

О ПРОБЛЕМАХ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ НАЛОГА НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ МЕЖДУ БЮДЖЕТАМИ РАЗНЫХ УРОВНЕЙ. АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

Петрова Е.В.

*Пермский государственный университет
Пермь, Россия*

Одной из важнейших задач экономического развития современной России является формирование эффективной бюджетной системы, ориентированной на стимулирование экономики, снижение социального неравенства населения. Принятая 03 апреля 2006 года концепция повышения эффективности межбюджетных отношений в 2006-2008 годах одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации 03 апреля 2006 года №467-р. предусматривает дальнейший рост финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации, стимулирование муниципалитетов на увеличение своих доходов для осуществления расходных полномочий.

Одним из направлений укрепления доходной базы местных бюджетов является увеличение налоговой составляющей доходов местных бюджетов, и, прежде всего за счет дополнительных отчислений налога на доходы физических лиц. В соответствии с бюджетным законодательством, федеральный налог на доходы физических лиц распределяется между бюджетами субъекта федерации и бюджетами муниципальных образований (70% - в бюджет субъекта федерации, 30% - в бюджеты муниципальных образований (муниципальных районов минимум 20%, поселений минимум 10%, городских округов минимум 30%). Кроме того предусмотрена возможность дополнительных отчислений НДФЛ местным бюджетам по решению субъекта РФ.

Таким образом, роль налога на доходы физических лиц в формировании доходов бюджетов всех уровней является значительной, и правильно выбранная экономическая политика в отношении порядка распределения НДФЛ между бюджетами муниципалитетов является одной из важных составляющих успеха бюджетной реформы в России в целом.

Впервые закон о подоходном налоге в 1799 г. был принят в Великобритании, а уже к концу 19 века подоходный налог занял значительное место в бюджетах европейских стран. Сегодня его платит подавляющее большинство населения разных стран мира, что существенно повлияло на взаимоотношения между государством и населением. В настоящее время бюджетными услугами пользуется большинство населения, что влечет за собой осознанную необходимость граждан уплачивать подоходный налог. Почти во всех развитых странах подоходный налог, занимает первое место в центральных бюджетах, формируя от 30 до 50% доходов бюджетов. Роль его в региональных и местных бюджетах несколько ниже, в части стран его вообще нет (перераспределение идет через трансферты из вышестоящих бюджетов). Практически во всех государствах существует 3 уровня управления: центральный, региональный (или субфедеральный) и местный (уровень общин, земель).

В налоговых системах зарубежных стран можно выделить четыре основные схемы распределения налоговых доходов между бюджетами:

1) «Децентрализованная»: т.е. с независимым назначением своих ставок в регионах и на местах (например, США, Канада, Швейцария). Схема децентрализованного (независимого) назначения ставок ведет к возможности дифференциации ставок по стране. Например, особенностью системы налогообложения США является параллельное использование основных видов налогов. Население уплачивает три подоходных налога - федеральный, штатный и местный. Тем не менее, тенденция к унификации наметилась и в США. В настоящее время большинство штатов устанавливает свой подоходный налог с налоговой базой практически совпадающей с федеральной. При независимом определении ставок важен высокий уровень осознания населением всех экономических и политических последствий назначения собственной ставки налога. Важным моментом служит способ учета (локализации) налогоплательщика в регионе или муниципалитете, так как мобильность налогоплательщика существенно изменяет бюджетные доходы. При существенном различии ставок на уровне местных территорий в США возникает проблема постоянной миграции населения. При большой местной ставке достаточно переселиться в другой штат, чтобы снизить налоги. Эта мобильность налогоплательщиков, с точки зрения общества в целом, имеет и положительные, и отрицательные эффекты. Высокие налоги в городах, где расходы намного выше, ведут к «бегству в пригороды», снижая доходы бюджета городов. Это

снижает защищенность более бедного и менее мобильного населения. В то же время «бегство» снижает и отрицательное влияние на экономику неэффективных городских программ, заставляет более экономно расходовать бюджетные ресурсы.

