

## **4. Проблемы методологии исследования последствий реформирования системы подоходного налогообложения**

Уклонение от налогообложения, гипотезы относительно динамики которого были высказаны в предыдущем разделе, оказывает влияние на поступления главным образом через динамику базы налога. Это означает, что для корректной проверки гипотезы о том, что снижение предельной ставки привело к увеличению поступлений налога, следует рассматривать зависимость между базой подоходного налога и предельной ставкой. При изучении распределительных свойств подоходного налога рассмотрение равномерности распределения налоговой базы между налогоплательщиками не имеет смысла. Более оправданным является изучение влияния подоходного налога на распределение доходов разного типа, в том числе, заработной платы, предпринимательских доходов, налогооблагаемых доходов в целом.

В настоящей главе, предвзято проведение непосредственного эмпирического анализа выдвинутых гипотез, изучаются проблемы теоретического и нормативного определений базы подоходного налога, а также практических трудностей взимания налога с тех или иных составляющих базы, связанных, в том числе, и с действиями налогоплательщиков, стремящихся уклониться от налогообложения. Кроме того, рассматриваются вопросы наличия статистической информации, касающейся размера и динамики налоговой базы и составляющих ее частей в России.

### **4.1. Некоторые теоретические аспекты определения базы подоходного налога**

Настоящий раздел посвящен рассмотрению вопросов, связанных с теоретическими и практическими аспектами определения различных составляющих базы обложения подоходным налогом. На основании этого анализа в дальнейшем будут сделаны выводы относительно как особенностей законодательного определения облагаемых доходов физических лиц в России, так и проблем эмпирического изучения динамики налогооблагаемой базы рассматриваемого налога.

Существует несколько основных определений экономического дохода физического лица, на основании которых можно оценить налогооблагаемый доход (см. работы *King (1995)*, *Stiglitz (1986)*, *Auerbach (1996)*, *Mus-*

*grave, Musgrave (1989), Auerbach (1987), Auerbach, Rosen (1980)* и др.). Одно из них, так называемое определение Шанца–Хейга–Саймонса (см., например, *Atkinson, Stiglitz (1980)*), гласит, что доход индивидуума состоит из рыночной стоимости прав, реализованных в потреблении в некоторый период времени, и изменения в запасе имущественных прав между началом и концом этого периода времени. Также существует определение Хикса, которое основывается на субъективной оценке индивидуумом собственного благосостояния и предполагает, что его доход равен сумме, которую он мог бы потратить в течение определенного периода времени, при том что его благосостояние на начало и конец этого периода времени остается неизменным (см. *Hicks (1946)*). Данные определения являются основой для оценки дохода, подлежащего налогообложению. В зависимости от различных предпосылок в разных странах существуют различия в определении налогооблагаемого дохода.

Существует два основных подхода к определению базы налогообложения подоходным налогом: глобальный, т.е. ко всем доходам индивидуума по совокупности, и шедулярный, т.е. раздельный по источникам доходов (см. более подробное рассмотрение этого вопроса в работе *Stotsky (1985)*). К числу положительных моментов первого подхода можно отнести тот факт, что с его помощью может быть достигнута большая вертикальная справедливость<sup>24</sup>, так как налог исчисляется на основе совокупного дохода индивидуума. Кроме того, имеется административное преимущество подобного подхода: налогоплательщик заявляет о своем доходе в одной единственной форме. К числу положительных моментов второго подхода относится возможность сокращения административных издержек на расчет общей налогооблагаемой базы, который является необходимым при первом подходе. Кроме того, в данном случае возможно дифференцирование уровня налогообложения по источникам дохода и установление преференциальных режимов одного из источников дохода, например, заработной платы, или же, наоборот, некоторых доходов от капитала (см. *Ault (1997), Burns, Krever (1996)*).

Практически во всех налоговых системах понятие налогооблагаемого дохода значительно разнится с понятием экономического дохода. Исходя

---

<sup>24</sup> Используя здесь и далее выражение «вертикальная справедливость» мы исходим из соображений, основанных на принципе «способности платить», которые подразумевают необходимость установления большего изъятия у более обеспеченных граждан, в связи с тем, что предельная полезность их дохода падает с его ростом (*Atkinson, Stiglitz, 1980; Stiglitz, 1986; Musgrave, 1989; Auerbach, Rosen, 1980*).

