

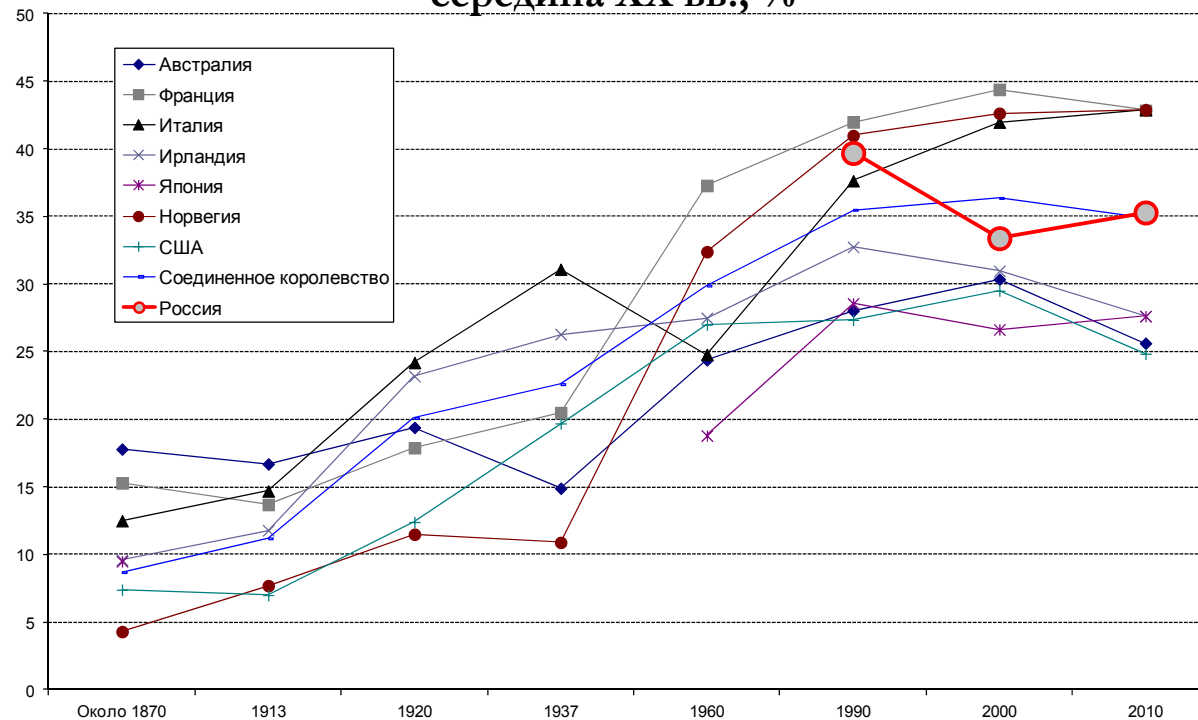


Налоговая нагрузка и система льгот в Российской Федерации

Синельников-Мурылёв С.Г.
Всероссийская академия внешней торговли

Есть ли закономерности изменения налоговой нагрузки? Историческая перспектива

Доходы расширенного правительства в ВВП, конец XIX
середина XX вв., %



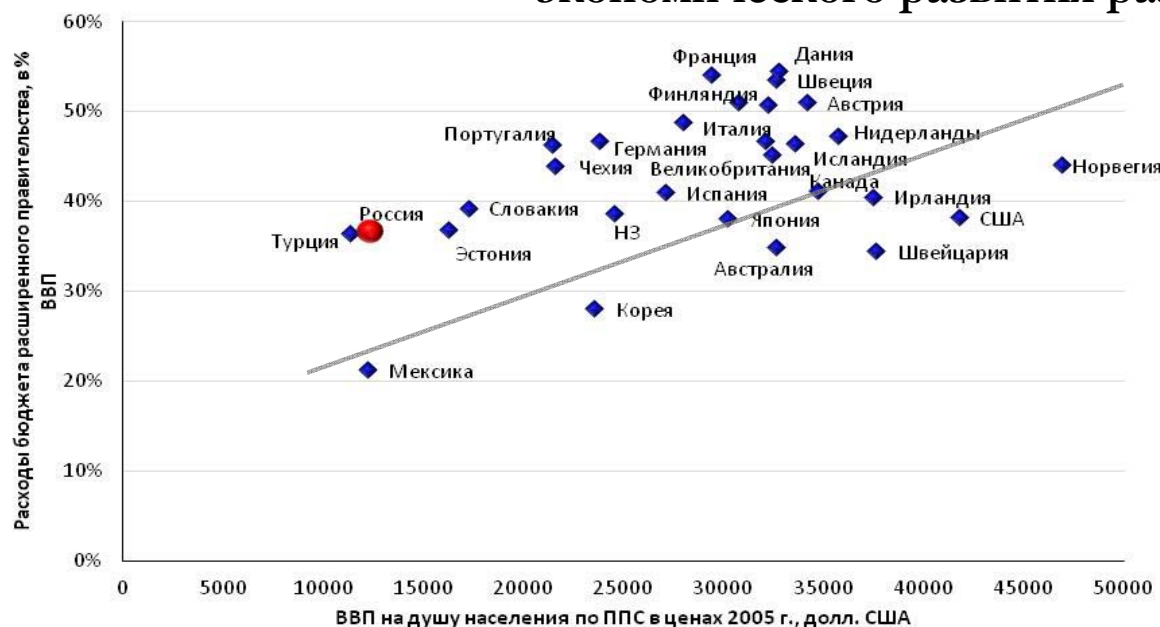
Источник: ОЭСР, МВФ, Всемирный банк, Минфин России, «Российская экономика в 1992 году. Тенденции и перспективы» (1993).

*Для 1990 года по России использованы данные за 1992 год

Налоги повышаются по мере повышения уровня экономического развития. Это определяется ростом потребностей в общественных по сравнению с частными благами (гипотеза Вагнера)

Есть ли закономерности, определяющие разницу в налоговой нагрузке в различных странах? Межстрановые сопоставления

