

Работает ли налоговое стимулирование инноваций? Оценка эффективности в России и в мире

Александра Леонидовна Суслина (e-mail: asuslina@eeg.ru), руководитель направления «Фискальная политика» Экономической экспертной группы; младший научный сотрудник Центра бюджетного анализа и прогнозирования Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)

Роман Сергеевич Леухин (e-mail: leukhin@eeg.ru), эксперт Экономической экспертной группы; лаборант-исследователь Центра бюджетного анализа и прогнозирования Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)

Аннотация

В данной статье на основе обзора исследований мы предприняли попытку ответить на вопрос — действительно ли налоговые инструменты сами по себе являются неэффективным способом стимулирования инноваций или же существуют препятствия, мешающие эффективности таких видов поддержки. В работе проводится сравнение налогового стимулирования с прямым финансированием инновационной деятельности; показано, что каждый из этих методов стимулирования исследований и разработок обладает своими преимуществами и недостатками. Также обсуждаются причины низкой востребованности налоговых льгот в России. Кроме того, рассматриваются ключевые характеристики благоприятной среды для инновационной активности. На основе проведенного анализа мы приходим к мнению, что от налоговых льгот не стоит отказываться, а также предлагаем возможные способы совершенствования налогового стимулирования в России: анализ эффективности льгот на уровне федеральных органов, введение инструмента «патентного окна», создание условий стимулирования инноваций физическими лицами и др.

Ключевые слова:

налоги, льготы, стимулирование инноваций, государственная поддержка инноваций, эффективность налоговых стимулов

JEL: H2, H3, K34

Налоговые инструменты стимулирования инноваций в последние годы стали привлекать внимание государственных органов многих стран. В 1995 г. лишь в 12 из 26 стран ОЭСР предоставлялась возможность использовать такие налоговые льготы, а к 2017 г. их количество увеличилось до 30 из 35 [1; 2]. Высокая популярность мер поддержки инноваций во многом объясняется осознанием того факта, что инновации в современном мире служат основой устойчивого роста и конкурентоспособности экономики. В целом нововведения и технологический прогресс способствуют повышению производительности труда, создают новые рабочие места и повышают качество человеческого капитала. В результате высокотехнологичные отрасли привлекают большие объемы инвестиций и являются центром притяжения крупных транснациональных капиталов.

Кроме того, выгоды от инноваций с точки зрения общества в целом обычно превышают выгоды компаний, которые осуществляют инновационную деятельность. Это, в свою

очередь, делает обоснованным государственный интерес и государственное участие в программах поддержки инноваций. Однако важно понимать, что создание механизмов поддержки инноваций, в т. ч. налоговых, не тождественно увеличению инновационной активности и тем более технологическому прорыву. Иными словами, стимулирование инноваций далеко не всегда приносит желаемый результат, и встает вопрос — стоит ли тратить бюджетные ресурсы на поддержку инновационной активности.

Обычно в контексте анализа эффективности государственных механизмов поддержки инноваций основной упор делается на попытку количественно оценить инновационный эффект от той или иной меры или льготы и не ставится задача объяснить, почему такие стимулы могут оказаться неэффективными. В данной статье на основе обзора литературы обсуждается вопрос: можно ли считать налоговые инструменты неэффективными и потому подлежащими упразднению или замене или же существуют препятствия, мешающие налоговым мерам работать как должно, и следует создать необходимые условия, при которых налоговые стимулы будут работать?

СТИМУЛИРОВАНИЕ ИННОВАЦИЙ — МИРОВОЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

Инструменты стимулирования инноваций, используемые в мировой практике, можно разделить на две категории: прямое финансирование и налоговое стимулирование. Во вторую категорию входят:

- налоговый кредит — вычет из суммы налога на прибыль какой-то части расходов на исследования и разработки (величина определяется ставкой налогового кредита);
- приростной налоговый кредит — вычет из суммы налога на прибыль прироста расходов на исследования и разработки по сравнению с базовым периодом;
- зарплатный налоговый кредит — уменьшение налогов на величину заработных плат научных сотрудников;
- ускоренная амортизация основных фондов, связанных с исследованиями и разработками¹;
- инвестиционный налоговый кредит — списание значительной части стоимости оборудования в первые годы его эксплуатации.

Многие страны используют в том или ином виде различные меры налогового стимулирования инноваций. Среди практик, которые показали достойный уровень результативности, можно привести несколько примеров стран с основными особенностями устройства системы налогового стимулирования [3; 4].

Так, в **Норвегии** с 2003 г. правительство ввело налоговый кредит со ставкой в размере 20 % для малых и средних предприятий, для остальных — в размере 18 %. Предоставление льготы происходит путем отбора компаний по ряду критериев, в частности: наличие ясных целей по планируемым инновациям, четкий план действий и т. п. В период с 2002 по 2013 г. на получение льготы были поданы 32 258 проектов, из которых отбор прошли 24 619.