2) Отчисления от единой ставки, регулируемые центром (Япония). Эта схема реализует любую желательную степень централизации налоговых доходов, без дополнительного обременения: устанавливается общая налоговая ставка, которая затем централизованно делится по единым нормативам, при этом часть дохода поступает также региональным и местным органам власти. Например, в Японии распределение подоходного налога между бюджетами (при применении максимальной ставки по налогу – 66%) производится в следующей пропорции: в центральный бюджет 50%, в бюджет префектуры – 4%, в местный бюджет 12%. Таким образом, большая часть доходов попадает в центральный бюджет, что неслучайно: выравнивание бюджетной обеспеченности связано с неравномерностью условий на территориях, которая более заметна в стране в целом, чем в регионах. При высоком неравенстве в доходах по территориям требуются большие ресурсы для бюджетного выравнивания. Что естественно снижает долю налога, приходящуюся на местные власти (вплоть до перехода к схеме №3, заменяющей прямую передачу налоговых доходов межбюджетными трансфертами). Но высокая зависимость от других бюджетов снижает стимулы для местных властей по увеличению собственных доходов. Важно и то, что передача централизованных ресурсов через бюджет (дотации и субвенции) порождает сомнительную зависимость нижестоящего уровня власти от политического расклада на вышестоящем уровне. В совокупности это создает в схемах №2 и №3 предпосылки к снижению экономического развития территорий.

3) Централизованная: весь доход в центральном бюджете, с перераспределением через бюджет (Франция). Налоговая система Франции отличается тем, что сбор налогов, поступающих в центральный и местные бюджеты, осуществляет единая налоговая служба. Среди центральных налогов преобладают налог на акционерные общества, налог на добавленную стоимость и подоходный налог. Особенностью подоходного налога является то, что обложению подлежит доход не отдельного физического лица, а доход семьи.

4) Схема горизонтального, «добюджетного» выравнивания (Германия). В Германии наряду с вертикальным выравниванием, которое обеспечивает распределение доходов между различными уровнями административных образований, предусмотрено также горизонтальное распределение доходов между относительно мощными и относительно слабыми в финансовом отношении федеральными землями. Суть этой схемы в том, что доходы сначала собираются на особых налоговых или межбюджетных счетах (а не в бюджете) и лишь затем перераспределяются по установленной законом формуле (например, пропорционально численности населения) в бюджеты территорий. Достоинство схемы в том, что в ее рамках распределение налоговых доходов задается не бюджетным, а реже изменяемым налоговым законодательством. Это сохраняет стимулы к мобилизации собственных доходов территорий в большей мере, чем у схем №2 и №3, не порождая таких различий налоговой тяжести, как у схемы №1. Также снижается значимость текущей политики в отношениях центра с территориями.

Увеличение доходной части местных бюджетов неразрывно связано с совершенствованием администрирования подоходного налога.

Рассмотрим процедуру администрирования налога на доходы физических лиц в ряде зарубежных стран. Чаще всего федеральный подоходный налог существует наряду с региональными и местными подоходными налогами, причем взимается с одной и той же налоговой базы. С точки зрения принципа закрепления налога за бюджетами, наибольшее распространение имеет система уплаты налога по месту жительства. В некоторых странах региональный подоходный налог не зачисляется в региональные бюджеты напрямую, а поступает в особый фонд, из которого распределяется между регионами по формуле, т.е. фактически является федеральным налогом, за счет которого формируется фонд региональных выравнивающих трансфертов (Германия).

Таблица 1 показывает, что федеральный подоходный налог есть во всех рассмотренных странах.

В четырех из семи представленных в таблице стран (в Австралии, Бразилии, Германии и Индии) ставки и налоговая база подоходного налога устанавливаются федеральным законодательством. В трех странах (Канада, Швейцария и США) разные уровни власти используют одну и ту же налоговую базу, причем в двух странах из этих трех (в Канаде и Швейцарии) используются также долевыми отчисления по налогу. В шести из семи рассмотренных стран часть поступлений от федерального подоходного налога тем или иным образом перераспределяется в региональные бюджеты. Единственной страной, где этого не происходит, являются США. В тех трех странах, где применяется совместное использование налоговой базы федеральными и региональными органами власти, регионам предоставлена значительная

самостоятельность в вопросах определения налоговой ставки, а иногда и вычетов из налоговой базы. Например, в Канаде провинции вправе самостоятельно определять базу и ставки подоходного налога, но правом этим воспользовалась только одна провинция - Квебек, а остальные пользуются той же базой, что и у федерального налога, и устанавливают ставку в виде процента от обязательств по федеральному налогу. Аналогичные права (самостоятельно определять и базу, и ставки) имеют и кантоны в Швейцарии, и штаты в США, и право это используют, хотя в США, например, большинство штатов используют ту же базу, что и у федерального налога, а большинство муниципалитетов – ту же базу, что и у регионального налога.

