

К чему приведет «налоговый маневр 22/22»?

В.Ю. КОНОНОВА, кандидат экономических наук, Институт комплексных стратегических исследований, Высшая школа бизнеса МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва.
E-mail: kononova@icss.ac.ru

В статье рассматриваются возможные последствия обсуждаемого сейчас «налогового маневра» – снижения страховых взносов до 22% в обмен на повышение НДС до 22%. С помощью предложенных методик для оценки нагрузки по страховым взносам и НДС в отраслевом разрезе показано, что для большинства компаний позитивный эффект от снижения страховых взносов будет нивелирован негативными последствиями повышения НДС. При этом для бюджета прирост доходов будет небольшим. На основе модельных расчетов предложены варианты модификации «налогового маневра», направленные на снижение нагрузки на бизнес и минимизацию потерь от реформ для бюджетной системы.
Ключевые слова: «налоговый маневр 22/22», страховые взносы, НДС, налоговая нагрузка

В марте 2017 г. руководство Министерства финансов выступило с идеей нового «налогового маневра» – снижения ставки страховых взносов с 30% до 22% фонда оплаты труда (и перехода к «плоской шкале» начисления взносов) с одновременным повышением базовой ставки НДС с 18% до 22%. Его целью объявлено сокращение теневой занятости, которое не должно привести к повышению нагрузки на бизнес [1, 2]. Однако ряд представителей бизнеса и экспертного сообщества указали, что ее результатами станут ускорение роста цен, падение доходов Пенсионного фонда, появление новых стимулов к «уходу в тень» в связи с повышением ставки НДС и т.д. [3].

До сих пор не появилось количественной оценки результатов предлагаемой реформы, есть лишь отдельные «прикидки» того, как она повлияет на доходы бюджета или налоговые платежи в отдельных отраслях. И это не должно вызывать удивления, поскольку открытые данные, позволяющие провести такие оценки, отсутствуют, как нет и полной информации о самой реформе – например, о том, какие льготы по НДС и страховым взносам будут сохранены, и в каком году планируется провести «маневр». В проекте «Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 г. и плановый период 2019–2020 гг.» говорится лишь о целесообразности

рассмотрения такой реформы [4]. Это указывает на то, что дискуссия о «налоговом маневре 22/22» будет продолжена.

Попытаемся оценить результаты «налогового маневра 22/22» с точки зрения бизнеса и бюджетной системы, а также предложить направления совершенствования предлагаемой реформы.

Методы оценки нагрузки на компании по страховым взносам и НДС в отраслевом разрезе

Страховые взносы. Необходимость разработки методики, позволяющей оценить объемы страховых взносов во внебюджетные фонды (Пенсионный фонд, ФОМС и ФСС) для компаний различных отраслей, возникла из-за отсутствия детализированных данных в открытых источниках. Например, данные Министерства финансов и Федерального казначейства [5, 6] включают только суммарный объем страховых взносов, поступивших в бюджетную систему, без «разбивки» по отраслевой принадлежности плательщиков. Нет и информации о базе для начисления взносов. Аналогичные ограничения свойственны и открытым данным Пенсионного фонда и ФСС [7, 8]. Фонд социального страхования предоставляет только данные о взносах, зачисляемых в ФСС, и тоже без разбивки по отраслям.

При этом данные Росстата о страховых взносах не совпадают с предоставленными Минфином. По Росстату, страховые взносы в 2015 г. (последние имеющиеся данные) составили 2447,2 млрд руб., Минфина – 5636,3 млрд руб. Расхождение связано с тем, что Росстат не учитывает взносы малого бизнеса, бюджетных и финансовых организаций [9].

Проблема отсутствия данных о страховых взносах неоднократно поднималась исследователями, оценивающими фискальную нагрузку на бизнес¹. Несмотря на большую работу, проведенную различными ведомствами по формированию наборов открытых данных на своих информационных сайтах, в отношении страховых взносов эта проблема не решена.

В данной статье методика оценки страховых взносов работодателей в отраслевом разрезе на основе открытых источников

¹ В работе ФБК, Grant Thornton [10] сообщается о том, что авторам удалось получить данные Пенсионного фонда о начисленных взносах в отраслевом разрезе, однако сведения об уплаченных взносах и базе для их начисления не были предоставлены.

базируется на данных выборочного обследования Росстата о распределении численности занятых по уровню заработной платы и по видам экономической деятельности [11], где выделена 21 категория занятых (от категории «зарплата до 5965,0 руб./мес.» до «более 1000000 руб./мес.»), представлены средняя зарплата и численность занятых в каждой категории. С помощью этих данных можно оценить объем страховых взносов, выплаченных в течение года (с учетом норм, действовавших в соответствующем году) по отдельным отраслям и по экономике в целом.