При выборе механизмов поддержки инноваций власти исходили из предположения, что налоговые кредиты потребуют меньшего объема административных расходов, чем прямое финансирование. Также они посчитали, что при использовании налоговых кредитов возникнет меньше проблем с неравномерным распределением информации между частными компаниями и государством по сравнению со случаем прямого финансирования.

Немаловажным является то, что расходы, на которые предоставляется налоговый кредит, проходят обязательный аудит. Особое внимание уделяется также простоте и прозрачности процедуры получения льготы. С точки зрения оценки эффективности данной

¹ Стоит отметить, что ускоренная амортизация не всегда классифицируется как инструмент налогового стимулирования инноваций.

программы стимулирования методом «разности разностей»² было получено, что одна норвежская крона потерь бюджета от налогового кредита приводит к росту расходов на исследования и разработки на две кроны.

У системы налоговых льгот в **Канаде** можно выделить следующие особенности:

- для доступа к налоговым стимулам должен осуществляться какой-либо из следующих видов деятельности: экспериментальные разработки с целью создания или улучшения материалов, устройств, товаров или процессов; прикладные исследования с целью продвижения научных знаний; фундаментальные исследования;
- предоставляется федеральный налоговый кредит в размере 20 % на оговоренные виды расходов на исследования и разработки, которые осуществляются в Канаде. Неиспользованные налоговые кредиты могут быть отложены на 20 лет (в некоторых регионах на десять лет);
- предусмотрены региональные налоговые стимулы: налоговые кредиты от 4,5 до 37,5 % в зависимости от региона;
- используются специальные федеральные и региональные налоговые кредиты для ряда отраслей: информационные технологии, медиа, видеоигры и фильмы. Также предусмотрены налоговые кредиты для сфер, в которых разработка новых технологий решает проблемы изменения климата, чистоты воздуха, качества воды и почвы;
- в ряде регионов есть дополнительные налоговые кредиты для исследовательских учреждений.

Анализ канадской программы в основном показывает высокий уровень эффективности налоговых стимулов инновационной деятельности. В частности, на основе данных за 1997–1999 гг. был сделан вывод о том, что фирмы, пользующиеся налоговыми стимулами, гораздо лучше продают новые товары. Однако, судя по всему, несмотря на то что инвестиции на исследования и разработки увеличиваются, средства идут на финансирование краткосрочных проектов. А в другом исследовании был сделан вывод о том, что налоговые стимулы в целом приводят к увеличению общего уровня благосостояния: оно увеличилось на 0,11 канадского доллара при одном потерянном долларе налоговых поступлений [3; 4].

Некоторые канадские практики предоставления льгот для инновационной деятельности могут быть использованы в других странах: общественные обсуждения эффективности, стабильность используемой схемы, правительственные и академические оценки существующих решений.

Показателен также опыт **Хорватии** — там налоговое стимулирование инноваций включает в себя предоставление разнообразных налоговых вычетов. Если речь идет о фундаментальных разработках, то из налогооблагаемой базы вычитается величина в размере 150 % таких расходов. Для других типов исследований предусмотрены вычеты несколько меньшей величины. Такой подход представляется достоинством программы, поскольку наибольшую величину вычета получают исследования, которые в большей степени сталкиваются с проблемой недофинансирования. Оценки показали, что увеличение расходов на исследования и разработки в данном случае превысило потери бюджета от налоговых послаблений [3; 4].

Отдельного упоминания стоит одно из последних исследований эффективности налогового стимулирования инноваций. В **Великобритании** в 2008 г. для малых и средних предприятий изменилось требование к величине активов, необходимых для доступа к налоговым льготам. Поскольку в тот момент данное изменение законодательства было единственной мерой, направленной на стимулирование инноваций, исследователями [5]

² Перевод с английского *difference-in-differences*. Представляет собой эконометрический метод оценки данных естественного эксперимента.

на основе метода «разрывного дизайна»³ был сделан вывод, что налоговые стимулы оказывают значительный эффект на инновационную активность. Кроме того, в той же работе был получен следующий общий результат — без существования налоговых льгот (в период 2006–2011 гг.) инновационная активность была бы на 10 % ниже фактической.

Политика в области налоговых стимулов постоянно совершенствуется, причем это совершенствование идет в обоих направлениях и предполагает не только расширение и введение новых практик налогового стимулирования, но и отказ от наименее эффективных инструментов [6].

Спектр мер налогового стимулирования инновационной активности в России тоже достаточно широк. Приведем краткий обзор используемых мер. Можно выделить следующие инструменты, которые применяются на федеральном уровне:

- инвестиционный налоговый кредит — ст. 66–67 НК РФ;
- освобождение от налогообложения (по налогу на имущество в отношении энергоэффективного оборудования) — п. 21 ст. 381 НК РФ, постановление Правительства РФ № 600 от 17.06.2015;
- применение пониженных ставок страховых взносов — ст. 427 НК РФ;
- уменьшение налогооблагаемой базы;
- льготные ставки налогов.

