

О.Ю. Козуб,
аспирант Луганского национального педагогического университета
имени Тараса Шевченко,
г. Луганск

НАЛОГОВЫЕ СТИМУЛЫ И ИХ РЕГУЛЯТИВНЫЙ ХАРАКТЕР

I. Актуальность темы. Динамичность и эффективность развития экономики любого государства зависит от величины инвестиций, направленных на расширение существующих производственных мощностей, их реконструкцию на современном научно-техническом уровне, создание новых производств. Реализуя интересы всего общества в целом, государственная власть должна обеспечивать соответствующие условия для развития инвестиций как функции стимулирования экономики. На данном этапе становления экономики страна пребывает в поиске политической системы, к тому же в государстве отсутствует мощная защитная правовая база для инвестора, а на местном уровне практически не ведется переговорный процесс с потенциальными инвесторами. Такая ситуация не способствует доверию со стороны как мелких, так и крупных инвесторов. В условиях неблагоприятного инвестиционного климата в Украине в целом (Украина занимает 139 место из 174 стран по рискованности вложения инвестиций), государство вынуждено решать проблемы поиска реальных источников инвестиций и создания необходимых условий формирования инвестиционной активности и инвестиционных ресурсов. В связи с этим, среди прочих рычагов государственного стимулирования инвестиционной деятельности, на первый план выдвигаются налоги.

Вопросу налогового стимулирования инвестиционной деятельности немало уделяется внимания в работах западных экономистов Авербаха, Чиринко, Хассета, Хубарда, Фелдштейна, Кинга, Фуллертона, Минца, Саммерса и др. [1—3; 10; 11]. Во многих работах отмечается, что положения налогового законодательства стран оказывают воздействие на инвестиции и аккумуляцию капитала.

В начале XX века, когда во многих странах наблюдалась тенденция к усилению роли государства в экономике, традиционным инструментом налогового регулирования являются налоговые стимулы. С их учетом хозяйственная деятельность малоэффективная или убыточная сама по себе становится достаточно привлекательной для бизнеса, т.к. получает от государства финансовую поддержку.

II. Постановка проблемы. На сегодняшний день существует множество видов налоговых стимулов с помощью которых государство стимулирует ин-

вестиционную деятельность. Изобилие налоговых стимулов поднимает важный эмпирический вопрос — эффективны ли налоговые стимулы при привлечении инвестиций и росте хозяйственной деятельности в пределах государства? Если стимулы эффективны, то как они влияют на инвестиции?

III. Результаты исследования. В процессе налогового стимулирования производится воздействие на инвестиционные процессы, направленное на увеличение финансовых ресурсов и как следствие этого — на рост инвестиций, общественного продукта, доходов бюджета. Механизм стимулирования производится посредством применения специального налогового инструментария. Применение традиционных методов налогового стимулирования — льгот на безвозмездной и безвозвратной основе, как показала мировая и отечественная практика, эффективны в течение 3 — 5 лет, дальнейшее их использование имеет негативные последствия: деформирование структуры общественного производства, неравномерное распределение налоговой нагрузки, недопоступление налогов в централизованные денежные фонды. Снижение налогов в целом и соответствующее ему увеличение денежных средств в распоряжении налогоплательщиков является финансовым ресурсом, который может быть использован на текущее потребление и инвестиции. Отвлечение ресурсов на текущее потребление, в том числе и не связанное с производством, снижает эффект от уменьшения налоговой нагрузки. В таких условиях важным является поиск налоговых инструментов, позволяющих обеспечить эффективное использование государственных средств с одной стороны и удовлетворяющих требованиям развития приоритетных отраслей — с другой.

Проведя анализ отечественных и зарубежных источников можно выделить основные налоговые стимулы: налоговые каникулы; налоговые кредиты и инвестиционные льготы; ускоренная амортизация; инвестиционные субсидии; снижение налоговой ставки; косвенные налоговые стимулы.

