

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РАН



ИНФОРМАЦИОННЫЙ
ВЫПУСК № 112
(2017)

Серия

«ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ»

ВолНЦ РАН продолжает знакомить своих подписчиков с наиболее интересными, на наш взгляд, публикациями, затрагивающими актуальные вопросы российской экономики и политики.

В выпуске представлена статья Е. Обуховой, К. Пахунова «Пасынки Минфина», опубликованная в журнале «Эксперт», № 29, 12–18 июля 2021 года.

Вологда
июль 2021

Пасынки Минфина

Как и зачем будут менять налоговую политику в России и почему в ней не будет самого главного – внятных налогов на сверхбогатых

Не успели металлурги объясниться по поводу роста цен на свою продукцию, как в их дверь снова постучали. В СМИ появились сообщения, что правительство собирается в 2022–2024 годах в очередной раз донастроить налоговую систему.

Вброшенные инициативы касаются самого широкого фронта потенциальных поступлений. Во-первых, страховых взносов: сейчас для зарплат свыше 122 тыс. рублей в месяц существует скидка на эти взносы – вместо 22% работодатель платит лишь 10%. Теперь Минфин хочет убрать эту льготу, что позволит к 2024 году дополнительно собирать 45 млрд рублей во внебюджетные фонды.

Под «донастройку» также подпадут компании, добывающие твердые полезные ископаемые – драгметаллы и ряд других, не подпавшие под недавнее повышение НДС. С них дополнительно может быть получено 100 млрд рублей в год. Минфин планирует «докрутить» механизм налога на добавленный доход (НДД) в нефтянке, усилить администрирование акцизов и ввести новые, например, на сахаросодержащие напитки, и, возможно, увеличить налог на роскошь, то есть на сверхдорогое имущество. В целом задача – дополнительно получать в год около 400 млрд рублей.

Сейчас бюджетный процесс входит в активную фазу: к сентябрю бюджет на 2022 год и на период до 2024 года будет готов, а значит, именно в июле–августе пойдет основная борьба за то, с кого Минфин будет получать еще больше. К сожалению, есть большой риск, что добывающим отраслям и крупному бизнесу и в этот раз удастся вывернуться не тем, так иным путем. А налог на роскошь элита поднять просто не способна: это означает наложить на себя дополнительное бремя. Хотя именно приведение наших налоговых ставок для сверхбогатых хотя бы частично к европейскому уровню позволило бы получать желаемую Минфином сумму. В этих условиях мы можем увидеть самый малоэффективный для бюджета и опасный для всей экономики шаг: фактическое повышение страховых взносов.

Вернулись за золотом

С начала этого года при уплате НДС на твердые полезные ископаемые действует так называемый рентный коэффициент (К-рента) в размере 3,5 к ставке налога. Он распространяется на определенные виды ископаемых ресурсов, предприятиям также удалось получить отсрочку на пять лет для новых месторож-

дений, по которым заключены соглашения о защите и поощрении капитала (СЗПК). Указанная мера должна принести в бюджет 56 млрд рублей в этом году, а заодно восстановить справедливость в налогообложении добывающих отраслей: по расчетам ЦМАКП, в последние годы металлургические и химические компании платили соответственно 18,2 и 16,8% своей валовой добавленной стоимости в виде налогов – в отличие от многих других перерабатывающих секторов и от добычи углеводородов, где нагрузка доходит до 65%. Да и вопрос перераспределения доходов от сырья, особенно с заводов и месторождений, построенных и разведанных еще во времена СССР, оставался весьма острым (подробнее см. «Вспомнили про недра», «Эксперт» № 41 за 2020 год).

График 1
Падение нефти привело к сжатию нефтегазовых доходов бюджета в 2020 г.



