой (с учетом ФСЗН) и выросла в 2021 г., несмотря на призывы бизнеса к ее снижению. В 2021 г. нагрузка составила 24% к ВВП (без учета ФСЗН) и по сравнению с 2020 г. увеличилась на 1,6 п. п., что обусловлено опережающим ростом налоговых доходов

Статьи расходов бюджета сектора государственного управления в 2021 г., млрд руб.



Источник: Минфин.

МЕСТО	ОРГАНИЗАЦИЯ
1	ОАО «Газпром трансгаз Беларусь»
2	ООО «Табак-Инвест»
3	СООО «Мобильные ТелеСистемы»
4	Минское республиканское унитарное предприятие электроэнергетики «Минскэнерго»
5	ОАО «АСБ Беларусбанк»
6	ОАО иностранное предприятие «Славнефтехим»
7	Компания «А1»
8	ЗАО «Новая нефтяная компания»
9	ОАО «Минск Кристалл»
10	ЗАО «Минский завод виноградных вин»

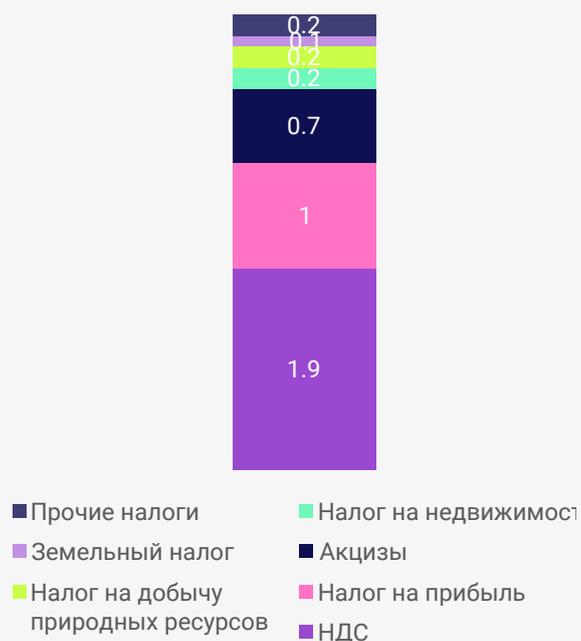
Источник: МНС.

Статьи расходов бюджета сектора государственного управления в 2021 г., млрд руб.



Источник: МНС.

Налоговая нагрузка на организации к выручке в 2021 г., %



Источник: Минфин.

в сопоставимых ценах (9,6%) по отношению к росту ВВП (2,3%) (МНС, 2020).

Количество организаций – плательщиков налогов фактически не изменилось с 2014 г., а количество предпринимателей – выросло. По состоянию на 1 июля 2022 г. количество организаций – плательщиков налогов, сборов (пошлин), состоящих на учете в налоговых органах, составило 179 тыс. (–1% с 2014 г.), предпринимателей – 271 тыс. (+9% с 2014 г.).

Налоговая нагрузка на организации (с учетом возмещений НДС) составила в среднем 4,3 процента к выручке в 2021 г., превалирующую долю в структуре нагрузки занимают НДС, налог на прибыль и акцизы. В сравнении с 2020 г. налоговая нагрузка выросла на 0,2 п. п., а с 2015 г. лишь на 0,4 п. п. В 2021 г. в структуре нагрузки НДС занимал 1,9%, налог на прибыль – 1,0%, акцизы – 0,7%.

Реализация Стратегии развития налоговых органов Беларуси на 2021-2023 гг., по оценкам властей, проходит по плану, однако сама стратегия не предполагает значи-

мых качественных изменений налоговой системы (МНС, 2021). Так, отдельные задачи, установленные стратегией (развитие современной IT-инфраструктуры налоговых органов, эффективное налоговое администрирование и контроль на основе системы управления рисками), являются, по мнению автора, правильным, но недостаточным шагом по совершенствованию налоговой системы. При этом методы реализации задач оставляют желать лучшего.

Ряд шагов по интеграции с налоговыми органами Российской Федерации противоречит положениям Конституции Беларуси о независимости. По итогам заседания Совета Министров Союзного государства, состоявшегося 10 сентября 2021 г., были одобрены 28 Союзных программ. Союзная программа № 11 подразумевает «гармонизацию налогового и таможенного законодательства и сотрудничество в таможенной сфере». Заключен договор об общих принципах налогообложения по косвенным налогам, планируется внедрить интегрированную систему администрирования косвенных налогов России и Беларуси, кроме того, в рамках договора планируется создание наднационального налогового комитета (БелТА, 2022).

