

1.5. ПРЕДПОСЫЛКИ РЕФОРМЫ НАЛОГА НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В РОССИИ В 2001 Г. И ЕЕ ФИСКАЛЬНОЕ ЗНАЧЕНИЕ

Михайлик У.В., соискатель кафедры теории финансов, кредита и налогообложения; Перекрёстова Л.В., д.э.н., профессор кафедры теории финансов, кредита и налогообложения

Волгоградский государственный университет

В статье рассмотрены предпосылки реформирования налога на доходы физических лиц в 2001 г., раскрыто изменение предельных ставок налогообложения доходов и приведены различные оценки факторов, повлиявших на фискальный эффект проведенной реформы

Основные преобразования налоговой системы, определившие ее современный облик, прошли в Российской Федерации более 10 лет назад, в 1999-2002 гг. Одной из задач проведенной налоговой реформы было снижение налогового бремени с целью стимулирования экономического роста. Вместе с тем, многими экономическими исследованиями доказано, что и до реформы РФ характеризовалась примерно сопоставимым с другими странами уровнем налогообложения капитала, несколько более низкой нагрузкой на потребление и несопоставимо низким уровнем налогообложения труда. После проведения реформы эффективные ставки по всем основным налоговым базам уступают соответствующим показателям других стран [5, с. 153].

Наиболее существенным шагом по снижению налоговой нагрузки была реформа налога на доходы физических лиц (НДФЛ), которая 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. Рассмотрим, какие предпосылки легли в основу построения данной модели НДФЛ. Первая цель, которую преследовала государство – это увеличить фискальную значимость подоходного налога в налоговой системе РФ.

До реформы роль подоходного налога в налоговой системе РФ по сравнению как с индустриально разви-

тыми странами, так и с наиболее успешными переходными экономиками была весьма невелика. Исследователями Института экономики переходного периода (ИЭПП) было установлено, что в большинстве развитых стран и переходных экономик доля подоходного налога в общей сумме налоговых поступлений колеблется в пределах 20-35%, тогда как в РФ соответствующий показатель к 2000 г. снизился почти до 6,5%. Также несравнимо низким является доля подоходного налога в валовом внутреннем продукте (ВВП) – не более 3%, в то время как для развитых экономик эта цифра в среднем составляет около 10% [1, с. 8].

Выделяют несколько основных причин, определявших невысокую фискальную значимость подоходного налога в налоговой системе РФ 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 налога.

В конце 1990-х гг. единственный источник доходов граждан, с которого удавалось более менее эффективно взимать подоходный налог, – это заработная плата. А 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.

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.

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 (табл. 1).

Таблица 1

ШКАЛА ПОДОХОДНОГО НАЛОГА (НДФЛ) В РОССИИ В 1998-2001 гг. [1, с. 14]

Экономические параметры	Годы							
	1998		1999		2000		2001	
	Годовой доход, тыс. руб.	Предельная ставка, %	Годовой доход, тыс. руб.	Предельная ставка, %	Годовой доход, тыс. руб.	Предельная ставка, %	Годовой доход, тыс. руб.	Предельная ставка, %
Ставки подоходного налога для соответствующих уровней дохода	Менее 20	12	Менее 30	12	Менее 50	12	-	13
	20-40	15	30-60	15				
	40-60	20	60-90	20	50-150	20		
	60-80	25	90-150	25				
	80-100	30	150-300	30	Более 150	30		
Более 100	35	Более 300	35					
Среднедушевые доход, руб. в месяц	1 007,8		1 629,6		2 192,9		2 878	

Таблица 2

ДИНАМИКА ДОХОДОВ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА РФ ОТ НДФЛ С 2000 ПО 2009 гг., [3, с. 23-26]

Показатели	Годы									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Фактическая сумма поступлений НДФЛ, млрд. руб.	174,2	255,5	358,09	455,64	574,49	707	930,33	1266,56	1666,27	1665,8
Абсолютный прирост поступлений по отношению к предыдущему году, млрд. руб.	-	81,3	102,59	97,55	118,85	132,51	223,33	336,23	399,71	-0,47
Абсолютный прирост поступлений по отношению к 2000 г., млрд. руб.	-	81,3	183,89	281,44	400,29	532,8	756,13	1092,36	1492,07	1491,6
Темп прироста поступлений по отношению к предыдущему году, млрд. руб.	-	46,67	40,15	27,24	26,08	23,07	31,59	36,14	31,56	-0,03
Темп прироста поступлений по отношению к 2000 г., млрд. руб.	-	46,67	105,56	161,56	229,79	305,86	434,06	627,07	856,53	856,26

