МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИКИ
РЕСПУБЛИКИ АБХАЗИЯ

СРЕДНЕСРОЧНАЯ
НАЛОГОВАЯ РЕФОРОМА
(2017-2021 гг.)

г.Сухум 2017г.

Переход Республики Абхазия к устойчивому и поступательному экономическому развитию в значительной степени зависит от способности построения качественной налоговой системы и эффективного функционирования налогового механизма. Достижение этих целей возможно обеспечить за счет проведения эффективной налоговой реформы, включающей ограниченный по времени комплексный процесс кардинальных преобразований налоговой системы на основе масштабной перестройки действующей системы налогообложения и изменения механизма управления ею в целях приведения ее в соответствие с новым содержанием государственной экономической политики.

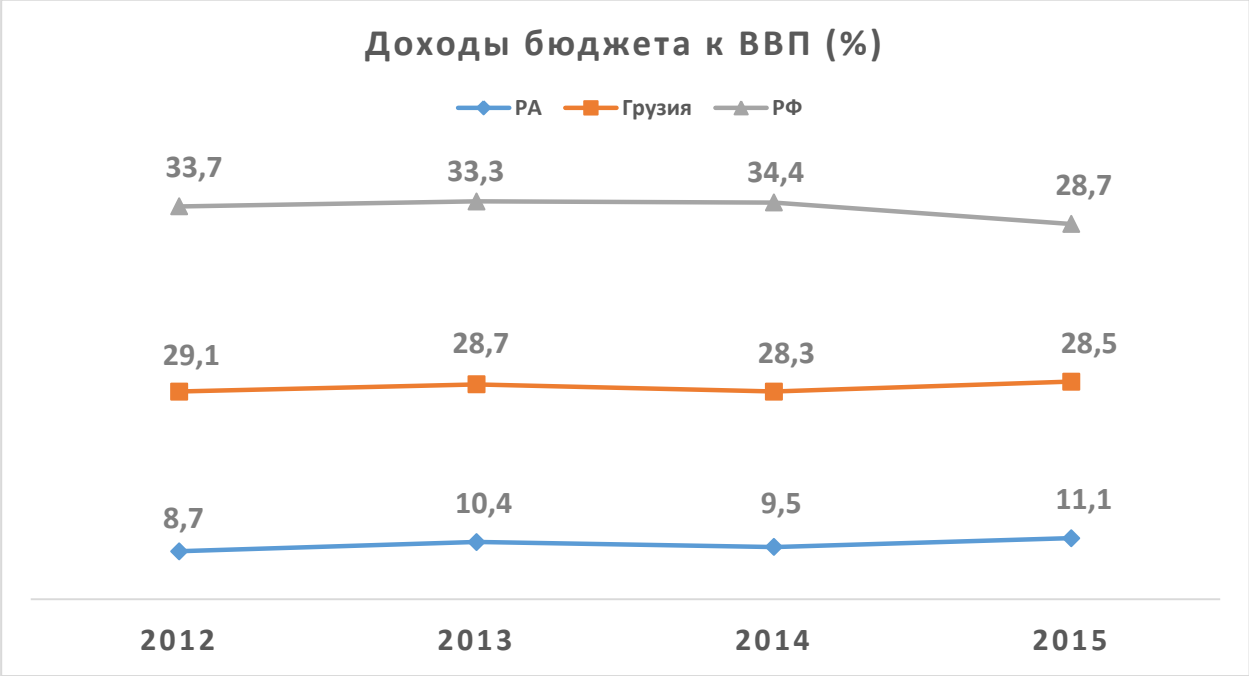
Новая социально-экономическая политика Республики Абхазия, направленная в первую очередь на обеспечение самодостаточности базовых направлений жизнедеятельности государства может быть достигнута исключительно путем построения новой, высокоэффективной экономической формации. Следовательно, налоговая реформа должна идти в фарватере социально-экономических реформ.

