

РОССИЙСКО-ЕВРОПЕЙСКИЙ ЦЕНТР ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

## НАУЧНЫЕ ТРУДЫ РЕЦЭП

Введение «плоской» шкалы подоходного  
налога и перспективы легализации доходов  
населения

*Марина Красильникова*

Апрель 2001

Опросы общественного мнения, не заменяя статистические методы сбора экономических данных, дают богатую дополнительную информацию о субъективных оценках населением различных сторон экономической жизни. Ценность этой информации определяется тем обстоятельством, что изучаемые экономические представления и намерения частных граждан являются важным фактором формирования их реального экономического поведения. А совокупное экономическое поведение населения страны уже становится мощным фактором экономического развития всей экономики. При этом исследования мнений, настроений и намерений частных граждан не исходят из предпосылки, что ответы отдельных людей всегда правильны и компетентны. Однако это те исходные представления, которые формируют экономическое поведение населения. Совокупность ошибок, заблуждений или, напротив, правильно сделанных решений и успешно предугаданных обстоятельств формируют общий вектор экономического поведения одного из основных конечных потребителей или экономических агентов экономики в целом.

Изучение мнений и намерений «физических лиц» в связи и по поводу введения новой системы налогообложения личных доходов граждан является особенно важным. Помимо перечисленных выше обстоятельств, успешность введения новой системы налогообложения непосредственно связывается авторами этой реформы с ожиданиями изменения в поведении людей. Ожидается, что снижение уровня налогообложения будет стимулировать процесс легализации теневых денежных доходов граждан. Именно это ожидаемое значительное расширение налоговой базы должно компенсировать снижение процентных ставок налогов. С этим обстоятельством связываются надежды на обеспечение, как минимум, такого же абсолютного уровня налоговых поступлений из этого источника в ближайшее время, а в перспективе – и существенно большего. Расчеты показывают, что в результате введения новых правил налогообложения личных доходов граждан, совокупная величина подоходного налога снизится на 35 – 44% (при условии сохранения величины налоговой базы на уровне 2000 года).

Результаты опросов, проведенных ВЦИОМ во второй половине 2000 года и в январе 2001, показывают, что эти надежды если и не призрачны, то, во всяком случае, не столь обоснованы. Нет уверенности, что будет достигнут значительный прирост налоговой базы, который сможет компенсировать описанные выше размеры сокращения налоговых поступлений за счет этого источника.

Несмотря на то, что введенный в России с января 2001 года уровень налогообложения личных доходов граждан является, чуть ли не самым низким в мире, люди по-прежнему считают, что уровень налогообложения доходов работающего населения неоправданно высок. По данным опроса, проведенного ВЦИОМ в конце января нынешнего года, отвечая на вопрос «Как Вы думаете, нынешний уровень налогов с работающего населения в целом оправдан или неоправданно высок?» лишь 14% респондентов сказали, что он оправдан. По мнению большинства опрошенных (64%) он неоправданно высок. Столь категоричное и, по сути, неверное представление связано не с уровнем налогообложения как таковым, а объясняется более общими причинами. Суть этих причин состоит в довольно негативном, в целом, отношении населения к государству в современной России. Государство, правительство, по мнению населения, не способно эффективно защищать и обеспечивать интересы отдельных граждан, не выполняет свои обязательства не то что по повышению жизненного уровня населения, но и даже по его сохранению на уровне прежних лет. Массовые невыплаты заработной платы, пенсий и т.п. денежных выплат, в том числе и в бюджетной сфере, дают все основания для подобных настроений. Можно и дальше расширять список действий (точнее, бездействий) государства в отношении выполнения

обязательств перед населением, которые питают устойчивое сохранение негативного отношения к экономической деятельности государства.

