

© 2018

Наталья Куликова

кандидат географических наук,
руководитель Центра восточноевропейских исследований
(e-mail: kulikova.home@gmail.com)

Ирина Синицина

кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник
(e-mail: ira_sinicina@mail.ru)
(Институт экономики Российской академии наук, Москва)

ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ПЛОСКОЙ ШКАЛЫ ПОДОХОДНОГО НАЛОГА В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

В статье рассмотрены основные аргументы в пользу введения плоской шкалы подоходного налога и некоторые итоги применения этой шкалы. Основное внимание уделено исследованию воздействия снижения степени налоговой прогрессивности на перераспределение доходов между доходными группами.

Ключевые слова: Центрально-Восточная Европа, подоходный налог, плоская шкала, налоговая прогрессия, необлагаемый минимум дохода, налоговые вычеты и льготы.

DOI: 10.31857/S020736760001439-1

Плоская и прогрессивная шкала подоходного налога в зарубежных странах. Единая (плоская) шкала налогообложения означает взимание подоходного налога со всех налогоплательщиков по единой фиксированной ставке независимо от того, какой доход они получают. При использовании единой ставки налога на доходы физических лиц (НДФЛ) налогом, как правило, облагаются доходы, превышающие заданный порог (необлагаемый минимум), что позволяет самым малообеспеченным слоям населения избежать налогового бремени. Эта система налогообложения часто обсуждается в качестве альтернативы прогрессивному налогообложению, построенному по принципу увеличения налоговых ставок в зависимости от роста облагаемого дохода.

В развитых странах с давно устоявшимися налоговыми системами, нацеленными на перераспределение доходов в обществе, предложения о введении плоского подоходного налога не получили необходимой поддержки. В абсолютном большинстве этих стран используется прогрессивная шкала НДФЛ, причем нередко население с низким доходом также освобождается от налога. Так, ставка федерального налога в США составляет от 10% до 35% в зависимости от уровня дохода. Наиболее высокие предельные ставки подоходного налога среди развитых стран действуют в Великобритании (45%), Нидерландах (52%), Дании (52,2%), Бельгии (53,7%), Швеции (56,6%), Израиле (57%) и Франции (75%). В Китае с ростом дохода ставки также изменяются — от 5% до 45%.

Применение прогрессивной шкалы НДФЛ в развитых странах объясняется тем, что от перехода с прогрессивной шкалы на плоскую пострадал бы средний класс (численно преобладающий в этих странах), который получает наибольшие выгоды от действующей системы налогообложения и который использовал бы все доступные демократические процедуры, чтобы не допустить подобной налоговой реформы.

Однако с 90-х годов XX века важной чертой эволюции налоговых систем за пределами развитого мира стало всё большее распространение плоской шкалы подоходного налога. Ранее её вводили только совсем малые страны и некоторые оффшорные юрисдикции. К настоящему времени плоский подоходный налог был введен в 28 странах (часть из которых его впоследствии отменила). Введение плоской шкалы неизменно приводило к снижению средней ставки налогообложения. Так, в среднем в странах с фиксированным НДФЛ до его введения действовало 3,6 ставки прогрессии налогообложения, максимальная ставка НДФЛ составляла 28,4%, а средняя — 20%. После введения плоского налога средняя ставка в этих странах снизилась до 16,3%.

Налоговые системы бывших социалистических стран Центрально-Восточной Европы (ЦВЕ), как проходящих процесс трансформации, так и завершивших его и ставших членами ЕС, существенным образом отличаются от налоговых систем западноевропейских стран. В частности, в большинстве стран ЦВЕ применяются самые низкие налоги на доходы физических лиц. Более половины стран ЦВЕ в процессе трансформации или уже по его завершении перешли на плоскую шкалу подоходного налога.

Первоначально плоский налог ввели три страны Балтии (Латвия, Литва и Эстония) в 1994-1995 гг. В 2000-х годах за ними последовала вторая волна стран — Сербия, Словакия, Румыния, Македония, Черногория и Албания. В 2011 г. плоский налог ввела также Венгрия (табл. 1).

В первую волну реформ НДФЛ страны вводили плоскую налоговую ставку на уровне, близком к самым высоким дореформенным ставкам налогообложения. Это было связано с тем, что в середине 1990-х годов страны Балтии испытывали жесткие бюджетные ограничения, и опасения, что налоговые поступления в результате реформы сократятся, подтолкнули власти к сохранению высоких ставок НДФЛ. Напротив, во вторую волну налоговых реформ, начиная с 2004 г., на фоне высоких темпов экономического роста и более высокой фискальной сбалансированности, при введении плоской шкалы НДФЛ страны использовали ставки, близкие к их самому низкому дореформенному уровню или даже чуть ниже минимальных [15].

Только три страны ЦВЕ, из представленных в табл. 1, вводили в ходе налоговой реформы плоскую шкалу лишь для НДФЛ; восемь стран совмещали эту реформу с введением плоской шкалы налога на прибыль предприятий, а в Словакии плоская ставка применялась и к индивидуальным доходам, и к прибыли корпораций, и к потреблению. Наконец, во многих странах установление плоского НДФЛ сопровождалось введением значительного числа налоговых льгот, вычетов и освобождений.

Таблица 1

Введение плоского налога в странах ЦВЕ в 1994-2017 гг.

