

**Опубликовано в сборнике докладов
“Промышленная политика и административная реформа”,
Администрация Президента республики Казахстан, 2003.**

ВЛИЯНИЕ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ НА СТРУКТУРУ ЭКОНОМИКИ

Е.Т.Гурвич

Основным показателем качества налоговой политики нередко считают общий уровень налоговой нагрузки. Именно по нему обычно судят о прогрессе в проведении налоговой реформы, с его снижением связывают надежды на ускорение экономического роста. Такой взгляд представляется крайне упрощенным – на самом деле не меньшее, если не большее значение имеет структура налоговой системы: набор используемых налоговых инструментов, соотношения ставок и формы налогового администрирования. Широко понимаемая налоговая политика играет ключевую роль в формировании структуры экономики, как за счет распределения между секторами прибыли остающейся после налогообложения, так и за счет формирования системы стимулов.

Прежде всего, налоговая политика тесно связана с ценовой. Причем это относится не только к естественным монополиям, где государство прямо регулирует цены, но и к другим сферам. Так, наш анализ показал, что уровень внутренних цен на нефть определяется их экспортными ценами за вычетом дополнительных транспортных издержек и экспортных пошлин. С учетом этих факторов поставки на экспорт и на внутренний рынок равновыгодны производителям. Экспортные пошлины определяют не только общий уровень внутренних цен, но и их зависимость от внешней конъюнктуры. При высоких мировых ценах на нефть из каждого доллара их повышения 40 центов изымается в виде экспортных пошлин и, говоря упрощенно, на 60 центов растут внутренние цены (если не вступают в силу дополнительные транспортные ограничения).

В настоящее время как регулируемые цены на газ и электроэнергию, так и внутренние цены на нефть ниже экспортных. Как известно, сравнительно низкие внутренние цены на энергоносители остаются одним из главных предметов обсуждения на переговорах о вступлении России в ВТО. Однако важнее не это, а

то, что использование низких цен искажает систему ценовых сигналов и ведет к общему снижению эффективности экономики. Оно, во-первых, смещает структуру производства в сторону более энергоемких отраслей и видов продукции и, во-вторых, ослабляет стимулы для энергосбережения, перемещая ресурсы от предпочтительных в долгосрочной перспективе мер по более рациональному использованию энергии к ее дополнительному производству. Представляется, что без таких стимулов невозможно преодолеть сложившийся огромный разрыв в энергоэффективности российской экономики по сравнению с ведущими странами мира. Именно от этого будет зависеть долгосрочная конкурентоспособность России в международном разделении труда.

При обсуждении политики регулирования цен естественных монополий обычно выдвигаются два вида аргументов против их повышения:

1. *Повышение цен негативно скажется на конкурентоспособности российской продукции.* На предполагаемом влиянии цен на конкурентоспособность основана и аргументация партнеров России на переговорах о вступлении в ВТО.
2. *Повышение цен перераспределяет ресурсы в пользу естественных монополий, где они неэффективно используются.*

При всех различиях эти аргументы объединяет то, что ценовая политика рассматривается в отрыве от налоговой. Если рассматривать их совместно, то оказывается, что это не вопрос развития электроэнергетики и газовой отрасли и даже не столько вопрос конкурентоспособности, сколько проблема структурной политики. Если мы считаем оправданным удорожание продукции естественных монополий, но не хотим увеличивать ее рентабельность, то цель может быть достигнута одновременным повышением цен и налогов в этих отраслях. Полученные при этом дополнительные бюджетные доходы позволяют тогда в целом полностью компенсировать снижение конкурентоспособности за счет роста затрат, поскольку на такую же сумму могут быть снижены другие налоги. Иными словами, совместное регулирование цен и налогов позволило бы улучшить структуру российской экономики без немедленного ущерба для ее общей конкурентоспособности и с большой пользой для конкурентоспособности с точки зрения долгосрочной перспективы за счет усиления стимулов для энергосбережения.

Необходимо учитывать, что удорожание энергоносителей имело бы еще один важный результат. Наиболее интенсивно они используются в сырьевых отраслях (таких как цветная металлургия, химия) - следовательно, именно эти отрасли выигрывают в настоящее время от использования дешевой энергии. Иными словами, политика низких внутренних цен на энергоресурсы объективно направлена не столько на поддержание высокой конкурентоспособности российской продукции в целом, сколько на поддержку сырьевого сектора и тем самым на закрепление сырьевой ориентации нашей экономики.

