

Потенциальные направления реформирования НДФЛ в целях повышения мотивации сотрудников и стимулирования производства

© 2007 М.В. Муховиков

Научно-исследовательский институт труда и социального страхования
Министерства здравоохранения и социального развития России

Автором рассматриваются вопросы совершенствования обложения налогом на доходы физических лиц работников с целью повышения их мотивации и улучшения производительности труда. Помимо традиционного анализа возможностей различных налоговых ставок, затрагиваются проблемы подачи семейной декларации супругами, повышения необлагаемых минимумов и налоговых вычетов, используется исторический и зарубежный опыт в этой сфере.

11 апреля 2007 г. Депутаты Государственной Думы России отклонили в первом чтении два законопроекта, которыми предлагалось внести поправки в Налоговый кодекс об установлении прогрессивной шкалы ставок подоходного налога. И Правительство, и профильный комитет единодушно выступили за сохранение действующей единой ставки подоходного налога¹.

Главной проблемой подоходного налогообложения является достижение оптимального соотношения между экономической эффективностью и социальной справедливостью налога. Другими словами, необходимы такие ставки налога, которые обеспечивали бы максимально справедливое перераспределение доходов при минимальном ущербе интересам налогоплательщиков от налогообложения. Эта проблема осложняется тем, что на разных этапах экономического развития приоритет может отдаваться либо экономической эффективности, либо социальной справедливости, в соответствии с чем и выбирается шкала налогообложения.

На определенных этапах экономического развития, когда доходы населения невелики, доходы бюджета от налога также незначительны. При этом повышение ставок налога в данном случае неэффективно, поскольку приведет к снижению уровня потребления, что, в свою очередь, повлечет еще большее снижение доходов. В такой ситуации логичной представляется простая система подоходного налогообложения, в которую входил бы экономически обоснованный не облагаемый налогом

¹ Первый проект предусматривал нулевую ставку подоходного налога на доходы до 60 тыс. руб. в год, 13% - от 60 001 руб. до 280 тыс. руб. в год, 20% - от 280 001 руб. до 600 тыс. руб., 30% - свыше 600 тыс. руб. Кроме того, предлагалось отменить стандартный налоговый вычет в размере 400 руб. за каждый месяц налогового периода. Второй предусматривал также освобождение от НДФЛ доходов в объеме до 60 тыс. руб. в год, ставку налога в размере 10% - на доход от 60 тыс. руб. до 120 тыс. в год, 13% - от 120 тыс. до 1,2 млн. руб. в год, 20% - от 1,2 млн. руб. до 3,6 млн. руб. в год, 30% - свыше 3,6 млн. руб. в год.

минимум и в которой применялась бы простая ставка, т.е. единая ставка ко всему доходу свыше минимального уровня.

Наличие льгот и вычетов в законодательстве РФ обеспечивает некоторую прогрессивность налога даже при простой ставке, так как чем выше уровень дохода налогоплательщика, тем меньшую долю в его доходе составляет необлагаемая часть и тем выше средняя ставка налога на доходы, однако, как отмечалось выше, налоговые вычеты и льготы в России в настоящее время незначительны.

Немаловажно, что ставки налога, различающиеся по величине в разных регионах за счет местных ставок налога, могут значительно повлиять на распределение населения в стране. Так, например, в США, разница в уровнях налогообложения спровоцировала в 1970-е гг. миграцию наиболее состоятельной части налогоплательщиков из городов и поселков в пригороды и сельскую местность. Сейчас в некоторых штатах (Аляска, Флорида, Невада, Южная Дакота, Техас, Вашингтон) вообще нет местного индивидуального налога на доходы, а в таких, как Хемпшир, Теннесси, налогообложению подлежат только процентные доходы и дивиденды.

В мировой практике ставки подоходного налога, как правило, построены по сложной прогрессии, хотя в последние годы в мировой практике налогообложения происходит снижение максимальных и минимальных ставок и сокращение групп доходов, облагаемых по определенной ставке².

Несмотря на то, что с 1860-х примерно до 1970-х гг. прогрессивное налогообложение практически стало повсюду общепринятым, по мнению некоторых практиков, "за это время так

² Например, в США до 1980-х гг. действовало 25 различных групп обложения налогом по ставкам от 14 до 70%. В настоящее время действуют только две ставки - 15 и 39,6%, в Великобритании тоже две - 25 и 40%. В законодательстве СССР существовало 6 видов шкалы ставок подоходного налога для разных категорий граждан. За время действия Закона РФ "О подоходном налоге" существовала одна шкала прогрессивных ставок, которая за период 1992-2000 гг. менялась 9 раз. При этих изменениях минимальная ставка оставалась 12%, а максимальная устанавливалась в размере 45, 40, 35 и 30%; в пределах от минимальной до максимальной устанавливалось от 6 до 3 видов ставок налога.