Страна	Год введения линейного налога	Тип реформы*	Налоговые ставки до реформы			Ставка НДС		Необлагаемый минимум дохода (евро в месяц / % к средней заработной плате)
			Число ставок	Средняя ставка (%)	Высшая ставка	На момент введения реформы	На 2017 г.	
Эстония	1994	1	3	24,3	33,0	26,0	20,0	180 / 16
Литва	1994	0	5	22,6	33,0	33,0	15,0	310 / 40
Латвия	1995	1	2	17,5	25,0	25,0	23,0	60 / 8
Сербия	2003	1	3	15,0	20,0	14,0	10,0	97,5 / 34
Словакия	2004	2	5	25,6	38,0	19,0	19,0 / 25,0	317 / 30
Румыния	2005	1	5	28,6	40,0	16,0	16,0	64...172 / 10...28
Македония	2007	1	3	19,0	24,0	12,0	10,0	121 / 24
Черногория	2007	0	3	20,0	24,0	15,0	9,0 / 11,0	-
Албания	2008	1	5	17,0	30,0	10,0	13,0 / 23,0	225 / 67
Болгария	2008	1	3	22,0	24,0	10,0	10,0	-
Чехия	2008	0	4	18,7	32,0	15,0	15,0	-
Босния	2009	1	2	12,5	15,0	10,0	10,0	153 / 38
Венгрия	2011	0	2	24,5	32,0	16,0	15,0	-

* Тип реформы: 0 – если в ходе реформы линейным становился только НДС, 1 – если одновременно с НДС вводился линейный налог на прибыль предприятий, 2 – если к двум упомянутым линейным налогам добавлялся линейный НДС.

Примечания.

1. Из стран ЦВЕ, вводивших плоскую шкалу НДС, Словакия (с 2013 г.), Албания (с 2014 г.) и Латвия (с 2018 г.) от нее отказались.

2. В Сербии в 2010 г. плоская шкала налога на заработную плату была дополнена прогрессивным обложением годовых «сверхдоходов», превышающих среднюю заработную плату по стране в три раза (налог в 10% на превышение) или в 6 раз (налог 15% на превышение). При этом основная ставка налога на заработную плату была снижена сначала до 12%, а затем до 10%.

3. В Черногории с 2013 г. к части дохода, превышающей среднюю заработную плату по стране, в качестве «временной меры» применялась повышенная ставка 15%, которая к 2016 г. была снижена до 11%.

4. Чехию нередко относят к странам с прогрессивной шкалой налогообложения, рассматривая как элемент прогрессии «солидарный налог» в размере 7%, взимаемый с трудовых доходов, превышающих средние в 4 раза.

Источники: [6; 11; 13].

Иными словами, ни одна из стран ЦВЕ не приняла плоскую шкалу подоходного налога в чистом виде. Фактические налоговые реформы ушли от принципа единой налоговой ставки и привели к появлению множества шкал подоходного налога, которые, в частности, отличались по уровню не облагаемого налогом дохода, налоговыми ставкам, установленным для различных категорий личного и корпоративного дохода

и по определению налоговой базы, например, в отношении налогообложения доходов с капитала.

Основные аргументы в пользу введения плоской шкалы подоходного налога. В теоретических работах в качестве ключевого аргумента в пользу введения плоского налога приводилась его простота — характеристика, которая, согласно ожиданиям, должна привести к упрощению налоговой системы, повысить ее прозрачность, сократить административные издержки, а также, посредством более низких и более простых ставок и более четких правил, создать стимулы для своевременной отчетности о доходах и, следовательно, обеспечить более высокую собираемость налогов. Прозрачность и простота плоской налоговой шкалы обычно повышают готовность граждан платить налоги, поскольку позволяют каждому работнику быть хорошо осведомленным о своей налоговой ставке, которую в случае использования прогрессивной налоговой системы ему сложно оценить.

Еще одним преимуществом плоской шкалы называлось уменьшение налоговых искажений и, тем самым, повышение экономической эффективности, а значит и темпов экономического роста. В частности, предполагалось, что единая налоговая ставка корпоративных и личных доходов, снижая предельное налоговое бремя, создает дополнительные стимулы к инвестициям и инновациям, устранит различного рода барьеры, созданные дисбалансами прежней налоговой системы, которые, в сочетании со слабым налоговым администрированием, привели к образованию теневой экономики. Именно поэтому положительный эффект от введения единой налоговой ставки в наибольшей мере ожидался в странах, ранее пострадавших от массового уклонения от налогов.

Сторонники единой ставки налогообложения также утверждали, что реформы по введению плоского налога повысят стимулы к труду, если работники смогут сохранить большую часть своего более высокого дохода, что в конечном итоге будет стимулировать экономический рост.

Еще одним мотивом для перехода на плоское налогообложение считалось их содействие смягчению диспропорций на рынке труда. Введение ставки НДФЛ на едином низком уровне должно было привести к снижению средней ставки налогообложения, что стимулировало бы предложение рабочей силы [8] и способствовало бы трудовой активизации работников, в том числе с более высокими доходами, которые могут иметь более высокую квалификацию. При этом ожидалось, что такие реформы могут самоокупиться, если они действительно обеспечат увеличение инвестиций, повышение занятости и рост производства.

Для стран ЦВЕ, взявших курс на европейскую интеграцию, весомыми причинами отказа от прогрессивного налогообложения назывались международная налоговая конкуренция и необходимость поиска инструментов для активизации экономического роста [2]. В контексте расширения международной экономической интеграции и роста мобильности капитала и рабочей силы, особенно в рамках ЕС, введение плоских налогов позволило странам устанавливать фиксированные налоговые ставки на

низком уровне с целью привлечения мобильных факторов производства и расширения налоговой базы. Однако это создавало проблемы для стран с более высоким уровнем налогообложения. В связи с этим возникла угроза гонки в снижении налоговых ставок, которая может подорвать налоговые поступления в бюджеты и привести к недофинансированию некоторых общественных благ — таких, как государственное управление, инфраструктура и система образования, также имеющих огромное значение для привлечения мобильных факторов производства.

