

УДК 336.02

ISSN 1812-5220
© Проблемы анализа риска, 2017

Риски перехода от НДФЛ к прогрессивному подоходному налогообложению физических лиц: теоретические и практические аспекты

**Н.П. Мельникова,
А.В. Тихонова,**

Финансовый университет
при Правительстве Российской
Федерации,
г. Москва

Аннотация

В данной статье исследуется вопрос перехода от пропорционального НДФЛ к прогрессивному подоходному налогу как способу решения проблемы снижения дефицита бюджета, перераспределения доходов населения, усиления социальной справедливости. Анализируются недостатки существующего механизма исчисления НДФЛ, которые приводят к скрытой регрессии в налогообложении. Рассматриваются риски введения в России прогрессивного подоходного налога с физических лиц.

Ключевые слова: налоги, НДФЛ, стандартные и социальные налоговые вычеты по НДФЛ, скрытая регрессия, прогрессивный подоходный налог с физических лиц, риски.

Содержание

Введение

1. Постановка проблемы
2. Предпосылки введения и последствия применения плоской шкалы НДФЛ
3. Риски при введении прогрессивного налога

Заключение

Литература

Введение

Вопрос перехода к прогрессивной шкале налогообложения доходов физических лиц вот уже не один год ставится на повестку дня как в научных кругах, так и на законодательном уровне. Это связано с необходимостью обеспечения социальной справедливости распределения доходов населения, выравниванием возрастающего дисбаланса в формировании доходов у наиболее и наименее зажиточных граждан России, повышением фискальной роли НДФЛ.

Целью настоящего исследования является обоснование перехода с плоской шкалы НДФЛ к прогрессивному подоходному налогообложению, а также определение возникающих при этом экономических и социальных рисков. В рамках заданной цели поставлены следующие задачи исследования.

1. Определить возможные направления модернизации налоговой политики Российской Федерации и место трансформации НДФЛ в прогрессивный подоходный налог в данных направлениях.

2. Рассмотреть предпосылки введения и последствия применения плоской шкалы НДСЛ.

3. Определить риски при введении прогрессивного налога на доходы физических лиц.

1. Постановка проблемы

Экономический кризис, разворачивающийся в России с осени 2014 г. под влиянием совокупности внешних и внутренних, экономических и политических факторов, неизбежно привел к обострению проблемы дефицита бюджета. Достаточно длительный период бюджетного профицита (2003—2008 гг.) сменился под влиянием мирового финансового кризиса 2008—2009 гг. периодом бюджетного дефицита. В 2009 г. дефицит консолидированного бюджета составил 2448 млрд руб. Быстрый выход российской экономики из кризиса 2008—2009 гг. позволил уже в 2011—2012 гг. иметь профицит бюджета в размере 861 и 260 млрд руб. соответственно (табл. 1). Однако начиная с 2013 г. в повестке дня вновь возникла проблема дефицита консолидированного бюджета. Объем дефицита начал расти особенно быстрыми темпами с 2014 г. За период 2013—2016 гг. дефицит консолидированного бюджета вырос почти в 3 раза (официальная статистика Минфина России по объему дефицита консолидированного бюджета Российской Федерации и его динамики представлена в табл. 1).

Резкий прогрессирующий рост бюджетного дефицита начиная с 2014 г. требует поиска эффективных мер по его снижению. Традиционными рецептами экономической теории по снижению дефицита бюджета выступают:

- 1) снижение расходов бюджета;
- 2) увеличение доходов бюджета;
- 3) сочетание мер по снижению расходов и росту доходов бюджета; сочетание первого и второго;

4) увеличение объема внутренних и внешних заимствований;

5) эмиссионная политика.

На практике обычно сочетают различные инструменты, при этом важное значение имеет выбор тех инструментов, которые принесут наибольший эффект в конкретной экономической ситуации конкретной страны в условиях конкретного экономического кризиса.

В условиях сложившейся геополитической обстановки и текущего экономического кризиса в Российской Федерации вопрос снижения расходов бюджета представляется неприемлемым. Российские политики, экономисты, представители бизнеса предлагают различные рецепты снижения объема бюджетного дефицита вне рамок вопроса сокращения бюджетных расходов. Так, например, О.Г. Дмитриева, первый заместитель председателя Комитета по бюджету и налогам Государственной Думы, считает, что оптимизация политики размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния позволит уменьшить объем внутренних заимствований и снизить стоимость кредитных ресурсов [1]. Также предлагают решать проблему бюджетного дефицита посредством эмиссии государственных облигаций. В.С. Левин предполагает, что направление 80% привлеченных в форме государственных облигаций денежных средств может составить основу покрытия дефицита консолидированного бюджета [2]. Наибольшее число предложений по возможным направлениям пополнения доходной части бюджета как инструмента решения проблемы бюджетного дефицита касается альтернативных направлений развития налоговой системы. Это не случайно, так как в совершенствовании налоговой системы заложен высокий потенциал для

Консолидированный бюджет Российской Федерации, млрд руб.

Таблица 1

| № п/п | Показатель | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------|--------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1 | Доходы, всего | 16 169 | 13 600 | 16 032 | 20 855 | 23 435 | 24 443 | 26 766 | 26 922 | 27 747 |
| 2 | Расходы, всего | 14 157 | 16 048 | 17 617 | 19 995 | 23 175 | 25 291 | 27 612 | 29 742 | 30 889 |
| 3 | Дефицит (-)/Профицит (+) | 2012 | -2448 | -1585 | 861 | 260 | -848 | -846 | -2820 | -3142 |

Источник: составлено автором на основании данных Минфина России.