Фонд социальной защиты населения находится в системном кризисе в первую очередь ввиду сложной демографической ситуации и низкой пропорции работающего населения и пенсионеров. Профицит бюджета ФСЗН в 2021 г. составил 361 млн руб. (хотя ожидался дефицит в 217 млн руб.). Профицит был обеспечен лишь за счет субвенций из республиканского бюджета. Необходим поэтапный переход от распределительной системы к накопительной, сопровождаемый необходимыми условиями. О необходимости перехода к обязательной и добровольной накопительной системе пишут в своей работе К. Борнукова и Л. Львовский (Банк идей, 2022), расчеты которых демонстрируют, что без реформ пенсионную систему ожидает либо дефицит ФСЗН в 5%, либо сокращение коэффициента замещения до 26%. Для нормального функционирования накопительной системы необходимо развитие внутреннего финансового рынка и свободный доступ к международным рынкам капитала (который ограничен из-за санкций). Временные меры, такие как увеличение пенсионного возраста, сокращение декретного отпуска, выравнивание пенсионного возраста для женщин и мужчин и введение отдельных элементов накопительной системы, способны лишь на некоторый период «закрыть дыру» в ФСЗН, но не решают системной проблемы (IMF, 2016), однако данные меры необходимы на этапе переходного периода, по мнению автора.

Согласно выводам исследования ИПМ, население имеет ограниченные знания о том, как функционирует пенсионная система и каким образом она финансируется (ИПМ, 2020а). Государственная пенсия, по мнению респондентов исследования, не способна обеспечить безбедную старость. Соответственно, реформы существующей пенсионной системы не воспринимаются населением как выход из создавшейся ситуации. Большинство из возможных реформ, связанных с развитием накопительной системы, изменением принципов расчета пенсий в пользу большей их дифференциации, не вызывает интереса у населения. Развитие накопительной части сдерживается низким уровнем доходов населения и невозможностью делать сбережения.

Пособие по безработице в Беларуси составляет от 22 до 64 рублей (то есть до 20% от бюджета прожиточного минимума или до 4% от номинальной начисленной средней заработной платы по стране в июне 2022 г.), согласно данным, представленным на Национальном правовом Интернет-портале. При столь низком пособии по безработице можно сделать вывод о полном отсутствии социальной защиты безработных. Кроме того, власти планировали ввести «налог на безработных», однако после социальных волнений был введен лишь его сокращенный аналог.

Расходы на пособия по безработице в Беларуси составляют 0,006% от ВВП, расходы на адресную социальную помощь составляют 0,02% ВВП, по оценкам Всемирного банка (TUT.BY, 2019). Эксперты Всемирного банка считают, что расходы на социальную помощь можно увеличить в пять раз, и это будет правильный и эффективный подход, позволяющий защитить малоимущие, уязвимые слои населения. Это куда эффективнее, чем искусственно сохранять занятость на госпредприятиях.

ОЦЕНКИ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ БЕЛАРУСИ И ВНЕШНИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Более половины МСП оценивают НДС, налог на прибыль и взносы в ФСЗН как «высокие» или «слишком высокие», 40% оценивают импортные пошлины как высокие, согласно данным опроса МСП в Беларуси, проведенного MIA Research для Исследовательского центра ИПМ в январе-феврале 2020 г., «низким» или «слишком низким» представители МСП не оценили ни один из представленных в исследовании налогов и сборов (ИПМ, 2020б).

1/5 часть представителей МСП оценила прохождение процедуры начисления и уплаты налогов как «очень сложное» или «сложное», 1/3 – «как простое» и «очень простое», еще 1/3 – как «оптимальное». 1/5 часть представителей МСП охарактеризовала налоговое законодательство как «изменчивое» (5 баллов из 5 возможных), еще 15% респондентов оценили изменчивость на 4 балла. 78% опрошенных МСП отметили, что налоги никак не повлияли на их решения об инвестициях, принятые за последние два-три года, 74% – что налоги никак не влияют на планы по инвестициям.