из определения Шанца–Хейга–Саймонса, в доход должны включаться такие источники как: зарплата, рабочие оклады, доходы от ведения бизнеса, доходы от роста стоимости капитала, рента, роялти, условная рента, возникающая при использовании товаров длительного пользования, трансферты, пенсии, наследства и дарения, дополнительные к зарплате формы вознаграждения в виде товаров и услуг.

Основной составляющей частью базы налогообложения являются доходы в виде заработной платы. Как показано выше (см. *табл. 2*), доля заработной платы в доходах населения в большинстве развитых стран мира превышает две трети общего дохода. Другой важной составляющей налогооблагаемой базы являются доходы от предпринимательской деятельности (см. *Leibfriz, Thornton, Bibbee (1997)*).

В то же время некоторые другие виды доходов зачастую не входят в налогооблагаемую базу, как по социально-политическим, так и по техническим соображениям. Рассмотрим подробнее некоторые из них.

*Вмененные доходы от ренты за пользование товарами длительного пользования.* Необходимость налогообложения данного вида доходов обуславливается потребностью в установлении нейтральности по отношению к принятию индивидуумом решения о приобретении того или иного товара длительного пользования или об инвестировании средств в него, с одной стороны, и его аренды – с другой. Другой причиной является необходимость соблюдения принципа вертикальной справедливости – вмененные доходы более состоятельных граждан от их собственности являются существенно более высокими, чем у граждан с низкими и средними доходами.

В то же время на практике зачастую представляется невозможным рассчитать и обложить налогом условный доход, получаемый индивидуумом за пользование собственной квартирой, домом, автомобилем, тем более, что для целей налогообложения придется исключать расходы на их содержание (см. *Burns, Krever (1996)*). Следует отметить, что освобождение вмененных доходов от использования такой собственности фактически создает не нейтральность по отношению к принятию решений об инвестициях. В случае, когда доходы от инвестиций другого рода облагаются по большим предельным ставкам, привлекательность их снижается. В этой связи социально-экономические выгоды от вынужденного (в условиях невозможности администрирования) отсутствия налогообложения этого вида доходов при предоставлении льгот по инвестициям, например, в жилищное строительство, следует соотносить с возможными потерями экономической эффективности от искажения структуры инвестиций в целом в экономике

(см. *Auerbach (1997)*). Предоставление льгот на приобретение недвижимого имущества или иных товаров длительного пользования может происходить на трех стадиях: приобретения имущества (путем вычета соответствующих расходов из налогооблагаемой базы), получения доходов от этого имущества (в виде освобождения от налогообложения вмененной ренты от пользования собственным имуществом или ренты за коммерческое использование имущества) и продажи имущества (путем установления льготного режима обложения прироста их капитальной стоимости). Выбор того или иного варианта зависит от практики обложения других видов доходов, возможностей по администрированию льгот, иных особенностей функционирования налоговой системы в каждой конкретной стране.

*Дополнительные вознаграждения.* Сложным, с административной точки зрения, является также обложение дополнительных к заработной плате вознаграждений в виде товаров или услуг, предоставляемых своим сотрудникам фирмами (*fringe benefits*). Негативное следствие подобного положения, при котором подобные вознаграждения не облагаются подоходным налогом или облагаются не в полной мере, заключается в снижении прогрессивности налогообложения доходов, так как в основном получателями подобных дополнительных вознаграждений являются высокооплачиваемые сотрудники. Негативным является также тот факт, что подобные вознаграждения – инструмент налогового планирования, позволяющий уходить от подоходного налогообложения. Например, увеличение ставки по налогооблагаемым видам доходов может стимулировать налогоплательщиков к изменению формы получения доходов в пользу дополнительных вознаграждений, налогом не облагаемых. Следует учитывать, что налогообложение этих доходов должно осуществляться по рыночной стоимости, что также является достаточно сложным ввиду того, что во многих случаях издержки фирмы на предоставление дополнительных к зарплате вознаграждений ниже их рыночной розничной стоимости (см. *Hausman (1987)*).

В некоторых странах, например, в США, Великобритании, для решения данной проблемы применяется вмененная стоимость подобных дополнительных вознаграждений, облагаемая по ставке подоходного налога у каждого индивидуума. Также возможно включение подобных вознаграждений в прибыль фирмы (или, точнее, исключение расходов на их предоставление из издержек производства) и обложение по ставке налога на прибыль (*The Taxation of Fringe Benefits (1988)*, *The Taxation of Employee Fringe Benefits (1995)*).

