

УДК 336.201.3

Ключевые слова:
фискальная политика,
промышленное развитие,
промышленная политика,
отраслевое развитие

Д. И. Бабанский, старший аналитик SBS,
аспирант кафедры экономики, организации и управления
предприятиями, отраслями и комплексами РАНХиГС
(e-mail: dbabansky@sbs-consulting.ru)

Диверсификация фискальной политики как инструмент стимулирования промышленного развития

По данным Росстата, для 2013 г. было характерно значительное снижение индекса промышленного производства, особенно в части обрабатывающих секторов, где сокращение составило 4,6 п. п. (со 105,1 % в 2012 г. до 100,5 % в 2013 г.). Очевидно, что для стимулирования экономического роста Правительству России необходимо искать новые инструменты промышленной политики.

Следует отметить, что большинство представителей отечественного бизнеса (70 %) выделяют увеличение налогового бремени в качестве основного риска, влияющего на рост компании, а 45 % ждут, что в краткосрочной перспективе государство решит задачу по совершенствованию системы налогообложения¹.

На современном этапе развития промышленности в России сложилась любопытная ситуация. С одной стороны, есть Минэкономразвития России и Минпром России, которые ратуют за модернизацию отраслей с высоким уровнем добавленной стоимости, и для этого они стараются разработать различные стимулирующие механизмы. Периодически данные предложения затрагивают налогообложение различных отраслей промышленности. С другой стороны, есть Минфин России, который отстаивает неприкосновенность бюджета страны, особенно доходной его части.

Таким образом, у федерального правительства пока нет определенного решения, что же нужно сделать, чтобы промышленные производства начали модернизироваться и развиваться.

На наш взгляд, у российской бюджетной системы есть «запас прочности», который позволяет рассматривать возможность реализации различных налоговых маневров, нацеленных на стимулирование развития промышленности.

¹ По данным опроса PricewaterhouseCoopers.

РОЛЬ ОБРАБАТЫВАЮЩИХ ПРОИЗВОДСТВ В НАЛОГОВЫХ ДОХОДАХ

Для начала необходимо определить, предприятия каких промышленных секторов вносят наиболее ощутимый вклад в пополнение бюджета. Сразу отметим тот факт, что в данном контексте речь будет идти только об обрабатывающей промышленности, поскольку о роли доходов от добычи полезных ископаемых в российской бюджетной системе написано довольно много аналитических материалов².

Учитывая планы правительства страны по смене сырьевой парадигмы развития, подразумевающие значительное увеличение доли НДПИ в доходах бюджета, представляется актуальным анализ ситуации с налогообложением в обрабатывающих секторах промышленности.

Другими словами, каждая модель развития экономики имеет специфическую структуру бюджетных доходов. Например, для инновационной экономики Германии характерна высокая доля налогов на добавленную стоимость (22,1 %) и заработную плату (19,9 %)³. Такая структура иллюстрирует специфику промышленной политики, соответствующей выбранной модели развития экономики, которая заключается в повышении производительности труда и, соответственно, заработной платы, а также в специализации на наукоемких производствах, характеризующихся высокой добавленной стоимостью.

По оперативным данным Минфина России, в 2013 г. доля нефтегазовых доходов в бюджете РФ составила 50,1 %⁴, что явно свидетельствует о сырьевой ориентации российской экономики.

По данным ФНС России, налоги обрабатывающих производств составляют 18,9 % совокупных налоговых поступлений, а средняя налоговая нагрузка на отрасли обрабатывающей промышленности — 7,1 %.

Таблица 1

**Доля различных секторов промышленности
в налоговых поступлениях в 2013 г.**

2013	Поступило платежей в консолидированный бюджет РФ, всего, тыс. руб.	Доля в поступлениях, %	Налоговая нагрузка, %
Обрабатывающие производства (всего)	2 121 088 699	18,7	7,1
Пищевая промышленность	803 941 221	7,1	9,0
Легкая промышленность	24 755 275	0,2	13,3
Лесная промышленность	72 871 505	0,6	10,0
Нефтехимия (производство нефтепродуктов и кокса)	389 395 739	3,4	0,8
Химическая промышленность	65 969 367	0,6	5,7
Производство резиновых и пластмассовых изделий	37 670 949	0,3	8,6
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	99 828 009	0,9	12,6
Металлургия	126 226 675	1,1	6,5
Машиностроение	296 884 212	2,6	11,7
Автомобильная промышленность	115 616 256	1,0	12,0

² См. например: Чаракова М. А., Коростелева В. В. Налог на добычу полезных ископаемых: проблемы и перспективы развития / НП «СибАК» (<http://sibac.info/index.php/2009-07-01-10-21-16/4261>).

