

Л.Н. Лыкова

Институт экономики РАН, Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва

Налоговая политика России в условиях кризиса¹

Использование налоговых инструментов в процессе антикризисного регулирования предполагает выбор между повышением уровня налогообложения для обеспечения доходов бюджета и его понижением для поддержания экономической активности бизнеса. С использованием показателя полной налоговой ставки (ITR) показано, что в 2009–2013 гг. в результате внесенных в налоговое законодательство Российской Федерации изменений имело место устойчивое снижение уровня налогообложения доходов от капитала и потребления. Уровень налогообложения малого бизнеса снижался лишь в силу инфляционного обесценения налоговых платежей. Мероприятия налогового маневра в условиях падения цен на нефть в 2015 г. привели к некоторому росту поступлений налога на прибыль, что не компенсирует суммарных потерь бюджетной системы.

Ключевые слова: *налоговая политика, полная налоговая ставка, налоговый маневр, налогообложение потребления, налогообложение малого бизнеса.*

Классификация JEL: H20, H25, H27, H30.

Налоговую систему страны традиционно принято рассматривать как базу одного из главных инструментов экономического регулирования в целом и антикризисного регулирования в частности. Особенность налоговой системы состоит в том, что, с одной стороны, она является инструментом налогового регулирования, а с другой – следствием и этого регулирования, и экономической ситуации в стране и мире. Неизбежным следствием налогового стимулирования отдельных отраслей или групп экономических агентов в краткосрочном аспекте являются изменения объема доходов бюджетной системы (и с высокой долей вероятности – также и в долгосрочном). Такая двойственность последствий любого решения в области налоговой политики накладывает серьезный отпечаток на процесс принятия решений, прогноз последствий этих решений и их конкретные экономические результаты. Еще одна отличительная особенность налогового регулирования, остро проявляющаяся в периоды кризисов, состоит в наличии существенных лагов между принятием принципиального решения о внесении изменений в те или иные налоговые параметры, законодательным оформлением этих решений, их вступлением в силу и получением первых результатов этих мер.

Все эти обстоятельства достаточно ярко проявились в ходе серии различных кризисов (ипотечного, глобального финансового, долгового и др.) последнего десятилетия. В ходе этих кризисов правительства практически всех стран искали баланс между задачей наращивания доходов бюджетов (предотвращения

существенного падения этих доходов) и необходимостью поддержки экономической активности бизнеса и доходов населения. Для европейских стран в этот период было характерно повышение уровня косвенного налогообложения (главным образом, за счет НДС) при попытках не допустить роста прямого налогообложения бизнеса (налог на прибыль). Зачастую результаты отличались от заявленных целей (European Commission, 2014; Лыкова, Букина, 2015).

Существенным отличием российской налоговой политики кризисных периодов от политики ключевых европейских стран вплоть до последнего времени было отсутствие попыток наращивания (компенсации падения) доходов бюджетной системы за счет повышения уровня налогообложения экономики в целом или отдельных групп экономических агентов. Более того, отказ от повышения уровня налогообложения декларировался как ключевой элемент политики правительства.

Суверенные фонды существенных объемов позволяли до сих пор не использовать данного инструмента. Основное внимание в рамках отечественной налоговой политики начиная с 2008–2009 гг. уделялось поддержанию экономической активности хозяйствующих субъектов в надежде, что экономический рост (или отсутствие существенного падения) поддержит уровень поступлений в бюджет.

Остановимся более подробно на ключевых антикризисных мероприятиях налоговой политики России и их макроэкономических последствиях в отношении следующих ключевых позиций, которые имеют принципи-

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (грант «Денежно-кредитная и бюджетно-налоговая политика России на современном этапе глобализации», № 15-02-00391).

ально важное для отечественной экономики значение:

- налогообложение доходов бизнеса (или доходов от капитала);
- налогообложение потребления;
- налогообложение малого бизнеса;
- формирование фискальной системы изъятия доходов от нефтедобычи.

