

Перспективы совершенствования налогообложения доходов физических лиц в России

© 2012 О.И. Изотова

Государственный университет Министерства финансов Российской Федерации
E-mail: OET2004@yandex.ru

В статье подробно рассмотрены основные недостатки существующей системы налогообложения доходов физических лиц в России, причины их возникновения. Обоснована необходимость осуществления реформы налога на доходы физических лиц с учетом реализации его социальной функции; разработаны основные направления предстоящей реформы и шаги, требуемые для ее успешной реализации.

Ключевые слова: налог на доходы физических лиц, справедливость налогообложения, социальная функция налогов, прогрессивная ставка.

В большинстве развитых стран налог на доходы физических лиц активно используется как регулятор общественных процессов и инструмент социальной политики государства, при этом обеспечивая более 70 % доходов бюджетов.

Налог на доходы физических лиц является прямым налогом и выполняет две функции: фискальную и регулирующую. Фискальная функция данного налога выражается в его способности обеспечивать доходами бюджет государства, а регулирующая, или социальная, функция проявляется в возможности за счет использования элементов налога воздействовать на процессы, протекающие в экономике. Стоит отметить, что классическое требование к соотношению систем косвенного и прямого налогообложения гласит: фискальную функцию выполняют преимущественно косвенные налоги, а на прямые налоги возложена в основном регулирующая функция.

В настоящее время в России за счет данного налога обеспечиваются относительно стабильные поступления доходов в местные и региональные бюджеты, однако потенциал налога используется далеко не в полной мере, и в первую очередь это касается реализации его социальной функции.

Говоря о налогообложении физических лиц, следует особо обратить внимание на понятие справедливости налогообложения. Принцип справедливости налогообложения был сформулирован А. Смитом в книге “Исследование о природе и причинах богатства народов” еще в 1776 г., и тогда он звучал так: “Налоги должны уплачиваться в соответствии со способностями и силами подданных”. Справедливость налогообложения можно оценить, подсчитав денежные средства, остающиеся в распоряжении налогоплательщика после уплаты налога. Этих денежных средств должно хватать на удовлетворение ос-

новных потребностей всех без исключения граждан в равной степени.

Соблюдение принципа справедливости налогообложения невозможно без учета платежеспособности налогоплательщика, что предполагает установление такой суммы налога, которая не превращает его в изъятие¹.

Следует упомянуть вклад в теорию налогообложения ученого А. Лаффера, который доказал, что уровень налогообложения можно повышать только до тех пор, пока он не станет настолько высоким, что доходы бюджета начнут падать. Для налога на доходы физических лиц А. Лаффер установил соответствующий предел – 30 %. Он также сделал вывод, что государство может увеличивать ставки по данному налогу только тогда, когда увеличивает расходы на социальную сферу. В противном случае увеличение уровня налогообложения является необоснованным². Свою теорию А. Лаффер иллюстрировал кривой зависимости размера налоговых поступлений от величины налоговых ставок. Данная кривая иллюстрирует следующий процесс: когда ставка налога становится для налогоплательщика непомерно высокой, он теряет интерес в получении дохода, так как большую часть его должен отдать государству. По этой причине доходы бюджета начинают падать. Кроме того, в таких условиях быстрыми темпами начинает развиваться теневой сектор экономики. Причина ухода налогоплательщика “в тень” – это не только непомерно высокий уровень налогообложения, но и элементарный конфликт интересов государства и налогоплательщика.

В России одной из причин роста теневого сектора экономики явилась социальная несправедливость в распределении общественного продукта, которая возникла в период массовой приватизации предприятий государственного секто-

ра. Ускоренная приватизация, посредством которой тогдашнее правительство стремилось в сжатые сроки создать класс собственников, имела множество негативных последствий, таких как рост безработицы, падение производства, криминализация общества, разорение большого числа предприятий. Все это привело в итоге к обострению социального неравенства. Кроме того, была внедрена западная модель налогообложения, введена единая прогрессивная шкала налоговых ставок для всех граждан, величина налоговых ставок варьировались от 12 до 50 %, что в условиях обнищания общества, беспрецедентного снижения фискальной дисциплины привело к росту теневого сектора экономики, борьба с которым продолжается по сей день.

