

## **2. Основные положения, цели и задачи реформы подоходного налогообложения в России**

### **2.1. Основные цели и задачи реформы подоходного налогообложения в России**

Перед авторами реформы стояло несколько основных задач, вытекавших из существовавших проблем подоходного налогообложения<sup>11</sup>. Одной из наиболее важных задач, являвшейся, по сути, своего рода ограничителем тех положений, которые могли быть приняты в ее рамках, заключалась в увеличении или, по крайней мере, в сохранении реального объема поступлений налогов на дореформенном уровне. Установление плоской ставки, как было указано выше, в существовавших условиях могло способствовать решению этой задачи. Легализация доходов, в особенности наиболее состоятельными гражданами, при снижении предельной ставки подоходного налога могла существенно увеличить объем совокупной налогооблагаемой базы и тем самым повысить объем поступлений налога в бюджет. Учитывая тот факт, что, подавляющая доля налогоплательщиков уплачивала налог по минимальной предельной ставке, установление плоской ставки на уровне 13% не могло привести к сколько-нибудь существенному негативному изменению величины поступлений налога.

Проблема повышения вертикальной справедливости подоходного налога также могла решаться введением плоской ставки. Легализация доходов должна была произойти в значительно большей степени среди граждан с высокими доходами, ранее практически не уплачивавших налог с таких доходов, и в этой связи их налоговое бремя должно было увеличиться.

Здесь следует отметить, что сохранение или рост уровня поступлений подоходного налога предполагался именно за счет легализации «теневых доходов». При планировании реформы ожидаемый рост поступлений вследствие повышения эффективности функционирования экономики за счет сокращения ставок налогов, как подоходного, так и других, не был

---

<sup>11</sup> Анализ задач и целей реформ, а также альтернативных путей их решений рассмотрен, в частности, в работах *Аукуционек, Батяева (2001), Вишне夫斯基, Липницкий (2000), Колчин (2001), Пушкарева (2001)*.

существенным. Налоговая реформа в столь краткосрочной перспективе не могла серьезно повлиять на темпы экономического роста, скорее они могли быть обусловлены другими причинами: окончанием периода структурного спада производства, положительной конъюнктурой цен на товары российского экспорта, решением проблемы неплатежей в экономике, повышением эффективности экспортоориентированных производств и созданием условий для импортозамещения, в связи с девальвацией рубля, и др.<sup>12</sup>

Важной задачей реформы являлось обеспечение большей справедливости по отношению к налогоплательщикам, находящимся в различных экономических условиях, в частности, стремление к ликвидации ситуации, при которых одни налогоплательщики несут полное налоговое бремя, а другие уклоняются от налогов законными и незаконными методами. Еще одной задачей было повышение уровня нейтральности по отношению к экономическим решениям фирм и потребителей (налог должен вносить минимум искажений в систему относительных цен, в процессы формирования сбережений, в распределение времени между досугом и работой и т.д.). Такого рода задача должна была решаться путем установления, во-первых, единой ставки для разных видов доходов; во-вторых, существенным сокращением льгот по подоходному налогу. В этой связи особую роль приобретала необходимость интеграции подоходного налогообложения физических лиц и налогообложения прибыли предприятий, в частности, устранение двойного налогообложения дивидендов, усовершенствование обложения доходов в виде процентов, а также выравнивание совокупной ставки налогообложения заработной платы (подоходного налога и отчислений в государственные внебюджетные фонды) и прибыли предприятий.

Одним из главных условий проведения реформы было упрощение процесса уплаты, с одной стороны, и сокращения расходов на администрирование – с другой. При прогрессивной шкале ставок наличие уже двух источников доходов автоматически означало необходимость представления налоговых деклараций, в отличие от плоской ставки. Важным аспектом в данной связи являлось введение шедулярной системы налогообложения доходов физических лиц, а именно обложение у источника почти всех видов доходов (процентов, дивидендов, заработной платы). Подобная организация подоходного налога должна была способствовать сокращению издержек на уплату и сбор налога. Исключениями при переходе к плоской

---

<sup>12</sup> См.: Российская экономика в 2002 году: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2001; Российская экономика в 2001 году: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2002.

шкале являются лишь случаи использования налогоплательщиками вычетов социального или имущественного характера, при которых возмещение налога должно производиться при предоставлении соответствующих документов, подтверждающих осуществление соответствующих расходов.

