
28 сентября 2023 г.

8 сентября этого года правительство опубликовало свои предложения по изменениям в Налоговом Кодексе для публичного обсуждения. Данные предложения в основном направлены на повышение налоговых ставок, что вызвало бурную дискуссию в обществе. По нашему мнению, в Казахстане срочно необходима кардинальная налоговая реформа, однако правительственные предложения вызывают серьезные вопросы как с точки зрения общего подхода к налоговой реформе, так и по отдельным направлениям налогообложения.

Введение

8 сентября этого года для публичного обсуждения правительство опубликовало [«Консультативный документ регуляторной политики к проекту Налогового Кодекса»](#) (далее — Предложения по Налоговому Кодексу). В документ вошли 10 предложений правительства по существенным изменениям в Налоговом Кодексе:

1. Пересмотр ставки и порога для постановки на учет по налогу на добавленную стоимость (НДС)
2. Пересмотр ставок корпоративного подоходного налога (КПН)
3. Пересмотр ставок индивидуального подоходного налога (ИПН)
4. Гармонизация ставок акцизов на табачные изделия
5. Реформирование специальных налоговых режимов (СНР)
6. Пересмотр налогообложения транспортных средств и недвижимого имущества физических лиц
7. Введение налогообложения предметов роскоши
8. Повышение эффективности налоговых льгот
9. Усиление сервисной модели налогового администрирования
10. Улучшение практики международного налогообложения

По нашему мнению, в Казахстане необходима кардинальная налоговая реформа, однако данные правительственные предложения по изменениям в Налоговом кодексе вызывают серьезные вопросы как с точки зрения общего подхода к налоговой реформе в целом, так и по отдельным предложениям.

В данной статье мы делаем анализ Предложений по Налоговому Кодексу и даем свои предложения по налоговой реформе. Во многом наш анализ и рекомендации будут основываться на комплексном документе ОЭСР — [«Обзор налоговой политики Казахстана»](#) (далее — Отчет ОЭСР), который был опубликован в сентябре 2020 года. С того времени налоговая политика Казахстана практически не менялась, и этот документ ОЭСР полностью отвечает текущим реалиям.

В чем основные цели налоговой реформы в Казахстане?

В документе ОЭСР отмечается, что Казахстану необходимо реформировать свою налоговую систему, чтобы уменьшить зависимость от доходов, связанных с природными ресурсами, и укрепить долгосрочную устойчивость экономики страны. Данный Отчет ОЭСР содержит комплексный анализ доходов и расходов госбюджета, дает углубленную и сравнительную оценку налоговой системы

Казахстана по сравнению с другими странами, а также определяет ряд рекомендаций по налоговой реформе. Эта публикация ОЭСР является частью регулярной серии обзоров организации по налоговой политике различных стран. Для Казахстана ОЭСР подчёркивает необходимость увеличения несырьевых налоговых поступлений для достижения целей правительства по росту государственных расходов и по сокращению ненефтяного дефицита бюджета (для сокращения зависимости бюджета от нефтяных доходов).

Мы полностью согласны с главными целями налоговой реформы, о которых говорится в Отчете ОЭСР. К сожалению, в правительственных Предложениях по Налоговому Кодексу не описываются стратегические цели налоговой реформы.

Предложения правительства по налоговой реформе требуют полноценного обоснования

В мае 2022 года Глава государства поручил разработать долгосрочную Концепцию налоговой политики. В сентябре прошлого года указом Президента была утверждена «Концепция управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года» (по сути — это концепция бюджетной политики). Несмотря на определённые недостатки, документ получился неплохим и в нем приводится достаточно хороший анализ текущей ситуации и анализ международного опыта по бюджетной политике. Мы надеялись, что ожидаемая Концепция по налоговой политике будет подготовлена с применением аналогичных подходов, использованных при создании Концепции управления государственными финансами.

К сожалению, опубликованные Предложения по Налоговому Кодексу имеют очень ограниченный формат и не дают адекватный анализ и достаточные обоснования по предлагаемым изменениям в Налоговом Кодексе, что является ключевым недостатком данного документа.