Рассмотренные проблемы близко граничат с вопросом распределения природной ренты, остро обсуждаемым в последнее время. Дискуссия ведется и в экономических, и в политических терминах, и спектр высказываемых мнений чрезвычайно широк: от отрицания актуальности самого понятия «ренты» до предложений резко повысить ее изъятие и непосредственно распределять полученные средства между гражданами. Нет никаких сомнений в том, что понятие «природная рента», в самом общем виде обозначающее просто доходы от использования природных ресурсов, вполне актуально. Поскольку, согласно российскому законодательству, полезные ископаемые являются собственностью государства, ясно, что ему должны принадлежать и доходы от их использования. Однако, вряд ли эти доходы радикально отличаются от любых других, поступающих в бюджет. Так же как другие бюджетные средства, рентные доходы должны использоваться для решения задач общества, и с этой точки зрения не самым эффективным способом является их перечисление гражданам.

Однако гораздо важнее не то, как распорядится государство собранными рентными доходами, а то, как они распределятся между экономическими агентами. При рассмотрении этого вопроса обычно обсуждается только распределение ренты между государством и добывающими отраслями, где рента непосредственно образуется. Здесь упускается немаловажное обстоятельство: то, что поддержание низких внутренних цен фактически означает передачу части ренты потребителям энергоресурсов. По нашим предварительным оценкам полная рента только в нефтедобыче составляла в 2002 г. примерно 7% ВВП. Из этой суммы 2.8% изымается в бюджет, а остальная рента (свыше 4% ВВП) делится между нефтедобывающей промышленностью и потребителями нефти и нефтепродуктов. Необходимо, правда, учитывать, что эти оценки относятся к

периоду сравнительно высоких цен на нефть – при снижении цен рента окажется заметно меньше.

Насколько оправдано такое распределение ренты? Некоторые эксперты высказывают мнение, что полное изъятие ренты сдерживает приоритетное развитие отраслей, в которых страна имеет конкурентные преимущества. Увеличение рентных платежей в бюджет со снижением других налогов они называют перераспределением ресурсов из более эффективных в менее эффективные отрасли. С этим вряд ли можно согласиться.

Результатом сохранения существенной части ренты у производителей служит дальнейшее обострение уже развившейся в нашей стране «голландской болезни» - опережающего развития сырьевых отраслей по сравнению с обрабатывающими. При этом в сырьевые отрасли попадают не только непропорционально много инвестиционных ресурсов, но и лучшие управленческие кадры. Причем дело не только в слабости нашей финансовой системы, не обеспечивающей перераспределения финансовых средств из сырьевых отраслей (где они в избытке) в перерабатывающие. Незъятая рента делает инвестиции в добычу значительно более выгодными чем в другие отрасли, с неизбежностью предопределяя неравномерность развития экономики.

Может быть добыча нефти и газа могут стать локомотивом роста, генерируя спрос на продукцию сопряженных отраслей (черной металлургии, машиностроения)? Нефтяники утверждают, что могли бы обеспечить рост добычи на 15% в год на протяжении следующих пяти лет. Однако, возникает вопрос: насколько такие темпы роста обеспечены спросом? Учитывая пределы роста российского ВВП и постепенное снижение его энергоемкости, можно констатировать, что увеличение внутреннего спроса не будет превышать 5% в год. Следовательно, для поддержания темпов роста нефтедобычи на уровне 10% необходимо наращивание экспорта на 15% в год, а выход на 15-процентный рост добычи требует расширения объема экспорта на 25% в год. В то же время рост мирового спроса на нефть прогнозируется на уровне порядка 2% в год. Таким образом, опережающее развитие нефтяной промышленности в России предполагает агрессивное наращивание доли нашей страны на мировом рынке: за пятилетие она должна увеличиться с 10% до 20%. Иными словами, для реализации данного сценария требуется, чтобы другие поставщики уступили России свое место на рынке, снизив и так искусственно ограничиваемые ими

поставки нефти (что представляется малореальным). Если этого не произойдет, то наращивание экспорта нефти из России приведет к обвалу цен на чувствительном к величине предложения мировом рынке, что поставит под сомнение способность нефтяного сектора генерировать инвестиционный спрос. Резюмируя, можно сделать вывод, что ставка на нефтяную отрасль как движущую силу развития всей экономики бесперспективна. У России нет альтернативы диверсификации экономики, а она невозможна без более полного изъятия природной ренты в добывающих отраслях.