Проведение реформы подоходного налога в России, также как и в значительном количестве стран как с развитой экономикой, так с переходной и развивающейся экономикой, было до известной степени неизбежно, так как увеличение налоговых поступлений в рамках существовавших налоговых систем было возможно лишь за счет внесения дополнительных искажений и приводило бы к еще большему снижению экономической эффективности. В этих условиях требовались коренной пересмотр всей системы подоходного налогообложения и внесение широкомасштабных преобразований, которые позволили бы одновременно перестроить налоговую систему таким образом, чтобы снизить уровень искажений, вносимых налогообложением, с одной стороны, и увеличить поступления – с другой (*Muten (1995), Haggeman, Jones, Montador (1987)*).

## 2.2. Основные положения реформы подоходного налогообложения в России

Принятие в середине 2000 г. главы Налогового кодекса «Налог на доходы физических лиц» утвердило положения реформы подоходного налогообложения. Принятая редакция главы Налогового кодекса в целом содержала большинство из разработанных ИЭПП<sup>13</sup> и предлагавшихся фракцией СПС мер по решению существовавших проблем подоходного налогообложения.

*Ставка налога.* Ключевым изменением, внесенным в рамках реформы подоходного налога, было установление единой плоской ставки в размере 13%. В то же время, с целью исключения возможности трансформации доходов, облагаемых по совокупной с единым социальным налогом ставке 35,8%<sup>14</sup>, например, заработной платы, в те виды доходов, которые обложению единым социальным налогом не подлежат, была установлена ставка в размере 35% в отношении следующих элементов дохода: стоимости любых выигрышей и призов в части превышения 2000 руб.; суммы страховых вы-

<sup>13</sup> См. *Синельников и др. (2000)*, а также материалы сайта <http://www.iet.ru/>.

<sup>14</sup> Ставка Единого социального налога равняется 35,6%, соответственно, совокупная ставка равна  $(13+35,6)/135,6 = 35,8\%$ . Более подробное описание расчета ставки см. выше.

плат по договорам добровольного страхования, заключенных на срок менее 5 лет, в части превышения размеров страховых взносов по таким договорам, увеличенных на ставку рефинансирования ЦБ; процентных доходов по вкладам в банках в части превышения суммы, рассчитанной исходя из трех четвертых действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации по рублевым вкладам и 9% годовых по вкладам в иностранной валюте; сумм материальной выгоды от использования заемных средств в части превышения суммы процентов, исчисленной исходя из трех четвертых действующей ставки рефинансирования над суммой процентов, рассчитанной исходя из условий договора. В отношении всех доходов физических лиц – нерезидентов РФ ставка налогообложения установлена в размере 30%.

Для снижения предельной ставки обложения дивидендов была установлена ставка, равная 30%, но при этом суммы налога на прибыль, уплаченные с распределяемых доходов, зачитывались в счет обязательств по подоходному налогу. Позднее, в 2001 г., в связи с принятием главы, посвященной налогу на прибыль, дивиденды, получаемые физическими лицами, стали облагаться по ставке 6% у источника, а уплаченный с распределяемых доходов акционерных обществ налог на прибыль в счет обязательств по подоходному налогу перестал зачитываться.

Одновременно с принятием главы второй части Налогового кодекса, посвященной подоходному налогу, была принята глава «Единый социальный налог». Единый социальный налог заменил собой страховые взносы, взимавшиеся ранее в социальные государственные внебюджетные фонды. Произошло снижение суммарной ставки отчислений в государственные социальные внебюджетные фонды с действовавших до 2001 г. 38,5%, уплачиваемых работодателем, и 1%, уплачиваемого работником, до 35,6% (т.е. на 10%), а для самозанятых – до 22,8% (на 43%)<sup>15</sup>. Социальный налог установлен в размере 26,1% – для сельскохозяйственных предприятий, 17,6% – для адвокатов.

При этом ставка единого социального налога расщепляется на несколько частей: по ставке 28% (22,8% – для индивидуальных предпринимателей) налог зачисляется в Пенсионный фонд, 0,2 и 3,4% – в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, соответственно, 4% (индивидуальные

---

<sup>15</sup> Ранее совокупная ставка отчислений в государственные социальные внебюджетные фонды была единой для всех категорий налогоплательщиков.