Простое сравнение налоговых ставок не может быть обоснованием для их повышения

Мы ожидали, что перед тем как давать предложения по изменениям в Налоговом кодексе, правительство сделает глубокий анализ проблем налоговой политики, такой же, как это сделала ОЭСР в 2020 году. Однако такой анализ не был сделан, а вместо этого в документе дается лишь сравнение ставок налогов между различными странами. Простое сравнение налоговых ставок не может быть обоснованием для их повышения в Казахстане. Для обоснования определённых мер налоговой реформы необходим комплексный анализ с учетом прогнозных социально-экономических расходов бюджета, налоговой нагрузки по каждому налогу с оценкой доли определенного налога к ВВП и так далее.

Например, в «Концепции управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года», утвержденной в сентябре прошлого года, указано, что одними из ключевых проблем налогово-бюджетной политики являются:

- зависимость бюджета от нефтяных поступлений;
- сокращение активов Нацфонда, связанные с увеличением изъятий из Нацфонда для поддержки экономики;
- недостаточный уровень ненефтяных налоговых поступлений, требующий отмены неэффективных налоговых льгот, расширения налоговой базы, усиления мер администрирования налогов.

В связи с этими проблемами в документе отмечается, что в Казахстане возникла необходимость в увеличении поступлений в бюджет ненефтяных налогов для сохранения устойчивости бюджета и исполнения всех социально-экономических обязательств государства. Там же говорится, что сравнительный анализ доходов бюджета с показателями других стран подтверждает, что в Казахстане доля доходов бюджета к ВВП остается низкой.

Таким образом, правительство признает существование этих очень серьезных проблем в налоговой политике Казахстана, но в Предложениях по Налоговому Кодексу нет анализа данных проблем. В отличие от правительственного документа, в Отчете ОЭСР делается такой комплексный анализ налоговых проблем в Казахстане, и их предложения по налоговой реформе существенно отличаются от того, что предлагается правительством. Например, в качестве общей рекомендации в документе говорится, что Казахстан не должен фокусироваться только на повышении налоговых ставок, а должен работать в направлении расширения узкой налоговой базы, сокращения налоговых льгот и повышения уровня соблюдения налогового законодательства.

Проблемы с ключевым показателем — долей нефтефтяных налогов в ВВП

В Отчете ОЭСР подчеркивается, что в Казахстане доля нефтефтяных налоговых доходов в ВВП существенно ниже по сравнению со средним значением по странам ОЭСР. Это очень серьезная проблема для страны и, по мнению ОЭСР, в Казахстане у этой проблемы несколько составляющих элементов: сравнительно низкие ставки налогов, узкая налоговая база, высокий уровень теневой экономики и наличие большого объема налоговых льгот.

Правительственный документ по налоговой реформе должен был привести анализ и рассмотреть каждое направление, которое приводит к низкому уровню нефтефтяных налоговых доходов в Казахстане. К сожалению, в опубликованных Предложениях по Налоговому Кодексу вообще не рассматривается данный ключевой показатель и, соответственно, не проводится анализа по тому, какие фундаментальные причины приводят к низкому уровню налоговых доходов в ВВП страны.

Более того, в конце августа правительство утвердило «Прогноз социально-экономического развития Казахстана на 2024–2028 годы» (ПСЭР), где при очень оптимистичных планах по росту экономики прогнозируется снижение доли нефтефтяных налоговых доходов в ВВП, из-за чего возникает большой вопрос о среднесрочной устойчивости государственного бюджета. В частности, в ПСЭР прогнозируется, что нефтефтяные налоговые доходы по отношению к ВВП составят в 2023 году **18,1%** (это уже очень низкий уровень), в 2024 - **17,6%**, в 2025 - **16,6%**, и в 2026 - **15,7%**. Такая негативная тенденция, прогнозируемая правительством, говорит об очень серьезных проблемах в налоговой системе Казахстана.

Государственное социальное и медицинское обеспечение — это тоже часть налоговой системы

В Казахстане существует социальный налог и взносы в две государственные системы обязательного страхования – для социального и медицинского обеспечения населения. По своему смыслу взносы в эти две системы (для социального и медицинского обеспечения населения) также являются социальными налогами. Вызывает удивление, что опубликованные Предложения по Налоговому Кодексу проигнорировали эту крайне важную часть налоговых доходов консолидированного бюджета страны. Социальные налоги и отчисления напрямую используются правительством для финансирования государственных расходов по социальному и медицинскому обеспечению населения. По нашему мнению, в документ по налоговой реформе нужно было включить прогноз расходов правительства на социальное и медицинское обеспечение и, исходя из этого, дать расчеты по ставкам налогов и взносов в бюджет по этому направлению.

