

ИЗМЕНЕНИЯ В НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЕ

Для нас не стоит задачи немедленной глобальной перекройки всей российской налоговой системы. Предпринимателям и гражданам нужна прежде всего стабильность налогообложения, и она будет обеспечена. Будут проведены лишь некоторые серьезные изменения, призванные исправить отдельные глубокие диспропорции существующей налоговой системы. Основные наши идеи (более подробно раскрытые ниже) таковы:

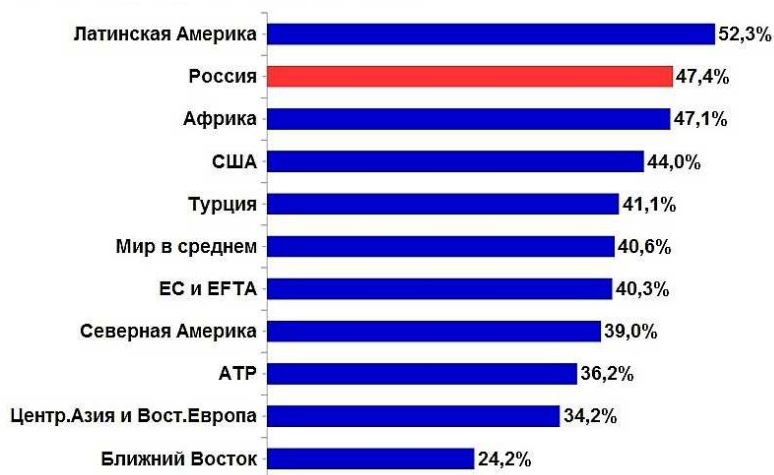
- В целом уровень налоговой нагрузки на российских предпринимателей довольно высок, она нуждается в снижении;
- Особо высока налоговая нагрузка на фонд оплаты труда (страховые взносы). Она нуждается в снижении в первую очередь. Страховые взносы также — один из самых вредных налогов, он сдерживает рост зарплат, доходов населения, потребления, спроса на товары и услуги;
- В России действует бессмысленная система налогообложения малого бизнеса, которая приносит очень мало доходов в бюджетную систему, однако требует сложного администрирования. Налоги на малый бизнес нужно отменить;
- Налогообложение ключевой рентной отрасли — газовой промышленности — неоправданно занижено (прежде всего в целях обогащения аффилированных с действующей властью подрядчиков в области нефтегазового строительства). Газовая отрасль должна платить справедливые налоги в бюджет.

Ниже основные идеи по изменениям в налоговой системе изложены и обоснованы более подробно.

Налоговая нагрузка в России чрезмерно высока

Что бы ни говорили правительственные экономисты, налоговая нагрузка в России чрезмерно высока. В глобальном рейтинге PwC “Paying Taxes” (это главный мировой рейтинг, сопоставляющий страны по уровню налогообложения) доля налогов в валовой прибыли модельной компании в России составляет порядка 48% - это выше, чем в большинстве регионов мира (за исключением Латинской Америки), выше чем в Африке, Восточной Европе, еврозоне, США:

Рис.1. Сопоставление стран по уровню налоговой нагрузки на прибыль модельной компании (% от валовой прибыли)



Источник: PwC, “Paying Taxes 2017”

Правительственные экономисты любят утверждать, что в России «нормальная» налоговая

