

К вопросу оценки последствий перехода к единой ставке налога на доходы физических лиц

Н. Л. Казначеева, Д. Е. Лапов

В настоящей статье рассмотрены основные виды применяемых в мировой практике шкал ставок налога на доходы физических лиц. Сформулированы финансово-экономические эффекты, которые должны были являться следствием такого перехода. Описаны наиболее распространенные в России схемы уклонения от уплаты и занижения налоговой базы налога на доходы физических лиц. Для оценки эффективности снижения налоговой нагрузки на наиболее обеспеченных граждан приведен анализ основных социально-экономических показателей России в периоды до и после перехода к единой ставке налога на доходы физических лиц.

Ключевые слова: налог на доходы физических лиц, подоходный налог, прогрессивное налогообложение, ставка, налоговая система

1. Введение

В современной экономической науке одной из важных обсуждаемых тем является проблема выбора оптимальной шкалы ставок налога на доходы физических лиц. При этом во всем мире широкое распространение получили два основных формальных признака налогообложения доходов физических лиц. Первый предполагает существование единой налоговой ставки, размер которой не зависит от величины среднедушевого дохода налогоплательщика. В научной литературе системы налогообложения доходов физических лиц с единой налоговой ставкой стали называть «пропорциональное» или «плоское» налогообложение. Вторым признаком, характеризующим шкалу «прогрессивного налогообложения», предполагает существование системы налогообложения доходов физических лиц с двумя и более налоговыми ставками, при которой более высокая ставка соответствует более высокому уровню среднедушевого дохода налогоплательщика. Защитники и противники пропорционального и прогрессивного налогообложения доходов физических лиц приводят ряд доводов в пользу первого и последнего. Проблема выбора вида налогообложения доходов физических лиц является субъективным вопросом равенства и справедливости, поэтому круг участников дискуссий по этой проблеме не ограничивается научным сообществом. В него входит немало число политических деятелей и даже простых граждан. Во всем мире всегда будет немало сторонников как пропорционального, так и прогрессивного налогообложения. Внедрение пропорционального налогообложения традиционно входит в предвыборные программы американской политической партии республиканцев, за него также высказывались представители австрийской экономической школы и теории предложения. Однако в мировой практике бесспорно преобладает прогрессивное налогообложение. Внедрение прогрессивного налогообложения входит в состав рекомендаций ОЭСР для России. Кроме того, идеи внедрения прогрессивного налогообложения находят немало сторонников и внутри России. В Государственную Думу Российской Федерации периодически вносятся законопроекты, предполагающие введение в России прогрессивного налогообложения. Но до настоящего времени данные законопроекты не находят достаточной поддержки среди народных избранников. Так

же против внедрения прогрессивного налогообложения высказывались Президент Российской Федерации В. В. Путин и Правительство Российской Федерации [1]. Однако существующая в России система налогообложения доходов физических лиц не в полной мере выполняет социальную функцию и не обеспечивает принципов справедливости.

2. Научная разработанность темы внедрения прогрессивной шкалы ставок налога на доходы физических лиц в России

Несмотря на очевидный интерес ученых к вопросу организации налогообложения доходов физических лиц, проблематика его регулирующего воздействия на экономику не получила всесторонней проработки. Достаточно большое количество научных работ посвящено изучению налога на доходы физических лиц в аспектах финансовой стратификации социальных классов, уклонения от его уплаты, влияния на деловую активность и сберегательное поведение. При этом вопрос о вреде социальной стратификации соотносится с вопросом равенства, поэтому отношение к нему ученых определяется их субъективными представлениями о равенстве и справедливости. Вопросу уклонения от уплаты налога на доходы физических лиц посвящено сравнительно меньше работ, так как его познание требует проведения масштабных эмпирических исследований, при том что изменения ставок налога на доходы физических лиц в мировой практике происходят достаточно редко и их последствия не очевидны. В России, например, переход от прогрессивного налогообложения к единой ставке налога на доходы физических лиц в 2001 г. вызвал ряд изменений, которые должны были изучаться с учетом эффектов от трансформации каждой ставки, однако такие эффекты не были статистически наблюдаемы. При этом одновременно с введением пропорционального налогообложения был введен ряд налоговых вычетов по налогу на доходы физических лиц и регрессивные шкалы ставок единого социального налога и взносов в Пенсионный фонд России, поэтому сдержанный научный интерес к данной проблеме объясним отсутствием возможности проведения глубокого эмпирического анализа.

