



Администрирование НДС: нужна ли реформа?

Мария Горбань: mgorban@cefir.ru,

Сергей Гуриев: sguriev@cefir.ru,

Ирина Левина: ilevina@cefir.ru

Июль 2003

Мнения авторов, выраженные в меморандуме, не обязательно совпадают с позицией ЦЭФИР по данному вопросу.

Авторы выражают признательность сотрудникам ЦЭФИР и другим участникам обсуждения настоящего меморандума, особенно Майклу Алексееву, Дмитрию Белоусову, Алексею Ведеву, Константину Киселеву, Бобу Конраду, Павлу Кузнецову, Алексею Макушкину, Гуру Оферу, Юрию Симачеву.

Аннотация

На настоящий момент одной из основных проблем делового климата в России является проблема фирм-однодневок. Использование однодневок позволяет с минимальным риском (фактически легально) проводить теневые операции и «экономить» до 20% добавленной стоимости, получая существенное преимущество перед конкурентами. Однодневки являются самым дешевым способом уклонения от уплаты НДС. Предприятия списывают значительную часть добавленной стоимости на фирмы-однодневки; однодневки исчезают прежде, чем успевают заплатить налог, вместе с суммами НДС, переведенными на их счет предприятиями-заказчиками (по закону причитающимися бюджету). По самым оптимистическим оценкам, в России собирается не более 60% причитающегося бюджета НДС.

В последние годы в развитии российского бизнеса наметилась позитивная тенденция: появилась заинтересованность предпринимателей в выходе из тени. Однако возможность практически безрискового уклонения от уплаты НДС с помощью фирм-однодневок является существенным препятствием на пути легализации: предприятия не могут начать платить налог до тех пор, пока их конкуренты имеют возможность безнаказанно его не платить. Поэтому данная возможность уклонения от уплаты НДС должна быть уничтожена.

Решить проблему фирм-однодневок можно либо при помощи непосредственного преследования их учредителей, либо посредством снижения спроса на их услуги. До сих пор прямые методы борьбы с фирмами-однодневками оказывались неэффективными. Поэтому имеет смысл рассмотреть альтернативные методы. С 2003 г. в Болгарии реализуется другой способ решения проблемы массового уклонения от НДС, который заключается в ограничении доступа налогоплательщиков к средствам, получаемым ими в качестве НДС от других предприятий или из бюджета, с тем, чтобы фирмы не могли исчезать с деньгами, причитающимися бюджету. Подчеркнем, что для проведения такой реформы не требуется никаких изменений в механизме начисления НДС, достаточно изменить лишь систему взимания налога.

Описанная выше реформа администрирования НДС, в различных модификациях, обсуждается в России уже не первый год, как в деловом сообществе, так и в академических кругах. В настоящем меморандуме изложен один из вариантов реформы, обсуждаются возможные экономические последствия реформы: как позитивные, так и негативные, приводятся ответы авторов на наиболее часто задаваемые в связи с реформой вопросы.

Проведение реформы позволит существенно повысить собираемость НДС (что сделает возможным снижение ставки налога), облегчит легализацию крупного бизнеса, приведет к сужению теневого сектора. Однако реформа может иметь и негативные последствия. Результатом проведения реформы станет резкое повышение эффективной налоговой ставки для предприятий, которые ранее уклонялись от уплаты НДС, что может вызвать существенное увеличение налогового бремени на отдельные отрасли и изменение относительных цен в экономике, подтолкнуть предприятия к использованию других, пусть более рискованных, способов уклонения от налогов. Кроме того, в результате проведения реформы могут вырасти издержки, связанные с администрированием НДС как для налоговых органов, так и для налогоплательщиков.

По нашим оценкам, проблему замораживания оборотного капитала предприятий в результате проведения реформы вряд ли можно считать серьезной, как в масштабах экономики, так и для отдельных предприятий. Кроме того, распространенное мнение о том, что в результате проведения реформы банки станут налоговыми агентами, не соответствует действительности.

1. Теневой сектор: проблема фирм-однодневок.

Фирмы-однодневки позволяют уходить от налогов без существенного риска даже крупным предприятиям. С формальной точки зрения, такие фирмы создаются совершенно независимо от предприятия-заказчика, осуществляют для заказчика одну или несколько теневых операций, после чего исчезают.

Таким образом, пока не доказана причастность крупного предприятия к деятельности фирмы-однодневки, действия предприятия остаются в рамках закона. Доказать причастность предприятия-заказчика к созданию фирмы-однодневки трудно. Однодневки регистрируются на имена людей, никак не связанных с предприятием-заказчиком. Однодневки нередко регистрируются по поддельным паспортам или же на имена людей, живущих за границей. Таким образом, на настоящий момент, законодательно преследовать предприятия, осуществляющие теневые операции с помощью фирм-однодневок, крайне трудно. Однодневки представляют из себя дешевый и де факто безрисковый способ проведения теневых операций. Однодневки используются не только для уклонения от налогов (в первую очередь, от НДС), но и для незаконного обналичивания денежных средств, вывода денежных средств в оффшорные зоны.

2. Манипуляции с НДС: уклонение от уплаты налога и завышение сумм НДС, предъявляемых экспортерами к возмещению.