Ряд налоговых льгот установлен на всей территории России, другие работают локально — например, в инновационном центре «Сколково», особых экономических зонах, зонах опережающего развития и т. п. Срок действия таких льгот также различается — существуют льготы бессрочные, а также льготы с определенным сроком действия.

В субъектах РФ стимулирование инноваций осуществляется в основном за счет инвестиционных налоговых кредитов и предоставления льготных ставок по налогам (как по федеральным, так и по региональным и местным). В частности, региональные власти имеют право устанавливать льготные ставки по налогу на прибыль, упрощенной системе налогообложения, налогу на имущество, по транспортному и земельному налогам.

НЕ ВОСТРЕБОВАНЫ — НЕ ЗНАЧИТ НЕЭФФЕКТИВНЫ

Однако несмотря на полноценный набор налоговых инструментов поддержки инноваций, имеющих в распоряжении правительств федерального и регионального уровней, остается открытым вопрос о том, насколько благоприятное влияние они оказывают на инновационную активность. Один из параметров, который требуется принимать во внимание, — степень востребованности таких мер поддержки.

Действительно, по результатам исследований Высшей школы экономики [7] в России немногим более 14 % обследованных предприятий воспользовались доступом к государственной поддержке⁴. Даже среди инновационных предприятий более половины не воспользовались ни прямой, ни косвенной государственной поддержкой. А к налоговым инструментам, включая возможность списания расходов на НИОКР, обращались лишь 14,3 % инновационных и 3 % неинновационных фирм.

Получается, что если большинству российских предпринимателей налоговые льготы на инновации не нужны, то, действительно, не лучше ли от них отказаться? Ответ на этот вопрос будет отрицательным. Налоговые льготы и стимулы нельзя рассматривать отдельно от общей экономической ситуации и налоговой системы в целом. Часто низкая популярность налоговых льгот вообще и инновационных инструментов в частности кроется не

³ Перевод английского термина *regression discontinuity design*. Представляет собой эконометрический метод оценки данных естественного эксперимента.

⁴ В обследовании приняло участие порядка 2000 предприятий, из которых 70 % считаются инновационными. Результаты охватывают 11 секторов промышленности и четыре сектора услуг.

столько в неэффективности самих этих механизмов, сколько в общих несовершенствах налоговой системы и бизнес-климата, административных сложностях получения прав на льготу и т. п. Это делает получение льготы или отстаивание прав на нее крайне затратным и потому невыгодным для предпринимателя. Так, наиболее пагубным не только для инновационной активности, но и для бизнеса в целом является общий неблагоприятный налоговый климат, постоянные изменения налогового законодательства, отсутствие преемственности мер в налоговой политике, большой временной лаг между принятием конкретных решений и их практической реализацией.

К сожалению, российская бизнес-реальность пока далека от совершенства. Несмотря на относительно высокий общий показатель России в рейтинге *Doing Business* (35-е место из 190 в 2017 г.), по отдельным параметрам, важным для ведения бизнеса, мы еще сильно отстаем от развитых стран. Например, индекс качества системы судопроизводства для России составляет 9,5 балла, что соответствует примерно середине шкалы этого индекса (где 18 — наилучшая оценка)⁵. Более 70 % руководителей малого и среднего бизнеса отмечают наличие существенных административных барьеров [8]. Преемственность мер налоговой политики также оставляет желать лучшего.

Характерным примером того, что российская бизнес-среда и налоговая правоприменительная практика не отвечают современным требованиям, можно назвать ситуацию, возникшую недавно, когда льготу по энергоэффективности коммерческой недвижимости сначала ввели, потом ограничили ее применение, а затем фактически ликвидировали, начав взыскивать недоплаченный из-за льготы налог [9].

ПРЯМЫЕ СУБСИДИИ БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНЫ?

Еще одним распространенным мнением является утверждение, что прямое государственное финансирование инноваций часто более эффективно, чем налоговые инструменты. Подобные доводы можно встретить как в зарубежных, так и в отечественных исследованиях [10–12]. Так, в работе Ю. В. Симачева и др. делается вывод, что финансовые инструменты налогового стимулирования проигрывают бюджетному финансированию по результативности (по таким показателям, как рост объема производства инновационной продукции и увеличение инвестиций в новое оборудование) [10]. Однако, прежде чем подтверждать или опровергать подобные аргументы, необходимо разобраться — по какому принципу ту или иную меру можно относить к разряду эффективной.

Выбор критерия эффективности в контексте анализа результативности налоговых льгот представляет собой очень трудную задачу, поскольку далеко не всегда эффект применения льготы может быть измерен напрямую. Часто стимулирующие налоговые меры имеют сильно отложенный во времени эффект и трудно отделимы от последствий изменения других экономических факторов. К тому же налоговые меры поддержки инноваций могут вовсе не иметь количественных характеристик эффективности. Более того, иногда количественные критерии приводят к неверным выводам, особенно в случае стран с низкой налоговой дисциплиной. В частности, в таких странах налоговые кредиты могут создавать у предпринимателей стимул к злоупотреблению — например, показывать в отчетности большие расходы на якобы проведенные НИОКР, не приведшие к положительному результату. И если критерием эффективности налоговой меры является прямое увеличение расходов на НИОКР, то статистически такая мера может считаться эффективной, по сути таковой не являясь.

