



**ЦЕНТР МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОГО АНАЛИЗА
И КРАТКОСРОЧНОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ**

Тел.: 129-17-22, факс: 718-97-71, e-mail: mail@forecast.ru, <http://www.forecast.ru>

Макроэкономический и структурный аспект налоговой реформы

Январь 2004

Автор:

Белоусов Дмитрий Рэмович, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник

Использованы материалы:

Сальникова Владимира Алексеевича, кандидата экономических наук, старшего научного сотрудника

Солнцева Олега Геннадиевича, кандидата экономических наук, старшего научного сотрудника

Расчеты с использованием эконометрической макроструктурной модели среднесрочного прогнозирования, разработанной под руководством

Белоусова Андрея Рэмовича, кандидата экономических наук, старшего научного сотрудника

Содержание:

Введение.....	5
Основные тезисы доклада	5
1. Российские налоги: структура и основные факторы формирования	7
1.1. Особенности ресурсной базы и системных функций российской налоговой системы	7
1.2. Структура налоговых доходов	9
1.3. Воздействие налоговой нагрузки на экономический рост	13
1.4. Кто платит налоги: роль отдельных отраслей в формировании налоговой базы бюджета.....	15
1.5. Слабое налоговое администрирование, как стартовое условие реформы.....	18
1.6. Нефтяной фактор и бюджет: формирование и использование дополнительных доходов, связанных с благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой	19
1.7. Укрепление рубля, как фактор снижения налоговых доходов – почему в 2004 г. налоги почти не возросли?	22
2. Макроэкономические последствия налоговой реформы	24
2.1. Налоговая реформа в 2001-2003 гг.....	24
Основные шаги реформы (2001-2003 гг.)	25
Важнейший результат реформы: снижение налоговой нагрузки на производство	25
2.2. Замысел нового этапа реформы	26
2.3. Воздействие реформы на капитализацию и инвестиционный потенциал отраслей	29
2.4. Макроэкономические и структурные последствия реформы	30
2.5. Ограничения официального варианта налоговой реформы	33
2.6. Альтернативный вариант налоговой реформы	37
Введение инвестиционной льготы по налогу на прибыль	37
Введение имущественной льготы по вновь вводимому оборудованию	39
Риски	40

2.7. О потенциале изъятия природной ренты.....	40
Масштабы доходов нефтяного и газового секторов (макрэкономическая оценка)	40
Структура дополнительных доходов нефтяной и газовой промышленности	42
Тенденции изменения доходов топливных отраслей	45
Введение дифференцированного обложения нефтяных компаний – плюсы и минусы	48
Альтернативный подход к изъятию дополнительных доходов.....	49
Мировой опыт обложения доходов от добычи минеральных ресурсов	51
Выводы.....	54

Введение

Основные тезисы доклада

1. Масштабы и структура налоговой нагрузки и государственных расходов являются одним из основных факторов, определяющих конкурентоспособность национальной экономики и ее привлекательность для инвесторов. Особенно это важно для современной России, где в условиях нестабильной институциональной среды налоги и государственные расходы становятся важнейшими макроэкономическими и структурными регуляторами

2. По уровню налоговой нагрузки на ВВП Россия примерно соответствует показателям большинства европейских стран и стран с переходной экономикой. Однако, в отличие от других развитых стран, налоговые доходы здесь формируются, в основном, за счет бизнеса – а доля налогов на доходы населения относительно невелика.

3. Доходы бюджета сильно зависят от внешнеэкономической конъюнктуры. В налогах консолидированного бюджета (25-26% ВВП) больше трети занимают налоги, выплачиваемые компаниями-экспортерами сырьевых товаров. Их доля в налогах консолидированного бюджета возросла с 1998 г в полтора раза – с 23% налогов консолидированного бюджета, или с 5.2% ВВП до 9.0% ВВП в 2002 г. Особенно сильно эта зависимость проявляется на федеральном уровне бюджетной системы, где сосредоточены экспортные пошлины на энергоносители. По оценке Минфина, чувствительность доходов федерального бюджета к изменению цены на нефть (Urals) на один доллар за баррель возросла с 0.17% ВВП в 2000 г. до 0.35% ВВП в 2003 г.

3. В ближайшие годы будет продолжена налоговая реформа, ведущая к резкому снижению налоговой нагрузки на экономику – с 34.2% ВВП в 2002 г. до 27.4% ВВП в 2008 г. Правительственный вариант реформы направлен на стимулирование экономического роста (примерно на 0.5 проц. пункт ВВП в год) – в основном, благодаря расширению инвестиций в основной капитал. С опережающим темпом будут развиваться обрабатывающие отрасли – машиностроение, легкая и пищевая промышленность.

4. Меры, предусмотренные официальным вариантом налоговой реформы, не обеспечивают достаточных условий для выхода экономики на высокие темпы роста. С учетом инерционного падения темпов экономической динамики, к 2008 г. темп

роста ВВП снизятся до 105.0% в год (без налоговой реформы – 104.5%). Это обусловлено недостаточным структурным эффектом реформы, не обеспечивающим необходимых темпов освоения новых рынков обрабатывающей продукции.

Радикальное ускорение экономической динамики могло бы быть обеспечено путем восстановления инвестиционной льготы по налогу на прибыль и введения имущественной льготы по производственному оборудованию в первый год его эксплуатации.

5. Ограничителями снижения налоговой нагрузки являются значительные масштабы бедности, означающей высокую нагрузку на социальные институты (включая сектор ЖКХ) и отсутствие необходимых институциональных предпосылок для их реформы. Кроме того, актуализируется вопрос о балансе налоговых доходов и расходных мандатов между федеральным центром и субъектами Федерации, а также о соотношении уровней бюджетной обеспеченности отдельных регионов страны.

Необходимо подчеркнуть, что сокращение налоговой нагрузки на бизнес само по себе не гарантирует высоких темпов экономического развития, о чем свидетельствует опыт ряда стран (Грузия, Колумбия). Причина – в «институциональной ловушке». Слабость государственных институтов ведет к развитию рисков для бизнеса (распространению «теневого юстиции», коррупции и др.). Для компенсации ухудшения делового климата осуществляется уменьшение налоговой нагрузки на бизнес. Сжатие налоговых поступлений, в свою очередь, приводит к ослаблению государственных институтов. Таким образом, снижение налоговой нагрузки на бизнес (и доходов бюджета) должно сопровождаться качественным улучшением государственного администрирования.

6. Налоговая стратегия, основанная на изъятии природной ренты, остающейся в распоряжении нефтяных компаний, едва ли окажется успешной в среднесрочной перспективе. В результате реального укрепления рубля и прогнозируемого снижения мировых цен на нефть доходы экспортеров будут уменьшаться – и, соответственно, будет сжиматься налоговая база. Одновременно, в 2004-2008 гг. возрастут инвестиционные потребности топливно-сырьевых отраслей, что объективно уменьшит их значимость, как финансовой опоры бюджета.

1. Российские налоги: структура и основные факторы формирования

1.1. Особенности ресурсной базы и системных функций российской налоговой системы

Основные характеристики российской налоговой системы:

- ⇒ налоговая нагрузка на ВВП - на умеренном уровне, однако сосредоточена, в основном, в реальном секторе;
- ⇒ опора доходов бюджета на экспорто-ориентированные сектора и торговлю;
- ⇒ налоговая нагрузка на обрабатывающий сектор все еще несколько выше, чем на экспорто-сырьевой;
- ⇒ высокий уровень уклонения от налогов.

Структура и объем российских налогов напрямую связаны с макроэкономическими особенностями формирования их базы и системными функциями, которые выполняет налоговая система в российской экономике.

Со стороны **ресурсной базы** налогов (в конечном счете – структуры произведенного и распределенного ВВП), особенности российской налоговой системы определяются следующими обстоятельствами.

1. Ростом в девяностых годах доли корпоративного сектора в формировании ВВП при уменьшении удельного веса доходов населения. Это предопределило опору налоговой системы на изъятие налогов с предприятий, и относительно низкий удельный вес налогов на доходы населения.

2. Формирование двухсекторной модели российской экономики – с экспорто-сырьевым сектором и сектором, работающим на внутренний рынок. Разрыв нормы доходов в экспорто-ориентированном секторе (связанный, помимо конъюнктурных факторов, с недооценкой рубля) в отраслях, ориентированных на внутренний рынок, потребовал создания системы налоговых инструментов, специально ориентированных на изъятие сверхдоходов экспортеров. Так, были введены экспортные таможенные пошлины – налог, достаточно редко встречающийся в мировой практике.

3. Неравномерность распределения налоговой базы по территории страны. С одной стороны, это резко актуализировало проблему бюджетного выравнивания (в том числе, и средствами налоговой политики). С другой – до сих пор не удалось в полной мере обеспечить соответствие уровня изъятия налогов характеру их налоговой базы (так, чтобы налоги с базой, формирующейся на уровне страны в целом, поступали исключительно в федеральный бюджет, а с локализованной в тех или иных регионах – в региональные и местные) – и, одновременно, бюджетную сбалансированность на всех уровнях бюджетной системы.

4. Ослабление государственного администрирования, вызванного «кризисом управления» девяностых годов. Соответственно, упор в формировании налоговой системы был сделан на легко собираемые налоги на товары и услуги (НДС, акцизы и т.п.).

5. Высокая инфляция, потребовавшая использования налоговых инструментов, обеспечивающих изъятие инфляционного дохода предприятий (отсюда – высокая значимость налога на прибыль).

Системные экономические функции, решаемые налоговой российской системой, также имеют ряд особенностей, характерных именно для отечественной экономики.

1. Необходимость ресурсного обеспечения значительного объема непроцентных расходов – прежде всего, социальных. Широко распространенная бедность¹ ограничивает возможности снижения налоговой нагрузки на предприятия. При этом, расходы связанные с финансированием социальных институтов и ЖКХ, сосредоточены, в основном, в регионах, что повышает требования финансовой сбалансированности бюджетов субъектов Федерации и предопределяет наличие ряда «мелких» налогов, собираемых на местном и региональном уровне.

2. Необходимость выполнения структурной функции – выравнивания инвестиционной привлекательности отраслей с разными режимами воспроизводства (экспорто- и внутренне-ориентированных, изымающих сырьевую ренту и обрабатывающих).

¹ По оценке, около трети населения – имеют доходы ниже прожиточного минимума (бедные), в т.ч. 8% – ниже половины прожиточного минимума (нищие)

3. Потребность в стерилизации избыточной денежной эмиссии на счетах бюджета в период благоприятной мировой конъюнктуры, что требует наличия налогов, гибко реагирующих на динамику мировых цен.

4. Косвенное финансирование низких цен на природный газ (что является важным конкурентным преимуществом российской экономики) за счет неполного изъятия природной ренты и дополнительных доходов от экспорта в газовом комплексе.

1.2. Структура налоговых доходов

Уровень налоговой нагрузки² в России (2002 г., факт – 34.2%, 2003 г., оценка – 33.0% ВВП) сегодня примерно соответствует показателям большинства экономически развитых стран. По доле налогов в ВВП Россия находится примерно посередине между «европейскими» налоговыми системами – с уровнем налогов в 38-45% ВВП и «американо-японской» моделью (менее 30% ВВП). Большинство постсоциалистических стран Восточной Европы по доле налогов в ВВП близко к российскому уровню.

Необходимо отметить, что уровень налоговой нагрузки в отдельных странах непосредственно зависит от функций государственных бюджетов. Низкий уровень налоговой нагрузки сложился в странах с низким по доле в ВВП уровнем расходов на оборону (Япония – около 1% ВВП), социальных расходов или затрат на производственную инфраструктуру. Наоборот, в Европе наиболее высоким уровнем налоговых изъятий (более 50% ВВП) отличается Швеция, что обусловлено значительными социальными расходами.

Наиболее резко отличие России от других стран проявляется в структуре налоговых доходов, где чрезвычайно высока доля налогов, уплачиваемых корпоративным сектором – и, наоборот, низок вклад налогов на доходы населения. Для России характерны следующие особенности структуры налоговых доходов (см. табл. 1.1, 1.2).

1. Значительная доля налогов на товары и услуги (НДС, акцизы, таможенные пошлины, налог с продаж) – 37% от налоговых доходов, что, например, вдвое выше соответствующего показателей в США (16%) и Японии (20%). Столь высокий

² Сумма налоговых доходов консолидированного бюджета, доходов целевых бюджетных фондов и единого социального налога (до 2002 г. – отчислений в социальные внебюджетные фонды), в % к ВВП

уровень этих налогов связан с двумя обстоятельствами. Во-первых, налоги на товары и услуги характеризуются высокой собираемостью в условиях ослабления налогового и бюджетного администрирования, свойственных переходным экономикам³. В результате, опора на такие налоги характерна также и для ряда восточно-европейских стран. Во-вторых, вклад налогов на товары и услуги в бюджет повышает использование специфически российского фискального инструмента – экспортных пошлин, практически не используемых в других странах.

2. Высокая роль налога на прибыль предприятий и организаций (4-5%), что превышает уровень как большинства развитых стран, так и стран с переходной экономикой. Относительно высокий вклад налога на прибыль связан со значительной дифференциацией по рентабельности в экспорто- и внутренне-ориентированных отраслях. Соответственно, налог на прибыль становится одним из инструментов структурной политики, обеспечивающих выравнивание условий бизнеса. Кроме того, значительные масштабы поступления этого налога обусловлены сохраняющейся высокой инфляцией – налог на прибыль позволяет мобилизовать в бюджет часть инфляционного дохода, образующегося у предприятий (доход от переоценки запасов и др.).

3. Низкая доля налогов на доходы домохозяйств. Вклад подоходного налога в российский бюджет – около 3%, что ниже показателей большинства экономически развитых стран. Это объясняется как снижением доли доходов населения в ВВП в девяностые годы, так и относительной сложностью администрирования данного налога. Причем, основой налогового администрирования подоходного налога является в России налогообложение заработной платы на уровне предприятий (в отличие, например, от США, где в основе администрирования – эффективный контроль за полным объемом доходов и расходов населения). Таким образом, правомерна постановка вопроса о том, что и подоходный налог (в части, выплачиваемой предприятиями), фактически, является частью налогов на бизнес.

4. До 2002 г. существенную роль в налоговой системе играл такой специфически российский фискальный инструмент, как доходы (в значительной части – налогового характера), поступающие в целевые бюджетные фонды (ЦБФ). Своего максимума их значимость достигла в 2000 г., когда вклад целевых

³ В итоге, Россия, например, стала одной из немногих стран, где (вплоть до 2004 г.) сосуществовали и НДС,

бюджетных фондов в совокупные налоговые доходы превысил 8%. Причина этого – ослаблении налогового и бюджетного администрирования в середине девяностых годов, вынудившим создать параллельную основному бюджету систему целевого накопления и распределения бюджетных ресурсов. Согласно отчету Федерального казначейства, функционировало 12 целевых фондов, через которые, в общей сложности, было перераспределено около 9 млрд. долл.). В последующем объем ЦБФ сокращался – их источники формирования⁴ и расходные полномочия поэтапно ликвидируются или передаются в бюджет (в 2004 г. планируется сохранить только один ЦБФ – Фонд Минатома).

