

Смирнов Р.О.,
Чистяков С.В.

ПОДОХОДНОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ВЗИМАНИЯ

К концу XIX – началу XX в. вопрос о том, какой принцип должен быть положен в основу налогообложения доходов граждан – пропорциональный или прогрессивный, был решен в теории налогов в пользу последнего, что нашло отражение в формировании систем прогрессивного подоходного налога.¹ Несколько раньше эти системы начали складываться лишь в Англии (с 1798 г.) и Пруссии (Германии) (с 1820 г.).² В настоящее время в промышленно развитых странах не используется «плоская шкала» подоходного налога (единая ставка налога на доходы физических лиц).³ Вместе с тем некоторые западные экономисты продолжают отстаивать предпочтительность подоходного налога с фиксированной ставкой.⁴ Особую актуальность проблеме выбора принципов налогообложения доходов граждан при реформировании налоговых систем придало введение в России пропорционального подоходного налога.* Сразу же после внесения соответствующих изменений в налоговое законодательство в научной печати появились отрицательные отзывы о переходе к единой ставке налога, суть которых сводится к тому, что пропорциональный налог нарушает социальную справедливость.⁵ Так, например, проф. В.В. Иванов считает, что единая ставка налога фактически является льготой по подоходному налогу для лиц с очень высоким уровнем дохода.⁶ Авторы данной статьи также уже кратко высказывались о несправедливости фиксированной ставки подоходного налога.⁷ Однако важность проблемы побудила нас рассмотреть ее более подробно.

По мнению авторов налоговой реформы единая ставка подоходного налога должна стать средством легализации доходов граждан, борьбы с «черной» оплатой труда.⁸ Однако ни подтверждающих это эмпирических данных, ни тем более достаточно обоснованной по этому поводу теории нет.⁹ Поэтому известные «сомнения» в том, что в российских условиях фиксированная ставка налога существенно увеличит стимулы для честного декларирования гражданами своих доходов, были вполне резонными.¹⁰ Подтверждение этому дала аналитическая оценка предварительных итогов первого года реформы системы подоходного налога, свидетельствующая о том, что масштабная легализация доходов граждан не началась.¹¹ Коснемся и мы кратко российской статистики. По данным Госкомстата, в 2000 г. средняя



СМИРНОВ
Ростислав Олегович

– канд. экон. наук, доцент кафедры экономической теории и социальной политики СПбГУ. Работает на экономическом факультете с 1985 г. после окончания факультета прикладной математики – процессов управления. В 1992 г. окончил аспирантуру экономического факультета по специальности экономико-математические методы. Область научных интересов – экономика государственного сектора, теория оптимального налогообложения. Автор более 30 научных работ.

© Р.О. Смирнов, С.В. Чистяков, 2002

* Налогообложение доходов физических лиц в 2001 г. в соответствии с гл. 23 НК осуществляется по единой для всех ставке 13%.

начисленная зарплата в России выросла на 50%, а за 10 месяцев 2001 г. – на 46%. Соответственно, налоговые поступления по подоходному налогу за 10 месяцев 2001 г. выросли на 50% по сравнению с тем же периодом предыдущего года.¹² Однако в 2000 г. рост налоговых поступлений составил 49% от уровня 1999 г. без всякой реформы. Окончательные итоги года в период написания статьи еще не были подведены, но, очевидно, что существенных изменений в статистических данных уже не произойдет. Таким образом, сравнительный анализ статистики двух последних лет свидетельствует не о начале масштабной легализации доходов граждан, а лишь о сохранении динамики роста средней зарплаты в стране. Добавим к этому, что по различным оценкам около 98% налогоплательщиков до начала реформы уплачивали подоходный налог по минимальной ставке 12%.¹³ Поэтому для большинства граждан налоговая нагрузка в 2001 г. не уменьшилась, а возросла на 1%, что является еще одной причиной роста налоговых поступлений.

