



# Распределение налогов между бразильскими штатами и городами

От правительства президента Лулы требуют быть более щедрым

РОЖЕРИО БУЕРИ

**Бразилия** в последние годы переживает определенные экономические проблемы, но ключом к ее стабильности являются равноправные межбюджетные отношения среди трех уровней власти. Эти отношения охватывают важные аспекты экономического развития страны, поскольку они тесно связаны с ее налоговой системой и способностью государственного сектора инвестировать в основные проекты инфраструктуры.

Бразилия является одной из самых неоднородных стран в мире в отношении уровня благосостояния различных регионов. Существуют заметные различия между финансовыми возможностями таких богатых штатов, как Сан-Паулу и Рио-де-Жанейро, причем большинство их расположено в южных и юго-восточных регионах, и такими бедными штатами севера и северо-востока, как Риу-Гранди-ду-Норти. Это неравенство также существует между более крупными городами, такими как столицы штатов, обладающими большей экономической активностью, и менее крупными городами.

Для постороннего человека бразильская налоговая система выглядит сложной. В ней есть подоходный налог, собираемый федеральным правительством и известный бразильцам как IR по своим португальским инициалам. В дополнение, существуют два налога на добавленную стоимость (НДС): федеральный НДС на произведенную продукцию, известный как IPI, и НДС штата, налагаемый на все товары, известный как ICMS.

Более бедные штаты и муниципалитеты, особенно те, где не так много производства, имеют низкую налоговую базу. Для того чтобы помочь этим более бедным штатам и городам, федеральное правительство в налоговой реформе 1965 г. создало механизм распределения доходов, базирующийся, в основном, на двух фондах: Фонде участия муниципалитетов (FPM) и Фонде участия штатов (FPE).

## Дележ налогов по-бразильски

Часть поступлений от федерального подоходного налога и федерального НДС обеспечивает средства для этих Фондов. Вскоре после того, как военные пришли к власти в 1964 г., эта пропорция была уменьшена до 10% со своего прежнего уровня в 20%. Это снижение отразило централизацию власти, которая происходила в Бразилии в течение ее недемократического периода. Но, начиная с 1976 г., когда давление за редемократизацию усилилось, ставка перераспределения начала расти, и в 1993 г. она достигла своего пика в 44%. Эта рекордная ставка на 21,5% состояла из Фонда участия штатов и на 22,5% — из Фонда участия муниципалитетов. С тех пор эта величина остается неизменной.

Формула распределения основывается на общем количестве населения и всеобщем доходе на душу населения в случае штатов и столичных городов. Для других муниципалитетов берется во внимание только количество жителей. Интересно

**Рожерио Буери** — экономист Бразильского Института исследований в области прикладной экономики (IPEA), профессор Католического университета Бразилии.



Фото: Wikipedia Commons

Сан-Паулу — самый богатый город в Бразилии — больше половины своего дохода получает от налога на добавленную стоимость (ICMS).

заметить, что поскольку сбор федерального НДС и федерального подоходного налога тесно связан с местной экономической активностью, богатые штаты и города вкладывают больше, чем их доля в финансировании системы.

Суммы, переводимые обеими системами (Фондами участия муниципалитетов и штатов), внушительны и в 2005 г. составили в общей сложности US\$ 24,25 миллиарда или 2,5% от бразильского валового внутреннего продукта. Значение Фонда участия штатов в общих доходах штатов различно. В штате Сан-Паулу, например, средства из Фонда участия штатов составляют лишь 0,3% от доходов штата. Но в некоторых более бедных северных штатах они могут достигать 56% от доходной части бюджета. Существуют и более значительные вариации для муниципалитетов: нередко города получают до 70% от своих совокупных доходов со счета Фонда участия муниципалитетов.

## Сокращение финансирования со стороны федерального правительства

В течение последних 10 лет Фонды участия штатов и муниципалитетов составляли стабильную долю бразильского ВВП — примерно 2,5%, — но доля доходов, которые они получали из федеральных налоговых прибылей, за этот период упала. Это произошло потому, что федеральное правительство направило свои усилия в сборе налогов на те налоги, которыми оно не делится со штатами и муниципалитетами.

В результате этой меры Центрального Банка сбор социальных налогов вырос в большей степени, чем подоходный налог или федеральный налог с продаж (IPI). Совместные поступления от подоходного налога и IPI, который в 1995 г., как правило, составлял 31% от общего сбора налогов, стремительно упал до каких-то 25% в 2005 г. «Социальные налоги» — это особый вид налога, который помимо того, что он не делится со штатами и муниципалитетами, может взиматься с налогоплательщиков



Фото: Майкл Макси

Офис агентства по оказанию помощи фермерам в Аподи, Риу-Гранди-ду-Норти. Правительства таких бедных штатов Бразилии, как этот, в большей части своих доходов зависят от центрального правительства.

в том же самом году, в котором его утвердит конгресс. Это позволяет федеральному правительству удерживать все поступления от этих взносов и добиваться большей гибкости в своем финансовом администрировании.

