

Институт экономики переходного периода

**Реформа налогообложения доходов
населения в России:
результаты 2000–2007 гг.**

**Москва
ИЭПП
2008**

УДК 336.226.11(470+571)"2000/2007"
ББК 65.261.411.2(2Рос)+67.402.23(2Рос)

Р45 Реформа налогообложения доходов населения в России: результаты в 2000–2007 гг. / [Анисимова Л. и др.]; Ин-т экономики переход. периода. – М.: ИЭПП, 2008. – 256 с.: ил. – Авт. указаны на обороте тит. л. – ISBN 978-5-93255-267-4.
И. Анисимова, Людмила Ивановна.

Агентство СІР РГБ

Авторский коллектив: Анисимова Л., Кадочников П., Малинина Т., Назаров В., Синельников-Мурылев С., Трунин И.

В работе исследуются результаты реформы налогообложения доходов населения в России, а также формулируются предложения по дальнейшему совершенствованию налогового законодательства.

Reform of the Personal Income Taxation in Russia: 2000–2007 results

Authors: Anisimova L., Kadochnikov P., Malinina T., Nazarov V., Sinelnikov-Murylev S., Trunin I.

This research offers analysis of the outcome of personal income taxation reform in Russia. The authors formulate proposals on further improvement of tax legislation.

JEL Classification: H21, H24, H25, K34

УДК 336.226.11(470+571)"2000/2007"
ББК 65.261.411.2(2Рос)+67.402.23(2Рос)

ISBN 978-5-93255-267-4

© Институт экономики переходного периода, 2008

Содержание

Введение	1
1. Налог на доходы физических лиц	6
1.1. Основные результаты реформирования НДФЛ в 2000–2007 гг.	6
1.1.1. Предпосылки проведения реформы подоходного налога	6
1.1.2. Основные положения и результаты реформы налога на доходы физических лиц в 2001 г.	12
1.1.3. Анализ факторов, повлиявших на поступления по НДФЛ в 2001 г.	18
1.1.4. Сопоставление оценки результатов реформы налога на доходы физических лиц, представленной в проекте закона о федеральном бюджете на 2001 г., и фактического объема поступлений по данному налогу в 2001 г.	22
1.1.5. Анализ влияния реформы НДФЛ на легализацию доходов населения и прогрессивность налоговой системы	26
1.1.6. Законодательные изменения по налогу на доходы физических лиц после реформы 2000 г.	32
1.1.7. Основные выводы: преимущества и недостатки плоской шкалы налога на доходы физических лиц, итоги изменения налогового законодательства по НДФЛ в 2001–2007 гг.	43
1.2. Взаимосвязь динамики поступлений налога на доходы физических лиц с динамикой основных макроэкономических показателей	48
1.3. Перспективы дальнейшего реформирования НДФЛ	52
1.3.1. Повышение прогрессивности НДФЛ за счет увеличения стандартных вычетов	52
1.3.2. Совершенствование налогообложения доходов физических лиц в части налогообложения компенсационных выплат, связанных с возмещением вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровью, для работающих во вредных и опасных условиях труда	70
1.3.3. Налогообложение процентных доходов	89
1.3.3.1. Общая характеристика налогообложения доходов физических лиц, полученных в виде процентов	90
1.3.3.2. Вопросы налогообложения различных видов процентных доходов физических лиц	94
Приложение к разделу 1.3.3. Международный опыт в части налогообложения процентного дохода и удержания у источника выплат сумм налога в счет налога на доходы физических лиц	115
1.3.4. Налогообложение доходов от операций с ценными бумагами	118
1.3.4.1. Особенности определения налоговой базы при совершении физическими лицами операций с ценными бумагами, с финансовыми инструментами срочных сделок, с имущественными правами	119

1.3.4.2. Некоторые вопросы определения налоговой базы при совершении операций купли-продажи ценных бумаг, финансовых инструментов срочных сделок, имущественных прав.....	126
1.3.4.3. Доходы в виде материальной выгоды при совершении операций с ценными бумагами	131
1.3.4.4. Налогообложение прироста капитальной стоимости ценных бумаг и смежные вопросы	135
Приложение к разделу 1.3.4.4. Зарубежная практика в части налогообложения прироста капитальной стоимости активов.....	167
1.4. Подоходный налог в странах СНГ	181
2. Единый социальный налог	198
2.1. Основные результаты реформирования единого социального налога.....	198
2.1.1. Реформа 2001 г. – объединение социальных платежей в единый социальный налог и установление регрессивной ставки налога	198
2.1.1.1. Предпосылки проведения и основные положения реформы ЕСН в 2001 г.	198
2.1.1.2. Динамика социальных платежей (единого социального налога) в 2000–2004 гг.	207
2.1.1.3. Оценка влияния реформы социальных платежей в 2001 г. на поступления в бюджетную систему Российской Федерации	212
2.1.1.4. Влияние реформы социальных платежей на прогрессивность налогообложения доходов	222
2.1.2. Реформа ЕСН в 2005–2006 гг.	225
2.1.2.1. Снижение базовой ставки ЕСН в 2005 г. (сопоставление оценки результатов реформы ЕСН, представленной в проекте закона о федеральном бюджете на 2005 г., и фактического объема поступлений по данному налогу в 2005 г.).....	225
2.1.2.2. Реформирование единого социального налога в 2006 г.	228
2.2. Альтернативы дальнейшего реформирования единого социального налога и взносов на обязательное пенсионное страхование	231
2.2.1. Введение универсальной ставки единого социального налога в размере 12%	232
2.2.2. Перераспределение обязательств между ПФР и федеральным бюджетом посредством передачи финансирования базовой части трудовой пенсии за счет общих налогов	234
2.2.3. Выравнивание тарифов отчислений в пенсионную систему для всех категорий работодателей и работников.....	235
2.2.4. Отмена льгот для организаций инвалидов	240
2.2.5. Введение минимального платежа по ЕСН.....	243
2.3. Планируемая реформа ЕСН 2010 г.	245

Введение

Реформа налога на доходы физических лиц, проведенная в 2000 г., введение единого социального налога вместо платежей в социальные внебюджетные фонды в 2001 г., а также снижение базовой ставки единого социального налога в 2005 г. оказали существенное влияние на налоговые поступления за рассматриваемый период.

В работе рассматриваются предпосылки проведения реформы налогообложения доходов населения в России, основные положения и результаты реформирования налога на доходы физических лиц (НДФЛ) и единого социального налога (ЕСН). Анализ влияния реформы налогообложения на легализацию доходов населения и прогрессивность налоговой системы проводится с использованием ранее полученной авторами оценки уравнения зависимости изменения налоговых поступлений от изменений средней предельной ставки и потребительских расходов¹.

В работе сопоставляются оценки результатов реформы НДФЛ и ЕСН, представленной в проекте закона о федеральном бюджете на первый пореформенный год, и фактический объем поступлений в данном году. Такое сопоставление позволяет сделать вывод о степени консервативности бюджетных прогнозов федерального правительства.

Отдельно рассмотрены вопросы налогообложения НДФЛ процентных доходов и доходов от операций с ценными бумагами, финансовыми инструментами срочных сделок, имущественными правами.

Особое внимание уделяется перспективам дальнейшего реформирования налогообложения доходов населения в России.

Авторы выражают благодарность Роберту Конраду, директору Центра по международному развитию Дьюка, и Майклу Алексею, профессору Университета Индианы, за предоставленные материалы и консультации.

¹ См.: Синельников-Мурылев С., Кадочников П. и др. Налоговая реформа в России: проблемы и решения. Научные труды № 67. М.: ИЭПП, 2004.

1. Налог на доходы физических лиц

1.1. Основные результаты реформирования НДФЛ в 2000–2007 гг.

1.1.1. Предпосылки проведения реформы подоходного налога

Реформа налога на доходы физических лиц, проведенная в 2000 г., заключалась прежде всего в отмене прогрессивной шкалы налога, в установлении плоской единой ставки на уровне, близком к наименьшей предельной ставке ранее действовавшей шкалы, в сокращении льгот и упрощении процедур уплаты и сбора налога. До реформы роль подоходного налога в налоговой системе России по сравнению как с индустриально развитыми странами, так и с наиболее успешными переходными экономиками была весьма невелика (табл. 1).

Таблица 1

**Доля подоходного налога в общих налоговых поступлениях
(величина в верхней ячейке) и доля налога в ВВП
(величина в нижней ячейке), %**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1	2	3	4	5	6	7
Австралия	40,20	40,60	41,30	42,00	42,00	43,30
	11,50	11,90	12,50	12,50	12,50	12,90
Австрия	19,60	20,90	20,90	22,10	22,10	22,50
	8,50	8,80	9,20	9,80	9,80	10,00
Бельгия	31,40	31,60	31,10	31,00	31,00	30,70
	14,40	14,40	14,20	14,30	14,30	14,10
Великобритания	27,30	27,00	25,90	24,80	24,80	27,50
	9,40	9,50	9,10	8,80	8,80	10,20
Венгрия	15,50	16,10	17,60	16,80	16,80	16,80
	7,00	6,90	7,20	6,60	6,60	6,50
Германия	26,40	27,30	24,60	23,90	23,90	25,00
	10,20	10,50	9,30	8,90	8,90	9,30
Греция	11,10	12,30	12,40	13,20	13,20	13,20
	3,50	3,90	4,00	4,50	4,40	4,40
Дания	53,80	54,10	53,30	52,40	52,40	51,60
	26,80	16,70	26,50	25,90	25,90	25,70

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7
Ирландия	31,50	30,70	31,10	31,40	31,40	30,90
	11,20	10,20	10,30	10,30	10,30	9,90
Исландия	30,80	31,10	32,20	32,80	32,80	35,20
	9,50	9,70	10,40	10,60	10,60	11,80
Испания	23,20	23,60	22,80	21,90	21,90	20,80
	8,10	7,70	7,40	7,40	7,40	7,10
Италия	25,40	26,00	25,00	25,30	25,30	25,00
	10,50	10,70	10,70	11,20	11,20	10,70
Канада	37,20	37,80	37,70	38,00	38,00	37,80
	13,10	13,40	13,50	14,00	14,00	14,10
Корея	18,30	16,20	18,10	17,10	17,10	20,10
	3,70	3,90	3,90	3,60	3,70	4,20
Нидерланды	20,60	18,80	17,50	15,60	15,60	15,20
	9,20	7,90	7,30	6,50	6,50	6,20
Норвегия	26,30	25,90	25,70	25,70	25,70	27,30
	10,90	10,80	10,70	11,00	10,90	11,90
Польша	22,70	22,90	22,00	21,40	21,40	22,00
	9,80	9,70	9,30	8,80	8,80	8,30
Португалия	18,70	18,00	18,90	17,70	17,70	17,10
	6,10	6,00	6,30	6,10	6,10	5,80
США	35,70	36,30	37,60	39,00	39,00	40,50
	10,10	10,40	11,00	11,60	11,60	11,70
Турция	23,90	21,60	20,50	21,70	21,70	27,00
	5,30	4,90	5,20	6,00	6,10	7,70
Финляндия	39,50	36,20	36,10	33,30	33,30	32,30
	18,50	16,40	17,00	15,50	15,50	14,90
Франция	13,20	12,90	13,40	14,00	14,00	17,40
	5,80	5,70	6,00	6,30	6,30	7,90
Чехия	11,20	12,40	13,10	13,50	13,50	13,60
	4,60	5,00	5,10	5,20	5,20	5,20
Швейцария	34,20	31,80	32,50	31,20	31,20	31,80
	11,30	10,70	11,10	10,60	10,50	11,20
Швеция	36,70	35,30	35,40	35,00	35,00	35,00
	18,00	16,90	17,70	18,20	18,20	18,20
Япония	22,80	21,40	21,20	20,50	20,50	18,80
	6,40	6,10	5,70	5,90	5,90	5,30
В среднем по рассматриваемой группе стран	26,82	26,49	26,46	26,20	26,20	26,86
	10,13	9,57	10,02	10,00	10,00	10,20
Россия	8,30	7,10	8,20	8,80	8,50	7,60
	2,80	2,30	2,60	2,90	2,70	2,50

Источник: данные ОЭСР, Минфин России, расчеты ИЭПП.

Как видно из представленных в *табл. 1* данных, в большинстве развитых стран и переходных экономик доля подоходного налога в

общей сумме налоговых поступлений колеблется в пределах 20–35%, тогда как в России соответствующий показатель к 2000 г. снизился почти до 6,5%.

Можно выделить несколько основных причин, определявших невысокую фискальную значимость подоходного налога в налоговой системе России на этапе до 2000 г. К их числу относятся низкие доходы населения, сложность законодательства и наличие большого количества льгот по подоходному налогу, слабое администрирование и, как следствие, массовое уклонение от налога².

В части влияния низкого уровня жизни и невысоких доходов населения на поступления и собираемость подоходного налога необходимо отметить, что неприспособленность налогового администрирования к экономической ситуации восстановительного роста 1999–2000 гг. не позволяла эффективно взимать налоги с иных доходов, кроме заработной платы, и такие доходы в значительной мере выпадали из налогооблагаемой базы подоходного налога. Одновременно с этим наличие возможностей для уклонения от уплаты налога для налогоплательщиков с высокими доходами и высокие ставки налога для них приводили к тому, что основное бремя подоходного налога ложилось на налогоплательщиков с низкими и средними доходами, работающих на предприятиях, на которых сложно практиковать повсеместные нелегальные формы оплаты труда.

Российское законодательство о подоходном налоге на начальном этапе переходного периода содержало достаточное количество малообоснованных льгот. Эти льготы были установлены главным образом в соответствии с традициями, оставшимися от социалистической экономики, и официально объяснялись необходимостью смягчения последствий перехода к рынку для малообеспеченных слоев населения, целесообразностью стимулирования сбережений, стиму-

² См.: Burgess S. Taxation and Development // Journal of Economic Literature. Vol. 31. #2. 1993. P. 762; Tanzi V. Fiscal Policies in Economies in Transition. Washington, D.C., International Monetary Fund, 1992; Tanzi V. Transition and the Changing Role of Government, Finance and Development. Vol. 36. #2. IMF. June 1999; Синельников-Мурылев С., Баткибеков С., Кадочников П., Некипелов Д. Оценка результатов реформы подоходного налога в Российской Федерации. Научные труды № 52. М.: ИЭПП, 2003.

лирования осуществления определенного вида расходов, например, на строительство жилья и т.д.

Проблема дополнительно усугублялась тем, что в условиях несовершенства законодательства льготы использовались для трансформации облагаемых доходов (например, заработной платы) в необлагаемые льготированные виды доходов (процентные доходы, страховые выплаты), что еще больше уменьшало облагаемую базу и, как следствие, поступление налога.

Аналогичные проблемы возникали не только в России. За годы существования подоходного налога большое количество изменений, таких, например, как пониженные ставки, различные вычеты, специальные режимы налогообложения, вносившихся под воздействием различных как рациональных, так и конъюнктурных факторов, значительно усложнили налоговые системы в большинстве стран. Различные категориальные преференции в зависимости от рода деятельности, вида дохода, вида инвестиций или иных расходов оказывали негативный эффект на экономическую нейтральность налоговых систем и подоходного налога³. Кроме того, сложность налогов снижала их прогрессивность с учетом того, что налоговые обязательства плательщика обычно находятся в обратной зависимости от расходов на налоговое планирование и налоговый арбитраж⁴.

Дисциплинированное отношение налогоплательщиков к выполнению налоговых обязательств зависит от значительного числа факторов, включающих собственно уровень налогового администрирования, качество налогового законодательства, традиции налоговой дисциплины и т.д. Несмотря на то что налоговый контроль и налоговое администрирование с каждым годом постепенно совершенствовались, многие потенциальные налогоплательщики либо не платили налогов вообще, либо платили их в существенно меньших раз-

³ См., в частности: Барулин С.В. Налоговые льготы как элемент налогообложения и инструмент налоговой политики // Финансы. 2002. № 2; LeCacheux J. Les reformes fiscales dans les pays de l'OCDE: une decennie d'experience. Budget et fiscalite: quelles reformes? // Revue francaise de finances publiques. Novembre 1997.

⁴ См.: Blumenthal M., Slemrod J. The Compliance Cost of the U.S. Individual Income Tax System: A Second Look After Tax Reform // National Tax Journal. № 45(2). June 1992. P. 185–202.

мерах, чем предписывает законодательство⁵. Это приводило к несправедливости налоговой системы и низкому уровню ее нейтральности.

Для подоходного налога существенным фактором, дестимулировавшим его уплату, являлся высокий в понимании налогоплательщиков номинальный уровень налогообложения. В частности, заработная плата, будучи важнейшим элементом в структуре доходов населения, является базой не только для обложения подоходным налогом. До реформы наименьшая предельная совокупная ставка налогообложения заработной платы, уплачиваемая работником, была равна 13% (в сумме с 1% взносов в Пенсионный фонд). Кроме того, работодатель уплачивал начисления на заработную плату: в Пенсионный фонд – 28%, в Фонд социального страхования – 5,4%, в Фонд обязательного медицинского страхования – 3,6%, в Фонд занятости – 1,5%.

Таким образом, с учетом отчислений в социальные внебюджетные фонды предельная ставка налогообложения доходов, находящихся в нижнем шедуле шкалы налога (т.е. для которых ставка подоходного налога равна 12%), составляла 37,18%⁶, предельная ставка для доходов, облагаемых по максимальной ставке подоходного налога, включая все отчисления во внебюджетные фонды, – 50,2%. Эта ставка значительно выше не только существовавшей на момент осуществления реформы подоходного налога ставки налога на прибыль – 30%, но и подоходного налога на иные виды доходов физических лиц. Это также обуславливало отсутствие нейтральности по-

⁵ Анализ различных методов и причин уклонения от налогообложения, в частности, рассмотрены в работах: Яковлев (2000), Батяева (2001), Радаев (2001).

⁶ Совокупная ставка отчислений во внебюджетные фонды равнялась 38,5%, но применялись они к тому же размеру заработной платы, что и подоходный налог, но в отличие от него не включались в его сумму. Таким образом, если сумма заработной платы работника составляла 100 руб., то сумма отчислений во внебюджетные фонды равнялась 38,5 руб., сумма подоходного налога – 12 руб., сумма индивидуальных отчислений в Пенсионный фонд – 1 руб. Совокупные расходы на выплату заработной платы работнику составляли 138,5 руб., а сумма уплаченных налогов – 51,5 руб. Соответственно соотношение уплаченных налогов к совокупным расходам на оплату труда составило: $51,5/138,5 = 37,18\%$.

доходного налога по отношению к способу получения доходов и приводило к трансформации заработной платы в иные виды доходов. Широкое распространение получили кредитно-депозитные и страховые схемы, которые использовались для косвенной выплаты заработной платы и часто служили способом занижения обязательств физических лиц по подоходному налогу. Также для уклонения от подоходного налогообложения получили распространение так называемые дополнительные вознаграждения в неденежной форме (*fringe benefits*) сотрудникам, особенно администрации, позволяющие, с одной стороны, уменьшать базу налога на прибыль, а с другой – не уплачивать с таких вознаграждений социальные платежи и подоходный налог.

Вместе с тем при невысокой роли подоходного налога в общих доходах всей бюджетной системы России его поступления составляли примерно 1/5 налоговых доходов территориальных бюджетов – бюджетов регионов России и муниципальных образований. Соответственно у региональных властей могло возникнуть опасение, что снижение предельной ставки подоходного налога может повлечь за собой сокращение доходов их бюджетов. Однако тот факт, что объем уклонения достиг чрезвычайно больших масштабов (в силу социально неприемлемого для России уровня номинального налогового бремени на доходы физических лиц и отсутствия реальных административных механизмов по борьбе с этим уклонением), привел, в конечном итоге, к пониманию необходимости снижения ставки подоходного налога как важного условия легализации теневых доходов населения. В этой связи ожидание увеличения налогооблагаемой базы и, как следствие, роста доходов бюджетов стало основной причиной поддержки таких изменений со стороны регионов.

Таким образом, важнейшими задачами реформы подоходного налогообложения были необходимость повышения фискальной роли подоходного налога в бюджетной системе и необходимость стимулирования легализации доходов, особенно для налогоплательщиков с высокими доходами. При этом предполагалось, что, поскольку значительная часть налогоплательщиков с высокими доходами уклоняется от уплаты налогов, введение плоской ставки подоходного

налога на уровне 13% не должно привести к существенному падению поступлений (однако бюджетные проектировки были максимально консервативны – подробнее см. ниже). Наоборот, предполагалось, что стимулы к легализации могут привести к расширению налоговой базы за счет легализации высоких доходов и, таким образом, к повышению справедливости подоходного налога.

Дополнительным аргументом в пользу введения плоской шкалы было упрощение процесса уплаты и сокращение расходов на администрирование налога в связи с сокращением числа ситуаций, при которых необходимо декларирование налога. При переходе к плоской шкале декларирования требуют лишь случаи использования налогоплательщиками вычетов социального или имущественного характера, при которых возмещение налога должно производиться при предоставлении документов, подтверждающих осуществление соответствующих расходов.

1.1.2. Основные положения и результаты реформы налога на доходы физических лиц в 2001 г.

С принятием в середине 2000 г. главы Налогового кодекса «Налог на доходы физических лиц» были утверждены положения реформы подоходного налогообложения. 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, например, заработной платы, в те виды доходов, которые подлежат обложению подоходным налогом и не подлежат обложению единым социальным налогом⁷, была установлена ставка в раз-

⁷ Одновременно с принятием главы второй части Налогового кодекса, посвященной подоходному налогу, была принята глава «Единый социальный налог». ЕСН заменил 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%). Социальный налог установлен в размере

мере 35% в отношении следующих элементов дохода: стоимости любых выигрышей и призов в части превышения 2000 руб.; суммы страховых выплат по договорам добровольного страхования, заключенным на срок менее 5 лет, в части превышения размеров страховых взносов по таким договорам, увеличенных на ставку рефинансирования Банка России; процентных доходов по вкладам в банках в части превышения суммы, рассчитанной исходя из 3/4 действующей ставки рефинансирования Банка России 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 3/4 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.

26,1% – для сельскохозяйственных предприятий, 17,6% – для адвокатов. Подробнее см. ниже.

Таблица 2

**Шкала подоходного налога (налога на доходы физических лиц)
в России в 1998–2001 гг.**

Экономические параметры	1998		1999		2000		2001	
	Годовой до- ход (руб.)	Предельная ставка, %	Годовой до- ход (руб.)	Предельная ставка, %	Годовой до- ход (руб.)	Предельная ставка, %	Годовой до- ход (руб.)	Предельная ставка, %
Ставки подоходно- го налога для соот- ветствующих уровней дохода (руб.)	Менее 20000	12	Менее 30000	12	Менее 50000	12	–	13
	20000 – 40000	15	30000 – 60000	15				
	40000 – 60000	20	60000 – 90000	20	50000 – 150000	20		
	60000 – 80000	25	90000 – 150000	25				
	80000 – 100000	30	150000 – 300000	30	Более 150000	30		
	Более 100000	35	Более 300000	35				
Среднедушевые доходы (руб. в месяц)	1007,8		1629,6		2192,9		2878	

Изменения суммарной ставки налога на доходы физических лиц и единого социального налога в результате реформы можно охарактеризовать следующим образом. До реформы минимальная суммарная предельная налоговключаящая ставка была равна 28,5%, максимальная – 50,2% (см. табл. 3).

В результате реформы произошло снижение предельной ставки подоходного налога для налогоплательщиков с высокими доходами, которое в дополнение с введением регрессии по единому социальному налогу привело к существенному сокращению налоговключаящей совокупной предельной ставки налогообложения доходов лиц с высокими доходами. Для налогоплательщиков с доходами до 50 тыс. руб. в год предельная ставка снизилась на 1,4 п.п., для нало-

гоплательщиков с доходами свыше 150 тыс. руб. в год – на величину от 22,7 до 33,1 п.п.

Таблица 3

**Предельные ставки налогообложения доходов
в 2000 г.**

Годовой доход, руб.	Предельная ставка, %		Суммарная предельная ставка, %
	подходный налог	социальные платежи	
<3168	0,0	39,5	28,5
3168 – 50000	12,0	39,5	37,2
50000 – 150000	20,0	39,5	43,0
>150000	30,0	39,5	50,2

Источник: НК РФ, расчеты ИЭПП.

Таблица 4

**Предельные ставки налогообложения доходов
в 2001 г.**

Годовой доход, руб.	Предельная ставка, %		Суммарная предельная ставка, %
	налог на доходы физических лиц	единый социальный налог	
<4800	0,0	35,6	26,3
4800–100000	13,0	35,6	35,8
100000–300000	13,0	20,0	27,5
300000–600000	13,0	10,0	20,9
>600000	13,0	5,0	17,1

Источник: НК РФ, расчеты ИЭПП.

Как видно из представленных в *табл. 2–4* данных, в результате реформы произошло существенное сокращение налоговключающей совокупной предельной ставки налогообложения доходов лиц с высокими доходами. Ниже приводятся расчеты, показывающие, что, несмотря на формальное снижение налоговой нагрузки на высокодоходные слои населения, плоская шкала НДФЛ обеспечила большую прогрессивность подходного налогообложения, чем существовавшая ранее прогрессивная шкала (главным образом это объяс-

няется тем, что до введения плоской шкалы НДФЛ богатые слои населения предпочитали уклоняться от налогов и, таким образом, платили налогов меньше, чем после снижения предельной ставки НДФЛ)⁸.

Объект обложения налогом на доходы физических лиц в соответствии с принятой главой Налогового кодекса состоит из доходов от источников в Российской Федерации и доходов от источников за пределами Российской Федерации. Причем резиденты Российской Федерации уплачивают налог с доходов от обоих источников, а нерезиденты – только с доходов от 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 от организаций и в связи с использованием имущества 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, был установлен в 2001 г. в размере 400 руб. за каждый месяц налогового периода 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% суммы дохода, полученного в налоговом периоде, по расходам на образование – в

⁸ Подробнее см.: Синельников-Мурылев С., Кадочников П., Непесов К., Некипелов Д., Анисимова Л., Стародубровская И., Баткибеков С., Славгородская М., Бобылев Ю., Малинина Т., Шкребела Е. Налоговая реформа в России: проблемы и решения. Научные труды № 67. М.: ИЭПП, 2003. С. 277–290.

размере не более 25 тыс. руб. и по медицинским расходам – в размере не более 25 тыс. руб.

Несмотря на предложения по упразднению имущественных льгот, были сохранены существенные льготы в части обложения прироста капитальной стоимости активов. В частности, разрешено производить вычеты из базы налога сумм, полученных в налоговом периоде от продажи недвижимости, находившейся в собственности налогоплательщика менее 5 лет⁹, в размере не более 1 млн руб., а также сумм, полученных от продажи иного имущества, находившегося в собственности налогоплательщика менее 3 лет, но не превышающих 125 тыс. руб. При продаже жилых домов, квартир, дач, садовых домиков и земельных участков, находившихся в собственности налогоплательщика 5 лет¹⁰ и более, а также иного имущества, находившегося в собственности налогоплательщика 3 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.

Был также сокращен список льгот по подоходному налогу, в частности, была отменена льгота по денежному довольствию военнослужащих.

Важным результатом реформы налога на доходы физических лиц в 2001 г. стал стабильный рост поступлений по данному налогу (*табл. 5*).

⁹ Позднее этот срок был сокращен до 3 лет.

¹⁰ То же.

Таблица 5

**Динамика поступлений подоходного налога / налога
на доходы физических лиц в 2000–2005 гг.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Поступления подоходного налога, млрд руб.	174,2	255,5	357,1	455,3	574,0	707,4
<i>Поступления подоходного налога, % ВВП</i>	2,4	2,9	3,3	3,4	3,4	3,3
Увеличение поступлений подоходного налога в реальном выражении, % к предыдущему году		23,7	21,4	13,8	12,9	11,1
<i>Увеличение поступлений подоходного налога сверх роста денежных доходов, % к предыдущему году</i>		12,4	9,6	-0,7	2,0	2,0
<i>Справочно:</i>						
Рост реальных доходов населения, % к предыдущему году	13,4	10,0	10,8	14,6	10,7	8,9
Изменение индекса потребительских цен, % к предыдущему году	20,2	18,6	15,1	12,0	11,7	10,9

Источник: данные ФНС России.

По итогам 2001 г. поступления налога на доходы физических лиц выросли на 81,3 млрд руб., или 23,7% в реальном выражении, в последующие годы поступления составили около 3,3–3,4% ВВП против 2,4% ВВП в 2000 г. В 2001–2002 гг. темпы роста поступлений в реальном выражении почти в 2 раза опережали темпы роста реальных доходов населения. Соответствующее увеличение поступлений подоходного налога сопровождалось повышением его фискальной роли и ростом доли поступлений подоходного налога в общих налоговых доходах бюджетной системы.

1.1.3. Анализ факторов, повлиявших на поступления по НДФЛ в 2001 г.

Существенный рост поступлений подоходного налога, превышающий по темпам рост доходов населения, позволяет предположить, что введение плоской шкалы подоходного налога привело к значительному сокращению уклонения от уплаты налога. Проверку этой гипотезы и разложение роста поступлений по факторам можно провести на основе оценки модели зависимости налоговых поступ-

лений от изменения доходов налогоплательщиков и ставки налогообложения¹¹. При этом предполагается, что снижение предельной ставки налогообложения и увеличение доходов налогоплательщиков (общих доходов, включая скрытые от налогообложения)¹² приводит к росту поступлений подоходного налога.

Проверки соответствующих гипотез проводились для уравнения изменений соответствующих показателей для данных по регионам России в 2001 г. по сравнению с 2000 г. При этом для расчета прироста все данные приводились в сопоставимые цены. Расчет средней предельной ставки по регионам в 2000 г. проводился на основе данных о величине предельной ставки по доходным группам с взвешиванием по доле соответствующих доходных групп в общих доходах налогоплательщиков региона.

При построении модели для прироста налоговых поступлений необходимо дополнительно учесть, что помимо поведенческих последствий налогоплательщиков и снижения уклонения на изменение поступлений также влияет изменение шкалы налогообложения (средней ставки). Для того чтобы учесть этот эффект, прирост поступлений налога в левой части уравнения корректировался на изменение средней ставки.

Налоговые поступления в регионе i в момент времени t можно представить в виде произведения эффективной налоговой ставки \bar{t}_{it} и налоговой базы B_{it} : $НП_{it} = \bar{t}_{it} \times B_{it}$. Тогда прирост налоговых поступлений в 2001 г. по сравнению с 2000 г. можно оценить следующим образом: $\Delta НП_i = НП_{i,2001} - НП_{i,2000} = \bar{t}_{i,2001} B_{i,2001} - \bar{t}_{i,2000} B_{i,2000} = \bar{t}_{i,2001} \Delta B_i + \Delta \bar{t}_i B_{i,2000}$. Соответственно итоговое выражение модели для оценок представлено в уравнении (1):

$$\Delta НП_i - \Delta \bar{t}_i B_{i,2000} = c_0 + c_1 \Delta t_{it} + c_2 \Delta E_{it} + u_{it}, \quad (1)$$

¹¹ Методологию см. подробнее в: Синельников-Мурылев С., Баткибеков С., Кадочников П., Некипелов Д. Оценка результатов реформы подоходного налога в Российской Федерации. Научные труды № 52. М.: ИЭПП, 2003.

¹² Данный показатель оценивался по величине расходов домашних хозяйств по данным Росстата.

где $НП_i$ – поступления подоходного налога в i -м регионе;

t_i – средняя предельная ставка в i -м регионе;

E_i – расходы домашних хозяйств в i -м регионе;

Δ – прирост в 2001 г. по сравнению с 2000 г. в сопоставимых ценах;

u_{it} – стандартная ошибка.

Рост поступлений подоходного налога в постоянных ценах по сравнению с показателями 2000 г. наблюдался уже с I квартала 2001 г. В целом оказалось, что регионы разбились на три группы по величине прироста поступлений на душу населения: регионы с отрицательными приростами поступлений подоходного налога, регионы с низкими приростами налоговых поступлений и регионы с высокими приростами поступлений подоходного налога.

В группу с высокими приростами налоговых поступлений на душу населения попали в основном регионы с относительно высокими значениями среднего дохода на душу населения: Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа, Мурманская область, Чукотский автономный округ, Республика Саха. Малое изменение налоговых поступлений наблюдалось в Хабаровском крае, Усть-Ордынском Бурятском, Таймырском автономных округах, Ставропольском крае, Республике Калмыкия. В Республике Ингушетия наблюдалось падение налоговых поступлений, что могло быть вызвано отменой режима льготного налогообложения в этой республике.

При построении модели необходимо дополнительно учитывать несколько обстоятельств.

Во-первых, как уже было отмечено, проверяемая гипотеза заключается в том, что произошедший в 2001 г. значительный прирост поступлений подоходного налога в большой мере является следствием снижения масштабов уклонения от налога в результате снижения его предельной ставки. Однако существует ряд причин, которые дополнительно могли сказаться на изменении поступлений подоходного налога, среди которых необходимо отметить следующие наиболее важные:

- 1) увеличение ставки подоходного налога с 12 до 13% для значительной части налогоплательщиков;
- 2) перенос доходов из 2000 г. в 2001 г. с целью снижения налоговых обязательств и уплаты налога по более низкой ставке;
- 3) отмена льгот по подоходному налогу и другие изменения базы налогообложения;
- 4) взимание подоходного налога с доходов военных (около 2% в общем приросте налоговых поступлений).

Во-вторых, при проведении эмпирического анализа мы также используем важную предпосылку о том, что дифференциация поступлений подоходного налога, налоговой базы и средних предельных ставок между регионами, для которых мы проводим оценки, соответствует дифференциации аналогичных показателей для индивидуумов в регионе. Это означает, что каждый регион может быть представлен репрезентативным плательщиком подоходного налога, который выбирает масштабы уклонения от налога. Соответственно, оценивая приведенные ниже модели для всей совокупности регионов, мы предположительно получаем вид зависимости поступлений налога от величины предельной ставки и других факторов на основе данных по всем регионам (репрезентативным в регионах плательщикам подоходного налога).

Итоговые оценки модели имеют следующий вид:

$$\Delta H\dot{\Pi} = 0,702 - 15731\Delta t + 0,073 \Delta E \quad (2)$$

(0,012) (-4,99) (2,59) $R^2=0,40$

Значимость и знак коэффициента перед изменением средней предельной ставки в уравнении (2) говорят о том, что снижение предельной ставки привело к статистически значимому увеличению налоговых поступлений. Кроме того, значимой является переменная прироста реальных расходов, которая служила индикатором реального роста доходов налогоплательщиков, увеличение которых также приводит к росту налоговых поступлений.

Построенная модель позволяет условно разложить изменение поступлений подоходного налога в 2001 г. по сравнению с 2000 г. по рассматриваемым факторам (табл. 6).

Таблица 6

Основные факторы увеличения поступлений подоходного налога в 2000 г. по сравнению с 2001 г.

Фактор	Изменение поступлений, млрд руб.	Изменение поступлений, %
Увеличение средней ставки подоходного налога	6,2	7,6
Снижение средней предельной ставки подоходного налога	42,4	52,1
Увеличение общих реальных доходов населения (оценка по увеличению реальных расходов)	17,5	21,5
Рост номинальных поступлений вследствие общего роста цен в экономике (оценка по ИПЦ за 2001 г.)	15,3	18,8
Суммарное изменение поступлений	81,3	100,0

Источник: расчеты ИЭПП.

В соответствии с приведенными в таблице результатами расчетов снижение предельной ставки налога отвечает примерно за половину общего изменения поступлений в 2001 г. Это говорит в пользу высказанной выше гипотезы о том, что переход к плоской ставке в результате реформирования налога на доходы физических лиц был одним из основных факторов роста поступлений по итогам реформы.

1.1.4. Сопоставление оценки результатов реформы налога на доходы физических лиц, представленной в проекте закона о федеральном бюджете на 2001 г., и фактического объема поступлений по данному налогу в 2001 г.

При обсуждении проекта закона о федеральном бюджете на 2001 г. использовались крайне консервативные оценки влияния реформы налогообложения на поступления по налогу на доходы физических лиц (табл. 7).

Таблица 7

**Оценка изменений доходной базы бюджетной системы
Российской Федерации в связи с реформой налога на доходы
физических лиц, сделанная в пояснительной записке к проекту
бюджета на 2001 г.**

Фактор	Изменение поступлений, млрд руб.	Изменение поступлений, %
1. Рост налогооблагаемой базы за счет легализации доходов	+3,3	+1,89
2. Отмена отчислений с совокупных доходов физических лиц в Пенсионный фонд Российской Федерации в размере 1%	+5,9	+3,38
3. Повышение стандартных вычетов для отдельных категорий плательщиков, в том числе на работающих – в 2,1 раза и на детей и иждивенцев – в 1,6 раза, а также повышение размеров ряда других вычетов	-22,1	-12,68
4. Установление единой ставки налога на доходы физических лиц в размере 13%	-20,2	-11,59
5. Отмена льготы по налогообложению доходов военнослужащих, судей и прокурорских работников Российской Федерации и приравненных к ним лиц	+11,4	+6,54
6. Рост налогооблагаемой базы за счет увеличения доходов населения и инфляции ¹³	+37,7	+21,63
Итого	+16,0	+9,18

Источник: Проект бюджета 2001 г. Пояснительная записка к проекту бюджета на 2001 г., ФНС России.

Как видно из представленных в *табл. 7* данных, собственно изменения налогового законодательства должны были согласно рассматриваемому прогнозу привести к снижению поступлений по на-

¹³ Получено обратным счетом с помощью сравнения запланированного объема поступлений по НДФЛ на 2001 г., фактических поступлений по данному налогу в 2000 г. и перечисленных выше изменений в налоговом законодательстве.

логу на доходы физических лиц на 14,4%¹⁴. Это снижение должно было быть компенсировано в основном расширением налогооблагаемой базы, связанным с реальным и номинальным ростом доходов населения, обусловленным макроэкономической ситуацией в стране, а не легализацией доходов.

Однако, как видно из представленных в *табл. 8* данных, в 2001 г. наблюдался существенно больший рост налоговых поступлений по НДФЛ, чем это прогнозировалось в 2000 г. Более того, рост поступлений по НДФЛ существенно опережал рост реальных доходов населения.

Таблица 8

Динамика поступлений подоходного налога/налога на доходы физических лиц в 2000–2001 гг.

	2000	2001
Поступления подоходного налога, млрд руб.	174,2	255,5 (фактические поступления) 190,3 (согласно прогнозу)
Поступления подоходного налога, % ВВП	2,4	2,9 (фактическое значение) 2,46 (согласно прогнозу)
Темп прироста поступлений подоходного налога в реальном выражении, % к предыдущему году	9,0	23,7
Прирост реальных доходов населения, % к предыдущему году	13,4	10,0
Темп прироста поступлений подоходного налога за вычетом темпа прироста денежных доходов, % к предыдущему году	-4,4	12,4

Источник: расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

По итогам 2001 г. поступления налога на доходы физических лиц выросли на 81,3 млрд руб. (в пояснительной записке к проекту федерального бюджета прогнозировалось увеличение на 16,0 млрд руб.), или на 23,7% в реальном выражении (прогнозировалось снижение в реальном выражении на 2,5% по сравнению с уровнем 2000 г.).

¹⁴ Сумма 2–5 строк в *табл. 7*.

Сопоставив фактические результаты реформы налога на доходы физических лиц с оценками, представленными при обсуждении федерального бюджета на 2001 г., можно сделать вывод о том, что ожидания от реформы налога на доходы физических лиц у федеральных властей были существенно занижены. Планировалось, что за счет легализации доходов населения поступления увеличатся менее чем на 2%, согласно же приведенным выше расчетам, поступления за счет данного фактора выросли на 24%. Однако необходимо подчеркнуть, что подход российских властей, осознанно не учитывавших рост поступлений в ответ на снижение налоговой ставки, был абсолютно оправдан.

Совокупное воздействие реформы НДФЛ, реализованной в 2001 г., на поступления по данному налогу в 2001–2007 гг. представлено в *табл. 9*.

Таблица 9

Влияние снижения средней предельной ставки подоходного налога на поступления по НДФЛ в 2000–2007 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Поступления НДФЛ в бюджетную систему РФ, % ВВП	2,39	2,86	3,31	3,44	3,37	3,27	3,47	3,84
Вклад снижения средней предельной ставки подоходного налога в 2001 г., % ВВП	–	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
Вклад увеличения средней ставки подоходного налога в 2001 г., % ВВП	–	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Общий эффект реформы, % ВВП	–	0,8	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0

Источник: расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Как видно из представленных в *табл. 9* данных, реформа НДФЛ в России была полностью оправданна. При снижении предельной налоговой ставки существенно выросли поступления: за рассматриваемый период консолидированный бюджет Российской Федерации получал ежегодно дополнительно около 1% ВВП доходов.

1.1.5. Анализ влияния реформы НДФЛ на легализацию доходов населения и прогрессивность налоговой системы

Помимо оценки на региональных данных, существующие статистические источники позволяют также оценить последствия реформы подоходного налога для отдельных домашних хозяйств. Такая оценка особенно важна для анализа изменения прогрессивности подоходного налогообложения в результате реформы.

С учетом данных РМЭЗ¹⁵ о разбиении членов домашних хозяйств по шедулям подоходного налога до реформы, об объеме применяемых ими вычетов и разбиении по шедулям единого социального налога после реформы, можно распределить данные обследований бюджетов домашних хозяйств по группам налогоплательщиков, для каждой из которых предельная ставка налогообложения изменялась по-разному. Для каждой из этих групп были проанализированы изменения заработной платы в 2001 г. по сравнению с 2000 г. Соответствующие данные приведены в *табл. 10*.

Таким образом, несмотря на значительное сокращение суммарных ставок налогообложения (особенно для группы с высокими доходами до реформы), по данным опросов домашних хозяйств, наибольший рост заработной платы наблюдался для налогоплательщиков с низкими доходами. Для интерпретации данного результата необходимо дать дополнительные пояснения.

¹⁵ Российский мониторинг экономического состояния и здоровья населения (РМЭЗ или RLMS).

Динамика заработной платы по группам налогоплательщиков

Группа	Изменение суммарной предельной ставки, %	Изменение предельной ставки подоходного налога, %	Средняя зарплата после налогообложения		Рост в процентном отношении
			2000	2001	
			с низкими доходами до реформы	-1,4	
со средними доходами до реформы	-7,2	-7	5237	6706	28,0
с высокими доходами до реформы	-22,7	-17	12192	12277	0,7

Источник: Российский мониторинг экономического состояния и здоровья населения (РМЭЗ или RLMS), расчеты ИЭПП.

Значительная часть налогоплательщиков с высокими декларируемыми доходами получали легальную заработную плату и не изменили своего поведения в части уклонения от налога в результате реформы (подобные добросовестные налогоплательщики уплачивали подоходный налог в полном или почти полном объеме как до, так и после реформы). Соответственно данные обследований домашних хозяйств показывают, что основной рост поступлений был вызван сокращением уклонения от налога в той группе лиц, которые до реформы относились к группе с низкими доходами, – их доходы выросли в 1,5 раза в 2001 г. по сравнению с 2000 г., что существенно превышает средний показатель роста реальных доходов населения в России в этот период.

Здесь необходимо отметить, что общим недостатком опросов является ограниченная репрезентативность выборки по отношению к самым бедным и богатым домохозяйствам – их охватить, как правило, не удастся. Это означает, что довольно большая часть налогоплательщиков с высокими фактическими и декларируемыми доходами в опросе не отражены. Кроме того, рост доходов, безусловно, является одним из важнейших факторов роста поступлений. Однако на основе имеющейся статистики нельзя разделить рост доходов вследствие общего роста доходов работников и рост доходов вслед-

ствие увеличения объема декларируемых доходов. В опросах респонденты отвечают на вопрос: «Какова была общая сумма денег, выплаченная вам на основном месте работы в течение последних 30 дней?». При этом остается вероятность того, что они не будут указывать недекларируемые доходы в полном объеме. Соответственно значительная часть изменения уклонения в такой ситуации отражается в изменении доходов. Однако, даже несмотря на отмеченные ограничения, данные опросов также показывают формирование серьезных стимулов к легализации доходов налогоплательщиков¹⁶.

В дополнение к приведенным выше расчетам последствий реформы налога на доходы физических лиц выполним также оценку того, как изменилась фактическая прогрессивность налога в результате реформы. Прогрессивность налога на доходы физических лиц означает, что налогоплательщики с большими доходами платят относительно больше налогов, т.е. означает «приближение» доходов более бедных налогоплательщиков к доходам более богатых, другими словами, наличие выравнивания.

Данные предельных ставок налогообложения, приведенные в указанных выше таблицах, показывают, что в результате реформы произошло существенное снижение предельных ставок налогообложения для налогоплательщиков с высокими доходами. Номинальная прогрессивность налога существенно снизилась – переход к плоской шкале налога номинально означает переход от прогрессивной шкалы к шкале, близкой к пропорциональной (не вполне пропорциональной по причине наличия вычетов). Фактическая прогрессивность налога при этом могла не снизиться, поскольку, как было показано выше, переход к плоской шкале, по-видимому, привел к легализации доходов налогоплательщиков с высокими доходами, которые стали декларировать и уплачивать в качестве налога большую часть общего дохода по сравнению с ситуацией до реформы.

¹⁶ Естественно, на этот процесс серьезное влияние оказало реформирование единого социального налога, введение регрессивной шкалы по которому вместе с привязкой к общему фонду оплаты труда также создало стимулы для легализации доходов во всех шедулях.

Для оценки изменения прогрессивности налога на доходы физических лиц в результате реформы использовались два подхода к изучению прогрессивности налога: проверка прогрессивности налога при помощи оценки эконометрических моделей и построение индексов прогрессивности (при определенных предпосылках оба эти подхода оказываются эквивалентными).

Проверка прогрессивности налога на доходы физических лиц при помощи эконометрических моделей осуществлялась путем оценки линейной и логарифмической моделей зависимости поступлений, а также модели зависимости эффективной ставки подоходного налога от базы налога. В рамках линейной модели проверка гипотезы о прогрессивности является проверкой отрицательности свободного члена (наличия статистически существенных вычетов, которые составляют большую долю доходов для налогоплательщиков с низкими доходами). В рамках логарифмической модели проверка гипотезы о прогрессивности эквивалентна проверке гипотезы о том, что эластичность поступлений подоходного налога по базе налога превышает единицу. В рамках моделирования эффективной ставки гипотеза проверяется непосредственно: происходит ли увеличение эффективной ставки налогообложения с ростом базы подоходного налога? Оценки проводились на данных по регионам Российской Федерации для 2000 и 2001 гг.

Оценка прогрессивности налога на доходы физических лиц также проводилась при помощи индексов прогрессивности. Индекс прогрессивности налоговых обязательств Каквани рассчитывается на основе коэффициента Джини для доходов до налогообложения и индекса, аналогичного коэффициенту Джини, для налоговых обязательств (*Kakwani (1976)*¹⁷). Индекс перераспределения Масгрейва (см. *Musgrave, Tin (1948)*¹⁸) рассчитывается на основе коэффициен-

¹⁷ Kakwani N. Measurement of Tax Progressivity: an International Comparison // *The Economic Journal*. #86, March 1976. P. 71–80. Индекс Каквани рассчитывается как разность коэффициентов Джини для налоговой базы до налогообложения и налоговых поступлений с ранжированием при построении кривой Лоренца по налоговой базе до налогообложения.

¹⁸ Musgrave R.A., Tin T. Income Tax Progression, 1929–1948 // *The Journal of Political Economy*. Vol. 56. #6. December 1948. P. 498–514. Индекс Масгрейва рассчитыва-

тов Джини для доходов до и после налогообложения. Соответственно расчет индексов Масгрейва и Каквани осуществлялся для России на основе данных о поступлениях подоходного налога по регионам.

Результаты оценки прогрессивности налога приведены в *табл. 11*.

Таблица 11

**Результаты тестов на прогрессивность подоходного налога
в 2000 и 2001 гг.**

Модель	2000	2001
Индекс Масгрейва (поступления НДФЛ и облагаемые доходы населения)	+	++
Индекс Масгрейва (поступления НДФЛ и заработная плата)	+	++
Индекс Каквани (поступления НДФЛ и облагаемые доходы населения)	+	++
Индекс Каквани (поступления НДФЛ и заработная плата)	+	++
Логарифмическая модель (поступления НДФЛ и облагаемые доходы населения)	0	0
Логарифмическая модель (поступления НДФЛ и заработная плата)	+	++
Линейная модель (поступления НДФЛ и облагаемые доходы населения)	0	0
Линейная модель (поступления НДФЛ и заработная плата)	+	++
Модель эффективной ставки (поступления НДФЛ и облагаемые доходы населения)	+	++
Модель эффективной ставки (поступления НДФЛ и заработная плата)	+	++

Примечание. Для индексов Каквани и Масгрейва статистическая проверка гипотез не проводилась.

«+» в таблице обозначает то, что нулевая гипотеза об отсутствии прогрессивности отвергается в пользу гипотезы о прогрессивности; «-» – нулевая гипотеза об отсутствии регрессивности была отвергнута в пользу гипотезы о регрессивности; «0» – не была отвергнута ни одна из нулевых гипотез, «+++» – имеет место рост прогрессивности по сравнению с предыдущим периодом.

На основании анализа величин структурных индексов Каквани и Масгрейва можно сделать вывод о фактической прогрессивности налога на доходы физических лиц, причем в 2001 г. можно отметить даже некоторый рост прогрессивности: индекс Каквани по доходам населения вырос с 0,155 до 0,198, а индекс Масгрейва – с 1,020 до 1,045.

ется как отношение коэффициента Джини для доходов до налогообложения к коэффициенту Джини для налоговых поступлений.

Анализ оценок логарифмической модели налоговых поступлений показывает, что данные говорят в пользу гипотезы о прогрессивности, когда в качестве оценки базы налога используется показатель заработной платы населения. Оценка на панельных данных выявила значимое различие эластичностей налоговых поступлений в 2000 и в 2001 гг. Эластичность поступлений подоходного налога по заработной плате выросла с 1,32 до 1,44. Если в качестве оценки базы использовать показатель доходов, то оказывается, что нельзя сделать какого-либо определенного вывода как для 2000 г., так и для 2001 г. При анализе линейной модели, как и в логарифмической модели, оказалось, что модель с заработной платой в качестве базы налога свидетельствует в пользу прогрессивности для обоих лет (при этом результаты оценок также указывают на рост прогрессивности в 2001 г. по сравнению с 2000 г.), а для доходов сделать каких-либо определенных выводов о прогрессивности нельзя. В модели эффективной ставки подоходного налога в 2001 г. по сравнению с 2000 г. также наблюдается рост прогрессивности подоходного налога по отношению как к доходам населения, так и к заработной плате.

Таким образом, общие результаты оценки прогрессивности показывают, что и после реформы налог на доходы физических лиц остался прогрессивным – налогоплательщики с высокими доходами уплачивают в качестве налога большую часть своих доходов. Более того, результаты расчетов показывают, что фактическая прогрессивность налога выросла, что, по-видимому, связано с тем, что лица с высокими доходами стали декларировать большую долю своих доходов и соответственно уплачивать большие суммы налога. Также результаты анализа показывают, что налог на доходы физических лиц имеет более сильные перераспределительные свойства по отношению к заработной плате, чем по отношению к налогооблагаемым доходам населения.

1.1.6. Законодательные изменения по налогу на доходы физических лиц после реформы 2000 г.

Помимо описанной выше структурной реформы НДФЛ в налоговое законодательство в 2002–2007 гг. были внесены изменения, которые могли дополнительно повлиять на сборы по данному налогу. К наиболее значительным из данных изменений можно отнести следующие.

1. Федеральным законом от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ налоговая ставка увеличилась с 6 до 9% в отношении доходов от долевого участия в деятельности организаций, полученных в виде дивидендов. Согласно проекту федерального бюджета на 2005 г. данное изменение налогового законодательства должно было привести к увеличению доходов консолидированного бюджета на 2,1 млрд руб. Учитывая, что прогноз доходов бюджетной системы от налога на доходы физических лиц в 2005 г. практически совпал с фактическим объемом поступлений по налогу на доходы физических лиц (698,5 млрд руб. – поступления согласно прогнозу консолидированного бюджета Российской Федерации на 2005 г.; 707,1 млрд руб. – фактические поступления в 2005 г.), представляется, что величина увеличения доходов консолидированного бюджета Российской Федерации от рассматриваемого изменения налогового законодательства была спрогнозирована тоже достаточно точно. Таким образом, можно оценить вклад увеличения налоговой ставки с 6 до 9% в отношении доходов от долевого участия в деятельности организаций, полученных в виде дивидендов, в увеличение поступлений по НДФЛ примерно на уровне 0,01% ВВП.

2. С 1 января 2005 г. Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 203-ФЗ был увеличен стандартный вычет для налогоплательщиков, на обеспечении которых находятся дети. На каждого ребенка до 18 лет и на каждого учащегося дневной формы обучения до 24 лет сумма вычета составляет 600 руб. за каждый месяц налогового периода. Ранее данный стандартный налоговый вычет составлял 300 руб. в расчете на месяц. Указанный налоговый вычет действует до месяца, в котором доход налогоплательщиков, исчисленный нарас-

тающим итогом с начала налогового периода налоговым агентом, представляющим данный стандартный налоговый вычет, превысил 40 тыс. руб. Начиная с месяца, в котором указанный доход превысил 40 тыс. руб., данный налоговый вычет не применяется. Было установлено, что вычет предоставляется также приемным родителям.

В пояснительной записке к проекту федерального бюджета на 2005 г. данное изменение налогового законодательства не оценивается. Отсутствует оценка увеличения данного стандартного вычета по НДФЛ и в «Оценке изменений доходной базы бюджетной системы Российской Федерации в связи с изменением налогового, бюджетного и таможенного законодательства в 2005 году».

Для расчета влияния увеличения стандартного вычета на ребенка (детей) для поступлений налога на доходы физических лиц в 2005 г. использовались следующие данные за 2005 г., вспомогательные расчеты и допущения:

1) стандартный вычет на ребенка (детей) по налогу на доходы физических лиц увеличивается с 300 руб. в месяц до 600 руб. в месяц;

2) вычет применяется до месяца, в котором доход налогоплательщика, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, превысит 40 тыс. руб.;

3) для оценки числа детей использовались данные Росстата;

4) с целью анализа влияния увеличения стандартного налогового вычета на ребенка на располагаемый доход работников с низкой заработной платой использовались данные Федеральной службы государственной статистики РФ о распределении численности работников по размерам начисленной заработной платы в апреле 2005 г. В данном исследовании проведена группировка численности работников в зависимости от получаемой заработной платы по 23 интервалам;

5) для определения числа детей у работников в каждом из 23 интервалов заработной платы было сделано предположение о том, что число детей никак не зависит от уровня доходов населения и чис-

ленность детей распределена по указанным интервалам пропорционально численности работников;

б) не принимаются во внимание другие налоговые вычеты по налогу на доходы физических лиц, которые могут снизить обязательства налогоплательщика и тем самым повысить его доходы. Однако эти вычеты могут применяться независимо от анализируемого вычета на детей, поэтому результаты анализа позволяют рассчитать именно влияние рассматриваемого изменения в налоговом законодательстве на поступления по налогу на доходы физических лиц;

7) анализ проводится для наемных работников организаций в части полученных ими доходов в виде заработной платы и не затрагивает как другие категории граждан (пенсионеры, иждивенцы), так и другие источники доходов (социальные трансферты, доходы от собственности, предпринимательской деятельности и т.п.);

8) предполагается, что работники получают весь свой годовой доход равномерно в течение года, а внутри рассматриваемых интервалов заработной платы работники распределены равномерно;

9) учитывая предыдущее предположение о том, что внутри рассматриваемых интервалов заработной платы работники распределены равномерно, интервалы по заработной плате, полученные из исследования Росстата, разбивались таким образом, чтобы учесть численность работников, применяющих действующие и предлагаемые налоговые вычеты не весь год, а 1–11 месяцев;

10) для каждого интервала рассчитывалась сумма поступлений по НДФЛ при применении действовавшего в 2004 г. и увеличенного в 2005 г. стандартного вычета на ребенка по следующей формуле:

$$T_i = \left(I_i - N_i \times d_c \times \frac{l_i}{12} \right) \times 0,13,$$

где T_i – сумма начисленного налога в i -м интервале начисленной заработной платы;

I_i – оценка сумм начисленной заработной платы внутри i -го интервала в 2006 г.;

N_i – число детей в i -м интервале начисленной заработной платы их родителей;

d_c – годовой вычет на ребенка для НДФЛ (действовавший в 2004 г. – 300 руб. и увеличенный в 2005 г. – 600 руб.);

l_i – количество месяцев в году, в которых доход налогоплательщика, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, не превышает установленной величины для применения вычета на ребенка (действовавшая до реформы величина – 20 тыс. руб., увеличенный в 2005 г. порог – 40 тыс. руб.);

0,13 – ставка НДФЛ.

Результаты описанных выше расчетов представлены в *табл. 12*.