Таблица 1. Распределение подоходного налога между бюджетами в зарубежных странах

Страна	Уровень бюджета	Порядок распределения поступлений	Примечания
Австралия	Федеральный Региональный	Перераспределение поступлений	База и ставка определяется федеральным законодательством. Часть поступлений аккумулируется в фонде, средства которого распределяются между региональными бюджетами по формуле.
Бразилия	Федеральный	Перераспределение поступлений	Часть поступлений от федерального налога перераспределяется в региональные бюджеты по формуле.
Канада	Федеральный Региональный	Перераспределение поступлений Совместное использование базы	За всеми провинциями закреплён одинаковый норматив отчислений от федерального подоходного налога, Провинции имеют право самостоятельно определять базу. Ставки: устанавливаются в виде определенного процента от налоговых обязательств федерального подоходного налога, хотя провинции имеют право вводить свою собственную прогрессивную шкалу
Германия	Центральный Региональный Местный	Перераспределение поступлений	Базу и ставку определяет федеральное правительство, оно же определяет и нормативы отчислений. Налог делится между федеральным бюджетом, региональным и местными бюджетами в определенной бюджетной пропорции
Индия	Федеральный	Перераспределение поступлений	Часть поступлений от федерального подоходного налога перераспределяется между регионами на основании формулы, т.е. через промежуточный фонд трансфертов. Объем перераспределяемых средств определяется на федеральном уровне в виде процента от подоходного налога и устанавливается сроком на 5 лет.
Швейцария	Федеральный Региональный Местный	Перераспределение поступлений Совместное использование базы	30% поступлений от федерального подоходного налога аккумулируется в фонде трансфертов, средства которого перераспределяются между регионами по формуле пропорционально объему поступлений федерального подоходного налога на территории данного региона База: определяется на федеральном уровне, но кантоны вправе предоставлять собственные льготы. Ставки: устанавливаются кантонами.
США	Центральный Региональный Местный	Совместное использование базы	База: устанавливается федеральным правительством, штаты и местные власти вправе устанавливать собственные льготы и правила. Ставка: устанавливают штаты и муниципалитеты по своему собственному выбору.

Анализируя системы распределения подоходного налога между бюджетами разных уровней, можно сделать вывод о том, что только в Германии существует система, аналогичная российской, когда единственным критерием распределения поступлений от подоходного налога между регионами является место, где эти доходы фактически были собраны. Подобный критерий используется также в Канаде и в Швейцарии, но там он не является единственным.

Уплата подоходного налога в России, или как принято его называть – НДФЛ, в бюджет производится по месту работы налогоплательщика – регистрации налогового агента. В соответствии с федеральным законом №131-ФЗ от 06 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дальнейшее реформирование межбюджетных отношений, как нам кажется, требует применения других механизмов уплаты (зачисления) налога в бюджет. Можно выделить два следующих варианта:

А) уплата (зачисление) налога в бюджет муниципального образования - по месту жительства налогоплательщика. В случае поступления налога по месту жительства налогоплательщика, автоматически появляется механизм распределения поступлений от НДФЛ - чем больше работающих жителей проживает в муниципальном образовании, тем больше средств от НДФЛ получает бюджет этого муниципалитета. Это приводит к равномерному распределению поступлений от НДФЛ по всем видам предоставляемых бюджетных услуг. Поскольку НДФЛ - налог с граждан, жителей, потребителей бюджетных услуг, которые предоставляются им властями всех уровней – федеральным, региональным и местным., то НДФЛ является единственным заметным налогом именно на жителей как получателей бюджетных услуг (в сфере здравоохранения, образования, жилья). Если доход от поступления НДФЛ местных бюджетов не будет зависеть от численности населения муниципалитета и уровня его доходов, то муниципалитеты не будут напрямую заинтересованы в повышении количества и качества оказываемых бюджетных услуг, предоставляемых местным жителям. Это, в значительной мере, обесценит преимущества проходящего в настоящий момент процесса децентрализации. Отметим также, что при действующей системе разграничения налогов многие регионы ведут активную политику по привлечению на свою территорию инвестиций, т.е. источников развития предприятий как источников налоговых доходов. В то же время, нет ни одного региона, который заботился бы о привлечении на свою территорию жителей, поскольку для властей жители это, скорее, источник бюджетных расходов, чем доходов.