*Доходы от роста стоимости капитала*, в соответствии с определением Шанца–Хейга–Саймонса, представляющие собой положительные изменения в стоимости капитальных активов, которыми владеют индивидуумы, должны включаться в налогооблагаемый доход. Существуют, тем не менее, некоторые моменты, которые делают необходимым дифференцированный подход к налогообложению подобного рода доходов.

В первую очередь, получение доходов физическими лицами в результате роста стоимости некоторых форм капитала напрямую связано с деятельностью юридических лиц и, соответственно, с налогообложением прибыли корпораций. Это обуславливает необходимость гармонизации налоговой системы таким образом, чтобы избежать двойного налогообложения одного и того же вида доходов. Таким образом, существует весьма важная проблема разделения доходов для целей налогообложения подоходным налогом, с одной стороны, и налогом на прибыль корпораций – с другой. Это является особенно важным, учитывая тот факт, что наибольшую долю в доходах от роста стоимости капитала физических лиц в странах с развитым фондовым рынком составляют доходы от увеличения стоимости акций. Наряду с этим существует проблема определения того, являются ли некоторые виды дохода от роста стоимости капитала обычным доходом, т.е. доходом в связи с осуществлением профессиональной деятельности, или особым «случайным» доходом (см. *Burns, Krever (1996)*).

*Процентные доходы.* Особая роль процентных доходов в подоходном налогообложении вызвана тем, что удержание налога с такого рода дохода может внести искажения в принятие решений индивидуумом в межвременном аспекте, а именно, стимулируется настоящее потребление в ущерб накоплениям и будущему потреблению. Подобное изменение в структуре потребления может привести к чистым потерям общественного благосостояния, ввиду наличия эффекта замещения, обусловленного смещением предпочтений в сторону потребления в текущем периоде и сокращения сбережений. При этом эффект дохода может привести как к сокращению текущего потребления и увеличению сбережений, если налогоплательщик является чистым кредитором, принимая, что потребление в текущем периоде – нормальное благо, так и к обратному изменению, если налогоплательщик является чистым заемщиком.

Для простой модели жизненного цикла при равенстве ставки налогообложения заработной платы и процентных доходов, в случае для чистого кредитора, знак эффекта увеличения налогов на сбережения зависит от эластичности замещения будущего потребления текущим по ставке процента,

эластичности потребления в текущий период по богатству и нормы сбережений. Причем, чем выше эластичность замещения и норма сбережений и чем ниже эластичность потребления по богатству, тем более вероятным становится негативный эффект. Другими словами, при повышении налогов на процентные доходы будущее потребление становится дороже, поэтому может быть заменено на текущее, но если есть четкие предпочтения относительно будущего потребления, то его величина сохраняется (*Leibfriz, Thornton, Bibbee (1997), Slemrod, Hines (2001), Atkinson, Stiglitz (1980)*)<sup>25</sup>.

Одна из важных причин налогообложения процентных доходов, как правило, связывается с достижением большей социальной справедливости путем перераспределения процентных доходов, которые в значительной степени получают более состоятельными индивидуумами. Кроме того, освобождение процентных доходов от налогообложения может привести к существенным потерям поступлений подоходного налога, ввиду использования данного способа получения доходов в качестве маскировки выплаты заработной платы, вознаграждений, дивидендов и прочих видов доходов (см. *Bernheim (1999), Boadway, Wildasin (1994)*).

Вообще говоря, вопросы налогообложения процентных доходов и доходов в виде прироста стоимости капитала, являющихся доходами от капитала, связаны с более общими проблемами нейтральности налоговой системы по отношению к принятию налогоплательщиками решений относительно инвестиций и сбережений. Различные варианты осуществления сбережений (покупка недвижимости и товаров длительного пользования, вложение средств на депозитные счета в банке, пенсионное и социальное страхование, покупка финансовых активов) могут иметь различные налоговые последствия для индивидуума, в зависимости от организации налоговой системы. Причем зависит это не только от того, как облагаются и облагаются ли вообще доходы от капитала, но и от того, могут ли быть вычтены из налогооблагаемого дохода расходы на его приобретение или выручка от его продажи, за вычетом сумм прироста капитальной стоимости и амортизации с учетом инфляции, т.е. от организации системы вычетов, не зависящих от статуса налогоплательщика (его здоровья, возраста и

---

<sup>25</sup> Подоходный налог фактически дважды облагает сбережения: сначала, когда не предоставляется вычет на суммы осуществленных сбережений, а затем – когда обложению подлежат доходы от них. В этом заключается его главное отличие от налога на потребление. См. также *Atkinson, Stiglitz (1980)*, где приведено сравнение подоходного налога и налогов на потребление.