Таблица 12

Расчет влияния увеличения стандартного вычета на ребенка на поступления НДФЛ в 2005 г. при одновременном повышении порогового значения накопленного дохода

Интервал годового дохода на 2005 г., руб.		Оценка общей численности работников в интервалах в 2005 г., тыс. чел.	Оценка сумм начисленной заработной платы внутри интервала в 2005 г., млн руб.	Количество месяцев в году, в которых действовал бы вычет в размере 300 руб. в месяц при пороговом значении накопленного дохода 20 тыс. руб.	Количество месяцев в году, в которых действовал бы вычет в размере 600 руб. в месяц при пороговом значении накопленного дохода 40 тыс. руб.	Численность населения младше 18 лет, тыс. чел.	Поступления НДФЛ при действовавшем в 2004 г. вычете на ребенка, млн руб.	Поступления НДФЛ при увеличенном в 2005 г. вычете на ребенка, млн руб.
от	до							
1	2	3	4	5	6	7	8	9
0	9435	1108	7248	12	12	613	655	368,1881
9435	12581	1113	12372	12	12	616	1320	1032
12581	15726	1258	18018	12	12	697	2016	1690
15726	20000	1800	34413	12	12	996	4008	3541
20000	21818	766	14639	11	12	424	1721	1506

Продолжение таблицы 12

1	2	3	4	5	6	7	8	9
21818	22016	83	1594	10	12	46	189	164
22016	24000	868	22006	10	12	481	2673	2411
24000	26667	1167	29580	9	12	646	3619	3241
26667	28306	718	18189	8	12	397	2241	1993
28306	30000	745	23570	8	12	413	2935	2678
30000	34286	1886	59648	7	12	1044	7469	6777
34286	34597	137	4329	6	12	76	545	492
34597	40000	2441	92579	6	12	1351	11719	10770
40000	40887	401	15200	5	11	222	1933	1786
40887	43636	1209	53522	5	11	669	6827	6384
43636	47177	1557	68937	5	10	862	8794	8289
47177	48000	345	17434	5	10	191	2229	2117
48000	53333	2238	113036	4	9	1239	14501	13825
53333	53468	56	2849	4	8	31	365	351
53468	60000	2398	143828	4	8	1328	18490	17869
60000	66048	2221	133174	3	7	1229	17169	16641
66048	68571	825	59875	3	7	457	7730	7534
68571	78629	3290	238681	3	6	1821	30816	30176
78629	80000	383	32656	3	6	212	4220	4146
80000	91210	3133	267008	2	5	1735	34576	34035
91210	96000	993	102858	2	5	550	13329	13157
96000	116371	4222	437405	2	4	2337	56680	56133
116371	120000	532	68462	2	4	295	8877	8808
120000	141532	3157	406205	1	3	1747	52739	52398
141532	160000	1831	281813	1	3	1013	36596	36399
160000	166694	663	102142	1	2	367	13264	13221
166694	217016	2866	544098	1	2	1586	70671	70485
217016	240000	697	167585	1	2	386	21771	21726
240000	267339	829	199338	0	1	459	25914	25878
267339	317661	866	252268	0	1	479	32795	32757
317661	393145	714	251998	0	1	395	32760	32729
393145	480000	335	154425	0	1	186	20075	20061
480000	550403	272	125174	0	0	150	16273	16273

Продолжение таблицы 12

1	2	3	4	5	6	7	8	9
550403	786290	283	183034	0	0	157	23794	23794
786290	1179435	119	111960	0	0	66	14555	14555
1179435	Свыше	76	180285	0	0	42	23437	23437
Итого		50600	5053433	–	–	28012	652291	641628

Источник: расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Из представленных в *табл. 12* данных видно, что увеличение стандартного вычета на ребенка с 300 до 600 руб. в месяц при одновременном увеличении порогового значения накопленного дохода, начиная с которого прекращается предоставление налогового вычета, с 20 тыс. до 40 тыс. руб. в 2005 г. привело к снижению налоговых поступлений по НДФЛ на 10,66 млрд руб.

Необходимо отметить, что полученное значение поступлений НДФЛ (641,6 млрд руб.) при увеличенном в 2005 г. стандартном вычете по НДФЛ на ребенка отличается от реальных поступлений по данному налогу (707 млрд руб. в 2005 г.¹⁹). Это может быть обусловлено двумя причинами. Во-первых, отклонение может быть связано с искажениями при переводе месячных данных о начисленной заработной плате, полученных из обследования Росстата, в годовые данные. Как следует из статистики ФНС России (форма 5-ЕСН), в конце года наблюдается определенный рост заработной платы. Во-вторых, отклонения могут быть вызваны тем, что в данных расчетах не учтены иные облагаемые доходы, помимо заработной платы.

Суммарный объем стандартных вычетов на детей и иждивенцев зависит от числа лиц, принадлежащих к данной категории (зависимость прямая) и от величины заработной платы (начиная с пороговой величины – зависимость обратная). Доля же стандартных вычетов в налоговой базе по НДФЛ отрицательно зависит от величины заработной платы во всех доходных интервалах. Число детей и иждивенцев в смоделированных в *табл. 12* поступлениях по НДФЛ тождественно числу детей и иждивенцев, используемому при расче-

¹⁹ Данные Федерального казначейства России, <http://www.roskazna.ru/reports/cb.html>.

те реальных поступлений по НДФЛ. Отличие же величины реальных облагаемых доходов населения от оцененных в *табл. 12* не внесет существенных искажений в оценку потерь бюджетной системы от увеличения стандартных вычетов.

Таблица 13

Налоговая база по единому социальному налогу, зачисляемому в федеральный бюджет за I–IV кварталы 2005 г.

Интервалы ЕСН, тыс. руб.	01.04.2005		01.07.2005		01.10.2005		01.01.2006	
	млрд руб.	доля в налоговой базе, %	млрд руб.	доля в налоговой базе, %	млрд руб.	доля в налоговой базе, %	млрд руб.	доля в налоговой базе, %
До 280	872	93	923	85	809	73	709	59
280–600	33	3	90	8	166	15	282	23
Свыше 600	32	3	80	7	130	12	211	18
Итого	937	100	1092	100	1106	100	1203	100

Источник: расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Это объясняется тем, что, как показано в *табл. 13*, существенный рост доходов к концу года наблюдается лишь у групп налогоплательщиков с высокой заработной платой. На эту же группу, скорее всего, приходится большая доля доходов от собственности и предпринимательской деятельности, которые не учитываются в смоделированных нами в *табл. 12* поступлениях по НДФЛ. Лица с заработной платой свыше 480 тыс. руб. не обладали в 2005 г. правом на стандартный вычет на ребенка. Следовательно, большая часть отличий реальных поступлений по НДФЛ от смоделированных в *табл. 12* объясняется тем, что в *табл. 12* не учтена часть доходов граждан, не пользовавшихся стандартным вычетом на ребенка ни до, ни после увеличения стандартного вычета. Таким образом, полученную в *табл. 12* величину снижения налоговых поступлений по НДФЛ в размере 10,66 млрд руб. можно использовать как оценку воздействия увеличения стандартного вычета на ребенка с 300 до 600 руб. в месяц при одновременном увеличении порогового значения накопленного дохода, начиная с которого прекращается предос-

тавление налогового вычета, с 20 тыс. до 40 тыс. руб. в 2005 г. Это составило 1,51% поступлений по НДФЛ, или 0,049% ВВП.

При отсутствии индексации данного налогового вычета в 2006–2007 гг. эффект от рассматриваемого увеличения стандартного вычета на ребенка в 2005 г. постепенно снижается. Можно предположить, что доля потерь от увеличения стандартного вычета на ребенка в общем объеме поступлений по НДФЛ в 2006–2007 гг. снизилась пропорционально росту доходов населения (результаты расчетов приведены в *табл. 15*). При условии сохранения устойчивых темпов номинального роста денежных доходов населения за вычетом социальных выплат доля стандартного вычета по НДФЛ в налоговой базе будет постепенно сокращаться. Таким образом, в среднесрочной перспективе при отсутствии индексации стандартного вычета на ребенка влияние увеличения данного вычета в 2005 г. на поступления по НДФЛ постепенно будет сходиться на нет.

3. Увеличение размеров социальных вычетов. С 1 января 2003 г. Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 110-ФЗ максимальный размер социальных налоговых вычетов был увеличен до 38 тыс. руб., а с 1 января 2007 г. Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 144-ФЗ максимальный размер социальных налоговых вычетов был увеличен до 50 тыс. руб.

В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 216-ФЗ была изменена система установления ограничений на социальные вычеты. Если раньше устанавливались индивидуальные ограничения для каждого социального вычета, то начиная с 1 января 2007 г. действует общее ограничение для совокупности социальных вычетов в размере 100 тыс. руб.²⁰ Общее ограничение для совокупности вычетов расширяет свободу налогоплательщика по применению социальных вычетов.

В соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 2008 г. № 55-ФЗ с 1 января 2009 г. перечень социальных вычетов расширяется

²⁰ За исключением расходов на обучение детей налогоплательщика, по которым сохранилось индивидуальное ограничение в 50 тыс. руб., и расходов на дорогостоящее лечение, сумма вычетов по которым ограничивается фактически произведенными расходами.

за счет сумм дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии в соответствии с Федеральным законом «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений». Индивидуального ограничения по данному социальному вычету не устанавливается, а общее ограничение по социальным вычетам увеличивается со 100 тыс. до 120 тыс. руб.

Доля социальных вычетов в налоговой базе по НДФЛ незначительна. Например, в 2006 г. сумма предоставленных социальных налоговых вычетов на образование составила около 12 млрд руб. (снижение базы НДФЛ в 2006 г. на 12 млрд руб. привело к потере 0,17% поступлений), на лечение – 1,5 млрд руб. (потеря – 0,02% поступлений). Незначительным было и число налогоплательщиков, обратившихся за получением социальных вычетов: около 530 тыс. налогоплательщиков обратились за получением вычета на образование и около 70 тыс. – на лечение. С большой долей уверенности можно предположить, что данные налогоплательщики заполнили налоговые декларации не с целью получения социальных вычетов, а потому что относились к категориям налогоплательщиков, которые в силу налогового законодательства обязаны сдавать налоговые декларации. Такая ситуация обусловлена не только незначительностью суммы вычетов (по крайней мере до 2007 г.) и низкой налоговой ставкой (при низкой налоговой ставке выгода налогоплательщика от применения налогового вычета, как правило, незначительна), но и сложностью и длительностью процедуры возмещения. В результате многие налогоплательщики могут предпочесть не тратить время и нервы на получение налогового вычета, размер которого будет несопоставим с осуществленными расходами.

Таким образом, описанные выше преобразования, направленные на увеличение размеров социальных вычетов и увеличение свободы налогоплательщика за счет введения общего ограничения на всю совокупность социальных вычетов, должны сопровождаться мерами по повышению эффективности работы ФНС России с налоговыми декларациями физических лиц.

4. Исключение из перечня доходов, освобождаемых от налогообложения, доходов, получаемых в порядке дарения, если их сумма превышает 4 тыс. руб. (п. 28 ст. 217 НК РФ). Согласно оценке изменений доходной базы бюджетной системы Российской Федерации в связи с изменением бюджетного и налогового законодательства в 2006 г.²¹, увеличение поступлений по НДФЛ в связи с рассматриваемым расширением налоговой базы должно было составить 166 млн руб. С учетом того что изначально планировалось собрать 881,8 млрд руб. поступлений по НДФЛ, а фактический объем поступлений в 2006 г. составил 930 млрд руб., представляется необходимым скорректировать величину рассматриваемого увеличения поступлений по НДФЛ в связи с изменением законодательства на процент превышения реальных поступлений по НДФЛ над запланированными. Тогда увеличение поступлений по НДФЛ за счет рассматриваемого изменения в налоговом законодательстве составило в 2006 г. 175 млн руб. (0,0007% ВВП).

5. С 1 января 2007 г. были отменены налоговые вычеты, предоставляемые по доходам от операций с ценными бумагами и финансовыми инструментами срочных сделок (ст. 214.1 Налогового кодекса РФ). Для оценки отмены этого вычета приведем данные из формы 5-НБН за 2001–2002 гг.²² (*табл. 14*).

Как видно из представленных в *табл. 14* данных, объем налоговых вычетов, предоставляемых по доходам от операций с ценными бумагами и финансовыми инструментами срочных сделок (ст. 214.1 НК РФ), рос темпами, превышающими темп роста налоговой базы.

²¹ См.: Документы и материалы к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год».

²² Необходимо отметить, что начиная с 2002 г. форма 5-НБН была отменена, а данные о налоговой базе НДФЛ не отражаются в налоговой статистике ФНС России.

Таблица 14

Данные о налоговой базе НДФЛ в 2001–2002 гг.

Показатели из формы 5-НБН	На 01.01.2002	На 01.01.2003
Общая сумма доходов, принимаемая для расчета налоговой базы по налогу на доходы физических лиц, млрд руб.	2041	3038
Общая сумма произведенных вычетов, предоставляемых налоговыми агентами при определении налоговой базы по ставке 13%:		
млрд руб.	336	545
% от налоговой базы	20	22
Стандартные налоговые вычеты (ст. 218 НК РФ):		
млрд руб.	263	256
% от налоговой базы	16	10
Профессиональные налоговые вычеты (пп. 2 и 3 ст. 221 НК РФ):		
млрд руб.	1	3
% от налоговой базы	0	0
Налоговые вычеты, предоставляемые к доходам от операций с ценными бумагами и финансовыми инструментами срочных сделок (ст. 214.1 НК РФ):		
млрд руб.	52	265
% от налоговой базы	3	11
Налоговые вычеты по отдельным видам доходов в сумме не более 2 тыс. руб. за налоговый период (п. 28 ст. 217 НК РФ):		
млрд руб.	18	20
% от налоговой базы	1	1
Общая сумма налоговой базы, млрд руб.	1669	2473

Источник: расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Доля данного вычета в налоговой базе по НДФЛ в 2006 г. при отсутствии дискреционных изменений в налоговом законодательстве предполагается на уровне аналогичного показателя в 2002 г. – 11%. Доказательством значительного влияния отмены рассматриваемого вычета на рост поступлений по НДФЛ служит сравнение поступлений НДФЛ и облагаемых денежных доходов населения в 2006–2007 гг. Если поступления по НДФЛ в номинальном выражении выросли в 2007 г. на 36% по сравнению с уровнем 2006 г., то облагаемые денежные доходы населения (денежные доходы населения за вычетом социальных выплат), которые характеризуют базу НДФЛ,

выросли лишь на 20%. Следовательно, 13% прироста налоговых поступлений в 2007 г. было обусловлено расширением эффективной налоговой базы. Так как расширение эффективной налоговой базы могло быть обусловлено не только отменой рассматриваемых вычетов, но и другими причинами (например, снижением доли стандартных вычетов в общем объеме поступлений), представляется целесообразным использовать приведенную выше оценку роста поступлений по НДФЛ, вызванного отменой налогового вычета доходов от продажи ценных бумаг, на уровне 11%.

1.1.7. Основные выводы: преимущества и недостатки плоской шкалы налога на доходы физических лиц, итоги изменения налогового законодательства по НДФЛ в 2001–2007 гг.

В целом до проведения реформы налога на доходы физических лиц налог в России, как было отмечено выше, обладал низкой бюджетной отдачей и играл незначительную роль в перераспределительных процессах, поскольку его плательщиками были в основном граждане, получавшие заработную плату, т.е. имеющие низкие и средние доходы.

В качестве возможных направлений изменения указанной ситуации можно рассматривать два крайних подхода к пересмотру шкалы налога. Первый заключается в усилении номинальной прогрессивности подоходного налогообложения, второй подход предполагает снижение ее номинального уровня и применение единой ставки налога с целью снижения стимулов по уклонению от уплаты НДФЛ для налогоплательщиков с высокими доходами.

В рамках первого подхода при стремлении к увеличению уровня справедливости подоходного налогообложения возможно повышение ставок налогообложения высоких доходов при снижении ставок, применяемых к низким доходам. Также можно было бы повысить степень прогрессивности шкалы подоходного налога путем увеличения размеров необлагаемого минимума дохода. В результате в предположении сохранения неизменным уровня собираемости нало-

га могли бы произойти увеличение налоговой нагрузки на обеспеченные слои населения и некоторое снижение налогового давления на низкодоходные группы.

Однако наряду с возможным нежелательным воздействием увеличения ставки подоходного налога на склонность к сбережению и склонность к риску в российских условиях подход, связанный с увеличением номинальной прогрессивности налогообложения, в 2000 г. вряд ли принес бы ожидаемые результаты в области повышения уровня справедливости. Увеличение предельных ставок налогообложения в условиях невысокого уровня администрирования данного налога резко повысило бы стимулы к уклонению от налога. Поэтому вместо ожидаемого усиления прогрессивности подоходного налога наиболее вероятным развитием событий было бы лишь дальнейшее расширение масштабов уклонения от налогов с использованием всевозможных легальных, квазилегальных и незаконных методов. В результате перераспределения налогового бремени, последовавшего за увеличением уклонения от налогов, малообеспеченные слои населения стали бы платить относительно возросшую долю подоходного налога, и несправедливость налоговой системы возросла бы еще больше.

В итоге задаче повышения уровня справедливости налоговой системы в условиях 2000 г. больше соответствовал подход, заключающийся в снижении предельной ставки подоходного налога для крупных доходов при одновременном осуществлении мер по усилению контроля за сбором налога, в частности, путем перехода к обложению большинства видов дохода у источников его выплаты и ликвидации большей части льгот, позволяющих уклоняться от налога.

С учетом этих соображений было принято решение об установлении единой пропорциональной ставки подоходного налога, применение которой стало также важным с точки зрения снижения издержек на администрирование налога. При подобной системе отсутствует необходимость пересчета налоговых обязательств по истечении налогового периода, при получении доходов из разных источников. Принятие такого решения не было затруднено противостоя-

нием групп со специальными интересами, поскольку для налогоплательщиков с высокими доходами предлагалось снизить предельную ставку налога, а для налогоплательщиков с низкими доходами ставка в размере 13% соответствует ставке 12% + уплачивавшийся до реформы с работника взнос в Пенсионный фонд по ставке 1%²³.

Отметим, что подобная ситуация была характерна не только для России. В работах *Agell, Englund, Sodersten (1996)*²⁴, *Lodin (1996)*²⁵ отмечается, что важной характеристикой ситуации, приведшей к налоговым реформам в Швеции, являлось наличие политического консенсуса (включавшего и левую часть политического спектра) относительно того, что подоходный налог вследствие наличия большого количества специальных режимов и льгот для разных видов доходов сократил свои редистрибутивные свойства и прогрессивность. Аналогичное положение возникло и во многих других странах (см. *Hagemann, Jones, Montador (1987)*²⁶).

Простые модели теории общественного сектора указывают на формально большую справедливость прогрессивного подоходного налога. В частности, в работе *Jakobsson (1976)*²⁷ показано, что для экономики, в которой индивидуумы различаются между собой только размером дохода, прогрессивный подоходный налог, т.е. налог, предельная ставка которого растет с увеличением облагаемых доходов налогоплательщика, является эффективным механизмом перераспределения доходов. Однако это является частным результатом –

²³ Оппозицию этому решению в Государственной Думе составляло лишь левое меньшинство, предлагавшее усилить номинальную прогрессивность подоходного налога – для номинального повышения его перераспределительных свойств и, как следствие, с их точки зрения, более социально справедливого.

²⁴ Agell J., Englund P., Sodersten J. Tax Reform of The Century – The Swedish Experiment // National Tax Journal. Vol. 49. № 4. December 1996. P. 643–664.

²⁵ Lodin S.O. The Swedish tax system and inverted imputation // European Taxation. August 1996.

²⁶ Hagemann R.P., Jones B.R., Montador B.R. Tax Reform in OECD Countries: Economic Rationale and Consequences. OECD Economics Department Working Papers. 1987. № 40.

²⁷ Jacobsson U. On the Measurement of the Degree of Progression // Journal of Public Economics. 1976. № 5. P. 161–168.

в работе *Moyes, Shorrocks (1998)*²⁸ показано, что при наличии «горизонтальных» различий налогоплательщиков по нескольким параметрам невозможно построить систему подоходного налогообложения, которая по перераспределительным свойствам превосходит пропорциональный подоходный налог. Если же принимать во внимание модели уклонения от налогообложения, то в этом случае высокие значения эластичности налоговых поступлений по ставке налога могут полностью компенсировать номинальную прогрессивность налога на доходы физических лиц, и результатом введения прогрессивного налога может быть меньшая фактическая прогрессивность по сравнению с пропорциональным налогом.

Проведенные расчеты показывают, что такая ситуация, по видимому, имела место на практике в российских условиях – номинально высокие ставки подоходного налога для лиц с высокими доходами приводили к значительным масштабам уклонения от уплаты налога, к использованию незарплатных форм вознаграждения, а также нелегальных способов их выплаты. Введение плоской ставки подоходного налога создало стимулы к легализации доходов и позволило снизить уклонение от налога – из общего прироста поступлений налога на доходы физических лиц в 2001 г. по сравнению с 2000 г. более половины объясняется влиянием снижения предельной ставки налога, т.е. снижением уклонения. Причем наибольший прирост налогооблагаемых доходов наблюдается у налогоплательщиков, которые до реформы относились к нижнему шедулю подоходного налога (с предельной ставкой 12%). Кроме того, введение номинально плоской шкалы налога на доходы физических лиц позволило, по результатам расчетов, повысить прогрессивность подоходного налогообложения: лица с высокими доходами стали уплачивать большую часть своего дохода в качестве налога.

Проведенный анализ влияния изменения налогового законодательства на поступления по НДФЛ в 2000–2007 гг. позволяет оценить не только непосредственное влияние изменения налогового законодательства на поступления по НДФЛ (*табл. 15*), но и воздей-

²⁸ Moyes P., Shorrocks A. The Impossibility of a Progressive Tax Structure // Journal of Public Economics. 1998. № 69. P. 59–62.

ствии реформы на рост деловой активности и легализацию налоговых доходов вследствие изменения законодательства.

Таблица 15

**Влияние налоговой реформы на поступления
по НДФЛ в 2000–2007 гг.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Поступления в бюджетную систему РФ, % ВВП	2,39	2,86	3,31	3,44	3,37	3,27	3,47	3,84
Влияние налоговой реформы, % ВВП								
1. Увеличение средней ставки подоходного налога	–	+0,102	+0,118	+0,122	+0,120	+0,116	+0,120	+0,137
2. Снижение средней предельной ставки подоходного налога в 2001 г., % ВВП	–	+0,70	+0,81	+0,84	+0,82	+0,80	+0,85	+0,92
3. Увеличение стандартного вычета на ребенка		–	–	–	–	–0,05	–0,04	–0,03
4. Увеличение налоговой ставки по доходам от долевого участия в деятельности организаций, полученных в виде дивидендов, с 6 до 9%	–	–	–	–	–	+0,01	+0,01	+0,01
5. Исключение из перечня доходов, освобождаемых от налогообложения, доходов, получаемых в порядке дарения, если их сумма превышает 4 тыс. руб.	–	–	–	–	–	–	+0,0007	+0,0007
6. Отмена налоговых вычетов, предоставляемых к доходам от операций с ценными бумагами и финансовыми инструментами срочных сделок	–	–	–	–	–	–	–	+0,42
7. Увеличение социальных вычетов в 2007 г.								–0,002
Итого «эффект реформы» в соответствующий год по сравнению с 2000 г.	–	+0,80	+0,92	+0,96	+0,94	+0,91	+0,97	+1,46

Источник: расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

1.2. Взаимосвязь динамики поступлений налога на доходы физических лиц с динамикой основных макроэкономических показателей

Для анализа динамики налоговых поступлений по НДФЛ в сопоставлении с основными макроэкономическими показателями используются данные, приведенные в *табл. 16*.

Таблица 16

Макроэкономические показатели, которые могут влиять на динамику поступлений по НДФЛ

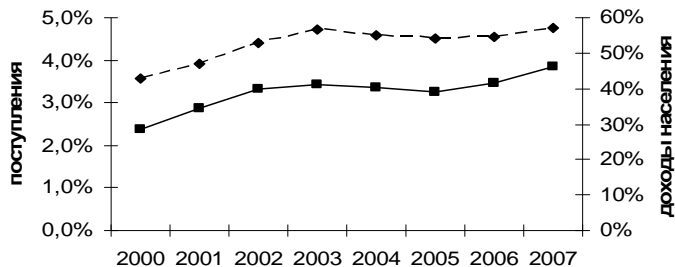
Базовые макроэкономические показатели								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9
ВВП в текущих ценах, млрд руб.	7305,6	8943,6	10817,5	13243,3	17048,2	21620,0	26781,1	32987,4
Фонд оплаты труда								
млрд руб.	2 937,2	3 848,4	5 047,6	6231,4	7845	9467,6	11816,1	14 776,7
% ВВП	40,2	43,0	46,7	47,1	46,0	43,8	44,1	44,8
Расходы на конечное потребление домашних хозяйств								
млрд руб.	3295,2	4318,1	5408,4	6540,1	8405,6	10628,9	12910,9	21810,9
% ВВП	45,1	48,3	50,0	49,4	49,3	49,2	48,2	66,1
Денежные доходы населения								
млрд руб.	3659,9	4966,3	6696,2	8749,2	10779,5	13405,1	16868,3	21138,9
% ВВП	50,1	55,5	61,9	66,1	63,2	62,0	63,0	64,1
В том числе:								
денежные доходы населения за вычетом социальных выплат								
млрд руб.	3132,9	4206,5	5698,5	7498,1	9388,9	11662,4	14632,6	18813,6
% ВВП	42,9	47,0	52,7	56,6	55,1	53,9	54,6	57,0
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата								
руб.	2268,0	3262,0	4426,0	5512,0	6828,0	8530,0	10634,0	13593,0
в % к соответствующему периоду предыдущего года	147,9	145,5	135,0	125,5	122,9	123,6	124,3	127,8

Продолжение таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Реальная заработная плата, % к соответствующему периоду предыдущего года	122,5	119,8	116,6	110,4	110,8	109,7	113,3	117,2
Уровень безработицы (% к экономически активному населению)	10,5	9,0	8,0	8,6	8,2	7,6	7,2	6,1
Реальные располагаемые денежные доходы населения, % к соответствующему периоду предыдущего года	120,9	119,9	116,2	110,9	110,6	112,6	113,3	110,7
Коэффициент Джини	0,394	0,396	0,398	0,402	0,409	0,409	0,416	0,422

Источник: Росстат.

В качестве базового макроэкономического показателя, объясняющего динамику поступлений НДФЛ, мы выбрали денежные доходы населения за вычетом социальных выплат.



- поступления в бюджетную систему РФ, в % к ВВП
- ◆- денежные доходы населения за вычетом социальных выплат

Источник: Росстат.

Рис. 1. Сопоставление динамики поступлений налога на доходы физических лиц с динамикой денежных доходов населения за вычетом социальных выплат в 2000–2007 гг.

Таблица 17

Сопоставление динамики поступлений налога на доходы физических лиц в бюджетную систему Российской Федерации с динамикой денежных доходов населения за вычетом социальных выплат в 2000–2007 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Поступления в бюджетную систему РФ, % ВВП	2,39	2,86	3,31	3,44	3,37	3,27	3,47	3,84
Темп прироста поступлений, % к предыдущему году	–	19,77	15,77	3,94	–2,04	–2,96	6,24	10,59
Денежные доходы населения за вычетом социальных выплат, % ВВП	42,88	47,03	52,68	56,62	55,07	53,94	54,64	57,0
Темп прироста денежных доходов, % к предыдущему году	–	9,68	12,00	7,48	–2,73	–2,05	1,29	4,32

Источник: данные ФНС России, Росстат, расчеты ИЭПП.

Как видно из представленных на *рис. 1* и в *табл. 17* данных, динамика денежных доходов населения за вычетом социальных выплат во многом объясняет динамику поступлений по НДФЛ. Основные отличия в динамике двух рассматриваемых показателей пришлились на следующие годы:

1) в 2001 г. прирост денежных доходов населения в реальном выражении (как % ВВП) составил 9,68% по сравнению с уровнем 2000 г., тогда как прирост поступлений НДФЛ был существенно выше – 19,77%. Данное отличие в динамике двух рассматриваемых показателей объясняется прежде всего эффектом налоговой реформы. Как было показано выше (*табл. 6*), около 60% прироста налоговых поступлений по НДФЛ в 2001 г. объясняется эффектом налоговой реформы: увеличением средней ставки подоходного налога и легализацией доходов вследствие снижения средней предельной ставки подоходного налога;

2) небольшое превышение прироста поступлений НДФЛ в бюджетную систему Российской Федерации над приростом денежных доходов населения за вычетом социальных выплат в 2002, 2004, 2006 гг. может объясняться тем, что в эти годы не проводилась индексация вычетов по НДФЛ, а их доля в налоговой базе сокращалась

темпами, сравнимыми с темпами роста номинальных денежных доходов населения за вычетом социальных выплат;

3) превышение прироста денежных доходов населения за вычетом социальных выплат над приростом поступлений по НДФЛ в 2003 г. не может быть объяснено изменением налогового законодательства или макроэкономической ситуацией в стране. Скорее всего, данное отличие вызвано издержками налогового администрирования и/или отдельными особенностями конструкции НДФЛ, обусловившими более низкий темп прироста поступлений по данному налогу по сравнению с приростом денежных доходов населения за вычетом социальных выплат;

4) превышение прироста денежных доходов населения за вычетом социальных выплат над приростом поступлений по НДФЛ в 2005 г. может быть отчасти объяснено увеличением стандартного вычета на ребенка для НДФЛ в 2005 г. Как показано выше (табл. 15), увеличение стандартного вычета на ребенка привело к снижению поступлений по НДФЛ на 0,05% ВВП в 2005 г. Если учесть влияние данного фактора, то получится, что прирост поступлений по НДФЛ в 2005 г. даже превышал прирост денежных доходов населения за вычетом социальных выплат;

5) превышение прироста поступлений НДФЛ в бюджетную систему Российской Федерации над приростом денежных доходов населения за вычетом социальных выплат в 2007 г. объясняется отменой налоговых вычетов, предоставляемых к доходам от операций с ценными бумагами и финансовыми инструментами срочных сделок.

Таким образом, если учесть все изменения в налоговом законодательстве, динамика денежных доходов населения за вычетом социальных выплат достаточно точно объясняет динамику поступлений по НДФЛ.

Такой вывод позволит, основываясь на прогнозах макроэкономических показателей (в данном случае – на прогнозе доходов населения), оценить долгосрочные последствия различных изменений в налоговом законодательстве по НДФЛ.

1.3. Перспективы дальнейшего реформирования НДФЛ

1.3.1. Повышение прогрессивности НДФЛ за счет увеличения стандартных вычетов

В «Основных направлениях налоговой политики на 2009 год и на плановый период до 2010 и 2011 годов», разработанных Минфином России, в области налогообложения доходов физических лиц предлагается сохранить в долгосрочной перспективе 13%-ю налоговую ставку, а также увеличить размер налоговых вычетов по НДФЛ, предоставляемых налогоплательщикам, на обеспечении которых находится ребенок, с 600 до 800 руб. Предлагается также увеличить предельный размер дохода, до достижения которого налогоплательщик имеет право на применение стандартного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц с 20 тыс. до 40 тыс. руб. Последнее предложение нашло отражение в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию от 23 июня 2008 г. Данные предложения направлены прежде всего на увеличение прогрессивности НДФЛ.

Необходимо отметить, что увеличение индивидуальных доходов в последние годы сопровождается и, по-видимому, в среднесрочной перспективе будет продолжать сопровождаться увеличением их дифференциации: доходы наиболее обеспеченных налогоплательщиков растут быстрее среднего уровня. Это будет так или иначе стимулировать дискуссии о необходимости увеличения прогрессивности налогообложения индивидуальных доходов. Однако необходимо отметить несколько существенных препятствий на пути увеличения прогрессивности НДФЛ.

Во-первых, если в целом идея прогрессивного налогообложения доходов самых обеспеченных граждан может найти определенную поддержку в обществе, то по вопросу, насколько прогрессивным должен быть НДФЛ и с какого уровня доходов должна «начинаться прогрессия», общественного консенсуса достичь будет крайне сложно, так как к богатым люди склонны относить тех, кто богаче

их самих. Это подтверждается также тем, что медианный доход в России существенно выше среднего дохода²⁹. В результате по-настоящему широкую общественную поддержку может получить вариант сохранения нынешней плоской шкалы НДФЛ для подавляющего большинства налогоплательщиков и обложения доходов наиболее богатых граждан (с доходами, существенно превышающими среднероссийский уровень) по прогрессивной ставке. Однако чем выше доход гражданина, тем большими возможностями по уклонению от уплаты налога он обладает. Следовательно, подобная мера хоть и может найти поддержку в обществе, но будет иметь негативный фискальный эффект. В подтверждение данного тезиса приведем несколько цифр. Согласно форме 5-ЕСН в 2006 г. лиц с заработной платой свыше 600 тыс. руб. в год было всего лишь 0,89% занятого населения. При этом доля заработной платы данной категории налогоплательщиков составила 13,1% фонда оплаты труда. Следовательно, если установить прогрессивную шкалу НДФЛ на социально приемлемом уровне (фактически «налог на сверхдоходы»), реально налоговая ставка повысится лишь для незначительной части налоговой базы, т.е. даже при отсутствии уклонения фискальный эффект от данной меры будет весьма умеренным. Если же при этом учесть увеличение уклонения от налогов, то фискальный эффект может быть и вовсе отрицательным.

Во-вторых, плоская шкала НДФЛ обладает некоторыми объективными преимуществами по сравнению с прогрессивной. Проведенные за рубежом исследования показывают целесообразность установления линейных ставок подоходного налога³⁰. Плоская шкала налогообложения снижает административные и судебные издержки

²⁹ По данным Федеральной службы государственной статистики РФ о распределении численности работников по размерам начисленной заработной платы, в апреле 2007 г. медианная заработная плата составляла 16,9 тыс. руб. в месяц, что на 34% превышало уровень средней заработной платы 12,5 тыс. руб. в месяц.

³⁰ Frederiksen N.K. Flat Rate Income Taxation: Macroeconomic and Efficiency Effects. Paper presented at the 52nd IIPF Congress. August 26–29, Tel Aviv. Israel, 1996; McLure C. International Implications of the Flat Tax. Bulletin for International Fiscal Documentation. November/December 1996. P. 511–515.

(даже в развитых странах эти издержки весьма существенны)³¹. Прогрессивная шкала подоходного налога вносит более сильные искажения в функционирование рыночной экономики в виде снижения предложения на рынке труда (увеличение безработицы) и снижения предельной склонности к сбережению (уменьшение инвестиций), нежели плоская шкала. Например, в ряде работ показано, что прогрессивная шкала налогообложения уменьшает предложение труда со стороны тех, кто уже работает³².

Это объясняется тем, что при прогрессивной шкале подоходного налога каждый дополнительный час работы приносит работнику все меньший дополнительный доход, в результате чего снижается привлекательность труда. По сравнению с прогрессивной шкалой плоская шкала подоходного налога стимулирует увеличение рабочего времени, более поздний выход на пенсию, более интенсивный труд, оказывает противодействие длительным периодам безработицы и т.д. Предельная склонность к сбережению также возрастает при снижении предельной ставки подоходного налога, так как увеличивается ставка процента после уплаты налогов, т.е. повышается премия за отказ от немедленного потребления.

Опыт проведения налоговых реформ в развитых странах свидетельствует о постепенном переходе к плоской шкале подоходного налога: налоговая база подоходного налога постепенно расширяется при снижении предельных ставок³³. Невозможность резкого перехода к плоской шкале налога на доходы в большинстве стран, скорее всего, объясняется двумя причинами:

1) значительной долей налога на доходы физических лиц в доходах бюджетов развитых государств и соответственно высокими фискальными рисками проведения резкой реформы в данной сфере;

³¹ Hall A. Compliance Costs of Alternative Tax Systems. Tax Foundation Special Brief. June 1995.

³² Hausmann J. Labor Supply and Natural Unemployment Rate, Meyer (ed.). Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1981. P. 54–67; Atkinson A.B. Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal. Clarendon Press. Oxford, 1995. P. 184.

³³ Caminada K., Goudswaard K. Does a flat rate individual income tax reduce tax progressivity? A Simulation for The Netherlands/ Public Finance and Management 1(4). 2001. P. 471–499.

2) невозможностью достижения политического консенсуса по данному вопросу.

Плоская шкала налога на доходы физических лиц действует в Гонконге, Джерси, Гернси, Эстонии, Литве, Латвии, России, на Украине, в Словакии, Грузии, Румынии, Исландии, Киргизии, Казахстане, Македонии, Албании, Чехии, Болгарии, Монголии. В федеративных государствах на региональном уровне плоская шкала подоходного налога введена, например, в канадской провинции Альберта, а также в отдельных штатах США: Иллинойсе, Индиане, Массачусетсе, Мичигане, Пенсильвании и др. Усиление международной конкуренции за привлечение труда и капитала заставляет многие страны снижать ставки по налогу на прибыль и налогу на доходы физических лиц.

В-третьих, отказ от плоской шкалы НДФЛ в России в среднесрочной перспективе противоречит одному из принципов государственного управления – постоянству правил игры (time constituency). Нарушение многократных обещаний президента и правительства РФ не изменять ставку НДФЛ в долгосрочном периоде может еще больше усилить недоверие бизнеса к власти, сократить приток иностранных инвестиций и усилить бегство отечественного капитала за границу.

В-четвертых, для увеличения прогрессивности налоговой системы необходимо наиболее прогрессивные налоги закреплять за федеральным центром, а наименее прогрессивные – за регионами. Введение прогрессивной шкалы НДФЛ при отсутствии массового уклонения от уплаты налога усилит дифференциацию уровня бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований: богатые территориальные образования станут богаче и смогут предоставлять еще больше общественных благ своим жителям. Это вызовет межрегиональную политическую напряженность, для снятия которой федеральному центру придется принять экономически неэффективные меры: например, централизовать НДФЛ в федеральном бюджете, что негативно скажется на развитии федерализма в России.

Таким образом, закрепление положения о неизменности налоговой ставки по НДФЛ в Бюджетном послании Президента РФ Феде-

ральному Собранию и в «Основных направлениях налоговой политики на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 годов» представляется вполне оправданным, так как повышение прогрессивности НДФЛ с помощью введения прогрессивной шкалы по данному налогу является нежелательным в среднесрочной и даже долгосрочной перспективе.

Альтернативным подходом к увеличению фактической прогрессивности НДФЛ является расширение налоговых вычетов по данному налогу. В настоящее время существуют следующие вычеты по НДФЛ:

1) стандартные налоговые вычеты (ст. 218 НК РФ):

1.1) в размере 3 тыс. руб. за каждый месяц налогового периода распространяется на довольно узкую группу лиц, например, на пострадавших от радиационных аварий и испытаний ядерного оружия, на лиц, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении обязанностей военной службы;

1.2) налоговый вычет в размере 500 руб. за каждый месяц налогового периода распространяется на более широкую группу граждан, включение в которую зависит от индивидуальных характеристик налогоплательщика (например, Герои Советского Союза и Герои Российской Федерации или выполнявшие интернациональный долг в Республике Афганистан) и никак не связано с уровнем его дохода;

1.3) налоговый вычет в размере 400 руб. за каждый месяц налогового периода (далее – универсальный налоговый вычет) распространяется на те категории налогоплательщиков, которые не перечислены в предыдущих двух подпунктах, и действует до месяца, в котором их доход, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, превысил 20 тыс. руб.;

1.4) налоговый вычет в размере 600 руб. за каждый месяц налогового периода распространяется на каждого ребенка у налогоплательщиков, включая приемных детей и детей под опекой или попечительством (далее – вычет на детей). Указанный налоговый вычет действует до месяца, в котором доход налогоплательщиков, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, превысил 40 тыс. руб. Указанный налоговый вычет удваивается в случае,

если ребенок в возрасте до 18 лет является ребенком-инвалидом, а также в случае, если учащийся очной формы обучения, аспирант, ординатор, студент в возрасте до 24 лет является инвалидом I или II группы.

Вдовам (вдовцам), одиноким родителям, опекунам или попечителям, приемным родителям налоговый вычет производится в двойном размере. Предоставление указанного налогового вычета вдовам (вдовцам), одиноким родителям прекращается с месяца, следующего за месяцем вступления их в брак;

2) социальные налоговые вычеты (ст. 219 НК РФ):

2.1) в сумме доходов, перечисляемых налогоплательщиком на благотворительные цели;

2.2) в сумме, уплаченной за обучение в образовательных учреждениях, – в размере фактически произведенных расходов на обучение, но не более 50 тыс. руб.;

2.3) в сумме, уплаченной за услуги по лечению, а также в размере стоимости медикаментов, но не более 50 тыс. руб. По дорогостоящим видам лечения в медицинских учреждениях Российской Федерации сумма налогового вычета принимается в размере фактически произведенных расходов. Перечень дорогостоящих видов лечения утверждается постановлением Правительства Российской Федерации;

3) имущественные налоговые вычеты связаны в основном с покупкой или продажей жилья (ст. 220 НК РФ);

4) профессиональные налоговые вычеты связаны с принятием к вычету расходов, непосредственно связанных с извлечением доходов.

Следует отметить, что из всех перечисленных налоговых вычетов лишь универсальный налоговый вычет и вычет на детей обладают четко выраженным свойством прогрессивности по отношению к доходам налогоплательщика. Однако необходимо отметить, что в отличие от остальных вычетов, универсальный налоговый вычет, применимый ко всем категориям налогоплательщиков с низким уровнем доходов, не изменялся с начала 2001 г. В результате из-за инфляции величина данного вычета в реальном выражении сократилась.

лась в 2006 г. в 2,06 раза по сравнению с уровнем 2001 г. Соотношение стандартного вычета и величины средней заработной платы значительно сократилось в 2001–2006 гг. (табл. 18).

Таблица 18

Соотношение стандартного вычета для НДФЛ и средней заработной платы в 2001–2006 гг.

	Среднемесячная заработная плата, руб. (1)	Стандартный налоговый вычет, руб. (2)	Соотношение величины стандартного вычета для НДФЛ и средней заработной платы, % (3) = (2) / (1)
2001	3240	400	12,34
2002	4360	400	9,17
2003	5499	400	7,27
2004	6740	400	5,94
2005	8555	400	4,68
2006	10728	400	3,73

Источник: Росстат, расчеты ИЭПП.

Как видно из представленных в табл. 18 данных, соотношение величины стандартного вычета для НДФЛ и средней заработной платы сократилось с 12,34% в 2001 г. до 3,73% в 2006 г. Необходимо отметить, что в развитых странах это соотношение существенно выше. Так, в США данное соотношение составляет 9,16%³⁴.

Для увеличения прогрессивности НДФЛ следует использовать в основном стандартные налоговые вычеты, так как социальные, имущественные и профессиональные налоговые вычеты в основном связаны с поощрением (учетом) тех или иных видов расходов, а не с выравниванием доходов налогоплательщиков. Кроме того, очевидно, что имущественными вычетами (особенно в случае их значительного увеличения) будут пользоваться не самые бедные категории населения.

³⁴ European Tax Handbook 2006. Juhani Khesti (ed.). Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation, 2006. P. 769–770; World Bank Development Indicators 2007 Online. <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>

В отношении стандартных вычетов представляется целесообразным использовать в качестве механизмов повышения прогрессивности НДФЛ универсальный налоговый вычет и вычет на детей, так как именно эти вычеты связаны с величиной дохода налогоплательщика.

Если размер данных вычетов поднять выше текущего уровня других стандартных налоговых вычетов, то налоговые вычеты по подп. 1–2 п. 1 ст. 218 НК РФ можно будет отменить без ущерба для налогоплательщиков. Так как согласно п. 2 ст. 218 НК РФ налогоплательщикам, имеющим право более чем на один стандартный налоговый вычет, предоставляется максимальный из соответствующих вычетов³⁵, отмена первых двух стандартных налоговых вычетов будет соответствовать духу налогового законодательства, потому что налогоплательщики, ранее пользовавшиеся первыми стандартными вычетами по НДФЛ, смогут воспользоваться существенно большим универсальным налоговым вычетом. Данное решение будет способствовать увеличению прогрессивности и справедливости налогообложения, так как вычеты будут предоставляться наименее обеспеченным слоям населения, а не в зависимости от отдельных аспектов биографии налогоплательщика. Дополнительное поощрение выдающихся граждан или граждан, пострадавших от тех или иных решений государства, крупных аварий и т.д., более целесообразно осуществлять в рамках мер по социальной поддержке населения, нежели с помощью предоставления налоговых льгот и вычетов.

Таким образом, для повышения прогрессивности НДФЛ предлагается существенно увеличить универсальный налоговый вычет и вычет на детей, так как именно эти вычеты связаны с величиной дохода налогоплательщика. В этой связи предложенные в «Основных направлениях» меры представляются обоснованными. Однако необходимо оценить возможность более существенного увеличения стандартных налоговых вычетов – в перспективе до величины прожиточного минимума при одновременном повышении порогового значения накопленного дохода. При условии ежегодной индексации

³⁵ За исключением вычета на детей – данный вычет может применяться вместе с любым другим стандартным налоговым вычетом.

стандартных вычетов по НДФЛ на величину инфляции они способны выполнять стабилизирующую функцию по отношению к доходам беднейших слоев населения. При реальном росте заработной платы доля стандартных вычетов в налоговой базе по НДФЛ будет сокращаться. При уменьшении заработной платы в реальном выражении доля стандартного вычета в налоговой базе по НДФЛ будет, напротив, расти, снижая налоговую нагрузку на беднейшие слои населения. Следовательно, можно предположить, что в среднесрочной перспективе при условии сохранения устойчивых темпов роста денежных доходов населения за вычетом социальных выплат доля стандартных вычетов по НДФЛ в налоговой базе будет постепенно сокращаться. Необходимо также отметить, что решение об увеличении налоговых вычетов по НДФЛ следует отложить до тех пор, пока ситуация с инфляцией в России не будет урегулирована.

В данном разделе оценивается достаточно радикальное повышение указанных стандартных налоговых вычетов. Рассмотрим вариант, при котором универсальный налоговый вычет по НДФЛ повышается до величины среднего по России прожиточного минимума, а вычет на детей – до величины среднероссийского прожиточного минимума для детей. Оба вычета действуют до месяца, в котором доход налогоплательщика, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, превысит величину среднегодовой заработной платы.

Для расчета влияния увеличения указанных стандартных вычетов по НДФЛ на поступления по данному налогу использовались следующие данные за 2007 г., вспомогательные расчеты и допущения:

1) стандартный вычет на детей по НДФЛ увеличивается с 600 руб. в месяц до величины прожиточного для детей, т.е. до 3679 руб. в месяц³⁶;

2) универсальный вычет увеличивается с 400 руб. в месяц до величины прожиточного минимума трудоспособного населения, т.е. до 4159 руб. в месяц³⁷;

³⁶ Данные Росстата, http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_11/IssWWW.exe/Stg/d01/07-11.htm.

³⁷ См. там же.

3) оба вычета применяются до месяца, в котором доход налогоплательщика, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, превысит величину среднегодовой заработной платы, т.е. 162 328,8 руб.³⁸;

4) для оценки числа детей использовались данные Росстата;

5) с целью анализа влияния реформирования стандартного налогового вычета на располагаемый доход работников с низкой заработной платой использовались данные Федеральной службы государственной статистики РФ о распределении численности работников по размерам начисленной заработной платы в апреле 2006 г. В данном исследовании проведена группировка численности работников в зависимости от получаемой заработной платы по 23 интервалам;

6) для определения числа детей у работников в каждом из 23 интервалов заработной платы было сделано предположение о том, что число детей никак не зависит от уровня доходов населения и численность детей по указанным интервалам распределена пропорционально численности работников. Данное предположение может вызвать определенные возражения, так как количество детей у низкодоходных групп граждан, скорее всего, значительно больше, чем у высокодоходных. Однако данные о распределении числа детей в зависимости от доходов их родителей отсутствуют. Кроме того, необходимо отметить, что большинство (71%) работников получают заработную плату ниже средней и, следовательно, будут иметь право на налоговый вычет на детей в полном объеме. Кроме того, в исследовании Росстата наиболее подробно представлены низкодоходные группы населения, а самая высокодоходная группа населения представлена укрупненным интервалом: те, кто получает свыше 973 968 руб. в год, т.е. 81 164 руб. в месяц, что ниже среднегодовой заработной платы. Следовательно, даже самая высокооплачиваемая когорта занятого населения в представленных ниже расчетах будет иметь право на налоговый вычет на детей хотя бы в одном месяце в году. Таким образом, большинство детей даже при предположении

³⁸ Данные Росстата, http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_11/IssWWW.exe/Stg/d01/07-01.htm.

об их равномерном распределении по доходным группам их родителей окажется у работников с низкими доходами, а ошибка от сделанного нами предположения будет невелика;

7) не принимаются во внимание другие налоговые вычеты по НДФЛ, которые могут снизить обязательства налогоплательщика и тем самым повысить его доходы. Однако эти вычеты могут применяться независимо от анализируемых вычетов, поэтому результаты анализа позволяют рассчитать именно влияние увеличения вычета на детей и универсального стандартного вычета на поступления по НДФЛ;

8) не учитывается применение рядом льготных категорий граждан больших по размеру стандартных налоговых вычетов в соответствии с п. 1 либо п. 2 ст. 218 НК РФ вместо стандартного вычета в размере 400 руб. в месяц. В то же время доля работников, пользующихся данными вычетами, относительно невелика, хотя она и оказывает понижающее влияние на полученное значение доли работников с располагаемым доходом ниже прожиточного минимума при действующей системе налогообложения;

9) анализ проводится для наемных работников организаций в части полученных ими доходов в виде заработной платы и не затрагивает как другие категории граждан (пенсионеры, иждивенцы), так и другие источники доходов (социальные трансферты, доходы от собственности, предпринимательской деятельности и т.п.);

10) предполагается, что работники получают весь свой годовой доход равномерно в течение года, а внутри рассматриваемых интервалов заработной платы работники распределены равномерно;

11) учитывая предыдущее предположение о том, что внутри рассматриваемых интервалов заработной платы работники распределены равномерно, интервалы по заработной плате, полученные из исследования Росстата, разбивались таким образом, чтобы учесть численность работников, применяющих действующие и альтернативные налоговые вычеты не весь год, а 1–11 месяцев;

12) для каждого интервала рассчитывалась сумма поступлений по НДФЛ при применении действующих и альтернативных вычетов по следующей формуле:

$$Ti = \left(I_i - Q_i \times d_U \times \frac{t_i}{12} - N_i \times d_C \times \frac{l_i}{12} \right) \times 0,13,$$

где T_i – сумма начисленного налога в i -м интервале начисленной заработной платы;

I_i – оценка сумм начисленной заработной платы внутри i -го интервала в 2006 г.;

d_U – годовой универсальный стандартный вычет по НДФЛ (действующий – 4800 руб., альтернативный – 49 908 руб.);

t_i – количество месяцев в году, в которых доход налогоплательщика, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, не превышает установленную величину для применения универсального вычета (действующая величина – 20 000 руб., альтернативная – 162 329 руб.);

N_i – число детей в i -м интервале начисленной заработной платы их родителей;

d_C – годовой вычет на детей по НДФЛ (действующий – 7200 руб., альтернатива – 44 148 руб.);

l_i – количество месяцев в году, в которых доход налогоплательщика, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, не превышает установленную величину для применения вычета на детей (действующая величина – 40 000 руб., альтернативная – 162 329 руб.);

0,13 – ставка НДФЛ.

Результаты описанных выше расчетов представлены в *табл. 19*.

Результаты представленных в *табл. 19* расчетов показывают, что существенное увеличение рассматриваемых стандартных вычетов, а главное – порога доходов, до достижения которого применяются данные вычеты, приведет к значимому снижению поступлений по НДФЛ – примерно на 43% для условий 2007 г. Такое снижение поступлений представляется недопустимым для бюджетной системы, особенно если учесть, что НДФЛ зачисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а значит, изменение федерального законодательства, влекущее снижение по-

ступлений данного налога, потребует соответствующей компенсации из федерального бюджета.

Таблица 19

**Расчет влияния увеличения стандартных вычетов
на поступления НДФЛ в 2007 г. при повышении порогового
значения накопленного дохода до среднегодовой заработной
платы в Российской Федерации**

Интервал годового дохода на 2007 г., руб.		Оценка общей численности работников в интервалах в 2007 г., млн чел.	Оценка сумм начисленной заработной пла- ты внутри интервала в 2007 г., млн руб.	Количество месяцев в году, в которых дей- ствует нынешний универсальный вычет	Количество месяцев в году, в которых дей- ствует нынешний вычет на детей	Количество месяцев в году, в которых дей- ствуют увеличенные стандартные вычеты	Поступления НДФЛ при действующих вы- четах, млн руб.	Поступления НДФЛ при альтернативных вычетах, млн руб.
от	до							
1	2	3	4	5	6	7	8	9
0	13200	0,34	3152	12	12	12	63	0
13200	20000	0,78	13873	12	12	12	999	0
20000	21600	0,18	3264	11	12	12	245	0
21600	21818	0,03	897	11	12	12	84	0
21818	24000	0,34	8980	10	12	12	854	0
24000	26667	0,41	10975	9	12	12	1065	0
26667	30000	0,51	13719	8	12	12	1358	0
30000	31200	0,19	4939	7	12	12	499	0
31200	34286	0,55	19799	7	12	12	2150	0
34286	40000	1,01	36664	6	12	12	4034	0
40000	40800	0,14	5133	5	11	12	577	0
40800	43636	0,56	25717	5	11	12	2986	0

Продолжение таблицы 19

1	2	3	4	5	6	7	8	9
43636	48000	0,86	39564	5	10	12	4623	0
48000	50400	0,48	21760	4	9	12	2583	0
50400	53333	0,58	32374	4	9	12	3907	0
53333	60000	1,33	73577	4	8	12	8925	0
60000	68571	1,65	107403	3	7	12	13308	0
68571	69600	0,20	12888	3	6	12	1604	0
69600	79200	1,85	137993	3	6	12	17270	0
79200	80000	0,15	12547	3	6	12	1577	0
80000	88800	1,64	138015	2	5	12	17490	0
88800	96000	1,18	116391	2	5	12	14805	687
96000	108000	1,97	193985	2	4	12	24743	1146
108000	120000	1,71	201083	2	4	12	25729	5278
120000	127200	1,02	120650	1	3	12	15526	3167
127200	146400	2,35	322014	1	3	12	41498	13128
146400	160000	1,36	212197	1	3	12	27375	10956
160000	162328	0,23	36323	1	2	12	4694	1875
162328	165600	0,33	51052	1	2	11	6597	2969
165600	177085	0,84	154216	1	2	11	19947	10662
177085	194794	1,29	237782	1	2	10	30756	17755
194794	204000	0,67	123619	1	2	9	15990	9914
204000	216437	0,62	136909	1	2	9	17724	12155
216437	240000	1,17	259376	1	2	8	33578	24215
240000	242400	0,12	26419	0	1	8	3430	2466
242400	243492	0,03	8811	0	1	8	1144	880
243492	278277	1,04	280679	0	1	7	36453	29080
278277	300000	0,65	175288	0	1	6	22765	18822
300000	324656	0,34	118765	0	1	6	15428	13379
324656	389587	0,89	312767	0	1	5	40629	36139
389587	420000	0,42	146495	0	1	4	19030	17350
420000	480000	0,27	132570	0	1	4	17225	16147
480000	486984	0,03	15431	0	0	4	2006	1880
486984	600000	0,50	249710	0	0	3	32462	30927
600000	649312	0,06	44172	0	0	3	5742	5556

Продолжение таблицы 19

1	2	3	4	5	6	7	8	9
649312	900000	0,31	224555	0	0	2	29192	28562
900000	973968	0,06	98989	0	0	2	12869	12753
973968	1200000	0,17	302491	0	0	1	39324	39147
Итого по выборке Росстата		33,39	5025972				642865	366996

Источник: Росстат, расчеты ИЭП.

Более реалистичным представляется повышение рассматриваемых вычетов до величины прожиточного минимума, но при более скромном повышении порогового значения накопленного дохода. Предлагается, чтобы оба вычета действовали до месяца, в котором доход налогоплательщика, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, превысит величину, равную годовому прожиточному минимуму трудоспособного населения в среднем по Российской Федерации (49 908 руб. для 2007 г.). Результаты данных расчетов представлены в табл. 20.