Расходы расширенного правительства в зависимости от уровня экономического развития



Источник: данные по развитым странам OECD Revenue Statistics, <http://stats.oecd.org/>

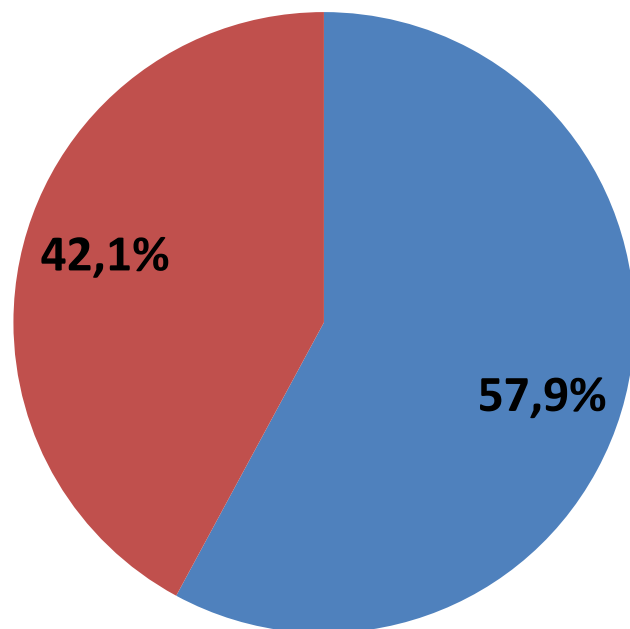
- В РФ налоговая нагрузка больше, чем в странах с сопоставимым уровнем экономического развития (теоретическое значение доходов России -23-25% ВВП)
- В долгосрочном периоде многие исследования говорят об отрицательном влиянии увеличения государственных расходов/налогов сверх определенного предела на рост.
- Это означает, что в РФ нет резервов наращивания налогов. И есть опасность затормозить рост, изымая ресурсы из частного сектора (Lucas, 1988); (Aschauer, 1989); (Barro, 1990, 1991, 1996); (Barro, Lee, 1993); (Barro, Sala-i-Martin, 1994); (Feldstein, 1996); (Tanzi and Zee, 1997); (Alesina, Ardagna, Perotti, Schiantarelli, 1999); (Devarajan, Swaroop, Zou, 1997); (Rodrick, 1998)

