

Налогообложение

ПРЕДПОЛАГАЕМЫЙ ЭФФЕКТ ОТ ИЗМЕНЕНИЯ ШКАЛЫ НАЛОГА НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ*

Сергей БЕЛЕВ

Заведующий лабораторией бюджетной политики Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара; старший научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. E-mail: belev@ier.ru

Премьер Дмитрий Медведев недавно заявил об отсутствии планов повышения налога на доходы физических лиц (НДФЛ). Однако эта тема активно обсуждалась, и возврат к ней не исключен в будущем. Повышение ставки может ухудшить положение наименее обеспеченных слоев населения. Предлагается ее изменить одновременно с введением вычета на величину прожиточного минимума. Но, по нашим расчетам, такое нововведение существенного фискального эффекта не даст.

Ключевые слова: налог на доходы физических лиц, шкала НДФЛ, сценарии повышения НДФЛ.

В настоящей статье рассматриваются эффекты от реализации следующих сценариев изменения шкалы НДФЛ:

1. Повышение ставки НДФЛ.
2. Повышение ставки НДФЛ наряду с введением универсального вычета на уровне прожиточного минимума.
3. Повышение ставки НДФЛ наряду с введением вычета на уровне прожиточного минимума для физических лиц, декларирующих доход не выше прожиточного минимума.

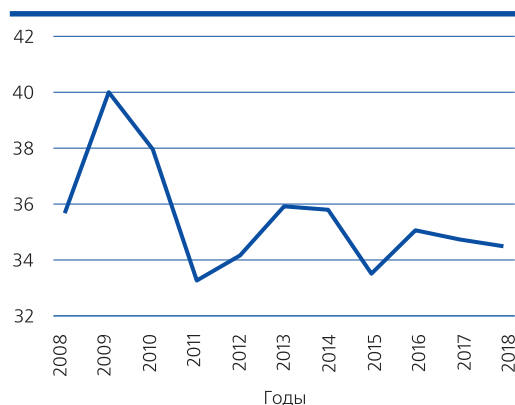
Сценарий 1

Для расчета изменения поступлений по НДФЛ необходимо учитывать два эффекта: механический (эффект роста ставки налога) и поведенческий (изменение величины декларируемой налоговой базы вследствие изменения ставки). Если для оценки механического эффекта достаточно умножения новой ставки на старую налоговую базу, то для оценки поведенческого эффекта необходима оценка чувствительности налоговой базы к ставке.

Это требует наличия ретроспективных данных по эффектам хотя бы от недавних измене-

ний ставок НДФЛ. Однако последнее такое изменение состоялось в 2001 г. В связи с этим при учете только механического эффекта можно получить завышенную оценку поступлений НДФЛ. Тем не менее часть эффекта от изменения базы учитывается через снижение доли

Рис. 1. Доля фонда оплаты труда (без страховых взносов) в ВВП России в 2008–2018 гг., в %



Источник: Росстат, прогноз Минэкономразвития России на 2018 г.

* — Статья из Мониторинга экономической ситуации в России «Тенденции и вызовы социально-экономического развития» № 9 (70) (май 2018 г.), размещенного на сайте Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара (название статьи в МЭС — «Изменение шкалы налога на доходы физических лиц: будет ли эффект?»).

фонда оплаты труда (ФОТ), без страховых взносов, в ВВП. Согласно данным Росстата эта доля снизилась при повышении ставок страховых взносов в 2011 г. и повысилась при частичном их снижении в 2012 г. (См. рис. 1.)

С 2012 г. основная часть работников получает почти 67 коп. с рубля расходов работодателя на оплату труда (включая страховые взносы)¹. Повышение ставки НДФЛ с 13 до 15% эквивалентно росту ставки страховых взносов с 30 до 33%. Исходя из ретроспективных данных, можно допустить, что эффект от изменения ставки приведет к снижению доли ФОТ в ВВП не более чем на 0,5 п.п. В таком случае при доле фонда оплаты труда в ВВП в 34% рост ставки НДФЛ на 2% обеспечил бы в 2018 г. увеличение поступлений на 0,53% ВВП при итоговых суммарных поступлениях НДФЛ в 3,45% ВВП.