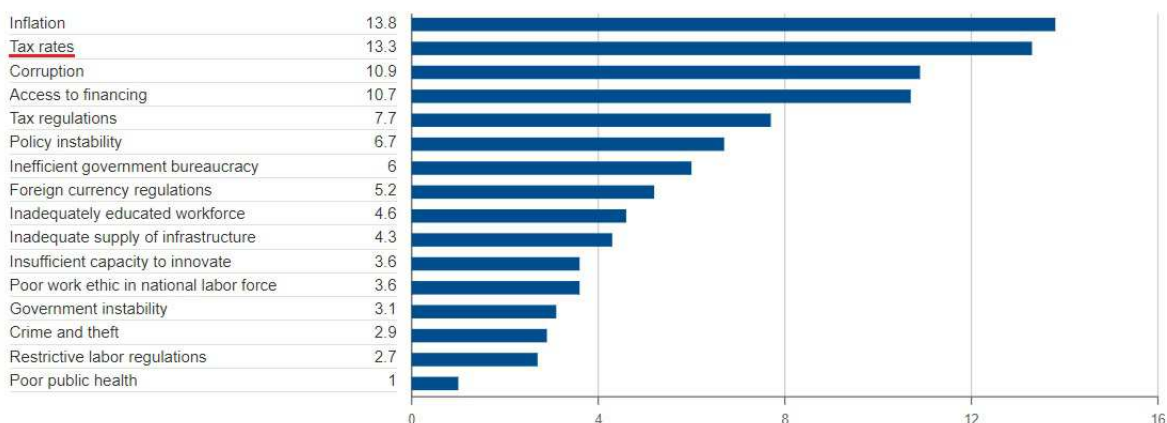
нагрузка, обычно сравнивая Россию со средним уровнем стран ОЭСР — развитых стран Запада (действительно, во многих странах Западной Европы налоги выше). Однако это сравнение неправомерно по ряду причин:

- Прежде всего, в этом случае учитывается ряд стран Западной Европы с очень высокой налоговой нагрузкой, которые одновременно предоставляют очень высокое качество публичных услуг и привлекают инвесторов развитыми институтами (например, низкой коррупцией, эффективной судебной системой и надежной защитой прав собственности), чем Россия похвастаться никак не может;
- Россия как развивающийся рынок конкурирует за инвестиции совсем с другими типами стран, у которых налоговая нагрузка на экономику в целом существенно ниже — и здесь довольно четко видно, что мы исторически проиграли конкуренцию за инвестиции.

Высокая налоговая нагрузка — ключевой негативный фактор, обозначаемый и международными экспертами при определении позиций России в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума, и российскими предпринимателями:

Рис.2. Рейтинг глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума: оценка наиболее серьезных проблем, сдерживающих конкурентоспособность экономики России

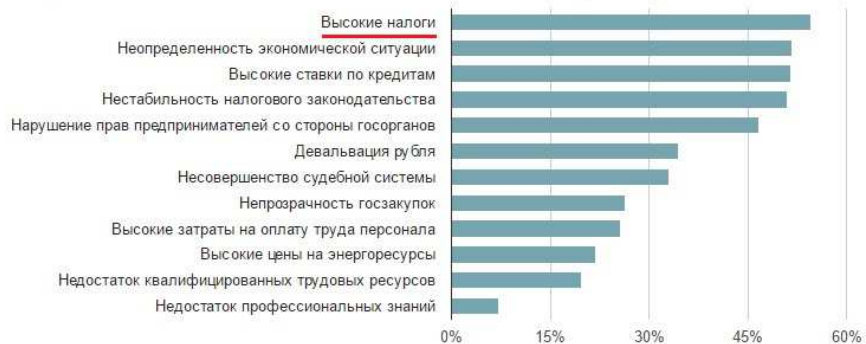
Most problematic factors for doing business



Источник: World Economic Forum, “The Global Competitiveness Report 2016-2017”

Рис.3. Опрос РБК о наиболее серьезных проблемах, препятствующих предпринимательской деятельности в России

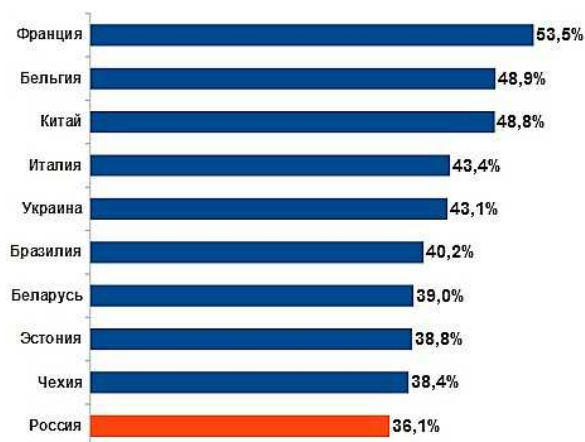
Опрос РБК: что сильнее всего мешает предпринимателям?