В 2020 году в своем обзоре по налоговой политике Казахстана ОЭСР отмечала неэффективность государственных систем медицинского и социального обеспечения и рекомендовала продолжить реализацию реформ в этой сфере. В своем Отчете ОЭСР подчеркивала значительное недофинансирование систем социального и медицинского обеспечения в Казахстане и рекомендовала следующее: повысить эффективность этих систем; значительно расширить базу сбора социальных налогов; и увеличить ставки по ним, приведя их ближе к среднему показателю по ОЭСР.

Также недавно мы опубликовали [отчет о проблемах пенсионной системы в Казахстане](#), где спрогнозировали значительное увеличение пенсионных расходов госбюджета уже в ближайшем будущем. На сегодня не понятно, за счет каких налоговых доходов бюджета будет финансироваться укоряющийся рост пенсий, выплачиваемых из бюджета.

Текущие предложения по росту налоговых ставок — это исправление прошлых ошибок

В начале 2000 годов в Казахстане начали быстро расти объемы добычи нефти и, начиная с 2005, начали расти цены на нефть. В результате этого средний рост ВВП в период 2000 – 2007 года (до глобального финансового кризиса) составил чуть более 10% в год,¹ что очень благоприятно отразилось на росте доходов бюджета Казахстана.

В этот период, начиная с 2006 года, на фоне бурного роста экономики и оптимистичных прогнозов, в Казахстане приняли решение о кардинальном снижении ставок налогов. Как объяснялось в тот период, уменьшение ставок происходило для целей диверсификации экономики, улучшения условий ведения бизнеса в стране, выхода бизнеса из «тени» и повышения инвестиционной привлекательности Казахстана. Более того, в 2008 году в весеннем послании Президента говорилось, новый Налоговый кодекс должен покончить с тем огромным количеством налоговых льгот и преференций, которые в Казахстане имеют отдельные субъекты хозяйственной деятельности, и что, по признанию властей, негативно влияет на конкурентную среду в экономике страны.

Так, начиная с 2006 года в Казахстане произошло снижение следующих налогов, которые сейчас пытаются восстановить:

- В Казахстане до 2007 года применялась четырехступенчатая прогрессивная шкала обложения индивидуального подоходного налога с налоговыми ставками от 5% до 20%. В 2007 году произошёл переход от прогрессивной шкалы к «плоской» ставке в 10%, что снизило объемы поступления ИПН в бюджет. Сейчас в Предложениях по Налоговому Кодексу предлагается вернуться к прогрессивной шкале, но какие будут ставки и пороги еще не решено.
- В 2009 году корпоративный подоходный налог (КПН) был снижен с 30% до 20%. Сейчас в Предложениях по Налоговому Кодексу предлагается увеличить КПН до 25% и 30% для отдельных секторов экономики.
- В 2006 году ставка НДС составляла 16%, затем её снизили до 13%, а с 2009 года она была снижена до текущего уровня в 12%. Сейчас в Предложениях по Налоговому Кодексу предлагается вновь увеличить ставку НДС с 12% до 16%.
- В 2009 году регрессивная шкала социального налога со ставками от 13% до 5% была заменена на плоскую шкалу со ставкой 11%. В 2018 ставка социального налога была снижена до 9,5% и, согласно текущему законодательству, с 2025 года она вновь вернется на уровень в 11%. В Предложениях по Налоговому Кодексу социальный налог и другие социальные отчисления не обсуждаются, несмотря на то что это очень важная часть доходов консолидированного государственного бюджета.

Как видно из вышеуказанного списка в период 2006 – 2009 произошло широкое и сильное снижение налоговых ставок в Казахстане. Однако такая кардинальная налоговая реформа так и не смогла достичь целей, поставленных перед ней. Диверсификация экономики не улучшилась. Иностранские инвестиции как поступали, так и продолжают поступать в основном в сырьевые секторы экономики. Доля малого и среднего бизнеса в ВВП Казахстана выросла, но только за счет изменения

¹ В 2000–2007 годах экономика Казахстана демонстрировала самые высокие темпы роста за весь период независимости. При этом налоговые ставки в то время были существенно выше, чем сейчас.