Переход к плоской налоговой шкале порождает также вопросы справедливости, поскольку он влияет на распределение личных доходов. Многие исследователи [5; 9], моделирующие введение плоских налогов в европейских странах, пришли к выводу, что хотя плоские налоги и могут в некоторых случаях повысить экономическую эффективность, это будет происходить за счет снижения вертикальной справедливости (т.е. выравнивания, в процентах к доходу, налоговых изъятий между доходными группами). Однако контраргумент этого утверждения заключается в том, что цели перераспределения могут быть легче достигнуты за счет надлежащим образом разработанных схем государственных трансфертов, а также модификации систем взносов на социальное и медицинское страхование (см. ниже).

Наконец, введение плоского налога оправдывалось в ряде стран ЦВЕ тем, что он обеспечивает сокращение присутствия государства в экономике. В соответствии с этой логикой использование предельной налоговой ставки ограничивает доходы государства и, следовательно, означает принципиальный сдвиг в направлении к рыночной экономике.

Поскольку прогрессивный подоходный налог в странах ЦВЕ не всегда удавалось использовать в качестве эффективного инструмента налоговой политики, здесь были позитивно восприняты аргументы теоретиков о том, что именно плоская шкала является оптимальной для развивающихся стран, что введение плоского подоходного налога способно ограничить «фискальный грабеж» со стороны государства и побороть связанные с ним побочные явления, такие как уклонение от налогов и разрастание теневой экономики, а также положительно повлиять на экономический рост. Возобладала точка зрения, что роль фискальной политики государства должна быть ограничена исключительно обеспечением финансовых средств на оптимальный набор общественных благ при наименьших издержках для экономического благосостояния. Распределительная роль фискальной политики была признана контрпродуктивной, поскольку мировой опыт якобы показал, что налоговое перераспределение, как правило, идет на пользу только среднему классу, и в большинстве случаев перераспределяемые государством средства не доходят до тех слоев населения, которым они предназначались.

Практика и некоторые итоги применения плоской шкалы подоходного налога в странах ЦВЕ. Эмпирические исследования приводят к неоднозначным выводам о практических результатах применения плоских налогов в постсоциалистических странах.

Ожидания большей простоты налоговых систем после введения единой налоговой ставки оправдались не во всех случаях. Некоторые исследования по конкретным странам [15; 16] обнаружили положительный эффект от применения плоского налога с точки зрения простоты налогообложения и соблюдения налогового законодательства. Другие исследования [7] показывают, что система налогообложения доходов после введения единой ставки налогов упростилась лишь незначительно, тогда как ее сложность, связанная с различными налоговыми льготами и освобождениями от налогов, а также особым налоговым режимом для некоторых категорий доходов, сохранилась. Это свидетельствует о том, что сложность налоговых систем нередко зависит не столько от степени прогрессивности налоговых ставок, сколько от вариантов определения налоговой базы и освобождений от налогов.

Что касается стимулов к инвестициям и инновациям, то здесь эмпирические исследования по странам Балтии, Румынии, Словакии и некоторым другим странам ЦВЕ не предоставляют четких доказательств того, что плоские налоги действительно дают ожидаемые положительные эффекты. Кроме того, в эконометрических исследованиях не обнаружено свидетельств повышения стимулов к труду после введения плоского подоходного налога.

Далее, отсутствуют четкие доказательства самоокупаемости введения плоских налогов. Более того, в результате введения плоской шкалы НДС/НДФЛ налоговые поступления в государственный бюджет в большинстве стран сократились. Исключением, по оценкам, стали лишь Латвия и Литва¹, а также отчасти Словакия². Большинство стран второй волны налоговых реформ параллельно с введением плоских налогов сократили взносы на социальное обеспечение и одновременно повысили косвенную налоговую нагрузку с целью компенсации снижения налоговых поступлений.

Таким образом, из опыта налоговых реформ в странах ЦВЕ вряд ли можно сделать однозначный вывод, что положительный эффект в форме роста налоговых поступлений за счет повышения собираемости налогов и расширенной налоговой базы компенсирует снижение поступлений в результате снижения налоговых ставок и расширения налоговых вычетов и льгот. Кроме того, общее снижение налоговых поступлений было связано и со снижением ставок налога на прибыль предприятий, которое во многих случаях было элементом налоговых реформ.

Вместе с тем, налоговые реформы позволили ряду стран, в частности странам Балтии, предотвратить нарастание опасного уровня дефицита бюджета. Так, Литве, имевшей самый высокий бюджетный дефицит из

¹ Эксперты относят к категории исключений также и Россию, но здесь резкое увеличение поступлений от НДС/НДФЛ после введения плоской шкалы было связано скорее всего не столько с налоговой реформой, сколько с восстановлением экономики [8].

² В Словакии поступления в бюджет от НДС/НДФЛ в первый год реформы уменьшились на 0,8%, но впоследствии увеличились (аналогичная тенденция отмечалась и по налогу на прибыль корпораций) [3. Р. 83].

всех стран региона, вследствие реформирования налоговой системы удалось восстановить устойчивость бюджетной ситуации. В Эстонии и Латвии также удалось восстановить контроль над уровнем бюджетного дефицита и достичь приемлемых показателей государственной задолженности. В целом налоговые реформы в странах Балтии, по оценкам экспертов, способствовали созданию конкурентной рыночной среды, однако налоговое бремя является отнюдь не единственным фактором конкурентоспособности и привлекательности для иностранных инвесторов. Кроме того, важной и пока еще не решенной задачей остается улучшение администрирования существующих налогов [10].