предприниматели освобождены от уплаты данной части налога) – в Фонд социального страхования. Государственный фонд занятости был интегрирован в федеральный бюджет. Установлена регрессия социального налога со следующей шкалой: 35,6% – при уровне годового дохода на одного работника до 100 тыс. руб., 20% – при уровне дохода от 100 тыс. до 300 тыс. руб., 10% – при уровне дохода от 300 тыс. до 600 тыс. руб., и, наконец, 5% (которая с 1 января 2002 г. снизилась до 2%) – для доходов свыше 600 тыс. руб. При этом возможность применения регрессии обусловлена определенным размером средней заработной платы на предприятии при соответствующем количестве работников. Налоговая база, равно как и перечень не подлежащих налогообложению социальным налогом доходов, были приведены в соответствие с налоговой базой налога на доходы физических лиц.

В итоге наибольшая совокупная ставка подоходного налога и единого социального налога стала равна 35,8%, что на момент принятия данных глав Налогового кодекса было близко к ставке налога на прибыль. Кроме того, установление регрессии сделало, при выполнении соответствующих условий по ее применению, совокупную ставку обложения трудовых доходов даже меньшей, чем ставка обложения капитала. Так, при ставке ЕСН 20% совокупная ставка обложения заработной платы становится равной 24,3%, а при ставке 2% – 14,7%.

*Налогооблагаемая база.* Объект обложения подоходным налогом в соответствии с главой НК состоит из доходов от источников в Российской Федерации и доходов из источников за пределами Российской Федерации. Причем резиденты Российской Федерации уплачивают налог с доходов из обоих источников, а нерезиденты – только с доходов из источников в Российской Федерации. К доходам от источников в Российской Федерации при этом относятся: дивиденды и проценты, страховые выплаты, доходы от авторских и смежных прав, доходы от сдачи в аренду и другого использования имущества, доходы от реализации имущества и прав требования, пенсии, вознаграждения и другие доходы, получаемые от осуществления деятельности на территории РФ. Все эти доходы должны иметь источником организации или имущество, находящиеся в РФ, и выплачиваться в соответствии с законодательством РФ. Все доходы, получаемые в связи с использованием имущества от организаций, и прав требования к организациям, находящимся за пределами РФ, относятся к доходам от источников за пределами Российской Федерации.

Стандартный налоговый вычет, или, иными словами, – необлагаемый минимум, установлен в размере 400 руб. за каждый месяц налогового пе-

риода до периода, в котором доход превысил 20 тыс. руб. Налоговый вычет на ребенка – соответственно 300 руб. до месяца, в котором указанный доход превысил 20 тыс. руб.

Установлены также социальные налоговые вычеты: по расходам на благотворительность – с ограничением в виде 25% от суммы дохода, полученного в налоговом периоде, по расходам на образование – в размере не более 25 тыс. руб. и по медицинским расходам – в размере не более 25 тыс. руб.

Несмотря на предложения по упразднению имущественных льгот, порядок обложения прироста капитальной стоимости активов был существенно либерализован. В частности, разрешено производить вычеты из базы налога сумм, полученных в налоговом периоде от продажи недвижимости, находившейся в собственности налогоплательщика менее пяти лет, в размере не более 1 млн руб., а также сумм, полученных от продажи иного имущества, находившегося в собственности налогоплательщика менее трех лет, но не превышающих 125 тыс. руб. При продаже жилых домов, квартир, дач, садовых домиков и земельных участков, находившихся в собственности налогоплательщика пять лет и более, а также иного имущества, находившегося в собственности налогоплательщика три года и более, имущественный налоговый вычет предоставляется в размере сумм, полученных налогоплательщиком при продаже указанного имущества. Вместо использования права на получение имущественного налогового вычета налогоплательщик вправе уменьшить сумму своих облагаемых налогом доходов на сумму фактически произведенных им и документально подтвержденных расходов, связанных с получением соответствующих доходов.

В целом определение налогооблагаемой базы не претерпело коренных изменений. Был сокращен список льгот по подоходному налогу, в частности, была отменена льгота по денежному довольствию военнослужащих. Введение социальных льгот может быть рассмотрено с двух сторон. С одной стороны, принципы горизонтальной справедливости могут оправдывать предоставление вычета на медицинские расходы, а установление вычетов на образовательные расходы может иметь положительные последствия в виде повышения привлекательности вложений в человеческий капитал (human capital). С другой стороны, несущественный размер возмещения при низкой ставке налога может не сыграть большой роли в принятии соответствующих решений налогоплательщиками. Следует отметить, что плоская ставка в данном случае способствует повышению прогрессивности налога, так как возмещению подлежит одинаковая сумма налога, независимо от того, какую

часть от суммы дохода составили медицинские или образовательные расходы. Иными словами, в настоящее время отсутствует эффект, при котором для более состоятельных граждан с высокой предельной ставкой (в условиях прогрессивной ставки) возмещение составляет большую сумму, чем для граждан с низкой предельной ставкой. Кроме того, за возмещением будут обращаться скорее те граждане, для которых сумма возмещаемого налога будет выше, чем необходимые для получения возмещения транзакционные издержки (расходы времени на заполнение и предоставление декларации, на получение денег, получение необходимых документов и т.д.).