Источник: Минфин

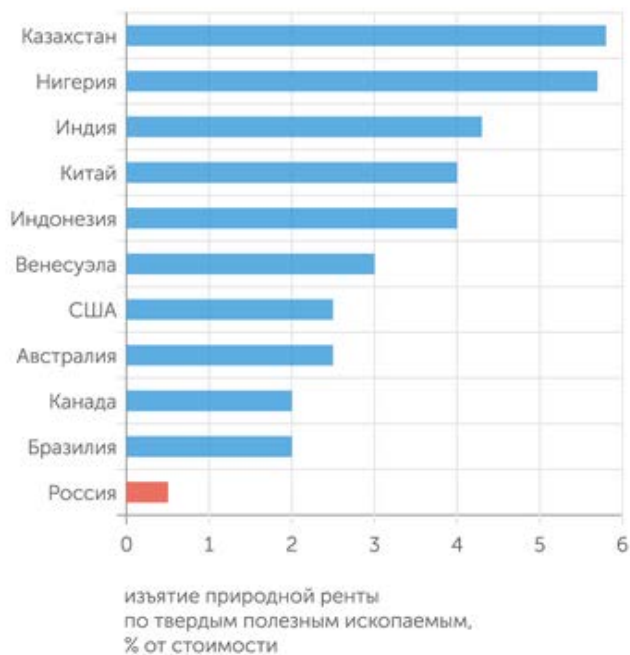
Сам Минфин в «Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов» подробно объясняет, почему решено повышать НДС: это делается по тем ископаемым, где уровень распределяемой в пользу граждан (бюджета) ресурсной ренты ниже аналогичных уровней в других странах или по другим твердым полезным ископаемым в РФ (см. график 2). Этот аргумент подкрепляется и другим: горно-металлургические компании при солидных доходах не спешат наращивать капиталовложения (см. график 3).

Повышение НДС развязало войну, которая так или иначе затронула всех нас: металлурги, как и пре-

дупреждали, заложили грядущее повышение в цены, что обернулось мощным ростом рублевых издержек для строительства и обрабатывающей промышленности. Только по госконтрактам за счет взвинчивания цен металлурги, по едкому выражению первого вице-преьера Андрея Белоусова, «нахлобучили» бюджет на 100 млрд рублей (см. «Скидка для «нахлобученных», «Эксперт» № 24 за 2021 год).

График 2

В России перераспределяется слишком мало ресурсной ренты от твердых полезных ископаемых



Источник: Минфин

В результате месяц назад правительство решило ввести временные пошлины на экспорт черных и цветных металлов, за счет чего в августе–декабре 2021 года удастся собрать около 160 млрд рублей. А теперь встал вопрос о новом повышении НДС для тех видов сырья, которые под него не подпали прошлой осенью, – в первую очередь речь идет о золоте.

Впрочем, как и в случае с цветными металлами и добычей сырья для производства удобрений, для золотодобытчиков повышение НДС вряд ли станет непосильным бременем.

«Если предположить, что порядка 25–30 миллиардов рублей дополнительных налогов будет изъято у производителей драгоценных металлов, то риск снижения годового показателя EBITDA для «Полюса» и Polymetal мы оцениваем в четыре–шесть процентов, – говорит Александра Фалкова, портфельный управляющий компании «Сбер Управление активами». – Однако стоит подчеркнуть, что в отсутствие необходимых для оценки деталей эти расчеты крайне предварительные».

Незадолго до новостей о возможном повышении НДС было отменено требование об обязательной ре-

патриации валютной выручки для несырьевого экспорта, куда попало и золото. Однако это не стоит рассматривать как уступку золотодобывающим компаниям: дело в том, что они в большинстве своем вообще не продают золото за пределы РФ – золотое сырье поступает на аффинажные заводы, где его перерабатывают в золото высокой пробы, откуда слитки идут в банки.