Таблица 20

Расчет влияния увеличения стандартных вычетов на поступления НДФЛ в 2007 г. при повышении порогового значения накопленного дохода до среднегодовой заработной платы в Российской Федерации

Интервал годового дохода на 2007 г., руб.		Оценка общей численности работников в интервалах в 2007 г., млн чел.	Оценка сумм начисленной заработной платы внутри интервала в 2007 г., млн руб.	Количество месяцев в году, в которых действует нынешний универсальный вычет	Количество месяцев в году, в которых действует нынешний вычет на детей	Количество месяцев в году, в которых действуют увеличенные стандартные вычеты	Поступления НДФЛ при действующих вычетах, млн руб.	Поступления НДФЛ при альтернативных вычетах, млн руб.
от	до							
1	2	3	4	5	6	7	8	9
0	13200	0,34	3152	12	12	12	63	0
13200	20000	0,78	13873	12	12	12	999	0

Продолжение таблицы 20

1	2	3	4	5	6	7	8	9
20000	21600	0,18	3264	11	12	12	245	0
21600	21818	0,03	897	11	12	12	84	0
21818	24000	0,34	8980	10	12	12	854	0
24000	26667	0,41	10975	9	12	12	1065	0
26667	30000	0,51	13719	8	12	12	1358	0
30000	31200	0,19	4939	7	12	12	499	0
31200	34286	0,55	19799	7	12	12	2150	0
34286	40000	1,01	36664	6	12	12	4034	0
40000	40800	0,14	5133	5	11	12	577	0
40800	43636	0,56	25717	5	11	12	2986	0
43636	48000	0,86	39564	5	10	12	4623	0
48000	49908	0,38	17299	4	9	12	2054	0
49908	50400	0,10	4461	4	9	11	530	0
50400	53333	0,58	32374	4	9	11	3907	0
53333	54445	0,22	12270	4	8	11	1488	0
54445	59890	1,08	60088	4	8	10	7289	0
59890	60000	0,02	1218	4	8	9	148	10
60000	66544	1,26	81999	3	7	9	10161	2138
66544	68571	0,39	25404	3	7	8	3148	956
68571	69600	0,20	12888	3	6	8	1604	485
69600	74862	1,01	75637	3	6	8	9466	3742
74862	79200	0,84	62355	3	6	7	7804	3712
79200	80000	0,15	12547	3	6	7	1577	847
80000	85557	1,04	87146	2	5	7	11044	5883
85557	88800	0,60	50868	2	5	6	6446	3888
88800	96000	1,18	116391	2	5	6	14805	9809
96000	99816	0,63	61687	2	4	6	7868	5199
99816	108000	1,34	132297	2	4	5	16875	12158
108000	119779	1,67	197383	2	4	5	25256	19372
119779	120000	0,03	3700	2	4	4	473	387
120000	127200	1,02	120650	1	3	4	15526	12610
127200	146400	2,35	322014	1	3	4	41498	34804
146400	149724	0,33	51863	1	3	4	6691	5744

Продолжение таблицы 20

1	2	3	4	5	6	7	8	9
149724	160000	1,03	160333	1	3	3	20684	18529
160000	165600	0,6	87375	1	2	3	11291	10097
165600	199632	2,48	456966	1	2	3	59106	53816
199632	204000	0,32	58651	1	2	2	7586	7146
204000	240000	1,8	396286	1	2	2	51302	48842
240000	242400	0,12	26419	0	1	2	3430	3256
242400	299448	1,70	460324	0	1	2	59784	57284
299448	300000	0,02	4454	0	1	1	578	567
300000	420000	1,64	578028	0	1	1	75087	73912
420000	480000	0,27	132570	0	1	1	17225	17034
480000	598896	0,53	262702	0	0	1	34151	33754
598896	600000	0,00	2439	0	0	0	317	317
600000	900000	0,37	268727	0	0	0	34934	34934
900000	1200000	0,23	401480	0	0	0	52192	52192
Итого по вы- борке Росстата		33,39	5025972	12	12	12	642865	533425

Источник: Росстат, расчеты ИЭПП.

Результаты расчетов, представленные в *табл. 20*, позволяют сделать вывод, что увеличение рассматриваемых вычетов приведет к снижению поступлений по НДФЛ на 17%. Данный результат представляется более приемлемым для бюджетной системы, но также требует масштабных компенсаций потерь регионам из федерального бюджета.

Однако при условии ежегодной (или раз в несколько лет) индексации стандартных вычетов по НДФЛ на величину инфляции предлагаемый вычет способен выполнять стабилизирующую функцию по отношению к доходам беднейших слоев населения. При реальном росте заработной платы доля стандартного вычета в налоговой базе по НДФЛ будет сокращаться. При снижении заработной платы в реальном выражении доля стандартного вычета в налоговой базе по НДФЛ будет, напротив, расти, снижая налоговую нагрузку на беднейшие слои населения. Следовательно, можно предположить, что в среднесрочной перспективе при условии сохранения устойчивых темпов роста денежных доходов населения за вычетом социальных

выплат доля стандартного вычета по НДФЛ в налоговой базе и соответственно потери поступлений от увеличения вычетов будет постепенно сокращаться (табл. 21).

Таблица 21

Прогноз поступлений по НДФЛ при сохранении текущей системы вычетов и при увеличении стандартных вычетов, % ВВП

	2007	2010	2012	2015	2020
	факт		прогноз*		
1. НДФЛ (без изменения законодательства о налогах и сборах)	3,80	3,90	4,00	4,20	4,10
2. НДФЛ (увеличение стандартных вычетов)	3,15	3,61	3,77	4,03	3,99
3. Снижение поступлений при увеличении вычетов	0,65	0,29	0,23	0,17	0,11

* Прогноз был сделан исходя из выявленной в разделе 1.2 данной работы связи между денежными доходами населения за вычетом социальных выплат и поступлениями по НДФЛ.

Источник: ФНС России, МЭРТ России, Минфин России (Бюджетная стратегия Российской Федерации до 2023 г.), расчеты ИЭПП.

Таким образом, либо возможно постепенное повышение рассматриваемых вычетов до уровня прожиточного минимума, либо необходимо отложить радикальное повышение данных вычетов до того момента, когда потери поступлений по НДФЛ от указанной меры станут приемлемыми для бюджетной системы России.

Наилучшим способом компенсации региональным бюджетам выпадающих доходов является увеличение дотаций из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР). Коэффициент корреляции среднедушевых поступлений по налогу на доходы физических лиц (с учетом регионального масштаба цен) и индексом бюджетной обеспеченности³⁹ регионов России в 2007 г. составил 68%. Это означает, что в более бедных регионах среднедушевые поступления НДФЛ

³⁹ Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации – это расчетный индекс, рассчитываемый Министерством финансов Российской Федерации, для выделения дотаций из Фонда финансовой поддержки регионов.

меньше, чем в более богатых. Следовательно, увеличение стандартного вычета по НДФЛ в наибольшей мере затронет именно бедные регионы, а увеличение дотаций из Фонда финансовой поддержки регионов станет наиболее подходящей компенсационной мерой. Таким образом, увеличение стандартного вычета по НДФЛ приведет не только к выравниванию различий в доходах населения, но и к выравниванию различий доходов региональных бюджетов. Налоговая нагрузка на беднейшие слои населения в наименее обеспеченных доходными источниками регионах сократится.

1.3.2. Совершенствование налогообложения доходов физических лиц в части налогообложения компенсационных выплат, связанных с возмещением вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровью, для работающих во вредных и опасных условиях труда⁴⁰

Согласно п. 3 ст. 217 НК РФ не подлежат обложению налогом на доходы физических лиц все виды установленных действующим законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, решениями представительных органов местного самоуправления компенсационных выплат (в пределах норм, определенных согласно законодательству Российской Федерации), связанных, в частности, с исполнением налогоплательщиком трудовых обязанностей.

В состав компенсационных выплат, связанных с исполнением трудовых обязанностей, традиционно включаются компенсации работникам, занятым на тяжелых работах, на работах с вредными и (или) опасными условиями труда. Согласно ст. 219 Трудового кодекса размеры и условия предоставления этих компенсаций устанавливаются в порядке, определяемом правительством РФ, с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Однако пока порядок установления

⁴⁰ В данном разделе использованы материалы С. Шаталова.

размеров указанных компенсаций и условий их предоставления правительством России не определен.

По-видимому, в таких условиях льгота, предусмотренная п. 3 ст. 217 НК РФ, применяться не должна. Этот вывод следует из толкования п. 3 ст. 217 НК РФ, согласно которому льгота предоставляется «в пределах норм, определенных законодательству Российской Федерации» (отсутствие таких норм означает нулевой установленный законодательством предел льготы). Однако Минфин России придерживается расширительного толкования данной нормы Налогового кодекса РФ, что позволяет в ряде отраслей выплачивать значительную часть зарплаты в виде необлагаемых компенсаций.

Так, в Письме Минфина России от 3 апреля 2007 г. № 03-04-06-02/57 сказано: «Компенсационные выплаты работникам, занятым на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными условиями труда, неустраиваемыми при современном техническом уровне производства и организации труда, выплачиваемые работодателем в размере, установленном коллективным договором, учитываются в составе расходов на оплату труда при исчислении налоговой базы по налогу на прибыль организаций и не подлежат обложению налогом на доходы физических лиц и единым социальным налогом на основании п. 3 ст. 217 и подп. 2 п. 1 ст. 238 Кодекса».

Необходимо отметить, что в настоящее время законодательством не только не определены размеры компенсационных выплат работникам, занятым на тяжелых работах, на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, но и не выработаны четкие критерии их отграничения от повышенной оплаты труда таких работников. Трудовой кодекс Российской Федерации (далее – ТК РФ) содержит несколько статей, регламентирующих оплату труда на вредных или опасных производствах.

Статья 164 ТК РФ определяет компенсации как денежные выплаты, установленные в целях возмещения работникам затрат, связанных с исполнением ими трудовых или иных обязанностей, предусмотренных ТК РФ и другими федеральными законами.

Статья 129 ТК РФ при определении заработной платы (оплаты труда работника) называет собственно вознаграждение за труд, а

также компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера) и стимулирующие выплаты.

Статья 219 ТК РФ предусматривает право каждого работника на компенсации, установленные в соответствии с ТК РФ, коллективным договором, соглашением, локальным нормативным актом, трудовым договором, если он занят на тяжелых работах, на работах с вредными и (или) опасными условиями труда.

Кроме того, ст. 146 и 147 ТК РФ, хотя и без употребления таких терминов, как «компенсация» или «компенсационные выплаты», предусмотрен повышенный размер оплаты труда работников, занятых на тяжелых работах, на работах с вредными, опасными и иными особыми условиями труда, на работах в местностях с особыми климатическими условиями. Минимальные размеры повышения оплаты труда работникам, занятым на тяжелых работах, на работах с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда, и условия указанного повышения устанавливаются в порядке, определяемом правительством России, с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений⁴¹. Конкретные размеры повышенной заработной платы устанавливаются

⁴¹ Такой перечень правительством России пока не определен. При этом существуют утвержденные Госкомтрудом СССР и ВЦСПС отраслевые Типовые перечни работ с тяжелыми и вредными, особо тяжелыми и особо вредными условиями труда, на которых могут устанавливаться доплаты рабочим за условия труда и которыми, как разъясняет Федеральная налоговая служба (ФНС) РФ в Письме от 3 марта 2006 г. № 04-1-03/117, целесообразно руководствоваться до определения правительством РФ перечня тяжелых работ, работ с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда.

Размеры доплат в процентах к тарифной ставке (окладу) за условия труда на работах с тяжелыми и вредными условиями и на работах с особо тяжелыми и особо вредными условиями установлены постановлением Госкомтруда СССР и ВЦСПС от 3 октября 1986 г. № 387/22-78 «Об утверждении Типового положения об оценке условий труда на рабочих местах и порядке применения отраслевых перечней работ, на которых могут устанавливаться доплаты рабочим за условия труда». При этом законодательство бывшего СССР – постановление ЦК КПСС, Совета Минист-

ливаются работодателем с учетом мнения представительного органа работников либо коллективным договором, трудовым договором. И суды, и налоговые органы, и Минфин России последовательно придерживаются мнения, что предусмотренные ст. 146 и 147 ТК РФ доплаты являются повышенной оплатой труда, а не компенсацией и потому подлежат обложению НДФЛ и единым социальным налогом в общеустановленном порядке⁴². Однако достаточно сложно определить, являются ли выплачиваемые работникам суммы сверх собственно вознаграждения за труд именно теми доплатами, о которых говорится в ст. 146 и 147 ТК РФ.

Естественно, при наличии таких недостаточно определенных и не всегда однозначно соотносящихся друг с другом норм между работодателями и налоговыми органами возникали споры о правомерности отнесения части выплачиваемых работникам сумм к необлагаемым компенсациям.

Минфин России придерживался и продолжает придерживаться мнения, что не подлежат обложению НДФЛ и ЕСН компенсации, выплачиваемые работодателем в соответствии со ст. 219 ТК РФ. Это мнение высказывалось, в частности, в Письме от 27 апреля 2004 г. № 04-04-04/53 (где говорится только об ЕСН, но не о НДФЛ), а также в Письме от 28 декабря 2005 г. № 03-05-01-04/405 (где говорится и о НДФЛ, и об ЕСН). Эти письма не содержат разъяснений по вопросу о том, что именно должны компенсировать предусмотренные ст. 219 выплаты: потенциальную угрозу здоровью, реально причиненный здоровью ущерб, расходы на профилактические мероприятия. Таким образом, подход Минфина России носит формаль-

ров СССР и ВЦСПС от 17 сентября 1986 г. № 1115 и принятое в соответствии с ним постановление № 387/22-78, как разъясняет далее ФНС РФ в том же Письме от 3 марта 2006 г., может применяться в части, не противоречащей действующему российскому законодательству, и не ограничивает право работников на получение компенсаций, предусмотренных ст. 219 ТК РФ.

⁴² См., напр.: информационное письмо Президиума ВАС РФ от 14 марта 2006 г. № 106, постановление Президиума ВАС РФ от 17 октября 2006 г. № 86/06, Письмо ФНС от 3 марта 2006 г. № 04-1-03/117, Письма Минфина России от 28 декабря 2005 г. № 03-05-01-04/405, от 24 октября 2006 г. № 03-05-02-04/166.

ный характер – принципиальное значение имеет оформление выплат.

Попытку разобраться в вопросе по существу предпринял Высший Арбитражный Суд РФ. В информационном письме от 14 марта 2006 г. № 106 Президиум ВАС РФ указал, что ТК РФ выделяет два вида компенсационных выплат.

Первый вид – предусмотренные ст. 164 выплаты, установленные в целях возмещения работникам затрат, связанных с исполнением ими трудовых или иных предусмотренных федеральным законом обязанностей. Указанные выплаты не входят в систему оплаты труда и производятся работнику в качестве компенсации его затрат, связанных с выполнением трудовых обязанностей.

Второй вид – определенные ст. 129, на основании которой заработная плата работников состоит из двух основных частей: непосредственно вознаграждения за труд и выплат компенсационного и стимулирующего характера. При этом компенсации в смысле ст. 129 являются элементами оплаты труда и не призваны возместить физическим лицам конкретные затраты, связанные с непосредственным выполнением трудовых обязанностей. И вот эти-то суммы выплат, производимых в качестве компенсации за вредные условия труда, являются составной частью заработной платы работников и не подлежат исключению из базы ЕСН.

Таким образом, ВАС рекомендовал судам квалифицировать компенсационные выплаты как необлагаемые или облагаемые в зависимости от того, призваны ли они возмещать работникам «конкретные затраты, связанные с непосредственным выполнением трудовых обязанностей». Представляется, что здесь ВАС исходил из предельно узкой трактовки необлагаемых компенсационных выплат – как, во-первых, выплат, связанных с покрытием уже понесенных или, по крайней мере, поддающихся калькуляции расходов и, во-вторых, расходов, связанных с выполнением трудовых обязанностей. Представляется, что под это определение подпадают только выплаты, направленные на покрытие расходов, связанных с профилактикой причинения вреда здоровью в процессе выполнения трудовых обязанностей. К таким выплатам могут относиться, например, суммы

возмещения затрат работников на приобретение необходимых для работы средств индивидуальной защиты (спецодежда, спецобувь и др.). Исходя из этой логики, изначально предусматриваемые в связи с опасностью или вредностью условий труда и соответственно с наличием повышенного риска причинения вреда здоровью регулярные доплаты должны облагаться налогом на общих основаниях, поскольку:

- пока ухудшение состояния здоровья работника не произошло, нет и «конкретных» затрат;
- когда такое ухудшение состояния здоровья работника произошло, компенсации утраченного заработка, затрат на лечение и т.д. являются компенсационными выплатами в связи с причинением вреда здоровью в процессе выполнения трудовых обязанностей, но не в связи с «непосредственным выполнением трудовых обязанностей», и освобождаются от налогообложения по другим основаниям – в частности, в соответствии с абз. 2 п. 3 ст. 217 НК РФ.

Однако через несколько месяцев ВАС РФ отказался от своей начальной позиции и солидаризировался с Минфином России (см. постановление от 17 октября 2006 г. № 86/06). Причем теперь речь шла именно о НДФЛ. Организация, выступавшая стороной в деле, по которому было принято указанное постановление, выплачивала своим работникам надбавки к зарплате, предусмотренные ст. 146 и 147 ТК РФ. ВАС, как и следовало ожидать, указал, что такие надбавки являются составной частью заработной платы работников и не имеют отношения к выплатам, предусмотренным абз. 9 п. 3 ст. 217 НК РФ. Впрочем, организация и так включала такие надбавки своим работникам в базу НДФЛ. Кроме того, организация на основании коллективного договора приняла решение в соответствии со ст. 219 ТК РФ о компенсационных выплатах работникам, занятым на тяжелых работах и работах с вредными и (или) опасными условиями труда. Эти компенсационные выплаты ВАС признал не подлежащими обложению НДФЛ согласно п. 3 ст. 217 НК РФ. Вместо обоснования своей позиции ВАС сослался на мнение Минфина, высказанное в упоминавшихся выше Письмах от 27 апреля 2004 г. № 04-04-04/53 и от 28 декабря 2005 г. № 03-05-01-04/405, об освобождении от

обложения компенсаций, выплачиваемых в соответствии со ст. 219 ТК РФ. Обратим внимание, что оба упомянутых письма Минфина существовали и на момент вынесения ВАС первого решения противоположного по смыслу содержания.

Таким образом, на момент публикации данной работы и Минфин России, и высшие судебные органы придерживаются одинаковой формальной трактовки случаев применения п. 3 ст. 217 НК РФ к компенсационным выплатам за тяжелую работу и работу с вредными и (или) опасными условиями труда. В отсутствие четких содержательных критериев отграничения компенсаций, входящих и не входящих в состав заработной платы, для применения этой льготы работодателю достаточно позиционировать выплаты как осуществляемые на основании ст. 219 ТК РФ.

Еще одним небезынтересным вопросом, связанным с выплатой компенсаций за работу с вредными условиями труда, является вопрос о порядке подтверждения их вредности. Он затрагивается в Письме Минфина России от 12 сентября 2006 г. № 03-05-02-04/143, но также не находит однозначного разрешения. Минфин России указывает, что основаниями для предоставления компенсаций за работу с вредными условиями труда служат результаты аттестации рабочих мест по условиям труда (наличие вредных производственных факторов, травмоопасных участков, оборудования, показателей тяжести, напряженности трудового процесса и т.д.), которая проводится в соответствии с постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 14 марта 1997 г. № 12 «О проведении аттестации рабочих мест по условиям труда». Согласно этому постановлению аттестация проводится аттестационной комиссией организации, в состав которой «рекомендуется включать специалистов служб охраны труда, организации труда и заработной платы, главных специалистов, руководителей подразделений организации, медицинских работников, представителей профсоюзных организаций, совместных комитетов (комиссий) по охране труда, уполномоченных (доверенных) лиц по охране труда профессиональных союзов или трудового коллектива». Это, казалось бы, означает, что при-

знание условий труда вредными фактически отнесено на усмотрение работодателей.

Однако Минфин России обращает внимание на то, что, несмотря на отсутствие утвержденного правительством перечня тяжелых работ, работ с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда, существуют утвержденные Госкомтрудом СССР и ВЦСПС отраслевые типовые перечни работ с тяжелыми и вредными, особо тяжелыми и особо вредными условиями труда, на которых могут устанавливаться доплаты рабочим за условия труда. «Данные перечни применяются организациями-работодателями с учетом результатов проводимой аттестации рабочих мест». Однако остается без ответа вопрос: могут или нет по результатам аттестации рабочих мест применяться льготы на производствах, не входящих в утвержденные Госкомтрудом СССР и ВЦСПС отраслевые типовые перечни работ с тяжелыми и вредными, особо тяжелыми и особо вредными условиями труда? На наш взгляд, есть определенные основания для положительного ответа на этот вопрос, поскольку действующий Трудовой кодекс относит регулирование этого вопроса к компетенции правительства РФ, а не Госкомтруда СССР и ВЦСПС.

Кроме того, Минфин России обращает внимание на ряд других нормативных актов, регулирующих вопросы контроля за условиями труда. Так, в соответствии с постановлением Правительства России от 25 апреля 2003 г. № 244 государственную экспертизу труда осуществляют Федеральная служба по труду и занятости и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ведающие вопросами охраны труда. Кроме того, согласно ст. 370 ТК РФ контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляют инспекции труда профсоюзов, которые создаются общероссийскими профессиональными союзами и их объединениями. Опираясь на эти нормы, Минфин России делает вывод: компенсации работникам за тяжелую работу и работу с вредными и (или) опасными условиями труда, неустранимыми при современном техническом уровне производства и организации труда, выплачиваемые работодателем в размере, установленном коллективным (трудовым)

договором с учетом рекомендаций профсоюзных инспекторов труда, не облагаются ЕСН и НДФЛ в соответствии с п. 3 ст. 217 и подп. 2 п. 1 ст. 238 НК РФ. Причем «если в ходе контрольной работы у налогового органа возникнут сомнения в правомерности установления организацией компенсационных выплат работникам, занятым на работах с вредными, тяжелыми или опасными условиями труда, то для решения данного вопроса налоговые органы, используя положения статьи Налогового кодекса РФ, вправе привлечь экспертов Федеральной службы по труду и занятости и (или) органов исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, ведающих вопросами охраны труда».

Таким образом, вопрос о порядке подтверждения наличия оснований для предоставления компенсаций за работу с вредными условиями труда также весьма запутан. Одновременно утверждается, что такими основаниями могут служить:

- утвержденные Госкомтрудом СССР и ВЦСПС отраслевые типовые перечни работ с тяжелыми и вредными, особо тяжелыми и особо вредными условиями труда, на которых могут устанавливаться доплаты рабочим за условия труда;
- результаты аттестации, проводимой аттестационной комиссией самого работодателя;
- рекомендации профсоюзных инспекторов труда;
- мнение экспертов Федеральной службы по труду и занятости и (или) органов исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, ведающих вопросами охраны труда.

В дополнение к приведенным соображениям отметим, что детальное обсуждение данного вопроса было инициировано в ходе подготовки и принятия поправок в Закон «О техническом регулировании»⁴³, которые, дополнив п. 3 ст. 1 этого Закона положением о том, что его действие не распространяется на социально-экономические, организационные, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные меры в области охраны

⁴³ Приняты Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании» от 1 мая 2007 г. № 65-ФЗ.

труда, исключили рассматриваемые вопросы из области технического регулирования. То есть если ранее применительно к регулированию вредных и опасных условий труда должны были быть приняты технические регламенты, в соответствии с которыми предполагалось привести условия труда, то принятые поправки⁴⁴ фактически разрешили возможность сохранения текущей ситуации с аттестацией рабочих мест и выплатой компенсаций.

Проведенный обзор действующего законодательства и судебной практики показывает, что льгота, предусмотренная п. 3 ст. 217 НК РФ, предоставляется в условиях отсутствия определенности по поводу наличия у налогоплательщика оснований для ее использования (т.е. вредных или опасных условий труда), а также по поводу размера освобождаемых от налогообложения компенсаций. Такое положение представляется неприемлемым, поскольку создает условия для злоупотреблений со стороны налогоплательщиков и вывода из-под налогообложения по формальным основаниям значительной части заработной платы.

Теоретически существуют два варианта решения этой проблемы.

Во-первых, можно закрепить в законодательстве подход, предложенный Президиумом Высшего Арбитражного Суда РФ в информационном письме от 14 марта 2006 г. № 106, т.е. установить, что не подлежат налогообложению НДФЛ и ЕСН суммы только таких компенсационных выплат работникам, которые выплачиваются им в возмещение конкретных затрат, связанных с непосредственным выполнением трудовых обязанностей во вредных или опасных условиях. В этом случае льгота будет распространяться только на суммы компенсируемых работодателем расходов работников на приобретение средств индивидуальной защиты. Вместе с тем следует учитывать, что при таком подходе особого смысла в установлении

⁴⁴ В принятии поправок были заинтересованы руководители предприятий в первую очередь угольной и металлургической промышленности, где регулирование условий труда при помощи технических регламентов привело бы к необходимости как увеличения расходов на оборудование рабочих мест, так и отмены или снижения выплат вознаграждения работникам в форме компенсаций. В изначальном варианте поправок, внесенном правительством России в Государственную Думу, соответствующее положение отсутствовало.

льгот по налогу на доходы физических лиц для таких компенсационных выплат нет, поскольку работодатель может приобрести подобное имущество для работников самостоятельно (уменьшив на сумму расходов на его приобретение базу налога на прибыль). Таким образом, по сути, этот вариант равносильен полной отмене льгот по налогообложению заработной платы на работах с вредными или опасными условиями труда, что представляется нежелательным по причинам, изложенным ниже.

Во-вторых, в идеальной схеме, если бы можно было установить строгое соответствие и осуществлять выплату компенсаций вреда, причиненного здоровью, в точности с размером причиненного вреда, от льготирования компенсаций за потенциальную угрозу здоровью можно было бы отказаться. Однако на практике нельзя определить адекватную компенсацию вреда здоровью даже в случае утраты работником профессиональной трудоспособности, не говоря о ситуации, когда работа во вредных условиях (еще) не связана с такой утратой.

Прямым ограничением является норма ст. 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год», согласно которой в 2007 г. размер ежемесячной страховой выплаты, определяемый как доля среднего месячного заработка застрахованного, исчисленная в соответствии со степенью утраты им профессиональной трудоспособности, не может превышать 36 тыс. руб. К косвенным ограничениям можно отнести исчисление ежемесячной страховой выплаты в процентах от утраченного заработка, тогда как при сохранении профессиональной трудоспособности заработок работника спустя несколько лет мог бы быть выше. Это дает основания считать, что повышенный размер оплаты труда работников, занятых на вредном производстве, в определенной степени компенсирует не покрываемые при наступлении страхового случая потери.

Вместе с тем до наступления страхового случая (а часто и после его наступления) исчислить эти непокрываемые потери невозможно, не говоря уже о том, что страховой случай может не наступить. В этой ситуации единственным критерием определения размера льгот

являются возможности бюджета. Иными словами, необходимо определить масштаб потерь, связанных с повышенной социальной защитой работников, рискующих здоровьем на производстве. Такой подход избавляет от необходимости искать критерии отграничения повышенной оплаты труда от компенсаций (если эта задача в принципе может быть решена). Соответственно оптимальным решением проблемы представляется скорейшая разработка нормативных актов, устанавливающих максимально допустимые пределы компенсационных выплат – т.е., по сути, необлагаемый минимум зарплаты – для работников, занятых на тяжелых работах и работах с вредными или опасными условиями труда. Одновременно необходимо внести в Налоговый кодекс уточнение о том, что при отсутствии законодательно установленных пределов компенсационных выплат налоговые льготы не применяются.

Существующая доступная статистика, публикуемая Росстатом, к сожалению, не содержит непосредственно данных о том, какая часть заработной платы выплачивается в форме компенсации за работу во вредных и опасных условиях труда. Тем не менее отдельные доступные показатели занятости по видам деятельности с учетом доли занятых во вредных и опасных условиях труда, а также данные по доле занятых, получающих подобные компенсации, позволяют условно оценить объем выплачиваемых компенсаций и составить представление о том, насколько масштабным является распространение компенсаций в организациях различных видов деятельности.

В *табл. 22* приведены данные о доле работников, занятых во вредных и опасных условиях труда (в % к общему числу занятых, по данным на конец 2006 г.). Из таблицы видно, что по рассмотренным основным видам деятельности (добыча полезных ископаемых, обрабатывающие производства, производство и распределение электроэнергии, газа и воды, транспорт и связь, строительство) около 22% работников (около 6 млн человек для представленных видов деятельности) было занято во вредных и опасных условиях труда. Необходимо отметить, что налоговые льготы и возможность более раннего выхода на пенсию обеспечили положительную динамику данной категории занятых. Так, в 2004 г. лишь около 20% работни-

ков (5 млн человек) в рассматриваемых отраслях было занято во вредных и опасных условиях труда.

Наиболее высоки соответствующие показатели в добыче полезных ископаемых – 35% работников трудились в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, в том числе 19,8% работали под воздействием повышенного уровня шума, ультра- и инфразвука, 11,7% – под воздействием повышенной запыленности воздуха рабочей зоны, 16% работников были заняты тяжелым физическим трудом.

Среди отраслей обрабатывающей промышленности выделяются металлургическое производство (включая производство готовых металлических изделий) и целлюлозно-бумажное производство (включая издательскую и полиграфическую деятельность), где в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, работали соответственно 44,6 и 37,8% работников, в том числе соответственно 27,6 и 24,1% работали под воздействием повышенного уровня шума, ультра- и инфразвука.

Приведенные данные о доле занятых, работающих во вредных и опасных условиях труда, рассчитываются как доля работников, испытывающих воздействие хотя бы одного вредного или опасного производственного фактора из перечисленных в таблице. Данные о доле лиц, имеющих право на компенсации, предоставляемые им за работу в производствах, цехах и профессиях с тяжелыми и вредными условиями труда, существенно отличаются от данных о собственно занятости в соответствующих условиях (см. *табл. 23*).

Так, в соответствии с официальными статистическими данными, в 2006 г. право на хотя бы один (или несколько) вид компенсаций (дополнительный отпуск, сокращенный рабочий день, бесплатное лечебно-профилактическое питание, бесплатное получение молока или других равноценных пищевых продуктов, оплата труда в повышенном размере, право досрочного назначения трудовой пенсии по старости) имели почти 42% занятых в представленных видах деятельности, т.е. вдвое больше, чем собственно доля занятых во вредных и опасных условиях труда.

Таблица 22

Доля работников, занятых во вредных и опасных условиях труда в 2006 г. (по состоянию на конец года), %

	Справка: численность занятых – всего, тыс. чел. (2007 г.)	Работали в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, %					Заняты тяжелым физическим трудом	Работали на оборудовании, не отвечающем требованиям безопасности
		всего	работали под воздействием повышенного уровня шума, ультра- и инфразвука	работали под воздействием повышенного уровня вибрации	работали под воздействием повышенной запыленности воздуха рабочей зоны	работали под воздействием повышенной загазованности воздуха рабочей зоны		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Добыча полезных ископаемых	1038	35	19,8	7,9	11,7	4,2	16	1,5
В том числе:								
добыча топливно-энергетических полезных ископаемых		33,4	18,9	7,1	10,1	4	17,8	1,6
добыча прочих полезных ископаемых		38,1	21,5	9,5	14,7	4,6	12,5	1,4
Обрабатывающие производства	11381	24,4	13,6	2	6,7	6,4	4,8	0,4
В том числе:								
производство пищевых продуктов (включая табак)		10,1	4,7	0,5	1,9	1,2	3,6	0,1
текстильное и швейное производство		21,4	15,1	0,3	4,4	1,4	2,5	0,1
производство кожи, изделий из кожи, обуви		12,3	4,4	1	2,3	2,5	5	0
обработка древесины и изделий из дерева		22,8	12,6	1,7	3,5	6,3	8,3	0,7
целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность		37,8	24,1	2,2	6,8	9,3	2	0,8

Продолжение таблицы 22

1	2	3	4	5	6	7	8	9
производство кокса и нефтепродуктов		31	14,5	1,5	2,8	6,2	8,4	0,7
химическое производство		21,6	10,2	1,5	3,6	5,5	4,4	0,2
производство резиновых и пластмассовых изделий		18,2	11,3	0,8	4	4,7	6,1	0,5
производство прочих неметалл. мин. продуктов		26	12,3	2,6	9,5	3,8	6	0,4
металлург. пр-во и пр-во готовых мет. изделий		44,6	27,6	4	17,9	12,7	10	0,9
производство машин и оборудования		21,1	10,7	1,8	6,4	7,3	3,6	0,5
производство электро-, электронн. и опг. оборудования		12,7	6	0,4	2,4	3,5	1,9	0,2
производство транспортных средств и оборудования		31,7	19,6	3,8	6,7	10	3,6	0,3
прочие производства		14,5	7	1,2	4,5	2,8	3,6	0,6
Производство и распределение э/э, газа и воды *	1901	28	14,9	3,1	6,2	5,5	6,8	0,5
Строительство	5268	12,1	4,7	2,3	2,9	3,2	7,1	0,1
Транспорт и связь	5439	20,8	10,1	4,7	1,2	2	7,5	0,1

* Кроме деятельности по обеспечению работоспособности электрических и тепловых сетей; распределения газообразного топлива и воды.

Источник: Росстат.

Из приведенных в *табл. 23* данных видно, что всего имеют право на те или иные компенсации в добыче полезных ископаемых 67% работников, в том числе 26,6% работников имеют право на оплату труда в повышенном размере. В обрабатывающих отраслях и на транспорте на компенсации имеют право 42,0 и 43,7% работников соответственно, в том числе 27,4 и 18,5% общего числа работников имеют право на оплату труда в повышенном размере. Это означает, что всего по рассматриваемым видам деятельности около 22% работников (около 6 млн человек) имеют право на компенсации в форме оплаты труда в повышенном размере.

Таблица 23

**Доля работников, имеющих право на компенсации за работу
во вредных и опасных условиях труда, % от общей численности
занятых (по данным на конец 2006 г.)**

	Добыча полезных ископае- мых	Обраба- тывающие производ- ства	Производ- ство и распреде- ление электро- энергии, газа и воды*	Строи- тельство	Транспорт	Связь
Работники, занятые во вред- ных и опасных условиях тру- да**	67	42	42,2	33,4	43,7	8,1
Работники, которым за работу во вредных и опасных усло- виях труда установлены:						
дополнительные отпуска	58,1	29,9	31,9	22,5	33,3	4,8
сокращенный рабочий день	8,3	3,9	1,9	1,7	1,6	2,3
бесплатное лечебно- профилактическое питание	1,6	2,8	1,9	0,8	0,1	0
бесплатное получение моло- ка или других равноценных пищевых продуктов	36,5	28,3	24,7	14,7	12,7	2,7
оплата труда в повышенном размере	26,6	27,4	27,2	8,4	18,5	4,3
право на досрочное назна- чение пенсии по старости по Спискам № 1 и 2	40,8	18,2	11,4	13,9	5,6	2,2

* Кроме деятельности по обеспечению работоспособности электрических и тепловых сетей; распределения газообразного топлива и воды.

** По данному показателю приведена численность лиц, которым установлен хотя бы один вид компенсаций.

Источник: Росстат.

Приведем дополнительно данные о структуре заработной платы работников некоторых специальностей (см. табл. 24), в том числе данные о надбавках и доплатах, имеющих регулярный характер (приведены данные с наиболее высокой долей надбавок). К отме-

ченным надбавкам и доплатам, имеющим регулярный характер, в соответствии с методологией статистического наблюдения относятся выплаты, обусловленные профессиональной принадлежностью работника: компенсации и доплаты за работу во вредных и опасных условиях, на тяжелых работах, компенсации и доплаты за работу в ночное время, многосменный режим работы и др., предусмотренные системой оплаты труда и имеющие регулярный характер выплаты, в том числе надбавки за профессиональное мастерство, надбавки за выслугу лет, стаж работы.

Из приведенных данных видно, что для представленных специальностей доля надбавок и доплат, имеющих регулярный характер, составляет 11–14%, наиболее высоки соответствующие показатели для операторов (водителей) машин и установок (подвижного оборудования), а также для рабочих, занятых на горных, горно-капитальных, строительно-монтажных и ремонтно-строительных работах. Здесь необходимо отметить, что представленная доля выплат приведена для всех работников соответствующих занятий, т.е. включая как занятых во вредных и опасных условиях труда, так и прочих работников. Выделить отдельно долю необлагаемых компенсаций доступная статистика не позволяет.

Представленные данные могут быть использованы для того, чтобы условно рассчитать объем выплачиваемых компенсаций для оценки снижения поступлений налога на доходы физических лиц из-за того, что часть заработной платы выплачивается под видом компенсаций. Для этого воспользуемся приведенными данными о заработной плате и доле занятых, имеющих право на компенсации в связи с занятостью во вредных и опасных условиях труда в форме повышенной оплаты труда. Кроме того, условно предположим, что средняя надбавка за работу во вредных и опасных условиях труда составляет от 5 до 20% заработной платы работников, получающих такую надбавку.

Таблица 24

**Структура заработной платы работников организаций
по занятиям в 2004 г. (по данным выборочного обследования
по состоянию на октябрь 2004 г.)***

	Всего, руб.	начислено по окла- дам, та- рифным ставкам, сдельным расценкам	В том числе, %		
			надбавки и доплаты, имеющие регуляр- ный ха- рактер	выплаты по район- ному регу- лированию	другие выплаты
Квалифицированные рабочие про- мышленных предприятий, строитель- ства, транспорта, связи, геологии и разведки недр	8139	45,7	12,3	13,9	28,1
Рабочие, занятые на горных, горно- капитальных, строительно-монтажных и ремонтно-строительных работах	8499	43,7	13,3	16,6	26,4
Рабочие металлообрабатывающей и машиностроительной промышленно- сти	8399	45,6	12,1	13,2	29,1
Рабочие транспорта и связи (за исклю- чением машинистов и водителей)	8010	46,4	11,6	16,9	25,1
Операторы, аппаратчики, машинисты установок и машин	8724	42,5	13,3	18,0	26,2
Водители и машинисты подвижного оборудования	9304	41,6	13,9	18,8	25,7
Неквалифицированные рабочие, об- щие для всех отраслей экономики	4165	52,2	11,0	12,7	24,1

* Были использованы данные за 2004 г., так как в представленных Росстатом ре-
зультатах выборочного обследования средней начисленной заработной платы ра-
ботников организаций по занятиям столбец «надбавки и доплаты, имеющие регу-
лярный характер», отсутствует (http://www.gks.ru/bgd/regl/B07_36/IssWWW.exe/Stg/d01/08-31.htm).

Источник: Росстат.

Это позволяет провести условный расчет снижения базы налога на доходы физических лиц за счет выплаты заработной платы в форме компенсаций за работу во вредных и опасных условиях труда для 2007 г. При этом делается допущение, что доля работников, которым за работу во вредных и опасных условиях труда установлена

оплата труда в повышенном размере, осталась на уровне 2006 г. Результаты расчета приведены в *табл. 25*.

Таблица 25

**Оценка потерь по налогу на доходы физических лиц
в результате применения льготы по компенсациям по вредным
и опасным условиям труда в 2007 г.**

	Добыча полезных ископае- мых	Обраба- тываю- щие про- изводства	Произ- водство и распре- деление электро- энергии, газа и воды	Строй- тельство	Транс- порт и связь	Итого по 5 видам деятель- ности
Доля работников, которым за работу во вредных и опасных условиях труда установлена оплата труда в повышенном размере, конец 2006 г., % общей численности занятых (Росстат)*	26,6	27,4	27,2	8,4	12,8	21,9
Численность занятых, всего в 2007 г., тыс. чел. (Росстат)	1038	11381	1901	5268	5439	25027
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций в 2007 г., руб. (Росстат)	28228,1	12934,3	15664,7	14153,6	16481,9	14804
Средняя надбавка за работу во вредных и опасных условиях труда, % (взята условно)			5–20			
Потери поступлений по налогу на доходы физических лиц из-за льготы по компенсациям за работу во вредных и опасных условиях труда, млрд руб. (расчет)	0,6–2,4	3,1–12,6	0,6–2,5	0,5–2,0	0,9–3,6	5,8–23,1**

* Предполагается, что в 2007 г. данная доля изменилась незначительно.

** 0,5–1,8% общего объема поступлений налога на доходы физических лиц в 2007 г.

Результаты условного расчета показывают, что масштабы недопоступления налога на доходы физических лиц в результате освобождения от налогообложения компенсаций за работу во вредных и

опасных условиях труда достаточно значительны и могут составлять до нескольких процентов от общих поступлений налога на доходы физических лиц. Это соответствует значительным масштабам выплаты компенсаций, когда более 1/5 занятых по основным перечисленным видам деятельности (добыча полезных ископаемых, обрабатывающее производство, производство и распределение электроэнергии, газа и воды, строительство, транспорт и связь) имеет право на компенсации в форме повышенной оплаты труда.

1.3.3. Налогообложение процентных доходов

В отношении налога на доходы физических лиц в России установлена плоская шкала и к основной совокупности различных видов доходов применяется базовая ставка 13%. Вместе с тем в рамках этого налога в отношении дохода, полученного в виде процентов, в настоящее время применяется несколько налоговых ставок, диапазон которых колеблется от минимальной (0%) до максимальной (35%).

Доходы в виде процентов – это доходы от предоставления финансовых ресурсов во временное пользование, с помощью которого происходит перераспределение финансовых ресурсов в экономике (например, денежные средства, размещаемые физическими лицами на срочных депозитах в банках, выдаются предприятиям как кредиты). Соответственно установление максимальной ставки налога ориентировано на перекрытие каких-либо нежелательных каналов перераспределения ресурсов, нарушающих принцип свободной конкуренции (обычно это связано с внерыночными факторами и отношениями, например, с выплатой доходов физическим лицам – сотрудникам предприятий через высокие ставки процента по депозитам или, наоборот, низкие ставки по предоставляемым таким лицам кредитам), напротив, установление ставки менее базовой (13%) следует рассматривать как налоговую льготу.

Исходя из ряда теоретических соображений при налогообложении физических лиц целесообразно не облагать налогом доходы от сбережений. Однако, если этого не делать, велика вероятность того, что другие виды доходов будут маскироваться под доходы от сбе-

режений. Это соображение объясняет наличие в российском налоговом законодательстве нормы, предусматривающей скачкообразный рост налоговой нагрузки при отклонении доходности по вкладам физических лиц от ставки рефинансирования ЦБ РФ. Эту норму следует рассматривать, в частности, как механизм, направленный против кредитно-депозитных схем выплаты заработной платы.

Доходы физических лиц, полученные в виде процентов, разделяются на две группы: а) проценты, полученные по обязательствам третьих лиц; б) экономия на расходах при расчетах налогоплательщика по своим обязательствам (этот вид доходов именуется материальной выгодой от экономии на процентах).

Доходы физических лиц, полученные в рамках предпринимательской деятельности, в настоящем разделе не рассматриваются.

Обязанность уплатить налог возникает как при уплате, так и при получении процентов физическим лицом. В рамках каждой группы установлены либо дифференцированные налоговые ставки, либо специальный режим исчисления налоговой базы. Дифференцированные налоговые ставки установлены в отношении как дохода в виде полученного процента, так и материальной выгоды от экономии на процентах.

1.3.3.1. Общая характеристика налогообложения доходов физических лиц, полученных в виде процентов

Доходы в виде полученных налогоплательщиком процентов

Проценты от размещения временно свободных средств на денежном рынке облагаются по разным ставкам в зависимости от величины полученного процентного дохода, получателя дохода, наличия установленных в законодательстве льгот, а также от источника выплаты этого процентного дохода.

1. Освобождаются от обложения налогом на доходы физических лиц⁴⁵:

⁴⁵ Аналогичные льготы встречаются в зарубежной практике (см. Приложение к разделу 1.3.3). Например, проценты по государственным ценным бумагам освобож-

– суммы процентов по государственным казначейским обязательствам, облигациям и другим государственным ценным бумагам бывшего СССР, Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также по облигациям и ценным бумагам, выпущенным по решению представительных органов местного самоуправления (п. 25 ст. 217 НК РФ). Освобождение применяется для всех лиц, включая нерезидентов. Данное положение обусловлено распространением норм ст. 217 НК РФ об освобождении от налогообложения отдельных видов доходов на всех физических лиц независимо от наличия либо отсутствия у их получателя статуса налогового резидента Российской Федерации⁴⁶;

– суммы процентов в пределах ставки рефинансирования ЦБ РФ либо в пределах 9% по валютным вкладам в банках, расположенных на территории РФ, а также проценты по рублевым вкладам, которые на дату заключения договора либо продления договора были установлены в размере, не превышающем действующую ставку рефинансирования ЦБ РФ, при условии, что в течение периода начисления процентов размер процентов по вкладу не повышался и с момента, когда процентная ставка по рублевому вкладу превысила ставку рефинансирования ЦБ РФ, прошло не более 3 лет. Освобождение применяется только для резидентов (п. 27 ст. 217 НК РФ);

– суммы, учтенные в пределах ставки рефинансирования ЦБ РФ в сумме страховых выплат по договорам добровольного долгосрочного страхования жизни (за исключением договоров добровольного пенсионного страхования, заключенных физическими лицами в свою пользу со страховыми организациями, при наступлении пенсионных оснований в соответствии с законодательством Российской Федерации), при соблюдении условий, определенных подп. 2 п. 1 ст. 213 НК РФ.

дены в США, проценты по определенным видам сбережений освобождены от обложения налогом на доходы физических лиц в Корею, во Францию и в Великобританию.

⁴⁶ См., напр.: Чикишева О. Операции с ценными бумагами: особенности налогообложения доходов физических лиц // Финансовая газета. 2002. № 27.

2. Налоговая ставка устанавливается в размере 9% в отношении доходов в виде процентов по облигациям с ипотечным покрытием, эмитированным до 1 января 2007 г., а также по доходам учредителей доверительного управления ипотечным покрытием, полученным на основании приобретения ипотечных сертификатов участия, выданных управляющим ипотечным покрытием до 1 января 2007 г. (п. 5 ст. 224 НК РФ).

3. Общая ставка налогообложения для доходов физических лиц в виде процентов – 13%. Применяется ко всем видам процентных доходов кроме процентных доходов, облагаемых по индивидуальным ставкам (п. 1 ст. 224 НК РФ).

4. Проценты, получаемые нерезидентами (кроме процентов по государственным ценным бумагам – см. выше п. 1), облагаются по ставке 30% (п. 3 ст. 224 НК РФ). Но это распространяется только на резидентов тех государств, с которыми у Российской Федерации не имеется соглашений об устранении двойного налогообложения. В противном случае следует руководствоваться текстами таких соглашений. Так, например, между Российской Федерацией и Федеративной Республикой Германия 29 мая 1996 г. заключено Соглашение об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество. В силу п. 1 ст. 11 Соглашения проценты, возникающие в России и выплачиваемые резиденту Федеративной Республики Германия, могут облагаться налогом только в Германии, если этот резидент обладает правом собственности на проценты.

Отметим, что в зарубежных странах доходы налогоплательщиков-нерезидентов, полученные в виде процентов, часто освобождаются от налога. Такая практика, в частности, действует в Австрии, Италии, Дании, Финляндии (см. *Приложение* к разделу 1.3.3).

5. По повышенной ставке 35% облагается процентный доход по средствам, размещенным в российских банках, в части, превышающей ставку рефинансирования ЦБ РФ или 9% по валютным вкладам (п. 2 ст. 224 со ссылкой на ст. 214.2 НК РФ).

Доходы в виде материальной выгоды от экономии на уплачиваемых процентах

Экономия налогоплательщика на расходах в виде процентов, выплачиваемых третьим лицам, также облагается по разным ставкам в зависимости от величины ставки процента и целей, на которые были привлечены средства.

1. Исключается из налоговой базы по налогу на доходы физических лиц материальная выгода от экономии на процентах, полученная в связи с операциями с банковскими картами в течение беспроцентного периода, установленного в договоре о предоставлении банковской карты, а также полученная от экономии на процентах за пользование заемными (кредитными) средствами на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации жилого дома, квартиры, комнаты или доли (долей) в них, в случае если налогоплательщик имеет право на получение имущественного вычета в соответствии с подп. 2 п. 1 ст. 220 НК РФ (подп. 1 п. 1 ст. 212 НК РФ).

2. Как уже было отмечено, в соответствии с Налоговым кодексом РФ ставка 30% установлена в отношении доходов, в том числе процентных доходов, нерезидентов (но фактически налогообложение доходов нерезидентов осуществляется с учетом заключенных соглашений об устранении двойного налогообложения).

3. Ставка 35% применяется к сумме экономии на процентах сверх 3/4 ставки рефинансирования ЦБ РФ и сверх 9% по валютным займам (кредитам).

В настоящее время система налогообложения доходов физических лиц, полученных в виде процентов, представляется сложившейся в своей основе. Сохранение существующей дифференциации ставок по налогообложению процентов по банковским вкладам физических лиц и материальной выгоды от экономии на уплачиваемых процентах следует признать обоснованным.

Вместе с тем ряд вопросов остался нерешенным. Ниже мы рассмотрим такие вопросы.

1.3.3.2. Вопросы налогообложения различных видов процентных доходов физических лиц

Проблема с налогообложением доходов в виде процентов обусловлена в том числе тем, что процент – это не только сумма, прямо поименованная в налоговом законодательстве как «проценты». Согласно Налоговому кодексу Российской Федерации (п. 3 ст. 43) процентами признается любой заранее заявленный (установленный) доход, в том числе дисконт, полученный по долговому обязательству любого вида (независимо от способа его оформления).

Дисконт (разновидность процента) возникает при выплате некоторой фиксированной в обязательстве суммы, которая выше суммы первоначального заимствования.

Налогообложение дисконта и купонного дохода

Рассмотрим механизм налогообложения процентов в виде дисконта и купонного дохода по обязательственным ценным бумагам. И дисконт, и купонный доход являются разновидностью процентного дохода. В отношении дисконта это установлено непосредственно в тексте Налогового кодекса РФ (п. 3 ст. 43), в отношении купонного дохода – содержанием ст. 809 и 816 Гражданского кодекса РФ (ст. 809 ГК РФ прямо устанавливает право заимодавца на получение процентов, а в ст. 816 говорится о фиксированном проценте по облигации).

Поскольку непосредственно в тексте главы 23 Налогового кодекса РФ механизм налогообложения дисконта отдельно не описан, на него должен распространяться общий режим налогообложения, установленный для процентного дохода. Вместе с тем в техническом отношении вопрос уплаты налога с дисконта оказывается весьма сложным и неоднозначным. Точно также в связи с отсутствием специального механизма уплаты налога с купонного дохода на него распространяется общий режим налогообложения. Особенностью этих двух разновидностей процентного дохода (дисконта и купона) является то, что они включаются непосредственно в рыночную цену ценной бумаги, а Налоговым кодексом РФ установлены разные режимы налогообложения в отношении доходов от купли-продажи ценных бумаг и в отношении доходов в виде процентов.

Налоговый кодекс РФ предусматривает обязанность третьих лиц – налоговых агентов осуществлять удержание и уплату налогов с некоторых видов доходов физических лиц. Так, в соответствии с пп. 1 и 2 ст. 226 НК РФ российские организации, индивидуальные предприниматели и обособленные подразделения иностранных организаций в Российской Федерации, от которых или в результате отношений с которыми налогоплательщик получил доходы, за исключением доходов, в отношении которых исчисление и уплата налога осуществляются согласно ст. 214.1 (доходы от купли-продажи ценных бумаг), ст. 227 (доходы от предпринимательской деятельности и частной практики) и ст. 228 НК РФ (в п. 4 этой статьи говорится о других доходах, получаемых физическими лицами, с которых не был удержан подоходный налог), признаются налоговыми агентами, обязанными исчислить, удержать у налогоплательщика и уплатить в бюджет сумму налога на доходы физических лиц.

Следовательно, доходы, полученные физическими лицами в виде процентов (купонов) по облигациям, дисконта по векселям, процентов по другим обращающимся на рынке обязательствам, облагаются налогом непосредственно эмитентами таких обязательств, векселедателями или уполномоченными ими лицами в порядке, предусмотренном ст. 29 НК РФ.

Это вполне соответствует международному опыту⁴⁷, который свидетельствует о том, что уплата налога на доходы с доходов в виде процентов по обращающимся обязательствам на основании декларации самими физическими лицами является наименее эффективной формой сбора налога и наиболее трудоемкой с точки зрения налогового администрирования. Во-первых, обязанность по процентам у заемщика возникает перед неопределенным кругом лиц, во-вторых, информация о доходах по большому количеству ценных бумаг, поступающая от физических лиц, покупающих и продающих на рынке обязательства третьих лиц, как правило, оказывается неполной, кроме того, неизбежны ошибки при самостоятельном расчете облагаемого дохода по различным видам обязательств.

⁴⁷ Международный опыт в части удержания у источника выплат сумм налога в счет налога на доходы физических лиц представлен в *Приложении* к разделу 1.3.3.

В связи с этим основная задача при построении налоговых схем по налогу на доходы физических лиц – переводить расчеты по этому налогу на схему удержания налога при выплате дохода. Следует отметить, что в российском налоговом законодательстве в отношении по налогообложению доходов, получаемых физическими лицами, этот подход в целом реализован. Так, в главе 23 Налогового кодекса законодательно закреплено полное отождествление понятия налогового агента и источника дохода (п. 2 ст. 226), за исключением нескольких изъятий, о которых говорилось выше (ст. 214.1, 227, 228 НК РФ).

Вместе с тем на практике по ряду обращающихся на рынке обязательств, таких как облигации с купонным доходом, дисконтные обязательства (например, векселя), удержание налога с процентных доходов источником выплаты не производится. В результате уплата налогов с процентных доходов осуществляется на основании налоговой декларации, подаваемой физическими лицами, получающими такие доходы.

Это происходит потому, что за период обращения обязательственных ценных бумаг на рынке происходит неоднократная смена их владельцев.

Удержание налога по выплачиваемому дисконту

Сложность определения налоговой базы в случае дисконта связана с тем, что сумма дохода лица, предъявившего обязательство к погашению, может не совпасть с реальной суммой дисконта, выплачиваемой заемщиком по погашаемому обязательству.

Поскольку обязательства заемщика не меняются (независимо от того, какие операции совершались на рынке в отношении выданного им денежного обязательства), для него выплачиваемая сумма разделяется на 2 части: возврат заимствованных средств и выплата процентов (дисконта). Для лица же, купившего погашаемое обязательство на рынке, выплачиваемая сумма также делится на 2 части, но уже совершенно в другой пропорции: одна часть является возмещением расходов на приобретение ценной бумаги, и сумма приобретения обязательства не обязательно будет совпадать с суммой первоначального заимствования, а вторая часть является доходом, и она также не

будет совпадать с величиной дисконта, выплачиваемого заемщиком. При этом полагаем, что к такого типа сделкам можно применить п. 2 ст. 382 Гражданского кодекса РФ, т.е. рассматривать их как переход прав кредитора по отношениям заимствования, оформленным ценной бумагой.

По мнению Министерства финансов РФ⁴⁸, поскольку вексельное обязательство является абстрактным, при оплате организацией предъявленного в срок к платежу собственного векселя физическому лицу, не являющемуся первым векселедержателем, отношения займа между ней и физическим лицом отсутствуют, однако содержание первоначального обязательства самого векселедателя, совершенного по векселю, индоссаменты не изменяют. Поэтому физическое лицо, получившее платеж по дисконтному векселю, по мнению Минфина РФ, подпадает под действие подп. 4 п. 1 ст. 228 НК РФ и, следовательно, должно самостоятельно представить декларацию, указав в ней в качестве дохода всю вексельную сумму, и исчислить налог в порядке, установленном главой 23 НК РФ, с учетом сумм налога, удержанных налоговым агентом при совершении платежа по векселю.

Это согласуется с позицией судебных органов. В постановлении Федерального Арбитражного Суда Северо-Кавказского округа кассационной инстанции по делу от 26 июля 2006 г. № Ф08-3365/2006-1434А отмечается, что в случае поступления денежных сумм от погашения векселей на счет физического лица, не зарегистрированного как предприниматель, вся сумма должна быть отнесена на доходы с начислением налога на доходы физических лиц. Суд разъясняет, что, поскольку форма составления векселя не предусматривает указания в нем самого основания его получения, для возможности идентификации конкретной задолженности, закрытой получением данного векселя, эти данные (со ссылкой на конкретный договор, акт, накладную и т.п.) необходимо указывать в акте приема-передачи векселя. При погашении физическим лицом векселя и отсутствии первичных документов, подтверждающих его приобретение, полу-

⁴⁸ См., например, Письмо от 19 октября 2006 г. № 03-05-01-04/293.

ченная от его погашения сумма дохода должна отражаться в декларации по налогу на доходы физических лиц в полном объеме.

Позиция Минфина РФ и ФАС Северо-Кавказского округа о признании доходом всей вексельной суммы в силу невозможности идентификации задолженности, «закрытой» получением этого векселя, по нашему мнению, является избыточно жесткой и небесспорной. Она оправдана в отношении тех векселей, по которым векселедателем является нерезидент. В отношении же векселей, выданных резидентами Российской Федерации, предложенная Минфином РФ и ФАС Северо-Кавказского округа схема уплаты налога ущемляет интересы налогоплательщика, а в соответствии с Налоговым кодексом РФ все спорные моменты, напротив, должны решаться в его пользу.

В случае перехода прав кредитора при передаче векселя по индоссаменту не меняется природа сделки между векселедателем и последним векселедержателем. В момент погашения векселя действия совершает векселедатель, осуществляется погашение долга заемщиком. То есть сделка по погашению векселя является сделкой по погашению займа. Соответственно сохраняется и обязанность источника (который одновременно по Налоговому кодексу РФ является налоговым агентом) удерживать налог с выплачиваемых по займу процентов.

Рассмотрим пример.

За 80 руб. организацией выдается вексель с обязательством выплатить (вексельной суммой) 100 руб. Возникли отношения займа. Дисконт составляет 20% (20 руб.).

Первый владелец продает вексель второму владельцу по индоссаменту за 85 руб. Возникла разница в ценах на имущество (вексель квалифицируется как ценная бумага). Первый владелец заплатил налог по общей ставке 13% с суммы 5 руб. $(85 \text{ руб.} - 80 \text{ руб.}) \times 13\% = 0,65 \text{ руб.}$

Второй владелец продал вексель третьему за 90 руб. по индоссаменту. Возникла разница в цене покупки-продажи имущества. 13% налога должны быть уплачены с суммы 5 руб. $(90 \text{ руб.} - 85 \text{ руб.}) \times 13\% = 0,65 \text{ руб.}$

Третий владелец предъявляет вексель к погашению.