Единства в выборе наилучшего критерия оценки эффективности налоговых льгот в международных исследованиях нет. Многие работы, посвященные анализу эффективности мер поддержки НИОКР, используя разные подходы, получают разные выводы

⁵ Доклад *Doing Business 2018*, World Bank, 2018.

относительно эффективности одних и тех же инструментов. Даже результаты метаисследований⁶ часто различаются, а иногда прямо противоречат друг другу. Например, в работе S. Negassi, J. Sattin [13] на основании изучения 60 публикаций получен вывод о значимом положительном влиянии инвестиционных налоговых кредитов на расходы компаний на НИОКР. В другой метаработе на основе 34 публикаций (F. Castellacci, C. Mee Lie [14]) также было выявлено положительное влияние налоговых кредитов на проведение фирмами НИОКР, однако отмечалось, что наибольший положительный эффект на инновационную активность инвестиционные налоговые кредиты имеют в случае мелких предприятий, организаций, работающих в сфере предоставления услуг, и в странах с низким уровнем технологического развития.

В исследовании P. Correa et al. [15] на основании метаанализа 37 публикаций был выявлен существенный эффект прямой государственной поддержки, но при этом отмечалась неоднородность результатов по странам, отраслям и используемым методам оценки. А в работе C. Dimos, G. Pugh [16], посвященной анализу эффективности финансовой поддержки НИОКР, на основании изучения 52 публикаций авторы пришли к неожиданному выводу об отсутствии существенных положительных эффектов от государственного стимулирования НИОКР.

Принимая во внимание все описанные нюансы процесса оценивания эффективности государственной поддержки НИОКР, любую оценку, основанную на количественных показателях, следует воспринимать с осторожностью. Более того, при изучении любых работ по методу метаанализа следует учитывать эффект публикационной предвзятости⁷, который может внести существенную коррекцию в конечные выводы.

Наиболее комплексным из современных подходов к оценке эффективности стимулов к инновациям является «метод дополнительности». Суть концепции дополнительности заключается в выявлении всех эффектов, которые имели место после введения тех или иных инструментов государственной поддержки инноваций. То есть метод включает в себя существенно более широкий спектр последствий стимулирования инноваций по сравнению с традиционными количественными оценками (объемом расходов на НИОКР, ростом объема продаж, численностью патентов и т. п.).

Метод дополнительности помимо оценки привычных количественных входных и выходных эффектов⁸ учитывает также изменения в поведении экономических агентов, создание научно-производственных связей, сотрудничества, мотивации, обучения и т. п., то есть все изменения, которые невозможно измерить количественно, но которые могут иметь наибольший положительный эффект в долгосрочной перспективе.

Аналізу российского опыта налогового стимулирования методом дополнительности посвящено исследование Ю. В. Симачева [10]. В этой работе подтверждается тезис о том, что меры налогового стимулирования заметно уступают инструментам финансовой поддержки по большинству показателей входной и выходной дополнительности. Тем не менее

⁶ Метаанализ — обобщенный анализ исследований, посвященного какому-либо вопросу. В данном случае анализу эффективности мер государственной поддержки инноваций.

⁷ Эффект публикационной предвзятости (*publication bias*) выражается в том, что исследователи чаще публикуют работы, в которых выявлена какая-то связь, чем работы, в которых показано отсутствие связи. Такой крен приводит к смещению общих выводов в сторону наличия устойчивых взаимосвязей, что может идти вразрез с реальностью.

⁸ Метод дополнительности анализирует три основные категории дополнительности. «Входная» учитывает изменения исключительно ресурсных параметров инновационной деятельности фирм. Чаще всего это динамика расходов компаний на НИОКР. «Выходная» дополнительность отражает конечные результаты деятельности компаний: производительность, объем экспорта, число патентов, публикаций и т. п. «Поведенческая» дополнительность отражает изменения инновационного поведения фирмы в широком смысле, включая изменение параметров реализуемых проектов, развитие кооперации с другими субъектами, а также приобретение навыков и компетенций.

налоговые меры нельзя назвать бесполезными — они оказывают значимое влияние на такие показатели, как доля на внешнем рынке и рентабельность, а также имеют один важный положительный поведенческий эффект, заключающийся в реализации проектов с большим сроком окупаемости.

Кроме того, прямое финансирование инноваций как самостоятельную меру тоже нельзя назвать оптимальным способом стимулирования, поскольку оно имеет ряд своих принципиальных недостатков. Один из основных минусов прямого финансирования — эффект вытеснения частного капитала государственным. Такое замещение приводит к экономии собственных ресурсов компаний, которые те изначально были готовы потратить на НИОКР и которые в дальнейшем могут быть потрачены на цели, далеко не всегда связанные с инновациями. И если целью правительства является стимулирование общего уровня инновационной активности, то эффект государственного субсидирования в данном случае оказывается сомнительным — общий объем расходов на НИОКР не увеличивается, а бюджетные ресурсы тратятся впустую, т. е. на те проекты, которые бизнес вполне мог профинансировать самостоятельно.