Такой способ оценки страховых взносов работодателей имеет ряд погрешностей. Во-первых, согласно методологии [11], данные о зарплате включают только регулярные выплаты в течение года без разовых выплат (премии, бонусы по итогам года), что занижает оценку годового фонда оплаты труда. Во-вторых, исследование Росстата [11] выборочное, оно охватывает 28,9 млн занятых (в России в 2015 г. насчитывалось 72 324 тыс. занятых) [9]. Кроме того, в исследование [11] не были включены малые предприятия. Таким образом, оценочные данные о страховых взносах, полученных на основе этих сведений, отражают лишь 58,0% суммы взносов по данным Минфина².

Из-за этих ограничений предложенная методика использовалась нами для оценки изменения нагрузки на работодателей не в абсолютном, а в относительном выражении (исходя из допущения о репрезентативности выборочных данных). Для оценки изменения нагрузки в абсолютном выражении данные о фонде оплаты труда были скорректированы на разницу между его расчетной и фактической величинами. В результате расчетная сумма страховых взносов в целом по экономике в 2015 г. составила 5658,1 млрд руб., притом что фактический объем – 5636,3 млрд руб. [5], т.е. отклонение было +0,4%.

НДС. Проблема недостаточной детализации данных существует и в статистике НДС. Так, Федеральное казначейство предоставляет сведения только о сумме поступлений НДС в целом по экономике [6], а ФНС в отраслевом разрезе – только по налогу, перечисленному в бюджет, при этом сведения о базе

² Соотношение между фондом оплаты труда, охваченным исследованием Росстата, и фактическим, оцениваемым ФСС, составляет 57,8%.

налога и вычетах даны в агрегированном виде³ [12]. Более того, данные ФНС и Федерального казначейства сопоставимы только в части так называемого «внутреннего» НДС, администрируемого ведомством (табл. 1). В целом данные ФНС охватывают только около 60% поступлений НДС в бюджет.

Таблица 1. Поступления НДС в консолидированный бюджет РФ в 2016 г., млрд руб.

Источник данных	Объем поступлений	В том числе НДС	
		внутренний	внешний
Федеральное казначейство	4571,3	2657,7	1913,7
ФНС	2808,2	2657,4	150,8

Источник: Федеральное казначейство, ФНС.

Думается, такая ситуация со статистикой НДС связана с представлением о нейтральности этого налога для бизнеса: считается, что налогоплательщики (компании) не несут нагрузки по данному налогу, поскольку средства для его уплаты передаются им покупателями [13,14]. Такая точка зрения предполагает, что при повышении ставки налога компаний-плательщиков возместят необходимые суммы за счет покупателей, поэтому повышение НДС приведет только к росту цен и увеличению бюджетных поступлений за счет конечных покупателей. Вместе с тем, как отмечает ряд авторов, в российской практике механизм НДС расходится с теоретическим принципом нейтральности [14,15]. Прежде всего это связано с администрированием НДС, подразумевающим возможности для отказа в его возмещении из-за неправильного оформления документов, неуплаты налога контрагентом и т.д., а также в связи с тем, что при покупке продукции у организации, не являющейся плательщиком НДС, компания не может претендовать на вычет «входящего» НДС. Организации, не начисляющие НДС на свою продукцию, также не могут рассчитывать на вычет НДС, уплаченного своим поставщикам.

На наш взгляд, есть еще несколько причин сомневаться в «нейтральности» НДС для производителей. Первое – между уплатой «входящего» НДС при покупке сырья и материалов

³ Дополнительная сложность с данными ФНС заключается в том, что они формируются на основе смещенного календарного года (например, при оценке налоговой базы НДС за 2016 г. используются декларации, относящиеся к IV кварталу 2015 г. и I–III кварталам 2016 г.).

у поставщиков и предъявлением «исходящего» НДС покупателям после завершения производства продукции может пройти продолжительное время. Например, для целого ряда категорий промышленных товаров, а также работ и услуг длительность производственного цикла превышает шесть месяцев [16]. Продолжительные сроки возмещения «входящего» НДС характерны также для экспортеров (средний срок – 180 дней).

Второе – у компаний различных отраслей разница в объемах средств, выделяемых на уплату «входящего» НДС, может быть значительной. Данные Росстата [9] показывают, что доля материальных затрат может достигать от 30–35% суммарных (добыча полезных ископаемых, здравоохранение) до 70–80% (ряд обрабатывающих производств).