и налог с продаж – как правило, эти два налога являются альтернативными.

⁴ Среди источников формирования ЦБФ (конкретно – дорожного фонда) существенную роль играли оборотные налоги (на пользователей автодорог, на горюче-смазочные материалы)

Таблица 1.1. Структура налоговых доходов в России и других экономически развитых странах (по бюджету расширенного правительства, 1999 г., %)

	налоги всего	подходный налог	налог на прибыль	отчисления на социальное страхование			налоги на товары и услуги	другие налоги
				всего	работники	работодатели		
<i>% к ВВП</i>								
Россия, 1999	30.5	2.4	4.6	7.4	0	7.4	10.4	5.7
Россия, 2002	34.3	3.3	4.3	7.6	0	7.6	12.8	6.3
США	28.9	11.8	2.4	6.6	3.0	3.5	4.7	3.4
Великобритания	36.3	10.5	3.8	6.2	2.6	3.5	11.7	4.2
Германия	37.7	9.5	1.8	13.8	6.5	7.3	10.6	2.1
Франция	45.8	8.1	2.9	15.5	4.0	11.5	12.3	7.1
Италия	43.3	11.4	3.3	11.0	2.4	8.7	11.9	5.6
Канада	38.2	14.6	3.7	5.1	2.0	3.1	9.4	5.4
Япония	26.2	4.8	3.4	8.8	3.8	5.0	5.3	3.9
Венгрия	39.2	6.8	2.3	12.9	2.2	10.7	15.8	1.3
Словакия	35.3	4.4	2.8	11.5	2.8	8.7	12.0	4.5
Польша	35.2	8.1	2.6	9.9	0	9.9	13.2	1.3
Чехия	40.4	5.2	3.8	15.2	4.0	11.3	13.1	3.0
<i>Справочно:</i>								
<i>страны ОЭСР</i>	<i>41.6</i>	<i>10.9</i>	<i>3.7</i>	<i>9.2</i>	<i>3.0</i>	<i>6.2</i>	<i>13.2</i>	<i>4.6</i>
<i>страны еврозоны</i>	<i>37.3</i>	<i>9.5</i>	<i>3.2</i>	<i>8.9</i>	<i>3.1</i>	<i>5.8</i>	<i>11.3</i>	<i>4.3</i>
<i>% к итогу</i>								
Россия, 1999	100	8	15	24	0	24	34	19
Россия, 2002	100	10	12	22	0	22	40	16
США	100	41	8	23	11	12	16	12
Великобритания	100	29	10	17	7	10	32	12
Германия	100	25	5	37	17	19	28	6
Франция	100	18	6	34	9	25	27	15
Италия	100	26	8	26	6	20	28	13
Канада	100	38	10	13	5	8	25	14
Япония	100	19	13	34	14	19	20	15
Венгрия	100	17	6	33	6	27	40	3
Словакия	100	13	8	33	8	25	34	13
Польша	100	23	7	28	0	28	38	4
Чехия	100	13	10	38	10	28	33	7
<i>Справочно:</i>								
<i>страны ОЭСР</i>	<i>100</i>	<i>26</i>	<i>9</i>	<i>22</i>	<i>7</i>	<i>15</i>	<i>32</i>	<i>11</i>
<i>страны еврозоны</i>	<i>100</i>	<i>26</i>	<i>9</i>	<i>24</i>	<i>8</i>	<i>16</i>	<i>30</i>	<i>12</i>

Источник: данные OECD, по России – данные Минфина РФ

Таблица 1.2. Структура налоговых доходов бюджета расширенного правительства в России

	1995	2000	2001	2002	2003
Налоговые доходы всего	34.8	33.9	33.9	34.3	32.9
Налог на прибыль	8.2	5.5	5.7	4.3	4.0
Подоходный налог с физических лиц	2.6	2.4	2.8	3.3	3.4
НДС	6.7	6.3	7.1	6.9	6.6
Акцизы	1.7	2.3	2.7	2.4	2.6
Налог с продаж	-	0.5	0.5	0.5	0.4
Платежи за природные ресурсы	0.9	1.1	1.5	3.1	3.0
Ввозные пошлины	0.6	0.9	1.2	1.2	1.2
Вывозные пошлины	1.1	2.3	2.5	1.8	2.2
Доходы ЦБФ (сальдо)	1.3	2.8	1.3	0.9	0.4
ЕСН (отчисления в социальные фонды)	8.0	7.7	6.7	7.6	7.2
	<i>% к налогам всего</i>				
Налоговая нагрузка всего	100	100	100	100	100
Налог на прибыль	23.7	16.1	16.8	12.5	12.0
Подоходный налог с физических лиц	7.4	7.1	8.3	9.6	10.4
НДС	19.4	18.5	20.8	20.3	20.2
Акцизы	4.9	6.7	7.9	7.1	7.8
Налог с продаж	-	1.4	1.5	1.3	1.3
Платежи за природные ресурсы	2.5	3.1	4.4	8.9	9.0
Ввозные пошлины	1.8	2.6	3.4	3.5	3.6
Вывозные пошлины	3.2	6.7	7.4	5.2	6.7
Доходы ЦБФ (сальдо)	3.7	8.3	3.9	2.6	1.2
ЕСН (отчисления в социальные фонды)	23.0	22.7	19.7	22.1	22.0

Источник: данные Минфина РФ, Госкомстата РФ

1.3. Воздействие налоговой нагрузки на экономический рост

В последнее время в отношении российской налоговой системы широкое распространение получили два мифа:

- ⇒ в России очень высокий (существенно выше, чем в других странах) уровень налоговой нагрузки;
- ⇒ высокие налоги в России были одним из основных факторов, сдерживавших экономический рост в последние пять-семь лет.

О первом из этих мифов говорилось выше. Что касается влияния российских налогов на экономический рост и динамику инвестиций, то реально это стало проявляться только в последнее время (2003-2004 гг.).

В более ранний период изменение налоговой нагрузки почти не влияло на экономический рост. Рост 2000-2002 гг. происходил на фоне высоких налоговых изъятий – заметно превышающих уровень 1998-1999 гг. (см. графики 1.1, 1.2).

Причина этого – в том, что до недавнего времени и экономический рост, и расширение налоговых поступлений базировались на интенсивно расширяющейся базе (связанной, в частности с благоприятной мировой конъюнктурой), и почти «не мешали» друг другу. Однако, уже в 2003 г. возможности одновременного поддержания высокого уровня налоговой нагрузки – и интенсивного роста производства и инвестиций резко сузились. Благоприятные последствия высоких нефтяных цен в значительной мере компенсировались быстрым укреплением рубля. В этих условиях снижение налоговой нагрузки в 2003 г. стало одним из факторов, стимулировавших экономический рост.

Взаимосвязь налоговой нагрузки и экономического роста в 1995-2003 гг. (%)

График 1.1. Динамика налоговой нагрузки и ВВП (%)

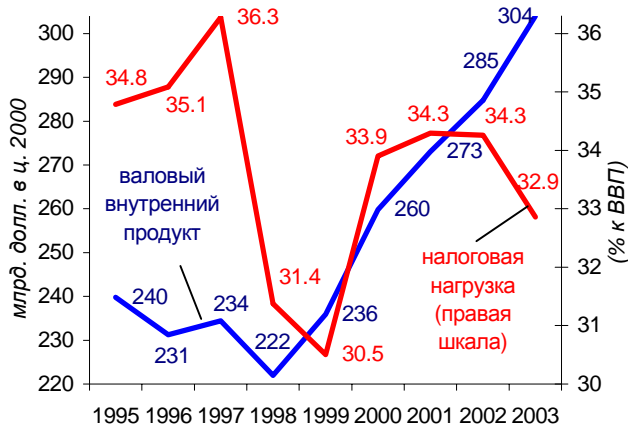


График 1.2. Динамика налоговой нагрузки и инвестиций в основной капитал (%)



Необходимо подчеркнуть, что сокращение налоговой нагрузки на бизнес само по себе не гарантирует высоких темпов экономического развития. Так, низкими налогами (в пределах 15-20% ВВП) характеризуются такие страны, как, Грузия и Колумбия. Однако, экономического процветания там не наблюдается.

Причина – в «институциональной ловушке». Слабость государственных институтов ведет к развитию рисков для бизнеса (распространению «теневой юстиции», коррупции и др.). Для компенсации ухудшения делового климата осуществляется уменьшение налоговой нагрузки на бизнес. Сжатие налоговых поступлений, в свою очередь, приводит к ослаблению государственных институтов.

1.4. Кто платит налоги: роль отдельных отраслей в формировании налоговой базы бюджета

Отраслевая структура налоговых поступлений отражает общую структуру экономики, сформировавшуюся в последние годы (см. табл. 1.3).

Девальвация рубля и рост мировых цен на нефть привели к формированию экспорто-ориентированной модели экономики (2001-2003 гг.). Соответственно, возрос вклад налогов, выплачиваемых экспортно-ориентированными отраслями⁵. Их доля в налогах консолидированного бюджета⁶ возросла с 23% (5.2% ВВП) в 1998 г. до 37% в 2001 г. и 35% (9.0% ВВП) в 2002 г.⁷ Основную роль здесь сыграло удвоение вклада в бюджет нефтяной промышленности – с 2.2% ВВП в 1998 г. до 5.2% ВВП в 2002 г., связанное с введением экспортных пошлин и усилением изъятия природной ренты.

Вклад торговли в формирование налоговых доходов возрос с 18% налоговых доходов в 2000 г. до 22% в 2002 г. По доле в ВВП он вырос примерно на процентный пункт – с 4.5-4.6% ВВП в 1998-2000 гг. до 5.7% ВВП в 2002 г.⁸

Роль отраслей, ориентированных на внутренний рынок, в формировании налоговых доходов бюджета за последние годы заметно снизилась – с 36-38% в 1996-1998 гг. до 28-31% в 2000-2002 гг. По доле в ВВП она, соответственно, упала с 9.5-10% ВВП в 1996-1997 гг. до менее, чем 8% ВВП в 2002 г. Существенное значение для внутренне-ориентированных отраслей имела отмена «оборотных» налогов (2001 г.) и переход к «плоской» 13% шкале подоходного налога.

Вклад в доходы бюджета финансового сектора (около 2% налогов, 0.5-0.6% ВВП), несмотря на явное оживление в этой сфере после кризиса 1998 г., остается минимальным.

⁵ Нефтяная промышленность, газовая промышленность, черная и цветная металлургия, химическая и нефтехимическая промышленность, лесобумажная промышленность, трубопроводный транспорт

⁶ Включая целевые бюджетные фонды, без ЕСН. Оценка на базе данных МНС об отраслевой структуре налогов и расчетах поступлений отдельных видов таможенных пошлин.

⁷ В методологии предыдущих лет. В 2002 г. часть акциза на газ, ранее учитывавшаяся по отрасли «транспорт», была перенесена МНС в отрасль «торговля», что связано со структурой основной компании-плательщика – «Газпрома».

⁸ В единой методологии. С учетом отмеченного переноса из акциза на газ трубопроводного транспорта в торговлю, ее вклад в 2002 г. повысился до 26%.

Таблица 1.3. Вклады отдельных секторов экономики в налоговые доходы консолидированного бюджета (%)

	1996	2000	2001	2002	
				в метод. 2002	в метод. предш. лет
<i>По отраслям, % от налоговых доходов</i>					
НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ ВСЕГО	100	100	100	100	100
Промышленность	39.8	47.3	46.4	46.0	46.0
Электроэнергетика	5.5	2.7	3.9	3.7	3.7
Топливная промышленность	15.8	21.7	23.5	24.2	24.2
нефтедобывающая промышленность	6.7	15.3	13.5	15.2	15.2
нефтеперерабатывающая промышленность	3.6	3.0	5.1	4.9	4.9
газовая промышленность	4.0	2.9	4.1	3.4	3.4
угольная промышленность	1.2	0.4	0.7	0.5	0.5
прочие отрасли топливной промышленности	1.0	1.7	2.8	2.2	2.2
Черная и цветная металлургия	2.6	6.8	3.7	3.3	3.3
Химическая и нефтехимическая промышленность	1.6	1.6	0.9	0.9	0.9
Машиностроение	6.0	5.1	4.9	5.4	5.4
Лесобумажная промышленность	1.1	1.3	0.8	0.9	0.9
Промышленность стройматериалов	0.3	0.5	0.8	0.2	0.2
Легкая промышленность	0.8	0.5	0.4	0.4	0.4
Пищевая промышленность	5.2	5.5	4.8	4.8	4.8
Прочие отрасли промышленности	1.0	1.7	2.8	2.2	2.2
Сельское хозяйство	1.0	0.7	0.6	0.6	0.6
Транспорт	14.9	11.9	12.9	6.4	10.5
Железнодорожный транспорт	2.9	2.1	2.2	2.5	2.5
Трубопроводный транспорт	9.1	7.7	8.6	1.8	5.9
Прочие отрасли транспорта	2.8	2.1	2.1	2.1	2.1
Связь	1.7	2.0	2.1	2.5	2.5
Строительство	7.5	4.7	5.2	5.5	5.5
Торговля, общественное питание, материально-техническое снабжение и сбыт	17.9	18.4	20.5	26.2	22.1
Финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	2.8	2.2	2.0	2.3	2.3
Банковская деятельность	2.4	2.0	1.6	2.0	2.0
Страхование	0.2	0.1	0.3	0.2	0.2
Другие отрасли финансов	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2
Прочие отрасли	14.3	12.8	10.3	10.5	10.5
<i>По секторам, % к ВВП</i>					
Налоги всего (консолидированный бюджет)	26.3	24.5	26.3	25.9	25.9
Экспорто-ориентированные отрасли	7.5	9.4	9.7	7.9	7.9
нефтяная промышленность	2.7	4.5	4.9	5.2	5.2
газовая промышленность	1.0	0.7	1.1	0.9	0.9
черная и цветная металлургия	1.6	1.2	1.3	1.4	1.4
трубопроводный транспорт	2.4	1.9	2.3	0.5	1.5
Внутренне-ориентированное производство и услуги	9.6	6.8	8.0	7.9	7.9
машиностроение	1.6	1.2	1.3	1.4	1.4
пищевая промышленность	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3
строительство	2.0	1.1	1.4	1.4	1.4
Торговля	4.7	4.5	5.4	6.8	5.7
импорт	2.2	2.3	3.0	3.2	3.2
Финансы	0.7	0.5	0.5	0.6	0.6
Другие отрасли	3.8	3.2	2.7	2.7	2.7

Источник: данные МНС РФ

Несмотря на снижение вклада внутренне-ориентированных отраслей в формирование налоговой базы консолидированного бюджета, уровень налоговой нагрузки в них⁹ выше, чем в экспорто-сырьевых отраслях (см. табл. 1.4). Это связано с наличием в нефтяной и газовой промышленности значительного объема дополнительных доходов, не учитываемых при налогообложении (см. раздел 2). Правда, ранее (1997-2000 гг.) разрыв между обрабатывающими и топливными отраслями был еще более значительным. Он сократился в результате усиления налогообложения рентных и экспортных доходов (НДПИ и экспортные пошлины) и одновременного снижения налоговой нагрузки на несырьевые отрасли.