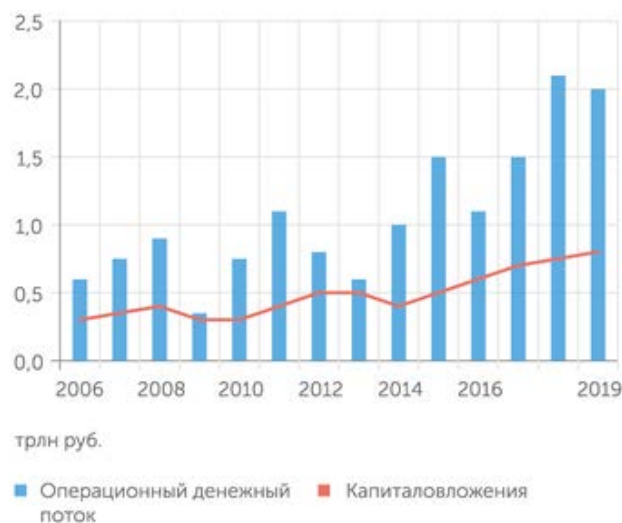
«Государство таким образом увеличивает налоговую нагрузку для пополнения пострадавшего от пандемии налогового бюджета за счет основных источников его формирования – добывающих компаний, – комментирует Ирина Михеева, ведущий юрист-консульт департамента финансового консультирования, аудита и МСФО «КСК групп». – Однако надо отметить, что такое увеличение постепенно наблюдалось с 2010 года. Исключением был только 2016-й. Если говорить о мировом опыте, то его нельзя обобщить, у большинства стран он различается. Например, в Норвегии налогообложение для нефтяной отрасли не менялось с 1990 года, в Австралии и США налоговый режим можно охарактеризовать как умеренный, там есть бонусная система. По сравнению с мировой практикой в России, бесспорно, сверхвысокие ставки НДС».

По заданному пути

«Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов» содержат и предложение о донстройке НДС, которое, скорее всего, будет реализовано в новом бюджете.

График 3

Государство не устраивает, что при высоких доходах ГМК мало инвестируют



Источник: Минфин

Напомним, НДС был введен пару лет назад в попытке стимулировать инвестиции в проекты с истощенными и трудноизвлекаемыми запасами нефти. Он взимается не с количества добытой нефти, как НДС, а с дохода от

продажи сырья за вычетом предельных расходов на добычу и транспортировку и применяется для четырех групп месторождений. С самого начала Минфин начал записывать недополученные вследствие введения НДС доходы от нефтяных компаний как свои налоговые расходы – так же, как и другие предоставляемые нефтяникам льготы. «За прошедшее десятилетие наблюдалось как увеличение общего объема льготированной добычи, так и расширение категорий/типов льгот: с 2013 года доля льготированной добычи нефти возросла с 26,7% до 46,3% (в 2019 году); объем соответствующих выпадающих доходов федерального бюджета увеличился более чем втрое: с 0,4 трлн рублей в 2013 году до 1,4 трлн рублей в 2019 году, – говорится в «Основных направлениях...». – При этом это не привело к значимым изменениям в динамике объема добычи и инвестиций в отрасли: суммарный объем добычи практически не менялся на всем рассматриваемом периоде, совокупные инвестиции в нефтедобычу в целом оставались на стабильном уровне в реальном выражении, несмотря на значительный рост операционного денежного потока (ЕБИТДА). Таким образом, на отраслевом (макро)уровне фактические операционные и финансовые данные за последние 10–15 лет не свидетельствуют о значимости предоставления льгот как фактора повышения общего уровня капиталовложений и добычи нефти. При этом при сохранении на стабильном уровне общего объема капиталовложений и добычи нефти предоставление налоговых льгот естественным образом стимулировало изменение их структуры (капиталовложений и добычи) в пользу более рентабельной (с меньшими налогами) и, таким образом, усиливало тенденцию перераспределения ренты от граждан (бюджета) к недропользователям», – констатирует Минфин.

График 4
Нефтяников правительство активно поддерживает льготами



Источник: Минфин

Еще год назад Минфин обещал пересмотреть понижающие коэффициенты по НДС по первой и второй категориям, что отчасти было сделано прошлой осенью вместе с введением К-ренты по НДС, а отчасти будет сделано в этом году. Все это называется «повышение эффективности льгот при добыче нефти» и включает в себя отмену ряда льгот и предоставление новых льгот в целях развития добычи на отдельных месторождениях с заключением инвестиционных соглашений.