Таким образом, для точной оценки изменения нагрузки на бизнес в результате повышения НДС необходимо знать, какие объемы средств компании направляют на уплату «входящего» НДС, и через какое время эти средства могут быть возмещены. Поскольку официальная статистика не предоставляет таких сведений, в статье мы попытались дать отдельные оценки на основе межотраслевого баланса в детализированной разработке (последние данные относятся к 2014 г.) [17].

Эти данные использованы для оценки нагрузки по НДС следующим образом. Во-первых, были взяты сведения об объемах промежуточного потребления организаций, что позволило показать различия в суммах, выделяемых организациями на уплату НДС при покупке продукции поставщиков. Отсюда сделать выводы о том, для каких видов деятельности повышение НДС потенциально вызовет наибольший рост нагрузки. Во-вторых, были использованы сведения о чистых налогах на продукты⁴ в производственном секторе, что позволило уточнить представление о том, какие суммы НДС в составе своих материальных затрат учитывают организации, не начисляющие НДС на собственную продукцию [18], и оценить, как изменятся их затраты при повышении ставки НДС.

Результаты таких оценок имеют ряд ограничений. Они позволяют судить только о масштабах дополнительного отвлечения оборотных средств, но не учитывают длительность

⁴ НДС и акцизы за вычетом субсидий.

производственного цикла и частоту закупок, от которых зависит, на какой срок и с какой частотой оборотные средства компаний нужно будет использовать на выплаты НДС поставщикам. К тому же данные о чистых налогах агрегированы с акцизами и субсидиями, что может исказить показатели для ряда товарных категорий, поэтому оценки с использованием чистых налогов на продукты были сделаны только для товаров и услуг, не относящихся ни к подакцизным, ни к субсидируемым продуктам.

Анализ последствий «налогового маневра 22/22» для бизнеса и госбюджета

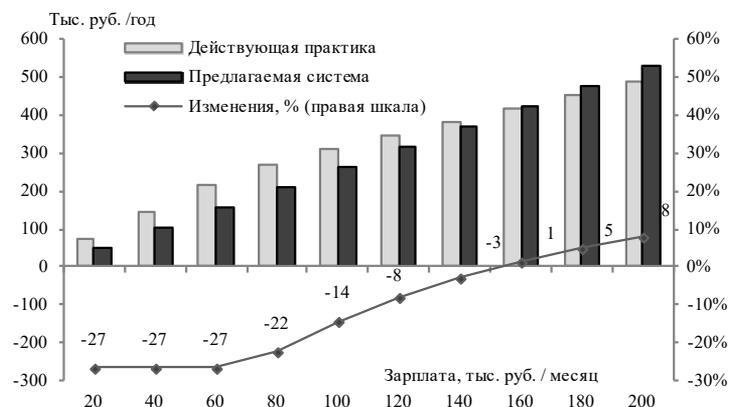
«Налоговый маневр 22/22» может принести компаниям как выигрыши, так и потери. Он предполагает снижение страховых взносов и упрощение системы их расчета («плоская шкала»), однако при этом увеличение НДС может привести к росту объема отвлекаемых на выплаты этого налога оборотных средств. Используя описанные выше методики, покажем, какое влияние «налоговый маневр 22/22» окажет на компании различных отраслей российской экономики, и от каких факторов зависит распределение выигрышей и потерь для компаний.

Снижение страховых взносов. Если бы «плоская шкала» страховых взносов с единой ставкой 22% была бы введена в 2017 г., то для зарплат, не превышающих предельных уровней для расчета взносов⁵, нагрузка упала бы на 27% по сравнению с действующим законодательством. При этом для более высоких зарплат нагрузка снижалась бы в меньшей степени или даже возросла бы (рис. 1).

Используя методику, позволяющую на основе данных Росстата за 2015 г. рассчитать объемы страховых взносов в отраслевом разрезе, мы оценили, насколько изменились бы страховые взносы работодателей, если бы в 2015 г. была введена единая ставка 22% (табл. 2). Отчисления работодателей на уплату страховых взносов в целом по экономике снизились бы тогда на 1188,0 млрд руб., или на 21,0% по сравнению с фактическим уровнем. При этом

⁵ В 2017 г. предельный размер оплаты труда для начисления взносов в ФСС составляет 755 тыс. руб. в год (с оплаты труда, превышающей эту величину, взносы не взимаются), а в Пенсионный фонд – 876 тыс. руб. в год (с оплаты труда, превышающей эту величину, взносы в ПФ взимаются по ставке 10%).

для разных отраслей (в зависимости от структуры зарплат) наблюдались бы существенные отличия в снижении взносов: от 13,4% (финансовый сектор) до 24,5% (образование, текстильное и швейное производство).



Источник: расчеты автора.