Вряд ли можно безусловно положительно оценить и эффект от унификации налоговых ставок. Так, в Румынии после налоговой реформы корпоративные и индивидуальные доходы стали облагаться по единой ставке в размере 16%. Однако, несмотря на преимущества такой унификации, ее недостаток проявился уже через полгода. Для противодействия снижению налоговых поступлений правительство было вынуждено повысить ставки других налогов, в частности, налога на дивиденды для физических лиц (с 5% до 10%, а затем до 16%), налога на доходы от капитала (с 1% до 10%, а затем до 16%). Вместе с тем, в настоящее время румынская плоская единая ставка налога, по оценкам экспертов, является более конкурентоспособной по сравнению со ставками налогообложения в других странах [14].

Что касается экономического роста, то хотя большинство стран ЦВЕ демонстрировали высокие темпы прироста реального ВВП после налоговых реформ, этот результат может быть не связан с введением плоской шкалы подоходного налога. Эмпирические исследования весьма осторожны в установлении такой причинности, поскольку налоговые реформы в целом являются лишь частью всеобъемлющего комплекса фискальных и структурных реформ, которые могли сыграть более существенную роль, чем одни только плоские налоги.

Наиболее сложен, пожалуй, вопрос о том, в какой мере плоская шкала налогов и снижение степени налоговой прогрессивности оказали влияние на перераспределение доходов между доходными группами. С одной стороны, в странах, где ставка НДФЛ была установлена выше дореформенной минимальной предельной ставки, порог необлагаемого налогом дохода не всегда повышался, а в некоторых случаях даже снижался (Латвия), то есть налоги, уплачиваемые беднейшими налогоплательщиками, увеличились, а прогрессивность снизилась. С другой стороны, принятие единого налога в Словакии, по-видимому, усилило фактическую прогрессивность налогов вследствие расширения налоговых льгот и освобождений [17].

Плоские налоги обычно означают более низкие налоговые ставки. Как правило, более низкие налоги оставляют населению больше денег и, следовательно, средств для инвестирования и потребления, что стимулирует экономический рост. Как видно из табл. 1, на момент введения плоского налога в странах ЦВЕ только в прибалтийских странах

использовалась более высокая ставка налогообложения (по сравнению со средней ставкой НДФЛ), тогда как в остальных странах ставка налогообложения была значительно снижена. О более высоких располагаемых доходах домохозяйств в условиях плоской шкалы свидетельствуют и данные исследования, проведенного консалтинговой фирмой «Прайс-УотерхаусКуперс» (PwC) в 2012 г. (табл. 2). Как следует из таблицы, даже для одиноких плательщиков, не имеющих семейных налоговых льгот, разница между располагаемыми зарплатами в странах с плоской и прогрессивной шкалой составляет 4 п.п., а для семейных плательщиков она возрастает до 15 (!) п.п. При этом такие различия обычно связаны именно со шкалой подоходного налога, поскольку выплаты в страховые фонды, как правило, взимаются с работников пропорционально зарплате.

Таблица 2

Соотношение совокупной налоговой нагрузки (НДФЛ плюс взносы работников в системы социального и медицинского страхования) и заработной платы нетто для лиц со средним уровнем заработной платы брутто по стране в восьми странах ЕС с плоской шкалой (на 2012 г.) и в остальных странах ЕС с прогрессивной шкалой налогообложения (в %)

Плательщик со средней по стране заработной платой (брутто)	Зарплата после выплаты налогов и взносов на социальное и медицинское страхование, %		Налоговая нагрузка, включая взносы на социальное и медицинское страхование, %	
	Страны ЕС с плоской шкалой	Страны ЕС с прогрессивной шкалой	Страны ЕС с плоской шкалой	Страны ЕС с прогрессивной шкалой
Одинокий	79	75	21	25
Семейный (неработающая супруга, двое детей)	74	59	26	41

Источник: [12].

Еще одна особенность применения плоской шкалы подоходного налога в ряде стран ЦВЕ — постепенное снижение ставок налогообложения по мере нормализации бюджетной ситуации, повышения собираемости налогов и/или решения других задач. Так, например, в условиях нормализации экономической ситуации были значительно снижены налоговые ставки в Эстонии, Литве, Сербии и Черногории. Это, впрочем, не исключает и обратного процесса, то есть повышения ставок. Так, в Черногории с 2013 г. в дополнение к плоской ставке НДФЛ в 9% к части дохода, превышающей среднюю заработную плату по стране, в качестве «временной меры» применялась повышенная ставка в 15%, которая постепенно снижалась, опустившись к 2016 г. до 11%.

На практике эффективный размер налога на доходы от трудовой деятельности зависит не только от ставок НДФЛ, но и от иных определяющих налоговую нагрузку факторов, в том числе от размеров и структу-

ры взносов на социальное и медицинское страхование, от их распределения между работником и работодателем и в особенности от действующих в странах ЦВЕ сложных и зачастую громоздких систем налоговых освобождений, вычетов и льгот. Поэтому в странах, применяющих плоскую ставку подоходного налога, эффективное налогообложение труда на практике далеко не всегда является плоским: даже если фиксированный налог взимается по низкой ставке, общая эффективная ставка налога на доходы от трудовой деятельности может быть как высокой, так и низкой в зависимости от соотношения упомянутых факторов для конкретных работников. То же относится и к степени прогрессивности эффективного налога: хотя в странах с плоской шкалой эта степень, как правило, ниже, чем в странах с прогрессивной шкалой, в отдельных странах, формально относящихся к последней категории, на практике эта степень весьма невысока. Примером может служить Польша, где не только максимальная ставка НДФЛ невысока по мировым стандартам (32%), но и доход, с которого начинает взиматься налог, довольно значителен и превышает среднюю зарплату в 2,6 раза. Поэтому более 95% всех плательщиков НДФЛ в Польше попадают в первый, низший налоговый разряд со ставкой в 18%.