³ Динамика и структура доходов федерального бюджета Германии (2007–2011) / Портал внешнеэкономической информации Минэкономразвития России (http://www.ved.gov.ru/files/images/t2_dohodi_fed_budjet.doc).

⁴ Предварительная оценка исполнения федерального бюджета за январь–декабрь 2013 г. / Минфин России (http://www.minfin.ru/ru/press/press_releases/index.php?id_4=20821).

2013	Поступило платежей в консолидированный бюджет РФ, всего, тыс. руб.	Доля в поступлениях, %	Налоговая нагрузка, %
Судо- и авиастроение	61 309 437	0,5	6,0
Прочее	26 620 054	0,2	8,1
Всего	11 322 649 585	100	7,8

Источник: составлено автором по данным ФНС за январь–декабрь 2013 г.

На основании анализа данных таблицы необходимо отметить несколько интересных фактов:

— довольно низкую долю налогов, поступающих от сырьевых отраслей — металлургии и лесной промышленности (ЛПК), а также от низкопередельных отраслей — химической промышленности и производства резиновых и пластмассовых изделий. Такая ситуация объясняется тем, что данные сектора являются экспортно ориентированными, соответственно, согласно российскому законодательству им положен вычет по НДС, что значительно сокращает общую налоговую нагрузку на предприятия отрасли;

— низкую долю автопрома, несмотря на значительные усилия правительства, нацеленные на его развитие. Данная отрасль имеет потенциал к росту налоговых отчислений, что связано с постепенным увеличением уровня локализации и сворачиванием режимов налоговых преференций;

— высокую (относительно других обрабатывающих производств) долю машиностроения. Это можно объяснить тем, что данная отрасль ориентирована на наукоемкое производство. Однако ситуация в этом секторе промышленности сложная (в частности, износ основных производственных фондов составляет примерно 70 %⁵), и в сложившихся тяжелых конкурентных и сырьевых условиях можно было бы ожидать более низкого уровня налогов;

— существование отраслей, которые обладают значительным потенциалом развития, но на данном этапе вносят менее 0,5 % от общих налоговых поступлений в бюджет (например, легкая промышленность, авиастроение и производство пластмасс).

В аспекте налоговой нагрузки бросается в глаза значительный разброс между секторами: от 0,6 % в нефтепереработке (без учета акцизов) до 13,0 % в легкой промышленности⁶. Разницу в 12,4 п. п. невозможно объяснить отсталой технической базой, низкой производительностью труда и т. д. Очевидно, что необходимо проанализировать систему отечественного налогообложения.

ФОРМИРОВАНИЕ МАТРИЦЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

В данном контексте можно сформировать матрицу, которая показывает соотношение налоговой нагрузки и рентабельности различных секторов, а также размер налоговых отчислений в консолидированный бюджет (рис. 1).

В результате анализа данной матрицы можно разработать диверсифицированные модели реализации налоговой политики для стимулирования секторов промышленности, которые учитывали бы текущую ситуацию с налоговой нагрузкой в отрасли. Как видно из матрицы, по мере роста рентабельности производства снижается уровень налоговой нагрузки. Данная тенденция во многом связана с регрессионной системой налогообложения.