Потенциал дополнительного обложения топливных отраслей, с точки зрения ликвидации разрыва между ними и сырьевыми отраслями, составляет около 2 млрд. долл. для нефтяной промышленности и 1 млрд. долл. для газовой промышленности (в условиях 2002 г.).

Таблица 1.4. Уровень налоговой нагрузки на добавленную стоимость в основных отраслях промышленности (с учетом скрытых доходов экспортеров, % к ДС в ценах потребления)

	1997	2000	2002
Промышленность, как сумма	54	38	40
Электроэнергетика	45	45	38
Нефтяная промышленность	42	35	42
Газовая промышленность	31	27	43
Угольная промышленность	56	57	43
Черная и цветная металлургия	43	46	30
Химия и нефтехимия	50	45	34
Машиностроение	52	46	41
Лесобумажная промышленность	56	42	36
Промышленность стройматериалов	59	52	42
Легкая промышленность	50	46	47
Пищевая промышленность	67	52	43

Источник: расчеты ЦМАКП

⁹ Доля налогов в добавленной стоимости отраслей в ценах конечного потребления

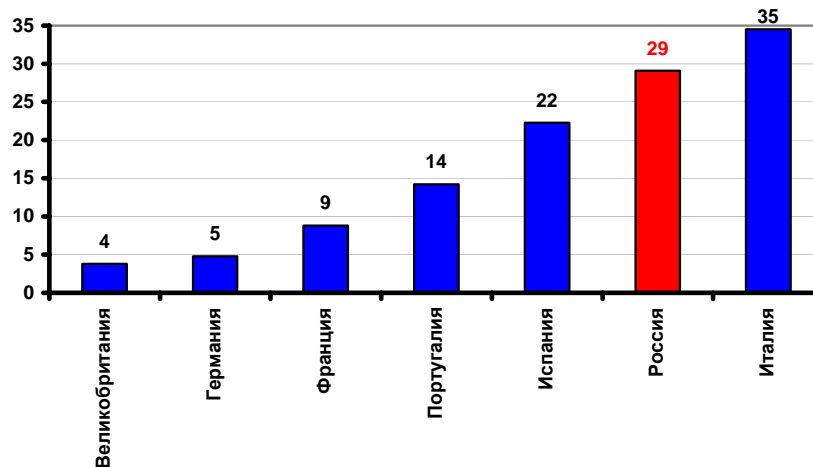
1.5. Слабое налоговое администрирование, как стартовое условие реформы

Налоговое администрирование, несмотря на ряд действий, предпринятых в последние годы (в частности, реформу таможенного администрирования), остается слабым. Это ведет к развитию институциональных рисков и неоправданной дифференциации хозяйствующих субъектов по условиям бизнеса.

Расширение круга затрат, исключаемых из налоговой базы, привело к распространению практики уклонения от **налога на прибыль**. Об этом свидетельствует устойчивое снижение доли налога на прибыль в прибыли и сальдированном финансовом результате.

По оценкам, уклонение от **НДС** в России – одно из самых высоких в Европе (25-30%, см. график 1.3), что соответствует показателям южноевропейских стран с традиционно слабым администрированием. Оно связано, в основном, с развитием «теневых» форм экономической деятельности¹⁰ – фирм однодневок и др., по которым Россия занимает одно из первых мест в мире.

График 1.3. Уровень уклонения от НДС (%)



Одновременно, слабость налогового администрирования не позволяет перераспределить налоговую нагрузку от компаний к населению. В силу слабости контроля за доходами физических лиц и распространения практики уклонения от **подходного налога** повышение его ставки, вероятно, приведет лишь к снижению собираемости.

¹⁰ По данным Минфина РФ, собираемость НДС по «видимой» части добавленной стоимости составляет сейчас 95%.

1.6. Нефтяной фактор и бюджет: формирование и использование дополнительных доходов, связанных с благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой

В последние годы налоги, связанные с добычей и экспортом сырья¹¹, все в большей мере определяют формирование ресурсной базы государственных финансов, прежде всего – федерального бюджета. Их доля в общем объеме налогов федерального уровня (включая доходы целевых бюджетных фондов, без ЕСН) возросла, по оценке, с 19% в 2000 г. до 34% в 2003 г. (см. табл. 1.5).

Таблица 1.5. Доля налогов на экспорт и ресурсных платежей в налоговых доходах федерального бюджета (включая доходы целевых бюджетных фондов, %)

	2000	2001	2002	2003 (оценка)
Налоги на экспорт и ресурсные платежи всего	18.9	19.9	27.6	34.4
платежи за природные ресурсы ¹	3.2	3.4	12.5	12.2
акциз на газ	8.3	8.0	7.6	7.8
акциз на нефть	1.4	1.5	0.0	0.0
экспортные пошлины	6.1	7.1	7.5	14.4

¹ 2000 г. – включая отчисления во целевой бюджетный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы
 Источник: данные Минфина РФ

В результате увеличилась зависимость бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры. По оценкам Минфина РФ, чувствительность доходов федерального бюджета к изменению цен на нефть (Urals) на 1 доллар за баррель возросла с 0.17% ВВП в 2000 г. до 0.35% ВВП в 2003 г.

По имеющимся оценкам, с учетом косвенного влияния цен на нефть и газ на расширение налоговой базы налогов общего покрытия – налога на прибыль, НДС, а также единого социального налога, благоприятная конъюнктура сырьевых рынков¹² обеспечивала в 2000-2002 г. около 3% ВВП доходов федерального бюджета. Всего за 2000-2002 гг. бюджет, в результате действия данного фактора, получил 27 млрд. долл. (см. табл. 1.6).

Эти добавочные доходы связаны как с расширением поступления экспортных пошлин и платежей за природные ресурсы, непосредственно

¹¹ Платежи за природные ресурсы, акцизы на нефть и газ, экспортные пошлины

¹² Имеется в виду превышение мировых цен на нефть (Urals) уровня в 20 долл. за баррель, а цен на газ – среднего за 1995-2002 гг. уровня в 78 долл. за 1000 м³

зависящих от цен мирового рынка (соответственно, 7.9 млрд. долл. и 2.5 млрд. долл.), так и с расширением поступления налогов, зависящих от мировой конъюнктуры лишь опосредовано, в первую очередь – налога на прибыль (6.4 млрд. долл.) и НДС (\$6.3 млрд. долл.).

Таблица 1.6. Доходы федерального бюджета, связанные с благоприятной мировой конъюнктурой (2000-2002 гг.)

	2000		2001		2002		2000-2002, млрд. долл.
	млрд. долл.	% к ВВП	млрд. долл.	% к ВВП	млрд. долл.	% к ВВП	
Доходы всего	8.1	3.1	8.9	2.9	10.4	3.0	27.4
Налоговые доходы	7.4	2.8	8.9	2.9	8.6	2.5	24.9
Налог на прибыль	2.7	1.0	2.1	0.7	1.6	0.5	6.4
Налог на добавленную стоимость	2.2	0.9	1.8	0.6	2.2	0.6	6.3
Акцизы	0.3	0.1	0.8	0.3	0.5	0.2	1.7
Платежи за природные ресурсы	0.2	0.1	0.6	0.2	1.6	0.5	2.5
Вывозные таможенные пошлины	1.9	0.7	3.4	1.1	2.6	0.7	7.9
Другие налоги	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Доходы целевых бюджетных фондов	0.8	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8
Единый социальный налог	-	-	-	-	1.8	0.5	1.8
<i>Справочно:</i>							
<i>цены на нефть (Urals), долл. за баррель</i>	27		23		24		
<i>цены на газ, долл. за 1000 м³</i>	85		98		90		

Источник: данные Минфина РФ

Поскольку зависимость доходов бюджета от внешнеэкономических условий возрастает, а расчеты по ним традиционно основываются на консервативном прогнозе мировой конъюнктуры, все последние годы в бюджете образовывались дополнительные (незапланированные Законом о бюджете на соответствующий год) доходы (см. табл. 1.7). За 2000-2002 гг. такие дополнительные доходы в сумме составили 28 млрд. долл.

Распределялись такие доходы в 2000-2002 гг. поровну между расширением непроцентных расходов и увеличением бюджетного профицита. В результате рост вклада ресурсных и экспортных налогов в бюджет трансформируется в повышение зависимости непроцентных расходов от мировых цен на сырьевые товары.

Среди непроцентных расходов наибольшим приоритетом пользовалось дополнительное финансирование силовых структур (+7 млрд. долл.), связанное, в основном, с индексацией денежного содержания военнослужащих, и расширение финансовой поддержки бюджетов субъектов Федерации (+4 млрд. долл.). Последнее

является формой косвенной поддержки институтов социальной сферы, финансируемых главным образом из региональных и муниципальных бюджетов.

Таблица 1.7. Формирование и использование дополнительных доходов федерального бюджета в 2000-2002 гг.

	2000		2001		2002		2000-2002	
	млрд. долл.	%	млрд. долл.	%	млрд. долл.	%	млрд. долл.	%
Дополнительные доходы всего	11.9	100	13.7	100	2.5	100	28.2	100
Налог на прибыль	4.1	34.2	1.4	10.3	-1.1	-44.6	4.4	15.5
Налог на добавленную стоимость	3.3	28.1	4.2	30.6	-0.7	-26.4	6.9	24.4
Акцизы	0.4	3.3	0.5	3.8	-0.3	-12.6	0.6	2.1
Платежи за природные ресурсы	0.3	2.2	0.4	3.1	1.0	38.6	1.7	5.9
Импортные пошлины	-0.8	-6.9	1.6	11.4	0.3	12.7	1.1	3.8
Экспортные пошлины	2.9	24.0	3.3	23.8	-0.3	-13.6	5.8	20.5
Единый социальный налог	-	-	-	-	1.9	73.7	1.9	6.6
Дополнительные расходы	6.2	52.0	4.4	32.1	3.4	135.2	14.0	49.7
Силовые структуры	4.9	41.1	1.6	11.5	0.9	35.2	7.4	26.1
Социально-культурные мероприятия (без учета средств ЕСН)	0.5	3.8	0.3	2.4	0.2	6.4	1.0	3.4
Промышленность, сельское хозяйство	0.6	5.1	0.1	0.7	1.3	50.7	2.0	7.0
Трансферты субъектам Федерации	1.1	9.6	1.5	10.8	1.7	66.9	4.3	15.3
Обслуживание государственного долга	1.3	11.3	-0.3	-2.2	-1.8	-70.1	-0.7	-2.6
обслуживание внутреннего долга	-0.3	-2.5	-0.4	-2.6	-0.7	-26.0	-1.3	-4.6
обслуживание внешнего долга	1.6	13.8	0.1	0.4	-1.1	-44.1	0.6	2.1
Профицит	5.7	48.0	9.3	67.9	-0.9	-35.2	14.2	50.3

Источник: расчеты ЦМАКП

Важнейшей функцией, обеспечиваемой за счет с дополнительных доходов федерального бюджета, стала стерилизация избыточной эмиссии, обусловленной покупками Банком России валюты в официальные резервы.

Период 2000-2003 гг. характеризовался высокими (23-26 долл. за баррель) ценами на нефть, что вызвало приток в страну значительных валютных средств. В этих условиях органы кредитно-денежного регулирования сталкивались с проблемой одновременного сдерживания темпов реального укрепления рубля и снижения инфляции. Отсюда, возникала необходимость ограничения темпов роста денежной массы, связанной с увеличением золотовалютных резервов.

Одним из основных каналов стерилизации эмиссии в этот период стало накопление ресурсов на счетах и депозитах органов государственного управления в Банке России (см. табл. 1.8). Всего за 2000-2003 г. прирост средств в Банке России обеспечил стерилизацию почти 25% объема эмиссии, обусловленного

ростом золотовалютных резервов. Прирост денежной базы за тот же период составил, с учетом прочих факторов, менее 60% от увеличения официальных резервов Банка России.

Таблица 1.8 Объем и факторы эмиссии в 2000-2002 гг., млрд. руб.

		2000	2001	2002
1	Эмиссия (прирост широкой денежной базы), млрд. руб.	296	207	304
	в т. ч., за счет:			
2	прироста чистых иностранных активов органов денежно-кредитного регулирования	550	316	451
3	изменения остатков на депозитах органов государственного управления в Банке России	-165	-54	-63
4	прочих источников	-90	-55	-83
5	Справочно: отношение (3)/(2), %	29.9	17.2	14.0

Источник: расчеты ЦМАКП

1.7. Укрепление рубля, как фактор снижения налоговых доходов – почему в 2004 г. налоги почти не возросли?

В сфере бюджетных доходов в 2004 г. отмечен парадокс. Несмотря на благоприятную мировую конъюнктуру и рост масштабов налогооблагаемого экспорта, доходы консолидированного бюджета по доле в ВВП несколько снизились – с 32.4% в 2002 г. до 31.7% в 2003 г.

Снижение доходов бюджета объясняется следующим:

1. Последствиями укрепления рубля. Укрепление рубля означает автоматическое снижение налоговых поступлений. Это связано, прежде всего, с уменьшением поступлений от налогов, ставки и/или налоговая база которых привязаны к обменному курсу (экспортные и импортные пошлины, налог на добычу полезных ископаемых, акцизы и НДС на импорт). Одновременно происходит сокращение поступлений налога на прибыль и акциза на газ – вследствие снижения доходов экспортеров.

В результате, поступление в бюджет налогов от внешней торговли возрастает в валютном исчислении, но остается стабильным по доле в ВВП (см. табл. 1.9). Так, в долларовом выражении поступление экспортных пошлин было на 55% больше, чем в прошлом году (9.6 млрд. долл. против 6.2 млрд. долл.). Но по доле в ВВП они возросли далеко не так значительно, составив 2.2% ВВП против 1.8% ВВП в 2002 г.

Таблица 1.9. Поступление налогов на внешнюю торговлю в 2002 и 2003 гг.

	2002 год в целом	2003		в т.ч. по кварталам:				2003 / 2002, раз
		бюджет	год в целом	первый	второй	третий	четверт ый	
Вывозные пошлины								
млрд. долл.	6.2	5.5	9.6	1.9	2.4	2.4	2.9	1.55
% к ВВП	1.8	1.4	2.2	2.1	2.4	1.9	2.4	
Налоги на импорт								
млрд. долл.	11.2	12.2	13.9	2.8	3.3	3.8	4.0	1.24
% к ВВП	3.2	3.2	3.2	3.0	3.3	3.1	3.3	
ввозные пошлины								
млрд. долл.	4.1	4.5	5.2	1.0	1.2	1.4	1.5	1.26
% к ВВП	1.2	1.2	1.2	1.1	1.2	1.2	1.2	
НДС на импорт								
млрд. долл.	7.0	7.6	8.6	1.7	2.0	2.3	2.5	1.22
% к ВВП	2.0	2.0	2.0	1.8	2.0	1.9	2.1	
акцизы на импорт								
млрд. долл.	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	1.27
% к ВВП	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	

Источник: данные Минфина РФ

В целом за 2003 г. потери консолидированного бюджета, связанные с ростом реального курса рубля к доллару, оцениваются в 1.3% ВВП или 5% налоговых доходов бюджета (см. табл. 1.10).