Исходя из мировой практики, среднесрочная реформа, проводится как правило в период **до восьми лет**. Длительность по времени обусловлена внутренней логикой реформ, последовательно проходящих в несколько этапов. Однако, учитывая небольшие масштабы экономики Республики Абхазия, в наших условиях, налоговую реформу возможно провести в более сжатые сроки, **до пяти лет.** Более того, учитывая то, что в 2017 году прошли выборы в Народное Собрание – Парламент Республики Абхазия и новый состав депутатов избран на пятилетний срок, возможно провести указанные реформы в рамках взаимодействия с депутатами одного созыва.

I. Описание текущей ситуации и обоснование необходимости проведение реформы.

Современная налоговое законодательство и налоговые механизмы Республики Абхазия представляет собой малоэффективную, сложную, частично взаимоисключающую и противоречивую систему, являющуюся благоприятной средой для возникновения коррупционных взаимоотношений. Более того, эта система в большей степени носит фискальный характер, нежели регуляторный, что в современных условиях принципиально недопустимо.

Если говорить исключительно о фискальной стороне, то и здесь очевидно, что значительная часть налогооблагаемой базы находится за пределами фискального надзора, что в свою очередь приводит к возникновению серых схем и уклонения от уплаты налогов со стороны предпринимательского сообщества.



В западноевропейских странах, с развитой рыночной экономикой налоговая нагрузка гораздо выше, например, в Швеции – 44,3%, в Норвегии – 42,2%, в Исландии – 37,2%, в Швейцарии – 30%. А в Японии (30%), Турции (27,7%), Чили (20,8%) и Мексике (19,6%) и т.д.

На уровне Абхазии находятся такие страны, как Габон (11,2%), Гватемала (10,9%), Камерун (11%), Мексика (10%), Пакистан (10,4%) и т.д.

Ниже уровня Абхазии находятся такие страны, как Ангола (5,5%), Афганистан (5,6%), Бангладеш (9,0%), Йемен (7,0%), Иран (5,9%).

Доля налогов в ВВП зависит как от налоговых ставок, так и от структуры экономики. Но в целом, если подходить на основе усредненных показателей, то очевидно, что низкая доля налогов в ВВП характерна для стран третьего

мира, с малоразвитой экономикой и неэффективным налоговым законодательством.

	Абхазия	Россия	Грузия
НДС	10%	18%	18%
Налог на прибыль	18%	20%	15%
Налог на имущество	0,2%	1%	1%
Подоходный налог с физических лиц	10%	13%	20%

Рейтинг Doing Business

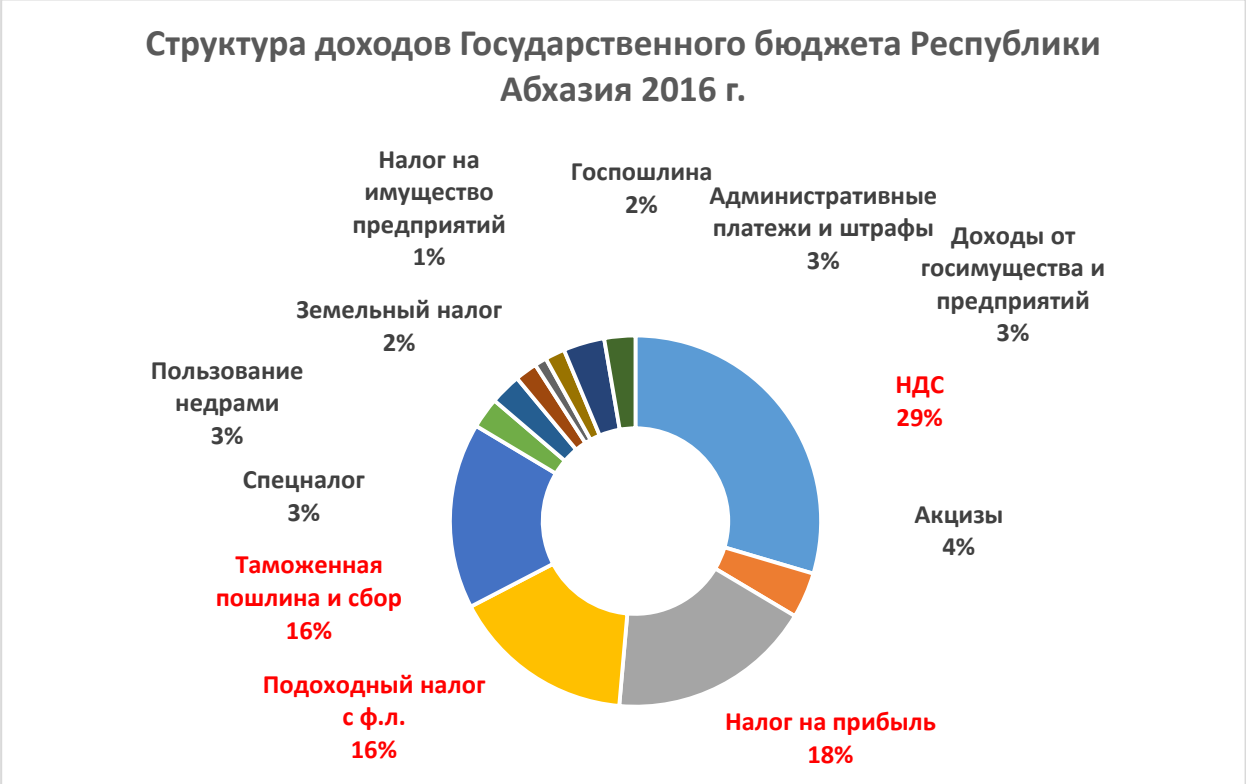
	Легкость ведения бизнеса	Налогообложение	Создание предприятий	Получение разрешений на строительство	Регистрация собственности
*Абхазия**	119	29	10	69	42
Россия	40	45	26	115	9
Грузия	16	22	8	8	3