Фирмы-однодневки, среди прочего, широко используются крупными предприятиями для уклонения от НДС. Вообще говоря, НДС считается самым простым в администрировании и самым собираемым налогом. Налог исчисляется по отгрузке (accrual basis). Налог передается от предприятия предприятию одновременно с осуществлением платежей за товары и услуги, таким образом, контроль над правильностью вычисления НДС предприятием-покупателем осуществляет не государство, а предприятие-поставщик.

Пример 1. Как должен работать механизм сбора НДС.

Фирма В покупает сырье у фирмы А за X рублей и продает готовую продукцию фирме С за Y рублей. Одновременно с осуществлением платежей по сделкам с А и С фирма В перечисляет А сумму НДС в размере $0.2 \cdot X$ и получает НДС от С в размере $0.2 \cdot Y$. Добавленная стоимость, произведенная фирмой В, равна $Y - X$. В конце налогового периода В должна уплатить в бюджет 20% от добавленной стоимости, $0.2 \cdot (Y - X)$, т.е. как раз разницу между полученным и уплаченным НДС.

Допустим, фирма В, для того, чтобы уменьшить платежи по НДС, хочет снизить свою добавленную стоимость. Для этого фирме В нужно либо завязать декларируемую цену сырья X , либо снизить декларируемую цену готовой продукции Y . Первое приведет к увеличению добавленной стоимости, приписанной фирме А, таким образом А должна будет заплатить в бюджет больший НДС. Второе приведет к увеличению добавленной стоимости фирмы С; С будет вынуждена платить больший НДС.

Конфликт интересов между фирмами вдоль производственной цепочки и обуславливает честное декларирование фирмами добавленной стоимости.

Механизм сбора НДС работает в той мере, в которой в производственной цепочке нет «дыр». Создание фирм-однодневок как раз и преследует цель разорвать цепочку и избежать уплаты накопленного вдоль цепочки НДС. Использование фирм-однодневок позволяет занижать декларируемую добавленную стоимость и, соответственно, уменьшать платежи НДС в бюджет, не затрагивая интересов партнеров по бизнесу. Схема уклонения от налога с использованием однодневок такова: фирма-налогоплательщик списывает значительную часть добавленной стоимости на фирму-однодневку, однодневка исчезает прежде, чем успевает заплатить налог.

Пример 2. Разрушение цепочки сбора НДС при помощи фирм-однодневок.

Фирма В покупает у фирмы А сырье за X рублей и продает готовую продукцию фирме С за Y рублей. Тогда в конце налогового периода фирма В должна заплатить в бюджет НДС в размере $0.2 \cdot (Y - X)$ (см. Пример 1). Чтобы уменьшить платеж в бюджет, фирма В может воспользоваться услугами фирмы-однодневки F. В покупает у F услугу, якобы необходимую В для производства продукции, по цене $Y - X - Z$ рублей. Таким образом, формально,

добавленная стоимость, произведенная фирмой В, равна Z; остальная добавленная стоимость, равная Y-X-Z, оказывается списанной на F. В «честно» платит в бюджет НДС в размере $0.2*Z$; однодневка F исчезает, не заплатив налог $0.2*(Y-X-Z)$.

Такая схема уклонения от НДС никак не ущемляет интересы ни поставщиков фирмы-неплательщика, ни ее покупателей; государство же недополучает очень значительные суммы денег. Для предприятия-неплательщика использование такой схемы не несет практически никакого риска: финансовая отчетность предприятия остается чистой, весь риск принимает на себя фирма-однодневка. Выгоды же от использования такой схемы огромны: списывая добавленную стоимость на однодневку, фирма может сэкономить до 20% от добавленной стоимости.

Уклонение от НДС посредством списания добавленной стоимости на фирмы-однодневки является самым дешевым и самым распространенным способом уклонения от налогов для крупных предприятий.¹

Кроме того, распространена практика использования однодневок экспортерами для завышения сумм НДС, предъявляемых к возмещению из государственного бюджета. Схема такова: фирма-экспортер покупает у однодневки фиктивную услугу, при оплате сделки перечисляет на счет однодневки НДС и, затем, требует возмещения перечисленного НДС из бюджетных средств; однодневка же исчезает, не заплатив НДС в бюджет.

Пример 3. Использование однодневок для завышения возврата НДС при экспорте.

Как должен работать механизм возмещения НДС при проведении экспортных операций:

Фирма В покупает сырье у фирмы А за X рублей и продает готовую продукцию на экспорт. В, как экспортер, освобождена от уплаты НДС. При покупке сырья В перечисляет на счет А сумму НДС в размере $0.2*X$. Перечисленный на счет А НДС компенсируется фирме В из средств государственного бюджета.

Завышение сумм НДС, предъявляемых к возмещению, при помощи фирм-однодневок:

Чтобы увеличить размер компенсации, фирма В может воспользоваться услугами однодневки F. В покупает у F услугу, якобы необходимую В для производства продукции, по цене Y, увеличивая, тем самым, декларируемые расходы на производство. В получает компенсацию НДС из бюджета в размере $0.2*(X+Y)$ вместо $0.2*X$, однодневка F исчезает, не заплатив НДС $0.2*Y$ в бюджет.

3. Масштабы уклонения от НДС в России и других странах.

Мы постарались оценить собираемость НДС в России в последние годы, сравнивая объем НДС, который должен был бы поступать в бюджет в соответствии с законом (будем далее называть эту величину потенциально возможными поступлениями НДС в бюджет), с реально собранным НДС.

