

Глава 6. Анализ последствий отмены налога на пользователей автомобильными дорогами

Отмена налога на пользователей автомобильными дорогами (НПА) с 2003 г. с учетом значительного объема поступлений от этого налога (свыше 1% ВВП) создаст определенные проблемы для бюджетной системы. В данной главе приведены возможные варианты замещения выпадающих доходов при отмене налога на пользователей автомобильными дорогами, включающие оценки различных вариантов повышения акцизов и их влияния на розничные цены на бензин, а также возможные варианты увеличения ставок других налогов для компенсации снижения поступлений.

С учетом того, что НПА до 2001 г. зачислялся в дорожные фонды и его поступления целевым образом направлялись на дорожное хозяйство, проблему замещения выпадающих доходов при отмене налога на пользователей автомобильными дорогами необходимо рассматривать в совокупности с вопросами финансирования дорожного хозяйства. Это связано с тем, что поступления этого налога служат ориентиром для объема средств, выделяемого на финансирование дорожного хозяйства, несмотря на то, что расходы на дорожное хозяйство консолидированы в федеральный бюджет и в региональные бюджеты в значительном числе субъектов РФ. Варианты замещения выпадающих доходов проводились на основе данных о поступлении налогов в 2001 г. При этом были предварительно сделаны следующие корректировки:

- При повышении акцизов на автомобильный бензин и дизельное топливо на 2001 г. было установлено переходное положение, по которому была разрешена трехмесячная отсрочка уплаты акцизов. Для оценки поступлений акцизов по установленным и предлагаемым ставкам за год были использованы данные по последним 9 месяцам года, на основе которых была получена оценка годовых значений (фактические данные о поступлениях акцизов за 2001 г. ниже, так как акцизы, начисленные в последнем квартале 2001 г., будут уплачены в 2002 г.⁵¹).

⁵¹ В расчетах используется оценка поступлений акцизов за 9 месяцев 2001 г., так как доступная статистическая информация не позволяет выделить из поступлений

- При оценке того, насколько следовало бы поднять ставку налога на прибыль (в качестве иллюстрации), чтобы собрать дополнительно доходы, позволяющие закрыть недостаток средств в связи с отменой налога на пользователей автомобильными дорогами, в качестве базовой ставки использовалась ставка 24%, т.е. предполагалось, что отмена льгот по налогу на прибыль и снижение ставки до 24% с 2002 г. не привели к существенному снижению поступлений налога⁵².
- Предварительные оценки по отмене льгот по налогу на добавленную стоимость с одновременным снижением ставки, проведенные в ИЭПП и согласующиеся с оценками Министерства финансов РФ, показывают, что неизменный уровень поступлений может быть сохранен при снижении ставки НДС до 16%. Поэтому ниже при проведении иллюстративных расчетов для оценки необходимого уровня ставки налога на добавленную стоимость для замещения НПА, в качестве базовой используется ставка 16%.

С учетом указанных выше корректировок расчеты по различным вариантам замещения выпадающих доходов при отмене НПА проводились на основе следующих данных о налоговых поступлениях в 2001 г. (см. *табл. 6.1*).

Отмена НПА, поступления которого в 2001 г. составили около 130 млрд руб., является серьезной проблемой для бюджетной системы. Замещение выпадающих доходов требует или повышения ставок основных налогов, дающих сопоставимые или большие поступления (подходный налог, налог на прибыль, налог на добавленную стоимость), или значительного увеличения ставок налогов, дающих меньшие объемы поступлений (акцизы на автомобильный бензин, дизельное топливо и др.). Большинство из приведенных вариантов носят иллюстративный характер, так как замещение поступлений НПА за счет увеличения налога на прибыль или подходного налога, а также в полной мере за счет акцизов на автомобильный бензин является нецелесообразным. Соответствующие ва-

2002 г. уплаченные в этом году акцизы, соответствующие топливу и маслам, произведенным в IV квартале 2001 г.

⁵² Как показывают первые итоги 2002 г., по налогу на прибыль при очень близком номинальном значении поступлений (около 200 млрд руб. за первые 5 месяцев) в 2002 г. по сравнению с 2001 г. наблюдается снижение реальных поступлений налога (примерно на 15%).

