

налоговая практика

«Вернуться к тому, от чего мы ушли»

бюджетная политика

Президент палаты налоговых консультантов и президент аудиторско-консалтинговой компании «МЦФЭР-консалтинг» **Дмитрий Черник** предлагает вернуться к механизмам в системе налогообложения, действовавшим в 1990-х годах, в частности к инвестиционным налоговым льготам по налогу на прибыль. Тогда нынешняя налоговая система, выполняющая пока лишь фискальные функции, способна будет стимулировать переход сырьевой экономики к инновационной модели развития.

— Что необходимо менять в системе налогообложения для посткризисной экономики?

— Нужна целая серия мер. Налоги должны работать на стимулирование инновационной деятельности на предприятиях. Прежде всего налог на прибыль. Этот налог сегодня не является регулятором экономики и выполняет преимущественно фискальную функцию. Но инновационная экономика требует, чтобы налог на прибыль играл свою регулируемую роль. Должны быть и льготы по этому налогу, нацеленные именно на инновации.

Конечно, снижение налогов — это благо. Тем не менее государство не должно выступать в роли благотворительного общества — оно должно управлять, регулировать хозяйство. У нас получилось так, что собственная прибыль стала направляться на то, что угодно, кроме производственных целей. Произошло это после того, как в 2002 году при введении 25-й главы Налогового кодекса при снижении налоговой ставки была отменена инвестиционная налоговая льгота. К чему это привело? В 2001 году, когда эта льгота действовала, 49,4% финансирования капитальных вложений в основной капитал осуществлялось за счет собственной прибыли. После отмены льготы этот показатель начал снижаться, и в 2008 году (заметьте, я беру последний год, когда кризис еще не начал осязаться) удельный вес инвестиций в основной капитал за счет собственных средств предприятий составил лишь 37,1%. Налоговая льгота стимулировала именно тех, кто активно работал над модернизацией производства. Те предприятия, которые эту работу не проводили, платили полный налог — 35%. А тот, кто внедрял новую технику, расширял производство, модернизировал его, внедрял технологии, закупал оборудование, мог до 50% своей прибыли тратить на эти цели, и они освобождались от налога. То есть в идеальной ситуации налог на прибыль мог доходить до 17,5%.

После введения 25-й главы налог на прибыль был снижен с 35% до 24%, а в ходе кризиса — до 20%. Но он был снижен для всех, и это снижение стимулирует роль не играло. Более того, в результате того, кто направлял свою прибыль на инновации и развивал производство, получил увеличение налога.

За несколько лет удельный вес финансирования за счет собственной прибыли упал на 12,3 пункта, что в масштабах России представляет собой огромные средства. Уже один этот факт свидетельствует о том, что налог на прибыль был мощным стимулятором, инструментом внедрения инноваций. И этого рычага мы лишились. Частичными улучшениями Налогового кодекса мы ищем ему замену. Если проанализировать цифры, то нетрудно увидеть, что небольшую выгоду от двух снижений ставки налога получили те предприятия, чьи собственники и менеджеры жили спокойно, не утруждая себя модернизацией производства. Те, кто вводил инновации, ничего не выиграли, а некоторые даже проиграли с точки зрения налогообложения.

Налог на имущество. В царской России от налога на имущество, а тогда это был один из основных налогов, освобождались все предприятия, связанные с наукой, образованием и научным обслуживанием. Страховые взносы. Если уж мы перешли на них от единого социального налога, то необходимо вносить резкие изменения в правила их исчисления, связанные с инновационными предприятиями и малым бизнесом.

— Снижение страховых взносов — одна из наиболее горячих тем, обсуждение которой началось с предложения вернуть ставку на прошлогодний уровень в 26% для всех. Но в результате ставка окажется сниженной только до 30%. Этого экономике достаточно?

