

3. Некоторые теоретические гипотезы, связывающие уклонение от налогообложения и предельную ставку налога

В настоящем разделе проанализированы теоретические аспекты зависимости размера налогооблагаемой базы от предельной ставки подоходного налога. В моделях уклонения от налогообложения обычно рассматривается индивидум с функцией полезности, зависящей от величины его «богатства». Одна из самых первых подобных моделей была разработана в статье *Allingham, Sandmo (1972)*, а затем несколько позднее дополнительные выводы из нее были сделаны в работах *Yitzhaki (1974)*, *Srinivasan (1973)* и др.

В модели Аллингема–Сандмо предполагается, что индивидум получает экзогенно заданный доход Y , величину которого он должен предъявить государству и уплатить с этого дохода налог по ставке t . Однако индивидум может скрыть величину своего реального дохода и предъявить в качестве его величину X . Для контроля за индивидуумами государство организует проверки, причем вероятность проверки отдельного индивидуума π считается зависящей от усилий налоговой службы и задается экзогенно. В случае поимки недобросовестного налогоплательщика налоговая служба, кроме взыскания суммы неуплаченного налога, взыскивает штраф в размере f ¹⁸.

Предполагается, что индивидум максимизирует функцию собственной ожидаемой полезности в стандартных предпосылках Неймана–Моргенштерна. Таким образом, решается задача безусловной максимизации:

$$\max_x E[U(X)] = \max_x \{ (1 - \pi)U(Y - tX) + \pi U(Y - tY - f) \} \quad (1)$$

Для существования внутреннего решения предполагается выполнение условий второго порядка при предположениях о ненасыщаемости полезности.

¹⁸ Эта величина также может интерпретироваться как совокупные издержки, возникающие из-за уклонения, в том числе издержки по уплате штрафов, транзакционные издержки и т.д. Эта величина может рассматриваться как субъективная оценка экономическим агентом его потерь, возникающих в результате обнаружения уклонения от налогообложения.

сти индивидуума по богатству и убывающей предельной полезности индивидуума.

$$S = [t^2 \{1 - \pi\} U''(Y - tX) + \left\{ \frac{\partial f}{\partial Y} \right\}^2 \pi U''(Y - tY - f) + \pi U'(Y - tY - f) \frac{\partial^2 f}{\partial Y^2}] \leq 0 \quad (2)$$

Дифференцированием условий первого порядка по экзогенным параметрам мы можем получить ответ на вопрос о том, какова в рамках данной модели будет реакция уклонения на изменение этих параметров.

Для производных по вероятности уклонения и величине штрафа получаем: $\frac{\partial X}{\partial \pi} > 0$ и $\frac{\partial X}{\partial f} > 0$. Таким образом, как рост вероятности обнаружения уклонения, так и рост штрафа должны в рамках этой модели вызывать рост декларируемого дохода.

При несклонности индивидуума к риску получаем $\frac{dX}{dt} < 0$, т.е. повышение налоговой ставки вызывает снижение декларируемого дохода. Помимо этого, в подобных предположениях можно обнаружить, что $0 < \frac{dX}{dY} < 1$, т.е. декларируемый доход растет медленнее действительного дохода.

Так как модель достаточно сильно упрощена, сделанные из нее выводы о рациональной практической налоговой политике могут быть не всегда корректны. Например, рост декларируемых доходов, происходящий как с ростом вероятности обнаружения нарушения, так и с ростом штрафа, означает, что повышение вероятности проверки налогоплательщиков и повышение штрафов являются в определенной степени взаимозаменяемыми процедурами. т.е. оптимальным, с точки зрения государственных расходов, в рамках этой модели будет снижение вероятности проверки (а тем самым снижение расходов на налоговую службу), а вместе с тем – увеличение штрафа.

Необходимо отметить ряд факторов, которые не учитывались при анализе теоретической модели. Во-первых, возможности уклонения от уплаты налогов с различных видов доходов могут быть различными. Более того, так как с некоторых видов доходов подоходный налог не взимается, появляются стимулы к формальной трансформации одних видов доходов в другие. Таким образом, уклонение от налогообложения является достаточно неоднородным не только с точки зрения различных частей налоговой базы, но и с точки зрения неодинаковых стимулов к уклонению.

Во-вторых, в модели не учтено влияние уклонения через эффект дохода на решение об аллокации времени и потребления индивидуума, что, в

свою очередь, влияет на величину фактического размера дохода и косвенным образом на уклонение.

В-третьих, важным обстоятельством является дискретность функции предельной ставки налога от размера базы налогообложения. Тем не менее, учитывая результат, приведенный в работе *Slemrod (1985)*, можно ограничиться исследованием непрерывного случая.