Из всех форм налоговых стимулов наиболее популярными в развивающихся странах являются *налоговые каникулы* (освобождение от уплаты налогов на определенный период времени). Несмотря на простоту управления, в них множество недостатков. Во-первых, освобождая от налогов прибыли незави-

симо от их суммы, налоговые каникулы обычно приносят выгоду инвестору, который ожидает высокую прибыль и произвел бы инвестиции, даже если бы такой стимул не предлагался. Во-вторых, налоговые каникулы стимулируют уклонение от налогов в значительной степени, поскольку облагаемые налогом предприятия могут вступать в экономические отношения с освобожденными предприятиями в целях перемещения своих прибылей посредством трансфертного ценообразования (например, переплачивая за товары от других предприятий и получая выплату в качестве «благодарности»). В-третьих, продолжительность налоговых каникул подвержена злоупотреблениям и продлениям со стороны инвесторов посредством «творческого» переоформления существующих инвестиций как новых инвестиций (например, закрывая и вновь начиная один и тот же проект под другим названием, но при тех же владельцах). В-четвертых, ограниченные временем налоговые каникулы обычно привлекают краткосрочные проекты, которые, как правило, не столь выгодны для экономики, как долгосрочные. В-пятых, размер налоговых потерь бюджета от таких каникул редко бывает прозрачным, за исключением случаев, когда от предприятий пользующихся каникулами, требуется заполнять налоговые формы. В этом случае государство должно расходовать ресурсы на налоговую администрацию, не приносящую никаких поступлений, в то время как предприятие утрачивает преимущество того, что ему не приходится иметь дела с налоговыми органами.

По сравнению с налоговыми каникулами *налоговые кредиты и инвестиционные льготы* обладают целым рядом преимуществ. Они гораздо лучше адресуют стимулирование конкретных типов инвестиций, чем налоговые каникулы. В то же время величина поступлений от них намного прозрачнее и легче поддается контролю. Простой и эффективный способ администрирования системы налоговых кредитов заключается в том, чтобы определить сумму кредита соответствующего установленным критериям предприятия и «депонировать» эту сумму на специальный налоговый счет в форме бухгалтерской проводки. Во всех остальных отношениях к предприятию будут относиться как к обычному налогоплательщику, на которого распространяются все применимые налоговые положения, в том числе обязательство заполнять налоговые декларации. Единственное различие будет заключаться в том, что причитающийся с предприятия подоходный налог будет уплачиваться из кредитов, «снимаемых» с его налогового счета [4]. Таким образом, информация об упущенных поступлениях в бюджет и о сумме налоговых кредитов, еще имеющих в распоряжении предприятия, всегда будет в

наличии. Система инвестиционных льгот может администрироваться во многом так же, как и налоговые кредиты, обеспечивая получение аналогичных результатов.

Существует два заметных недостатка, относящихся к налоговым кредитам и инвестиционным льготам. Во-первых, эти стимулы, как правило, подталкивают в сторону выбора краткосрочных капитальных активов, поскольку дальнейшие кредиты или льготы предоставляются при каждой замене актива. Во-вторых, соответствующие установленным критериям предприятия могут попытаться злоупотребить системой, продавая и покупая одни и те же активы, с тем чтобы претендовать на множественные кредиты или льготы. Они также могут выступить в качестве агента, приобретающего активы для предприятий, которые не имеют права на получение стимула. Для того чтобы этого не допустить, необходимо использовать встроенные в систему защитные механизмы.

Предоставление налоговых стимулов в форме *ускоренной амортизации* обладает минимумом недостатков, связанных с налоговыми каникулами, и всеми достоинствами налоговых кредитов и инвестиционных льгот, не имея при этом недостатков последних. Поскольку простое ускорение амортизации актива не приводит к увеличению его амортизации за рамки первоначальной стоимости, это не вызывает серьезного искажения в пользу краткосрочных активов [5]. Более того, ускоренная амортизация обладает двумя дополнительными достоинствами. Во-первых, она в целом сопряжена с меньшими издержками, так как упущенные поступления (относительно отсутствия ускоренной амортизации) в начальные годы по крайней мере частично покрываются в последующие годы срока службы актива. Во-вторых, если ускоренная амортизация допускается лишь временно, она может вызвать значительный краткосрочный рост инвестиций [6].

Инвестиционные субсидии (предоставление государственных средств для частных инвестиций) имеют то преимущество, что их легче направлять на конкретные цели, однако они обычно весьма проблематичны. Они предусматривают внебюджетные авансовые государственные расходы и содействуют в равной мере как нежизнеспособным, так и прибыльным инвестициям. Поэтому использование инвестиционных субсидий редко бывает целесообразным.

