

Предложения по налоговому стимулированию развития экономики Российской Федерации

1. Переход от фискальной к стимулирующей налоговой политике

Проводимая в России в настоящее время налоговая политика сосредоточена на реализации фискальной функции налогообложения, в то время как **потенциал стимулирующей функции налоговой системы**, создающей условия для инвестиционных вложений в развитие производства, **остаётся практически нереализованным**.

Так, текущий уровень налоговой нагрузки на бизнес крайне высок. По данным Мирового Банка, за 2014 г. суммарная доля налогов и сборов в прибыли компаний до уплаты налогов составляет в России 47%, против среднего значения 41,2% в странах ОЭСР. При этом российская система налогообложения не предусматривает масштабных налоговых льгот и преференций, которые активно реализуются в странах-членах ОЭСР, в частности для стимулирования налогоплательщиков вкладывать получаемую прибыль в развитие производства.

Примеры мер налогового стимулирования инвестиционной активности предприятий в странах-членах ОЭСР

- **В Бельгии:** единая для всех компаний система предоставления налоговых льгот, которая включает в себя **единовременный вычет** в размере 14,5% от всех инвестиций в R&D за отчетный период, **ускорение амортизации** в размере 21,5% от стоимости оборудования используемого в R&D¹;
- **В Канаде:** **ускорение амортизации** в форме списания 50% затрат на оборудование, понесенных предприятием за отчетный период, **уменьшение суммы налога на прибыль** в размере половины расходов на модернизацию, реализованных компанией в отчетном периоде.

Решение стоящих перед российской экономикой задач модернизации и обновления основных фондов, создания альтернативных сырьевым источникам экспорта требует **кардинального пересмотра текущей налоговой политики, принятия в приоритетном порядке стимулирующих налоговых мер**.

¹ http://www.minfin.fgov.be/portail2/belinvest/downloads/en/publications/bro_r_and_d.pdf

В этой связи предлагается:

1.1. Ввести инвестиционную льготу по налогу на прибыль в форме уменьшения суммы уплачиваемого налога в размере 50% затрат компаний на модернизацию имеющихся основных фондов, вложения в R&D.

В РФ инвестиционная льгота по налогу на прибыль уже была использована ранее, так она была внедрена и доказала свою эффективность в ходе преодоления кризиса 1998 года, обеспечив высокие темпы роста инвестиций и сбора налога на прибыль.

В 2002 г. одновременно была отменена льгота и снижена ставка по налогу на прибыль, что резко сократило темпы роста инвестиций (с 12% до 3% в год) и снизило сборы налога на прибыль (на 10%).

Предоставление инвестиционной налоговой льготы предприятиям обрабатывающей промышленности России на сумму 250 млрд. рублей (50% от объема уплаченного налога в 2015 г.) повысит их выпуск на сумму до 2 трлн. рублей в первый же год².

Таким образом, **1 рубль льготы по налогу на прибыль принесет российской экономике 5 рублей инвестиций и до 8 рублей промышленного производства ежегодно, позволит обеспечить годовой рост обрабатывающей промышленности до 1,5%.**

В целом, введение предлагаемых стимулирующих налоговых мер позволит **в автоматическом режиме регулировать налоговую нагрузку предприятий в зависимости от их инвестиционной активности.**

1.3. К важной составляющей налоговой нагрузки на бизнес, оказывающей на промышленное развитие сдерживающий эффект относятся транспортные налоги и платежи.

На сегодняшний день перевозки автомобильным транспортом облагаются **целым рядом налогов и платежей, являющихся избыточными и дублирующими друг друга:**

1. Транспортный налог (от 2,5 рублей за 1 лошадиную силу);
2. Топливные акцизы (около 4 рублей за 1 литр бензина);
3. Система взимания платы с грузовых транспортных средств за проезд по федеральным трассам – «Платон»;

² При расчетах использована предпосылка, что 10% осуществляемых инвестиций окупается за один год, 80% - за три года, 10% - за 5 лет, срок амортизации оборудования равен 5 годам.

4. Система взимания платы с грузовых транспортных средств за проезд по региональным трассам – «Региональный Платон»; (предполагается установить право региональных властей взимать плату за проезд по региональным трассам)³.