В настоящее время в России сохраняется в целом вполне ответственное отношение населения к проблеме уплаты налогов. Если говорить вообще, то, по мнению большинства (75% опрошенных летом прошлого года) не платить налоги - это предосудительно. Впрочем, 18% респондентов считают, что неуплата налогов, вообще говоря, вполне допустимое явление. Неуплата налогов оценивается населением гораздо более строго (более негативно), чем, например, обустройство личных дел «по блату» (доля считающих, что это предосудительно – 38%), использование личных связей для продвижения по службе (50%), дача взятки чиновнику (64%) и т.п. ставшие в обыденной жизни многих людей весьма распространенные противоправные действия.

Однако не удивительно, что на фоне негативной оценки деятельности государства в России устойчиво сформировались представления о том, что не уплата налогов это хотя и предосудительное поведение, но все же довольно терпимое. По крайней мере, неуплата налогов частными лицами гораздо спокойнее воспринимается людьми, нежели аналогичные действия юридических лиц. А вот если руководители предприятий расплачиваются с работниками наличными, минуя официальное оформление выплат (тем самым уклоняются от налогообложения), то это также по большей части одобряемое людьми поведение. В Таблице 1 приведены результаты опроса, проведенного в январе нынешнего года, которые показывают, что наибольшее осуждение у людей вызывает уклонение от уплаты налогов юридических лиц (60%). Однако если вопрос ставится иначе, и респондентов спрашивают об их отношении к выплате работникам заработанных денег наличными, «черным налом», то уровень негативных ответов снижается чуть ли не вдвое (до 38%) и оказывается даже ниже, чем уровень осуждения уклонения от уплаты налогов частных лиц. Таким образом, наиболее часто встречающаяся на практике ситуация теневого оборота, когда и налоговый агент (предприятие, расплачивающееся с работниками неофициально) и налогоплательщик (отдельный работник) оба совершают действия, приводящие к уклонению от уплаты подоходного налога с физических лиц, оказывается наиболее терпимой с точки зрения общества.

**Табл. 1 ОТНОШЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ К УКЛОНЕНИЮ ОТ УПЛАТЫ НАЛОГОВ.**  
(в процентах к числу опрошенных, по данным всероссийского опроса ВЦИОМ, проведенного 19-22 января 2001 года, N=1600)

	Ваше отношение к...		
	Руководителям предприятий, уклоняющимся от уплаты налогов	Гражданам, уклоняющимся от уплаты налогов	Руководителям, которые расплачиваются с работниками наличными
Одобрение	2	3	11
Понимание	22	38	28
Все равно	11	11	15
Осуждение	60	43	38

Что касается собственно оценки поведения частных лиц, уклоняющихся от уплаты налогов, то их осуждают менее половины опрошенных, а большая часть либо относится к этому безразлично (11%), либо с пониманием (38%), либо даже с одобрением (однако таких, к счастью, мало – 3%).

Уплата подоходного налога - одна из основных форм экономических взаимоотношений частных граждан с государством, одно из базовых направлений выполнения обязательств

отдельных граждан перед обществом в целом. И население вполне ответственно осознает, что оно не в полной мере выполняет свои обязательства перед государством (см. Таблица 2). Однако суть здесь не в уровне оценок как таковых, а в балансе ответственности гражданина перед государством и наоборот, государства перед гражданином. И этот баланс, по мнению населения, складывается не в пользу государства. Если модальное значение выполнения обязательств граждан перед государством определяется оценкой «в одних случаях выполняет, в других не выполняет» - 38%<sup>1</sup>, то в отношении государства преобладает мнение, что оно «по большей части не выполняет» свои обязательства перед гражданами.

**Табл. 2 ОЦЕНКИ НАСЕЛЕНИЕМ СТЕПЕНИ ВЫПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВОМ И ГРАЖДАНАМИ.**

(в процентах к числу опрошенных, по данным всероссийского опроса ВЦИОМ, проведенного 19-22 января 2001 года, N=1600)

	Граждане выполняют свои обязательства перед государством	Государство выполняет свои обязательства перед гражданами
В полной мере выполняет	6	2
По большей части выполняет	33	8
В одних случаях выполняет, в других не выполняет	38	29
По большей части не выполняет	16	41
Совершенно не выполняет	3	16

И дело здесь не в якобы сохранившихся со времени социализма повышенных требований к государству, предъявляемых российскими гражданами. Эти требования носят сейчас скорее умозрительный характер идеальных представлений (если вообще действительно верно, что в России такие представления распространены более широко, чем в других странах). Исследования общественного мнения последних лет устойчиво показывают, что люди все более ориентируются только на себя, собственные силы в решении всех личных и семейных проблем.