В этой связи отметим, что еще несколько лет назад отечественные ученые предостерегали авторов правительственного проекта Налогового кодекса РФ от перехода к «самой нейтральной в мире» налоговой системе.¹⁴ Вместе с тем приходится с сожалением констатировать, что многие обоснованные меры по сокращению «теневого» сектора экономики и легализации доходов, предлагаемые специалистами, так и не были реализованы.¹⁵ Не был также адаптирован опыт западных стран, в которых накоплен обширный арсенал средств контроля финансовых потоков – как бизнеса, так и физических лиц (прежде всего их доходов и расходов), а также методов борьбы с теневыми доходами.

Обратимся теперь к анализу опыта последних налоговых реформ в промышленно развитых странах, на необходимость использования которого часто ссылаются российские реформаторы. В 70–80-е годы в западных странах получила признание бюджетная концепция одного из наиболее известных сторонников «экономики предложения» американского экономиста А. Лаффера, которая и была положена в основу налоговых реформ в странах Европы и США. Знаменитая кривая Лаффера является моделью, описывающей взаимосвязь ставок налога и величины налоговых поступлений в госбюджет. Как известно,¹⁶ эта кривая показывает, что при повышении ставки налога налоговые поступления сначала будут увеличиваться. Но если налоговая ставка превышает некоторую величину, то при дальнейшем увеличении ставки налоговые поступления начнут уменьшаться. В общем модель Лаффера описывает достаточно очевидный факт, заключающийся в том, что слишком высокие налоги снижают стимулы к труду и негативно влияют на желание людей платить налоги. Экономический смысл кривой Лаффера состоит в утверждении, что если налоговый пресс переходит известную границу, то снижение налогов будет «финансировать само себя». Однако модель не отвечает на очень важный вопрос, состоящий в том, при каком значении ставки налога это происходит.



ЧИСТЯКОВ
Сергей Владимирович

– доктор физ.-мат. наук, профессор факультета прикладной математики – процессов управления СПбГУ. В 1984-1995 гг. работал на экономическом факультете заведующим лабораторией экономико-математических методов и доцентом кафедры экономической кибернетики. Занимается разработкой математической теории управления и теорией игр и их приложений к теории оптимального налогообложения и другим задачам экономики. Исследования удостоены Грантов Минвуза и РФФИ.

В ходе реформ систем подоходного налога в промышленно развитых странах были существенно снижены предельные ставки, уменьшено их количество, а также увеличен необлагаемый минимум. Особенно радикальные изменения произошли в системе индивидуального подоходного налога США. Практика показала, что в своих прогнозах А. Лаффер был чересчур оптимистичен. Налоговые реформы в США, Канаде, Великобритании привели не к увеличению налоговых поступлений в госбюджет, а к их сокращению. Особенно ярким примером являются США, в которых дефицит госбюджета в 80-е годы достиг около 300 млрд долл.¹⁷ Лишь в долгосрочной перспективе (в США этот период составил чуть более 10 лет) было достигнуто увеличение налоговых поступлений.

Главной особенностью налоговых реформ в западных странах в контексте обсуждаемой проблемы является то, что была сохранена прогрессивная форма подоходного налога.

Возвращаясь к анализу российской реформы системы подоходного налога, отметим, что в течение ряда лет, предшествующих переходу к единой налоговой ставке, эта система изменялась аналогично западным системам: снижались предельные ставки, уменьшалось их количество и увеличивался необлагаемый минимум. Очевидно, сохраняя стратегическое направление российской налоговой реформы на снижение налогового бремени, следовало бы сохранить принцип прогрессивного подоходного налогообложения, что соответствует мировой практике.

Напомним основные аргументы, свидетельствующие в пользу прогрессивного подоходного налога.

