

Секция «Экономическая стратегия развития России в XXI веке: теория и практика»

Бюджетно-налоговая политика России в условиях масштабных шоков, санкций и долгосрочных вызовов: налоговые расходы или прямые бюджетные расходы.

Леонов Елисей Александрович

Сотрудник

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Институт прикладных экономических исследований, Москва, Россия

E-mail: Elisey-06@mail.ru

Начиная с 2020 г., Россия столкнулась с двумя крупными шоками: пандемия COVID-19 и эскалация конфликта на Украине 2022 г., повлекшая шикоромасштабные санкции, затрагивающие многие отрасли экономики России. Два эти шока являются серьезнейшим вызовом для страны: если в результате первого пострадал малый и средний бизнес в основном в сфере услуг, то в результате второго под ударом оказывается крупный бизнес в промышленном сегменте, транспорт, телекоммуникации и IT-сегмент, а также финансовый сектор. Так список ограничений [2,3] затрагивает труднозамещаемые и чувствительные позиции (существенная их часть, так или иначе, относится к Вассенаарским соглашениям). При этом важно, что на данный момент проблема COVID еще не преодолена, что продолжает оказывать давление на бюджет. Таким образом, один шок накладывается на другой, что создает беспрецедентные вызовы для экономического роста. Кроме того, проблема санкций осложняется их долгосрочным характером. Все это заставляет искать наиболее эффективные способы поддержки экономики.

Методы монетарной политики здесь оказываются ограниченными не только в силу кратко- и среднесрочной природы этого класса инструментов, но и из-за введенных в отношении Центробанка санкций (в целом, меры, которые ЦБ мог предпринять, он уже реализовал). Остается второе направление: меры бюджетно-налоговой политики. При этом традиционно в литературе выделяются два класса инструментов: налоговые расходы и прямые бюджетные расходы. Два эти инструмента в мировой практике могут являться как "дополнителями так и "заменителями" в зависимости от отрасли и временного горизонта, причем оба класса инструментов различаются по эффективности. Общие преимущества и недостатки обоих подходов хорошо рассмотрены в работе [4]. Кратко их можно сопоставить следующим образом: налоговые расходы являются инструментом широкого спектра, в силу чего предполагают менее затратное администрирование, но и менее точное воздействие и меньшую степень прогнозируемости, тогда как прямые расходы более прогнозируемы и носят адресный характер, но достижение заявленных целей в рамках прямых расходов тесно связано с эффективностью распределения.

По итогам 2021 г. плановый объем неналоговых налоговых расходов должен составить порядка 4 трлн. руб., что на 10% больше налоговых расходов 2020 г. Важно, что налоговые расходы существенно выросли и по итогам «доковидного» 2019 г. (на 24%). В структуре этих расходов за последний год существенно (в 2 раза) выросла доля расходов в рамках страховых взносов, что объясняется влиянием пандемии. При этом нужно отметить, что на сегодняшний день фактически отсутствует квантификация целей применения этого инструмента, что затрудняет оценку его эффективности. Также отсутствует понимание судьбы ранее введенных ограничений на стандартные налоговые стимулы, как например перенос убытков [5]. В рамках рассматриваемой проблемы, особенно выделяется влияние особых экономических зон, поскольку здесь задействованы сразу два механизма,

как прямые бюджетные расходы на создание инфраструктуры, так и налоговые расходы, порождаемые льготами. На сегодняшний день в России действует более 40 особых зон, в то же время опыт функционирования ОЭЗ в России противоречив, например, в части обоснованности предоставления статуса резидента отдельным фирмам.

Прямые бюджетные расходы в России в основном представлены госзакупками и субсидиями. Анализ данных по субсидиям реальному сектору в разрезе отраслей позволяет условно разделить субсидии по характеру на три группы: стимулирующие, компенсационные и антикризисные (последняя группа несет в себе характеристики двух предыдущих). Анализ базы федеральных субсидий ставит вопрос об эффективности существующей системы. Наиболее противоречивым примером является длительная программа льготной ипотеки на новостройки, введенная на фоне пандемии и продлеваемая сегодня в связи с санкциями. Данная мера фактически реализуется через компенсационные субсидии банкам. Длительный характер этой программы накапливает дисбалансы на рынке недвижимости за счет существования спекулятивного спроса, что в свою очередь повышает риски в банковском секторе.

Текущий санкционный вызов заставляет более серьезно отнестись к вопросу эффективности налоговых расходов и субсидий и их аллокации, в частности он заставляет выделить приоритетные направления, в числе которых может быть микроэлектроника, авиационная промышленность, сектор биотехнологии и химическая промышленность. Кроме того, важно понимать, что в условиях санкций схемы их обхода одновременно могут порождать усиление теневого сектора, который ускользает от налогообложения (это ярко демонстрирует опыт Ирана).

В работе рассматриваются меры поддержки экономики в контексте сравнения прямых бюджетных затрат и налоговых расходов и анализируются результаты уже принятых мер. Рассматривается также актуальный вопрос об источниках финансирования бюджета, в частности целесообразности наращивания госдолга для ускоренного финансирования НИОКР и наукоемких производств для восполнения потребностей индустрии. В части прямых расходов уделяется внимание опыту Китая [6]. Наконец, рассматривается опыт бюджетно-налоговой политики Ирана в условиях санкций, в частности в отношении эффективности действующих там ОЭЗ [7,8].

Источники и литература

- 1) Налоговый кодекс РФ
- 2) Embargoes and Other Special Controls - Bureau of Industry and Security (US Department of Commerce)
- 3) Russell M. Western sanctions and Russia. What are they? Do they work? // European Parliamentary Research Service (EPRS), European Parliament, 2022
- 4) Tokman R., M., Rodríguez J.C., Marshall C.S. Las Excepciones Tributarias Como Herramienta de Política Pública// In Estudios Públicos N. 102., 2006
- 5) Леонов Е.А. Ограничение переноса убытков в России в период с 2017 – 2020 гг. // Экономическое развитие России, 2018
- 6) Boeing Ph., Eberlec J., Howell A. The Impact of China's R&D Subsidies on R&D Investment, Technological Upgrading and Economic Growth// Technological Forecasting and Social Change, Vol. 174, 2022.
- 7) Nezamaldin S. M., Rostami M., Kazemi A. Investigating the Impact of Tax Revenues (Tax Expenditures) on Iran's Economic Growth//Journal of Tax Research, Volume 27, Issue 41, 2019.

- 8) Kandil M., Mirzaie I. A. Macroeconomic policies and the Iranian economy in the era of sanctions// Middle East Development Journal, Vol. 13, 2021