сокращения объемов бюджетного дефицита, учитывая, что налоговые доходы в настоящее время составляют более 80% доходной части консолидированного бюджета Российской Федерации (рис. 1).

Согласно представленным данным можно сделать вывод, что основными бюджетообразующими налогами являются налог на доходы физических лиц (17%), НДС (16%) и налог на прибыль организаций (10%). Следует отметить, что отдельной статьей в отчетах Минфина России выделяются нефтегазовые доходы, составляющие 17% доходов консолидированного бюджета Российской Федерации и формируемые из налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, вывозных таможенных пошлин на нефть сырую, газ природный и товары, выработанные из нефти.

В области альтернативных направлений развития налоговой системы можно выделить различные предложения. Основными из них являются следующие. Во-первых, оптимизация налогообложения доходов компаний нефтегазового сектора экономики, который стабильно обеспечивает около трети совокупных доходов консолидированного бюджета и налоговая нагрузка в котором в 3 раза выше, чем в остальных видах деятельности [3]. Постепенный эволюционный переход от налоговой системы, основанной на количественных показателях, к системе, базирующейся на финансовом результате, по мнению Е.Г. Катышева, позволит обеспечить стабильные доходы бюджета при одновременном сохранении уровня добычи и инвестиций в отрасль при рациональном использовании недр [4]. Трансформация налогообложения добычи полезных ис-

копаемых, осуществляемая либо путем замены налога на добычу полезных ископаемых налогом на добавленный доход, либо снижением пошлин при одновременном увеличении ставок НДС, рассматривается экономистами как одно из перспективных направлений пополнения доходной части бюджета. Данная мера должна позволить не только увеличить налоговые доходы бюджета, но и эффективнее стимулировать развитие нефтегазовой отрасли и более справедливое распределение налоговой нагрузки между добывающими компаниями.

Во-вторых, повышение эффективности налоговых льгот как основы сокращения налоговых расходов бюджета (выпадающих доходов бюджета вследствие применения налоговых льгот). Для этого предлагают в кратчайшие сроки разработать единую методику расчета эффективности налоговых льгот [5—7].

В-третьих, экономисты и представители ФНС России видят решение проблемы бюджетного дефицита в сфере дальнейшего совершенствования налогового администрирования [8]. Практический опыт работы ФНС показал, что и в условиях экономического кризиса возможно повышение собираемости налогов за счет качества налогового контроля. На XII Всероссийском налоговом форуме «25 лет налоговой системе России» (Москва, 28 ноября — 1 декабря 2016 г.) М.В. Мишустин, руководитель ФНС России, проиллюстрировал на цифрах влияние качественного налогового администрирования на рост налоговых поступлений в бюджет даже в условиях экономического кризиса. По его данным, за 10 месяцев 2016 г. налоговые поступления увеличились на 300 млрд руб. по сравнению с таким же

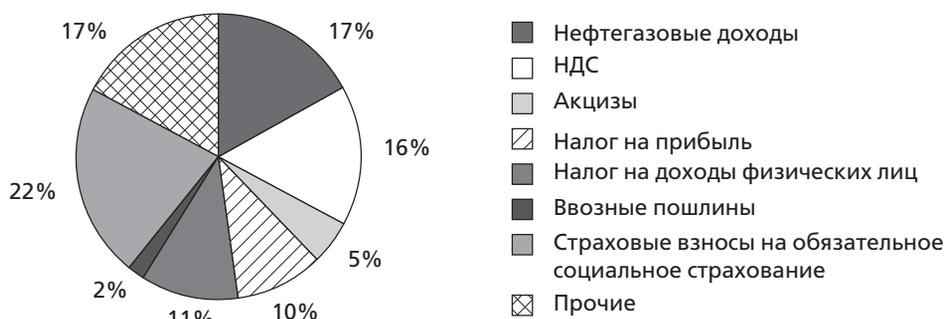


Рис. 1. Структура доходной части консолидированного бюджета Российской Федерации по данным 2016 г.

Источник: составлено авторами на основе данных Минфина России.

периодом 2015 г. Прирост поступлений за январь — октябрь 2016 г. составил по сравнению с аналогичным периодом 2015 г. в разрезе отдельных налогов: налог на прибыль организаций — 2,9%; НДСФЛ — 7,6%; НДС — 8,6%, акцизы — 26,4%.

В-четвертых, перенос налоговой нагрузки с производства на потребление. Бизнес-сообщество предлагает решение данного вопроса посредством перехода от НДСФЛ к прогрессивному подоходному налогу, а также введения налогообложения роскоши. Также иногда встречаются предложения по ведению налога с продаж. Следует отметить, что в процессе обсуждения своих программ реформирования налоговой системы представители бизнеса отказались от идеи налогообложения роскоши и введения налога с продаж. Минфин России видит возможность переноса налоговой нагрузки с производства на потребление в основном за счет повышения ставки НДС.

В-пятых, введение прогрессивного налогообложения доходов физических лиц. Данное направление выделено отдельным пунктом, так как оно часто встречается как самостоятельное предложение вне вопроса переноса налоговой нагрузки с производства на потребление. При этом акцент делается на необходимости усиления справедливости налогообложения доходов физических лиц и решении проблемы расслоения населения. На настоящий момент в России сложилось весьма существенное неравенство в доходах между бедными и богатыми — 10% богатых в 14—17 раз богаче 10% самых бедных людей Российской Федерации [9].