Если налоговая политика в отношении первой и третьей позиций имеет ярко выраженный стимулирующий характер, то вторая позиция вообще не рассматривается как самостоятельная задача налоговой политики, а в чистом виде представляет собой побочный результат проводимых мероприятий. Последняя же позиция представляет собой ключевой элемент формирования доходов бюджетной системы, неустойчивость которого наиболее ярко проявилась в 2015 г.

Налоговая нагрузка на доходы от капитала и на потребление

Для оценки макроэкономических последствий налоговых мер для налоговой нагрузки на доходы от капитала и на потребление в рамках настоящей работы будут использованы показатели полной, или неявной, налоговой ставки (implicit tax rates, ITR²), рассчитанные по скорректированной методике для имеющихся в отечественной статистике данных. Эта методика, используемая Евростатом (Eurostat, 2014), была впервые подробно описана в (Mendoza et al., 1994). Данная методика расчета полных, или неявных, налоговых ставок базируется на сопоставлении сумм полученных налогов (по различным видам налогов) с величиной налоговой базы, оцененной по соответствующим показателям системы СНС (по данным консолидированных секторальных счетов), она имеет ряд модификаций в зависимости от целей исследования (Carey, Tchilinguirian, 2000; Merrill, 2010). Более подробно корректировка методики Евростата для российской публикуемой статистики приведена в работе (Lykova, 2015). Рассмотрим только две разновидности полных налоговых ставок – для доходов от капитала и потребления.

Наиболее серьезные налоговые новации, имевшие выраженную антикризисную направленность, вступили в силу с 2009 г. Это в первую очередь существенное понижение ставки налога на прибыль организаций (с 24 до 20%), увеличение размеров амортизационной премии (с 10 до 30% по отдельным видам оборудования), а также предоставление субъектам РФ права устанавливать пониженные налоговые ставки по упрощенному режиму налогообложения (для малого бизнеса) и ряд других мер.

Результатом этих мер стало существенное снижение налоговой нагрузки (оцененной как ITR) с 22,41 в 2007 г. и 21,99 в 2008 г. до 11,31% в 2009 г. (рис. 1). Такое падение налогового бремени имело место на фоне сокращения налоговой базы (оцененной на основе показателей СНС) по секторам финансовых и нефинансовых корпораций на 15%. Это выразилось в снижении объема поступлений в бюджет налога на прибыль в 2009 г. на 50% по сравнению с предшествующим годом. Одновременно происходило существенное снижение цен на нефть сорта «Юралс»³. Снижение налоговой нагрузки в этот период коснулось не только доходов от капитала, но и в целом фискальной нагрузки на экономику. Если в 2007 г. доля доходов бюджетной системы составляла более 40% ВВП, то в 2009 г. – уже только 35,0%.

Основными налоговыми новациями в отношении налогообложения доходов от капитала в 2010–2012 гг. было введение коэффициента 1,5 при вычете некоторых расходов на НИОКР, введение ставки 0% для некоторых категорий дивидендов, расширение сферы применения ставки 0% по налогу на прибыль и некоторые другие. Эти меры не привели к ощутимому снижению ITR по доходам от капитала. Очередной этап снижения налоговой нагрузки обозначился в 2013 г.

Таким образом, начиная с 2009 г. просматривается выраженное снижение уровня налогообложения доходов от капитала и, соответственно, сокращение налогового бремени для бизнеса в целом, что в полной мере соответствовало заявленным⁴ целям.

² Полная налоговая ставка на доходы от капитала рассчитывалась как отношение налога на прибыль и налогов при специальных налоговых режимах в части юридических лиц к чистой прибыли секторов финансовых и нефинансовых корпораций, неприбыльных организаций, обслуживающих домашние хозяйства, и чистого смешанного дохода сектора домохозяйств.

³ Здесь и далее значения цен на нефть приводятся по данным, использовавшимся при расчетах налога на добычу полезных ископаемых.

⁴ См., например, (Программа антикризисных мер..., 2009; Основные направления..., 2010).

