

## СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В ЭКВАДОРЕ

Акоста Рамос М. Ж.,

Андреева О.В.

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)

Эффективность функционирования налоговой системы зависит от качества управления ею. Деятельность государства по управлению налоговой системой определяется характером и задачами налоговой политики соответствующего этапа развития. В современной экономической литературе не встречается четкого определения понятия «управление налоговой системой», практически произошла его замена на понятие «налоговое администрирование». Налоговое администрирование как деятельность уполномоченных органов власти и управления, направленная на исполнение законодательства по налогам и сборам, обеспечение эффективного функционирования налоговой системы и налогового контроля, является важной частью управления государственными финансами. В этой связи интерес представляет становление и развитие налогового администрирования в различных странах. Цель и задачи статьи – сформулировать теоретический подход в отношении налоговой системы Эквадора, дать краткий исторический обзор институтов, участвующих в налоговой системе страны, раскрыть ключевые проблемы развития налогового администрирования. Сделан вывод о низком уровне налоговой культуры в Эквадоре, коренных изменениях в деятельности администраторов доходов бюджетов, высокой доле налоговых доходов, поступающих в результате судебных решений. Дальнейшее развитие налогового администрирования в Эквадоре должно получить как по пути совершенствования самой налоговой системы на всех уровнях власти, так и работы всех администраторов доходов бюджетов, среди которых главенствующая роль отводится Службе внутренних доходов.

Ключевые слова: налоговая система, налоговая культура, налоговый контроль, государственные финансы.

The efficiency of the tax system depends on the quality of its management. The activities of the state in managing the tax system are determined by the nature and objectives of the tax policy of the relevant stage of development. In the modern economic literature there is no clear definition of the concept of "management of the tax system", practically there was its replacement by the concept of "tax administration". Tax administration as the activity of the authorized bodies of power and management, aimed at the implementation of legislation on taxes and duties, ensuring the effective functioning of the tax system and tax control, is an important part of the management of public finances. In this regard, the formation and development of tax administration in different countries is of interest. The purpose and objectives of the article - to formulate a theoretical approach to the tax system of Ecuador, to give a brief historical overview of the institutions involved in the tax system of the country, to reveal the key problems of development of tax administration. The conclusion is made about the low level of tax culture in Ecuador, fundamental changes in the activities of administrators of budget revenues, a high proportion of tax revenues received as a result of court decisions. Tax administration in Ecuador should be further developed both through the improvement of the tax system at all levels of government and through the work of all administrators of budget revenues, among which Servicio de Rentas Internas (SRI) plays a leading role.

The Key Words: tax system, tax culture, tax control, public finance.

### *Введение.*

Эквадор переживает сегодня большие трудности не только в области государственного устройства, но и в сфере экономики и финансов. Успешное осуществление экономической реформы во многом связано с достижением финансовой стабилизации.

Эффективность функционирования налоговой системы зависит от качества управления ею. Деятельность государства по управлению налоговой системой определяется характером

и задачами налоговой политики соответствующего этапа развития. В современной экономической литературе не встречается четкого определения понятия «управление налоговой системой», практически произошла его замена на понятие «налоговое администрирование». Налоговое администрирование как деятельность уполномоченных органов власти и управления, направленная на исполнение законодательства по налогам и сборам, обеспечение эффективного функционирования налоговой системы и налогового контроля, является важной частью управления государственными финансами. В этой связи интерес представляет становление и развитие налогового администрирования в различных странах.

Цель и задачи статьи – сформулировать теоретический подход в отношении налоговой системы Эквадора, дать краткий исторический обзор институтов, участвующих в налоговой системе страны, раскрыть ключевые проблемы развития налогового администрирования.

*Результаты исследования и их обсуждение.*

Эквадор начал с 2000 года успешный план макроэкономической стабилизации. Одной из новаторских стратегий была долларизация экономики, которая создала благоприятное поле для оживления производственного сектора. Еще одним поворотным моментом для содействия краткосрочному росту стала фискальная политика, которая заключается в повышении уровня государственных расходов, совершенствовании сбора налогов, условных трансфертов и субсидий.