методологии государственной статистики. Доля теневой экономики в Казахстане по официальным данным уменьшилась, но по некоторым оценкам она даже увеличилась. Более того, начиная с 2009, когда существенно изменили Налоговый Кодекс, резко усилился процесс раздачи налоговых льгот отдельным компаниям и секторам экономики.

Какие реформы нужны по индивидуальному подоходному налогу?

В правительственных Предложениях по Налоговому Кодексу планируется вновь вернуться к прогрессивной шкале по индивидуальному подоходному налогу. На данном этапе ставки и пороги прогрессивной шкалы не обсуждаются.

По нашему мнению, переход от прогрессивной шкалы к плоской, осуществлённый в 2007 году, был ошибкой. Согласно лучшей мировой практике, именно прогрессивная шкала индивидуального налогообложения позволяет сформировать более благоприятную социально-экономическую систему по справедливому перераспределению доходов в обществе. Также такой возврат к прогрессивной шкале позволит увеличить нефтяные доходы бюджета, низкий уровень которых стал очень серьезной проблемой в Казахстане.

В Отчете ОЭСР также рекомендуется вернуться к прогрессивной шкале ИПН, но с одним важным условием. Как говорится в документе, Казахстан может перейти на прогрессивную систему ИПН для поддержания справедливости и увеличения доходов в среднесрочной перспективе, но не раньше, чем будут устранены определенные риски и проблемы, включая внедрение системы всеобщего налогового декларирования доходов и расходов. Как говорится в документе, внедрение прогрессивной шкалы ИПН должно быть подкреплено строгими эмпирическими данными, включая разработку симуляционных моделей ИПН с использованием данных из индивидуальных налоговых деклараций.

Изначально процесс перехода на всеобщее декларирование был запланирован в правительственной «Концепции перехода к всеобщему декларированию доходов и имущества гражданами Республики Казахстан», утвержденной в 2010 году. В данной Концепции было запланировано, что в 2017 году закончится полный переход на всеобщее декларирование, то есть все физические лица Казахстана будут обязаны предоставлять декларацию.

По разным причинам, процесс внедрения всеобщего декларирования несколько раз откладывался, и сейчас его планируется завершить в 2025 г. На сегодня трудно сказать, насколько успешно идет этот процесс, который начался с предоставления деклараций госслужащими.²

Мы полностью согласны с мнением ОЭСР, что прогрессивную шкалу нельзя внедрять до полного и успешного внедрения всеобщего налогового декларирования доходов и расходов физическими лицами. По нашему мнению, введение всеобщего декларирования индивидуальных доходов:

- является одним из мощных инструментов борьбы с теневой экономикой;
- автоматически расширяет налогооблагаемую базу, а значит, позволяет снижать нагрузку на отдельно взятого налогоплательщика;
- способствует формированию здоровой налоговой культуры в обществе;
- предоставляет возможность пользоваться системой вычетов и льгот;
- позволяет каждому физическому лицу подойти осознанно к выплатам подоходного налога в бюджет.

² На данный момент появились свидетельства того, что в целях снижения административной нагрузки на физических лиц и развития информационного взаимодействия между государственными органами и организациями с 1 января 2025 года предполагается, что ежегодную декларацию о доходах и имуществе будут предоставлять не все физические лица, а только те, которые получают доход, подлежащий самостоятельному налогообложению, и госслужащие. Если правительство пойдет по этому пути, то это поставит под сомнение всю налоговую реформу.

Только после анализа всех деклараций и понимания налогооблагаемой базы можно будет определить пороги и ставки по прогрессивной шкале ИПН, так чтобы были минимизированы негативные аспекты такой системы налогообложения. Причем такой подход, должен использоваться для всех налогов и взносов (включая социальные), которые исчисляются от размера трудовых доходов физических лиц. Помимо этого, налогообложение доходов от личного капитала, движимого и недвижимого имущества граждан также нуждается в реформировании с учетом информации из системы всеобщего декларирования.

Какие реформы нужны корпоративному подоходному налогу?