и не было найдено экономических оснований, чтобы количественно определить объективно-оптимальную степень прогрессии. Это означает, что экономисты капитулировали перед социальным феноменом т.н. “завистливого соперничества”, ведь именно это чувство диктовало введение прогрессии, во что бы то ни стало”³.

По мнению М.Х. Алмаева, в долгосрочном периоде “прогрессивная” налоговая шкала ведет к регрессу, “ведь осязаемое выравнивание за счет прогрессии возможно лишь при повышении ставок для основной массы зарплат и предпринимательского дохода. Это же, как показывают многие страны (Швеция 1950-1980 гг., Великобритания 1940-1970 гг., Латинская Америка в 20 веке), снижает стимулы к труду, увеличивает “естественную” безработицу, еще более важно, что это снижает капиталовложения (с последующим падением темпов роста). Наконец, высокие ставки ведут к росту теневой экономики и криминализации”⁴.

Тем не менее стимулировать работников к труду и вместе с ними бизнес-процессы - к совершенствованию можно не только за счет изменения ставки подоходного налога. История и практика современных государств могут дать некоторые примеры для размышления. Так, например, в современных США при совместном декларировании супругами доходов в целях исчисления индивидуального подоходного налога применение к исчисленному объединенному налогооблагаемому доходу супругов специальной шкалы по подоходному налогу имеет своим результатом меньшую сумму налога по сравнению с суммой налога, исчисленной супругами, избравшими раздельное декларирование своих доходов⁵. Рассмотрим иные (кроме изменения

налоговой ставки) способы регулирования налогообложения доходов работников от труда, изменяющие их мотивацию, более подробно.

С точки зрения обеспечения справедливости налоговой системы налогооблагаемый доход должен быть максимально близок к экономическому доходу. То обстоятельство, что в России эти два вида доходов значительно отличаются от него, нарушает справедливость налогообложения. Работники должны пропорционально участвовать в расходах государства, а на практике налог ложится в основном на низко- и среднедоходные слои населения. В этой связи наиболее приемлемым является, с нашей точки зрения, переход от системы глобального подоходного налога к *шедулярному*, при котором все доходы налогоплательщиков подвергаются налогообложению у источника их получения, что могло бы значительно способствовать увеличению поступлений подоходного налога.

Установив плоскую ставку налога, российское законодательство фактически отменило с 2001 г. *представление налоговых деклараций* большинством населения страны. В соответствии с действующим законодательством большинство налогоплательщиков не обязаны представлять декларацию о доходах за налоговый период. С одной стороны, в результате этого решения высвобождается время налоговых работников для другой, не менее важной контрольной работы. Налогоплательщики тоже освобождаются от сложной и достаточно трудоемкой работы по заполнению и сдаче декларации, однако если на эту проблему взглянуть с другой стороны, то ситуация оказывается не такой однозначной.

Законодатель исходит лишь из фискальных интересов, действуя по принципу подачи декларации лишь в случаях наличия относительно (или потенциально) высоких доходов, однако не в полной мере была учтена возможность подачи декларации теми налогоплательщиками, которые, например, могли бы заявить в декларации об обстоятельствах, существенно влияющих на их возможность уплатить налог в конкретный период либо вообще в целом. Следовательно, одним из возможных способов учета тяжелого материального положения и других важных обстоятельств работника, налогообложение которого в социально значимых целях не должно осуществляться в общем порядке, могло бы стать *выделение групп тех работников, которые могли бы при определенных условиях воспользоваться более льготными условиями налогообложения*.

Таковыми условиями, например, могли бы стать неурожайный год для работников сельского хозяйства (кроме фермеров и членов сель-

³ Алмаев М.Х. О зарубежном опыте налогообложения доходов физических лиц в части порядка уплаты и распределения по уровням бюджетной системы // Аналитическое Управление Совета Федерации. Режим доступа: <http://www.tchirkounov.ru/articles/?unit=295#2> по состоянию на 11 января 2007 г.

⁴ Там же.

⁵ Следует отметить, что особенностью американской системы семейного налогообложения является то, что, хотя налогоплательщиками объединенного дохода супругов признаются оба супруга, в отличие от немецкой системы, данный доход не распределяется между ними, т.е. объектом налогообложения подоходным налогом является именно объединенный доход супругов, который рассматривается как единая облагаемая единица и к которому применяется специальная шкала подоходного налога. Согласно налоговому законодательству, вдовы (вдовцы)-налогоплательщики могут для исчисления своих налоговых обязательств использовать шкалу, применяемую при совместном декларировании доходов супругами, в течение двух лет после смерти супруга, если они оплачивают более половины затрат по содержанию дома, в котором с ними совместно проживают зависимые дети, пасынки или падчерицы. Это правило не применяется, если “переживший супруг” повторно вступает в брак. В данном случае он может подать совместную декларацию с новым супругом.