Например, одним из наиболее важных среди этих социальных налогов является «временный налог на финансовые сделки» (CPMF), который облагает налогом в 0,38% все банковские транзакции. Этот налог должен прекратить свое существование в сентябре 2007 г., но для федерального правительства он является важным источником финансовых поступлений (давая около US\$ 15 миллиардов в год), и, скорее всего, его действие будет продлено. Если придерживаться годового принципа и требования, чтобы ставка налога не менялась в середине года, правительству пришлось бы утвердить его продление до наступления конца 2006 г., чтобы продолжить начисление за пределами следующего сентября, но так как мы ведем речь о взносе, этот принцип не соблюдается, и правительство может утвердить его продление в этом году и продолжать взимать его в течение последнего квартала 2007 г.

Таким образом, это был предпочтительный способ федерального правительства в его поиске большей суммы чистых доходов. Его обратная сторона заключается в том, что большинство налогов несут кумулятивный характер и взимаются с корпоративных платежных ведомостей, что благоприятствует отсутствию соблюдения формальностей, а также неэффективности в экономике.

В стремлении компенсировать эти потери, штаты и муниципалитеты увеличили свои собственные поступления, но зависимость бедных штатов и малых городов по-прежнему велика, и любое улучшение ситуации в краткосрочной перспективе зависит от перспектив экономического роста в следующие несколько лет.

Мэры и губернаторы штатов выдвинули несколько предложений, направленных на укрепление налогово-бюджетных и финансовых позиций региональных органов управления. В самом последнем из них некоторые губернаторы просят включения социальных налогов в фонды перераспределения. Они утверждают, что если даже это включение будет означать уменьшение их перераспределенной доли, в их ситуации произойдет общее улучшение, поскольку будущее увеличение доходов будет полностью распределяться.

### Требования со стороны мэров и губернаторов

Федеральное правительство не отреагировало на предложения мэров и губернаторов. Фактически, оно отклонило все предложения, нацеленные на изменение формулы перераспределения, отчасти из-за того, что

передача части его доходов в пользу региональных правительств создала бы дополнительные затруднения в накоплении бюджетного излишка. Это требование могло оказаться лишь проявлением тактики давления, связанной с другими просьбами, с которыми правительства штатов обратились к центральному правительству страны. Но самый важный запрос штатов — это тот, где предлагается возобновить переговоры по долгам штатов, что противоречило бы бразильскому закону о налогово-бюджетной ответственности. А это — главная задача для правительства. В конце прошедшего столетия федеральное правительство выкупило долги штатов и установило новые условия и новый перечень платежей. Повторные переговоры также вели к условиям сведения максимума платежей для обслуживания долгов к величине, пропорциональной чистому доходу каждого штата.

Теперь штаты желают пересмотреть выкуп тех долгов федеральным правительством, а также вычестить инвестиции в собственную инфраструктуру штатов из расчетной базы их чистого дохода. Это, в свою очередь, позволило бы штатам обеспечить больше основных услуг инфраструктуры, в которых отчаянно нуждаются в некоторых регионах, и также дало бы эффект уменьшения их собственных долговых выплат федеральному правительству.

### Простая просьба

Просьба мэров немного проще и имеет больше шансов на удовлетворение. Они запросили на многолетний период увеличение в один процент их доли в НДС штатов и федерального правительства, перечисляемой в Фонд участия муниципалитетов (с 22,5% до 23,5%). Эта мера обошлась бы федеральному правительству примерно в 1 миллиард долларов США в год. Мэры уже получили поддержку и в верхней, и в нижней законодательных палатах, но их лоббирования было недостаточно для того, чтобы этот билль прошел в конце прошлого года. Ожидается, что они возобновят свое давление в этом году в новом Конгрессе.

Все эти предложения — это временные меры, по мнению центрального правительства. Одно лишь утверждение предлагаемой налоговой реформы, известной как PEC 285, которая обсуждалась Конгрессом в течение более чем двух с половиной лет, могло бы обеспечить реальное улучшение в состоянии налогово-бюджетного здоровья штатов. Некоторые утверждают, что эта реформа, унифицируя ставку налога на потребление в штатах (ICMS), положила бы конец финансовому соперничеству между штатами и увеличила бы общую сумму сбора налогов штатам. Однако, даже будучи утвержденной, эта реформа не положила бы конец бюджетному соперничеству между бразильскими штатами, потому что она основана на смешанном принципе «происхождение-направление», применяемым к НДС в штатах.

Это предложение могло быть подходящим для более богатых штатов, таких производителей чистого дохода, как Сан-Паулу, Минас-Жерайс и Риу-Гранди-ду-Сул, которые были бы главными бенефициариями от такой реформы, учитывая природу («происхождение-направление») налога на потребление в штатах, который сейчас сильнее бьет по штатам-производителям чистого дохода. Но для более бедных штатов в северо-восточном регионе это предложение могло привести к еще большей зависимости от федерально распределяемых ресурсов, поскольку гармонизация ставки налога имела бы тенденцию к уменьшению их собственных налогово-бюджетных возможностей.

В заключение, скорее всего, в свой второй срок правительству президента Луиса Игнасио Лула да Силва придется позволить небольшое увеличение трансфертов муниципалитетам, но не ожидается, что отношения со штатами заметно улучшатся. Губернаторы штатов будут выступать за включение других налогов в базовую величину фондов перераспределения, но, вероятно, это требование скоро будет заменено на дополнительные требования базовой величины перераспределения в Фонде участия штатов.