Сейчас правительство рассматривает увеличение нагрузки по КПН на горнорудный сектор, на нефтяной сектор и на банковский сектор. Ожидается, что там ставки будут увеличены с текущих 20% до 25%-30%. Как говорится в Предложениях по Налоговому Кодексу, такое изменение обеспечит справедливый подход с распределением уровня нагрузки в зависимости от рентабельности деятельности и учета совокупной налоговой нагрузки. При этом правительство не дает никакого аналитического обоснования тому, в чем заключается справедливость такого подхода распределения налоговой нагрузки, зачем нужно поднимать ставки КПН для отдельных отраслей и почему выбраны именно эти отрасли. В результате, такие предложения правительства по ставкам КПН вызывают большие вопросы.

Например, в Предложениях по Налоговому Кодексу говорится, что в последние годы эффективная ставка КПН в Казахстане варьируется от 2,9% до 3,8%, что является низким показателем. Одной из основных причин этому является целый ряд налоговых льгот, в том числе, установленных для отдельных видов деятельности (лизинг, приоритетные секторы экономики по инвестиционным контрактам/соглашениям, образование, медицина и т.д.) в зависимости от территории (специальные экономические зоны (далее — СЭЗ), Астана хаб и т.д.).

То есть, правительство в своем документе само указало на проблемы, которые при ставке КПН в 20%, приводят к тому, что данный налог собирается всего на уровне эффективной ставки от 2,9% до 3,8%. Однако вместо того, чтобы решать эти проблемы, правительством предлагается повысить ставки КПН для отдельных отраслей.

В отличие от правительственного документа, в Отчете ОЭСР делается комплексный анализ эффективной ставки и расчеты налоговой нагрузки по КПН для всей экономики в целом и по отдельным отраслям. Специалисты ОЭСР отмечают, что при сравнительно небольшой ставке КПН в 20% собираемость данного налога находится на крайне низком уровне по сравнению с другими странами. Главной причиной низкой эффективной налоговой нагрузки КПН является то, что Казахстан предлагает множество щедрых налоговых льгот компаниям, которые складываются в очень большие недополученные налоговые доходы госбюджета. При этом в Отчете ОЭСР ставится под сомнение эффективность налоговых льгот в Казахстане с точки зрения роста диверсификации, конкурентоспособности и привлечения инвестиций в экономику.³

Также в Отчете ОЭСР говорится, что поступления по налогу на прибыль в Казахстане генерируются относительно небольшой группой крупных фирм и в небольшом наборе секторов. Крупнейшими источниками налоговых поступлений в бюджет Казахстана являются добывающие секторы, чьи доходы чувствительны к мировым ценам на сырье. Такая недиверсифицированная налоговая база по КПН делает Казахстан уязвимым к снижению налоговых поступлений.

В связи с вышесказанным нам непонятно желание правительства увеличить ставки по КПН на горнорудный и нефтяной сектор. По нашему мнению, если из-за роста цен на сырье на мировых рынках добывающие компании в Казахстане временно получают сверхдоходность, то такая ситуация очень хорошо регулируется Налогом на сверхприбыль, который на сегодня действует в

³ По налоговым льготам ниже будет отдельное обсуждение.

нефтяной отрасли, и который был отмечен в 2018 году для горно-металлургического комплекса. По нашему мнению, нет необходимости увеличивать КПН на горнорудный и нефтяной сектор, а вместо этого нужно вернуть налог на сверхприбыль для всех недропользователей и первичных переработчиков природного сырья.

Что касается увеличения ставки КПН для банков, то здесь мы тоже не видим необходимости поднимать ставку КПН в этой отдельной отрасли экономики. Во-первых, правительственные Предложения по Налоговому Кодексу не дали никакого анализа по «очень высокой» рентабельности банковского сектора Казахстана по сравнению с другими секторами экономики Казахстана и по сравнению с другими банками зарубежом.

Во-вторых, в отличие от недропользователей банковский сектор в любой стране является высококонкурентным рынком. В такой среде банки могут получить сверхдоходность на внутреннем рынке по следующим трем причинам:

1. Из-за монопольного положения отдельных банков на рынке.
2. Из-за проблем с банковским регулированием, которые позволяют банкам получать сверхдоходность на отдельных продуктах или услугах.
3. В период высокой базовой (ключевой) ставки, устанавливаемой центральным банком страны.