Опрос РБК: всего приняло участие 17 613 человек

При этом особой проблемой России являются сверхвысокие налоги на труд. По уровню налогообложения фонда оплаты труда (ФОТ) Россия входит в десятку худших стран мира:

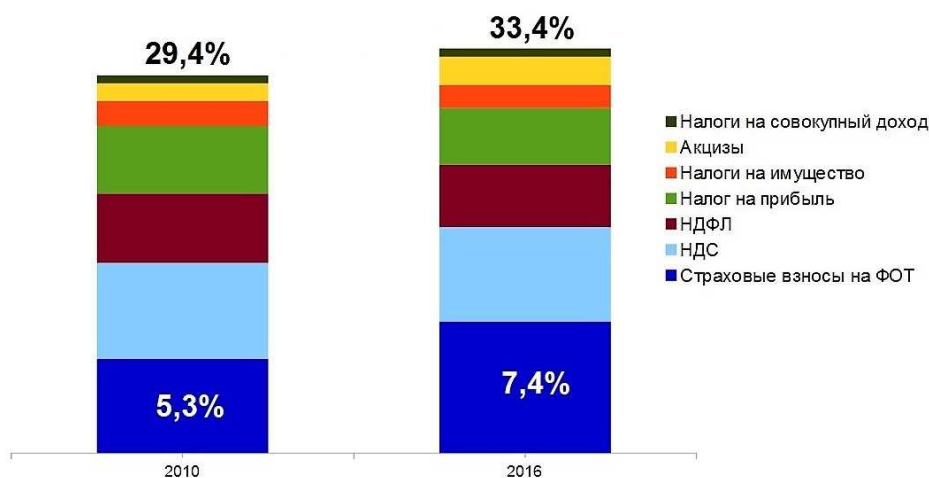
Рис.4. Топ-10 стран мира по налоговой нагрузке на фонд оплаты труда (“labor tax”)



Источник: Рейтинг PwC “Paying Taxes 2017”. Примечание: в графике указаны не ставки налогов на ФОТ, а доля налогов на ФОТ в валовой прибыли (выручка минус издержки) модельной компании, моделируемой для расчетов рейтинга “Paying Taxes”

Ключевой причиной для такого положения являются исторически сложившиеся высокие страховые взносы на фонд оплаты труда в 30%, которые после кризиса 2008-2009 годов еще и существенно выросли, как и в целом налоговая нагрузка на экономику. На приведенном ниже графике (рис.5) видно, что налоговая нагрузка по страховым взносам выросла в период с 2010 по 2016 годы более чем на 2% ВВП, а в целом по всему спектру несырьевых налогов (страховые взносы, НДС, акцизы, налоги на имущество, налог на прибыль, налоги на совокупный доход, НДФЛ) — на 4% ВВП. Мы убеждены, что это в немалой степени затормозило восстановление экономики после кризиса 2008-2009 годов и способствовало появлению «потерянного десятилетия» - периода после 2008 года, когда Россия оказалась не в состоянии показать устойчивого роста экономики и выхода на докризисные показатели.

Рис.5. Рост налоговой нагрузки по несырьевым налогам в % к ВВП, 2016 г. к 2010 г.



Источник: Федеральное казначейство, данные о доходах консолидированного бюджета за 2010-2016 гг.

Наша основная идея: снижение страховых взносов на фонд оплаты труда с 30% до 5-10% (а возможно и полная отмена)

Сверхвысокая налоговая нагрузка на фонд оплаты труда — ключевое препятствие для роста зарплат. Увеличение зарплат россиян является важнейшей целью нашей экономической программы. Вместе с тем, предприниматели в низкомаржинальных сферах экономики (а таких сфер большинство) не могут позволить себе повышать зарплаты во многом по причине неготовности платить большие зарплатные налоги; значительная часть зарплат россиян по этой причине выплачивается серым способом, «в конвертах» (по оценке Минфина, порядка 10-12 трлн рублей). Россия зарывает себя в порочном круге бедности населения и невозможности вывести зарплаты из тени.