т.д., т.е. факторов, оказывающих влияние на организацию налога с точки зрения горизонтальной справедливости).

*Пенсии и отчисления в пенсионные фонды.* Суть преференций в отношении пенсионного накопления заключается в предоставлении льгот либо на стадии осуществления взносов в пенсионные фонды (вычета из налогооблагаемого дохода соответствующих расходов), либо на стадии обложения прироста стоимости накоплений в результате осуществления пенсионными фондами инвестиционной деятельности, либо на стадии выплат самих пенсий. Преференциальное налогообложение, связанное с пенсионным страхованием, имеет под собой несколько оснований, помимо соображений о горизонтальной справедливости. Во-первых, в случае государственной пенсионной системы, пенсии, выплачиваемые в виде регулярных платежей, являются неликвидным активом, т.е. представляют собой фиксированные обязательства пенсионных фондов, как государственных, так и частных, установленные законодательством, и не могут быть трансформированы в другие активы получателем, кроме как при получении самих сумм пенсий. В результате инфляции эти обязательства могут существенно понижаться в стоимости, и преференциальное налогообложение призвано до некоторой степени решить эту проблему. Кроме того, учитывая, с одной стороны, обязательный характер, с другой, – отсутствие связи с размером получаемых пенсий, отчисления в пенсионные фонды могут рассматриваться как налог сами по себе. Во-вторых, переход от системы пенсионного обеспечения, при которой пенсии финансируются за счет текущих отчислений в пенсионные фонды, к системе пенсионного страхования, когда плательщики накапливают суммы будущих пенсий, накладывает дополнительную нагрузку на экономически активных в настоящий момент плательщиков, так как им приходится не только финансировать текущие платежи по старой схеме, но и формировать собственные пенсионные накопления. В-третьих, за счет стимулирования пенсионных накоплений расширяется база совокупных сбережений. В-четвертых, стимулирование частных пенсионных накоплений может до некоторой степени решить проблему риска недобросовестного поведения (риска морального ущерба – *moral hazard risk*), заключающуюся в том, что индивидуумы предпочитают не осуществлять сбережений, а полагаться на систему государственного социального обеспечения (см. *Van den Noord, Heady (2001)*).

\* \* \*

Анализ особенностей включения в налогооблагаемую базу рассмотренных доходов позволяет заключить, что возможность изменения размера декларируемых доходов существенно зависит от особенностей организации налогового законодательства. В ситуации, когда база подоходного налога формируется в соответствии с принципом всеобъемлющего дохода, повышается возможность более вертикально справедливого обложения доходов граждан, так как учитываются все возможные их источники и, следовательно, более точно учитывается общее благосостояние налогоплательщика.

Возможность включения в налоговую базу некоторых видов доходов, рассмотренных здесь, затруднена ввиду сложностей административного характера. Исключение же их из базы налога, равно как и невозможность администрирования их налогообложения может привести, помимо снижения прогрессивности, к тому, что в них могут быть трансформированы на легальной основе более сложные для сокрытия от налогообложения виды доходов, например, заработная плата. Этим недостатком характеризовался подоходный налог до реформы и, к сожалению, как по политическим (в отношении пенсий и процентных доходов), так и по причинам сложности администрирования (вмененных доходов и дополнительных вознаграждений) в рамках реформы включение ряда дополнительных видов доходов в число облагаемых не произошло. В то же время можно отметить более четкую регламентацию налогообложения доходов в зависимости от прироста стоимости капитала в части доходов от ценных бумаг, соответствующая статья о котором появилась несколько позже, в виде поправок ко второй части Налогового кодекса.

Переход к сдельной системе, т.е. системе, при которой налогооблагаемые доходы облагаются у источника их получения, позволил частично решить проблему администрирования налогообложения некоторых видов доходов, по крайней мере, доходов от прироста стоимости ценных бумаг в условиях посредничества лицензируемых лиц – брокеров, прямой ренты и некоторых других, так как до определенной степени бремя ответственности за уплату налога переложено с собственно получателя дохода на то лицо, которое осуществляет соответствующие операции. В случае, если таковым является юридическое лицо, ведущее бухгалтерский учет, возможности по уклонению значительно сокращаются, а эффективность проверок повышается.



С точки зрения целей настоящего исследования отметим, что существенная проблема учета степени негативного влияния исключения из налоговой базы некоторых видов доходов заключается в отсутствии соответствующей статистики, о чем будет более подробно сказано ниже. В то же время учет всякого рода социальных выплат и пенсий при анализе динамики доходов населения и налоговой базы в работе будет производиться различными способами.