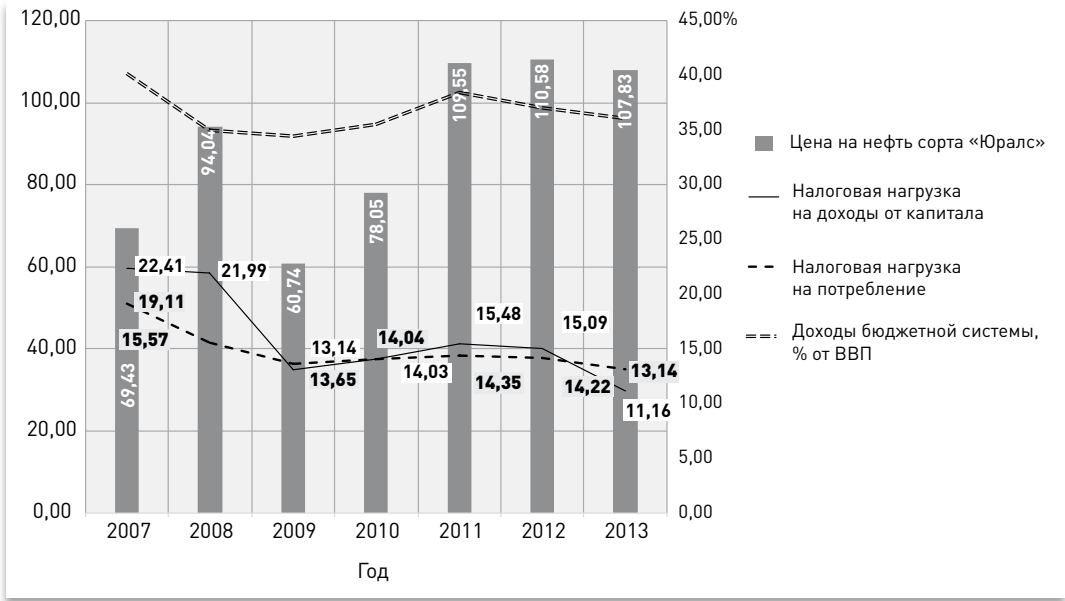


Рис. 1

Налоговая нагрузка на доходы от капитала и потребление и среднегодовые цены на нефть в 2007–2013 гг.

Источники: данные Федеральной службы государственной статистики, Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы за 2007–2013 гг.

Налоговая нагрузка на конечное потребление населения, оцененная как ITR⁵, в значительной мере повторяла динамику налоговой нагрузки на доходы от капитала (см. рис. 1). В 2007–2008 гг. имеет место снижение ITR на потребление с 19,11 до 15,57% и далее – до 13,6% в 2009 г., а после незначительного повышения нагрузки в 2011 г. просматривается дальнейшее снижение ITR на потребление до 13,14% в 2013 г. В основе этой динамики лежат опережающие темпы роста расходов на конечное потребление в секторе домохозяйств, которые в значительной мере поддерживаются ростом трансфертов населению. В рамках проводимой налоговой политики не ставилась задача снижения уровня налогообложения потребления, однако некоторые мероприятия, которые работали в этом направлении, все же были реализованы. Так, постепенно расширялся круг товаров и услуг, которые облагаются налогом на добавленную стоимость по ставкам 10 и 0% или не подлежат налогообложению. В то же время на протяжении всего рассматриваемого периода (за исключением 2015 г.) имело место повышение ставок акцизов (что отчасти должно было компенсировать их инфляционное обесцене-

ние). Однако, судя по итогу, тенденция снижения налоговой нагрузки на потребление доминировала.

Налоговая нагрузка на малый бизнес

В рамках антикризисных налоговых мер вопрос о необходимости понижения налогового бремени для малого бизнеса поднимался неоднократно. Основные мероприятия налоговой политики, нацеленные на решение данной задачи, включают предоставление права субъектам РФ устанавливать пониженные налоговые ставки при упрощенной системе налогообложения (с 2009 г.); периодическое повышение предельного значения доходов, позволяющего использовать этот режим; введение добровольного порядка перехода на уплату ЕНВД; выделение патентной системы налогообложения в самостоятельный специальный режим и другие меры.