рианты приведены, главным образом, для того, чтобы показать, что отмена искажающего оборотного налога, каким является НПА, является серьезным шагом в реформировании налоговой системы и требует поиска источников покрытия возникающего при этом существенного дефицита средств.

Таблица 6.1

	2001 г.		Базовая ставка налога
	млрд руб.	% ВВП	
Налог на пользователей автодорогами	128,8	1,42	1%
Акцизы на автомобильный бензин	30,7	0,34	1350/1850 руб./т
Акцизы на дизельное топливо	15,3	0,17	550 руб./т
Акцизы на моторные масла	2,3	0,03	1500 руб./т
Налог на прибыль	513,9	5,69	24%
Подоходный налог с физических лиц	255,5	2,83	13%
Налог на добавленную стоимость	477,5	5,28	16%
Налог с владельцев транспортных средств	6,2	0,07	
<i>Справочно:</i>			
ВВП, млрд руб.	9040		

Расчеты по различным вариантам замещения выпадающих доходов при отмене НПА с учетом замечаний, приведенных выше, выполнены в условиях 2001 г. Т.е., везде предполагается неизменной база налогов, и при увеличении ставки происходит пропорциональное увеличение поступлений.

При рассмотрении вариантов по замещению поступлений отменяемого НПА акцизами необходимо учитывать, что увеличение ставок акцизов с соответствующим увеличением поступлений приведет к увеличению поступлений налога на добавленную стоимость, так как акцизы входят в базу НДС (так, при увеличении поступлений акцизов на 100 млрд руб. можно ожидать увеличение НДС в размере примерно 20 млрд руб.).

Отмена налога на пользователей автомобильными дорогами при неизменной структуре затрат приведет также к увеличению прибыли (сокращению убытков) предприятий. Это означает, что отмена НПА, поступления которого составляют около 130 млрд руб., может привести к увеличению поступлений налога на прибыль до 31,2 млрд руб. (увеличение прибыли на 130 млрд руб. при ставке налога на прибыль 24%). Предполагается, что фактическое увеличение поступлений налога на прибыль будет значитель-

но меньше, так как, во-первых, значительная часть предприятий являются убыточными (по промышленности по данным Госкомстата РФ это более трети предприятий). Во-вторых, прибыльные предприятия могут использовать освобождающиеся средства на другие цели, сохраняя рентабельность на прежнем уровне. В-третьих, источники замещения налога на пользователей автомобильных дорог (увеличение акцизов, возможность введения специального налога по базе НДС и др.) неизбежно приведут к увеличению налогового бремени, сохраняя или немного уменьшая вместе с отменой НПА общий уровень налоговой нагрузки на экономику⁵³. По этим причинам вряд ли можно ожидать резкого роста поступлений налога на прибыль.

Ниже при анализе различных вариантов замещения выпадающих доходов при отмене НПА мы будем иметь в виду, но не будем подробно рассматривать увеличение поступлений налога на добавленную стоимость только вследствие роста акцизов и увеличение поступлений налога на прибыль. На это увеличение налоговых доходов также не следует рассчитывать при покрытии дефицита средств при отмене НПА, так как повышение ставок акцизов (и других налогов) может привести к некоторому увеличению бюджетных расходов по различным статьям расходов, особенно на сельское хозяйство и национальную оборону.

6.1. Увеличение акцизов на автомобильный бензин, дизельное топливо и масла для двигателей

Одним из наиболее логичных вариантов замещения выпадающих доходов (около 130 млрд руб. в 2001 г., что с учетом инфляции дает оценку более 160 млрд в 2003 г.) является повышение акцизов на автомобильный бензин, дизельное топливо и, возможно, моторные масла для двигателей до уровня, обеспечивающего поступления, сопоставимые с поступлениями налога на пользователей автомобильными дорогами. Замещение НПА акцизами на автомобильный бензин и дизельное топливо представляется оправданным, так как в случае частичного или полного переложения акцизов на потребителей с соответствующим увеличением цены топлива платить данный налог частично или полностью будут именно те предприятия, ор-

⁵³ Обсуждая неизменность или незначительное снижение налоговой нагрузки при отмене НПА и замещении выпадающих доходов акцизами, необходимо помнить о том, что НПА является искажающим и экономически неэффективным, поэтому его замещение более нейтральными налогами приводит к росту экономического благосостояния в целом по экономике.

