

МАТЕРИАЛ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ
по итогам обработки предложений членов Межведомственной рабочей группы
по разработке среднесрочной программы социально-экономического развития
«Стратегия Роста»

Системное решение №5
30.12.16

**ПРОВЕДЕНИЕ НАЛОГОВОЙ РЕФОРМЫ, СТИМУЛИРУЮЩЕЙ
КАЧЕСТВЕННЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ**

I. ОСНОВНЫЕ СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ	2
II. ОСНОВНЫЕ РЕШЕНИЯ	2
III. ОПИСАНИЕ СИСТЕМНЫХ ПРОБЛЕМ	3
IV. ЦЕЛЬ РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМНОГО РЕШЕНИЯ	13
V. ПЕРЕЧЕНЬ МЕР, НАПРАВЛЕННЫХ НА РЕШЕНИЕ СИСТЕМНЫХ ПРОБЛЕМ	13
VI. ОСНОВНЫЕ КРИ РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМНОГО РЕШЕНИЯ	17
VII. ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ	17
VIII. ВЛИЯНИЕ НА ИСТОЧНИКИ РОСТА	17
IX. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ ОТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ	18
X. ПРИЛОЖЕНИЕ. ОПИСАНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ, ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ	18

I. ОСНОВНЫЕ СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

1. Избыточная налоговая и фискальная нагрузка на корпоративный сектор и физических лиц, сдерживающая развитие экономики. Неэффективная система налоговых льгот.

2. Низкая доля налоговых доходов в структуре местных и региональных бюджетов и, как результат, чрезмерная зависимость региональных и местных бюджетов от межбюджетных трансфертов.

3. Фактическое действие прогрессивной шкалы налогообложения ФОТ дестимулирует создание высокопроизводительных/ высокооплачиваемых рабочих мест.

4. Высокая доля государственного сектора и высокая доля «теневой» экономики создает значительное дополнительное давление на законопослушный частный бизнес.

5. Налоговая политика – производная от доходной части бюджета, поэтому преследует исключительно фискальную цель. Нестабильность налоговой политики, увеличивающая налоговые риски бизнеса.

II. ОСНОВНЫЕ РЕШЕНИЯ

Нацелить работу Правительства по обеспечению доходов бюджета, на собираемость налогов, в том числе, с теневого сектора, снизить ставки корпоративных налогов для добросовестных предпринимателей:

1. Снизить налоговую нагрузку на новые и динамично развивающиеся производства. Налоговые каникулы сроком на пять лет для новых предприятий и льготы по уплате налога на прибыль, имущество, страховым взносам для предприятий, внедряющих новое оборудование и технологии, создающих ВПРМ.

2. Привести структуру налогов в соответствии с задачей стимулирования экономического роста – снижение налогов на производство, оборотных налогов, за счет увеличения налогов на потребление и природную ренту.

3. Создание системы налоговой мотивации муниципалитетов и субъектов РФ по развитию бизнеса и привлечению инвестиций, перераспределение источников налоговых доходов между различными уровнями бюджета.

4. Налоговая мотивация перехода в российскую юрисдикцию – офшорный

коэффициент по налогу на прибыль и налогу на имущество.

5. Новое бюджетное правило – в случае роста налоговых доходов возвращать 50% прироста в экономику за счет снижения ставок или предоставления дополнительных целевых льгот.

III. ОПИСАНИЕ СИСТЕМНЫХ ПРОБЛЕМ

1. Избыточная налоговая и фискальная нагрузка на корпоративный сектор и физических лиц, сдерживающая развитие экономики.

1.1. В развитых и успешных развивающихся экономиках доля финансовых ресурсов, остающихся у предприятий (после уплаты налогов и сборов в адрес государства) для реинвестирования, гораздо выше, чем в РФ: при сопоставимых уровнях налоговой нагрузки в России в 4 раза выше расходы на кредитные ресурсы, уплату других нефискальных платежей, в том числе неформальных, следующих из чрезмерного административного и уголовного давления на предпринимателей. Поэтому налоговая нагрузка на корпоративный сектор должна быть снижена, чтобы стимулировать инвестиционный процесс и рост экономики. Потенциал к снижению совокупной ставки взносов можно оценить в 10 п.п. Также имеется потенциал к снижению НДС до 12% параллельно с ростом собираемости такого налога через внедрение АСК НДС-2, что будет снижать объем необходимого оборотного капитала и, соответственно, расходов на кредитные средства, необходимые для финансирования оборотного капитала.

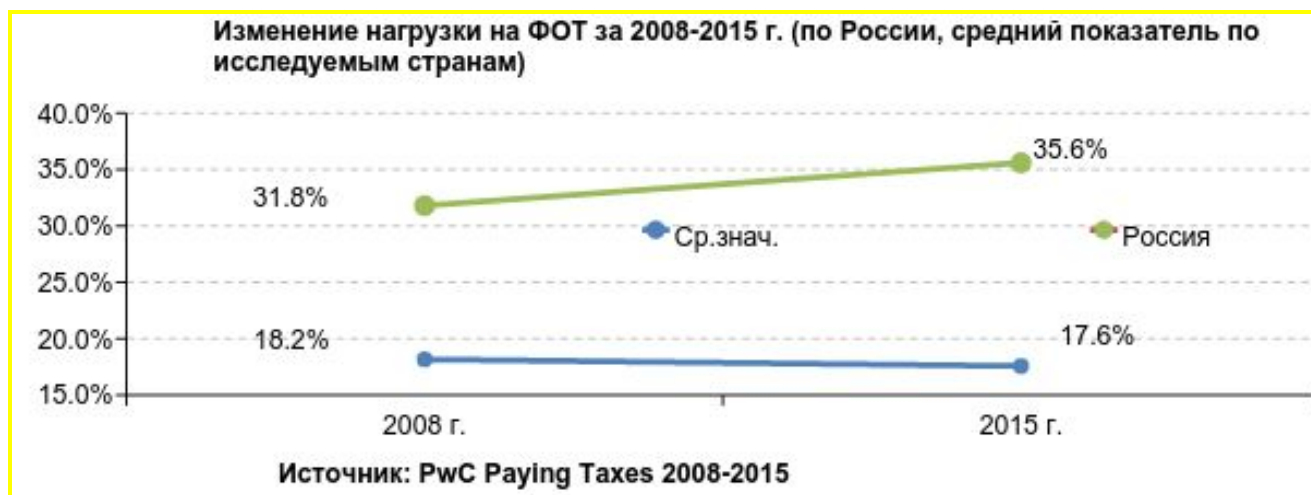
Сравнение налоговой нагрузки и стоимости кредитов в России и других странах

	Paying taxes 2016				Финдекс МСП, май 2016
	Суммарная налоговая нагрузка, % коммерческой прибыли предприятия на 2 год после регистрации	из них налоги на труд, % коммерческой прибыли	Трудозатраты на налоговую отчетность, часов	Количество платежей, ед.	Ставка кредита для МСП, %
РФ	47%	35,8%	168	7	18,50%
Среднее по выбранным странам без РФ	50,1%	27,5%	393	12,3	4,32%
Китай	67,8%	48,4%	261	9	7,90%
Индия	60,6%	20,0%	243	33	Н/Д
Бразилия	62,2%	40,3%	2600	9,6	Н/Д
Казахстан	29,2%	11,2%	188	7	Н/Д
Италия	64,6%	43,4%	269	14	5,40%
Великобритания	32,0%	11,2%	110	8	3,60%

США	43,9%	9,8%	175	10,6	3,50%
Швеция	48,8%	35,4%	122	6	3,30%
Франция	62,7%	53,5%	137	8	2,20%
Япония	51,3%	18,2%	330	14	Н/Д
Швейцария	28,8%	17,7%	63	19	Н/Д
Германия	48,8%	21,2%	216	9	Н/Д

Источник: PwC, МСП Банк, расчеты Института экономики роста

При этом нагрузка в России или растет или остается стабильной, в то время как другие страны, в целом, снижают нагрузку.