Рис. 1. Страховые взносы на работников с разным уровнем зарплаты в случае введения единой 22%-й ставки взносов в 2017 г., тыс. руб./год

Наибольшие выгоды от реформы получают образование, здравоохранение, госуправление и обеспечение военной безопасности, т.е. отрасли с доминирующим участием государства. Наши расчеты показали, что на них в условиях 2015 г. пришлось бы более 35% суммарного снижения нагрузки по страховым взносам на экономику. Почти все средства, высвободившиеся в организациях этих отраслей в результате реформы, – это сэкономленные бюджетные средства, расходуемые на цели оплаты труда, что далее будет учтено при оценке изменения доходов и расходов бюджетной системы.

Повышение ставки НДС с 18% до 22% будет означать увеличение как «входящего», так и «исходящего» НДС. Соответственно, увеличится и разница между ними, перечисляемая в бюджет (по оценке на основе [6], в 2015 г. при прочих равных условиях это привело бы к росту поступлений НДС более чем на 970 млрд руб.). Однако для оценки изменения нагрузки

на компании нужно ориентироваться не на эту сумму, а на величину, на которую возросла бы стоимость закупок у поставщиков.

Таблица 2. Изменение страховых взносов для компаний различных отраслей при установлении единой 22%-й ставки взносов в 2015 г. по сравнению с действующей системой

Отрасль	Снижение, млрд руб.	% к итогу	Изменение, %
Добыча полезных ископаемых	39,7	3,3	-15,7
Обрабатывающие производства	204,4	17,2	-22,3
Пр-во пищевых продуктов и табака	27,9	2,3	-22,7
Текстильное и швейное; пр-во кожи и обуви	3,4	0,3	-24,5
Обработка древесины и пр-во изделий из дерева, целлюлозно-бумажное	10,4	0,9	-22,0
Пр-во кокса и нефтепродуктов; химическое; резиновых и пластмассовых изделий	26,0	2,2	-19,1
Пр-во прочих неметаллических минеральных продуктов	13,6	1,1	-23,7
Металлургическое и пр-во готовых металлических изделий	32,8	2,8	-22,9
Пр-во машин и оборудования; электро- и оптического оборудования; транспортных средств	86,7	7,3	-22,8
Пр-во и распр. э/э, газа и воды	67,2	5,7	-22,6
Строительство	41,3	3,5	-21,1
Оптовая и розничная торговля; ремонт	69,5	5,8	-18,6
Транспорт и связь	118,0	9,9	-20,8
Финансовая деятельность	34,2	2,9	-13,4
Операции с недвижимым имуществом	92,9	7,8	-16,9
Госуправление и обеспечение военной безопасности	141,6	11,9	-21,7
Образование	170,5	14,4	-24,5
Здравоохранение и соц. услуги	135,2	11,4	-24,3
Экономика в целом	1188,0	100	-21,0

Источник: расчеты автора.

По данным ФНС [12], в 2015 г. общая сумма НДС, направленного компаниями – плательщиками этого налога своим российским поставщикам, составляла 23,1 трлн руб., а еще 1,6 трлн руб. было уплачено таможенным органам при ввозе продукции на территорию РФ⁶. При увеличении базовой ставки

⁶ ФНС учитывает данные за 2016 г. по декларациям за IV квартал 2014 г. и I–III кварталы 2015 г.

НДС до 22% суммарный объем этих выплат при прочих равных условиях вырос бы на 19,7% (4,9 трлн руб.), основная часть которых пришлось бы на организации с большими затратами на промежуточное потребление.

По данным [17], почти 80% таких затрат в России приходится на 19 секторов экономики, в каждом из которых они превышают 1 трлн руб. (для многих из них это составляет 60–80% стоимости выпуска) (табл. 3).

Таблица 3. **Отрасли экономики с высокими затратами на промежуточное потребление товаров и услуг, млрд руб.**

Отрасль	Затраты на промежуточное потребление	% к итогу	% к стоимости выпуска
Пр-во кокса и нефтепродуктов	5 184,4	8,1	73,7
Пр-во, передача и распр. э/э, газа, воды	4 864,0	7,6	72,5
Строительство	4 672,4	7,3	50,0
Пр-во пищевых прод., вкл. напитки	4 406,8	6,9	77,1
Оптовая торговля **	4 047,2	6,3	39,1
Металлургия	2 960,4	4,6	69,7
Розничная торговля**	2 745,6	4,3	39,9
Деятельность сухопутного транспорта	2 670,2	4,2	47,7
Госуправление и обеспечение безопасности	2 576,4	4,0	31,8
Добыча сырой нефти, природного газа и предоставление услуг	2 446,6	3,8	31,0
Сельское х-во, охота и предоставление услуг	2 199,0	3,4	46,2
Операции с недвижимым имуществом	1 783,5	2,8	19,7
Вспом. и доп. транспортная деят-ть	1 655,1	2,6	62,0
Пр-во судов, летат. и космич. аппаратов и трансп. средств	1 579,3	2,5	65,4
Пр-во автомобилей, прицепов и полуприцепов	1 530,8	2,4	86,2
Химическое	1 380,2	2,1	68,1
Здравоохранение и соц. услуги	1 372,2	2,1	34,0
Научные исследования и разработки	1 102,2	1,7	48,3
Производство машин и оборудования	1 024,0	1,6	65,3
Остальные производства	14 002,5	21,8	-
ВСЕГО	64 202,7	100	48,2