ганизации и лица, которые имеют транспортные средства и используют автомобильные дороги, причем тем больше, чем более интенсивно и с большим расходом топлива (мощные и неэкономичные, в том числе грузовые транспортные средства).

Для оценки того, на сколько следует увеличить ставки акцизов, проведем расчет в условиях 2001 г., предполагая, что база акцизов и их собираемость не изменяются. Для компенсации поступлений при отмене НПА в условиях 2001 г. ставки акцизов на бензин, дизельное топливо и масла для двигателей должны быть увеличены более чем в три раза. Соответствующие величины поступлений приведены в *табл. 6.2* (при расчетах мы предполагаем, что база акцизов не изменится, предлагаемые ставки акцизов округлены):

Таблица 6.2

	До увеличения акцизов		После увеличения акцизов	
	ставка акциза, руб./т	поступления, млрд руб.	ставка акциза, руб./т	поступления, млрд руб.
Акцизы на автомобильный бензин (с октановым числом до 80/свыше 80)	1350/1850	30,7	4000/5500	91,2
Акцизы на дизельное топливо	550	15,3	1600	44,5
Акцизы на моторные масла	1500	2,3	4400	6,67
Итого поступлений акцизов		48,3		142,4
Итого увеличение поступлений акцизов вследствие увеличения ставок				94,1
Поступления налога на пользователей автодорогами в 2001 г.				128,8

Приведенные в *табл. 6.2* предлагаемые ставки позволят в значительной степени заместить НПА акцизами на бензин и дизельное топливо, при этом необходимо учитывать, что соответствующие ставки акцизов рассчитаны в условиях 2001 г. Для того чтобы получить такой же объем реальных поступлений в 2003 г., специфические ставки акцизов (в рублях за тонну) следует проиндексировать с учетом инфляции в 2002–2003 гг. В *табл. 6.3* приведены ставки, действовавшие в 2001 г. (колонка 1) и действующие в 2002 г. (колонка 2), а также индексация действующих в настоящее время ставок на 13% (для сохранения реальных значений действующих ставок в 2003 г., колонка 3) и ставки, которые следует установить на 2003 г. для компенсации выпадающих доходов при отмене НПА акцизами (при расче-

тах мы исходили из прогноза инфляции на 2002–2003 гг. в 25%, результаты приведены в колонке 4):

Таблица 6.3

	Ставки акцизов в 2001 г., руб./т	Ставки, принятые на 2002 г. руб./т	Ставки на 2003 г. (индексация ставок 2002 г на 13%), руб./т	Ставки, которые следует установить на 2003 г. для компенсации выпадающих доходов, руб./т
Акцизы на автомобильный бензин (с октановым числом до 80/свыше 80)	1350/1850	1512/2072	1710/2340	5000/6875
Акцизы на дизельное топливо	550	612	690	2000
Акцизы на моторные масла	1500	1680	1900	5500

Для оценки того, как подобное увеличение акцизов может сказаться на розничной стоимости автомобильного бензина и дизельного топлива, выполним оценки увеличения цен (в ценах декабря 2001 г). Расчет нижней границы роста цен проводился в предположении, что себестоимость выработки бензина и дизельного топлива, а также торговая наценка остается на прежнем уровне – меняются только акцизы. Расчет верхней границы увеличения цен предполагает, что торговая наценка также увеличивается пропорционально увеличению цены бензина. Результаты оценок приведены в табл. 6.4.

Таблица 6.4

Расчет выполнен в условиях ноября-декабря 2001 г..	Диз.топливо	АИ-80	АИ-92
Ставка действующего акциза, руб. за тонну	550	1350	1850
Розничная цена на АЗС, руб. за литр	7,0	7,15	8,15
Розничная цена на АЗС, центов за литр	23,3	23,8	27,2
Предлагаемая ставка акциза, руб. за тонну	1600	4000	5500
Оценка розничной цены, руб. за литр	8,0–8,6	9,6–11,0	11,5–13,6
Оценка розничной цены, центов за литр	26,6–28,5	32,0–36,7	38,4–45,3
Увеличение розничной цены, %	14–22%	34–54%	41–67%

Оценки увеличения розничной цены на бензин показывают, что замещение выпадающих доходов исключительно за счет акцизов на автомобильный бензин, дизельное топливо и масла приводит к значительному