Особенности налоговой системы

Российской Федерации. Нефтегазовый сектор

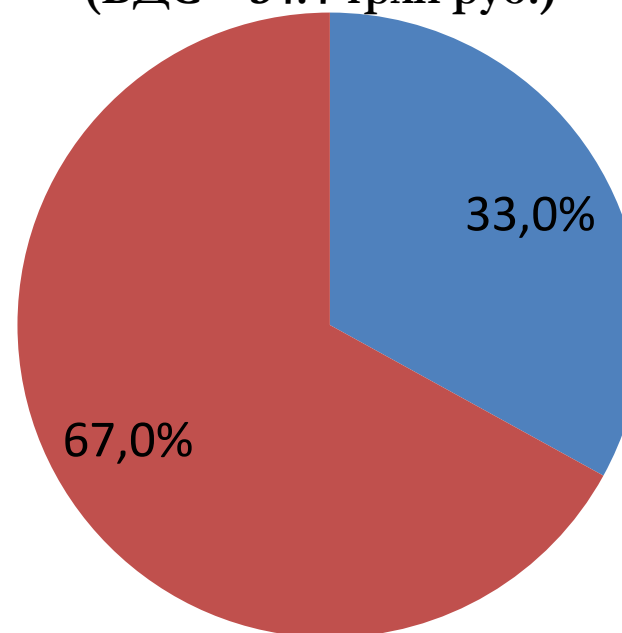
(в ценах 2012 года)

Нефтегазовый сектор
(ВДС – 4.6 трлн руб.)



■ Налоги ■ ВДС в основных ценах

Ненефтегазовый сектор
(ВДС – 34.4 трлн руб.)



■ Налоги ■ ВДС в основных ценах

В отсутствии нефтегазового сектора доходы расширенного правительства составляли бы 33.0% против 37.3% в 2012 году

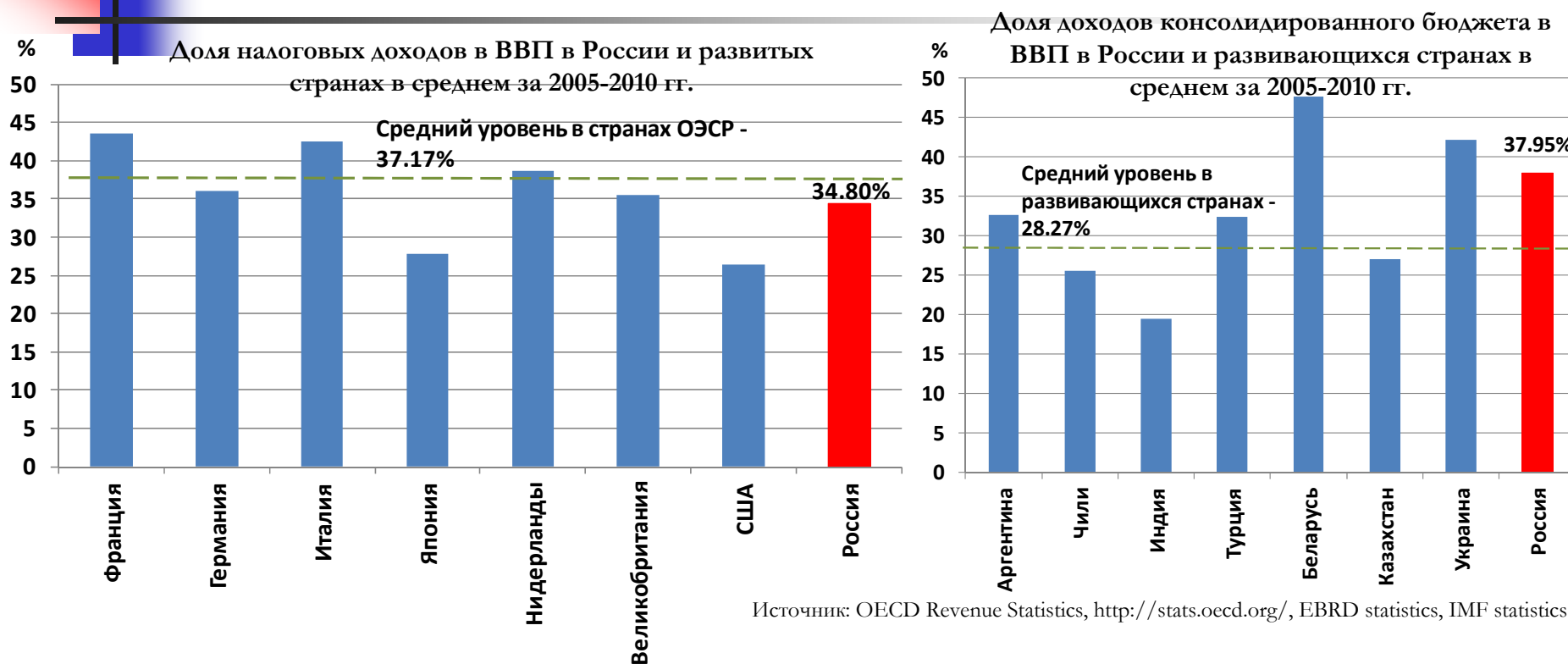
Особенности налоговой системы Российской Федерации. Доля ренты значительно колеблется во времени