Показатели системы национальных счетов не позволяют сформировать аналогичные описанному выше оценки уровня налогообложения малого бизнеса, что ограничивает возможности оценки динамики налоговой нагрузки на малый бизнес и ее изменение под воздействием проводимых мероприятий.

⁵ Полная налоговая ставка на потребление рассчитывалась как отношение НДС, акцизов и ввозных таможенных пошлин к расходам на конечное потребление сектора домашних хозяйств и сектора некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства.

Публикуемые Федеральной налоговой службой статистические данные⁶ свидетельствуют, что на протяжении всего периода с 2007 по 2014 г. суммы налога, уплаченного при упрощенной системе налогообложения, и единого налога на вмененный доход в расчете на одного налогоплательщика имели устойчивую тенденцию к росту. Так, если в 2007 г. в среднем для налогоплательщика при упрощенной системе налогообложения сумма налога составляла 55,47 тыс. руб., то в 2010 г. – 64,9, а в 2014 г. – 99,5 тыс. руб. Аналогичная картина наблюдалась и по ЕНВД – средняя сумма налога для налогоплательщика возрастала с 21,6 тыс. руб. в 2007 г. до 36,0 тыс. руб. в 2014 г. Этот относительно устойчивый рост тем не менее на протяжении всего периода выраженно отставал от темпов инфляции. И, по сути, только в этом может проследиться определенное сокращение налоговой нагрузки на малый бизнес. Косвенным свидетельством некоторого снижения налоговой нагрузки для малого бизнеса является достаточно устойчивый рост числа налогоплательщиков по обоим налогам.

Все шаги, которые предпринимались в 2009–2013 гг. и которые предприняты в 2015 г. (фактически вступили в силу с 2016 г.), наталкиваются на жесткое ограничение в виде необходимости уплаты взносов по обязательным видам социального страхования (Гварлиани, Воробей, 2014; Караваева, 2015).

Это же ограничение сработает и при введении субъектами РФ с 2016 г. пониженных налоговых ставок по объекту «доходы», а муниципальными образованияами – по единому налогу на вмененный доход. В этой ситуации единственной мерой, которая позволяет отчасти обходить данное ограничение, являются налоговые каникулы для новых предприятий, право на предоставление которых также предоставлено субъектам РФ.

Фискальная система изъятия доходов от нефтедобычи

Принципиальным новшеством налоговой политики 2015 г., существенно изменившим общую картину структуры доходов федерального бюджета, стала реализация налогового маневра. Суть маневра состоит в изменении соотношения таможенных пошлин и НДС на нефть и переносе акцентов в налоговом бремени с таможенных пошлин на налог

на добычу полезных ископаемых. Фактически это должно было привести к росту поступлений НДС в 1,75 раза по сравнению с 2013 г. при сокращении таможенных пошлин на 18%. Сам по себе факт решительной смены модели формирования доходов бюджета от добычи углеводородов в условиях экономического кризиса и падения цен на нефть оценивался как сопряженный со значительными рисками (Ронкратов, 2015; Лыкова, 2015), в первую очередь – существенного роста инфляции.

Повышение ставок НДС в 2015 г. (и планирующееся повышение в последующие годы⁷) касается в первую очередь базовой ставки НДС на добычу нефти, которая была повышена с 493 руб. за тонну в 2014 г. до 766 руб. в 2015 г. и 857 руб. в 2016 г. Повышение базовой ставки имеет место фактически одновременно с расширением круга регионов добычи, где действует нулевая ставка налога для начальных периодов освоения, и очередным расширением круга коэффициентов, обеспечивающих более значительную дифференциацию налогообложения для различных видов нефти, условий и регионов добычи. Указанная тенденция усиления дифференциальной составляющей в налогообложении добычи нефти формировалась на протяжении 2013–2015 гг., когда увеличивался список корректирующих ставку коэффициентов, расширялся перечень полезных ископаемых и круг условий для применения нулевой ставки.

Результатом налогового маневра стало сокращение поступлений таможенных пошлин. По итогам 2015 г., поступления таможенных пошлин в бюджетную систему составили 54,6% прошлых годов сумм, а рост поступлений НДС составил всего 109,7%.