скохозяйственных кооперативов, которые освобождены от налога), повышенный травматизм работников опасных производств и т.д. Таким образом, работник мог бы сам определить возможность использования льготных условий для себя самого и заявить об этом при подаче налоговой декларации, в отличие от социальных трансфертов, которые выделяются в одинаковом размере группам работников, в разной степени нуждающихся в социальной поддержке государства. Таким образом, можно было бы на практике регулировать размер эффективной ставки налога на доходы работников от трудовой деятельности.

Научные дискуссии по поводу совершенствования системы подоходного налогообложения работников идут и за рубежом, в том числе в США: “Нами разработан вполне завершённый план по переходу к абсолютно новой налоговой системе, в которой налоговая ставка будет значительно ниже действующей, а понятие “доход” более упрощенным. В этом случае ставка индивидуального подоходного налога будет составлять примерно 19%”⁶, - считает один из современных американских ученых. Данной ставки будет достаточно для покрытия необходимых государственных расходов, поскольку она даст примерно столько поступлений в бюджет, сколько их было в 1993 г. “Семьи распоряжаются своим доходом одним из двух способов - либо инвестируют, либо тратят. Представляется возможным определить потребление как “доход за вычетом инвестиций”. При этом необходимо облагать весь доход, уменьшив число действующих в настоящее время вычетов”⁷.

Более того, такие шаги уже делаются. Так, в 2002 г. Министерство по налогам и сборам РФ в лице руководителя департамента налогообложения доходов и имущества физических лиц Игоря Кобелева (пресс-конференция 20 июня 2002 г.)⁸ подерживало инициативу Министерства финансов РФ о введении в 2004-2005 гг. *семейной декларации*.

Действительно, для подачи семейной декларации в России уже сейчас есть все основания. В соответствии с п. 1 ст. 256 Гражданского кодекса РФ и п. 1 ст. 34 Семейного кодекса РФ имущество, нажитое супругами во время брака, является их совместной собственностью, если договором между ними не установлен иной режим этого имущества.

Согласно п. 2 ст. 34 Семейного кодекса РФ к имуществу, нажитому супругами во время брака (общему имуществу супругов), относятся доходы каждого из супругов от трудовой деятельности, предпринимательской деятельности и результатов интеллектуальной деятельности, а также иные денежные выплаты, не имеющие специального целевого назначения. Общим имуществом супругов является также любое другое нажитое супругами в период брака имущество независимо от того, на имя кого из супругов оно приобретено либо на имя кого внесены денежные средства. В соответствии со ст. 41 Налогового кодекса РФ доходом является экономическая выгода в денежной или натуральной форме.

“Экономическую выгоду получают оба супруга, значит, доходы, получаемые на имя одного из супругов, - это доходы обоих супругов. Следовательно, при исчислении подоходного налога необходимо учитывать, что все доходы, полученные на имя одного из супругов, являются доходами обоих супругов”, - справедливо отмечает В.М. Зарипов⁹.

На наш взгляд, возможность подачи “семейной” декларации (а также, например, декларации с учетом статуса главы домохозяйства, одинокого, пожилого налогоплательщика, “пережившего” супруга и т.д.), т.е. дифференциация налогоплательщиков по различным социальным признакам, могут значительно лучше реализовать принцип справедливости налоговой системы. Так, действующая в настоящее время в России система вычетов, является абсолютно нелогичной (например, стандартные вычеты применяются даже налогоплательщиками с высоким уровнем дохода). Стандартные вычеты, хоть и несколько увеличенные в последнее время, безусловно, не в полной мере отвечают мировой практике ни по их размерам, ни по кругу налогоплательщиков, которому они предоставляются.

Следовательно, гл. 22 Налогового кодекса РФ предусматривается изъятие части необлагаемого минимума доходов, что является нарушением принципа соразмерности налогообложения и неправомерным лишением физических лиц средств, предназначенных для достойного существования. Не соблюдаются требования п. 1 и 3 ст. 3 Налогового кодекса РФ, согласно которым при установлении налогов учитывается фактическая способность налогоплательщика к уплате налога, а налоги, препятствующие реализации гражданами своих конституцион-

⁹ Зарипов В.М. Законные способы налоговой экономии. М., 2003. С. 156-157.

⁶ Hall R.E. Fairness and Efficiency in the Flat Tax. Washington, P. 9. Режим доступа: <http://site.ebrary.com/lib/hselibrary/Doc?id=10018820&page=9>

⁷ Там же.

⁸ Информационная лента “Интерфакс - Агентство финансовых и экономических новостей”, 20 июня 2002 г.

ных прав, недопустимы. По большому счету, при наличии определенной заинтересованности это могло быть стать поводом обращения в Конституционный Суд РФ.