Общие *снижения налоговой ставки* могут быть применены для прибыли из определенных источников или к фирмам, которые удовлетворяют определенные критерии (например, небольшие производственные или сельскохозяйственные фирмы). Данные снижения ставки отличаются от налоговых каникул,

т.к. налоговое обязательство фирм полностью не отменено. Основной сложностью является определение прибыли, а также правил для правомерных налогоплательщиков в случаях, если выручка ограничивается из-за специфики фирмы (например, малый бизнес). Современные экономисты-практики считают применение способа снижения ставки налогообложения прибыли предприятий наилучшим, поскольку он ведет к увеличению прибылей инвесторов. Кроме этого, применение единого подхода ко всем плательщикам делает этот вид налоговых стимулов наиболее эффективным и простейшим со стороны управления налогами. Стабильная и низкая ставка налогообложения без чрезмерных осложнений налоговой системы обеспечивает повышение доверия деловых кругов к практике налогообложения на современном этапе. Наибольший недостаток указанного стимула — в том, что он приводит к значительным потерям доходов бюджета, а это требует от государства расширения базы налогообложения других налогов или поиска новых источников доходов бюджета.

Косвенные налоговые стимулы, такие как освобождение сырья и средств производства от НДС, часто бывают объектом злоупотреблений и вряд ли приносят пользу. Несколько более оправданным является освобождение от импортных тарифов сырья и средств производства, используемых для изготовления экспортных товаров. Трудность с этим освобождением заключается, разумеется, в том, чтобы освобождаемые покупки фактически использовались так, как предусматривается стимулом. Полезным, хотя и не полностью надежным средством предотвращения подобных злоупотреблений, служит создание зон экспортного производства, периметр которых защищен пунктами таможенного контроля.

Эффективность затрат, связанных с предоставлением налоговых стимулов в целях содействия росту инвестиций, в целом вызывает сомнения. Наилучшая стратегия содействия устойчивому росту инвестиций заключается в обеспечении стабильной и прозрачной нормативно-правовой основы и в создании налоговой системы, соответствующей международным нормам. Одни цели, такие как содействие региональному развитию, более оправданы, чем другие цели, в качестве основания для предоставления налоговых стимулов. Не все налоговые стимулы в равной мере эффективны. Наибольшими сравнительными преимуществами обладает ускоренная амортизация, после которой следуют инвестиционные льготы или налоговые кредиты. Наименьшими преимуществами обладают, в частности, налоговые каникулы и инвестиционные субсидии. В качестве общего правила следует избегать косвенных налоговых стимулов, а свободу действовать по соб-

ственному усмотрению при предоставлении стимулов следует свести к минимуму.

Исследования известных экономистов [2; 3; 9; 10], в частности Д. Минца [11], показали, что из всех методов налогового стимулирования, наибольший эффект достигался в случаях применения налоговых кредитов, в том числе его специфической формы — инвестиционного налогового кредита.

Что же касается применения инвестиционного кредита в Украине, то в проекте Налогового кодекса предусматривается право пользования инвестиционно-инновационным налоговым кредитом. В проекте приводится следующая формулировка понятия инвестиционно-инновационного кредита: «...це відстрочення на визначений строк терміну сплати податкових зобов'язань з податку на прибуток, який отримано платником — суб'єктом господарювання від реалізації інвестиційних та інноваційних проєктів (програм), унесені до Реєстру таких проєктів (програм) у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку» [12]. Пользование кредитом ограничено тремя годами, плата составляет — 50% ставки НБУ. По идее, кредит не может превышать суммы инвестиций и должен быть использован на приобретение основных средств и прав интеллектуальной собственности, реконструкцию, научно-исследовательские работы и т.д. Инновационно-инвестиционную направленность документа именно в таком виде можно было бы только приветствовать, если бы не одно «но». В проекте Налогового кодекса так и не указывается каким будет порядок его предоставления и возврата. В документе также есть предложение стимулировать инвестиции еще одним прямым путем. Речь идет об установлении ставки 20% для прибыли, реинвестируемой «на приобретение новых основных средств отечественного производства групп 4, 5 (кроме легковых автомобилей), 6, которое в дальнейшем используется не менее двух лет (в перечисленные группы входят машины и оборудование, транспортные средства, инструменты, приборы и инвентарь)». Это, конечно, не обещанное поначалу всеобщее снижение ставки то ли до 22%, то ли до 20%, но тоже не плохо.

Как показала практика применения ускоренной амортизации основных фондов в Украине, предприятия, получающие в свое распоряжение дополнительные ресурсы, предназначенные для своевременного обновления машин и оборудования, далеко не всегда используют их по назначению. Поэтому нужно тщательно отработать механизм действия в части предоставления гарантий получения общественно полезного результата.