Модель Аллингема–Сандмо позволяет сформулировать некоторые гипотезы относительно уклонения от налогообложения. Согласно одному из выводов модели должна наблюдаться положительная связь между величиной налоговой ставки и объемом уклонения от налогообложения. Кроме того, скрытые от налогообложения средства должны увеличиваться с ростом благосостояния со снижающимся темпом.

Исходя из высказанного ранее предположения о том, что изменение предельной ставки не может оказать воздействия в краткосрочной перспективе на объем предложения труда и, как следствие, на реальный объем доходов, мы будем полагать, что рост налогооблагаемых доходов связан, во-первых, с сокращением масштабов уклонения, во-вторых, с общим «автономным» ростом экономики под влиянием иных, неналоговых факторов. Способы учета «автономного» роста налогооблагаемых доходов будут рассмотрены ниже. Здесь же, исходя из выводов теоретической модели, мы будем считать, что зависимость между предельной ставкой и налогооблагаемым доходом целиком обусловлена сокращением уклонения и должна быть отрицательной.

Таким образом, одна из отмеченных выше целей налоговой реформы – увеличение декларируемых доходов и, соответственно, повышение уровня поступлений подоходного налога могла быть достигнута за счет снижения предельной ставки налога. Подобный тезис может быть обоснован теоретическими соображениями, вытекающими, в частности, из модели Аллингема–Сандмо, позволяющей сделать вывод о положительной связи изменения скрытого налогоплательщиком дохода и изменения предельной ставки налога. Однако он не является бесспорным: ряд отмеченных выше теоретических работ позволяет выдвинуть предположения о противоположном эффекте подобных действий. Точно также не является очевидным тезис о том, что вторая важнейшая задача реформы, заключающаяся в увеличении перераспределительной роли подоходного налога, требует аналогичного подхода, т.е. уменьшения ставок налога. Рассмотрим эти вопросы несколько подробнее.

Модели, построенные, в основном, для изучения сравнительной статистики уклонения от налогообложения (в частности, это касается моделей уклонения от налогообложения с учетом его влияния на предложение труда индивидуумом¹⁹ и моделей, аналогичных модели Аллингема–Сандмо), обладают важной особенностью – их выводы могут существенно зависеть от предполагаемой методики налогового администрирования. Например, меняя предпосылки модели, можно прийти к выводу о том, что эффект воздействия предельной ставки налога на уклонение от налогообложения зависит от вида функции штрафа. Подобный результат был получен в работе *Andreoni, Erard, Feinstein (1998)*.

Как уже говорилось, модель Аллингема–Сандмо рассматривает не склонного к риску налогоплательщика, максимизирующего свою ожидаемую полезность. Условие первого порядка для внутреннего оптимума предписывает налогоплательщику распределять ресурсы таким образом, чтобы предельная выгода от уклонения (в терминах предельной полезности) была равна предельным потерям полезности, связанным с наказанием за уклонение от налога, в частности, с выплатой штрафов. Поэтому при анализе факторов, влияющих на уклонение от налогообложения, необходимо учитывать, что зависимость дохода, скрытого от налогообложения, от предельной налоговой ставки обусловлена схемой взимания штрафов. Действительно, пусть налагаемый за уклонение штраф не зависит от предельной ставки налога. В этом случае предельные потери полезности от уклонения также не зависят от предельной налоговой ставки. Таким образом, изменение предельной налоговой ставки непосредственно влияет только на изменение предельных выгод от уклонения. Как следствие, реакция уклонения от налогообложения на изменение предельной ставки налога будет определяться предельными выгодами от уклонения. В случае же, когда штраф зависит от предельной ставки налога, изменение ставки будет влиять непосредственно как на предельные выгоды от уклонения, так и на предельные издержки. Если мы учтем тот факт, что предельная полезность от уклонения для не склонного к риску индивидуума снижается с ростом величины богатства, то окажется, что для того, чтобы уклонение уменьшалось при изменении предельной ставки, изменение предельных потерь полезности от уклонения при изменении предельной ставки должно превышать изменение предельных выгод. Таким образом, реакция уклонения от налогообложения на изменение предельной ставки налога будет опреде-

¹⁹ См., например, работу *Pencavel (1979)*.

ляться предельными издержками от уклонения. С содержательной стороны это означает, что при существовании зависимости суммы, которую налогоплательщики должны будут заплатить в виде штрафа при обнаружении уклонения, от суммы неуплаченных налогов, склонность налогоплательщиков к уклонению при росте предельной ставки и, следовательно, при росте налоговых обязательств сокращается в условиях несклонности индивидуума к риску.

В результате может наблюдаться отрицательная зависимость между изменением ставки налога и масштабами налогового уклонения. Тем не менее, если предельные издержки от уплаты штрафа убывают с ростом суммы сокрытого от уплаты налога, результат модели будет совпадать с результатом Аллингема–Сандмо (это аналогично принятой выше предпосылке о вогнутости функции штрафа от скрытого дохода).