#### **4.2. Факторы, оказывающие влияние на размер налогооблагаемой базы при реформировании подоходного налогообложения**

Эмпирическая проверка сформулированных выше гипотез может столкнуться с существенными трудностями, обусловленными более сложными особенностями реакции налогоплательщиков на изменения налогового законодательства, чем учитываемые в простых теоретических моделях, а также с воздействием экономической конъюнктуры на размер доходов различных категорий налогоплательщиков. Рассмотрению данных проблем и посвящен настоящий раздел.

*Перемещение времени получения дохода* является одним из способов избежать применения невыгодной предельной ставки в случае ожидания ее изменения. Это может касаться как переноса операций на более поздний срок – на тот период, в течение которого можно ожидать снижения предельной ставки, или же, наоборот, реализации доходов в период, предшествующий повышению ставки. Эти эффекты могут быть, в свою очередь, искажены фактором недоверия к долгосрочности действия улучшающих или ухудшающих изменений. Например, ожидание последующего увеличения предельной ставки при ее уменьшении в ближайшем будущем или восстановление льготы, которая в ближайшей перспективе отменяется, и т.д. В этой связи для более точной оценки эластичности налогооблагаемого дохода по изменениям предельной ставки теоретически должен учитываться приведенный к одному периоду объем налоговой базы (см. *Slemrod (1998)*).

Доходы также могут быть *трансформированы* в те виды, в отношении которых возможно установление более выгодных налоговых режимов. В качестве примера могут служить: перевод доходов из заработной платы менеджеров, являющихся владельцами предприятия, в категорию дивидендов, в случае более льготного налогообложения вторых; получение зара-

ботной платы в виде доходов частных предпринимателей, если установленный в их отношении налоговый режим более выгоден, и т.д. Поэтому возможности и размер подобных перемещений должны учитываться при оценке влияния налоговых реформ на поведение налогоплательщиков (см. *Gruber, Saez (2000)*). Другой проблемой является возможность получения доходов в той форме, в отношении которой установлены налоговые преференции, например, в виде дохода по государственным ценным бумагам, процентов по депозитам, выплат по договорам страхования. Однако следует учитывать тот факт, что подобные преференции влияют на рыночную цену соответствующих активов и, соответственно, посленалоговый доход по активам может впоследствии выравниваться.

Для оценки реальных эффектов, связанных с изменением налогового законодательства, необходимо также учитывать ряд неналоговых факторов, которые оказывают свое влияние на динамику изучаемых показателей, независимо от изменений в налогообложении. Например, это касается *различных темпов роста доходов* налогоплательщиков, в зависимости от того, к какой доходной группе они относятся. В частности, больший рост доходов состоятельных граждан в сравнении с доходами менее состоятельных в США в период проведения в Соединенных Штатах налоговой реформы, как отмечается в работе *Slemrod (1998)*, происходил, по видимости, по двум причинам: технологические изменения, приведшие к большей отдаче квалифицированного труда, и глобализация экономики, повлекшая за собой сокращение стоимости малоквалифицированного труда за счет увеличения его предложения.

Следует еще раз отметить, что предъявляемый к налогообложению доход не является лишь отражением предложения труда, так как включает в себя иные, нежели заработная плата, доходы, доля которых, особенно для высокодоходных групп может быть существенной. Вообще говоря, значения эластичности декларируемого дохода по изменениям налогооблагаемого дохода сильно отличаются у высокодоходных групп и групп со средними и низкими доходами в пользу первых. Среди основных причин такого положения можно назвать увеличение неравенства, в зависимости от экономического цикла (увеличение доходов богатых в большей степени, нежели остальных категорий населения в период роста, и меньшее сокращение – в период рецессий), разные возможности по уводу доходов от налогообложения (как законными методами, так и незаконными).

Практика налогообложения в России свидетельствует о том, что наибольшее внимание следует уделить проблеме переноса времени получения

доходов и трансформации одних доходов в другие. Проблема переноса момента получения доходов и ее влияние на результаты реформы будет рассмотрена в разделе, посвященном эмпирическому анализу.