В 2007–2014 гг. суммы поступлений таможенных пошлин незначительно превышали НДС, а в 2015 г. ситуация изменилась – суммы НДС значительно превосходят поступления таможенных пошлин (рис. 2). При этом даже с учетом снижения курса рубля номинальные суммы поступлений таможенных пошлин и НДС в 2015 г. составили всего 81% прошлых годов сумм.

Таким образом, первые итоги налогового маневра в экономике свидетельствуют о том, что рост поступлений НДС пока не компенсирует снижения таможенных пошлин.

Результатом налогового маневра также является возможное перераспределение бре-

⁶ Данные форм статистической налоговой отчетности 5-ЕНВД и 5-УСН.

⁷ Так, ст. 342 Налогового кодекса РФ в настоящее время устанавливает базовую ставку НДС на нефть на 2017 г. в размере 919 руб. за тонну.

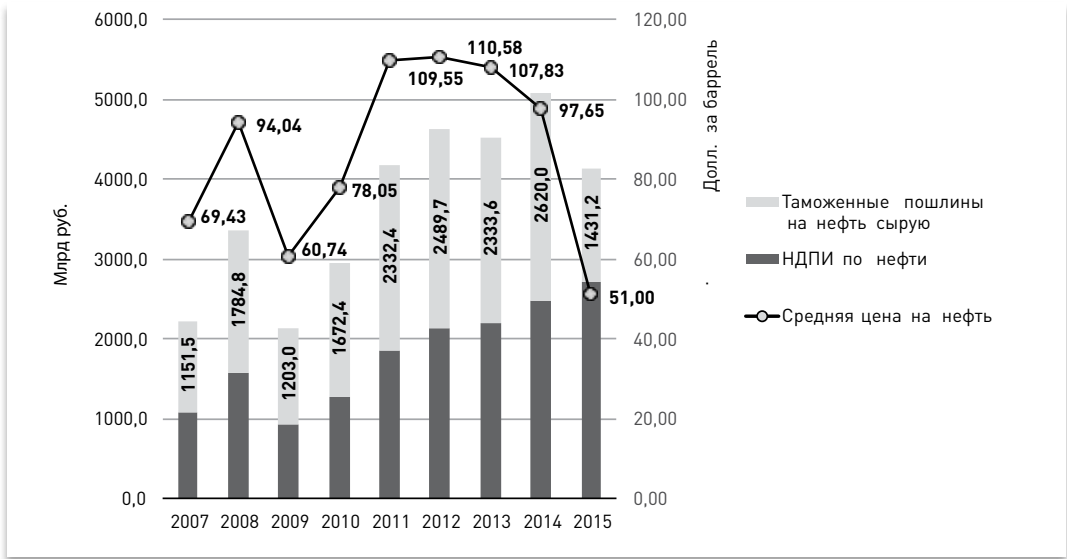


Рис. 2.

Поступления в бюджет НДС и таможенных пошлин по нефти, 2007–2015 гг.

Источники: данные Федерального казначейства и Федеральной налоговой службы за 2007–2015 гг. за соответствующие годы.

мени прямого налогообложения нефтедобывающих компаний. Снижение одного de facto прямого налога на доходы компаний (экспортных таможенных пошлин), которое не компенсируется ростом НДС, может отчасти компенсироваться ростом поступлений другого прямого налога на доходы – налога на прибыль организаций. По итогам 2015 г., наблюдается достаточно высокий уровень поступлений налога на прибыль организаций – показатели 2014 г. фактически превышены на 9,4%. Мероприятия налогового маневра в условиях падения цен на нефть в 2015 г. привели к некоторому росту поступлений налога на прибыль, что не компенсирует суммарных потерь бюджетной системы.

В этих условиях, если в 2016 г. уровень цен на нефть принципиально не изменится, а источники ресурсов в суверенных фондах сократятся до критических отметок, РФ столкнется с той же дилеммой, что и европейские страны, – стимулирование экономической активности бизнеса должно будет сопровождаться ростом уровня налогообложения либо потребления, либо доходов экономических агентов и населения.