Правительство в последнее время начало робко говорить об этой проблеме, предлагая снизить страховые взносы на фонд оплаты труда до 21-22% за счет соответствующего повышения НДС. Эти предложения не могут не вызывать раздражения: снижение ставки страховых взносов на ФОТ с 30% до 21-22% ничего принципиально не изменит, так как 21-22% все равно останется очень высокой ставкой налогов на ФОТ, по-прежнему сдерживающей рост зарплат. А повышение НДС будет иметь крайне негативные экономические последствия: рост нагрузки на экспортеров, возврат НДС для которых сталкивается со значительными трудностями, рост внутренних цен на товары и услуги.

Мы предлагаем:

- как минимум, снизить страховые взносы на ФОТ до 10%, сформировав принципиально иной механизм наполнения Пенсионного фонда РФ (см ниже);
- возможно, снизить страховые взносы на ФОТ до 5% или вовсе отменить их, если дискуссия в свободном парламенте, избранном по итогам честных выборов, покажет, что для этого есть достаточные источники;
- пока сохраняются страховые взносы на ФОТ в размере 5-10%, сохранить или даже несколько увеличить взносы в Фонд обязательного медицинского страхования (сегодня ставка 5,1%), в то время как Пенсионный фонд можно будет наполнить иными способами.

Откуда взять средства для снижения страховых взносов на ФОТ?

Снижение страховых взносов на ФОТ с 30% до 10% в параметрах 2016 года (общие сборы по страховым взносам порядка 6,3 трлн рублей) приведет к необходимости компенсации социальным внебюджетным фондам порядка 4,2 трлн рублей в год в параметрах 2016 года. Вот откуда будут взяты эти средства:

- Повышение налогообложения газовой отрасли (принесет порядка 2 триллионов рублей в год).
- Повышение сбора дивидендов с государственных компаний (принесет порядка 1 триллиона рублей в год).
- Передача Пенсионному фонду доходов от приватизации госимущества для последующего вложения этих средств в активы, приносящие доход (по аналогии с норвежским фондом Government Pension Fund Global).
- Передача Пенсионному фонду резервных фондов правительства с возможностью их дальнейшего инвестирования для получения дохода.
- Создание ликвидационного фонда для аккумуляции имущества ликвидируемых неэффективных госкорпораций и передача этих активов Пенсионному фонду.

- Создание фонда по возврату выведенных мошенническим путем коррупционных капиталов, судебное истребование возврата этих капиталов в Россию по всему миру, передача возвращенных активов Пенсионному фонду.
- Сокращение неэффективных расходов федерального бюджета на чиновничество, силовые структуры, субсидии неэффективным госкорпорациям (см отдельную разработанную нами программу сокращения федеральных расходов) и высвобождение бюджетных средств для дополнительного трансферта Пенсионному фонду при необходимости.

Отмена налогов на малый бизнес

Существующие налоги на совокупный доход (вмененный налог, единый сельхозналог, упрощенная система налогообложения) приносят в бюджет мизерные доходы. Сборы по этим налогам в 2016 году составили всего лишь 1,4% от доходов консолидированного бюджета и менее 0,5% ВВП. По ряду налогов сборы вообще ничтожны — например, по единому сельхозналогу в 2016 году всего 11,4 млрд рублей (0,04% доходов консолидированного бюджета и всего 0,01% ВВП), по налогу, взимаемому в связи с применением патентной системы налогообложения - 7,6 млрд рублей, а по торговому сбору — 8 млрд рублей (по 0,03% доходов консолидированного бюджета и менее 0,01% ВВП).

Фискальная целесообразность применения этих специальных систем налогообложения небольшого бизнеса неочевидна — вместе с тем, они создают большую дополнительную нагрузку на низкомаржинальные малые предприятия. Мы убеждены, что все эти виды налогов нужно отменять, и рассматривать малый бизнес исключительно как источник создания рабочих мест и самозанятости населения, а не как фискальную единицу.