Существующая сегодня система уплаты НДФЛ налоговыми агентами (работодателями) по месту их регистрации, а не налогоплательщиками по месту проживания, создает негативные эффекты «экспорта» бюджетных расходов и «импорта» бюджетных доходов. В настоящий момент характерными примерами являются Москва и Санкт-Петербург, где работают жители прилегающих областей.

Введение системы уплаты НДФЛ по месту проживания налогоплательщика позволит избежать указанных эффектов. Главным же недостатком предлагаемого варианта является значительное удорожание администрирования налога. Прежде всего, возникает дополнительный объем работ по перерегистрации налогоплательщиков, что потребует дальнейшего совершенствования системы администрирования НДФЛ (и постепенного внедрения принципа налогового резидентства налогоплательщиков). В дальнейшем именно регистрация в налоговом органе должна стать основным фактором идентификации местонахождения (регистрации) гражданина и постепенно вытеснить существующий механизм регистрации по месту жительства в органах внутренних дел.

Такой порядок учета налогоплательщиков применяется в Германии. Удержания налога производятся на основании налоговой карты, которую работник должен сдать своему работодателю. Налоговая карточка выдается общиной всем наемным работникам с местом жительства на данной административной территории на основании имеющихся в ее распоряжении документов (например, картотеки населения). Как правило, эта карточка запрашивается один раз — и в сентябре-октябре каждого последующего года физическое лицо автоматически получает карту по почте

Таким образом, если ставится задача усиления ответственности властей всех уровней, перед населением, то ее можно решить только если и население, и власти будут четко осознавать связь между налоговым бременем и предоставляемыми бюджетными услугами, что является аргументом в пользу уплаты НДФЛ в бюджет по месту жительства налогоплательщика.

Тем не менее, несмотря на большой выравнивающий эффект при подобной системе уплаты НДФЛ полного выравнивающего эффекта между доходами муниципалитетов не будет достигнуто так как, часто место жительства и место работы могут совпадать, или, например, в муниципалитете проживает существенная доля неработающего населения - пенсионеры, или муниципалитет является «бедным» - в нем проживают в основном малообеспеченные граждане..

Б) расчетное распределение НДФЛ субъектом федерации между муниципальными бюджетами по специальной методике. Максимальный выравнивающий эффект, по нашему мнению, может быть достигнут за счет введения варианта «Б» - консолидации налога на региональном уровне и дальнейшее распределение его между местными бюджетами. При этом в основу расчета может быть положен принцип распределения НДФЛ в зависимости от численности проживающих в муниципалитете. Формула распределения может быть и другой, например, учитывающей факторы неравенства доходных возможностей муниципалитетов. При применении этого варианта очень важно разработать методику распределения НДФЛ таким образом, чтобы во-первых максимально снизить дефицит бюджета муниципалитета, во-вторых, стимулировать муниципалитеты увеличивать свои доходы. Еще одним из существенных плюсов централизованного перераспределения НДФЛ через региональный бюджет является отсутствие значительных (в денежном и временном выражении) дополнительных бюджетных затрат, связанных с изменениями в администрировании налога.

Главным недостатком данного варианта является опасность непрозрачного распределения налога и, как следствие, снижение в целом справедливости бюджетной системы. Кроме того, система централизованного распределения налога через региональный бюджет не предусматривает какую-либо связь между уплатой налога и получением определенного набора бюджетных услуг и, с этой точки зрения, ее эффективность также снижается.