Векселедатель удержит налог с дисконта (процента) по векселю по общей ставке 13% ($(100 - 80) \times 13\% = 2,6$ руб.) и в итоге перечислит векселедержателю (в нашем случае – третьему владельцу векселя: 100 руб. – $2,6$ руб. = $97,4$ руб.).

Рассматривая эту операцию как операцию погашения займа (поскольку действия по перечислению средств совершал заемщик-векселедатель), следует признать, что из перечисленной суммы 80 руб. – возврат займа, а $17,4$ руб. – выплаченные проценты после удержания с них налога векселедателем как налоговым агентом. Таким образом, финансовый результат у владельца векселя распадается на две части: доход в виде полученных процентов ($17,4$ руб.) и убыток от погашения (возврата займа): 80 руб. – 90 руб. = -10 руб., где 80 руб. – возврат займа, а 90 руб. – расходы на приобретение векселя (как ценной бумаги).

Представленный в данном примере механизм расчета налоговой базы по операциям с дисконтным векселем обусловлен положениями ст. 815, 128 и 143 Гражданского кодекса РФ, согласно которым вексель определяет отношения займа в момент его выдачи, при этом при обращении векселя от момента выдачи до его погашения вексель квалифицируется как ценная бумага (имущество). Соответственно дисконт возникает в момент выдачи векселя, но не является реализованным доходом векселедержателя до погашения векселя. При обращении векселей между датой выдачи и датой погашения налоговая база от операций с ними определяется как по операциям с ценными бумагами.

В то же время для векселедателя отношения, определяемые выданным векселем, не изменяются независимо от того, кто предъявляет вексель к погашению – первый векселедержатель или лицо, которое приобрело этот вексель как ценную бумагу. Соответственно векселедатель определяет дисконт (процентный доход) в размере разницы между номиналом векселя и суммой, которая была получена от первого векселедержателя, и удерживает налог с процентного дохода. Если дисконт определен, сумма в размере разницы между номиналом векселя и дисконтом является возвратом займа.

Следует обратить внимание на то, что формально погашение векселя не относится к операциям купли-продажи, соответственно у налогоплательщика отсутствуют юридические основания, позволяющие сумму, полученную при погашении векселя, уменьшать на сумму расходов по операциям купли-продажи ценных бумаг (векселя). С формальной точки зрения в этом случае все расходы на покупку погашаемого векселя относятся на убытки по операциям купли-продажи ценных бумаг, которые для целей определения совокупной налоговой базы не учитываются (так как эти убытки могут уменьшить налоговую базу только в пределах доходов от операций купли-продажи соответствующей категории ценных бумаг, т.е. векселей).

Как видно из приведенного примера, в случае если налоговый агент удерживает налог со всей суммы дисконта, которую он, как заемщик, предоставил первичному держателю обязательства, интересы бюджета будут соблюдены. Что касается налогоплательщика – последнего владельца обязательства, предъявившего его к погашению, то он должен быть вправе (но не быть обязанным) предъявить документы, подтверждающие его права на уменьшение налога, удержанного налоговым агентом по операции покупки обязательства. При этом налогооблагаемым доходом следует признавать только сумму дисконта, а не всю весельную сумму. Это значительно снизит налоговые риски физических лиц по операциям с векселями.

Для того чтобы оптимизировать налогообложение обязательственных ценных бумаг при совершении с ними операций от даты выпуска до даты погашения, представляется целесообразным установить для физических лиц режим определения налоговой базы по финансовым вложениям, предусматривающий возможность уменьшать получаемые по обязательству проценты на сумму расходов и убытков, связанных с его приобретением и погашением.

В нашем примере в этом случае к возмещению из бюджета могла бы быть предъявлена переплата налога в сумме: $(-10) \times 13\% = -1,3$ руб.

В итоге общий баланс по налогу составил бы: $0,65 + 0,65 + 2,6 - 1,3 = 2,6$ руб., что соответствует налогу с общей суммы процентов

(дисконта): $(100 - 80) \times 13\% = 2,6$ руб. Как видим, предлагаемый подход при налогообложении дисконтных ценных бумаг, не нарушая интересов бюджета, не противоречит налоговому законодательству и вместе с тем является более мягким в отношении налогоплательщика по сравнению с подходом, реализованным в разъяснениях Министерства финансов РФ и решениях судебных органов.

Таким образом, целесообразно установить для физических лиц в Налоговом кодексе РФ режим определения налоговой базы по финансовым вложениям, предусматривающий возможность уменьшать проценты на сумму расходов и убытков от погашения обязательства, по которому они выплачиваются. Для этого следует в ст. 214.1 и 220 НК РФ включить положение о том, что по финансовым обязательствам, оформленным ценными бумагами, полученные проценты уменьшаются на сумму расходов и убытков от операций купли-продажи либо их погашения эмитентами.

Удержание налога по купонному доходу

Технически более сложная ситуация возникает по купонным облигациям. По таким облигациям купонный доход учитывается в цене приобретения (реализации) ценной бумаги. По коммерческим облигациям разница между оплаченным и полученным купонными доходами облагается по общей (базовой) ставке 13%, как и разница в ценах на саму облигацию, хотя они входят в состав разных групп доходов. Включение купона в цену облигации позволяет упростить для корпоративных облигаций процедуру исчисления совокупной базы, облагаемой по ставке 13%, без потерь для бюджета. По мнению Министерства финансов РФ⁴⁹, доходы налогоплательщика в виде выплачиваемого организацией-эмитентом процентного (купонного) дохода по облигациям из-под действия ст. 226 НК РФ не исключаются, т.е. организация-эмитент, являющаяся источником выплаты такого дохода, признается налоговым агентом.

В случае покупки-продажи государственных ценных бумаг с купонным доходом может возникнуть сложная для налогоплательщика ситуация: купонный доход льготируется (это процент по государст-

⁴⁹ См., напр., Письма от 25 июня 2004 г. № 03-04-06/164, от 7 ноября 2006 г. № 03-05-01-04/308.

венной ценной бумаге), разница же между ценой приобретения и ценой реализации (за вычетом купонного дохода) подлежит обложению подоходным налогом в общем порядке. Методики расчета разницы в цене по операциям с государственными купонными облигациями глава 23 НК РФ не содержит. Такая методика содержится в главе 25 НК РФ, но формально она может применяться только при расчетах по налогу на прибыль. Поэтому сложившуюся ситуацию в отношении возможности применения методики, изложенной в главе 25 НК РФ «Налог на прибыль организаций», для расчета процентного дохода в рамках главы 23 кодекса «Налог на доходы физических лиц» по купонным государственным облигациям следует отнести к спорным, и ее вправе решать только суд. В соответствии с нормой абз. 2 ст. 281 НК РФ (глава 25) «при налогообложении сделок по реализации или иного выбытия ценных бумаг цена эмиссионных государственных и муниципальных ценных бумаг учитывается без процентного (купонного) дохода», который облагается по иной ставке (п. 4 ст. 284 НК РФ). Величина накопленного купонного дохода определяется за период владения налогоплательщиком этими ценными бумагами.

Таким образом, в целях введения в текст главы 23 НК РФ механизма, позволяющего учитывать необлагаемый купонный доход в рыночной цене государственных ценных бумаг при определении налоговой базы от операций по их купле-продаже, следует в главу 23 включить отсылочную норму на абз. 2 ст. 281 НК РФ либо воспроизвести соответствующее положение непосредственно в тексте главы 23 НК РФ.

Проблема разделения прироста капитальной стоимости и процентного дохода для ценных бумаг, реализованных с дисконтом

Необходимость разделения прироста капитальной стоимости и процентного дохода для ценных бумаг, реализованных с дисконтом (дисконт является разновидностью процента), возникает тогда, когда в налоговом законодательстве установлены различные ставки налога по этим видам доходов. Типичным примером здесь являются государственные и муниципальные облигации, проценты по которым часто освобождаются от налогообложения, в частности, такая прак-

тика действует в США (в части федерального налога на доходы) и в России.

В соответствии с нормой п. 25 ст. 217 НК РФ от обложения налогом на доходы физических лиц освобождаются суммы процентов по государственным казначейским обязательствам, облигациям и другим государственным ценным бумагам бывшего СССР, Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также по облигациям и ценным бумагам, выпущенным по решению представительных органов местного самоуправления.

В случае перепродажи ценной бумаги, размещенной с дисконтом, в течение периода между моментом ее выпуска и моментом погашения возникает проблема корректного разделения полученных продавцом ценной бумаги доходов на проценты и прирост капитальной стоимости. Рассмотрим числовой пример. Допустим, государственная облигация номинальной стоимостью 100 ед. выпускается на 10 лет на условиях ежегодной выплаты процентов в сумме 9 ед. При рыночной ставке процента на момент выпуска такой облигации не 9%, а 10% облигация будет выпущена с дисконтом в 10 ед., т.е. заемщик получит не 100 ед., а 90 ед. Процентами по данной облигации следует признать не только ежегодные выплаты процентов, но и дисконт, при этом сумма дисконта должна распределяться между всеми держателями облигации за период до ее погашения.

Механизмы распределения суммы дисконта в течение периода действия облигации могут быть различными, при этом то, какой именно механизм применяется, может не иметь существенного значения для целей налогообложения⁵⁰, если, например, существует правило, согласно которому все доходы, полученные по дисконтным ценным бумагам, признаются процентными доходами или же все такие доходы независимо от их вида облагаются налогом по единой ставке.

Также применяемый порядок учета дисконта не будет иметь существенного значения для целей налогообложения, если приобрета-

⁵⁰ Это утверждение может быть модифицировано, если существует ограничение на суммы убытков по капитальной стоимости, которые могут быть вычтены для целей налогообложения в любом периоде. Результат тем не менее не изменится.

тель облигации держит ее до погашения. Действительно, дисконт при первоначальном выпуске облигации будет рассматриваться одинаково для покупателя и продавца. То есть облигация будет отражена в учете по номиналу (100 ед.) с дисконтом (10 ед.), чтобы балансовая стоимость составила 90 ед. Дисконт (10 ед.) будет рассматриваться как проценты по облигации и продавцом, и покупателем. При этом покупатель будет получать 9 ед. в год в течение 9 лет, а в 10-м году получит 109 ед., из которых 90 ед. для него (и для продавца) – это базовая стоимость облигации, а 19 ед. – проценты⁵¹.

Если держатель облигации продает ее до погашения, то налоговые последствия зависят от метода, используемого в учете для дисконта. Подходы к налогообложению дисконтных облигаций в большинстве стран следуют стандартной (общепринятой) бухгалтерской практике. Таким образом, важно рассмотреть стандартные бухгалтерские правила в контексте правил налогообложения.

Обычно выделяют три метода учета дисконта. Каждый из трех методов и соответствующие налоговые последствия описываются ниже.

1. Дисконт не амортизируется⁵².

Этот метод предполагает, что величина дисконта и, следовательно, текущая стоимость облигации, равная номинальной стоимости за вычетом дисконта, не корректируются в течение периода держания облигации. Например, предположим, что в нашем примере приобре-

⁵¹ Анализ ограничивается текущей бухгалтерской практикой. Обычно эта практика не является правильной с экономической точки зрения. Базовая стоимость должна корректироваться каждый год как на инфляцию, так и на изменение рыночной цены из-за изменения обстоятельств. Рынок десятигодичных облигаций с купоном 9%, выпущенных без дисконта, не будет меняться, если не будут меняться процентные ставки. Рыночная цена десятигодичной облигации с купоном 9%, выпущенной с дисконтом, будет меняться, даже если не будет изменения процентных ставок. Эта разница должна отразиться на доходах при любых экономических расчетах, но игнорируется при применении правил бухгалтерского учета, описанных выше.

⁵² В зарубежной практике финансового учета, если облигация была приобретена с дисконтом (или с премией), дисконт (премия) должен списываться в течение периода обращения облигации. Дисконт (премия) списывается частями в момент получения процентов по облигации или в конце отчетного периода. К описанному порядку учета дисконта (премии) применяется термин «амортизация».

татель продает облигацию в 5-м периоде за 98 ед. Тогда разница в ценах продажи и приобретения облигации составит 8 ед. ($98 - (100 - 10)$). Теоретически эта сумма может рассматриваться как прирост капитальной стоимости, но на практике страны, в частности США, рассматривают эту разницу как «проценты» или «обычные доходы». Если облигация была выпущена на условиях освобождения от налогообложения (например, облигации штатов в США), налог будет равен нулю. По этой причине США не используют этот метод для целей налогообложения.

2. Метод прямолинейного списания дисконта.

Второй метод состоит в корректировке текущей стоимости облигации на основе прямолинейного списания суммы дисконта, при этом списанная величина дисконта добавляется к текущей стоимости облигации. В нашем примере дисконт равен 10 ед. При периоде амортизации (срок, на который выпущена облигация) 10 лет в каждом периоде будет списываться сумма в 1 ед. Предположим теперь, что держатель облигации продает ее в 5-м периоде за 98 ед. Скорректированная текущая стоимость облигации в 5-м периоде составит 95 ед. (или $90 + 5 \times 1$). Правила налогообложения в США в этом случае устанавливают, что разница между скорректированной текущей стоимостью облигации и ее первоначальной стоимостью представляет собой проценты или обычные доходы, а разница между рыночной ценой и скорректированной текущей стоимостью – прирост капитальной стоимости. То есть 3 ед. ($98 - 95$ ед.) – сумма прироста капитальной стоимости в нашем примере и 5 ед. ($95 - 90$ ед.) – обычные (или процентные) доходы.

3. Метод рыночных процентов для амортизации дисконта.

Последствия применения данного метода для целей налогообложения в случае перепродажи облигации аналогичны описанным для предыдущего метода, т.е. разница между скорректированной текущей стоимостью облигации и ее первоначальной стоимостью определяется как проценты (по крайней мере, по правилам налогообложения, действующим в США), а разница между рыночной ценой и скорректированной текущей стоимостью – как прирост капитальной стоимости.

Разница состоит в том, что дисконт амортизируется в соответствии с применяемой (или действующей рыночной) ставкой процента, превалирующей на момент приобретения облигации. В нашем примере – это 10%. Эта ставка процента применяется к текущей стоимости облигации, в результате суммы списываемого дисконта и соответственно доля процентных доходов в сумме дохода от реализации облигации изменяются каждый период. При этом текущая стоимость облигации постепенно увеличивается и приближается к номинальной стоимости.

В практике США этот метод рекомендован к применению, так как позволяет более точно увязать доходы и расходы периода. В то же время следует отметить, что искажения возникают независимо от метода учета, потому что процентные доходы и приросты капитальной стоимости могут облагаться налогом по разным ставкам и приросты (убытки) капитальной стоимости определяются по реализации (в противоположность полному методу начисления или отражению по рыночной стоимости (mark to market basis)). Принимая во внимание наличие данных искажений, выбор метода следует делать исходя из других соображений (например, исходя из простоты реализации).

Мы не будем давать рекомендации в части применения подобных методов в российской практике, поскольку представляется, что затраты на их использование и администрирование перекроют возможные выгоды. Отметим, что в зарубежной практике использование данных методов для целей налогообложения не сопряжено с существенным увеличением затрат на администрирование и исполнение, так как эти методы являются общепринятыми для целей бухгалтерского учета. В России же Положение по бухгалтерскому учету «Учет финансовых вложений» ПБУ 19/02⁵³ (п. 22) устанавливает разрешительный порядок равномерного отнесения разницы между первоначальной и номинальной стоимостями долговых ценных бумаг на финансовые результаты в течение срока их обращения, в части отражения долговых ценных бумаг по их дисконтированной

⁵³ Утверждено Приказом Министерства финансов РФ от 10 декабря 2002 г. № 126н.

стоимости также действует разрешительный порядок (п. 23). Проблемы администрирования также могут возникнуть в случаях, когда налог уплачивается за физических лиц налоговыми агентами, при этом при самостоятельном декларировании доходов физическими лицами применение рассмотренных методов еще менее целесообразно.

Налогообложение процентов по коммерческому (товарному) кредиту

Неясным остается вопрос о налогообложении процентов по коммерческому (товарному) кредиту. Согласно ст. 823 Гражданского кодекса РФ коммерческим кредитом признается предоставление кредита в виде аванса, предоплаты, отсрочки и рассрочки оплаты товаров, работ, услуг. Пунктом 2 этой статьи разъясняется, что к коммерческому кредиту применяются правила главы 42 «Заем и кредит». Товарным кредитом в соответствии со ст. 822 ГК РФ признается договор, предусматривающий обязанность одной стороны предоставить другой стороне вещи, определенные родовыми признаками. К товарному кредиту также применяются положения главы 42 ГК РФ, если иное не предусмотрено договором и не вытекает из существа обязательства.

Согласно п. 1 ст. 809 ГК РФ (глава 42), «если иное не предусмотрено законом или договором займа, заимодавец имеет право на получение с заемщика процентов на сумму займа в размерах и в порядке, определенных договором. При отсутствии в договоре условия о размере процентов их размер определяется существующей в месте жительства заимодавца <...> ставкой банковского процента (ставкой рефинансирования) на день уплаты заемщиком суммы долга или его соответствующей части». То есть в главе 42 ГК РФ имеется прямая норма, предопределяющая размер ставки процента в случае, если договором коммерческого (товарного) кредита она не установлена. Вместе с тем в ГК РФ включена также глава 30 «Купля-продажа», согласно которой допускается рассрочка оплаты товара по договору купли-продажи (п. 2 ст. 486).

Следует обратить внимание, что в терминах текущей приведенной стоимости товара предоставление рассрочки (т.е. получение то-

вара в пользование сразу при условии полной оплаты его стоимости в будущем) фактически равноценно предоставлению единовременной скидки на товар при условии оплаты его стоимости в момент приобретения. То есть рассрочка и скидка с цены – это своеобразная разновидность дохода в виде экономии на процентах, с одной стороны, и дисконтного дохода – с другой.

Поясним на примере. Пусть рыночная ставка процента за пользование заемными средствами составляет 12% годовых. В случае предоставления отсрочки продавец, передавая в начале года покупателю товар стоимостью 100 руб. с оплатой в конце года лишается возможности разместить выручку за проданный товар в финансовой сфере и получить к концу года дополнительно 12% дохода. В такой ситуации текущая приведенная стоимость товара на дату передачи его покупателю, т.е. на начало года, составит: $100 \text{ руб.} / 112\% = 89,29 \text{ руб.}$, а скидка с цены товара – соответственно 10,71 руб.

Проблема с точки зрения налогообложения здесь заключается в том, что предоставление рассрочки – это разновидность коммерческого кредита, и у налогоплательщика возникает обязанность уплатить налог с суммы материальной выгоды в виде экономии на процентах. При этом следует иметь в виду, что в отличие от главы 25 НК РФ «Налог на прибыль организаций», в которой прямо предусматривается выведение из-под налогообложения сумм полученных авансов (подп. 1 п. 1 ст. 251 НК РФ), в главе 23 кодекса аналогичная норма отсутствует, т.е. налоговая обязанность у физического лица возникает непосредственно в момент получения дохода (товара с рассрочкой оплаты или, наоборот, аванса или предоплаты).

Что касается предоставления скидки с цены, то здесь может применяться иной режим налогообложения. Так как Налоговым кодексом РФ допускается колебание рыночной цены товара в пределах 20%, то у приобретателя товара при скидке с цены до 20% формально налогооблагаемый доход не возникает, поскольку он приобрел товар по рыночной цене. Доходы от скидки, превышающей 20%, помимо ст. 40 НК РФ подпадают под налоговое регулирование материальной выгоды, образующейся в результате покупки товара по льготной цене. В этом случае применяется подп. 2 п. 1 ст. 212, со-

гласно которому в базу налогообложения включается «материальная выгода, полученная от приобретения товаров (работ, услуг) в соответствии с гражданско-правовым договором у физических лиц, организаций и индивидуальных предпринимателей, являющихся взаимозависимыми по отношению к налогоплательщику». То есть при приобретении товара со скидкой у невзаимозависимых лиц налогооблагаемая база не возникает.

Вопрос о том, какие именно нормы Налогового кодекса следует применить к отношениям по приобретению товаров с рассрочкой или отсрочкой платежа при исчислении налоговой базы по налогу на доходы физических лиц, однозначно в Налоговом кодексе РФ не определен. Можно рассматривать рассрочку или отсрочку платежа за полученный товар как кредит (и тогда применять к нему норму налогового законодательства о материальной выгоде от экономии на уплаченных процентах) или как скидку с цены (и тогда применять к таким операциям норму о материальной выгоде от покупки товара по льготной цене, но данная норма распространяется только на взаимозависимые лица и действует для скидки с цены более 20%). При этом в некоторых публикациях⁵⁴ разъясняется, что материальная выгода по товарному кредиту признается объектом налогообложения на основании подп. 1 п. 1 ст. 212 НК РФ, согласно которому облагается налогом материальная выгода, полученная от экономии на процентах за пользование заемными (кредитными) средствами, т.е. для отношений коммерческого (товарного) кредита предлагается использовать механизм налогообложения материальной выгоды от экономии на уплаченных процентах.

Существует и другая точка зрения, высказанная налоговыми органами⁵⁵, согласно которой материальная выгода облагается налогом

⁵⁴ См., напр.: Скробов Б.В. Договор товарного кредита: особенности налогообложения. // Налоговый учет для бухгалтера. 2006. № 12.

⁵⁵ См., напр.: Консультация эксперта. Госналогслужба РФ. 1998 (размещена в системе «Консультант-Плюс»). Необходимо отметить, что данная консультация относится к норме подп. 1 п. 1 ст. 3 утратившего силу Закона РФ «О подоходном налоге с физических лиц» от 7 декабря 1991 г. № 1998-1. Указанная норма гласила: «<...> Материальная выгода в виде положительной разницы между суммой, исчисленной исходя из двух третей ставки рефинансирования, установленной Банком

на доходы физических лиц только в случае «самостоятельных обязательств» (договора займа, кредитного договора, договора товарного кредита), а в случае коммерческого кредита (отсрочки или рассрочки оплаты, оплаты товара, проданного в кредит) объекта налогообложения в виде материальной выгоды не возникает. Эта точка зрения встречается и в публикациях⁵⁶.

В Письме Министерства финансов РФ от 28 июня 2005 г. № 03-04-11/138 также содержатся положения, ограничивающие применение норм о материальной выгоде от экономии на уплаченных процентах к коммерческим кредитам физическим лицам. В письме, в частности, сказано, что материальная выгода от экономии на уплаченных процентах при продаже в рассрочку не возникает, если продажа в рассрочку оформляется договором купли-продажи.

Таким образом, в настоящее время вопросы обложения налогом на доходы физических лиц в рамках коммерческого кредита (отсрочки, рассрочки платежа, а также аванса и предоплаты) в налоговом законодательстве однозначно не решены. Налоговый кодекс РФ не содержит соответствующих положений, однако в принципе мате-

России, по средствам, полученным в рублях, или исходя из 10 процентов годовых по средствам, полученным в иностранной валюте, и суммой фактически уплаченных процентов по полученным заемным денежным средствам подлежит налогообложению в составе совокупного годового дохода физических лиц». Указания на особенности налогообложения материальной выгоды, полученной в рамках коммерческого или товарного кредита, данная норма не содержала. Таким образом, в связи с аналогичным характером указанной нормы утратившего силу Закона можно говорить о том, что приведенное толкование нормы представителями налоговых органов может быть оставлено в силе.

Следующее положение содержалось в Методических рекомендациях налоговым органам о порядке применения главы 23 «Налог на доходы физических лиц» части второй Налогового кодекса Российской Федерации (утверждены Приказом МНС России от 29 ноября 2000 г. № БГ-3-08/415, утратили силу в связи с изданием Приказа МНС РФ от 14 апреля 2004 г. № САЭ-3-04/284@): «Не производится определение материальной выгоды в соответствии со статьей 212 кодекса в случае заключения налогоплательщиком договора коммерческого кредита, определяемого ст. 823 параграфа 3 главы 42 Гражданского кодекса Российской Федерации либо договора приобретения товара в кредит или рассрочку».

⁵⁶ См, напр.: Борисов О.И. Проблемы налогообложения материальной выгоды при получении льготных кредитов (займов) // Все о налогах. 2004. № 11.

риальная выгода от экономии на уплате процентов в случае коммерческого кредита может быть обложена налогом на доходы физических лиц в соответствии с подп. 1 п. 1 ст. 212 НК РФ.

С одной стороны, коммерческий (товарный) кредит является кредитом, и в этом смысле материальная выгода физического лица, если она возникает, должна быть обложена налогом. Однако, если следовать этому правилу до конца, налогом на доходы физических лиц в части материальной выгоды должны облагаться также авансы, полученные физическим лицом (по Гражданскому кодексу аванс и предоплата входят в понятие коммерческого кредита). Вместе с тем на практике такой подход не применяется.

С другой стороны, необходимо учитывать, что безусловное налогообложение материальной выгоды от экономии на уплаченных процентах повлечет за собой ряд вопросов, в том числе связанных с администрированием таких доходов физических лиц. Кроме того, следует принимать во внимание, что цена сделки может меняться в зависимости от того, на каких условиях оплаты она заключается. Физическое лицо может и не получить никакой материальной выгоды, если цена приобретаемого товара (работы, услуги) была увеличена продавцом в связи с предоставлением отсрочки или рассрочки платежа. Важно также принимать во внимание, является ли предоставление отсрочки (рассрочки) нормальным для данного продавца, другими словами, может ли любой покупатель воспользоваться этими условиями и являются ли эти условия доступными для всех покупателей на практике⁵⁷. Если отсрочка или рассрочка платежа предоставляется всем покупателям, то возникает меньше оснований говорить о полученной материальной выгоде, нежели в случае, когда специальные условия предоставляются покупателям выборочно. Также следует учитывать, на какой срок предоставлена отсрочка (рассрочка), каков нормальный срок оплаты при аналогичных сделках и другие факторы. В этих условиях затраты на налоговое адми-

⁵⁷ Наличие объявления в магазине о предоставлении рассрочки еще не означает практической возможности воспользоваться данными условиями, если, например, для определенных покупателей при обращении к продавцу окажется, что товара нет на складе.

нистрирование могут оказаться выше возможных доходов от налогообложения таких операций.

Таким образом, вопрос о механизме налогообложения доходов физических лиц по коммерческому (товарному) кредиту, а также о возможности отнесения к экономии на процентах по коммерческому (товарному) кредиту скидки с цены товара в настоящее время не имеет однозначного решения.

Представляется, что материальная выгода от экономии на уплаченных процентах по коммерческому (товарному) кредиту должна облагаться налогом на доходы физических лиц в случае совершения сделки между взаимозависимыми лицами. Что касается заключения договоров коммерческого (товарного) кредита между независимыми сторонами, то вопрос о налогообложении материальной выгоды следует решать, принимая во внимание соображения налогового администрирования.

В то же время в целях устранения неопределенности в налоговом законодательстве в части отношений коммерческого (товарного) кредита следует уточнить содержание подп. 1 п. 1 ст. 212 НК РФ или издать официальное толкование указанной нормы Налогового кодекса в части отношений коммерческого (товарного) кредита, получаемого физическими лицами.

Налогообложение процентного дохода в рамках операций с депозитарными расписками

Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 282-ФЗ были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» – в частности, дано определение российской депозитарной расписки. Согласно Закону «российская депозитарная расписка – именная эмиссионная ценная бумага, не имеющая номинальной стоимости, удостоверяющая право собственности на определенное количество акций или облигаций иностранного эмитента (представляемых ценных бумаг) и закрепляющая право ее владельца требовать от эмитента российских депозитарных расписок получения взамен российской депозитарной расписки соответствующего количества представляемых ценных бумаг и оказания услуг, связанных с осуществлением владельцем россий-

ской депозитарной расписки прав, закрепленных представляемыми ценными бумагами. В случае если эмитент представляемых ценных бумаг принимает на себя обязательства перед владельцами российских депозитарных расписок, указанная ценная бумага удостоверяет также право ее владельца требовать надлежащего выполнения этих обязанностей».

В результате в российское законодательное поле введена ценная бумага, название которой звучит очень схоже с названием депозитарных расписок иностранных государств, но которая, по существу, от такого типа ценных бумаг, полагаем, все же отличается.

Несмотря на то что в п. 24 ст. 27.5.3 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» продекларировано: «Права, закрепленные представляемыми ценными бумагами, в том числе связанные с получением по ним доходов, осуществляются в пользу владельцев российских депозитарных расписок, являющихся таковыми на дату составления списка владельцев представляемых ценных бумаг и имеющих право на осуществление соответствующих прав, в том числе на получение соответствующих доходов», в следующем пункте данной статьи устанавливается, что выплаты владельцам депозитарных расписок осуществляются не эмитентами, как в случае, например, АДР (американские депозитарные расписки), а «эмитентом российских депозитарных расписок в валюте Российской Федерации, если иное не установлено решением о выпуске российских депозитарных расписок». Срок исполнения обязательств, связанных с осуществлением указанных выплат, не может превышать 5 дней со дня получения депозитарием от эмитента представляемых ценных бумаг соответствующих выплат.

Ситуация, связанная с законодательным введением посредника, который производит выплаты непосредственно владельцам расписок, приводит к тому, что статус производимых выплат становится неопределенным. Для российских владельцев депозитарных расписок это может обернуться, например, тем, что перечисленные эмитентом акций в порядке распределения дивидендов суммы при выплате их эмитентом депозитарной расписки для целей налогообложения могут быть не признаны дивидендами и подпадут под иной

режим налогообложения. Соответственно проценты по облигациям в целях налогообложения могут быть не признаны таковыми, и льготы, установленные главой 23 Налогового кодекса РФ, например, по процентам по ипотечным облигациям, также окажутся неприменимыми. До появления судебных решений по этим вопросам высказанные опасения носят гипотетический характер, но исключать возможность возникновения такой ситуации, по нашему мнению, не следует.

Более определенной представляется ситуация в отношении распределения такого типа доходов в пользу нерезидентов. В этом случае, скорее всего, будет применен традиционный для международного налогообложения критерий признания фактическим получателем доходов конечного держателя представляемых ценных бумаг. То есть доходы, выплачиваемые в пользу нерезидентов, будут признаваться соответственно процентами и дивидендами, получаемыми этими нерезидентами. Такая позиция закреплена во многих соглашениях об устранении двойного налогообложения, заключенных Россией с развитыми странами⁵⁸.

Как эта ситуация будет юридически квалифицирована для российских держателей депозитарных расписок – покажет время. Во избежание потерь для бюджета полагаем целесообразным ввести в Налоговый кодекс РФ норму, устанавливающую в отношении доходов, распределяемых эмитентом депозитарных расписок владельцам этих расписок, критерий признания фактическим получателем доходов конечного держателя представляемых депозитарной распиской ценных бумаг, т.е. прописать непосредственно в тексте Налогового кодекса РФ, что эмитент депозитарной расписки осуществляет в отношении получаемых физическим лицом доходов по представляемой этой распиской ценной бумаге (дивиденды, проценты) функцию хранения средств.

⁵⁸ См., например, п. 1 ст. 11 Конвенции от 26 ноября 1996 г. между правительством РФ и правительством Французской Республики об избежании двойного налогообложения, п. 1 ст. 11 Конвенции от 8 декабря 1996 г. между правительством РФ и правительством Королевства Дания, п. 1 ст. 11 Конвенции от 13 апреля 2000 г. между правительством РФ и правительством Австрийской Республики и др.

Приложение к разделу 1.3.3.
Международный опыт в части
налогообложения процентного дохода
и удержания у источника выплат сумм
налога в счет налога на доходы
физических лиц

Страна	Действующие правила/опыт налогообложения
Австралия	Организации, выплачивающие проценты, обязаны удерживать суммы налога (10%) с процентного дохода, выплачиваемого нерезидентам. Резиденты обязаны указывать свой процентный доход в налоговых декларациях. Удержание налога у источника выплат в отношении нерезидентов является окончательным и не подлежит в дальнейшем отражению в налоговых декларациях ⁵⁹ . Исключение: налог не удерживается у источника с процентного дохода от ценных бумаг ⁶⁰
Австрия	Процентный доход облагается налогом по единой ставке, которая обычно ниже, чем ставка налогообложения для трудового дохода. Налог на проценты по государственным облигациям удерживается у источника выплат по ставке 25%; иной процентный доход включается в состав налогооблагаемого дохода. Нерезиденты освобождаются от уплаты налога с процентного дохода ⁶¹
Бельгия	Налог с процентов по государственным облигациям удерживается у источника выплат по ставке 15% для резидентов; нерезиденты данный налог не уплачивают. Удержание сумм налога у источника может быть окончательным, если налогоплательщик принимает такое решение; в противном случае доход включается в состав совокупного налогооблагаемого дохода и подлежит налогообложению по индивидуальной ставке. Процентный доход ниже определенной суммы освобождается от налогообложения ⁶²
Дания	Чистый доход от прироста капитальной стоимости активов, включая некоторые виды процентного дохода, облагается налогом по единой ставке, при этом трудовой доход облагается налогом по прогрессивной шкале. Процентный доход по государственным облигациям включается в состав налогооблагаемого дохода и облагается налогом по предельной ставке для физических лиц. Нерезиденты освобождаются от налогообложения, за исключением некоторых категорий бывших резидентов ⁶³

⁵⁹ <http://www.ato.gov.au/individuals/content.asp?doc=/content/20114.htm>

⁶⁰ <http://www.ato.gov.au/businesses/content.asp?doc=/content/37215.htm>

⁶¹ <http://www.oecd.org/dataoecd/4/7/1897173.pdf>

⁶² <http://www.oecd.org/dataoecd/4/7/1897173.pdf>

⁶³ <http://www.oecd.org/dataoecd/4/7/1897173.pdf>

Страна	Действующие правила/опыт налогообложения
Финляндия	Налог взимается с процентного дохода в виде удержания сумм налога у источника выплат по единой ставке 29% и считается окончательным. Нерезиденты освобождены от уплаты налога с процентного дохода по государственным облигациям, облигациям компаний и другим массовым долговым инструментам ⁶⁴
Франция	Налог удерживается у источника выплат по единой ставке 15% и может быть окончательным по решению налогоплательщика; иначе данный доход включается в состав совокупного налогооблагаемого дохода, с которого взимается налог по предельной ставке для физических лиц. Некоторые виды национальных сбережений освобождены от налогообложения ⁶⁵
Германия	Налог удерживается у источника выплат с процентного дохода по единой ставке 31,65%. Первая сумма процентного дохода в размере 1534 евро освобождена от налогообложения (эта сумма удваивается для семейных пар, которые подают совместную декларацию) ⁶⁶
Греция	Налог с процентного дохода от государственных облигаций удерживается у источника выплат по ставке 15% для резидентов и по ставке 7,5% для нерезидентов по финансовым инструментам, выпущенным после даты присоединения Греции к Европейскому валютному союзу ⁶⁷
Ирландия	Удерживаемый у источника налог по ставке 24%, который учитывается в счет подоходного налога, взимается с процентного дохода от государственных облигаций и действует для резидентов. Процентный доход учитывается в составе налогооблагаемого дохода и облагается налогом по предельной ставке для физических лиц. Исключения: лица пожилого возраста, инвалиды и нерезиденты ⁶⁸
Италия	Процентный доход облагается налогом по ставке 12,5%. Нерезиденты освобождены от уплаты налога ⁶⁹
Япония	Процентный доход облагается налогом по окончательной ставке 20% в виде удержания сумм налога у источника выплат. Исключение: лица пожилого возраста ⁷⁰
Корея	В зависимости от источника процентный доход может подлежать налогообложению в виде удержания сумм налога, облагаться как совокупный доход или освобождаться от налогообложения. Очень часто процентный доход облагается налогом в составе совокупного дохода. Исключения: инвестиции в страхование жизни, схемы частного пенсионного обеспечения, а также долгосрочные сбережения на приобретение жилья ⁷¹

⁶⁴ <http://www.oecd.org/dataoecd/4/7/1897173.pdf>

⁶⁵ <http://www.oecd.org/dataoecd/4/7/1897173.pdf>

⁶⁶ <http://www.oecd.org/dataoecd/4/7/1897173.pdf>

⁶⁷ <http://www.oecd.org/dataoecd/4/7/1897173.pdf>

⁶⁸ <http://www.oecd.org/dataoecd/4/7/1897173.pdf>

⁶⁹ <http://www.oecd.org/dataoecd/4/7/1897173.pdf>

⁷⁰ <http://www.oecd.org/dataoecd/13/53/1884702.pdf>

Страна	Действующие правила/опыт налогообложения
Люксембург	Чистый процентный доход облагается по предельной налоговой ставке для физических лиц. Исключения: вычет в размере 1500 евро применяется к доходу от движимого имущества. Если совокупный налогооблагаемый доход составляет менее 9000 евро, процентный доход освобождается от налогообложения ⁷¹
Мексика	Действует правило удержания у источника выплат сумм налога с процентов по банковским вкладам. К физическим лицам применяется более низкая ставка налогообложения процентного дохода. Исключение: процентный доход от различных финансовых инструментов, включая государственные ценные бумаги и инструменты со сроком погашения более 1 года ⁷²
Нидерланды	Процентный доход облагается налогом по предельной ставке для физических лиц. Исключение: первая сумма процентного дохода в размере 1000 евро освобождается от налога (эта сумма удваивается для семейных пар, которые подают совместную декларацию) ⁷³
Португалия	Налоговая ставка для процентного дохода составляет 20% как для резидентов, так и для нерезидентов ⁷⁴
Испания	Удерживаемый у источника выплат налог по ставке 18%, который учитывается в счет подоходного налога, применяется к процентному доходу от государственных облигаций для резидентов. Процентный доход включается в состав налогооблагаемого дохода и облагается налогом по предельной ставке для физических лиц. Исключение: проценты, получаемые резидентами в ЕС, освобождены от налога ⁷⁵
Швеция	Проценты облагаются налогом по единой ставке 30%. Нерезиденты освобождены от налога ⁷⁶
Швейцария	Удержание у источника выплат налога по банковским процентным займам и облигациям по ставке 35%. Нерезиденты, получающие проценты по займам, обеспеченным ипотечной закладной (в отношении швейцарской недвижимости), уплачивают федеральный налог (удерживаемый у источника) с валового дохода и налог соответствующего кантона по ставке 13–21%. Исключение: процентный доход от частных займов ⁷⁷

⁷¹ <http://www.oecd.org/dataoecd/16/3/1885767.pdf>

⁷² <http://www.oecd.org/dataoecd/4/7/1897173.pdf>

⁷³ <http://www.oecd.org/dataoecd/14/11/1884584.pdf>

⁷⁴ <http://www.oecd.org/dataoecd/4/7/1897173.pdf>

⁷⁵ <http://www.oecd.org/dataoecd/4/7/1897173.pdf>

⁷⁶ <http://www.oecd.org/dataoecd/4/7/1897173.pdf>

⁷⁷ <http://www.oecd.org/dataoecd/4/7/1897173.pdf>

⁷⁸ <http://www.taxation.ch/index.cfm/fuseaction/show/temp/default/path/1-538.htm>

Страна	Действующие правила/опыт налогообложения
Великобритания	<p>Доход от некоторых ценных бумаг Великобритании облагается налогом по ставке 20%. В иных случаях процентный доход включается в состав налогооблагаемого дохода, и с общей суммы взимается налог по предельной ставке для физических лиц.</p> <p>Исключения: проценты по Национальным сберегательным сертификатам и индивидуальным сберегательным счетам, нерезиденты⁷⁹</p>
США	<p>Любые процентные доходы, которые лицо может получить и использовать, считаются налогооблагаемым доходом, к которому применяется предельная ставка налогообложения для физических лиц. Проценты по некоторым сериям американских облигаций не отражаются в декларациях до тех пор, пока налогоплательщик не реализует такую облигацию или не наступит срок ее погашения. Налог с процентного дохода от американских сберегательных облигаций обычно уплачивается бенефициаром. Как правило, процентный доход не подпадает под систематическое удержание у источника выплат. Однако в отношении процентного дохода может применяться правило «резервного удержания» по ставке 28%, что обеспечивает налоговые сборы с доходов. Нерезиденты уплачивают налог, который удерживается у источника выплат.</p> <p>Исключения: процент по возвратной части страховых взносов, размещенных в Департаменте ветеранских дел; процент по большинству федеральных/ облигаций штатов или местных облигаций, а также облигаций, используемых в государственных операциях; процент по облигациям, если налогоплательщик соответствует определенным требованиям (например, использование определенных сумм на получение высшего образования)^{80,81,82}</p>

1.3.4. Налогообложение доходов от операций с ценными бумагами

В данном разделе мы рассмотрим вопросы налогообложения доходов физических лиц при совершении операций с ценными бумагами, а также с финансовыми инструментами срочных сделок и с имущественными правами.

Налогообложение доходов физических лиц от операций с ценными бумагами, финансовыми инструментами срочных сделок, имущественными правами отличается большим количеством технических и юридических тонкостей и нюансов. Исследование причин их возникновения представляется необходимым и актуальным, так как

⁷⁹ <http://www.oecd.org/dataoecd/4/7/1897173.pdf>

⁸⁰ <http://www.irs.gov/taxtopics/tc403.html>

⁸¹ <http://www.irs.gov/publications/p550/ch01.html#d0e817>

⁸² <http://www.irs.gov/publications/p550/ch01.html#d0e213>

существующее положение значительно усложняет администрирование налога, а также соблюдение законодательства налогоплательщиками. Несогласованность, обособленность механизмов налогообложения приводит к высокой роли решений судебных инстанций в применении норм главы 23 НК РФ.

Логика изложения схемы формирования налоговой базы в рамках конкретных рассматриваемых видов доходов в данном разделе построена следующим образом. Вначале дается описание юридических основ формирования налоговой базы применительно к каждому рассматриваемому виду дохода, далее анализируется, какие именно виды ценных бумаг, финансовых инструментов срочных сделок, имущественных прав и по каким конкретным сделкам подпадают под налогообложение в рамках данного конкретного вида доходов, и, наконец, описываются проблемы, возникающие при налогообложении доходов от операций с ценными бумагами, имущественными правами, финансовыми инструментами срочных сделок, приводятся возможные пути их решения.

1.3.4.1. Особенности определения налоговой базы при совершении физическими лицами операций с ценными бумагами, с финансовыми инструментами срочных сделок, с имущественными правами

В рамках главы 23 Налогового кодекса Российской Федерации установлены различные правила налогообложения для деятельности, направленной на систематическое извлечение дохода, и такой же деятельности в случае, если она не носит систематического характера. В первом случае деятельность признается предпринимательской и к ней применяются правила определения налоговой базы, аналогичные налогу на прибыль (в части вычета расходов), во втором случае расходы к вычету не принимаются (за исключением случаев, когда вычет расходов прямо оговаривается в соответствующих положениях Налогового кодекса). Таким образом, база обложения налогом на доходы физических лиц вне сферы предприниматель-

ской деятельности представляет собой некоторую обособленную совокупность доходов, облагаемых по отдельным правилам.

Гражданский кодекс РФ (п. 1 ст. 2) исходит из того, что предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке. Порядок регистрации физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей введен в соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2003 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц» с 1 января 2004 г.

В соответствии с п. 2 ст. 11, пп. 1 и 5 ст. 227 НК РФ индивидуальные предприниматели самостоятельно исчисляют налоговую базу и представляют налоговую декларацию в налоговый орган. Что касается физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без регистрации, то на них в силу ст. 2 НК РФ законом возлагаются те же обязанности, что и на зарегистрированных предпринимателей.

Такая схема теоретически включает в сферу обложения налогом все доходы физических лиц в их совокупности. Но доходная база вне сферы ведения предпринимательской деятельности оказывается разделенной на обособленные сегменты, доходы в которых определяются и облагаются по разным схемам.

В соответствии с п. 1 ст. 208 НК РФ в число доходов физического лица включаются дивиденды и проценты (подп. 1), доходы от реализации акций, иных ценных бумаг, долей участия в уставном капитале организации, прав требования, иного имущества, находящегося в Российской Федерации и принадлежащего физическому лицу (подп. 5), иные доходы, получаемые налогоплательщиком в результате осуществления им деятельности в Российской Федерации (подп. 10). Таким образом, доходы, которые являются предметом рассмотрения в данном разделе (по операциям с ценными бумагами, с финансовыми инструментами срочных сделок, с имущественными правами),

имеют специальную (обособленную) базу регулирования, что создает трудности для исследования проблемы налогообложения таких доходов как в сфере предпринимательской деятельности, так и вне ее.

Использование отдельных регулирующих механизмов значительно увеличивает риск выпадения из-под налогообложения части доходов, в том числе из-за возможных терминологических неточностей, следствием чего может оказаться необоснованная дифференциация налоговой нагрузки по видам доходов и предметам сделок. Особенно это касается новых для российской экономики видов финансовых инструментов и сделок с ними. Большое значение приобретают конкретные формулировки, которые необходимо стандартизировать и в дальнейшем в неизменном виде использовать на протяжении всей главы кодекса. Неточности в определении видов доходов или иных понятий, определяющих налоговую базу и правила налогообложения, применимые к конкретному доходу, приводят, с одной стороны, к возможности уклонения от налогообложения, а с другой – к спорным претензиям к налогоплательщику. Это способствует значительному росту издержек администрирования, а также влечет отклонения от принципа справедливости налоговой системы и дополнительные непреднамеренные искажения целей экономической деятельности, порожденные налогообложением.

Несмотря на то что в перечне доходов физического лица ценные бумаги, права требования и иное имущество поименованы рядом в рамках одного и того же подпункта (подп. 5 п. 1 ст. 208 НК РФ), термин «ценные бумаги» отнюдь не может в дальнейшем расширительно толковаться по всему тексту главы 23 кодекса как «ценные бумаги, финансовые инструменты срочных сделок, имущественные права». Это связано с особенностью налогового законодательства. Гражданский кодекс РФ определяет ценную бумагу как документ, удостоверяющий имущественные права (ст. 142); ценная бумага и имущественные права согласно Гражданскому кодексу РФ признаются имуществом (п. 6 ст. 66, ст. 128, п. 2 ст. 130). Но Налоговый кодекс исключает имущественные права из состава имущества (п. 2 ст. 38 НК РФ). Это различие обусловило многие технические слож-

ности, связанные с налогообложением ценных бумаг и доходов от других финансовых вложений физических лиц.

Широкое определение понятия ценной бумаги в рамках Гражданского кодекса РФ значительно сужается специальным законодательством. В традиционном понимании к ценным бумагам относятся только те конкретные виды, которые прямо определены в специальном законодательстве как ценная бумага.

Российское законодательство пока не содержит и единого специального термина для финансовых инструментов срочных сделок (соответствующие операции осуществляются в банковской сфере и участниками финансовых рынков на основании отраслевых инструкций). Поэтому судебные инстанции при рассмотрении исков исходят из того, что применительно к налогу на доходы физических лиц Налоговый кодекс РФ ограничивает многообразие финансовых инструментов срочных сделок исключительно финансовыми инструментами, в которых в качестве базисного актива выступают ценные бумаги или фондовые индексы, рассчитываемые организатором торговли на рынке ценных бумаг. При этом во внимание принимаются только прямо поименованные в п. 2 ст. 214.1 НК РФ фьючерсные и опционные биржевые сделки⁸³.

Использованный в подп. 5 п. 1 ст. 208 НК РФ термин «право требования» также не имеет точного законодательного определения. В связи с этим при исчислении налоговой базы по имущественным правам следует руководствоваться теми конкретными формулировками, которые использованы в статьях, определяющих порядок формирования налоговых баз по соответствующим видам доходов.

Вопросы налогообложения доходов физических лиц от приобретения ценных бумаг и доходов по ним усложняются еще больше в связи с тем, что обязательственные ценные бумаги не по всем сделкам рассматриваются как ценные бумаги. В ряде случаев они квалифицируются как договор займа. Термин «займ» для целей применения налога на доходы физических лиц налоговым законодательством не установлен, поэтому он должен применяться с учетом

⁸³ См., напр., решение Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10 декабря 2003 г. по делу № Ф04/6112-1038/А75-2003.

соответствующих норм Гражданского кодекса РФ. В результате понятие займа применяется в том числе к сделкам с использованием ценных бумаг, но относится не ко всем ценным бумагам, а только к определенным видам и по определенным сделкам с этими ценными бумагами.

Согласно позиции российских судебных органов, экономические отношения, хотя и оформленные ценными бумагами, квалифицируются по существу экономической сделки, которая лежит в их основе. Наглядно это проявляется, например, в исследовании судебными органами вексельных схем при выдаче заработной платы.

Федеральным арбитражным судом Дальневосточного округа было рассмотрено дело о занижении организацией налогооблагаемых баз для исчисления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и налога на доходы физических лиц в результате невключения в облагаемый доход работников сумм заработной платы, выплаченной с использованием векселей. По мнению организации, осуществившей выдачу векселей своим работникам, у нее не было оснований считать выплаты физическим лицам по предъявленным ими к оплате векселям иначе, как доходами от реализации ценных бумаг. Соответственно, по мнению организации, на нее не могли быть возложены обязанности налогового агента. Вместе с тем из материалов дела следует, что за проверяемый период организация заключила с некоторыми своими работниками ежемесячные договоры на приобретение прав по простому беспроцентному банковскому векселю. Векселедатель – ОАО «Амурбанк», приобретатели – работники организации-ответчика. Цена приобретения векселей в разный период времени составляла от 100 до 200 руб. Как установлено судами различных инстанций, номинал, по которому векселя предъявлялись к погашению, зависел от занимаемой должности работника (чем выше должность, тем больше дисконт), а период с момента выпуска векселя до его погашения исчислялся от 2 до 7–8 дней, при этом погашаемая сумма в несколько раз превосходила номинал векселя.

В такой ситуации выплаченные по векселям суммы были квалифицированы судом как часть заработной платы работников акцио-

нерного общества. Суд пришел к выводу, что организация нарушила п. 6 ст. 226 НК РФ, согласно которому она должна была исчислять и удерживать налог на доходы физических лиц с выплаченных по векселям сумм⁸⁴.

Для налогоплательщиков и налоговых агентов важно различать ситуации, когда обязательственные ценные бумаги будут рассматриваться судами как способ оформления гражданско-правовой сделки, а когда – в качестве предмета сделки, т.е. имущества (вещи).

Гражданский кодекс РФ допускает оформление отношений заимствования, банковских вкладов (которые являются самостоятельными категориями отношений заимствования, видами гражданско-правовых обязательственных сделок) ценными бумагами. С развитием рыночных отношений появляются самостоятельные специальные отрасли права, в которых используется такой же подход, что и в Гражданском кодексе РФ (например, ипотечное законодательство, где договор ипотеки определен как договор заимствования). Вместе с тем ипотека может быть оформлена закладной, которая получает статус именной ценной бумаги.

Из-за того что в Налоговом кодексе РФ имущественные права выведены из состава имущества и не признаются товаром, при применении главы 23 (в отличие, например, от главы 25 «Налог на прибыль организаций», в которой имущественные права специальной нормой приравнены к товарам) сделки с ценными бумагами, с финансовыми инструментами, с имущественными правами либо доходы по ним далеко не всегда будут предметом обложения налогом на доходы физических лиц.

Наглядным примером различной природы доходов (и соответственно схемы их налогообложения) по ценным бумагам являются доходы налогоплательщиков по дисконтным векселям.

Женевская вексельная конвенция не устанавливает природы вексельных отношений. Она определяет вексель как безусловное право требования денежной суммы. В ст. 815 Гражданского кодекса РФ основания возникновения вексельных отношений определены как

⁸⁴ Постановление Федерального Арбитражного Суда Дальневосточного округа от 30 декабря 2005 г. Дело № Ф03-А04/05-2/4471.

основания заимствования. Но в соответствии со ст. 142 ГК РФ вексель является ценной бумагой – вещью, имеющей самостоятельную цену (в ряде случаев цена не зависит от возможности векселедателя погасить вексель).

Поэтому при применении налогового законодательства судебные органы используют следующий подход: в отношениях по выдаче векселедателем вексель не рассматривается как ценная бумага (не признается имуществом). Вексель третьего лица, напротив, уже квалифицируется как имущество.

Таким образом, когда предоставляется заем, например, дружеским дисконтным векселем векселедателя (не векселем третьего лица), возникает доход в виде процента по отношениям заимствования. Если этот же самый вексель перепродается третьему лицу, то вексель уже признается ценной бумагой и получает статус имущества. Доходы по нему меняют свою природу – они становятся доходами от купли-продажи имущества, а не процентом. А вот при погашении векселя вновь проявляется изначальная природа доходов, получаемых владельцем векселя, поскольку заемщик гасит свои обязательства. Все эти особенности создают дополнительные сложности при применении норм Налогового кодекса в отношении налогообложения доходов физических лиц.

Таким образом, имущественные права не являются имуществом для целей Налогового кодекса РФ. При этом в рамках ст. 128 Гражданского кодекса РФ вещи, в том числе ценные бумаги, и иное имущество, в том числе имущественные права, поименованы обособленно, т.е. нет полного тождества понятий «иное имущество» и «имущественные права». Отсутствие в Налоговом кодексе ссылки на имущественные права в рамках специальных глав распространяет проблемы, связанные со сложностью конструкции гражданско-правовых понятий, в налоговую сферу. В частности, в рамках положений Налогового кодекса РФ, устанавливающих порядок налогообложения материальной выгоды, не регулируется вопрос о налогообложении материальной выгоды от приобретения имущественных прав или финансовых инструментов срочных сделок. В связи с этим доход от безвозмездного получения эмиссионных ценных бумаг в

рамках данной нормы кодекса будет облагаться налогом, а доход от безвозмездного получения инвестиционного пая – нет, поскольку пай не является ценной бумагой, это – право.

В связи с этим целесообразно в рамках специальных глав Налогового кодекса РФ использовать конструкцию «ценные бумаги, финансовые инструменты срочных сделок, имущественные права». Это позволит установить общий режим налогообложения для ценных бумаг и имущественных прав, расширить налоговую базу, предотвратить формирование каналов налоговых уклонений, унифицировать подход к объекту налогообложения налогом на прибыль организаций и налогом на доходы физических лиц в части финансовых вложений.

1.3.4.2. Некоторые вопросы определения налоговой базы при совершении операций купли-продажи ценных бумаг, финансовых инструментов срочных сделок, имущественных прав

Определение налоговой базы, исчисление и уплата налога на доходы физических лиц по операциям с ценными бумагами, с финансовыми инструментами срочных сделок, базисным активом по которым являются ценные бумаги или фондовые индексы, рассчитываемые организатором торговли на рынке ценных бумаг, регламентируются ст. 214.1 НК РФ. Доходы от купли-продажи ценных бумаг и финансовых инструментов с базисным активом в виде ценных бумаг или фондовых индексов, рассчитываемых организатором торговли на рынке ценных бумаг, облагаются по ставке 13%.

Для целей обложения налогом на доходы физических лиц различают операции с ценными бумагами, обращающимися на организованном рынке ценных бумаг (ОРЦБ), и операции с ценными бумагами, не обращающимися на ОРЦБ.

Доход (убыток⁸⁵) по сделкам купли-продажи ценных бумаг определяется как разница между суммами, полученными от реализации, и документально подтвержденными расходами на приобретение, реализацию и хранение ценных бумаг, фактически произведенными налогоплательщиком (включая расходы, возмещаемые профессиональному участнику рынка ценных бумаг, управляющей компании, осуществляющей доверительное управление имуществом, составляющим паевой инвестиционный фонд). Перечень расходов определен в п. 3 ст. 214 НК РФ.

Доход (убыток) за налоговый период определяется по совокупности сделок с ценными бумагами соответствующей категории, совершенных в течение налогового периода, за вычетом сумм убытков (п. 3 ст. 214.1 НК РФ). То есть налоговая база по обращающимся на организованном рынке ценным бумагам исчисляется отдельно от налоговой базы по необращающимся ценным бумагам. Исходя из редакции нормы п. 4 ст. 214.1 НК РФ в целях определения совокупной налоговой базы разрешается сумму убытка, полученного в налоговом периоде по операциям купли-продажи ценных бумаг, обращающихся на ОРЦБ, относить на уменьшение дохода по операциям купли-продажи ценных бумаг, не обращающихся на организованном рынке ценных бумаг, но отвечавших таким требованиям на момент их приобретения.

В отличие от названных выше других видов доходов в рамках доходов от купли-продажи ценных бумаг прямо поименован пай

⁸⁵ Для целей налогообложения убыток определяется с учетом предельной границы колебаний рыночной цены (20%), установленной постановлением ФКЦБ России от 24 декабря 2003 г. № 03-52/пс.

Например, если цена акции, обращающейся на ОРЦБ, по условиям сделки ниже нижней границы колебаний рыночной цены такой акции, то при определении убытка от сделки должно приниматься значение рыночной цены, скорректированное на значение предельной границы колебаний рыночной цены. Следует уточнить, что при продаже ценных бумаг по цене, которая ниже нижней границы колебаний рыночной цены, никаких корректировок в налоговом расчете не производится в случае, если в результате такой сделки у налогоплательщика возникает доход (а не убыток). Это возможно в том случае, если он и покупал, и продавал ценную бумагу по цене значительно ниже рынка.

инвестиционного фонда. То есть в составе этого вида доходов он облагается как ценная бумага.