Ощутимый уровень эффективной прогрессии в странах ЦВЕ с плоской шкалой НДФЛ достигается в первую очередь за счет использования необлагаемых минимумов дохода и налоговых вычетов и льгот на иждивенцев, от которых в большей степени выигрывают низкооплачиваемые работники. Так, согласно упомянутому выше исследованию PwC, разница между отношениями нетто-зарплаты *одиноких* работников со средней по стране зарплатой брутто к величине последней, с одной стороны, и нетто-зарплаты таких работников, но получающих пятикратный уровень брутто-зарплаты, к величине последней, с другой, варьирует в странах ЦВЕ от 15% в Словении (с прогрессивной шкалой) до 7% в Чехии, 4% в Польше и Словакии, 2% в Латвии, Литве и Венгрии и 1% в Румынии. В то же время аналогичное соотношение выглядит совершенно иначе для плательщиков, имеющих двоих детей и неработающего(-ую) супруга(-у) и получающих на них налоговые льготы: разница в этом случае составляет от 20% в Чехии и Словении до 15% в Словакии, 11% в Латвии, 8-9% в Венгрии и Эстонии и 2-3% в Польше, Литве и Румынии, в большинстве из которых действует плоская шкала [12].

О значении «детских» и семейных льгот и вычетов для формирования прогрессии налогообложения доходов в странах ЦВЕ свидетельствует тот факт, что многие из этих стран демонстрируют гораздо большую эффективность таких льгот для снижения налоговой нагрузки по сравнению со «старыми» странами-членами ЕС. Особенно выделяется в этом плане Чехия, где разница между отношениями нетто-зарплаты *одиноких* работников, которые получают среднюю по стране зарплату брутто, к величине последней, с одной стороны, и нетто-зарплаты работников с двумя детьми и неработающей(-им) супругой/-ом, получающих среднюю брутто-зарплату, к величине последней, с другой, состав-

вила максимальную в ЕС величину — 17%. Для сравнения, аналогичные соотношения составили в Словакии 13%, в Латвии — 12%, в Венгрии — 10% (все — с плоской шкалой НДФЛ), тогда как в Германии — лишь 8%. В таких странах, как Чехия, Словакия и Польша, для работников, получающих среднюю по стране зарплату, «семейные» льготы превышают (!) начисленный подоходный налог, и такие работники уплачивают с зарплаты лишь взносы в системы соцстраха [12].

В целом исследования [7] показали, что распределительный эффект от введения плоской шкалы налоговых реформ, как правило, косвенно и отнюдь не однозначно неблагоприятно воздействуют на условия трудовой активизации отдельных слоев населения, а также на возможности повышения доходов менее обеспеченных слоев населения. Практика налоговых реформ в странах ОЭСР продемонстрировала, что перераспределение происходило не только между богатыми и бедными, но и между возрастными группами и различными типами семей, т.е. воздействовало как на вертикальное, так и на горизонтальное неравенство [9]. Следовательно, использование плоской шкалы требует более тонкой настройки системы налогообложения на обеспечение пропорционального снижения «налогового клина» на низкие заработные платы и на социально уязвимые группы населения, что важно с точки зрения реализации принципов социальной справедливости.

Несмотря на использование плоской шкалы налогообложения в большинстве стран ЦВЕ, совокупный «налоговый клин» на трудовые доходы в таких странах, как правило³, остается выше (или на уровне) среднего по ЕС показателя, тогда как уровень занятости, особенно низкоквалифицированной рабочей силы, в среднем ниже. Эта проблема остро стоит в Венгрии, где величина «налогового клина» для работника со средней зарплатой превышает средний по ЕС показатель на 5,5 п.п., а для низкооплачиваемых (получающих 50% и менее средней зарплаты) работников — на 15,3 п.п. (максимальный показатель среди всех стран ЕС). В то же время уровень занятости в Венгрии на 4,2 п.п. ниже среднего по ЕС [4, Р. 27]. В этом и подобных случаях плоская налоговая шкала, в сочетании с высоким уровнем обязательных отчислений работников на социальное страхование, не способствует снижению социального неравенства, трудовой активизации незанятых членов семьи, профессиональной активизации молодежи и снижению безработицы.

Налоговые льготы и вычеты в странах ЦВЕ. В подавляющем большинстве стран ЦВЕ используются различные налоговые льготы и освобождения от налогов, которые создают прогрессию эффективного налогообложения в странах, где введена плоская шкала НДФЛ. Одни из них уменьшают размер налогооблагаемого дохода (изъятия), другие понижают сумму начисленного налога.

³ Исключение составляет Болгария, где база для отчислений на социальное страхование законодательно ограничена фиксированной суммой в 2600 левов (1330 евро) в месяц.

Уменьшение налогового оклада, непосредственно снижающее размер (сумму) налога, подлежащего взносу в бюджет, и относящееся к числу наиболее эффективных налоговых льгот, применяется в Чехии. Здесь, помимо стандартного налогового вычета в 24840 крон (970 евро) в год, налогоплательщик получает право дополнительно уменьшить сумму начисленного налога на такую же величину, если он проживает с супругом, годовой доход которого не превышает 68000 крон⁴.

Однако наиболее широко в практике стран региона используются **стандартные налоговые вычеты** и **налоговые скидки**, т.е. льготы, направленные на сокращение налоговой базы, уровень которых устанавливается нормативно (см. табл. 1). Так, в Литве исключаются из базы налогообложения доходы, полученные по трудовому договору в сумме 200 евро в месяц при условии, что доход не превышает 290 евро. Если доход выше, то сумма, свободная от налогообложения, соответственно подлежит снижению.