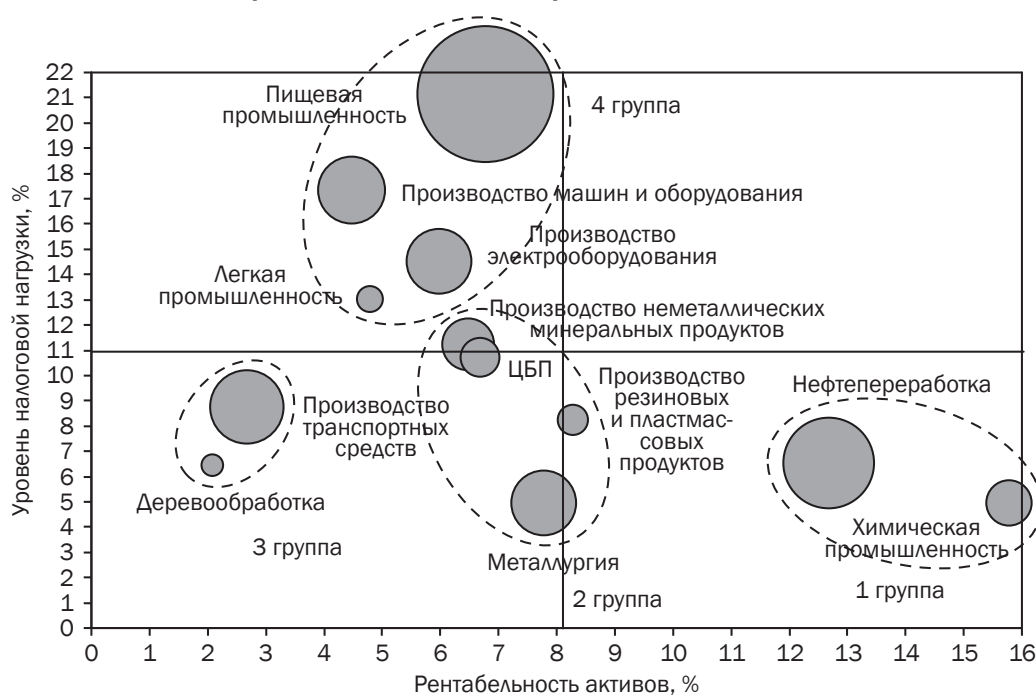
⁵ Чичкин А. Поизносились // Российская газета, 05.07.2011 (<http://www.rg.ru/2011/07/05/iznos.html>).

⁶ Расчет автора по данным ФНС России за январь–декабрь 2013 г.

В целом приведенные отрасли можно разделить на четыре группы, в рамках которых необходимо применять специализированные налоговые инструменты. Такой подход будет стимулировать развитие различных отраслей, что позволит диверсифицировать экономику страны.

Рисунок 1

Матрица налогообложения промышленности России



Источник: составлено автором. Уровень налоговой нагрузки рассчитан по данным ФНС России и Росстата, рентабельность — по данным РИА Рейтинг по итогам 2013 г. (<http://vid1.rian.ru/ig/ratings/Sector-012014.pdf>).

Первая группа отраслей обладает значительным потенциалом для увеличения налоговой нагрузки. Она включает нефтепереработку и химическую промышленность. На данном этапе они характеризуются низким уровнем налоговой нагрузки (ниже среднего по обрабатывающим отраслям) и высокой рентабельностью активов (выше средней).

Данные отрасли могут выступать в качестве доноров, обеспечивающих льготный налоговый период для секторов, которым требуется техническое перевооружение. Таким образом, государство за счет исполнения одной из своих фундаментальных функций (перераспределение доходов) стимулирует развитие производства в проблемных отраслях. В то же время налоговые каникулы в ряде отраслей не вызовут сокращения доходной части бюджета, т. к. выпадающие доходы компенсируются за счет высоко-рентабельных отраслей. Негативный аспект данного предложения — увеличение (пусть и относительно краткосрочное) зависимости отечественного бюджета от нефтегазовых поступлений.

Вторая группа находится практически на пересечении медиан матрицы. Для нее характерны средний уровень рентабельности при средней налоговой нагрузке. Данная ситуация стала возможной во многом благодаря тому, что предприятия группы функционируют на высококонкурентном рынке. Наиболее актуальным направлением государственной поддержки в краткосрочной перспективе для этих отраслей выступает формирование рынков сбыта: за счет увеличения загрузки производственных мощностей и, как

следствие, экономии на масштабе предприятия смогут повысить уровень рентабельности, а также отчисления по базовым налогам (на прибыль, НДС, НДС).