Паи инвестиционных фондов не являются ценными бумагами. Согласно ст. 10 Федерального закона от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» (далее – Закон № 156-ФЗ) паевой инвестиционный фонд – обособленный имущественный комплекс, состоящий из имущества, переданного в доверительное управление управляющей компании учредителем (учредителями) доверительного управления с условием объединения этого имущества с имуществом иных учредителей доверительного управления, и из имущества, полученного в процессе такого управления, доля в праве собственности на которое удостоверяется ценной бумагой, выдаваемой управляющей компанией. Паевой инвестиционный фонд не является юридическим лицом.

Каждый инвестиционный пай удостоверяет одинаковую долю в праве общей собственности на имущество, составляющее паевой инвестиционный фонд, и одинаковые права (следует обратить внимание на то, что пай устанавливает долю в праве, а не в самом имуществе). Инвестиционный пай не является эмиссионной ценной бумагой и не имеет номинальной стоимости (ст. 14 Закона № 156-ФЗ).

Проценты и дивиденды по инвестиционным паям фонда не начисляются и не выплачиваются. Целью инвестирования имущества, составляющего фонд, является его прирост. Доходы от доверительного управления имуществом не являются собственностью управляющего фондом, а относятся на прирост имущества, составляющего фонд.

В ст. 26 Закона № 156-ФЗ указано, как определять сумму, на которую выдается инвестиционный пай, и сумму денежной компенсации, подлежащей выплате в связи с погашением инвестиционного пая.

При приобретении, реализации или погашении инвестиционного пая паевого инвестиционного фонда в случае, если указанный инвестиционный пай не обращается на организованном рынке ценных бумаг, рыночной ценой признается расчетная стоимость инвестици-

онного пая, определяемая в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об инвестиционных фондах.

Следует обратить внимание на вопросы, возникающие в случае вывода части средств налогоплательщиком из доверительного управления или изъятия их со счета профессионального участника рынка ценных бумаг до окончания налогового периода. Согласно п. 8 ст. 214.1 НК РФ при осуществлении выплаты денежных средств налоговым агентом до истечения очередного налогового периода налог уплачивается с доли дохода, соответствующей фактической сумме выплачиваемых денежных средств. Доля дохода определяется как произведение общей суммы дохода на отношение суммы выплаты к стоимостной оценке ценных бумаг, определяемой на дату выплаты денежных средств, по которым налоговый агент выступает в качестве брокера.

Из-за технических сложностей, возникающих в связи с практическим применением этой формулировки (поскольку предполагается оценка стоимости ценных бумаг), существуют многочисленные вариации практического исчисления налога. Обычно стоимость ценных бумаг заменяют набором данных. В публикациях встречается формула, учитывающая остатки денежных средств на счете, выплаты денежных средств налогоплательщику с даты последней уплаты налога, стоимость ценных бумаг на дату выплаты по оценочной стоимости⁸⁶.

Со своей стороны, полагаем, что принципиальным вопросом является, учитываются ли в расчете средства, внесенные на счет налогоплательщиком, но не размещаемые профессиональным участником в ценные бумаги при исчислении налоговой базы, или же учитываются все внесенные средства независимо от того, размещались они в ценные бумаги или нет.

Как показывают расчеты, в первом случае (если неразмещенные средства не исключать) налоговая база занижается, а во втором случае (если при определении налоговой базы исключать внесенные

⁸⁶ См., напр.: Акимова В.М., Бабченко Т.Н. Постатейный комментарий к главе 23 Налогового кодекса Российской Федерации «Налог на доходы физических лиц». Статус-Кво 97, 2003.

налогоплательщиком, но не размещенные профессиональным участником в ценные бумаги средства) налоговая база является справедливой. Методологически более правильным был бы второй подход, но технически определить и доказать, что на счете имеется неиспользуемая сумма, не всегда возможно, поскольку она может колебаться. Это дает техническую возможность налогоплательщикам занижать размер налога по таким операциям. Но поскольку методика прямо в Налоговом кодексе не прописана, любая из применяемых методик в равной степени может быть принята или оспорена налоговым органом или судом.

Для иллюстрации вышеизложенной позиции воспользуемся типовым примером⁸⁷, дополнив его альтернативным расчетом, учитывающим влияние неиспользуемых сумм на налоговую базу. Например, в течение отчетного периода профессиональный участник передал брокеру 480 тыс. руб. Брокер несколько раз приобретал и продавал ценные бумаги за деньги налогоплательщика (вложил 420 тыс. руб., получил 540 тыс. руб.; вложил 60 тыс. руб., получил 120 тыс. руб.; вложил 540 тыс. руб., получил 660 тыс. руб.). При этом профессиональный участник дважды выводил по 60 тыс. руб. и передавал их налогоплательщику.

Налоговая база определяется нарастающим итогом. В примере⁸⁸ рекомендован следующий расчет.

1. Определение доли выводимых средств в общей сумме, находящейся на дату вывода в управлении или на лицевом счете налогоплательщика у профессионального участника рынка ценных бумаг: $60 \times 2 / [480 + (540 - 420) + (120 - 60) + (660 - 540)] = 15,38\%$.

Доходы за этот период составили: $(540 - 420) + (120 - 60) + (660 - 540) = 300$.

Налоговая база: $300 \times 15,38\% = 46,2$.

Налог: $13\% \text{ от } 46,2 = 6$.

Теперь рассмотрим альтернативный вариант расчета. Допустим, на счете было заблокировано (постоянно не использовалось) 30 тыс.

⁸⁷ См., напр.: Абрамова Э. НДФЛ по операциям с ценными бумагами // Аудит и налогообложение. 2006. № 3.

⁸⁸ Там же.

руб. В этом случае рациональным, по нашему мнению, был бы следующий расчет: $60 \times 2 / [(480 - 30) + (540 - 420) + (120 - 60) + (660 - 540)] = 16\%$.

Налоговая база: $300 \times 16\% = 48$.

Налог: $13\% \text{ от } 48 = 6,24$.

Но на самом деле налогоплательщик, скорее всего, заплатит 6 тыс. руб. налога, поскольку доказать, что он держал на счете некоторую неиспользуемую сумму, достаточно сложно.

1.3.4.3. Доходы в виде материальной выгоды при совершении операций с ценными бумагами

В соответствии с Налоговым кодексом РФ доходы в виде материальной выгоды идентифицируются в трех формах (п. 1 ст. 212):

1) материальная выгода, полученная от экономии на процентах за пользование налогоплательщиком заемными (кредитными) средствами⁸⁹, полученными от организаций или индивидуальных предпринимателей, за исключением материальной выгоды, полученной в связи с операциями с банковскими картами в течение беспроцентного периода, установленного в договоре о предоставлении банковской карты, а также от экономии на процентах за пользование заемными (кредитными) средствами на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации жилого дома, квартиры, комнаты или доли (долей) в них, в случае если налогоплательщик имеет право на получение имущественного вычета в соответствии с подп. 2 п. 1 ст. 220 НК РФ;

2) материальная выгода, полученная от приобретения товаров (работ, услуг) в соответствии с гражданско-правовым договором у физических лиц, организаций и индивидуальных предпринимателей, являющихся взаимозависимыми по отношению к налогоплательщику;

3) материальная выгода, полученная от приобретения ценных бумаг.

⁸⁹ Этот вид доходов мы рассматривали выше.

Материальная выгода, полученная от приобретения ценных бумаг, возникает по ценным бумагам (приобретенным в соответствии с Федеральным законом от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»):

- если ценные бумаги получены безвозмездно⁹⁰;
- если ценные бумаги приобретены по ценам ниже рыночных.

При получении налогоплательщиком дохода в виде материальной выгоды от приобретения ценных бумаг налоговая база исчисляется как превышение рыночной стоимости ценных бумаг, определяемой с учетом предельной границы колебаний рыночной цены ценных бумаг, над суммой фактических расходов налогоплательщика на их приобретение (п. 4 ст. 212 НК РФ).

Датой получения налогоплательщиком дохода в виде материальной выгоды признается день приобретения ценных бумаг (подп. 3 п. 1 ст. 223 НК РФ). При расчете налоговой базы по указанным доходам рыночную стоимость ценных бумаг следует определять, по мнению Министерства финансов РФ⁹¹, на дату совершения сделки, поскольку именно на эту дату покупатель принимал решение о ее совершении.

Порядок расчета рыночной цены эмиссионных ценных бумаг и инвестиционных паев паевых инвестиционных фондов, допущенных к обращению через организаторов торговли, утвержден постановле-

⁹⁰ В соответствии с п. 2 ст. 211 НК РФ к доходам, полученным налогоплательщиком в натуральной форме в виде товаров (работ, услуг), иного имущества, в частности, относятся:

- 1) оплата (полностью или частично) за него организациями или индивидуальными предпринимателями товаров (работ, услуг) или имущественных прав, в том числе коммунальных услуг, питания, отдыха, обучения в интересах налогоплательщика;
- 2) полученные налогоплательщиком товары, выполненные в интересах налогоплательщика работы, оказанные в интересах налогоплательщика услуги на безвозмездной основе;
- 3) оплата труда в натуральной форме.

Не вполне понятно, чем отличаются доходы в виде материальной выгоды от приобретения ценных бумаг от доходов в натуральной форме в виде полученных налогоплательщиком бесплатно ценных бумаг и являются ли эти два вида доходов идентичными с точки зрения исчисления налоговой базы.

⁹¹ См. Письмо от 26 января 2005 г. № 03-05-01-04/11.

нием ФКЦБ России от 24 декабря 2003 г. № 03-52/пс. Предельная граница колебаний рыночной цены для определения финансового результата от реализации (выбытия) эмиссионных ценных бумаг и инвестиционных паев паевых инвестиционных фондов, допущенных к обращению через организаторов торговли, установлена в размере 20% в сторону повышения или понижения от рыночной цены ценной бумаги. Как видим, рыночная цена для ценной бумаги и пая в рамках законодательства о рынке ценных бумаг определяется по совершенно одинаковому принципу, но доход от безвозмездного получения пая в рамках нормы подп. 3 п. 1 ст. 212 НК РФ облагаться налогом не будет, поскольку пай инвестиционного фонда не является ценной бумагой (пай – это право). Равно как не регулируется этой нормой вопрос о налогообложении безвозмездно полученных финансовых инструментов срочных сделок и иных имущественных прав.

В рамках подп. 2 п. 1 ст. 212 НК РФ ценные бумаги облагают только в том случае, если они получены от взаимозависимых с налогоплательщиком лиц по гражданско-правовым договорам. Финансовые инструменты срочных сделок, имущественные права (включая пай), даже если были получены от взаимозависимых лиц, не подпадают под налогообложение в соответствии с данной нормой, так как не являются имуществом с точки зрения Налогового кодекса РФ и соответственно не относятся к товарам (ст. 38 НК РФ).

Исчисление и уплата налога при покупке ценных бумаг производятся самим налогоплательщиком по ставке 13% (у нерезидентов – по ставке 30%), поскольку налоговый агент не сможет удержать налог с доходов в виде материальной выгоды. Правда, в этом случае у него остается обязанность сообщить в налоговый орган о полученных клиентом доходах.

Если материальная выгода получена от приобретения ценных бумаг у других физических лиц в соответствии с гражданско-правовым договором, исчисление и уплата налога производятся на основании налоговой декларации, подаваемой по месту жительства налогоплательщика.

Следует отметить, что нормы подп. 2 и 3 п. 1 ст. 212 НК РФ в отношении предмета налогообложения частично дублируют друг друга, но устанавливают разный порядок определения налоговой базы. Норма подп. 2 касается приобретения любых товаров (работ, услуг) от взаимозависимых лиц (в число товаров входят и ценные бумаги), в то время как норма подп. 3 применяется только в отношении ценных бумаг, но ссылки на взаимозависимость сторон сделки в данной норме нет.

Вместе с тем в случае приобретения товара у взаимозависимого лица по цене ниже рыночной налоговая база рассчитывается исходя из цен идентичных (однородных) товаров, а в случае приобретения ценной бумаги по цене ниже рыночной – с учетом предельной границы колебания цены (20%).

Таким образом, одна и та же операция – приобретение ценной бумаги у взаимозависимых лиц – подпадает под два разных режима исчисления налоговой базы. Соответственно возможны разные варианты расчета суммы налога к уплате.

Из сказанного следует, что целесообразно уточнить норму, устанавливающую порядок налогообложения материальной выгоды при приобретении ценных бумаг по цене ниже рыночной.

Выше уже отмечалось, что в рамках норм подп. 2 и 3 п. 1 ст. 212 НК РФ не регулируется вопрос о налогообложении материальной выгоды от приобретения имущественных прав или финансовых инструментов срочных сделок. Здесь возникает ситуация, рассмотренная выше в разделе «Особенности определения налоговой базы при совершении физическими лицами операций с ценными бумагами, финансовыми инструментами срочных сделок, имущественными правами»: дискретность видов доходов требует очень высокой тщательности в применяемой терминологии.

Исключение из доходов в виде материальной выгоды выгод от приобретения финансовых инструментов срочных сделок или имущественных прав представляется необоснованным. Помимо того что в отношении обычных ценных бумаг вопрос сразу становится неясным, так как ценные бумаги – это документарная форма имущественных прав (ст. 142 ГК РФ), такое ограничение приводит к росту

возможностей уклонения от уплаты налогов: облагается только материальная выгода по ценным бумагам, следовательно, для имущественных прав и финансовых инструментов срочных сделок аналогичные доходы налогообложению не подлежат.

Изложенное еще раз подтверждает сделанный выше вывод о необходимости использования конструкции «ценные бумаги, финансовые инструменты срочных сделок, имущественные права» по тексту главы 23 Налогового кодекса РФ.

1.3.4.4. Налогообложение прироста капитальной стоимости ценных бумаг и смежные вопросы

Понятие «прирост стоимости капитала» («прирост капитальной стоимости активов») не содержится в Налоговом кодексе Российской Федерации.

В первых редакциях части первой Налогового кодекса РФ в статьях, посвященных налоговой системе Российской Федерации, в перечне налогов указывался налог на прирост стоимости капитала, затем он был исключен. В настоящее время, по сути, налогообложение прироста стоимости капитала регулируется главами «Налог на доходы физических лиц» (глава 23) и «Налог на прибыль организаций» (глава 25) кодекса.

В то же время термин «прирост стоимости капитала (имущества)» является обычным термином для действующих соглашений, заключаемых Российской Федерацией с другими государствами, об устранении двойного налогообложения доходов. Под приростом стоимости капитала понимается прирост стоимости имущества, не связанный с участием в прибылях других организаций, не являющийся стоимостным отражением уменьшения потребительских свойств имущества (например, в силу износа, амортизации, естественной убыли и т.п.), т.е. обусловленный только изменением рыночной стоимости имущества, которое происходит вследствие общих конъюнктурных предпосылок.

Поскольку внутреннее российское законодательство не содержит понятия «прирост стоимости капитала» («прирост капитальной

стоимости активов»), а международные договоры России с другими государствами в сфере налогообложения используют данное понятие, в рамках данного раздела мы обратимся к содержанию международных договоров в части налогообложения прироста стоимости имущества, уделив особое внимание ценным бумагам. В частности, будут исследованы проблемы, связанные с межгосударственным распределением налога на доходы резидентов и нерезидентов от участия в паевых инвестиционных фондах и объединенных фондах банковского управления (ОФБУ), а также исследован вопрос о возможности распространения на ценные бумаги, имущественные права и финансовые инструменты срочных сделок принципа налогообложения, установленного соглашениями в отношении акций, обеспечение которых преимущественно состоит из недвижимого имущества, а именно о возможности налогообложения доходов от купли-продажи и погашения паев паевых инвестиционных фондов, основным обеспечением которых является недвижимое имущество, по местонахождению этого недвижимого имущества.

Поскольку международные соглашения оперируют понятийным аппаратом на стыке налогообложения доходов организаций и физических лиц, мы вынуждены рассматривать не только налогообложение физических лиц, но и налогообложение организаций.

Понятие «прирост стоимости капитала» в международных договорах Российской Федерации и некоторые вопросы межгосударственного распределения налогов

Как было отмечено выше, термин «прирост стоимости капитала (имущества)» является обычным термином для действующих соглашений, заключаемых Российской Федерацией с другими государствами, об устранении двойного налогообложения доходов⁹².

⁹² Так, например, в Протоколе к соглашению между правительством РФ и правительством Австралии (п. 1b) разъясняется, что применительно к Австралии термины «доходы» или «прибыль» включают прирост стоимости капитала.

В Соглашении от 17 сентября 2000 г. между правительством РФ и правительством Сирийской Арабской Республики об избежании двойного налогообложения в разделе «Прирост стоимости капитала» различают:

1) доходы, получаемые резидентом одного договаривающегося государства от отчуждения недвижимого имущества (включая доход от сельского или лесного хозяй-

Международный договор в своей общей структуре подразделяет:

- доходы от предпринимательской деятельности;
- доходы от недвижимого имущества, аренды;
- доходы от международных перевозок;
- дивиденды;
- проценты;
- роялти;
- различные виды доходов, получаемых физическими лицами (доходы от зависимых личных услуг, доходы от независимых личных услуг, пенсии, стипендии, доходы артистов, спортсменов);
- другие доходы (т.е. не упомянутые ранее).

Как правило, международные договоры об устранении двойного налогообложения следующим образом определяют налоги, на которые распространяются эти международные договоры: налогами на доход считаются все налоги, взимаемые со всей суммы доходов, а также их отдельных элементов, включая налоги с доходов от отчуждения движимого и недвижимого имущества, а также налоги, взим-

ства), находящегося в другом договаривающемся государстве. Такие доходы могут облагаться налогом в государстве по местонахождению недвижимого имущества;

2) доходы от отчуждения движимого имущества, составляющего часть коммерческого имущества постоянного представительства, которое предприятие одного договаривающегося государства имеет в другом договаривающемся государстве, или движимого имущества, относящегося к постоянной базе, которая находится в распоряжении резидента одного договаривающегося государства в другом государстве, для целей оказания независимых личных услуг, включая такие доходы от отчуждения такого постоянного представительства (отдельно или в совокупности с целым предприятием) или такой постоянной базы. Такие доходы от отчуждения движимого имущества, принадлежащего постоянному представительству или относящегося к постоянной базе, могут облагаться налогом в государстве по местонахождению постоянного представительства (постоянной базы).

Исключение составляют доходы, получаемые резидентом от отчуждения морских или воздушных судов, эксплуатируемых в международных перевозках, или движимого имущества, связанного с эксплуатацией таких морских или воздушных судов. Доходы от отчуждения морских и воздушных судов подлежат налогообложению только в стране, резидент которой отчуждает эти суда;

3) доходы от отчуждения любого имущества, иного, чем то, о котором говорится в пп. 1 и 2, подлежат налогообложению только в стране, резидент которой отчуждает такое имущество.

маемые с доходов от прироста стоимости капитала (имущества). Порядок налогообложения доходов от прироста стоимости капитала (имущества) обычно регулируется в договорах отдельной статьёй, имеющей соответствующее название.

Согласно ст. 15 Конституции РФ и ст. 7 Налогового кодекса РФ международные договоры по налоговым вопросам, заключенные Российской Федерацией с иностранными государствами, входят в систему источников налогового права и имеют приоритет над нормами национального законодательства.

Доходы от прироста стоимости капитала подразделяются в соответствии с международным договором на:

- доходы от реализации недвижимого имущества;
- доходы от реализации движимого имущества, составляющего часть постоянного представительства предприятия – резидента одного государства, которое оно имеет на территории другого государства;
- доходы от отчуждения морских и воздушных судов, эксплуатируемых в международных перевозках;
- доходы от отчуждения иных видов имущества.

В рамках международных договоров проценты, дивиденды, роялти не рассматриваются как прирост капитала, а квалифицируются как самостоятельные виды доходов (это справедливо – такие доходы представляют собой участие в распределяемых прибылях других компаний). Погашение обязательственных ценных бумаг также не означает прироста стоимости капитала, поскольку заем предполагает возврат заимствованной суммы и выплату процентов по ней.

Таким образом, приростом стоимости капитала является прирост стоимости имущества, не связанный с участием в прибылях других организаций, не являющийся стоимостным отражением уменьшения потребительских свойств имущества (например, в силу износа, амортизации, естественной убыли и т.п.), т.е. обусловленный только

изменением рыночной стоимости имущества, которое происходит вследствие общих конъюнктурных предпосылок⁹³.

Прирост либо фиксируется путем проведения переоценки имущества в регистрах бухгалтерского учета, либо определяется в результате операций купли-продажи этого имущества на свободном рынке.

Имущество подразделяется на две большие группы: движимое и недвижимое.

Учитывая, что при заключении договоров об избежании двойного налогообложения в налоговых системах государств-участников доходы от отчуждения имущества могут как регулироваться в рамках налога на доходы, так и выделяться под налогообложение отдельным налогом – налогом на прирост стоимости имущества (капитала), в статьях соглашений о налогах обычно разделяются налог на доходы от отчуждения имущества (движимого/ недвижимого) и налог на прирост стоимости капитала. Непосредственно в тексте статьи соглашения о приросте стоимости капитала (имущества) говорится о доходах, полученных от отчуждения конкретного вида имущества.

По каждому из указанных видов дохода происходит распределение налоговых прав между государствами – участниками договора. Типичные схемы распределения доходов в соглашениях об устранении двойного налогообложения определяются исходя из общих принципов и подходов в определении и распределении сумм нало-

⁹³ В соответствии с п. 2 ст. 309 НК РФ доходы, полученные иностранной организацией от продажи товаров, иного имущества, кроме указанного в подп. 5 (в части акций организаций, активы которых более чем на 50% состоят из недвижимого имущества) и подп. 6 (в части недвижимого имущества) п. 1 ст. 309 НК РФ, а также имущественных прав, осуществления работ, оказания услуг на территории Российской Федерации, не приводящие к образованию постоянного представительства в Российской Федерации в соответствии со ст. 306 НК РФ, обложению налогом на прибыль у источника выплаты не подлежат. Все непоименованные в ст. 309 виды доходов не признаются даже доходами от источников в Российской Федерации (в том числе премии по перестрахованию и танъемы, уплачиваемые иностранному партнеру).

гов между договаривающимися государствами и группируются следующим образом.

1. Доходы от недвижимого имущества всегда подлежат налогообложению исключительно в государстве своего местонахождения. В связи с этим в статье соглашения «Прирост стоимости капитала» определяется, что доход от отчуждения недвижимого имущества подлежит налогообложению исключительно в государстве своего местонахождения.

2. Основной принцип в отношении дохода от предпринимательской деятельности – он подлежит налогообложению исключительно в государстве резидентства предприятия, если только это предприятие не ведет предпринимательскую деятельность на территории другого государства через образованное там постоянное представительство. В последнем случае доход, относящийся к постоянному представительству, облагается налогом в государстве, где оно образовано. В связи с этим в статье соглашения «Прирост стоимости капитала» определяется, что доход от отчуждения движимого имущества, относящегося к постоянному представительству, подлежит налогообложению в государстве, где оно образовано.

Исключение составляют доходы от эксплуатации в международных перевозках морских и воздушных судов. В этом случае доход подлежит налогообложению исключительно в государстве, резидентом которого является лицо, эксплуатирующее такие суда. Аналогично облагается доход от отчуждения таких судов.

3. В отношении отчуждения любых других видов имущества государства в большинстве случаев согласовывают исключительное право налогообложения по месту резидентства отчуждателя имущества (так называемый «клуб богатых»), исключительно по месту источника дохода или в обоих государствах (так называемый «клуб бедных»).

Итак, международные соглашения, как правило, определяют, что налоги на доходы от реализации недвижимого имущества взимаются в государстве по местонахождению этого имущества. Что касается доходов от прироста стоимости другой имущественной группы – движимого имущества, то ситуация оказывается далеко не такой од-

нозначной, поскольку существует большое количество различных видов движимого имущества.

Введение понятия «доходы от эксплуатации в международных перевозках морских и воздушных судов» и установление специального режима для налогообложения этих доходов вызваны экстерриториальным характером таких перевозок. Расходы по эксплуатации судов осуществляются на территории одних государств, а доходы могут возникнуть на территории совершенно других государств. Чтобы исключить споры о том, где находится источник доходов международного перевозчика морским и воздушным транспортом, в международные соглашения введена норма, устанавливающая, что, где бы ни были получены доходы, они приписываются к месту резидентства эксплуатирующей организации.

Более пристального внимания, по нашему мнению, требует исследование вопросов определения дохода от прироста стоимости других видов движимого имущества, в первую очередь ценных бумаг, поскольку они представляют собой документарную форму имущественных прав. Операции по отчуждению любого другого движимого имущества (за исключением безналичных денежных средств) просто в силу вещной формы отчуждаемого имущества не могут быть сопоставимы ни по объемам, ни по простоте и скорости совершения сделок с операциями на фондовом рынке.

Обычное правило в соглашениях России с развитыми странами в отношении доходов от отчуждения движимого имущества для физического лица, не ведущего предпринимательскую деятельность через открытое им постоянное представительство на территории другого государства, можно определить следующим образом: такие доходы облагаются в стране по местонахождению резидента – владельца отчуждаемого движимого имущества. Несмотря на то что использование в соглашениях Российской Федерации с развитыми странами преимущественной формулы «клуба богатых» (доходы инвесторов облагаются по месту резидентства отчуждателя имущества) приводит к потере прямых налоговых поступлений в бюджет, определенная логика, направленная на стимулирование развития национальной экономики, прослеживается: Россия создает ком-

фортные условия для стабильного фондового инвестирования на ее территории, отказываясь от дополнительной налоговой нагрузки на инвесторов. Эта позиция не является беспорной, но основания для сохранения такого подхода, по нашему мнению, имеются.

В соглашениях с отдельными развитыми государствами упомянутое выше общее правило уточняется. Так, в отношении акций (которые, по существу, являются ценными бумагами, т.е. движимым имуществом) могут применяться правила, предусмотренные обычно для доходов от отчуждения недвижимого имущества. Например, в п. 2 ст. 13 Конвенции между правительством РФ и правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии об избежании двойного налогообложения от 15 февраля 1994 г. содержится следующее положение:

«Доходы, получаемые лицом с постоянным местопребыванием в одном Договаривающемся Государстве от отчуждения:

а) акций, за исключением акций, котировка которых определяется зарегистрированной Фондовой биржей, чья стоимость или большая ее часть прямо или косвенно связана с недвижимым имуществом, находящимся в другом Договаривающемся Государстве, или

б) участия в партнерстве или трастовой компании, активы которых в основном состоят из недвижимого имущества, находящегося в другом Договаривающемся Государстве, или из акций, упомянутых в подпункте а) данной статьи,

могут облагаться налогами в этом другом Государстве».

То есть если акции обращаются на фондовой бирже, то в отношении доходов от отчуждения таких акций действует общее правило, установленное для налогообложения доходов от отчуждения движимого имущества: они облагаются в государстве по местонахождению резидента – владельца отчуждаемых акций.

Если же отчуждаются акции, стоимость которых или большая ее часть прямо или косвенно связана с недвижимым имуществом, то доходы облагаются в государстве по местонахождению этого недвижимого имущества.

Аналогичным образом облагаются доходы от участия в партнерстве или трастовой компании, активы которых состоят из недвижи-

мого имущества или акций, большая часть стоимости которых прямо или косвенно связана с недвижимым имуществом.

В налоговом законодательстве Российской Федерации по налогу на прибыль организаций⁹⁴ установлен критерий, по которому определяется порядок налогообложения доходов по акциям акционерных обществ в зависимости от доли недвижимого имущества в составе их активов: если доля недвижимого имущества превышает 50%, то в отношении реализации таких акций действует порядок, предусмотренный для реализации недвижимого имущества, если доля менее 50%, реализация акций признается реализацией движимого имущества. В налоговом законодательстве Российской Федерации по налогу на доходы физических лиц такая норма отсутствует.

Несостыкованность порядка обложения налогом на прибыль организаций и налогом на доходы физических лиц в рамках Налогового кодекса РФ устранена непосредственно в текстах международных соглашений через общую формулировку, касающуюся активов организаций, акции которых реализуются: «большая часть»⁹⁵ которых прямо или косвенно связана с недвижимым имуществом».

Вопросы межгосударственного распределения налогов при налогообложении доходов от прироста капитальной стоимости ценных бумаг

Как уже отмечалось выше, ценные бумаги и финансовые инструменты срочных сделок в соответствии с Гражданским кодексом РФ и международными правилами отнесены к движимому имуществу, соответственно к ним следует применять правила международных договоров, касающиеся определения налоговой базы от прироста стоимости движимого имущества. Общее правило налогообложения прироста стоимости движимого имущества: налог зачисляется в бюджет государства, резидентом которого является продавец.

Из этого правила есть исключение. Соглашения об устранении двойного налогообложения устанавливают разные схемы распределения между договаривающимися государствами налога на доход от реализации налогоплательщиком акций в зависимости от того, ле-

⁹⁴ Подпункт 5 п. 1 ст. 309 НК РФ.

⁹⁵ Более 50%.

жит в основе их стоимости преимущественно недвижимое имущество или нет.

Такой критерий введен в международное право для защиты интересов государств, на территории которых находится недвижимое имущество, являющееся обеспечением акций. Обычно в случае продажи акций налог на доход присваивается государством по местонахождению продавца – владельца продаваемых акций. Иная ситуация возникает в случае, если продаются, например, акции ресурсодобывающих компаний, тогда доход по сделке (кто бы из участников сделки его ни получил – резидент или нерезидент) будет облагаться налогом в государстве по местонахождению имущественного комплекса.

Как уже отмечалось выше, в российском налоговом законодательстве по налогу на прибыль также содержится прямая норма, регулирующая вопросы уплаты нерезидентами налогов по доходам, полученным от реализации акций, обеспечение которых более чем на 50% состоит из недвижимого имущества.

Нормативная база, регулирующая этот вопрос в рамках российского налогового законодательства, включает ст. 309, 310 и 312 НК РФ.

В ст. 309 НК РФ перечислены виды доходов, подлежащих налогообложению, и доходы, не подлежащие налогообложению, определены объект налогообложения, налоговая база и порядок удержания и перечисления налога по договору доверительного управления.

Статья 310 НК РФ определяет налогового агента, налоговые ставки, порядок и сроки перечисления налога в бюджет, случаи освобождения налогового агента от исчисления и удержания налога, условия исчисления и удержания налога по пониженным ставкам, обязанности налогового агента по представлению информации в налоговые органы.

В ст. 312 НК РФ перечислены документы, представляемые иностранной организацией налоговому агенту, выплачивающему доход, в подтверждение того, что эта иностранная организация имеет постоянное представительство в том государстве, с которым Российская Федерация имеет международный договор, регулирующий во-

просы налогообложения. Определен порядок возврата налоговыми органами ранее удержанного налога.

Вопросы о порядке налогообложения доходов иностранных инвесторов по акциям организаций, активы которых более чем на 50% состоят из недвижимого имущества, подробно разъяснены в письмах федеральных органов исполнительной власти и их территориальных управлений⁹⁶.

В частности, Управление МНС РФ по г. Москве разъяснило, что согласно подп. 5 п. 1 ст. 309 НК РФ доходы, полученные иностранной организацией от реализации акций (долей) российских организаций, более 50% активов которых состоит из недвижимого имущества, находящегося на территории Российской Федерации, а также финансовых инструментов, производных от таких акций (долей), если получение таких доходов не связано с предпринимательской деятельностью этой иностранной организации через постоянное представительство в Российской Федерации, относятся к доходам иностранной организации от источников в Российской Федерации и подлежат обложению налогом, удерживаемым у источника выплаты доходов.

На основании п. 1 ст. 310 НК РФ налог с таких доходов исчисляется и удерживается налоговым агентом при каждой выплате доходов.

В случае если операции с акциями (долевыми ценными бумагами) российских организаций, более 50% активов которых состоит из недвижимого имущества, находящегося на территории Российской Федерации, осуществляются на организованном рынке ценных бумаг за счет и от имени иностранной организации брокером – профессиональным участником рынка ценных бумаг, то брокер, осуществляющий такие операции, будет выступать налоговым агентом.

Доход, выплачиваемый брокером иностранной организации, не осуществляющей предпринимательскую деятельность в Российской Федерации, следует признавать полученным в тот момент, когда он

⁹⁶ См., напр., Письмо Управления МНС РФ по г. Москве от 8 апреля 2004 г. № 26-12/24397.

становится экономической выгодой иностранной организации и эту выгоду можно оценить.

В связи с этим удержание налога с доходов иностранной организации от реализации акций (долей) российских организаций, более 50% активов которых состоит из недвижимого имущества, находящегося на территории Российской Федерации, должно производиться брокером в момент перечисления денежных средств в пользу этой иностранной организации на специальный брокерский счет.

Управление МНС РФ по г. Москве разъяснило также, что Налоговый кодекс РФ не устанавливает требований к источникам информации, из которых налоговый агент может узнать о фактической доле недвижимого имущества, находящегося на территории Российской Федерации, в активах российской организации. Поэтому такие сведения налоговому агенту может предоставить иностранная организация, продающая акции, на основании имеющихся у нее публикаций общепризнанных частных или официальных источников либо из информации, полученной продавцом акций от акционерного общества. Необходимая информация может быть получена покупателем акций – налоговым агентом также непосредственно от акционерного общества, акции которого им приобретаются, либо из любых иных не запрещенных законом достоверных источников. В письме Министерства финансов РФ⁹⁷ дополнительно разъясняется, что Налоговый кодекс РФ не содержит указаний на необходимость проведения специальной оценки доли недвижимого имущества, находящегося на территории Российской Федерации, в активах российской организации. В том числе не имеется никаких указаний и на необходимость оценки рыночной стоимости недвижимого имущества и активов в целом. По мнению Минфина России, помимо источников информации, указанных в письме Управления МНС России по г. Москве, необходимая информация может быть получена покупателем акций – налоговым агентом из любых иных не запрещенных законом достоверных источников. В частности, правомерным является осуществление расчета доли недвижимого имущества на

⁹⁷ Письмо Министерства финансов РФ от 15 ноября 2004 г. № 03-08-05.

основании балансовой стоимости активов данного акционерного общества и балансовой стоимости его недвижимого имущества, находящегося на территории Российской Федерации.

При отсутствии соглашений об устранении двойного налогообложения налог удерживается исходя из ставки 24% разницы между доходами от реализации и документально подтвержденными расходами. В случаях если документально подтвержденные данные о расходах иностранной организации на приобретение акций не представлены или если эти расходы не признаются расходом в целях обложения налогом на прибыль, налог удерживается с полной суммы дохода от реализации акций по ставке 20%.

В случае наличия соглашения налог удерживается по ставкам, определенным соглашением.

Вместе с тем приказом МНС РФ⁹⁸ дополнительно разъясняется текст п. 5 ст. 309 НК РФ. Если акции российских организаций, более 50% активов которых состоит из недвижимого имущества, находящегося на территории Российской Федерации, были приобретены не у российских или иностранных продавцов, а на иностранных биржах (у иностранных организаторов торговли), то независимо от соответствия критерию «50%» доходы иностранных организаций от их реализации не относятся к доходам от источников в Российской Федерации.

Этим же приказом разъясняется, что аналогичный порядок установлен для производных финансовых инструментов от акций с 50%-й и более обеспеченностью недвижимым имуществом. Во всех остальных случаях доходы от продажи ценных бумаг и финансовых инструментов срочных сделок подпадают под регулирование не подп. 5 п. 1 ст. 309 НК РФ, а подп. 10 п. 1 ст. 309 кодекса (иные аналогичные доходы).

Подход, аналогичный ситуации с распределением между государствами налогов на доходы от реализации акций, активы которых более чем на 50% обеспечены недвижимостью, предусмотрен международными соглашениями об устранении двойного налогообло-

⁹⁸ Приказ МНС РФ от 28 марта 2003 г. № БГ-3-23/150.

жения также в отношении доходов от участия в простом товариществе или трастовой компании. То есть все доходы от таких видов сделок, казалось бы, должны облагаться на территории Российской Федерации и налоговый агент должен удерживать налог и перечислять в бюджет, тем более что в Налоговом кодексе также прямо записана такая обязанность.

В соответствии со ст. 1012 Гражданского кодекса РФ по договору доверительного управления имуществом одна сторона (учредитель управления) передает другой стороне (доверительному управляющему) на определенный срок имущество в доверительное управление, а другая сторона обязуется осуществлять управление этим имуществом в интересах учредителя управления или указанного им лица (выгодоприобретателя).

Согласно ст. 1023 ГК РФ доверительный управляющий имеет право на вознаграждение, предусмотренное договором доверительного управления имуществом, а также на возмещение необходимых расходов, произведенных им при доверительном управлении имуществом, за счет доходов от использования этого имущества.

Прибылью для иностранных организаций, не осуществляющих деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства, признаются доходы, полученные от источников в Российской Федерации. Доходы указанных налогоплательщиков определяются в соответствии со ст. 309 НК РФ⁹⁹.

В соответствии с п. 6 ст. 309 НК РФ если учредителем или выгодоприобретателем по договору доверительного управления является иностранная организация, не имеющая постоянного представительства в Российской Федерации, а доверительным управляющим – российская организация либо иностранная организация, осуществляющая деятельность через постоянное представительство в Российской Федерации, то с доходов такого учредителя или выгодоприобретателя, полученных в рамках договора доверительного управле-

⁹⁹ Письмо ФНС России от 2 марта 2006 г. № 02-1-08/51@ по вопросам налогообложения доходов, полученных иностранной организацией по договору доверительного управления.

ния, налог удерживается и перечисляется в бюджет доверительным управляющим¹⁰⁰.

Таким образом, российская организация (доверительный управляющий) обязана удерживать соответствующие суммы налога на прибыль при каждой выплате (перечислении) дохода иностранной организации (учредителю доверительного управления), не осуществляющей деятельность через постоянное представительство в Российской Федерации. Налоговый агент обязан произвести удержание и перечисление в бюджет налога на прибыль с доходов, выплаченных иностранным организациям, если иностранные официальные документы, предусмотренные ст. 312 НК РФ, представлены без апостиля¹⁰¹.

Вместе с тем на практике реализовать такое положение в отношении некоторых специальных форм доверительного управления, как, например, в рамках паевого инвестиционного фонда, не представляется возможным. В следующем подразделе рассмотрим эту проблему более подробно.

Вопросы подведомственности налогообложения доходов нерезидентов от прироста капитальной стоимости ценных бумаг в рамках доверительного управления имуществом

В российском законодательстве в отношении ряда организационных форм устанавливаются специальные правила, которые не учитываются напрямую налоговым законодательством, что приводит к необходимости дополнительных разъяснений, и зачастую в таких случаях правила налогообложения либо не применяются, либо устанавливаются в судебном порядке.

В частности, это касается таких форм ведения деятельности на рынке ценных бумаг, как участие в паевых инвестиционных фондах (ПИФ) или в объединенных фондах банковского управления (ОФБУ)¹⁰².

¹⁰⁰ Письмо ФНС России от 2 марта 2006 г. № 02-1-08/51@ по вопросам налогообложения доходов, полученных иностранной организацией по договору доверительного управления.

¹⁰¹ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 июня 2005 г. № 990/05.

¹⁰² Описанная в данном разделе для ПИФов проблема в случае с ОФБУ усугубляется отсутствием законодательного регулирования данной формы доверительного управления. В настоящее время ОФБУ определяются в соответствии с Инструкцией

И та, и другая форма является разновидностью доверительного управления имуществом. Что касается ПИФа, то проблема заключается в том, что в отличие от обычного договора доверительного управления имуществом доходы нерезидента от участия в ПИФе, даже если активы ПИФа более чем на 50% будут обеспечены недвижимым имуществом и даже при условии, что формально участник ПИФа фактически является одним из собственников объединенного в ПИФ имущества, под налогообложение в Российской Федерации не подпадают.

В соответствии с п. 1 ст. 10 Федерального закона от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» паевой инвестиционный фонд – обособленный имущественный комплекс, состоящий из имущества, переданного в доверительное управление управляющей компании учредителем (учредителями) доверительного управления с условием объединения этого имущества с имуществом иных учредителей доверительного управления, и из имущества, полученного в процессе такого управления, доля в праве собственности на которое удостоверяется ценной бумагой, выдаваемой управляющей компанией. В соответствии с той же статьей Закона паевой инвестиционный фонд не является юридическим лицом.

Таким образом, управляющая компания имеет дело с коллективным учредителем доверительного управления. И этот коллективный доверитель не является юридическим лицом. В рамках Гражданского кодекса РФ оговариваются две формы ведения деятельности не-

Банка России «О порядке осуществления операций доверительного управления и бухгалтерском учете этих операций кредитными организациями Российской Федерации» (утверждена Приказом ЦБ РФ от 2 июля 1997 г. № 02-287). Сертификат долевого участия в ОФБУ не является имуществом и не может быть предметом договора купли-продажи и иных сделок. В связи с законодательной неурегулированностью Министерство финансов РФ (см., например, Письма от 29 апреля 2005 г. № 03-05-01-04/118, от 20 апреля 2006 г. № 03-03-04/2/111) придерживается разных подходов к порядку налогообложения соответствующих доходов, полученных физическими и юридическими лицами: юридическим лицам рекомендовано руководствоваться нормами гражданского законодательства, действующими в отношении простого товарищества, и самостоятельно включать в налоговую базу соответствующие доходы, к физическим лицам применяется схема, действующая при доверительном управлении имуществом, когда налог удерживается налоговым агентом.

сколькими лицами: в форме либо учреждения юридического лица, либо учреждения простого товарищества. Паевой инвестиционный фонд не является юридическим лицом, но его участники не заключают и договора простого товарищества (дело в том, что в соответствии с Гражданским кодексом РФ физическое лицо, не являющееся индивидуальным предпринимателем, не может быть участником простого товарищества)¹⁰³.

В соответствии с п. 2 ст. 10 Закона № 156-ФЗ имущество, составляющее паевой инвестиционный фонд, является общим имуществом владельцев инвестиционных паев и принадлежит им на праве общей долевой собственности. Раздел имущества, составляющего паевой инвестиционный фонд, и выдел из него доли в натуре не допускаются. Присоединяясь к договору доверительного управления паевым инвестиционным фондом, физическое или юридическое лицо тем самым отказывается от осуществления преимущественного права приобретения доли в праве собственности на имущество, составляющее паевой инвестиционный фонд. При этом соответствующее право прекращается.

Таким образом, участие в ПИФе – это особая разновидность передачи имущества в доверительное управление, при котором договорные отношения между собственниками, объединяющими свое имущество, заменены на законодательные ограничения. Каждый очередной учредитель присоединяет (и увеличивает) общую собственность в порядке, определенном законом, а не многосторонним договором с другими учредителями.

В соответствии со ст. 14 Закона № 156-ФЗ инвестиционный пай, являясь ценной бумагой, не является эмиссионной ценной бумагой и не имеет номинальной стоимости.

В соответствии со ст. 15 данного Закона при государственной регистрации прав на недвижимое имущество, находящееся в составе паевого инвестиционного фонда, в подразделе II Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним указывается название паевого инвестиционного фонда, в составе кото-

¹⁰³ Пункт 2 ст. 1041 ГК РФ.

рого находится данное имущество, и делается следующая запись: «Собственники данного объекта недвижимости и данные о них, предусмотренные Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», устанавливаются на основании данных лицевых счетов владельцев инвестиционных паев в реестре владельцев инвестиционных паев и счетов депозитов владельцев инвестиционных паев». По требованию органа, осуществляющего регистрацию прав на недвижимое имущество, лицо, осуществляющее ведение реестра владельцев инвестиционных паев, обязано составить список владельцев инвестиционных паев, содержащий данные о них, предусмотренные указанным Федеральным законом, и представить его в указанный орган.

Таким образом, имеется определенное несоответствие между положениями Гражданского кодекса РФ, предусматривающими, что физическое лицо не может быть участником простого товарищества (т.е. вести совместную деятельность без образования юридического лица), и положениями Федерального закона об инвестиционных фондах, прямо предписывающими, что лицо, приобретающее пай, становится совладельцем имущества, объединяемого в ПИФе (который не является юридическим лицом), и уже вследствие этого вступает в договор доверительного управления имуществом ПИФа с доверительным управляющим. Учитывая наличие в общем законодательстве и одновременность действия двух взаимоисключающих подходов к получению доходов от деятельности, не приводящей к образованию юридического лица, необходимо с точки зрения налогового права установить специальные налоговые механизмы в отношении каждой из этих ситуаций. В настоящее время в Налоговом кодексе РФ такие нормы отсутствуют. В кодексе в части налогообложения доходов физических лиц налогообложение пая приравнивали к налогообложению обычной ценной бумаги (см. п. 1 ст. 214.1 НК РФ), а в части налога на прибыль организаций пай паевого инвестиционного фонда не упомянут ни в подп. 5 п. 1 ст. 309 (который касается акций организаций, активы которых более чем на 50% состоят из недвижимого имущества), ни в подп. 6 п. 1 ст. 309 (касается реализации недвижимого имущества), ни в п. 6 той же самой ст. 309

(касается доверительного управления), т.е. он подпадает под действие подп. 10 п. 1 ст. 309 НК РФ – в «иные аналогичные доходы», куда автоматически относятся доходы по иным ценным бумагам, не облагаемые у источника выплаты в Российской Федерации.

Такая позиция подтверждается письмом Управления МНС РФ по г. Москве со ссылкой на письмо МНС РФ¹⁰⁴. В письме УМНС РФ по г. Москве, в частности, отмечается, что, поскольку инвестиционный пай является ценной бумагой, при его продаже иностранной организацией – владельцем пая третьему лицу у этой иностранной организации возникает доход от продажи имущества. В случае если такой доход не связан с деятельностью иностранной организации через постоянное представительство в Российской Федерации, он не подлежит обложению налогом у источника выплаты дохода в соответствии с п. 2 ст. 309 НК РФ. При этом в случае если более 50% активов паевого инвестиционного фонда составляет недвижимое имущество, доходы от продажи инвестиционного пая такого фонда нельзя рассматривать как доходы от продажи имущества, указанного в подп. 5 п. 1 ст. 309 НК РФ, так как паевой инвестиционный фонд не является юридическим лицом и, следовательно, не может рассматриваться в качестве организации в смысле данного подпункта.

Правда, в этом письме была предпринята попытка переквалифицировать доходы нерезидента, возникающие при погашении инвестиционного пая, в «доходы, полученные в результате распределения в пользу иностранной организации прибыли или имущества организаций либо иных лиц (подп. 2 п. 1 ст. 309 НК РФ) и облагаемые в Российской Федерации на основании п. 1 ст. 310 НК РФ по ставке 20%», но эта позиция представляется весьма спорной в свете положений Федерального закона от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ.

Таким образом, в статьях Налогового кодекса, определяющих понятие доходов, возникающих от источника в Российской Федерации (в частности, в ст. 309), не имеется нормы, прямо регулирующей налогообложение дохода, полученного от участия в ПИФе, в связи с чем при наличии возможностей, предоставленных многими Согла-

¹⁰⁴ Письмо Управления МНС РФ по г. Москве от 8 апреля 2004 г. № 26-12/31770 (со ссылкой на письмо МНС РФ, исх. № 23-1-10/4-1314).

шениями об устранении двойного налогообложения доходов, по привлечению налогов с доходов от участия в ПИФах в бюджет Российской Федерации в настоящее время такие доходы в федеральный бюджет не поступают. По-видимому, эта ситуация в перспективе может потребовать внесения соответствующих изменений в Налоговый кодекс РФ.

Анализ действующего в рамках российского налогового законодательства порядка налогообложения доходов от прироста стоимости капитала в составе доходов от купли-продажи имущества

В настоящем разделе будут проанализированы нормы российского законодательства по налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц, регулирующие вопросы налогообложения доходов от прироста стоимости имущества и учета при налогообложении убытков от уменьшения его стоимости, вызванных колебанием рыночной конъюнктуры. При этом по возможности будет проведен сравнительный анализ действия норм законодательства применительно к недвижимому имуществу, движимому имуществу и ценным бумагам, имущественным правам и финансовым инструментам срочных сделок.

Прежде всего следует отметить, что для целей внутреннего законодательства по налогу на прибыль организаций недвижимое имущество и движимое имущество в виде материальных активов подразделяются несколько иначе, чем это происходит в рамках международных соглашений. В российском законодательстве недвижимое имущество частично объединено с движимым имуществом с длительным сроком эксплуатации в группу основных средств. Движимое имущество в виде материальных ценностей, используемых непосредственно для производства товаров (работ, услуг), формирует группу, к которой относятся материальные запасы. Имущественные права, подтвержденные лицензиями, сертификатами и иными охраняемыми свидетельствами, составляют группу нематериальных активов. Имущественные права Гражданским кодексом РФ включены

в состав имущества¹⁰⁵, но налоговым законодательством к имуществу не отнесены¹⁰⁶. Ценные бумаги, финансовые инструменты срочных сделок включены в группу финансовых вложений.

Для целей налогообложения доходов физических лиц применяется своя группировка движимого и недвижимого имущества. Она более схожа с группировкой, применяемой в рамках международных налоговых соглашений: недвижимое имущество, иное имущество, ценные бумаги, финансовые инструменты срочных сделок.

Анализ показывает, что при налогообложении доходов организаций и физических лиц учитываются доходы от изменения стоимости движимого и недвижимого имущества, связанного с колебаниями рыночной конъюнктуры. Дело в том, что внутреннее законодательство Российской Федерации в части как регулирования налогообложения прибыли юридических лиц и предпринимателей, так и налогообложения доходов физических лиц включает в состав налоговой базы доходы от реализации движимого и недвижимого имущества по рыночной цене. Очевидно, что при таком условии изменение стоимости капитала учитывается автоматически. Но в рамках Налогового кодекса РФ налоговая база от изменения рыночной стоимости капитала отдельно не рассчитывается, так как такие доходы учитываются в составе общих доходов от купли-продажи имущества, облагаемых по общим ставкам налогов (для физических лиц – 13%, для организаций – 24%), и их обособление вряд ли целесообразно, поскольку не приведет к увеличению налоговой базы, а налоговое администрирование при этом сильно усложнится, и, следовательно, снизится его эффективность.

Таким образом, в российском законодательстве положение, устанавливающее обязанность налогоплательщика определять доход для целей налогообложения исходя из рыночной цены товара (работы, услуги) на день продажи, включает в состав доходов, облагаемых по общей ставке, в том числе доходы, образовавшиеся от прироста стоимости имущества (т.е. от прироста капитала).

¹⁰⁵ Статья 128 ГК РФ.

¹⁰⁶ Пункт 2 ст. 38 НК РФ.

Что касается уменьшения налогооблагаемой базы на сумму убытков, возникших в связи с изменением рыночной стоимости имущества вследствие конъюнктурных причин, то здесь порядок, применяемый для целей обложения налогом прибыли организаций и доходов физических лиц, принципиально различается. Убыток от реализации имущества образуется тогда, когда полученный от его реализации доход не превышает расходы на приобретение имущества.

По налогу на прибыль организаций в соответствии со ст. 268 НК РФ из доходов от реализации имущества для целей налогообложения исключаются:

- остаточная стоимость – по амортизируемому имуществу;
- цена приобретения (создания) имущества – при реализации иного имущества (за исключением ценных бумаг, продукции собственного производства, покупных товаров);
- цена приобретения и расходы по приобретению – при реализации имущественных прав (долей, паев).

Этой же статьей определяется, что убытки от реализации поименованного выше имущества списываются на уменьшение налоговой базы (единовременно или долями в течение определенного времени). Что касается убытков от реализации ценных бумаг, то они согласно Налоговому кодексу уменьшают доходы от реализации соответствующей категории ценных бумаг.

Таким образом, глава 25 НК РФ «Налог на прибыль организаций» разрешает налогоплательщику уменьшать доходы от его деятельности на сумму образовавшихся в предшествующие годы убытков от реализации как движимого, так и недвижимого имущества. Разница в том, что в ряде случаев такие убытки сразу относятся на уменьшение хозяйственных результатов (например, убытки от реализации материальных запасов), в других случаях списываются постепенно, долями в пределах установленных сроков (например, убытки от реализации основных средств) либо списываются в сумме начисленных резервов или относятся на уменьшение полученных в отчетном периоде доходов от реализации имущества аналогичного типа при наличии таких доходов (например, убытки от операций с ценными бумагами и финансовыми инструментами срочных сделок).

По налогу на доходы физических лиц ситуация с налоговой компенсацией убытков от купли-продажи имущества (в части превышения расходов над доходами) несколько иная.

В главе 23 Налогового кодекса «Налог на доходы физических лиц» предусматривается, что вычет расходов может заменяться имущественным вычетом. Статьей 220 НК РФ предусмотрено, что при исчислении налоговой базы физическое лицо – налогоплательщик вправе уменьшить сумму своих облагаемых налогом доходов на сумму фактически произведенных им и документально подтвержденных расходов, связанных с получением этих доходов (за исключением расходов на приобретение ценных бумаг). Вместо вычета расходов налогоплательщик имеет право произвести имущественный вычет в сумме 1 млн руб. по недвижимому имуществу (жилью), находившемуся в его собственности менее 3 лет, по иному имуществу – в сумме 125 тыс. руб. В случае если имущество находилось в собственности более 3 лет, вычет предоставляется в размере суммы дохода от его реализации. Что касается ценных бумаг, то в настоящее время в соответствии со ст. 214.1 НК РФ разрешается уменьшать доход от их реализации только на сумму документально подтвержденных расходов по приобретению, реализации и хранению ценных бумаг, фактически произведенных налогоплательщиком (включая расходы, возмещаемые профессиональному участнику рынка ценных бумаг, управляющей компании, осуществляющей доверительное управление имуществом, составляющим паевой инвестиционный фонд). Существовавший ранее специальный имущественный вычет по ценным бумагам¹⁰⁷ с 1 января 2007 г. отменен.

Следует обратить внимание, что в отличие от порядка, установленного главой 25 НК РФ для организаций, убытки физических лиц на будущие налоговые периоды переноситься не будут¹⁰⁸. То есть в отношении налогообложения прироста капитала физических лиц порядок, позволяющий организациям учесть уменьшение стоимости

¹⁰⁷ Пункт 3 ст. 214.1 НК РФ в редакции Федерального закона от 20 декабря 2006 г. № 268-ФЗ.

¹⁰⁸ Пункт 4 ст. 227, п. 2 ст. 228 НК РФ.

капитала при налоговых расчетах в будущем путем уменьшения налоговой базы на сумму убытков прошлых лет, не действует.

Правда, несколько иная ситуация складывается в том случае, если налогоплательщик – физическое лицо воспользовался имущественным вычетом на новое строительство или приобретение жилья. Но следует иметь в виду, что это право предоставлено только физическому лицу¹⁰⁹ и не распространяется на индивидуального предпринимателя. Физическое лицо, не являющееся индивидуальным предпринимателем, вправе недоиспользованный налоговый вычет переносить на последующие налоговые периоды до его полного использования¹¹⁰.

Таким образом, как следует из проведенного анализа, действующее российское законодательство в отношении налогообложения доходов физических лиц не учитывает уменьшение стоимости капитала по итогам предыдущего финансового года в качестве фактора, влияющего на размер налоговой базы отчетного года. Убытки от реализации недвижимого имущества, движимого имущества, а также ценных бумаг, имущественных прав и финансовых инструментов срочных сделок за прошлые годы не уменьшают налоговую базу по налогу на доходы отчетного года как для физического лица, так и для индивидуального предпринимателя, о чем имеются прямые указания непосредственно в тексте Налогового кодекса. Таким образом, позиция законодателя о запрете на перенос убытков от реализации имущества на будущие налоговые периоды прямо сформулирована в тексте Налогового кодекса РФ.

Этот подход законодателя не соответствует подходам, применяемым в зарубежной практике в части разрешения на перенос убытков по капитальной стоимости (потерь капитальной стоимости) ценных бумаг на будущие периоды. Краткий обзор зарубежной практики налогообложения приростов капитальной стоимости активов для физических лиц, представленный в *Приложении* к разделу 1.3.4.4,

¹⁰⁹ Пункт 4 ст. 210 НК РФ, см. также разъяснения Министерства финансов РФ в Письмах от 11 июля 2006 г. № 03-05-01-05/140, от 8 февраля 2007 г. № 03-04-05-01/28 и др.

¹¹⁰ Статья 220 НК РФ.

показывает, что перенос таких убытков в большинстве рассмотренных стран (за исключением Японии, где возможности переноса убытков по ценным бумагам существенно ограничены) разрешен. При этом некоторые страны – такие, как Канада и Нидерланды – разрешают перенос убытков по капитальной стоимости ценных бумаг физическими лицами не только на будущее, но и на прошлые периоды с ограничением срока. Это объясняется тем, что налоговая компенсация убытков способствует росту инвестиционной активности. В то же время возможность налоговой компенсации убытков означает участие государства в рисках инвестора.

В связи с изложенным может быть рассмотрен вопрос о включении в главу 23 Налогового кодекса механизмов переноса убытков, полученных физическими лицами по капитальной стоимости ценных бумаг, на будущие периоды по аналогии с механизмом, действующим для организаций.

Следует отметить, что в настоящее время в соответствии с п. 3 ст. 214.1 НК РФ доход (убыток) по операциям купли-продажи ценных бумаг определяется как сумма доходов по совокупности сделок с ценными бумагами соответствующей категории, совершенных в течение налогового периода, за вычетом суммы убытков. Таким образом, убытки по операциям купли-продажи ценных бумаг принимаются для целей налогообложения в пределах доходов, полученных в течение налогового периода по операциям купли-продажи ценных бумаг соответствующей категории.