Существует дискуссия о том, до каких пределов (величина оборота, число сотрудников и т. п.) допустимо освобождать малые предприятия от налогов. Эта дискуссия может быть продолжена, вместе с тем, очевидны две вещи: (1) нужно поощрять малые предприятия, официально нанимающие работников и платящие «белые» зарплаты — это и будет своего рода компенсацией за освобождение от мелких налогов, (2) разговоры о том, что экономику ждет повальное дробление крупных налогоплательщиков на мелкие структуры ради ухода от налогов, являются преувеличением — совершенно очевидно, что крупные предприятия будет легко поймать за руку на уклонении от уплаты налогов, если они вдруг станут пытаться изображать себя сетью ИП. Следует учитывать также и то, что сегодня чрезмерно раздутые штаты налоговых органов (в ФНС занято 150 тысяч человек, число налоговиков на душу населения в России примерно в 4 раза выше чем в США) во многом имеют избыточную численность в связи с необходимостью администрировать сбор налогов с малого бизнеса. Ликвидация этой нагрузки и создание условий для сокращения штатов ФНС, вывод зарплат в малых предприятиях в «белую» зону — только лишь эти вещи будут достаточной компенсацией за отмену налогов для малого бизнеса.

Налог на доходы физических лиц

Мы не поддерживаем идею прогрессивного налога на доходы физических лиц (НДФЛ). Обычно эта тема подается под соусом анализа доходов сверхбогатых россиян, однако сверхбогатые в России не платят НДФЛ: в основном они получают доходы от собственности либо коррупционные доходы. Сектор высоких зарплат в России ничтожно мал: доля зарплат свыше 250 тысяч рублей в месяц составляет всего 0,4%. Когда приводятся примеры прогрессивной шкалы подоходного налога в западных странах, то важно понимать, что там прогрессивное налогообложение действует в основном в отношении реально сверхвысоких зарплат (несколько сотен тысяч долларов в год), которых в России практически нет. В

реальной плоскости любое введение прогрессивного подоходного налога в России неизбежно приводит к обсуждению повышенных ставок налога на средний класс (зарплаты 60-100 тысяч рублей в месяц), что неприемлемо и станет мощнейшим сдерживающим фактором для экономического развития. Нужно добиться того, чтобы максимальное число россиян получало зарплаты, близкие к условным 100 тысячам рублей в месяц, а не пытаться обложить дополнительными налогами тех, кто зарабатывает подобные суммы уже сейчас (по меркам европейского среднего класса это весьма небольшие деньги).

Что касается повышения нынешней плоской ставки НДФЛ с нынешних 13% до чуть более высоких значений, то пока в этом нет необходимости, так как источники компенсации потерь от снижения страховых взносов на фонд оплаты труда имеются, и они не потребуют повышения налогов на граждан.

НДС и налог с розничных продаж

Многие наши сторонники из деловой среды активно требуют внести в программу налоговых преобразований предложение об отмене НДС (в качестве альтернативы чаще всего фигурирует идея введения налога с розничных продаж). Действительно, НДС создает бизнесу множество проблем: велики издержки на его администрирование, экспортеры традиционно вынуждены бороться с налоговыми инспекциями за его возврат — что является мощным дестимулирующим фактором для развития несырьевого экспорта. С другой стороны, налог с продаж имеет ряд очевидных преимуществ: (1) он полностью снимает бремя борьбы с налоговыми органами за возврат НДС для экспортеров, создает условия для более активного развития несырьевого экспорта, (2) он формирует прямую доходную базу для региональных и местных бюджетов, вместо действующей системы перераспределения налоговых доходов через федеральный центр.

Однако такая реформа (отмена НДС и замена его налогом с продаж) чересчур сложна. НДС — бюджетобразующий налог (поступления более 4,5 трлн рублей в 2016 году, или 34% доходов федерального и 16% доходов консолидированного бюджетов). В отсутствие успешного отработанного опыта администрирования налога с продаж замена одного налога на другой неизбежно приведет к крупному провалу в поступлениях бюджета (хотя бы и временному). Учитывая, что новой ответственной российской власти придется одновременно проводить массу важных и сложных реформ (судов, армии, полиции, системы госуправления и так далее), затевать в это же время отмену НДС — неприемлемый риск для такого исторически непростого периода. Необходимо будет все же обеспечить стабильность поступлений по такому бюджетобразующему налогу — тем более что система взимания налога с продаж пока не отработана.

