

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего  
профессионального образования  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Громов В.В., Милоголов Н.С.**

**Разработка подходов к совершенствованию механизма  
налогообложения доходов физических лиц в Российской  
Федерации в условиях цифровизации налогового  
администрирования**

**Москва 2020**

**Аннотация.** Использование цифровых технологий в налоговом администрировании – перспективный путь развития самой налоговой системы и необходимое условие для перехода на качественно новый уровень реализации прав налогоплательщиков. Повышая прозрачность осуществляемых в экономике операций и снижая издержки на исполнение требований налогового законодательства, цифровизация несет с собой очевидные преимущества, которые заставляют иначе смотреть на ставшие привычными правила исчисления налогов. В этой связи на первый план выдвигаются вопросы о путях развития НДФЛ как налога, по которому принято оценивать справедливость налоговой системы. Насколько реалистична идея ввести необлагаемый минимум доходов в новой экономической реальности? Почему действующие налоговые вычеты необходимо обновить? В чем заключается потенциал их лучшего администрирования? Представленная вниманию работа дает ответы на них применительно к опыту российского налогообложения.

**Abstract.** The use of digital technologies in tax administration is a promising way to develop the tax system itself and a necessary condition for the transition to a qualitatively new level of implementation of taxpayers' rights. By increasing the transparency of operations in the economy and reducing the cost of meeting the tax legislation requirements, digitalization brings strong advantages that make us to take a different look at the longstanding rules of calculating personal income tax. In this regard some significant issues of tax fairness and progressivity rise. How realistic is the idea of introducing a tax-free minimum in PIT design? Why should current tax deductions be updated? What is the potential for better governance of them? The paper provides answers to these questions in relation to the experience of Russian taxation system.

**Громов Владимир Владимирович**, к.э.н., старший научный сотрудник, Институт прикладных экономических исследований, Лаборатория исследований налоговой политики

**Милоголов Николай Сергеевич**, к.э.н., старший научный сотрудник, Институт прикладных экономических исследований, Лаборатория исследований налоговой политики

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2020 год.

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	4
1 ПРОБЛЕМЫ ПРОГРЕССИВНОСТИ НДФЛ .....	6
1.1 ОТСУТСТВИЕ НЕОБЛАГАЕМОГО МИНИМУМА ДОХОДОВ .....	6
1.2 НИЗКИЙ РАЗМЕР НАЛОГОВЫХ ВЫЧЕТОВ .....	8
2 ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ РЕФОРМИРОВАНИЯ НДФЛ.....	13
2.1 УСТАНОВЛЕНИЕ НЕОБЛАГАЕМОГО МИНИМУМА ДОХОДОВ .....	13
2.2 ПОВЫШЕНИЕ РАЗМЕРА НАЛОГОВЫХ ВЫЧЕТОВ.....	19
3 ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ НАЛОГОВЫХ ВЫЧЕТОВ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ .....	23
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	32

## ВВЕДЕНИЕ

На протяжении двух десятков лет, с 2001 г., в России применялась плоская шкала налогообложения доходов физических лиц, к основным преимуществам которой принято относить простой порядок налогового администрирования как условие легализации доходов и сравнительно невысокий уровень налоговых изъятий как фактор экономической эффективности, базирующейся на поддержании стимулов к труду и обеспечении инвестиционной привлекательности страны. Эти факторы обусловили устойчивость избранной тогда модели налогообложения личных доходов. Несмотря на регулярно вносимые в Госдуму РФ инициативы вернуться к налоговой прогрессии, введение нескольких налоговых ставок долго не считалось оптимальным решением ввиду сложностей, связанных с администрированием прогрессивной шкалы при наличии у физического лица более одного места работы, и рисков сокрытия налогооблагаемых доходов от налоговых органов из-за стремления применять наиболее низкую из доступных ставок<sup>1</sup>. Отрицательный опыт применения прогрессивной шкалы подоходного налога в 90-х гг. сильно контрастировал со стабильной собираемостью плоского НДФЛ.

Вместе с тем, 23 июня 2020 г. Президент России Владимир Путин предложил «изменить ставку налога на доходы физических лиц с 13 до 15 процентов для тех, кто зарабатывает свыше пяти миллионов рублей в год» с 1 января 2021 г.<sup>2</sup> Данный шаг олицетворяет собой разворот российской налоговой политики в направлении прогрессивной налоговой шкалы. Сам факт перехода к ней свидетельствует о том, что со стороны налогового администрирования более нет тех сложностей, которые ранее препятствовали реформированию НДФЛ, и простота правил исчисления этого налога уже не рассматривается как залог прозрачности выплат доходов и их легальности. Следовательно, и плоская налоговая шкала не так необходима. В пояснении к проекту федерального закона, которым предусмотрена повышенная налоговая ставка, говорится, что «процесс администрирования ... будет в высокой степени автоматизирован»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См., напр., данную аргументацию в заключении Правительства РФ на проект федерального закона № 1148107-6, в котором предлагалось применять ставку 0% к совокупному годовому доходу физических лиц до 180 тыс. руб.

<sup>2</sup> Обращение Президента РФ к гражданам России [<http://kremlin.ru/events/president/news/63548>].

<sup>3</sup> Проект федерального закона № 1022669-7.