Налогоплательщики в Словакии также имеют право на уменьшение налоговой базы. Максимальный размер вычета, так же как и пороги доходов, которые дают право на его получение, рассчитываются ежегодно исходя из величины прожиточного минимума. Так, в 2014 г. максимальный вычет составлял 3803 евро и предоставлялся только тем налогоплательщикам, годовой доход которых не превышал 19809 евро. Для налогоплательщиков, которые получали более высокие доходы (до 35022 евро), сумма вычета прогрессивно снижалась до нуля. В Словении установлен необлагаемый минимум дохода в размере от 6520 до 3303 евро, понижающийся по мере роста общего годового дохода. Кроме того, в Словении налоговые вычеты установлены для лиц с ограниченными физическими возможностями (в случае 100% инвалидности сумма вычета составляет 17659 евро). В Польше с 2017 г. также введен дифференцированный в зависимости от дохода налоговый вычет, рассчитываемый по специальной формуле. При этом не облагаемый налогом минимальный доход составляет 550 злотых в месяц, что близко к величине прожиточного минимума.

В Румынии освобождается от налогообложения заработная плата, выплачиваемая инвалидам. В Венгрии, Латвии, Эстонии, Сербии и Черногории налогообложению не подлежат пенсии неработающих пенсионеров, текущие пособия и другие выплаты из государственных пенсионных фондов.

Чаще всего налоговые льготы и вычеты связаны с **поддержкой семей с детьми** и по сути являются элементами государственной семейной политики. Так, налоговое законодательство в Чехии предусматривает возможность уменьшить сумму уплачиваемого налога (при соблюдении определенных законом условий) на 524 евро в год на первого ребенка, находящегося на иждивении налогоплательщика, на 758 евро — на второго и на 945 евро — на третьего и каждого последующего ребенка. Общая сумма налогового вычета в год может составить до 2355 евро. Более того, если

⁴Данные в настоящем разделе приводятся на основе двух источников: [11], [13].

налоговое обязательство налогоплательщика ниже, чем сумма вычетов на детей, то налогоплательщик получает специальное пособие в размере разницы между суммой льгот на детей и налоговым обязательством.

Литовское законодательство предусматривает предоставление налоговым резидентам дополнительного (помимо базового в 310 евро) необлагаемого минимума месячного дохода в размере 200 евро (в месяц на семью) на каждого ребенка в возрасте до 18 лет, обучающегося в школе. Налогоплательщики в Латвии пользуются налоговыми вычетами на ребенка до 16 лет или находящегося на иждивении студента до 24 лет в размере от 200 евро в месяц в 2018 г. до 250 евро в 2020 г.

В Словении установлены значительные налоговые вычеты для лиц, воспитывающих несовершеннолетних детей или имеющих на своем попечении других иждивенцев. При этом сумма вычета зависит от количества детей — от 2437 евро в год на первого ребенка до 7957 евро в год на пятого и последующих детей. В Венгрии налогоплательщик, воспитывающий одного ребенка, может вычесть из налогооблагаемой базы 213 евро, двоих детей — 532 евро, троих или более детей — 1235 евро в месяц. В случае, если месячный доход плательщика меньше, чем предоставляемый семейный вычет, то остающаяся часть используется для снижения его обязательных платежей в фонды пенсионного и медицинского страхования. В Польше при соблюдении ряда условий предоставляются налоговые вычеты по 263 евро в год на первого и второго ребенка, 394 евро на третьего ребенка и 526 евро на каждого последующего ребенка в семье.

К мерам помощи семье следует отнести и такие меры налоговой политики, как вычеты из налогооблагаемой базы в случае наличия у налогоплательщика на иждивении неработающего супруга. В Словакии, например, такой вычет предоставляется налогоплательщику в размере до 19,2-кратного прожиточного минимума, при условии, что супруг не получает дохода, превышающего величину такого вычета (т.е. 3803 евро в год в 2017 г.). Размер вычета зависит от уровня совместимости дохода обоих супругов и определяется по специальной формуле. Если налоговая база плательщика превышает 50236 евро (в 2017 г.), то налоговый вычет не предоставляется. В Литве супруги составляют отдельные налоговые декларации, однако в случае, когда один из супругов работает в течение налогового года только один месяц, и, соответственно, в другие месяцы года не имеет возможности уменьшать свой налогооблагаемый доход на сумму, свободную от налогообложения, его доход может быть вычтен из дохода второго супруга. Практика совместной выплаты НДФЛ по льготной ставке (мужем и женой, а также в случае неполной семьи с ребенком) применяется во многих странах ЕС, в т. ч. в ряде стран ЦВЕ.

Снижению налогового давления на низкодоходные слои населения в условиях использования плоской шкалы налогообложения способствуют налоговые льготы и вычеты с сумм, вносимых работниками в различные формы *социального страхования*, как обязательного, так и доб-

ровольного. Практически во всех странах ЦВЕ из налогооблагаемой базы вычитается (правда, в разной степени) сумма взносов работника на обязательное социальное страхование. В Литве суммы, внесенные работодателем на оплату взносов на пенсионное или дополнительное (добровольное) медицинское страхование для сотрудника, не рассматриваются как дополнительный доход сотрудника при условии, что их общая сумма не превышает 25% годового дохода, полученного работником от работодателя. В Латвии из налогооблагаемой базы вычитаются обязательные страховые взносы на социальное страхование, в т. ч. медицинское. Налоговые льготы на лечение применяются также в Эстонии.

В Словении, кроме того, установлены налоговые вычеты (24% от взносов в систему обязательного пенсионного страхования, но не свыше 2819 евро) для лиц, вносящих взносы в систему дополнительного пенсионного страхования. В Румынии из налогооблагаемой базы исключаются взносы на добровольное пенсионное страхование (в размере 400 евро в год). Налоговые льготы на дополнительное государственное пенсионное страхование предусмотрены и в Чехии (на сумму до 938 евро в год).