Точно оценить потенциально возможные поступления НДС в бюджет очень трудно, т.к. в последние годы (мы анализируем период с 1996 по 2002 гг.) по НДС действовали многочисленные льготы и освобождения, эти льготы и освобождения несколько изменялись от года к году. В ряде случаев льготы и освобождения распространялись на довольно специфические категории товаров или услуг, добавленную стоимость в производстве которых трудно оценить. Так, например, от НДС освобождались работы по строительству объектов социально-культурного или бытового назначения и сопутствующей инфраструктуры; оказание услуг членами коллегий адвокатов; проведение лотерей и тотализаторов организациями игорного бизнеса и т.д.

Ниже мы приводим приблизительную оценку потенциально возможных поступлений НДС. Мы постарались учесть все существенные категории льгот и освобождений. Так, при оценке базы НДС, мы исключаем из валовой добавленной стоимости добавленную стоимость в таких секторах услуг как жилищное хозяйство; финансы, кредит и страхование;

¹ По данным интервью авторов с представителями крупного бизнеса, пожелавшими остаться неизвестными.

здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение; наука и научное обслуживание; образование, культура и искусство; а также в медицинской промышленности, поскольку существенная доля добавленной стоимости в этих секторах не облагается НДС. Однако в большинстве этих секторов от НДС в течение 1996 – 2002 годов была освобождена лишь часть услуг или товаров, таким образом, полностью исключая эти сектора из рассмотрения, мы заведомо занижаем нашу оценку базы НДС и, соответственно, оценку потенциально возможных поступлений НДС в бюджет. В качестве оценки базы НДС, облагаемой налогом по ставке 10%, мы используем добавленную стоимость в сельском хозяйстве, пищевой и легкой промышленности. В период с 1996 по 2002 год по ставке 10% НДС облагались: часть продовольственных товаров, отдельные товары для детей (продукция легкой промышленности), периодические печатные издания и услуги, связанные с их производством и экспедированием, часть медицинских товаров и изделий медицинского назначения. Таким образом, наша оценка 10%-ной базы НДС, очевидно, завышена, что также приводит к занижению итоговой оценки потенциально возможных поступлений НДС.

С другой стороны, оценивая базу НДС, мы не учитываем ряд освобождений от налога, освобождений на столь узкие и специфические категории услуг и товаров, что учесть их при тех данных, которыми мы располагаем, не представляется возможным. Это приводит к некоторому завышению оценки потенциально возможных поступлений налога. По нашему мнению, это не сильно завышает оценку, поскольку при производстве опущенных нами категорий услуг и товаров, в основном, производится небольшая в масштабах экономики добавленная стоимость.

Таким образом, оценка потенциально возможных поступлений НДС в бюджет производится по формуле:

$$\text{НДС} = 20\% * (\text{база НДС } 20\%) + 10\% * (\text{база НДС } 10\%),$$

где

$$\begin{aligned} \text{База НДС } 20\% = & \text{ДС в производстве товаров и рыночных услуг} + \text{импорт} - \\ & - \text{экспорт} - \text{база НДС } 10\% - \text{необлагаемые тов. и усл.} \end{aligned}$$

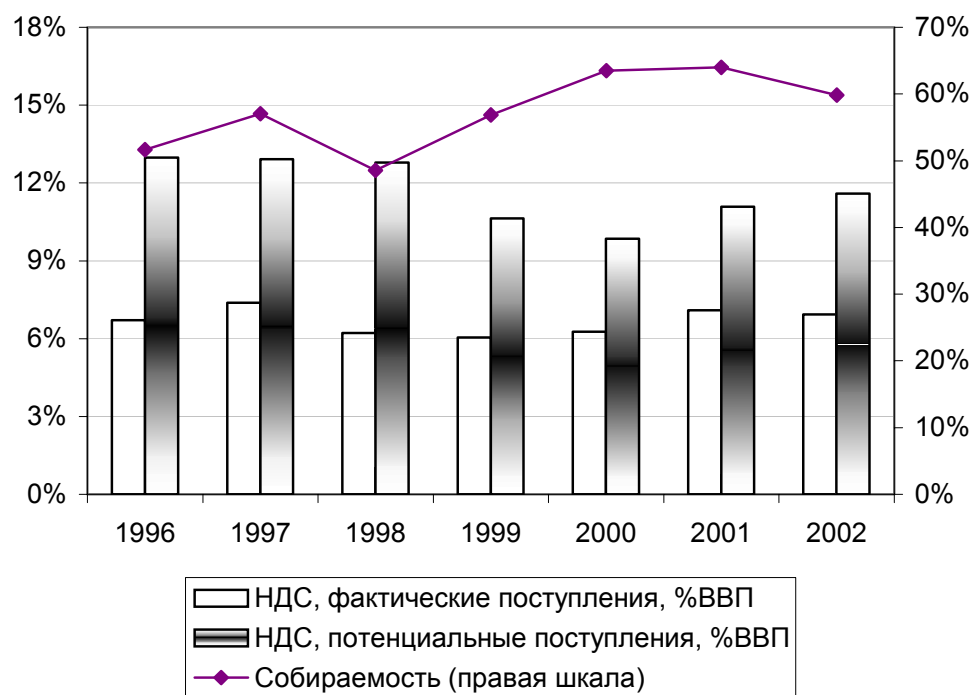
$$\text{База НДС } 10\% = \text{ДС в сельском хозяйстве, пищевой и легкой промышленности.}$$

Необлагаемые тов. и усл. = ДС в следующих секторах услуг: жилищное хозяйство; финансы, кредит, страхование; здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение; наука и научное обслуживание; образование, культура и искусство; а также в медицинской промышленности.