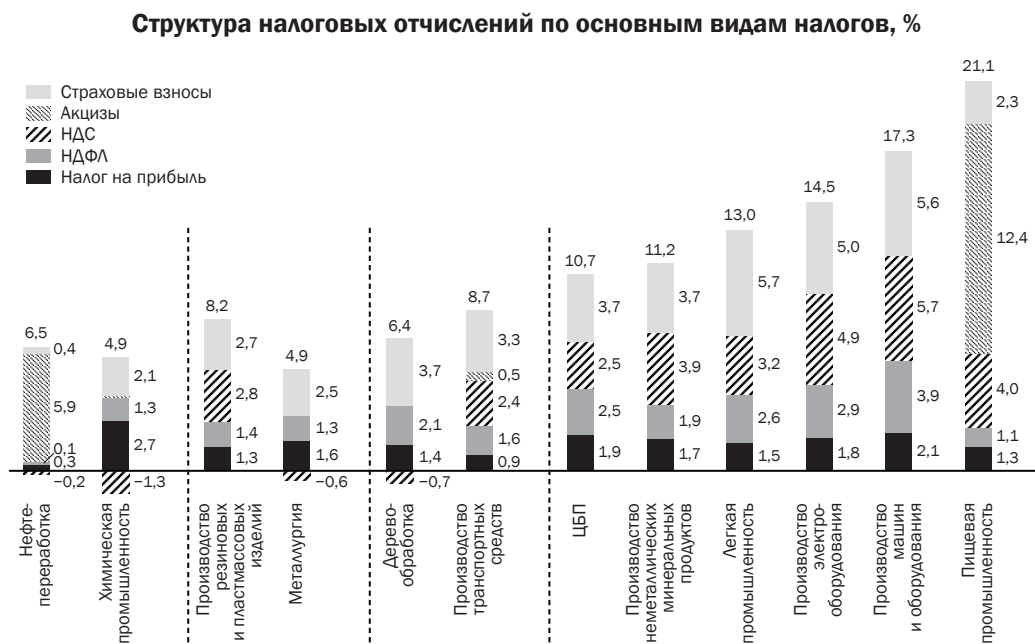
Третья группа объединяет два сектора промышленности — транспортное машиностроение и обработку древесины. Для них характерны уровни рентабельности и налоговой нагрузки несколько ниже средних, чем в обрабатывающей промышленности в целом. Увеличение налоговой нагрузки возможно только за счет увеличения степени локализации и модернизации производств, которые приведут к росту рентабельности.

Четвертая группа объединяет четыре сектора промышленности, для которых характерны высокий уровень налоговой нагрузки при низкой рентабельности. Такое положение можно объяснить высокой степенью износа основных фондов предприятий данных отраслей. Другими словами, низкая производительность труда вынуждает предприятия значительную часть выручки тратить на рабочую силу. Основная задача налогового аспекта промышленной политики для данных отраслей будет носить стимулирующий характер — им необходимо обеспечить комфортные условия для модернизации.

РАЗРАБОТКА СПЕЦИФИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ

Несмотря на однородность приведенных выше групп по уровням рентабельности и налоговой нагрузки, актуально рассмотреть налоговую нагрузку по видам сборов (рис. 2) с целью определения наиболее эффективных инструментов налоговой политики.

Рисунок 2



Источник: рассчитано автором по данным ФНС России за январь–декабрь 2013 г.

Один из главных выводов, который можно сделать по итогам анализа данного графика, — это стимулирующее воздействие фискальной политики на экспортно ориентированные отрасли, которое, однако, параллельно ведет к негативным последствиям в секторах, ориентированных прежде всего на внутренний рынок. На первый взгляд данное положение дел — позитивный сигнал. Раз в России производятся товары, конкурентоспособные на глобальном рынке, их производство надо поддерживать.

Однако, с другой стороны, наименьшую налоговую нагрузку имеют такие отрасли, как деревообработка (по большей части это экспорт продукции низких переделов, считай, необработанной древесины), химическая промышленность (которая также представлена в основном нефте- и газохимией довольно низкого уровня переработки), металлургия и нефтепереработка (производящая низкопеределовое топливо). Получается, что текущая структура фискальной политики стимулирует развитие и экспорт сырья, тем самым увеличивая зависимость страны от «нефтегазовой иглы». Соответственно, для сырьевых отраслей необходимо разработать систему мотивации увеличения уровня переработки сырья внутри страны.

Одним из стимулов к модернизации и, соответственно, увеличению рентабельности для таких отраслей может стать законодательное ограничение на вывоз продукции низких переделов. В частности, стоит рассмотреть вопрос об отмене возврата НДС при экспорте товаров, попадающих под ограничение. Увеличение уровня рентабельности может быть обеспечено действиями, стимулирующими модернизацию производств, например реализацией в деревообработке и металлургии аналогов четырехсторонних соглашений по модернизации НПЗ. В данном случае производства, в которых реализуется проект модернизации, получают право требовать возврата НДС при экспорте продукции.

Дополнительным стимулирующим инструментом может стать популярный на Западе вычет из налога на прибыль, пропорциональный инвестициям в модернизацию производства, но не превышающий 25 % от налогооблагаемой базы. Предоставление вычета из налога на прибыль в целях модернизации будет компенсироваться дополнительными поступлениями НДС от тех предприятий, которые экспортируют продукцию низкого передела.