Согласно пп. 1 и 2 ст. 214.1 НК РФ налоговая база определяется отдельно по купле-продаже следующих категорий ценных бумаг: обращающиеся на организованном рынке ценных бумаг; не обращающиеся на организованном рынке ценных бумаг; инвестиционные паи паевых инвестиционных фондов; ценные бумаги, операции с которыми осуществляет доверительный управляющий (за исключением управляющей компании, осуществляющей доверительное управление имуществом, составляющим паевой инвестиционный фонд) в пользу учредителя доверительного управления – физическо-

го лица¹¹¹. То есть выделяется как минимум 4 категории операций, убытки по которым принимаются раздельно в пределах соответствующих доходов. Однако согласно п. 4 ст. 214.1 НК РФ доход по операциям купли-продажи ценных бумаг, не обращающихся на организованном рынке, которые на момент их приобретения отвечали требованиям, установленным для ценных бумаг, обращающихся на организованном рынке, может быть уменьшен на сумму убытка, полученного в налоговом периоде, по операциям купли-продажи ценных бумаг, обращающихся на организованном рынке ценных бумаг.

Таким образом, при рассмотрении вопроса о предоставлении физическим лицам возможности переносить на будущее убытки по капитальной стоимости ценных бумаг следует принимать во внимание уже установленные налоговым законодательством ограничения на вычет таких убытков для целей налогообложения. Другими словами, если механизм переноса на будущее убытков по операциям купли-продажи ценных бумаг физическими лицами впоследствии будет предусмотрен в Налоговом кодексе, перенос убытков должен быть разрешен соответственно только в пределах доходов, полученных в будущих периодах от операций купли-продажи ценных бумаг по категориям, выделяемым в ст. 214.1 НК РФ.

Следует отметить, что механизм налоговой компенсации убытков предусматривает ведение учета и декларирование в налоговые органы физическим лицом даже в случаях, когда налог за физическое лицо уплачивается налоговым агентом. Представляется, что, поскольку возможность переноса убытков на будущее предоставляется в пользу налогоплательщиков и ее применение является добровольным, налогоплательщики смогут самостоятельно сопоставить свои затраты на соблюдение требований налогового законодательства в соответствующей части и выгоды от использования данной возможности. При этом можно предположить, что дополнительные затраты на администрирование нового механизма налоговой компенсации убытков по капитальной стоимости ценных бумаг физическими ли-

¹¹¹ При этом согласно п. 7 ст. 214.1 НК РФ при осуществлении доверительного управления в случае совершения сделок с ценными бумагами различных категорий налоговая база определяется отдельно по каждой категории ценных бумаг.

цами будут невелики, поскольку в настоящее время налоговые органы обладают данными о получаемых физическими лицами убытках по таким операциям¹¹². В то же время при реализации механизма переноса убытков на будущее физическими лицами важно предусмотреть, что функции налогового агента по исчислению и перечислению в бюджет налога сохраняют силу, однако в этой ситуации возможен рост затрат, связанных с документальным подтверждением операций в налоговые органы.

Вместе с тем практическая реализация механизма налоговой компенсации убытков по операциям с ценными бумагами, осуществляемым физическими лицами, может вызвать определенные трудности. В частности, проблемы могут возникнуть в связи с законодательной неопределенностью инструментов, существующих на финансовом рынке, противоречивостью соответствующих определений¹¹³, что может сказаться в том числе на возможностях налогового администрирования. Поэтому вопрос о переносе убытков может быть решен, по-видимому, после разрешения более насущных проблем. Однако представляется, что по тем операциям, по которым идентификация налогоплательщика и определение налоговой базы при существующем уровне законодательного регулирования и правоприменительной практики не представляют серьезных сложностей, возможность переносить убытки на будущее может быть предоставлена физическим лицам уже сейчас.

¹¹² Соответствующие сведения содержатся в форме налоговой декларации по налогу на доходы физических лиц (см. Приложение № 1 к Приказу Министерства финансов РФ от 29 декабря 2007 г. № 162н), листы «З» и «И»; при уплате налога налоговым агентом сведения в соответствии со ст. 230 НК РФ предоставляются в налоговые органы налоговым агентом.

¹¹³ Указанные вопросы рассматривались выше – в разделе «Особенности определения налоговой базы при совершении физическими лицами операций с ценными бумагами, с финансовыми инструментами срочных сделок, с имущественными правами».

Вопросы переоценки стоимости имущества при налогообложении доходов от реализации ценных бумаг

Одним из теоретически возможных подходов к определению приростов капитальной стоимости ценных бумаг является их налогообложение по начислению, а не при реализации имущества. Кроме того, при определении прироста капитальной стоимости актива возможно применение индексации по инфляции, чтобы налогом облагались именно «реальные» приросты капитальной стоимости, не связанные или в малой степени связанные¹¹⁴ с общим ростом цен. В данном разделе мы рассмотрим эти подходы и их возможные последствия.

Следует отметить, что международные договоры определяют прирост стоимости капитала исключительно по факту реализации имущества (к имуществу в соответствии с Гражданским кодексом РФ относятся ценные бумаги и имущественные права).

В российском налоговом законодательстве действует тот же принцип. Вопросы обычно возникают в связи с тем, что правилами российского бухгалтерского учета для организаций предписывается производить переоценку ценных бумаг и финансовых инструментов срочных сделок до рыночной цены и отражать в отчетности прибыль или убыток¹¹⁵.

Понятны причины, по которым в бухгалтерском учете финансовые активы, включая ценные бумаги, переоцениваются до рыночных

¹¹⁴ Даже если применяется индексация по инфляции, включение в налогооблагаемые доходы части инфляционного увеличения стоимости активов может иметь место в связи с практической невозможностью абсолютно точного разделения эффектов роста общего уровня цен и прироста стоимости актива, обусловленного другими обстоятельствами.

¹¹⁵ Пунктом 20 ПБУ 19/02 предусмотрено, что финансовые вложения, по которым можно определить в установленном порядке текущую рыночную стоимость, отражаются в бухгалтерской отчетности на конец отчетного года по текущей рыночной стоимости путем корректировки их оценки на предыдущую отчетную дату. Указанную корректировку организация может производить ежемесячно или ежеквартально. Разница между оценкой финансовых вложений по текущей рыночной стоимости на отчетную дату и предыдущей оценкой финансовых вложений относится на финансовые результаты у коммерческой организации в составе операционных доходов или расходов (абз. 2 п. 20 ПБУ 19/02) по правилам бухучета.

цен, – это направлено на формирование отчетности, необходимой для принятия управленческих решений в отношении активов компании и других экономических решений. Что касается введения доходов от переоценки недвижимого и движимого имущества в состав облагаемых доходов по состоянию на очередную отчетную дату или конец года, то такое решение имеет свои как «за», так и «против».

Проведение переоценки и учет ее результатов при налогообложении в период до реализации имущества позволяют распределить, т.е. выравнять налоговую нагрузку на налогоплательщика во времени и стабилизировать доходную базу бюджета. Обычно проблемы у налогоплательщика в связи с уплатой налога возникают тогда, когда ему приходится вносить в бюджет одновременно большую сумму налога. Это характерная ситуация при продаже имущественных активов или ценных бумаг, сильно выросших в цене за время их нахождения у налогоплательщика. Но в настоящее время проблем у налогоплательщика-организации не возникает, так как налог уплачивается из доходов от фактической реализации имущества. До вступления в силу части второй Налогового кодекса РФ (2000 г.) у налогоплательщиков-организаций действительно одной из постоянных проблем была нехватка денег на уплату налога, поскольку убытки от реализации иного имущества (в частности, ценных бумаг) не принимались к вычету, т.е. налог фактически уплачивался с большей суммы, чем полученные налогоплательщиком доходы. В настоящее время эта проблема для организаций решена. Как отмечалось в предыдущем разделе, в Российской Федерации убытки организаций от реализации имущества (как движимого, так и недвижимого) разрешено переносить на уменьшение налоговой базы по налогу на прибыль в следующие налоговые периоды.

Однако острота этой проблемы не снята для частных предпринимателей и физических лиц, в отношении которых существует прямой запрет на перенос на будущее убытков, полученных в отчетном периоде.

Введение переоценки для целей налогообложения в Российской Федерации не приведет к увеличению налоговой базы, не позволит решить проблемы физических лиц, но может создать дополнитель-

ные технические сложности при администрировании уплаты налогов на прибыль и на доходы физических лиц.

Дело в том, что для организаций российское законодательство разделяет схемы учета убытков от основной деятельности и от реализации ценных бумаг и финансовых инструментов срочных сделок. Убытки по ценным бумагам и финансовым инструментам срочных сделок принимаются к вычету только в пределах доходов по соответствующим категориям ценных бумаг и финансовых инструментов. Исключение составляют лица, осуществляющие дилерскую деятельность, у них убытки от реализации ценных бумаг и финансовых инструментов срочных сделок относятся на уменьшение общей налоговой базы, поэтому убытки по операциям с ценными бумагами и финансовыми инструментами срочных сделок полностью списываются за счет совокупных налогооблагаемых доходов.

Введение переоценки по схеме принятия к учету для целей налогообложения в текущем налоговом периоде как положительных, так и отрицательных результатов переоценки прошлого периода возможно только для дилеров. Для остальных участников рынка без нарушения общего принципа налогообложения по ценным бумагам и финансовым инструментам срочных сделок (убытки принимаются только в пределах доходов по соответствующим категориям ценных бумаг и финансовых инструментов) возможно принятие только положительной переоценки. Но это может повлечь за собой ситуацию, когда накопленные за длительный период положительные переоценки необоснованно завьсят стоимость ценных бумаг и финансовых инструментов срочных сделок в учете организации по сравнению с рыночной стоимостью на день их продажи (так как отрицательные переоценки не принимались для целей налогообложения).

Именно для того чтобы обеспечить справедливость налогообложения при имеющихся ограничениях по формированию налоговой базы и не допускать искажения налоговой базы по операциям на фондовом рынке для участников, не осуществляющих дилерскую деятельность, в Налоговом кодексе РФ предусмотрена общая схема, согласно которой по имуществу (в том числе по ценным бумагам,

имущественным правам¹¹⁶ и финансовым инструментам срочных сделок) налоговая база определяется как разница между ценой приобретения, включая расходы на приобретение, и выручкой от реализации за вычетом расходов по реализации.

Законодательное введение обязательной переоценки для физических лиц также нецелесообразно, так как в соответствии с основной концепцией главы Налогового кодекса о налогообложении доходов физических лиц убытки как физического лица, так и частного предпринимателя на будущее не переносятся. Может возникнуть такая же проблема с искажением налоговой базы, которая рассматривалась в отношении введения переоценки ценных бумаг в рамках налогообложения прибыли, если для целей налогообложения будет приниматься только положительная величина переоценки. Кроме того, законодательством о налогообложении доходов физического лица предусмотрено, что по доходам от купли-продажи имущества¹¹⁷ налог удерживается источником выплаты – налоговым агентом. В случае введения переоценки на налоговых агентов будет возложена дополнительная обязанность по ведению учета переоценки по каждой ценной бумаге или финансовому инструменту срочных сделок в разрезе каждого лицевого счета клиента. Налоговые агенты должны будут готовить и направлять информацию в налоговый орган по каждому клиенту, не продавшему бумаги и финансовые инструменты срочных сделок на отчетную дату, в связи с невозможностью удержать и перечислить в бюджет налог по начисленному им доходу от переоценки до рыночных цен, так как реального движения денежных средств не будет, т.е. не из чего будет удерживать налог.

Проблема выравнивания распределения налоговых обязанностей физического лица, возникающих от реализации имущества, может быть решена в случае, если физическое лицо самостоятельно будет вести учет возникающих доходов и вносить налог в бюджет в каче-

¹¹⁶ В соответствии с подп. 1 п. 1 ст. 248 НК РФ реализация имущественных прав прямо введена в понятие «доходы» для целей исчисления налога на прибыль.

¹¹⁷ Подп. 1 п. 2 ст. 211 в состав облагаемых доходов имущественные права включены только как форма получения дохода в натуральной форме в случае, если они передаются налогоплательщику бесплатно или с частичной оплатой.

стве авансового платежа, а впоследствии – после реализации финансового актива – направлять в налоговый орган заявление о зачете суммы переплаты, произошедшей в предшествующие периоды, в уменьшение налоговых обязательств отчетного периода. Однако такой механизм усложняет налоговое администрирование.

Таким образом, предусмотренная Налоговым кодексом РФ схема налогообложения ценных бумаг и финансовых инструментов срочных сделок позволяет ввести налогообложение переоценки ценных бумаг и финансовых инструментов срочных сделок с отнесением результатов переоценки на налоговую базу текущего года практически только для организаций, осуществляющих дилерскую деятельность.

Что касается индексации полученных приростов капитальной стоимости ценных бумаг в соответствии с инфляцией, то такая корректировка может проводиться, если порядок индексации предусмотрен налоговым законодательством для других активов. В зарубежной практике¹¹⁸ можно найти примеры, когда при расчете прироста капитальной стоимости активов индексация по инфляции производится (например, в Великобритании и в Австралии).

В настоящее время российское налоговое законодательство не предусматривает возможности применения индексации по инфляции при реализации активов. Представляется, что введение индексации для какого-либо вида активов при отсутствии таких норм для прочих активов с соответствующими характеристиками создает искажения и нарушает нейтральность налоговой системы. Таким образом, вопрос о том, следует ли индексировать приросты капитальной стоимости ценных бумаг по инфляции, целесообразно решать в комплексе с вопросами о необходимости такой индексации при налогообложении других активов (в частности, основных средств).

Кроме того, следует отметить, что введение в налоговое законодательство норм, дающих возможность физическим лицам индексировать приросты капитальной стоимости, полученные по ценным бумагам, в соответствии с инфляцией, приведет к возникновению

¹¹⁸ См. Приложение к разделу 1.3.4.4.

проблем в сфере администрирования, во многом аналогичных описанным в данном разделе в связи с текущей переоценкой стоимости ценных бумаг, что следует принимать во внимание, если в перспективе будет принято решение о введении индексации по инфляции для исчисления налоговых обязательств при реализации активов.

Приложение к разделу 1.3.4.4. Зарубежная практика в части налогообложения прироста капитальной стоимости активов

1. Определение прироста капитальной стоимости

Страна	Определение прироста капитальной стоимости
Австралия	<p>Прирост капитальной стоимости определяется путем вычета индексированной по инфляции стоимости актива, оцененной по затратам, из капитальных поступлений (полученные или подлежащие получению денежные средства или полученная/подлежащая получению рыночная стоимость актива) в случаях, когда подлежит обложению налогом на прирост капитальной стоимости активов (capital gains tax – CGT).</p> <p>Затраты включают цену приобретения актива плюс другие затраты, связанные с приобретением актива, владением им или его выбытием.</p> <p>Рыночная стоимость актива используется вместо цены приобретения для определения затрат, если актив был приобретен на безвозмездной основе, некоторые из понесенных затрат не могут быть оценены или сделка с предыдущим владельцем не соответствовала критерию «на расстоянии вытянутой руки» (сделки между взаимозависимыми лицами и т.п.).</p> <p>Прирост капитальной стоимости, полученный при продаже активов, которые были приобретены и проданы в течение 12 месяцев, обычно облагается налогом в полной сумме без индексации. Индексация отменена для активов, приобретенных после 21 сентября 1999 г.^{119,120}</p>
Канада	<p>Прирост капитальной стоимости – это поступления от продажи активов, превышающие их стоимость, оцененную по затратам. Стоимость актива, оцененная по затратам, – это цена, уплаченная при приобретении актива, плюс любые дополнительные затраты, понесенные в процессе приобретения (пошлины, комиссионные и т.п.).</p> <p>В случае когда работникам предприятия предоставляется опцион на приобрете-</p>

¹¹⁹ Ernst & Young. Worldwide Corporate Tax Guide 2005. P. 31–33.

[http://www.ey.com/global/download.nsf/Ireland/WorldWideCorporateTaxGuide/\\$file/WW_Corporate_Tax_guide_2005_.pdf](http://www.ey.com/global/download.nsf/Ireland/WorldWideCorporateTaxGuide/$file/WW_Corporate_Tax_guide_2005_.pdf)

¹²⁰ <http://ato.gov.au/individuals/content.asp?doc=/content/36557.htm&page=2&H2>

¹²¹ Ernst & Young. Worldwide Corporate Tax Guide 2005. P. 129.

[http://www.ey.com/global/download.nsf/Ireland/WorldWideCorporateTaxGuide/\\$file/WW_Corporate_Tax_guide_2005_.pdf](http://www.ey.com/global/download.nsf/Ireland/WorldWideCorporateTaxGuide/$file/WW_Corporate_Tax_guide_2005_.pdf)

¹²² <http://www.cra-arc.gc.ca/E/pub/tg/t4037/t4037-06e.pdf>

Страна	Определение прироста капитальной стоимости
Франция	<p>ние акций предприятия по цене ниже их справедливой рыночной стоимости, скорректированная стоимость ценных бумаг, оцененная по затратам, определяется как цена приобретения плюс любые налогооблагаемые выгоды, полученные в связи с работой на предприятии.</p> <p>Если продажа актива, который в противном случае представлял бы капитальную собственность, рассматривается как продажа в ходе нормальной деятельности налогоплательщика (например, для компаний, функционирующих в сфере продаж недвижимости, ценных бумаг или произведений искусства) или имеет форму нормальной торговой сделки, любые возникшие в результате такой продажи прибыли или убытки полностью принимаются для целей налогообложения^{121,122,123}</p> <p>Прирост капитальной стоимости определяется как разница между ценой передачи актива (ценой, по которой актив продан) и ценой его приобретения, увеличенной на другие связанные с активом затраты (за исключением сборов, взимаемых при передаче актива, уплаченных в момент приобретения).</p> <p>Налоги и сборы, уплаченные при передаче актива, вычитаются из цены передачи актива.</p> <p>Связанные с активом затраты могут включать затраты на сооружение, реконструкцию, реставрацию, улучшение свойств, реновацию или ремонт, имевшие место после приобретения актива, если только они уже не были вычтены из налогооблагаемого дохода (затраты на аренду исключаются). Работы, осуществленные держателем актива или членами его семьи, также включаются в данную категорию; их стоимость рассчитывается с применением коэффициента 3 к стоимости использованных материалов. Некоторые платежи, уплаченные налоговым консультантам, независимо от того, имела ли место налогооблагаемая продажа актива, также разрешено включать в эту категорию.</p> <p>Если налогоплательщик не может оценить затраты, перечисленные выше, сумма затрат будет установлена экспертом или же налогоплательщик может принять эти затраты равными в совокупности 15% цены приобретения актива, когда речь идет о недвижимости – 10%.</p> <p>Если актив был приобретен без осуществления платежа, рыночная цена на момент приобретения используется для расчетов вместо цены приобретения.</p> <p>Если налогоплательщик получает пожизненный аннуитет от продажи актива, цена передачи актива принимается равной капитальной стоимости аннуитета за вычетом процентов¹²⁴</p>
Ирландия	<p>Прирост капитальной стоимости активов рассчитывается путем исключения из рассмотрения цены приобретения актива и любых увеличивающих ее затрат, непосредственно относящихся к активу, или дополнительных затрат (платежи консультантам и юристам), когда рассматривается выбытие актива.</p> <p>Выбытие ценных бумаг, которое не соответствует критерию «на расстоянии вытянутой руки», рассматривается как совершенное по их рыночной стоимости.</p> <p>Прирост капитальной стоимости индексируется по инфляции^{125,126}</p>

¹²³ <http://www.cra-arc.gc.ca/tax/individuals/topics/income-tax/return/completing/reporting-income/lines101-170/127/completing/mutualfunds/securities/menu-e.html>

¹²⁴ <http://checkpoint.riag.com/app/Checkpoint?usid=194c8d235e7b&feature=tcheckpoint&jsp=%2FJSP%2FmainFs.jsp&lkn=frameSrch&tabPg=30&tmpl=%2FJSP%2FmainFs.jsp&ufrml=mainTb&ufrm2=srchFrame>

¹²⁵ Ernst & Young. Worldwide Corporate Tax Guide 2005. P. 396–397.

Страна	Определение прироста капитальной стоимости
Великобритания	<p>Как правило, прирост капитальной стоимости определяется как стоимость актива при выбытии (скорректированная по инфляции) за вычетом стоимости приобретения и любых затрат, связанных с постоянным улучшением актива (включая дополнительные затраты).</p> <p>Суммы индексации также могут быть вычтены из затрат, связанных с приобретением актива, его улучшением, и дополнительных затрат.</p> <p>В некоторых случаях, когда первоначальная сделка не отвечала критерию «на расстоянии вытянутой руки», рыночная стоимость используется в расчетах вместо цены, уплаченной при покупке.</p> <p>В случае когда компания предлагает своим сотрудникам опцион на приобретение акций, налог взимается с разницы между справедливой рыночной стоимостью акций и ценой, которая фактически была за них уплачена^{127,128,129,130}</p>
США	<p>Прирост капитальной стоимости определяется как разница между ценой продажи актива и его стоимостью, оцененной по затратам.</p> <p>Стоимость актива, оцененная по затратам, – это его цена, уплаченная при покупке, плюс любые дополнительные понесенные затраты (например, комиссионные, затраты на ведение реестра, сборы при смене владельца), если только акции/облигации не были приобретены не путем их покупки, в этом случае стоимость, оцененная по затратам, – это либо справедливая рыночная стоимость, либо скорректированная стоимость ценных бумаг по данным прежнего владельца. Стоимость корректируется в связи с разными событиями, которые имеют место после приобретения.</p> <p>Если несколько активов приобретается вместе, уплаченная сумма должна быть распределена между активами либо в соответствии с договором, заключенным между покупателем и продавцом, либо на основе справедливой рыночной стоимости активов^{131,132}</p>

[http://www.ey.com/global/download.nsf/Ireland/WorldWideCorporateTaxGuide/\\$file/WW_Corporate_Tax_guide_2005_.pdf](http://www.ey.com/global/download.nsf/Ireland/WorldWideCorporateTaxGuide/$file/WW_Corporate_Tax_guide_2005_.pdf)

¹²⁶ <http://www.revenue.ie/leaflets/cgt1.pdf>

¹²⁷ <http://www.hmrc.gov.uk/manuals/CG1manual/CG10241.htm>

¹²⁸ <http://www.hmrc.gov.uk/worksheets/sa108-notes.pdf>

¹²⁹ <http://www.hmrc.gov.uk/helpsheets/ir219.pdf>

¹³⁰ Ernst & Young. Worldwide Corporate Tax Guide 2005. P. 977.

[http://www.ey.com/global/download.nsf/Ireland/WorldWideCorporateTaxGuide/\\$file/WW_Corporate_Tax_guide_2005_.pdf](http://www.ey.com/global/download.nsf/Ireland/WorldWideCorporateTaxGuide/$file/WW_Corporate_Tax_guide_2005_.pdf)

¹³¹ <http://www.irs.gov/taxtopics/tc409.html>

¹³² <http://www.irs.gov/publications/p551/ar02.html#d0e205>

2. Порядок налогообложения прироста капитальной стоимости активов

Страна	Система налогообложения дохода от прироста капитальной стоимости активов	Налоговый режим для прироста капитальной стоимости ценных бумаг	Потери капитальной стоимости активов
Австралия	<ul style="list-style-type: none"> – Налог на доходы физических лиц – Раздельное налогообложение 	<p>Прирост капитальной стоимости по акциям, находящимся в собственности в течение менее одного года, включается в состав налогооблагаемого дохода, а по акциям, находящимся в собственности в течение более одного года, в состав налогооблагаемого дохода включается дисконтированный прирост капитальной стоимости (в размере 50%). Облагается налогом по предельной ставке.</p> <p>Для корпоративных облигаций действует тот же режим, что и для акций</p>	<p>Потери капитальной стоимости подлежат вычету только из прироста капитальной стоимости активов. Потери капитальной стоимости по коллекционным активам (картины, монеты, марки и т.п.) подлежат вычету только из прироста капитальной стоимости по коллекционным активам.</p> <p>Иные убытки, помимо потерь капитальной стоимости, не могут вычитаться из сумм прироста капитальной стоимости активов.</p> <p>Убытки в результате изменения капитальной стоимости активов могут переноситься на будущие периоды без ограничений, однако не могут быть отнесены на прошлые периоды</p>
Канада	<ul style="list-style-type: none"> – Налог на доходы физических лиц – Раздельное налогообложение – Установлен совокупный пожизненный вычет в размере 500 тыс. кан. долл. по акциям малых компаний, принадлежащим владельцам таких компаний, или по удовлетворяющим установленным требованиям активам в форме фермерского имущества 	<p>Половина суммы прироста капитальной стоимости (50%) ценных бумаг включается в чистый налогооблагаемый прирост капитальной стоимости активов и облагается налогом по предельным ставкам для налога на доходы физических лиц</p>	<p>Потери капитальной стоимости активов, находящихся в собственности физических лиц и включенных в определенный список, подлежат вычету только из сумм прироста капитальной стоимости активов из этого списка.</p> <p>50% потерь капитальной стоимости акций и/или долговых инструментов малых компаний, удовлетворяющих установленным требованиям, могут быть вычтены из сумм прироста капитальной стоимости и налогооблагаемого дохода,</p>

Страна	Система налогообложения дохода от прироста капитальной стоимости активов	Налоговый режим для прироста капитальной стоимости ценных бумаг	Потери капитальной стоимости активов
			<p>получаемого из любого источника («правила разрешенного вычета убытков от инвестиций в предпринимательскую деятельность»).</p> <p>Обычные убытки от предпринимательской деятельности могут подлежать вычету из дохода, полученного из любого источника, включая налогооблагаемый прирост капитальной стоимости активов. Убытки в результате изменения капитальной стоимости активов могут переноситься на будущие периоды без ограничений, а также могут быть отнесены на прошлые периоды на срок не более трех лет</p>
Ирландия	<ul style="list-style-type: none"> – Налог на прирост капитальной стоимости активов – Общее или раздельное налогообложение – Вычет из чистого прироста капитальной стоимости активов в размере 1270 евро 	<p>Прирост капитальной стоимости акций учитывается при расчете чистого прироста капитальной стоимости и облагается налогом отдельно по плоской ставке 20%. Специальная ставка 40% применяется в отношении прироста капитальной стоимости по акциям, стоимость которых определяется некоторыми конкретными формами освоения земельных участков. Прирост капитальной стоимости корпоративных облигаций учитывается при расчете чистого прироста капитальной стоимости и облагается налогом отдельно по плоской ставке 20%</p>	<p>Потери капитальной стоимости активов, стоимость которых определяется некоторыми конкретными формами освоения земельных участков (для этих активов налог на прирост капитальной стоимости взимается отдельно по ставке 40%), учитываются отдельно от потерь капитальной стоимости по другим активам. Во всех остальных случаях прирост капитальной стоимости может быть компенсирован суммами потерь капитальной стоимости активов. Потери капитальной стоимости активов не подлежат вычету из сумм других видов доходов или прибыли. (Потери капитальной стоимости подлежат вычету только из сумм прироста</p>

Страна	Система налогообложения дохода от прироста капитальной стоимости активов	Налоговый режим для прироста капитальной стоимости ценных бумаг	Потери капитальной стоимости активов
Япония	<ul style="list-style-type: none"> – Налог на доходы физических лиц – Раздельное налогообложение – Различные налоговые вычеты, зависящие от типа актива 	<p>Прирост капитальной стоимости по акциям, не обращающимся на бирже, облагается налогом отдельно по плоской ставке 20%, а по обращающимся на бирже акциям может облагаться налогом отдельно по плоской ставке 20% (до 2007 г. действовала специальная ставка 7%) или применяется удержание налога из валовой выручки по плоской ставке 1,05%.</p> <p>Корпоративные облигации облагаются налогом отдельно по плоской ставке 20%</p>	<p>капитальной стоимости активов.)</p> <p>Иные виды убытков, помимо потерь капитальной стоимости активов, не могут быть вычтены из сумм прироста капитальной стоимости активов.</p> <p>Убытки в результате изменения капитальной стоимости активов могут переноситься на будущие периоды без ограничений; если такие убытки возникают в том налоговом году, в котором имела место смерть налогоплательщика, сумма убытков может быть отнесена на прошлые периоды на срок не более трех лет (по методу ЛИФО)</p>
			<p>Осуществляется раздельный учет прироста и потерь капитальной стоимости по ценным бумагам (облагаются налогом отдельно по плоской ставке), по недвижимости, находящейся в собственности «на краткосрочной и долгосрочной основе», а также по другим активам. Потери капитальной стоимости активов не могут быть вычтены из сумм дохода или прибыли, полученных из других источников, за исключением потерь капитальной стоимости в результате продажи жилья, которые при наличии определенных условий могут быть вычтены из совокупного дохода за последующие три года (данный период ограничивается теми годами, совокупный доход за каждый из которых не превышает 30</p>

Страна	Система налогообложения дохода от прироста капитальной стоимости активов	Налоговый режим для прироста капитальной стоимости ценных бумаг	Потери капитальной стоимости активов
			<p>млн иен).</p> <p>Некапитальные убытки могут быть вычтены из чистого прироста капитальной стоимости по активам помимо ценных бумаг и недвижимости. Убытки от изменения капитальной стоимости ценных бумаг, земельных участков или зданий не могут быть перенесены на будущие или прошлые периоды, однако в определенных случаях прирост капитальной стоимости по акциям, обращающимся на бирже, может быть перенесен на будущие периоды с целью компенсации потерь капитальной стоимости по таким акциям</p>
Нидерланды	<ul style="list-style-type: none"> – Налог на доходы физических лиц – Раздельное налогообложение 	<p>Приросты капитальной стоимости по акциям освобождены от налогообложения, за исключением случаев крупных пакетов акций, прирост капитальной стоимости по которым облагается по плоской ставке 25% (прямое или косвенное владение долей 5% или более от общего объема выпущенных акций или владение долей 5% или более от общего объема выпущенных акций определенного класса).</p> <p>Приросты капитальной стоимости по корпоративным облигациям налогом не облагаются, за исключением случаев получения выгод вследствие владения крупным пакетом облигаций</p>	<p>Не установлено никаких ограничений в отношении совокупного учета потерь и прироста капитальной стоимости активов. Прирост и потери капитальной стоимости по крупным пакетам акций также могут учитываться совокупно.</p> <p>Суммы потерь капитальной стоимости по крупным пакетам акций могут быть вычтены из сумм любых других видов дохода, полученных в результате владения крупными пакетами акций или облигаций (например, процентов или дивидендов).</p> <p>25% суммы избыточной потери капитальной стоимости по крупным пакетам акций может быть вычтено из суммы налога на доходы, полученные от работы по найму. Остаток суммы</p>

Страна	Система налогообложения дохода от прироста капитальной стоимости активов	Налоговый режим для прироста капитальной стоимости ценных бумаг	Потери капитальной стоимости активов
			<p>превышения потерь капитальной стоимости может быть перенесен на прошлые или будущие периоды.</p> <p>Убытки от изменения капитальной стоимости по крупным пакетам акций могут быть перенесены на будущие периоды без ограничений, а также отнесены на прошлые периоды на срок не более трех лет</p>
Новая Зеландия	<ul style="list-style-type: none"> – Налог на доходы физических лиц – Раздельное налогообложение 	<p>Приросты капитальной стоимости по акциям налогом не облагаются.</p> <p>Для приростов капитальной стоимости по корпоративным облигациям предусмотрено налогообложение на основе метода начислений по предельной ставке для налога на доходы физических лиц. (Ожидаемый прирост капитальной стоимости облагается налогом на основе метода начислений, тогда как неожиданный прирост /потеря капитальной стоимости облагается налогом по факту реализации активов.)</p>	<p>Не установлено никаких ограничений в отношении совокупного учета потерь и прироста капитальной стоимости активов. Для всех видов корпоративных облигаций установлен одинаковый режим налогообложения на основе метода начислений (раздельный учет потерь и прироста капитальной стоимости по видам не производится).</p> <p>Потери капитальной стоимости облигаций подлежат вычету в полном размере из текущего дохода.</p> <p>Чистый прирост капитальной стоимости, облагаемый налогом как часть дохода физического лица, может быть использован для компенсации других видов убытков.</p> <p>Убытки от изменения капитальной стоимости активов могут быть перенесены на будущие периоды без ограничений</p>
Испания	<ul style="list-style-type: none"> – Налог на доходы физических лиц – Общее или раздельное налогообложение 	<p>Прирост капитальной стоимости по акциям, находящимся в собственности в течение менее одного года, включается в состав чистого налогообла-</p>	<p>Режим раздельного налогообложения для прироста и потерь капитальной стоимости по ценным бумагам, находящимся в собственности в течение</p>

Страна	Система налогообложения дохода от прироста капитальной стоимости активов	Налоговый режим для прироста капитальной стоимости ценных бумаг	Потери капитальной стоимости активов
		<p>гаемого прироста капитальной стоимости и облагается налогом по предельной ставке для налога на доходы физических лиц, а по акциям, находящимся в собственности в течение не менее одного года, облагается налогом отдельно по плоской ставке 15%. Для корпоративных облигаций действует тот же режим, что и для акций</p>	<p>менее одного года, и для прироста/потерь капитальной стоимости по долгосрочному держанию ценных бумаг.</p> <p>Потери капитальной стоимости по краткосрочному держанию (менее одного года) могут быть компенсированы приростом капитальной стоимости только по краткосрочному держанию в течение одного и того же года, а потери капитальной стоимости по долгосрочному держанию ценных бумаг могут компенсироваться только приростом капитальной стоимости по долгосрочному держанию в течение одного и того же года.</p> <p>Сумма превышения потерь капитальной стоимости от краткосрочного держания ценных бумаг (после зачета с соответствующим приростом капитальной стоимости) может быть вычтена из 10% чистого дохода другого вида, за исключением прироста капитальной стоимости по долгосрочному держанию ценных бумаг.</p> <p>Убытки в результате предпринимательской деятельности могут быть вычтены из суммы чистого прироста капитальной стоимости по краткосрочному держанию ценных бумаг и облагаться налогом как обычный доход.</p> <p>Некомпенсированные потери капитальной стоимости от краткосрочного держания ценных бумаг</p>

Страна	Система налогообложения дохода от прироста капитальной стоимости активов	Налоговый режим для прироста капитальной стоимости ценных бумаг	Потери капитальной стоимости активов
			<p>могут переноситься на другие периоды в течение четырех лет и компенсироваться приростом капитальной стоимости от краткосрочного держания или 10% чистого дохода другого вида, за исключением прироста капитальной стоимости по долгосрочному держанию ценных бумаг. Некомпенсированные потери капитальной стоимости по долгосрочному держанию ценных бумаг могут переноситься на другие периоды в течение четырех лет и компенсироваться приростом капитальной стоимости по долгосрочному держанию ценных бумаг</p>
Швейцария	<ul style="list-style-type: none"> – Налог на прирост капитальной стоимости активов – Общее налогообложение 	Приросты капитальной стоимости по акциям и корпоративным облигациям освобождены от налогообложения	<p>Отсутствует федеральный налог на прирост капитальной стоимости в результате частного владения движимым или недвижимым имуществом (федеральным налогом облагаются только суммы прироста или потерь капитальной стоимости активов, используемых для предпринимательской деятельности).</p> <p>Налог на прирост капитальной стоимости недвижимого имущества, находящегося в частном владении, устанавливается властями на уровне кантонов. В некоторых кантонах убытки от предпринимательской деятельности могут компенсироваться суммами прироста капитальной стоимости в ре-</p>

Страна	Система налогообложения дохода от прироста капитальной стоимости активов	Налоговый режим для прироста капитальной стоимости ценных бумаг	Потери капитальной стоимости активов
Великобритания	<p>– Налог на прирост капитальной стоимости активов</p> <p>– Раздельное налогообложение</p> <p>– Налоговый вычет в размере 8200 ф. ст. (применяется в отношении совокупной налогооблагаемой суммы чистого прироста капитальной стоимости активов). <i>Примечание.</i> В бюджете на 2006 г. правительство Великобритании объявило об увеличении налогового вычета для физических лиц и большинства категорий управляющих</p>	<p>Прирост капитальной стоимости акций включается в сумму общего чистого налогооблагаемого прироста капитальной стоимости активов, который облагается налогом по верхней предельной ставке налога на доход физических лиц, установленной на доход от сбережений (10% / 20% / 40%).</p> <p>Общая сумма подлежащего выплате налога на прирост капитальной стоимости активов, не используемых для предпринимательской деятельности, равна общей сумме налогооблагаемого прироста капитальной стоимости по таким активам за вычетом сумм постепенного освобождения от налога, в результате чего максимальное освобождение от налогообложения (40%) достигается в отношении активов, не используемых для предпринимательской деятельности и находящихся в собственности в течение более 10 лет. Для корпоративных облигаций действует тот же режим, что и для акций</p>	<p>зультате владения недвижимым имуществом</p> <p>Не существует общих ограничений на совокупный учет потерь и прироста капитальной стоимости активов. Суммы потерь и прироста капитальной стоимости активов могут агрегироваться.</p> <p>Однако суммы потерь капитальной стоимости в результате передачи имущества «связанному лицу» могут быть компенсированы только суммами прироста капитальной стоимости, возникающего в результате передачи имущества тому же лицу.</p> <p>Потери капитальной стоимости активов, как правило, не могут быть вычтены из сумм других видов дохода или прибыли. Однако потери капитальной стоимости в результате сделок с акциями не зарегистрированной на бирже торговой компании могут быть компенсированы за счет дохода, полученного в текущем налоговом году, или дохода, ожидаемого в следующем налоговом году.</p> <p>Превышение потерь (которое не может быть компенсировано доходом) может компенсироваться приростом капитальной стоимости активов при выполнении определенных условий.</p> <p>Убытки от изменения капитальной стоимости активов могут переноситься на будущие периоды без</p>

Страна	Система налогообложения дохода от прироста капитальной стоимости активов	Налоговый режим для прироста капитальной стоимости ценных бумаг	Потери капитальной стоимости активов
			ограничений, однако не могут быть отнесены на прошлые периоды, за исключением случаев, когда такие убытки возникают в том году, в течение которого имела место смерть налогоплательщика или наступил срок прекращения аренды месторождения полезных ископаемых
США	<ul style="list-style-type: none"> – Налог на доходы физических лиц – Общее или раздельное налогообложение – От налогообложения освобождается прирост капитальной стоимости активов в размере 250 тыс. долл. (или 500 тыс. долл. в случае супругов, подающих совместную налоговую декларацию), возникающий в результате владения недвижимостью, которой налогоплательщик владеет и использует в качестве основного места жительства в течение общего срока не менее двух лет на протяжении предшествующего пятилетнего периода 	<p>Прирост капитальной стоимости акций, находящихся в собственности в течение не более одного года, включается в сумму чистого краткосрочного прироста капитальной стоимости и облагается налогом по предельным ставкам налога на доход физических лиц. Прирост капитальной стоимости акций, находящихся в собственности в течение более одного года, включается в сумму чистого долгосрочного прироста капитальной стоимости и облагается налогом отдельно по плоской ставке 15% (в настоящее время ставка снижена до 5% для налогоплательщиков, уплачивающих налог по предельной ставке налога на доход физических лиц в размере 10% или 15% для целей обычного налогообложения). Для корпоративных облигаций действует тот же режим, что и для акций</p>	<p>В отношении совокупного учета потерь и прироста капитальной стоимости активов не установлено никаких ограничений. Прирост и потери капитальной стоимости активов могут учитываться совокупно.</p> <p>При этом существует правило для потерь капитальной стоимости при так называемых «фиктивных продажах» (wash sales). «Фиктивная продажа» имеет место, когда одна и та же (или практически одна и та же) ценная бумага покупается и продается в течение 30 дней. В этом случае к приросту капитальной стоимости в результате продажи актива применяется обычный режим налогообложения, а признание потерь капитальной стоимости откладывается до тех пор, пока не будет продан актив, приобретенный как часть «фиктивной продажи». Это правило не позволяет налогоплательщикам признавать потери капитальной стоимости активов, фактически не меня инвестиционного портфеля.</p>

Страна	Система налогообложения дохода от прироста капитальной стоимости активов	Налоговый режим для прироста капитальной стоимости ценных бумаг	Потери капитальной стоимости активов
			<p>Превышение потерь капитальной стоимости по акциям, находящимся в собственности в течение не более одного года, может компенсироваться за счет чистого прироста капитальной стоимости по ценным бумагам, находящимся в собственности в течение более одного года; превышение потерь капитальной стоимости по акциям, находящимся в собственности в течение более одного года, может компенсироваться за счет чистого прироста капитальной стоимости по ценным бумагам, находящимся в собственности в течение не более одного года.</p> <p>Если у налогоплательщика есть прирост и потери капитальной стоимости как по активам, находящимся в собственности в течение не более одного года, так и по активам, находящимся в собственности более одного года, то потери капитальной стоимости сначала компенсируются приростом капитальной стоимости по ценным бумагам с аналогичным периодом держания. При этом если наблюдается превышение потерь капитальной стоимости по ценным бумагам, находящимся в собственности более года (после суммирования с приростом капитальной стоимости по соответствующим активам), такое превышение может быть использовано</p>

Страна	Система налогообложения дохода от прироста капитальной стоимости активов	Налоговый режим для прироста капитальной стоимости ценных бумаг	Потери капитальной стоимости активов
			<p>для уменьшения прироста капитальной стоимости по ценным бумагам, находящимся в собственности не более одного года. Данное правило направлено на усложнение использования потерь капитальной стоимости по ценным бумагам, находящимся в собственности более одного года, для уменьшения в целях налогообложения прироста капитальной стоимости по ценным бумагам, находящимся в собственности не более одного года, так как последний, как правило, облагается по более высокой ставке, чем прирост капитальной стоимости по активам, находящимся в собственности более одного года. Суммы превышения потерь капитальной стоимости (не компенсируемые за счет прироста капитальной стоимости) в размере до 3 тыс. долл. могут быть компенсированы за счет обычного дохода. Иные виды убытков, помимо потерь капитальной стоимости активов, не подлежат вычету из прироста капитальной стоимости активов. Убытки от изменения капитальной стоимости активов могут переноситься на будущие периоды без ограничений</p>

Источник: Сравнение австралийских налогов с международной практикой налогообложения. Правительство Австралии. 2006 г.

http://comparativetaxation.treasury.gov.au/content/report/downloads/CTR_full.pdf

1.4. Подоходный налог в странах СНГ¹³³

В странах СНГ основные тенденции реформирования налогообложения доходов напоминают российские и связаны с переходом от существовавшей в СССР чисто фискальной системы к рыночно ориентированному налогообложению доходов. Рассмотрим отдельные элементы подоходного налогообложения в странах СНГ.

Ставка налога. В целом можно наблюдать стремление к унификации ставок для различных категорий плательщиков подоходного налога. Особенно быстро распространялся российский опыт по внедрению плоской шкалы НДФЛ. Причем все страны СНГ, перешедшие на плоскую шкалу НДФЛ, установили ставку по данному налогу на уровне, близком к 13%-й российской ставке. Если в 2001 г. Россия была единственной страной в СНГ, отказавшейся от прогрессивной шкалы НДФЛ, то в настоящее время плоская шкала подоходного налога введена на Украине (15%), в Грузии (12%), Казахстане (10%), Туркменистане (10%), Киргизии (10%). Остальные налоговые системы стран СНГ включают прогрессивные шкалы подоходного налогообложения – с наибольшей предельной ставкой 35% в Азербайджане¹³⁴. Таким образом, очевиден процесс по унификации налоговых ставок подоходного налога и по уменьшению числа шедулей. Так, в 6 странах СНГ (Россия, Украина, Грузия, Казахстан, Киргизия и Туркменистан) введена плоская шкала подоходного налога, в 2 странах (Азербайджан и Таджикистан) действует двухступенчатая шкала налога, в 3 странах (Армения, Молдавия, Узбекистан) используется прогрессивная налоговая шкала с тремя шедулями. Лишь в Белоруссии применяется 5 общих ставок подоходного

¹³³ Авторы выражают благодарность М. Голдину и К. Непесову за предоставленные материалы по законодательству стран СНГ.

¹³⁴ Специальная ставка в размере 40% установлена в Белоруссии в отношении доходов, полученных наследниками (правопреемниками) авторов произведений науки, литературы, искусства, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов и иных результатов интеллектуальной деятельности, в том числе наследниками лиц, являющихся субъектами смежных прав. Однако по общему правилу предельная ставка подоходного налога в Белоруссии ниже, чем в Азербайджане, и составляет 30% (ст. 18 Закона Республики Беларусь «О подоходном налоге с граждан», <http://www.levonevski.net/pravo/razdelb/text256/index.html>).

налога, не считая специальных налоговых ставок, применяемых к доходам, полученным за выполнение общественных обязанностей в комиссиях по подготовке и проведению выборов, референдума, по проведению голосования по отзыву депутата, к доходам в виде дивидендов и по доходам, полученным в связи с наследованием прав интеллектуальной собственности.

Необлагаемый минимум или универсальный налоговый вычет. В развитых странах для повышения прогрессивности подоходного налога достаточно активно используется необлагаемый минимум доходов налогоплательщика. В России аналогом необлагаемого минимума является универсальный налоговый вычет, который могут применять все налогоплательщики без исключения. При этом в российском законодательстве о налогах и сборах фиксируется как величина данного необлагаемого минимума (универсального налогового вычета), как и размер дохода, при превышении которого налогоплательщик утрачивает право пользоваться данным вычетом. Подобная система необлагаемого минимума (универсального вычета) получила достаточно широкое распространение и в странах СНГ. К странам, применяющим данную систему, относятся:

- Россия и Азербайджан (установлены как величина универсального вычета, так и размер дохода, при превышении которого налогоплательщик утрачивает право пользоваться данным вычетом);

- Молдавия и Армения (все налогоплательщики независимо от уровня дохода имеют право воспользоваться универсальным вычетом);

- Казахстан и Туркменистан¹³⁵ (вычету подлежит сумма в размере минимальной заработной платы);

- Украина (в размере, равном 50% одной минимальной заработной платы, – для любого плательщика налога);

- Киргизия (каждый налогоплательщик имеет право на ежемесячные вычеты из совокупного дохода в размере четырехмесячной минимальной заработной платы в течение года);

¹³⁵ В Туркменистане данный вычет отнесен к социальным налоговым вычетам.

- Таджикистан (вместо налогового вычета в Таджикистане применяется обложение дохода, не превышающего месячный минимальный доход, по нулевой ставке).

В Узбекистане, Белоруссии и Грузии система необлагаемого минимума не используется. Если в Грузии набор «неуниверсальных» налоговых вычетов достаточно узок, то в Узбекистане и Белоруссии вместо необлагаемого минимума используется широкий перечень освобождений от налогообложения и исключений доходов из налогооблагаемой базы в зависимости от вида дохода и индивидуальных особенностей налогоплательщика.

Вычеты на детей и иждивенцев. В большинстве стран СНГ применяются вычеты из налогооблагаемой базы по подоходному налогу на детей, инвалидов и иждивенцев. В России вычет на детей существенно больше универсального налогового вычета (600 руб. и 400 руб. соответственно). В «Основных направлениях налоговой политики на 2009 год и на плановый период до 2010 и 2011 годов», разработанных Минфином России, предлагается увеличить размер налоговых вычетов по НДФЛ, предоставляемых налогоплательщикам, на обеспечении которых находится ребенок, с 600 до 800 руб. Кроме того, для налогового вычета на детей в России сделано исключение из общего правила применения стандартных налоговых вычетов. Если по остальным стандартным налоговым вычетам налогоплательщик имеет право более чем на один стандартный налоговый вычет, то ему предоставляется максимальный из соответствующих вычетов, т.е. стандартные вычеты не суммируются (п. 2 ст. 218 НК РФ). Исключение сделано для стандартного вычета на ребенка, который можно суммировать с другими стандартными налоговыми вычетами при определении налоговой базы по НДФЛ. Применение данного исключения представляется разумным, так как увеличивает прогрессивность налогообложения по отношению к среднедушевым доходам семьи. Данное правило также нашло свое отражение в законодательствах о налогах и сборах стран СНГ.

Наибольшее отношение размера налогового вычета на детей к универсальному налоговому вычету наблюдается в Киргизии (годовая минимальная заработная плата и четырехмесячная минимальная

заработная плата в течение года соответственно). Таким образом, налогоплательщик имеет право на дополнительный ежемесячный вычет из совокупного дохода в размере одной минимальной месячной заработной платы на каждого иждивенца в семье. Кроме того, на женщину-мать в семье налогоплательщика, родившую и воспитавшую 4 детей и более, дополнительно к вычетам на иждивенцев установлен вычет в размере одной минимальной месячной заработной платы в течение года. Вычет на иждивенцев предоставляется в дополнение к универсальному налоговому вычету.

В Туркменистане универсальный вычет по своей величине равен вычету на одного иждивенца (однократная величина минимальной заработной платы). Перечень лиц, относимых к категории иждивенцев, достаточно широк: «иждивенцем налогоплательщика признается член семьи, находившийся на его полном содержании либо получавший от него помощь, которая является для него постоянным и основным источником средств к существованию». Однако в Туркменистане при наличии у налогоплательщика права на вычеты из валового дохода по нескольким основаниям вычеты применяются только по одному из оснований, по которому предусмотрена наибольшая сумма вычета. То есть вычет на иждивенцев и универсальный вычет не суммируются.

В Узбекистане стандартный вычет на иждивенцев отсутствует. Вместе с тем от налогообложения частично (по доходам в размере четырехкратной минимальной заработной платы за каждый месяц) освобождаются следующие физические лица:

- женщины, имеющие 10 детей и более;
- одинокие матери, имеющие 2 детей и более до 16 лет;
- вдовы и вдовцы, имеющие 2 детей и более до 16 лет и не получающие пенсию по случаю потери кормильца;
- один из родителей, воспитывающий проживающего с ним инвалида с детства в связи с требованиями по постоянному уходу.

При этом если физическое лицо имеет право на льготы по нескольким основаниям, ему предоставляется только одна льгота по его выбору.

В Республике Азербайджан предоставляется налоговый вычет на сумму 20 манат (около 625 руб.)¹³⁶ в месяц для одного из супругов, имеющего на иждивении не менее 3 человек независимо от степени родства, включая учащихся и студентов дневной формы обучения в возрасте до 23 лет. При наличии у физического лица прав на несколько льгот в виде уменьшения облагаемого дохода ему предоставляется одна из этих льгот – наибольшая по размеру. Следует отметить, что налогоплательщик все-таки может применить одновременно универсальный налоговый вычет (в Азербайджане доход за год в размере 360 манат – 11 252 руб. – освобождается от налогообложения и вычетом не считается). Однако размер вычета на детей представляется крайне незначительным (20 манат в месяц, как минимум на 3 иждивенцев) по сравнению с универсальным налоговым вычетом (30 манат – 938 руб. – в месяц на 1 налогоплательщика).

В Республике Армения предоставляется повышенный вычет дополнительно на сумму в размере 1000 драмов (83 руб.)¹³⁷ на каждого ребенка (до достижения возраста 18 лет, а на студентов и учащихся дневной формы обучения – 24 лет), на каждого подопечного, не имеющего самостоятельного источника дохода (находящегося на попечении), – за каждый месяц получения совокупного дохода родителей и опекунов. Несмотря на запрет суммирования дополнительных персональных вычетов (в случае наличия у физического лица права на несколько повышенных персональных вычетов совокупный доход уменьшается на сумму наибольшего вычета), у налогоплательщика остается право применить универсальный вычет (в законодательстве Республики Армения – это общие вычеты на сумму в размере 8 тыс. драмов (667 руб.) за каждый месяц получения дохода) и вычет на детей. Вместе с тем размер вычета на детей также мал по сравнению с универсальным вычетом.

¹³⁶ По курсу ЦБ РФ, установленному с 30 сентября 2008 г. для целей учета и таможенных платежей, http://www.cbr.ru/currency_base/monthly.asp?old=&month=10&year=2008&mode=1&x=44&y=11.

¹³⁷ См. там же.

Достаточно скромный вычет на иждивенцев установлен в Молдове (1440 леев в год на каждого иждивенца – 3506 руб.¹³⁸, за исключением инвалидов с детства, освобождение на которых составляет 5400 леев в год – 13 147 руб.). При этом универсальный вычет составляет 5400 леев в год. Однако перечень лиц, относимых к категории иждивенцев в Молдавии, достаточно широк. Иждивенцем признается лицо, которое отвечает всем следующим требованиям:

а) связано с налогоплательщиком или его супругой (супругом) узамы родства по восходящей или нисходящей линии (родители или дети, в том числе усыновители и усыновленные);

б) проживает совместно с налогоплательщиком или не проживает совместно с ним, но обучается на дневном отделении учебного заведения более 5 месяцев в течение налогового года;

в) содержится налогоплательщиком;

г) получает доход, не превышающий 5400 леев в год.

В Грузии, напротив, ограничен как перечень лиц, относимых к категории иждивенцев, так и перечень получателей налогового вычета:

- подоходным налогом не облагаются подлежащие налогообложению доходы до 3000 лари – 54 109 руб.¹³⁹, полученные в течение календарного года следующими физическими лицами: лицами, которым присуждено почетное звание «Мать Грузии», матерями-одиночками, усыновителями (в течение одного года после усыновления), лицами, которые взяли ребенка на воспитание;

- подоходным налогом не облагается налогооблагаемый доход до 3000 лари, полученный многодетными (имеющими 3 детей и более) жителями высокогорных регионов в течение календарного года, а для жителей высокогорных регионов, имеющих 1 или 2 детей, подлежащий уплате подоходный налог на налогооблагаемый доход до 3000 лари, полученный в течение календарного года, уменьшается на 50%.

¹³⁸ По курсу ЦБ РФ, установленному с 30 сентября 2008 г. для целей учета и таможенных платежей, http://www.cbr.ru/currency_base/monthly.asp?old=&month=10&year=2008&mode=1&x=44&y=11.

¹³⁹ См. там же.

На Украине вычеты на иждивенцев также носят ограниченный характер: предусмотрен вычет в размере, равном 75% одной минимальной заработной платы, для налогоплательщика, который:

а) является одинокой матерью или одиноким отцом (опекуном, попечителем), – в расчете на каждого ребенка в возрасте до 18 лет;

б) содержит ребенка-инвалида, – в расчете на каждого ребенка в возрасте до 18 лет;

в) имеет 3 детей либо более в возрасте до 18 лет, – в расчете на каждого такого ребенка.

Таким образом, система вычетов на детей и иждивенцев во многих странах СНГ еще далека от западных стандартов. В ряде стран СНГ (Узбекистан, Грузия, Украина) вычет на иждивенцев в большей степени не направлен на общее повышение прогрессивности подоходного налогообложения (выравнивание дохода на одного члена семьи), а является инструментом социальной поддержки наименее защищенных слоев населения, т.е. применяется к сравнительно узкой группе населения. В Туркменистане налогоплательщик не может воспользоваться одновременно вычетом на иждивенцев и универсальным налоговым вычетом. В Азербайджане, Армении и Молдавии вычет на иждивенцев крайне мал по сравнению с универсальным вычетом. В Белоруссии, Казахстане, Таджикистане стандартный вычет на детей отсутствует.

Благотворительные взносы. В ряде развитых стран (Италия, Германия) к вычету по подоходному налогу принимаются благотворительные взносы. Аналогичная норма есть и в российском законодательстве: согласно ст. 218 НК РФ устанавливается социальный налоговый вычет по доходам налогоплательщика, перечисляемым на благотворительные цели, с ограничением в виде 25% суммы дохода, полученного в налоговом периоде. При этом доходы реципиента благотворительной помощи также не облагаются подоходным налогом, но с определенными ограничениями, связанными со статусом донора по благотворительной помощи (чтобы получатель благотворительной помощи не платил подоходный налог с данных доходов, благотворительная помощь должна быть предоставлена зарегистрированными в установленном порядке благотворительными органи-

зациями). Аналогичный вычет действует в Армении (в размере не более 5% облагаемого дохода), в Киргизии (в размере не более 2% облагаемого дохода), в Молдавии (не более 10% облагаемого дохода). Причем в Армении и Молдавии действуют ограничения на исключение благотворительной помощи из налоговой базы налогоплательщиков-реципиентов, во многом аналогичные ограничениям, действующим в России.

Вычеты медицинских расходов и расходов на образование. В России установлен предел на общую сумму вычетов по расходам, произведенным налогоплательщиком на образование, медицинское обслуживание и дополнительное пенсионное обеспечение, в размере 100 тыс. руб. В соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 2008 г. № 55-ФЗ с 1 января 2009 г. общее ограничение по социальным вычетам увеличивается до 120 тыс. руб. При этом отдельно учитываются социальные вычеты на образование детей в сумме не более 50 тыс. руб. на каждого ребенка. Вычеты по расходам на образование и медицинское обслуживание распространены и в других странах СНГ. Однако в большинстве стран СНГ качественной характеристикой системы подоходного налогообложения является некоторая фрагментарность подходов к определению социально значимых расходов на образование и медицинское обслуживание, которые подлежат вычету из налоговой базы по НДФЛ.

Например, в Азербайджане от налогообложения освобождаются стоимость дарения, материальной помощи для оплаты образования или лечения – до 1000 манат (31 255 руб.) и стоимость материальной помощи для оплаты лечения за рубежом – до 2000 манат (62 510 руб.).

В Белоруссии в соответствии со ст. 14 Закона «О подоходном налоге с граждан» налогоплательщику разрешено при определении размера налоговой базы вычесть всю сумму, уплаченную им в течение налогового периода за свое обучение в учреждениях образования Белоруссии при получении первого высшего или среднего специального образования. Вычету подлежат также суммы, уплаченные плательщиком, состоящим в зарегистрированном браке, за обучение супруга (супруги), плательщиком-родителем – за обучение своих детей, плательщиком-опекуном

(плательщиком-попечителем) – за обучение своих подопечных в учреждениях образования Белоруссии при получении ими первого высшего или среднего специального образования.