По нашему мнению, предлагаемая оценка потенциально возможных поступлений НДС скорее всего является оценкой снизу.

Сравнивая оценку потенциально возможных поступлений НДС в бюджет с объемами НДС, реально поступившими в российский бюджет в 1996 – 2002 годах, мы видим, что на протяжении этих лет российский бюджет собирал **от 50 до 65%** причитающегося по закону НДС (см. рисунок 1). В частности, оценка собираемости для 2002 года близка к 60%. Оценки, представленные на рисунке, получены с использованием данных Госкомстата, с учетом теневого сектора (по оценке Госкомстата). Если предположить, что Госкомстат недооценивает теневой ВВП, то собираемость будет ниже. Если также допустить, что официальные оценки завышают добавленную стоимость в производстве товаров и услуг, облагаемых НДС по льготным ставкам 10 или 0% («оптимизируя» налоговые платежи, предприятия стараются, по возможности, списывать добавленную стоимость на сектора, облагаемые налогом по льготным ставкам, что отражается в официальной отчетности), то собираемость налога будет еще ниже. Если учесть недовозврат НДС экспортерам, распространенный вплоть до самого недавнего времени, то оценки собираемости будут еще ниже.

Рис.1 Поступления НДС в 1996-2002 гг. составляли 6-7% ВВП, от 50 до 65% причитающихся.



Источник: данные Госкомстата, расчеты авторов.

В большинстве развитых стран НДС собирается значительно лучше (см. Таблицу 1). Есть страны, которые собирают НДС практически полностью. Впрочем, в Италии собирается только 65% НДС.

Таблица 1. В странах ЕС собираемость НДС составляла в 1990х гг. от 65% (Италия) до 98% (Нидерланды).²

Страна	Собираемость, %
Италия	65.5
Испания	77.4
Греция	79.8
Бельгия	80.7
Португалия	85.8
Франция	91.2
ФРГ	95.2
Дания	95.8
Великобритания	96.2
Нидерланды	97.6

Анализ собираемости НДС в развитых странах показывает, что собираемость существенно падает в случае наличия льготных ставок и растет со временем – каждый дополнительный год опыта взимания НДС увеличивает собираемость при прочих равных на 1%.³ Как видно из рисунка 1, собираемость НДС в России также росла с 1998 по 2001 год, однако несколько снизилась в 2002 году.

² Источник: “Measurement of VAT Evasion in Selected EU Countries on the Basis of National Accounts Data.” Chang Woon Nam, Rudiger Parsche, Barbara Schaden, CESifo Working Paper No. 431, Munich.

³ См. Ali Agha, Jonathan Haughton (1996), “Designing VAT Systems: Some Efficiency Considerations.” Review of Economics & Statistics, 78, pp. 303-08

4. Трудности легализации крупного бизнеса.

В последние годы в развитии крупного и среднего бизнеса наметилась позитивная тенденция: появилась заинтересованность предпринимателей в выходе из теневого сектора. Легализация необходима для привлечения внешних инвестиций, для большей свободы в выборе стратегии развития предприятия, для доступа к организованному рынку капитала.⁴ Однако предприятие не может начать платить налоги, если его конкуренты налогов не платят – это сделало бы его неконкурентоспособным. Тем не менее, многие компании были бы рады легализоваться, если получили бы поддержку со стороны властей. В сложившейся на настоящий момент ситуации, эффективные предприятия заинтересованы в том, чтобы власти перекрыли основные каналы проведения теневых операций, в частности, наиболее используемые каналы уклонения от налогов. Бизнес не только не будет противодействовать проведению «антитеневых» реформ, но и готов к диалогу и сотрудничеству с властями.⁵ Важно, чтобы органы государственной власти не упустили момент и поддержали наметившуюся тенденцию к легализации.

Распространенная практика использования фирм-однодневок для уклонения от НДС на данный момент не пресекается властями. Как уже говорилось, доказать причастность предприятия к созданию однодневки чрезвычайно трудно, часто невозможно. Таким образом, использование схемы с однодневками позволяет предприятиям безнаказанно «экономить» до 20% добавленной стоимости.

Тем не менее, использование такой схемы уклонения от НДС все же связано с определенными издержками для предприятий. Во-первых, списывая значительную часть добавленной стоимости на однодневки, предприятия лишены возможности раскрыть свои истинные обороты. Предприятия вынуждены декларировать сильно заниженные доходы либо завышенные расходы, что затрудняет привлечение внешних инвестиций, усложняет процедуру поиска партнеров на глобальном рынке. Во-вторых, в большинстве случаев, однодневки возвращают предприятиям деньги наличными, после чего предприятия-заказчики сталкиваются с проблемой реализации наличных.

Кроме того, для крупных предприятий важна репутация. С одной стороны, государство не имеет возможности формально доказать связь предприятий-неплательщиков с однодневками, и, соответственно, предприятия-неплательщики не рискуют понести наказание. С другой стороны, как правило, члены делового сообщества располагают информацией о том, честно ли играют их партнеры и конкуренты, поэтому использование схемы с однодневками, хотя и безопасно, вредит репутации предприятий и, в частности, препятствует их выходу на рынок капитала.