Уровень коррумпированности Российского общества, весьма высокий не только по оценкам специалистов, но и по мнению населения, также не способствует установлению законопослушного поведения отдельных граждан. В глазах населения, в ряду всех институтов, организаций налоговые органы уступают по степени коррумпированности только Министерству внутренних дел, ГИБДД, суду и прокуратуре, оставляя позади себя местные власти, военкоматы, ВУЗы, банки и крупные корпорации.

С учетом всего выше сказанного трудно ожидать широкого распространения законопослушного поведения граждан в части уплаты подоходного налога. Однако следует помнить, что физические лица, как правило, не сами принимают решение об уплате подоходного налога, а налог автоматически вычитается налоговым агентом в момент выплаты денежного дохода. До нынешнего года наемные работники (а они по-прежнему составляют подавляющее большинство плательщиков подоходного налога с физических лиц) самостоятельно должны были уплачивать, точнее, доплачивать, подоходный налог в основном в случае получения доходов из нескольких источников<sup>2</sup>. Однако работники,

<sup>1</sup> Респондент мог выбирать ответ по пятибалльной шкалы оценок: «в полной мере выполняет», «по большей части выполняет», «в одних случаях выполняет, в других не выполняет», «по большей части не выполняет», «совершенно не выполняет».

<sup>2</sup> Остальные случаи, в которых налогоплательщик обязан был подавать налоговую декларацию, и тем самым, мог самостоятельно принимать решение, делать это или нет, на практике встречаются крайне редко.

имеющие несколько источников дохода, сейчас составляют относительное меньшинство. По данным ВЦИОМ в среднем в 2000 году регулярная дополнительная работа была только у 4% работающего населения, а случайные приработки еще у 12%. Примерно половина имеющих дополнительные доходы, скорее всего, получала их все тем же «черным налом». Отвечая на вопрос об условиях найма на дополнительную работу, от 30% до 50% имеющих ее отмечали, что работали «на основе устной договоренности» (см. Таблица 3).

**Табл. 3 УСЛОВИЯ ОФОРМЛЕНИЯ НА ДОПОЛНИТЕЛЬНУЮ РАБОТУ.**  
(в процентах к числу работающих, по данным всероссийского опросов ВЦИОМ, проведенных в 2000 году, N=14400)

	Есть регулярная дополнительная работа	Есть случайные приработки
Все работающие (процент по строке)	4	12
Условия оформления на дополнительную работу (процент по столбцу)		
Контракт, трудовое соглашение, договор подряда и т.п.	47	13
Устная договоренность	34	55
Частное предпринимательство (ПБОЮЛ или юридическое лицо)	3	2
Частное предпринимательство без официального оформления	8	12
Другое	6	17

Итак, лишь относительно незначительная часть физических лиц – плательщиков подоходного налога, имела возможность самостоятельно принимать решение о том, платить налоги или нет. Фактически же подавали декларации о доходах в последние годы примерно 4 млн. граждан в год<sup>3</sup> (это из примерно 70 млн. экономически активного населения).