Пока сильнее всего изменения по НДС повлияли на «Газпром нефть», увеличив ее расходы на НДС по Новопортовскому месторождению. Как подсчитали аналитики «Финама», даже несмотря на налоговый вычет в 36 млрд рублей, на протяжении следующих трех лет отмена льгот по НДС отнимает от ЕБИТДА «Газпром нефти» 11–13%. Относительно того, как новые изменения по НДС затронут другие нефтяные компании, ясности пока нет: очевидно, что между компаниями и Минфином идет ожесточенный торг за каждый вычет и каждое месторождение.

«Вопрос, есть ли резервы у промышленников для дополнительных изъятий в пользу государства, чисто философский. Можно ли взять больше денег с металлургов и нефтяников? Конечно, можно. Однако стоит подумать над тем, правильно ли двигаться в этом направлении, – рассуждает Агван Микаелян, член совета директоров международной аудиторско-консалтинговой сети FinExpertiza. – Сейчас на фоне восстановления мировой экономики цены на сырье растут, однако возможен разворот сырьевого тренда в обратную сторону, и тогда придется вновь корректировать налоговое законодательство».

Не самый изящный маневр

Если смотреть шире, то изменения и НДС, и НДС по – это «плата» за поддержку, которую бюджет оказал малому и среднему предпринимательству в ковидном году. Все в целом Минфин именует маневром по сбалансированному снижению прямых налогов на труд предприятий МСП. Иными словами, МСП из соответствующего реестра получили более низкую ставку страховых взносов – не 30, а 15%, Минфин компенсировал эти выпадающие доходы как раз за счет НДС и НДС плюс некоторых новаций в налогообложении доходов. Речь идет о повышении ставки налога на прибыль с выплат доходов в виде процентов и дивидендов в офшорные юрисдикции до 15% с соответствующим пересмотром условий соглашений об избежании двойного налогообложения с «транзитными юрисдикциями» (в том числе Кипр, Мальта, Люксембург, Нидерланды) плюс налог на доход от сбережений в банковских вкладах (исключая зарплатные, эс-

кроу и текущие) и долговых ценных бумагах свыше одного миллиона рублей.

Логика Минфина не только в том, что разбрасываться налоговыми доходами вообще не стоит и, если ты где-то недособрал привычный объем, надо дособрать его в другом месте. Дело и в солидном, более чем на треть, падении доходов от нефтегазовой отрасли в 2020 году. При этом Минфин не волнует хорошая конъюнктура этого года – из-за дорогой нефти консолидированный бюджет РФ в январе–мае 2021 года исполнен с профицитом 1,2 трлн рублей. Это лишь повод немного притормозить заимствования, но не отказаться от запланированных налоговых ужесточений.

«У меня такое впечатление, что ориентироваться на какой-то срок [завершения налоговых донстроек] не стоит, – говорит директор Института стратегического анализа ФБК Grant Thornton Игорь Николаев. – Вот уже много раз мы слышали про важность стабильности и неизменности налоговых условий, а потом появляется такое деликатное слово, как «донастройка». Еще один аргумент в пользу длительного пребывания в таком состоянии – история с металлургами. Показалось, что «нахлобучили» госбюджет, – и реализовали инициативу по повышению экспортных пошлин. Я думаю, здесь главный фактор – удобная внешнеэкономическая конъюнктура на сырьевые товары, которая сложилась. Первый восстановительный постковидный период характеризуется ростом цен на сырье; кроме того, есть впечатление, что цены на товары могут вырасти еще больше. Власти все это видят, и если стоит вопрос, где брать дополнительные деньги, то очевидный ответ – там и брать».