Обилие и дублирование транспортных налогов и платежей значительно **повышает логистические издержки предприятий и снижает их конкурентоспособность**. Транспортную составляющую налоговой нагрузки на промышленность необходимо снизить, **сократив количество сборов до одного – транспортного налога, включающего в себя плату за проезд**. Соответственно система платы за проезд (федеральный и региональный «Платон») должна быть отменена.

Топливный акциз, составляющий бремя потребителей на внутреннем рынке, также предлагается отменить, включив его в экспортную стоимость нефтепродуктов путем повышения экспортных пошлин (более подробное обоснование меры представлено ниже, в разделе «Проведение обратного налогового маневра»).

Реализация предлагаемых мер в области транспортного налогообложения активизирует как перевозки внутри России, так и экспортные и транзитные перевозки, база по транспортному налогу вырастет, что позволит частично **компенсировать выпадающие доходы консолидированного бюджета вследствие введения мер**.

1.4. В целях повышения эффективности работы системы строительства, содержания и ремонта автомобильных дорог общего пользования предлагаем также пересмотреть подход к наполнению дорожных фондов РФ.

Существующая система финансирования дорожных фондов подразумевает наполняемость этих фондов за счет сбора маркированных налогов и платежей (транспортный налог и топливные акцизы). Между тем годовые отчеты фондов свидетельствуют, что такая система неработоспособна. Так, дорожные фонды лишь на 33% финансируются за счет транспортного налога и топливных акцизов. Плата за проезд по платным участкам федеральных трасс не покрывает даже операционных затрат на их содержание⁴.

³ в соответствии с поправками в Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", принятыми Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении.

⁴ Исходя из структуры расходов ГК «Российские автомобильные дороги» в 2015 году.

При этом, закрепив схему наполнения фондов за счет сбора маркированных налогов, законодатель лишается возможности существенного снижения их ставки без риска недофинансирования фонда. **Необходимо пересмотреть данную систему в сторону прямого финансирования фондов из федерального и региональных бюджетов.**

Это позволит ликвидировать маркировку налогов и платежей и установить их ставки на эффективном уровне (без привязки к наполняемости соответствующих фондов).

1.5. Компенсацию выпадающих доходов вследствие изменения системы транспортного налогообложения возможно проводить в том числе за счет планомерного повышения ставок транспортного налога на транспортные средства, относящиеся к предметам роскоши.

По сравнению с 2015 годом составляемый Минпромторгом России перечень автотранспортных средств со средней стоимостью от 3 млн. рублей, по которым транспортный налог уплачивается с повышающим коэффициентом (налог на роскошь) расширен. В прошлом году в нем было 425 машин. В обновленном списке - 708 автомобилей (из-за снижения курса рубля в новый перечень попали те машины, которые ранее стоили меньше 3 млн рублей, а сейчас их стоимость возросла).

Вместе с тем, текущая шкала налогообложения не предполагает существенного увеличения повышающих коэффициентов транспортного налога при повышении стоимости автотранспортного средства.

Таким образом, в действительности, введенный налог не работает как налог на роскошь.

Предлагается предусмотреть увеличение повышающих коэффициентов по налогу на роскошь в части автотранспортных средств стоимостью от 15 млн. рублей:

Таблица 1: Повышающие коэффициенты транспортного налога для дорогих автомобилей

Стоимость автомобиля	Коэффициенты
стоимостью от 3 млн. руб. до 5 млн. руб.	1,5 - до 1 года с года выпуска 1,3 - от 1 года до 2 лет с года выпуска 1,1 - от 2 лет до 3 лет с года выпуска 1,0 - свыше 3 лет с года выпуска
стоимостью от 5 млн. руб. до 10 млн. руб.	2,0 - до 5 лет с года выпуска 1,0 - свыше 5 лет с года выпуска

стоимостью от 10 млн. руб. до 15 млн. руб.	3,0 - до 10 лет с года выпуска 1,0 - свыше 10 лет с года выпуска
стоимостью свыше 15 млн. руб.	6,0 – до 10 лет с года выпуска (новый пункт) 3,0 – от 10 до 20 лет с года выпуска 2,0 (вместо 1,0) - свыше 20 лет с года выпуска

1.6. В целях увеличения возможностей для стимулирования промышленного развития в субъектах РФ необходимо существенно реформировать систему распределения налоговых доходов между федеральным и региональным бюджетами.