На еще один заслуживающий внимания факт указывает И.Ю. Соколова: *механизм исчисления стандартных льгот*, установленный в подп. 3 и 4 п. 1 ст. 218 Налогового кодекса РФ, не соответствует принципу равного налогового бремени, поскольку допускает различное налогообложение лиц с одинаковым размером доходов в зависимости лишь от даты получения дохода в течение налогового периода¹⁰.

Необходимо отметить и то, что действующая в США сложная система исчисления соответствующего налогооблагаемого дохода, предусматривающая возможность исключения (полного или частичного) определенных видов доходов, скользящий необлагаемый минимум дохода, ряд индивидуальных (для отдельных категорий населения) налоговых льгот, а также специфическая шкала ставок налога, три ступени которой предполагают их повышение, а четвертая (для самых высоких доходов) - понижение, с целью предотвращения уклонения от уплаты налогов, представляется объективно оправданной. На наш взгляд, эти и некоторые другие рассмотренные в настоящей работе особенности подоходного налогообложения в США могли бы быть заимствованы российским законодательством.

Возможно также было бы оставить *пониженную плоскую ставку* НДФЛ в размере 13 % только по тем видам деятельности, где действительно скрываются огромные доходы из-за высоких ставок налогообложения. В частности, такой размер налоговой ставки можно было бы оставить для доходов от сдачи гражданами в наем жилых и нежилых помещений, для автоперевозчиков и для другой индивидуальной трудовой деятельности. *Перечень видов такой деятельности* следовало бы установить в Налоговом кодексе РФ, поскольку именно в этих сферах деятельности существуют реальные сложности налогового контроля за доходами. Большинству граждан России было бы спокойнее заплатить налог от доходов от этих видов деятельности по ставке 13 %, чем укрывать их. Налоги, уплачиваемые с доходов от такой деятельности, следовало бы оставить полностью в распоряжении бюджетов органов местного самоуправления.

Для всех других видов доходов, т.е. для основных групп населения, можно было бы сохра-

нить прогрессивную шкалу ставок налога, уменьшив нижнюю ставку налога до 7 - 8 % для лиц, получающих зарплату и другие совокупные доходы в пределах средней зарплаты по стране, но установить ставку в размере 30 % для тех категорий, которые получают действительно значительные доходы, сопоставимые с доходами, облагаемыми в других странах по максимальной ставке. Необходимо при этом подчеркнуть, что практически нигде в мире, в том числе и в США, не существует плоская шкала подоходного налога.

Теоретически *унитарный (глобальный)* подоходный налог лучше соответствует принципам справедливости налогообложения, если применяется в сочетании с прогрессивной шкалой налоговых ставок, необлагаемым минимумом дохода, исключением двойного налогообложения дивидендов, чем *шедулярный* налог, при котором различные виды (источники) дохода облагаются по отдельности. Однако бюджетная эффективность и справедливость унитарного налогообложения зависит от возможностей точного определения дохода налогоплательщиков. В развитых странах определение дохода базируется на декларировании налогоплательщиками его величины, а правильность декларирования контролируется налоговой администрацией. Важную роль при этом играет уровень налогового контроля - мер, направленных на сбор и контроль над правильностью исчисления и перечислением обязательных к уплате сумм в бюджет, развитость аппарата налоговых органов, уровень их технического оснащения, кадровый обеспеченности. Кроме того, большое значение имеет существование исторических традиций добровольной уплаты налогов со стороны большинства граждан.

Российская налоговая администрация пока не в состоянии обеспечить эффективный контроль над предоставлением деклараций и правильностью отраженных в них сведений, а наиболее эффективный способ - удержание налога у источника. Вероятно, оптимальным был бы переход к системе взимания подоходного налога в максимально возможной степени (кроме доходов предпринимателей, осуществляющих деятельность без образования юридического лица) у *каждого источника выплаты отдельно от других видов дохода*.

В особенности целесообразность шедулярного обложения касается доходов, получаемых от вторичной занятости, налогообложение которых можно было бы производить по отдельности у каждого источника выплаты, а не в рамках общего (совокупного) дохода. Это позволило бы резко

¹⁰ См.: Соколова И.Ю. Бюджеты местных органов власти США: как они формируются и расходуются // Человек и труд. 2000. № 6-7. С. 4.

сократить число лиц, обязанных декларировать свои доходы, облегчило бы работу ФНС РФ и позволило бы улучшить собираемость налога.

В любом случае, необходимость реформы в сфере подоходного налогообложения граждан в

России очевидна. По возможности следует обращаться к опыту зарубежных стран, например к налоговой системе США, где действует одна из наиболее разработанных моделей подоходного налогообложения.

Поступила в редакцию 10.03.2007 г.