Ставки основных налогов в России выше, чем в некоторых странах Таможенного союза, что снижает конкурентоспособность российских предприятий. Например:

- Казахстан: ниже российских ставки НДС (12%), налогов на фонд оплаты труда (НДФЛ 10%, страховые взносы – 26%, из которых 10% платит

работник), при аналогичной РФ ставке налога на прибыль (20%).

- Киргизия: ниже российских ставки налога на прибыль (10%), НДС (12%, однако есть налог с продаж), налогов на фонд оплаты труда (НДФЛ 10%, страховые взносы – 27,25%).

1.2. Неэффективная система налоговых льгот.

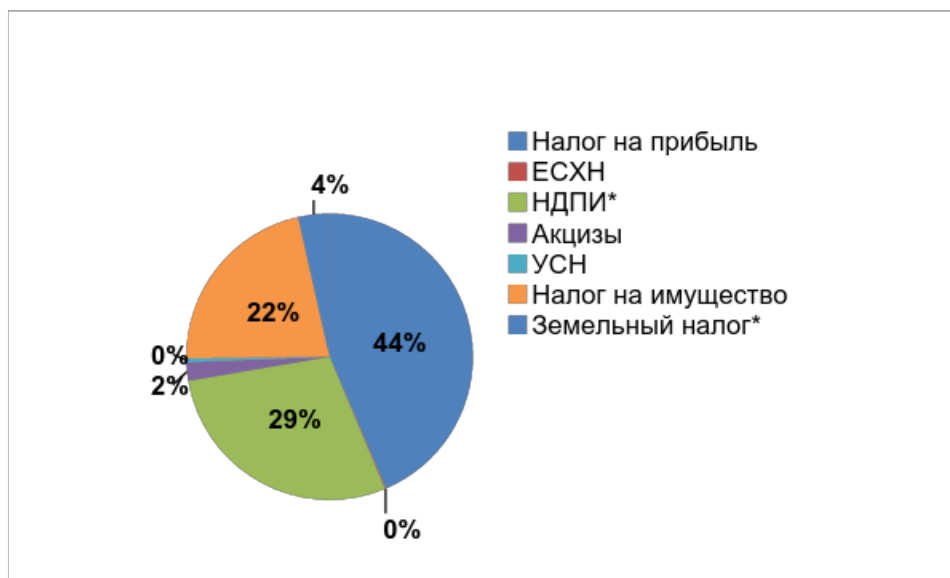
Согласно статье 56 Налогового кодекса РФ льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере.

Таким образом, законодательное определение налоговой льготы максимально широкое и позволяет рассматривать в качестве льготы любые преференции для налогоплательщика, установленные налоговым законодательством. При этом НК РФ не содержит каких-либо положений, которые определяли бы цели введения налоговых льгот, критерии их установления, а также прочие элементы, которые позволили бы применять системный подход к установлению льгот, мониторингу, оценке эффективности, управлению (отмене, продлению, корректировке льгот).

В настоящее время в РФ отсутствует системный подход к оценке эффективности налоговых льгот. Существующие методики оценки эффективности налоговых льгот сводятся в основном к оценке выпадающих доходов бюджета (т.н. «налоговые расходы бюджета») и к подсчету количества налогоплательщиков, которые воспользовались льготой. При этом не оценивается, насколько предоставление той или иной льготы было эффективным с точки зрения достижения целей ее введения (поскольку при введении льготы цели четко не формулируются, не устанавливаются конкретные KPI, которые должны быть достигнуты в результате введения льготы), а также с точки зрения влияния на конкретный сектор экономики, а также на смежные сектора и отрасли (мультипликативный эффект). Например, если целью льготы является стимулирование инвестиций в НИОКР, то оценка ее эффективности должна определять прирост инвестиций в НИОКР именно в связи с предоставлением льготы (т.е. рассматривать два сценария развития соответствующего сектора экономики – с учетом льгот и без учета льгот – и оценивать экономический эффект от предоставления льгот как одного из факторов, влияющих на соответствующий сектор).

Сейчас в России нет подробной статистики по объему предоставляемых

налоговых льгот, а также количестве предприятий, воспользовавшихся льготами. В частности, по НДС объем налоговых льгот, согласно данным Министерства финансов, составил 739 трлн (!) руб. Другими словами, финансовое ведомство не ведет оценку эффективности налоговых льгот.



Источник: Минфин, расчеты Экспертного центра при Уполномоченном

Объем налоговых льгот по НДПИ, акцизам, налогу на прибыль, ЕСХН, УСН, налогу на имущество и земельному налогу¹ составил в 2015 году 1 468 млрд руб., или 13,7% от налоговых доходов консолидированного бюджета, поступивших от этих налогов.

Объем налоговых льгот и соотношение с объемом поступлений в бюджет в 2015 году, млрд руб.

(* по НДПИ и земельному налогу данные по льготам и доходам бюджета за 2014 год ввиду отсутствия полной статистики за 2015 год)

Налог	Объем налоговых льготы	Поступило в бюджет	«Начислено» (2+3)	Доля льгот от объема начисленного налога
1	2	3	4	5
Налог на прибыль	639 377	2 598 848	3 238 225	19,7%
ЕСХН	1 921	7 430	9 351	20,5%
НДПИ*	420 291	2 904 201	3 324 492	12,6%
Акцизы	30 598	1 020 909	1 051 507	2,9%
УСН	6 467	254 149	260 615	2,5%
Налог на имущество организаций	317 729	712 422	1 030 150	30,8%
Земельный налог*	51 822	175 299	227 121	22,8%
Итого по указанным налогам	1 468 204	7 673 257	9 141 461	16,1%
Справочно: налоговые доходы консолидированного бюджета	1 468 204	13 720 353	15 188 558	9,7%

¹ По НДПИ и земельному налогу данные за 2014 год ввиду отсутствия полной статистики за 2015 год.

По УСН объем льгот составил 2,5% от поступлений в бюджет от этого налога. По ЕСХН – 26%, что подтверждается экспертными оценками относительной эффективности налоговых льгот в сельском хозяйстве. Объем льгот по НДС в 2014 году составил 14,5% от поступления этого налога в консолидированный бюджет. Льготы по налогу на имущество и земельному налогу касаются, в первую очередь, госмонополий (РЖД) и бюджетного сектора (школы, больницы и т.д.).

Оценить эффективность данных льгот в разрезе отраслей экономики/ регионов не представляется возможным. Министерством финансов разработана «дорожная карта» «По совершенствованию учета и оценки эффективности налоговых и неналоговых расходов», которая подразумевает разработку методики оценки эффективности налоговых льгот к марту 2017 года и новый перечень налоговых льгот к августу 2017 года. Учитывая текущую политику Минфина в области сокращения расходов бюджета, есть риск снижения объема предоставляемых льгот.