В таких условиях повышению собираемости налогов с частных лиц будут, прежде всего, способствовать действия государства, направленные на более полное и «честное» выполнение обязательств перед гражданами, а точнее - повышение уровня доверия населения к экономической политике правительства. Как бы законодатели не снижали уровень подоходных налогов, частные граждане все же будут считать их непомерно высокими, «несправедливыми» в условиях коррумпированности власти и безответственности ее в отношении населения страны. Поскольку лишь в относительно меньшей степени частные лица самостоятельно принимают решения о том, платить налоги или нет, меры, стимулирующие расширение налоговой базы подоходного налога, должны быть адресованы, прежде всего, налоговым агентам (т.е., предприятиям и организациям, выплачивающим денежные доходы физическим лицам). Очевидно, на это направлены изменения налогового кодекса, предусматривающие введение Единого социального налога. Однако эффективность Единого социального налога с точки зрения того, насколько его введение будет способствовать решению задачи легализации доходов, так же пока не очевидна.

По сравнению с перечисленными выше, меры по снижению уровня налогообложения личных доходов граждан, введение «плоской» шкалы подоходного налога на уровне 13%, представляется относительно менее значимыми (в смысле возможных масштабов воздействия) с точки зрения решения проблемы легализации экономической жизни страны.

<sup>3</sup> Российская газета №21от 31 января 2001 года, стр.2. Интервью с зам министра Министерства по налогам и сборам Д. Черника.

Тем не менее, представляется важным анализ отношения населения к подобному необычному нововведению.

К концу прошлого года три четверти работающего населения России знали о введении с начала нынешнего года новой системы подоходного налога с граждан. Причем парадоксальным образом уровень осведомленности людей, имеющих дополнительные приработки, оказался несколько ниже, чем в среднем. И это обстоятельство свидетельствует в пользу того, что именно дополнительные приработки особенно часто оплачиваются неофициальным образом и полностью минуют систему налогообложения.

По данным опроса ВЦИОМ, проведенного летом 2000 года, население скорее не поддерживает решение о переходе с прогрессивной шкалы подоходного налога к единой его ставке (см. Таблица 4, 5). Это мнение принципиально почти не меняется в зависимости от уровня образования респондентов, благосостояния их семей (и, соответственно, уровня получаемых им и членами его семьи доходов). Также это общее мнение разделяют как работающие (и, следовательно, сами платящие подоходный налог), так и не работающие граждане. Вместе с тем, более образованная и обеспеченная часть общества несколько положительнее оценивает введение нового Налогового кодекса. Однако в основном по всем рассматриваемым группам респондентов сохраняется преобладание негативных оценок, за исключением самой малочисленной группы (около 4% населения) наиболее обеспеченных людей (по субъективным самооценкам).

**Таблица 4 ОТНОШЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ К ВВЕДЕНИЮ ЕДИНОЙ СТАВКИ ПОДОХОДНОГО НАЛОГА С ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ.**

**(в процентах к числу опрошенных, без затруднившихся ответить, по данным всероссийского опроса ВЦИОМ, проведенного 30 июня-4 июля 2000 года, N=1600)**

	Скорее поддерживают	Скорее не поддерживают
В среднем все взрослое население	34	53
В том числе по уровню образования		
Ниже среднего	27	52
Среднее	38	52
Высшее	38	54
В том числе по уровню семейного денежного дохода <sup>4</sup>		
Нижние 20%	27	54
Средние 48%	34	52
Высокие 20%	38	55
Самые высокие 5%	34	58

**Таблица 5 ОТНОШЕНИЕ РАБОТАЮЩЕГО НАСЕЛЕНИЯ К ВВЕДЕНИЮ ЕДИНОЙ СТАВКИ ПОДОХОДНОГО НАЛОГА С ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ.**

<sup>4</sup> Здесь и далее в таблицах 4-6 группировка по уровню дохода определялась имеющимися данными, которые не позволили использовать более привычную группировку по децильным группам. Кроме того, к сожалению, данные опроса не позволили рассчитать ответы респондентов в зависимости от уровня личных доходов. Примерно 7% опрошенных вообще не сообщили сведений о доходах семьи, поэтому их ответы не учтены в данном разделе таблицы.