Однако мы приветствуем такую постановку вопроса и будем способствовать обсуждению реформы НДС после того, как для этого возникнут соответствующие политические условия — свободная конкуренция идей и мнений, открытый парламент, свободная пресса. В такой обстановке замену НДС на налог с продаж можно будет открыто обсудить и принять взвешенные решения с учетом широкой общественной дискуссии. Пока такая реформа выглядит преждевременной — приоритетно, на наш взгляд, сосредоточиться на резком снижении страховых взносов на фонд оплаты труда (см выше).

Налоги на сырьевой сектор экономики

Ключевой идеей здесь является необходимость повышения мизерного на сегодня уровня налогообложения газовой промышленности. Газодобывающие компании отдают в бюджет страны лишь малую часть своей выручки - «Газпром» 26% в 2016 году, «Новатэк» 19% (в то

время как нефтяные компании отдают государству примерно половину). В федеральном бюджете 2017 года заложены поступления по налогу на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и экспортным пошлинам от нефтяной отрасли в сумме 3,5 трлн рублей, а от газовой отрасли — менее 1 трлн рублей, хотя объемы добычи и экспортных доходов сопоставимы.

Эффективная ставка НДПИ для «Газпрома» в 2017 году составляет менее 30 долларов за тысячу кубометров, в то время как средневзвешенная цена реализации газа всем потребителям — 130 долларов. Полученные сверхприбыли «Газпром» систематически тратит на инфраструктурные проекты сомнительной полезности, газопроводы, после запуска работающие далеко не на полную мощность, у компании невероятный профицит добычных и экспортных газопроводных мощностей. Фактически все это существует на скрытые государственные субсидии в виде недоплаченных налогов.

Повышение ставки НДПИ для газовой отрасли может принести в бюджет дополнительно порядка 2 трлн рублей, что позволит целевым образом направить эти средства в Пенсионный фонд (сегодня «Газпром» обеспечивает только 2% поступлений государственных внебюджетных социальных фондов, 98% обеспечивают остальные российские предприниматели) и создать условия для снижения страховых взносов на фонд оплаты труда (см выше). При этом в результате планируемой нами демонополизации газовой отрасли:

- Будут резко сокращены издержки, прекращено финансирование дорогостоящих непроизводительных проектов, неправомерное обогащение подрядчиков, приближенных к В.Путину, будет сокращен избыточный персонал (численность персонала «Газпрома» выросла с 298 тысяч человек в 1999 году до 456 тысяч в 2016 году при падении добычи на 23%);
- Общее повышение эффективности газовой отрасли, вскрытие огромных внутренних резервов в результате конкуренции и равный допуск независимых газодобывающих компаний к экспорту газа позволят стабилизировать внутренние цены на газ и избежать негативных эффектов для российских потребителей.

В нефтяной промышленности уровень налогообложения в целом достаточен — нефтяные компании отдают государству около половины собственной выручки. Тем не менее, здесь необходимо реализовать невыполненные обещания 15-летней давности о дифференциации основного налога — НДПИ — по условиям добычи (разные месторождения и скважины имеют различную экономику, и на части из них добыча становится невыгодной при общем уровне налогообложения, а часть приносит сверхприбыль). Такая дифференциация — несложная, счетная задача, речь идет о паспортизации всего лишь примерно 3 тысяч месторождений и 160 тысяч скважин. В цифровом XXI веке это не должно представлять никаких проблем, нужна лишь политическая воля. До сих пор неспособность власти провести такую дифференциацию НДПИ объяснялась нежеланием чиновников делиться инсайдерской информацией и системой скрытого фаворитизма — чиновники предпочитали раздавать индивидуальные льготы компаниям на непрозрачных условиях, вместо введения прозрачных критериев и системы дифференциации налога по условиям добычи.