Таблица 1.10. Потери налоговых доходов консолидированного бюджета в результате роста реального курса рубля по отношению к доллару в 2003 г.

	млрд. руб.	% от налогов	% к ВВП
Налоговые доходы всего	171	5	1.3
налог на прибыль	32	6	0.2
НДС	17	2	0.1
акцизы	22	6	0.2
налог на добычу полезных ископаемых	44	14	0.3
экспортные пошлины	47	16	0.3
импортные пошлины	10	6	0.1

Источник: расчеты ЦМАКП

2. Результатами налоговой реформы. В 2003 г. окончательно отменены оборотные налоги на пользователей автодорог и с владельцев транспортных средств, а также ряд мелких налогов (на покупку валюты и др.). Выпадающие доходы, в основном, сконцентрированы в бюджетах субъектов Российской Федерации.

3. Сохраняющееся масштабное уклонение от налога на прибыль, стимулируемое мягкими правилами отнесения на затраты ряда видов расходов. Доля налога на прибыль в сальдированном финансовом результате, по данным за три квартала, снизилась с 45.0% в 2002 г. до 38.6% в 2003 г.

2. Макроэкономические последствия налоговой реформы

2.1 Налоговая реформа в 2001-2003 гг.

Согласно замыслу (зафиксированному, в частности, в «Основных направлениях социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу»), изменения в налоговой системе в 2001-2003 гг. были направлены на решение следующих задач:

1. Повышение уровня справедливости налоговой системы. Этого предполагалось добиться, главным образом, за счет выравнивания условий налогообложения для всех категорий налогоплательщиков (путем отмены необоснованных льгот и исключений), отмены оказывающих негативное влияние на экономическую деятельность налогов (прежде всего, оборотных), исправления деформаций в правилах определения налоговой базы по отдельным налогам и других мер.

2. Снижение общего налогового бремени на законопослушных налогоплательщиков. Этого предполагалось добиться за счет отмены оборотных налогов, снижения налоговой нагрузки на фонд оплаты труда, расширения списка затрат, разрешенных к изъятию из налоговой базы налога на прибыль. В дальнейшем, синхронно с бюджетной реформой (ведущей к экономии непроцентных расходов) должна быть снижена ставка НДС.

3. Упрощение налоговой системы за счет установления закрытого перечня налогов и сборов, сокращения их числа, максимальной унификации налоговых баз и правил их исчисления по отдельным налогам, а также порядка уплаты налогов.

Ключевым моментом в замысле реформы была согласованность снижения налоговых поступлений в бюджет с реформой социальной сферы. Так, отмена оборотных налогов в первую очередь, должна была сказаться на бюджетах субъектов Федерации – и именно здесь (в силу того, что социальные расходы осуществляются в основном в регионах) должен был быть сосредоточен финансовый эффект от реформирования социальной сферы. Так, отмена оборотного налога на содержание жилья должно было послужить толчком к развертыванию жилищно-коммунальной реформы, подразумевающей повышение платности услуг в данной сфере.

Основные шаги реформы (2001-2003 гг.)

Наиболее важными мерами налоговой реформы в 2001-2003 гг. стали следующие.

- последовательная (в два этапа – в 2001 и в 2003 гг.) отмена оборотных налогов, что потребовало введения муниципальной ставки налога на прибыль;
- переход к «плоской» 13%-ной шкале подоходного налога при последовательной отмене льгот (с 2001 г.);
- реформа платежей за пользование природными ресурсами – замена нескольких видов платежей (включая отчисления в целевой бюджетный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы и акциз на нефть) единым налогом на добычу полезных ископаемых (с 2002 г.);
- отмена ряда льгот по налогу на прибыль (главное – инвестиционная льгота) с параллельным снижением налоговых ставок, разрешение более широкого исключения фактически произведенных расходов из базы налога на прибыль (с 2002 г.);
- отмена ряда льгот по НДС, концентрация НДС на федеральном уровне бюджетной системы (с 2001 г.);
- введение единого социального налога (ЕСН), заменившего целый ряд отчислений в социальные внебюджетные фонды (Пенсионный, социального страхования, обязательного медицинского страхования). При этом часть ЕСН, предназначенная для выплаты единой трудовой пенсии, перераспределяется через федеральный бюджет (с 2002 г.).

Важнейший результат реформы: снижение налоговой нагрузки на производство

Согласно оценкам Минфина, изменение налоговых правил означало, в сумме, сокращение перераспределения налогов через консолидированный бюджет за 2001-2003 гг. на 2.6-2.8 проц. пунктов (см. табл. 2.1).

Таблица 2.1. Последствия налоговых новаций для бюджетов разных уровней (изменение налоговых доходов, % к ВВП согласно расчетам Минфина)

	2001-2003	2001	2002	2003
Консолидированный бюджет	-2.6/-2.81	-1.8	-0.8	0.0/-0.21
Федеральный бюджет	-0.2	-0.1	+0.2	-0.3
Бюджеты субъектов Федерации	-2.4/-2.6	-1.7	-0.9	+0.2/0.01

¹ с учетом / без учета заключительных оборотов 2002 г. по налогу на пользователей автодорог

Источник: данные Минфина РФ

Налоговые реформы происходили в чрезвычайно благоприятной макроэкономической ситуации. Благодаря опережающему росту доходов производителей и благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры фактическое поступление налогов в консолидированный бюджет не сократилось.

2.2. Замысел нового этапа реформы

В ближайшие годы намечается осуществление нового этапа налоговой реформы.

Ее цели:

- стимулирование экономической динамики и роста инвестиций через снижение налоговой нагрузки;
- компенсация высоких бизнес-рисков через снижение уровня налоговых изъятий;
- снижение налоговой нагрузки на обрабатывающую промышленность, ведущую к росту рентабельности и капитализации;
- сохранение уровня налоговой нагрузки в экспорто-сырьевом секторе, расширение изъятия природной ренты.

Стремление к максимальному структурному эффекту налоговой реформы привело к отказу от принципа «нейтральности» налогов. Напротив, предполагается, что в результате реформы налоговая нагрузка в несырьевых отраслях существенно уменьшится, а в топливных – сохранится на нынешнем уровне.

Конкретно, намечается проведение следующих мероприятий в налоговой сфере:

- реформа НДС. Снижение основной ставки НДС с 20% до 18% при сохранении льготной 10% ставки по социально значимым товарам и услугам (2004 г.). В 2006 г., при благоприятных внешних и внутренних условиях, будет введена единая ставка НДС в 16%. Далее (в 2007 или 2008 гг.) возможен переход к 15% ставке НДС.¹³
- последовательное снижение эффективной ставки ЕСН. На первом этапе (2005 г.) будет уменьшена его базовая ставка с 35.6% до 30.0% и изменена

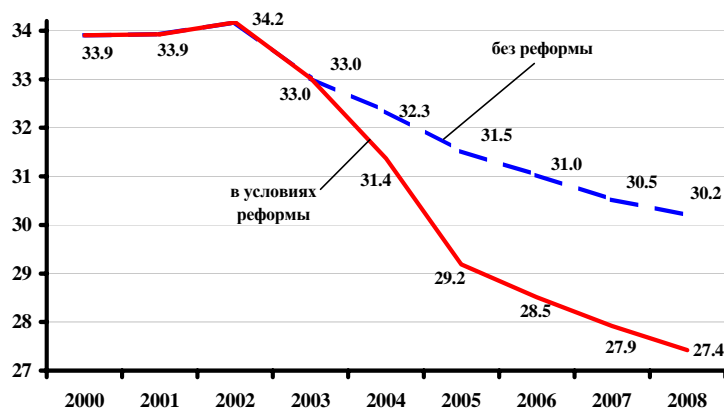
¹³ Кроме того, вероятен переход к принятию к вычету НДС по объектам капитального строительства в течение того календарного года, в котором фактически осуществлялись инвестиции. Эта мера, по замыслу, должна уравновешивать негативный эффект от введения НДС-счетов.

шкала регрессии¹⁴. В 2007-2008 гг. ожидается еще одна волна снижения эффективной ставки ЕСН – вплоть до уровня в 20%.

- реформа налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ). С 2004 г. резко (по оценке, с учетом перехода от адвалорной к специфической ставке, в 4.4 раза) повышается ставка НДПИ на газ. Одновременно, увеличивается базовая ставка НДПИ на нефть (с 340 до 347 руб.). Ожидается дальнейшая индексация ставок этого налога, ведущая к повышению налоговой нагрузки на сырьевой сектор;
- реформа акцизов. Отмена акциза на природный газ (2004 г.), индексация специфических ставок других акцизов в соответствии с уровнем инфляции.
- реформа налога на имущество предприятий: исключение из налоговой базы запасов, затрат и нематериальных активов при одновременном повышении налоговой ставки до 2.2% и отмене ряда льгот (2004 г.). В дальнейшем (после 2006 г.) планируется перейти к налогообложению единых объектов недвижимого имущества, включающих в себя землю и недвижимость, причем налоговая база будет исчисляться, исходя из их рыночных оценок. В результате, фискальная значимость имущественных налогов должна возрасти;
- изменения в режиме применения вывозных таможенных пошлин. Рост экспортной таможенной пошлины на газ с 5% до 20% (2004 г., компенсация отменяемого акциза на газ), снижение ставок вывозных таможенных пошлин на все товары, кроме нефти, нефтепродуктов и газа в среднем на 20% в год;
- отмена налога с продаж (2004 г.);
- реформа подоходного налога – увеличение социальных и имущественных вычетов (2004 г.).

В результате реализации такого комплекса мер налоговая нагрузка на экономику¹⁵ должна снизиться с 34.2% ВВП в 2002 г. и 33.0% ВВП в 2003 г. (оценка) до 28.5% ВВП в 2006 г. и 27.4% ВВП в 2008 г. (см. график 2.1)¹⁶.

¹⁴ Согласно поправкам в Налоговой кодекс, принятым в первом чтении Государственной Думой летом прошлого года. В последнее время появилась информация о возможности возврата Правительства к первоначально планировавшемуся плану реформы ЕСН, предполагавшему снижение основной ставки до 26% и иную, чем была принята Думой, шкалу регрессии. Соответствующие документы могут быть внесены в российский парламент уже к его весенней сессии.

График 2.1. Налоговая нагрузка на экономику (% к ВВП)

По сравнению с вариантом, не предполагающим налоговой реформы, налоговая нагрузка снизится в 2004 г. на 1% ВВП, в 2006-2008 гг. – на 2.5-3% ВВП.

В основном, это сокращение будет связано с уменьшением поступления ЕСН (к 2008 г. разрыв составит 1.9% ВВП) и НДС (1.6% ВВП). В тоже время, по сравнению с 2002 г. возрастет поступление экспортных пошлин, как следствие компенсации выпадающих из-за отмены акциза на газ доходов бюджета за счет повышения пошлины на его экспорт (см. табл. 2.2).

Таблица 2.2. Изменение поступления отдельных видов налогов в результате налоговой реформы (% к ВВП)

	2004	2006	2008
Налоговая нагрузка всего	-1.0	-2.5	-2.8
Налог на прибыль	0.0	+0.4	+0.5
НДС	-0.6	-1.4	-1.6
Акцизы	-0.9	-0.8	-0.7
Налог с продаж	-0.5	-0.5	-0.5
Платежи за природные ресурсы	+0.1	+0.3	+0.3
Экспортные пошлины	+0.8	+0.5	+0.4
Единый социальный налог	0.0	-1.5	-1.9

Источник: расчеты ЦМАКП

¹⁵ Сумма налоговых доходов консолидированного бюджета, единого социального налога и отчислений в целевые бюджетные фонды.

¹⁶ Здесь и далее – все расчеты проведены для сохранения благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры. В рамках этого варианта, к 2006-2008 гг. цены на нефть (Urals) не опустятся ниже 22 долл. за баррель.

2.3. Воздействие реформы на капитализацию и инвестиционный потенциал отраслей

Реализация комплекса мер, предусмотренных планом налоговой реформы, способна существенно расширить капитализацию российской экономики и увеличить ее привлекательность для внешних кредиторов (инвесторов). В целом по промышленности инвестиционные ресурсы увеличатся примерно на 12%, отдача на вложенный капитал – на 2 проц. пункта (см. табл. 2.3).

Основной эффект будет сосредоточен в сырьевых (кроме топливных) и обрабатывающих отраслях. Так, в легкой промышленности инвестиционный потенциал увеличится почти вдвое, в лесобумажной – на 40% (в основном, благодаря снижению экспортных пошлин), в металлургии и машиностроении – примерно на 30%.

Наиболее масштабный эффект с точки зрения снижения налоговой нагрузки будет иметь реформа НДС (расширение инвестиционных ресурсов на 4.1%, повышение отдачи на вложенный капитал на 1.0 проц. пункт) и последовательное снижение экспортных пошлин (соответственно, 3.2% и 0.7 проц. пункта).

Меры правительственного «Налогового пакета» оказывают различное воздействие на структуру российской экономики. Реформа ЕСН и налога на имущество предприятий выгодны, главным образом, для конечных отраслей (особенно, машиностроения, легкой и пищевой промышленности), где в результате данных мер инвестиционный потенциал увеличится на 20-30%. Напротив, эффект от снижения экспортных пошлин на неэнергетические товары сконцентрируется в сырьевых отраслях – металлургии, химической и лесобумажной промышленности.