Реализация каждого из альтернативных направлений совершенствования российской налоговой системы должна не только способствовать получению дополнительных доходов бюджета, но и обеспечить экономический рост на основе развития бизнеса; создать благоприятные условия для рынка, в том числе инвестиционную привлекательность национальной экономики, повысить конкурентоспособность налоговой системы страны.

Следует отметить, что все выдвигаемые предложения по дальнейшему развитию российской налоговой системы имеют свое логическое обоснование. Авторы этих предложений приводят убедительную аргументацию в пользу их эффективности. Однако практическая реализация каждого предложения сопряжена с определенными рисками.

В данной статье анализируются риски введения прогрессивного подоходного налога. Вместе с тем хотелось бы сделать несколько ремарок относительно повышения ставки НДС как способа пополнения доходов бюджета.

Идея повышения налоговой ставки НДС активно продвигается Министерством финансов Российской Федерации. С сентября 2016 г. по март 2017 г. Минфин России неоднократно предлагал различные комбинации повышения ставки НДС. Сначала было предложение о повышении ставки НДС с 18 до 20%. Затем предлагались варианты повышения ставки НДС при одновременном снижении тарифов взносов на обязательное страхование, так называемая бюджетная формула 22/22. При этом всегда отмечалось, что НДС является нейтральным налогом по отношению к бизнесу. Экономисты делали расчеты увеличения доходной части бюджета при том или ином варианте роста ставки НДС. В частности, преподаватели Финансового университета проводили расчет возможного экономического эффекта от увеличения льготной ставки с 10 до 20% к 2022 г., базовой ставки до 20% в 2018 г. [10]. При предлагаемых изменениях ставок НДС сумма поступлений в консолидированный бюджет Российской Федерации вырастет до 9,2 трлн руб., что в 2 раза больше сумм, подлежащих к уплате в 2016 г. Результаты расчетов показывали привлекательность роста ставки НДС как инструмента пополнения доходной части бюджета и снижения его дефицита. При этом учеными не принимались во внимание косвенные последствия роста ставки НДС. Отрицательный эффект роста ставок НДС вытекает из того, что НДС не является нейтральным по отношению к бизнесу налогом.

Тезис о нейтральном характере НДС является глубоко ошибочным. Данное заблуждение основано на том, что НДС, являясь косвенным налогом, перелagается с продавца на покупателя товара, т.е. его бремя переносится с бизнеса на покупателей — физических лиц. Однако производимые товары служат удовлетворению не только личных, но и производственных потребностей. Увеличение ставок НДС приведет к росту цен на продукцию производственного назначения и ухудшению финансовых результатов компаний соответствующих отраслей народного хозяйства. Кроме того, переложение бремени НДС на физических лиц также не делает этот налог нейтральным по отношению к бизнесу. НДС как элемент

цены удорожает продукцию производственного и потребительского назначения. Это приводит не только к возрастанию инфляционной составляющей. Рост цен объективно ведет к снижению спроса, что влечет за собой сокращение объемов производства. Также следует обратить внимание на то, что необходимость уплаты НДС в законодательно установленные сроки безотносительно факта оплаты реализованной продукции приводит к отвлечению оборотных средств бизнеса. Это объективное негативное последствие усиливается в условиях дорогих кредитных ресурсов.

Таким образом, решение о повышении ставки НДС как инструмента пополнения доходной части бюджета должно приниматься исключительно на основе комплексных расчетов с учетом не только инфляционного всплеска, но и неизбежного снижения спроса и сокращения объемов производства.

В рамках настоящего исследования более подробно рассмотрены возможные перспективы и негативные последствия от перехода с плоской на прогрессивную шкалу НДФЛ. Авторы заведомо ставят во главу угла данную проблему, потому как налог на доходы физических лиц имеет не только фискальное значение, выражающееся в пополнении доходов бюджета (составляет 13,2% от неналоговых доходов бюджета в 2016 г.). Не менее важная задача налога состоит в усилении социальной справедливости в налогообложении. Рассмотрим более подробно, насколько выполняются данные задачи в условиях современной России.

2. Предпосылки введения и последствия применения плоской шкалы НДФЛ

Созданная в 1991—1992 гг. налоговая система Российской Федерации по составу взимаемых налогов соответствовала мировой практике налогообложения в странах с рыночной экономикой. Доходы физических лиц облагались подоходным налогом по прогрессивным налоговым ставкам. В ходе реформирования российской налоговой системы в связи с принятием Налогового кодекса был осуществлен переход в 2001 г. от прогрессивного подоходного налога с физических лиц к НДФЛ, который построен по пропорциональному методу. Переход к плоской шкале был обусловлен двумя причинами. Основной причиной называлась борьба с выплатой заработной платы

«в конвертах», вывод ее из «тени». Это должно было привести к пополнению доходной части бюджета. По оценкам экспертов, теневой сектор заработной платы в 2001 г. оставлял около 30—35% [11]. Второй, менее известной причиной перехода к НДФЛ, было стремление к снижению расходов по налоговому контролю. В условиях прогрессивной шкалы налогообложения все физические лица, имеющие более чем один источник доходов, обязаны подавать налоговую декларацию. Обработка огромного массива налоговых деклараций требовала больших административных затрат, которые не сопровождались адекватным ростом поступлений доходов в бюджет. Низкие доходы большинства россиян, которые имели по два-три места работы, не давали существенного прироста поступлений подоходного налога в бюджет по завершении декларационной кампании.