Вряд ли оправдана и передача части ренты потребителям. Кроме уже рассмотренных ранее общих потерь эффективности, связанных с занижением внутренних цен, на наш взгляд, в нынешних условиях такое использование ренты имеет еще одно негативное последствие. Его результатом становится то, что непосредственный потребитель сырой нефти – нефтеперерабатывающая промышленность – оказывается отгорожена от внешней конкуренции и оказывается помещена в условия «мягких бюджетных ограничений». Это позволяет отрасли получать достаточно высокую прибыль (выше средней по промышленности), не прилагая усилий по модернизации производства. Результатом такой политики стало то, что нефтепереработка имеет очень низкую по международным стандартам долю выхода легких фракций. Ярким свидетельством отсталости российской переработки служит то, что значительная часть экспортируемого из России мазута приобретаетсся как сырье для вторичной переработки. На данном примере видно, что избыток ресурсов в какой-то отрасли не обязательно ускоряет ее развитие – он может тормозить рост, ослабляя стимулы для проведения модернизации. Мы приходим к выводу, что передача ренты отраслям – потребителям нефти (в значительной мере за счет налоговых механизмов) не повышает, а снижает их конкурентоспособность.

Рассмотрим теперь некоторые уроки налоговой реформы с точки зрения их влияния на структуру экономики.

Основным достижением реформы следует признать отмену «оборотных» налогов, начисляемых на всю стоимость продукции. Такие налоги имеют наибольший искажающий эффект, в частности они дестимулируют повышение добавленной стоимости продукции. Наибольший выигрыш от отмены оборотных налогов получили обрабатывающие отрасли, т.е. эта мера улучшила условия для диверсификации экономики.

Неудачей следует признать реформу налога на прибыль, поскольку, с одной стороны, бизнес (если судить по многочисленным заявлениям предпринимателей) серьезно проиграл от этой реформы, с другой стороны, поступления данного налога в бюджет упали на четверть (почти на 1,5% ВВП), а начисления – на треть. По нашим оценкам на самом деле практически все отрасли выиграли от реформы налога на прибыль (исключение могли составить лишь небольшая часть наиболее активно инвестирующих предприятий). Вместе с тем, эффект от реформы оказался обратным предполагаемому. Во-первых, несмотря на то что величина потенциальных инвестиционных ресурсов у производителей возросла, рост инвестиций в 2002 году, после проведения реформы, резко замедлился. Во-вторых, несмотря на снижение эффективной налоговой ставки (по нашим оценкам, с 24% до 21% от налогооблагаемой прибыли), уклонение от налога на прибыль не снизилось, а возросло. Об этом свидетельствует падение соотношения между отчетной прибылью и полной (рассчитываемой в рамках системы национальных счетов) с 50% до 34%.

На наш взгляд, оба факта имеют общее объяснение, состоящее в следующем. При принятии решений об использовании прибыли часть предприятий выбирает между инвестициями в развитие производства и вывозом капитала без уплаты налогов. Для таких предприятий капиталовложения в российскую экономику после отмены инвестиционной льготы становятся неконкурентоспособной альтернативой оттоку капитала, что и показывают данные. По оценкам Экономической экспертной группы, очищенные от сезонности квартальные данные показывают, что наметившаяся с конца 2000 г. тенденция к снижению оттока российского капитала сменилась в 2002 г. его ростом.

Проведенный анализ свидетельствует, что слабость институциональной среды служит фундаментальным фактором, во многом определяющим эффект налоговой реформы. Фактически правительство пыталось учесть это обстоятельство, но иногда действовало излишне прямолинейно – в частности, исходя из того, что при слабых институтах любые льготы служат источником коррупции и должны быть полностью отменены. Думаю, что в данном случае «с водой выплеснули ребенка» – при решении судьбы инвестиционной льготы следовало исходить не только из общих соображений, но и смоделировать конкретные механизмы принятия решений предприятиями об использовании прибыли.

Общей слабостью налоговой реформы была также ее оторванность от реформы налогового администрирования. Это стало результатом иллюзорных ожиданий того, что снижение налоговых ставок способно само по себе привести к выходу бизнеса из тени. На самом деле для этого необходимо одновременное формирование новых, более партнерских отношений между бизнесом и государством, более эффективное использование государством бюджетных средств и существенное улучшение технологии сбора налогов. Ярким примером полного отсутствия координации между реформированием налогов и системы их сбора служит решение о введении спецсчетов НДС, не связанное (хотя и принятое всего через несколько месяцев после него) с решением о снижении ставки НДС. Единственным позитивным примером в рамках налоговой реформы может служить введение НДС в нефтяной отрасли, где в налоговый механизм было изначально встроена борьба с уклонением от него. Результатом такого подхода стало существенное улучшение собираемости ресурсных платежей.

В заключение отметим, что многие обсуждаемые меры предполагают выбор между краткосрочным и долгосрочным эффектами. Это относится в частности к степени зависимости бюджета от доходов поступающих из нефтегазового сектора. Действительно, перемещение налоговой нагрузки из перерабатывающих отраслей в добывающие в краткосрочной перспективе увеличит роль сырьевых отраслей в формировании доходной части бюджета. Однако одновременно такое перемещение создаст условия для диверсификации российской экономики и ослабления этой роли в более долгосрочной перспективе.