Возможность снижения размера налоговой базы за счет преобразования облагаемых доходов в необлагаемые, даже при наличии весомых социально-экономических аргументов в пользу существования налоговых преференций, является разновидностью легального уклонения и приводит к существенным бюджетным потерям. Наличие подобного рода особенностей налогообложения может оказывать негативное влияние на структуру доходов физических лиц и на их величину. Однако выявление второго процесса представляется затруднительным ввиду отсутствия достоверных данных о динамике структуры доходов населения, включающей детализацию по различным видам льготированных доходов. С учетом проблем со статистической информацией в эмпирических исследованиях необходимо применение косвенных показателей для оценки реального размера облагаемых доходов граждан.

Отметим несомненную важность проблемы влияния различных темпов роста доходов населения во время осуществления налоговой реформы при изучении реакции налогоплательщиков на изменение предельной ставки в виде изменения предложения труда. Однако поскольку данный процесс имеет существенно больший, нежели один год, период своего проявления, в настоящем исследовании он не рассматривается.

#### **4.3. Ограничения при исследовании системы подоходного налогообложения в России, связанные с проблемами статистического характера**

*Особенности законодательного определения налогооблагаемого дохода.* Определение налогооблагаемого дохода в России в 1992–1999 гг. по своему охвату стремилось к определению всеобъемлющего дохода (comprehensive income), свидетельством чему являются, в частности, введение обложения материальных выгод в виде экономии на процентах по заемным средствам, разницы между осуществленными страховыми взносами и полученными выплатами, частичного обложения процентного дохода, обложения дохода от роста стоимости капитала<sup>26</sup>. В то же время существенные различия в предельных ставках налогообложения разных видов дохода,

<sup>26</sup> Некоторые юридические аспекты определения налогооблагаемого дохода рассмотрены в работе Поцхверия, Бачалиашивили (2000).

48 <http://www.iet.ru/papers/52/index.htm>

отмеченные выше, приводили к тому, что была весьма распространена трансформация доходов, например, из зарплаты в процентные доходы по банковским депозитам<sup>27</sup>.

Другой особенностью определения налогооблагаемой базы было существование огромного количества льгот, которые предоставлялись как в зависимости от категории налогоплательщика, так и от вида дохода. В частности, количество подпунктов закона, перечисляющих необлагаемые виды доходов, превышало перед реформой 25 и включало, помимо указанных выше пенсий, стипендий, доходов по государственным ценным бумагам и т.д., большое количество весьма необычных видов доходов. Например, «суммы доходов физических лиц, полученные от реализации ивовой коры, дикорастущих ягод, орехов и иных плодов, грибов, лекарственных растений», а также «доходы (кроме заработной платы), получаемые членами кочевых родовых общин малочисленных народов Севера, если такие общины зарегистрированы в местном Совете народных депутатов». Большое количество категорий налогоплательщиков имело возможность производить вычеты из налогооблагаемого дохода в размере, существенно превышающем стандартный необлагаемый минимум. К таким категориям, в частности, относились инвалиды, граждане, участвовавшие в ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, жертвы террористических актов, граждане, участвовавшие в военных действиях на территории Афганистана, и др.

Наличие значительного количества льгот, а также применение различных предельных ставок к разным видам доходов приводило, как уже отмечалось выше, к использованию различных схем по сокращению обязательств по налогу. Следует, однако, отметить, что многие подобные схемы осуществлялись в рамках правового поля и, с формальной точки зрения, были легальными или квазилегальными.

Такое положение затрудняет анализ последствий реформы, ввиду того, что для оценки роста налогооблагаемых доходов в результате сокращения легального и квазилегального уклонения (трансформации одних видов доходов, с более высокой предельной ставкой, в другие – с менее высокой) требуется наличие достоверной информации о структуре доходов. В то же время статистические данные налоговых органов не содержат информации об иных, нежели относящихся к облагаемым, видах и задекларированных или выявленных путем проверок дохода, а статистические данные Госкомстата РФ оценивают их весьма приблизительно.

---

<sup>27</sup> Описание конкретных механизмов трансформации доходов смотрите выше.

*Особенности статистической информации о доходах населения и их структуре в России.* Эмпирическое исследование результатов налоговых реформ в России затруднено по ряду объективных причин, связанных с особенностями доступной статистической информации. Прежде всего, в России отсутствует единая база данных о налогооблагаемых доходах налогоплательщиков, об использованных ими льготах, вычетах и скидках, о суммах уплаченного налога. Та информация, которая может быть потенциально доступна для исследователей (см. табл. 3), предоставляется Министерством по налогам и сборам Российской Федерации, тогда как персональные данные о конкретных налогоплательщиках имеются лишь в территориальных инспекциях. При этом данные, передаваемые на вышестоящие уровни – региональные управления МНС РФ и само министерство, консолидируются уже на уровне инспекций и представляются в виде укрупненных категорий (совокупная сумма налогооблагаемых доходов, количество налогоплательщиков, уплачивающих налог по максимальной и минимальной ставкам, совокупная сумма предоставленных вычетов и скидок, совокупная сумма уплаченных налогов и т.д.). В этих условиях изучение воздействия реформы как на налогооблагаемый доход налогоплательщиков, так и на уплаченные ими суммы налога может вестись на основе усредненных региональных данных.

