

1.4. ОЦЕНКА ФИСКАЛЬНОГО ЭФФЕКТА РЕФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГА НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

Михайлик У.В., соискатель кафедры теории финансов, кредита и налогообложения

Волгоградский государственный университет

В статье представлена методика оценки эффективности реформы подоходного налогообложения путем количественной оценки прямых и косвенных эффектов от реформирования налога на доходы физических лиц (НДФЛ). Дается определение фискального эффекта реализации налоговой реформы и рассматриваются условия, при которых прямые и косвенные эффекты от реализации предложенной автором реформы НДФЛ будут положительными и отрицательными.

Налог на доходы физических лиц (НДФЛ) является одним из важнейших инструментов перераспределительной политики государства. Он позволяет изменять размер конечных доходов населения без изменения соответствия между результатами труда и его оплатой. Посредством налога происходит перераспределение части доходов, прежде всего высоких, в пользу нуждающихся в дополнительных средствах категорий населения и в интересах общества в целом, для того чтобы сгладить степень неравенства в доходах.

В настоящее время в нашей стране перераспределительная функция НДФЛ реализуется слабо, так как в Российской Федерации уже 12 лет применяется плоская 13%-ная ставка налога для большинства видов доходов граждан и практически отсутствует необлагаемый налогом минимум доходов. Данная система сохраняется, поскольку является фискально эффективной и формально необременительной: налоговые доходы государства от НДФЛ систематически растут, а налоговая ставка остается одной из самых низких в мире.

Вместе с тем, налогообложение доходов в размере средней заработной платы в РФ осуществляется по более высоким ставкам, чем в большинстве западных стран, а по уровню дифференциации доходов РФ занимает одно из ведущих мест в мире. Все это указывает на необходимость реформирования системы подоходного налогообложения граждан РФ.

В предыдущих публикациях нами была обоснована целесообразность следующей реформы НДФЛ [1, с. 225]:

- усиление прогрессивности налогообложения доходов физических лиц за счет увеличения стандартных вычетов до величины прожиточного минимума;
- увеличение минимального размера оплаты труда (МРОТ) до величины прожиточного минимума;
- предоставление стандартного налогового вычета на налогоплательщика, каждого из его детей и на супруга / супругу, вынужденного находиться на его иждивении по одной из следующих причин: является официально зарегистрированным безработным; находится в отпуске по уходу за ребенком в возрасте до трех лет; вынужден не работать и осуществлять уход за несовершеннолетним ребенком в возрасте от трех лет из-за отсутствия мест в дошкольных образовательных учреждениях или невозможности посещать образовательные учреждения по состоянию здоровья;
- предоставление стандартных налоговых вычетов на налогоплательщика и всех его иждивенцев следует осуществлять до того месяца, в котором доход налогоплательщика, исчисленный нарастающим итогом с начала

года, превысит двенадцатикратный размер средней заработной платы в данном регионе;

- ставку налогообложения оставить плоской и установить на уровне 15%.

Для того, чтобы обосновать эффективность предлагаемой налоговой реформы нужно обосновать ее фискальный эффект, то есть просчитать основные изменения потоков налогов, поступающих в консолидированный бюджет РФ.

Как правило, различные научно-исследовательские организации, просчитывающие различные варианты реформ, дают оценку целесообразности их реализации на основе расчета прямого фискального эффекта от новых правил игры. Ими проводятся расчеты, показывающие, как изменятся суммы собираемых налогов при изменении каких-либо элементов налога: базы, ставки, льгот или сочетаний этих элементов.

Так, предлагаемое нами увеличение необлагаемого НДФЛ минимума доходов до величины прожиточного минимума оценивается многими авторами. В частности, Институтом экономики переходного периода (ИЭПП) были проведены расчеты, показавшие фискальную неэффективность и соответственно невозможность реализации данной модели реформ НДФЛ. Авторами были проведены расчеты в двух основных сценариях:

- повышение стандартных вычетов на налогоплательщика и детей до величины прожиточного минимума и установление порогового дохода для применения вычетов в размере 12-кратного размера средней заработной платы;
- повышение стандартных вычетов на налогоплательщика и детей до величины прожиточного минимума и установление порогового дохода для применения вычетов в размере 12-кратного размера годового прожиточного минимума трудоспособного населения.