Это объясняет происходящие изменения в налоговой системе РФ и одновременно дает основания вести речь о целесообразности расширения реформы путем введения в дизайн НДФЛ такого механизма, как необлагаемый минимум доходов, а также о развитии налоговых вычетов и упрощении процедур их получения. Ведь упорядочение и информатизация деятельности налоговых органов, у которых теперь есть не только опыт контрольной работы, но и технические средства для межведомственного взаимодействия на качественно более высоком уровне с использованием телекоммуникационных каналов связи, равно как для оперативного получения необходимой для налогового контроля информации с помощью электронного документооборота, объективно расширяют арсенал доступных рычагов налоговой политики и увеличивают пространство для налоговых маневров.

Исходя из того, что цифровизация налогового администрирования способна перестраивать модели взаимодействия налогоплательщиков и налоговых органов на принципах простоты и эффективности, цель работы заключается в том, чтобы оценить, насколько цифровизация может способствовать изменению действующих правил исчисления НДФЛ для повышения его прогрессивности, и сформировать на этой основе рекомендации, которые в целом могут улучшить практику исчисления и уплаты налога. Поэтому в структуру работы также включен анализ ряда актуальных проблем его функционирования.

# 1 ПРОБЛЕМЫ ПРОГРЕССИВНОСТИ НДФЛ

## 1.1 ОТСУТСТВИЕ НЕОБЛАГАЕМОГО МИНИМУМА ДОХОДОВ

Говоря о прогрессивности подоходного налога, в первую очередь следует иметь в виду, что, во-первых, она определяется зависимостью размера налоговых изъятий от величины дохода налогоплательщика; во-вторых, прогрессивная шкала не обязательно является более справедливой, чем плоская; в-третьих, дифференциация размера налоговых изъятий обеспечивается не только через номинальные, но и эффективные налоговые ставки. Последние меняются в том случае, когда в налоговой системе применяются налоговые вычеты и освобождения. Центральное место среди них занимает необлагаемый минимум доходов как персональное налоговое освобождение, определяемое величиной дохода, в пределах которой налогообложение не производится, и напрямую связывающее материальное положение налогоплательщика с размером его участия в формировании государственных доходов. Такое освобождение может принимать форму нулевой налоговой ставки при прогрессивной шкале или форму налогового вычета при фиксированной ставке. По наличию или отсутствию необлагаемого минимума, его предельному размеру и охвату можно судить о том, насколько в налоговой системе воплощаются цели социальной политики.

Переход к прогрессивной шкале НДФЛ с 2021 г. формально ведет к отказу от исчисления налога по фиксированной ставке, но в действительности парадигма налогообложения личных доходов не меняется, потому что в новом дизайне налога не предусмотрено перераспределение прироста налоговых поступлений для снижения налоговой ставки или введения обновленного стандартного налогового вычета низких доходов. Повышенная налоговая ставка в размере 15% призвана усилить фискальный потенциал НДФЛ, что вписывается в прежнюю парадигму, основанную на стабильной собираемости и поддержании тенденции роста налоговых поступлений.

Наиболее близким к концепции необлагаемого минимума доходов в России был стандартный налоговый вычет, который предоставлялся в размере 400 руб. в течение 2001-2011 гг. Поначалу этот вычет был близок к МРОТ. Но ввиду того, что индексация его размера законодательно не была предусмотрена и на практике не проводилась, с течением времени он планомерно обесценивался (рис. 1), утрачивая какую-либо связь с идеей налоговой поддержки низкодоходных групп населения, как

и с реальной экономической ситуацией. По данным ФНС РФ, в 2011 г. им воспользовалось более 45 млн чел., а общая сумма вычета, которая была им предоставлена, составила 68,3 млрд руб., из чего следует, что выпадающие доходы достигали примерно 9 млрд руб. При этом, имея не более чем символический характер<sup>4</sup>, вычет к моменту своей отмены позволял сэкономить не более 52 руб. в среднем за год.

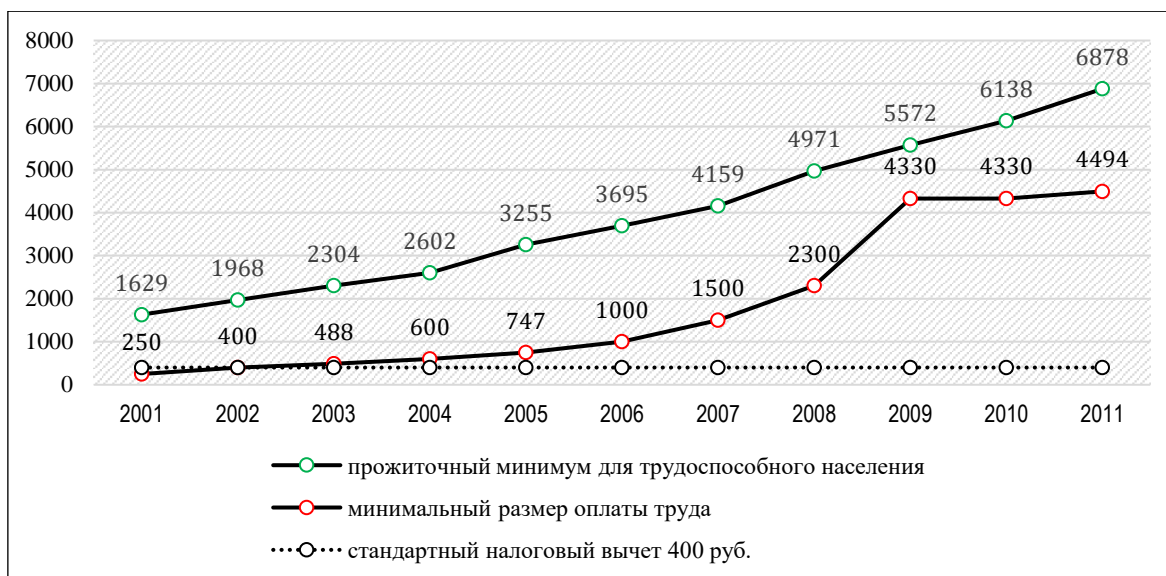


Рисунок 1 – Динамика повышения величины прожиточного минимума и МРОТ (в руб.) в период действия стандартного налогового вычета в размере 400 руб.