ЛИТЕРАТУРА

Гварлиани Т.Е., Воробей Е.К. (2014). Эффективность налоговых режимов субъектов малого предприниматель-

ства // *Экономика. Налоги. Право.* № 3. С. 109–114.

Каравасева И.А. (2015). Налоговые методы поддержки малого бизнеса в оценке российских регионов // *Федерализм.* № 3. С. 75–84.

Лыкова Л.Н. (2015). Первые результаты налогового маневра и доходы бюджетов субъектов РФ // *Федерализм.* № 4. С. 55–64.

Лыкова Л.Н., Букина И.С. (2015). Налоговые инструменты в процессе преодоления финансового кризиса: опыт стран Евросоюза и США // *Вестник Института экономики РАН.* № 5. С. 109–130.

Основные направления налоговой политики РФ на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов (2010). Одобрено Правительством РФ 20.05.2010 г. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105756, свободный. Загл. с экрана. Яз. рус. (дата обращения: февраль 2016 г.).

Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 г. (2009). Одобрена на заседании Правительства Российской Федерации. Протокол от 9.04.2009 г. // *Российская газета.* Федеральный выпуск 4872.

Carey D., Tchilinguirian H. (2000). Average Effective Tax Rates on Capital, Labour and

Consumption. [Электронный ресурс] OECD Economics Department Working Papers. No. 258, OECD Publishing. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1787/247874530426>, свободный. Загл. с экрана. Яз. англ. (дата обращения: февраль 2016 г.).

European Commission (2014). Tax Reform in EU Member States. 2014 Report. Taxation Papers. WP No. 48-2014.

Eurostat (2014). Taxation Trends in the European Union. 2014 Edition. [Электронный ресурс] Eurostat 2014. Режим доступа: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm, свободный. Загл. с экрана. Яз. англ. (дата обращения: февраль 2016 г.).

Lykova L.N. (2015). Tax Burden in Russian Federation: Comparative Analyses Point of View // *Journal of Tax Reform*. No. 1. P. 76–89.

Mendoza E.G., Razin A., Tesar L.L. (1994). Effective Tax Rates in Macroeconomics: Cross-Country Estimates of Tax Rates on Factor Incomes and Consumption. NBER Working Paper. No. 4864.

Merrill P.R. (2010). Corporate Tax Policy for the 21st Century // *National Tax Journal*. December. Vol. 63(4). Part 1. P. 623–633.

Ponkratov V.V. (2015). Oil Production Taxation in Russia and the Impact of the Tax Maneuver // *Journal of Tax Reform*. No. 1. P. 100–112.

REFERENCES (with English translation or transliteration)

Carey D., Tchilinguirian H. (2000). Average Effective Tax Rates on Capital, Labour and Consumption. OECD Economics Department Working Papers No. 258. OECD Publishing. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/247874530426> (accessed: February 2016).

European Commission (2014). Tax Reform in EU Member States. 2014 Report. Taxation Papers WP No. 48-2014.

Eurostat (2014). Taxation Trends in the European

Union. 2014 Edition. Eurostat 2014. Available at: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm (accessed: February 2016).

Gvarliani T.Ye., Vorobei Ye.K. (2014). The Efficiency of Tax Regimes for Small-Business Enterprises. *Economy. Tax. Law* 3, 109–114.

Karavaeva I.V. (2015). Tax Methods of Small Business Promoting in the Evaluation of the Russian Regions. *Federalism* 3, 75–84 (in Russian).

Lykova L.N. (2015). Tax Burden in Russian Federation: Comparative Analyses Point of View. *Journal of Tax Reform* 1, 76–89.

Lykova L.N. (2015). The First Results of the Tax Maneuver and the Subjects of the Russian Federation Budgets Revenue. *Federalism* 4, 55–64 (in Russian).

Lykova L.N., Bukina I.S. (2015a). Tax Instruments in the Process of Overcoming the Financial Crisis: the USA and EU-Countries Experiences. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossijskoj akademii nauk* 5, 109–130 (in Russian).

Mendoza E.G., Razin A., Tesar L.L. (1994). Effective Tax Rates in Macroeconomics: Cross-Country Estimates of Tax Rates on Factor Incomes And Consumption. NBER Working Paper No. 4864.