Ставка налогообложения при этом оставалась неизменной и составляла 13%.

Расчеты показали, что реализация первого из рассмотренных вариантов реформы приведет к значимому снижению поступлений по НДФЛ – примерно на 43% для условий 2007 г. [3, с. 63], а реализация второго варианта – к снижению поступлений по НДФЛ на 17% [3, с. 68].

Вывод, к которому пришли специалисты ИЭП заключается в том, что «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» [3, с. 69].

Данный подход к оценке экономической эффективности налоговых реформ представляется не вполне оправданным. Так, результатом данных преобразований авторы видят только недополучение налоговых доходов от НДФЛ консолидированным бюджетом РФ, то есть учитываются только прямые эффекты от реализации налоговой реформы. Вне рассмотрения данной методики остается тот факт, что результатом реформы НДФЛ выступает рост располагаемых доходов наименее обеспеченной части домохозяйств, а дополнительные доходы домохозяйств не исчезают из экономики, а остаются в ней и используются на потребление и сбережение, что порождает косвенные эффекты от реформирования НДФЛ.

Организованные сбережения домашних хозяйств становятся инвестициями, способствующими экономическому росту. Оценка экономического эффекта от увеличения сбереженной домохозяйств можно произ-

вести используя мультипликатор доходов, который позволяет оценить прирост совокупного дохода от увеличения инвестиций. В этом случае количественно вычислить прирост дохода от реформирования НДФЛ весьма затруднительно, так как прирост совокупного дохода напрямую зависит от величины мультипликатора, а сам мультипликатор в свою очередь зависит от многих факторов, определяющих эффективность трансформации сбережений в инвестиции и использования инвестиций в реальном секторе. В любом случае нас интересует в первую очередь фискальный эффект, т.е. изменение потока налоговых поступлений, а в данном случае измерить его можно крайне косвенно и приблизительно.

А дополнительные расходы на потребление у наименее обеспеченной части домохозяйств влекут за собой рост торгового оборота и соответственно рост поступлений НДС и акцизов в федеральный бюджет, а значит, по изменению поступлений данных налогов может быть измерен фискальный эффект от реформы НДФЛ.

Следующим косвенным эффектом от реформирования НДФЛ является частичный выход из «тени» заработных плат и соответствующий прирост социальных отчислений. В настоящее время, по экспертным оценкам специалистов налоговых органов, существенная доля получателей минимальной заработной платы – это работники коммерческих организаций, практикующих «серые» зарплатные схемы. Фирмы декларируют доходы этой категории плательщиков на уровне официальной минимальной заработной платы, и уплачивают с нее все положенные налоги, а оставшаяся основная часть зарплаты выплачивается работнику «в конверте», минуя налогообложение. Поэтому если на законодательном уровне минимальную заработную плату установить на уровне прожиточного минимума в регионе, то данные коммерческие структуры будут вынуждены как минимум увеличить декларируемую часть доходов своих работников в среднем в 1,5 раза.

Также при повышении МРОТ до величины прожиточного минимума вырастет часть заработных плат наименее оплачиваемых работников в бюджетных учреждениях, а соответственно возрастут социальные отчисления на возросшие зарплаты.

Таким образом, для определения целесообразности реализации предложенной модели налоговой реформы необходимо произвести оценку ее фискальных эффектов. Под фискальным эффектом реализации налоговой реформы будем понимать изменение объемов собираемых налогов в результате ее реализации по сравнению с дореформенным уровнем. Фискальные эффекты от реформы разделим на две категории:

- прямые – изменение потоков налоговых поступлений от того налога, элементы которого были изменены в результате реформы (в данном случае это НДФЛ);
- косвенные – изменение потоков поступлений от иных налогов, которое происходит из-за перераспределения потоков финансовых ресурсов между субъектами экономики в результате изменения элементов реформируемого налога.