Таким образом, использование схемы с однодневками для уклонения от НДС существенно тормозит развитие многих предприятий. Однако каждое отдельное предприятие не может позволить себе отказаться от использования данной схемы: предприятия не могут позволить себе платить налог до тех пор, пока их конкуренты имеют возможность безнаказанного уклонения от его уплаты.

5. Как бороться с однодневками?

Во всех развитых странах сознательное уклонение от уплаты налогов (в том числе и посредством создания фиктивных юридических лиц) преследуется в уголовном порядке. Если бы создание фирм-однодневок сопровождалось серьезным риском уголовного наказания и в России, то в реформе администрирования НДС не было бы необходимости. Однако, в сложившейся на данный момент в России ситуации, силовые методы борьбы с

⁴ См. В. Радаев, «Российский бизнес: на пути к легализации?», Вопросы экономики, 2002, №1, стр. 68-87.

⁵ См. В. Радаев, «Издержки легализации», Эксперт №40, октябрь 2001.

фирмами-однодневками вряд ли могут быть эффективными (по крайней мере, до сих пор существенных успехов достигнуто не было). В условиях высокой коррупции, ужесточение контроля за регистрацией новых предприятий, а также за функционированием уже зарегистрированных малых предприятий с целью выявления фиктивных юридических лиц скорее всего не столько затруднит процесс создания фирм-однодневок, сколько приведет к увеличению административного давления на малый бизнес, которое и так находится на высоком уровне.⁶

Другим способом борьбы с массовым уклонением от уплаты НДС посредством списания добавленной стоимости на однодневки может стать изменение системы администрирования НДС. Действующие сейчас схемы манипуляций с НДС основаны на том, что фирма-однодневка может исчезнуть вместе с полученной от ее поставщика суммой НДС, которая, по закону, должна быть заплачена в государственный бюджет. Система администрирования налога должна быть изменена таким образом, чтобы фирма не могла исчезнуть с деньгами, принадлежащими бюджету, т.е. доступ фирм к средствам, полученным в качестве НДС от других фирм или из бюджета должен быть ограничен.

6. Изменение системы администрирования НДС.

Идея реформирования системы администрирования НДС с целью ограничения доступа фирм к деньгам, получаемым ими в качестве НДС от других фирм или из бюджета, обсуждается в России уже не первый год, как в деловом сообществе, так и в академических кругах.⁷ Кроме того, с 2003 г. подобная схема начала реализовываться в Болгарии (хотя пока рано судить о результатах реформы, они вполне соответствуют ожиданиям разработчиков). Ниже мы излагаем один из возможных вариантов такой реформы.

Подчеркнем, что реформа не подразумевает никаких изменений в механизме начисления НДС, достаточно изменить лишь систему администрирования налога.

Идея реформы заключается в следующем. Каждое предприятие должно будет открыть специальный НДС-счет, на котором в течение налогового периода будут накапливаться средства, получаемые предприятием в качестве НДС от других предприятий и из бюджета. Доступ предприятия к средствам на НДС-счете будет ограничен. Предприятие сможет использовать средства на НДС-счете только для совершения выплат НДС другим предприятиям или в бюджет. В случае нехватки средств на НДС-счете для совершения той или иной выплаты НДС, предприятие будет обязано доплатить недостающую сумму со своего расчетного счета. Реформа предусматривает возможность компенсации сумм НДС, уплаченных предприятием с расчетного счета из средств на НДС-счете при пополнении НДС-счета.

Предлагаемая схема администрирования НДС:

✓ Дополнительные счета

Каждое предприятие в дополнение к расчетному счету должно открыть два дополнительных счета: специальный НДС-счет и забалансовый счет.

Все перечисления НДС, получаемые предприятием от других предприятий или из государственного бюджета, поступают на НДС-счет предприятия. Доступ предприятий к средствам на их НДС-счетах ограничен. Предприятие может использовать средства на НДС-счете для осуществления выплат НДС поставщикам или в бюджет. Если средств на НДС-счете недостаточно для уплаты налога, предприятие обязано выплатить недостающую сумму

⁶ См. «Мониторинг административных барьеров на пути развития малого бизнеса в России», ЦЭФИР, http://www.cefir.ru/p_dereg.html

⁷ См., например, В. Конторович, «Проблемы возмещения НДС при экспорте: выход из тупика есть», *Финансы* №10, 2001, или В. Конторович, «Честный счет», *Эксперт* №17, май 2001.

со своего расчетного счета. Кроме того, средства на НДС-счете могут быть использованы для компенсации за выплаты НДС, произведенные с расчетного счета предприятия.

Если предприятие перестает платить налоги («исчезает»), средства с НДС-счета этого предприятия перечисляются в государственный бюджет.

На забалансовом счету ведется учет всех платежей НДС, произведенных с расчетного счета предприятия.

✓ **Операции в конце каждого дня**

В конце дня, если на НДС-счете предприятия достаточно средств, предприятие может получить компенсацию из средств на НДС-счете за выплаты НДС, произведенные с расчетного счета.

Предприятие имеет право перевести с НДС-счета на расчетный счет сумму, не превышающую суммы НДС, выплаченной с расчетного счета предприятия. Размер суммы НДС, выплаченной с расчетного счета, определяется по записи на забалансовом счету предприятия. При осуществлении перевода забалансовый счет предприятия уменьшается на сумму переведенных средств.