Республиканская конфедерация предпринимательства призывает к мораторию на повышение налоговых ставок, снижению налоговой нагрузки, упрощению налогового администрирования, к декриминализации экономических преступлений, а также к стабилизации налогового законодательства в проекте Национальной платформы бизнеса

ОЦЕНКА НАЛОГОВ И СБОРОВ В БЕЛАРУСИ, % РЕСПОНДЕНТОВ	СЛИШКОМ НИЗКИЙ	НИЗКИЙ	ОПТИМАЛЬНЫЙ	ВЫСОКИЙ	СЛИШКОМ ВЫСОКИЙ	НЗ/30*
Налог на добавленную стоимость (НДС)	0,0	0,3	38,8	48,8	7,3	5,0
Налог на прибыль	0,0	0,0	24,6%	53,0	6,0	6,5
Взнос в фонд социальной защиты населения (ФСЗН)	0,0	1,3	10,3%	42,3	25,8	4,5
Земельный налог	0,0	1,3	10,9%	24,8	10,8	17,0
Налог на недвижимость	0,0	1,3	3,7%	27,3	9,3	18,5
Акцизы	0,8	1,0	2,5%	25,3	6,5	33,5
Импортные пошлины	0,3	0,5	2,7%	30,8	8,8	29,0
Экологический налог	0,3	1,3	1,5%	20,3	6,8	25,5
Контрольные (идентификационные) знаки	0,3	0,3	1,3%	20,0	4,0	37,8

Источник: ИПМ.

*Не знаю / затрудняюсь ответить.

2019 г. (Республиканская конфедерация предпринимательства, 2019).

Бизнес-союзы Беларуси последовательно выступают за декриминализацию экономических преступлений, так, в 2021 г. Минский столичный союз предпринимателей в очередной раз направил в Министерство экономики письмо о мерах смягчения ответственности за экономические проступки (Минский столичный союз предпринимателей, 2021). Эксперты союза выражают согласие с предложением, представленным в основных направлениях социально-экономического развития Беларуси на 2021-2025 гг.: за экономические проступки выносить только экономическое наказание.

При этом в сложившихся после 2020 г. политических условиях полноценная деятельность бизнес-союзов внутри Беларуси невозможна, ввиду чего к их рекомендациям не прислушиваются.

Беларусь продемонстрировала высокие результаты в рейтинге Doing Business последних лет, при этом оценка пока-

СТРАНА/ ИНДИКАТОР	ОБЩЕЕ МЕСТО (ИЗ 190)	НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ (ИЗ 190)	ПЛАТЕЖИ (КОЛИЧЕСТВО В ГОД)	ВРЕМЯ (ЧАСЫ В ГОД)	ОБЩАЯ СТАВКА ПО НАЛОГАМ И ВЗНОСАМ (% ОТ ПРИБЫЛИ)	НАЛОГ НА ПРИБЫЛЬ (% ОТ ПРИ- БЫЛИ)	НАЛОГИ И ПЛАТЕЖИ ТРУДО- УСТРОЙСТВО (% ОТ ПРИБЫЛИ)
Беларусь	49	99	7	170	53,3	11,1	39
Латвия	0,0	0,0	24,6%	53,0	6,0	6,5	
Литва	0,0	1,3	10,3%	42,3	25,8	4,5	
Польша	0,0	1,3	10,9%	24,8	10,8	17,0	
Россия	0,0	1,3	3,7%	27,3	9,3	18,5	
Украина	0,8	1,0	2,5%	25,3	6,5	33,5	

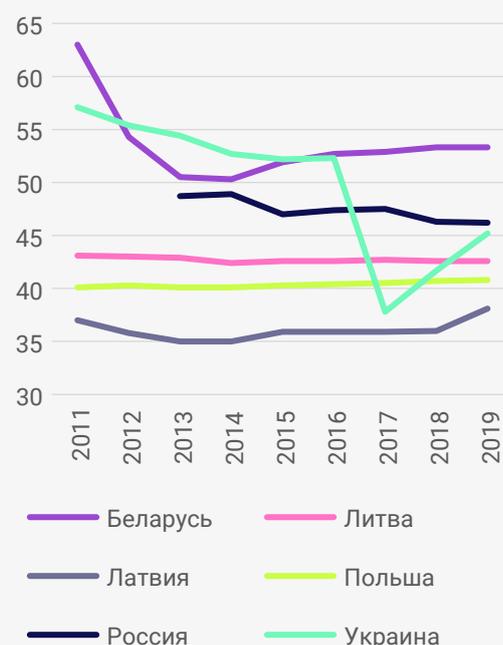
Источник: Всемирный банк.

зателя «налогообложение» была низкая (World Bank, 2021). Стоит отметить, что Doing Business был одним из наиболее цитируемых исследований в сфере ведения бизнеса (в том числе налогов), несмотря на приостановку публикации рейтинга ввиду появления сведений о нарушениях при его составлении.

