

ВЕДОМОСТИ

Снижение НДС: Подводные камни

20.03.2008, №50 (2072)

Александра Суслина

Автор — эксперт Экономической экспертной группы. При написании статьи использованы расчеты и материалы ЭЭГ под руководством Евсея Гурвича

В последнее время живо обсуждается вопрос о снижении НДС. С одной стороны, это связано с высказываниями президента на эту тему, а с другой — является отражением давно накопившегося недовольства бизнеса сложностями, связанными с уплатой этого налога.

Вопросы налоговой политики всегда следует рассматривать с двух точек зрения — и с позиции бизнеса, и с позиции бюджета. Перекос анализа в какую-либо сторону может привести к неправильным выводам. Позиция экономистов, не поддерживающих снижение НДС, заключается не в том, чтобы во что бы то ни стало доказать свою правоту, а в том, чтобы последовать мудрой народной рекомендации «семь раз отмерь».

Один из главных аргументов защитников снижения НДС — ускорение экономического роста. Этот аргумент берет начало в кейнсианской теории, согласно которой снижение налогов порождает эффект мультипликатора расходов, что приводит к повышению темпов экономического роста. Однако эта теория не подтверждается эмпирическими исследованиями. Значимого влияния налоговой нагрузки на рост либо не обнаруживается, либо оно оказывается относительно небольшим. Так, в фундаментальном исследовании ОЭСР (Leibfritz, Thornton, Bibbee, Taxation and Economic Performance, OECD, 1997) на основе серии эконометрических исследований делается вывод, что снижение налоговой нагрузки на 1% ВВП если и ускоряет рост экономики, то незначительно: повышение темпов роста лежит в пределах от 0,05 до 0,1 процентного пункта.

Оптимальное бремя

Связь между налоговой нагрузкой и темпами роста нелинейна. Иными словами, для каждого типа стран имеется оптимальный уровень налоговой нагрузки, отклонения от которого — как вверх, так и вниз — замедляют рост. Превышение оптимальной нагрузки создает чрезмерное давление на бизнес, а при чрезмерно низкой налоговой нагрузке отрицательные последствия (сокращение «продуктивных» расходов, увеличение дефицита) перевешивают положительные. Уровень оптимальной налоговой нагрузки не представляется возможным оценить напрямую, однако косвенные оценки дают для переходных экономик величину порядка 30-35% ВВП.

Итак, снижение налоговой нагрузки может ускорить рост экономики только в двух случаях. Во-первых, если налоги чрезмерно высоки (скажем, налоговая нагрузка превышает 40% и/или предельные ставки основных налогов значительно выше, чем в странах-конкурентах). Во-вторых, если снижение налоговой нагрузки сопровождается сокращением расходов или социальных трансфертов — пенсий, пособий, субсидий. Об этом писали в статье «Ламы и медведи» Сергей Гуриев и Олег Цывинский («Ведомости» от 4.03.2008, стр. А4).

Однако ситуация на данном этапе в России не удовлетворяет ни одному из этих двух условий. Налоговая нагрузка в России составляет 36-37% ВВП, что близко к показателям налоговой нагрузки в среднем по странам ОЭСР. По уровню ставок НДС Россия также находится на уровне стран ОЭСР — там средний уровень составляет 18,1%. Социальные же расходы не только не уменьшаются, а даже индексируются опережающими темпами. Поэтому в российских условиях

нет оснований рассчитывать на ускорение роста в результате снижения общей налоговой нагрузки.

Вторым популярным аргументом в пользу снижения НДС является мнение, что эта мера будет способствовать привлечению прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Однако экономисты все чаще приходят к выводу, что налоговые факторы играют далеко не главную роль в привлечении ПИИ. Эксперты McKinsey, исследовавшие ПИИ в Бразилии, Индии, Китае и Мексике, показали, что налоговые стимулы слабо влияли на результат. Более важную роль играли макроэкономическая стабильность, качество инфраструктуры и рабочей силы, размеры и динамика внутреннего рынка.

Подведем итог: в России сейчас нет причин для снижения налоговой нагрузки вообще и ставки НДС в частности.

Кто платит НДС

Более трети всех поступлений по НДС обеспечиваются добывающей промышленностью, особенно ее нефтегазовым сегментом, и строительством. На долю этих отраслей приходится соответственно 20,7% (19,1% принадлежит нефтегазовому сектору) и 13% всего поступающего в бюджет НДС. Значит, основной выигрыш от снижения ставки НДС получают именно эти отрасли. Однако эти отрасли прибыльны и динамично развиваются, т. е. нормально переносят свою налоговую нагрузку.