Указанная ситуация была урегулирована решением исключить данный вычет из налоговой системы. Однако как таковая проблема бедности осталась нерешенной, поскольку малоимущим гражданам не был предоставлен иной, более эффективный механизм уменьшения доходов при определении налоговой базы на ту их часть, которая уходит на оплату жизненно необходимых благ и услуг.

Отсутствие необлагаемого минимума доходов не вписывается в мировую практику налогообложения, но проблемой становится на фоне бедности и неравенства доходов населения в РФ. По данным Росстата, в 2018 г. доходы 10% самых богатых граждан превышали доходы 10% самых бедных граждан почти в 15,6 раз. При этом доля лиц, задекларированные доходы которых за тот же период превысили 100 млн руб., составляет 0,001% всей численности населения РФ. Одновременно доля малоимущего населения – с доходами ниже прожиточного минимума – превышает 12%, что является проблемой, которую В.В. Путин назвал острейшей<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.11.2010.

<sup>5</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020.

## 1.2 НИЗКИЙ РАЗМЕР НАЛОГОВЫХ ВЫЧЕТОВ

Налоговый вычет – это инструмент, который позволяет уменьшать налоговую базу на расходы или на доходы. Будучи рычагом воздействия на эффективную налоговую ставку, налоговые вычеты предоставляют государству возможность настраивать долю изымаемого в бюджет дохода для отдельных категорий налогоплательщиков и тем самым придавать даже плоскому налогу свойство прогрессивности, обеспечивая вертикальную справедливость в распределении налоговой нагрузки между группами населения с отличающимся материальным положением. Действие налоговых вычетов связано с уменьшением величины доходов, включаемых в налоговую базу, и снижением благодаря этому эффективной налоговой ставки. На степень прогрессивности налога влияют состав, предельный размер и порядок применения налоговых вычетов. Но сам факт наличия вычетов в налоговой системе автоматически не делает подоходное налогообложение ни справедливым, ни прогрессивным. Такое возможно, в частности, когда размер налоговых вычетов минимален, не соответствует текущему уровню цен и (или) имеет слишком узкую сферу применения.

В России налоговые вычеты регулируются нормами, закрепленными в статьях 218-221 НК РФ, но к прогрессивности налога имеют отношение не все из них. Профессиональные налоговые вычеты, вычеты убытков по операциям с ценными бумагами и финансовыми инструментами, в том числе при участии в инвестиционном товариществе, не связаны с налоговыми послаблениями, поскольку обеспечивают налогообложение положительного финансового результата (а не валового дохода). Поэтому в русле исследуемой проблематики нас могут интересовать стандартные, социальные, имущественные<sup>6</sup> и инвестиционные налоговые вычеты.

Наиболее потому простыми в применении являются стандартные налоговые вычеты, изначально предназначенные для корректировки налоговой базы по принадлежности к льготированной категории лиц или при наличии детей.

В первом случае вычеты даются лицам, находящимся под социальной защитой государства (например, ветераны, инвалиды). Размеры этих вычетов фиксированы на уровне 3000 и 500 руб. и при введении считались повышенными. Однако сейчас

---

<sup>6</sup> Здесь также следует уточнить, что не все имущественные налоговые вычеты представляют собой налоговые послабления. Уменьшение налоговой базы при продаже имущества отражает концепцию налогообложения прироста стоимости.



ситуация иная, потому что с момента вступления в силу главы 23 НК РФ они не пересматривались. Объем поддержки, заложенный в них, отражает уровень цен 2001 г. одновременно с тем, что ими пользуются менее 1% занятого населения.

Во втором случае вычеты служат целям корректировки налоговой базы с учетом рисков снижения доходов при рождении одного или нескольких детей. Обычный размер вычета составляет 1400 руб. и действует с 2012 г. в отношении первых двух детей налогоплательщика. Эти вычеты гораздо более популярны: их применяют около 15 млн чел., что составляет 20% занятого населения. Но значимых выгод они не дают, так как позволяют сэкономить в месяц всего 182 руб. Начиная с третьего и на каждого следующего ребенка размер предоставляемого вычета повышается более чем вдове, до 3000 руб. Но он также не корректируется по инфляции и к настоящему времени занижен в сравнении с текущими ценами. В более высоких значениях вычеты действуют только в отношении детей-инвалидов. Так, уменьшение налоговой базы на 12000 или на 6000 руб. для малоимущего налогоплательщика может быть равносильно налоговому освобождению, что в данном случае сближает вычет с действием необлагаемого минимума, но при узкой сфере его применения – 0,3% занятого населения в 2018 г. – на прогрессивность налога почти никак не влияет. Актуальные размеры стандартных налоговых вычетов – в случае, если бы они индексировались – представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Текущие и актуальные размеры стандартных налоговых вычетов

Налоговый вычет	Текущий размер, руб.	Срок действия	Доля в МРОТ, %	Актуальный размер вычета, руб.	Доля в МРОТ, %
для отдельных категорий лиц	3 000	с 2001 г.	26,6	16 300	144,5
	500	с 2001 г.	4,4	2 700	23,9
на первого и второго ребенка	1 400	с 2012 г.	12,4	2 300	20,4
для многодетных семей	3 000	с 2011 г.	26,6	5 000	44,3
на ребенка-инвалида	12 000	с 2016 г.	106,4	14 000	124,1
на ребенка-инвалида (приемные родители)	6 000	с 2016 г.	53,2	7 000	62,1

Источник: расчеты авторов

Примечание: МРОТ по состоянию на 2019 г. (11280 руб.)