Работы, содержание которых посвящено исследованию влияния налогообложения доходов физических лиц на деловую активность и сберегательное поведение, как правило, основаны на логически ожидаемых эффектах воздействия налоговой нагрузки на поведение тех или иных социальных классов населения [2, 3, 4]. Однако положенные в их основу институциональные принципы сберегательного поведения индивидуума противоречат ряду эмпирических исследований ученых, изучавших зависимость сбережений от уровней среднедушевых доходов домашних хозяйств. Вместе с тем налоговое бремя существенно влияет на сберегательное поведение домашних хозяйств [5], и руководствоваться упрощенным представлением о таком влиянии неразумно. Категоричность деклараций представителей австрийской экономической школы о негативном воздействии налогов на деловую активность снижает их практическую значимость для выработки государственной налоговой политики. В результате несмотря на большое количество работ в вышеуказанных областях, вопрос о влиянии налога на доходы физических лиц на экономику требует дальнейшего и более глубокого изучения.

Вместе с тем, как отмечает Б. К. Рамазанова, с момента перехода к единой ставке налога на доходы физических лиц в стране не прекращаются дискуссии о необходимости возвращения к прогрессивному налогообложению [6]. Это не удивительно, так как вносимые после введения единой ставки подоходного налога изменения были значительно менее существенны [7], чем вызвавший немало критики отказ от прогрессивной шкалы налоговых ставок. Главной же причиной негативного восприятия перехода к единой ставке налога на доходы физических лиц являлась его мотивация, так как в качестве обоснования против аргументов в пользу необходимости обеспечения справедливости были использованы аргументы, относящиеся к администрируемости и экономической эффективности [8]. В качестве основного довода, обосновывающего введение плоской шкалы ставок налога, выдвигался тезис о том,

что крупные доходы будут выведены из тени. В связи с этим возникает теоретический вопрос о соотношении налоговых и прочих мотивов в поведении налогоплательщиков [9].

3. Оценка эффективности реформы налогообложения доходов физических лиц 2001 г.

В заключениях Правительства Российской Федерации на вносимые в Государственную Думу Российской Федерации законопроекты о введении в России прогрессивной шкалы ставок налога на доходы физических лиц указано, что переход к единой ставке налога на доходы физических лиц способствовал легализации теневых доходов [1]. Однако в действительности приведенный в данных заключениях показатель прироста поступлений в консолидированный бюджет суммы налога на доходы физических лиц в период 2001–2002 гг. не отражает влияния перехода к единой ставке налога на доходы физических лиц на национальную экономику России и сбалансированность консолидированного бюджета. Сравнивая значения показателя абсолютного прироста поступлений налога на доходы физических лиц со значением предыдущего периода, Правительство России не учло влияния иных факторов, которыми могла бы быть объяснена данная динамика. В результате возникает потребность в более глубоком изучении влияния перехода к единой ставке налогообложения доходов физических лиц на социально-экономическое развитие России. Но прежде чем преступить к такому изучению, необходимо определить перечень эффектов от внедрения единой ставки налога на доходы физических лиц, что позволит существенно сузить предметную область исследования.

Из арбитражной судебной практики [10] и предположения о рациональном поведении индивидуума известно, что с точки налогового администрирования уклонение от исполнения обязанностей налогового агента обычно реализуется посредством организации трех типов схем налоговой оптимизации:

- схемы сокрытия части облагаемых налогом на доходы физических лиц доходов налогоплательщиков налоговыми агентами, исполняющими в связи с ведением предпринимательской деятельности обязанности по представлению в налоговые органы обязательных форм налоговой и бухгалтерской отчетности;
- схемы нелегальной занятости у налоговых агентов, исполняющих в связи с ведением предпринимательской деятельности обязанности по представлению в налоговые органы обязательных форм налоговой и бухгалтерской отчетности;
- комбинированные схемы, в которых в той или иной степени сочетаются обе выше-указанные схемы.