Первые две причины возможной сверхдоходности банков должны решаться банковским регулятором за счет стимулирования конкуренции на рынке и за счет изменения банковского регулирования.

Что касается третьей причины, то нет сомнений, что более высокая базовая ставка Нацбанка приводит к более высоким процентным доходам у банков. Сегодня такое происходит не только в Казахстане, но и во всем мире. Однако, такие изменения в процентных доходах банков напрямую относятся к экономическим циклам. В таких циклах ключевые ставки центральных банков то растут, то снижаются, что позитивно и негативно влияет на доходность банков. Сейчас базовая ставка в Казахстане начала цикл снижения, и процентные доходы банков начнут уменьшаться. Вполне может случиться, что рентабельность банков может упасть ниже приемлемого уровня.

Нужно ли увеличивать ставки НДС?

В правительственных Предложениях по Налоговому Кодексу планируется постепенное увеличение ставки НДС, и отдельно было сказано, что она вырастет с 12% до 16%. Таким образом сейчас планируется обратный процесс тому, что происходило с НДС в 2006 – 2009 годах.

По нашему мнению, снижение НДС с 16% до 12% в 2006 – 2009 годах было популистским решением на фоне быстрорастущего потока нефтедолларов в страну. Такое снижение не привело к решению проблем с диверсификацией экономики, к выходу бизнеса из «тени» или к повышению инвестиционной привлекательности Казахстана, однако такая мера резко снизила нефтяные доходы бюджета. Да, повышение ставки НДС окажет влияние на все население Казахстана, однако такая мера позволит правительству выполнять свои социально-экономические обязательства.

Другой большой проблемой НДС в Казахстане является то, что, как и по КПН, соотношение налоговой нагрузки к номинальной ставке НДС (2.3% против 12%) значительно ниже идентичного соотношения в сравниваемых странах. Об этом указывается в Предложениях по Налоговому Кодексу, однако в этом документе ничего не говорится о том, как решить эту очень большую проблему.

В Отчете ОЭСР говорится, что система НДС в Казахстане основана на хороших правилах, соответствующих лучшему мировому опыту, но есть возможности для улучшения дизайна и администрирования для получения дополнительных бюджетных доходов по НДС. ОЭСР поддерживает небольшое повышение ставки НДС, поскольку она у нас низкая по международным

стандартам, однако, по их мнению, повышение ставки НДС следует рассматривать в контексте уровня инфляции, которая в Казахстане в то время была выше, чем у соседей. Специалисты ОЭСР отмечают узкую базу налогоплательщиков НДС и высокий порог регистрации НДС в Казахстане, который не соответствует лучшей мировой практике. ОЭСР считает, что в Казахстане нужно снизить порог регистрации НДС наряду с мерами по упрощению процедур уплаты НДС.

Мы полностью согласны с рекомендациями ОЭСР по НДС и считаем, что в Казахстане должна использоваться единая ставка НДС без градации между различными отраслями.

Необходим полный пересмотр налоговых льгот в Казахстане

В правительственных Предложениях по Налоговому Кодексу говорится, что *«предоставление государством налоговых льгот в рамках проводимой той или иной налоговой политики является объективным фактором. Льготы дают стимул для развития экономики и служат инструментом привлечения инвестиций»*. Однако история Казахстана не подтверждает этот тезис.

Как было сказано ранее, в период, начиная с 2006 года, в Казахстане началось широкое и сильное снижение ставок налогов. Как объяснялось в тот период, уменьшение ставок происходило для целей диверсификации экономики, улучшения условий ведения бизнеса в стране, выводу бизнеса из «тени» и повышению инвестиционной привлекательности Казахстана. Однако ни одна из этих целей так и не была достигнута.

Помимо общего снижения налогов, начиная с 2009 года правительство стало активно раздавать налоговые льготы различному бизнесу. Высшая Аудиторская Палата (ВАП) в своем «Кратком заключении к отчету правительства об исполнении республиканского бюджета за 2022 год» отмечала, что недополученные доходы бюджета за счет представленных налоговых льгот (по оценкам ВАП) за 2018-2021 годы составили 30,4 трлн тенге. Для сравнения, расходы республиканского бюджета в 2022 году составили 18,5 трлн тенге.

В этом же отчете ВАП говорится, что проверкой установлено, что уполномоченные государственные органы не обладают объективной информацией о сумме потерь бюджета от налоговых льгот и не проводят оценку их эффективности в отраслях и экономике в целом.