Во-первых, прогрессивный налог позволяет реализовать принцип социальной справедливости, провозглашенный еще в XVIII в. А. Смитом и утверждающий всеобщность обложения и равномерность распределения налога между гражданами в соответствии с их доходами. «Подданные государства должны, по возможности, соответственно своей способности и силам участвовать в содержании правительства, т.е. соответственно доходу, каким они пользуются под покровительством и защитой государства».¹⁸ В настоящее время в теории этот принцип формулируется как принцип вертикального и горизонтального равенства. Принцип вертикального равенства гласит, что при увеличении уровня экономического благосостояния индивидуума он должен осуществлять больший вклад в госбюджет. Принцип горизонтального равенства означает, что граждане, находящиеся в одинаковом экономическом положении, должны вкладывать одинаково. Отметим, что правильное измерение экономического благосостояния индивидуумов (а следовательно, и реализация этих принципов) связано на практике с немалыми трудностями.¹⁹ На сегодняшний день в налоговых системах западных стран подоходный налог взимается на основе концепции платежеспособности, т.е. за базу налогообложения взят доход граждан. Итак, на практике, вертикальное равенство предполагает, что с увеличением дохода ставка налога увеличивается, а горизонтальное – единую налоговую ставку для лиц с одинаковыми доходами.

Во-вторых, прогрессивное налогообложение обосновывается законом, полученным эмпирически немецким статистиком Э. Энгелем в конце XIX в. и носящим его имя. Одно из четырех положений этого закона формулирует тот факт, что чем больше доход индивидуума, тем меньшая его доля расходуется на продовольствие. Современные статистические данные европейских стран и США не только подтверждают закон Энгеля, но и свидетельствуют о наличии более общей зависимости: с ростом дохода уменьшается его доля, расходуемая не только на питание, но и на квартиру.²⁰ Следовательно, с ростом дохода индивидуума не только уменьшается ценность (предельная полезность) для него

одной денежной единицы (рубля, доллара и т.п.), но также уменьшается предельная полезность одного процента дохода.

Таким образом, равномерность обложения граждан в соответствии с законом Энгеля означает, что доля дохода, взимаемая в госбюджет, должна увеличиваться с ростом дохода, т.е. что подоходный налог должен быть прогрессивным. Очень ярко эту мысль отразил известный немецкий экономист второй половины XIX в. А. Вагнер. «Как бы ни был велик произвол в числовых определениях прогрессивных налогов, он все-таки меньше, нежели тот произвол, который влечет за собой пропорциональное обложение, совершенно забывающее о различных степенях давления налогов на плательщиков и о различии в их хозяйственных силах».²¹

В-третьих, прогрессивный подоходный налог играет роль автоматического (встроенного) стабилизатора в системе антициклического регулирования. Как известно, действие стабилизатора основано на прогрессивном изъятии быстро возрастающих доходов в периоды подъемов экономической конъюнктуры и прогрессивного снижения ставок в периоды спада независимо от текущих решений правительства.

В-четвертых, прогрессивный налог выполняет перераспределительную функцию, уменьшая дифференциацию доходов граждан.

В связи с последним из приведенных аргументов отметим, что по данным Госкомстата 33,5% общего объема денежных доходов населения России в январе–сентябре 2001г. приходилось на долю 10% самых богатых и лишь 2,4% — на долю 10% самых бедных граждан.²² По этим показателям дифференциация доходов граждан России во много раз превышает показатели по странам ЕС и США.

Казалось бы, какие нужны еще доказательства необходимости прогрессивного налогообложения доходов граждан? Однако дискуссии по поводу налоговой справедливости продолжаются и поныне. Это, во-первых, обусловлено исторически конкретными представлениями большинства индивидуумов о справедливости, и, во-вторых, различным пониманием ее состоятельными и малоимущими слоями населения. Как известно, в теории разработаны четыре концепции справедливости. Приведем основные положения каждой из них.

Древнейшей и наиболее популярной концепцией справедливости является эгалитаризм, основанный на принципе равного распределения ресурсов, благ и индивидуальных полезностей между всеми членами общества.²³ В соответствии с этой концепцией налоговая система должна выравнивать индивидуальное благосостояние индивидуумов.

Эгалитаризму противостоит утилитаризм – концепция справедливости, в соответствии с которой общественное благосостояние понимается просто как сумма полезностей различных индивидуумов. Согласно утилитаризму, налоговая система должна перераспределять доходы индивидуумов так, чтобы максимизировать сумму полезностей всех членов общества.²⁴ Основателем утилитаризма является знаменитый английский философ Дж. Бентам (1748—1832).

