

7. Основные выводы и рекомендации

К числу наиболее существенных выводов, вытекающих из проведенного анализа предреформенной ситуации, можно отнести следующие. Малая роль подоходного налога в России обуславливалась тремя основными причинами: во-первых, невысоким средним уровнем доходов населения и, в первую очередь, заработной платы, являвшейся основной составляющей частью базы налога; во-вторых, высокой сложностью налогового законодательства, сложившегося в результате многочисленных изменений в процессе лоббистского давления, с одной стороны, и желания усовершенствовать налог, с другой; в-третьих, слабостью администрирования налога и, как следствие, высоким уровнем уклонения от него.

Невысокая роль в налоговой системе подоходного налога заключалась не только в низких значениях доли этого налога в общих налоговых поступлениях, но и в слабой перераспределительной способности, вытекавшей из использования различных механизмов уклонения в основном высокодоходными налогоплательщиками. В этой ситуации возможность увеличения поступлений налога за счет увеличения предельной ставки налога была ограничена, так как при слабом администрировании это могло привести к увеличению стимулов к уклонению от налога. В таких условиях сокращение предельной ставки налога и гармонизация совокупной ставки обложения прибыли предприятий и заработной платы, наряду с усилением администрирования, были призваны стимулировать сокращение сокрытия доходов от налогообложения.

Помимо собственно снижения ставки, реформа была нацелена на сокращение количества льгот, а также на переход на сдельную систему налогообложения, при которой все доходы облагаются у источника их получения, причем последнее являлось существенным шагом к упрощению администрирования налога. Проведенный анализ предпосылок, положений и результатов реформы налога на доходы физических лиц в России позволил сформулировать основные гипотезы относительно воздействия реформы на динамику поступлений налога, динамику его базы и прогрессивность. С целью построения теоретических гипотез о воздействии реформы на уровень поступлений подоходного налога, использовались модели уклонения от налогообложения типа модели Аллингема–Сандмо. С учетом выводов из подобных моделей были сформулированы три основные гипотезы. Во-первых, снижение предельной налоговой ставки должно было

повлечь за собой увеличение налогооблагаемой базы. Во-вторых, сокращение уклонения, прежде всего, среди наиболее обеспеченных налогоплательщиков, по нашему предположению, должно было привести к увеличению налогового бремени на них и, как следствие, к увеличению прогрессивности подоходного налога. В-третьих, несмотря на снижение предельной ставки, должно было произойти увеличение поступлений.

Нами были исследованы модели зависимости изменения налоговых поступлений и изменения базы подоходного налога в 2000–2001 гг. от изменения средней предельной ставки на основе данных о поступлениях подоходного налога на душу населения в различных регионах России, а также модели, направленные на оценку степени прогрессивности подоходного налога в 2000–2001 гг.

При моделировании поступлений подоходного налога в качестве оценки действительного размера доходов населения, включающей «теневые» доходы, был использован показатель потребительских расходов, так как он характеризует изменение общей величины доходов населения, включая декларируемую и скрытую от налогообложения части, и его изменение оказалось менее коррелировано с изменением средней предельной налоговой ставки, чем изменение доходов. В модели налоговой базы был также использован этот показатель в качестве индикатора автономного реального роста налоговой базы, не связанного с изменением предельной ставки. Прогрессивность подоходного налога оценивалась с помощью трех моделей налоговых поступлений – линейной, квадратичной и логарифмической. Полученные результаты регрессионного анализа позволяют сформулировать несколько основных выводов.

Во-первых, в соответствии с гипотезой, основанной на анализе теоретических моделей уклонения от налогообложения, нам удалось выявить отрицательную связь между показателями предельной ставки и налогооблагаемой базы в результате реализации реформы подоходного обложения в России в 2000–2001 гг.

Во-вторых, как и предполагалось с учетом низкой эффективной ставки подоходного налога до реформы, была выявлена отрицательная связь между предельной ставкой подоходного налога и величиной налоговых поступлений.

В-третьих, результаты оценки показали, что подоходный налог прогрессивен по заработной плате и не прогрессивен по налогооблагаемым доходам. При этом результаты оценки панели для двух лет позволяют говорить о повышении прогрессивности подоходного налога по заработной

плате в 2001 г. по сравнению с 2000 г. Похожие выводы могут быть сделаны из анализа индексов прогрессивности Каквани и Магрейва, которые обнаруживают рост прогрессивности подоходного налога. Как следствие, в рамках принятых предпосылок мы можем говорить о повышении прогрессивности налогообложения заработной платы при невозможности с помощью использованных методов выявить прогрессивность налогообложения налогооблагаемых доходов в целом.

Исследование, проведенное в настоящей работе, позволяет сформулировать ряд практических рекомендаций по совершенствованию подоходного налогообложения.

Наличие положительной связи между динамикой налогооблагаемой базы и предельной ставки налога дает возможность надеяться на продолжение тенденции легализации доходов, начавшейся в 2001 г. Основными условиями этого, по нашему мнению, могут служить, во-первых, сохранение в течение продолжительного периода времени плоской ставки подоходного налога, во-вторых, повышение эффективности администрирования налога, в том числе, за счет законодательного сокращения возможностей уклонения от налога и ужесточения наказания за уклонение.