Таблица 2.3. Воздействие налоговых новаций «правительственного пакета» на рост инвестиционного потенциала и инвестиционную привлекательность отраслей промышленности (оценка в макроэкономических условиях 2002 г., %)

	Всего		Реформа ЕСН (2005)		Реформа НДС		Реформа налога на имущество		Снижение экспортных пошлин на 20% в год (2004-2008 гг.)	
	инвестиционный потенциал	отдача капитала	инвестиционный потенциал	отдача капитала	инвестиционный потенциал	отдача капитала	инвестиционный потенциал	отдача капитала	инвестиционный потенциал	отдача капитала
Промышленность всего	11.8	2.7	1.8	0.5	4.1	1.0	2.2	0.5	3.2	0.7
Электроэнергетика	14.3	2.6	0.8	0.2	12.4	2.2	0.9	0.2	-	-
Нефтедобывающая промышленность	2.2	1.7	0.1	0.1	2.0	1.5	0.1	0.1	-	-
Нефтеперерабатывающая промышленность	14.1	6.4	0.1	0.1	12.8	5.7	1.1	0.6	-	-
Газовая промышленность	3.6	2.5	-0.1	-0.1	3.1	2.1	0.5	0.5	-	-
Угольная промышленность	7.4	2.4	2.2	1.3	3.6	0.8	1.4	0.3	-	-
Металлургия	31.4	5.6	3.1	0.6	4.7	0.9	3.4	0.7	17.7	3.4
Химическая и нефтехимическая промышленность	18.4	3.3	3.6	0.7	5.4	1.0	2.8	0.6	5.5	1.0
Машиностроение	30.3	2.4	8.8	0.8	8.0	0.7	10.8	0.9	-	-
Лесобумажная промышленность	41.1	9.1	3.7	1.1	2.9	0.9	2.2	0.7	29.3	6.3
Промышленность стройматериалов	17.3	3.2	5.7	1.2	7.6	1.4	3.1	0.6	-	-
Легкая промышленность	47.5	2.7	20.1	1.2	9.0	0.5	12.7	1.0	0.0	0.0
Пищевая промышленность	7.7	2.1	1.8	0.5	3.6	0.9	2.1	0.7	0.0	0.0

Источник: расчеты ЦМАКП

2.4. Макроэкономические и структурные последствия реформы

Снижение налоговой нагрузки на экономику позитивно скажется на экономической динамике. Выигрыш от проведения реформы с точки зрения экономического роста составит около 0.5 проц. пунктов в год. В целом за 2004-2008 гг. дополнительное расширение ВВП (в сопоставимых ценах 2000 г.) составит 35 млрд. долл. (см. табл. 2.4. , графики 2.2 и 2.3).

Дополнительный рост ВВП связан, прежде всего, с расширением инвестиций в основной капитал, которое оценивается в добавочных 4.4 проц. пункта в среднем за год.

Таблица 2.4. Влияние налоговой реформы на расширение ВВП и прирост инвестиций в основной капитал (2004-2008 гг.)

	2004	2005	2006	2007	2008	2004-2008 всего
Валовый внутренний продукт						
Темпы роста (%)						
в условиях реформы	106.2	105.3	104.4	104.9	105.0	128.5
без реформы	105.7	104.1	103.8	104.4	104.5	124.8
выигрыш	0.5	1.1	0.5	0.4	0.5	3.8
Объем в ц. 2000 г. (млрд. долл.)						
в условиях реформы	323	340	355	372	391	-
без реформы	321	335	348	363	379	-
выигрыш	2	5	7	9	11	35
Инвестиции в основной капитал						
Темпы роста (%)						
в условиях реформы	108.2	112.1	110.3	109.9	108.9	160.1
без реформы	104.5	105.9	105.1	105.6	106.1	130.4
выигрыш	3.7	6.2	5.2	4.2	2.8	29.8
Объем в ц. 2000 г. (млрд. долл.)						
в условиях реформы	39	44	49	53	58	-
без реформы	37	40	42	44	47	-
выигрыш	2	4	7	9	11	33

Источник: расчеты ЦМАКП

Влияние налоговой реформы на макроэкономические показатели российской экономики

График 2.2. Темпы роста валового внутреннего продукта в 2001-2008 гг. (%)

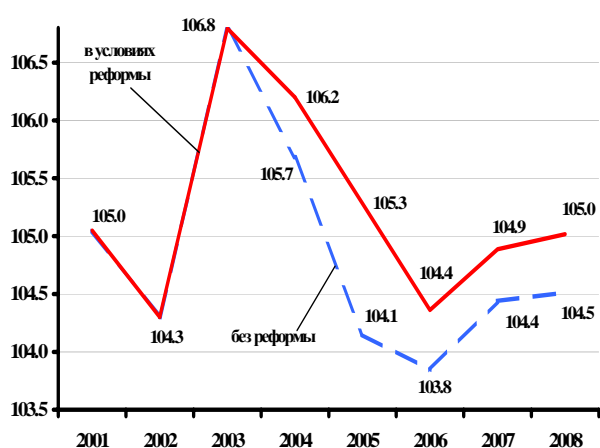
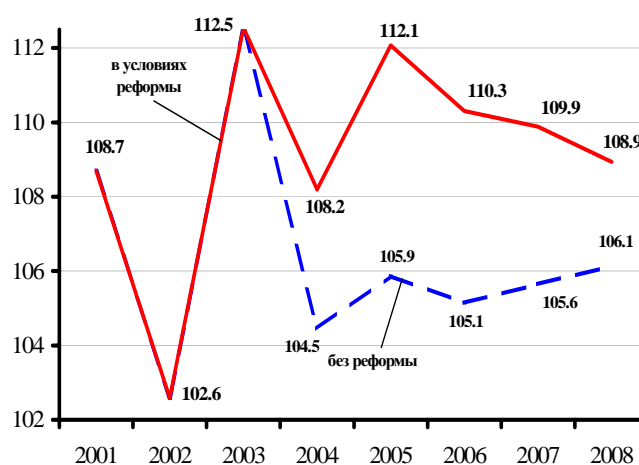


График 2.3. Темпы роста инвестиций в основной капитал в 2001-2008 гг. (%)



В результате налоговой реформы должно существенно измениться соотношение факторов экономического роста (см. графики 2.4 и 2.5). Вариант, связанный с проведением реформы, в полной мере можно назвать «инвестиционно-

активным»: в 2004-2008 гг. прирост инвестиций будет опережать расширение ВВП в среднем в 2.0 раза (в отдельные годы – до 2.3 раз). В отсутствие реформы эта эластичность составит 1.2, что близко к показателю 2000-2003 гг. (1.47).

Одновременно, благодаря росту инвестиционно-ориентированных отраслей, несколько снизится зависимость экономической динамики от экспорта – прирост экспорта будет отставать от динамики ВВП в среднем на 0.7 проц. пункта – в то время, как без реформы темпы роста ВВП и экспорта будут практически соответствовать друг другу.

Необходимо подчеркнуть, что снижение налоговой нагрузки расширяет только инвестиционные возможности предприятий. Это реализуется в фактическом росте инвестиций и производства (а не, например, в активизации вывоза капитала) при условии улучшения институциональной среды функционирования бизнеса, в частности, государственных институтов (об «институциональной ловушке» – см. раздел 1).

Влияние налоговой реформы на структурные параметры развития экономики

График 2.4. Эластичность динамики инвестиций по ВВП (соотношение темпов прироста, 2000-2008 гг.)

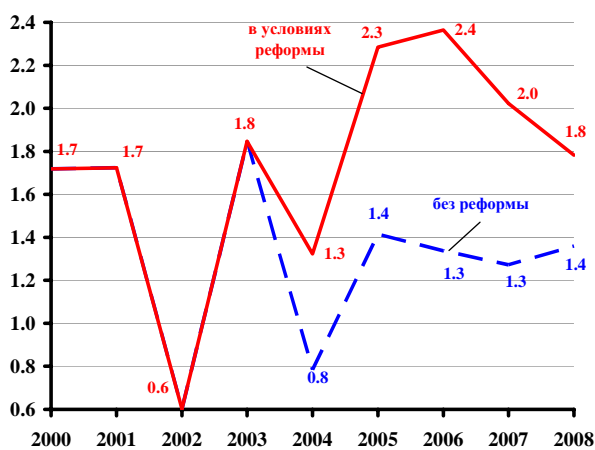
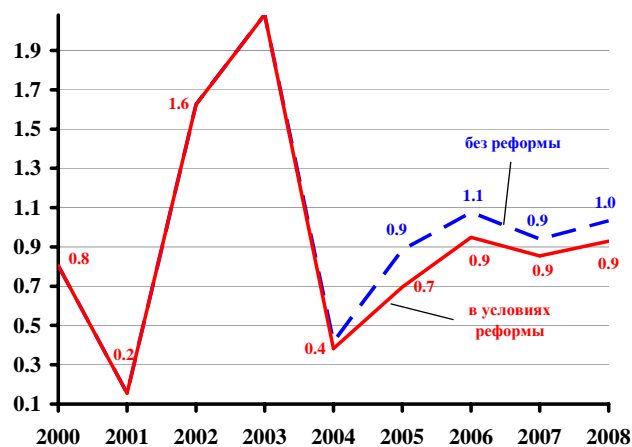


График 2.5. Эластичность расширения экспорта по ВВП (соотношение темпов прироста, 2000-2008 гг.)



Налоговая реформа способна оказать позитивное воздействие на структуру российской экономики. Основной выигрыш от ее проведения (как с точки зрения капитализации, так и с точки зрения экономического роста) получают компании обрабатывающих отраслей. Для них дополнительный рост производства в результате реформы оценивается в 0.9 проц. пункта в среднем за год, против 0.7 проц. пунктов в сырьевых отраслях и 0.2 проц. пунктов в топливной промышленности (см. табл. 2.5).

Таблица 2.5. Воздействие налоговой реформы на объем выпуска в основных секторах российской экономики (%)

	2004	2005	2006	2007	2008
В условиях налоговой реформы					
Промышленность всего	106.9	104.8	104.0	104.2	103.8
Электроэнергетика	104.4	102.0	101.9	101.7	101.4
Топливная промышленность	104.1	103.4	103.4	103.3	103.1
Сырьевые отрасли	106.8	104.6	103.9	104.0	103.5
Обрабатывающие отрасли	109.4	106.6	104.9	105.5	105.0
Без налоговой реформы					
Промышленность всего	106.4	104.0	103.5	103.7	103.1
Электроэнергетика	104.2	101.6	101.7	101.4	100.9
Топливная промышленность	104.0	103.2	103.3	103.2	102.9
Сырьевые отрасли	106.3	103.9	103.4	103.5	102.8
Обрабатывающие отрасли	108.7	105.3	104.3	104.8	104.1
Выигрыш от проведения реформы					
Промышленность всего	0.4	0.8	0.5	0.5	0.7
Электроэнергетика	0.2	0.3	0.2	0.3	0.5
Топливная промышленность	0.1	0.1	0.1	0.0	0.2
Сырьевые отрасли	0.4	0.7	0.5	0.5	0.7
Обрабатывающие отрасли	0.7	1.3	0.7	0.7	0.9

Источник: расчеты ЦМАКП

2.5. Ограничения официального варианта налоговой реформы

Несмотря на редкую по российским меркам продуманность и сбалансированность с точки зрения структурных последствий, предполагаемая к осуществлению налоговая реформа имеет ряд недостатков. Эти недостатки связаны как с ее макроэкономическими последствиями, так и с определенными проблемами собственно налогово-бюджетного характера.

1. Неизбежность резкого сжатия непроцентных расходов, не обеспеченного соответствующими институциональными изменениями.

Резкое снижение налоговых доходов приведет к соответствующему снижению доли непроцентных расходов в ВВП. Если без реформы непроцентные расходы в 2003-2008 гг. остаются практически на одном уровне (28-28.6% ВВП), то в случае реформы они резко снизятся. По консолидированному бюджету они в 2008 г. уменьшатся по сравнению с 2002 г. на 2.1% ВВП (см. графики 2.6 и 2.7). Причем, это

– максимально мягкий вариант, предусматривающий переход к умеренному бюджетному дефициту.

Таким образом, начало нового этапа налоговой реформы равнозначно принятию решения о проведении бюджетной реформы, направленной на «разгрузку» бюджета от избыточных обязательств (в т.ч. социального характера). Однако, такая «разгрузка» – без остро негативных последствий социального характера – может происходить лишь при условии значительного повышения эффективности государственных расходов. В свою очередь, это означает необходимость реформы институтов, сопровождающих бюджетные расходы и оказание социальных услуг, что, вероятно, потребует нескольких лет.

Отсюда, возникает проблема временного разрыва между сжатием ресурсной базы государственных расходов (в результате налоговой реформы) – и институциональным обеспечением роста эффективности таких расходов.

Динамика налоговых доходов и непроцентных расходов консолидированного бюджета (% к ВВП)

График 2.6. Динамика в условиях налоговой реформы

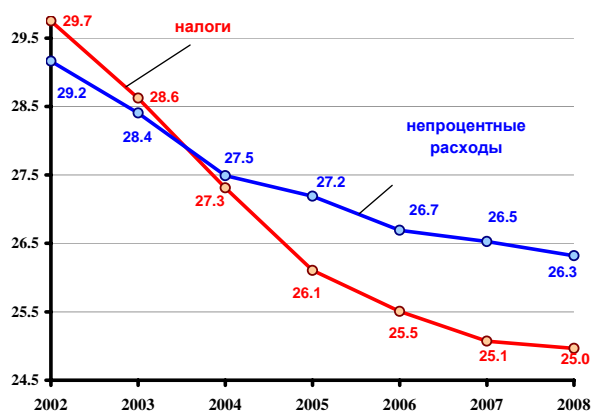
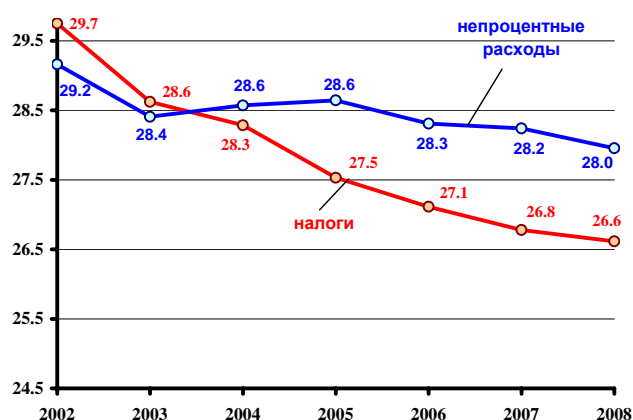


График 2.7. Динамика без проведения налоговой реформы



Здесь: Налоги - сумма налоговых доходов консолидированного бюджета, доходов целевых бюджетных фондов и ЕСН (в части, перераспределяемой через федеральный бюджет)

2. Усиление зависимости бюджета от мировых цен на углеводородное сырье.

В ходе реформы сокращаются налоги, в наименьшей степени привязанные к мировым ценам на нефть – НДС, ЕСН, налоги на имущество предприятий и с продаж. Напротив, налоги, прямо (экспортные пошлины, НДСПИ) или опосредовано привязанные к экспортным ценам, не уменьшаются. В результате, доля налогов, зависящих от

мировой конъюнктуры, в 2008 г. возрастет до 31% налогов бюджета расширенного правительства – против 24% во варианте, не предусматривающем реформы.

3. Резкое повышение требований к налоговому администрированию.

В результате реформы сократится поступление наиболее хорошо собираемых налогов – налогов на товары и услуги (за счет НДС, налога с продаж и экспортных пошлин на неэнергетические товары) и ЕСН. Удельный вес налогов на товары и услуги снижается с 40% в 2003 г. до 36% в 2007-2008 гг., ЕСН – с 22% до 15%.

Соответственно, возрастает бюджетное значение налога на прибыль, уклонение от которого относительно упрощено благодаря широкому перечню затрат, исключаемых из налоговой базы¹⁷. Удельный вес этого налога увеличится с 12% в 2003 г. до 18% в 2008 г. (см. табл. 2.6).