У нас нет данных, чтобы провести объективный анализ эффективности налоговых льгот в Казахстане, однако по нашей экспертной оценке большая часть недополученных налоговых доходов (налоговые субсидии) были потрачены зря, и они так и не привели к росту конкурентоспособности и диверсификации экономики. Необходим кардинальный пересмотр системы налоговых льгот в Казахстане, и вполне возможно, что отпадет необходимость в увеличении некоторых ставок налогов.

Также нужно срочным образом устранить репрессивный и коррупционный характер налогового администрирования, что резко ухудшает инвестиционный и бизнес-климат в стране. Необходимо запретить налоговым органам накладывать арест на банковские счета и другое имущество бизнеса без санкции суда. С другой стороны, можно усилить уголовное наказание за намеренное уклонение от уплаты налогов.

Специальные налоговые режимы для малого и среднего бизнеса

Специальные налоговые режимы (СНР) для малого и среднего бизнеса (МСБ) используются в Казахстане для предоставления налоговых льгот и для упрощения расчетов, отчетности, оплаты налогов для МСБ. По разным причинам в Казахстане имеется чрезмерное многообразие режимов, и они коротко описаны в правительственных Предложениях по Налоговому Кодексу.

Судя по данным Предложениям, на сегодня применение СНР создаёт две основные проблемы. Во-первых, с помощью СНР в Казахстане широко применяется практика «дробления» предприятий (из крупных в средние и из средних в малые) с целью оптимизации налоговой нагрузки. В результате у

МСБ отсутствуют стимулы к укрупнению бизнеса и к выводу «из тени» наемных работников. Во-вторых, чрезмерное многообразие СНР существенно затрудняет их применение и налоговое администрирование для правительства.

Проблемы с налоговыми льготами в Казахстане мы описывали ранее в статье, и, по нашему мнению, эффективность налоговых льгот для МСБ также очень низкая. МСБ в Казахстане уже давно имеет налоговые льготы, однако данный сектор экономики очень слабо растет, и его доля в ВВП страны до сих пор очень сильно отстает от развитых стран, где она превышает 50-60%.

Согласно официальным статистическим данным, в Казахстане доля МСБ в ВВП в 2022 году составила 36,5%, увеличившись за год на 3,2 п.п. Рост вроде неплохой, но он не отражает реальную ситуацию. Это связано с тем, что статистика не достоверно показывает данные по МСБ, так как она ведется только по одному критерию – среднегодовой численности работников – и не учитывает критерий среднегодового оборота продаж.

До 2014 года госстатистика соответствовала международной практике и использовала оба эти критерия. Однако, начиная с 2014 года статистика использует только один критерий – среднегодовую численность работников, из-за чего в МСБ вошли компании с небольшим штатом, но с торговыми оборотами как у крупных компаний. В частности, в Концепции развития МСБ, утвержденной в апреле 2022 года, отмечалось, что если очистить данные по МСБ от компаний, относящихся по размеру своего годового оборота к крупным, то доля МСБ в ВВП в 2020 году снизилась бы с 32,8% до 12,7%. По нашему мнению, большое количество компаний с малым штатом и с большими оборотами, которые относятся к МСБ – это своеобразное проявление тендерной экономики в Казахстане.

Использование налоговых льгот для МСБ с небольшим штатом, но с торговыми оборотами как у крупных компаний, является еще одной большой проблемой специальных налоговых режимов для МСБ. Об этой проблеме косвенно говорится и в правительственных Предложениях к Налоговому Кодексу, где указано, что по статистике, основными критериями малого бизнеса для налогообложения в большинстве развитых стран являются доход компании и численность наемных работников.

В Предложениях к Налоговому Кодексу отмечается, что сложившаяся международная практика налогообложения предусматривает два основных подхода по отношению к субъектам малого бизнеса:

- 1) Введение на фоне стандартной национальной налоговой системы совокупности налоговых льгот для малого бизнеса по отдельным крупным налогам (преимущественно по налогу на прибыль).
- 2) Введение особых (упрощенных) режимов налогообложения малого бизнеса. Упрощенное налогообложение предусматривает сохранение для малых предприятий всех видов налогов при одновременном упрощении порядка их расчетов (включая упрощенные методы определения налоговой базы и методы ведения учета) и взимания (периодичность, освобождение от авансовых платежей и т.д.).