1.3. Принципы солидарной ответственности по страховым платежам, отсутствие адресности по большей части страховых взносов, конфискация пенсионных накоплений приводят к снижению мотивации платить. Все это порождает неверие в государственную систему социального страхования, так как фактически невозможно получить адекватную компенсацию за уплачиваемые страховые взносы. В случае с пенсионными накоплениями эта проблема выражена особенно остро в связи с постоянным пересмотром правил, непонятной системой расчета будущей пенсии. Система обязательного медицинского страхования не оказывает услуг должного качества, в связи с чем, работники с доходами выше среднего предпочитают обращаться в частные клиники, при этом все равно платя страховые взносы. Налоговые вычеты за покупку для сотрудников полисов добровольного медицинского страхования касаются налога на прибыль, при этом страховые взносы платятся в полном объеме.

2. Низкая доля налоговых доходов в структуре местных и региональных бюджетов и, как результат, чрезмерная зависимость региональных и местных бюджетов от межбюджетных трансфертов, низкая мотивация к улучшению делового климата, выводу предприятий из «тени».

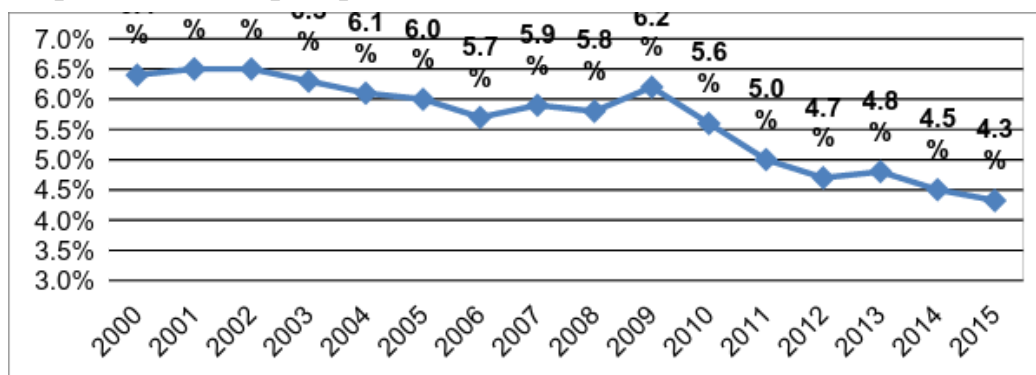
2.1. Муниципалитеты. В результате реформы местного самоуправления 2004 года доля налоговых доходов местных бюджетов сократилась с 52,4% до 28,6%. Параллельно с этим в 2 раза увеличилось количество полномочий, спущенных на

местный уровень. Финансовая необеспеченность функций органов местного самоуправления привела к чрезмерной зависимости муниципалитетов от межбюджетных трансфертов, снизила мотивацию местных властей улучшать качество предоставления госуслуг, добиваться снижения теневого сектора экономики. Муниципалитеты напрямую работают с малым и средним бизнесом, в частности по вопросам подключения к инженерным коммуникациям, земельно-имущественных отношений, исходной разрешительной документации на строительство, согласования размещения нестационарных объектов. Это означает, что МСУ напрямую влияют на инвестиционный климат на подведомственной территории. Повышение финансовой самостоятельности муниципалитетов будет мотивировать местные органы власти улучшать инвестиционный климат.



Источник: Минфин РФ, расчеты Института экономики роста

Снижение макроэкономической значимости доходов местных бюджетов негативно влияет на качество государственного управления: локальные проблемы не находятся в центре внимания федеральных властей.

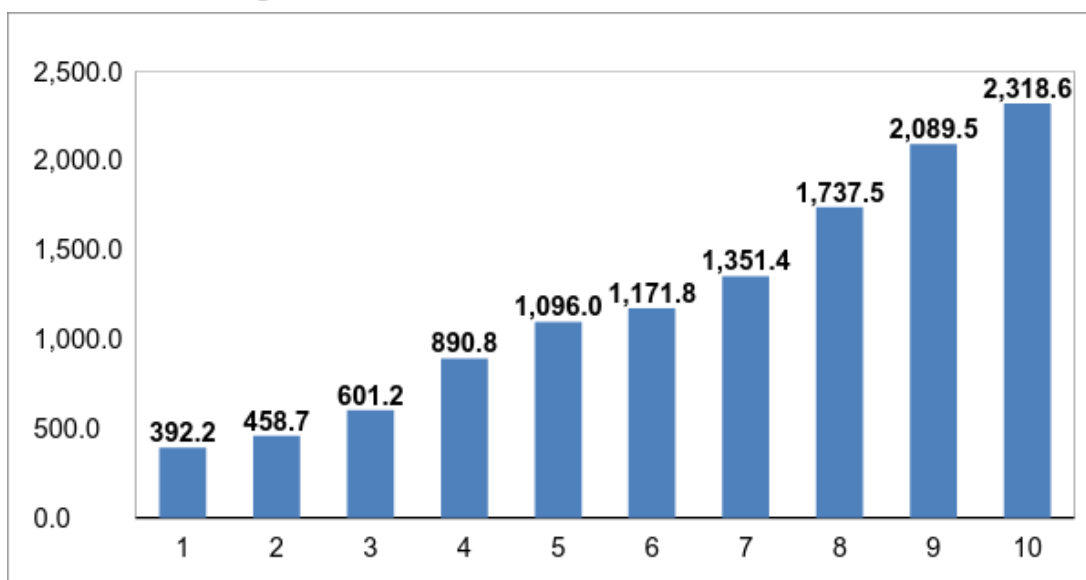


Источник: Минфин РФ, расчеты Института экономики роста

Повышение финансовой самостоятельности местных органов власти, помимо улучшения инвестиционного климата и сокращения «теневого» сектора экономики будет способствовать развитию гражданского общества и позитивно отразится на качестве государственного управления в целом.

2.2. Субъекты РФ. За 2012-2015 гг. объем обязательств субъектов РФ вырос в 2 раза, что стало следствием как низкой доли налогов, остающихся в региональных бюджетах, так и повышением обязательств субъектов РФ по выполнению «майских» указов. Число наиболее проблемных регионов (где отношение госдолга к налоговым и неналоговым доходам бюджета превышает 100%) растет: 7 – в 2013 году, 10 – в 2014 году и 14 – в 2015 году. Почти 90% субъектов РФ (76 на начало 2016 года) являются дефицитными.

Растущие региональные долги увеличивают расходы федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности. Увеличение объемов перераспределения доходов внутри бюджетной системы увеличивает расходы на обслуживание трансфертов. Позднее доведение средств до региональных и местных бюджетов (концентрация ближе к 31 декабря), а также отсутствие централизованного планирования расходов по статье «Национальная экономика» серьезно снижает эффективность бюджетных расходов.



Источник: НРА, Институт экономики роста

2.3. Начисление НДС на стоимость товаров (работ, услуг), реализуемых (выполняемых) в рамках госзаказа (госзакупок) за счет средств региональных (муниципальных) бюджетов, является не обоснованным и нецелесообразным, т.к. по

сути означает перечисление 18% стоимости товаров (работ, услуг) из регионального (муниципального) бюджета в федеральный. Ситуация является абсурдной еще и потому, что из региональных и местных налогов (налог на прибыль, НДФЛ) платится федеральный налог на добавленную стоимость.