IV. Выводы. В то время как предоставление налоговых стимулов для поощрения инвестиций явля-

ется общепринятой практикой в странах всего мира, опыт свидетельствует, что их эффективность в привлечении приростных инвестиций (сверх уровня, который был бы достигнут, если бы стимулы не предоставлялись) зачастую не бесспорна. Поскольку налоговыми стимулами могут злоупотреблять уже существующие предприятия, маскирующиеся под только что созданные посредством номинальной реорганизации, издержки в плане поступлений могут быть высоки. Более того, иностранные инвесторы, являющиеся основным объектом большинства налоговых стимулов, основывают свои решения о капиталовложениях в ту или иную страну на широком круге факторов (таких как природные ресурсы, политическая стабильность, прозрачность систем регулирования, инфраструктура, квалифицированная рабочая сила), из которых налоговые стимулы нередко бывают отнюдь не самыми важными. Налоговые стимулы также могут представлять сомнительную ценность для иностранного инвестора, поскольку истинную выгоду от этих стимулов может получать не сам инвестор, а казначейство его страны. Это происходит в тех случаях, когда любой доход, освобождаемый от налогообложения в принимающей стране, облагается налогом в стране происхождения инвестора.

Налоговые стимулы могут быть обоснованы, если они позволяют устранить ту или иную неэффективность рыночного механизма, особенно если это касается внешних факторов (экономические последствия за рамками конкретного получателя налогового стимула). Например, стимулы, нацеленные на содействие развитию высокотехнологичных отраслей, обычно бывают обоснованными, что обещает создать значительные благоприятные факторы для остальной экономики. Безусловно, наиболее убедительным основанием для предоставления целевых стимулов является удовлетворение нужд развития регионов этих стран. Тем не менее, не все стимулы в равной мере могут быть использованы для достижения таких целей. При этом некоторые из них менее эффективны с точки зрения издержек, чем другие. К сожалению, наиболее распространенные формы стимулов, применяющиеся в развивающихся странах, обычно бывают наименее полезными.

Несмотря на значительное количество недостатков, которые возникают при внедрении налогового стимулирования инвестиций, оно в дальнейшем остается высокоэффективным элементом политики поощрения инвестиций. С точки зрения стран, в которых используются налоговые стимулы, основным аргументом в их пользу является то, что эффективно подобранные формы налоговых стимулов являются одним из приемлемых способов поощрения инвестиций.

Литература

1. **Auerbach, A.J., K.A. Hassett, and J. Sodersten.** Taxation and Corporate Investment: The Impact of the 1991 Swedish Tax Reform, NBER Working Paper No. 5189, 1995. — 45 p.
2. **Hasset, K. and Hubbard R.** «Tax policy and Investment». — Burch working paper № B96-15, 1996. — 62 p.
3. **Summers, L.H.** Investment Incentives and the Discounting of Depreciation Allowances, in: M. Feldstein, ed., The Effects of Taxation on Capital Accumulation (Chicago: University of Chicago Press), 1987. — 34 p.
4. **Васильева А., Гурвич Е., Субботин В.** Экономический анализ налоговой реформы // Вопр. экономики. — 2003. — № 6. — С. 12—19.
5. **Студенцов В.Б.** Налоговое регулирование капиталовложений в ведущих капиталистических странах и его реформа в 80-е годы // Изв. АН СССР. Сер. экономическая. — 1988. — № 5. — С. 131—144.
6. **Соколовська А.М.** Податкова система України: теорія та практика становлення. — К.: НДФІ, 2001. — 372 с.
7. **Вігліньський В.В., Скрипник А.В.** Аналіз діяльності податкової система України // Фінанси України. — 2005. — №12. — С. 19—31.
8. **Луїна І.** Податкова політика України у контексті створення умов для економічного зростання // Економіка України. — 2000. — № 9. — С. 37—47.
9. **Єфименко Т.І., Соколовська А.М.** Нові підходи до адміністрування податків // Фінанси України. — 2004. — №10. — С. 5—7.
10. **Chirinko R. and Wilson D.** State Investment Tax Incentives: A Zero-sum game? Federal Reserve Bank of San-Francisco. Working paper 2006—47, 2006. — 53 p.
11. **Mintz, J. and Smart. M.** Incentives for public investment under Fiscal rules. WB policy research WP 3860, 2006. — 32 p.
12. Проект налогового кодекса. — www.sta.gov.ua