Иные схемы нелегальной занятости и сокрытия доходов менее распространены по причинам того, что не представляющие отчетность организации и предприниматели не имеют возможности открывать счета в банках, совершать сделки с добросовестными контрагентами, получать кредиты, подвержены большим рискам налогового контроля и т.д. С учетом того, что переход к единой ставке налога на доходы физических лиц создал благоприятные условия для наиболее обеспеченных граждан, эффекты от такого перехода могут быть сформулированы исходя из двух типов воздействия: снижения уровня нелегальной занятости лиц с высокими доходами и включения в совокупную налоговую базу ранее выпадавших доходов (см. рис. 1).



Рис.1. Распределение эффектов от перехода к единой ставке налога на доходы физических лиц по типам воздействия

Источник: составлено авторами на основании сценарного логико-вероятностного моделирования.

Таким образом, логически ожидаемые эффекты от внедрения пропорционального налогообложения могут быть оценены посредством анализа статистических данных динамики показателей численности легально занятых в отраслях экономики, коэффициента фондов и средней номинальной начисленной заработной платы за периоды до и после перехода к единой ставке налога на доходы физических лиц. В связи с этим для оценки регулирующего воздействия перехода к единой ставке налога на доходы физических лиц рассмотрим каждый из эффектов такого внедрения.

1-й эффект. Рост численности населения, занятого в легальной экономике, должен являться следствием отказа работодателей от применения схем уклонения от уплаты налога на доходы физических лиц посредством нелегальной занятости. Для оценки такого влияния рассмотрим динамику значений цепного темпа прироста доли населения, занятого в экономике России за периоды до и после перехода к единой ставке налога на доходы физических лиц (см. рис. 2).



■ Цепной темп прироста доли населения, занятого в экономике России в 1998-2007гг.

Рис. 2. Динамика цепного темпа прироста доли населения, занятого в экономике России в 1998–2007 гг.

Источник: расчеты авторов по данным Федеральной службы государственной статистики России [11].

Как видно из рис. 2, наибольший темп прироста доли населения, занятого в национальной экономике России, приходится на 1999 г., а далее в период до 2001 г. постепенно снижается. В 2001 г. достигается локальный минимум прироста доли населения, занятого в национальной экономике России, тогда как снижение числа схем уклонения от уплаты налога на доходы физических лиц посредством нелегальной занятости работников должно было привести к статистически наблюдаемому росту доли населения, занятого в национальной экономике России. Однако этого не произошло, что может свидетельствовать о низкой эффективности выравнивания налоговой нагрузки в целях добровольного отказа работодателей от применения схем нелегальной занятости высокооплачиваемых работников. Возможных причин тому множество, и выявить, руководствуясь исключительно статистическими данными, наиболее правдоподобные из них достаточно сложно. Возможно, немалая доля нелегально занятых работников задействована в сфере малого бизнеса, где не так велик уровень номинальных заработных плат. Также можно предположить, что снижение ставок налога на доходы физических лиц с 20 % и 30 % до 13 % хотя и являлось существенным, однако уплата налога в размере 13 % от заработной платы осталась по-прежнему менее привлекательной, чем полное сокрытие доходов от налогообложения. Кроме того, сложно оценить, какой удельный вес в общем объеме доходов домашних хозяйств занимает объем сокрытых посредством нелегальной занятости доходов. Вместе с тем полученный вывод об отсутствии вызванного переходом к пропорциональному налогообложению прироста численности занятого в национальной экономике населения позволяет более достоверно оценить иные эффекты от перехода к единой ставке налога на доходы физических лиц, тогда как резкий рост занятости мог бы неоднозначно повлиять на социальную стратификацию населения и временную динамику средней номинальной заработной платы, начисленной по национальной экономике России в период до и после перехода к единой ставке налога на доходы физических лиц.

2-й эффект. Переход от прогрессивной шкалы ставок к единой ставке налога на доходы физических лиц должен был повлиять на уровень социальной стратификации населения

вследствие двух причин. Во-первых, снижение налогового бремени на лиц, значительная часть доходов которых облагалась по ставкам 20 % и 30 %, должно было увеличить их реальные располагаемые доходы. Во-вторых, такое снижение должно было вывести из тени часть доходов, которые ранее должны были облагаться по ставкам 20 % и 30 %, что вызвало бы рост статистически наблюдаемой стратификации населения по уровням среднедушевых доходов. Однако по данным Федеральной службы государственной статистики России коэффициент фондов составил: в 1998 г. – 13,8; в 1999 г. – 14,1; в 2000 г. – 13,9; в 2001 и 2002 гг. – 14,0 (см. рис. 3).