*Администрирование налога.* В соответствии с положениями, реализованными в ходе реформы подоходного налога, было установлено, что декларации по подоходному налогу обязаны подавать частные предприниматели, физические лица, в части доходов, полученных от лиц, не являющихся налоговыми агентами, доходов, полученных от налоговых агентов, с которых не был уплачен подоходный налог, доходов от выигрышей в лотереях, тотализаторах и при использовании игровых автоматов, от реализации имущества, находящегося на территории РФ, а также резиденты РФ – по доходам, полученным от источников за пределами РФ. Также физические лица, имеющие право на разного рода вычеты из налогооблагаемой базы, для их получения обязаны подавать налоговые декларации.

Годом ранее в Налоговый кодекс были введены статьи 86.1–86.3, предусматривающие контроль за приобретением физическими лицами недвижимости, автомобилей, ценных бумаг, золота в слитках и культурных ценностей. Ответственность за предоставление информации относительно подобного приобретения несут органы, регистрирующие сделки. В случае установления несоответствия расходов физического лица его декларируемым доходам, налоговый орган предлагает налогоплательщику представить специальную декларацию об источниках средств, использованных для приобретения имущества, с приложением к ней подтверждающих документов. Однако Кодекс умалчивает о последствиях непредставления налогоплательщиком указанной декларации (за исключением обычного штрафа, налагаемого за непредставление любой другой декларации). Таким образом, основные предложения об изменениях в законодательстве о подоходном налогообложении и обязательных взносах в социальные внебюджетные фонды, которые были реализованы в ходе реформы, сводились к следующему: установление плоской шкалы подоходного налога на уровне 13%; устранение части категориальных льгот; значительное уменьшение степени двойного налогообложения дивидендов; установление большего

необлагаемого минимума; гармонизация налогообложения капитала и труда путем установления примерно равных ставок обложения доходов по ним.

\* \* \*

Основные направления реформы подоходного налога в России совпали с международными тенденциями в этой области: предельная ставка подоходного налога снижалась, налоговая база расширялась, гармонизировалось налоговое бремя на различные виды доходов от капитала и доходов от капитала и от труда<sup>16</sup>. Одновременно положения реформы подоходного налога в целом отвечали тем задачам, которые были перед ней поставлены. Была существенно повышена нейтральность подоходного налога по отношению к действиям экономических агентов и горизонтальная справедливость налога. Повышение нейтральности подоходного налога обуславливается как существенным снижением двойного налогообложения дивидендов, так и выравниванием ставки обложения *прибыли предприятий*<sup>17</sup> и трудовых доходов. Повышение горизонтальной справедливости происходило за счет сокращения наиболее нерациональных льгот при сохранении тех льгот, которые обусловлены особым положением налогоплательщиков (льготы для военнослужащих, повышенные вычеты для «афганцев», «чернобыльцев» и т.д.)

На решение вопросов повышения вертикальной справедливости и усиления фискальной функции подоходного налога было нацелено снижение ставки подоходного налога, которое было призвано привести к существенному сокращению уклонения в большей степени состоятельных граждан. Это, с одной стороны, увеличило бы поступления налога, с другой – усилило бы прогрессивность налога, ввиду того, что до реформы более состоятельные граждане испытывали непропорционально меньшую налоговую нагрузку, нежели менее состоятельные, основным видом доходов которых являлась заработная плата. Основные результаты реформы подоходного налога, связанные с решением этих вопросов, будут более подробно рассмотрены в дальнейших частях работы.

---

<sup>16</sup> См. Aarbu, Thoresen (2001), Van der Noord (2000), Agell, Englund, Sodersten (1996), Leibfriz, Thornton, Bibbee (2001), Lodin (1996), Cnossen (1997), Bosworth, Burtless (1992); Auerbach, Slemrod (1997); Feldstein, (1995), Русакова, Кашин (1998).

<sup>17</sup> Следует отметить, что с 2002 г. ставка налога на прибыль была снижена до 24%, и вновь возникла определенная диспропорция между обложением доходов в виде заработной платы и доходов от распределяемого капитала.