Таким образом, в течение налогового периода на НДС-счете предприятия аккумулируется разница между НДС, полученным от других предприятий или из бюджета, и НДС, уплаченным другим предприятиям. При отсутствии отложенных платежей, в конце налогового периода сумма, накопившаяся на НДС-счете предприятия, была бы в точности равна сумме НДС, которую предприятие обязано уплатить в бюджет.

✓ **Операции в конце налогового периода**

В конце налогового периода предприятия платят НДС в бюджет. Исчисление налога производится в соответствии с действующей сейчас системой исчисления НДС, на основании данных о сделках, совершенных предприятием в течение налогового периода. Предприятие имеет право платить НДС в бюджет из средств на НДС-счете. Если же средств на НДС-счете недостаточно, предприятие обязано доплатить недостающую сумму со своего расчетного счета.

При наличии отложенных платежей средств на НДС-счете предприятия в конце налогового периода может оказаться недостаточно для осуществления выплаты НДС в бюджет в полном объеме. В этом случае предприятие обязано доплатить недостающий НДС со своего расчетного счета. Позже, когда отложенные платежи будут получены, НДС-счет предприятия пополнится и предприятие сможет получить компенсацию за НДС, уплаченный с расчетного счета, из средств на НДС-счете.

Описанная реформа сохранит все плюсы существующей системы взимания НДС. Налог по-прежнему будет исчисляться по отгрузке. Налог будет передаваться от предприятия предприятию, таким образом, контроль над правильностью вычисления НДС предприятием-покупателем будет осуществляться не государством, а предприятием-поставщиком. При этом описанное изменение системы администрирования налога сделает для крупных предприятий бессмысленным списывание добавленной стоимости на фирмы-однодневки: у однодневок не будет возможности возвращать предприятиям-заказчикам перечисленный на счета однодневок НДС. Таким образом, реформа позволит существенно повысить собираемость налога.

Реформа должна сопровождаться снижением ставок НДС. На настоящий момент собираемость НДС в России не превышает 65%. Повышение собираемости налога позволит снизить ставку. Для того, чтобы, с одной стороны, компенсировать возможное увеличение издержек уплаты налога, а с другой – минимизировать риски снижения дохода бюджета, мы считаем разумным постепенное снижение ставок. В первый год реформы ставка может быть понижена, например, на 2%. Затем, если собираемость налога существенно возрастет, ставку можно будет снизить еще на 2%, и т.д.

7. Возможные последствия реформы.

7.1 Потенциальные преимущества:

✓ **Повышение собираемости НДС сделает возможным снижение ставки**

Результатом проведения реформы станет повышение собираемости налога, что позволит постепенно снижать ставку НДС. Снижение ставки положительно отразится на добросовестных налогоплательщиках.

✓ **Облегчение процесса легализации**

Проведение реформы значительно облегчит легализацию крупного бизнеса. Существующая на настоящий момент возможность безнаказанно уклоняться от уплаты НДС и тем самым «экономить» до 20% добавленной стоимости не позволяет предприятиям выйти из теневого сектора и добросовестно платить налоги – это сделало бы их неконкурентоспособными. В результате проведения реформы возможность практически безрискового уклонения от уплаты НДС будет уничтожена, условия конкуренции будут выровнены.

✓ **Сужение теневого сектора**

Проведение реформы уберет довольно большую часть теневого сектора. Как уже было сказано, крупные предприятия при проведении теневых операций предпочитают не брать риск на себя, а пользоваться услугами фирм-однодневок. По свидетельству бизнесменов, основным источником финансирования серых схем с использованием однодневок является сокрытый от бюджета НДС. Если этот источник финансирования будет перекрыт, «серая зона», скорее всего, существенно сократится, хотя, возможно, однодневки по-прежнему будут использоваться для других целей.

✓ **Малый бизнес не пострадает от увеличения административного давления**

Реформа позволит решить проблему однодневок. При этом проведение реформы не приведет к увеличению административного давления на малый бизнес: такой метод борьбы с однодневками не приведет ни к появлению дополнительных трудностей при регистрации новых предприятий, ни к появлению на уже зарегистрированных малых предприятиях дополнительных проверок, нацеленных на выявление фиктивных юридических лиц.

7.2 Потенциальные недостатки:

✓ **Возможность резких изменений относительных цен в экономике**

Сейчас собираемость НДС низка. Многие (в том числе и крупные) предприятия уклоняются от уплаты НДС, используя фирмы-однодневки. В «серой зоне» оказались целые отрасли российской экономики. В случае проведения реформы системы администрирования НДС эффективная ставка налогообложения для предприятий-неплательщиков (которые сейчас составляют значительную часть экономики) резко возрастет, что может вызвать серьезные изменения относительных цен в экономике.

✓ **Возможность перехода на другие способы уклонения от налогов**

В настоящее время возможность практически безрискового уклонения от НДС позволяет предприятиям экономить до 20% добавленной стоимости, что часто составляет очень значительную часть прибыли предприятия. В результате проведения реформы, канал уклонения от уплаты НДС с помощью фирм-однодневок будет перекрыт. Если окажется, что честная уплата НДС делает предприятия, ранее уклонявшиеся от уплаты этого налога, нежизнеспособными, предприятия могут попытаться перейти на другие, пусть более рискованные и дорогие, способы уклонения от налогов. Таким образом, эффект от реформы будет частично нивелирован. Кроме того, переход предприятий на другие способы уклонения от налогов может привести к появлению отрицательных побочных эффектов:

бойкотированию банковской системы, широкому распространению сделок за наличный оборот, возрождению обращения денежных суррогатов, дальнейшему разрастанию теневого сектора.