Пример: Компания поставляет товар региональному органу власти (или региональному госучреждению) по госзакупке на сумму 118 руб. (включая НДС); расход регионального бюджета 118 руб. Из них компания перечисляет в федеральный бюджет 18 руб.

3. Фактическое действие прогрессивной шкалы налогообложения ФОТ и доходов физических лиц, что дестимулирует создание высокопроизводительных/ высокооплачиваемых рабочих мест.

3.1. Несмотря на низкую ставку НДФЛ 13%, в России фактически действует прогрессивная шкала налогообложения: страховые взносы в ПФР и ФОМС свыше верхнего предела 796 тысяч рублей в год не являются страховыми, так как направляются в солидарную (перераспределительную) систему. Это позволяет считать эту часть страховых взносов прямыми налогами на труд. **В результате для заработной платы свыше 66 тысяч рублей в месяц (\$1 000 - крайне невысокий уровень зарплат по сравнению с развитыми странами) эффективная ставка налога на доходы физического лица составляет 24,4%².**

Обсуждаемая отмена порогового значения при начислении взносов в ПФР и ФОМС технически устранит указанную выше проблему, но фактически приведет к увеличению налоговой нагрузки на ФОТ. Также в Министерстве финансов рассматривают вопрос отмены с 2019 года пониженной ставки взносов в ПФР: в 2012 году она была снижена с 26% до 22%. Отмена этого решения приведет к увеличению совокупной нагрузки на ФОТ до 34% в виде страховых взносов.

Высокие ставки налогов на труд не только стимулируют увеличение теневого сектора экономики, но и дестимулируют создание высокопроизводительных рабочих мест с высокими заработными платами.

Низкая производительность труда в России также связана с усиливающимся перекосом структуры занятости в сторону бюджетных отраслей и добывающей промышленности (доля этих отраслей увеличилась на 2,1 п.п. (2,7 млн чел.), которые могут предложить сотрудникам высокие зарплаты, не обеспеченные высокой производительностью. Доля сельского хозяйства и обрабатывающей промышленности

² Р а с ч е т ы РWC.

за этот же период снизилась на 6,8 п.п. (4 млн чел.)). Низкая производительность труда означает низкие заработные платы и, следовательно, низкие доходы бюджета от налога на доходы физических лиц.

Сейчас идут разговоры о введении прогрессивной шкалы НДФЛ, но крайне важно перед этим объективно рассмотреть ситуацию со страховыми взносами, а также не забывать, что прогрессивная шкала это не только высокие налоги на богатых, но и низкие – на бедных. В этой связи нужно рассмотреть вопрос необложения минимального дохода. Чтобы исключить потери бюджета при исключении из налогооблагаемой базы минимальный размер оплаты труда, ставка НДФЛ может быть повышена до 18%. Но проектирование таких изменений и запуск нужно переносить на этап выхода на устойчивый экономический рост (начиная с 2020 г.).

4. Высокая доля государственного сектора и высокая доля «теневой» экономики создает значительное дополнительное давление на законопослушный частный бизнес в части налогового бремени:

4.1. Высокая налоговая нагрузка на корпоративный сектор стимулирует увеличение «теневого» сектора экономики, предприятия которого вообще не платят налоги (официальные налоги заменяются взятками местным органам власти). По оценке Росстата доля экономических операций, ненаблюдаемых прямыми статистическими методами в 2014 году **составила 14,4% ВВП, или 11,6 трлн руб.** (без учета криминальных операций). Число занятых в неформальном секторе экономики в 2015 году достигло 14,8%, увеличившись за последние 10 лет на 30%.

4.2. По оценке МВФ в 2014 году доля **сектора экономики, контролируемого государством** (бюджет, в т.ч. госзакупки, госкорпорации и публичные компании, контролируемые государством) составила 71%³. Согласно отчету об Оценке фискальной прозрачности, подготовленному МВФ для Министерства финансов, доходы государственного сектора составляли 71,3% ВВП в 2012 году⁴. Схожие оценки давались Федеральной Антимонопольной Службой в «Докладе о состоянии конкуренции в Российской Федерации»: по итогам 2015 года вклад государства и госкомпаний в ВВП «может составить» около 70%, что вдвое выше, чем в 2005 году. Не подвергается сомнению увеличение влияния государства на экономику и в Бюллетене о развитии конкуренции Аналитического центра при Правительстве от

³ <http://www.kommersant.ru/doc/2480928>

⁴

http://old.minfin.ru/common/upload/library/2014/05/main/Russia_Fiscal_Transparency_Evaluation_Report-May_26_2014-English_-_k_publikatsii.pdf

марта 2016 года⁵.

С точки зрения налоговой и экономической политики это влечет следующие проблемы:

- государственные монополии (госкорпорации и компании с госучастием, инфраструктурные монополии) полностью перекладывают свои растущие налоговые издержки на потребителя, который вынужден покупать товары/услуги у единственного поставщика. Это разгоняет инфляцию и **ставит частные предприятия в заведомо невыгодные условия конкуренции;**
- растет объем перераспределяемых внутри государственного сектора средств с соответствующим **повышением расходов на администрирование этих средств;**
- рост зарплат в государственном секторе (в его широком понимании), с одной стороны, повышает спрос (важный фактор роста ВВП), с другой – не обеспечивается развитием экономики и ростом производительности труда, что **перегревает рынок труда** и создает инфляционное давление.

В проигрыше оказываются законопослушные частные предприятия, прежде всего, обрабатывающая промышленность, АПК, высокотехнологичный сектор, которые а) не обладают монопольным положением и не могут транслировать увеличение налоговой и тарифной нагрузки на потребителей; б) обладают значительными основными фондами и не могут оптимизировать расходы за счет ухода в «тень».

Следовательно, **налоговое давление на частный несырьевой бизнес в России фактически значительно выше, чем средняя налоговая нагрузка по стране.** В условиях улучшения налогового администрирования, расширению полномочий налоговиков, повышения эффективности работы по взысканию недоимок, давление усиливается еще больше. Такая ситуация не стимулирует создание новых высокопроизводительных бизнесов и, следовательно, не стимулирует рост доходов бюджета.

5. Налоговая политика – производная от доходной части бюджета, поэтому преследует исключительно фискальную цель. Нестабильность налоговой политики, увеличивающая налоговые риски бизнеса:

5.1. Налоговая политика в России преследует исключительно фискальную цель

⁵ <http://ac.gov.ru/files/publication/a/8449.pdf>

и не содержит задачи стимулирования экономического роста, поэтому повышение доходов бюджета в текущей системе возможно только за счет повышения ставок и улучшения налогового администрирования, то есть увеличения нагрузки на бизнес, а не увеличения количества хозяйствующих субъектов. Опыт развитых стран показывает, что основополагающие документы в части налоговой политики принимаются на уровне Правительства или специальной межведомственной комиссией, что позволяет балансировать фискальную и стимулирующую функции. Основные направления налоговой политики в России должны приниматься на уровне Президента и содержать закрытый перечень ожидаемых изменений без права пересмотра. Сейчас же наиболее существенные изменения в налоговой политике становятся сюрпризом для делового сообщества и населения.