Введение НДФЛ, безусловно, привело к снижению затрат на налоговый контроль, так как резко сократилось число налогоплательщиков, обязанных подавать налоговую декларацию. Однако развитие социальной политики государства и введение целой системы налоговых вычетов по НДФЛ привели к росту числа подаваемых налоговых деклараций по НДФЛ. В последующем был найден выход по частичному снижению расходов на налоговый контроль. Налогоплательщики получили право пользоваться социальными налоговыми вычетами и имущественным налоговым вычетом в связи с приобретением жилого дома, квартиры, комнаты, земельного участка непосредственно у налогового агента.

Следует отметить, что в настоящее время нет единой позиции среди экономистов по вопросу реального сокращения теневого сектора заработной платы после перехода к НДФЛ.

Сразу после введения плоской шкалы НДФЛ отмечался рост налоговых поступлений в бюджет. Однако ряд экономистов отмечают, что этот скачок прироста налоговых поступлений был, во-первых, кратковременным, а во-вторых, обуславливался рядом причин. К числу причин увеличения поступлений НДФЛ по сравнению с поступлениями подоходного налога с физических лиц следует отнести также инфляционный фактор, расширение налоговой базы за счет сокращения необлагаемых доходов. Так, например, стали облагаться доходы военнослужащих. Кроме того, в начале 2000-х годов

отмечался общий экономический рост, который сопровождался в том числе увеличением оплаты труда по сравнению с докризисным периодом [12].

Следует отметить, что применение пропорционального НДФЛ не смогло решить проблему теневого рынка. В настоящее время бизнес продолжает активно пользоваться различными «конвертными схемами» выплаты заработной платы. Предположение о том, что отмена прогрессии в налогообложении доходов сама по себе станет действенным стимулом официального оформления доходов граждан, изначально было ошибочным. Решение о «серых» схемах выплаты заработной платы принимают не работники, а работодатели. Для работодателя важна не ставка НДФЛ, а расходы по выплатам страховых взносов, составляющих весомую часть его налоговой нагрузки. В настоящее время объемы доходов, скрытых от налогообложения, остаются по-прежнему высокими. По данным Росстата, объем скрытой оплаты труда и смешанных доходов в 2013 г. составил 27,2% [13]. Таким образом, существенного сокращения рынка «серых» заработных плат за период 2001—2013 гг. не произошло.

Введение НДФЛ не смогло достигнуть основной цели, а именно сокращения теневого дохода физических лиц. Кроме того, НДФЛ не стал эффективным инструментом социальной политики государства. Ставка НДФЛ является пропорциональной лишь номинально. В действительности в НДФЛ присутствуют элементы регрессивного налогообложения. Особенно заметной регрессия была в условиях, когда дивиденды облагались по более низкой ставке 9%. Переход к обложению дивидендов по общей ставке 13% НДФЛ, безусловно, снизил степень скрытой регрессии. Однако и сегодня регрессия в НДФЛ присутствует. В настоящее время к числу необлагаемых относятся доходы в виде процентов, получаемых по вкладам в банках, находящихся на территории Российской Федерации в пределах установленных ограничений; процентный доход по государственным ценным бумагам; доходы от реализации имущества, находившегося в собственности налогоплательщика более минимального срока. Перечисленные виды необлагаемых доходов более характерны для лиц с высокими доходами, чем для бедных и лиц из среднего класса. Так называемые сверхдоходы богатых формируются в основном не из оплаты труда, а из доходов

от использования капитала, которые легко скрываются от налогообложения или по законодательству не подлежат налогообложению. Инвестиционные налоговые вычеты по НДФЛ вводились с целью стимулирования внутренних инвестиций. Однако их применение ведет к снижению эффективной налоговой ставки по НДФЛ. Данные вычеты не доступны бедным людям и малодоступны среднему классу.

Налоговая нагрузка по НДФЛ может быть снижена за счет стандартных и социальных налоговых вычетов. Однако и в этом вопросе не все однозначно. Существующий механизм применения стандартных налоговых вычетов не обеспечивает эффективного перераспределения доходов отдельных групп населения. Стандартные налоговые вычеты представлены в виде вычетов на налогоплательщика в размере 3000 руб. и 500 руб. ежемесячно и вычетами на детей налогоплательщика. При этом размер вычета существенно повышен на детей-инвалидов. Структура стандартных налоговых вычетов представлена на рис. 2.

Стандартные вычеты в размере 3000 руб. и 500 руб. распространяются на достаточно узкий круг лиц. Налоговая экономия при пользовании этими вычетами, с точки зрения налогоплательщиков, незначительна. Совокупная годовая экономия по НДФЛ составляет всего лишь 4680 (3000 руб. · 12 месяцев · 13%) и 780 руб. (500 руб. · 12 месяцев · 13%) соответственно.



Рис. 2. Структура стандартных налоговых вычетов по НДФЛ

Источник: составлено авторами на основании данных ФНС России.

Экономическая и социальная эффективность стандартных налоговых вычетов в настоящее время незначительна. Право на применение стандартного налогового вычета на детей налогоплательщиков ограничено на сегодняшний день порогом в 350 000 руб. (при достижении данной величины дохода, исчисленного нарастающим итогом с начала календарного года, налогоплательщик теряет право на применение стандартного вычета). Применение стандартного налогового вычета в течение всего года имеет налогоплательщик с ежемесячной заработной платой 29 166 руб., что ниже средней заработной платы по Российской Федерации. Семья с двумя детьми при ежемесячно заработной плате обоих родителей не выше 29 166 руб. у каждого сможет получить налоговую экономию в размере $8736 \text{ руб. в год} (1400 \text{ руб.} \cdot 2 \text{ детей} \cdot 2 \text{ родителей} \cdot 12 \text{ месяцев} \cdot 13\% = 8736 \text{ руб.})$.