Существует также информация, получаемая на основе опросов населения, проводимых негосударственными органами. Среди подобных обследований выделяется, так называемый, Russia longitudinal monitoring survey (Российский регулярный мониторинг), финансирование которого осуществляется Всемирным Банком, Агентством по международному сотрудничеству США, а также Национальным Институтом Здравоохранения США (National Institutes of Health), Университетом Северной Каролины в Норс-Чейпел. Объектом подобного исследования, осуществляемого группой российских и зарубежных экспертов, являются доходы, другие индикаторы экономического благосостояния, а также социальные и демографические показатели по репрезентативной выборке российских семей. В нашем исследовании мы будем использовать агрегированную статистическую информацию, а данные опросов предполагаем использовать на следующих этапах работы.

Таблица 3

**Данные МНС и Госкомстата РФ, доступные для использования  
в исследованиях (все данные доступны отдельно  
по каждому из субъектов РФ)**

<b>Данные МНС</b>
Общая сумма доходов, полученных налогоплательщиками
Количество налогоплательщиков
Общая сумма предоставленных льгот, вычетов и скидок
Общая сумма облагаемых доходов
Сумма уплаченного подоходного налога
<b>Данные Госкомстата</b>
Доходы населения
Расходы населения
Оплата труда
Доходы от предпринимательской деятельности
Пенсии
Пособия и социальная помощь
Стипендии
Доходы от собственности (включая процентные доходы, дивиденды и др.)
Стипендии

*Оценка действительных доходов населения.* Существенной проблемой является отсутствие данных о действительных доходах населения, т.е. включающих как официально регистрируемые, так и дополнительно оценку объема «теневых» доходов, в том числе, подлежащие и не подлежащие налогообложению. К числу регистрируемых доходов можно отнести, помимо официальной заработной платы и учтенных предпринимательских доходов, пенсии, стипендии, различного рода государственные пособия, незначительную часть процентных доходов и доходов от страховых выплат (будучи необлагаемыми до определенного уровня, с одной стороны, и подпадая под действие банковской и страховой тайны<sup>28</sup> – с другой, данные о них не могли передаваться в МНС РФ или Госкомстат РФ, кроме как на добровольной основе, путем подачи декларации), часть доходов от роста капитальной стоимости активов (данные о реализации недвижимого имущества, ценных бумаг и автомобилей с 2000 г. передавались в МНС РФ органами регистрации этих сделок, однако суммы сделок во многих случа-

<sup>28</sup> Необходимо отметить, что банковская тайна не распространяется на операции свыше 10 000 долларов США, информация о которых должна быть направлена в МНС. В то же время данные о доходах по такого рода операциям в статистике МНС отсутствуют.

ях занижались) и некоторые другие, в той части, в которой данные о них добровольно предоставлялись налогоплательщиками.

К числу неучтенных доходов, таким образом, относятся: скрытая от налогообложения заработная плата, значительная часть процентных доходов и доходов от страховых выплат, большая часть доходов от роста стоимости капитала, значительная часть предпринимательских доходов, практически все доходы от сдачи имущества в аренду.

Следует отметить, что Государственный комитет по статистике РФ осуществляет примерную оценку доходов населения, включающих «теневые» доходы. Подобного рода статистика также доступна лишь в целом по отдельным регионам, ввиду того, что она базируется на анализе периодических сборов сведений по репрезентативной выборке по отдельным регионам. Разница между данными о доходах населения по статистике Госкомстата РФ (т. е. включая «теневые» доходы) и о совокупной налогооблагаемой базе подоходного налога по статистике МНС РФ весьма значительна – почти в два раза. С учетом корректировки доходов населения в версии Госкомстата РФ на те виды доходов, которые не учитываются в статистике МНС РФ, ввиду того, что они не входят в состав облагаемых доходов (пенсии, государственные социальные пособия, денежное довольствие военнослужащих и др.), различие составляет около 30%. Таким образом, доходы населения дооцениваются Госкомстатом РФ примерно на треть.