* По данным межотраслевого баланса РФ (оценка в условиях 2014 г., затраты выражены в ценах покупателей).

** Кроме автотранспортных средств.

Источник: расчеты автора.

Например, для производства автомобилей, прицепов и полуприцепов стоимость промежуточного потребления эквивалентна 86,2% выпуска, пищевых продуктов – 77,1%, в металлургии – 69,7% (при среднем уровне по экономике 48,2%). Для таких предприятий повышенные отчисления на уплату НДС поставщикам приведет к существенному росту издержек. Важно то, что в их числе – технологически сложные, с глубокой переработкой сырья (а зачастую – и с длительным производственным циклом, что усугубит проблему отвлечения оборотных средств на НДС). Это указывает на потенциальное негативное влияние повышения НДС на структуру российской экономики.

Повышение НДС отразится и на тех организациях, которые сами не являются его плательщиками, но уплачивают «входящий» НДС своим поставщикам⁷. Среди них – малый бизнес и те секторы, где значительная часть операций не облагается НДС (здравоохранение, образование, госуправление и обеспечение безопасности). Данные межотраслевого баланса показывают, что в 2014 г. сумма чистых налогов на продукты составляла 871,4 млрд руб. [17], значительная часть которой приходится на «невыводимый» НДС, уплачиваемый по базовой ставке.

Важно отметить, что почти половина суммы чистых налогов на продукты, уплаченных организациями, относится к трем секторам: госуправление и обеспечение военной безопасности (223,2 млрд руб., или 25,6% их суммы по стране), здравоохранение и предоставление социальных услуг (126,7 млрд руб.; 14,5%) и строительство (83,7 млрд руб.; 9,6%). Поскольку значительная часть продуктов, приобретаемых этими организациями, облагается НДС по базовой ставке (например, для сектора госуправления более трети чистых налогов на продукты связано с проведением строительных работ, приобретением транспортных услуг и нефтепродуктов, для сектора здравоохранения – с приобретением химических веществ, для строительства – строительных материалов, продуктов из древесины и нефтепродуктов) [17], эти затраты при повышении НДС до 22% существенно возрастут. Для организаций в сфере госуправления и обеспечения безопасности, а также здравоохранения и предоставления социальных услуг,

⁷ НДС, уплачиваемый такими организациями своим поставщикам (так называемый «невыводимый НДС»), не предъявляется к вычету и представляет собой часть издержек этих организаций. Эти суммы налога не включаются ФНС в состав «входящего» НДС.

значительная часть которых относится к бюджетным, такое повышение затрат приведет к необходимости увеличения их бюджетного финансирования.

Влияние налогового маневра на условия для ведения бизнеса. От снижения страховых взносов наибольший выигрыш получат компании с более низким, чем в среднем по экономике, уровнем оплаты труда, наименьший – с высоким. От повышения НДС среди его плательщиков выиграют те, кто имеет возможность быстро возмещать «входящий» НДС, потеряют – компании с длительным производственным циклом или большими объемами промежуточного потребления, облагаемого НДС. А среди не являющихся плательщиками НДС выиграют те, у кого объем НДС, уплачиваемого поставщикам, невелик.

Потенциально наибольшие выигрыши получают организации со сравнительно низким уровнем оплаты труда (т.е. максимальной экономией при снижении страховых взносов) и небольшой нагрузкой по уплате НДС поставщикам (т.е. характер их деятельности либо не требует значительных сумм на уплату «входящего» НДС, либо предполагает быстрое их возмещение за счет покупателей). Чтобы дать ответ на вопрос, в каких отраслях сконцентрированы такие организации, мы сопоставили рассчитанные нами суммы изменения страховых взносов с долями промежуточного потребления в выпуске и долями «невыводимого» НДС в выпуске по основным отраслям экономики (табл. 4).