Важно учитывать, что на прямую финансовую поддержку чаще всего могут рассчитывать только крупный бизнес и предприятия с высокой долей государственного участия. Мелкие предприятия частного сектора, включая стартапы с высоким инновационным потенциалом, обычно выпадают из поля зрения прямого государственного финансирования. Согласно исследованию Высшей школы экономики [7] государственные меры стимулирования инноваций имеют достаточно выраженную отраслевую специфику. Наибольшим спросом меры по поддержке инноваций пользуются среди инновационных предприятий таких секторов промышленности, как транспортное машиностроение (68 % компаний этого сектора); приборостроение (58 %); производство машин и оборудования (49 %); производство строительных материалов (49 %); химия и нефтехимия (48 %). Подобный результат объясняется рядом специфических факторов, среди которых немаловажную роль играет размер предприятия, уровень «присутствия» государства и консерватизм государственных органов власти в выборе направлений финансовой поддержки.

Средние и мелкие частные предприятия могут не иметь больших инновационных амбиций и стратегий инновационного развития, и поэтому им сложно конкурировать с промышленными гигантами за прямую финансовую поддержку. И именно поэтому налоговое стимулирование инноваций выглядит наиболее универсальным инструментом поддержки, поскольку ставит в равные условия всех возможных участников инновационной деятельности вне зависимости от их размера, опыта и формы собственности.

Также следует иметь в виду, что отчасти высокая эффективность прямого субсидирования может объясняться склонностью государственных органов избегать высокорискованных проектов, с одной стороны, и необходимостью показывать высокую эффективность реализуемых программ — с другой. В результате бюджетные ресурсы часто вкладываются в заведомо успешные проекты, которые были бы осуществлены и без государственной поддержки [17].

Таким образом, утверждение, что прямое государственное субсидирование является наилучшим вариантом стимулирования инновационной деятельности и может с успехом заменить меры налогового стимулирования, не вполне соответствует реальности. Особенно учитывая, что налоговое стимулирование инноваций имеет ряд неоспоримых преимуществ. Это:

- доступность для более широкого круга потенциальных экономических агентов, в т. ч. для новых участников инновационного рынка и мелких компаний;
- отсутствие чрезмерного вмешательства государства в рыночные отношения;
- снижение коррупции путем устранения потенциально коррупционных этапов выбора проектов для получения государственного финансирования;

- более эффективный выбор инновационных проектов и НИОКР для финансирования, поскольку он осуществляется частным сектором;
- прозрачность самой процедуры получения права на льготу;
- гибкость и встраиваемость в текущее налоговое законодательство;
- возможность применения для привлечения исследовательских подразделений транснациональных (зарубежных) компаний, что содействует устойчивому росту и обеспечению конкурентоспособности страны;
- относительная стабильность по отношению к колебаниям глобальной экономической конъюнктуры и локальным экономическим шокам;
- и, наконец, как было сказано выше, налоговые инструменты в гораздо меньшей степени приводят к «вытеснению» частного капитала с рынка инновационной деятельности.

Иными словами, налоговое стимулирование инноваций и прямое субсидирование, обладая каждый своим набором плюсов и минусов, имеют разные сферы приложения и разную целевую аудиторию и потому должны работать в комплексе, охватывая одновременно действующих и потенциальных участников инновационного сектора. Следовательно, налоговые инструменты нужно рассматривать как неотделимую часть общей государственной политики по стимулированию инноваций, поскольку налоговые льготы обеспечивают наилучшие результаты в тех сферах, где наименее результативно прямое финансирование, и наоборот.

БЛАГОПРИЯТНАЯ СРЕДА ДЛЯ НАЛОГОВОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ

Значительную роль в успешности мер налогового стимулирования играет уровень институционального развития страны. Нет сомнений в том, что для нормальной работы налоговых инструментов поддержки инноваций нужны защита прав собственности, предсказуемость налоговой нагрузки, преемственность налоговой политики, справедливая судебная система, отсутствие административных барьеров и чрезмерной «зарегулированности», презумпция невиновности предпринимателя и налогоплательщика, общая политическая и экономическая стабильность.

Когда же эти базовые условия не выполняются, налоговые инструменты стимулирования инноваций не работают и потому могут ошибочно считаться неэффективными. Для предпринимателей получение налоговых льгот становится затратным делом — нет уверенности в том, что выгода от льготы перевесит расходы на ее получение. Иными словами, эффективность налоговых инструментов нельзя анализировать вне общего экономического и институционального контекста.

Показательным примером является то, что в развитых странах с высоким качеством институтов и налоговой дисциплиной (например, в **Германии**) не существует специальных налоговых инструментов поддержки инноваций, а все правительственные усилия направлены на создание общего благоприятного инвестиционного и налогового климата для всех секторов экономики [18]. Такая концепция предполагает, что благоприятная бизнес-среда даст возможность всем предпринимателям, которые решатся инвестировать в инновации, сделать это без дополнительных поощряющих мер.