В табл. 2 дана оценка экономической и социальной эффективности применения стандартных налоговых вычетов на детей налогоплательщика. Таблица построена с учетом средней заработной платы в отраслевом разрезе при допущении, что на содержании физического лица находятся два несовершеннолетних ребенка. Данные табл. 2 показывают, что востребованность стандартных налоговых вычетов на детей составляет 31%, то есть фактически получить данные вычеты могут менее трети налогоплательщиков. Более того, в отдельных отраслях экономики, где размер заработной платы значительно выше среднего по России, они заведомо не приносят никакого экономического и тем более социального эффекта. Годовая экономия по НДФЛ при использовании стандартного вычета на детей составляет от 2000 руб. (добыча полезных ископаемых) до 6460 руб. (сельское хозяйство), таким образом, совокупный экономический эффект от предоставления вычетов на детей незначителен.

Проведенный анализ показал, что применяемые сегодня стандартные налоговые вычеты не могут считаться полноценной альтернативой необлагаемому налоговому минимуму, так как их ежемесячная величина для большинства граждан не обеспечивает неприкосновенность обложения налогом суммы, равной прожиточному минимуму. В настоящее время многими экономистами выдвигается предложение о замене стандартных налоговых вычетов на необлагаемый минимум. Данное предложение следует поддержать

при дополнении его сохранением стандартного налогового вычета на детей — инвалидов I и II групп.

Экономисты выдвигают два основных варианта введения необлагаемого минимума:

- в размере минимального размера оплаты труда [14—16];
- в размере величины прожиточного минимума [17].

Предпочтительность выбора в качестве необлагаемого минимума величины минимального размера оплаты труда демонстрируют данные табл. 3.

Из-за отсутствия перманентной величины дохода, не облагаемой налогом на доходы физических лиц, с каждого заработанного рубля взимается налог. Более того, как показывают данные табл. 3, МРОТ значительно ниже, чем величина прожиточного минимума; отсутствует механизм защиты от снижения реально располагаемых доходов ниже прожиточного минимума. Таким образом, наиболее целесообразно установить необлагаемый минимум в размере МРОТ.

Особое внимание следует обратить на то, что существующий механизм предоставления социальных налоговых вычетов по НДФЛ несет в себе элементы скрытой регрессии. Бедные люди, живущие от зарплаты до зарплаты, объективно не могут воспользоваться социальными вычетами по обучению и лечению. Данный вывод логически следует из сравнения средней заработной платы, размера налоговых вычетов, стоимости обучения и лечения.

Размер вычета на обучение детей налогоплательщика составляет фактические расходы на обучение, но не более 50 тыс. руб. в год на одного ребенка. Социальный вычет на обучение налогоплательщика, на оплату медицинских услуг и лекарств не может превышать в год 120 тыс. руб. Учитывая стоимость платного лечения и образования в настоящее время, сумма совсем не большая. По данным Росстата, среднемесячная номинальная начисленная заработная плата по Российской Федерации в 2015 г. составляла 34 030 руб., т. е. средний годовой доход составлял 408 360 руб. $(34\,030 \cdot 12)^1$. Максимальный размер социального налогового вычета на обучение ребенка налогоплательщика составляет 12,2% от среднегодо-

¹ Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников в целом по экономике Российской Федерации в 1991—2015 гг. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/

Таблица 2

Оценка экономической и социальной эффективности стандартного налогового вычета на детей

| Виды экономической деятельности | Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата, руб. | Доля налогоплательщиков со средним размером заработной платы и выше, % | Доля занятых в соответствующей отрасли экономики, % | Число месяцев представления вычета | Вычеты для семьи с двумя детьми в год | Доля вычетов в сумме заработной платы, % | Доля населения, пользующаяся стандартными вычетами на ребенка, % | Сумма экономии на налогах в год, руб. |
|--|---|--|---|------------------------------------|---------------------------------------|--|--|---------------------------------------|
| x | y | p | N = 350 000/x | V = 2800 · N | d = V/x · 100 | D = y · p/100 | Z = B · 0,13 | |
| Обрабатывающие производства | 31 910,2 | 32 | 16 | 11 | 30 711 | 8 | 5 | 3992 |
| Строительство | 29 960 | 48,1 | 6 | 12 | 32 710 | 9 | 3 | 4252 |
| Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования | 26 947,4 | 46 | 13 | 13 | 36 367 | 11 | 6 | 4728 |
| Транспорт и связь | 38 982,2 | 34 | 8 | 9 | 25 140 | 5 | 3 | 3268 |
| Финансовая деятельность | 70 087,7 | 20 | 2 | 5 | 13 982 | 2 | 0 | 1818 |
| Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг | 39 814,9 | 29 | 11 | 9 | 24 614 | 5 | 3 | 3200 |
| Образование | 26 927,8 | 35 | 11 | 13 | 36 394 | 11 | 4 | 4731 |
| Здравоохранение и предоставление социальных услуг | 28 179 | 33 | 10 | 12 | 34 778 | 10 | 3 | 4521 |
| Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство | 19 721,1 | 38 | 4 | 18 | 49 693 | 21 | 2 | 6460 |
| Производство и распределение электроэнергии, газа и воды | 36 864,8 | 30 | 4 | 9 | 26 584 | 6 | 1 | 3456 |
| Гостиницы и рестораны | 20 625,8 | 49 | 2 | 17 | 47 513 | 19 | 1 | 6177 |
| Добыча полезных ископаемых | 63 695,3 | 16 | 2 | 5 | 15 386 | 2 | 0 | 2000 |
| Прочее | x | x | 11 | x | x | x | x | |
| Итого | x | x | 100 | x | x | x | 31 | 3691 |

Источник: составлено авторами на основании данных ФНС России и Федеральной службы государственной статистики.