росту цен на эти виды топлива. Повышение ставок акцизов в три раза является оправданным с экономической точки зрения, так как в данном случае переложение налогового бремени в значительной степени ложится на конечного потребителя, т.е. включается в расходы на эксплуатацию автотранспортных средств. Однако необходимо учитывать, что в дополнение к этому подобное повышение акцизов окажет отрицательное влияние на вооруженные силы и сельское хозяйство, которые являются секторами, потребляющими значительные объемы топлива и одновременно финансируемыми (в случае вооруженных сил) и субсидируемыми (в случае сельского хозяйства) государством. Кроме того, повышение розничных цен на бензин будет иметь и определенные социальные последствия, связанные как с увеличением издержек на эксплуатацию частного автотранспорта, так и с увеличением издержек на перевозку грузов, осуществляемую автомобильным транспортом, что может привести к увеличению потребительских цен и цен производителей.

6.2. Увеличение ставки налога на прибыль или ставки подоходного налога

Рассмотрим вариант, при котором замещение выпадающих доходов при отмене НПА происходит за счет увеличения ставки налога на прибыль (базовой ставкой предполагается ставка налога на прибыль 24%). Как и ранее, предполагается, что увеличение ставки налога на прибыль не приводит к снижению базы налога. Чтобы полностью компенсировать снижение доходов при отмене НПА, следует увеличить ставку налога на прибыль на 6 п.п. (см. *табл. 6.5*).

Таблица 6.5

Расчет выполнен в условиях 2001 г.	Начальные условия (льготы отменены)		После увеличения ставки (льготы отменены)	
	ставка налога	поступления, млрд руб.	ставка налога	поступления, млрд руб.
Налог на прибыль	24%	513,9	30%	642,4
Итого увеличение поступлений налога вследствие увеличения ставок				128,5
Поступления налога на пользователей автодорогами в 2001 г. (оценка)				128,8

Аналогичный расчет того, насколько следует увеличить ставку подоходного налога, показывает, что для компенсации в предположении, что база налога не уменьшается, ее следует увеличить более чем на 6 п.п. (см. *табл. 6.6*).

Таблица 6.6

Расчет выполнен в условиях 2001 г.	Действующая ставка		После увеличения ставки	
	Ставка налога	Поступления, млрд руб.	Ставка налога	Поступления, млрд руб.
Подоходный налог	13%	255,5	19%	373,4
Итого увеличение поступлений налога вследствие увеличения ставок				117,9
Поступления налога на пользователей автодорогами в 2001 г. (оценка)				128,8

Официально заявленные направления налоговой политики предполагают, что ставки налога на прибыль 24% и подоходного налога 13% установлены на длительное время и меняться не будут. Поэтому варианты замещения поступлений при отмене НПА увеличением ставок налога на прибыль и подоходного налога являются скорее условными ориентирами для демонстрации того, что выпадающие доходы достаточно велики и их замещение требует серьезных изменений ставок основных налогов.

Повышение ставок акцизов сопряжено со значительным противодействием со стороны нефтеперерабатывающей отрасли, так как это приводит к увеличению налоговых платежей нефтеперерабатывающих заводов. Здесь также необходимо учитывать переложение акциза в цену бензина и дизельного топлива, при котором увеличение налоговых платежей нефтеперерабатывающего завода будет сопровождаться увеличением выручки от реализации топлива.

Одним из предлагаемых альтернативных вариантов повышения акцизов является разделение акциза на две части, одна из которых взимается на НПЗ, а вторая – на бензоколонках при розничной продаже бензина. Помимо меньших налоговых платежей НПЗ этот вариант также может быть полезен с точки зрения распределения источников замещения выпадающих доходов по уровням бюджетной системы, так как в отличие от НПЗ бензоколонки распределены относительно равномерно по регионам РФ. Одним из наиболее важных недостатков данного варианта является сложность администрирования и контроля за уплатой части акциза, взимаемого на бензоколонке, в отличие от НПЗ. Как показывает практика использования подобных налогов (часть налога на реализацию ГСМ до 2001 г., взимаемая на бензоколонке, вмененный налог и др.), собираемость подобного налога очень низка вследствие уклонения от его уплаты через сокрытие оборотов нефтепродуктов или продажу бензина помимо бензоколонок.