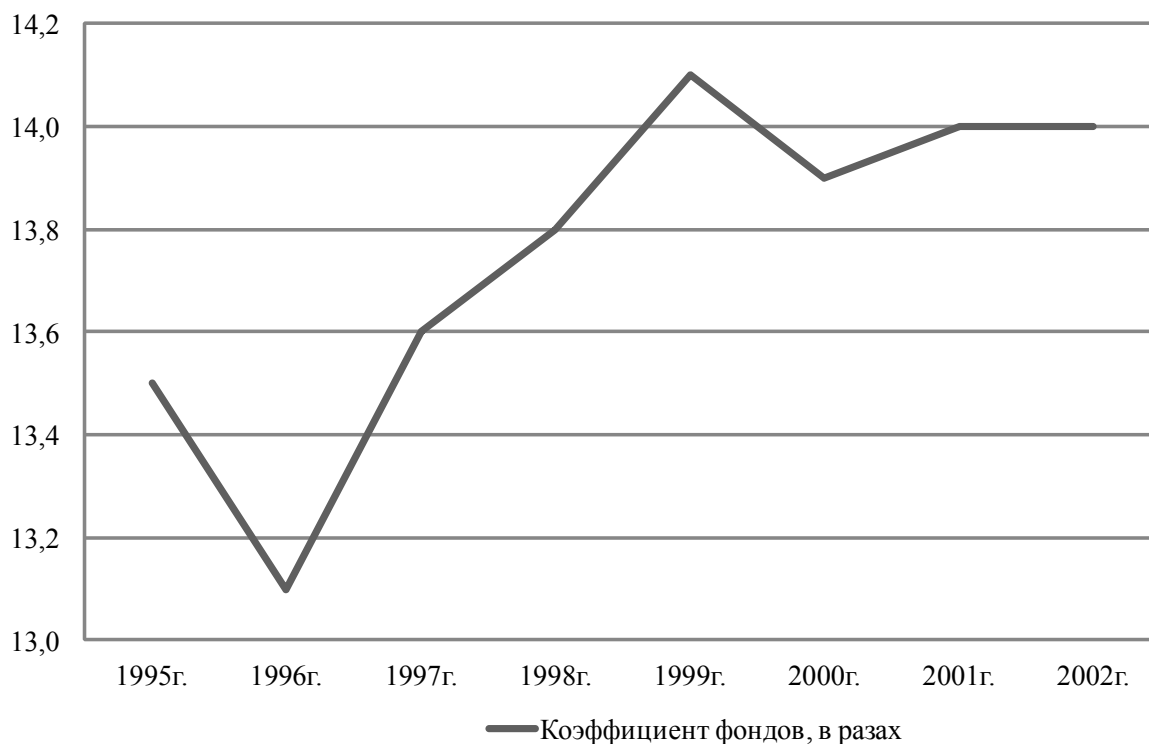


Рис. 3. Динамика коэффициента фондов в период 1995–2002 гг.

Источник: расчеты авторов по данным Федеральной службы государственной статистики России [11].

Из рис. 3 видно, что в период 1998–2000 гг. величина коэффициента фондов колебалась примерно на $\pm 0,2$ пункта, в связи с чем нет оснований утверждать, что переход к единой ставке налога на доходы физических лиц в значительной степени повлиял на статистически наблюдаемый уровень социальной стратификации населения по среднедушевым доходам. Наоборот, в период 2001–2002 гг. отсутствует ожидаемый рост социальной стратификации населения по уровням среднедушевых доходов. Изменения в тенденциях динамики структуры среднедушевых доходов также не наблюдается и в ежегодных обследованиях бюджетов домашних хозяйств Федеральной службы государственной статистики России (см. рис. 4).