✓ **Усложнение администрирования**

Проведение реформы будет сопряжено с некоторыми издержками для предприятий. Каждое предприятие будет вынуждено открыть и поддерживать два дополнительных счета, несколько изменится процедура приема банками платежей.

С нашей точки зрения, увеличение издержек для предприятий не будет существенным. Сейчас, при оформлении транзакции между предприятиями, в платежном документе, кроме суммы сделки указывается сумма НДС, которую фирма-покупатель переводит на счет фирмы-продавца. Банк не имеет права принимать платеж без одновременной уплаты НДС. После проведения реформы, единственным усложнением процедуры станет разделение одного платежного документа на два: один будет использоваться для оплаты сделки, другой – для перечисления фирмой-покупателем НДС на НДС-счет фирмы-продавца.

Принципиального усложнения процедуры контроля за уплатой налога для сотрудников налоговых органов, по нашему мнению, также не произойдет. Налог будет исчисляться по той же схеме, что и сейчас, на основании данных о сделках, совершенных предприятием в течение налогового периода. Контроль за правильностью исчисления налога предприятием-покупателем, как и сейчас, будет осуществляться предприятием-продавцом. Так же как и сейчас, банкам будет запрещено принимать платеж по сделке без одновременной уплаты НДС.

Усложнение администрирования НДС в большей степени увеличит удельные издержки малых предприятий, однако недавние изменения в налоговом законодательстве открывают широкому кругу малых предпринимателей доступ к упрощенной шкале налогообложения и возможность отказа от уплаты НДС.

8. Вопросы и ответы.

В этом разделе мы приводим наши ответы на наиболее часто задаваемые вопросы.

✓ **Приведет ли реформа к замораживанию оборотного капитала предприятий?**

С соответствии с действующей системой администрирования НДС, предприятия имеют возможность в течение месяца распоряжаться средствами, перечисленными на их счета другими предприятиями в качестве НДС. Проведение реформы приведет к тому, что предприятия лишатся возможности свободно распоряжаться этими средствами, их можно будет использовать лишь для уплаты НДС другим предприятиям или в бюджет. Таким образом, на протяжении месяца НДС, предназначенный для уплаты в бюджет, будет накапливаться (в заблокированном виде) на НДС-счетах предприятий. В целом по экономике на НДС-счетах предприятий окажется заблокированной сумма, равная полумесячному НДС (средства замораживаются максимум на месяц, минимум на 1 день, в среднем получается полмесяца).

В последние годы поступления от НДС в бюджет составляли 6-7% российского ВВП. Таким образом, средний объем средств, которые будут блокироваться на НДС-счетах предприятий, можно оценить как 7% полумесячного ВВП или $7\% \cdot [\text{Годовой ВВП} / 12 / 2] = 0.3\%$ годового ВВП. Если собираемость НДС возрастет вдвое, речь идет о 0.6% годового ВВП. Это ничтожно малая доля от денежной массы М2, которая составляет примерно 20% годового ВВП, объема кредитов полученных предприятиями (15% ВВП), объема безналичных средств в экономике (13% ВВП). Следовательно, проблему замораживания оборотного капитала предприятий в масштабах экономики вряд ли можно считать серьезной.

Издержки для отдельных предприятий от замораживания части средств, получаемых ими в качестве НДС от других предприятий или из бюджета, на НДС-счетах также будут невелики. При процентной ставке в 18% годовых, издержки предприятия от замораживания 20% добавленной стоимости на полмесяца составят $18\%/12/2*НДС$, что равно 0.15% от добавленной стоимости ($18\%/12/2*20\%=0.15\%$). Для некоторых предприятий издержки могут оказаться выше. Так, если предприятие сначала получает выручку, а лишь затем, с опозданием в месяц, расплачивается с поставщиками, то у нее будет происходить замораживание не 20% добавленной стоимости, а 20% продаж. Впрочем, даже и в этом случае издержки не будут значительными: если добавленная стоимость составляет хотя бы четверть выручки от продаж, то замораживание оборотного капитала обойдется компании, в среднем, лишь в 0.6% от добавленной стоимости.

Для предприятий, у которых задержки превышают один месяц, издержки от замораживания оборотного капитала не будут выше, поскольку в конце месяца предприятие будет иметь возможность списать разницу между полученным и уплаченным (поставщикам и в бюджет) НДС с НДС счета на расчетный счет.

Издержки от замораживания части оборотного капитала на НДС-счетах могут оказаться более существенными для фирм с ограниченным доступом к кредиту (т.е., в основном, для малых и для части средних предприятий). Таким предприятиям получение кредита, возможно, будет обходиться существенно дороже. Однако, даже при очень высокой процентной ставке, скажем, в 50% годовых, потери фирм от замораживания оборотного капитала, оцененные описанным выше способом, будут составлять лишь около 1 – 2% от добавленной стоимости. Такие потери предприятиям будут компенсированы за счет соответствующего снижения ставки НДС.

Подчеркнем, что проведение реформы системы администрирования НДС обязательно должно сопровождаться снижением ставки налога. В противном случае реформа может негативно отразиться на развитии малого и среднего бизнеса.