В целом же в сложившейся ситуации необходимо осознавать, что в современной ситуации индексация акцизов в три раза вряд ли возможна, хотя увеличение акцизов является логичным источником замещения выпа-

дающих доходов. В этой связи предложения Правительства РФ о 45% индексации акцизов является вполне рациональным, хотя и достаточно осторожным.

6.3. Увеличение ставок акцизов на 45%

Предложение об индексации акцизов на 45% соответствует следующим специфическим ставкам акцизов (см. табл. 6.7).

Таблица 6.7

	Ставки акцизов в 2001 г., руб./т	Ставки, принятые на 2002 г. руб./т	Ставки на 2003 г. (индексация ставок 2002 г на 45%), руб./т
Акцизы на автомобильный бензин (с октановым числом до 80/свыше 80)	1350/1850	1512/2072	2190/3005
Акцизы на дизельное топливо	550	612	885
Акцизы на моторные масла	1500	1680	2435

Оценка поступлений акцизов с указанным увеличением ставок дает следующие результаты (см. табл. 6.8):

Таблица 6.8

	До увеличения акцизов		После увеличения акцизов	
	ставка акциза, руб./т	поступления, млрд руб.	ставка акциза, руб./т	поступления, млрд руб.
Акцизы на автомобильный бензин (с октановым числом до 80/свыше 80)	1350/1850	30,7	2190/3005	49,9
Акцизы на дизельное топливо	550	15,3	885	24,6
Акцизы на моторные масла	1500	2,27	2435	3,69
Итого поступлений акцизов	78,2	48,3		73,4
Итого увеличение поступлений акцизов вследствие увеличения ставок				29,9
Поступления налога на пользователей автодорогами в 2001 г.				103,8

Соответствующее увеличение ставок акцизов также должно вызвать увеличение цен, которое соответственно будет ниже, чем в предыдущем варианте. Оценки увеличения цен для варианта индексации акцизов на 45% дают следующие результаты (см. табл. 6.9):

Таблица 6.9

Расчет выполнен в условиях ноября-декабря 2001 г.	Диз.топливо	АИ-80	АИ-92
Ставка действующего акциза, руб. за тонну	550	1350	1850
Розничная цена на АЗС, руб. за литр	7,0	7,15	8,15
<i>Розничная цена на АЗС, центов за литр</i>	<i>23,3</i>	<i>23,8</i>	<i>27,2</i>
Предлагаемая ставка акциза, руб. за тонну	885	2190	3005
Оценка розничной цены, руб. за литр	7,3–7,5	7,9–8,4	9,2–9,9
<i>Оценка розничной цены, центов за литр</i>	<i>24,4–25,0</i>	<i>26,4–27,9</i>	<i>30,7–32,9</i>
Увеличение розничной цены, %	4%–7%	11%–17%	13%–21%

В дополнение к 45% индексации акцизов предлагается ввести региональный транспортный налог, взимаемый по специфической ставке с единицы мощности автомобильного транспорта (или по действующей схеме с единицы объема двигателя) и обладающий значительной прогрессивностью. По предварительным оценкам Министерства финансов РФ и Государственной службы дорожного хозяйства Министерства транспорта РФ поступления этого налога могут быть увеличены до 30–40 млрд руб. в год. Если будет принят соответствующий законопроект, различные варианты которого в настоящее время рассматриваются в Государственной думе РФ, и данный налог будет введен, то предлагаемые в настоящее время ставки (более 20 тыс. руб. в год с иностранного автомобиля представительского класса), скорее всего, будут снижены в процессе прохождения этого законопроекта в Государственной Думе РФ. Возможно также введение дополнительных сборов за пользование автомобильными дорогами (евровиньет и др.), что позволит собрать дополнительно около 10 млрд руб.⁵⁴

Помимо предложений Правительства РФ в настоящее время существуют также различные варианты предложений по введению дорожного налога, который по базе налогообложения и экономическим свойствам представляет собой промежуточный вариант между налогом на добавленную стоимость и оборотным налогом. С учетом общей концепции совершенствования налоговой системы и особенностей данных предложений введение подобных налогов представляется нелогичным, и они вряд ли будут одобрены.

Приемлемым вариантом является использование компенсационной меры в виде введения специального налога (возможно временного), кото-

⁵⁴ В тексте приведены примерные оценки поступлений. На основе данных о базе налогов оценки поступлений могут быть уточнены.