Таким образом, среди рассмотренных секторов экономики нет таких, которые получили бы бесспорные выигрыши от «налогового маневра». Те отрасли, которые из-за уровня зарплат получают наибольшую экономию на страховых взносах, столкнувшись с увеличением выплат «входящего» (текстильная и швейная) или «невыводимого» НДС (образование, здравоохранение и предоставление социальных услуг). Напротив, те отрасли, для которых промежуточное потребление составляет меньшую долю выпуска, и повышение НДС не приведет к сильному росту нагрузки, получают и меньшую экономию на снижении страховых взносов. Следует также учитывать, что в условиях стагнации спроса повышение цен из-за роста НДС негативно повлияет на продажи. Это в свою очередь ухудшит показатели рентабельности бизнеса и ограничит возможности продолжения производства.

Таблица 4. Оценка изменения нагрузки на компании отдельных секторов экономики в результате «налогового маневра 22/22», %

Отрасль	Изменение страховых взносов	Промежуточное потребление/выпуск	Невычитаемый НДС/выпуск
Финансовая деятельность	-13,4	29,7	0,0
Добыча полезных ископаемых	-15,7	34,7	0,1
Операции с недвижимым имуществом	-16,9	27,7	0,3
Опт. и розн. торговля; ремонт	-18,6	39,7	0,1
Химический комплекс*	-19,1	73,0	0,5
Транспорт и связь	-20,8	52,5	0,6
Строительство	-21,1	50,0	0,9
Госуправление и обеспечение безопасности	-21,7	31,8	2,8
Деревообрабатывающая**	-22,0	66,7	0,7
Пр-во и распределение э/э, газа и воды	-22,6	71,5	0,1
Пр-во пищевых продуктов и табака	-22,7	76,3	0,7
Машиностроение ***	-22,8	69,6	0,5
Металлургия и пр-во готовых металлических изделий	-22,9	70,6	0,3
Пр-во прочих неметаллических минеральных продуктов	-23,7	70,0	0,5
Здравоохранение и соц. услуги	-24,3	34,0	3,1
Текстильное и швейное, пр-во изделий из кожи	-24,5	65,4	1,1
Образование	-24,5	20,3	1,6

* Производства кокса и нефтепродуктов; резиновых и пластмассовых изделий; химическое.

** Обработка древесины и пр-во изделий из дерева; целлюлозно-бумажное; издательская и полиграфическая деятельность.

*** Производство машин и оборудования; электро-, электронного и оптического оборудования; транспортных средств и оборудования.

Источник: расчеты автора.

Влияние налогового маневра на доходы и расходы бюджетной системы. Для бюджетной системы предлагаемая реформа будет иметь два ключевых последствия: повышение стабильности доходов и снижение расходов на содержание бюджетных организаций.

Повышение стабильности связано с тем, что доля поступлений НДС (имеющих высокую собираемость) в доходах бюджетной системы будет увеличена, а страховых взносов (собираемость которых относительно низкая [4]), напротив, будет снижена.

На первый взгляд доходы бюджетной системы в результате «налогового маневра» должны снизиться: повышение НДС

привело бы к росту поступлений на 970 млрд руб., однако выпадающие доходы от снижения страховых взносов составили бы, по нашей оценке, 1188,0 млрд руб. (что существенно повысило бы зависимость Пенсионного фонда от федерального бюджета). Однако уточнение этой оценки с точки зрения расходов на содержание бюджетных организаций показывает, что в целом «налоговый маневр 22/22» все же увеличит доходы бюджетной системы⁸ (табл. 5).

Таблица 5. Оценка влияния «налогового маневра 22/22» на доходы и расходы бюджетной системы в условиях 2015 г.

Вид доходов или расходов	Оценка влияния	Элементы бюджетной системы
<i>Доходы бюджетной системы</i>		
Страховые взносы	Снижение поступлений взносов на 1188,0 млрд руб. (прочие равные условия)	ПФ, ФОМС, ФСС
НДС	Получение 972,1 млрд руб. в качестве дополнительных доходов (прочие равные условия)	Федеральный бюджет
<i>Расходы бюджетной системы</i>		
Расходы на страховые взносы бюджетников	Около 420 млрд руб. экономии (образование, здравоохранение, госуправление)	Федеральный, региональный и местные бюджеты
Расходы на закупки, осуществляемые бюджетными организациями	Около 70 млрд руб. дополнительных расходов (образование, здравоохранение, госуправление)	Федеральный, региональный и местные бюджеты

Источник: расчеты автора.

Выше было показано, что в условиях 2015 г. снижение ставки взносов до 22% привело бы к экономии более 140 млрд руб. для организаций в сфере государственного управления и обеспечения военной безопасности, более 170 млрд руб. – образования и около 135 млрд руб. – здравоохранения. С учетом того, что в этих секторах подавляющее большинство занятых являются сотрудниками бюджетных организаций, экономия бюджетных средств при снижении страховых взносов могла бы составить около 420 млрд руб.