К примеру, за довольно короткий срок **Финляндии** удалось добиться существенных успехов в развитии инновационной деятельности, не прибегая к использованию налоговых стимулов [18]. Среди финских топ-менеджеров был проведен опрос с целью выявления параметров, играющих важную роль в инновационном поведении бизнеса. По результатам опроса стало понятно, что наиболее важные факторы для инновационного прорыва — доступность квалифицированного научно-технического персонала в стране, деловая культура, поддерживающая предпринимательство, технические ресурсы и оборудование, предсказуемость технологического развития и перспектив роста. Политика в области налоговых льгот была отнесена к низкоквалифицированному фактору.

Исследования показывают, что налоговые стимулы редко оказываются ключевым фактором при принятии решения относительно вложений в НИОКР. Обычно налоги являются не самыми существенными издержками ведения бизнеса, и даже очень большие налоговые льготы для НИОКР не могут принципиально изменить «баланс» ресурсов предприятия. Кроме того, как показывают опросы предприятий, девять из десяти решений о вложении в НИОКР были бы сделаны в любом случае, даже если бы налогового стимула не существовало [19]. Иными словами, фирмы инвестируют в НИОКР в основном тогда, когда они сами понимают, что им это необходимо, а заставить их инвестировать больше не представляется ни возможным, ни целесообразным.

Приведенные примеры и результаты исследований свидетельствуют о том, что есть ряд других, более важных условий для развития инноваций и при выполнении этих условий инновационное развитие происходит и без специальных налоговых инструментов.

Далее, говоря о прямом государственном субсидировании как альтернативном способе стимулирования инноваций, стоит помнить, что вопрос о возможности адекватно измерить и сравнить эффективность стимулирующих мер остается открытым. Методы, которые существуют на данный момент, несовершенны и могут упускать важные, количественно не измеряемые факторы. Именно в невозможности измерить качественные изменения в инновационном поведении экономических агентов может крыться основная причина того, что прямое финансирование часто называется более эффективной мерой стимулирования инноваций. Вполне вероятно, что эффективность мер прямого финансирования может быть переоценена, а налоговых инструментов — недооценена.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Подводя итог, можно сказать, что налоговые инструменты стоит рассматривать в качестве инструмента создания благоприятной среды для развития инновационной активности при соблюдении остальных, более общих базовых условий состояния бизнес-климата, — на наш взгляд, от налоговых инструментов стимулирования инноваций отказываться нецелесообразно. Низкая востребованность ряда льгот может объясняться, как было сказано выше, множеством причин, выходящих за рамки налоговой политики, а относительно низкая оценка, полученная методом дополненности, — не столько неэффективностью самой льготы, сколько отсутствием должного мониторинга результатов той или иной меры.

Поэтому, прежде чем корректировать законодательство, требуется этап предварительной оценки налоговых механизмов. Это может быть регулярный ежегодный мониторинг на уровне Минфина России или ФНС. К сожалению, исследования, проведенные без всех имеющихся в распоряжении ФНС и Минфина России данных, скорее всего, не смогут быть настолько глубокими и всеобъемлющими, чтобы дать ответ на вопрос, какие льготы следует менять или отменять.

Таким образом, необходим **регулярный мониторинг востребованности налоговых инструментов стимулирования инноваций на уровне федеральных органов**. На текущий момент информация относительно востребованности налоговых льгот очень фрагментирована. Какие-то данные можно найти в формах налоговой отчетности ФНС, другие собираются разово в рамках научных исследований, однако все они, как правило, не дают целостной картины происходящего. Мониторинг динамики востребованности каждой отдельной льготы (или другого налогового инструмента стимулирования инноваций) позволил бы оценить степень популярности основных видов налоговых инструментов по всем аспектам, например в отраслевом разрезе, с точки зрения размера фирмы, по видам собственности и пр.

Несмотря на то что входная и выходная «дополненности» не полностью отражают эффект от налоговых преференций, анализ динамики хотя бы таких наблюдаемых изменений

позволил бы существенно облегчить выявление наиболее эффективных инструментов поддержки инноваций. То есть крайне желательно проводить **регулярный мониторинг входной и выходной «дополнительности» у организаций, использующих налоговые преференции.**

Особого внимания заслуживают **механизмы инновационной поддержки малого бизнеса.** Малые и средние предприятия считаются важнейшим сегментом инновационной экономики. К сожалению, в России не созданы благоприятные условия и эффективные механизмы поддержки этого сегмента. В российском законодательстве не предусмотрены такие практики, как налоговые каникулы для стартапов, льготные условия и удобные схемы кредитования малого бизнеса, не сформирована инновационная инфраструктура [7]. Существующую «заточенность» системы инновационного стимулирования под крупные предприятия (часто с государственным участием) при одновременном отсутствии внятной системы стимулирования малого бизнеса можно рассматривать как серьезный сдерживающий фактор для становления и функционирования национальной инновационной системы.