Динамика МРОТ и величины прожиточного минимума (2010—2015 гг.), руб.

Таблица 3

| Показатель | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 (до 01.07) | 2016 (с 01.07) |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|-------------------|
| МРОТ | 4330 | 4470 | 4611 | 5205 | 5554 | 5965 | 6204 | 7500 |
| МРОТ за вычетом НДФЛ | 3767 | 3889 | 4012 | 4528 | 4832 | 5190 | 5397 | 6525 |
| Прожиточный минимум | 5688 | 6369 | 6510 | 7306 | 8050 | 9784 | 9866 | 9790 |
| Разница между МРОТ за вычетом НДФЛ и величиной прожиточного минимума | -1921 | -2480 | -2498 | -2778 | -3218 | -4594 | -4469 | -3265 |

Источник: составлено авторами на основании данных Федеральной службы государственной статистики.

вого дохода, а вычет на обучение налогоплательщика и оплату медицинских услуг налогоплательщика и членов его семьи составляет почти 30%. Закономерно встает вопрос о том, могут ли люди со средней заработной платой позволить себе оплату обучения и лечения. Если даже они решаются оплачивать обучение или лечение, то могут сделать это, только взяв кредит и тем самым встав на путь увеличения своих расходов за счет выплаты процентов по кредиту. Получается, что льгота социальной направленности неприемлема для людей с низкими и невысокими доходами. Социальная льгота, которая должна помогать людям с более низкими доходами, для них совершенно не применима. То есть выгоду от данных вычетов могут себе позволить более обеспеченные слои населения.

Интересные выводы можно сделать на основе сравнения эффективной ставки НДФЛ для двух налогоплательщиков с разным уровнем заработной платы (табл. 4). Допустим, в 2015 г. Иванов получал среднюю месячную зарплату 34 030 руб. Зарплата Петрова составляла 200 000 руб. в месяц. У Иванова и Петрова по два несовершеннолетних ребенка. Для Иванова стандартный вычет будет применим в течение 8 месяцев и составит 22 400 руб. Петров сможет получить вычет только за один месяц 2015 г., и его вычет составит 2800 руб. Годовой доход Петрова за 2015 г. составил 2,4 млн руб. При таком доходе он может позволить себе оплатить обучение обоих детей (100 000 руб.), оплатить свое лечение (120 000 руб.) и купить квартиру (вычет размером 2 млн руб.). Допустим, Иванов в 2015 г. смог позволить себе оплатить обучение только одного ребенка (50 000 руб.).

Данные расчета показывают, что эффективная ставка НДФЛ для налогоплательщика, у которого зар-

плата превышает среднюю в 5,9 раза, ниже, чем для налогоплательщика со средней зарплатой, в 11 раз. Получается, что эффективная налоговая ставка для человека с более высокими доходами значительно меньше, а человек со средними по стране или же низкими доходами просто не может позволить себе воспользоваться всеми вычетами и льготами, и значение эффективной налоговой ставки для него достаточно высокое. Таким образом, можно сделать вывод, что богатое население имеет возможность уплачивать меньше налогов, несмотря на плоскую шкалу налогообложения, в подоходном налогообложении в России присутствует скрытая регрессия.

Нарушение принципа справедливого налогообложения при применении пропорциональной ставки в НДФЛ, наличие в данном налоге элементов скрытой регрессии определяют необходимость его замены на прогрессивный подоходный налог с физических лиц.

3. Риски при введении прогрессивного налога

Отмена прогрессивного подоходного налога с физических лиц в 2011 г. приветствовалась далеко не всеми экономистами. В последние пять лет целесообразность перехода от НДФЛ к прогрессивному налогообложению стала обсуждаться особенно активно. Практически все общественно-политические партии разработали свои законопроекты по прогрессивному подоходному налогу. С сентября 2016 г. по март 2017 г. вопрос о введении прогрессивного подоходного налога с обязательным необлагаемым минимумом присутствует во многих программных документах, разрабатываемых различными общественными организациями, в т. ч. «Деловой Россией»,

Расчет эффективности использования налоговых вычетов по НДФЛ для лиц с высокими и низкими доходами

Таблица 4

| | Месячная зарплата, руб. | Годовой доход, руб. | Размер годовых вычетов, руб. | Налоговая база, руб. | НДФЛ 13%, руб. | Эффективная ставка, % |
|--------|-------------------------|---------------------|------------------------------|----------------------|----------------|-----------------------|
| Иванов | 34 030 | 408 360 | 50 000 | 358 360 | 46 587 | 11,4 |
| Петров | 200 000 | 2 400 000 | 2 220 000 | 180 000 | 23 400 | 0,975 |

Источник: составлено авторами.

ТПП, Экспертным центром при Уполномоченном при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Основным посылом необходимости перехода от НДФЛ к прогрессивному подоходному налогу выступает необходимость соблюдения принципа справедливости в налогообложении доходов физических лиц. Кроме того, предлагаемые проекты исходят из того, что прогрессивный подоходный налог позволит существенно увеличить доходы бюджета.