При этом «чистое» изменение расходов на содержание бюджетных организаций окажется несколько меньшим: при повышении НДС возрастет стоимость части закупок бюджетных организаций (продукции, работ и услуг, облагаемых НДС по базовой ставке – таких как строительные работы, предоставление электроэнергии, газа, пара и воды, транспортные услуги и т.д.). По данным [17], общая сумма чистых налогов на продукты в сфере госуправления, образования, здравоохранения и социальных услуг составляла почти 390 млрд руб. По нашей оценке, повышение НДС (при прочих равных условиях) до 22% привело бы к увеличению этих расходов в размере около 70 млрд руб.

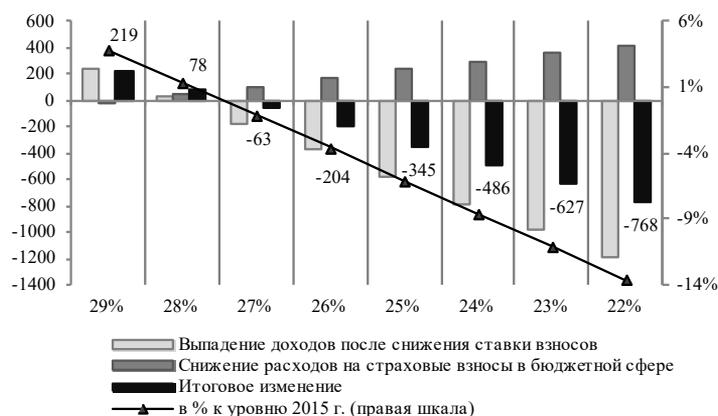
Альтернативы для «налогового маневра 22/22»

Результаты проведенного анализа показывают, что налоговый маневр окажет позитивное влияние на доходы бюджета за счет «наведения порядка» со страховыми взносами и увеличения поступлений хорошо собираемого НДС. Это важно в условиях дефицита бюджета и необходимости финансирования обязательств государства. Однако влияние этой реформы на бизнес, от которого зависят экономический рост и увеличение доходов населения (а в дальнейшем – и поступления по основным налогам и сборам), является скорее негативным. Возможны и другие негативные последствия данной реформы – например, ее влияние на рост потребительских цен, на поставленные цели по инфляции, объявленные Банком России.

В этой связи важно оценить возможности «маневра» иного рода, а именно – реформы страховых взносов, направленной на стимулирование деловой активности и «вывода зарплат из тени». Речь идет об упрощении расчета и снижении базовой ставки страховых взносов, но без «встречного» повышения НДС. В наших расчетах учитывались «выпадающие доходы» от снижения взносов и их частичная компенсация за счет экономии на взносах на зарплаты сотрудников бюджетной сферы (в секторе образования, здравоохранения, госуправления и обеспечения военной безопасности). Вместе с тем эти расчеты могут быть уточнены за счет включения «бюджетников» из других секторов экономики (по данным Росстата, всего на предприятиях государственной и муниципальной форм собственности в 2015 г. было занято 15,9 млн чел.) [9].

⁸ Он может оказать косвенное влияние на поступление еще ряда налогов и сборов. Например, повышение НДС и связанный с ним волнообразный рост цен могут ограничить продажи и доходы, в связи с чем поступления НДС, налога на прибыль, а также других налогов, связанных с производством, могут снизиться.

Расчеты показывают (рис. 2), что снижение базовой ставки взносов до 22% без повышения НДС даже с учетом экономии на содержание бюджетной сферы привело бы к «выпадению» около 768 млрд руб., что в текущих условиях является достаточно высоким объемом. Однако при установлении единой ставки взносов на уровне, например, 25% можно добиться «компромисса»: бизнес получит определенный стимул от сокращения взносов, а уменьшение доходов бюджета не будет столь значительным.



Источник: расчеты автора.

Рис. 2. Изменение объема поступлений страховых взносов (в условиях 2015 г.) для различных уровней единой ставки взносов, млрд руб.

Например, переход к единой 25%-й ставке страховых взносов в условиях 2015 г. позволил бы сократить выплаты взносов примерно на 580 млрд руб., из которых почти 235 млрд руб. пришлось бы на взносы работодателей – госструктур. В итоге выпадающие доходы бюджетной системы составили бы 345 млрд руб. Такие суммы рассматриваются как приемлемые для покрытия путем внутренних заимствований⁹. Следует также учитывать, что такая реформа создала бы стимул к восстановлению деловой

активности, что в будущем стало бы основой для расширения налоговой базы и базы страховых взносов.