Упрощение процесса получения права на льготу могло бы существенно расширить число предпринимателей, заинтересованных в налоговых инструментах стимулирования инноваций. Получение доступа к некоторым мерам на сегодняшний день требует значительных усилий по доказательству факта осуществления исследовательской деятельности — в результате предпринимателям становится невыгодно тратить на это время и ресурсы [18].

Унификация законодательства в области предоставления инвестиционных налоговых кредитов также повысила бы и востребованность самой меры, и прозрачность процедуры получения кредита. На текущий момент список документов, которые необходимо предоставить для получения инвестиционного налогового кредита, довольно велик. Он включает в себя справки о ежемесячных оборотах денежных средств, перечень контрагентов-дебиторов, документы, подтверждающие наличие права на получение льготы, и др. (ст. 64 НК РФ). Более того, этот перечень документов не является единым. Субъекты РФ вносят в него поправки, что может создавать дополнительные барьеры для получения налогового кредита.

Возможно, стоит внедрить в России «патентные окна»⁹ — относительно новую практику налогового стимулирования инноваций в мире. Среди стран, которые используют эту меру, можно назвать Нидерланды, Испанию, Китай и Францию [20]. В классическом варианте «патентное окно» представляет собой пониженную ставку налога на прибыль на инновационный продукт, на который получен патент. В качестве основного аргумента в пользу такого инструмента приводят то, что он стимулирует не только процесс исследований и разработок, но и способствует коммерциализации инновационного продукта. На практике устройство «патентного окна» различно в ряде аспектов [20]. Некоторые страны распространяют его использование на инновационные товары и услуги, которые не были запатентованы, — к примеру, так поступают Нидерланды. Кроме того, различается понимание того, что следует квалифицировать как инновации: так, в Испании и Швейцарии по пониженной ставке облагаются доходы от авторских прав и торговых марок.

Стоит рассмотреть возможность стимулирования финансирования инноваций физическими лицами. В мировой практике успешно используется вычет из базы налога на доходы физических лиц расходов на НИОКР [6]. В российском законодательстве есть похожая норма (ст. 219 НК РФ), она предполагает вычет из налогооблагаемой базы НДФЛ сумм, отправленных в качестве пожертвований некоммерческим организациям,

⁹ Термин *patent box* в русскоязычной литературе пока не имеет устоявшегося перевода. Можно встретить такие варианты перевода, как «патентный бокс» и «патентный ящик».

занимающимся инновационной деятельностью. Существенный нюанс состоит в том, что такая организация может расходовать полученные средства по своему усмотрению, не обязательно на НИОКР и не обязательно эффективно. Таким образом, с точки зрения стимулирования именно инновационной активности было бы логично переосмыслить имеющуюся льготу и вычитать из налогооблагаемой базы НДФЛ объем средств, потраченных физическим лицом на НИОКР, вне зависимости от того, в какую организацию — коммерческую или некоммерческую — были перечислены средства.

На наш взгляд, представляется также необходимым обсудить **целесообразность существования особых экономических зон, зон опережающего развития и других льготных анклавов**, призванных быть локомотивами инновационного развития. Налоговое стимулирование может приводить к созданию изначально неэффективных компаний и видов деятельности, т. е. тех фирм или организаций, которые не могли бы быть эффективными без серьезных налоговых послаблений. Создание таких заведомо неэффективных компаний, нацеленных «производить инновации», особенно крупных корпораций с государственным участием, является долгосрочным риском постоянного увеличения финансирования, поскольку вероятность их выхода на общий уровень рентабельности невысока. По прошествии более чем десяти лет с момента принятия закона об особых экономических зонах результативность их функционирования весьма низка [21]. В итоге восемь экономических зон были ликвидированы, а остальные продолжают показывать отрицательные результаты. В частности, обсуждения требует вопрос об особенностях налогообложения в существующих льготных анклавах.