Третьим принципом справедливости выступает концепция Дж. Ролса, которая является современным развитием эгалитаризма.²⁵ Для того чтобы принцип равенства не приводил к парадоксам (всеобщая нищета как вершина справедливости, если главное – «всем поровну»), Ролс формулирует его в следующем виде: мнение самых бедных учитывается в первую очередь. В соответствии с концепцией Ролса, благосостояние общества зависит только от благосостояния индивидуума, находящегося в худшем положении. Таким образом, ролсианская концепция исходит из того, что налоговая система должна перераспределять доходы индивидуумов так, чтобы максимизировать благосостояние наименее обеспеченных членов общества.

Четвертая, ориентированная на рынок, концепция справедливости заключается в том, что рыночное распределение доходов справедливо, поскольку награждает тех, кто способней и трудолюбивей.²⁶

Экономисты, отстаивающие рыночную концепцию справедливости, как раз и являются противниками прогрессивного налогообложения доходов. Стандартное возражение как сторонников рыночной концепции справедливости, так и экономически более обеспеченных граждан часто облекается в форму следующего вопроса: «Почему тот, кто лучше работает, должен платить большие налоги, причем не только в абсолютном, но и в процентном отношении?»

Тот, кто ставит вопрос таким образом, часто бывает искренне убежден, что его экономический успех – это сугубо личная его заслуга. На самом деле это далеко не так, поскольку тот или иной экономический успех какого-то индивидуума обусловлен, прежде всего, тем, что он в большей мере вобрал в себя тот общественный опыт, который привел его к этому успеху. А коль скоро он потребил большой общественный продукт — в форме определенных навыков и знаний, – то должен платить за него и большую цену, т.е. должен платить большие налоги. В связи с этим следует отметить, что, имея дело с прогрессивным подоходным налогом, мы в действительности одновременно имеем дело и с определенным налогом на потребление, а именно с «налогом на потребление общественного опыта».

На наш взгляд, естественно, чтобы соответствующая дополнительная плата шла на воспроизводство этого общественного опыта, в частности на образование, культуру, науку, медицинское обслуживание и другие виды социального обеспечения. Таким образом, мы полагаем, что прогрессивный подоходный налог должен быть полумаркированным, т.е. хотя бы частично увязанным с конкретным направлением расходования средств, получаемых по этому виду налога. Точнее, мы считаем, что маркировке должна подлежать та часть суммы налога, которая возникает в результате применения ставок прогрессивной шкалы, больших минимальной ее ставки, т.е. та, которая может, и, на наш взгляд, должна рассматриваться как налог на потребление общественного опыта. Широкое разъяснение этого положения должно существенно поумерить пыл тех, кто считает, что все, чего они смогли добиться, они добились исключительно самостоятельно.

В заключение отметим, что реализация на практике любой, отличной от рыночной, концепции справедливости при проведении налоговых реформ обусловлена выбором предельных ставок налога и диапазонов их применения, что определяет степень прогрессии налоговой шкалы и величину налогового бремени. Решение проблемы выбора оптимальной шкалы подоходного налога является одной из основных задач современной теории оптимального налогообложения, начало развитию которой положила в 1971 г. работа лауреата Нобелевской премии Дж. Миррлиза.²⁷

Одним из авторов статьи предложен подход к анализу проблемы выбора оптимальной шкалы подоходного налога.²⁸ Дальнейшему исследованию этой проблемы планируется посвятить следующие работы.