— Можно сказать, что страховые взносы — это не налог. Но по всем признакам, описанным в Налоговом кодексе, взно-



Дмитрий Черник полагает, что первый рычаг воздействия на экономику — это налоги, второй — банки. Ну и, конечно же, административное воздействие

сы — обычные налоги. Их можно назвать как угодно — взносами, платежами, сборами, пошлинами, придумать еще десяток названий. Но это все равно обычные налоги, которые должна контролировать налоговая служба. И их собираемость неизбежно упала при передаче в Пенсионный фонд. При повышении налога эффект крайне низкий, а дополнительные доходы, если они и есть, уходят в затраты.

В России не принято признаваться в ошибках. И это как раз тот самый случай. Не надо искать новых вариантов. Надо вернуться к тому, от чего мы ушли. По ЕСН налоговая служба за годы отработала методичку и систему, знала, как проверить, нарабатывала взаимоотношения с налогоплательщиками. Пенсионный фонд когда-то занимался этой деятельностью, но последние семь-восемь лет не имел отношения к контролю за сбором поступлений вообще. Это означает отсутствие опыта, квалифицированных кадров. Надо набирать людей, обучать их, выделять им помещения, создавать компьютерную сеть, то есть нести громадные и абсолютно непропорциональные расходы. А для чего, когда и так существует служба, которая достаточно успешно справляется с такими задачами?

Смена системы администрирования налогов заведомо снижает уровень собираемости и ухудшает положение налогоплательщиков. Закон же о страховых платежах толкает нас к обратному — экономить на фонде заработной платы и брать людей с как можно меньшей оплатой труда. Так что, казалось, сугубо социаль-

ный и налоговый вопрос опять выводит нас на ту же инновацию, которая должна была помочь выйти из кризиса.

Замена социального налога страховых платежами нанесла сокрушительный удар по малому и среднему бизнесу. И сейчас рассматриваются меры по исправлению положения. Но время идет.

Так что первый рычаг воздействия на экономику — это налоги, второй рычаг — банки. Ну и, конечно же, административный рычаг.

— Перед кризисом Минфин утверждал, что исчерпаны возможности снижения налогового бремени, и заявил о необходимости совершенствовать налоговое администрирование. Какие недостатки в этом виде деятельности налоговых органов вы видите?

— Совершенствование налогового администрирования — это важнейшая часть налоговой системы. Налоговые преступления и правонарушения приобрели большие масштабы в момент перехода экономики страны к рыночным отношениям. Активная деятельность Государственной налоговой службы в 1990-е годы остановила рост темпов сектора экономики и позволила постоянно наращивать налоговые поступления.

Но развитие налогового законодательства было направлено в большей степени на совершенствование самой налоговой системы и в гораздо меньшей мере — на улучшение налогового администрирования.

Представляется, что нужно двигаться по двум направлениям. Следует стремиться к установлению партнерских

отношений между налоговыми органами и налогоплательщиками.

Предстоит перенять у западных налоговых служб методы борьбы не только с прямым уклонением от уплаты налогов, но и с косвенным уклонением в виде кажущихся легальными, по крайней мере формально, схем.

— При подготовке бюджета на 2012 год впервые за последнее десятилетие Минфин поставил вопрос о повышении фискальной нагрузки на «Газпром». Насколько справедливо такое отношение к монополисту, который до этого момента считался неприкасаемым?

— Мне кажется, что это своевременное решение именно потому, что речь идет о естественной монополии.

— И Минфину удастся проломить в нынешней политической конструкции сопротивление «Газпрома»?

— Это трудно сказать. Но думаю, что к соответствующему моменту удастся. Все-таки кризис сильно удрился по стране и понятно, что сейчас что-то нужно делать для увеличения доходов в бюджет, чтобы направить их на те же самые инновации и для того чтобы создать льготную среду для определенного круга предприятий. Для этого понадобятся деньги.

— Часто обсуждаемый налоговый вопрос — прогрессивная шкала налога на доходы физических лиц и налога на роскошь. Надо ли их вводить?