В странах ЦВЕ предусмотрены также налоговые вычеты в связи с внесением взносов в частные фонды *страхования жизни*. Такие вычеты используются в Чехии, где налогооблагаемый доход может быть уменьшен на сумму страховых взносов на личное страхование жизни (в этом случае действует лимит 938 евро в год). В Литве основу налогообложения также можно уменьшить на сумму взносов, уплаченную лицом на страхование жизни. Тем не менее, вычет не может превышать 25% суммы доходов, подлежащих налогообложению в соответствующем налоговом году.

Налоговые вычеты из затрат на образование применяются в Эстонии. Налоговую базу в Литве можно уменьшить на величину расходов на определенные виды образования, в т. ч. первичное высшее или профессионально-техническое. В Латвии к расходам на цели образования также применяются налоговые вычеты в размере до 600 евро в год. В Словении установлены персональные налоговые вычеты для студентов ВУЗов (2477 евро).

Налогоплательщики в Чехии, Болгарии, Эстонии и Боснии и Герцеговине, при соблюдении определенных законом условий, имеют право на вычет из налогооблагаемого дохода при выплате процентов по ипотечным кредитам. В Эстонии и Боснии налоговая база уменьшается на всю сумму выплаченных процентов, в Чехии сумма вычета ограничена лимитом в 300 тыс. крон (11719 евро) в год, а в Болгарии налоговый вычет доступен только для молодых семейных пар и распространяется на проценты с первых 100 тыс. левов (51 тыс. евро) ипотечного кредита.

Большое социальное значение имеют также такие положения налогового законодательства, как право на вычет из налогооблагаемой базы средств, потраченных на благотворительность (Чехия, Румыния, Польша и др.).

Даже приведенных примеров достаточно, чтобы ощутить контраст в ситуации с налогообложением доходов населения в России и в большинстве стран ЦВЕ, также использующих плоскую шкалу подоходного

налога. Так, если в большинстве стран ЦВЕ в ходе налоговых реформ стандартный вычет (необлагаемый минимум) сформировался на уровне 25 – 30% от средней зарплаты и был, как правило, близок к прожиточному минимуму, то в России в середине 2000-х годов отношение введенного в 2001 г. стандартного вычета к прожиточному минимуму составляло менее 15%, а к среднемесячной заработной плате – примерно 5% [1]. При этом в ходе налоговых реформ относительная величина необлагаемого минимума постепенно снижалась, а с 2012 г. этот вид налогового вычета был вовсе отменен. Изъятие из практики налогообложения категории необлагаемого минимума сказалось на малообеспеченных категориях населения, получающих доходы, близкие к размеру прожиточного минимума, и внесло свой вклад в рост имущественного расслоения в стране.

Что касается сохранившихся стандартных вычетов на детей, то их величина в РФ практически не оказывает влияния на социальную защиту семей с детьми, и тем более не способна стимулировать повышение рождаемости. Размер вычета на первого и второго ребенка составляет 1400, а на третьего и каждого последующего ребенка – 3 тыс. руб. в месяц. Получается, что для работника, получающего среднюю по стране зарплату (41 650 руб. в I квартале 2018 г.), прибавка на содержание ребенка составляет лишь 182 руб. в месяц. При этом работники с детьми вправе получать вычеты, пока их доходы в текущем году нарастающим итогом не превысят 350 тыс. рублей, т.е. работник со средней зарплатой имеет право даже на такой вычет лишь 8 месяцев в году.

Обзор аргументов и эмпирических данных для стран Центрально-Восточной Европы, использующих плоскую шкалу подоходного налога, позволяет сделать следующие выводы.

- В большинстве стран ЦВЕ введение плоской шкалы подоходного налога сопровождалось глубокими структурными реформами, что не позволяет в полной мере выявить влияние введения плоских налогов на макроэкономические результаты, а также на объем налоговых поступлений. Большинство исследователей приходит к выводу, что успехи в экономическом развитии стран, использовавших плоскую шкалу, с момента внедрения реформы вплоть до финансово-экономического кризиса, вряд ли можно связывать с собственно использованием этой шкалы. Поступательному развитию этих стран способствовали макроэкономическое оздоровление, прямые иностранные инвестиции, повышение налоговой дисциплины, улучшение налогового администрирования в результате выполнения требований ЕС и т.д.

- Налоговые реформы в странах ЦВЕ, как правило, затрагивали не только налоги на доходы граждан, но и налоги на прибыль предприятий, и косвенные налоги. Переход к плоской шкале НДФЛ не был, следовательно, самоцелью, а был связан с попыткой повысить собираемость налогов в условиях массового уклонения от их уплаты путем упрощения системы администрирования, снижения общего уровня

налогообложения и упрощения законодательства за счет отмены многочисленных накопившихся льгот и изъятий. Опыт показал, что соблюдение налогового законодательства улучшилось.

- Ставка плоского НДФЛ в странах ЦВЕ в первую волну реформ устанавливалась несколько выше предельной налоговой ставки предыдущей системы налогообложения, а во вторую волну — ниже нее. В последующие годы вплоть до настоящего времени во всех странах налоговые ставки постепенно снижались при одновременном росте необлагаемых минимумов дохода.

- Сократились теневые доходы, хотя теневые заработки пока в ряде стран еще составляют заметную величину. Сохраняется проблема налогообложения самозанятого населения при том, что теневая составляющая в этом сегменте сокращается.