Однако, стоит отметить, что уход “в тень” - не единственный способ избежать уплаты налога. В настоящее время существует множество схем так называемой “оптимизации” налогообложения, которые позволяют уклоняться от уплаты налога относительно легально. Назовем некоторые из них:

1. Безусловно, самая распространенная в последние годы схема ухода от налогообложения - установление работникам официальных заработных плат в небольших размерах, при этом основная часть заработка выдается “в конвертах”, непосредственно от работодателя в обход уплаты НДФЛ. Скрытая оплата труда имеет негативные последствия не только для бюджетной системы, но и для самих работников. Небольшие заработные платы влекут за собой незначительные суммы страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, а эти платежи - основа пенсионного, социального обеспечения, а также здравоохранения.

2. Вторая распространенная схема - выплата различного рода компенсаций, заменяющих заработную плату, т.е. вместо части заработной платы работнику выплачивается компенсация, которая в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации (НК РФ) не подлежит обложению налогом на доходы физических лиц.

3. Более сложной является следующая схема уклонения от уплаты налога: организация в форме открытого акционерного общества “оплачивает” трудовые обязанности работника своими акциями, которые работник потом продает сторонней организации-посреднику по номинальной стоимости. То есть фактически денежные средства работник получает от продажи акций, при этом налоговая база является нулевой, так как разница между номинальной ценой покупки акции и ценой продажи равна нулю.

4. “Маскировка” заработной платы под суммы, выдаваемые работнику под отчет с использованием корпоративных карт, на которые перечисляются денежные средства якобы для осуществления расходов в пользу организации.

Уклонение от уплаты налога существенно снижает его фискальный потенциал. Таким образом, наличие теневого сектора экономики, скрытая оплата труда, схемы “оптимизации” налогообложения являются на сегодня серьезной проблемой, требующей немедленного решения прежде всего путем усиления налогового контроля и ответственности за неуплату налогов.

Недостаточное применение налога на доходы физических лиц как социального регулятора в настоящее время способствует усугублению социального неравенства. Плоская шкала налогообложения была введена с целью вывода работодателей из “тени” и упрощения администрирования налога. Однако, как мы увидели, таким путем не удалось достичь поставленной цели, более того, плоская шкала существенно ограничивает способности налогового механизма к социальной регуляции. Невозможно регулировать распределение общественного продукта путем установления плоской шкалы налогообложения, а значит, нарушается основополагающий принцип справедливости налогообложения.

Взимаемый в настоящее время налог на доходы физических лиц способствует дальнейшему расслоению российского общества на богатых и бедных, причем пропасть между ними становится все глубже. Согласно данным статистики, в настоящее время на 2 % наиболее обеспеченных граждан приходится около 30 % доходов населения, в то время как на 20 % наименее обеспеченных граждан приходится порядка 5-6 % доходов. По итогам первого полугодия 2011 г. доходы 10 % самых богатых граждан России превышают доходы 10 % самых бедных почти в 15 раз. При этом численность населения, живущего на доходы ниже прожиточного минимума, до сих пор остается существенной и составляла в первом полугодии 2011 г. 14,9 %.

Введение прогрессивной ставки налога неизбежно, однако данное преобразование необходимо осуществлять поэтапно, с тем чтобы минимизировать риски переходного периода, как финансовые для бюджетной системы, так и социально-психологические для граждан.