Эквадорское правительство признает, что нынешняя модель роста, основанная на использовании природных ресурсов – нефти, в долгосрочной перспективе не является устойчивой. Исходя из вышесказанного и на основе фискальных мер кейнсианского характера, было предложено и осуществлено расширение государственных расходов для увеличения спроса со стороны правительства и частного сектора, чтобы повысить экономическую активность страны, создать занятость и доходы. Экспансивная фискальная политика – сокращение налогов или увеличение расходов – увеличивает совокупный спрос, национальный доход и занятость. По этой причине фискальная политика является отличным инструментом для макроэкономической стабильности и стимулирования роста. Аналогичным образом, политика субсидирования улучшает потребление и увеличивает глобальный спрос, помимо повышения спроса на инвестиции частного сектора.

Согласно теории, бюджетно-налоговая политика может влиять на экономическую модель, чтобы корректировать и направлять определенные типы макроэкономических дисбалансов посредством дискреционных мер правительства, которые предполагают позитивные изменения в производственной деятельности и действуют в противочиклическом порядке, помогают восстановить полную занятость. Налогово-

бюджетная политика в этом случае должна быть избирательной и эффективной в распределении ресурсов, поскольку не все виды расходов или налогов имеют одинаковую степень эффективности или способствуют продуктивной деятельности с одинаковой силой.

С другой стороны, налоговые реформы также являются эффективным инструментом для улучшения сбора налогов и баланса общегосударственного бюджета. Эффективные налоговые реформы укрепляют государственную казну и способствуют снижению государственного долга и его негативных последствий.

В Эквадоре в области государственных финансов для распределения ресурсов используется общий государственный бюджет. Налоговая система является одним из самых фундаментальных элементов в структуре государственных финансов Эквадора из-за объема ресурсов, генерируемых каждым из его компонентов в категории налоговых поступлений. Будучи системой, в налоговой области она состоит из некоторых компонентов, непосредственно связанных со сбором налогов, сборов и взносов на национальном, региональном и местном уровнях.

С теоретических позиций, налоговая система - это понятие, применяемое к системе налогообложения или сбора в стране [1]. Она состоит из фиксации, взимания и администрирования налогов и внутренних пошлин и сборов, полученных от внешней торговли, внутри страны, учитываемых таможенными и налоговыми инспекциями. Общая тенденция в налоговых системах разных стран состоит в том, чтобы было несколько налогов, а далеко не один. Получается, что налоговая система представляет собой набор налогов, поступления от которых формируют доходы бюджетов страны.

В случае с Эквадором структура налоговой системы основана на правовых нормах, определяемых Конституцией, и общих или конкретных законах, которые предполагают управление налоговой системой и соблюдение их государственными и частными агентами. Они идентифицируются в контексте налоговой системы, которая концептуализируется как «совокупность налогов или налогов, установленных Законом и администрируемых Службой внутренних доходов и другими национальными, провинциальными или муниципальными учреждениями» [2; с. 16].

Статья 300 Конституции 2008 года устанавливает, что налоговый режим регулируется принципами общности, прогрессивности, эффективности, административной простоты, отсутствия обратной силы, справедливости, прозрачности и достаточности сбора. Прямые прогрессивные налоги действуют по принципу: кто зарабатывает больше, тот оплачивает самый высокий объем налогов, при этом может быть применено более активное перераспределение дохода при участии государства. [3, с. 145]

В Законе о реформе по вопросам налогообложения в Эквадоре (2007 г.) говорится, что налоговая система Эквадора должна: способствовать уменьшению неравенства в доходах населения; гарантировать, что налоговая система основана на налогах, которые служат для сокращения неравенства и обеспечения большей социальной справедливости. [4]

Налоговая система в истории Эквадора претерпела целый ряд преобразований. Десятилетие пятидесятых и шестидесятых годов характеризовалось небольшой слабо развитой фискальной системой, которую создали в рамках реформ, предложенных Миссией Кеммерер. [5] Осуществление этих реформ не привело к глубоким изменениям, которые позволили бы улучшить налоговое администрирование. В десятилетие семидесятых годов страна испытывала нефтяной бум, который способствовал притоку значительных доходов в общегосударственный бюджет, что послужило поводом не проводить изменения, которые все-таки требовала налоговая система.