Разложение налоговых доходов консолидированного бюджета на
структурную и конъюнктурную составляющие



- при увеличении цен на нефть на \$ 10 за баррель налоги увеличиваются на 0.5 п.п. ВВП;
- в собираемых налогах содержится значительная доля природной ренты.

Особенности налоговой системы. Межстрановые сопоставления уровня налоговой нагрузки



- налоговая нагрузка в РФ достаточно высока, если ее объяснять только уровнем экономического развития;
- если учитывать природную ренту, то она становится несколько ниже;
- кроме того необходимо учитывать постсоциалистические искажения в объемах и структуре государственных расходов.



Налоги и экономический рост

- Низкие налоги способствуют экономическому росту*, но государственные расходы, финансируемые налогами создают условия для роста, особенно производительные государственные расходы (увеличивающие человеческий и физический капитал и СФП), финансируемые из налогов;
- Каждому уровню экономического развития соответствует некоторый характерный уровень налогов, который определяется необходимостью обеспечения общественными благами и частными благами, традиционно предоставляемыми государством;
- Следовательно, **нужно эффективно расходовать государственные средства (выбор рациональных процедур и целей);**
- Разные налоги и различная структура налоговой нагрузки по-разному воздействуют на экономический рост (OECD 2003, 2008):
 - Налоги на потребление и собственность оказывают меньшее отрицательное воздействие на ВВП, чем налоги на доходы;
 - Наибольшее искажение вызывает налог на доход корпораций, так как он снижает рост совокупной факторной производительности и объемы инвестиций;
 - Корпоративный налог приводит к снижению предпринимательской активности, инновационной активности и притока прямых иностранных инвестиций (за счет менее благоприятного инвестиционного климата);
 - Налог на собственность является наименее искажающим и потому наилучшим для стимулирования роста ВВП.
- **При фиксированном уровне сбора налоговая система должна минимально отрицательно влиять на рост.**


*Источники: (Lucas, 1988); (Aschauer, 1989); (Barro, 1990, 1991, 1996); (Barro, Lee, 1993); (Barro, Sala-i-Martin, 1994); (Feldstein, 1996); (Tanzi and Zee, 1997); (Alesina, Ardagna, Perotti, Schiantarelli, 1999); (Devarajan, Swaroop, Zou, 1997); (Rodrick, 1998)

Комплексная оценка влияния налоговой системы на экономическую активность с помощью METR