Для первой группы отраслей возможно увеличение налогооблагаемой базы, например за счет увеличения НДС и страховых взносов до среднеотраслевых уровней. Таким образом, только за счет увеличения нагрузки на нефтепереработку по НДС с текущих 0,1 % от выручки до среднего показателя по обрабатывающим производствам — 1,26 % — в консолидированный бюджет может поступить 74,5 млрд руб., что составляет около 3 % от текущих НДС⁷.

Если за счет данных сверхпоступлений компенсировать вычеты по налогу на прибыль, положенные предприятиям за реализацию проектов по модернизации производств, то этих средств будет достаточно, чтобы покрыть инвестиции в 31 проект. Модернизация такого количества проектов в условиях консолидированной российской промышленности может увеличить индекс промышленного производства на 2,8 п. п.⁸

Таким образом, можно сделать вывод, что выравнивание налогового бремени позитивно скажется на большинстве секторов обрабатывающих производств.

АКТУАЛЬНОСТЬ НАЛОГОВОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ

В свете последних макроэкономических и геополитических изменений в России, в частности в высших управленческих кругах, набирает популярность идея о разворачивании в России политики импортозамещения.

⁷ Расчеты автора по данным ФНС.

⁸ Расчеты автора при базовых предположениях: 1) только 75 % проектов, поданных на компенсацию затрат, действительно являются проектами технологического перевооружения и подлежат компенсации; 2) средний размер модернизационного проекта — 4,4 млрд руб. (по данным «Эксперт Онлайн», <http://expert.ru/ratings/investitsionnyie-proektyi-na-territorii-rossii-s-1-maya-po-31-iyulya-2013-goda/>); 3) программа таких компенсаций действует один год.

В рамках данной статьи экономическая целесообразность импортозамещения не оценивается. В то же время в промышленных кругах есть понимание, что в части ключевых отраслей отечественная экономика сильно зависит от импорта, что увеличивает промышленные риски. Как на современном этапе соотносится налоговая система и товарный импорт?

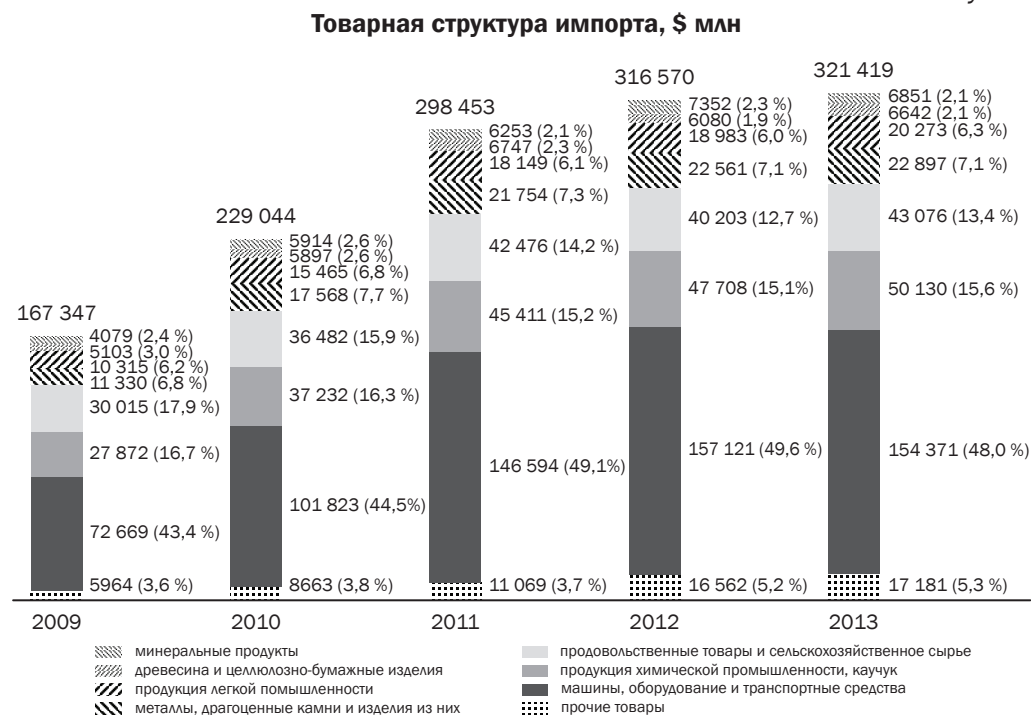
Если проанализировать текущую товарную структуру импорта (рис. 3), то можно сделать вывод, что налоговая политика оказывает негативный эффект, прежде всего на отрасли третьей и четвертой группы. На долю импорта продукции данных отраслей приходится 69,8 % от всех ввозимых в Россию товаров. Таким образом, можно сделать вывод о том, что эти отрасли поставлены в самые неблагоприятные макроэкономические условия:

1. С одной стороны, рентабельность данных производств находится на весьма низком уровне, а уровень износа основных средств довольно высок. Следовательно, данным отраслям критически необходимы налоговые послабления, стимулирующие технологическое перевооружение.