Библиография / References

1. OECD Review of National R&D Tax Incentives and Estimates of R&D Tax Subsidy Rates, 2017. Available at: <http://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-design-subsidy.pdf/>.
2. Gokhberg L., Kitova G., Roud V. Tax Incentives for R&D and Innovation: Demand versus Effects. Foresight-Russia, 2014, vol. 8, no. 3.
3. A Study on R&D Tax Incentives Annex: Good practice cases. European Commission, 2014.
4. 2014 Global Survey of R&D Tax Incentives. Deloitte, March 2014.
5. Dechezleprêtre A., Einiö E., Martin R., Nguyen K., Van Reenen J. Do tax Incentives for Research Increase Firm Innovation? An RD Design for R&D. NBER Working Paper, 2016, no. 22405.
6. 2015 Global Survey of R&D Incentives. Deloitte, October 2015.
7. Инновационная активность субъектов инновационного процесса. Мониторинг. Информационный бюллетень № 4, 2015. М.: Институт статистических исследований и экономики знаний, Высшая школа экономики, 2015 [Innovation Activities of the Innovation Process Actors. Monitoring Project. Newsletter no. 4, 2015. Moscow: Institute for Statistical Studies and Economics of Knowledge, Higher School of Economics, 2015 (In Russ.)].
8. Предпринимательский климат в России: Индекс Опоры-2012. М.: Опора России, 2012 [Business climate in Russia: Opora Index. Moscow, 2012 (In Russ.)].
9. Холявко А. Бизнес фактически лишился льгот за энергоэффективные здания // Ведомости. 27 апреля 2018 г. [Kholiyavko A. Business was Deprived of Tax Incentives for Energy-Efficient Buildings. *Vedomosti*, 27.04.2018 (In Russ.)].
10. Симачев Ю. В., Кузык М. Г., Зудин Н. Н. Результаты налоговой и финансовой поддержки российских компаний: проверка на дополнительность // Журнал Новой экономической ассоциации, 2017. № 2 (34). С. 59–93 [Simachev Y. V., Kuzyk M. G., Zudin N. N. The Impact of Public Funding and Tax Incentives on Russian Firms: Additivity Effects Evaluation. *Journal of the New Economic Association*, 2017, no. 2, pp. 59–93 (In Russ.)].
11. Maximising the benefits of R&D tax incentives for innovation. OECD, 2013. Available at: <http://www.oecd.org/sti/maximising-the-benefits-of-r-d-tax-incentives-for-innovation.pdf>.
12. Hanel P. Impact of Government Support Programs on Innovation by Canadian Manufacturing Firm. Paper for the International Conference: Evaluation of Government funded R&D Activities. Vienna, Austria, 15–16 May 2003.
13. Negassi S., Sattin J. Evaluation of Public R&D Policy: A Meta-regression Analysis. University of Delaware, Department of Economics, 2014.

14. Castellacci F., Mee Lie C. Do the effects of R&D tax credits vary across industries? A meta-regression analysis. *Research Policy*, May 2015, vol. 44, iss. 4, pp. 819–832. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2015.01.010>.
15. Correa P., Andrés L., Borja-Vega C. The Impact of Government Support on Firm R&D Investments: A Meta-Analysis. World Bank. Policy Research Working Paper, 2013, no. 6532.
16. Dimos C., Pugh G. The effectiveness of R&D subsidies: A meta-regression analysis of the evaluation literature. *Research Policy*, 2016, vol. 45 iss. 4, pp. 797–815. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2016.01.002>.
17. David P., Hall B., Toole A. Is public R&D a compliment or a substitute for private R&D? A Review of the econometric evidence. *Research Policy*, 2000, vol. 29, pp. 497–529.
18. Налоговое стимулирование инновационных процессов / Отв. ред. Н. И. Иванова. М.: ИМЭМО РАН, 2009 [Tax Incentives for Innovations. Ed. by N. I. Ivanova., Moscow, IMEMO RAN, 2009. (In Russ.)].
19. Davis C. Tax Incentives: Costly for States, Drag on the Nation. Institute on Taxation and Economic Policy, 2013.
20. Atkinson R., Andes S. Patent Boxes: Innovation in Tax Policy and Tax Policy for Innovation. The Information Technology and Innovation Foundation, October, 2011.
21. Громов В. В. Проблемы и пути развития налогообложения резидентов ОЭЗ на федеральном уровне // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 1 (41). С. 39–50 [Gromov V. V. Problems and Improvement Issues of Russia's SEZ Residents in Regard to Federal Taxation. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2018, no. 1, pp. 7–19 (In Russ.)].

A. L. Suslina, R. S. Leukhin

Do Tax Incentives for Innovation Work? Evaluation of Effectiveness in Russia and in the World

Authors' affiliation:

Aleksandra L. Suslina (e-mail: asuslina@eeg.ru), ORCID: 0000-0001-6135-8709, Economic Expert Group, Moscow 109012, Russian Federation; Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Roman S. Leukhin (e-mail: leukhin@eeg.ru), ORCID: 0000-0002-8054-1602, Economic Expert Group, Moscow 109012, Russian Federation; Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

In this paper using an overview of existing literature the authors try to find out whether tax incentives are an effective way to boost innovation or there are other factors, which reduce their efficiency in Russia. There is a comparison of tax incentives with government direct support for R&D – the authors conclude that both methods have pros and cons. The article also discusses reasons for low usage of tax incentives in Russia. Moreover, there is a description of key characteristics of the ecosystem necessary for innovation. Based on the provided overview the authors conclude that there is no significant reason to refuse tax incentives usage in Russia. The article provides recommendations to improve tax incentives: research of tax incentives efficiency by the federal government, the “patent box” introduction, creation of tax instruments for innovation stimulation, which can be used by individuals, reduction of barriers to benefits access, discussion of special economic zones efficiency and improvement of their tax regimes etc.

Keywords:

tax, tax cuts, incentive for innovation, government support for innovation, tax incentive effectiveness

JEL: H2, H3, K34

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-5-58-69>