Одновременно, усложняется налоговое администрирование в отношении ряда других видов налогов. Прежде всего, речь идет о возмещении НДС по объектам капитального строительства. Сложность учета действительного объема добавленной стоимости по произведенным строительным работам до окончания строительного цикла создает возможность для расширения уклонения компаний от налогообложения. Не случайно на стадии ее обсуждения в первом полугодии 2003 г. (вопрос выносился на заседание Правительства), данная мера встретила сопротивление именно со стороны МНС.

Таблица 2.6. Структура налоговых доходов бюджета расширенного правительства (2002-2008 гг., %)

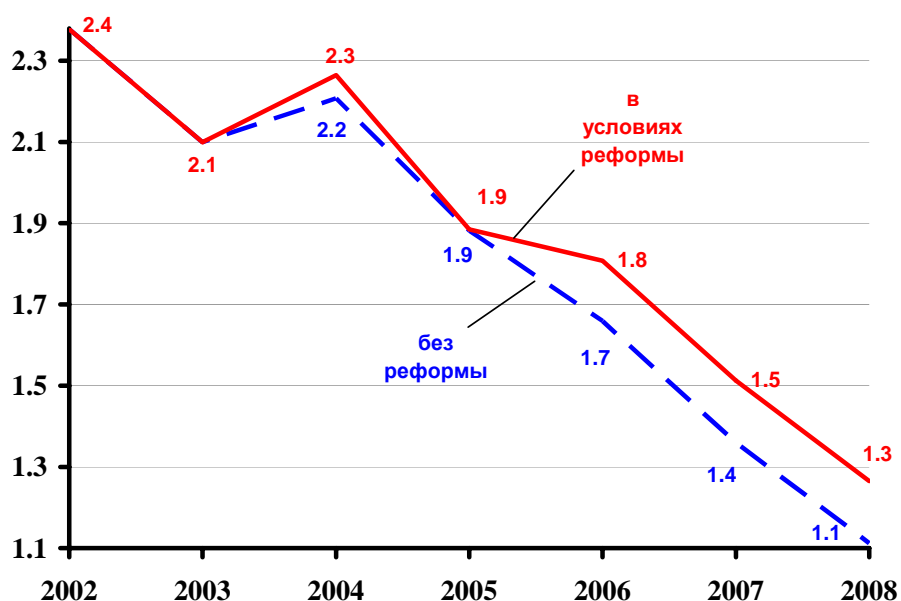
	2002	2003	2004	2006	2008
В условиях реформы					
Налог на прибыль	12	12	13	16	18
Подоходный налог	10	10	11	12	12
ЕСН	22	22	22	18	15
Налоги на товары и услуги	37	40	38	37	36
Другие налоги	18	16	16	18	18
Без реформы					
Налог на прибыль	12	12	12	13	15
Подоходный налог	10	10	11	11	11
ЕСН	22	22	21	21	20
Налоги на товары и услуги	37	40	41	40	41
Другие налоги	18	16	15	14	14

Источник: расчеты ЦМАКП

¹⁷ В ходе реформирования этого налога в 2002 г. были сняты ограничения на вычет из налоговой базы, в частности, затрат на рекламу и представительских расходов, что резко расширило возможности уклонения от него.

4. Усиление экспансии импорта на российский рынок. Ускоренный рост инвестиционного спроса приведет к опережающему расширению импорта, и, соответственно, усилению конкуренции с отечественными товарами. По оценкам, на каждый проц. пункта расширения ВВП в 2004-2008 гг. станет приходиться 1.3 проц. пункта прироста импорта. Без реформы рост импорта будет более медленным, и соответствующая эластичность будет на 0.2 проц. пункта ниже (см. график 2.8).

График 2.8. Эластичность расширения импорта по ВВП (соотношение темпов прироста)



5. Недостаточный структурный и стимулирующий эффект. Несмотря на опережающий рост производства в обрабатывающих отраслях промышленности, разрыв в темпах между обрабатывающими и топливно-сырьевыми отраслями не позволит добиться структурных сдвигов в необходимых масштабах. При элиминировании изменения относительных цен, доля конечных отраслей в промышленном выпуске в результате реформы практически не увеличится.

Учитывая, что наибольший потенциал роста (в том числе и с точки зрения потенциала расширения рынков) сосредоточен именно в обрабатывающих отраслях, недостаточный структурный эффект реформы препятствует выходу на высокие темпы экономического роста. Даже в условиях налоговой реформы (и при сохранении относительно высоких мировых цен на российскую нефть) темпы роста ВВП, хотя и возрастут, но в 2006-2008 гг. не превысят 105.0% в год.

2.6. Альтернативный вариант налоговой реформы

Официальный вариант налоговой реформы может быть дополнен новациями, ориентированными на получение максимального эффекта с точки зрения стимулирования экономического роста. Учитывая структуру возможного расширения промышленных рынков, такому критерию удовлетворяет структурно-ориентированная налоговая реформа – направленная на получение максимального эффекта в секторах, имеющих наибольший потенциал развития (прежде всего, – в обрабатывающей промышленности).

Как показывает анализ, наибольшим позитивным эффектом с точки зрения воздействия на капитализацию предприятий промышленности, особенно обрабатывающих отраслей, обладало бы восстановление инвестиционной льготы по налогу на прибыль и освобождение от налога на имущество производственного оборудования в первый год эксплуатации.

Данные предложения пользуются поддержкой предпринимательского сообщества и неоднократно высказывались Российским союзом промышленников и предпринимателей.

Введение инвестиционной льготы по налогу на прибыль

Результаты данной новации для расширения собственного инвестиционного потенциала отраслей и их привлекательности для инвесторов существенно зависят от макроэкономических условий. Падение нормы прибыли в 2002 г. (с 12.1% до 7.6% в среднем по промышленности, см. табл. 2.7) привело к переориентации инвестиций на другие источники ресурсов – амортизацию и заемные средства.

В результате, чувствительность инвестиций к изменению налога на прибыль резко (почти вдвое) снизилась. Зато повысилась значимость нормы дохода на капитал, как фактора привлечения заемных средств.

Таблица 2.7. Норма прибыли в основных отраслях промышленности в 2001 и 2002 гг. (прибыль минус убыток, отнесенная к валовому выпуску, %)

	2001	2002
Промышленность всего	12.1	7.6
Электроэнергетика	4.9	1.7
Нефтедобывающая промышленность	31.8	16.1
Нефтеперерабатывающая промышленность	18.5	11.7
Газовая промышленность	8.4	31.3
Угольная промышленность	2.7	-4.7
Черная металлургия	9.4	8.7
Цветная металлургия	22.8	12.9
Химическая и нефтехимическая промышленность	7.1	2.9
Машиностроение	8.5	5.0
Лесобумажная промышленность	7.4	4.4
Промышленность строительных материалов	5.4	4.4
Легкая промышленность	3.5	-1.0
Пищевая промышленность	7.0	5.9

Источник: расчеты ЦМАКП

Тем не менее, и сейчас введение инвестиционной льготы по налогу на прибыль оказывается наиболее мощной из всех налоговых мер с точки зрения стимулирования расширения инвестиций. При ее реализации общий рост инвестиционных ресурсов в промышленности оценивается в 11.0%, а отдачи на вложенный капитал – в 3.1 проц. пункта.

При этом, введение инвестиционной льготы будет стимулировать перераспределение инвестиционных ресурсов от топливной промышленности к другим отраслям. Наибольший эффект от этого получит металлургия (рост инвестиционных ресурсов на 16.6%, увеличение отдачи капитала на 3.2 проц. пункта), промышленность стройматериалов (соответственно, 14.7% и 3.1 проц. пункта) и машиностроение (13.3% и 1.2 проц. пункта).

Таким образом, отмена инвестиционной льготы по налогу на прибыль в 2002 г. была, вероятно, ошибочной. В результате снизилась норма прибыли на вложенный капитал, что уменьшило как инвестиционные стимулы предприятий, так и мотивации внешних инвесторов. Одновременно, не оправдались (по крайней мере, на сегодняшний день) надежды на широкое распространение механизма ускоренной амортизации, как средство, компенсирующее сжатие собственных инвестиционных ресурсов предприятий. В силу причин как административного характера, так и связанных со сложностью адекватной оценки фондов, введенных в период высокой инфляции данный механизм о сих пор в полной мере не заработал.

Введение имущественной льготы по вновь вводимому оборудованию

Ожидаемые результаты. Освобождение от налога на имущество вновь вводимого оборудования (предложение РСПП – на срок окупаемости, в наших расчетах – в течение первого года эксплуатации) способно несколько повысить инвестиционную активность предприятий основных отраслей промышленности. В среднем по промышленности инвестиционный потенциал увеличится на 1.4%, отдача на вложенный капитал – на 0.4 проц. пункта (см. табл. 2.8).

При этом, большой выигрыш получают компании обрабатывающих отраслей. В легкой промышленности собственные инвестиционные ресурсы могут увеличиться на 2.8% (т.е., вдвое сильнее, чем в среднем по промышленности), в машиностроении – на 2.0%.

Соответственно, совместная реализация этих мер способна обеспечить резкое (на 13%) расширение инвестиционного потенциала промышленности, и существенный (3.5 проц. пункта) рост отдачи на вложенный капитал.

Таблица 2.8. Воздействие предлагаемых налоговых новаций на рост инвестиционного потенциала и инвестиционную привлекательность отраслей промышленности (оценка в макроэкономических условиях 2002 г., %)

	всего		инвестиционная льгота по налогу на прибыль		имущественная льгота по производственному оборудованию	
	инвестиционный потенциал	отдача капитала	инвестиционный потенциал	отдача капитала	инвестиционный потенциал	отдача капитала
Промышленность всего	12.6	3.5	11.0	3.1	1.4	0.4
Электроэнергетика	14.6	2.7	12.9	2.4	1.5	0.3
Нефтедобывающая промышленность	8.4	6.7	7.0	5.7	1.3	1.0
Нефтеперерабатывающая промышленность	11.9	5.6	10.6	5.0	1.2	0.6
Газовая промышленность	10.6	8.1	10.2	7.8	0.4	0.3
Угольная промышленность	8.7	2.0	7.0	1.6	1.6	0.4
Металлургия	18.3	3.5	16.6	3.2	1.5	0.3
Химическая и нефтехимическая промышленность	15.2	2.9	13.5	2.6	1.5	0.3
Машиностроение	15.6	1.4	13.3	1.2	2.0	0.2
Лесобумажная промышленность	14.1	4.3	12.0	3.7	1.9	0.6
Промышленность стройматериалов	16.9	3.5	14.7	3.1	1.9	0.4
Легкая промышленность	16.0	1.2	12.8	1.0	2.8	0.2
Пищевая промышленность	14.9	4.4	12.9	3.9	1.8	0.5

Источник: расчеты ЦМАКП

Риски

Реализация данных мер может вызвать следующие негативные последствия:

- разбалансирование бюджетов субъектов Федерации. Налоги на прибыль и на имущество являются опорными для субъектов Федерации, где в 2002 г. они составили, соответственно, 26% и 11% налоговых доходов;
- неизбежность значительного сокращения финансирования социальных институтов (финансируемых, в основном, именно на региональном уровне). Для этого, как уже говорилось выше, отсутствуют необходимые институциональные предпосылки;
- осложнение налогового администрирования по обоим видам налогов. Во многом именно уклонение от налога на прибыль через «ложные инвестиции» послужило причиной отказа от инвестиционной льготы в 2001 г.

2.7. О потенциале изъятия природной ренты

В последнее время развернулась оживленная дискуссия о масштабах и механизмах привлечения в бюджет природной ренты, извлекаемой в нефтяной и газовой отраслях. Изъятие ренты, по идее, должно обеспечить решение двух задач.

Первая – пополнение налоговой базы бюджета в условиях налоговой реформы.

Вторая – снижение относительной привлекательности топливных отраслей, что должно обеспечить благоприятные сдвиги в структуре производстве и инвестиций.

Масштабы доходов нефтяного и газового секторов (макроэкономическая оценка)

Возможности мобилизации рентных доходов в значительной степени определяются масштабами деятельности топливных отраслей. Представляется, что официальные данные о доходах нефтяной и газовой отраслей (публикуемые Госкомстатом на основании отчетности предприятий) существенно занижены. Во всяком случае, они не стыкуются ни с данными об объемах поставок топлива на внешний и внутренний рынок, ни с информацией о ценах на нее, ни с результатами обследований крупнейших компаний (см. табл. 2.9).

Так, по данным Госкомстата, валовый выпуск нефтяной промышленности составил в 2002 г. всего 945 млрд. руб. Косвенная оценка с учетом поставок

основных видов топлива на внешний и внутренний рынок дает существенно большую величину – 1624 млрд. руб. Эта оценка хорошо соотносится с результатами обследования 21 крупнейшей нефтяной компании, участвовавших в исследовании «Эксперт-200» в 2002 г. (1843 млрд. руб.).

В газовой промышленности (включая транспортировку газа) объем выпуска, по данным Госкомстата, составил 368 млрд. руб. Оценка, основанная на информации о поставках газа на внешний и внутренний рынки, дает 530 млрд. руб. Данные обследования «Эксперт-200» по крупнейшим газовым компаниям – «Газпрому» и «Нортгазу» – 618 млрд. руб.

Разницу (при всей условности такого метода, позволяющего оценить лишь порядок получаемых доходов) можно интерпретировать, как дополнительный доход предприятий нефтяной и газовой отраслей, не учитываемый официальной статистикой.

Таблица 2.9. Масштабы производственной деятельности в нефтяной и газовой промышленности (в ценах производителей, 2002 г., млрд. руб.)

	нефтяная промышленность	в том числе:		газовая промышленность, газопроводный транспорт
		нефтедобывающая промышленность	нефтеперерабаты- вающая промышленность	
Данные Госкомстата				
Валовый выпуск	945	759	186	368
в т.ч. по крупным и средним предприятиям	885	733	152	368
Сальдированный финансовый результат (по крупным и средним предприятиям)	136	118	18	49
Норма прибыли (%)	15	16	12	13
Данные обследования крупнейших компаний "Эксперт-200"				
Объем реализации	1843	-	-	618
Балансовая прибыль (убыток)	416	-	-	155
Норма прибыли (%)	23	-	-	25
Оценка с учетом скрытых доходов				
Валовая выручка	1624	1074	550	530
Прибыль	604	228	376	214
Норма прибыли (%)	37	21	68	40

Источник: данные Госкомстата РФ, обследование «Эксперт-200», расчеты ЦМАКП

Оценка возможных масштабов изъятия ренты, извлекаемой нефтяными и газовыми компаниями и определение конкретных налоговых инструментов такого изъятия зависят от следующих параметров:

- соотношения основных компонент дополнительных доходов – 1) дохода, связанного с разрывом между обменным курсом и паритетом покупательной

способности, 2) дохода, определяемого благоприятной мировой конъюнктурой и 3) природной ренты;

- динамики собственных потребностей предприятий данных отраслей в инвестициях;
- эффекта использования различных налоговых инструментов изъятия дополнительных доходов.