**Данные по Республике Абхазия рассчитывались на основе формальных показателей при помощи Государственного инвестиционного агентства.*

Вышеприведенные данные свидетельствуют о необходимости рассмотрения налоговой реформы, как части изменений, направленных на улучшение делового климата в стране. Базовыми элементами, влияющими на качество налогового администрирования являются простота и понятность налогового законодательства и удобство оплаты и отчётности. То есть, необходимо оптимальное сокращение количества налогов и рациональное распределение налоговых ставок, отвечающих текущим экономическим реалиям и перспективам развития. В этом направлении наиболее заметных результатов в регионе удалось достичь Грузии, чья налоговая реформа признана одной из наиболее успешных на постсоветском пространстве. Для сравнения, до проведения налоговой реформы (2003 г.) доля налогов была 13,9% от ВВП, то уже 2015 году 28,5%, и это при том, что общее количество налогов и ставки по ним были сокращены. (*Пример: НДС снижен с 20% до 18%, но при этом в 2003 году объем составил 406,9 млн.л., а уже в 2007 году 1332,7 млн.л., то есть, рост в 3,4 раза. А ВВП за тот же период увеличилось с 3,9 млрд. долл. до 7,7 млрд.долл. (в 1,9 раза)*).

Прослеживается и прямая корреляция между упрощением налоговых процедур с ростом налоговых поступлений.

Если рассматривать структуру доходов Государственного бюджета Республики Абхазия, то можно выделить четыре основных налога формирующих 80% бюджета. (Налог на прибыль, НДС, Подоходный налог с физических лиц, Таможенная пошлина и сбор).