В России две трети налоговых доходов поступают в федеральный бюджет, при этом большинство региональных бюджетов являются дефицитными. В результате регионы не имеют ни финансовых возможностей (дефицит бюджета), ни значительных стимулов к развитию (доходы уходят в федеральный бюджет).

Например, в Германии подобного перекоса не наблюдается: доходы делятся поровну между федеральным и региональными бюджетами. **Это создает и стимулы, и возможности для регионов развивать промышленность.**

В России необходимо повысить долю региональных бюджетов в налоговых доходах.

На текущий момент доходы распределяются в отношении 2 к 1. На 1 рубль доходов федерального бюджета приходится всего 50 копеек доходов регионального бюджета. Это связано с тем, что большинство крупнейших по объему сборов налогов (НДС, НДСПИ, доходы от внешнеэкономической деятельности) напрямую поступает в федеральный бюджет.

Основные статьи доходов региональных бюджетов – НДФЛ, налог на прибыль (из которого также 2 п.п. перечисляется в федеральный бюджет)

Если сборы НДС и НДСПИ сопоставимы со сборами НДФЛ и налога на прибыль, то доходы от внешнеэкономической деятельности значительно (в 5 раз) превышают сборы налогов на имущество.

Необходимо ликвидировать перекос в распределении налоговых доходов. Для этого предлагается оставить 100% сборов налога на прибыль в региональных бюджетах, а НДС распределить поровну между федеральным и региональными бюджетами. Это позволит распределить доходы в отношении 1,25 к 1, т.е. на 1 рубль доходов федерального бюджета

будет приходиться 80 копеек доходов региональных бюджетов.

Реализация предложенных мер будет способствовать высвобождению бюджетных средств в субъектах РФ для реализации инициатив в области промышленного развития подотчетных территорий, минуя длительное получение средств в рамках межбюджетных трансфертов.

2. Создание стимулов для развития обрабатывающих производств

Вторая значимая проблема российской системы налогообложения – случайность и несистемность распределения уровня налоговой нагрузки между отраслями. Существующая система повышает привлекательность добычи и экспорта природных ресурсов (национального богатства), вместо создания новых производств на территории России или экспорта продукции высоких переделов (национального продукта). Другими словами, **текущая фискальная политика стимулирует продажу и вывоз национального богатства, а не создание и экспорт национального продукта.**

В результате наблюдается сворачивание машиностроительных производств и рост добычи нефтегазового сырья в России. Для изменения ситуации необходимо реформировать российскую налоговую систему таким образом, чтобы уровень налоговой нагрузки был обратно пропорционален глубине переработки и степени локализации продукции.

В этой связи предлагаем реализовать следующие меры:

2.1. Ввести систему дифференцированного возврата НДС при экспорте. Текущее законодательство подразумевает возмещение экспортерам уплаченного НДС. Такая система значительно повышает привлекательность экспорта относительно производства продукции для внутреннего рынка. В рамках курса на повышение конкурентоспособности российской продукции на мировом рынке это является обоснованным, но **систему необходимо выстроить таким образом, чтобы стимулировался экспорт продукции с высокой добавленной стоимостью, а сырье и энергоресурсы в первую очередь служили для удовлетворения спроса обрабатывающих производств на внутреннем рынке.**

В этой связи необходимо установить различные ставки возмещения НДС в зависимости от сектора промышленности. Это позволит осуществить гибкое регулирование, как ценовой конкурентоспособности российской продукции, так и уровня локализации производств.

**Примеры использования системы дифференцированного
возврата НДС при экспорте
за рубежом**

Система дифференцированного возврата НДС при экспорте успешно функционирует в Китае. По экспорту сырья и традиционно высококонкурентной продукции НДС не возмещается, низких переделов – возмещается частично, высоких переделов – НДС возмещается в полном размере.

Эффект вследствие введения меры в России: В России в 2014 г. к уплате было начислено 3,9 трлн. рублей НДС, а к возмещению 1,8 трлн. рублей, т.е. 47% от НДС к уплате.

В соответствии с проведенными расчетами, одна только отмена возмещения НДС для экспорта полезных ископаемых принесет российскому бюджету более 900 млрд. рублей, которые можно будет направить на поддержку обрабатывающей промышленности.