— В теории налогов этот спор ведется примерно два столетия. Я сморю на это дело как практик. Если сегодня ввести прогрессивный налог, то выйти из того хаоса, который мы устроили в стране, будет очень трудно. У нас нет условий для введения прогрессивного налога. Такой налог возможен в том случае, если страна знает доходы своих граждан. Но у нас нет органа, который знает доходы граждан, кроме доходов чиновников. В последней редакции Налогового кодекса исключен даже пункт, обязывающий ФНС контролировать доходы. У нас нет закона о соответствии крупных доходов и расходов граждан.

Стало быть, если мы введем сегодня прогрессивный налог, то будет налог не на богатых, как многие думают, это будет налог на честных. Поэтому нужно сперва разработать законодательство о соответствии доходов и расходов. И только тогда можно начинать обсуждать возможность введения прогрессивных налогов. Хотя обсуждать это можно и сейчас.

— То есть потребуется поколение?

— Не обязательно поколение, но лет пять на это потребуется.

— Недавно премьер-министр Владимир Путин предложил Минфину проработать возможность отмены транспортного налога. Такая конструкция реальна или полу-

чится так же, как и страховыми взносами?

— Транспортный налог вообще должен включаться в понятие налога на имущество. Тогда будет все правильно и справедливо. Вы владеете каким-нибудь «Ленд Крузером», можете на нем ездить, а можете и не ездить, но вы им владеете, и будет логично, что вы платите налог.

— Что, на ваш взгляд, мешает ввести давно обещанный единый налог на недвижимость?

— В развитых странах это или разные налоги, или налог на недвижимость, который рассчитывается по формулам, учитывающим саму ставку и площадь земельного участка плюс ставку и площадь строения. Следует учитывать, что налог на землю и налог на имущество имеют разную структуру и разные льготы. Как это все сочетать? Это очень серьезные вопросы методологии, над которой предстоит работать. На мой взгляд, методологии пока нет. В Твери и Великом Новгороде идут многочисленные эксперименты, но до конца не ясно, насколько этот эксперимент успешен.

— А в чем ФНС могла бы пойти навстречу бизнесу, какие ошибки учесть?

— Когда создавалась налоговая служба, перед нею стояла четкая задача — контроль над полнотой и своевременностью уплаты налогов. Из этой полноты и своевременности, если правильно рассчитана налоговая база страны, города, региона, отрасли, и складывается наполнение бюджета. Однако уже в 1990-е годы налоговая инспекция стала получать задание по сбору налогов. Это приводило к тому, что инспектор, приходя на проверку, стремился как можно больше донести платежей. Таким образом, задача сводилась не к проверке истинного состояния дел на предприятии, а к обеспечению зной суммы донесения.

В результате достаточно прочно внедрилось понятие «плана» сбора налогов.

— Бизнес готов к новому уровню партнерства с налоговыми органами?

— Для России партнерская модель взаимоотношений в налоговой сфере является непривычной. Взаимоотношения между государственным органом и гражданами, в том числе предпринимателями, строятся на основе принципа власти — подчинения. А в партнерской системе взаимоотношений образуется синергетический эффект.

Нужно иметь возможность использования предупредительных соплатлений о налогообложении между налоговыми органами и налогоплательщиками. Такие соплатнения являются эффективным правовым средством профилактики налоговых нарушений. Порядок об обязательности досудебного рассмотрения налоговых споров сделан шаг к этому.

Беседовал Петр Нетреба

«Налоговая часть не является определяющей»

ИННОВАЦИИ



Александр Галицкий считает, что необходим комплекс мер и налоговых преференций, которые бы вошли в свод законов, стимулирующих инновационную деятельность в стране

(Окончание. Начало на стр. 17)

Шаги, которые делает «Сколково» в области образования, в области налоговых и таможенных правил, да и вообще просторы ведения бизнеса, — серьезные шаги, которые могут изменить сегодняшнюю ситуацию, но для этого, я думаю, придется продлевать десятилетний льготный период еще лет на десять и еще.

— Значит, налоги, как одна из частей, как вы говорите, экосистемы, не настолько важны в этой системе?