Важно отметить, что реформа страховых взносов – не единственное направление для стимулирования восстановления деловой активности. Изменения страховых взносов (в особенности в части пенсионного обеспечения) неизбежно влекут за собой усугубление проблемы дефицита Пенсионного фонда и его зависимости от федерального бюджета. Поэтому **альтернативой «налоговому маневру 22/22» может стать не столько реформа страховых взносов, сколько изменение подхода к налогообложению бизнеса в части расширения стимулов по разным налогам для компаний, осваивающих новые производства (в том числе высокотехнологичные), развивающих бизнес в новых регионах, создающих высокопроизводительные рабочие места.**

Разработка таких стимулов, благоприятствующих хозяйственной деятельности инвестиционно- и инновационно активных компаний, может и должна вестись в рамках проводимой сейчас Правительством и экспертными группами работы по формированию стратегии развития российской экономики до 2035 г. При этом необходимым условием результативности предлагаемых решений с точки зрения развития экономики должно стать их открытое обсуждение с представителями бизнеса и экспертного сообщества [19, 20]. В свою очередь от Правительства и Министерства финансов требуется готовность к временному увеличению бюджетного дефицита в результате реформ и привлечению дополнительных средств в виде заимствований или средств нефтегазовых фондов.

Литература

1. Заместитель министра финансов Владимир Колычев журналистам. О новом налоговом маневре 22/22 / Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: <http://minfin.ru/ru/press-center/?#ixzz4cilrfyXb> (дата обращения: 29.03.2017).
2. Минфин объяснил необходимость налогового маневра 22/22 / РБК.– 15.03.2017. URL: <http://www.rbc.ru/economics/15/03/2017/58c9371b9a7947ea964b2cf1> (дата обращения: 29.03.2017).
3. Антон Силуанов нашел нейтральное налоговое решение // Ведомости.– 2017.– № 279.
4. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов.

⁹ Например, с февраля 2017 г. Минфином начато размещение долгосрочных ОФЗ с сопоставимой суммой заимствований (350 млрд руб.).

- Проект / Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: <http://minfin.ru> (дата обращения: 25.07.2017).
5. Министерство финансов РФ, официальный сайт. URL: <http://minfin.ru/ru/statistics/> (дата обращения: 29.03.2017).
6. Казначейство России, официальный сайт. URL: <http://www.roskazna.ru> (дата обращения: 29.03.2017).
7. Пенсионный фонд РФ, официальный сайт. URL: <http://www.pfrf.ru/opendata/> (дата обращения: 30.03.2017).
8. Фонд социального страхования РФ, официальный сайт. URL: <http://fz122.fss.ru> (дата обращения: 29.03.2017).
9. Росстат, официальный сайт. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 20.06.2016).
10. Аналитическая оценка фискальной (налоговой) нагрузки в российской экономике. Научно-исследовательская работа / ФБК, Grant Thornton, 2015. URL: <http://media.rssp.ru/document/1/f/d/fd55d077c7bс90fafdb0a3de8643c07c.docx>(дата обращения: 30.03.2017).
11. Сведения о распределении численности работников по размерам заработной платы за апрель 2015 г. (стат. бюллетень). / Росстат. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/bul_zp_2015.rar (дата обращения: 29.03.2017).
12. Федеральная налоговая служба, официальный сайт. URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ (дата обращения: 11.05.2017).
13. Charlet A., Buydens S. The OECD International VAT/GST Guidelines: past and future developments // World Journal of VAT/GST Law.– 2012.– Vol. 1.– № 2.– P. 175–184. URL: <http://www.oecd.org/ctp/consumption/OECDInternationalVATGSTGuidelinesWorld%20Journal.pdf> (дата обращения: 07.06.2017).
14. Шелкунов А.Д. Реализация принципа нейтральности НДС в России в свете новых разъяснений ОЭСР // Закон.– 2012.– № 7.– С. 124–132.
15. Давлетшин Т. Нейтральность НДС и гармонизация налоговых режимов. // Налоговый вестник.– 2015.– № 10.– С. 64–68.
16. Постановление Правительства РФ № 468 от 28.07.2006 / Гарант.
17. Таблицы ресурсов и использования товаров и услуг РФ за 2014 год / Росстат. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/tri-2014.xlsx (дата обращения: 05.06.2017).
18. Система национальных счетов 2008 / Европейская комиссия, МВФ, ОЭСР, ООН, Всемирный банк.– Нью-Йорк, 2012.– 827 с.
19. Виханский О.С. Стратегическое управление.– М.: Экономист, 2006.– 296 с.
20. Заверский С.М., Киселева Е.С., Кононова В.Ю., Плеханов Д.А., Чуркина Н.М. Стратегическое планирование развития экономики: мировой опыт и выводы для России // Вестник Института экономики РАН.– 2016.– № 2.– С. 22–40.