Применительно ко всем этим вычетам требуется их повышение хотя бы для того, чтобы препятствовать сужению социальной функции НДФЛ. И, на наш взгляд, такое повышение должно производиться не в ручном режиме, время от времени, а регулярно, на систематической основе, с охватом группы стандартных налоговых вычетов в целом.

В отличие от стандартных налоговых вычетов, социальные налоговые вычеты используются для частичного возмещения налогоплательщику расходов по установленному перечню их видов и потому выступают не только в качестве инструмента материальной поддержки, но также налогового стимула. Именно поэтому под их действие попадают прежде всего социально значимые расходы: на благотворительность, обучение, лечение, добровольное (личное и пенсионное) страхование налогоплательщика. Лимит вычетов этой группы по большинству расходов<sup>7</sup> составляет 120 тыс. руб. и действует в этом значении с 2009 г., тогда как, например, расходы на оплату обучения семестра в высших учебных заведениях к 2020 г., по данным Росстата, выросли примерно в три раза. В частности, обучение в государственном ВУЗе обходится сегодня в 140 тыс. руб., т.е. не покрывается вычетом полностью. Сопутствующей проблемой является расщепление вычета при наличии в одном налоговом периоде нескольких расходов, учитываемых при определении налоговой базы. В результате наличие расхода в списке вычитываемых не гарантирует возможность вычета этого расхода, если объем уменьшения налоговой базы оказался исчерпан<sup>8</sup>. Необоснованной выглядит дифференциация лимита расходов в части оплаты обучения детей: принять к вычету в этом случае разрешается не более 50 тыс. руб., причем в сумме на обоих родителей. Указанный лимит введен в действие с 2007 г. и сильно отстает от экономических реалий, в то время как сам вычет остается одним из самым востребованных.

Несмотря на многообразие налоговых вычетов, которые можно получить в сумме расходов, сфера их действия помимо невысокого лимита не выходит за рамки небольшого числа работающих налогоплательщиков (таблица 2). При этом можно заметить, что расходы принимаются к вычету и в составе имущественных налоговых вычетов. Здесь речь идет о расходах, обусловленных приобретением жилья. Лимит для них составляет 2 млн руб. Дополнительно государство разрешает засчитывать в уменьшение налоговой базы проценты по ипотечным кредитам и заемным средствам, полученным в целях их рефинансирования, в пределах 3 млн руб., но только в отношении одного объекта недвижимого имущества.

---

<sup>7</sup> Исключения касаются расходов на благотворительность, у которых лимитом является процентная доля годового дохода, и расходов на дорогостоящее лечение, у которых нет лимита.

<sup>8</sup> Такое возможно, когда, например, налогоплательщик оплатил обучение на сумму от 120 тыс. руб., обратился за вычетом в течение года к налоговому агенту, а в конце года был вынужден проходить платное лечение, расходы на которое уже нельзя вычесть.

Таблица 2 – Статистика применения налоговых вычетов в сумме расходов в 2018 г.

№ п/п	Основания для уменьшения налоговой базы (цель расхода)	Количество получивших вычет лиц, чел.	Средний размер вычета на одного нал-ка, тыс. руб.	Налоговая экономия, тыс. руб.	Доля занятого населения, %
1	Пожертвования	9 592	390,8	50,8	0,013
2	Обучение детей: <i>через налогового агента</i>	4 351	40,8	5,3	0,006
	<i>по декларации</i>	462 245	38,7	5,0	0,637
3	Собственное обучение: <i>через налогового агента</i>	2 762	36,6	4,8	0,004
	<i>по декларации</i>	321 517	43,2	5,6	0,443
4	Лечение и медикаменты: <i>через налогового агента</i>	14 885	41,4	5,4	0,021
	<i>по декларации</i>	1 058 687	43,7	5,7	1,460
5	Дорогостоящее лечение (не лимитируется): <i>через налогового агента</i>	2 365	107,4	14,0	0,003
	<i>по декларации</i>	154 190	136,9	17,8	0,213
6	Личное страхование: <i>через налогового агента</i>	1 141	48,5	6,3	0,002
	<i>по декларации</i>	72 910	41,9	5,4	0,101
7	Дополнительное пенсионное обеспечение и страхование: <i>через налогового агента</i>				
	негосуд. пенс. обеспечение, добр. пенс. страхование, добр. страхование жизни	589 290	17,6	2,3	0,812
	накопительная пенсия	130 614	7,5	1,0	0,180
	<i>по декларации</i>	208 201	39,0	5,1	0,287
8	Улучшение жилищных условий: <i>через налогового агента</i>	183 673	392,7	51,1	0,253
	<i>по декларации</i>	3 787 756	405,9	52,8	5,222
9	Ипотечные кредиты: <i>через налогового агента</i>	37 046	234,6	30,5	0,051
	<i>по декларации</i>	1 007 392	234,2	30,4	1,389

Источник: данные ФНС России

Имущественные налоговые вычеты являются формой оказания государством финансовой помощи налогоплательщику в улучшении жилищных условий. Текущий объем такой поддержки в целом соответствует состоянию рынка недвижимости, что во многом объясняется характерными для него циклами спадов и подъемов. Цены на жилую недвижимость могут колебаться, и с течением времени возможно их снижение. Поэтому размер вычетов этой группы нельзя сопоставлять с динамикой стоимости потребления, имеющей, как правило, одну тенденцию роста. Вместе с тем,

проблемой можно назвать отсутствие нейтральности между инвестициями на рынке недвижимости и финансовом рынке, что в большей степени вызвано недостаточными ограничениями при применении инвестиционных налоговых вычетов.