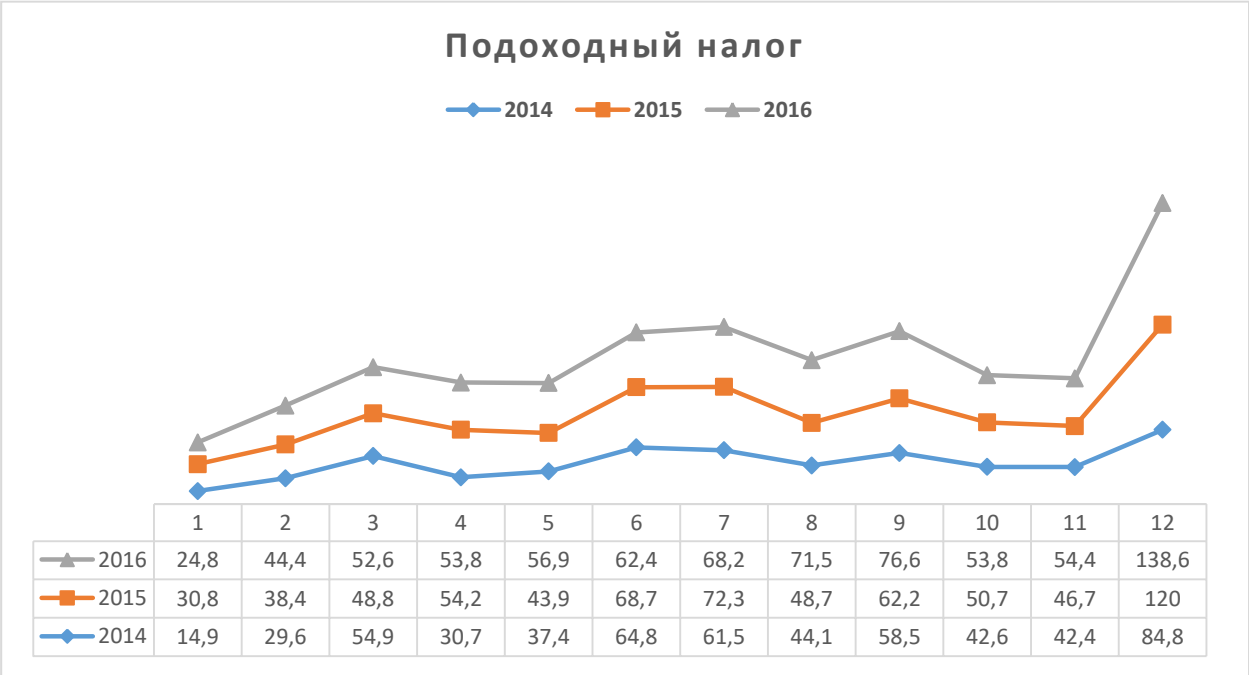
Однако, если посмотреть на структуру налогоплательщиков с учетом существующей двухуровневой системы налогообложения Абхазии (общий режим, спецналог), то мы видим, что большинство налогоплательщиков облагаются вмененным налогом.

	На общем	На специальном

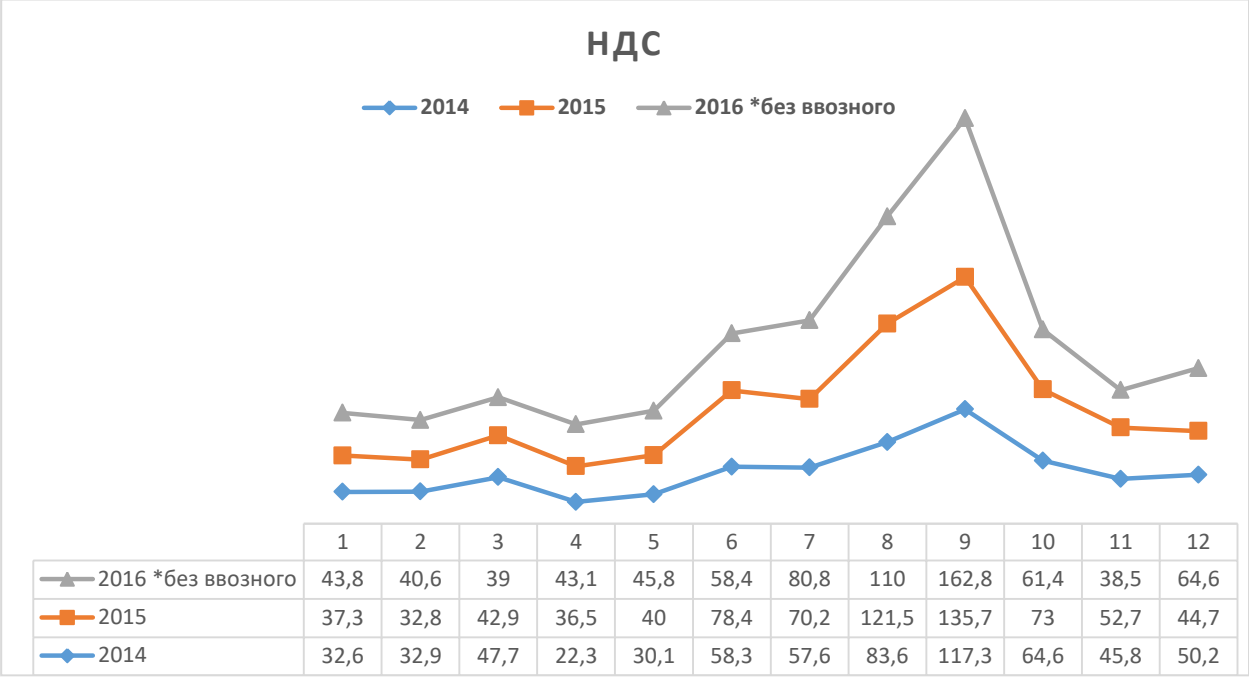
		режиме	режиме
Всего налогоплательщиков	8 509	2 152	6 357
Юр.лиц.	1 396	1 231	165
Физ.лиц.	7 113	921	6 192