В восьмидесятые годы из-за отсутствия хорошо выстроенной налоговой системы в сочетании с тем фактом, что государство не оказывало давления на уплату налогов экономическими агентами, возникла проблема уклонения от уплаты налогов, которая в конечном итоге стала одной из основных проблем сложного решения. В дополнение к этому, эквадорское население и бизнес имели неразвитую налоговую культуру, до такой степени, что у многих не было элементарных знаний о налоговых обязательствах граждан по отношению к государству.

Правительством Родриго Борха Чеваллоса (1988-1992 годы) была проведена налоговая реформа, в рамках которой в декабре 1989 года был принят Закон о внутренних налогах. Эта реформа знаменовала важные изменения в этой области, но не решила общих проблем сбора налогов. Начиная с создания Службы внутренних доходов (Servicio de Rentas Internas – SRI), которая заменила предыдущее учреждение под названием General Directorate of Revenue, произошел фундаментальный поворот, который вызвал административные изменения, изменения в самой модели и значительно помог уменьшить уклонение от уплаты налогов до такой степени, что налоговые поступления превысили нефтяные доходы в общегосударственном бюджете.

С 1998 года и в годы нового века (2000-2013 годы) изменения в налоговом администрировании продолжали осуществляться в рамках налоговых реформ, реформирования и создания новых законов, изменения определенных процедур и структуры налогов. На протяжении всего этого процесса SRI сыграла очень важную роль, поскольку обеспечила успех радикальных изменений.

Именно с созданием SRI произошли коренные изменения в традиционной форме государственного управления, проведенные Эльзой де Мено. Они привели к успешным

результатам с точки зрения внесенных организационных изменений, превратив SRI в лучшее государственное учреждение в стране. Это учреждение заняло центральное место на национальном уровне, поскольку каждое правительство оказывало достаточную поддержку с точки зрения инвестиций в инфраструктуру, технологическую платформу, человеческий капитал и реинжиниринг процессов, которые привели к повышению эффективности и совершенствованию систем управления. Также рост показателей результативности деятельности SRI стал возможным благодаря реализации таких нововведений, как сокращение или исключение изъятий и отчислений по подоходному налогу и налогу на добавленную стоимость и создание биллинговой системы и, что очень важно, они были установлены в рамках адекватной правовой базы. [6, с. 45]

В результате доля налоговых доходов в последнее десятилетие превысила 40% всех доходов государственного бюджета страны, при снижении нефтяных доходов с 18,2% до 1,8% за 6 лет, особенно активном в 2014 и 2015 годах (рис. 1).