Таблица 3

ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ УВЕЛИЧЕНИЯ ПОСТУПЛЕНИЙ ПОДОХОДНОГО НАЛОГА В 2000 г. ПО СРАВНЕНИЮ С 2001 г., [1, с. 22]

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

По мнению Л.Н. Лыковой, отмеченный рост поступлений НДФЛ может определяться следующими основными факторами:

- ростом цен, вследствие чего имеет место индексирование оплаты труда (как в государственном, так и в частном секторах экономики);
- экономическим ростом (ростом ВВП в реальном выражении) — рост объема производства при неизменной его (ВВП) структуре предполагает адекватный рост доходов (оплаты труда) населения;
- изменением структуры ВВП (отраслевой и по доходам) в результате чего имеет место рост доли оплаты труда в структуре ВВП;
- выводом из «тени» или легализацией существенной части доходов населения, ранее не подлежавших налогообложению [4, с. 369].

Указанные факторы не в полной мере являются независимыми. Так, в частности, рост ВВП имел место в том числе и под воздействием роста оплаты труда. Отчасти это «статистический» рост за счет учета доходов, существовавших и ранее, но не учитывавшихся при расчетах, а отчасти реальный. Вывод доходов из «тени» влияет на номинальный показатель ВВП только в том случае, если ранее эти нелегальные доходы не учитывались в составе показателя «скрытая оплата труда».

Л.Н. Лыкова выделяет влияние роста цен и влияние роста ВВП на динамику поступления НДФЛ. В табл. 4 представлена динамика поступлений НДФЛ в бюджетную систему РФ за 2000-2008 гг. (фактические данные), а также расчетные величины НДФЛ, т.е. значения НДФЛ за базовый год (2000 г.), проиндексированные на темпы инфляции за соответствующие годы и темпы роста номинального ВВП также за соответствующими

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.

В результате реформы существенным образом изменилась как сама шкала НДФЛ, так и предельные ставки налогообложения доходов (см. табл. 1).

Изменения суммарной ставки НДФЛ и единого социального налога (ЕСН) в результате реформы можно охарактеризовать следующим образом. До реформы минимальная суммарная предельная налоговключаящая ставка была равна 28,5%, максимальная – 50,2%.

В результате реформы произошло снижение предельной ставки подоходного налога для налогоплательщиков с высокими доходами, которое в дополнение к введению 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 налогоплательщиков с доходами свыше 150 тыс. руб. в год – на величину от 22,7 до 33,1 п.п. [1, с.14-15].

Важным результатом реформы налога на доходы физических лиц 2001 г. стал стабильный рост поступлений по данному налогу, который за девять лет составил почти 1,5 млрд. руб., или 856% по сравнению с дореформенным уровнем 2000 г. (табл. 2)

Неоднозначную оценку дают факторам, повлиявшим на столь существенный рост поступлений НДФЛ. Практически все авторы сходятся во мнении, что введение плоской шкалы подоходного налога привело к значительному сокращению уклонения от уплаты налога, но истинные масштабы этого влияния оценивают по-разному.

Так, например, расчеты, проведенные специалистами ИЭПП, показали, что снижение предельной ставки налога отвечает примерно за половину общего изменения поступлений в 2001 г. (табл. 3).

Это, по их мнению, доказывает тот факт, что переход к плоской ставке в результате реформирования НДФЛ был одним из основных факторов роста поступлений по итогам реформы.

Л.Н. Лыкова исследует динамику НДФЛ и факторы, на нее повлиявшие, за более длительный период – с 2001 по 2008 г. За данный период общая сумма поступлений налога на доходы физических лиц увеличилась в 9,57 раза. При этом суммарный рост ВВП составил 5,88 раз, а общий рост цен (индекс потребительских цен) – в 2,61 раза.

ющие годы (рост номинального ВВП отражает суммарное влияние двух факторов).