Ставки прогрессии целесообразно устанавливать с учетом статистических данных об уровне заработных плат граждан, проживающих в соответствующих регионах, а также с учетом платежеспособности различных групп налогопла-

тельщиков. Максимальная ставка налога не должна превышать 20-25 % - это тот уровень, который не будет побуждать налогоплательщиков к уходу в "тень" и не будет снижать стимулы для получения высоких доходов. Кроме того, нежелательны резкие разрывы в размерах ставок прогрессии, целесообразно введение большего количества ставок, например, варьирующихся от 10 до 20 %. Ставки прогрессии в дальнейшем могут быть увеличены для более высоких доходов, но на начальных этапах реформы резкое введение высоких налоговых ставок может произвести обратный эффект. Реформа должна быть комплексной, подразумевающей не просто переход на новую систему исчисления налога, подлежащего уплате, но также изменение существующей формы налогового администрирования и налогового контроля, введение различного рода льгот, учитывающих персональные особенности налогоплательщиков и, наконец, пересмотр социальных расходов государства. Высокие налоговые ставки будут эффективны только тогда, когда уплата налога будет оправданна с точки зрения финансирования государственных расходов, а налоговый контроль будет настолько жестким, чтобы риск, связанный с неуплатой налога, был существенно выше той выгоды, которую получит налогоплательщик, уклоняясь от налогообложения.

Первый шаг на пути к прогрессивной шкале налогообложения - установление необлагаемого минимума, оберегающего от дополнительных изъятий доход физического лица, обеспечивающий удовлетворение первостепенных минимальных потребностей самого налогоплательщика и при необходимости также его семьи.

Отсутствие необлагаемого налогом минимального дохода - серьезный недостаток отечественного налогообложения. В некоторой степени освободить данную часть дохода налогоплательщика от дополнительных изъятий призваны налоговые вычеты, однако на практике они не всегда выполняют свою функцию. Для примера сравним величину прожиточного минимума и стандартного налогового вычета. В соответствии с данными Федеральной службы государственной статистики прожиточный минимум во втором квартале 2011 г., в целом, по Российской Федерации составлял 6505 руб., в то время как стандартный налоговый вычет - 400 руб., или 6,15 % величины прожиточного минимума. Здесь стоит также отметить, что в европейских странах необлагаемый минимум составляет в среднем 4000 евро, т.е. около 100 000 руб. в год.

По нашему мнению, понятие социального налогового вычета изжило себя и подлежит за-

мене необлагаемым минимумом, соответствующим величине прожиточного минимума. Величина необлагаемого минимума должна регулярно, не реже раза в год, пересматриваться с учетом инфляционных процессов, протекающих в экономике. Чтобы привести сумму дохода, не облагаемую налогом, в соответствие с прожиточным минимумом, необлагаемый минимум по налогу на доходы физических лиц в среднем по Российской Федерации должен составить не менее 78 000 руб. в год.

Подобная мера позволит поднять уровень жизни населения, а также будет способствовать реализации регулирующей функции налога и справедливости налогообложения.

Статья 3 НК РФ гласит: "При установлении налогов учитывается фактическая способность налогоплательщика к уплате налога". В отношении налога на доходы физических лиц можно утверждать, что этот принцип не выполняется, так как зачастую 13 % составляют существенную часть бюджета налогоплательщика или даже целой семьи. В данном случае целесообразным является введение практики семейного налогообложения, что позволит учесть такие особенности социального и экономического положения граждан, как наличие в семье иждивенцев, постоянно или временно нетрудоспособных членов семьи и т.п.

Некоторые попытки на пути модернизации подоходного налогообложения осуществляются, периодически в Государственную думу вносятся законопроекты, предполагающие введение прогрессивной ставки НДФЛ. Обратимся к двум таким законопроектам, которые рассматривались в Государственной думе в 2006 и 2007 гг.

Первый законопроект предполагал введение прогрессивной ставки налога на доходы физических лиц, исходя из разделения размеров доходов граждан на следующие группы: доход менее 60 000 руб. в год предлагалось сделать необлагаемым минимумом; доход величиной от 60 000 до 280 000 руб. в год облагать налогом по ставке 13 %; доход от 280 001 руб. до 600 000 руб. - по ставке 20 % и доход свыше 600 000 руб. - по ставке 30 %³.