Отдельной проблемой является оценка того, какова в этих 30% доля скрытой от налогообложения заработной платы, других скрытых облагаемых доходов и необлагаемых доходов, не учтенных в официальной статистике. К числу последних относятся как те доходы, которые не облагаются по определению – доходы крестьянских хозяйств, от различного рода промыслов и т.д., так и такие доходы, которые формально являются облагаемыми в соответствии с законодательством, но не подлежат налогообложению на легальной основе в силу каких-либо обстоятельств, например, доходы от продажи имущества по стоимости ниже цены приобретения.

Наиболее значительной составляющей частью доходов населения является заработная плата, в этой связи статистические данные по ней представляют наибольший интерес. В статистике Госкомстата РФ отдельно присутствуют показатели величины среднемесячной заработной платы и количества занятых, на основе которых возможно рассчитать совокупный размер оплаты труда в экономике и отдельно – доли оплаты труда, с учетом скрытой заработной платы, в доходах населения. Различие между дву-

мя этими показателями довольно значительно. Если в 1992 г. такая разница практически отсутствовала, то в течение последних пяти лет разница составляла около 20%, т.е. пятой части всех доходов населения. Иными словами, примерно 20% официальных данных о доходах населения являются дооценкой «скрытой» заработной платы. В то же время, по нашему мнению, такого рода дооценка также не является полной, и неучтенной остается существенная часть доходов, полученных населением – как налогооблагаемых, так и необлагаемых.

\* \* \*

Анализ, проведенный в настоящем разделе, позволил обозначить существующие проблемы методологического и информационного характера, которые затрудняют анализ результатов налоговой реформы, включая изменения базы подоходного налога.

Из проведенного анализа можно сделать несколько основных выводов. Во-первых, возможно сгруппировать рассмотренные проблемы в три категории: а) связанные с законодательным определением налогооблагаемых доходов и исключением из базы налога тех или иных видов доходов; б) связанные с различной реакцией налогоплательщиков на проведение реформы и различным ее воздействием на размер декларируемых доходов, в зависимости от их структуры; в) связанные с особенностями статистической информации, находящейся в распоряжении исследователей.

Проблемы первой группы в малой степени актуальны для России ввиду того, что практически все из рассмотренных видов доходов, чье администрирование налогообложения затруднено, но которые увеличивают благосостояние налогоплательщиков и, с теоретической точки зрения, должны учитываться в составе налоговой базы физических лиц, либо не входят в законодательное определение облагаемых доходов, как, например, вмененные доходы от использования товаров длительного пользования, либо льготируются (большая часть процентных доходов, пенсии и пенсионные отчисления).

Краткосрочность изучаемого периода позволяет частично пренебрегать проблемами второй группы, по крайней мере, в той их части, которая касается изменения предложения труда налогоплательщиками в связи со снижением предельной ставки налога. В то же время проведенный анализ реакции налогоплательщиков в виде переноса времени получения дохода для снижения налоговых обязательств показал, что массовым такое явление в России не было. Отсутствие же достоверных данных о структуре до-



ходов населения, включая информацию о необлагаемых видах доходов, требует принятия предпосылки о том, что изменение размера доходов по всем категориям налогоплательщиков происходило равными темпами.

Наиболее существенную трудность представляет решение проблем третьей группы, так как отсутствие необходимых данных требует применения косвенных показателей для оценки изучаемых величин. В нашем случае из-за отсутствия достоверных данных о размере полных доходов населения, включающих скрытую от статистических и налоговых органов часть, мы использовали при анализе роста доходов населения величину изменения расходов населения. Кроме того, отсутствие некоторых данных, например, полной структуры населения по доходным группам, требует принятия жестких предпосылок при оценке размера средних предельных ставок по регионам и анализе изменения прогрессивности налога.

В результате наличия всех информационных ограничений, при исследовании нами использовались данные МНС РФ по поступлениям подоходного налога по субъектам Федерации, а также данные об объеме налоговой базы по налогу на доходы физических лиц по регионам в 2000 и 2001 гг. Для оценки налогооблагаемой базы мы также использовали статистику о доходах населения по регионам и данные о заработной плате населения по регионам. Приблизительной характеристикой величины доходов, включающей скрытую от налоговых и статистических органов часть, являлся в нашем исследовании показатель расходов населения, исчисляемый по регионам. Для расчета средней предельной ставки налога мы использовали данные о распределении населения по доходным группам за 2000 г. (более подробное описание процедуры расчета представлено в Приложении).