2.2. В целях решения проблемы оптимизации затрат на энергоресурсы для обрабатывающих производств в РФ необходимо также **проведение «обратного налогового маневра».**

«Налоговый маневр» нефтяной отрасли, проведенный в 2014 г., заключался в снижении экспортных пошлин за счет повышения НДС. В результате стоимость нефти для внутреннего рынка выросла, рентабельность нефтепереработки снизилась. Возросла относительная привлекательность экспорта сырой нефти. Таким образом, «налоговый маневр» способствовал закреплению сырьевой направленности российской экономики.

Налогообложение нефтяной отрасли за рубежом

В большинстве нефтедобывающих стран налогообложение нефтяной отрасли имеет свои особенности относительно прочих отраслей. Однако в отличие от России, взимающей НДС пропорционально объему добываемой нефти, развитые страны применяют более гибкие механизмы. В США налог-аналог НДС взимается пропорционально рыночной цене нефти, в Норвегии – пропорционально прибыли нефтедобывающих компаний. Это позволяет облегчить налоговую нагрузку на внутренний рынок и создает стимулы к нефтепереработке.

В целях стимулирования развития экономики требуется провести «обратный налоговый маневр», предусматривающий не просто возврат к старой системе (снижение НДС и рост экспортных пошлин), а существенное повышение привлекательности нефтепереработки относительно экспорта сырой нефти. Для этого необходимо **обнулить НДС и топливные акцизы, а на объем выпадающих доходов бюджета увеличить экспортные пошлины.**

В рамках текущего законодательства в 2015 г. нефтяной отраслью было выплачено 2,5 трлн. рублей НДС, 300 млрд. рублей топливных акцизов и 2,2 трлн. рублей экспортных пошлин. Суммарно 5 трлн. рублей.

В рамках «обратного налогового маневра» всю эту сумму предлагается переложить на экспортеров сырой нефти и темных нефтепродуктов (в первую очередь мазута). Для этого необходимо **поднять экспортную пошлину на указанную продукцию на 1 213 рублей.** Это, с одной стороны, повысит привлекательность углубления переработки и производства светлых нефтепродуктов, с другой стороны, сохранит рентабельность экспорта сырой нефти в положительной области (рентабельность снизится с 57% до 10-15%) даже при текущих ценах на нефть.

В настоящее время доля НДС и акцизов в цене автомобильных топлив на внутреннем рынке составляет около 30% (для АИ-92 – 29%). Следовательно, **отмена НДС и топливных акцизов создаст значительный потенциал снижения внутренней цены.** Однако для максимальной реализации данного потенциала потребуются применение административных и рыночных рычагов воздействия на рынок.

На розничном рынке за снижением цен должен следить ФАС. На оптовом рынке значительное влияние на уровень цен оказывает сезонность, поэтому необходимо использовать **механизм интервенций** для сглаживания сезонных колебаний.

Также в соответствии с расчетами, даже если производители и потребители автомобильных топлив поделят выгоду от обнуления акцизов и НДС пополам (т.е. цена снизится не на 30%, а на 15%), **в экономике ежегодно высвободится 484 млрд. рублей для оплаты товаров инвестиционного спроса, 109 млрд.**

рублей для оплаты товаров потребительского спроса, а сборы налога на прибыль вырастут на 121 млрд. рублей.

3. Повышение эффективности реализации социальных функций налогообложения

В России доходы населения распределены крайне неравномерно. Согласно данным Росстата, только треть общей суммы заработной платы приходится на 60% самых низкооплачиваемых работников России (заработная плата – до 30 тысяч рублей в месяц), еще треть – на 30% работников с уровнем заработной платы выше среднего (заработная плата – от 30 до 70 тысяч рублей в месяц) и последняя треть – на 10% самых высокооплачиваемых работников (заработная плата – от 70 тысяч рублей в месяц).

Текущая ситуация с одной стороны **создает условия для введения прогрессивной шкалы налогообложения**, с другой стороны, затрудняет ее введение: необходимо установить либо низкие пороговые значения, либо высокие ставки для работников с наибольшими доходами.

В рамках действующей системы с фонда оплаты труда платятся НДФЛ и социальные взносы - в Пенсионный фонд, Фонд ОМС и Фонд социального страхования.