5.2. Ежегодно в Налоговый Кодекс вносится более 30 поправок, причем часто без должного обсуждения с экспертным сообществом. Основные направления налоговой политики не являются обязательными к выполнению, поэтому поправки в НК часто становятся неожиданностью для делового сообщества. Такая частота изменения налогового законодательства **повышает риски предприятий**, так как не позволяет планировать денежные потоки. Кроме того, несмотря на декларируемое на высшем уровне неповышение налоговой нагрузки, мы видим обратные примеры: увеличиваются ставки страховых взносов и акцизов, расширение списка подакцизных товаров, расширение налогооблагаемой базы по земельному налогу за счет перехода на кадастровую стоимость, лимиты на признание убытков по налогу на прибыль. Также для формального обхода требования Президента не повышать налоги вводятся новые неналоговые платежи, имеющие, тем не менее, фискальный характер: утилизационный сбор, сборы на капитальный ремонт, платежи по системе «Платон». Большое количество неналоговых платежей существенно повышает фактическую налоговую нагрузку по сравнению с официальным уровнем. При этом применение налоговых льгот в условиях дефицита бюджета де-факто блокируется финансовым блоком Правительства под предлогом обеспечения равных условий конкуренции между предприятиями. Однако финансовым ведомством не акцентируется вопрос неравных условий между госсектором, «теневым» сектором и законопослушным бизнесом.

5.3. Параллельно с описанным выше процессом **расширяются полномочия налоговых органов** по контролю за деятельностью предприятий, в части ценообразования и определения экономической целесообразности, проведения налоговых проверок, взыскания недоимок.

IV. ЦЕЛЬ РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМНОГО РЕШЕНИЯ

Новая налоговая политика должна быть нацелена на увеличение налоговых поступлений в бюджет не за счет повышения ставок и изъятия денег из экономики, а за счет расширения налоговой базы в результате решения следующих **стратегических задач**:

- Стимулирования увеличения деловой активности и количества предприятий.
- Стимулирования роста производительности труда.
- Стимулирования диверсификации экономики и ухода от сырьевой зависимости доходов бюджета.

V. ПЕРЕЧЕНЬ МЕР, НАПРАВЛЕННЫХ НА РЕШЕНИЕ СИСТЕМНЫХ ПРОБЛЕМ

ПЕРВЫЙ ЭТАП (2017-2019 ГГ.)

1. Снижения налоговой нагрузки на новые и динамично развивающиеся производства. Введения налоговых каникул сроком на пять лет для новых предприятий и льгот по уплате налога на прибыль, имущество, страховым взносам для предприятий, внедряющих новое оборудование и технологии, создающих ВПРМ:

1.1. Уменьшение суммы налога на прибыль от существующей деятельности на сумму капитальных вложений в оборудование для целей модернизации/расширения существующего или создания нового производства.

1.2. Ускоренная амортизация (повышающий коэффициент - 2) высокотехнологичного оборудования (перечень высокотехнологического оборудования либо его критерии устанавливаются Правительством РФ), а также для любого оборудования российского производства.

1.3. Коэффициент 1,5 к первоначальной стоимости приобретенного оборудования российского производства в целях последующего начисления амортизации.

1.4. Налоговые каникулы (ставка 0%, освобождение от уплаты налога) по налогу на имущество организаций и земельному налогу на 5 лет.

1.5. Налоговые каникулы (ставка 0%) по налогу на прибыль на 5 лет с момента

получения первой прибыли нового предприятия от создания нового производства.

1.6. Обеспечение доступности инвестиционного налогового кредита на суммы, направленные на инвестиции в создание/расширение производств (введение более простой процедуры предоставления инвестиционного налогового кредита; расширение оснований для получения инвестиционного налогового кредита; снятие ограничений по сумме кредита - 50% от суммы налогов).

1.7. Повышение коэффициента (с 1,5 до 2) к расходам на НИОКР, уменьшающим налогооблагаемую прибыль; облегчение процедуры применения данной льготы.

1.8. Введение моратория на повышение налоговой нагрузки на производство (за исключением деятельности по добыче полезных ископаемых).

1.9. Повышенное налогообложение доходов банков от спекулятивных операций (купля-продажа валюты, операции с производными финансовыми инструментами и др.) с целью стимулирования банков развивать кредитование инвестиций в производство.

1.10. Заморозить рост арендной платы за землю и недвижимость, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, на период до 2020 г. посредством ограничения коэффициентов, используемых для расчета арендных ставок.

1.11. Нулевая ставка НДС по проектной (инжиниринговой) и дизайнерской деятельности, разработки и продажи программного обеспечения, т.е. для видов деятельности, которые невозможно ограничить таможенными барьерами.

1.12. Заморозить и пересмотреть Федеральный закон № 376-ФЗ (о контролируемых иностранных компаниях, КИК).

1.13. Налоговые льготы, стимулирующие развитие фондового рынка, рынка производных финансовых инструментов, осуществление венчурных инвестиций.

2. Налоговая мотивация перехода в российскую юрисдикцию – введение офшорного коэффициента по налогу на прибыль и налогу на имущество.

3. Новое бюджетное правило – в случае роста налоговых доходов возвращать 50% прироста в экономику за счет снижения ставок или предоставления дополнительных целевых льгот:

3.1. Снижение ставки НДС до единой (12%) – постепенно, пропорционально росту собираемости (достигнутому за счёт внедрения АСК НДС-2, улучшения качества администрирования) НДС к базовому уровню 2015 г., с поправкой на

инфляцию.

4. Создание выгодных стабильных налоговых режимов, стимулирующих развитие МСП и выход из тени:

4.1. Предоставление индивидуальным предпринимателям (ИП) и организациям на упрощенной системе налогообложения право выбора статуса плательщика НДС.

4.2. Установление пониженной ставки страховых взносов (14%) для производственных предприятий (в форме организации или ИП) микро- и малого бизнеса.

4.3. Освобождение от уплаты страховых взносов ИП (и самозанятых), являющихся одновременно наёмными работниками, при условии, что размер страховых взносов, уплачиваемых работодателем за работника, превышает размер минимального взноса, установленного для ИП «за себя».

4.4. Увеличить срок «налоговых каникул» для впервые зарегистрировавшихся самозанятых до 3 лет и расширить список видов экономической деятельности, по которым возможны «налоговые каникулы», до 45.

5. Разработать и внедрить методику оценки эффективности налоговых льгот на макро- и микроэкономическом уровне исходя из достижения стратегических задач.

6. Создание системы стимулов для работающего населения по уплате страховых взносов в пенсионной и медицинской системе страхования через снижение нормы отчислений в солидарную часть системы. Обеспечение стабильности правил в долгосрочной перспективе при условии неувеличения общего уровня ставок:

6.1. Отказаться от налогообложения минимального дохода физических лиц (МРОТ) и ввести налоги на сверхпотребление.

6.2. Вернуть адресность уплаты страховых взносов выше законодательно установленных пределов годового дохода физического лица (796 тыс. руб. в 2016 году) или признать на государственном уровне фактическое действие в России прогрессивной шкалы налогообложения доходов физических лиц.