Стоит отметить, что предлагаемая в данном законопроекте величина прожиточного минимума является приемлемой и близка к величине, рассчитанной выше; она далека от значения данной величины в европейских странах, но с учетом ежегодного последовательного увеличения может быть введена и в настоящее время. Однако относительно величины налоговых ставок, которые предлагались в данном законопроекте, можно сделать однозначный вывод о том, что

указанные налоговые ставки очень велики по отношению к доходам, к которым их предполагалось применить. Так, наиболее высокий доход в данной шкале, составляющий 600 000 руб. в год, - это всего 50 000 руб. в месяц. По нашему мнению, применять столь высокие ставки (30 %) по отношению к столь небольшим по сравнению с европейскими странами доходам преждевременно. Такая радикальная мера возможна только в условиях высокой социальной стабильности общества, а также высоких социальных гарантий, предоставляемых государством. Таким образом, основным недостатком первого законопроекта можно назвать чрезмерно завышенные налоговые ставки.

Вторым рассматриваемым нами законопроектом также предполагалось введение прогрессивной шкалы налоговых ставок, которая начинается также с необлагаемого налогом минимума дохода, составляющего 60 000 руб. в год. Далее прогрессия более сглаженная, чем в первом случае: доход от 60 001 руб. до 120 000 руб. в год предлагалось облагать налогом по ставке 10 %; доход свыше 120 001 руб. до 1,2 млн. руб. в год - по ставке 13 %; доход свыше 1,2 млн. руб. до 3,6 млн. руб. в год - по ставке 20 % и доход свыше 3,6 млн. руб. в год - по ставке 30 %⁴.

По нашему мнению, указанная шкала в большей мере будет способствовать перераспределению доходов общества, нежели предыдущая, однако ее внедрение возможно осуществить лишь постепенно увеличивая налоговые ставки для разных групп доходов в жесткой привязке к официально зарегистрированным среднедушевым доходам граждан. Одновременно с этим необходимо провести еще ряд мер: постепенное увеличение доли социальных расходов в бюджете государства, реформу налогового администрирования, пересмотр величин налоговых льгот и вычетов, модернизацию системы расчета налога.

В 2011 г. также был подготовлен очередной законопроект, предусматривающий внесение изменений в гл. 23 НК РФ⁵, в частности, введение 5 ставок, зависящих от размера получаемого дохода: при доходе менее 120 000 руб. в год - 10 %; при доходе от 120 001 руб. до 500 000 руб. - 12 000 руб. плюс 15 % с суммы, превышающей 120 000 руб.; для доходов от 500 001 до 1 100 000 руб. - 69 000 руб. плюс 25 % с суммы, превышающей 500 000 руб.; от 1 100 001 руб. до 2 900 000 руб. - 219 000 руб. плюс 35 % с суммы, превышающей 1 100 000 руб.; для доходов свыше 2 900 000 руб. - 849 000 руб. плюс 45 % с суммы, превышающей 2 900 000 руб. Кроме того, данным законопроектом также устанавливается отдельная прогрессивная шкала налоговых ставок по доходам, по-

лученным в порядке наследования и (или) дарения.

Не подвергая сомнению саму необходимость перехода к прогрессивной шкале, нельзя не сказать о том, что резкий переход на столь высокие ставки прогрессии может повлечь за собой ряд негативных последствий, в том числе уход от налогообложения, рост объемов скрытой оплаты труда, использование различного рода схем оптимизации налогообложения и, наконец, эффект так называемой "ловушки бедности", когда по причине высоких налогов у налогоплательщика исчезает стимул зарабатывать больше. Кроме того, законопроект предполагает, что налог останется парцеллярным, или шедулярным, в то время как общеподходящая система налогообложения более справедлива, так как позволяет учесть реальную способность налогоплательщика к уплате налога.