Но в целом НДПИ проявил себя работающим инструментом, его следует сохранить и развивать. Никакие обсуждаемые сегодня правительством «налоги на дополнительный доход» и «налоги на финансовый результат» в нефтегазовой отрасли вводиться не будут, от этой вредной идеи откажутся раз и навсегда. Любые дополнительные формы налога на прибыль приведут лишь к раздутым издержкам и выводу прибылей в пользу аффилированных подрядчиков. Прозрачная система дифференциации НДПИ по месторождениям и скважинам в состоянии будет решить все проблемы дифференциации условий добычи углеводородов.

Экспортные пошлины на углеводороды будут отменены как исторический анахронизм, продолжится перенос налоговой нагрузки в НДС, который станет основным налогом на углеводородные отрасли. Последствия для внутреннего рынка будут компенсированы демополизацией сырьевых отраслей и созданием условий для прекращения роста монопольных цен. Отмена экспортных пошлин создаст условия для резкого сокращения численности таможенных органов (сегодня они насчитывают порядка 50 тысяч сотрудников, а экспортные пошлины — половина администрируемых ими доходов).

Налог на прибыль

Ставка налога на прибыль в 20% представляется оптимальной, однако здесь нужно увеличивать региональную составляющую. Сегодня федеральная часть налога на прибыль составляет 3 процентных пункта, региональная — 17 п.п. Мы убеждены, что налог на прибыль нужно полностью оставлять регионам, одновременно расширив их возможности снижать ставку налога на прибыль для привлечения инвесторов (в отдельном документе об изменениях в бюджетной политике мы объясняем, за счет чего все это можно сделать).

Активно обсуждается также вопрос возврата инвестиционной льготы по налогу на прибыль в 50% в отношении прибыли, потраченной на инвестиции в основной капитал. Мы приветствуем обсуждение этой идеи, хотя она носит не первоочередной характер для нашей программы по сравнению с идеей снижения налогов на труд и отмены налогов на малых предпринимателей. Идея возврата инвестиционной льготы по налогу на прибыль обязательно будет обсуждаться при возвращении в Россию конкурентной политики, свободы прессы, воссозданию нормального конкурентного парламента. В целом эта мера может снять один из заметных барьеров для инвестиционного процесса в России.

Передача налоговых поступлений в региональные и местные бюджеты

В отдельном документе по изменениям в системе межбюджетных отношений мы подробнее объясним наши идеи по перераспределению налоговых поступлений от федерального центра к регионам и муниципалитетам, однако общая идея такова, что сегодня федеральный бюджет тратит порядка 1,6 трлн рублей на финансовую поддержку субъектов Российской Федерации в параметрах 2016 года (а те, в свою очередь, на поддержку муниципалитетов). Эти средства не зарабатываются в Москве; они зарабатываются в регионах, и избыточно изымаются в федеральный центр для последующего перераспределения через Минфин и искусственной постановки регионов в зависимое положение. Возвращение этих налоговых поступлений регионам не приведет, вопреки утверждениям правительственных экономистов, к «выпадающим доходам федерального бюджета»; напротив, федеральному центру просто не придется изымать и перераспределять в виде трансфертов и помощи регионам огромные средства, и федеральное правительство сможет более эффективно сосредоточиться на выполнении своих непосредственных функций.

Мы предлагаем передать регионам:

- До половины собираемого НДС (сегодня это 100% федеральный налог);
- Возможно, полную ставку налога на прибыль в 20% (сегодня федеральная ставка 3%, региональная 17%);
- Справедливую долю акцизов на табак (сегодня 100% федеральный) и крепкий алкоголь (сегодня 60% федеральный);
- Возможно, определенную долю природоресурсных налогов (сегодня все больше регионов начинают добывать нефть и газ, в особенности в Восточной Сибири и на

Дальнем Востоке, несут при этом экологическую нагрузку, но все налоги забирает федеральный центр, что несправедливо).

Конкретный перечень передаваемых в регионы и муниципалитеты налоговых поступлений должен обсуждаться дополнительно, однако наша общая идея состоит в том, что регионам нужно передать обратно примерно такой же объем налоговых поступлений, который сегодня изымается у них федеральным центром, но впоследствии перераспределяется обратно регионам в виде трансфертов (порядка 1,6 трлн рублей в параметрах 2016 года).