- **Предельные эффективные налоговые ставки (METR, marginal effective tax rate)** - показатель, достаточно полно отражающий налоговую нагрузку.
- Анализ METR основан на стандартной неоклассической модели инвестирования, согласно которой уровень инвестирования находится в обратно пропорциональной зависимости к цене капитала, на которую, в свою очередь, оказывают влияние положения налогового законодательства.
- Идея расчёта METR заключается в следующем: она определяет посленалоговую доходность предельного инвестиционного проекта при известной доналоговой. До налогообложения - 15%, а после налогообложения - 10%. METR в таком случае равен 33,33% $[(0,15-0,10)/0,15]$.
- **METR – это корректный измеритель налоговой нагрузки; при использовании упрощенных показателей необходимо понимать предпосылки их расчета.**

Источники: King, Fullerton (1984), Boadway, Bruce, Mintz(1984), Gordon, Heince (2002) и другие.

Налоговая нагрузка на отрасли экономики в РФ



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Добыча полезных ископаемых	29,9%	18,9%	24,3%	20,5%	15,7%	13,9%	13,1%	14,0%
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	33,5%	19,2%	26,8%	26,1%	17,5%	15,6%	14,2%	15,6%
Добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	8,0%	6,3%	6,7%	6,6%	4,4%	4,2%	5,4%	4,0%
Обрабатывающие производства	2,0%	3,2%	2,7%	2,6%	3,3%	3,0%	2,6%	2,8%
Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	2,9%	3,9%	4,2%	3,5%	4,2%	5,6%	5,0%	5,7%
Текстильное и швейное производство	1,6%	1,1%	1,8%	1,7%	2,3%	1,7%	1,2%	1,5%
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	1,1%	1,3%	1,3%	1,8%	2,2%	1,3%	0,8%	1,3%
Обработка древесины и производство изделий из дерева	0,6%	0,8%	1,3%	1,1%	1,2%	1,2%	1,4%	1,6%
Целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	2,2%	1,7%	1,5%	1,3%	1,9%	2,0%	2,0%	1,8%
Производство кокса и нефтепродуктов	0,9%	1,3%	3,8%	3,5%	4,9%	2,6%	2,6%	2,4%
Химическое производство	2,1%	1,2%	1,5%	2,2%	1,5%	1,3%	1,3%	1,4%
Производство резиновых и пластмассовых изделий	2,1%	2,5%	2,3%	1,2%	1,5%	1,0%	0,9%	0,8%
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	2,6%	2,5%	3,0%	3,2%	3,6%	3,3%	2,5%	2,9%
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	1,7%	1,7%	2,3%	2,2%	0,3%	1,3%	1,1%	1,1%
Производство машин и оборудования	3,8%	3,4%	3,5%	3,4%	5,5%	5,1%	4,3%	4,4%
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	2,2%	2,1%	2,4%	2,5%	3,9%	3,6%	3,4%	3,7%
Производство транспортных средств и оборудования	1,8%	1,9%	1,7%	1,5%	2,9%	3,6%	3,0%	3,2%
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	2,7%	2,4%	2,5%	2,9%	2,7%	2,6%	2,3%	2,2%
Строительство	4,4%	4,6%	5,1%	4,9%	7,3%	7,3%	8,4%	8,3%
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств	0,6%	0,6%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%

- Учет корректировки на скорость оборачиваемости капитала (прирост запасов и оборачиваемость средств) меняет картину распределения налоговой нагрузки