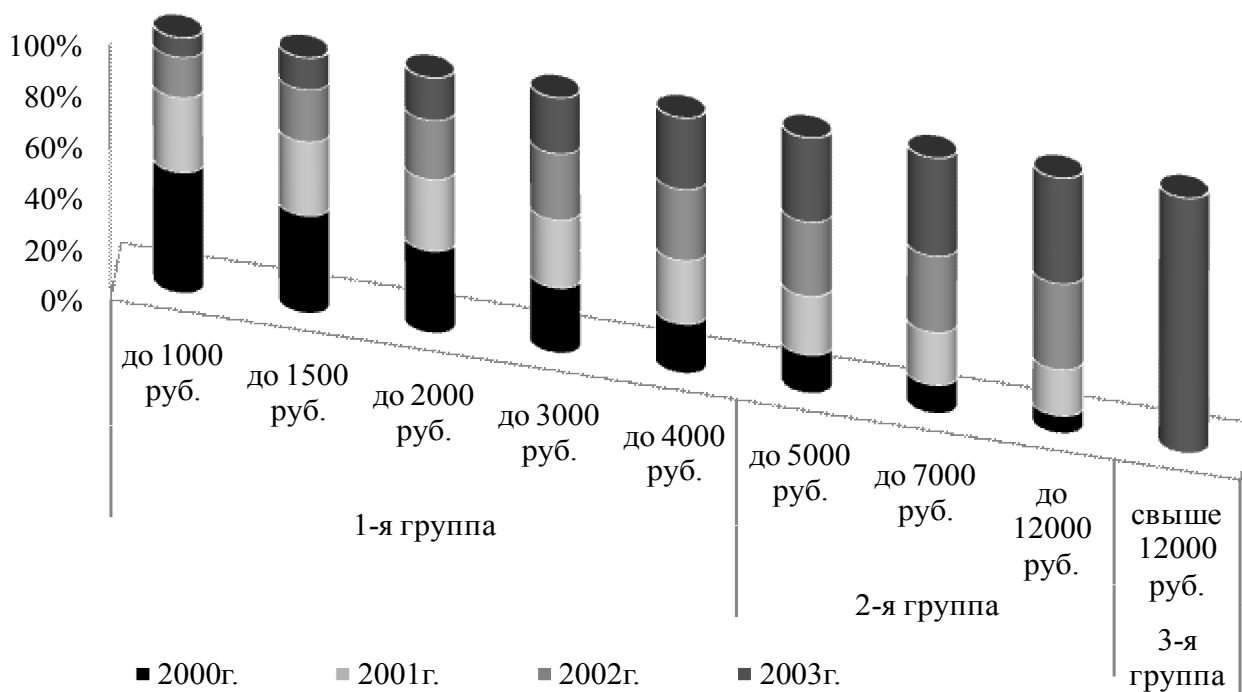


Рис. 4. Распределение численности населения России по уровням среднедушевых доходов в 2000-2003 гг.

Источник: составлено авторами по данным Федеральной службы государственной статистики России [11].

Функциональный анализ временной динамики структуры распределения численности респондентов по уровням среднедушевых денежных доходов показывает, что вопреки логически ожидаемому значительному росту доли наиболее обеспеченных граждан в 2001 г., фактически такой рост не наблюдался. Так, доля первой группы респондентов, ежегодный доход которых не превышал 50 тыс. руб. и следовательно облагался по налоговой ставке 12 %, снижалась медленно. В итоге сложно оценить, каким образом на 1-ую группу респондентов повлияло повышение на 1 % ставки налога на доходы физических лиц. В 2001 г. также не наблюдается значительный рост доли численности 2-й группы респондентов, чьи доходы находились в диапазоне от 60 тыс. руб. до 144 тыс. руб., то есть значительная часть которых от 16.67 % (10 тыс. руб.) до 58.33 % (84 тыс. руб.) облагалась по ставке 20 %. Численность третьей группы, чьи ежегодные доходы в среднем превышали 150 тыс. руб., то есть в значительной части облагались по налоговым ставкам 20 % и 30 %, до 2003 г. практически не росла. Даже с учетом частичного несоответствия номинальной начисленной заработной платы и среднедушевых доходов отсутствие роста удельной доли третьей группы в общей численности респондентов в 2001–2002 гг. наглядно свидетельствует о том, что переход к единой ставке налога на доходы физических лиц не вызвал желаемого выхода из тени крупных доходов.