В модели, представленной в работе *Slemrod (2001)*, учитывается участие индивидуума на рынке труда, а кроме того, возможности легального снижения налогового бремени – «избежание налогообложения» (tax avoidance), делается вывод о том, что существует однозначная положительная зависимость масштабов избежания налогообложения от предельной налоговой ставки.

На практике уклонение от налогообложения и налоговая проверка происходят в разное время. Дополнительный учет фактора времени приводит к появлению альтернативных возможностей по использованию скрытого дохода. Появление дополнительных выгод уклонения от налогообложения в случае введения в модель временного фактора делает выводы менее чувствительными к методике взимания штрафов. Для широкого класса схем администрирования подоходного налога в моделях, учитывающих наличие фактора времени²⁰, оказывается, что уклонение от уплаты подоходного налога снижается при снижении предельной налоговой ставки. Таким образом, снижение предельной ставки подоходного налогообложения при наличии уклонения от налогообложения может привести к снижению уклонения и, как следствие, к росту налоговых поступлений.

Другой сложный вопрос, на решение которого была направлена налоговая реформа, – это повышение степени вертикального равенства налогоплательщиков. Изучение связи прогрессивности подоходного налога с его перераспределительными свойствами ведется достаточно давно. В работе

²⁰ Такая связь показана, в частности, в работах *Engel, Hines (1999)*, и *Caballe, Panades (2001)*.

Jakobsson (1976) показано, что для экономики, в которой индивидуумы различаются между собой только размером дохода, рост номинальной предельной налоговой ставки с размером базы является эффективным механизмом перераспределения дохода. Тем не менее в целом ряде исследований показывается, что в гетерогенных условиях связь номинальной прогрессивности налога («схедулярная прогрессивность») с фактической прогрессивностью («перераспределительная прогрессивность») может нарушаться. В отдельных случаях возможно построение перераспределительно-прогрессивной налоговой системы, которая при этом окажется схедулярно-прогрессивной²¹. Однако в общем случае построение такой системы оказывается невозможным. В работе *Moyes, Shorrocks (1998)* показано, что при наличии «горизонтальных» различий налогоплательщиков по нескольким параметрам невозможно построить систему подоходного налогообложения, которая по перераспределительным свойствам превосходит пропорциональный подоходный налог. Таким образом, для неоднородной совокупности налогоплательщиков в общем случае наилучшими перераспределительными свойствами обладает пропорциональный подоходный налог. В работе *Bishop, Chow, Formby, Ho (1994)* на основе данных для США видно, что доля скрытого от налогообложения дохода снижается с ростом декларируемого дохода.

Таким образом, анализ теоретических и эмпирических работ показывает, что, с одной стороны, понижение ставки подоходного налогообложения может привести к росту налоговых поступлений за счет снижения уклонения от налогообложения. С другой стороны, так как различия в возможностях уклонения от налогообложения могут обусловить искажение горизонтального равенства налогоплательщиков, пропорциональный подоходный налог может обладать лучшими перераспределительными свойствами, чем прогрессивный подоходный налог.

Для того чтобы выводы рассмотренной нами модификации модели Аллингема и Сандмо можно было считать применимыми к российским условиям, необходимо выполнение ряда предположений о свойствах используемой функции полезности и параметрах системы налогообложения и налогового администрирования. Во-первых, предполагается несклонность налогоплательщика к риску, которая в модели выражается в вогнутости функции полезности индивидуума по богатству. Во-вторых, для существования ненулевого решения рассматриваемой задачи максимизации, функ-

²¹ См., например: *Lambert (1985)*.

ция штрафа должна иметь соответствующую вторую производную по своему аргументу, что обеспечит пересечение кривых предельных выгод и предельных издержек уклонения от налогообложения.

Эти предположения, по-видимому, можно считать выполненными в России. Несмотря на то, что согласно Общей части Налогового кодекса формально величина штрафов линейно зависит от величины скрытого дохода²², следует отметить, что в функции полезности индивидуума должна фигурировать не фактическая вероятность проверки налоговой инспекцией, а субъективная оценка этой вероятности налогоплательщиком. В России налоговые органы обычно не раскрывают данные о количестве и результатах проверок, кроме того, нельзя исключить возможность коррупции, снижающей вероятность (и/или результативность) проверки. Поэтому вероятность проверки (а тем более вероятность наказания) может представляться налогоплательщику крайне малой величиной. Как следствие, повышение предельной ставки налогообложения увеличивает, главным образом, предельные выводы от уклонения, а штраф не оказывает существенного влияния на величину ожидаемой полезности налогоплательщика. Следовательно, рост предельной налоговой ставки должен сопровождаться ростом уклонения от уплаты налога.