— Налоговая часть не является определяющей. Если взять, к примеру, Израиль, то там налоговая система неслесалась, можно сказать, тяжелая. Но тем не менее Израиль занимает второе место по количеству инновационных стартапов после Калифорнии. А ведь и в Калифорнии налоги не очень-то низкие. К примеру, налоги на зарплату там больше 40%, и это очень много. Но тем не менее это не мешает людям именно там создавать компании, жить и работать.

— Как вы считаете, российские власти предпринимают достаточно усилий в законодательной сфере по стимулированию инновационной деятельности?

— У нас проблема в том, что вбрасываются в правовое поле законы какими-то порциями, отрывисто. К строительству законодательной базы подходит не комплексно. Сейчас готовится закон для улучшения работы венчурных фондов — другими словами, предлагаются законодательные инициативы, которые должны создать условия для работы венчурных фондов на территории России по принятым международным стандартам. Будет возможно на территории России создавать инвестиционные товарищества, чего до этого не было. Но этого тоже недостаточно. Есть много проблем — с процедурами банкротства неудачных стар-тапных компаний, защитой прав миноритариев, процедурами работы с опционными программами и т. д.

Прошлым летом президент говорил на встрече с венчурными капиталистами, что у нас замечательные корпоративные законы и законы для деятельности инвестиционных компаний, ничего менять не надо, приходите работать. Прошел год, и пришло наконец-то понимание, что законы, регламентирующие инновационную отрасль, нужно менять. Я считаю, что нужен комплекс мер и налоговых преференций, которые бы вошли в комплекс законов, стимулирующих инновационную деятельность в стране.

— По вашему мнению, инновационная сфера развивается активнее при помощи прямой раздачки денег инвесторам или при помощи косвенных мер поддержки, например посредством налоговых преференций?

— Я часто привожу пример Силиконовой долины, хотя сегодня в современных условиях создавать в России Силиконовую долину — это глупость. Силиконовая долина строилась изначально на государственные де-

наты, то есть на деньги налогоплательщика в соответствии с дальновидной стратегией государства. Американское государство методично выделяло в течение 30 с лишним лет \$4,5 млрд в год на стимулирование хай-тек индустрии — деньги на заказы в интересах государства. Было два типа поступлений: заказы на продукцию неким компаниям, которые образовались в Силиконовой долине — например, Intel получала деньги на разработку чипа для космоса. А также были гранты на проведение фундаментальных прикладных исследований — например, эти деньги получал Стэнфордский университет. Затраты частного капитала на инновационный бизнес Калифорнии в 1970 году составляли \$100 млн, в 2007 году — уже \$32 млрд. Это пример говорит о том, что первично — налоги или инвестиции.

Если мы хотим, чтобы страна встала на инновационные рельсы своего развития, то в ежегодном государственном бюджете должны быть предусмотрены средства на «Сколково», особые экономические зоны или на другие подобные программы, а также должна быть методично прописана программа действий и ожидаемые результаты. А дальше посредством налогов привлечь частный бизнес. Если же государство не делает никаких усилий, а говорит: вы, ребята, вкладывайте, вот вам налоговые льготы, то это, скорее всего, не даст ожидаемого эффекта. Как это было и в случае с Силиконовой долиной, мы должны быть готовы к системному подходу, терпению и долгому кропотливому труду. Американцам потребовались десятилетия, чтобы частные инвестиции возросли в разы. Поэтому ожидать, что у нас что-то случится сразу и в «Сколково» произойдет чудо, бессмысленно.

— В большинстве регионов для инновационных и научных организаций преференции по региональным и местным налогам не предусмотрены. Применяются только льготы, установленные федеральным законодательством. Как это сказывается на развитии инновационного предпринимательства?

— Приведу пример. Штат Делавэр считался глубинкой Америки, был совершенно заброшенным, никто не хотел там жить. После того как он пробил федеральными и местными правилами особые условия для зарождающихся там компаний, все туда пошло, открыли свои представительства, штат стал брать небольшую налог. Когда жизнь в Делавэре поднялась до определенного уровня, ему захотелось жить по-другому, и он начал поднимать налоги. Практически все корпорации, все известные имена: Apple, бывший Sun Microsystems, HP, Oracle и многие другие — стартовали в штате Делавэр. В России такое тоже возможно. Конечно, надо понимать, что будут ошибки, что-то будет сделано неправильно. Поэтому что Россия — противоречивая страна.