Структура дополнительных доходов нефтяной и газовой промышленности

Высокий уровень доходов компаний экспорто-ориентированных сырьевых отраслей определяется наличием в их добавленной стоимости дополнительных компонентов. Эти компоненты связаны со спецификой бизнеса таких компаний, экспортирующих (по ценам мирового рынка) сырьевые товары – и несущих затраты по их производству по внутренним ценам.

В составе доходов (добавленной стоимости) экспорто-ориентированных сырьевых отраслей можно выделить четыре основных компонента (см. табл. 2.10):

- «нормальная» произведенная добавленная стоимость, являющаяся результатом производственной деятельности – такая же по экономической природе, как и в несырьевых отраслях;
- доход, связанный с отрывом обменного курса рубля от паритета покупательной способности;
- дополнительный доход, связанный с благоприятной ценовой конъюнктурой (превышением текущего уровня мировых цен над средним за последние годы);
- природная рента – дополнительный доход, возникающий в результате добычи природных ресурсов (и, соответственно, не связанный с факторами внешнеэкономической конъюнктуры, в отличие от других видов дополнительных доходов экспортеров сырья).

Таблица 2.10. Состав дополнительных доходов экспорто-сырьевых отраслей

	компонент		способ расчета, использованный в работе
	Добавленная стоимость всего		Разница между валовым выпуском и материальными затратами
1	«Нормальная» произведенная добавленная стоимость	добавленная стоимость от производственной деятельности	Нормативное соотношение (коэффициент, соответствующий среднему уровню по неэкспортным отраслям) с материальными затратами
2	Дополнительные доходы		Сумма элементов 2.1 - 2.3
2.1	Доход от завышенного обменного курса	дополнительный доход от экспорта, связанный с превышением обменного курса над паритетом покупательной способности	Разница между фактически полученными доходами от экспорта – и доходами в условиях равенства валютного курса и паритета покупательной способности (при фактических экспортных ценах и объемах экспорта)
2.2	Доход от благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры	дополнительный доход от экспорта, связанный с превышением мировых цен на сырье над средним уровнем за последние годы	Разница между фактически полученными доходами от экспорта – и доходами в условиях мировых цен, соответствующих средне-многолетнему уровню (при фактических физических объемах экспорта и обменном курсе)
2.3	Природная рента	дополнительные доходы, связанные с использованием существующих природных ресурсов и не объясняемые другими (внешнеэкономическими) факторами	Разница между добавленной стоимостью и суммой элементов 1, 2.1, 2.2

Анализ показывает, что повышенные доходы экспорто-ориентированных отраслей связаны, главным образом, с недооценкой рубля по отношению к доллару США, а не с присваиваемой природной рентой. На этот фактор приходится более 70% добавленной стоимости в нефтедобывающей промышленности и около половины – в газовой (см. табл. 2.11).

Еще 16% добавленной стоимости в нефтедобывающей промышленности и около 10% – в газовой представляют собой «нормальную» произведенную добавленную стоимость, соответствующую по своей природе добавленной стоимости в обрабатывающей промышленности и не связанную с факторами природного или конъюнктурного характера.

На фактор благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры (превышения мировых цен над средним уровнем за продолжительный период) в 2002 г.¹⁸ пришлось около 4% добавленной стоимости нефтедобычи и 16% – газовой отрасли.

Соответственно, масштабы природной ренты, изъятие которой и планируется в основном расширять, в российском сырьевом секторе относительно невелики. В нефтедобывающей промышленности она оценивается в 2-2.5 млрд. долл. (менее 10%

¹⁸ Напомним, что в 2002 г. средние контрактные цены на российскую нефть были ниже уровня 2003 г. – 21.0 долл. за барр. против 23.6 долл. за барр.

добавленной стоимости), в газовой – около 5 млрд. долл. (порядка четверти добавленной стоимости).

С учетом необходимости выравнивания налоговой нагрузки на топливный и обрабатывающий сектора экономики, потенциал дополнительного изъятия доходов в нефтяной промышленности (включая нефтепереработку) оценивается в условиях 2002 г. в 2 млрд. долл. в год, в газовой – в 1 млрд. долл. в год. Для нефтяной отрасли это привело бы к росту налоговой нагрузки (в условиях 2002 г.) на 0.7 долл. за баррель добытой нефти – что представляется предельной величиной с точки зрения ее инвестиционных возможностей.

Что касается газовой промышленности, то на ее дополнительные доходы ложится нагрузка, связанная с поддержанием относительно низких цен на газ для потребителей в России и СНГ. По оценке, цены на газ для российских потребителей в 2002 г. были ниже мировых в 4.3 раза, для потребителей в СНГ – в 3.6 раза. Рост изъятия «сверхдоходов» газовой отрасли будет автоматически означать необходимость адекватного повышения внутренних цен на газ (с соответствующим усилением давления на энерготарифы, тарифы жилищно-коммунального хозяйства и др.).

Весьма умеренный уровень природной ренты, поступающей в доход нефтяных компаний, подтверждают и расчеты воспроизводственной цены нефти (сумма текущих и капитальных затрат). По оценкам ЦМАКП, эта цена в 2003 г. составляла в 10-11 долл. за барр. По данным нефтяных компаний, она была существенно выше, и уже в 2002 г. равнялась 13 долл. за барр.

**Таблица 2.11. Масштабы и структура дополнительных доходов
нефтедобывающей и газовой промышленности
(2002 г., в ценах конечного потребления)**

	Нефтедобывающая	Газовая (включая транспортировку газа)
Формирование и использование доходов (млрд. долл.)		
Валовый доход	38.4	22.7
материальные затраты	6.3	0.8
транспортировка	4.8	2.0
Формирование добавленной стоимости	27.3	19.8
завышенный обменный курс	19.2	9.5
благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура	1.1	3.1
природная рента	2.5	5.2
"нормальная" добавленная стоимость	4.4	2.0
Распределение добавленной стоимости	27.3	19.8
оплата труда	1.6	1.1
налоги	14.2	8.4
дополнительные расходы на экспорт	2.2	3.3
амортизация	1.9	0.2
прибыль	7.3	6.8
Структура добавленной стоимости (%)		
Формирование добавленной стоимости	100	100
завышенный обменный курс	71	48
благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура	4	16
природная рента	9	26
"нормальная" добавленная стоимость	16	10
Распределение добавленной стоимости	100	100
оплата труда	6	5
налоги	52	43
дополнительные расходы на экспорт	8	17
амортизация	7	1
прибыль	27	34

Источник: расчеты ЦМАКП

Тенденции изменения доходов топливных отраслей

Ключевая проблема в бюджетной стратегии, опирающейся на изъятие сырьевых сверхдоходов состоит в том, что пространство для такого изъятия в ближайшем будущем будет быстро сжиматься.

С одной стороны, объем таких доходов в перспективе будет уменьшаться в силу ожидаемого снижения мировых цен на нефть и газ и укрепления реального обменного курса рубля. С другой – в ближайшие годы резко повысится потребность нефтяных и газовых компаний в инвестициях для обновления производственного аппарата.

1. Снижение мировых цен на нефть. В ближайшие годы можно ожидать существенного снижения мировых цен на российскую нефть (см. график 2.9).

С учетом прогнозов ведущих мировых аналитических центров, наиболее вероятным представляется движение цен на нефть по «мягкому» варианту, с выходом к концу периода в диапазон 22-26 долл. за барр. (на нефть сорта Brent; цены на нефть Urals в этом случае окажутся в диапазоне 20-24 долл. за барр.).

В 2004 г. мировые цены на нефть (Brent) составят, скорее всего, 24-26 долл. за барр., незначительно уменьшившись по сравнению с 2003 г. В конце 2004 – начале 2005 гг. они могут достаточно резко упасть в связи с вводом в эксплуатацию ряда морских нефтяных месторождений в Западной Африке, Бразилии и Мексиканском заливе, а также с завершением строительства нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан.

В неблагоприятном («жестком») варианте в результате возможного перепроизводства нефти уже в 2005-2006 гг. цена на нефть (Urals) может снизиться до 13-14 долл. за барр.

По имеющимся оценкам, снижение мировых цен (Urals) на 1 долл. за баррель приводит к потере доходов российских нефтяных компаний на 2-2.5 млрд. долл.

2. Укрепление реального обменного курса рубля. При сохранении благоприятной мировой конъюнктуры (и притока иностранных финансовых ресурсов на российский рынок) в 2004-2008 гг. можно ожидать сохранения нынешней тенденции укрепления реального обменного курса рубля (см. график 2.10). В 2004-2007 гг. оно составит, в среднем за год, 104.4%.

Соответственно, будет сужаться основная компонента дополнительных доходов нефтяной и газовой отраслей, связанная с недооценкой рубля относительно его паритета покупательной способности.

Изменение факторов, определяющих дополнительные доходы экспортно-ориентированных отраслей

График 2.9. Динамика мировых цен на нефть (Urals, долл. за барр.)

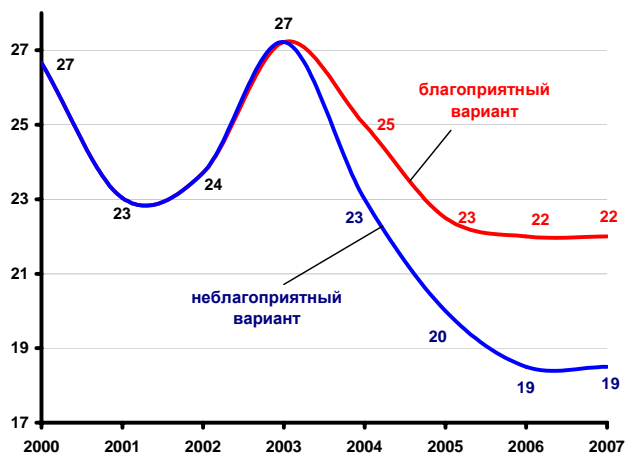


График 2.10. Динамика реального обменного курса рубля к доллару США (темпы роста за год, %)



3. На этом фоне ожидается **повышение инвестиционной нагрузки на доходы предприятий нефтяной и газовой отраслей**, связанное с необходимостью освоения новых месторождений со сложными природно-климатическими и геологическими условиями и поддержания соответствующей производственной и транспортной инфраструктуры.

Среднегодовая потребность в инвестициях в 2004-2007 гг. в нефтяной промышленности будет выше уровня 2000-2003 гг. в 1.2 раза, в газовой – в 1.4 раза (см. табл. 2.12).

По оценке, воспроизводственная цена нефти к концу десятилетия повысится до 17 долл. за барр. Отсюда, даже при сохранении благоприятной мировой конъюнктуры, топливно-сырьевые отрасли уже не смогут выполнять функции «финансового донора» экономики.

Таблица 2.12. Оценка потребности топливных отраслей в инвестициях (млрд. долл., в среднем за год)

	2000-2003	2004-2007	рост, раз
Нефтяная промышленность	6.3	7.8	1.2
Газовая промышленность	2.0	2.8	1.4
Трубопроводный транспорт	3.0	4.8	1.6

Источник: расчеты ЦМАКП

Введение дифференцированного обложения нефтяных компаний – плюсы и минусы

Расширение изъятия природной ренты делает вопрос о введении дифференциального налога на месторождения весьма актуальным. На первый взгляд такая мера кажется очевидной («от противного»: недифференцированный рост изъятия ренты приведет к резкому ухудшению финансового положения компаний, работающих в относительно неблагоприятных условиях и, соответственно, необоснованному ухудшению их конкурентоспособности). Однако, реально, помимо плюсов, данная мера имеет и ряд серьезных минусов.

Достоинства дифференцированных ставок:

1. Учет различного положения компаний по объективным (геолого-экономическим, географическим и др.) условиям их деятельности. Между отдельными компаниями сложился почти двукратный разрыв по степени выработанности разрабатываемых месторождений. Так, Тюменская нефтяная компания имеет более 90% месторождений с выработанностью менее 70% – в то время как у компании Татнефть 66% месторождений выработаны на 80% и более (см. табл. 2.13).

Таблица 2.13. Степень выработанности месторождений отдельных нефтяных компаний (2001, %)

	средняя выработанность (оценка)	уровень выработанности		
		80% и более	70-80%	менее 70%
Татнефть	77	66.4	13.7	19.9
Башнефть	68	53.4	9.7	36.9
Славнефть	55	25.0	16.4	58.6
Роснефть	47	18.8	6.0	75.2
ЛУКОЙЛ	49	18.2	12.1	69.7
Сибнефть	43	13.3	2.0	84.7
ЮКОС	46	8.7	17.0	74.3
Сиданко	39	5.3	4.0	90.7
Сургутнефтегаз	39	2.3	8.0	89.7
ТНК	38	1.9	6.2	91.9

Источник: данные Минтопэнерго, расчеты ЦМАКП

2. Стимулирование полного использования месторождений. Ныне действующая система (особенно в случае недифференцированного повышения налоговой нагрузки на добычу полезных ископаемых) не стимулирует полного использования месторождений. Капиталоемкость добычи по мере исчерпания запасов возрастает. В результате, высокая (недифференцированная) налоговая нагрузка на добычу стимулирует ранний отказ от дальнейшей разработки месторождений и

переход на новые нефтяные участки. Дифференциация же, снижающая налоговую нагрузку на компании, работающие в плохих геологических условиях, будет стимулировать добычу до фактического исчерпания месторождений.

Недостатки дифференциальных систем налогообложения:

1. Усложнение налогового администрирования. Это привело к отказу от системы налогов с дифференцированными ставками, существовавшими в России в девяностых годах.

Большинство предлагаемых сегодня подходов к установлению шкалы дифференциации – по степени выработанности месторождения, по геологическим условиям добычи и другим показателям – предполагают либо проведение значительных по объему расчетов (в том числе, ретроспективных, за предшествующие годы), либо требуют индивидуальной работы налоговых органов с конкретными нефтяными компаниями. Последнее, как показывает практика, ведет к снижению прозрачности условий налогообложения и возникновению неоправданных преимуществ по налоговому режиму одних компаний перед другими.

2. Недооценка влияния валютного курса и цен на нефть на дополнительные доходы компаний-экспортеров углеводородов.

Предлагаемый подход ориентирован на изъятие природной ренты и в условиях снижения доходов, связанных с курсовым и ценовым факторами, способен привести к существенному ухудшению положения компаний.

Альтернативный подход к изъятию дополнительных доходов

Представляется, что в российских условиях ставка на масштабное расширение изъятия доходов компаний-экспортеров природных ресурсов, как на основу долгосрочной налоговой политики не вполне адекватна складывающейся макроэкономической ситуации. В то же время, целесообразно увеличить изъятия дополнительных доходов, связанных с конъюнктурными факторами.