6.3. Увеличить в 4 раза уровень расходов на образование и лечение, подлежащих налоговому вычету, включить в базу для расчета налогового вычета весь объем страховых взносов и налогов, уплачиваемых физическим лицом.

7. Создание системы налоговой мотивации муниципалитетов и субъектов РФ по развитию бизнеса и привлечению инвестиций, перераспределение источников налоговых доходов между различными уровнями бюджета:

7.1. Внедрить методику мотивации муниципалитетов, исходя из прироста налоговых поступлений от сектора МСП в виде премии в бюджет муниципального образования в размере 75% от прироста за предыдущий налоговый период.

7.2. Увеличить поступления от НДФЛ в местные бюджеты – направлять в местный бюджет часть прироста поступлений НДФЛ в результате легализации наемного труда либо создания новых рабочих мест.

7.3. Направлять в местные бюджеты часть налога на прибыль организаций и налогов по специальным налоговым режимам пропорционально росту числа налогоплательщиков и поступлений по данным налогам.

7.4. Направлять поступления от налога на прибыль организаций по нормативу 100% в региональные бюджеты.

7.5. Отказаться от налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), приобретаемые в рамках государственного заказа на региональном и муниципальном уровне, так как уплата НДС в таком случае фактически означает перечисление 18% от стоимости закупки в федеральный бюджет из регионального/местного бюджета.

8. Включить в налоговую политику помимо фискальной функции функцию стимулирования экономического роста и обеспечения стабильности и предсказуемости налоговой системы:

8.1 Утверждать «Основные направления налоговой политики» на уровне Президента РФ. Основные направления налоговой политики должны содержать как краткосрочные меры на ближайшую перспективу, обязательные к реализации посредством принятия нормативных правовых актов, так и долгосрочные направления, обеспечивающие бизнесу предсказуемость и прозрачность инвестиционного климата.

8.2 Оградить бизнес от увеличения фискальной нагрузки за счет роста неналоговых платежей. Для этого на уровне законодательного акта должны быть закреплены принципы и ограничения по введению каких-либо новых платежей бизнеса в пользу государства (в бюджет или любые внебюджетные фонды).

ВТОРОЙ ЭТАП (2020-2025)

1. Приведения структуры налогов в соответствии с задачей стимулирования экономического роста – снижение налогов на производство, оборотных налогов, за счет увеличения налогов на потребление и природную ренту:

1.1. Постепенное снижение налоговой нагрузки на труд за счет снижения ставок страховых взносов на 10%.

1.2. Перейти на экологическую функцию транспортного налога с учетом фактического использования транспортного средства. Фактическое использование ТС может учитываться на основе показателей пробега по аналогии с использованием системы «Платон».

2. Создание системы налоговой мотивации муниципалитетов и субъектов РФ по развитию бизнеса и привлечению инвестиций, перераспределение источников налоговых доходов между различными уровнями бюджета:

2.1. Осуществить налогово-бюджетный маневр с целью повысить долю налогов, собранных на территории муниципального образования/субъекта РФ, остающихся в местных/региональных бюджетах.

VI. ОСНОВНЫЕ КРИ РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМНОГО РЕШЕНИЯ

№	Показатель	2016	2019	2025	2030
1	Снижение общей налоговой нагрузки (% коммерческой прибыли) до среднего уровня стран Восточной Европы и Центральной Азии ⁶	47	35	35	35
2	Снижение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда, % коммерческой прибыли	35,8	25	25	25
3	Доля налоговых доходов в структуре местных бюджетов, % ⁷	28,6	>50	>50	>50

⁶ Средний уровень по ЕС и ЕАСТ – 40,6% в 2016 году, по странам Ближнего Востока – 24,2%, по странам Восточной Европы и Центральной Азии – 35,2%. Наши конкуренты сейчас – страны Ближнего Востока, Восточной Европы и Средней Азии, поэтому нагрузка должна быть на уровне этих стран. Максимальное значение, чтобы оставаться конкурентоспособными, – 35%.

⁷ В 2015 году – 28,6%, цель – к 2019 году вернуться на дореформенный уровень – не менее 50%.

VII. ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Этап восстановительного экономического роста (2017-2019 гг.).

На первом этапе необходим пакет ударных налоговых льгот для создания стимулов осуществления инвестиций в модернизацию старых и создание новых высокопроизводительных бизнесов в несырьевом секторе экономики.

Этап устойчивого экономического роста темпами выше среднемировых (2020-2025 гг.).

На втором этапе нужно провести полноценную налоговую реформу, которая создаст условия для качественного и устойчивого экономического роста, диверсификации экономики и роста уровня и качества жизни населения.

VIII. ВЛИЯНИЕ НА ИСТОЧНИКИ РОСТА

Первый этап (2017-2020 гг.), 3-й год реализации программы.

- 1. Малый и средний бизнес, сокращение «теневого» сектора экономики.** Вклад 0,4 п.п. из 1,1 п.п. дополнительного прироста ВВП в 2017-2019 гг. от этого фактора.
- 2. Новая индустриализация в традиционных секторах.** Вклад 0,05 п.п. из 0,2 п.п. дополнительного прироста ВВП в 2017-2019 гг. от этого фактора.
- 3. Восстановление экономики «простых» вещей - вклад 0,05 п.п. из 0,2 п.п. дополнительного прироста ВВП в 2017-2019 гг. от этого фактора.**
- 4. Новая индустриализация в отраслях экономики знаний - вклад 0,2 п.п. из 0,7 п.п. дополнительного прироста ВВП в 2017-2019 гг. от этого фактора.**

Второй этап (2021-2025 гг.)

- 1. Малый и средний бизнес, сокращение «теневого» сектора экономики.** Вклад 0,7 п.п. из 1,3 п.п. дополнительного прироста ВВП в 2017-2019 гг. от этого фактора.
- 2. Новая индустриализация в традиционных секторах.** Вклад 0,1 п.п. из 0,3 п.п. дополнительного прироста ВВП в 2017-2019 гг. от этого фактора.
- 3. Восстановление экономики «простых» вещей.** Вклад 0,2 п.п. из 0,3 п.п. дополнительного прироста ВВП в 2017-2019 гг. от этого фактора.
- 4. Новая индустриализация в отраслях экономики знаний.** Вклад 0,4 п.п.

из 0,9 п.п. дополнительного прироста ВВП в 2017-2019 гг. от этого фактора.

IX. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ ОТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ

Первый этап (2017-2020 гг.), 3-й год реализации программы

Совокупный дополнительный прирост ВВП за счет реализации мероприятий системного решения составит 0,7 п.п. в 2017-2019 гг.

Второй этап (2021-2025 гг.)

Совокупный дополнительный прирост ВВП за счет реализации мероприятий системного решения составит 1,4 п.п. в 2021-2025 гг.

X. ПРИЛОЖЕНИЕ. ОПИСАНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ, ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

1. Меры, направленные на стимулирование инвестиций.

1.1. Льготы (стимулирующие механизмы) по налогу на прибыль организаций для действующих субъектов экономической деятельности, осуществляющих инвестиции в модернизацию/развитие/создание производств:

1.1.1. Уменьшение суммы налога на прибыль от существующей деятельности на сумму капитальных вложений в оборудование для целей модернизации/расширения существующего или создания нового производства.