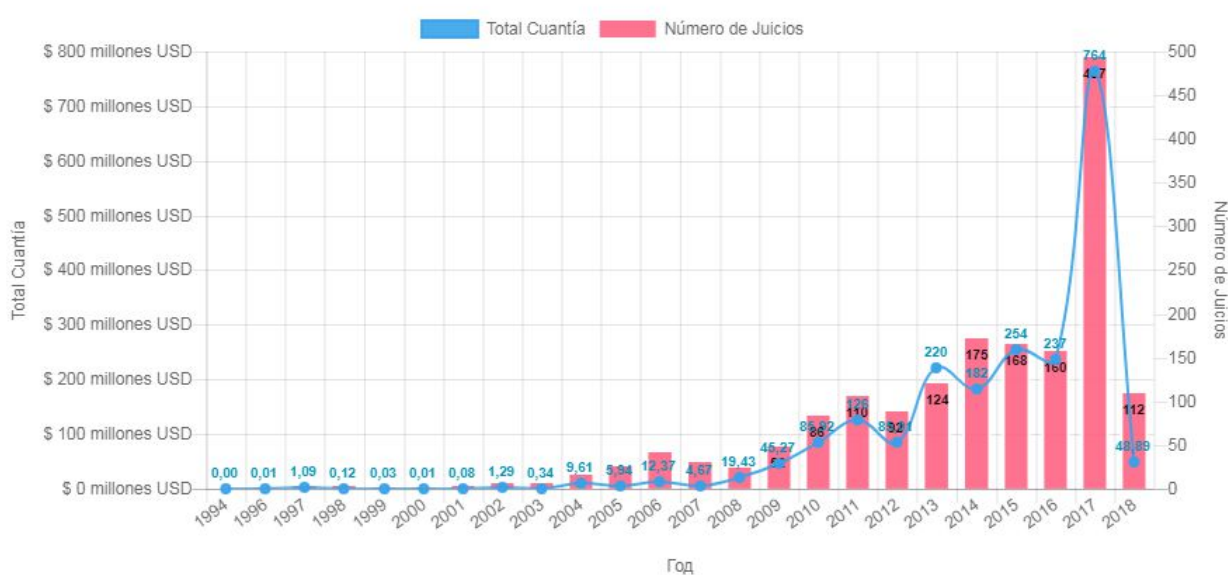
Составлено авторами по данным Министерства экономики и финансов Эквадора [7]

**Рисунок 1 – Динамика доли традиционных (налоговых) и нефтяных доходов в общей сумме доходов государственного бюджета Эквадора за период 2010-2016 годов, %**

В настоящее время налоговая система Эквадора представлена рядом налогов, сборов и специальных взносов, которые взимаются как на национальном, так и на муниципальном уровне. Важно отметить, что налоговая система регулируется соответствующими законами, начиная с Конституции Республики, Закона о внутреннем налоговом режиме, Организационного закона о таможене, Закона о долевым налогообложении, Организационного кодекса территориальной организации, автономии и децентрализации. Эти законы устанавливают все, что касается национальных налогов и налогов, сборов и взносов на местном уровне. [8, с. 207]

Важно подчеркнуть, что для адекватного функционирования фискальной системы необходимо вмешательство общественных организаций и учреждений, а в некоторых частных случаях может быть определена институциональная структура, которая становится одним из основных компонентов в структуре управления государством и несет ответственность за планирование, организацию, реализацию, выполнение и оценку всех аспектов, связанных с государственными финансами, фискальной политикой и, следовательно, налоговой системой. В Эквадоре в структуре государственного управления существуют учреждения, прямо или косвенно связанные с бюджетным циклом и управлением ресурсами, которые пополняют казну или расходуются из нее. Они являются основными субъектами, которые несут прямую ответственность за управление ресурсами: Президиум Республики, Национальный секретариат планирования, Служба внутренних доходов (SRI), Министерство финансов, Национальное собрание, Государственный контролер, Омбудсмен, Национальная таможенная служба, Совет по участию и социальному контролю граждан, окружные советы, провинциальные советы, муниципалитеты и другие. В стране действуют законы секционного режима, в которых муниципалитеты (согласно статье 264, п. 5, Конституции 2008 года) обладают компетенцией создавать, изменять или упразднить налоги и сборы [3, с. 130], в том числе имущественные платежи, налоги на патенты и прочие.

Важную роль в Эквадоре в последние годы стала играть судебная система в пополнении доходов бюджета (рис. 2), что связано с улучшением работы по налоговому администрированию, усилению предпринимаемых мер по взысканию потенциальных налоговых доходов.



Примечание: 2018 год по состоянию на 1 апреля.