Беседовала Дарья Николаева

ВЕСЕННИЙ СБОР

В апреле почти на треть были увеличены прогнозы по ожидаемым суммам налоговых сборов на 2011 год.

Получено

Федеральная налоговая служба администрирует 13 налогов и сборов, из которых 3 являются федеральными налогами, 3 — региональными и 2 — местными, а также 4 специальных налоговых режима.

Основными налогами, формирующими доходы федерального бюджета, являются налог на добычу полезных ископаемых и НДС. Их доли в январе—апреле 2011 года составили по 42%.

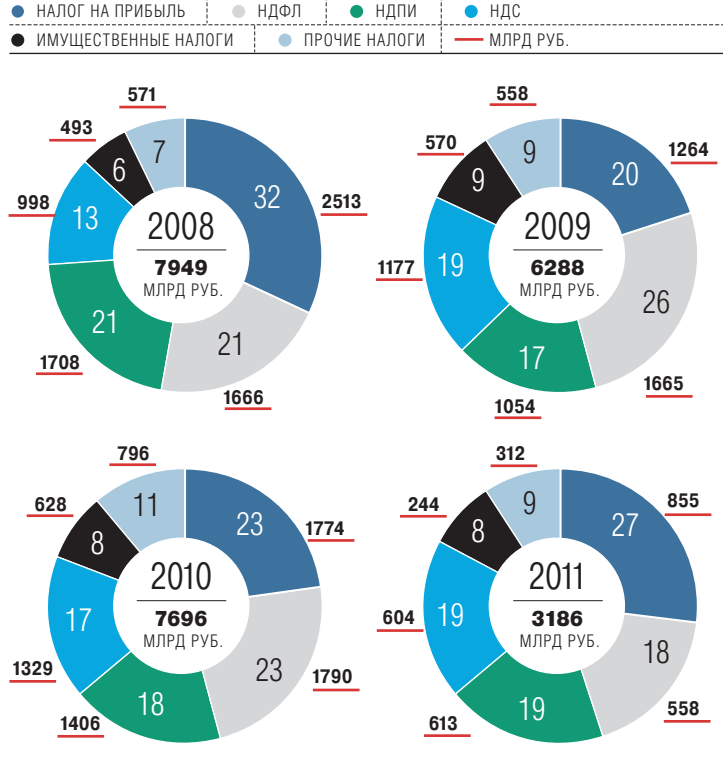
В 2010 году поступления администрируемых ФНС России доходов превысили поступления 2009 года на 22,4%, только на 3,2% не достигнув поступлений докризисного 2008-го — года с максимальным объемом поступлений.

Поступления налогов и сборов в январе—апреле 2011 года составили 3185,9 млрд рублей, что на 22,3% больше, чем в январе—апреле 2010 года. Причем положительная динамика поступлений отмечается по всем налогам. Основную долю доходов (83%) формируют поступления налога на прибыль — 27%, НДС — по 19% — и НДФЛ — 18%.

Структура доходов бюджета показывает, что кризисные явления, связанные со стагнацией потребительского спроса и падением цен на сырье в конце 2008 — начале 2009 годов, прежде всего сказались на поступлении налога на прибыль и НДС. Их доля в формировании консо-

СТРУКТУРА НАЛОГОВ (%)

источник: фнс.



лидированного бюджета Российской Федерации снизился в кризисный период: налог на прибыль — с 32% в 2008 году до 20% в 2009 году, НДС — с 21% до 17%. В настоящее время доля налога на прибыль достигла 27%, доля НДС выросла до 19%.