Таблица 4

ПОСТУПЛЕНИЯ НДС В РОССИЙСКУЮ БЮДЖЕТНУЮ СИСТЕМУ 2001-2008 гг. [3, с. 370]

Показатели	Годы							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
НДФЛ (фактическая сумма поступлений), млрд. руб.	255,6	358,09	455,64	574,49	707	930,33	1266,56	1666,27
НДФЛ 2000 г., проиндексированный по темпам инфляции, млрд. руб.	207,17	238,45	267,06	296,17	333,79	366,17	399,12	455,4
НДФЛ 2000 г., проиндексированный по темпам роста ВВП (номинального), млрд. руб.	223,58	268,65	329,03	414,94	535,78	658,35	815,81	1027,3
Превышение фактических поступлений НДФЛ в бюджет над суммой НДФЛ, проиндексированной по темпам роста ВВП, % от ВВП	0,35	0,82	0,95	0,95	0,79	1,02	1,37	1,54
Доля «превышения» в общей сумме НДФЛ, %	12,53	24,98	27,79	27,77	24,22	29,24	35,59	38,35
Превышение фактических поступлений над НДФЛ, проиндексированным по темпам роста ВВП, млрд. руб.	32	89,4	126,6	159,5	171,2	272	450,7	639

Разность между фактическими поступлениями НДФЛ и расчетной величиной (НДФЛ 2000 г., проиндексированный на темпы роста номинального ВВП) может быть оценена (с определенной долей условности) как результат воздействия фактора изменения структуры ВВП и фактора легализации доходов.

В табл. 4 приведены также показатели превышения фактических поступлений НДФЛ в бюджетную систему над их расчетной величиной (НДФЛ 2000 г., проиндексированный на темпы роста номинального ВВП) в абсолютных значениях по годам и в процентах от общей суммы поступлений данного налога.

Как видно из приведенных данных, если в 2001 г. поступления НДФЛ, не связанные с ростом ВВП и темпами инфляции составили 32 млрд.руб., или 13% общей суммы поступлений, то в 2008 г. их величина составила уже 633,0 млрд.руб., или 38% общей суммы поступлений данного налога.

При этом отчетливо просматриваются два этапа — 2001-2005 гг. и 2006-2008 гг. Если на первом этапе фактор легализации доходов может быть оценен в целом как существенный, но роль которого стала исчерпываться к 2005 г., то на втором этапе более существенную роль начинает играть фактор изменения структуры ВВП, в том числе и секторальной. Отчасти начинает сказываться рост оплаты труда в государственном секторе (включая системы образования и здравоохранения). Здесь сложно говорить об эффекте легализации доходов, хотя фактор легализации отчасти сохраняет свою роль и в этот период, но доминирующим уже не является.

Еще одним показателем реального роста поступлений НДФЛ может быть доля данного налога в ВВП. Рост поступлений НДФЛ в период 2001-2008 гг. относительно ВВП составил 1,18% ВВП. Таким образом, в период 2001-2005 гг. рост поступлений НДФЛ в большей мере, обусловленный фактором легализации доходов, составил 0,43% ВВП, а в период 2006-2008 гг. таковой, в большей степени связанный со структурными изменениями ВВП, — 0,75% ВВП [3, с. 371].

В качестве причин роста поступлений НДФЛ в бюджет выступило не только изменение шкалы НДФЛ, но и эффект от реформирования других налогов. К примеру, в 2001 году страховые взносы, чья суммарная ставка доходила до 39,5%, были заменены на ЕСН, ставка которого снизилась до 35,6%. Также с 2001 г. были снижены оборотные налоги, уплачиваемые предприятиями, на содержание жилищного фонда и на пользователей автодорог. Научный руководитель Экономической экспертной группы Е. Гурвич утверждает,

что снижение ставок других налогов привело к росту фонда оплаты труда и, соответственно, расширению базы НДФЛ [4].

Кроме того, в приведенных выше расчетах напрямую не учтены следующие факторы, непосредственно способствовавшие росту поступлений НДФЛ:

- увеличение ставки подоходного налога с 12% до 13% для значительной части налогоплательщиков;
- перенос доходов из 2000 г. в 2001 г. с целью снижения налоговых обязательств и уплаты налога по более низкой ставке (работодатели, зная о снижении налогов, перенесли выплату бонусов за 2000 г. на начало 2001 г.);
- отмена льгот по подоходному налогу и другие изменения базы налогообложения: в частности, с 2001 г. уплачивать НДФЛ обязали 3 млн. военнослужащих и прокурорских работников (около 2% в общем приросте налоговых поступлений) [5, с. 21].