Налоговая нагрузка на отрасли экономики в РФ (без учета оборачиваемости)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Добыча полезных ископаемых	55,1%	45,1%	53,2%	44,6%	29,4%	30,3%	33,2%	35,2%
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	60,6%	49,4%	58,8%	49,2%	32,0%	33,2%	36,3%	39,0%
Добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	17,5%	14,4%	14,6%	13,4%	9,8%	11,0%	13,0%	10,6%
Обрабатывающие производства	6,5%	7,2%	8,3%	7,5%	7,0%	7,2%	7,1%	7,5%
Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	11,3%	13,1%	13,8%	12,0%	12,9%	15,4%	14,9%	16,6%
Текстильное и швейное производство	7,5%	5,7%	8,1%	8,2%	8,8%	7,9%	6,9%	7,6%
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	5,1%	4,9%	4,4%	6,1%	6,1%	6,0%	3,9%	5,7%
Обработка древесины и производство изделий из дерева	3,1%	3,5%	4,4%	4,2%	3,4%	3,8%	3,5%	4,0%
Целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	9,2%	7,9%	7,3%	6,2%	6,6%	7,4%	7,2%	6,4%
Производство кокса и нефтепродуктов	2,5%	3,2%	8,2%	7,0%	6,8%	5,0%	6,0%	6,0%
Химическое производство	6,6%	4,4%	4,8%	6,5%	3,3%	3,6%	4,3%	4,3%
Производство резиновых и пластмассовых изделий	5,3%	4,7%	5,2%	5,2%	5,6%	5,1%	4,4%	5,1%
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	9,1%	8,9%	9,8%	10,3%	7,4%	7,3%	7,5%	7,9%
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	5,5%	6,7%	7,4%	5,7%	0,6%	3,3%	3,5%	3,1%
Производство машин и оборудования	13,1%	11,8%	12,1%	10,8%	12,1%	11,1%	11,1%	11,3%
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	8,5%	7,8%	8,9%	8,6%	10,9%	10,2%	9,8%	10,3%
Производство транспортных средств и оборудования	5,4%	5,5%	5,1%	4,5%	5,4%	5,9%	5,2%	6,2%
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	8,7%	7,3%	7,1%	6,3%	5,4%	5,3%	4,8%	4,2%
Строительство	11,3%	11,9%	12,0%	10,8%	12,1%	11,3%	12,2%	13,0%
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств,	4,0%	3,8%	2,1%	2,3%	2,2%	2,4%	2,4%	2,8%



Налоговые льготы – стимул роста или фактор неэффективности?

- В налоговом законодательстве всех стран используются инструменты, которые уменьшают налоговые обязательства плательщиков: освобождение от обязанностей налогоплательщика, вычеты из базы, вычеты из суммы начисленного налога, пониженные ставки, создание низконалоговых юрисдикций. Часть из этих инструментов используется по другим соображениям, чем стимулирование налогоплательщиков к чему-либо:
 - структура налога (вычет необходимых для бизнеса расходов, перенос убытков, необлагаемый минимум по подоходному налогу, нулевая ставка НДС);
 - приближение налога к налогу на экономическую прибыль (ускоренная амортизация при инфляции, пониженная ставка при ограничениях на ликвидность);
 - упрощение администрирования налога (необлагаемый минимум, имущественные вычеты);
 - компенсация повышенных рисков (НИОКР, перенос убытков);
 - внешние эффекты, вызывающие провалы рынка (НИОКР, льготы по природоохранному оборудованию);
 - компенсация более трудных условий функционирования (малый бизнес, категориальные льготы по подоходному налогу, НДС);
 - отражение объективных условий функционирования (некоммерческие организации)



Налоговые льготы – стимул роста или фактор неэффективности?

- Трудности определения цели и выбора используемого инструмента (льготы)
- Недостаточно адресный характер (10% ставка НДС, ускоренная амортизация, инвестиционная льгота)
- Усложнение администрирования и исполнения налогового законодательства
- Увеличение возможностей для уклонения от налогообложения
- Меньшие возможности для контроля по сравнению с программами бюджетных расходов

Ряд льгот может быть в принципе заменен прямыми расходами бюджета. Большинство стран ввели понятие налоговых расходов (tax expenses) в бюджетный процесс.