рый взимался бы по базе налога на добавленную стоимость и являлся фактически увеличением ставки НДС. Данный вариант является удобным и простым с точки зрения налогового администрирования, кроме того, это согласуется с уже имеющимся опытом введения специального налога для поддержки отдельных отраслей промышленности, действовавшего в 1994–1995 гг.

Предварительные расчеты, выполненные в ИЭПП и согласующиеся с оценками Министерства финансов РФ, показывают, что при отмене льгот для сохранения поступлений налога на прежнем уровне ставка НДС может быть снижена примерно до 16%. Для компенсации поступлений отменяемого НПА вместе с отменой льгот по НДС ставка налога на добавленную стоимость должна быть сохранена на прежнем уровне (предполагается, что происходит увеличение базы НДС за счет отмены льгот). Для того чтобы получить возможность увеличить поступления НДС, аргументируя это увеличение замещением отменяемого НПА, необходимо рассматривать эти законопроекты одним пакетом в ГД РФ. Результаты расчетов (в условиях 2001 г.) приведены в *табл. 6.10*.

Таблица 6.10

Расчет выполнен в условиях 2001 г.	Со снижением ставки и отменой льгот по НДС		Без снижения ставки с отменой льгот по НДС	
	ставка налога	поступления, млрд руб.	ставка спец- налога	поступления, млрд руб.
Налог на добавленную стоимость	16%	434,7		
Специальный налог (увеличение поступлений за счет введения Дополнительно специального налога по базе НДС в предположении, что база налога не изменяется при увеличении ставки)			1%	27,2
			2%	54,3
			3%	81,5
Поступления налога на пользователей автодорогами в 2001 г. (оценка)				128,8

Данные компенсационные меры позволят частично покрыть дефицит средств, возникающий при отмене налога на пользователей автомобильными дорогами. С учетом предполагаемого объема финансирования за счет индексации акцизов и введения транспортного налога можно предложить установление ставки специального налога на уровне 1–2%.

В дополнение к приведенным выше вариантам необходимо отметить, что при компенсации выпадающих доходов в результате отмены НПА за счет акцизов и НДС происходит перераспределение доходов в пользу федерального бюджета. Поэтому для сохранения пропорций доходов федерального и региональных бюджетов (территориальных дорожных фондов) при неизменном соотношении сетей федеральных и региональных

при неизменном соотношении сетей федеральных и региональных дорог необходимо пересмотреть механизмы распределения субвенций на строительство и обслуживание дорог.

Зачисление акцизов на ГСМ в региональные бюджеты нецелесообразно вследствие небольшого количества нефтеперерабатывающих заводов и их неравномерного распределения по регионам на территории России. Об этом можно судить по поступлениям акцизов по регионам в 2001 г. (см. *рис. 6.1*).

Как упоминалось выше, возможен и другой вариант с взиманием всего акциза или его части на бензоколонках при конечном потреблении бензина. Однако, как показывают оценки потребления бензина по регионам РФ, данный вариант хотя и дает некоторое распределение поступлений по регионам по сравнению со взиманием акцизов с производителей бензина, тем не менее, распределение поступлений все равно будет достаточно неравномерным (см. *рис. 6.2*).

В этом смысле использование налога на добавленную стоимость предпочтительнее, так как его распределение по регионам гораздо лучше соответствует распределению поступлений отменяемого налога на пользователей автомобильными дорогами (см. *рис. 6.3*).

При рассмотрении распределения поступлений НДС между различными регионами необходимо учитывать аргументы, по которым налог на добавленную стоимость должен собираться в федеральный бюджет (возмещение НДС, несовпадение региона создания добавленной стоимости и региона уплаты налога и др.). Это означает, что при замещении выпадающих доходов при отмене НПА при помощи специального налога, взимаемого по базе НДС, поступления специального налога предпочтительнее собирать в федеральный бюджет, одновременно с этим распределяя часть этих средств между региональными бюджетами (территориальными дорожными фондами) на основании некоторых оценок потребностей в финансировании.