- Влияние перехода к плоской налоговой ставке в странах ЦВЕ на приток ПИИ оказалось маргинальным, поскольку низкие издержки на рабочую силу в этих странах определялись не столько налогообложением труда, сколько серьезным отставанием уровня оплаты труда, что связано с низкой его производительностью.

- В рамках плоской шкалы сохраняется проблема трудовой активизации неактивного населения, стимулирования трудоустройства молодежи, а также лиц с относительно низкой квалификацией, претендующих на низкооплачиваемые рабочие места, поскольку в сочетании с социальными отчислениями отсутствие ощутимых инструментов снижения затрат предпринимателей на такую рабочую силу снижает заинтересованность последних в их трудоустройстве.

- Дифференциация налоговых изъятий (прогрессивность налогообложения) в условиях действия плоской шкалы обеспечивается в странах ЦВЕ многочисленными таргетированными льготами и вычетами, а также прогрессией социальных взносов. В системе этих льгот и вычетов просматривается их четкая социальная направленность (ориентация на противодействие бедности, поддержка семей с детьми и иждивенцами, низкодходных слоев населения, пенсионеров, лиц, проходящих обучение, инвалидов и т.д.). С другой стороны, в странах, формально отказавшихся в последние годы от использования плоской шкалы, величины вводимых прогрессий невелики. Изменения сопровождаются повышением порогов минимумов, не облагаемых НДФЛ. А в тех странах, где до настоящего времени действует прогрессивная шкала, корректировка налоговых систем происходит таким образом, чтобы введение новых ставок налогообложения и/или установление новых границ доходных групп коснулись лишь «сверхдоходов» и не затрагивали представителей среднего класса. В результате эффективное налогообложение фонда оплаты труда формируется в различных странах на сходном уровне вне зависимости от применения плоской или прогрессивной шкалы НДФЛ, с одной стороны, а с другой, — происходит выравнивание этой налоговой нагрузки между разными доходными группами.

• Для того, чтобы НДФЛ в России мог в полной мере выполнять свою социальную функцию, в нашей стране, в свете опыта стран ЦВЕ, крайне желательно пересмотреть и скорректировать на законодательном уровне действующую систему налоговых вычетов, прежде всего стандартных и социальных (семейных), а также вычетов, предоставляемых на расходы на образование и добровольное социальное страхование. Величина необлагаемого минимума доходов, безусловно, должна быть сопоставима с прожиточным минимумом. Для защиты интересов малоимущих слоев населения весьма важно также ввести механизм регулярной корректировки размеров таких вычетов в зависимости от уровня инфляции и величины прожиточного минимума.

Литература

1. Аксёнова А.А. Стандартный налоговый вычет по НДФЛ: история формирования и перспективы развития // Экономика, статистика и информатика. 2011. №4. С. 15–18.
2. Ахмадеев Р.Г., Косов М.Е. Справедливый принцип прогрессивной шкалы по налогу на доходы // Финансы и кредит. 2015. № 43. С. 15–25.
3. ECB. Economic and monetary developments. Fiscal developments // ECB Monthly Bulletin, September 2007 (URL: http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb200709_focus10.en.pdf).
4. European Commission. Tax reforms in EU Member States. 2015 Report. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability. European Commission Taxation papers. Working Paper No. 58. 2015.
5. Fuest C., Peichl A., Schaefer T. Is a flat tax politically feasible in a grown-up welfare state? // FIFO-CPE Discussion Paper, 07-6, 2007.
6. Kan Ji, Lighthart J.E. The Causes and Consequences of the Flat Income Tax. Discussion paper. 2012 (URL: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=res_phd_2013&paper_id=116);
7. Keen M., Kim Y., Varsano R. The 'Flat Tax(es)': Principles and Evidence. IMF Working Paper WP/06/218. 2006.
8. Keen M., Kim Y., Varsano R. The "Flat Tax(es):" Principles and Experience // International Tax and Public Finance. 2008. Vol. 15. P. 712–751.
9. OECD. Fundamental Reform of Personal Income Tax (OECD Tax Policy Studies No. 13. P.: OECD. 2006.
10. Purju A. Tax Reforms in the Baltic States and International Tax Competition // Dąbrowski M., Neneman J., Slay B. (eds.). Beyond Transition: Development Perspectives and Dilemmas. Aldershot. 2004. PP. 162–168.
11. PwC Worldwide Tax Summaries Online (URL: <http://taxsummaries.pwc.com>).
12. PwC. Personal income tax in the European Union. PwC Poland. 2012 (URL: https://www.pwc.pl/pl/publikacje/assets/pit_in_the_eu_eng.pdf).
13. PwC. Praca w UE – podatki i składki. PwC Poland. 2015 (URL: <https://www.pitax.pl/wiedza/podatki-w-innych-krajach/rozliczenia-pit-w-krajach-unii-europejskiej/>).
14. Rădulescu M. The Fiscal Reforms and Flat Tax in Europe and CEE Countries // Scientific Bulletin – Economic Sciences. 2011. Volume 10. Issue 2 (URL: http://economic.upit.ro/repec/pdf/2011_2_3.pdf).
15. Saaavedra P., Marcincin A., Valachy J. Flat income tax reforms // Grey C., Lane T., Varoudakis A., eds. Fiscal Policy and Economic Growth. Lessons for Eastern Europe and Central Asia. Washington, DC. World Bank. 2007 (URL: <http://hdl.handle.net/10986/6883>).
16. Vanasaun I. Experience of flat income tax: The Estonian case // IB Review. 2006. Vol. 40, № 1–2. P. 101–106.

-
17. *World Bank*. The quest for equitable growth in the Slovak Republic. Report No. 32433-SK. Washington, DC. World Bank. 2005 (URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/855281468101657689/Slovak-Republic-The-quest-for-equitable-growth-in-the-Slovak-Republic>).