Инвестиционные налоговые вычеты введены в России с 2014 г. и представляют собой инструмент налогового стимулирования инвестиционной активности. Их назначение – привлечь доходы и сбережения населения в качестве инвестиционных ресурсов экономического роста. Возможность сэкономить на уплате налога призвана заинтересовать граждан как налогоплательщиков к тому, чтобы вкладывать денежные средства не на депозиты, а в инвестиционные счета и ценные бумаги. При этом, если вычет при внесении денежных средств на индивидуальный инвестиционный счет (на «входе» инвестиций) имеет хотя бы лимит в размере 400 тыс. руб., то вычеты в сумме положительного финансового результата по операциям на таком счете являются налоговым освобождением, а по операциям с обращающимися ценными бумагами лимит настолько высок, что в большей степени служит формальным ограничением, не препятствующим уменьшению базы на всю сумму полученного дохода или его основную часть. На этом фоне особенно низкими выглядят стандартные и социальные налоговые вычеты. Имущественный вычет, несмотря на более крупный объем поддержки, тоже уступает: он применяется однократно, в отличие от возобновляемых инвестиционных вычетов. Как следствие, состоятельные налогоплательщики получают налоговое преимущество в виде более низкой доли отчисляемых налогов, а налогообложение доходов физических лиц в этой части приобретает регрессивный характер.

Таблица 3 – Использование инвестиционных налоговых вычетов в 2018 г.

Налоговый вычет	Количество бенефициаров, ед.	Общая сумма вычета, тыс. руб.	Средний размер вычета, тыс. руб.	Экономия на налоге, тыс. руб.
при внесении средств на ИИС	79 792	25 353 048	317,7	41,3
по прибыли от операций на ИИС	121	269 145	2 224,3	289,2
по прибыли от операций с ценными бумагами	528	1 175 823	2 226,9	289,5

Источник: данные ФНС России, расчеты авторов

Таким образом, прогрессивность НДФЛ выражена недостаточно и нуждается в повышении, а потому необходимо оценить возможности введения необлагаемого минимума доходов и повышения предельного размера стандартных и социальных налоговых вычетов.

## 2 ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ РЕФОРМИРОВАНИЯ НДФЛ

### 2.1 УСТАНОВЛЕНИЕ НЕОБЛАГАЕМОГО МИНИМУМА ДОХОДОВ

Как показано выше, недостаток вертикальной справедливости в исчислении НДФЛ не компенсируется в РФ широким применением адресных налоговых вычетов. В свою очередь для целей оказания государственной социальной помощи доход каждого члена семьи, равно как одиноко проживающего гражданина, принимается в размере до вычета любых налогов и сборов<sup>9</sup>. Соответственно необлагаемый минимум формирует наиболее востребованный вариант налоговых преобразований. Поэтому в данной части работы дается оценка перспектив воплощения в конструкции налога этого налогового механизма как способа улучшить положение прежде всего граждан с низкими доходами и представлены результаты соответствующих расчетов.

Сначала были определены ключевые параметры необлагаемого минимума: предельный размер на уровне 1 МРОТ (более низкие значения ведут к размыванию налоговых доходов государства); ограничение сферы применения доходами от работы по найму (как основного источника заработка для большинства населения). Затем выделены сценарии реформы по субъектному охвату: для всех лиц, у которых основным доходом является занятость по найму, для лиц с доходами в пределах 2 МРОТ и только для малоимущих лиц. Первый сценарий – это модель нулевой налоговой ставки, или традиционной прогрессивной шкалы, нейтральной по отношению к размеру дохода, но тем не менее снижающей относительное налоговое бремя (чем ниже доход, тем выше доля освобождаемых доходов). Третий сценарий – вариант-минимум, не лишенный недостатков в части разрыва налоговой нагрузки на границе с МРОТ. Компромиссом служит второй сценарий, обеспечивающий плавность возрастания налоговой нагрузки (таблица 4).

Для получения количественной оценки, или прогноза, выпадающих доходов бюджетной системы в разрезе каждого из представленных сценариев учитывалось количество налогоплательщиков, включаемых в состав бенефициаров необлагаемого минимума. Их количество известно нам по данным Росстата о численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, а также данным

---

<sup>9</sup> Федеральный закон от 05.04.2003 № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» (статья 7).

ФНС РФ о налоговой базе и структуре начислений по НДФЛ. Наибольшую нагрузку, как и ожидалось, создает необлагаемый минимум, не ограниваемый уровнем доходов. Недопоступления здесь сопоставимы с потерями отдельных налогов, например налога на имущество организаций. Сужение круга бенефициаров повышает возможности для маневрирования ввиду более низких значений выпадающих доходов, хотя они тоже достаточно высоки (рис. 2).