Повышение эффективности налоговых льгот/освобождений

- Этапы введения концепции налоговых расходов в России:
 - а. Разовая «инвентаризация» льгот, оценка их эффективности и отмена неэффективных льгот
 - б. Ежегодная оценка эффективности льгот как индикатор при формировании бюджета на будущий год и плановый период
 - в. Введение понятия налоговых расходов в бюджетный процесс и ежегодное использование их оценки при планировании соответствующих статей бюджета в рамках бюджетного процесса

- Основное направление налоговой реформы – расширение баз налогов за счёт отмены льгот при снижении ставок

Оценка налоговых расходов бюджета в России (1)

Налог

Налоговые расходы*

	2011		2012	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП
Налог на прибыль	438,9	0,79	499,0	0,8
НДФЛ	57,0	0,1	75,2	0,12
НДС	104,8	0,19	135,5	0,22
Налог на имущество организаций	323,4	0,58	365,0	0,58
Налог на имущество физических лиц	15,7	0,03	18,2	0,03
Транспортный налог	6,7	0,01	7,5	0,01
Земельный налог	45,6	0,08	64,3	0,1
Всего по указанным налогам	992,1	1,78	1164,7	1,86

* По статьям, для которых доступны данные для оценки

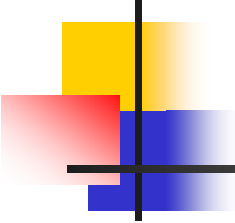
Оценка налоговых расходов бюджета в России (2)

Доступность данных для оценки

Налог	Доля статей, данные для оценки которых доступны	Примеры оцененных статей	Примеры неоцененных статей
Налог на прибыль	59% (*)	Повышающие коэффициенты к норме амортизации; коэффициент 1,5 к затратам на НИОКР; льготы в связи с Олимпиадой в Сочи	Льготы резидентам «Сколково»; безвозмездная передача имущества между лицами с 50%-м и более участием в капитале; пониженные ставки на проценты по гос. и муницип. облигациям
НДФЛ	17% (*)	Освобождение призов и подарков в пределах 4 тыс. руб.; социальные и имущественные вычеты	Все остальные льготы
НДС	65% (*)	Освобождение выполнения НИОКР, использования результатов интеллектуальной деятельности	Льготы резидентам «Сколково» и в связи с Олимпиадой в Сочи; льготы при импорте
Налог на имущество организаций	90% (*)	Льготы на региональном уровне; освобождение для дорог, линий энергопередачи, трубопроводов и т.п.	Льготы в связи с Олимпиадой в Сочи; льготы органам, где предусмотрена военная служба
Налог на имущество физических лиц	100%	Льготы на федеральном (ветеранам и т.д.) и местном уровнях	-
Транспортный налог	50% (*)	Льготы на региональном уровне; льгота промышленным морским и речным судам	Льготы в связи с Олимпиадой в Сочи; освобождение объектов, принадлежащих органам, где предусмотрена военная служба
Земельный налог	100%	Льготы на федеральном (ветеранам и т.д.) и местном уровнях	-

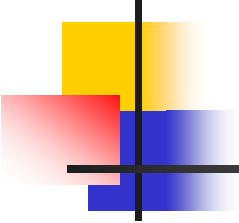
* От общего числа статей налоговых расходов по налогу

Справедливость налоговой системы и борьба с перемещением прибыли (BEPS)



- Проект G20 и ОЭСР (2013 г.) направлен на борьбу с тем, что международные корпорации искусственно перемещают прибыль в низконалоговые юрисдикции и другими способами уходят от налогов (base erosion and profit shifting, BEPS)
- Основные направления:
 - Цифровая экономика (интернет-торговля, мобильность нематериальных активов);
 - Использование различий в законодательствах стран для «двойного неналогообложения» (оффшорные компании-оболочки, разные правила признания постоянного представительства);
 - Внутригрупповое финансирование, в т.ч. гибридные инструменты (e.g. вклад в уставный капитал vs заём);
 - Трансфертное ценообразование (искусственное перемещение активов и рисков);
 - Контролируемые иностранные компании (CFC) (прибыль проводится через оффшорные дочерние компании).

Справедливость налоговой системы и борьба с перемещением прибыли (BEPS)



- Меры:
 - Обязательное раскрытие структуры деятельности международных холдингов и налоговых схем
 - Эффективные процедуры налоговых споров между странами
 - Сбор и анализ данных о BEPS и разработка мер по противодействию BEPS
 - Совершенствование норм национальных законодательств и международных соглашений

- Ожидаемый результат – многостороннее соглашение