-
- ¹ Все начиналось с десятины: этот многоликий налоговый мир / Пер. с нем. / Под общ. Ред. Б.Е. Ланина. М., 1992.; Пушкирева В.М. История финансовой мысли и политики налогов: Учеб. пособие. М., 1996. С. 90–99.
- ² Пушкирева В.М. Указ. соч. С. 110–111.
- ³ Налоговые системы зарубежных стран: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.Г. Князева, проф. Д.Г. Черника. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1997.
- ⁴ Напр., см.: Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора / Пер. с англ. М., 1997. С. 578–580.
- ⁵ Иванов В.В. Развитие бюджетно-налогового федерализма в России // Вест. С.-Петерб. Ун-та. Сер. 5. Экономика. 2001. Вып. 1 (№ 5). С. 6; Пушкирева В.М. Либеральный поворот налоговой политики в России // Финансы. 2001. № 1. С. 26–27.
- ⁶ Иванов В.В. Указ. соч. С. 6.
- ⁷ Чистяков С.В. Конфликты глазами математиков // СПб. Университет. № 28 (3582). 2001. 21 ноября. С. 15; Смирнов Р.О. Прогрессивный подоходный налог: теория и практика взимания // Тезисы докл. Международной научной конференции «Экономический строй России: прошлое, настоящее, будущее». СПб., 2000. С. 80–81.
- ⁸ Налоговый кодекс: изменения в налоговой системе закладывают основу экономического роста (беседа с первым зам. министра финансов РФ С.Д. Шаталовым) // Финансы. 2000. № 8. С. 3–6.
- ⁹ См.: Все начиналось с десятины // Ноймарк Ф. Победное шествие подоходного налога. С. 359.
- ¹⁰ Пушкирева В.М. Либеральный поворот налоговой политики в России // Финансы. 2001. № 1. С. 26–27.
- ¹¹ Кочетов С. Легализация не пошла // Газета «Ведомости». 2001. 17 дек.
- ¹² Российский стат. Ежегодник: Стат. сб. М., 2001. С. 36, 171–176.
- ¹³ Финансы. 2000. № 8. С. 6.
- ¹⁴ Петров Ю., Афонина С., Жукова М., Карапетян А., Сафаулина Ж. Коллизии налоговой системы и Налоговый кодекс // Российский экономический журнал. 1996. № 5–6. С. 45–51.
- ¹⁵ См. об этом, напр.: Петров Ю. 1) Налоговый кодекс РФ и реформа финансово-кредитной системы: упорядочение фискальных отношений или ослабление налогового бремени? // Российский экономический журнал. 1998. № 4. С. 35–51; 2) Селективная финансовая политика: повышение собираемости налогов, увеличение налогового потенциала и стимулирование развития экономики // Российский экономический журнал. 1999. № 4. С. 35–52; Пансков В. Идет ли в России налоговая реформа? // Российский экономический журнал. 2000. № 11–12. С. 22–26; Иванов В.В. Указ. соч. С.3–9.
- ¹⁶ См., напр.: Эклунд К. Эффективная экономика – шведская модель / Пер. со швед.; под ред. А.М. Волков. М., 1991. С. 267–270.
- ¹⁷ Погорлецкий А.И. Воздействие внешних факторов на российскую налоговую политику // Вестн. СПб Ун-та. Сер. 5. Экономика. 1999. Вып. 3 (№ 19). С. 30–31.
- ¹⁸ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 1935. Т. 3. С. 185.
- ¹⁹ См. подробнее: Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора / Пер. с англ. М., 1997. С. 377–383.
- ²⁰ Пушкирева В.М. История финансовой мысли и политики налогов: Учеб. пособие. М., 1996. С. 98–99.
- ²¹ Цит. по: Пушкирева В.М. Указ. соч. С. 97.
- ²² «Ведомости», 2001. 31 окт.
- ²³ Мулен Э. Кооперативное принятие решений: Аксиомы и модели / Пер. с англ. М., 1991. С. 28–46.
- ²⁴ См. об этом подробнее: Стиглиц Дж. Ю. Указ. соч. С. 108–114, 384–386.
- ²⁵ См. об этом подробнее: Стиглиц Дж. Ю. Указ. соч. С. 108–114, 384–386; Ролз Дж. Теория справедливости. Новосибирск, 1995. С. 25–130.
- ²⁶ Пиндайк Р., Рубинфельд Д. Микроэкономика/ Сокр. пер. с англ.; под ред. В.Т. Борисовича, В.М. Полтеровича, В.И. Данилова и др. М., 1992. С. 432–436.
- ²⁷ Mirrlees J.A. An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation // Review of Economic Studies. 1971. No. 38. P. 175–208.
- ²⁸ Чистяков С.В., Ишханова М.В. Математические модели выбора налоговых шкал: Учеб. пособие. СПб., 1998.

Статья поступила в редакцию 25 апреля 2002 г.