Другими словами, 6 357 (74,7%) налогоплательщиков формируют лишь 3% (Спецналог 2016 - 127,4 млн.) доходов. А остальные 2 152 (25,3%), формируют 90%.

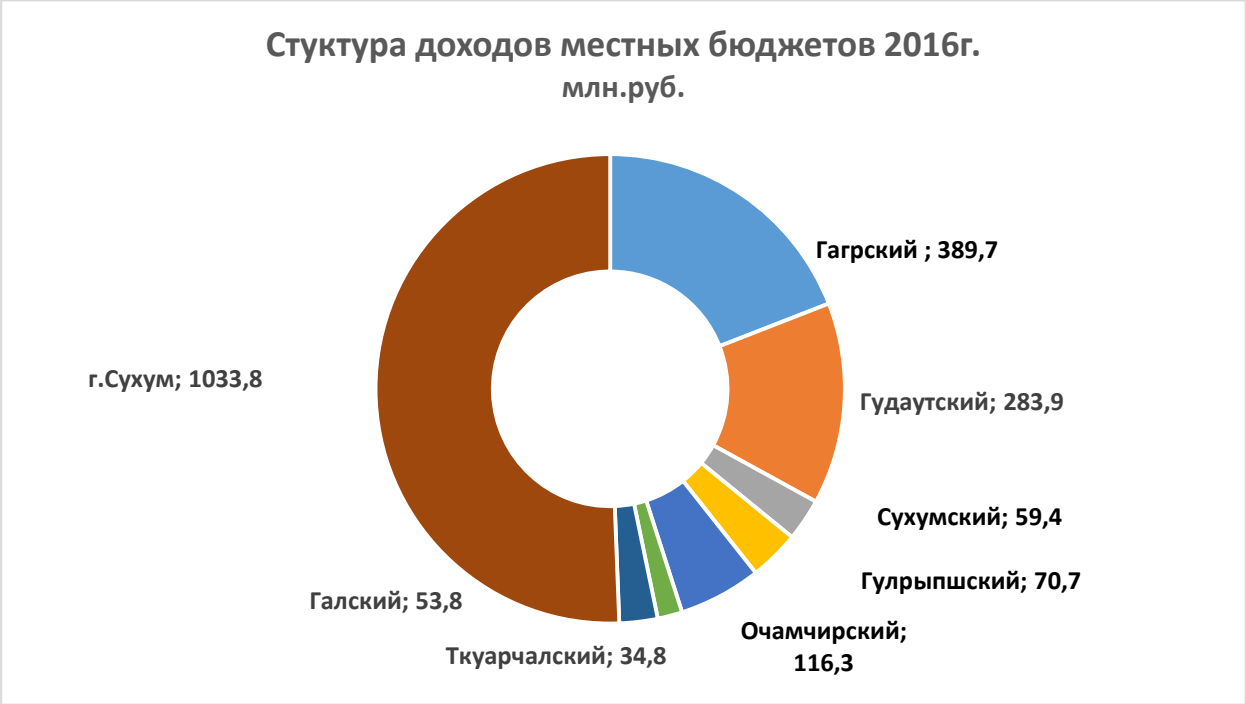
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2016	43,6	54,2	32,5	88,6	39,2	42	114,4	61,1	48,8	225,1	34,4	65,3
2015	55,3	31,4	24,9	52,4	12,7	61,5	49,4	13,5	49,7	181,9	31,3	46,1
2014	31,8	33,3	33,3	34,9	17	22,3	63,7	7,1	36,2	131,9	17,5	20,2