Между тем вклад в уплату НДС обрабатывающей промышленности, стимулировать развитие которой также является целью предлагаемой реформы, в общей сложности составляет только 14,8% всех поступлений. По оценке, объем средств, сэкономленных при снижении ставки для всей этой отрасли, составит всего 0,26% ВВП. Эта величина не столь велика, чтобы реально способствовать развитию сектора. Таким образом, предлагаемая реформа не принесет желаемых результатов и, более того, будет способствовать еще большему перекосу в сторону добывающей промышленности и строительства.

Почему НДС

Однако же если решение о снижении налоговой нагрузки все-таки будет принято, то непонятно, почему из всех налогов для снижения выбран именно НДС. Международные эмпирические исследования свидетельствуют, что наиболее вредными для экономики являются прямые налоги (налог на прибыль, подоходный, социальные отчисления). Они снижают предложение капитала и, в некоторых случаях, труда. А это снижает темпы роста. Напротив, наименее вредными признаны общие налоги на потребление (представленные прежде всего НДС). Это можно объяснить с нескольких точек зрения. Во-первых, НДС можно рассматривать как налог, распространяющийся только на ту часть доходов, которая потребляется. Тем самым он имеет стимулирующее действие, поощряя сбережения. Второй важный довод состоит в том, что налоговая база НДС является немобильной. Этим НДС принципиально отличается от налога на прибыль, поскольку капитал обладает высокой мобильностью и может перемещаться в регионы с более выгодными условиями налогообложения. Отметим и мировой опыт. Ни в одной из стран ОЭСР ставка НДС в последние годы снижена не была.

Подведем еще один итог: если уж и снижать налоговую нагрузку, то снижению НДС следует предпочесть снижение налога на прибыль.

Удар по бюджету

Снижение ставки НДС приведет к образованию дыр в доходной части федерального бюджета. По расчетам Экономической экспертной группы (ЭЭГ), прямые потери федерального бюджета от снижения ставки НДС до 13% составят 1,8% ВВП. Конечно, какая-то часть этих средств вернется в бюджет в результате расширения других налоговых баз, однако компенсировать все потери

точно не получится. В условиях постоянного увеличения расходов и будущих сложностей с пенсионной системой эти потери представляют серьезный риск для макроэкономической безопасности. Иными словами, как уже было сказано выше, снижение налогов возможно только в случае, если оно будет сопровождаться снижением госрасходов или увеличением ставок по другим налогам, например ЕСН.

В ответ на аргумент, что снижение НДС будет способствовать выходу из тени, хотелось бы обратить внимание на недавний российский опыт снижения ставки НДС (в 2005 г. ставка была снижена с 20% до 18%). Положительное влияние на уровень собираемости (выход из тени) для отечественных производителей оказалось незначительным: по оценке ЭЭГ, уровень собираемости вырос всего на 3 п. п. с 55% до 58%.

Необходимо признать, что сложности с администрированием НДС действительно существуют, однако природа этих трудностей различна. Ряд проблем связан с неэффективностью государственной системы администрирования НДС — это прежде всего проблемы с возмещением и налоговыми вычетами. Другая часть проблем в этой сфере связана с существованием теневой экономики и виртуозных схем уклонения от уплаты этого налога (фирмы-однодневки).

Осознавая весь спектр проблем с уплатой НДС, мы все же считаем, что снижение НДС вряд ли способно в корне улучшить ситуацию. По мнению ряда экспертов, отмена льгот и введение плоской шкалы НДС могли бы отчасти помочь борьбе против однодневок, однако это привело бы к подорожанию товаров первой необходимости (облагаемых по льготной ставке в 10%) и точно вызвало бы недовольство экспортеров, поскольку вместо снижения налоговой нагрузки они получили бы ее увеличение.

Также можно добавить, что снижение НДС, как налога на потребление, имело бы смысл в период экономического спада. В настоящий момент российская экономика демонстрирует явные признаки перегрева: быстрый, причем ускоряющийся рост внутреннего спроса (на 14% в реальном выражении в 2006 г. и на 17% в 2007 г.), рост зарплаты, опережающий повышение производительности труда, высокая инфляция. Может получиться, что основным результатом снижения НДС в нынешней ситуации вместо желаемого экономического роста будет только быстрый рост импорта и ускорение инфляции.