**Рис. 2. Число судебных решений и общая сумма поступлений в бюджет Эквадора [9]**

Режим налогового контроля в рамках налогового администрирования возлагается на два правительственных учреждения. Одно из них - Национальная таможенная служба Эквадора, государственная структура, которая до декабря 2010 года называлась Эквадорской таможенной корпорацией. Это организация, которой приписываются технико-административные компетенции, необходимые для осуществления планирования и исполнения таможенной политики страны, а также для осуществления регулируемым образом налоговых полномочий по определению, разрешению, санкциям и регулированию в таможенных вопросах. [10] Таким образом, контролируются и собираются налоги, связанные с импортной и экспортной деятельностью и другими облагаемыми товарами. Другим учреждением, которое несет ответственность за сбор внутренних налогов, является Служба внутренних доходов (SRI), учрежденная Законом № 99-41 в ноябре 1997 года. Оно было задумано как «техническое и автономное образование, которое несет ответственность за сбор внутренних налогов, установленных законом посредством применения действующих правил». В своей деятельности SRI стремится «улучшить налоговую культуру в стране, чтобы устойчиво обеспечивать добровольное соблюдение налоговых обязательств налогоплательщиками». [11]

#### *Заключение*

В эквадорской системе налогового администрирования наблюдается целый ряд проблем, требующих незамедлительного решения: нестабильность налогового законодательства и его несовершенство; меняющаяся структура аппарата государственного управления; низкий уровень налоговой культуры при одновременно высоком уровне налоговой нагрузки для законопослушных налогоплательщиков. Именно на устранение таких сложностей должна быть направлена деятельность органов власти. Многие успешно делается уже сегодня, особенно в части упрощения налоговых процедур, повышения информированности граждан, открытости данных, о чем свидетельствуют наполнение и возможности официальных сайтов администраторов бюджетных доходов. Однако для дальнейшего решения существующих проблем прежде всего требуется внедрение блокчейн-технологии в сферу государственного управления, которая позволит сконцентрировать и отображать централизованные архивы бумажно-электронных документов, осуществлять удаленный доступ налоговых и таможенных органов к информации, реализовывать единый подход к системе архивирования и хранения информации, использовать электронные образы в документах в процессе налогового администрирования.

Дальнейшее развитие система налогового администрирования в Эквадоре должно получить как по пути совершенствования самой налоговой системы на всех уровнях власти,

так и работы всех администраторов доходов бюджетов, среди которых главенствующая роль отводится Службе внутренних доходов и Национальной таможенной службе Эквадора.

### Список литературы

1. Valdivia Batista, A.E. El sistema tributario // Observatorio de la Economía Latinoamericana. № 140, 2010. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/cu/2010/aevb2.htm>
2. Quiñónez Navarrete, Edgar. Gestión Tributaria en el Ecuador// Babahoyo Los Ríos Ecuador. Julio 2011 // [Электронный ресурс]. URL: <https://es.calameo.com/read/000870906206a83617380>
3. Asamblea Constituyente. Constitución de la República del Ecuador. 2008. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](https://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)
4. Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador// Registro Oficial № 242 de 29 de diciembre de 2007.
5. Arias, D., Buenaño, E., Oliva, N., y Ramírez, J. Historia del Sistema Tributario Ecuatoriano 1950-1999// Revista Fiscalidad. Edición, 2008 (2), 85-124.
6. Ayala, J. El sistema tributario ecuatoriano Evolución histórica y una mirada al future// PODIUM. 2007. p. 45.
7. Материалы об исполнении государственного бюджета с сайта Министерства экономики и финансов Эквадора [Электронный ресурс]. URL: <https://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/>
8. Blacio, R. //El Tributo en el Ecuador//Revista de la Facultad de Derecho de México, 61 (255), p. 206-208
9. Статистика судебных решений по данным Службы внутренних доходов Эквадора (Servicio de Rentas Internas – SRI) [Электронный ресурс]. URL: <https://declaraciones.sri.gob.ec/visor-gerencial/jco/index.html>
10. Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones//Registro Oficial № 351 de 29 de diciembre de 2010.
11. Sistema de Rentas Internas (SRI) ¿Qué es el SRI? 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sri.gob.ec/web/guest/67?jsessionid=24BtejnPXsXHF8wWxrV8uv1f.398a7834-942e-3017-a25f-ea5a1b654bd2>