В результате реализации предлагаемой нами модели реформы НДФЛ будут наблюдаться следующие прямые эффекты:

- снижение поступлений по НДФЛ от доходов граждан в пределах прожиточного минимума. Поскольку реформа предполагает предоставление стандартного налогового вычета в размере прожиточного минимума налогоплательщику и его иждивенцам, то от налогообложения бу-

дет освобождена значительно большая часть доходов, чем сейчас;

- рост поступлений по НДФЛ от доходов граждан, превышающих прожиточный минимум. С доходов граждан, превышающих сумму прожиточных минимумов налогоплательщика и его иждивенцев, будет браться НДФЛ по несколько более высокой ставке 15%, т.е. с этой части дохода поступления будут больше, чем сейчас.

Косвенные эффекты от реформирования НДФЛ:

- рост социальных отчислений с части зарплат, принудительно увеличенных или выведенных из «тени» при повышении МРОТ до прожиточного минимума. Социальные отчисления хоть официально и не являются налогом, но по сути им остаются, поэтому их увеличение также будет считаться фискальным эффектом;
- рост поступлений НДС из-за увеличения потребительских расходов населения. Предлагаемая реформа НДФЛ должна привести к росту располагаемых доходов наименее обеспеченной части общества, которые обычно расходуются на потребительском рынке и соответственно, с них государство получает дополнительный НДС;
- рост поступлений акцизов из-за увеличения потребительских расходов населения. Часть потребительских товаров, спрос на которые увеличивается, являются подакцизными и соответственно с них государство имеет дополнительные поступления акцизов.

Формализуем методику количественной оценки фискальных эффектов реформирования НДФЛ. Примем, что Y – это совокупных доход домохозяйств, облагаемый в настоящее время НДФЛ по ставке 13%. Для удобства расчетов абстрагируемся от социальных и имущественных вычетов, поскольку предлагаемая нами реформ их существенно не затрагивает.

Тогда доходы государства по НДФЛ в настоящее время составляют:

$$0,13 * (Y - CHBo),$$

а после реализации реформы:

$$0,15*(Y - CHB1),$$

где $CHBo$ и $CHB1$ – сумма стандартных налоговых вычетов, предоставленных домохозяйствам при действующей и при новой системе НДФЛ соответственно.

В результате реализации налоговой реформы домохозяйства получают дополнительный доход в виде увеличения располагаемых доходов за счет экономии от снижения налогового бремени. Этот доход в масштабах общества равен разнице между суммой уплачиваемых до и после реформы платежей по НДФЛ. Тогда дополнительные доходы домохозяйств $Удоп$ можно выразить формулой:

$$\begin{aligned} Удоп &= НДФло - НДФЛ = \\ &= 0,13(Y - CHBo) - 0,15(Y - CHB1). \end{aligned} \quad (1)$$

Преобразуя данное равенство, получим:

$$\begin{aligned} Удоп &= 0,13Y - 0,13CHBo - \\ &- 0,15Y + 0,15CHB1 = \\ &= 0,15CHB1 - 0,13CHBo - 0,02Y. \end{aligned} \quad (2)$$

Дополнительный доход домохозяйства расходуют на потребление и сбережения. Для оценки фискального эффекта реформы нас интересует величина расходов на потребление. Долю дополнительного дохода, которая направляется на потребление, характеризует такой показатель, как предельная склонность к потреблению (МРС). Он определяется по формуле:

$$MPC = \frac{\Delta C}{\Delta Y}, \quad (3)$$

где
 ΔC – прирост расходов на потребление;
 ΔY – прирост располагаемого дохода $Y_{доп}$.
 Отсюда прирост расходов на потребление составляет:

$$\Delta C = MPC * Y_{доп}. \quad (4)$$

Определим величину налога на добавленную стоимость (НДС), которая будет получена государством с дополнительного объема потребительских расходов населения ΔC .