3-й эффект. Выход из «тени» лиц с относительно крупными доходами должен повысить уровень средней начисленной по национальной экономике номинальной заработной платы. Однако по данным Федеральной службы государственной статистики России в 2001 г. не наблюдается значительного прироста средней номинальной заработной платы, начисленной по национальной экономике России (см. рис. 5).

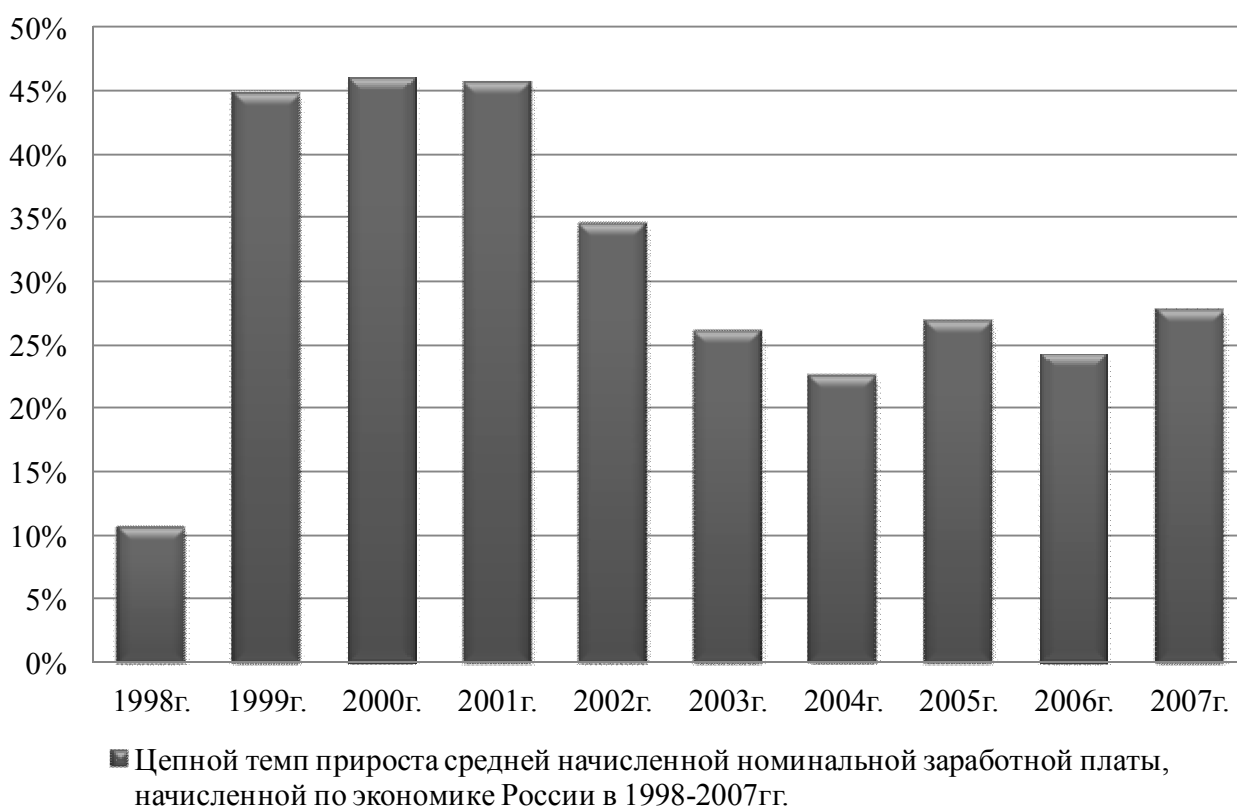


Рис. 5. Динамика цепного темпа прироста средней номинальной заработной платы, начисленной по национальной экономике России в период 1998–2007 гг.

Источник: расчеты авторов по данным Федеральной службы государственной статистики России [11].

Из рис. 4 видно, что за рассматриваемый период темп прироста средней начисленной по экономике России заработной платы возрастает в период с 1998 г. до 2000 г., а далее снижается. Таким образом, даже несмотря на высокое значение темпа прироста средней начисленной по национальной экономике номинальной заработной платы в 2001 г. (45.75 %), тем не менее этот показатель ниже предыдущего пикового значения 2000 г. (46.00 %). В результате можно сказать, что переход к единой ставке налога на доходы физических лиц не вызвал логически ожидаемого эффекта повышения средней номинальной заработной платы, начисленной по национальной экономике России.