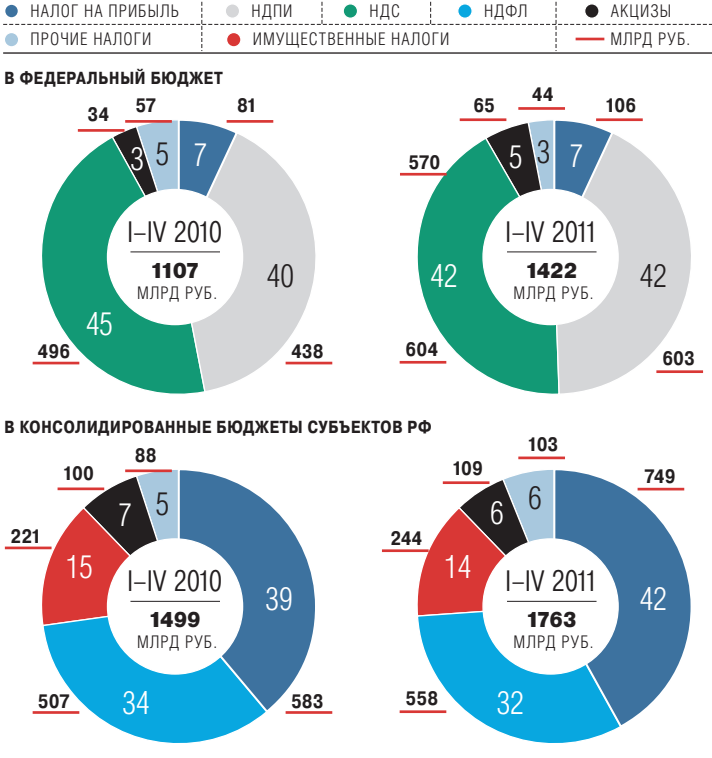
Высокий рост поступлений НДС в основном обеспечен увеличением цены на нефть до \$105 за баррель от-

носительно заложенной при формировании бюджета (\$75 за баррель).

Из общей суммы доходов, администрируемых ФНС России, 45% поступило в федеральный бюджет, 55% — в бюджеты субъектов Российской Федерации. Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации формируются в основном за счет поступлений налога на прибыль

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ НАЛОГОВ (%)

источник: фнс.



организаций (42%) и НДФЛ (32%). Значительную долю (14%) доходов региональных бюджетов формируют налоги на имущество. Вклад имущественных налогов в формирование региональных бюджетов увеличивается. В 2008 году их удельный вес в общих доходах региональных бюджетов составлял чуть больше 10%. Имущественные налоги — налоги со стабиль-

ной налоговой базой, не зависящей от финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика, а потому являются наиболее устойчивым источником доходов для региональных бюджетов. Особенно ярко это проявилось на фоне экономического кризиса, когда налогами, продемонстрировавшими рост в 2009 году, были именно имущественные. Основную долю местных

бюджетов формируют НДФЛ (61,6%) и имущественные налоги (19,8%).

Назначено

В соответствии с федеральным законом «О федеральном бюджете на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов» (№ 357-ФЗ от 13 декабря 2010 года) поступления налоговых доходов в федеральный бюджет, администрируемых ФНС России, планировались в размере 3536,7 млрд рублей, из которых 90% налоговых доходов обеспечивались бы тремя налогами: налогом на добавленную стоимость (НДС) — 43%, налогом на добычу полезных ископаемых (НДПИ) — 40%, налогом на прибыль организаций — 7%.

В апреле текущего года почти на треть был увеличен размер ожидаемой суммы налоговых сборов, администрируемых ФНС, на 2011 год. Произошло это в связи с улучшением социально-экономических показателей: ростом внутреннего валового продукта, цен на нефть и изменением других показателей — и «с учетом уточненных параметров социально-экономического развития, согласно письму Минэкономразвития России от 25.04.2011 № 8387-АК/ДОЗ».

В соответствии с уточненной оценкой сумма ожидаемых к концу 2011 года сборов составила почти 4164,0 млрд рублей. При этом удельный вес бюджетобразующих налогов вырос до 91% и распределился следующим образом: НДС — 45%, НДС — 38%, налог на прибыль организаций — почти 8%.

Анна Дорофеева