Примем, что rn – средневзвешенная ставка НДС товаров, приобретаемых домохозяйствами, а B – сумма всех цен товаров, приобретаемых домохозяйствами, без НДС. Тогда верно следующее равенство:

$$\Delta C = rn * B + B = B * (1 + rn). \quad (5)$$

где rn – средневзвешенная ставка НДС на товары, приобретаемые домохозяйствами.

Отсюда:

$$B = \frac{\Delta C}{1 + rn}. \quad (6)$$

Следовательно, дополнительный объем получаемого государством $НДС_{доп}$ равен:

$$\begin{aligned} НДС_{доп} &= \frac{rn * \Delta C}{1 + rn} = \frac{rn * MPC * Y_{доп}}{1 + rn} = \\ &= \frac{rn * MPC * (0,15 * СНВ1 - 0,13 * СНВ0 - 0,02Y)}{1 + rn}. \quad (7) \end{aligned}$$

Часть дополнительного располагаемого дохода граждан направляется на приобретение подакцизных товаров. Дополнительный доход государства от акцизных поступлений в этом случае может быть рассчитан так:

$$\begin{aligned} A_{доп} &= ra * da * Y_{доп} = \\ &= ra * da * (0,15 * СНВ1 - 0,13 * СНВ0 - 0,02Y). \quad (8) \end{aligned}$$

где

ra – средневзвешенная ставка акцизных сборов с товаров, приобретаемых домохозяйствами;

da – доля расходов на подакцизные товары в общей сумме дополнительных потребительских товаров домохозяйств.

Также одним из косвенных эффектов реформы НДФЛ является увеличение социальных отчислений с той части «серых» зарплат, которая вынуждена будет превратиться из «черной» в «белую» при повышении МРОТ до величины прожиточного минимума, и с возросших минимальных зарплат в бюджетной сфере. Эту дополнительную величину социальных отчислений $С_{доп}$ выразим формулой:

$$С_{доп} = Улег * гс. \quad (9)$$

где

$Улег$ – дополнительный, облагаемый социальными отчислениями доход до домохозяйств в результате повышения МРОТ до величины прожиточного минимума;

$гс$ – средневзвешенная ставка отчислений на социальное страхование.

Таким образом совокупный косвенный эффект от реформы НДФЛ складывается из трех слагаемых.

$$\begin{aligned} Эк &= НДС_{доп} + A_{доп} + С_{доп} = \\ &= \frac{rn * MPC}{1 + rn} * Y_{доп} + da * ra * Y_{доп} + Улег * гс. \quad (10) \end{aligned}$$

Прямой фискальный эффект от реформы – это непосредственное изменение потоков налоговых доходов государства от НДФЛ.

Количественно это изменение равно разнице между суммами НДФЛ, уплачиваемыми физическими лицами после и до реформы при неизменном уровне совокупного дохода, и его значение противоположно сумме дополнительного дохода домохозяйств $Y_{доп}$, т.е. равно:

$$Y_{доп} * (-1).$$

Модифицируя формулы (1) и (2), получим математическую модель прямого эффекта НДФЛ:

$$\begin{aligned} Эп &= -Y_{доп} = 0,15(Y - СНВ1) - \\ &- 0,13(Y - СНВ0) = 0,13СНВ1 - 0,15СНВ0 + 0,02Y. \quad (11) \end{aligned}$$

Прямой эффект и отдельные слагаемые косвенного эффекта реформирования НДФЛ могут быть и положительными, и отрицательными в зависимости от величины $Y_{доп}$, который непосредственно определяет прямой эффект и является сомножителем у первых двух слагаемых косвенного эффекта.