Как показывают приведенные выше расчеты, отмена НПА с замещением выпадающих доходов за счет повышения акцизов на ГСМ и, возможно, введения других налогов, без принятия дополнительных мер приведет к перераспределению доходов в пользу федерального бюджета. Это указывает на то, что, по-видимому, отмена налога с 2003 г. должна быть согласована с изменением методики распределения финансовой помощи регионам, которая может выделяться как форме нецелевой финансовой помощи (трансферты из ФФПР), так и в форме субвенций и субсидий на поддержку дорожного хозяйства. В любом случае такие изменения механизмов выделения финансовой помощи требуют пересмотра соответствующих методик и разработки региональных нормативов расходов на дорожное хозяйство.

Одним из вариантов компенсации доходов региональных бюджетов (территориальных дорожных фондов) является увеличение региональной ставки налога на прибыль с одновременным снижением федеральной доли. Другим обсуждаемым вариантом является увеличение региональной доли земельного налога или взимание части акциза (в размере предлагаемой индексации) на бензоколонке с зачислением поступлений в региональный бюджет (при рассмотрении последнего варианта необходимо учитывать опыт подобного взимания акцизов, который показывает, что собираемость акциза с бензоколонок чрезвычайно низка).

6.4. Последствия реформирования дорожных налогов, повышения акцизов на автомобильный бензин и введения акцизов на дизельное топливо и масла для двигателей в 2001 г.

Принятие в июне 2000 г. главы 22 «Акцизы» второй части Налогового кодекса РФ с существенным повышением акцизов на автомобильный бензин и введением акцизов на дизельное топливо и масла для двигателей одновременно с реформированием налогов, являющихся источниками формирования дорожных фондов, сопровождалось следующими основными изменениями (см. табл. 6.11).

Таблица 6.11

Предлагаемые изменения:	
Налог на пользователей автомобильными дорогами	снижение ставки с 2,5% (средн.) до 1%
Налог на реализацию горюче-смазочных материалов	отмена
Налог на приобретение автотранспортных средств	отмена
Налог с владельцев транспортных средств	сохранение ставок
Акцизы на бензин с октановым числом свыше 80	увеличение с 585 до 1850 руб. за т
Акцизы на бензин с октановым числом до 80	увеличение с 455 до 1350 руб. за т
Акцизы на дизельное топливо	введение со ставкой 550 руб. за т
Акцизы на моторные масла	введение со ставкой 1500 руб. за т

Внесенные в налоговое законодательство изменения могли оказать существенное влияние на потребительские цены и цены производителей, особенно вследствие повышения акцизов на бензин и отмены налога на реализацию ГСМ, который взимался по ставке 25%. В рамках мероприятий по мониторингу и оценке последствий налоговой реформы во время принятия этих изменений в ИЭПП были проведены расчеты, которые указывали на то, что цены на бензин не должны были значительно измениться (подробнее см. ниже), так как увеличение акцизов по влиянию на цену бензина примерно соответствовало отменяемому налогу на реализацию ГСМ. Однако во второй половине 2000 г. наблюдался резкий рост цен на бензин, который, в дополнение к прочим факторам (рост цен на нефть, летнее сезонное увеличение спроса на топливо и др.), можно также частично отнести и к формированию ожиданий повышения цен на бензин вследствие

увеличения акцизов. Динамика индекса потребительских цен, цен производителей и потребительских цен на автомобильный бензин в РФ в 2000–2001 гг. приведена на *рис. 6.4*.