Полученные в ходе настоящего исследования результаты не позволяют утверждать о наличии взаимосвязи между налоговой нагрузкой на доходы физических лиц и уровнем легализации «теневых» доходов. По мнению В. М. Юрьева и И. И. Филатовой, «достичь целей социальной справедливости и высокой экономической эффективности налогообложения можно лишь основываясь на результативном налоговом контроле» [12]. Вместе с тем необходимо отметить, что действующая в России система налогового контроля имеет очень низкий уровень эффективности, и это проблема не только администрирования налога на доходы физических лиц. Основными наиболее очевидными причинами тому являются неадекватные поставленным задачам права налоговых органов, неэффективность методов проведения налоговых проверок и умаление принципов неотвратимости наказания из-за формального подхода арбитражных судов [13]. Применительно к налогу на доходы физических лиц необходимо отметить, что по причине низкого уровня его администрирования многие выступающие за внедрение прогрессивного налогообложения ученые вынуждены быть сдержанными в своих оценках. Кроме того, тот факт, что действующая в России система налогового контроля не позволяет эффективно бороться с налоговыми преступлениями, признает и значитель-

ная часть представителей бизнес-сообщества [14]. Однако, как свидетельствует настоящее исследование, бороться с неэффективностью налогового контроля посредством повышения привлекательности исполнения обязанностей по уплате налога на доходы физических лиц неэффективно.

Заключение

В заключение необходимо отметить, что отсутствие наглядно выраженной зависимости прироста налоговых поступлений от снижения бремени налога на доходы физических лиц не может являться достаточным доказательством отсутствия влияния величины налоговой ставки на издержки стимулов налогоплательщиков как по поводу отказа от применения схем занижения налоговой базы и уклонения от уплаты налога на доходы физических лиц, так и по поводу мотивационного стимулирования деловой активности. Рассматривая эффективность прогрессивного налогообложения доходов физических лиц, необходимо отметить, что часть свойственных применению прогрессивной шкалы ставок налога на доходы физических лиц преимуществ может быть реализована и при применении единой ставки налога на доходы физических лиц. Однако данные альтернативы имеют свои ограничения, и если их применение позволяет финансово защитить наименее обеспеченных граждан, то добиться повышения мобилизации налога на доходы физических лиц за счет наиболее обеспеченных граждан практически невозможно. Поэтому при сопоставимых условиях финансовой защищенности наименее обеспеченных социальных классов отношение поступлений налога на доходы физических лиц к ВВП всегда будет выше в странах с прогрессивным налогообложением, чем в странах, применяющих единую ставку налога на доходы физических лиц. При этом необходимо согласиться с рядом авторов (В. Н. Тютюрюков, Н. Н. Тютюрюков, Г. Б. Тернопольская), которые утверждают, что наблюдаемый в период перехода к единой ставке налога на доходы физических лиц рост доли НДФЛ в ВВП в большей степени связан не с работой налоговых органов, а с динамикой экономики России [15]. Таким образом, нет оснований полагать, что переход к прогрессивной шкале ставок налога на доходы физических лиц вызовет размывание налоговой базы и существенный рост числа схем уклонения от уплаты налога на доходы физических лиц. Как отмечают многие ученые, такие как А. Д. Некипелов, В. В. Ивантер, С. Ю. Глазьев [16], Л. С. Гринкевич [17], единая ставка налога на доходы физических лиц не обеспечивает регулирующей функции налога в сдерживании социального расслоения общества. Несмотря на соответствие общей идеологии рыночных реформ, внедрение пропорционального налогообложения в России носило выраженный антидемократический характер. Следствием рыночных реорганизаций стал своеобразный кризис между свободой и необходимостью в принятии осуществляемых трансформаций [18].