Действительно, поскольку речь идет о различных вариантах распределения одного и того же совокупного дохода домохозяйств, облагаемого в настоящее время по ставке 13%, то в результате реализации предлагаемой реформы НДФЛ будет иметь место один из следующих вариантов:

- совокупные поступления от НДФЛ при прежнем уровне дохода увеличиваются, тогда прямой эффект реформы положителен, а дополнительный располагаемый доход домохозяйств отрицателен, а значит отрицательны или близки к нулю косвенные эффекты реформы;
- совокупные поступления от НДФЛ при прежнем уровне дохода уменьшаются, тогда прямой эффект реформы отрицателен, но поскольку домохозяйства получают дополнительный располагаемый доход от экономии на налогах, косвенные эффекты реформы положительны.

К сожалению, имеющиеся в открытой печати материалы государственной статистики не содержат всех необходимых данных для расчета прямых и косвенных эффектов в данной модели и не позволяют определить прогнозные величины прямых и косвенных эффектов. Но они позволяют вычислить, при каких условиях будут положительны прямые, а при каких – косвенные эффекты реформирования НДФЛ.

Рассмотрим, в каком случае будет положительным прямой эффект от реформы, то есть выполняется неравенство:

$$НДФЛ1 - НДФЛ0 > 0. \quad (12)$$

Подставляя в неравенство (12) приведенные в формуле 1 математические выражения $НДФЛ1$ и $НДФЛ0$, получим:

$$0,15 * (Y - СНВ1) - 0,13 * (Y - СНВ0) > 0.$$

Раскрыв скобки и приведя подобные члены в данном неравенстве, получим:

$$0,2Y - 0,15СНВ1 + 0,13СНВ0 > 0. \quad (13)$$

Согласно наиболее свежим официальным данным Федеральной налоговой службы, доля стандартных вычетов в общей сумме дохода налогоплательщиков, облагаемого по ставке 13%, составляет 0,0124 или 1,24% [2]. Поэтому правомерным является следующее выражение:

$$СНВ0 = 0,0124Y. \quad (14)$$

Подставим данное выражение $СНВ0$ в неравенство (13):

$$0,2Y - 0,15CHB1 + 0,13 * 0,0124 * Y > 0. \quad (15)$$

Отсюда мы можем найти, какую долю должна составлять сумма всех предоставленных физическим лицам стандартных вычетов при новой системе исчисления НДФЛ для обеспечения положительного прямого эффекта реформы, т.е. для выполнения данного неравенства. Введем еще одно обозначение:

d – удельный вес всех предоставленных физическим лицам стандартных вычетов в общей сумме дохода, облагаемого в настоящее время по ставке 13%.

Математически эта доля d может быть выражена следующим образом:

$$d = \frac{CHB1}{Y}. \quad (16)$$

Отсюда

$$CHB1 = dY. \quad (17)$$

Подставим в формулу (17) в неравенство (15):

$$0,2Y - 0,15dY + 0,13 * 0,0124 * Y > 0.$$

Преобразуя данное выражение, получим:

$$Y * (0,14408 - d) > 0.$$

Очевидно, что $Y > 0$, поэтому для выполнения данного неравенства должно выполняться условие:

$$0,14408 - d > 0, \text{ отсюда } 0,14408 > d.$$

Таким образом, в результате проведенных расчетов мы получили, что прямой фискальный эффект от реформы НДФЛ будет положительным, если доля всех стандартных вычетов, предоставленных домохозяйствами не превысит 14,4% от совокупного дохода. Если же стандартные вычеты превысят 14,4% от совокупного дохода, то располагаемый доход домохозяйств за счет экономии на НДФЛ увеличится, а значит положительными будут косвенные эффекты от реформы НДФЛ, что может при определенных условиях компенсировать государству отрицательный прямой эффект, то есть снижение доходов от НДФЛ.

Сумма вычетов, предоставленных домохозяйствам, будет зависеть от следующих факторов:

- размер зарплат в экономике: чем выше уровень зарплат, тем быстрее налогоплательщики теряют право на пользование стандартными вычетами;
- распределение налогоплательщиков по доходным группам: большее число людей, получающих зарплату на уровне средней и выше в фискальном смысле выгоднее государству, чем немногочисленная группа лиц с высокими доходами и бедность основной массы населения;
- уровень рождаемости: прямо влияет на число стандартных вычетов на иждивенцев работающих налогоплательщиков;
- уровень безработицы: прямо влияет на число стандартных вычетов на официально зарегистрированных безработными супругов.