С кого брать больше

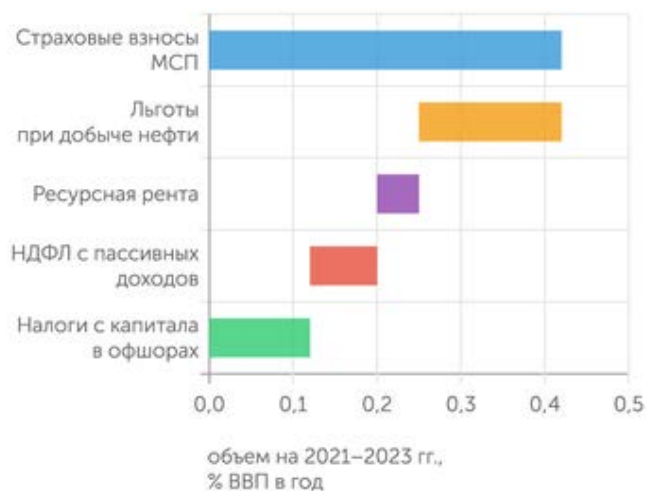
Что еще больше не дает покоя Минфину, так это финансирование примерно 40% расходов Пенсионного фонда России из федерального бюджета: в 2021 году из 9 трлн рублей расходов ПФР 3,3 трлн рублей обеспечит бюджет. В стремлении сэкономить фактически отменил накопительную пенсионную систему и индексацию пенсий работающим пенсионерам. А теперь рискует совершить не только несправедливый, но и убийственный шаг, отменив льготы по страховым взносам для высоких зарплат.

Хотя в любой момент с гораздо меньшими рисками для экономики можно модернизировать налогообложение крупных частных капиталов и доходов внутри страны – и собрать сопоставимую сумму, а то и больше.

Вдогонку к планам повысить НДС прозвучала идея увеличить налог на дорогое имущество стоимостью свыше 500 млн рублей с 0,1 до 0,3% кадастровой стоимости (такова ставка для домов и квартир).

Названа и возможная выгода для бюджета от этой меры: 50 млрд рублей. То есть, если поднять ставку на такое имущество еще на 0,2 п. п., не понадобится отменять льготу по страховым взносам для крупных зарплат для всех предприятий страны!

График 5
Налоговый маневр



Источник: Минфин

Четыре года назад «Эксперт» уже делал подсчеты: сопоставив денежные доходы населения и поступления от НДФЛ, мы выяснили, что реальная эффективная ставка налогообложения доходов граждан у нас не 13%, а чуть менее 7%, то есть в реальности налоги население платит лишь примерно с половины своих доходов.

Таблица 1
С кого и сколько дополнительных налогов планирует получать Минфин

Налог	Дополнительные поступления в год (млрд руб.)
Повышение НДС для ряда твердых ископаемых	100
Настройка НДС	90
Отмена льготы по страховым взносам для больших зарплат	45
Увеличение налога на роскошь	100
Увеличение акцизов (на алкоголь, сахаросодержащие напитки и проч.)	100

Источник: СМИ

С тех пор ФНС последовательно работала над администрированием и кое-чего добились: в 2019 году денежные доходы населения составили 62 трлн рублей, из них 19 трлн рублей – социальные выплаты, которые НДФЛ не облагаются. Собранный НДФЛ достиг 4 трлн рублей, то есть реальная ставка выросла до 9,3% – но это все еще не честные 13% со всех доходов.

Напомним: максимальная ставка налога на доходы в европейских странах достигает почти 56% (см. таблицу 2).

В конце июня глава комитета Госдумы по финансовому рынку Анатолий Аксаков предложил повысить ставку НДФЛ для богатых до 35% (сейчас для людей с

доходом свыше пяти миллионов рублей в год действует ставка 15%). Как уже подсчитал «Эксперт», повышение ставки НДФЛ для сверхбогатых людей до европейских 30–40% могло бы принести нашему бюджету дополнительно до 1,5 трлн рублей (подробнее см. «Цена справедливости», № 9 за 2017 год).

Таблица 2
Ставки подоходного налога в европейских странах: в развитых странах богатым приходится платить много