Как видно исходя из данных рейтинга, количество налоговых платежей и время, затрачиваемое на налоги, сравнимо со странами-соседями, в то же время высокой является общая ставка налогов и взносов, а также налоги и платежи по трудоустройству (самые высокие ставки из стран-соседей).

Снижение в уровне общей ставки по налогам и взносам в Беларуси прослеживается с 2005 до 2014 гг., при этом уровень ставки все еще превышает показатели всех стран-соседей. Наименьшие ставки в регионе демонстрируют Латвия, Польша и Литва. Еще одно преимущество развитых стран – налоговая стабильность: ставки не подвергаются резким изменениям как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

Общая ставка по налогам и взносам, % от прибыли



Источник: Всемирный банк.

Средний уровень ставки по миру и по ЕС составляет 40%, в сравнении с 53% у Беларуси. Ставки в Центральной Европе и Балтийских странах еще ниже – 37%.

Беларусь разделяет 34-37 место среди 180 стран по уровню налога на прибыль (где 1 место – самый низкий уровень налога), согласно статистике Tax Foundation (Tax Foundation, 2021a), на аналогичном месте также оказались Украина и Армения. Польша разместилась на 41 месте, Литва на 24, Латвия на 55, Россия – 57.

8 место из 69 в MNC Tax Complexity Index (Tax Complexity Index, 2020) заняла Беларусь по итогам 2020 г. (где 1 место – самая низкая сложность налоговой системы). Однако следует отметить, что данный индекс оценивает сложность налоговой системы со стороны мультинациональных корпораций, которые не являются значимой частью экономики Беларуси.

Среди стран-соседей наиболее конкурентные налоги у Латвии (2 место из 37) и Литвы (6), Польша заняла предпоследнее место рейтинга International Tax Competitiveness Index, подготавливаемого Tax Foundation (Tax Foundation, 2021b). Беларусь в рейтинге не представлена.

Налоговые органы, по мнению автора, не прислушиваются к внешним оценкам их деятельности, а консультативный совет по налоговой политике при Минфине не самостоятелен, имеет ограниченный состав и не имеет реальных полномочий. Председателем и зампредом совета являются представители Минфина и МНС, а число представителей реального сектора в совете ограничено (Минфин, 2020).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ключевыми направлениями реформирования налоговой системы должны стать: декриминализация налогового законодательства и его упрощение наряду с улучшением налогового администрирования. Также важным шагом по совершенствованию налоговой системы должна стать цифровизация всех процедур. Предпочтительным направлением изменений должно стать снижение общего количества налогов, а также снижение ставок с учетом макроэкономического состояния на момент проведения реформ. Также следует перевести регулирование налогов под компетенцию отдельной службы в составе Минфина. Создание эффективной налоговой системы в Беларуси потребует не только изменения сопутствующих условий и комплексной программы реформ, но также и финансовой поддержки со стороны международных финансовых организаций, банков развития и стран Запада на переходный период.

БИБЛИОГРАФИЯ

IMF (2016). *Republic of Belarus: Selected Issues*. 30.12.2016.

[Ссылка](#) 

IMF (2017). *Use of Technology in Tax Administrations 2: Core Information Technology Systems in Tax Administrations*.

14.03.2017. [Ссылка](#) 

IMF (2019). *Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern and Southeastern Europe*. 18.06.2019. [Ссылка](#) 

IMF (2020a). *Tax Revenues in Fragile and Conflict-Affected States – Why Are They Low and How Can We Raise Them?*. 24.07.2020.

[Ссылка](#) 

IMF (2020b). *Government finance statistics*. 28.10.2022. [Ссылка](#) 

IMF (2021). *Belarus: Staff Concluding Statement of the 2021 Article IV Mission*. 17.12.2021. [Ссылка](#) 

IMF (2022). *World Economic Outlook*. 19.04.2022. [Ссылка](#) 

Tax Complexity Index (2020). *Overall Tax Complexity*. March 2020.

[Ссылка](#) 

Tax Foundation (2021a). *Corporate Tax Rates around the World*. November 2021. [Ссылка](#) 

Tax Foundation (2021b). *International Tax Competitiveness Index*. December 2021. [Ссылка](#) 

The Economist (2021). *Democracy Index*. December 2021.

[Ссылка](#) 

World Bank (2020). *WGI*. October 2020. [Ссылка](#) 

World Bank (2021). *Doing Business*. September 2021. [Ссылка](#) 

ThinkTanks.by (2020). *Исследование государственной службы*.