Таким образом, для оценки эффективности любой налоговой реформы, и в частности, реформы НДФЛ, необходимо производить расчет прямых и косвенных эффектов ее осуществления. Прямые – изменение потоков налоговых поступлений от того налога, элементы которого были изменены в результате реформы (в данном случае, это НДФЛ); косвенные – изменение потоков поступлений от иных налогов, которое происходит из-за перераспределения потоков финансовых ресурсов между субъектами экономики в результате изменения элементов реформируемого налога. К косвенным эффектами предлагаемой реформы НДФЛ от-

носится рост социальных отчислений с части зарплат, принудительно увеличенных или выведенных из «тени» при повышении МРОТ до прожиточного минимума; рост поступлений НДС и акцизов из-за увеличения потребительских расходов населения.

Между величиной прямых и косвенных эффектов существует обратная зависимость, то есть если прямой эффект реформы положителен (доходы государства от НДФЛ растут), то снижаются располагаемые доходы домохозяйств и становятся отрицательными или близкими к нулю косвенные эффекты.

В случае реализации предлагаемой реформы НДФЛ в ближайшей перспективе прямой фискальный эффект от реформы НДФЛ будет положительным, если доля всех стандартных вычетов, предоставленных домохозяйствам, не превысит 14,4% от совокупного дохода. Если же стандартные вычеты превысят 14,4% от совокупного дохода, то располагаемый доход домохозяйств за счет экономии на НДФЛ увеличится, а значит положительными будут косвенные эффекты от реформы НДФЛ, что может при определенных условиях компенсировать государству отрицательный прямой эффект, то есть снижение доходов от НДФЛ.

Ключевые слова

Налог на доходы физических лиц; фискальный эффект реализации налоговой реформы; прямой эффект реформирования НДФЛ; косвенный эффект реформирования НДФЛ; налоговые вычеты.

Литература

1. Михайлик У.В. Пути реформирования налогообложения доходов физических лиц в современной России [Текст] / У.В. Михайлик // Бизнес. Образование. Право : вестник Волгоградского ин-та бизнеса. – 2013. – №1. – С. 221-226.
2. Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на доходы физических лиц, удерживаемому налоговыми агентами [Электронный ресурс]. URL: http://www.nalog.ru/nal_statistik/ndfl_stat/otchet_5ndfl/
3. 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. – М. : ИЭПП, 2008.

Михайлик Ульяна Вячеславовна

РЕЦЕНЗИЯ

В настоящее время в Российской Федерации все еще остро стоит вопрос о целесообразности реформирования системы подоходного налогообложения граждан и выбора оптимальной модели налога на доходы физических лиц (НДФЛ). При этом отсутствует единый комплексный подход к оценке возможных последствий реформирования НДФЛ.

Авторам статьи разрабатывается методика оценки эффективности преобразования системы взимания НДФЛ за счет измерения прямых и косвенных эффектов предполагаемой модели налоговой реформы. Автор доказывает, что при прогнозировании налоговых преобразований нужно учитывать не только изменение потоков налоговых поступлений от того налога, элементы которого были изменены в результате реформы (прямые эффекты), но и изменение потоков поступлений от иных налогов, которое происходит из-за перераспределения потоков финансовых ресурсов между субъектами экономики в результате изменения элементов реформируемого налога (косвенные эффекты).

В статье рассмотрены факторы, влияющие на прямые и косвенные эффекты, а также условия, при которых прямые эффекты предлагаемой реформы НДФЛ будут положительными.

Вышеизложенное дает основание считать, что актуальность рассматриваемой темы, ее практическая необходимость, а также новизна материала определяют научную и практическую ценность статьи.

Самойленко И.В., к.э.н., доцент кафедры «Экономика и менеджмент» Волгоградского филиала ОУП ВПО «Академия труда и социальных отношений»