Первое условие является ключевым, так как совершенно очевидным является тот факт, что в первый год существования плоской ставки налога уклонение сократилось на значительную величину, но не перешло из разряда массового явления в разряд редких или исключительных случаев. Во многом это связано с серьезной степенью недоверия налогоплательщиков к нововведениям, предполагающих, что после легализации ими доходов последует повышение ставки налога.

Важным фактором, способным повысить действенность второго из названных условий, является то, что при произошедшем значительном снижении предельной ставки обложения заработной платы⁵⁷ применение различных схем для уклонения от налогов должно стать менее выгодным с учетом риска применения санкций за уклонение от налога, чем соблюдение закона. В этой связи определенные положительные последствия может иметь дальнейшее снижение основной ставки социального налога и облегчение условий доступа предприятий к использованию регрессивной шкалы налога.

⁵⁷ При регрессивной ставке единого социального налога, когда к заработной плате свыше 600 000 руб. применяется ставка всего в 2%, в совокупности с подоходным налогом предельная ставка обложения заработной платы становится равна 14,7%.

Важные факторы для снижения уклонения от подоходного налогообложения лежат также в сфере усиления его администрирования. В частности, вместо ужесточения режима контроля за осуществлением крупных расходов физическими лицами, что весьма трудно поддается эффективно администрированию, целесообразно создание необходимых правовых инструментов для возможности оценки налоговыми органами базы налогообложения физических лиц на основе так называемых «внешних признаков» богатства. В данной связи возможно использование положения Налогового кодекса, согласно которому «налоговый орган вправе самостоятельно определить суммы налогов, подлежащих уплате, на основании оценки имеющихся у него данных о налогоплательщике или по аналогии»⁵⁸. В настоящее время данное положение в большей степени может использоваться в отношении юридических лиц, однако расширение сферы его применения на физических лиц при установлении конкретных достаточно формализованных механизмов оценки и возможности оспаривания в суде величины исчисленных налоговых обязательств позволит серьезно стимулировать снижение масштабов уклонения от налога физических лиц.

Отсутствие однозначного ответа на вопрос о характере перераспределительных свойств подоходного налога в отношении совокупных доходов населения свидетельствует о том, что требуется разработка и внедрение комплекса мер как по усилению прогрессивности налоговой системы в целом, так и подоходного налога. Установление налога на недвижимость при условии приближения оценки налогооблагаемого имущества к рыночной стоимости, повышение прогрессивности акцизного налогообложения, а также установление достаточной прогрессивности транспортного налога призваны усилить прогрессивность всей налоговой системы. В области подоходного налогообложения речь, в частности, идет о необходимости отмены имущественного налогового вычета, вычетов расходов на благотворительность, о разработке системы прогрессивного обложения процентных доходов, совершенствовании методов обложения дополнительных натуральных выгод работников предприятий (*fringe benefits*). В то же время следует иметь в виду, что сокращение льгот по уплате подоходного налога может иметь достаточно сильную политическую оппозицию.

В перспективе возможно также включение в налогооблагаемую базу выплат категориального характера, осуществляемых бюджетами различно-

⁵⁸ Пункт 3 статьи 91 Налогового кодекса «Доступ должностных лиц налоговых органов на территорию или в помещение для проведения налоговой проверки».

го уровня при условии компенсации доходов их получателей за счет средств бюджета. Кроме того, поскольку подоходный налог поступает в территориальные бюджеты, а часть выплат осуществляется из бюджетов вышестоящих уровней власти, устранение льгот может потребовать принятия соответствующих решений в области межбюджетных отношений.

Еще одним возможным путем повышения прогрессивности подоходного налога может служить увеличение необлагаемого минимума. Однако данная мера требует тщательного анализа с точки зрения бюджетных потерь и, по-видимому, должна носить поэтапный характер. Кроме того, возникает проблема организации администрирования большого необлагаемого вычета. При наличии нескольких источников доходов требуется осуществить выбор, к какому из источников может применяться такого рода вычет. Возможно несколько вариантов решения данной проблемы: во-первых, требование декларирования доходов теми, кто получает доходы из нескольких источников выплаты (администрирование правильности вычета облегчается при использовании индивидуальных номеров налогоплательщика); во-вторых, возможно установление ограничения на предоставление такого рода вычета одним (основным) местом работы, а в случае, если общий размер доходов ниже уровня необлагаемого минимума, возмещение налога может производиться по декларации.

Существует также необходимость совершенствования подоходного налогообложения доходов от ценных бумаг, пенсионных и страховых схем, в особенности частных. Совершенствование налогообложения доходов физических лиц от ценных бумаг позволит расширить налогооблагаемую базу и увеличить прогрессию подоходного налога, в первую очередь, в связи с тем, что подобного рода доходы обычно получают более обеспеченные граждане. Повышению нейтральности налога на доходы физических лиц будет способствовать совершенствование налогообложения доходов от пенсионных и страховых выплат, прежде всего гармонизация налогообложения государственных и частных пенсионных и страховых схем, что в перспективе позволит расширить частный рынок пенсионных и страховых услуг.