НДФЛ начисляется по плоской шкале (13%), социальные отчисления – по регрессивной (ставка снижается с 30% для годовой суммы заработной платы меньше 718 тысяч рублей до 15% для годовой суммы заработной платы свыше 796 тысяч рублей). Учитывая структуру распределения доходов по 10%-ным группам, можно сделать вывод, что к **заработной плате 90% работников применяется максимальная ставка социальных отчислений, равная 43%**.

Из 43% налоговой нагрузки на фонд оплаты труда больше половины (22 п.п.) приходится на отчисления в Пенсионный фонд. Средний размер пенсии в 2015 г. составил 12 830 рублей, средняя заработная плата – 33 800 рублей. Таким образом, **при самостоятельном накоплении пенсии на банковском депозите пенсия составила бы 21 990 рублей, т.е. на 71,4% больше.**

Низкий размер пенсий и уже ставшая постоянной ежегодная (с 2014 г.) заморозка пенсионных накоплений Минфином России доказывают **неэффективность текущей пенсионной системы. Требуется в кратчайшие сроки пересмотреть подход к ее функционированию.**

Для снижения налоговой нагрузки на бизнес и более справедливого распределения доходов **необходимо осуществить переход от текущей регрессивной шкалы налогов и сборов с фонда оплаты труда к прогрессивной шкале.**

Предлагается с годовой суммы заработной платы до 240 тысяч рублей в год взимать 35% налогов и сборов (13 п.п. – НДФЛ, 22 п.п. – социальные отчисления), для годовой суммы заработной платы от 240 до 1 800 тысяч рублей – 40% (13 п.п. – НДФЛ, 27 п.п. – социальные отчисления), для годовой суммы заработной платы от 1 800 тысяч рублей – 45% (13 п.п. – НДФЛ, 32 п.п. – социальные отчисления).

В результате введения меры налоговая нагрузка на оплату труда 99% работников России снизится:

- для 40% самых низкооплачиваемых работников (средняя заработная плата – 13,5 тысяч рублей в месяц) налоговая нагрузка снизится с 43% до 35%;
- для следующих 50% работников (средняя заработная плата – 35 тысяч рублей в месяц) налоговая нагрузка снизится с 43% до 37,1%;
- для высокооплачиваемых 9% работников (средняя заработная плата – 90 тысяч рублей в месяц) налоговая нагрузка снизится лишь незначительно с 39,1% до 38,9%;
- и только для 1% самых высокооплачиваемых работников (средняя заработная плата – 280 тысяч рублей в месяц) налоговая нагрузка вырастет с 31,6% до 42%.

Таким образом, **комбинация прогрессивной шкалы по социальным взносам и плоской шкалы по НДФЛ позволит значительно сократить налоговую нагрузку на большую часть промышленных предприятий.**

Без учета снижения доли так называемой неформальной занятости потери консолидированного бюджета при переходе на новую систему взимания налогов и сборов с фонда оплаты труда составят 0,7 трлн. рублей или 8,5% от уровня 2015 г.

Однако так как переход на новую систему позволит снизить уровень налоговой нагрузки на бизнес, часть предприятий выйдет «из тени» и начнет платить «белые» зарплаты. Что позволит не только компенсировать потери

консолидированного бюджета, но и увеличить налоговые поступления в сравнении с текущим уровнем. **Прирост сбора налогов и платежей с фонда оплаты труда с учетом сокращения неформальной занятости составит 0,3 трлн. рублей к уровню 2015 г., т.е. переход к новой системе выгоден не только бизнесу, но и государству.**

4. Снижение административной нагрузки на бизнес

К существенным проблемам российских предприятий в области налогообложения помимо обозначенных выше также относятся **высокие административные издержки российских компаний на оплату труда штата бухгалтеров, налоговиков и финансистов численностью 5 млн человек.**

Причина подобной неэффективности – различные требования к ведению налогового учета, учета по РСБУ и МСФО и необходимость пятилетнего хранения огромного количества документов в бумажной форме.

Необходимо унифицировать налоговую и бухгалтерскую отчетность, сократив количество стандартов ведения учета до одного, и развить электронный документооборот.

На переходном этапе это позволит сократить штат бухгалтеров на 40%, затем на 60-70%.