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2016	24,8	44,4	52,6	53,8	56,9	62,4	68,2	71,5	76,6	53,8	54,4	138,6
2015	30,8	38,4	48,8	54,2	43,9	68,7	72,3	48,7	62,2	50,7	46,7	120
2014	14,9	29,6	54,9	30,7	37,4	64,8	61,5	44,1	58,5	42,6	42,4	84,8



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2016 *без ввозного	43,8	40,6	39	43,1	45,8	58,4	80,8	110	162,8	61,4	38,5	64,6
2015	37,3	32,8	42,9	36,5	40	78,4	70,2	121,5	135,7	73	52,7	44,7
2014	32,6	32,9	47,7	22,3	30,1	58,3	57,6	83,6	117,3	64,6	45,8	50,2



Если рассматривать международный опыт, то проведение налоговых реформ на том или ином историческом этапе в разных странах было обусловлено объективной необходимостью существенных налоговых преобразований, связанных с изменением социально-экономической модели и политики государства. В мировой практике существует достаточно широкий спектр как успешных, так и не успешных примеров проведения налоговых реформ. Налоговая реформа должна на прямую соответствовать перспективам социально-экономического развития страны и в зависимости от объема и сложности поставленных целей должна проводиться в несколько этапов. В Германии реформа проводилась в три этапа (1986, 1988,

1990), в США - в два этапа (1981, 1986), в России - в три этапа (1991, 1998, 2001).

В нашем случае, целесообразно проводить реформу, разделенную на три основных этапа: **проектный, внедрения и пост-внедренческий**.

Проектный этап - это период планирования основных задач реформы, работа по подготовке общественного мнения, работа с разными целевыми группами предпринимателей, профильных экспертов, создание фокус-группы специалистов по разработке нормативно-правовых актов и инструкций, детального изучения международного опыта, в т.ч. и в части мер повышения квалификации и системы мотивации профильных сотрудников.

Данный этап имеет определяющее значение и прямо влияет успех предполагаемой налоговой реформы. От того, на сколько квалифицированно и эффективно будет разработано новое законодательство, и подготовлено общественное мнение зависят все последующие этапы.

Все предлагаемые изменения и конечные цели, вытекающие из реформы должны быть объективно обоснованы, понятны и поддержаны общественностью.

- *Параллельно с подготовкой налоговой реформы, необходимо провести существенное изменение бухгалтерского учета, в т.ч. сводного, первичного и статистического. А также разработать механизмы стимулирования безналичных расчетов в экономике.*

Этап внедрения – на данном этапе необходимо перейти к непосредственному внедрению нового законодательства, изменить налоговый механизм на основе подготовленных инструкций и положений, провести реорганизацию профильных фискальных структур, внедрить систему мотивации профильных сотрудников, внедрить единую электронную систему первичного учета и т.д.

Пост-внедренческий – для полноценной оценки и анализа результатов внедренной системы, а также для оперативного устранения возможных недочетов нововведений, необходимо подготовить мобильную фокус-группу специалистов, включающих, как представителей профильных органов власти, так и экспертов, привлеченных на первом этапе.

Предлагаемые этапы и их структура могут быть не всегда последовательны. В практике существуют примеры, когда некоторые этапы пересекаются или накладываются друг на друга. К примеру, конец одного из этапов не всегда совпадает с началом следующего, в связи с чем, указанное разграничение может носить условный характер. В сущности, они могут восприниматься как непрерывный процесс преобразований.

I - ПРОЕКТНЫЙ ЭТАП

1. Создание группы экспетров - создается рабочая группа на базе Министерства финансов, включающая в себя представителей Министерства по налогам и сборам, Минстерства экономики, ГТК, Национального Банка и привлеченных экспертов.

Цели:

1. Выроботка концептуального видения будущей налогой системы и налогового механизма, в т.ч. с определением конечных и промежуточных целевых индикаторов и KPI ответсвенных лиц.

2. Подготовка проекта Налогового Кодекса на основе изучения международного и внутреннего опыта.