По нашему мнению, Казахстану необходимо использовать второй подход для использования СНР, что означает сохранение для малых предприятий всех видов налогов при одновременном упрощении расчетов, отчетности и оплаты налогов. Как было сказано ранее, налоговые льготы не помогли расширить малое предпринимательства в Казахстане, а стимулировали дробление средних компаний в малые. Мы считаем, что на развитие МСБ в Казахстане негативно влияют другие факторы, о чем мы писали в нашем отчете – [«Проблемы государственного участия в экономике Казахстана»](#).

Также мы считаем, что очень важно перейти на правильную классификацию МСБ по двум критериям (уровень дохода бизнеса и численность наемных работников) как для целей статистики, так и для использования целей налогообложения по СНГ.

В заключение мы хотели бы еще раз подчеркнуть, что налоговая политика не должна рассматриваться в отрыве от бюджетной политики, так как у них одни и те же задачи. За счет управления государственными доходами (налоговая политика) и государственными расходами (бюджетная политика) налогово-бюджетная политика правительства имеет следующие крайне важные цели:

- сглаживание колебаний экономического цикла;
- стабилизация и стимулирование темпов экономического роста;
- достижение высокого уровня занятости;
- снижение темпов инфляции;
- обеспечение социальной защищенности граждан;
- сохранение долгосрочной устойчивости бюджетных расходов;
- перераспределение доходов в экономике и т.д.

В июне этого года мы выпустили отчет [о проблемах бюджетной политики](#) в Казахстане. В данном отчете мы обсудили проблемы налоговой политики в Казахстане. И хотя это два отдельных документа, налоговую и бюджетную политику необходимо рассматривать и анализировать совместно, как две стороны одной налогово-бюджетной политики.

Мурат Темирханов, Советник председателя правления

Настоящая публикация носит исключительно информационный характер и не является предложением или попыткой со стороны HF купить, продать или вступить в иную сделку в отношении каких-либо ценных бумаг и иных финансовых инструментов, на которые в настоящей публикации может содержаться ссылка, предоставить какие-либо инвестиционные рекомендации или услуги. Указанные предложения могут быть направлены исключительно в соответствии с требованиями применимого законодательства. Настоящая публикация основана на информации, которую мы считаем надежной, однако мы не утверждаем, что все приведенные сведения абсолютно точны. При этом, отмечаем, что прошлая доходность не является показателем доходности инвестиций в будущем. Мы не несем ответственности за использование клиентами информации, содержащейся в настоящей публикации, а также за сделки и операции с ценными бумагами и иными финансовыми инструментами, упоминающимися в ней. Мы не берем на себя обязательство регулярно обновлять информацию, которая содержится в настоящей публикации или исправлять возможные неточности. HF, его аффилированные и должностные лица, партнеры и сотрудники, в том числе лица, участвующие в подготовке и выпуске этого материала, оставляют за собой право участвовать в сделках в отношении упоминающихся в настоящей публикации ценных бумаг и иных финансовых инструментов. Также отмечаем, что на ценные бумаги и иные финансовые инструменты, рассматриваемые в настоящей публикации и номинированные в иностранной валюте, могут оказывать влияние обменные курсы валют. Изменение обменных курсов валют может вызвать снижение стоимости инвестиций в указанные активы. Следует иметь в виду, что инвестирование в Американские депозитарные расписки также подвержено риску изменения обменного курса валют, а инвестирование в казахстанские ценные бумаги и иные финансовые инструменты имеет значительный риск. В указанной связи, инвесторы до принятия решения об участии в сделках с ценными бумагами и иными финансовыми инструментами, рассматриваемыми в настоящей публикации, должны проводить собственное исследование относительно надежности эмитентов данных ценных бумаг и иных финансовых инструментов.

© 2023 г., все права защищены.

Адрес:

Halyk Finance
пр. Абая, 109 «В», 5 этаж
A05A1B9, Алматы, Республика Казахстан
Тел. +7 727 331 59 77
www.halykfinance.kz

Bloomberg

HLFN

Refinitiv

Halyk Finance

Factset

Halyk Finance

Capital IQ

Halyk Finance