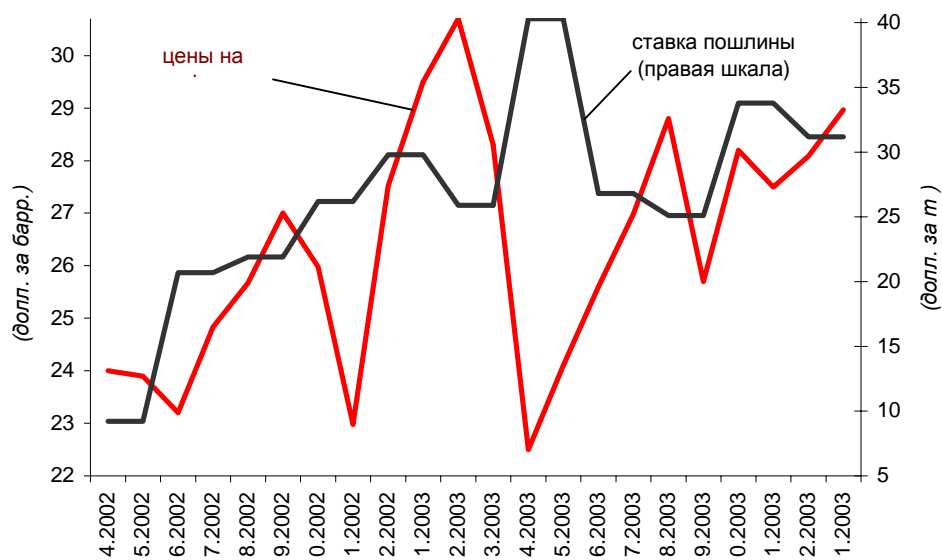
Представляется, что оптимальным инструментом для этого являются экспортные таможенные пошлины – в силу привязки их ставок к мировым ценам на нефть и «самоиндексации» при изменении валютного курса (ставки вывозных пошлин, как известно, номинированы в долларах). Их фискальная значимость могла бы быть повышена в случае возрастания степени дифференциации ставок пошлин от цен на нефть. Речь идет о возможности существенного повышения ставки, взимаемой

при превышении ценами на нефть верхней пороговой цены (25 долл. за барр.). Соответствующее предложение высказывалось Председателем Банка России С.М. Игнатьевым.

Необходимым условием реализации этой инициативы является увеличение гибкости установления ставок – переход от их исчисления на двухмесячной базе к расчету на основе данных за один (предшествующий) месяц.

Если это условие не будет выполнено, сохранится современная ситуация, когда запаздывание изменения ставок вело к неоправданно резким изменениям налогового режима. Это особенно заметно проявилось в 2003 г., когда в течение всего первого полугодия цены на нефть и таможенная ставка находились в противофазе (см. график 2.11).

График 2.11. Соотношение цен на нефть (Urals) и ставок экспортных таможенных пошлин на нефть



Если же решение о расширении изъятия рентных доходов все-таки будет принято (что, при дифференциации условий бизнеса нефтяных компаний, автоматически означает переход и к дифференциации налоговых платежей), то представляется необходимым, обеспечение по крайней мере следующих условий:

- прозрачность правил установления ставок, их привязка к априори известным параметрам района добычи – отсутствие необходимости «индивидуальной работы» с компаниями;

- установление ставок по принципу «районов добычи», уменьшающему риск неоправданного дифференцирования условий налогообложения для компаний, работающих в регионах со сходными условиями добычи.

Мировой опыт обложения доходов от добычи минеральных ресурсов

Как показывает мировой опыт, существует большое разнообразие инструментов изъятия доходов от добычи минеральных ресурсов, в частности, нефти. При этом, наблюдается закономерность: чем выше уровень развития институтов в данной стране, тем меньше применение специфических инструментов налогообложения нефтяных компаний. И наоборот, чем слабее институты, тем активнее применяются специальные налоговые режимы для производителей нефти, или даже существует практика установления параметров изъятия их доходов на основе прямых переговоров конкретных нефтяных компаний с правительством.

В различных странах применяются следующие инструменты изъятия доходов нефтяных компаний.

Бонусы. Уже в момент передачи прав на разработку месторождений государство стремится присвоить экономическую ренту с помощью платежа (бонуса) за право разработки месторождения. Бонусы являются разовыми платежами и, как правило, не служат значительным (по сравнению с роялти и налогами) источником финансовых поступлений для государства. В то же время они могут рассматриваться в качестве дополнительной статьи увеличения государственных доходов и хронологически выступают, как первый вид платежа.

Размеры таких бонусов значительно варьируют. Например, в Индонезии бонус, уплачиваемый при подписании соглашения, составляет 1.5 млн. долл., в Нигерии – 0.5 млн. долл. Бонусы могут быть приурочены к различным этапам реализации проекта, например, к началу добычи или к моменту достижения определенного уровня добычи. В США, формально, система бонусов не установлена, однако существуют конкурентные торги за участки, и, таким образом, предлагаемая покупателем цена может рассматриваться в качестве бонуса, который уплачивается победившим участником торгов.

Роялти. Весьма распространенной формой выплат государству являются роялти, которые рассчитываются как фиксированный процент валового дохода производителя. Роялти может рассматриваться как базисный вид систематического

платежа, обеспечивающий более ранние по времени и более стабильные финансовые поступления государству, чем платежи с доходов. Этот платеж легко администрируется и обеспечивает ранний и гарантированный доход государству.

В нефтяной промышленности величина роялти колеблется от 0 (например, в Великобритании) до 50% в некоторых странах (Мьянма, Египет). В большинстве стран она составляет 12.5-20% стоимости добытой нефти. Весьма распространенными ставками являются 12.5% и 16.67%.

Платежи, не привязанные к величине прибыли, такие как роялти и бонусы, регрессивны – чем ниже прибыльность проекта, тем относительно выше уровень этих выплат. В связи с этим некоторые государства повышают налоги на чистый доход и отказываются от взимания роялти. Все большее распространение приобретают налоговые системы с гибкими условиями, что достигается применением скользящих шкал. Системы со скользящими шкалами используют для того, чтобы обеспечить повышение доли государства при росте прибыльности проекта (и, тем самым, снизить уровень регрессивности налога).

Большинство систем со скользящими шкалами реагируют на уровень добычи (его ростом доля государства тем или иным образом растет). В некоторых системах используются прогрессивные шкалы налоговых ставок.

Иногда применяются несколько видов налогов со скользящими шкалами, например, роялти, бонусы, раздел прибыльной нефти. К наиболее распространенным факторам, обуславливающим изменение тех или иных элементов фискальных систем по скользящей шкале, относятся уровень добычи, глубина шельфа, накопленная добыча (объем нефти, извлеченной с момента начала добычи), цены на нефть, R-факторы и норма прибыли.

Так, в нефтегазовом секторе Китая ставка роялти варьирует от 0 до 12.5% в зависимости от уровня добычи. В Нигерии для оффшорных нефтяных месторождений, расположенных на глубине свыше 1000 м, ставка роялти равна 0 и увеличивается до 16.67% для месторождений, расположенных на глубине менее 200 м.

В США применяются только два относительно простых налога: обычный роялти (в размере 16.67% для оффшорных месторождений) и стандартный налог на прибыль. В то же время США, как известно, изымают значительную часть

экономической ренты с разрабатываемых месторождений, когда эти два платежа сочетаются с конкурентными торгами за лицензии.

Специальные рентные налоги на природные ресурсы. Ресурсный рентный налог был первоначально разработан в Австралии. К группе ресурсных рентных налогов могут быть отнесены налог на нефтяные доходы в Великобритании и специальный налог на добычу углеводородов в Норвегии. Налог на нефтяные доходы в Великобритании в восьмидесятые годы составлял 75% чистого дохода, с 1993 г. он составляет 50% чистого дохода и применяется после того, как все капитальные затраты возмещены (налог не применяется, если добыча меньше чем 20 тыс. барр. в сутки). Ставка дополнительного специального налога на добычу углеводородов в Норвегии составляет 30%. При этом еще в восьмидесятые годы и Великобритания, и Норвегия отказались от взимания роялти с новых месторождений.

Налоги на прибыль. Ставки обычного налога на прибыль корпораций колеблются от 0 до 70%, ставки налога на прибыль нефтяных компаний (там, где они применяются – например, в большинстве стран ОПЕК) – как правило, от 50% до 85%. Более высокие налоги на прибыль в нефтяном секторе фактически служат инструментом изъятия получаемой здесь экономической ренты.

Соглашения о разделе продукции. В развивающихся странах широкое распространение получили контракты (соглашения) на добычу нефти с разделом произведенной продукции, первый из которых был заключен в Индонезии в 1966 г.

Произведенные затраты в таких контрактах компенсируются компании частью добытой на данном месторождении нефти, так называемой компенсационной нефтью. Предельная доля компенсационной нефти в добыче оговаривается в контракте. В большинстве стран, применяющих данный тип соглашений, эта доля обычно колеблется в пределах 20-50%, хотя в некоторых из них может выходить за эти пределы (например, в Индонезии и Казахстане предел возмещения затрат составляет 80% добычи). Доля компенсационной нефти, как правило, выше в районах с более сложными природно-геологическими условиями и может быть поставлена в зависимость от уровня добычи. Оставшаяся часть продукции, так называемая распределяемая (прибыльная) нефть, подлежит разделу между государством и компанией-подрядчиком.

В отдельных странах раздел производится в индивидуальных пропорциях. При этом в большинстве нефтедобывающих стран, практикующих заключение таких

контрактов, пропорции раздела с ростом добычи изменяются в пользу государства. С принадлежащей компании доли распределяемой нефти, как правило, уплачивается налог на прибыль. В ряде стран в соглашения о разделе продукции также включаются обязательства по уплате роялти.

Существуют и более простые схемы раздела продукции, например, прямой раздел всей добычи без предварительного выделения компенсационной продукции и без налогообложения доли, получаемой компанией. В этом случае раздел продукции может заменять все виды налогов на производителя. Такая система действует, например, в Ливии, где продукция делится между государством и компанией-подрядчиком в пропорции 81 к 19.

Необходимо отметить, что развитые, институционально стабильные экономики, такие как США и Великобритании, вообще не имеют контрактов на условиях раздела продукции – все охватывается законодательством и ничто не подлежит переговорам. Более бедные и менее стабильные экономики склонны иметь больше условий, подлежащих переговорам.

Выводы

1. Уровень налоговой нагрузки в России, вопреки широко распространенной точке зрения, соответствует показателям большинства экономически развитых стран (особенно – европейских). Основное различие состоит в структуре этих налогов. Если в других развитых странах существенную роль играют налоги на доходы населения (подходный налог и социальные отчисления, выплачиваемые работником), то в России налоговая нагрузка приходится, главным образом, на корпорации. При этом, основу налоговой системы в России (в отличие от других стран) составляют налоги на товары и услуги – хорошо администрируемые, но недостаточно реагирующие на изменение доходов корпораций.
2. Вплоть до недавнего времени изменение налоговой нагрузки относительно слабо влияло на экономический рост и расширение инвестиций. Однако, начиная с 2003 г. ситуация изменилась, и продолжение динамичного экономического роста требует снижения налоговой нагрузки на экономику.
3. В отраслевой структуре налогов велик удельный вес экспорто-ориентированных отраслей (по консолидированному бюджету – около 35%). Однако, уровень налоговой нагрузки на эти отрасли, хотя и значительно

возрос за последние годы, за все еще ниже, чем в обрабатывающей промышленности. Потенциал дополнительных налоговых изъятий, выравнивающих налоговую нагрузку, составляет для нефтяной промышленности – около 2 млрд. долл., для газовой – 1 млрд. долл.

4. В последние годы резко возросла зависимость бюджета (особенно, федерального) от уровня мировых цен на нефть. По оценкам Минфина, снижение цен на нефть на 1 баррель приведет к потере федеральным бюджетом налогов в масштабе 0.3-0.4% ВВП (в середине девяностых – 0.1-0.2% ВВП).
5. В 2003 г. укрепление рубля резко снизило эффект от благоприятной мировой конъюнктуры. В результате, консолидированный бюджет потерял около 1.3% ВВП налоговых доходов.
6. Реализация запланированных Правительством мер налоговой реформы приведет к резкому снижению налоговой нагрузки на экономику – с 34.2% ВВП в 2002 г. до 27.4% ВВП в 2008 г. (прежде всего, за счет снижения поступления единого социального налога и НДС);
7. Предлагаемый вариант налоговой реформы направлен на стимулирование экономического роста (примерно на 0.5 проц. пункт ВВП в год) – в основном, благодаря расширению инвестиций в основной капитал. С опережающим темпом будут развиваться обрабатывающие отрасли – машиностроение, легкая и пищевая промышленность.
8. Меры, предусмотренные официальным вариантом налоговой реформы, не обеспечивают достаточных условий для выхода экономики на высокие темпы роста. С учетом инерционного падения темпов экономической динамики, к 2008 г. темп роста ВВП снизятся до 105.0% в год (без налоговой реформы – 104.5%). Это обусловлено недостаточным структурном эффектом реформы, не обеспечивающим необходимых темпов освоения новых рынков обрабатывающей продукции.
9. Радикальное ускорение экономической динамики могло бы быть обеспечено путем восстановления инвестиционной льготы по налогу на прибыль и введения имущественной льготы по производственному оборудованию в первый год его эксплуатации. Однако, такие меры способны вызвать резкое разбалансирование бюджетов субъектов Федерации. Кроме того, их принятие означает неизбежность

значительного сокращения финансирования социальных институтов, для чего отсутствуют необходимые институциональные предпосылки.

10. Налоговая стратегия, основанная на изъятии природной ренты, остающейся в распоряжении нефтяных и газовых компаний, в среднесрочной перспективе едва ли окажется успешной. Это связано как со снижением объема дополнительных доходов этих компаний, так и с ростом их потребности в инвестициях для модернизации производственного аппарата.
11. Основу дополнительных доходов в нефтяных и газовых компаниях составляют доходы, связанные с недооценкой рубля (разрывом между валютным курсом и паритетом покупательной способности – ППС) и благоприятной мировой конъюнктурой. В результате укрепления реального обменного курса рубля и прогнозируемого снижения мировых цен на нефть эти доходы будут уменьшаться – и, соответственно, будет сжиматься налоговая база. Одновременно, в 2004-2008 гг. возрастут инвестиционные потребности топливно-сырьевых отраслей.
12. Предлагаемое в настоящее время введение дифференцированного налогообложения нефтяных компаний, наряду с несомненными достоинствами – учетом различий в условиях добычи для разных компаний, стимулирование более полного извлечения природного сырья, имеет и ряд существенных недостатков. Ключевой из них – усложнение налогового администрирования, связанное с необходимостью учета индивидуальных особенностей участков добычи. Отсюда, условием перехода к дифференцированному взиманию платежей за природные ресурсы становится выработка таких объективных критериев, которые позволят произвести налоговую дифференциацию на основе заранее известных объективных (геологических и иных) условий районов добычи.
13. Инструментом изъятия у нефтяных компаний дополнительных доходов, обусловленных разрывом между обменным курсом и паритетом покупательной способности, а также с благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой могут оставаться экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты. Для этого целесообразно повысить ставки пошлин при высоких ценах на нефть. Потребуется переход к ежемесячному установлению ставок экспортных пошлин, который позволит предотвратить рассинхронизацию в динамике ставок вывозных пошлин и цен на нефть.