С позиций общей теории налогов налогообложение доходов физических лиц должно строиться на принципе вертикальной справедливости, т.е. лица, имеющие неравный доход, должны нести неравное налоговое бремя. Однако теоретические воззрения, как известно, сталкиваются с рядом практических затруднений. Это в полной мере относится и к вопросу о введении в России прогрессивного подоходного налога с физических лиц. Переход к про-

грессивному подоходному налогу сопряжен с рядом рисков, которые необходимо не только учитывать, но и просчитывать их последствия.

На рис. 3 в обобщенном виде представлены позитивные и негативные последствия, преимущества и недостатки введения прогрессивного подоходного налога.

Основным преимуществом прогрессивного подоходного налога с физических лиц, как уже отмечалось, является более полная реализация принципа справедливого налогообложения. Позитивным результатом должны быть уменьшение социального расслоения населения, сокращение разрыва между уровнем дохода богатых и бедных слоев населения.

С позиций теории и формальной экономической логики прогрессивный подоходный налог должен привести к увеличению налоговых поступлений в бюджет. Прогрессивный подоходный налог всегда

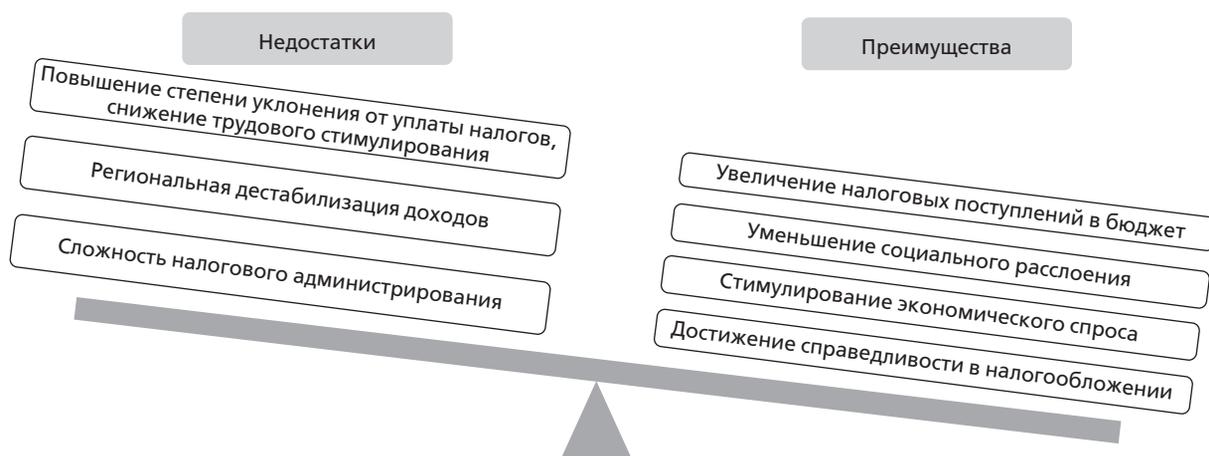


Рис. 3. Преимущества и недостатки прогрессивной шкалы НДФЛ

Источник: составлено авторами.

предполагает наличие необлагаемого минимума. Уровень рыночного потребления напрямую зависит от доходов граждан. Введение необлагаемого минимума позволит увеличить потребительские расходы населения за счет высвобождаемых из-под налогообложения доходов, а значит, увеличить и спрос на рынке. Более подробно хотелось бы остановиться на рисках, возникающих при введении прогрессии в налогообложении доходов физических лиц.

Риск 1. Прогрессивная ставка приведет к снижению стимулов трудовой и предпринимательской активности. Современное состояние рынка труда в России не позволяет налогообложению доходов физических лиц выступать ощутимым фактором стимулирования предпринимательской активности. Сегодня вопрос состоит в том, чтобы найти и сохранить работу.

Риск 2. Прогрессивная ставка приведет к уклонению от уплаты налога. Такой риск, действительно, имеет место. Для его снижения необходимо повышать качество налогового администрирования. Кроме того, действенным инструментом, препятствующим уклонению от уплаты налогов физическими лицами, является введение контроля за расходами физических лиц. Данный инструмент имеет самое широкое применение в зарубежных странах. Однако для его введения в России, равно как и для введения прогрессивного налогообложения, необходима готовность политической и бизнес-элиты. К сожалению, приходится признать, что такой готовности в российском обществе сегодня нет.

Риск уклонения от уплаты подоходного налога связан с повышенными ставками для более высоких доходов. Однако обратим внимание на зарубежный опыт. Номинальная ставка подоходного налога в развитых странах действительно очень высокая. В Бельгии верхняя ставка прогрессивной шкалы составляет 53,7%, в Дании — 55,6%, в Швеции — 56,6%, в Финляндии — 51,1%, во Франции и Австрии — 50%, в Германии — 47,5%. Однако данные ставки применяются не к зарплате, а к доходам от капитала: дивидендам, депозитам, ценным бумагам, аренде и реализации имущества. Кроме того, в этих странах действует система различных налоговых льгот, что обеспечивает невысокую реальную налоговую нагрузку на подавляющую часть жителей этих стран.

Риск 3. Сложность налогового администрирования. Отмена прогрессивной шкалы НДФЛ упростила

администрирование и позволила снизить административные расходы. Не случайно, Л.Н. Лыкова отмечает, что существенную проблему при установлении прогрессивной ставки представляет для современной российской ситуации модель администрирования прогрессивного налогообложения [18]. Однако и эта проблема может быть решена в условиях автоматизации обработки информации при наличии соответствующих программных средств и при адекватной сформированной базе данных.