Таблица 4 – Эффективная налоговая ставка при вычете в пределах 2 МРОТ

Показатель	Размер дохода в месяц, руб.				
	1 МРОТ	1,25 МРОТ	1,5 МРОТ	1,75 МРОТ	2 МРОТ
	11 280	14 100	16 920	19 740	22 560
Налоговая база, руб.	0	2 820	5 640	8 460	11 280
Сумма налога, руб.	0	366,6	733,2	1 099,8	1 466,4
Эффективная налоговая ставка, %	0	3	4	6	7

Источник: расчеты авторов



Рисунок 2 – Последствия введения необлагаемого минимума для бюджетной системы

На этапе оценки маневра, основанного на повышении налоговой ставки и определения интервала повышенного налогообложения, возникает развилка: перераспределение налоговой нагрузки может осуществляться при симметричном формировании налоговой шкалы, т.е. при обособлении иных налоговых баз и увеличении ставки налога только в отношении трудовых доходов, либо по широкой налоговой базе. Первый вариант более справедлив с точки зрения налоговых прав и дает чистый перераспределительный эффект. Второй вариант более эффективен для смягчения бюджетных последствий и, как следствие, важен для упрощения задачи по перераспределению налоговой нагрузки. В основе каждого варианта лежит принцип бюджетной нейтральности, предполагающий, что введение налоговых послаблений не ведет к ущербу для фискальных интересов государства, а потому выпадающие

доходы, возникающие в результате ослабления налоговой нагрузки на одних физических лиц, компенсируются путем ее повышения на других смещением налогового пресса на более высокие доходы. Расчеты объема налоговых доходов, достаточного для полного покрытия выпадающих доходов, базируются на определении суммы прироста поступлений НДФЛ при увеличении его ставки на 1 процентный пункт по различным диапазонам доходов.

Сначала были получены оценки по условию симметрии налогообложения доходов от работы по найму. Они показывают несостоятельность идеи повышенного налогообложения сверхвысоких заработных плат. Несмотря на то, что в России есть налогоплательщики с заработной платой, которая превышает даже 5 млн руб. в месяц, их количество слишком мало, чтобы своими налоговыми отчислениями они могли покрыть налоговые расходы государства в связи с установлением необлагаемого минимума доходов. Реальность такова, что ни при какой налоговой ставке необходимая собираемость НДФЛ не достигается, причем независимо от круга бенефициаров необлагаемого минимума. Это обусловлено тем, что количество налогоплательщиков с доходами свыше 1 млн руб. в месяц составляет 0,02% от всего количества физических лиц, которые получают заработную плату. В этой связи повышение налоговой ставки в масштабах страны дает очень скромный прирост налоговых доходов. По этой причине потребовалось расширить сферу налоговой прогрессии, перейдя к интервалу более низких доходов. Это позволило вести речь о ставках налога, которые могут покрыть прогнозируемые недопоступления НДФЛ.

Вместе с тем, минимально необходимый размер налоговой ставки при налогообложении доходов, превышающих 100 тыс. руб. в месяц, по нашим расчетам, составил бы 62% в случае установления нулевой налоговой ставки, т.е. при охвате всех работников по найму, 33% – при охвате лиц с доходами в пределах 2 МРОТ и 27% – в случае поддержки только малоимущих лиц. В каждом случае речь идет о значительной поляризации налоговых ставок, которую нельзя признать допустимой. Следовательно, дальнейший анализ переходит в область доходов, варьирующихся вокруг средней заработной платы. Так, при повышенном налогообложении доходов в размере свыше 50 тыс. руб. в месяц (что примерно соответствует размеру средней заработной платы<sup>10</sup>) необходимый размер изъятий снижается соответственно до 19,

---

<sup>10</sup> По данным Росстата, в 2019 г. среднемесячная номинальная начисленная заработная плата составила 47867 руб.

22 и 35%. Из этого следует, что традиционная прогрессивная шкала налогообложения трудовых доходов не вписывается в бюджетно-налоговую систему РФ. Иные сценарии выглядят более приемлемыми, однако привлечение к дополнительной собираемости налога лиц со средней заработной платой – это модель перераспределения налоговой нагрузки не от богатых к бедным, а от менее бедных к более бедным, что недопустимо. Налоговая прогрессия не может быть справедливой, если ведет к обеднению населения. Поэтому вполне логично, что, по словам премьер-министра М.В. Мишустина, «у нас нет среднего класса, не с кого собирать прогрессивную статью»<sup>11</sup>.

Следовательно, условием бюджетной нейтральности реформы является либо обложение по повышенной ставке широких слоев населения (а оно в большинстве имеет низкие доходы), что крайне нежелательно на фоне бедности населения; либо введение безумно высоких налоговых ставок в отношении высокодоходных групп населения (без гарантий фискального эффекта ввиду вероятного сокрытия налоговой базы и ценой ухудшения инвестиционного климата в стране). Перераспределение трудовых доходов от богатых в пользу бедных невозможно без нарушения баланса интересов налогоплательщиков и государства, потому что, в сущности, блокируется низким благосостоянием населения. Для нормального функционирования налоговой прогрессии необходимо, чтобы средний класс был достаточно устойчив как по количеству относящихся к нему налогоплательщиков, так и по средней величине получаемых ими доходов.

Исходя из того, что крупные доходы оборачиваются не в секторе занятости, а в сфере бизнеса и финансовых рынков, результаты анализа симметричной шкалы были дополнены оценкой фискального потенциала указанных секторов экономики, где сконцентрирована значительная часть налоговой базы. Добавление доходов от предпринимательской деятельности и частной практики, а также доходов от финансовых вложений в состав налоговой базы, к которой может применяться повышенная налоговая ставка, ведет к смягчению нагрузки на бюджетную систему, но не является достаточным условием для имплементации необлагаемого минимума в дизайн НДФЛ ввиду неизменности уже называвшегося обстоятельства: небольшого числа лиц с крупными доходами.