Многие противники введения прогрессивной ставки налога на доходы физических лиц утверждают, что плоская шкала налога способствовала выводу из "тени" значительного числа работодателей. Однако надо признать, что до настоящего времени проблема все еще не решена, масштабы ухода от уплаты НДФЛ до сих пор достаточно велики, кроме того, рост теневой экономики в нашей стране имел в свое время причины в основном неэкономического характера. Немаловажную роль в этой связи играет налоговая дисциплина, должный уровень контроля со стороны налоговых органов, повышение налоговой культуры общества, ответственности налогоплательщиков. Чтобы обеспечить эффективное функционирование системы прогрессивного налогообложения, ее нужно дополнить мерами по усилению налогового контроля⁶.

В настоящее время, по нашему мнению, реформа налога на доходы физических лиц может выглядеть следующим образом. Как уже было сказано, реформа, чтобы она имела успех, должна быть постепенной, в связи с этим предлагается разделить ее на четыре этапа:

1-й этап: введение необлагаемого налогом минимума доходов, составляющего в 2012 г. 90 000 руб. в год. В дальнейшем он подлежит увеличению ежегодно с учетом тенденции изменения размера прожиточного минимума и среднедушевых доходов граждан;

2-й этап: введение повышенной налоговой ставки для сверхдоходов, составляющих более 3 млн. руб. в год в размере 20 %, модернизация налогового администрирования, предполагающая постепенное создание единой базы данных налоговых органов, позволяющей получать оперативную информацию о всех доходах налогопла-

тельщиков, полученных от различных источников (в том числе от операций с имуществом, с недвижимостью и т.д.);

3-й этап: введение второй налоговой ставки для доходов свыше необлагаемого минимума и менее 300 000 руб. в год - 10 %; создание возможности заполнения налоговых деклараций самими налоговыми органами по итогам года на основании разработанной на предыдущем этапе базы данных. На этом этапе также целесообразно осуществить коренной пересмотр налоговых вычетов, упразднить стандартный налоговый вычет, заменив его льготами по уплате налога для групп граждан, перечисленных в пп. 1,2 п. 1 ст. 218 Налогового кодекса Российской Федерации. Представляется целесообразным увеличить размеры имеющихся имущественных и социальных налоговых вычетов, а также установить льготы по уплате налога для граждан, на содержании которых находятся престарелые родители, несовершеннолетние дети, усыновленные дети, нетрудоспособные члены семьи, инвалиды;

4-й этап: введение двух новых налоговых ставок: для доходов размером от 300 001 руб. до 1,2 млн. руб. в год - 13 %; для доходов, составляющих от 1,2 млн. руб. до 3 млн. руб. в год - 17 %. На данном этапе необходимо активно проводить мероприятия по усилению налогового контроля, ориентированного на выявление и предупреждение возможных действий налогоплательщиков, направленных на уклонение от уплаты налога, а также повысить размер штрафов за его неуплату.

На каждом из этапов требуется учет опыта реализации реформы с целью своевременного реагирования на происходящие под ее воздействием процессы и осуществления корректировки проводимых мероприятий в случае необходимости.

Можно сделать вывод, что реформа налога на доходы физических лиц к настоящему времени стала неизбежной, но она должна быть постепенной, поэтапной, способной к учету различных сценариев развития экономики.

¹ Финансы / под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М.Сабанти. М., 2008.

² Гладков И.С. Экономика: экономическая теория, история экономики, мировая экономика, международные экономические отношения. М., 2008.

³ О внесении изменений в главу 23 части второй Налогового кодекса Российской Федерации: проект № 238448-4 федер. закона: [внесен депутатами Государственной думы С.И. Шторгиным, В.П. Никитиным и др.].

⁴ О внесении изменений в статью 224 части второй Налогового кодекса Российской Федерации: проект № 391898-4 федер. закона: [внесен депутатами Государственной думы А.М. Бабаковым, И.Н. Харченко и др.].

⁵ О внесении изменений в главу 23 части второй Налогового кодекса Российской Федерации: проект федер. закона: [внесен депутатом Государственной думы В.Д. Уласом].

⁶ Кузьменко В.В., Бескорвайная Н.С., Таран И.Л. Перспективы реализации социальной функции налогов // Финансы и кредит. 2007. № 3.

Поступила в редакцию 06.12.2011 г.