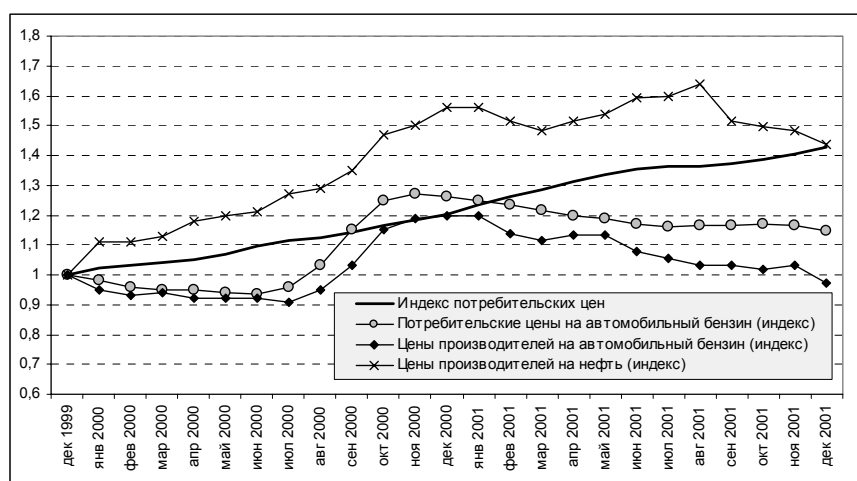


Рис. 6.4

Необходимо отметить, что уже после повышения акцизов с января 2001 г. в течение 2001 г. цены на бензин не росли, а снижались, причем особенно сильно снизились цены производителей (более чем на 15% в течение года). Подобная динамика цен на автомобильный бензин на фоне общего роста потребительских цен более чем на 18% частично свидетельствует о неоправдавшихся ожиданиях по повышению цен на автомобильный бензин.

Соответственно, принятые меры по реформированию дорожных налогов и повышению акцизов привели к следующим результатам (поступления акцизов приведены после корректировки с учетом сроков уплаты, подробнее см. выше):

Таблица 6.12

	2001 г.	Расчеты ИЭПП 2000 г., приведенные в условия 2001 г.
Налог на пользователей автомобильными дорогами (млрд руб.)	128,8	79,8
Налог с владельцев транспортных средств (млрд руб.)	6,2	3,3
Акцизы на автомобильный бензин (млрд руб.)	30,7	44,7
Акцизы на дизельное топливо (млрд руб.)	15,3	17,1
Акцизы на моторные масла (млрд руб.)	2,3	2,2
Всего доходов, ориентированных на дорожное строительство (млрд руб.)	183,3	147,2
Цена на бензин (АИ-80) в декабре 2001 г., руб. за л	7,10	7,0
Цена на бензин (АИ-92) в декабре 2001 г., руб. за л	8,13	8,7
Цена на дизтопливо в декабре 2001 г., руб. за л	7,0	5,9

Во втором столбце *табл. 6.12* приведены результаты расчетов 2000 г., которые были проведены в ИЭПП во время принятия соответствующих законодательных решений. Эти расчеты были проведены на основе данных о налоговых поступлениях за 1999 г. с корректировкой на изменение ставок и приведением в условия 2001 г. (налоговые поступления индексированы с использованием дефлятора ВВП и прогнозируемого экономического роста в 2000–2001 гг. по сравнению с 1999 г., расчетные цены индексированы с использованием прогнозных значений индекса потребительских цен).

Сравнение расчетов с фактическими результатами показывает, что повышение акцизов на бензин привело к меньшему, чем предполагалось нами, увеличению поступлений, – в 2001 г. сборы акцизов ниже расчетного значения (поступления за год по налоговой статистике еще ниже, так как по переходному положению о трехмесячной отсрочке платежа в 2001 г. акцизы за последний квартал года должны были быть уплачены уже в 2002 г.). Введение акцизов на дизельное топливо привело к более высокому, чем предполагалось, увеличению цен (цены выросли с превышением оценок примерно на 15%).

В целом необходимо отметить, что принятые в 2000 г. меры по отмене налога на реализацию ГСМ, снижению ставки налога на пользователей автомобильными дорогами и замещению выпадающих доходов путем повышения акцизов на автомобильный бензин и введения акцизов на дизельное топливо и масла для двигателей, как и ожидалось, не вызвали значительно-го повышения цен в долгосрочной перспективе. Сравнение результатов

расчетов показывает, что анализ влияния повышения акцизов на розничные цены бензина дает удовлетворительные прогнозные значения цен (даже несколько завышенные для высокооктанового бензина). При этом оценка поступлений простой корректировкой на изменение ставки завышает поступления акцизов, т.е. нельзя пренебрегать тем, что увеличение ставки акцизов может привести к сокращению базы налогов как вследствие роста уклонения (нелегальный оборот топлива, реализация неподакцизных нефтепродуктов с последующим добавлением добавок, повышающих октановое число, уклонение через ЗАТО⁵⁵ и др.), так и вследствие возможного изменения производства в долгосрочной перспективе.

⁵⁵ С 2001 г. уклонение через регистрацию предприятий в закрытых административно-территориальных образованиях стало возможным только через Байконур. При этом по оценкам специалистов Министерства финансов РФ уклонение от уплаты акцизов через Байконур в 2001 г. составило около 14 млрд руб.