Риск 4. Региональная дестабилизация доходов. Из имеющихся рисков введения прогрессивного налогообложения наибольшее внимание следует обратить именно на данный риск. Возникает он в связи с тем, что НДФЛ — основной источник консолидированных доходов субъектов Российской Федерации. 85% налога уплачивается в бюджет субъекта РФ и 15% — в местные бюджеты. Таким образом, при установлении прогрессивной шкалы выиграют регионы с высоким уровнем заработных плат. Однако бедные регионы, особенно в случае установления необлагаемого минимума, потеряют значительную часть собственных доходов бюджетов. Таким образом, переход к прогрессивной шкале налоговых ставок потребует трансформации налоговых поступлений по уровням бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Заключение

Проведенное исследование позволило определить, что существующая в России система пропорционального подоходного налогообложения не отвечает главному назначению и принципу — обеспечение социальной справедливости в налогообложении. Цели и задачи, запланированные в результате отмены прогрессивного налога, достигнуты не были. Таким образом, возврат к прогрессивному подоходному налогообложению является объективной необходимостью в России. Вместе с тем он сопряжен с целым рядом рисков: снижение стимулов трудовой и предпринимательской активности; сокрытие доходов и уклонение от уплаты налога, усложнение налогового администрирования.

Именно поэтому решение вопроса о введении прогрессивного подоходного налога с физических лиц должно быть продуманным, экономически взвешенным и просчитанным, а также подкрепленным социально-политической готовностью общества к данному шагу.

Литература

1. Дмитриева О.Г. Деформация бюджетной политики и управления долгом вследствие формирования стабилизационных фондов // Вопросы экономики. 2013. № 3. С. 20—32.
2. Левин В.С., Колодяжная А.Ю. Государственные облигации Российской Федерации как источник покрытия дефицита бюджета: история и современность // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2015. № 3 (53). С. 260—263.
3. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_183748/
4. Катышева Е.Г. Методы оптимизации налогообложения нефтедобывающих компаний России // Новый взгляд. Международный научный вестник. 2016. № 11. С. 178—187.
5. Мусаева Х.М. Налоговые возможности повышения эффективности управления доходами субъектов Российской Федерации // Налоги и налогообложение. 2015. № 11. С. 834—844.
6. Савина О.Н. Оценка эффективности налоговых льгот: действующие региональные практики и проблемы их реализации // Пермский финансовый журнал. 2016. № 2 (15). С. 64—82.
7. Малкова Ю.В. Опыт российских регионов по оценке эффективности налоговых льгот: проблемы и направления совершенствования // Экономика и предпринимательство. 2016. № 2-2 (67-2). С. 294—299.
8. Пансков В.Г. Собираемость НДС: резервы есть, возможности не используются // Финансы. 2016. № 3. С. 22—27.
9. Тихонова А.В., Скачкова С.А. Экономико-статистический анализ оплаты труда в сельском хозяйстве // Экономика сельского хозяйства России. 2016. № 6. С. 44—51.
10. Малис Н.И., Сидорова Е.Ю., Тихонова А.В. Налоговая политика: реформируем НДС и тарифы страховых взносов // Финансовый журнал НИФИ Минфина России. 2017. № 3.
11. Горисов С.П. Масштабы и структура неформального сектора экономики России в период развития рыночных отношений // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2004. № 1. С. 21—30.
12. Барулин С.В., Барулин Е.В. Парадоксы российской системы налогообложения // Международный бухгалтерский учет. 2012. № 22. С. 48—57.
13. Национальные счета России в 2007—2014 годах: Стат. сб. / Росстат. М., 2015. 304 с.
14. Булгак Д.В. Необлагаемый минимум как основа применения стандартного вычета по подоходному налогу // Налоги-журнал. 2016. № 4. С. 3—6.
15. Самойленко М.Г., Гасанов О.С. Налог на доходы физических лиц: необлагаемый минимум // Интернет-журнал Науковедение. 2016. Т. 8. № 3 (34). С. 75.
16. Вылкова Е.С. Необлагаемый минимум в системе налогообложения // Управленец. 2016. № 3 (61). С. 47—51.
17. Савина О.Н. К вопросу об усилении социальной направленности налогового регулирования в период экономической нестабильности // В сборнике: Национальная безопасность: стратегические приоритеты и система обеспечения. Материалы Международной научно-практической конференции. 2016. С. 332—338.
18. Лыкова Л.Н. О возможности возврата к прогрессивному подоходному налогообложению физических лиц в России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2013. № 6. С. 32—51.

Сведения об авторах

Мельникова Надежда Петровна: кандидат экономических наук, профессор Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования Финансового университета

Количество публикаций: 43 научных, 480 учебных и учебно-методических

Область научных интересов: налоговая политика, налоги и налоговая система Российской Федерации

Контактная информация:

Адрес: 109456, г. Москва, 4-й Вешняковский пр-д, д. 4

Тел.: +7 (499) 277-39-52

E-mail: NMelnikova@fa.ru

Тихонова Анна Витальевна: кандидат экономических наук, ассистент Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования Финансового университета

Количество публикаций: 44 научных, 2 учебных и учебно-методических

Область научных интересов: государственное регулирование сельского хозяйства, налоговая политика Российской Федерации

Контактная информация:

Адрес: 109456, г. Москва, 4-й Вешняковский пр-д, д. 4

Тел.: +7 (499) 277-39-52

E-mail: AVTihonova@fa.ru