3. Подготовка проектов подзаконных актов и инструкций.

4. Выработка проекта системы переквалификации и увеличения мотивации сотрудников фискальных органов.

5. Подготовка реформы бухгалтерского учета, в т.ч. с указанием мер по существенному улучению качества первичного учета.

6. Выроботка механизмов по стимулированию качественного роста объемов безналичных рассчетов в экономике (cash-back, субсидирование затрат на установку POS - терминалов и т.д.), а также мер по увеличению ответсвенности за использование наличных рассчетов между хозяйствующими субъектами в т.ч. и участников ВЭД.

7. Подготовка дорожной карты по внедрению контрольно-кассовой техники и расширению сети POS - терминалов .

8. Подготовка дорожной карты по полной инвентаризации и оценке имущества предприятий и организаций.

Сроки: 18 месяцев.

2. Создание группы по информационному обеспечению - создается рабочая группа на базе Управления по связям со средствами массовой информации Администрации Президента, включающая представителей Государственных СМИ, привлеченных экспертов и представителей основных информационных интернет ресурсов.

Цели:

1. Подготвка дорожной карты по информационному обеспечению налоговой реформы.

2. Выработка парадигмы (информационной оболочки) налоговой реформы, в т.ч. с указанием основных тезисов, терминов, выводов и конечных целей, направленной на разные целевые группы получателей конечной информации.

3. Выработка механизмов по продвижению информации в социальных сетях и интернет пространстве в целом.

4. Подготовка механизмов по изучению общественного мнения и качественной оценки восприятия обществом налоговой реформы.

Сроки: 6 месяцев.

3. **Закрепление ответсвенного за общую координацию деятельности** - уполномочить Заместителя Главы Администрации Президента по экономическим вопросам, осуществлять контроль и координацию рабочих групп, осуществить взаимодействие с депутатами Парламента и местных органов власти в части реализации подготовительного этапа налоговой реформы.

II - ЭТАП ВНЕДРЕНИЯ

1. Экспертиза - привлекаются внешние эксперетые группы, представители ЦСИ при Президенте, Института экономики и права АН РА, АГУ, ТПП, СППРА, представители политич. партий и общественных организаций для проведения экспертизы представленных проектов нормативных актов.

Цели:

1. Полученные замечания и предложения к представленным актам позволят учесть и исправить возможные ошибки до начала процедур по внесению нормативных актов, предусмотренных Указом Президента №- УП-141 от 20 апреля 2011 года.

Сроки: 2 месяца.

2. Внесение подготовленных нормативных актов на рассмотрение заинтересованных органов и далее в Парламент - создается группа, включающая Вице-премьеров по финансам и экономике, Первого заместиля Руководителя Администрации Президента (в части взаимодействия с Парламентом) и Заместителя Руководителя Администрации Президента по экономическим вопросам (как ранее уполномоченного по координации рабочих групп).

Цели:

1. Обеспечение контроля процедур, предусмотренных Указом Президента № - УП-141 от 20 апреля 2011 года.

Сроки: 12 месяцев.

4. Переквалификация - поручить Заместителю Главы Администрации Президента по экономическим вопросам (в части контроля и координации) и руководителям профильных органов власти, внедрить ранее подготовленную систему мотивации и обеспечить прохождение курсов переквалификации сотрудниками фискальных органов и профильных подразделений Министерства финансов.

Цели:

1. Обеспечить полную готовность специалистов профильных органов для качественного внедрения проработанных нововведений.

Сроки: 6 месяцев.

III - ПОСТВНЕДРЕНЧЕСКИЙ ЭТАП

1. Создание оператиной группы - на базе Администрации Президента создается оперативная группа специалистов, включающая в себя представителей Министерства финансов, Министерства экономики, Министерства по налогам и сборам, ГТК, НБ и приглашенных экспертов.

Цели:

1. Обеспечить качественный мониторинг результатов нововведений.

2. Обеспечить оперативное реагирование на последствия возможных упущений и ошибок при реализации налоговой реформы.

3. Обеспечить оперативное устранение выявленных упущений и ошибок при реализации налоговой реформы.

Сроки: 12 месяцев.