Широкое распространение в странах СНГ получили не вычеты произведенных непосредственно налогоплательщиком расходов на образование и лечение, а непризнание соответствующих расходов работодателя доходами работников или тех учреждений, в пользу которых делались эти выплаты. Например, в Казахстане согласно ст. 144 Налогового кодекса вместо применения социального вычета по медицинским расходам используется освобождение от налогообложения выплат для оплаты медицинских услуг (кроме косметологических), при рождении ребенка, на погребение в пределах 8-кратной минимальной заработной платы по каждому виду выплат в течение налогового года.

Обложение страховых и пенсионных взносов и выплат. Отдельно необходимо рассмотреть проблему вычета из налогооблагаемой базы расходов по медицинскому страхованию и пенсионному обеспечению, а также обложение страховых выплат и пенсий.

В Азербайджане освобождаются от налога средства, уплаченные в денежной или в натуральной форме при наступлении страхового случая, для возмещения урона, нанесенного жизни страхуемого, а также ущерба его имуществу или имущественным интересам. Освобождаются от налога и средства, уплаченные работодателем страховщикам по накопительному страхованию жизни и пенсионному страхованию по договорам, заключенным на срок не менее 5 лет, а также любые суммы, выплачиваемые страхуемому по истечении 5 лет с момента вступления в силу договора по накопительному страхованию жизни и пенсионному страхованию.

В Республике Армения исключены из базы налогообложения:

- страховые возмещения;
- дополнительные пенсии, выплачиваемые на условиях добровольного страхования пенсий;
- пенсионные платежи, платежи по занятости и социальному страхованию.

В Белоруссии освобождены от налогообложения пособия по государственному социальному страхованию и государственному социальному обеспечению и надбавки к ним, а также пенсии, назначаемые в порядке, установленном законодательными актами и постановлениями Совета Министров Республики.

В Казахстане вычету из налогооблагаемой базы по НДФЛ подлежат страховые премии, вносимые в свою пользу физическим лицом по договорам накопительного страхования. Исключены из базы налогообложения:

- страховые выплаты по договорам обязательного страхования ответственности работодателя за причинение вреда жизни и здоровью работника при исполнении им служебных обязанностей;

- суммы страховых выплат, связанных со страховым случаем, наступившим в период действия договора, выплачиваемые при любом виде страхования;

- суммы страховых премий, уплачиваемые работодателем по договорам обязательного или накопительного страхования своих работников;

- суммы пенсионных накоплений вкладчиков накопительных пенсионных фондов, направленные в страховые организации по страхованию жизни для оплаты страховых премий по заключенному договору накопительного страхования (аннуитета), а также выкупные суммы по договорам пенсионного аннуитета, направленные в страховые организации;

- добровольные профессиональные пенсионные взносы в накопительные пенсионные фонды.

Вместе с тем пенсионные выплаты из накопительных пенсионных фондов признаются налогооблагаемым доходом. При этом к данным выплатам применяется налоговый вычет в размере минимальной заработной платы, установленной законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год за каждый месяц начисления дохода.

Следует отметить, что налогообложение пенсионных схем в Казахстане в наибольшей степени среди всех стран СНГ соответствует системе, когда взносы на пенсионное обеспечение не облагаются

подходным налогом, а пенсии включаются в налогооблагаемую базу.

В Туркменистане взносы на добровольное пенсионное или медицинское страхование вычитаются из налогооблагаемой базы. Исключаются из базы налогообложения пенсии, назначаемые в порядке, установленном пенсионным законодательством Туркменистана и других государств, а также пенсии, получаемые на условиях негосударственного пенсионного страхования, проценты, начисляемые на индивидуальные пенсионные накопления, суммы полученных денежных средств, превышающие суммы внесенных страховых пенсионных взносов над суммой страховых взносов, исчисленных исходя из установленного минимального размера. Также исключаются из налогооблагаемой базы суммы страховых выплат по обязательному страхованию, по договорам добровольного страхования жизни, добровольного имущественного страхования и страхования ответственности в связи с наступлением страхового случая, по возмещению вреда, причиненного жизни и здоровью, медицинских расходов страхователей и застрахованных лиц.

В Узбекистане страховые премии по обязательным и добровольным видам страхования физических лиц освобождены от налогообложения. Не рассматриваются в качестве дохода физических лиц страховые премии по обязательным и добровольным видам страхования физических лиц.

На Украине, напротив, в налогооблагаемый доход включается сумма пенсионных взносов в пределах негосударственного пенсионного обеспечения в соответствии с законом, страховых взносов, пенсионных вкладов, уплаченная любым лицом-резидентом, иным, нежели налогоплательщик, за такого налогоплательщика либо в его пользу, кроме сумм, которые уплачиваются:

а) резидентом, который определяется бенефициаром по таким договорам;

б) одним из членов семьи первой степени родства налогоплательщика;

в) работодателем-резидентом за свой счет по договорам долгосрочного страхования жизни или негосударственного пенсионного

обеспечения налогоплательщика, если такая сумма в расчете на такого налогоплательщика не превышает 15% начисленной работодателем заработной платы и при этом не выше суммы месячного прожиточного минимума для трудоспособного лица, умноженной на 1,4 и округленной до ближайших 10 гривен.

Обложение социальных пособий. Во всех странах СНГ социальные пособия освобождены от подоходного налога. В различных странах отличается лишь перечень социальных пособий и выплат.

Обложение доходов военнослужащих. В результате реформы 2000 г. в России начиная с 2001 г. была отменена льгота по денежному довольствию военнослужащих. Далеко не все страны СНГ последовали примеру России в данном вопросе:

1) в Азербайджане освобождены от подоходного налога все виды платежей военнослужащим, работникам органов прокуратуры и военнослужащим, не являющимся работниками прокуратуры, сотрудникам правоохранительных органов и органов фельдъегерской связи, имеющих специальное звание (за исключением должностных окладов и выплат за военные и специальные звания), а также все виды заработной платы, вознаграждений и других материальных довольствий лицам, сотрудничающим с субъектами оперативно-розыскной деятельности, лицам, помогающим субъектам разведывательной и контрразведывательной деятельности;

2) в Армении исключены из базы налогообложения доходы военнослужащих и приравненных к ним лиц, связанные с военной службой;

3) в Казахстане исключены из налогооблагаемой базы все виды выплат военнослужащим при исполнении обязанностей воинской службы, сотрудникам органов внутренних дел, финансовой полиции, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы и государственной противопожарной службы, которым в установленном порядке присвоено специальное звание, получаемых ими в связи с исполнением служебных обязанностей;

4) в Таджикистане освобождены от налогообложения суммы денежного довольствия, денежных вознаграждений и других выплат, полученных в связи с несением службы (исполнением служебных

обязанностей) военнослужащими, лицами рядового и начальствующего состава системы министерств обороны, внутренних дел, безопасности, по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне, комитета по охране государственной границы, Главного управления налоговой полиции и таможенного департамента Министерства по государственным доходам и сборам Таджикистана, национальной гвардии, а также призванными на учебные или поверочные сборы;

5) в Узбекистане освобождены от подоходного налога военнослужащие министерств обороны, внутренних дел, по чрезвычайным ситуациям, службы национальной безопасности, лица рядового и начальствующего состава органов таможни и внутренних дел, а также военнообязанные, призванные на учебные или поверочные сборы – в части денежного довольствия, денежных вознаграждений и других выплат, полученных ими в связи с несением службы (с исполнением служебных обязанностей);

б) в Киргизии освобождены от налогообложения доходы сотрудников МВД, МГБ, МО в виде денежного довольствия, компенсации за воинские звания и выслугу лет.

Данная льгота, унаследованная от СССР, сохранилась, скорее всего, по двум причинам. Во-первых, по политическим причинам власти ряда государств сочли неприемлемым обложение доходов силовых структур. Во-вторых, налогообложение денежного довольствия военнослужащих создает встречные финансовые потоки, что создает неоправданные издержки администрирования: государству придется увеличить денежное довольствие военнослужащим, а потом изымать это увеличение в виде налога. Если подоходный налог не закреплен полностью (как в России) или частично за субнациональным уровнем власти, налогообложение доходов военнослужащих может быть нецелесообразным.

В целом можно говорить о том, что экономические характеристики подоходного налога в странах СНГ соответствуют глубине прошедших в них рыночных реформ. В Азербайджане, Белоруссии и Узбекистане подоходный налог взимается по резко прогрессивной шкале с сохранением широкого списка льгот, в основном перенесенного из законодательства СССР. Анализ различных элементов

подходного налога выявил больше схожих черт в дизайне данного налога в странах СНГ и России, чем отличий. Однако особенности социально-экономического развития стран СНГ все же накладывают определенный отпечаток на законодательство о доходном налоге. Можно выделить следующие наиболее яркие отличия доходного налогообложения в странах СНГ от доходного налогообложения в России¹⁴⁰ и странах Запада. В основном это касается перечня налоговых льгот.

Спецификой льгот в Азербайджане является освобождение от налогообложения доходным налогом: дохода от официальной занятости дипломатического работника либо консульского сотрудника, не являющегося гражданином Азербайджана; дохода по месту работы лица, не являющегося резидентом или гражданином Азербайджана и в течение налогового года находившегося на территории республики менее 182 дней. Установлен достаточно широкий перечень категорий граждан, имеющих право на индивидуальные налоговые вычеты (ч. 2–6 ст. 102 НК РФ).

К особенностям налоговых льгот в Белоруссии относятся льготы по налогообложению технической помощи и иных видов иностранной безвозмездной помощи, предоставляемой физическим лицам по проектам и программам, одобренным президентом или правительством республики, а также в соответствии с международными договорами Белоруссии; доходов, получаемых по облигациям Национального банка РБ, номинированных в свободно конвертируемой валюте, и ценным бумагам местных целевых облигационных жилищных займов.

¹⁴⁰ Доходное налогообложение в России достаточно близко к лучшей международной практике. От ведущих западных стран Россия отличается главным образом применением плоской шкалы доходного налога, а также применением некоторых льгот и освобождений по налогу на доходы физических лиц, которые могли бы быть заменены адресными социальными пособиями и/или адресность которых могла бы быть повышена в рамках налогового законодательства (однако число таких льгот и их влияние на налоговую базу невелико).

Следует отметить, что подоходный налог, подобный применяемому в Белоруссии, Узбекистане¹⁴¹ и Азербайджане, обладает достаточно низкой степенью горизонтального равенства (за счет широкого списка льгот).

В Армении существенной особенностью является возможность вычета из налоговой базы:

- полученных дивидендов (доходы от участия (доли, акции, паи) в уставном фонде юридического лица или в предприятии, не имеющем статуса юридического лица);

- дохода от казначейских облигаций в виде процентов или при их погашении – в виде скидки;

- дохода в виде процентов по облигациям;

- дохода от отчуждения казначейских облигаций и иных государственных ценных бумаг, от их обмена на другие ценные бумаги или от других подобных сделок;

- дохода от отчуждения облигаций или иных ценных бумаг, подтверждающих заем или вклад от их обмена на другие ценные бумаги или от других подобных сделок;

- положительной разницы между номинальной стоимостью приватизационных сертификатов и ценой их приобретения в случае приобретения физическими лицами приватизационных сертификатов и их вложения в установленном законодательством порядке, доходов от ценных бумаг¹⁴².

В Казахстане в число специфических льгот входят льготы по налогообложению: дивидендов и вознаграждений по долговым ценным бумагам, приобретенным на специальной торговой площадке регионального финансового центра г. Алма-Аты, доходов от прироста стоимости при реализации ценных бумаг, допущенных на специальную торговую площадку регионального финансового центра г. Алма-Аты, в случае совершения гражданско-правовых сделок с

¹⁴¹ Налоговый кодекс Республики Узбекистан – <http://www.taxpravo.ru/legislation/law/topic717048>.

<http://www.bir.uz/law/obj1134723560/obj1136544039/obj1136544048/obj1136544171>

¹⁴² Закон Республики Армения от 30 декабря 1997 г. № ЗР-183 «О подоходном налоге». <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1499&lang=rus>

ними на данной торговой площадке, доходов физических лиц, легализованных в соответствии с законодательным актом Республики Казахстан об амнистии в связи с легализацией имущества¹⁴³.

На Украине не подлежат налогообложению: суммы возмещения прямых убытков, понесенных плательщиком налога в результате причинения ему материального вреда; суммы процентов, полученных от должника в результате просрочки исполнения им денежного обязательства в размере, прямо установленном гражданским законодательством, если иной размер не установлен соответствующим гражданско-правовым договором; дивиденды, начисляемые в пользу плательщика налога в виде акций (паев), эмитированных юридическим лицом – резидентом, которое начисляет дивиденды в таком порядке, поскольку данный порядок никоим образом не изменяет пропорции участия всех акционеров (владельцев) в уставном фонде эмитента, в результате чего увеличивается уставный фонд такого эмитента на совокупную нарицательную стоимость начисленных дивидендов.

В Молдавии освобождены от налогообложения дивиденды, полученные физическими лицами – резидентами, которые не занимаются предпринимательской деятельностью, от хозяйствующих субъектов – резидентов¹⁴⁴.

Перечисленный список льгот, отличающий страны СНГ от развитых стран Запада и российской практики, относительно не широк. Можно также констатировать наличие общих тенденций в определении базы налогообложения внутри Содружества. Например, в странах СНГ четко прослеживается тенденция к снижению наиболее высоких предельных ставок налогообложения, плоская шкала налогообложения становится все более распространенной. Это, по-видимому, обусловлено пониманием того факта, что формальная прогрессивность подоходного налога может не подразумевать фактической прогрессивности в условиях уклонения от налога. Разделе-

¹⁴³ Глава «Налог на доходы физических лиц» кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» от 12 июня 2001 г. № 209-ІІ. <http://www.pavlodar.com/zakon/index.html?dok=00967&ogl=all>.

¹⁴⁴ <http://www.cont.md/fin%5Fzak/>

ние стран по глубине институциональных преобразований политической системы отражается также в структуре налогового законодательства. Например, в таких странах, как Белоруссия и Узбекистан, наблюдается большая схожесть подоходного налогообложения с налогообложением в СССР, что, по-видимому, связано с тем, что в данных странах более широко применяются административные методы борьбы с уклонением от налогообложения, что позволяет замедлить реформу налогового законодательства. В таких странах, как Россия, Армения, Грузия, Молдавия, Украина, Киргизия, налоговое законодательство отражает стремление к использованию экономических стимулов, нежели административных.

Общей острой проблемой России и стран СНГ было и остается уклонение от подоходного налогообложения, особенно налогоплательщиков с высокими доходами. С этой точки зрения введение плоской ставки подоходного налога в России, на Украине, в Грузии, Казахстане, Киргизии и Туркменистане послужило определенным стимулом к выводу доходов из теневого в легальный сектор. Реформы подоходного налогообложения в России и странах СНГ, проведенные в начале XXI века, были направлены на максимальную унификацию налогообложения разных налогоплательщиков с целью снизить масштабы уклонения от налогообложения без значительного повышения прямых затрат на налоговое администрирование.

2. Единый социальный налог

2.1. Основные результаты реформирования единого социального налога

2.1.1. Реформа 2001 г. – объединение социальных платежей в единый социальный налог и установление регрессивной ставки налога

В 2000–2001 гг. была проведена масштабная реформа налогообложения доходов граждан, целью которой было повышение вертикального и горизонтального равенства налогоплательщиков, сокращение уклонения от уплаты подоходного налога и социальных платежей за счет как улучшения налоговой дисциплины, так и создания стимулов к легализации доходов. Основными шагами проведенной реформы стали введение плоской ставки подоходного налога, а также объединение платежей в единый социальный налог и установление регрессивной ставки. В данном разделе приведены основные результаты реформы социальных платежей, главным образом оценки влияния реформы на величину поступлений социальных платежей (единого социального налога), их прогрессивность, а также стимулы налогоплательщиков к декларированию доходов.

2.1.1.1. Предпосылки проведения и основные положения реформы ЕСН в 2001 г.

Необходимость проведения реформы подоходного налогообложения, включая реформу социальных платежей, была обусловлена множеством причин, основными из которых были высокая доля уклонения от уплаты подоходного налога и социальных отчислений, а также регрессивность социальных отчислений по доходам. Основная часть социальных отчислений приходилась на наемных рабочих, получающих официальную – как правило, невысокую – заработную плату, тогда как лица с высокими доходами, особенно с доходами от

предпринимательской деятельности, использовали различные способы для уклонения от налога.

Сравнение объемов поступлений социальных платежей в России с социальными платежами в других странах с переходными экономиками и развитыми странами показывает, что до реформы социальные платежи (около 7% ВВП) в Российской Федерации были почти вдвое меньше, чем в Чехии, и втрое меньше, чем во Франции. В ряде развитых стран поступления социальных платежей ниже, чем в России (это такие страны, как Дания, Исландия, Ирландия, Корея)¹⁴⁵, однако в большинстве этих стран действуют низкие ставки социальных платежей, которые компенсируются высокими ставками подоходного налога. В некоторых странах социальные платежи не подлежат обособленному учету в рамках налоговой статистики¹⁴⁶. Основными причинами относительно низких сборов социальных платежей при высоких номинальных ставках служили возможности для уклонения от уплаты социальных платежей, в том числе путем расчетов с работниками наличными средствами. Кроме того, широкий перечень ставок и льгот для разных категорий налогоплательщиков позволял декларировать часть доходов как доходы, облагаемые по более низкой ставке или необлагаемые доходы. На все это накладывалось неэффективное администрирование платежей социальными фондами.

Результатом высоких ставок подоходного налога и социальных платежей в ситуации масштабного уклонения от их уплаты в условиях 2000 г. можно считать сложившееся равновесие с низким уровнем уплаты налогов и соответственно с небольшой величиной налоговых поступлений при номинально высокой налоговой нагрузке. Выход из этого равновесия, повышение доходов бюджетной систе-

¹⁴⁵ Данные по отдельным странам см. в сборниках *IMF Government Statistics* (ежемесячные выпуски).

¹⁴⁶ Например, в Австралии взносы на обязательное медицинское страхование интегрированы в систему подоходного налога, а взносы на пенсионное обеспечение не входят в налоговую систему и не отражаются в налоговой статистике. См.: *Taxing wages 2006–2007. Special feature: tax reforms and tax burdens*. OECD, 2007. P. 140.

мы при снижении номинального налогового бремени требовали полномасштабной реформы системы налогообложения доходов.

Система социальных платежей во внебюджетные фонды до реформы включала платежи в Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования и Фонд занятости населения. При этом наибольшая часть социальных платежей приходилась на платежи в Пенсионный фонд. Суммарная ставка отличалась для разных категорий налогоплательщиков, при этом для работодателей-организаций она составляла 38,5% (по отношению к налогоисключающей базе)¹⁴⁷. Ставки отчислений во внебюджетные фонды в 2000 г. приведены в *табл. 26*.

¹⁴⁷ Ниже при проведении расчетов нами рассматривается как суммарная ставка подоходного налога и социальных платежей (единого социального налога), так и ставка социальных платежей (единого социального налога) по отношению к налого-включающей базе – по аналогии с подоходным налогом. При этом необходимо отметить, что простое суммирование ставки подоходного налога и приведенной ставки социальных платежей (38,5%) некорректно, поскольку, хотя они и относятся к одной и той же базе (с различиями на величину вычетов по подоходному налогу), в случае подоходного налога эта база – налоговвключающая, а в случае социальных платежей – налогоисключающая. Так, например, при ставке подоходного налога 12%, а социальных платежей – 38,5% по налоговвключающей и 1% по налоговключающей ставке суммарная налоговвключающая ставка обложения доходов составляет: $(12\% + 1\% + 38,5\%)/(100\% + 38,5\%) = 37,18\%$. При максимальной ставке подоходного налога в 30% суммарная налоговвключающая ставка обложения доходов составляет: $(30\% + 1\% + 38,5\%)/(100\% + 38,5\%) = 50,18\%$.

Таблица 26

Ставки отчислений во внебюджетные фонды – Пенсионный фонд РФ (ПФ РФ), Фонд обязательного медицинского страхования РФ (ФОМС РФ), Фонд социального страхования РФ (ФСС РФ) и Государственный фонд занятости населения РФ (ФЗН РФ) в 2000 г., %

Категории	Пенсионный фонд	Федеральный фонд обязательного медицинского страхования	Территориальные фонды обязательного медицинского страхования	Фонд социального страхования	Фонд занятости населения	Итого
Работодатели-организации	28	0,2	3,4	5,4	1,5	38,5
Работодатели-организации, занятые в производстве сельскохозяйственной продукции	20,6	0,2	3,4	5,4	1,5	31,1
Работодатели-организации, использующие труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации	28+14	0,2	3,4	5,4	1,5	52,5
Индивидуальные предприниматели, в том числе иностранные граждане, лица без гражданства, проживающие на территории РФ, частные детективы и занимающиеся частной практикой нотариусы	20,6	0,2	3,4	5,4	–	29,6
Индивидуальные предприниматели, применяющие упрощенную систему налогообложения	20,6	0,2	3,4	–	–	24,2
Индивидуальные предприниматели, в том числе иностранные граждане, лица без гражданства, проживающие на территории РФ, частные детективы и занимающиеся частной практикой нотариусы, осуществляющие прием на работу по трудовому договору или выплачивающие	28	0,2	3,4	5,4	–	37

Категории	Пенсионный фонд	Федеральный фонд обязательного медицинского страхования	Территориальные фонды обязательного медицинского страхования	Фонд социального страхования	Фонд занятости населения	Итого
вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ и оказание услуг, а также по авторским договорам						
Родовые, семейные общины коренных малочисленных народов Севера, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования, и крестьянские (фермерские) хозяйства	20,6	0,2	3,4	–	–	24,2
Родовые, семейные общины коренных малочисленных народов Севера, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования, крестьянские (фермерские) хозяйства, осуществляющие прием на работу по трудовому договору или выплачивающие вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ и оказание услуг	20,6	0,2	3,4	5,4	–	29,6
Адвокаты	20,6	0,2	3,4	5,4	–	29,6
Граждане (физические лица), осуществляющие прием на работу по трудовому договору или выплачивающие вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ и оказание услуг, а также по авторским договорам	28	0,2	3,4	5,4	–	37

Категории	Пенсионный фонд	Федеральный фонд обязательного медицинского страхования	Территориальные фонды обязательного медицинского страхования	Фонд социального страхования	Фонд занятости населения	Итого
Граждане (физические лица), работающие по трудовым договорам или получающие вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ и оказание услуг, а также по авторским договорам	1	0,2	3,4	5,4	–	10

Примечание. Социальные платежи для основной категории граждан (чьи социальные платежи исчисляются работодателями-организациями) рассчитываются как соответствующая ставке процентная доля налоговой базы и являются частью издержек работодателя. Однако для предпринимателей и граждан, работающих по договорам гражданско-правового характера, в отличие от остальных категорий налогоплательщиков, социальные платежи взимаются из доходов плательщиков социальных платежей. Таким образом, для приведения ставок для разных категорий граждан к сопоставимому виду можно пересчитать ставку социальных отчислений налогоплательщиками-организациями как отношение социальных отчислений к сумме налоговой базы и социальных отчислений.

Источник: Федеральный закон от 27 октября 1999 г. № 197-ФЗ «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Государственный фонд занятости населения РФ и Фонды обязательного медицинского страхования на 2000 год».

В результате реформы социальные платежи были объединены в один (единый социальный) налог, при этом суммарная (налогоисключающая) ставка социальных отчислений (единого социального налога) снизилась с действовавших в 2000 г. 38,5%, уплачиваемых работодателем, и 1%, уплачиваемого работником, до 35,6%, для самозанятых – до 22,8%, для сельскохозяйственных предприятий базовая ставка социального налога установлена в размере 26,1%, для адвокатов – 17,6%, (см. табл. 27). Был принят ряд мер по сближению базы налогообложения и перечня не подлежащих налогообложению доходов для единого социального и подоходного налогов.

Таблица 27

**Ставки социального налога для разных категорий
плательщиков в 2001–2002 гг., %**

Налоговая база на каждого отдельного работника (нарастаю- щим итогом с начала года)	ПФ РФ	ФСС РФ	ФОМС РФ (фед.)	ФОМС РФ (терр.)	Итого
Работодатели – организации и физические лица, производящие выплаты наемным работникам, за исключением выступающих в качестве работодателей налогоплательщиков – с/х товаропроизводителей и родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования					
до 100 000 руб.	28	4	0,2	3,4	35,6
100 001 – 300 000 руб.	15,8	2,2	0,1	1,9	20,0
300 001 – 600 000 руб.	7,9	1,1	0,1	0,9	10,0
более 600 000 руб.	2,0	0	0	0	2,0*
Выступающие в качестве работодателей налогоплательщики – сельскохозяйственные товаропроизводители и родовые, семейные общины малочисленных народов Севера, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования					
до 100 000 руб.	20,6	2,9	0,1	2,5	26,1
100 001 – 300 000 руб.	15,8	2,2	0,1	1,9	20,0
300 001 – 600 000 руб.	7,9	1,1	0,1	0,9	10,0
более 600 000 руб.	2,0	0	0	0	2,0*
Индивидуальные предприниматели, применяющие упрощенную систему налогообложения, за исключением адвокатов					
до 100 000 руб.	19,2	–	0,2	3,4	22,8
100 001 – 300 000 руб.	10,8	–	0,1	1,9	12,8
300 001 – 600 000 руб.	5,5	–	0	0,9	6,4
более 600 000 руб.	2,0	–	0	0	2,0*
адвокаты					
до 300 000 руб.	14	–	0,2	3,4	17,6
300 001 – 600 000 руб.	8,0	–	0,1	1,9	10
более 600 000 руб.	2,0	–	0	0	2,0*

* Первоначально для доходов налогоплательщиков свыше 600 тыс. руб. была установлена ставка 5%, которая впоследствии была снижена до 2%.

Примечание. Для предпринимателей и адвокатов, в отличие от остальных категорий налогоплательщиков, социальные платежи изначально являются частью доходов налогоплательщиков, тогда как для работников организаций они являются частью издержек работодателя. Таким образом, для приведения ставок для разных категорий граждан к сопоставимому виду можно пересчитать ставку социальных отчис-

лений налогоплательщиками-организациями как отношение социальных отчислений к сумме налоговой базы и социальных отчислений.

Источник: Налоговый кодекс РФ, часть II, редакция от 7 августа 2001 г.

Важным шагом в реформировании единого социального налога стало введение регрессивной ставки ЕСН по шкале, приведенной в *табл. 27*. Необходимо отметить, что в 2001 г. предприятия могли пользоваться регрессией по социальному налогу при условии, что в предыдущем налоговом периоде величина налоговой базы в среднем на одного работника превышала 50 тыс. руб.¹⁴⁸, при этом при расчете средней налоговой базы не принимается во внимание налоговая база 10% работников с наибольшими доходами (для предприятий с численностью работников до 30 человек – 30% работников). В 2002 г. порог применения регрессии был существенно снижен – предприятия могли пользоваться регрессией по социальному налогу при условии, что в предыдущем налоговом периоде величина налоговой базы в среднем на одного работника превышала 2500 руб. (а не 50 тыс. руб., как годом ранее). С 2005 г. данное положение утратило силу, и все ограничения на применение регрессии были сняты.

Решение об объединении ранее существовавших платежей в государственные социальные внебюджетные фонды в единый социальный налог стало важным достижением налоговой реформы, позволившим снизить как издержки на налоговое администрирование, так и издержки налогоплательщиков на исполнение налогового законодательства. В соответствии со вступившей в силу с 1 января 2001 г. главой 24 Налогового кодекса четыре существовавших вида взносов в государственные социальные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования и Фонд занятости) были объединены в единый социальный налог с ликвидацией Фонда занятости. Одновременно полномочия по администрированию единого социального

¹⁴⁸ В течение 2001 г. действовало переходное положение, предусматривавшее использование регрессионной шкалы налога при условии, что фактический размер выплат, начисленных в среднем на одного работника и принимавшихся за базу при расчете платежей в государственные внебюджетные фонды во втором полугодии 2000 г., превышал 25 тыс. руб.

налога в соответствии с Налоговым кодексом были переданы налоговым органам. Таким образом, в отношении платежей в государственные социальные внебюджетные фонды были значительно снижены издержки налогоплательщиков, связанные с предоставлением отчетности в различные контролирующие органы, а также издержки, связанные со взаимоотношениями с указанными органами (проведение проверок и т.д.). Одновременно по причине введения регрессивной шкалы ставок единого социального налога возросли издержки налогоплательщиков на исполнение налогового законодательства в силу необходимости ведения персонализированного учета по каждому налогоплательщику.

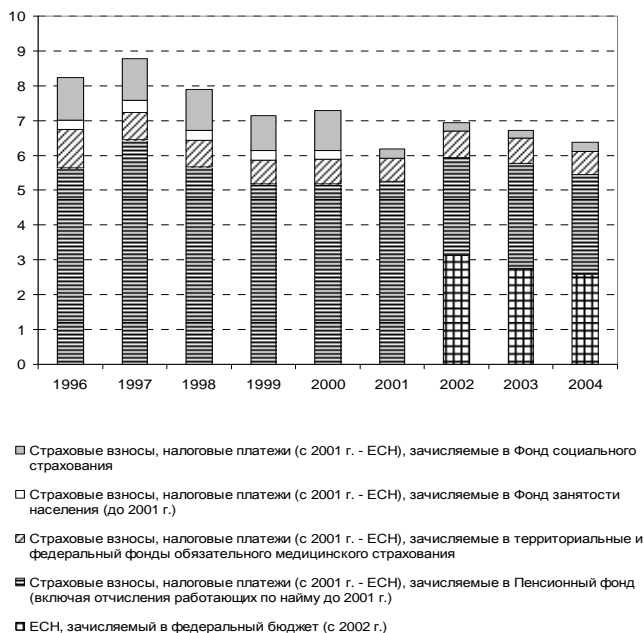
Сравнение свойств единого социального налога с социальными платежами в других странах показывает, что общей тенденцией является применение регрессивной шкалы социальных платежей при прогрессивной шкале подоходного налога. При этом необходимо отметить, что установленная регрессивность социальных платежей в России не является типичной. Как правило, регрессивность социальных отчислений по доходам достигается путем установления либо предельной величины налогооблагаемой базы (т.е. доходы в части, превосходящей предельную величину, не облагаются социальными платежами), либо верхней границы для величины социальных отчислений с доходов налогоплательщиков¹⁴⁹.

Ниже приводятся оценка основных результатов проведенной реформы, анализ динамики поступлений и влияния реформы социальных платежей на изменение уклонения от их уплаты, а также оценки изменения прогрессивности социальных платежей (единого социального налога).

¹⁴⁹ См., напр.: Tax Law Design and Drafting. Ed. V. Turonyi. IMF, 1996. Особенностью развитых стран является то, что даже при регрессивности социальных платежей и более низкой эффективной ставке для налогоплательщиков с высокими доходами налоговый характер платежей и финансирование за их счет социальных расходов обеспечивают перераспределение благосостояния в пользу налогоплательщиков с более низкими доходами за счет финансирования общих социальных услуг и программ.

2.1.1.2. Динамика социальных платежей (единого социального налога) в 2000–2004 гг.

В данном подразделе приведены динамика и структура социальных платежей (единого социального налога) до и после проведения реформы. На *рис. 2* приведены динамика и структура поступлений социальных платежей и единого социального налога в 1996–2004 гг.¹⁵⁰



Источник: Росстат, ФНС России.

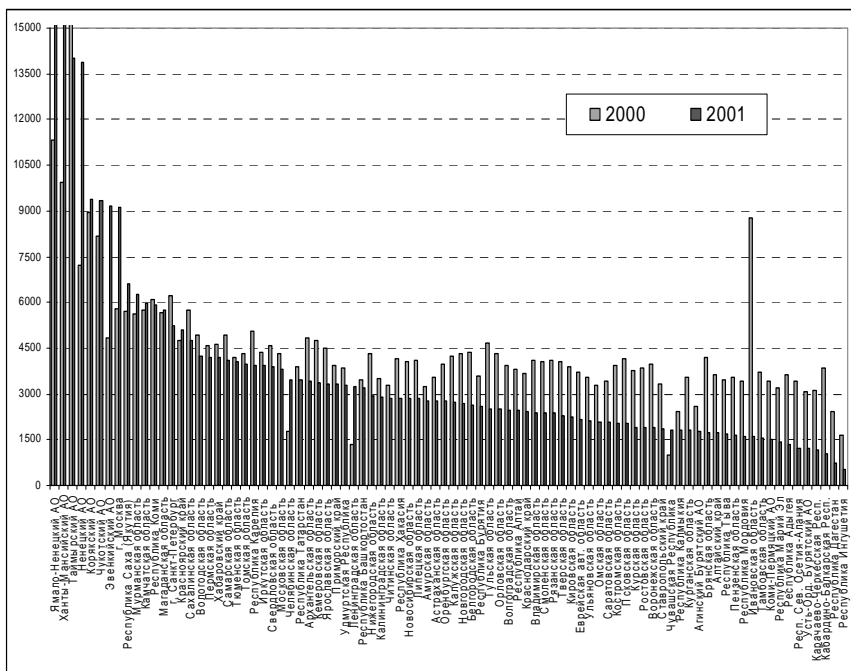
Рис. 2. Поступления социальных платежей и единого социального налога в 1996–2004 гг., % ВВП

¹⁵⁰ При исследовании динамики поступлений ЕСН и социальных платежей в данном подразделе мы ограничились периодом до 2004 г., так как в 2005 г. была значительно изменена шала ЕСН (подробнее см. ниже).

Как следует из диаграммы, в соответствии с установленными ставками основную долю поступлений социальных платежей и единого социального налога составляют платежи в Пенсионный фонд (с 2002 г. часть ЕСН на выплату пенсий проходит через федеральный бюджет). Из приведенного рисунка также видно, что социальные платежи в 1996–2000 гг. претерпевали серьезные колебания. В 2000 г. наметившаяся тенденция к росту социальных платежей во внебюджетные фонды по причине увеличения доходов населения в условиях экономического роста совпала с реформированием подоходного налогообложения. Снижение эффективной ставки единого социального налога в 2001 г. привело к сокращению поступлений в реальном выражении почти на 6% (или на 1,1% ВВП).

Необходимо, однако, отметить, что наблюдавшееся в 2001 г. сокращение поступлений (в реальном выражении) по сравнению с 2000 г. было меньше по величине, чем соответствующее снижение эффективной ставки, что, в свою очередь, означает, что наблюдалась тенденция к увеличению базы единого социального налога. По нашей гипотезе, с одной стороны, это увеличение было вызвано увеличением доходов населения в условиях экономического роста 2001 г. С другой стороны, снижение предельных ставок подоходного налогообложения, в том числе обложения социальным налогом, привело к легализации доходов налогоплательщиков (более подробно см. ниже).

На *рис. 3* приведены поступления социальных платежей в 2000 г. и единого социального налога в 2001 г. на душу населения в ценах 2001 г.



Источник: Росстат, ФНС России.

Рис. 3. Поступления социальных платежей в 2000 г. и единого социального налога в 2001 г. по регионам России, руб. на душу населения, в ценах 2001 г.

Как видно из рис. 3 (регионы отсортированы в порядке убывания поступлений единого социального налога на душу населения в 2001 г.), реформирование социальных платежей в большей части регионов привело к снижению поступлений в расчете на душу населения. При этом сопоставление изменения поступлений с величиной доходов населения и заработной платы в регионах показывает, что данное снижение было больше в регионах, где доходы налогоплательщиков низки. И, наоборот, снижение поступлений было меньше в регионах, где доходы налогоплательщиков относительно высоки.

Это позволяет предположить, что существенное снижение эффективной ставки единого социального налога в богатых регионах было скомпенсировано снижением уклонения от налога: налогоплательщики с высокими доходами вследствие снижения предельной ставки налогообложения доходов (в том числе предельной ставки социальных платежей) стали декларировать большую долю доходов. Ниже данная гипотеза проверяется при помощи использования методов статистического анализа данных и оценки эконометрической модели¹⁵¹.

На *рис. 4* приведены средние эффективные ставки социальных платежей в 2000 г. и единого социального налога в 2001 г. по заработной плате (регионы отсортированы по возрастанию средней заработной платы).

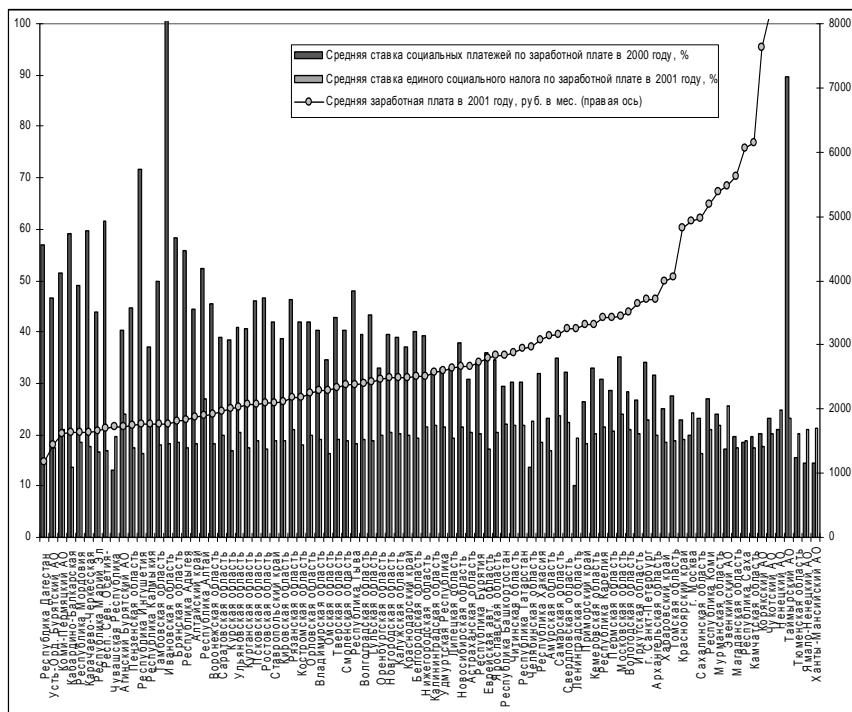
Представленные на *рис. 5* данные иллюстрируют снижение эффективной ставки социальных платежей в большинстве регионов. Кроме того, *рис. 4* и *5* позволяют сделать выводы об изменении перераспределительной роли социальных платежей (единого социального налога). Из приведенной диаграммы видно, что до реформы наблюдалась отрицательная зависимость эффективной ставки социальных платежей и средней заработной платы¹⁵². Это указывает на то, что, несмотря на формальную пропорциональность социальных платежей, они фактически были регрессивными – регионы (налогоплательщики в этих регионах) с более высокими доходами уплачивали относительно меньшую долю социальных платежей.

Реформирование социальных платежей и введение единого социального налога формально установили регрессивную шкалу налогообложения доходов. При этом, как видно из *рис. 4*, средняя эффективная ставка выравнивалась по регионам России, и явной корреляции между средней эффективной ставкой и заработной платой не на-

¹⁵¹ Подробнее см.: Синельников С., Баткибеков С., Кадочников П., Некипелов Д. Анализ последствий реформирования единого социального налога // Анализ и разработка предложений по совершенствованию налогового законодательства. Глава 4. БЭА, 2003.

¹⁵² На *рис. 4* приведена средняя заработная плата по регионам России в 2001 г., данные о заработной плате по регионам в 2000 г. выглядят аналогичным образом – коэффициент корреляции составляет более 99%.

блюдается. Это означает, что в результате введения регрессивной шкалы социального налога на практике произошло повышение прогрессивности социальных платежей – из регрессивного единый социальный налог стал близким к пропорциональному. По нашей гипотезе (количественные оценки см. ниже), это произошло из-за того, что налогоплательщики с высокими доходами стали в меньшей степени уклоняться от уплаты единого социального налога при снижении предельных ставок налога.



Источник: Росстат, ФНС России.

Рис. 4. Средняя эффективная ставка социальных платежей в 2000 г. и единого социального налога в 2001 г. по регионам России, %

2.1.1.3. Оценка влияния реформы социальных платежей в 2001 г. на поступления в бюджетную систему Российской Федерации

Перед тем как оценить влияние проведенной реформы на величину социальных платежей, необходимо отметить, что ниже мы рассматриваем социальные платежи (единый социальный налог) как налог на доходы. Более точный анализ последствий проведенной реформы должен включать анализ не только изменения величины и распределения налогового бремени, но и выгод, получаемых при финансировании социальных гарантий за счет социальных платежей.

При этом в Российской Федерации характерно значительное перераспределение средств федерального бюджета в пользу внебюджетных фондов, что снижает зависимость объема получаемых гарантий от величины сборов социальных платежей. Кроме того, относительная равномерность предоставления таких гарантий, практически не привязанная до введения накопительной части пенсий к доходам граждан, не обеспечивала связь объема гарантий и объема уплачиваемых социальных платежей. С учетом этих соображений, а также ряда теоретических и эмпирических результатов анализа социальных платежей в переходных экономиках¹⁵³ можно рассматривать социальные отчисления как налог на доходы.

Для анализа того, как снижение средней предельной ставки налогообложения доходов и переход к регрессивной шкале социальных платежей повлияли на изменение базы налогообложения и поступления социальных платежей (единого социального налога), воспользуемся результатами теоретических и эмпирических работ, посвященных анализу механизмов влияния снижения предельной ставки налога на доходы на величину налоговой базы и налоговых поступ-

¹⁵³ См., напр.: Adema W. Net social expenditure, Labour market and social policy. Occasional Papers No. 52, 2nd edition, DEELSA/ELSA/WD(2001)5, OECD, 2001; Diamond P.A. National Debt in a Neoclassical Growth Model. American Economic Review, 55, 5 (Dec. 1965). P. 1126–1150; Rothschild M., Stiglitz J. Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information // The Quarterly Journal of Economics. Vol. 90. No. 4. (Nov., 1976). P. 629–649.

лений¹⁵⁴. Общим результатом работ, посвященных анализу уклонения от подоходного налогообложения¹⁵⁵, является то, что с ростом предельной ставки налога растет уклонение от налогообложения – налогоплательщики декларируют меньшую часть общего дохода. И, наоборот, при снижении предельной ставки налогообложения уклонение снижается. Суммарный эффект влияния на величину поступлений при этом является неоднозначным и зависит от соотношения изменения эффективной ставки налога и эластичности налоговой базы (уклонения от налогообложения) по величине предельной ставки налогообложения. При достаточно высокой эластичности налоговой базы по предельной ставке налога снижение ставки может привести к росту налоговой базы, который обеспечит более высокий рост поступлений, чем снижение поступлений из-за снижения эффективной ставки.

Для сопоставления изменения предельных ставок и изменения доходов были использованы данные о доходах домашних хозяйств Российского мониторинга экономического состояния и здоровья населения в 2000 и 2001 гг., на основе которых в соответствии с действовавшим в 2000 и 2001 гг. законодательством о подоходном и социальном налогообложении были рассчитаны изменения предельных ставок налогообложения, которые были сопоставлены с изменениями доходов¹⁵⁶. Результаты расчета средних предельных ставок приведены в *табл. 28*.

¹⁵⁴ См. Slemrod J., Yitzhaki S. Tax Avoidance, Evasion and Administration. NBER Working Paper #7473. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, January 2000; Feldstein M.S. The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act // Journal of Political Economy, № 103(3). 1995. P. 551–572; Allingham M.G., Sandmo A. Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis // Journal of Public Economics. № 1. 1972. P. 323–328; Синельников-Мурылев, Баткибеков, Кадочников, Некипелов (2003а); Синельников-Мурылев, Кадочников, Некипелов (2003); Синельников-Мурылев, Баткибеков, Кадочников, Некипелов (2003).

¹⁵⁵ См. Allingham, Sandmo (1972).

¹⁵⁶ В данном случае применялась методология работ Feldstein (1995); Ivanova A., Keen M., Klemm A. The Russian Flat Tax Reform. IMF, Dec. 2004.

Расчетное изменение предельных ставок налогообложения доходов (подходным и социальным налогами) по группам налогоплательщиков, %

Диапазон дохода за год	Суммарная предельная ставка (2000)	Суммарная предельная ставка (2001)	Изменение суммарной предельной ставки
<3168	28,5	26,3	-2,3
3168-4800	37,2	26,3	-10,9
4800-50 000	37,2	35,8	-1,3
50 000-100 000	43,0	35,8	-7,1
100 000-150 000	43,0	27,5	-15,5
150 000-300 000	50,2	27,5	-22,7
300 000-600 000	50,2	20,9	-29,3
>600000	50,2	17,1	-33,0

Примечание. Изменение суммарной предельной ставки для каждой группы рассчитывалось в предположении о том, что налогоплательщики в результате реформы не переходят в новую налоговую группу.

Источник: расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

При сопоставлении изменения предельных ставок с изменениями доходов (расчетными изменениями поступлений подоходного и социального налогов) наблюдалось сокращение поступлений из-за снижения эффективной ставки налогообложения. При этом основным источником увеличения поступлений является не рост доходов налогоплательщиков с высокими доходами, а увеличение доходов налогоплательщиков в нижних интервалах ЕСН.

Поскольку на основе имеющейся статистики нельзя разделить рост доходов вследствие общего роста доходов работников и рост доходов из-за увеличения объема декларируемой части, значительная часть изменения уклонения в такой ситуации отражается в изменении доходов.

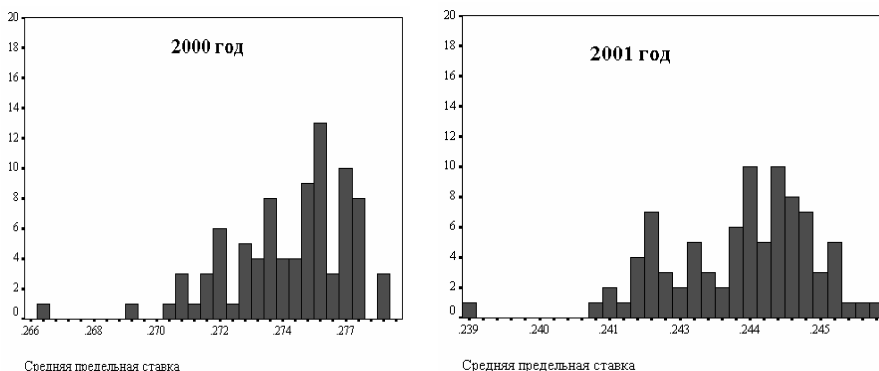
В опросах респонденты отвечают на вопрос: «Какова была общая сумма денег, выплаченная вам на основном месте работы в течение последних 30 дней?». При этом остается вероятность того, что они не будут указывать недекларируемые доходы в полном объеме.

Приведенные соображения означают, что результаты, полученные на основе опросов, не охватывают значительной части последствий снижения предельной ставки и являются достоверными только в применении к используемой выборке домашних хозяйств с перечисленными выше ограничениями использования соответствующих исходных данных.

Гипотезу о влиянии предельных ставок налога на величину поступлений социальных платежей (единого социального налога) можно также проверить с использованием методов статистического анализа данных по регионам¹⁵⁷. Для оценки влияния реформы социальных платежей на величину уклонения от налогообложения использовались данные по регионам России за 2000 и 2001 гг. о поступлении средств во внебюджетные фонды в 2000 г. (по данным Росстата) и данные о поступлениях единого социального налога в 2001 г. (по данным ФНС России).

Для проведения статистического анализа необходимо рассчитать показатель, отражающий изменение предельной ставки по регионам в результате реформы. Для этого на основании данных ФНС РФ о распределении налогоплательщиков по доходам и категориям, уплачивающим единый социальный налог по различным ставкам, были рассчитаны предельные ставки для налогоплательщиков из разных категорий с различными доходами, которые затем были взвешены по долям налогоплательщиков соответствующей категории и доходной группы в общем числе налогоплательщиков.

¹⁵⁷ Методологию анализа см. в: Синельников-Мурылев, Баткибеков, Кадочников, Некипелов (2003).



Источник: Росстат, ФНС России, расчеты ИЭПП.

Рис. 5. Гистограмма распределения средних предельных ставок социальных платежей (единого социального налога) в 2000 и 2001 гг. по регионам России

Результаты расчетов приведены на *рис. 5*. Как видно из приведенной диаграммы, распределение средних предельных ставок незначительно изменилось по форме, однако его пик (наиболее часто встречающееся значение) сдвинулся со значения около 27% до значения около 24%, т.е. для значительной части регионов произошло сокращение средних предельных ставок налогообложения социальными платежами (единым социальным налогом).

При моделировании изменения налоговых поступлений от изменения налоговой ставки помимо анализируемого уклонения от налога необходимо принимать во внимание еще как минимум три фактора.

1. Изменение общих (декларируемых и недекларируемых) доходов налогоплательщика (в реальном выражении). Период 2000–2001 гг. характеризуется интенсивным ростом экономической активности и достаточно быстрым увеличением заработной платы и доходов населения. В соответствии с теоретическими моделями уклонения от налогообложения¹⁵⁸ увеличение общих (декларируемых и недекларируемых) доходов налогоплательщиков при прочих равных усло-

¹⁵⁸ См., напр.: *Allingam, Sandmo (1972)*.

виях должно приводить к росту декларируемых доходов, а значит, и к росту поступлений социальных платежей. Это означает, что в модели, помимо изменения предельной ставки, также должна присутствовать переменная увеличения общих доходов налогоплательщиков.

На практике величина суммарных, теневых и декларируемых, доходов является статистически ненаблюдаемой. Более того, отражаемый в статистике показатель доходов домашних хозяйств, по нашему предположению, коррелирует со средней предельной ставкой. По этой причине после анализа доступных статистических данных, отражающих изменение совокупных (декларируемых и недеклаируемых) доходов налогоплательщиков, в качестве показателя, отражающего рост суммарных доходов, в модели были использованы потребительские расходы населения, скорректированные на величину сбережений.

2. Изменение поступлений социальных платежей (единого социального налога) из-за изменения их эффективной ставки. Реформа социальных платежей сопровождалась существенным снижением как базовой, так и средней (эффективной) ставки. Это даже при сохранении прежнего уровня доходов налогоплательщиков и уклонения от уплаты социальных платежей (единого социального налога) привело к снижению поступлений единого социального налога, не обусловленного этими факторами. Для учета этого обстоятельства перед моделированием изменения поступлений в результате реформы необходимо провести корректировку поступлений на величину изменения средней ставки социальных отчислений (единого социального налога).

3. Увеличение поступлений за счет роста цен в целом по экономике. Для оценки этого эффекта при проведении оценок была проведена корректировка на величину общего увеличения цен в соответствии с наиболее точно рассчитываемым дефлятором – индексом потребительских цен (который в 2001 г. по сравнению с 2000 г. вырос на 18,8%).

Таким образом, в соответствии с высказанными выше гипотезами, а также с учетом воздействия перечисленных факторов была оценена следующая модель:

$$\begin{aligned} [T_{2001} - T_{2000} - B_{2000} \cdot (\bar{t}_{2001} - \bar{t}_{2000})]_i &= a_0 + a_1 \cdot (Y_{2001} - Y_{2000})_i + \\ &+ a_2 \cdot (\tilde{t}_{2001} - \tilde{t}_{2000})_i + \varepsilon_i, (*) \end{aligned}$$

где T_{2001} – поступления единого социального налога в 2001 г. (на душу населения);

T_{2000} – поступления социальных платежей в 2000 г. (на душу населения в ценах 2001 г.);

B_{2000} – база социальных платежей в 2000 г. (на душу населения в ценах 2001 г.);

\bar{t}_{2001} – средняя ставка единого социального налога в 2001 г.;

\bar{t}_{2000} – средняя ставка социальных платежей в 2000 г.;

Y_{2001} – расходы домашних хозяйств в 2001 г. (на душу населения);

Y_{2000} – расходы домашних хозяйств в 2000 г. (на душу населения в ценах 2001 г.);

\tilde{t}_{2001} – средняя предельная ставка единого социального налога в 2001 г.;

\tilde{t}_{2000} – средняя предельная ставка социальных платежей в 2000 г.;

a_0, a_1, a_2 – коэффициенты модели;

ε_i – необъясненная ошибка.

При проведении оценок использовались данные по всем регионам России, за исключением Чеченской Республики, а также Таймырского, Эвенкийского, Корякского автономных округов, по которым не было данных о поступлениях во внебюджетные фонды для 2000 г.

Результаты оценок модели методом наименьших квадратов с корректировкой стандартных ошибок по методике Уайта приведены в *табл. 29*.

Таблица 29

Результаты оценки модели (*) для изменения поступлений социальных платежей (единого социального налога) в 2001 г. по сравнению с 2000 г.

Объясняющие переменные	Скорректированное изменение поступлений социальных платежей
Количество наблюдений	84
Константа	-20420 (-2,72)
Изменение потребительских расходов	0,310 (2,26)
Изменение средней предельной ставки социальных платежей (единого социального налога)	-652044 (-2,67)
R2	0,23

Примечание. В скобках под коэффициентами приведены *t*-статистики.

Результаты оценок указывают в пользу высказанных выше гипотез о том, что снижение предельной ставки социальных платежей (единого социального налога) привело к увеличению поступлений единого социального налога (без учета изменения поступлений за счет изменения эффективной ставки налога).

Кроме того, статистическая значимость при приросте расходов также указывает на то, что на изменение поступлений единого социального налога положительное влияние оказало изменение (увеличение) потребительских расходов, которые в нашей модели отражают изменение общих (декларируемых и теневых) доходов налогоплательщиков.

Полученные в результате такой оценки модели результаты позволяют сделать декомпозицию изменения поступления социальных платежей (ЕСН) в 2001 г. по сравнению с 2000 г. (см. *табл. 30*).

Условная декомпозиция изменения поступлений социальных платежей (единого социального налога) в 2001 г. по сравнению с 2000 г.

Фактор	Изменение поступлений в 2001 г. по сравнению с 2000 г.,	
	млрд руб.	%
Поступления социальных платежей в 2000 г.	532,8	100
Переоценка доходов 2000 г. за счет учета неналоговых поступлений внебюджетных фондов	-36,2	-6,8
Снижение средней ставки социальных платежей (единого социального налога)	-35,7	-6,7
Снижение средней предельной ставки социальных платежей (единого социального налога)	+35,7	+6,7
Увеличение общих реальных доходов населения (оценка по увеличению реальных расходов)	+11,1	+2,1
Рост номинальных поступлений вследствие общего роста цен в экономике	+95,5	+17,9*
Суммарное изменение поступлений	+70,4	+13,2
Поступления единого социального налога в 2001 г.	603,2	113,2
<i>Справочно: изменение поступлений единого социального налога в реальном выражении</i>	-29,8	-5,6

* При оценке влияния инфляции на величину поступлений единого социального налога использовался индекс потребительских цен (рост которого составил 18,8% в 2001 г.), при этом увеличение цен рассчитывалось по отношению к поступлениям социального налога в условиях 2001 г. после учета всех прочих факторов (рост реальных доходов населения, влияние средней эффективной и средней предельной ставки и др.), поэтому увеличение поступлений из-за повышения цен, равное 18,8% от поступлений после корректировки, не равно 18,8% исходного фактического значения поступлений социальных платежей в 2000 г.

Как видно из приведенной таблицы, в соответствии с высказанными выше гипотезами основными факторами изменения поступлений единого социального налога в 2001 г. стали следующие.

Во-первых, изменение средней эффективной ставки ЕСН, вызвавшее пропорциональное снижение поступлений единого социального налога (на величину около 35 млрд руб.). Во-вторых, снижение средней предельной ставки налога, которое в соответствии с результатами расчетов привело к сокращению уклонения от уплаты налога (соответствующий эффект сопоставим по величине с влияни-

ем снижения средней эффективной ставки и составляет около 35 млрд руб.).

Кроме того, важными факторами изменения доходов стали увеличение суммарных (декларируемых и недекларируемых) доходов домашних хозяйств, оцененных по изменению расходов (+11,1 млрд руб.), а также изменение поступлений вследствие роста цен в экономике (+95,5 млрд руб.).

Оценим общий эффект от налоговой реформы, который складывается из двух составляющих – это рост поступлений вследствие снижения средней предельной ставки ЕСН (легализация доходов) и снижение поступлений из-за снижения средней ставки ЕСН (чистый эффект изменения законодательства). Если принять все остальные факторы как постоянные, то вклад снижения средней предельной ставки социальных платежей (ЕСН) (легализация доходов) в увеличение поступлений 2001 г. по сравнению с 2000 г. составил +35,7 млрд руб., а вклад снижения средней ставки социальных платежей в изменение поступлений ЕСН в 2001 г. по сравнению с 2000 г. составил –35,7 млрд руб. Если предположить, что влияние данных факторов на поступления по ЕСН одинаково на всем рассматриваемом интервале, то совокупное воздействие реформы ЕСН, реализованной в 2001 г., на поступления по данному налогу будет таким, как показано в *табл. 31*.