(в процентах к числу опрошенных, без затруднившихся ответить, по данным всероссийского опроса ВЦИОМ, проведенного 30 июня- 4 июля 2000 года, N=1600)

	Скорее поддерживают	Скорее не поддерживают
В среднем все работающее население	37	55
В том числе по уровню образования		
Ниже среднего	29	60
Среднее	39	54
Высшее	38	55
В том числе по уровню семейного денежного дохода		
Нижние 20%	24	65
Средние 48%	41	52
Высокие 20%	40	55
Самые высокие 5%	28	60

Очевидная сдержанность населения в поддержке изменений в Налоговом Кодексе сопровождается еще менее оптимистичными оценками действенности этих мер применительно к проблеме легализации теневых доходов. В среднем в ноябре прошлого года 29% населения согласилось с тем, что в результате новых правил расчета подоходного налога люди будут меньше скрывать свои доходы. Примерно половина взрослого населения страны считает, что новые правила не повлияют на уровень легализации теневых доходов частных лиц (см. Таблицу 6).

**Таблица 6 РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОТВЕТОВ НА ВОПРОС: «СОГЛАСНЫ ЛИ ВЫ С МНЕНИЕМ, ЧТО В РЕЗУЛЬТАТЕ ВВЕДЕНИЯ НОВЫХ ПРАВИЛ РАСЧЕТА ПОДОХОДНОГО НАЛОГА ЛЮДИ БУДУТ МЕНЬШЕ СКРЫВАТЬ СВОИ ДОХОДЫ?».**(в процентах к числу опрошенных, данные по затруднившимся с ответом не приводятся; по данным всероссийского опроса ВЦИОМ, проведенного 24-27 ноября 2000 года, N=1600)

	согласен	Не согласен
все население	29	48
В том числе по группам:		
Все работающие	30	52
Работающие, имеющие дополнительную работу	29	46
Работающие, имеющие случайные приработки	29	39
Независимые предприниматели	33	37
Руководители	35	41
Рабочие	31	53
Уровень образования		
Низкий	30	52
Средний	31	50
высокий	28	56
Уровень личного дохода работающих		
Низкий (1-2 дециль в распределении по уровню личных доходов)	41	46
Средний (3-7 дециль в распределении по уровню личных доходов)	28	55
Высокий (9 дециль в распределении по уровню личных доходов)	30	51
Самый высокий (10 дециль в распределении по уровню личных доходов)	24	53

В отличие от того, как распределилась поддержка населением введения нового порядка налогообложения, при оценке результативности этого мероприятия применительно к

проблеме легализации доходов более образованные и высокодоходные группы респондентов выражают меньший оптимизм. Доля надеющихся на то, что люди будут меньше скрывать свои доходы, уменьшается по мере роста личного дохода респондента с 41% в нижнем квантиле в распределении по доходу до 24% в верхнем дециле. Это обстоятельство представляется чрезвычайно важным, поскольку, как ожидается, именно представители высокодоходных групп работников, имеющих несколько источников доходов, как раз и представляют наиболее вероятную группу людей, имеющих скрытые доходы. Неверие таких групп работников в эффективность принятых мер для стимулирования легализации доходов свидетельствует о том, что большая их часть не считает, что теперь возникает благоприятная ситуация для легализации их теневых доходов. Уровень образования, статус работника или наличие дополнительных приработков практически не оказывает влияния на распределение ответов.

Важным фактором, определяющим отношение населения к проблеме легализации денежных доходов в ответ на смягчение налогового бремени, являются представления о возможной продолжительности действия этих новых правил. И здесь также ситуация скорее не способствует решению поставленной проблемы. Распространено мнение, что единственная цель снижения уровня налогообложения – это заставить доверчивых граждан официально «показать» свои теневые доходы, а затем опять вернуть прогрессивную шкалу налогообложения. Лишь примерно около трети работающего населения страны считает, что новые правила налогообложения будут действовать, как это было обещано правительством, в течение нескольких ближайших лет. В среднем примерно столько думают, что новые правила налогообложения будут действовать только в течение нынешнего года. Наиболее пессимистически настроенные респонденты отвечая на вопрос «Как Вы думаете, новые правила расчета подоходного налога будут действовать в течение нескольких ближайших лет – или только в течение будущего года?» по собственной инициативе отвечали, что, по их мнению, эти правила будут отменены еще до конца нынешнего года. В среднем число таких ответов не велико (3%), однако среди респондентов с высоким уровнем заработков их доля достигает 5%. Вообще, в высокообразованных и высокодоходных группах респондентов доля тех, кто рассчитывает на действие новых правил налогообложения только в течение 2001 года, превышает долю надеющихся на более долговременное сохранение этих правил.