---

<sup>11</sup> Газета Коммерсантъ: "Мишустин выступил против отмены пенсионной реформы и прогрессивной шкалы НДФЛ" [<https://www.kommersant.ru/doc/4221069>].



Так, предоставление необлагаемого минимума только малоимущим лицам ведет к необходимости повышения налоговой ставки как минимум до 19% в части доходов, превышающих 1 млн руб.<sup>12</sup>; при поддержке лиц с низкими доходами в пределах МРОТ ставка должна возрастать на том же диапазоне доходов до 22% (таблица 5). То есть благоприятных условий для усиления прогрессивности НДФЛ за счет необлагаемого минимума в России сейчас нет.

Таблица 5 – Прогноз фискального эффекта и налоговая прогрессия

Диапазон годовых доходов	Прирост поступлений на 1 п.п. ставки НДФЛ по виду дохода				Минимальный размер налоговой ставки, %		
	работа по найму	бизнес	финансовые вложения	всего	вычет для малоимущих лиц	вычет в пределах 2 МРОТ	вычет для всех работников
свыше 1 млн руб.	23,7	7,9	12,2	43,9	19	22	35
свыше 3 млн руб.	6,5	7,6	4,0	18,1	28	35	65
свыше 5 млн руб.	3,8	7,2	0,0	11,0	37	49	99
свыше 10 млн руб.	2,1	6,4	0,0	8,4	45	60	–

Источник: расчеты авторов

Данный вывод подтверждается расчетом размера необлагаемого минимума в заданных параметрах проводимой налоговой реформы, вводящей ставку 15% в части доходов, превышающих 5 млн руб. в год. Данный размер налоговой ставки не случаен: он отражает плавность роста налоговой нагрузки при недопущении поляризации размера налоговых изъятий, чреватой негативным восприятием налоговой системы в обществе, снижением предложения труда и сокращением стимулов к увеличению доходов, которое ведет в том числе к их сокрытию. Возможность установления умеренно повышенной ставки НДФЛ обусловлена обеспечением дополнительной собираемости налога с совокупности налоговых баз. Согласно концепции проводимой реформы в эту совокупность было предложено включать следующие доходы: от долевого участия; в виде выигрышей, полученных участниками азартных игр и участниками лотерей; по операциям с ценными бумагами и по операциям с производными финансовыми инструментами; по операциям РЕПО, объектом которых являются ценные бумаги; по операциям займа ценными бумагами; по доходам, полученным участниками инвестиционного товарищества; по операциям с ценными бумагами и по операциям с производными финансовыми инструментами,

<sup>12</sup> Выбор более низких значений дохода, как мы показали, не соответствует задаче борьбы с бедностью.

учитываемым на индивидуальном инвестиционном счете; по доходам в виде сумм прибыли контролируемой иностранной компании; по иным доходам.

В финансово-экономическом обосновании реформы представлен прогноз такого прироста, согласно которому, начиная с 2021 г., бюджет будет дополнительно получать как минимум 60 млрд руб. в год. Аналогичный прогноз дополнительных поступлений от налогообложения высоких доходов физических лиц на 2021 г. содержится и в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на период 2021-2023 гг. Относительно необлагаемого минимума для малоимущих лиц указанная сумма ниже требуемой величины налоговых поступлений в 4 раза, для низкодоходных групп населения с вычетом в пределах 2 МРОТ – в 6,5 раз, а для варианта реформы с освобождением низких доходов для всех наемных работников – в 16 раз.

Таким образом, в случае использования дополнительно полученных средств на цели введения необлагаемого минимума его предельный размер не превышал бы в месяц (в зависимости от субъектного охвата): около 700 руб. для всех наемных работников; 1,5 тыс. руб. для лиц с правом уменьшения доходов в пределах 2 МРОТ; и 2 тыс. руб. при поддержке исключительно малоимущих лиц. Фактически это означало бы возврат к неэффективной системе символической поддержки, поскольку каждая из этих сумм гораздо ниже минимального размера оплаты труда и не характеризует уровень жизни населения, а потому носила бы абстрактный, оторванный от реальности характер, имея в то же время своим результатом размывание бюджетных средств и не принося пользу налогоплательщикам. Учитывая, что даже при самой широкой налоговой базе не достигается баланс между фискальной (фактической) и социальной (анализируемой) частями налоговой реформы, в ход ее реализации необлагаемый минимум также невозможно встроить. В этой связи следует признать правильным решение властей сконцентрировать и использовать дополнительные налоговые доходы на развитие здравоохранения.

Таким образом, в этой сфере налоговых отношений эффективность налогового администрирования остается лишь одним из условий, которые должны выполняться для введения прогрессивной шкалы. Как таковая цифровизация может обеспечить контроль за доходами, подпадающими под действие повышенной налоговой ставки, и пресечь манипуляции с налоговой базой. Но этого недостаточно для введения налоговых послаблений при отсутствии других благоприятных факторов.