Страна	Максимальная ставка НДФЛ (%)	Порог для максимальной ставки НДФЛ	
		Кратность средней з/п	Евро
Дания	56	1,3	77 429
Австрия	55	22,05	1 097 040
Франция	55	15,4	587 696
Греция	54	11,1	234 111
Португалия	53	14,4	280 899
Бельгия	53	1,1	52 848
Швеция	52	1,1	49 897
Финляндия	51	1,9	87 647
Нидерланды	50	1,3	72 376
Ирландия	48	1,5	70 044
Германия	48	5,4	282 934
Италия	47	2,8	83 261
Исландия	46	1,3	76 522
Люксембург	46	3,7	215 226
Великобритания	45	3,6	168 596
Испания	44	2,4	65 102
Швейцария	42	3,5	281 900
Турция	41	8,6	79 423
Норвегия	38	1,6	93 238
Польша	32	1,7	23 091
Словакия	25	3,3	42 914
Чехия	15	0,0	0
Венгрия	15	0,0	0
Россия	15	0,0	60 976

Источник: Taxfoundation.org

Этот расчет основан на том, что в стране примерно 300 тыс. очень богатых домохозяйств – с годовым доходом свыше десяти миллионов рублей, банковскими сбережениями в размере свыше пяти миллионов рублей, имеющих в распоряжении недвижимость стоимостью более миллиона долларов. Только лишь побудив (или заставив) их декларировать доходы, можно получить, по скромным подсчетам, 500 млрд рублей дополнительно. Если же вспомнить о социальной справедливости и о необходимости сгладить разрыв между самыми богатыми и самыми бедными, то можно и нужно говорить о повышении ставки НДФЛ для таких доходов до 30–40% – это и может дать до 1,5 трлн рублей.

Скорее всего, эта оценка верна и сейчас: по данным Агентства по страхованию вкладов, наиболее активно в 2020 году росли крупные вклады физических лиц (включая ИП) от 1,4 млн до 3 млн рублей и свыше 3 млн рублей – они увеличились на 15,9 и 27% по сумме и на 13,5 и 30,9% по количеству счетов соответственно. А люксовых автомобилей в 2020 году было продано 147,2 тыс. единиц – всего на 7,6% меньше, чем в 2019-м.

Кстати, кроме обложения по высокой ставке больших доходов, в мире существует практика отдельного налога на богатство. Так, Норвегия, Испания

и Швейцария облагают богатство как совокупное состояние отдельным налогом; 0,85% с активов физических лиц, превышающих 1,5 млн норвежских крон (152 тыс. евро), берет Норвегия, причем 0,7 п. п. идет в муниципалитеты.

Испания взимает от 0,2 до 3,75% с состояний свыше 700 тыс. евро, причем резиденты Испании облагаются налогом по всему миру, так же как и резиденты Швейцарии.

Франция и Италия взимают налог на богатство с отдельных активов: Франция берет 1,5% с недвижимости по всему миру дороже 1,3 млн евро, Италия – 0,2% с финансовых активов за рубежом и 0,76% с недвижимости итальянских налоговых резидентов за рубежом.

Как мы видим, другим странам даже владение зарубежными активами не мешает облагать своих резидентов солидным налогом, если те действительно намного богаче большинства сограждан. И тут вопрос не только социальной справедливости, но и развития экономики: если мы переносим налоговый фокус на сверхпотребление с бизнеса, то предпринимателям становится выгоднее вкладываться в последний, а не скупать недвижимость в Лондоне. Современная ФНС наверняка может отслеживать активы и доходы 300 тыс. крупнейших российских семей – это проще и выгоднее для всей страны, чем изыскивать, что бы еще изъять у предприятий.

Эксперты надеются, что тонкости предвыборной политики повлияют на планы Минфина. «За повышение акцизов на алкоголь и сахаросодержащие напитки в полном объеме заплатят покупатели, – говорит Агван Микаелян. – И это, безусловно, отразится на карманах граждан. Поэтому возможно, что в преддверии выборов в Госдуму к обсуждению подобных решений власти будут подходить с осторожностью».

«Пока в правительстве не поддержали законопроект о введении налога на роскошь, но я допускаю, что к этому могут вернуться ближе к выборам как к инструменту подъема рейтинга власти, – добавляет Игорь Николаев. – На фоне падающих с 2014 года реальных располагаемых доходов это должно понравиться людям. Возможно, это прозвучит как протокол о намерениях. Выборы пройдут, а насколько это будет потом оформлено в законодательные инициативы, неизвестно».

**Евгения Обухова
Константин Пахунов**