2. С другой стороны, условия вступления России в ВТО не позволяют каким-либо образом выравнять условия конкуренции на внутренних рынках.

Примечательно, что все шесть упомянутых отраслей — деревообработка, транспортное машиностроение, производство машин и оборудования, производство электрооборудования, легкая и пищевая⁹ промышленности — дают в сумме всего 7 % от налоговых доходов консолидированного бюджета. Учитывая, что, как правило, на модернизацию производства нужно в среднем два года, можно предположить, что выпадающие доходы (за счет компенсации инвестиций в модернизацию) вполне могут быть покрыты за счет увеличения налогового бремени на отрасли первой группы.

Рисунок 3



Источник: рассчитано автором по данным ФТС России.

⁹ За вычетом акцизов, т. к. в данную категорию входят такие подакцизные товары, как табачные изделия и алкогольная продукция, которые, по мнению автора, должны облагаться соответствующим налогом.

ВЫВОДЫ

Подводя итог всему вышесказанному, необходимо отметить, что темпы экономического роста во многом зависят от «самочувствия» обрабатывающих производств, а снятие экономики с «нефтегазовой иглы» подразумевает санацию данных секторов. Однако сложившиеся условия негативно влияют на саму их способность развиваться в России.

Доля нефтегазовых доходов в бюджете России стабильно держится на уровне немногим выше 50 %. В случае реализации предлагаемой диверсификации налогообложения в обрабатывающей промышленности она увеличится до 52–53 %. Кроме того, краткосрочный (два года) характер предлагаемых мер дает основания полагать, что такое увеличение не будет критичным, учитывая ретроспективный анализ формирования бюджетных доходов.

В результате подобного налогового маневра в России будет модернизирована большая часть основных производственных мощностей. По его завершении за счет увеличения рентабельности производств возрастут отчисления по налогу на прибыль. По большому счету, не изменятся отчисления по НДС и размер страховых взносов, т. к. технологическое переоснащение вызовет, с одной стороны, рост заработной платы, с другой — некоторое сокращение занятых на предприятиях. Увеличатся отчисления НДС, т. к. продукция, изготавливаемая на более современных производственных линиях, обладает большей добавленной стоимостью.

Также итогом подобной диверсификации налоговой политики станет ускорение промышленного производства и, как следствие, рост доли обрабатывающих производств в ВВП и доходной части бюджета.

Библиография

1. Динамика и структура доходов федерального бюджета Германии (2007–2011) [Электронный ресурс] / Портал внешнеэкономической информации Минэкономразвития России. — Режим доступа: http://www.ved.gov.ru/files/images/t2_dohodi_fed_budjet.doc.
2. Мегатенденции на повестке дня: Опрос членов советов директоров российских компаний 2014 г. [Электронный ресурс] / PricewaterhouseCoopers. — Режим доступа: http://www.pwc.ru/en_RU/ru/governance-risk-compliance/assets/russian_boards_survey2014_rus.pdf.
3. Предварительная оценка исполнения федерального бюджета за январь–декабрь 2013 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. — Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/press/press_releases/index.php?id_4=20821
4. Рейтинг финансового состояния отраслей промышленности по итогам 2013 г. [Электронный ресурс] / РИА Рейтинг. — Режим доступа: <http://vid1.rian.ru/ig/ratings/Sector-012014.pdf>
5. Yi-Hong Deng, Ting Luo. Tax Revenue Manipulation by Local Taxation [Электронный ресурс] / Administrations in China, Tsinghua University. — Режим доступа: <http://www.cb.cityu.edu.hk/research/apjae/document/18-1/05.pdf>
6. Оперативная информация ФНС России, ФТС России и Росстата.
7. Чаракова М. А., Коростелева В. В. Налог на добычу полезных ископаемых: проблемы и перспективы развития [Электронный ресурс] / НП «СибАК». — Режим доступа: <http://sibac.info/index.php/2009-07-01-10-21-16/4261>.
8. Чичкин А. Поизносились // Российская газета, 05.07.2011. — Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/07/05/iznos.html>.