Литература

1. Лапов Д. Е. К проблеме внедрения прогрессивного налогообложения доходов физических лиц в России. Санкт-Петербург: Проблемы современной экономики, № 4(52), 2014 – С. 452, с. 88–91.
2. Власть и рынок: государство и экономика / Мюррей Ротбард; пер. с англ. Б. С. Пинскера под ред. Гр. Сапова. – Челябинск: Социум, 2010. – С.418.
3. Капитал и прибыль; Т2: Позитивная теория капитала; Т.3: Экскурсы / Ойген фон Бём-Баверк; пер. с англ. В. Кошкина под ред. А. В. Куряева.- Челябинск: Социум, 2010 – С.916.
4. Социально-динамическая теория динамической эффективности/ Уэрта де Сото Х.; пер. с англ. В.Кошкина под ред. А. Куряева. – Челябинск: Социум, 2011. – С.409.
5. Канов В. И. Моделирование сдвига функции сбережений в курсе макроэкономики / Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2005. № 5 Томск. – С.135, с.7–9.

6. *Рамазанова Б. К.* Основные направления совершенствования налога на доходы физических лиц // Теория и практика общественного развития. 2013. № 4. – С. 277–279.
7. *Паришина Е. Н.* Реализация принципа справедливости при налогообложении физических лиц в России/ Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 1 (56). – С. 49–53.
8. *Лыкова Л. Н.* О возможности возврата к прогрессивному подоходному налогообложению физических лиц в России / Вестник института экономики РАН. Москва. 2013. № 6. – С.32–51.
9. *Гущина И. В.* Реализация функций налога в налогообложении доходов физических лиц / Известия иркутской государственной экономической академии. Иркутск. № 4. 2007. – С.12–14.
10. *Казначеева Н. Л., Лапов Д. Е.* Прогрессивная шкала налога на доходы физических лиц: преимущества и недостатки. Москва: Международный научно-практический журнал Вестник финансового университета. № 1(85), 2015. – С.54–63.
11. Российский статистический ежегодник [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078 (дата обращения 13.03.2015).
12. *Юрьев В. М., Филатова И. И.* Налог на доходы физических лиц как инструмент реализации принципа справедливости в гражданском обществе / Вестник Тамбовского университета. Серия: гуманитарные науки. 2012. № 3(107). – С.41–45.
13. *Куницын Д. В., Куницына Е. М.* Налоговая реформа и налоговые риски / Сибирская финансовая школа. Новосибирск. 2008. № 5. – С.76–84.
14. *Куницына Е. М., Куницын Д. В.* О совершенствовании государственной политики по пресечению уклонения от уплаты налогов / Сибирская финансовая школа. Новосибирск. 2009. №6. – С.26–33.
15. *Тютюрюков В. Н., Тютюрюков Н. Н., Тернопольская Г. Б.* Метаморфозы вычетов по НДФЛ / Налоговая политика и практика. Москва 2010. № 4. – С.18–25.
16. Россия на пути к современной динамичной и эффективной экономике/ Под общ. ред. Некипелова А. Д., Ивантера В. В., Глазьева С. Ю. Издательство: М.: РАН. 2013. – С.93.
17. *Гринкевич Л. С.* Налоговая политика Российской Федерации на современном этапе / Траектории реформирования российской экономики / Вестник Томского государственного университета. Томск, 16–22 октября 2013.
18. *Казначеева Н. Л.* Кризис труда и капитала: проявление и преодоление / Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2007. № 1. – С. 23–34.

*Статья поступила в редакцию 17.04.2015;
переработанный вариант — 06.07.2015*

Казначеева Наталия Леонидовна

д.э.н., профессор, заведующий кафедрой экономической теории СибГУТИ (630102, Новосибирск, ул. Кирова, 86) тел. (383) 269-82-84, e-mail: nlk55@mail.ru

Лапов Дмитрий Евгеньевич

аспирант кафедры экономической теории СибГУТИ (630102, Новосибирск, ул. Кирова, 86) тел. (383) 269-82-84, e-mail: taxation_consultant@mail.ru

On the assessment of transition consequences to flat tax on personal income**N. Kaznacheeva, D. Lapov**

In this article, main types of tax rate scales on personal income applied in international practice are considered. The main types and effects of influence which are the logical change of tax burden of some groups of taxpayers expected by the consequences of the tax on personal income caused by transition to a flat rate are formulated. To assess the efficiency of reducing the tax burden on propertied citizens, the analysis of the main socio-economic indicators in Russia before and after transition to a flat rate on personal income is presented.

Keywords: tax on personal income, income tax, progressive taxation, rate, tax system.