Кроме того, существует ряд причин, позволяющих считать фактическую функцию штрафа вогнутой. Во-первых, фискальная неэффективность проверок, заключающаяся в невозможности обнаружить отдельные способы уклонения от налогообложения или в неприменении наказания, позволяет налогоплательщикам снизить расходы на выплату штрафа. Во-вторых, в субъективную оценку штрафа налогоплательщиком может входить довольно существенная постоянная компонента, связанная с временными и моральными потерями, возникающими вследствие проверки. В отдельных случаях налоговая проверка может привести к приостановке коммерческой деятельности физического лица или предприятия, что может оказать на соответствующую экономическую активность разрушающее действие. Из-

²² Статья 122 Налогового кодекса РФ: «Неуплата или неполная уплата сумм налога.

1. Неуплата или неполная уплата сумм налога в результате занижения налоговой базы, иного неправильного исчисления налога или других неправомерных действий (бездействия) влечет взыскание штрафа в размере 20 процентов от неуплаченных сумм налога...

3. Деяния, предусмотренные пунктами 1 и 2 настоящей статьи, совершенные умышленно, влекут взыскание штрафа в размере 40 процентов от неуплаченных сумм налога».

держки, связанные с приостановкой деятельности, могут составлять значительную часть в постоянной компоненте субъективной оценки штрафа. Существование постоянной компоненты в издержках приводит к вогнутости функции удельного штрафа.

Таким образом, мы приходим к выводу об убывании предельных потерь от уклонения с ростом сокрытого дохода. Этот факт, как и факт мало-значимости субъективной оценки вероятности осуществления проверки налогоплательщика, приводят к выводу о существовании положительной связи уклонения и предельной ставки налога в рамках рассматриваемой теоретической модели.

Основываясь на выводе из модели Аллингема–Сандмо о положительной связи налогооблагаемой базы и предельной ставки подоходного налога, помимо собственно самого роста облагаемых доходов можно ожидать рост перераспределительной способности подоходного налога. Вывод о возможном росте перераспределительной способности налога связан, прежде всего, с тем, что основная часть сокрытых от налогообложения доходов получалась наиболее обеспеченными гражданами. Это объясняется как разнообразием источников доходов таких граждан и наличием других, помимо заработной платы, доходов, администрирование налогообложения которых затруднено, так и возможностью использования более дорогостоящих и более эффективных способов ухода от налогообложения, в том числе, путем трансформации облагаемых видов доходов в необлагаемые.

Снижение предельной ставки могло существенно сократить выгоду от уклонения от налогообложения, в первую очередь, сделать неэффективными наиболее затратные схемы налогового уклонения и, тем самым, стимулировать соблюдение налогового законодательства. В связи с вышеизложенным, справедливым было бы ожидать большее сокращение уклонения среди наиболее обеспеченных налогоплательщиков.

Помимо роста налоговой базы (связанного со снижением уклонения от налогообложения) можно предположить, что снижение предельной ставки подоходного налога обусловило рост налоговых поступлений. Так как эластичность уклонения от налогообложения по предельной налоговой ставке можно считать относительно высокой, а, кроме того, так как для 90% налогоплательщиков предельная налоговая ставка подоходного налогообложе-

ния повысилась лишь с 12% до 13%²³, можно было ожидать рост налоговых поступлений в результате проведения реформы.

* * *

Таким образом, на основании анализа выводов из модели Аллингема–Сандмо, можно сформулировать три основные гипотезы о воздействии снижения предельной ставки подоходного налога с физических лиц в российских условиях на прогрессивность налога, его уровень поступлений и величину его базы.

Во-первых, на основе выводов теоретических моделей уклонения от налогообложения и анализа адекватности ее предпосылок в российских условиях, мы предполагаем, что снижение предельной налоговой ставки должно было повлечь увеличение налогооблагаемой базы. Во-вторых, сокращение уклонения, прежде всего среди наиболее обеспеченных налогоплательщиков, по нашему предположению, должно было привести к более чем пропорциональному увеличению налогового бремени на них и, как следствие, к увеличению прогрессивности подоходного налога. И наконец, с учетом низкой эффективной ставки налога до реформы должно было произойти увеличение поступлений подоходного налога при снижении предельной ставки в результате роста базы за счет сокращения объема уклонения (мы предполагаем, что рост налоговых поступлений за счет увеличения налоговой базы превышает снижение налоговых поступлений в результате уменьшения эффективной ставки).

²³ На самом деле для налогоплательщиков, относящихся к нижнему шедулю шкалы подоходного налога, ставка осталась неизменной за счет увеличения ставки подоходного налога с 12% до 13% при отмене платежа в Пенсионный фонд по ставке в 1%.