17.02.2020. [Ссылка](#) 

TUT.BY (2019). *Интервью главы представительства Всемирного банка в Беларуси.* 29.07.2019. [Ссылка](#) 

Zerkalo.io (2021). *Интервью администрации индустриального парка «Великий камень» для СТВ.* Сентябрь 2021. [Ссылка](#) 

Банк идей (2022). *Пенсионная реформа в Беларуси.* 11.08.2022. [Ссылка](#) 

БГУ (2020). *В погоне за экономическим ростом: барьеры на пути Республики Беларусь.* Март 2020. [Ссылка](#) 

Белорусы и рынок (2022). *В Беларуси уточнили дефицит бюджета.* 06.07.2022. [Ссылка](#) 

Белстат (2022). *Интерактивная информационно-аналитическая система распространения официальной статистической информации.* 27.10.2022. [Ссылка](#) 

Белстат (2021). *Основные показатели деятельности организаций государственного сектора.* 01.03.2021. [Ссылка](#) 

Белстат (2022). *Изменение потребительских цен в августе 2022 г.* Сентябрь 2022. [Ссылка](#) 

БелТА (2015). *Чаще всего для ухода от налогов в Беларуси используются лжефирмы.* 23.03.2015. [Ссылка](#) 

БелТА (2022). *Резиденты «Великого камня» активно инвестируют в развитие новых производств.* 18.08.2022. [Ссылка](#) 

БелТА (2022). *Беларусь и РФ подписали договор об общих принципах налогообложения по косвенным налогам.* 03.10.2022. [Ссылка](#) 

Борнукова, К. (2019). *Демография в ловушке социальной политики: какие меры (не) помогут увеличить рождаемость в Беларуси.* 29.10.2019. [Ссылка](#) 

Директор (2021). *Крупнейшие налогоплательщики Минска.* 06.09.2021. [Ссылка](#) 

ИПМ (2020а). *Отношение населения к пенсионной системе Беларуси.* 23.03.2020. [Ссылка](#) 

ИПМ (2020б). *Опрос. Развитие малых и средних предприятий Беларуси, январь-февраль 2020 г.* 05.05.2020. [Ссылка](#) 

Крук, Д. (2022). *Беларусь адмаўляецца ад значнай часткі падатковага сувэрэнiтэту.* Радыё Свабода, 05.10.2022. [Ссылка](#) 

Крук, Д. (2022). *Белорусский экономический обзор. BEROC,* 06.07.2022. [Ссылка](#) 

Мингорисполком (2022). *Новости*. 12.07.2022. [Ссылка](#) 

Минский столичный союз предпринимателей (2021). *ADVOCACY*. 27.01.2021. [Ссылка](#) 

Минфин (2020). *Консультативный совет по налоговой политике*. Октябрь 2020. [Ссылка](#) 

Минфин (2021). *Предварительное исполнение бюджета сектора государственного управления в 2021 г.* Декабрь 2021. [Ссылка](#) 

МНС (2019). *О министерстве*. Апрель 2019. [Ссылка](#) 

МНС (2020). *Аналитика*. Сентябрь 2020. [Ссылка](#) 

МНС (2021). *Стратегия развития налоговых органов*. Октябрь 2021. [Ссылка](#) 

МНС (2022а). *История*. Июль 2022. [Ссылка](#) 

МНС (2022б). *Вакансии*. 31.08.2022. [Ссылка](#) 

Народное антикризисное управление (2020). *План по экономике и финансам*. 04.12.2020. [Ссылка](#) 

Налоговый кодекс (2022). *Реестр правовых актов*. 27.10.2022. [Ссылка](#) 

Национальный правовой Интернет-портал (2020). *Реестр правовых актов*. 20.03.2020. [Ссылка](#) 

Национальный правовой Интернет-портал (2022). *Постановление Совмина*. 28.03.2022. [Ссылка](#) 

ПраймПресс (2022). *Применение УСН*. 18.01.2022. [Ссылка](#) 

Пресс-служба А. Лукашенко (2022). *Итоги совещания с Советом Министров*. Октябрь 2022. [Ссылка](#) 

Республиканская конфедерация предпринимательства (2019). *Проект Национальной платформы бизнеса Беларуси*. [Ссылка](#) 

Сайт президента Беларуси (2022). *Информация о МНС*. 19.07.2022. [Ссылка](#) 

Экономическая газета (2021). *Ставка подоходного налога с работников ПВТ*. 29.01.2021. [Ссылка](#) 