Таким образом, анализ мнений и представлений людей о перспективах легализации денежных доходов граждан в результате введения новых правил налогообложения показывает, что вероятность заметного успеха в решении проблемы сокращения теневых доходов за счет этой меры не велика. Вместе с тем, существенное сокращение налоговой базы и уровня налогообложения, которое, как было показано в начале, является прямым следствием изменений правил налогообложения, ставит под угрозу возможность сбора в полном объеме запланированных на 2001 налоговых сборов. По нашим расчетам в 2000 году средняя ставка подоходного налога с фонда заработной платы составляла примерно 14.6%. При этом более половины суммы налога (52%) собиралось по повышенной ставке (20% и 30%). Расчетная средняя ставка подоходного налога в новых условиях будет равна примерно 11.3%.

Думается, что введение плоской шкалы подоходного налога было не целесообразно. Пока нет надежд, что основная цель – легализация теневых доходов, будет достигнута. В то же время, в условиях весьма значительной дифференциации денежных доходов населения России, отмена прогрессивной шкалы налогообложения является социально несправедливой мерой. Можно было бы предложить два направления решения проблемы налогообложения доходов граждан:

- Либо сохранение плоской шкалы, но на более высоком уровне и одновременное значительное повышение уровня налоговых вычетов (до уровня прожиточного минимума). Расчеты показывают, что если установить размеры налоговых вычетов для каждого плательщика на уровне 1350 руб. в месяц (уровень прожиточного минимума для работающего в 3 квартале 2000 года) и повысить размер подоходного налога до 21%, то это позволит обеспечить тот же расчетный средний уровень суммы налога с фонда заработной платы, что и в условиях налогообложения, установленных сейчас на 2001 год. В этих условиях уровень подоходного налога с месячной зарплаты в 3300 руб. будет составлять 13%. А для получения средней суммы подоходного налога с фонда заработной платы на уровне 2000 года (и при увеличении размера налогового вычета до уровня прожиточного минимума) необходимо повысить ставку налога до 28%. При этих условиях годовой доход в размере 50000 руб. будет облагаться по ставке примерно 20%.
- Либо возврат к прогрессивной шкале налогообложения, но с обязательным существенным повышением пороговых значений изменения ставок налогов.

В любом случае, сам по себе уровень налогов не окажет существенного воздействия на решения проблемы легализации теневых доходов. Общее упорядочение, повышение уровня законности экономической жизни, демонстрация того, что государство в состоянии правильно распорядиться бюджетом страны в интересах своих граждан является куда более мощным фактором сокращения теневого сектора экономики.

В аналитических материалах, распространяемых РЕЦЭП, могут излагаться различные точки зрения на экономическую политику, однако Центр как организация придерживается в этом отношении нейтральной позиции. Все мнения, высказываемые в публикуемых материалах, отражают исключительно точку зрения их авторов, но не мнение РЕЦЭП, организаций, принадлежащих к его руководящему консорциуму, Европейской комиссии или любой другой организации, принадлежащей к Европейской комиссии.

**РОССИЙСКО-ЕВРОПЕЙСКИЙ ЦЕНТР  
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

Потаповский пер., 5, стр. 4,  
Москва 101000 Россия  
<http://www.recep.ru>  
e-mail: [recep@recep.ru](mailto:recep@recep.ru)  
тел +7 (503) 232-36-13 факс +7 (503) 232-37-39