В целях снижения рисков злоупотреблений (например, завышение расходов на капитальные вложения) и упрощения администрирования льгота может быть предоставлена с рядом ограничений, например:

- *оборудование приобретено у независимого лица.*
- *оборудование не было продано (и не выбыло иным образом) в течение нескольких последующих лет.*

Данный механизм или его вариации широко используется зарубежной практике (например, в Японии, Китае, Южной Корее, Канаде и Венгрии) как инструмент стимулирования инвестиций в развитие промышленного производства.

1.1.2. Ускоренная амортизация (повышающий коэффициент - 2) высокотехнологичного оборудования (перечень высокотехнологического оборудования либо его критерии устанавливаются Правительством РФ), а также для любого оборудования российского производства.

Данная мера направлена на стимулирование приобретения высокотехнологичного оборудования, а также оборудования российского производства. Данный инструмент (повышающие коэффициенты к норме амортизации) уже имеет аналоги в НК РФ в отношении отдельных видов основных средств. В долгосрочной перспективе не приводит к выпадающим доходам бюджета, т.к. не освобождает от уплаты налога, а перераспределяет нагрузку по периодам. Для обеспечения администрирования перечень видов высокотехнологичного оборудования (либо критерии) будет утвержден Правительством РФ.

Данный механизм применяется в Индии, Китае, Сингапуре, Бразилии.

1.1.3. Коэффициент 1,5 к первоначальной стоимости приобретенного оборудования российского производства в целях последующего начисления амортизации.

Данная мера направлена на стимулирование приобретения оборудования российского производства. Для снижения рисков злоупотреблений может быть введено ограничение - оборудование должно быть приобретено непосредственно у организации-производителя.

1.2. Налоговые каникулы по налогу на прибыль, имуществу и земельному налогу для **новых субъектов**, создающих новые производства.

Меры, направленные на создание новых производств на базе новых специально созданных организаций. *Выпадающие доходы бюджета от реализации данных мер отсутствуют, поскольку в отсутствие данных льгот новые компании не были бы созданы.*

1.2.1. Налоговые каникулы (ставка 0%, освобождение от уплаты налога) по налогу на имущество организаций и земельному налогу на 5 лет.

1.2.2. Налоговые каникулы (ставка 0%) по налогу на прибыль на 5 лет с момента получения первой прибыли нового предприятия от создания нового производства.

Для обеспечения администрирования льготы могут быть использованы существующие механизмы (например, концепция региональных инвестиционных проектов) со снижением общей ставки налога на прибыль до 0% на первые 5 лет с момента получения первой прибыли при условии осуществления инвестиций в производство в размере от 120 млн руб. до 2 млрд руб.

Данный механизм используется в Индии, Китае и Южной Корее (промышленным компаниям предоставляется полное или частичное освобождение от уплаты налога на прибыль).

1.3. Обеспечение доступности инвестиционного налогового кредита на

суммы, направленные на инвестиции в создание/расширение производств (введение более простой процедуры предоставления инвестиционного налогового кредита; расширение оснований для получения инвестиционного налогового кредита; снятие ограничений по сумме кредита - 50% от суммы налогов).

В настоящее время практика применения инвестиционного налогового кредита не развита ввиду сложности получения кредита, наличия условий и ограничений. Развитие инвестиционного налогового кредита будет являться для бизнеса альтернативой дорогому и труднодоступному банковскому кредитованию.

1.4. Повышение коэффициента (с 1,5 до 2) к расходам на НИОКР, уменьшающим налогооблагаемую прибыль; облегчение процедуры применения данной льготы.

В настоящее время в НК РФ предусмотрена возможность применения коэффициента 1,5 к расходам на НИОКР по перечню видов НИОКР, утвержденному Правительством РФ. На практике мера применяется крайне редко ввиду необходимости подтверждения характера расходов, соответствия перечню. Необходим пересмотр перечня, введение упрощенных процедур обоснования расходов (например, заключение независимых специализированных организаций). Механизм широко распространен в мировой практике.

1.5. Введение моратория на повышение налоговой нагрузки на производство (за исключением деятельности по добыче полезных ископаемых).

Данная мера направлена на обеспечение стабильности инвестиционного климата. Необходимо избежать попыток государства компенсировать предоставленные промышленности льгот другими налогами, сборами и неналоговыми платежами.

1.6. Повышенное налогообложение доходов банков от спекулятивных операций.

Мера направлена на стимулирование банков развивать кредитование инвестиций в производство вместо осуществления спекулятивных операций (купля-продажа валюты, операции с производными финансовыми инструментами и др.)

2. Меры по стимулированию развития малого и среднего бизнеса:

2.1. Предоставление индивидуальным предпринимателям (ИП) и организациям на упрощенной системе налогообложения право выбора статуса плательщика НДС.

Направлено на обеспечение возможности субъектов микробизнеса сотрудничать с крупными покупателями и заказчиками. Данная мера не предлагается для ЕНВД (данный режим отменяется с 2021 года) и ПСН (режим, который распространяется преимущественно на оказание услуг физическим лицам, а не бизнесу).

2.2. Установление пониженной ставки страховых взносов (14%) для производственных предприятий (в форме организации или ИП) микро- и малого бизнеса.

Данная мера способствует снижению нагрузки по страховым взносам. Необходимость обусловлена одним из самых высоких в мире уровнем нагрузки на фонд оплаты труда в России.

2.3. Освобождение от уплаты страховых взносов ИП (и самозанятых), являющихся одновременно наёмными работниками, при условии, что размер страховых взносов, уплачиваемых работодателем за работника, превышает размер минимального взноса, установленного для ИП «за себя».

Данный подход будет стимулировать легализацию граждан (в качестве ИП или самозанятого), которые «подрабатывают» в дополнение к основному месту работы.

Для достижения устойчивого экономического роста необходимо принятие в долгосрочной перспективе следующих мер налоговой политики:

3. Меры по снижению налоговой нагрузки на оборотный капитал.

3.1. Снижение ставки НДС до единой (12%) - постепенно, пропорционально росту собираемости (достигнутому за счёт внедрения АСК НДС-2, улучшения качества администрирования) НДС к базовому уровню 2015 г., с поправкой на инфляцию.

Снижение ставки НДС позволит высвободить денежные ресурсы, которые будут направлены на развитие и инвестиции.

4. Реформа транспортного налога.

4.1. Перейти на экологическую функцию транспортного налога с учетом фактического использования транспортного средства. Фактическое использование ТС может учитываться на основе показателей пробега по аналогии с использованием системы «Платон».

В мировой практике налогообложения пассажирских транспортных средств транспортный налог выполняет, как правило, экологическую функцию, то есть

исчисляется в зависимости от показателей воздействия на окружающую среду, стимулируя использование наиболее экологических автомобилей. В части налогообложения грузового транспорта в основе расчета налога чаще всего лежит коммерческий фактор, а именно налог исчисляется в зависимости от грузоподъемности (массы) транспортного средства, то есть от показателя, напрямую связанного с потенциальным коммерческим доходом от эксплуатации транспортного средства. При этом зачастую сумма налога снижается при неиспользовании дорог общего пользования (то есть дорог, финансируемых из соответствующего бюджета).