2. Создание группы по информационному продвижению положительных результатов реформы - создается рабочая группа на базе Управления по связям со средствами массовой информации Администрации Президента.

Цели:

1. Информационное продвижение положительных результатов налоговой реформы как внутри, так и за пределами республики, что в свою очередь увеличит инвестиционную привлекательность нашей страны.

Сроки: 12 месяцев.

КОНЦЕПТУАЛЬНОЕ ВИДИНИЕ БУДУЩЕЙ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ

При реализации налоговой реформы, считаем целесообразным соблюсти принципы построения системы налогообложения, заложенные основоположников современной экономической теории, шотландским экономистом Адамом Смитом, которые не потеряли своей актуальности до сегодняшнего дня.

1. **Принцип справедливости** — налог должен собираться со всех налогоплательщиков постоянно, т.е. «каждый гражданин обязан платить налоги сообразно своему достатку»;
2. **Принцип определенности** — обложение налогами должно быть строго фиксированным, а не произвольным;
3. **Принцип удобства для налогоплательщика** - взимание налога не должно причинять плательщику неудобства по условиям места и времени;

4. **Принцип экономичности взимания** — издержки по изъятию налогов должны быть меньше, чем сумма самих налогов.

I – ВАРИАНТ

Общий режим налогообложения	• Налог на прибыль, Налог на имущество, НДС, Подоходный налог с физических лиц и индивидуальных предпринимателей, прочие налоги (налог на импорт, налог за недропользование, акцизы и т.д.).
Упрощенная система налогообложения (налог с оборота)	• Налог с оборота, Подоходный налог с физических лиц и индивидуальных предпринимателей, НДС (ввозной).
Патент	• Вмененный разовый платеж при осуществлении предпринимательской деятельности без найма рабочей силы (перевозка пассажиров, мелкая торговля, услуги и т.д.) Подоходный налог с физических лиц и индивидуальных предпринимателей, НДС (ввозной).

При этом:

1. Ликвидируются все отчисления во внебюджетные фонды.
2. Подоходный налог с физических лиц и индивидуальных предпринимателей увеличивается пропорционально с учетом расчётов по выпадающим доходам внебюджетных фондов. (при этом речь не идет о паритетном увеличении, необходимо будет снизить общую ставку на основании расчётов предполагаемого увеличения объемов при улучшении качества администрирования.
3. Ликвидируются все таможенные пошлины на экспорт и импорт и вводиться новый налог на импорт с несколькими ставками (0%, 5%, 10%, 15%, 20%), за исключением экспорта природных ископаемых.

II – ВАРИАНТ

Упрощенная система налогообложения (налог с оборота)	• Налог с оборота, Подоходный налог с физических лиц и индивидуальных предпринимателей, налог на импорт (при участии во ВЭД).
Патент	• Вмененный разовый платеж при осуществлении предпринимательской деятельности без найма рабочей силы (перевозка пассажиров, мелкая торговля, услуги и т.д.) Подоходный налог с физических лиц и индивидуальных предпринимателей, налог на импорт (при участии во ВЭД).

При этом:

1. Ликвидируются налоги (налог на прибыль, налог на имущество, НДС).
2. Ликвидируются все отчисления во внебюджетные фонды.
3. Подоходный налог с физических лиц и индивидуальных предпринимателей увеличивается пропорционально с учетом расчётов по выпадающим доходам внебюджетных фондов. (при этом речь не идет о паритетном увеличении, необходимо будет снизить общую ставку на основании расчётов предполагаемого увеличения объемов при улучшении качества администрирования.
4. Ликвидируются все таможенные пошлины на экспорт и импорт и вводиться новый налог на импорт с несколькими ставками (0%, 5%, 10%, 15%, 20%), за исключением экспорта природных ископаемых.

Данный вариант возможен к реализации при обеспечении максимального контроля первичного учета оборотов предпринимателей со стороны государства и существенного увеличения доли безналичных оборотов в экономике. При введении указанной системы существенно сократятся издержки на администрирование налогов, по сути, у фискальных структур возникнет необходимость контролировать показатели валовой выручки предпринимателей, ФОТ и количества нанятых работников. Также не маловажно и сокращение издержек предпринимателей на отчетность перед государством.