Merrill P.R. (2010). Corporate Tax Policy for the 21st Century. *National Tax Journal* 63(4), Part 1, 623–633.

Osnovnye napravleniya nalogovoj politiki RF na 2011 god i na planovyj period 2012 i 2013 godov (2010). Odobreno Pravitel'stvom RF 20.05.2010 g. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105756 (accessed: February 2016, in Russian).

Ponkratov V.V. (2015). Oil Production Taxation in Russia and the Impact of the Tax Maneuver. *Journal of Tax Reform* 1, 100–112 (in Russian).

Programma antikrizisnyx mer Pravitel'stva Rossijskoj Federacii na 2009 g. (2009). Odobrena na zasedanii Pravitel'stva Rossijskoj Federacii. Protokol ot 9.04.2009 g. Rossijskaya gazeta 4872.

Поступила в редакцию 28 января 2016 года

L.N. Lykova

Institute of Economics, Russian Academy of Sciences; Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

Tax Policy of Russia under the Crisis Conditions

The use of fiscal instruments in the process of anti-crisis regulation means a choice between increasing the level of taxation to ensure budget revenues and its decrease to support the economic activity of businesses. Using the implicit tax rates (ITR) it is shown that since 2009 the levels of taxation of income from capital and consumption were steadily declined as a result of tax measures. The level of small business taxation shrank only because of the inflationary decrease the value of the tax payments. The tax maneuver measures under the falling oil prices led to some growth of the profit tax receipts that does not compensate the total losses of the budget system.

Keywords: *tax policy, implicit tax rates, tax maneuver, taxation of consumption, small business taxation.*

JEL Classification: H20, H25, H27, H30.

В.М. Полтерович

ЦЭМИ РАН, МШЭ МГУ, Москва

В.В. Попов

ЦЭМИ РАН, Москва

Журнал НЭА,
№1 (29), 2016,
с. 192–198

Валютный курс, инфляция и промышленная политика¹

Рассматривается динамика курса рубля в России в контексте дискуссий об оптимальных режимах валютной политики. Показано, что доминировавшая ориентация на стабильность номинального курса была ошибочной. Поскольку цены в России росли быстрее, чем в странах – ее торговых партнерах, такая политика вела к завышению реального курса рубля и явилась причиной обвалных девальваций в 1998, 2008 и 2014–2015 гг. Приведены аргументы, показывающие, что для России наиболее благоприятным является режим «грязного плавания» с ориентацией на стабильный и относительно низкий реальный курс, что требует периодической девальвации номинального курса. Предлагаемая стратегия предусматривает накопление золотовалютных резервов, что стимулирует экспортно ориентированный рост. Эти резервы могут также стать источником увеличения инвестиций благодаря соответствующей промышленной политике.

Ключевые слова: *валютный курс, страх свободного плавания, промышленная политика, экономический рост.*

Классификация JEL: F31, F41, F43, L52, O24.

1. Регулирование валютного курса: основные факты

По словам Р. Манделла, валютный курс – самая важная из всех цен в открытой экономике. Не случайно А. Гхош и Дж. Остри называют «вечной» проблему выбора режима валютного курса – и в теории, и в практической политике (Ghosh, Ostry, 2009). Впрочем, «вечной» она стала около 40 лет назад после распада Бреттон-Вудской системы. Особое обострение проблемы относится к 1990-м годам, когда МВФ пришлось давать рекомендации странам Латинской Америки и стра-

нам с переходными экономиками. Сначала модной была фиксация валютного курса, не исключавшая, впрочем, его периодической корректировки. Но в 1999 г. после ряда валютных кризисов (в частности, в Мексике в 1994 г.) МВФ рекомендовал применять политику либо свободного плавания, либо жесткой фиксации курса в одном из двух вариантов: валютный союз (использование иностранной валюты) или валютное управление (принятие закона о фиксации курса и обеспечение его валютными резервами). Однако в 2003 г. после азиатского финансового кризиса и коллапса

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект 14-02-00234а).