Изолированное рассмотрение вопроса лишь о разделении налоговых ставок между бюджетами не решает всех актуальных проблем подоходного налогообложения. До сих пор, остается спорным вопрос о применении в мировой практике прогрессивного подоходного налогообложения. С 1860-х примерно до 1970-х гг. прогрессивное налогообложение стало повсюду общепринятым. Тем не менее, за это время так и не было найдено экономических оснований, чтобы количественно определить объективно-оптимальную степень прогрессии. Накопленный за этот период развитыми странами опыт показал, что на долгосрочном периоде «прогрессивная» налоговая шкала ведет к регрессу. Ведь ощутимое выравнивание за счет прогрессии возможно лишь при повышении ставок для основной массы граждан. В другом случае, как видно из опыта некоторых стран (Швеция 1950-1980гг., Великобритания 1940-1970гг, Латинская Америка в 20 веке), прогрессивный подоходный налог снижает стимулы к труду, увеличивает «естественную» безработицу, снижает капиталовложения (с последующим падением темпов роста). Наконец, высокие ставки ведут к росту теневой экономики и криминализации общества. Невозможность объективного установления оптимальной прогрессии особенно наглядна для стран, где велико различие в уровне доходов по территориям: здесь вызывает сомнение возможность установки единой оптимальной прогрессии: Ставки оптимальные в богатых регионах не являются таковыми в существенно более бедных и наоборот. Значит, независимо от наличия экономической теории, дающей оптимальную величину для степени прогрессии, тут неизбежен субъективизм, порождающий основу для социальных, территориальных или иных политических разногласий. Поворот налоговой политики развитых стран наступил в 1980-1990х годах. Прогрессия стала уменьшаться (до 2-3 ставок, как в Великобритании или Ирландии). Германия в 1999 г. перешла к линейному налогу на доход. При котором, чтобы облегчить положение беднейших слоев, применяется необлагаемый вычет из дохода. Применяются также отдельные ставки для зарплаты, дивидендов и т.п.

11 апреля 2007 года Государственная Дума Российской Федерации рассмотрела законопроект о возвращении прогрессивной шкалы подоходного налога. Депутатами были подготовлены несколько альтернативных проектов. Первый предлагал установить для малообеспеченных слоев населения с доходами до 60 тысяч рублей в год нулевую ставку налога с одновременной отменой стандартного налогового вычета в размере 400 рублей за каждый месяц с доходами до 20 тысяч рублей в год. При этом было предложено сохранить действующую ставку налога в 13,0 процентов в год для физических лиц с доходами от 60001 рубля до 280000 рублей в год. Для физических лиц, получивших в налоговом периоде доходы от 280001 рубля до 600000 рублей, предложено установить ставку налога в 20,0 процентов. Доходы свыше 600 тыс. рублей предлагалось облагать налогом по ставке в 30,0 процентов. Вторым законопроектом, внесенным в Государственную Думу Российской Федерации позже первого, предложено полностью освободить от подоходного налога доходы до 60 000 руб. в год. Доход от 60 000 до 120 000 рублей в год предложено облагать налогом по ставке 10 процентов, доход от 120 000 до 1 200 000 рублей в год – по ставке 13 процентов, доход от 1 200 000 до 3 600 000 рублей в год – по ставке 20 процентов, доход свыше 3 600 000 рублей в год – по ставке 30 процентов. Оба законопроекта рекомендованы Правительством и профильным комитетом Государственной Думы к отклонению. Однако, как нам кажется, переход к прогрессивному налогообложению, это лишь вопрос времени, и Россия к нему скорее всего вернется.

Итак, существующая сегодня в России система распределения НДФЛ между бюджетами разных уровней ведет как к усилению неравномерности бюджетной обеспеченности муниципальных образований, так и к разрушению связи между уплатой налога и получением бюджетных услуг налогоплательщиками. Несмотря на возникновение бюджетных потерь на

первоначальном этапе, изменение системы уплаты НДФЛ при использовании варианта – «уплата налога по месту жительства», он позволит решить многие уже существующие проблемы, и прежде всего на муниципальном уровне. Подобный шаг будет соответствовать стратегическому направлению развития системы налогового администрирования в сторону создания института регистрации жителей по принципу налогового резидента.

Применение же варианта централизованного перераспределения НДФЛ через региональный бюджет будет способствовать решению проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности на муниципальном уровне, а также не потребует существенных дополнительных бюджетных затрат

Работа опубликована при поддержке РГНФ № 07-02-82204а/У