✓ **Станут ли банки налоговыми агентами?**

Проведение реформы не вынудит банки осуществлять контроль за уплатой налогов. Ответственность за уплату НДС в полном объеме будет по-прежнему в полной мере лежать на предприятиях-налогоплательщиках. Банки должны будут переводить деньги на НДС-счета и списывать деньги с НДС-счетов только по поручению предприятий.

Банки будут иметь право проводить лишь ограниченный набор операций по НДС-счетам (так, например, банки будут иметь право переводить деньги с НДС-счета предприятия на его расчетный счет лишь при одновременном уменьшении суммы на забалансовом счету предприятия на сумму перевода). Выполнение банками других операций по НДС-счетам под давлением предприятий будет прямым нарушением со стороны банков.

9. Открытые вопросы.

Для дальнейшего обсуждения целесообразности проведения описанной реформы необходимо получить ответы на следующие вопросы:

9.1 Насколько остро стоит проблема фирм-однодневок?

Необходимо провести исследование, которое позволило бы понять, насколько велико уклонение от НДС именно с использованием описанной схемы с фирмами-однодневками, насколько распространено использование других схем

уклонения от налога.⁸ Пока неясно, насколько уничтожение возможности уклонения от уплаты НДС при помощи фирм-однодневок увеличит собираемость.

9.2 Если канал ухода от НДС с помощью фирм-однодневок будет перекрыт, какие другие способы уклонения от налогов будут использоваться? Насколько широко они будут использоваться?

Необходимо изучить другие возможные способы уклонения от НДС и от других налогов, на которые предприятия могут переключиться, если канал ухода от НДС с помощью фирм-однодневок будет перекрыт. Должен быть проведен анализ рисков и издержек, связанных с использованием предприятиями (в первую очередь, крупными предприятиями) альтернативных способов уклонения от налогов, и прибыли, которую предприятия получают от использования этих способов уклонения. Необходимо оценить, насколько масштабным может быть переход предприятий на другие способы уклонения от налогов в различных отраслях, в зависимости от того, насколько сильно ударит по предприятиям, уклоняющимся сейчас от уплаты НДС, резкое повышение эффективной налоговой ставки в результате проведения реформы.

9.3 Сильно ли возрастут издержки, связанные с администрированием НДС?

Необходимо понять, приведут ли изменения в системе администрирования НДС к сколько-нибудь существенному увеличению издержек для предприятий, банков и налоговых органов.

9.4 Насколько сильно проведение реформы ударит по предприятиям в разных отраслях?

В результате проведения реформы исчезнет де факто безрисковый способ уклонения от НДС, который сейчас широко используется крупными предприятиями и позволяет им экономить до 20% добавленной стоимости. Таким образом, реформа приведет к резкому повышению эффективной налоговой ставки для предприятий, которые ранее уклонялись от уплаты НДС. Необходимо оценить, как отразится резкое повышение эффективной ставки на предприятиях в разных отраслях экономики, на предприятиях различной прибыльности. Необходимо также оценить отраслевые шоки и изменения относительных цен в результате проведения реформы.

На данные вопросы в принципе невозможно получить точные ответы. Крайне полезными будут данные о результатах проведения реформы системы взимания НДС в Болгарии.

Для оценки отраслевых последствий реформы (вопрос 9.4) нужны данные по сбору НДС и возврату НДС в различных отраслях экономики. Такие данные позволили бы оценить собираемость НДС по отраслям экономики за последние годы (на основе методологии, подобной используемой в Разделе 3 и с использованием матрицы межотраслевого баланса). Исходя из этих оценок, можно рассчитать, насколько в результате проведения реформы повысится эффективная ставка НДС в различных отраслях экономики, и тем самым оценить изменение относительных цен в российской экономике. К сожалению, на настоящий момент ЦЭФИР не располагает такими данными.

⁸ По оценкам представителей органов власти и представителей делового сообщества, пожелавших остаться неизвестными, использование фирм-однодневок является основным способом уклонения от уплаты НДС, однако нам не удалось получить никаких количественных доказательств.

10. Заключение.

Проблема однодневок является ключевой проблемой предпринимательского климата в России. Наиболее существенным аспектом этой проблемы является возможность безнаказанно уклоняться от уплаты НДС и тем самым получать 20% преимущество перед конкурентами.

В условиях высокой коррупции административные методы борьбы с однодневками могут оказаться малоэффективными. Другим способом борьбы с распространенной практикой уклонения от НДС с помощью однодневок является реформирование системы администрирования налога.

Результатом проведения описанной выше реформы системы администрирования НДС станет существенное повышение собираемости НДС, что сделает возможным снижение ставки налога. Проведение реформы поддержит наметившуюся тенденцию к легализации крупного бизнеса, приведет к сужению теневого сектора российской экономики. С другой стороны, проведение описанной реформы может иметь и негативные последствия. Резкое повышение эффективной налоговой ставки для предприятий, ранее уклонявшихся от уплаты НДС, может вызвать отраслевые шоки, стимулировать переход на другие способы уклонения от налогов. Кроме того, проведение реформы может привести к увеличению издержек, связанных с администрированием НДС.

По нашим оценкам, проблему замораживания оборотного капитала предприятий в результате проведения реформы вряд ли можно считать серьезной, как в масштабах экономики, так и для отдельных предприятий. Важно также отметить, что распространенное мнение о том, что в результате проведения реформы банки обязаны стать налоговыми агентами, не соответствует действительности.