Таблица 31

**Влияние реформы ЕСН, проведенной в 2001 г.,
на поступления по данному налогу в 2001–2007 гг.**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Поступления ЕСН (социальных платежей) в бюджетную систему РФ, % ВВП	5,79	6,89	6,61	6,29	5,45	5,48	5,60
Вклад снижения средней предельной ставки ЕСН (социальных платежей) в 2001 г., % ВВП (легализация доходов)	+0,4	+0,5	+0,4	+0,4	+0,4	+0,4	+0,4
Вклад снижения средней ставки социальных платежей в 2001 г., % ВВП	–0,4	–0,5	–0,4	–0,4	–0,4	–0,4	–0,4
Общий эффект реформы, % ВВП	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Источник: расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Как видно из представленных в *табл. 31* данных, эффект снижения средней ставки социальных платежей был полностью нейтрализован эффектом снижения средней предельной ставки ЕСН (социальных платежей).

2.1.1.4. Влияние реформы социальных платежей на прогрессивность налогообложения доходов

Одним из важных результатов реформы является изменение перераспределительных свойств социальных платежей, влияние социальных платежей на вертикальное равенство и изменение прогрессивности. В работах *Синельников-Мурылев, Кадочников, Непесов (2003)¹⁵⁹* и *Синельников-Мурылев, Баткибеков, Кадочников, Некипелов (2003)¹⁶⁰* был проведен анализ изменения прогрессивности социальных платежей (единого социального налога), где было показано, что номинальная пропорциональность социальных платежей до реформы и регрессивность единого социального налога после нее не соответствовали фактическим изменениям прогрессивности социальных платежей в результате реформы.

Оценка изменения прогрессивности проводилась на основе анализа коэффициентов Джини в 2001 и 2000 гг., производных коэффициентов Каквани и Масгрейва, а также на основе эконометрических моделей зависимости социальных платежей от исследуемых видов перераспределяемых доходов (заработной платы и денежных доходов населения за вычетом социальных трансфертов).

В качестве трех альтернативных моделей для проверки гипотез были использованы линейная модель зависимости социальных платежей от исследуемых видов распределяемых доходов (заработной

¹⁵⁹ Синельников-Мурылев С., Кадочников П., Непесов К., Некипелов Д., Анисимова Л., Стародубовская И., Баткибеков С., Славгородская М., Бобылев Ю., Малинина Т., Шкребела Е. Налоговая реформа в России: проблемы и решения. М.: ИЭПП, 2003.

¹⁶⁰ Синельников-Мурылев С., Баткибеков С., Кадочников П., Некипелов Д. Оценка результатов реформы подоходного налога в Российской Федерации. М.: ИЭПП, 2003.

платы и доходов населения за вычетом социальных трансфертов), логарифмическая модель и модель для эффективной ставки социальных платежей. В рамках этих моделей тесты на прогрессивность социальных платежей представляют собой односторонние тесты на величину коэффициентов, т.е. тесты для проверки гипотезы об отсутствии прогрессивности (регрессивности) налога против гипотезы о прогрессивности (регрессивности).

В частности, для исследуемых типов моделей нулевая гипотеза об отсутствии прогрессивности будет предполагать неотрицательность свободного члена в линейной модели, меньшую единицы величину коэффициента при доходах в логарифмической модели и неположительную величину коэффициента при доходах в модели эффективной ставки. Сводные результаты анализа приведены в *табл. 32*.

Таблица 32

Сводные результаты тестов на прогрессивность социальных платежей в 2000 г. и единого социального налога в 2001 г.

Способ проверки прогрессивности	Результаты тестирования	
	2000	2001
Индекс Масгрейва по доходам за вычетом социальных трансфертов ¹⁶¹	–	+
Индекс Каквани по заработной плате за вычетом социальных трансфертов	–	+
Логарифмическая модель с заработной платой	–	0
Логарифмическая модель с доходами за вычетом социальных трансфертов	–	0
Линейная модель с заработной платой	0	0
Линейная модель с доходами за вычетом социальных трансфертов	–	0
Модель эффективной ставки с заработной платой	0	0
Модель эффективной ставки с доходами за вычетом социальных трансфертов	0	0

Примечание. Для индексов:

«+» – значение индекса указывает на прогрессивность;

«–» – значение индекса указывает на регрессивность.

Для регрессионных моделей:

¹⁶¹ Статистическая проверка значений индексов распределения и построения для них доверительных интервалов не проводилась.

«+» – гипотеза о регрессивности отвергается в пользу гипотезы о прогрессивности;
«-» – гипотеза о прогрессивности отвергается в пользу гипотезы о регрессивности;
«0» – не отвергаются обе гипотезы.

Источник: Синельников-Мурылев, Кадочников, Некипелов (2003) и Синельников-Мурылев, Баткибеков, Кадочников, Некипелов (2003).

Приведенные в таблице результаты позволяют отметить следующее. Во-первых, индексы Каквани и Масгрейва, а также результаты оценки логарифмической модели указывают на регрессивность системы социальных платежей в 2000 г. При этом в результате реформы расчет как индексов прогрессивности, так и оценки логарифмической модели показывает рост прогрессивности: значения индексов указывают на прогрессивность единого социального налога после реформы, для оценок эконометрических моделей обе гипотезы (о прогрессивности и о регрессивности) не отвергаются.

В целом полученные результаты позволяют отметить тенденцию к росту прогрессивности социальных платежей, т.е. увеличение их перераспределительной роли в 2001 г. Номинально пропорциональная шкала социальных платежей, действовавшая в 2000 г. в условиях значительного уклонения главным образом налогоплательщиков с высокими доходами, по результатам расчетов имела регрессивный характер: налогоплательщики с высокими доходами уплачивали относительно меньшую долю своих доходов в форме социальных платежей, используя различные формы уклонения от их уплаты. Введение регрессивной шкалы социальных платежей и создание стимулов к декларированию доходов привело к тому, что налогоплательщики стали декларировать свои доходы и уплачивать с них единый социальный налог. Единый социальный налог оказался более прогрессивным, несмотря на номинальную регрессивность, – налогоплательщики с высокими доходами стали уплачивать относительно большую долю своих доходов в форме единого социального налога.

2.1.2. Реформа ЕСН в 2005–2006 гг.

2.1.2.1. Снижение базовой ставки ЕСН в 2005 г. (сопоставление оценки результатов реформы ЕСН, представленной в проекте закона о федеральном бюджете на 2005 г., и фактического объема поступлений по данному налогу в 2005 г.)

С 2005 г. базовая ставка ЕСН была снижена с 35,6 до 26%. Данная мера была принята с целью снизить общую ставку налогообложения доходов. Потенциальные выгоды от изменения схемы взимания ЕСН связывались с тем, что снижение предельной ставки налогообложения плательщиков с доходами до 100 тыс. руб. в год с 35,6% будет способствовать легализации доходов в данной группе налогоплательщиков. Подобный процесс наблюдался после реформы подоходного налога и введения ЕСН в 2001 г. Однако при прогнозировании последствий осуществления предлагаемых мер правительство исходило из консервативного сценария, не предполагающего увеличения базы налога вследствие сокращения масштабов уклонения от налога, тем более что эти изменения ставок не меняли предельных ставок для налогоплательщиков с высокими доходами, т.е. не меняли их стимулы уклонения от налога.

Согласно пояснительной записке к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» потери федерального бюджета от снижения ставки ЕСН в 2005 г. оценивались на уровне 284,4 млрд руб. Поступления по ЕСН в федеральный бюджет согласно проекту федерального бюджета должны были составить 266,5 млрд руб., что практически совпадало с реальными поступлениями по ЕСН в 2005 г. – 267,5 млрд руб. Из этого можно сделать вывод, что оценка потерь федерального бюджета от снижения эффективной ставки ЕСН в 2005 г. была спрогнозирована достаточно точно. Однако для оценки потерь всей бюджетной системы от реформы ЕСН в 2005 г. необходимо оценить, насколько изменение налогового законодательства повлияло на поступления в государственные внебюджет-

жетные фонды. Для этого рассчитаем эффективную ставку по всем составляющим ЕСН в 2004–2005 гг. (табл. 33)¹⁶².

Таблица 33

Расчет эффективной ставки по ЕСН и страховым взносам на обязательное пенсионное страхование в 2004 г.

Налоговая база для исчисления налога	Федеральный бюджет		Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование		ФСС РФ		ФФОМС и ТФОМС	
	млрд руб.	ставка ЕСН, %	млрд руб.	ставка ЕСН, %	млрд руб.	ставка ЕСН, %	млрд руб.	ставка ЕСН, %
Первый интервал (до 100 тыс. руб.)	1855	14,00	2027	14,00	1814	4,00	1863	3,60
Второй интервал (в том числе: 100 тыс. руб.)	639	14,00	659	14,00	631	4,00	641	3,60
Второй интервал (сумма, превышающая 100 тыс. руб.)	380	7,90	393	7,90	374	2,20	383	2,10
Третий интервал (в том числе: 300 тыс. руб.)	222	9,93	226	9,93	221	2,80	224	2,60
Третий интервал (сумма, превышающая 300 тыс. руб.)	79	3,95	83	3,95	78	1,10	81	1,10
Четвертый интервал (в том числе: 600 тыс. руб.)	124	6,89	121	6,94	123	1,95	124	1,85
Четвертый интервал (сумма, превышающая 600 тыс. руб.)	136	2,00	133	0,00	133	0,00	137	0,20
Средневзвешенная эффективная ставка		12,10		12,12		3,42		3,11

Источник: расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

¹⁶² В данном случае рассчитывается эффективная ставка по начисленному ЕСН и взносам на обязательное пенсионное страхование.

Таблица 34

**Расчет эффективной ставки по ЕСН и страховым взносам
на обязательное пенсионное страхование в 2005 г.**

Налоговая база для исчисления налога (база для начисления страховых взносов)	Федеральный бюджет		Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование		ФСС РФ		ФФОМС и ТФОМС	
	млрд руб.	ставка ЕСН, %	млрд руб.	ставка ЕСН, %	млрд руб.	ставка ЕСН, %	млрд руб.	ставка ЕСН, %
Первый интервал (до 280 тыс. руб.)	3314	6,00	3627	14,00	3267	3,20	3321	2,80
Второй интервал (280 тыс. руб.)	412	6,00	426	14,00	411	3,20	419	2,80
Второй интервал (свыше 280 тыс. руб.)	159	2,40	166	5,50	159	1,10	163	1,00
Третий интервал (600 тыс. руб.)	215	4,08	214	9,47	213	2,08	219	1,84
Третий интервал (свыше 600 тыс. руб.)	238	2,00	238	0,00	239	0,00	240	0,00
Средневзвешенная эффективная ставка		5,55		12,78		2,89		2,51

Источник: расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Учитывая, что снижение эффективной ставки ЕСН для поступлений в федеральный бюджет с 12,1% в 2004 г. до 5,55% в 2005 г. привело к снижению поступлений по ЕСН в размере 284,4 млрд руб., рассчитаем влияние изменения эффективной ставки в 2005 г. по сравнению с 2004 г. для ЕСН и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, зачисляемых в Пенсионный фонд, Фонд социального страхования и Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования (ОМС).

Результаты приведенных в *табл. 35* расчетов позволяют сделать вывод: в результате реформы ЕСН поступления по данному налогу в бюджетную систему РФ сократились на 302,1 млрд руб. (на 27,8% от уровня поступлений в 2004 г.), или на 1,4% ВВП¹⁶³. Можно предположить, что в дальнейшем снижение эффективной ставки ЕСН,

¹⁶³ Значение потерь в поступлениях отнесено к ВВП в 2004 г.

осуществленное в 2005 г., будет приводить к потере примерно 28% поступлений ЕСН по сравнению с ситуацией отсутствия снижения ставки.

Таблица 35

Влияние изменения эффективной ставки в 2005 г. по сравнению с 2004 г. для ЕСН и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование на поступления по ЕСН

	Эффективная ставка в 2004 г., %	Эффективная ставка в 2005 г., %	Налоговая база в 2004 г., млрд руб.	Изменение в поступлениях, млрд руб.
Федеральный бюджет	12,10	5,55	3436,2	-284,4
Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование	12,12	12,78	3640,1	30,5
ФСС РФ	3,42	2,89	3373,4	-22,8
ФОМС и ТФОМС	3,11	2,53	3452,6	-25,4
Итого	30,75	23,73	-	-302,1

Источник: расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

2.1.2.2. Реформирование единого социального налога в 2006 г.

Изменения, внесенные в Налоговый кодекс Федеральным законом от 6 декабря 2005 г. № 158-ФЗ, затронули лишь распределение ставки ЕСН. В целом ставка налога не изменилась. Также сохранен на прежнем уровне и размер ставки ЕСН, подлежащего зачислению в федеральный бюджет. Но изменены ставки налога, по которым он исчисляется в Фонд социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования.

С 1 января 2006 г. основная ставка, по которой исчисляют единый социальный налог налогоплательщики-работодатели, распределяется следующим образом:

- федеральный бюджет – 20%;
- Фонд социального страхования РФ – 2,9% (до 2006 г. – 3,2%);
- Федеральный фонд обязательного медицинского страхования – 1,1% (до 2006 г. – 0,8%);

– территориальные фонды обязательного медицинского страхования – 2,0%.

Данное изменение налогового законодательства могло привести к небольшому увеличению поступлений ЕСН, так как база ЕСН для платежей в Фонд социального страхования РФ несколько меньше, чем база для платежей в ФОМС и ТФОМС: в 2006 г. налоговая база по ЕСН для платежей в Фонд социального страхования составила 5488,9 млрд руб., а для ФОМС и ТФОМС – 5590,6 млрд руб.¹⁶⁴ Данное отличие обусловлено тем, что согласно п. 3 ст. 238 НК РФ в налоговую базу по ЕСН (в части суммы налога, подлежащей уплате в Фонд социального страхования РФ), не включаются вознаграждения, выплачиваемые физическим лицам по договорам гражданско-правового характера, авторским договорам.

Таким образом, несмотря на то что шкала ЕСН не изменилась, эффективная ставка ЕСН могла вырасти из-за увеличения доли ФОМС и ТФОМС и снижения доли ФСС в едином социальном налоге. Одновременно могли вырасти и поступления по ЕСН.

Таблица 36

Расчет поступлений в ФСС РФ и ФФОМС и ТФОМС при ставке ЕСН на 2005 г. и на 2006 г. в условиях 2006 г.

	ФСС РФ			ФФОМС и ТФОМС		
	млрд руб.	ставка 2005, %	ставка 2006, %	млрд руб.	ставка 2005, %	ставка 2006, %
Первый интервал (до 280 тыс. руб.)	3846	3,20	2,90	3922	2,80	3,10
Второй интервал (280 тыс. руб.)	653	3,20	2,90	665	2,80	3,10
Второй интервал (свыше 280 тыс. руб.)	254	1,10	1,00	257	1,00	1,10
Третий интервал (600 тыс. руб.)	336	2,08	1,89	344	1,84	2,03
Третий интервал (свыше 600 тыс. руб.)	400	0,00	0,00	404	0,00	0,00
Поступления		154	139		137	152

Источник: расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

¹⁶⁴ Источник: ФНС России, форма № 5-ЕСН на 01.01.2007 г.

Как видно из представленных в *табл. 36* данных, изменение ставок ЕСН, по которым он исчисляется в Фонд социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования, не привело к существенному изменению поступлений ЕСН. Поступления выросли лишь на 279 млн руб. (на 0,02%), или на 0,001% ВВП.

Подведем итоги сделанного выше анализа влияния изменения налогового законодательства на поступления по ЕСН в 2001–2007 гг. с учетом изменения деловой активности и легализации налоговых доходов вследствие изменения законодательства.

Общий эффект от налоговой реформы ЕСН представлен в *табл. 37*.

Таблица 37

**Влияние налоговой реформы на поступления
ЕСН в 2001–2007 гг.**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Поступления в бюджетную систему РФ, % ВВП	5,79	6,89	6,61	6,29	5,45	5,48	5,60
	Влияние налоговой реформы, % ВВП						
1. Вклад снижения средней ставки социальных платежей в 2001 г.	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
2. Снижение ставки ЕСН в 2005 г.					-1,4	-1,4	-1,4
3. Изменение ставок ЕСН, по которым он исчисляется в Фонд социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования						+0,0	+0,0
4. Вклад снижения средней предельной ставки ЕСН в 2001 г.	+0,4	+0,5	+0,4	+0,4	+0,4	+0,4	+0,4
Итого «эффект реформы»	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,4	-1,4	-1,4

Источник: расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Как видно из представленных в *табл. 37* данных, никакого повышения сборов ЕСН и взносов на обязательное пенсионное страхование в ответ на значительное снижение налоговой ставки не произошло: дополнительные поступления в результате легализации доходов в ответ на налоговую реформу 2001 г. смогли лишь компенсировать падение поступлений в результате снижения средней ставки социальных платежей, а снижение ставки ЕСН в 2005 г. привело к чистым потерям для бюджетной системы России.

2.2. Альтернативы дальнейшего реформирования единого социального налога и взносов на обязательное пенсионное страхование

Период 2007–2008 гг. был отмечен возобновлением активной дискуссии о дальнейшем реформировании единого социального налога и взносов на обязательное пенсионное страхование. В итоге 1 октября 2008 г. на заседании правительства Российской Федерации было принято решение о ликвидации с 2010 г. единого социального налога и о введении вместо него страховых взносов¹⁶⁵. Прежде чем проанализировать возможные последствия данной налоговой реформы, представляется важным проанализировать возможные альтернативные подходы по совершенствованию ЕСН. Некоторые из данных мер вошли в правительственный пакет предложений по реформированию ЕСН. Одни анализируемые предложения по реформированию единого социального налога способны сделать финансирование системы социального страхования более прозрачным, а саму систему более устойчивой, другие, напротив, несмотря на формальные обещания увеличения поступлений, могут привести к еще большей разбалансировке пенсионной системы.

¹⁶⁵ Сайт Минздравсоцразвития России - <http://www.minzdravsoc.ru/pensions/razvitie/6>

2.2.1. Введение универсальной ставки единого социального налога в размере 12%

В рассматриваемый период общественная организация предпринимателей «Деловая Россия» сформировала предложение об отмене регрессивной шкалы по ЕСН и снижении предельной ставки с 26% до универсальной ставки 12%¹⁶⁶. Согласно расчетам, проведенным «Деловой Россией» совместно с ГНИИ развития налоговой системы ФНС России, упрощение расчетов за счет отмены регрессии приведет к тому, что уклонение от налога будет происходить в гораздо меньшей степени, чем сегодня. И в результате доходы в бюджет не только не сократятся, но могут даже увеличиться¹⁶⁷. Однако в 2007 г. эффективная ставка ЕСН по поступившему налогу составила 23,1%. Следовательно, снижение эффективной ставки ЕСН до 12% при отсутствии увеличения налоговой базы приведет к снижению поступлений в бюджетную систему Российской Федерации в 1,9 раза. Если бы предлагаемая мера была реализована в 2007 г., потери бюджета расширенного правительства составили бы 801 млрд руб.¹⁶⁸ Очевидно, что такие потери не могли и не могут быть восполнены увеличением налоговой базы за счет снижения уклонения от уплаты налога. Так, снижение ставки ЕСН в 2005 г. (в результате налоговой реформы эффективная ставка ЕСН снизилась с 30,63% в 2004 г. до 23,67% в 2005 г.) не привело к значительному увеличению налоговой базы. В номинальном выражении база увеличилась на 26%. В реальном выражении с учетом инфляции рост составил 13,8%. Если учесть, что рост реальной заработной платы во многом обусловлен ростом ВВП (в 2005 г. рост ВВП составил 6,4%¹⁶⁹), становится очевидным,

¹⁶⁶ Упрощение строптивых. Бизнес-сообщество предложило сценарий реформы основных проблемных налогов // Российская Бизнес-газета. 4 сентября 2007 г. № 619.

¹⁶⁷ См. там же.

¹⁶⁸ По данным Федеральной налоговой службы (форма №1-НМ), сумма единого социального налога и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование составила 1666 млрд руб. Снижение эффективной ставки в 1,9 раза привело бы к симметричному снижению поступлений.

¹⁶⁹ Данные Федеральной службы государственной статистики
http://www.gks.ru/bgd/free/b01_19/IssWWW.exe/Stg/d000/i000640r.htm

что масштабного увеличения налоговой базы за счет снижения уклонения от уплаты ЕСН в ответ на снижение налоговой ставки не произошло. Результатом снижения налоговой ставки ЕСН в 2005 г. стал значительный дефицит Пенсионного фонда, который пришлось покрывать из Стабилизационного фонда¹⁷⁰.

Таким образом, снижение эффективной ставки ЕСН в краткосрочном периоде неизбежно приводит к сокращению налоговых поступлений. Кроме того, описанный выше сценарий реформы ЕСН значительно увеличивает налоговую нагрузку на высокодоходные слои населения. Так как ЕСН, по сути, связан с системой пенсионного, медицинского и социального страхования, обоснованием регрессивности шкалы по ЕСН является наличие ограничений на предельные размеры стоимости предоставляемых гражданам социальных услуг и выплат. Соответственно при высоком размере дохода уплачиваемый налог многократно превышает стоимость предоставляемых при наступлении страхового случая социальных услуг и выплат, что является дополнительным стимулом к сокрытию высоких доходов.

Справедливости ради необходимо отметить, что снижение ставки ЕСН уменьшает затраты на рабочую силу и тем самым повышает конкурентоспособность отечественного производителя. В этой связи снижение ЕСН может быть желательным шагом для стимулирования экономического роста. Однако представляется целесообразным, чтобы предложения по снижению ставки ЕСН включали три аспекта, которые полностью игнорируются описанным выше сценарием:

- во-первых, при снижении эффективной ставки налога необходимо понимать, из каких источников будет финансироваться возрастающий дефицит государственных внебюджетных фондов;
- во-вторых, при реформировании ЕСН необходимо по возможности обеспечить связь между платежами и стоимостью предоставляемых гражданам услуг и выплат;

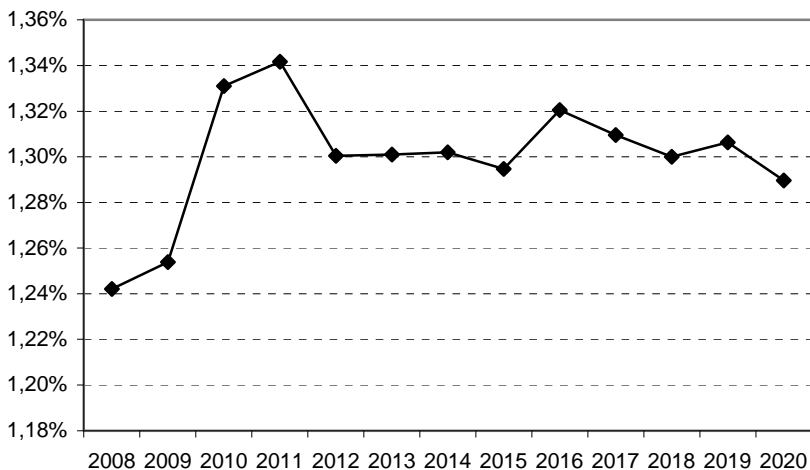
¹⁷⁰ В 2005 г. на покрытие дефицита Пенсионного фонда Российской Федерации было направлено 30 млрд руб. из Стабилизационного фонда. См. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2005 г. № 2253-р, Приказ Минфина России от 22 декабря 2005 г. № 345.

- в-третьих, при реформировании ЕСН необходимо учитывать не только существующие возможности федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, но и будущие риски системы социальной поддержки населения. Старение населения при сохранении существующей системы пенсионного обеспечения неизбежно приведет к необходимости значительного увеличения ЕСН в будущем или вызовет необходимость финансировать хронический дефицит пенсионной системы из федерального бюджета для сохранения текущей нормы замещения. При этом далеко не очевидно, будут ли в федеральном бюджете через 10–15 лет необходимые для этого средства.

Следовательно, введение плоской шкалы ЕСН не способно решить проблему сбалансированности пенсионной системы как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

2.2.2. Перераспределение обязательств между ПФР и федеральным бюджетом посредством передачи финансирования базовой части трудовой пенсии за счет общих налогов

Передача финансирования базовой части трудовой пенсии в федеральный бюджет за счет общих налогов направлена на усиление страховых принципов в пенсионном обеспечении. Универсальная базовая часть трудовой пенсии не зависит от величины страховых платежей в систему, поэтому вполне может финансироваться за счет других налогов. Часть ЕСН, которая в настоящее время используется для финансирования выплат по базовой части трудовой пенсии, может быть перенаправлена на увеличение накопительной части пенсии. Для реализации данной меры потребуется увеличение расходов федерального бюджета на 1,2–1,3% ВВП (рис. 6).



Источник: Минэкономразвития России, Росстат, расчеты ИЭПП.

Рис. 6. Расходы на базовую часть трудовой пенсии в 2008–2020 гг., % ВВП

При решении проблемы эффективного инвестирования средств пенсионных накоплений данная мера позволит ускорить переход к пенсионной системе, в которой доминирует накопительная составляющая. Вместе с тем реализация данной меры во многом зависит от того, удастся ли государству найти дополнительные источники финансирования выплаты пенсий в переходный период.

2.2.3. Выравнивание тарифов отчислений в пенсионную систему для всех категорий работодателей и работников

В настоящее время сниженные ставки ЕСН установлены для сельскохозяйственных производителей. Индивидуальные предприниматели и работодатели, использующие упрощенную систему налогообложения, платят в ПФР фиксированный взнос, величина которого недостаточна даже для выплаты им базовой части трудовой пенсии.

Кроме того, при установлении льготных тарифов отчислений в пенсионную систему для некоторых категорий работников и работодателей возникает конфликт между пенсионным законодательством и законодательством о налогах и сборах. Например, в п. 6 ст. 241 Налогового кодекса РФ установлено, что для налогоплательщиков-организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, за исключением налогоплательщиков, имеющих статус резидента технико-внедренческой особой экономической зоны, применяются следующие льготные налоговые ставки для зачисления ЕСН в федеральный бюджет (*табл. 38*).

Таблица 38

Налоговая ставка для зачисления ЕСН в федеральный бюджет для налогоплательщиков-организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, за исключением налогоплательщиков, имеющих статус резидента технико-внедренческой особой экономической зоны

Налоговая база на каждое физическое лицо нарастающим итогом с начала года	Налоговые ставки для зачисления ЕСН в федеральный бюджет
До 75 000 руб.	20,0%
От 75 001 руб. до 600 000 руб.	15 000 руб. + 7,9% с суммы, превышающей 75 000 руб.
Свыше 600 000 руб.	56 475 руб. + 2% с суммы, превышающей 600 000 руб.

Источник: Налоговый кодекс РФ, п. 6 ст. 241.

Однако в ст. 22 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» особого тарифа страхового взноса для данной категории налогоплательщиков не предусмотрено. Следовательно, данные организации уплачивают страховой взнос в ПФР по следующим ставкам (*табл. 39*).

Сопоставление приведенных в *табл. 38* и *табл. 39* данных позволяет сделать вывод об отсутствии согласованности налогового и пенсионного законодательства в отношении взносов на обязательное пенсионное страхование налогоплательщиками-организациями, осуществляющими деятельность в области информационных технологий, за исключением налогоплательщиков, имеющих статус резидентов технико-внедренческой особой экономической зоны.

дента технико-внедренческой особой экономической зоны. Для данной категории налогоплательщиков сумма страховых взносов в ПФР может превышать всю сумму ЕСН (рис. 7).

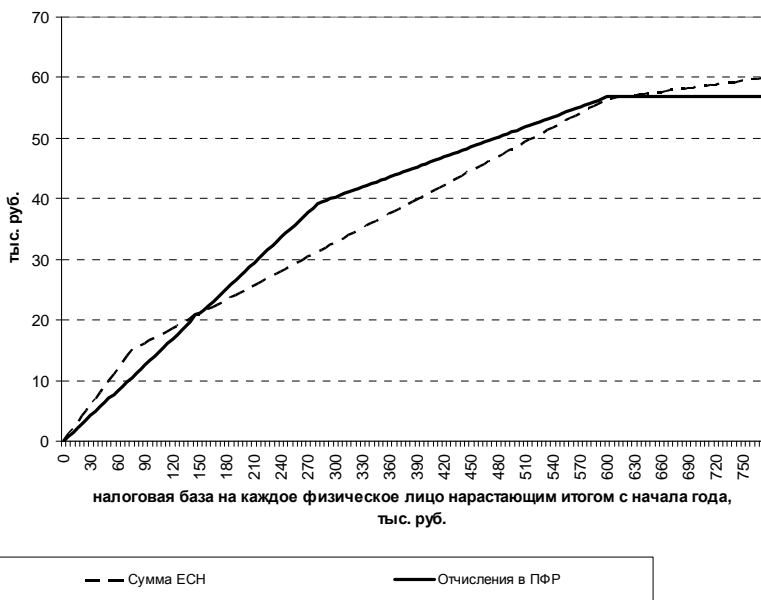
Таблица 39

Тариф страхового взноса для работодателей-страхователей, за исключением организаций, занятых в производстве сельскохозяйственной продукции, родовых, семейных общин коренных малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования, и крестьянских (фермерских) хозяйств

База для начисления страховых взносов на каждое физическое лицо нарастающим итогом с начала года	Тариф страхового взноса на финансирование страховой и накопительной частей трудовой пенсии
До 280 000 руб.	14,0%
От 280 001 руб. до 600 000 руб.	39 200 руб. + 5,5% с суммы, превышающей 280 000 руб.
Свыше 600 000 руб.	56 800 руб.

Источник: п. 2 ст. 22 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ.

Как видно из представленных на рис. 7 данных, если заработная плата работника IT-компании находилась в пределах от 148,8 до 616,5 тыс. руб. в год, то отчисления в Пенсионный фонд для данного работника (следовательно, и налоговый вычет по ЕСН) превышали общую сумму обязательств по ЕСН. Необходимо отметить, что указанный интервал заработной платы, скорее всего, является довольно значимым для рынка труда в IT-секторе. Вряд ли большинство работников данного сектора экономики получают заработную плату ниже или выше границ указанного интервала. Данный факт находится в прямом противоречии с нормой Налогового кодекса РФ: в п. 2 ст. 143 записано, что «сумма налогового вычета не может превышать сумму налога (сумму авансового платежа по налогу), подлежащую уплате в федеральный бюджет, начисленную за тот же период». Эта норма применительно к рассматриваемой ситуации означает запрет на финансирование отчислений на обязательное пенсионное обеспечение работников, осуществляемое работодателем, за счет средств федерального бюджета.



Источник: Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ, расчеты ИЭПП.

Рис. 7. Взносы на обязательное пенсионное страхование и общие платежи по ЕСН на одного работника в год в организациях, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, за исключением налогоплательщиков, имеющих статус резидента технико-внедренческой особой экономической зоны

Справедливость данного вывода подтверждают разъяснения Минфина России, изложенные в Письме от 28 мая 2007 г. № 03-04-07-02/18: исходя из проведенных расчетов сумм ЕСН и взносов на обязательное пенсионное страхование, подлежащих уплате налогоплательщиками-организациями, осуществляющими деятельность в области информационных технологий, с учетом шкалы ставок ЕСН, установленной для данной категории налогоплательщиков п. 6 ст. 241 НК РФ, и тарифов взносов на обязательное пенсионное страхование,

установленных ст. 21 и 33 Закона № 167-ФЗ, возникает ситуация, при которой с определенной налоговой базы сумма ЕСН, подлежащая уплате в федеральный бюджет, будет меньше суммы налогового вычета в виде страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. В таком случае для налогоплательщиков – российских организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий и выполняющих указанные в п. 8 ст. 241 НК РФ условия, сумма ЕСН, подлежащая уплате в федеральный бюджет, будет равна нулю.

Таким образом, благодаря отсутствию взаимодействия между пенсионным и налоговым законодательством возникает противоречие внутри самого налогового законодательства (п. 2 ст. 143 НК РФ). С одной стороны, сумма налога (сумма авансового платежа по налогу), подлежащая уплате в федеральный бюджет, уменьшается налогоплательщиками на сумму начисленных ими за тот же период страховых взносов (авансовых платежей по страховому взносу) на обязательное пенсионное страхование (налоговый вычет) в пределах таких сумм, исчисленных исходя из тарифов страховых взносов, предусмотренных Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации». С другой стороны, исчислять этот вычет в случае с IT-компаниями согласно пенсионному законодательству нельзя, так как сумма налогового вычета не может превышать сумму налога (сумму авансового платежа по налогу), подлежащую уплате в федеральный бюджет, начисленную за тот же период.

Следовательно, фактическая налоговая нагрузка на данные организации, скорее всего, выше, чем это следует из непосредственного прочтения Налогового кодекса РФ (п. 6 ст. 241), что фактически подтверждается приведенным выше письмом Минфина.

Очевидно, что если ставится задача усиления страховых принципов, то существование таких льготных режимов по размеру отчислений в ПФР должно привести к тому, что определенная часть будущих пенсионеров может либо оказаться получателями минимального размера пенсии, либо вообще не сформировать права на трудовую пенсию. Вместе с тем выравнивание тарифов отчислений в пен-

сионную систему для всех категорий работодателей и работников может привести не только к повышению эффективной ставки налога, но и к увеличению уклонения от его уплаты. Кроме того, политическое сопротивление унификации тарифов может отложить решение данного вопроса на средне- и долгосрочную перспективу.

2.2.4. Отмена льгот для организаций инвалидов

Одной из схем уклонения от обложения ЕСН может быть фиктивное оформление работников предприятия, не пользующегося льготами, в общественную организацию инвалидов. Средства, необходимые для выплат заработной платы, могут переводиться в общественную организацию инвалидов по фиктивным сделкам оказания услуг или путем занижения цен на продаваемое имущество. Оценка прямых потерь доходов бюджета от данной налоговой льготы показала, что теряется около 0,03% ВВП. Необходимо также отметить, что в соответствии с подп. 2 п. 1 ст. 239 НК РФ от уплаты ЕСН с сумм выплат и иных вознаграждений, не превышающих 100 000 руб. в течение налогового периода на каждое физическое лицо, освобождаются следующие категории налогоплательщиков:

- общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80%, их региональные и местные отделения;
- организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общественных организаций инвалидов и в которых среднесписочная численность инвалидов составляет не менее 50%, а доля заработной платы инвалидов в фонде оплаты труда – не менее 25%;
- учреждения, созданные для достижения образовательных, культурных, лечебно-оздоровительных, физкультурно-спортивных, научных, информационных и иных социальных целей, а также для оказания правовой и иной помощи инвалидам, детям-инвалидам и их родителям, единственными собственниками имущества которых являются указанные общественные организации инвалидов.

Таким образом, общественные организации инвалидов и созданные ими организации при исчислении сумм выплат физическим лицам (инвалидам и неинвалидам) применяют положения подп. 2 п. 1 ст. 239 НК РФ. Следовательно, данная льгота фактически предоставляется как инвалидам, так и неинвалидам, что существенно подрыывает адресный характер данной льготы.

Кроме того, из-за указанной льготы снижается возможность инвалидов самостоятельно накопить на пенсию, а размер пенсии нынешних занятых инвалидов в большей степени будет зависеть не от их трудовой деятельности, а от того, будет ли у государства достаточно средств для выплаты им пенсий через 20–40 лет. Ввиду старения населения и высокой зависимости федерального бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры создаются существенные риски для работников-инвалидов по получению пенсии, размер которой не обеспечивает им социально приемлемый коэффициент замещения или даже прожиточный минимум. В еще худшем положении могут оказаться работники-неинвалиды, которые были заняты в организациях, пользующихся «инвалидными» льготами по ЕСН. Если инвалидам согласно действующему законодательству государство обязано выплачивать пенсии по инвалидности, то работники-неинвалиды рискуют остаться без накопительной составляющей пенсии и без соответствующей компенсации со стороны государства. Поэтому представляется разумным заменить данные налоговые льготы, которые не носят адресный характер и могут служить повышению благосостояния не работников-инвалидов, а их работодателей, адресными мерами социальной поддержки инвалидов. Чтобы снизить политическую напряженность по отмене данной льготы, можно предложить два варианта действий.

Первый вариант. «Инвалидные» льготы сохраняются, но при этом пользование льготами ограничивается дополнительным условием: направлять полученную экономию от освобождения от уплаты ЕСН на добровольное пенсионное, медицинское и социальное страхование работников. В этом случае достигаются сразу две цели. Во-первых, минимизируется число организаций, для которых «инвалидные» льготы – это лишь налоговая лазейка. Организации, кото-

рые действительно занимаются трудовой реабилитацией инвалидов, от такого решения не пострадают. Они получают возможность направить все средства, причитающиеся на уплату ЕСН, на персональное страхование своих работников (это существенно больше, чем могут себе позволить другие организации, так как в данном случае полностью устраняется перераспределительный компонент ЕСН), что является частью миссии существования подобных организаций. Во-вторых, инвалиды и работники-неинвалиды, занятые в организациях, пользующихся данными льготами, получают возможность полноценного участия в пенсионном страховании.

Аналогичная мера может быть принята и в отношении других налоговых льгот, связанных с инвалидами. Например, сэкономленные средства от освобождения от уплаты земельного налога необходимо обязать направлять на строительство пандусов, оборудование специальных парковочных мест и на иные цели, непосредственно связанные с «созданием дружественной среды» для социальной вовлеченности инвалидов. Данные меры должны быть подкреплены адресной социальной помощью инвалидам из федерального бюджета и более щедрыми программами реабилитации инвалидов. Необходимо отметить, что политически данное решение является существенно более реальным, чем простая отмена льгот. Это объясняется тем, что фактическая отмена льгот (требование целевого использования сэкономленных средств фактически означает отмену льгот) мотивируется стремлением повысить социальную защищенность инвалидов.

Второй вариант. Размер потерь бюджета от использования данных льгот зависит от темпов роста заработной платы только в пределах 100 тыс. руб. Следовательно, при неизбежном росте заработной платы доля потерь бюджетной системы от предоставления данных льгот в общих поступлениях по ЕСН будет постепенно снижаться. Кроме того, в среднесрочной перспективе возникнет необходимость пересмотра границ шедулей по ЕСН, чтобы предотвратить катастрофическое снижение эффективной ставки из-за роста заработных плат. Для снижения доли потерь бюджетной системы от предоставления данных льгот в общих поступлениях по ЕСН достаточно просто не индексировать верхнюю границу сумм выплат и

иных вознаграждений, к которым применяется рассматриваемая льгота, зафиксировав ее на уровне 100 тыс. руб. в течение налогового периода на каждое физическое лицо.

2.2.5. Введение минимального платежа по ЕСН

Идея минимального платежа по ЕСН состоит в следующем: работники, получающие зарплату в годовом исчислении ниже или равную определенной сумме (вмененный размер оплаты труда), уплачивают некоторый фиксированный платеж по ЕСН, равный произведению данного вмененного размера оплаты труда на предельную ставку ЕСН. Работники, получающие зарплату, превышающую установленную сумму вмененного размера оплаты труда, уплачивают ЕСН по соответствующим ставкам. Введение минимального платежа по ЕСН может преследовать две цели:

- увеличение собираемости ЕСН, так как работодатель не сможет занижать заработную плату с целью минимизации платежей по ЕСН ниже определенного порога;

- приведение системы пенсионного страхования в сбалансированное состояние, когда платежи по ЕСН более-менее точно соотносятся с объемами получаемых услуг и выплат. В этом случае минимальный размер страхового взноса должен быть таким, чтобы уплата взносов в этом минимальном размере в течение срока трудовой деятельности (30–40 лет) обеспечивала трудовую пенсию в размере не ниже прожиточного минимума пенсионера на протяжении всего планируемого срока дожития.

В случае введения минимального платежа увеличится эффективная ставка ЕСН. При этом чем больше размер минимального платежа, тем в большей степени растут поступления и эффективная ставка. Это объясняется тем, что при введении минимального платежа существенно увеличивается эффективная ставка для работников, чей годовой доход ниже или равен границе, на основе которой рассчитывается размер данного платежа. При этом эффективные ставки для остальных налогоплательщиков не меняются.

Необходимо подчеркнуть, что введение минимального платежа может усложнить администрирование налога. В случае когда работник является совместителем, появляется проблема учета его доходов, получаемых в различных местах. По каждому (или хотя бы по одному) месту работы годовой доход работника может оказаться ниже установленной границы для уплаты минимального платежа. В то же время его совокупный доход может превысить данный уровень. Соответственно уплата ЕСН в минимальном объеме по каждому месту работы приведет к неоправданному увеличению налогового бремени для подобного работника.

Среди возможных негативных последствий введения минимального платежа по ЕСН следует также отметить возрастание налоговой нагрузки на предприятия и работников в относительно бедных регионах и в отраслях с низким уровнем заработной платы и частичной занятостью. Необходимо подчеркнуть, что в отдельных случаях рост налоговой нагрузки может привести к снижению официального уровня занятости. Это может происходить по двум основным причинам. Во-первых, если издержки соблюдения налогового законодательства превышают издержки уклонения от налогообложения, то создаются стимулы к разрыву легальных трудовых отношений с низкооплачиваемыми работниками. В результате часть занятых в экономике переходит в теневой сектор. Подобные последствия однозначно оцениваются как негативные. Во-вторых, возможно увольнение части низкооплачиваемых (по сравнению с уровнем заработной платы, на основе которой рассчитывается размер минимального платежа) работников. Подобные последствия можно трактовать двояко. С одной стороны, это может свидетельствовать о снижении фактического уровня занятости. С другой стороны, часть подобных работников могла лишь формально числиться на предприятиях. В этом случае произойдет переход скрытой безработицы в открытую, что, скорее, следует трактовать как положительный эффект.

Важным плюсом введения минимального платежа по ЕСН будет являться тот факт, что данное изменение способствует коренному переустройству системы пенсионного страхования, направленному на переход к страховым принципам построения пенсионной системы,

и минимизации перераспределения финансовых ресурсов между поколениями, что особенно важно при значительном ухудшении соотношения числа пенсионеров и занятых в экономике.

Необходимо отметить, что в условиях экономического роста отношение как средней, так и минимальной заработной платы к прожиточному минимуму будет расти. С одной стороны, эта тенденция облегчит введение минимального платежа по ЕСН, так как уплата данного минимального взноса будет сокращаться в % к заработной плате и в % к ВВП.

С другой стороны, неизбежно будет снижаться фискальный эффект от данной меры. Наибольший фискальный эффект от введения минимального страхового взноса будет получен от работников, занятых на малых предприятиях. Если предположить, что в 2010 г. все 12 млн работников, занятых на малых предприятиях, перешедших на специальные налоговые режимы, будут получать заработную плату ниже минимального месячного размера заработка, с которого должны уплачиваться взносы, то максимально возможный фискальный эффект от введения минимального страхового взноса составит 0,25% ВВП. Однако по мере роста средней заработной платы этот эффект будет снижаться до 0,05% ВВП в 2020 г.

В результате в долгосрочной перспективе введение минимального страхового взноса может быть оправдано только при радикальном переустройстве всей пенсионной системы.

2.3. Планируемая реформа ЕСН 2010 г.

Как мы уже отмечали выше, 1 октября 2008 г. на заседании правительства РФ было принято решение провести в 2010 г. масштабную реформу единого социального налога. Основными ее положениями являются:

- 1) отмена единого социального налога и замена его на обязательные страховые взносы. При этом предполагается передача администрирования данных взносов государственным внебюджетным фондам;
- 2) изменение шкалы обязательных социальных платежей. Планируется перейти от трехступенчатой шкалы ЕСН к двухступенчатой системе обязательных страховых взносов. Будет установлена пре-

дельная величина налогооблагаемой базы (415 тыс. руб. в год, или примерно 135% средней заработной платы). С заработной платы, не превышающей 415 тыс. руб. в год, будут взиматься страховые платежи по ставке 34%, а с суммы заработной платы, превышающей данную величину, – 0%;

3) увеличение ставок (тарифов) обязательных страховых взносов (действующие ставки социального налога приведены в *табл. 40*, предлагаемые Минздравсоцразвития России страховые тарифы – в *табл. 41*). Суммарный тариф взносов на обязательное страхование вырастет до 34% (в настоящее время базовая ставка ЕСН составляет 26%). В основном данный рост обусловливается повышением взносов на обязательное пенсионное страхование. Согласно предложениям Минздравсоцразвития России единая ставка страховых взносов на обязательное пенсионное страхование составит 26% (в настоящее время базовая ставка для взносов на обязательное пенсионное страхование составляет 14%, еще 6 п.п. ЕСН поступает в федеральный бюджет, а затем перечисляется в бюджет Пенсионного фонда для выплаты базовой части трудовой пенсии). Взнос в фонды обязательного медицинского страхования согласно предложениям Минздравсоцразвития России составит 5,1% (в настоящее время – 3,1%), а ставка для Фонда социального страхования не изменится и составит 2,9%.

Кроме того, Минздравсоцразвития России планирует установить единый для всех организаций и работодателей тариф страховых взносов независимо от отраслевой принадлежности.

Принятое решение по отмене ЕСН существенно отличается от предложений Минфина России. В проекте Бюджетной стратегии до 2023 г. предлагается начиная с 1 января 2010 г. проиндексировать шкалу ЕСН таким образом, чтобы обеспечить эффективную ставку налога на уровне величины, имевшей место в 2005 г.¹⁷¹ В дальнейшем Минфином России, как и Минздравсоцразвития России, предлагается ежегодно индексировать шкалу ЕСН на темп роста заработной платы. Таким образом, в 2010 г. Минфин России предлагает

¹⁷¹ См. Проект Бюджетной стратегии РФ на период до 2023 года (25.08.2008) - <http://www.minfin.ru/ru/>

первый порог ЕСН повысить с 280 тыс. до 1,1 млн руб., а 600 тыс. руб. заменить на 2,3 млн руб.

Таблица 40

Действующая система ЕСН

Налоговая база, тыс. руб.	Отчисления в Пенсионный фонд, %						Отчисления в Фонд социального страхования, %	Отчисления в Фонды обязательного медицинского страхования, %	Ставка ЕСН, %
	на финансирование страховой части пенсии		на финансирование накопительной части пенсии		на финансирование базовой части пенсии	итого отчисления в Пенсионный фонд			
	для лиц 1966 г. рождения и старше	для лиц 1967 г. рождения и моложе	для лиц 1966 г. рождения и старше	для лиц 1967 г. рождения и моложе					
До 280	14	8	0	6	6	20	2,9	3,1	26
От 280 до 600	5,5	3,1	0	2,4	2,4	7,9	1,0	1,1	10
Свыше 600	0	0	0	0	2	2	0	0	2

Таблица 41

Предлагаемая Минздравсоцразвития России система обязательных страховых взносов на 2010 г.

Налоговая база, тыс. руб.	Отчисления в Пенсионный фонд, %						Отчисления в Фонд социального страхования, %	Отчисления в Фонды обязательного медицинского страхования, %	Совокупная ставка страховых взносов, %
	страховой тариф, учитываемый на индивидуальных лицевых счетах				солидарный тариф	страховой тариф – всего			
	на финансирование страховой части пенсии		на финансирование накопительной части пенсии						
для лиц 1966 г. рождения и старше	для лиц 1967 г. рождения и моложе	для лиц 1966 г. рождения и старше	для лиц 1967 г. рождения и моложе						
До 415	16	10	0	6	10	26	2,9	5,1	34
Свыше 415*					0				

* Следует отметить, что номинальная величина предельного размера выплат работнику для начисления страховых взносов была установлена Минздравсоцразвития России исходя из макроэкономического прогноза, сделанного в августе 2008 г. Поэтому с учетом новых макроэкономических условий номинальное значение данного порога может быть изменено. Однако в приводимых ниже расчетах взносов на обя-

зательное пенсионное страхование (в % ВВП) мы исходили из посылки, что данный порог будет установлен на уровне 135% средней заработной платы.

Сравнительная характеристика налоговой нагрузки при реализации предложений Минздравсоцразвития России и Минфина России представлена в *табл. 42*.

Таблица 42

Сравнительная характеристика налоговой нагрузки при сохранении действующей шкалы ЕСН, индексации действующей шкалы по темпам роста заработной платы (предложение Минфина России) и повышении базовой ставки страховых взносов до 34% с установлением предельной величины налогооблагаемой базы (предложение Минздравсоцразвития России)

Краткая характеристика	Эффективная ставка в 2010 г.*, %	Поступления в 2010 г., % ВВП*
Инерционный сценарий (сохранение действующей шкалы ЕСН)	18,8–19,1	4,3–4,6
Минфин России Индексация действующих шедулей ЕСН по темам роста заработной платы с целью повышения эффективной ставки ЕСН до уровня 2005 г. 1-й шедуль: до 1100 тыс. руб. (26%); 2-й шедуль: от 1100 до 2300 тыс. руб. (10%); 3-й шедуль: свыше 2300 тыс. руб. (2%)	24,6–24,7	5,6–5,9
Минздравсоцразвития России Введение предельной величины налогооблагаемой базы: 1-й шедуль: до 415 тыс. руб. (34%); 2-й шедуль: свыше 415 тыс. руб. (0%)	25,6–26,1	5,9–6,3

* Эффективная ставка ЕСН и, следовательно, объем поступлений в значительной степени зависят от темпа роста номинальной заработной платы. Прогнозы данного показателя, осуществляемые Минэкономразвития России, существенно отличаются в зависимости от сценария развития страны. Поэтому нами принимается диапазон значений эффективной ставки ЕСН, где верхняя граница диапазона соответствует инновационному сценарию развития при неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуре, – вариант 2а (наименьшей темп роста заработной платы обусловли-

вает наибольшую эффективную ставку), а нижняя граница соответствует инновационному сценарию развития при благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре – вариант 2с. См. Прогноз социально-экономического развития РФ на 2009 г. и плановый период 2010 и 2011 годов¹⁷²

Источник: Минэкономразвития России, Минздравсоцразвития России, Минфин России, Росстат, расчеты ИЭПП.

Из представленных в *табл. 42* данных видно, что предложенные Минздравсоцразвития России меры приведут к росту налоговой нагрузки на экономику на 1,6% ВВП или около 1 трлн руб. Такой рост поступлений обусловлен тем, что в 2010 г. лишь 17% работников будут получать заработную плату более 415 тыс. руб. Следовательно, для 83% занятого населения налоговая нагрузка возрастет с 26% фонда оплаты труда до 34%. В целом налоговая нагрузка увеличится для 99% работников (работники, которые получают менее 2415 тыс. руб. в год).

Кроме того, в *табл. 42* не учтено увеличение налоговой нагрузки на сельскохозяйственных производителей и малый бизнес (*табл. 43*).

Таблица 43

Нагрузка на организации со специальным режимом налогообложения

	Дополнительная нагрузка, млрд руб.
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	3,2
Единый сельскохозяйственный налог	0,9
Единый налог, уплачиваемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	12,1
Сумма минимального налога, подлежащего уплате за налоговый период	35,7
Итого	51,9

Источник: Минздравсоцразвития России, ФНС России.

При том, что целесообразность индексации шкалы ЕСН не вызывает сомнения, необходимо отметить, что предложенный Минздравсоцразвития России вариант приводит к чрезмерному увеличению

¹⁷²<http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/myconnect/economylib/mert/welcome/economy/macroeconomy/administmanagementdirect/doc1219319991073>.

налоговой нагрузки, что способно привести к достаточно болезненным для экономики страны последствиям.

Во-первых, для большинства предприятий увеличится налоговая нагрузка на фонд оплаты труда, что может привести к снижению официального уровня занятости. Если издержки соблюдения законодательства превышают издержки уклонения от обложения, создаются стимулы к разрыву легальных трудовых отношений с низкооплачиваемыми работниками. В результате часть занятых в экономике переходит в теневой сектор. Кроме того, многие предприятия могут вернуться к практике выплаты заработной платы «в конвертах». Например, официально большая часть фонда оплаты труда может приходиться на небольшое число высокооплачиваемых работников (руководство организации), а затем перераспределяться внутри организации между всеми ее сотрудниками. Рост налоговой нагрузки на фонд оплаты труда при одновременном ухудшении внешнеэкономической конъюнктуры способен привести к снижению уровня занятости (как официального, так и неофициального) и к замедлению темпов экономического роста.

Во-вторых, существенный рост налоговой нагрузки в связи с уплатой социальных взносов в существующих социально-политических условиях, скорее всего, придется компенсировать снижением других налогов. Принятые в настоящее время меры по снижению нагрузки по налогу на прибыль в условиях финансового кризиса и соответственно сокращение налоговой базы по данному налогу могут быть восприняты бизнесом как недостаточные. Поэтому возникает риск усиления политического давления в пользу снижения НДС¹⁷³.

В-третьих, в условиях, когда существенно возрастают поступления в Пенсионный фонд России, может возникнуть иллюзия того, что найден стабильный источник финансирования пенсионной системы и в данной сфере дальнейшее реформирование не потребуется. Это приведет к тому, что будет отложено на долгосрочную перспективу решение о повышении пенсионного возраста, а резервы,

¹⁷³ О пагубности данного решения см. Подробнее: Гайдар Е., Чубайс А. Экономические записки. М.: РОССПЭН, 2008.

формируемые за счет нефтегазовых доходов, будут использованы не на решение проблем сбалансированности пенсионной системы, а на другие цели. В результате в 2020–2030 гг. даже при крайне высоких ставках социальных платежей для поддержания коэффициента замещения на уровне 30% придется тратить около 4% ВВП из федерального бюджета¹⁷⁴.

В-четвертых, в случае отмены единого социального налога и замены его на отдельные страховые взносы неизбежно встанет вопрос об администрировании данных платежей. При обсуждении замены ЕСН на отдельные страховые взносы высказывались предложения по передаче функции администрирования данных платежей социальным внебюджетным фондам. Такие предложения игнорируют опыт 1990-х годов, когда в России использовалась модель, основанная на самостоятельном администрировании взносов внебюджетными фондами. Отдельные рудименты данной модели сохранились и в настоящее время. Эта модель оказалась неудобной, так как создавала избыточную административную нагрузку и для государства, и для плательщиков. В частности, это было связано с тем, что:

- в начале своей предпринимательской деятельности налогоплательщики вынуждены регистрироваться и вставать на учет как в регистрирующих органах, так и в органах внебюджетных фондов. Это замедляет процесс начала предпринимательской деятельности и оценивается самими предпринимателями в качестве серьезного «административного барьера» (следует отметить, что такой порядок сохранился в настоящее время);

- наделение органов внебюджетных фондов полномочиями по контролю за своевременностью и правильностью уплаты взносов, а также полномочиями по их принудительному взысканию увеличи-

¹⁷⁴ Это обусловлено тем, что в 2020–2030 гг. выплаты по накопительной составляющей будут еще незначительны, а отчисления на накопительную пенсию достигнут максимума, так как на пенсию выйдет большая часть работников старше 1967 г. В результате для перераспределительной части пенсионной системы финансовых ресурсов будет недостаточно. Дефицит перераспределительной пенсионной системы будет усугубляться старением населения. В результате поддержание коэффициента замещения на 30%-м уровне в данный период будет практически невозможным без повышения пенсионного возраста.

вало число проверок, проводимых в отношении плательщиков, и повышало риски коррупции (в настоящее время внебюджетные фонды могут проверить своевременность и правильность начисления и уплаты взносов, но не обладают полномочиями по принудительному взысканию);

- налогоплательщик должен был представлять копии документов по запросу каждого из проверяющих органов, что резко увеличивало документооборот плательщика и органов государственной власти;

- каждый внебюджетный фонд должен был содержать свой штат проверяющих и финансировать контрольно-проверочную деятельность;

- каждый контролирующий орган не располагал всей полнотой информации о деятельности налогоплательщика, поскольку сведения, полученные одним из проверяющих, автоматически не передавались остальным. Как следствие, нарушения, связанные, например, с занижением базы по платежам во внебюджетные фонды, выявленные одним из проверяющих, не влекли обязательного привлечения налогоплательщика к ответственности за неуплату прочих взносов, а также начисления недоимки и пеней по прочим взносам во внебюджетные фонды.

Возврат к такой системе администрирования представляется нецелесообразным, так как при отсутствии альтернативной системы отраслевых и (или) региональных внебюджетных фондов, которые конкурировали бы между собой за деньги налогоплательщика, администрирование взносов во внебюджетные фонды практически ничем не отличается от администрирования налогов и сборов, установленных в Налоговом кодексе Российской Федерации. Как следствие, никакой практической необходимости в наделении органов внебюджетных фондов полномочиями по администрированию взносов нет.

Применение модели, предполагающей разделение функций по администрированию страховых платежей между внебюджетными фондами и налоговыми органами по аналогии с тем, как они разделены в настоящее время между Пенсионным фондом России и налоговыми органами, также нецелесообразно. В этом случае сохраня-

ются проблема роста издержек вследствие децентрализации административных функций и необходимости координации деятельности органов различных внебюджетных фондов и налоговых органов в процессе администрирования взносов, проблема обеспечения симметричности законодательных актов, регулирующих процедуры взимания налогов и различных страховых взносов.

Поэтому наиболее предпочтительной (с точки зрения простоты и эффективности) представляется модель, основанная на передаче всех функций по администрированию страховых взносов (в том числе и в Пенсионный фонд России) налоговым органам.

Для заметок

Для заметок

Анисимова Людмила Ивановна
Кадочников Павел Анатольевич
Малинина Татьяна Александровна
Назаров Владимир Станиславович
Синельников-Мурылев Сергей Германович
Трунин Илья Вячеславович

Реформа налогообложения доходов населения в России: результаты 2000–2007 гг.

Редактор: Н. Главацкая
Корректор: Н. Андрианова
Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Подписано в печать 15.12.2008
Тираж 500 экз.

125993, Москва, Газетный пер., 5
Тел. (495) 629–6736
Факс (495) 697–8816
www.iet.ru
E-mail: info@iet.ru