Сценарий 2

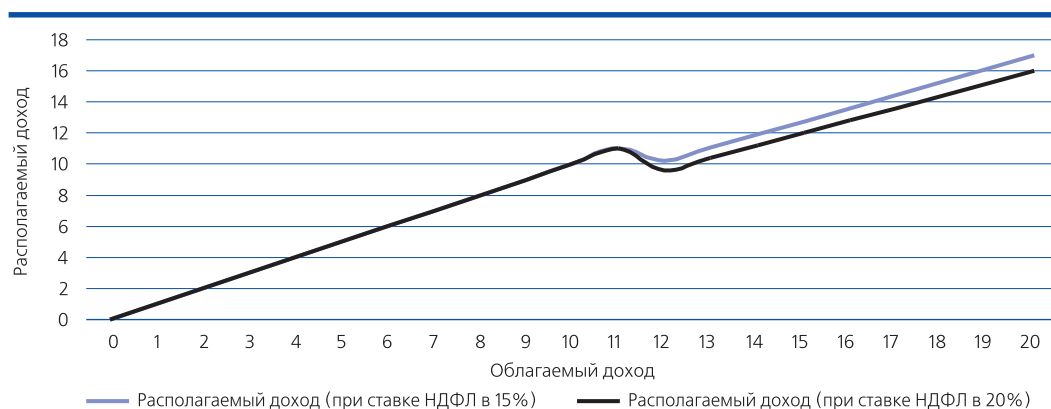
В 2018 г. величина прожиточного минимума составляет немногим более 11 тыс. руб. в месяц для трудоспособного населения. Согласно данным Росстата по распределению начисленных заработных плат доля зарплаты, которая будет подлежать обложению при наличии

такого вычета, равна примерно 70% (по данным на 2017 г.). Потери от универсального вычета составят при этом около трети поступлений НДФЛ. С учетом того, что рост ставки налога на доходы физических лиц до 15% даст прирост поступлений НДФЛ на 15%, реализация сценария 2 не обеспечит искомого фискального эффекта — для того чтобы «выйти в ноль» по этому сценарию, необходимо поднять ставку НДФЛ до 18%. Таким образом, введение универсального вычета чревато большими потерями поступлений в бюджет.

Сценарий 3

Чтобы избежать масштабных потерь поступлений в бюджет, сопряженных с введением универсального вычета, можно использовать другой механизм: предоставлять вычет только тем, кто зарабатывает не выше прожиточного минимума. Такая мера создает так называемый разрыв налоговой шкалы — ситуацию, когда с ростом облагаемого дохода располагаемый («чистый») доход падает. Если доход налогоплательщика не превышает прожиточного минимума, то его располагаемый доход равен облагаемому доходу. (См. рис. 2.) Но

Рис. 2. облагаемый и располагаемый доход при различных ставках НДФЛ и вычете в размере прожиточного минимума только для физических лиц, декларирующих не более прожиточного минимума, тыс. руб.



Источник: расчеты автора.

¹ Эта доля рассчитывается как: $(100\% - \text{Ставка НДФЛ}) / (100\% + \text{Ставка страховых взносов}) = (100\% - 13\%) / (100\% + 30\%) = 0,67$.

стоит ему начать получать чуть больше, как вся величина его дохода тут же будет облагаться по ставке. Например, если человек декларирует 12 тыс. руб. дохода, то его располагаемый доход равен $12 \cdot (100 - 13\%) = 10,44$ тыс. руб., т.е. оказывается меньше, чем если бы он задекларировал 11 тыс. руб. В результате увеличение заработка приводит к падению благосостояния индивида.

Расчет поступлений при вычете с такого рода разрывом требует, помимо оценки величины освобожденной от НДФЛ базы, еще и учета поведенческого эффекта, заключающегося в том, что люди будут лишены стимула декларировать заработок выше некоторого уровня предоставления вычета. В нашем случае с вычетом на уровне 11 тыс. руб. налогоплательщик может получить те же 11 тыс. руб. двумя способами: зарабатывая 11 тыс. руб. и зарабатывая $11 / (100\% - 15\%) \cdot 100\% = 12\,941$ руб.².

Налогоплательщики выберут из двух вариантов заработка меньший, поскольку это не

потребует от них серьезных усилий. Поэтому следует ожидать, что они снизят свои трудовые усилия, а налогоплательщики с декларируемыми доходами в интервале от 11 000 до 12 941 руб. будут отсутствовать. Кроме того, верхняя граница интервала может быть превышена в зависимости от поведения людей, выбирающих между досугом и потреблением. Как правило, она составляет 5–10% сверху, т.е. верхняя грань пройдет в районе 13,6–14,2 тыс. руб. Это означает, что около 4% налоговой базы по НДФЛ оказалось бы под освобождением; в таком случае потери поступлений консолидированного бюджета составили бы более 0,1% ВВП при ставке НДФЛ в 15%. В итоге это обеспечило бы бюджету дополнительные поступления в размере около 0,4% ВВП. Однако стоит еще раз отметить, что выравнивающий эффект от такого сценария сомнителен, поскольку создает «ловушку бедности» для тех, кто зарабатывает на уровне прожиточного минимума. ■

² В общем виде эта величина равна порогу предоставления вычета, деленному на единицу минус ставка НДФЛ.