Поэтому однозначно утверждать, что унификация ставки стала стимулом для обеления зарплат, тоже нельзя. По данным Экономической экспертной группы, доля «серой» зарплаты в 2001 г. по сравнению с дореформенным 2000 г. сократилась с 35% до 32%. При этом доля зарплат в «конверте» в 1997 г. достигала 28%, в посткризисном 1999 г. она выросла до 34% , а после введения плоской шкалы НДФЛ уже много лет держится на уровне 31-32%. Е. Гурвич полагает, что «обеление» зарплат после унификации ставки НДФЛ было всего лишь коррекцией на докризисный уровень, а не благодарностью бизнеса за уменьшение ставки [5].

Официальных данных о размере заработной платы, выплачиваемой «в конвертах», нет, но аналогичные оценки дают и другие исследователи. Согласно исследованиям Всероссийского центра исследования общественного мнения (ВЦИОМ), если во время финансового кризиса 1998 г. полностью готовы были платить налоги 61%, то теперь их число уменьшилось до 58%, а 9% не платят налоги вообще; при этом доля «скрытой» заработной платы в общем объеме оплаты труда после реформы продолжает оставаться на уровне 30% и это при том, что в 1999 г. она составляла 38,4% [2].

Таким образом, после проведения реформы 2001 г. фискальная значимость НДФЛ возросла. Достигнут данный результат был за счет множества факторов, таких как:

- расширение числа плательщиков НДФЛ;
- рост реального ВВП;
- увеличение уровня оплаты труда;
- изменение структуры ВВП;
- увеличение ставки НДФЛ на 1% для значительной части налогоплательщиков;

- вывод из «тени» существенной части доходов, ранее не подлежавших налогообложению.

При этом существенное снижение предельных ставок налогообложения доходов высокооплачиваемых работников (на 33,1%) не привело к исчезновению или адекватному снижению доли укрываемой от налогов заработной платы.

Литература

1. Анисимова Л. и др. Реформа налогообложения доходов населения в России: результаты в 2000–2007 гг. [Текст] / Анисимова Л., Кадочников П., Малинина Т., Назаров В., Синельников-Мурылев С., Трунин И. ; Ин-т экономики переход. периода. – М. : ИЭПП, 2008.
2. Налоговая политика при налогообложении физических лиц в РФ агентами [Электронный ресурс]. URL: <http://nalogpro.ru/nalogovaya-politika-pri-nalogooblogonii-fl-rf/>
3. Налоговая политика и социально-экономическое развитие стран с переходной экономикой [Текст] / под ред. Р.С. Гринберга, З.Н. Кузнецовой. – СПб. : Алетейя, 2011.
4. Подоходный налог: менять или не менять? [Электронный ресурс]. URL: . <http://www.russedina.ru/articul.php?aid=13726&pid=7>
5. Сизенева Л.А. Уровень налогового бремени в российской экономике [Текст] / Л.А. Сизенева, Н.М. Караулова // Казанская наука. – 2010. – №3. – С. 152-155.
6. Финансы России [Текст] : 2010 : стат. сб. / Росстат. – М., 2010.

Ключевые слова

Налог на доходы физических лиц; налоговая нагрузка; прогрессивная шкала подоходного налога; суммарная ставка налога; предельная ставка налога; доходы консолидированного бюджета.

Михайлик Ульяна Вячеславовна

Перекрёстова Любовь Вениаминовна

РЕЦЕНЗИЯ

До настоящего времени в Российской Федерации неоднозначно оценивается сохранение плоской 13%-ной шкалы налогообложения доходов физических лиц при усилении дифференциации доходов общества.

Авторы статьи исследуют основные предпосылки, которые легли в основу перехода к плоской шкале налога на доходы физических лиц (НДФЛ) в 2001 г. и показывают, как в результате данной реформ изменились предельные ставки налогообложения доходов граждан. На основе анализа динамики доходов консолидированного бюджета показано РФ, что в течение 10 лет после реализации реформы имел место существенный рост поступлений НДФЛ.

Авторы исследуют факторы, определившие фискальный эффект от реформирования НДФЛ, и приходят к выводу, что достигнут данный результат в значительной степени из-за макроэкономических сдвигов, а существенное снижение предельных ставок налогообложения доходов высокооплачиваемых работников не привело к адекватному снижению доли укрываемой от налогов заработной платы. Это указывает на то, сохранение плоской шкалы НДФЛ с целью легализации доходов граждан не является в полной мере обоснованным.

В целом, актуальность темы, степень ее разработки, обоснованность и логичность выводов авторов определяют научную и практическую ценность статьи.

Шохнех А.В., д.э.н., профессор кафедры налогообложения и аудита Волгоградского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