Существующее в РФ налогообложение транспортных средств в зависимости от мощности транспортных средств (с повышающими коэффициентами, привязанными к стоимости) не эффективно, т.к. не выполняет никакой регулирующей/стимулирующей роли. Целесообразной представляется реформа транспортного налога, включающая: переход на экологическую функцию налога с учетом фактического использования транспортного средства (фактическое использование транспортного средства может учитываться на основе показателей пробега по аналогии с использованием системы "Платон").

Меры развитию налоговой самостоятельности регионов, а также по стимулированию муниципальных образований к росту собираемости налогов.

4.2. Увеличить поступления от НДС в местные бюджеты – направлять в местный бюджет часть прироста поступлений НДС в результате легализации наемного труда либо создания новых рабочих мест.

4.3. Направлять в местные бюджеты часть налога на прибыль организаций и налогов по специальным налоговым режимам пропорционально росту числа налогоплательщиков и поступлений по данным налогам.

4.4. Направлять поступления от налога на прибыль организаций по нормативу 100% в региональные бюджеты.

4.5. Отказаться от НДС в рамках госзакупок на региональном и муниципальном уровне.

Начисление НДС на стоимость товаров (работ, услуг), реализуемых (выполняемых) в рамках госзаказа (госзакупок) за счет средств региональных (муниципальных) бюджетов, является не обоснованным и нецелесообразным, т.к. по сути означает перечисление 18% стоимости товаров (работ, услуг) из регионального (муниципального) бюджета в федеральный.

Пример: Компания поставляет товар региональному органу власти (или

региональному госучерждению) по госзакупке на сумму 118 руб. (включая НДС); расход регионального бюджета 118 руб. Из них компания перечисляет в федеральный бюджет 18 руб.

4.6. Осуществить налогово-бюджетный маневр с целью повысить долю налогов, собранных на территории муниципального образования/ субъекта РФ, остающихся в местных/региональных бюджетах.

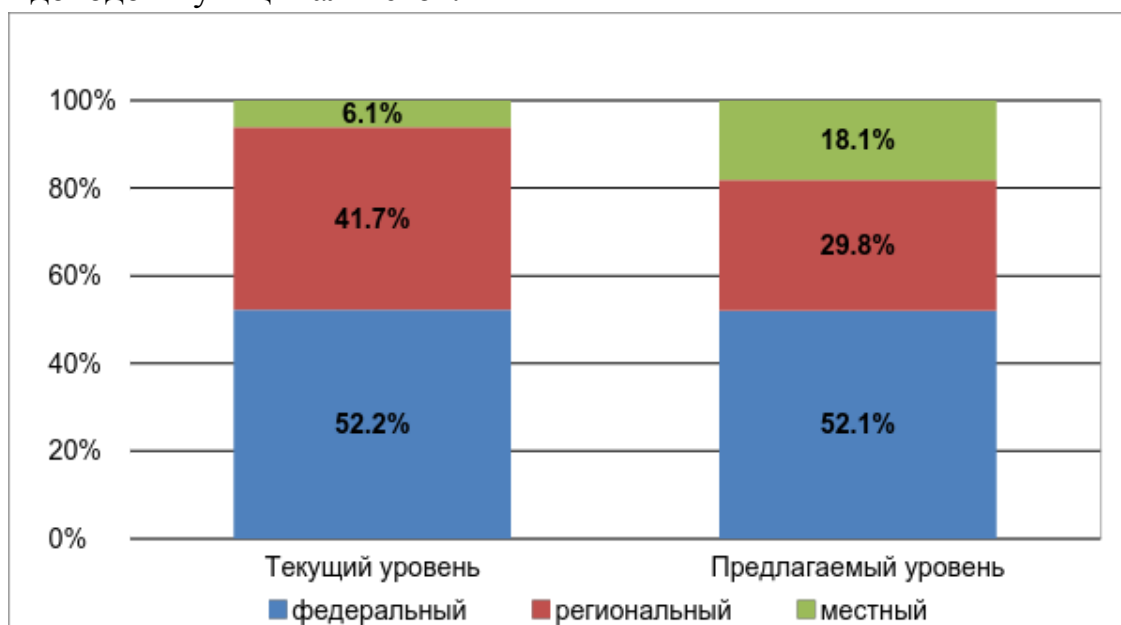
Возможные параметры налогового маневра (перераспределения налоговых доходов между уровнями бюджета) с целью мотивации местных органов власти по улучшению инвестиционного климата и увеличению налогооблагаемой базы

№	Налог	Бюджетный уровень	Ставки, %		Объем налоговых поступлений, млрд руб.	
			Текущий уровень	Предложенный уровень	Текущий уровень	Предложенный уровень
1	НДФЛ	Федеральный	0%	0%	0,0	0,0
		Региональный	81%	50%	2691,5	1658,3
		Местный	19%	50%	615,8	1658,3
2	Налог на прибыль организаций	Федеральный	17%	13%	411,3	308,7
		Региональный	83%	80%	1963,4	1899,7
		Местный	0%	7%	0,0	166,2
3	НДПИ	Федеральный	98%	100%	2858,0	2904,9
		Региональный	2%	0%	46,9	0,0
		Местный	0%	0%	0,0	0,0
4	НДС	Федеральный	100%	100%	3931,7	3939,7
		Региональный	0%	0%	8,0	0,0
		Местный	0%	0%	0,0	0,0
5	Налог на имущество физических лиц	Федеральный	0%	0%	0,0	0,0
		Региональный	15%	50%	3,9	13,6
		Местный	85%	50%	23,2	13,6
6	Налог на имущество организаций	Федеральный	0%	0%	0,0	0,0
		Региональный	100%	50%	634,7	317,4
		Местный	0%	50%	0,0	317,4
7	Земельный налог	Федеральный	0%	0%	0,0	0,0
		Региональный	13%	50%	22,3	88,8
		Местный	87%	50%	155,3	88,8
8	ЕСХН	Федеральный	0%	0%	0,0	0,0
		Региональный	0%	50%	0,0	2,4
		Местный	100%	50%	4,7	2,4
9	Налог на имущество(прочее)	Федеральный	0%	0%	0,0	0,0
		Региональный	100%	100%	118,1	118,1
		Местный	0%	0%	0,0	0,0
10	Спец. режимы для ИП и организаций (УСНО)	Федеральный	0%	0%	0,0	0,0
		Региональный	75%	0%	232,9	0,0
		Местный	25%	100%	77,5	310,4
11	Акцизы на нефтепродукты	Федеральный	30%	30%	103,5	103,2

		Региональный	63%	63%	215,7	216,7
		Местный	7%	7%	24,7	24,1
12	Акцизы на пиво, винную, алкогольную продукцию	Федеральный	29%	33%	87,0	99,6
		Региональный	71%	33%	214,8	99,6
		Местный	0%	34%	0,0	102,6
13	Акцизы по прочим подакцизным товарам (продукции)	Федеральный	93%	100%	330,3	354,3
		Региональный	7%	0%	24,0	0,0
		Местный	0%	0%	0,0	0,0

Расчеты произведены на примере 2014 года. Источник: Федеральное казначейство, расчеты Института экономики роста

В результате указанного налогового маневра доля местных бюджетов в налоговых поступлениях от указанных налогов должна вырасти в 3 раза - с 6% до 18%. Прирост налоговых доходов позволит устранить дисбаланс обязательств и собственных доходов муниципалитетов.



Расчеты произведены на примере 2014 года. Источник: Федеральное казначейство, расчеты Института экономики роста