## 2.2 ПОВЫШЕНИЕ РАЗМЕРА НАЛОГОВЫХ ВЫЧЕТОВ

Несмотря на то, что в России на данном этапе экономического развития невозможно оказать полноценную налоговую поддержку малоимущему населению, это не значит, что в остальном действующий порядок налогообложения личных доходов не должен меняться. Наоборот, в условиях, когда основным источником прогрессивности НДФЛ становятся действующие налоговые вычеты, улучшение практики их применения формирует первоочередную повестку совершенствования налога. В своем большинстве их предельный размер отстает от реальной экономической ситуации, причиной чего является системная проблема – отсутствие механизма индексации и обусловленная этим фиксация объема прав налогоплательщиков безотносительно к динамике цен. Данная проблема предопределена текущей концепцией взимания налога, в которой размер вычета является величиной, оторванной от релевантных экономических показателей, и нет коэффициента-дефлятора. Решение этой проблемы состоит из двух этапов, на первом из которых вычеты доводятся до соответствующих текущим ценам значений (что составляет суть актуализации), после чего осуществляется переход к их регулярной индексации.

Задача актуализации предельного размера касается не всех налоговых вычетов, а именно стандартных и социальных. Имущественные налоговые вычеты следует скорее корректировать с учетом состояния рынка недвижимости, а инвестиционные налоговые вычеты и вовсе должны быть ограничены в объеме и применяться в качестве временной меры.

Так как действующие пороги стандартных и социальных налоговых вычетов были установлены в разное время, то и восстановление их по накопленной инфляции требует неодинаковых изменений. То есть, чем дольше не обновлялся размер вычета, тем в большем масштабе он должен быть повышен.

Наиболее устаревшими следует признать стандартные налоговые вычеты в размере 500 и 3000 руб. для отдельных категорий физических лиц. В 2019 г. они должны были бы предоставляться в суммах не ниже 2700 и 16300 руб. соответственно. При допущении о том, что количество бенефициаров этих вычетов существенно не изменилось, выпадающие доходы от предоставления вычетов в обновленных размерах выросли бы на 2,0 млрд руб., или в 4,4 раза по сравнению с фактической величиной выпадающих доходов за 2018 г.

Повышение базового вычета на ребенка до 1400 руб. было обеспечено отменой с 2012 г. налогового вычета в размере 400 руб. и фактически означало поглощение этого вычета, а не индексацию. Иными словами, собственный размер вычета на ребенка с учетом индексации в 2012 г. должен был составить не менее 1200 руб. (так как в прежнем размере, составлявшем 1000 руб., вычет на ребенка применялся с 2009 г.), а с учетом дополнительных 400 руб. – 1600 руб. К настоящему моменту индексация уже этого размера вычета подняла бы его как минимум до 2700 руб., что больше нынешнего размера вычета почти в два раза. Учитывая значительное число лиц, обращающихся за получением вычета на ребенка к работодателю, выпадающие доходы в результате такого повышения почти удвоились бы, составив около 70 млрд руб.

Вычет для многодетных семей повышен и позволяет уменьшать налоговую базу на 3000 руб. в отношении третьего и каждого следующего ребенка начиная с 2011 г. Однако в поправках к НК РФ данный вычет появился ближе к 2012 г., получив обратную силу. В этой связи его актуальный размер, по нашим расчетам, должен составлять 5000 руб. Увеличение вычета является заметным, но количественный состав бенефициаров здесь гораздо меньше, что влияет на объем бюджетных потерь. Как следствие, в случае обновления вычета дополнительные потери бюджета составили бы 5,3 млрд руб., т.е. увеличились бы на 67%.

Вычеты на детей-инвалидов являются самыми крупными среди стандартных налоговых вычетов. С 2011 г., когда инвалидность ребенка была выделена в отдельное основание уменьшения налоговой базы, вычет по этому основанию был сразу поднят до 3000 руб., как и для многодетных семей. Тем не менее, по прошествии нескольких лет, с 2016 г., было принято решение одновременно увеличить вычет до 12000 / 6000 руб. Учитывая небольшой срок, прошедший после указанных изменений в налоговой системе, задача актуализации имеет здесь более скромные масштабы. Вычет на ребенка-инвалида в текущих ценах должен быть повышен до 14000 руб., а его альтернативный вариант для опекунов и приемных родителей – до 7000 руб. Бюджету это стоило бы дополнительно лишь 0,5 млрд руб.

В совокупности налоговые расходы государства на актуализацию всех стандартных налоговых вычетов составили бы примерно 41,2 млрд руб., или 0,04% ВВП.

В то же время намного сложнее, на первый взгляд, обстоит ситуация с группой социальных налоговых вычетов, большинство из которых объединены общим предельным размером на уровне 120 тыс. руб., не менявшемся с 2009 г. С тех пор цены выросли в два раза, а это значит, что и объем налоговой поддержки расходов, признаваемых государством социально значимыми, в настоящее время сильно занижен в сравнении с первоначальными параметрами прогрессивности НДФЛ. По той же причине единовременное увеличение порога вычетов до 240 тыс. руб. можно отнести к серьезным вызовам для российской бюджетной системы. Причем это связано не только с величиной необходимого увеличения, но и с большим числом лиц, которые этими вычетами пользуются. Так, по итогам 2018 г. было зафиксировано 2,1 млн обращений<sup>13</sup> в налоговые органы за налоговыми вычетами по суммам, уплаченным за обучение (свое и детей), лечение (не дорогостоящее), на покупку лекарств, по договорам страхования и дополнительного пенсионного обеспечения, на общую сумму 89,2 млрд руб., из чего следует, что выпадающие доходы государства составили 11,6 млрд руб. При этом надо учитывать, что налогоплательщики вправе реализовать свое право на социальный налоговый вычет, не дожидаясь окончания налогового периода, поэтому для полноты анализа были использованы данные ФНС России, получаемые из отчетности налоговых агентов. Через них было предоставлено 743 тыс. социальных налоговых вычетов по перечисленным основаниям на общую сумму 12,3 млрд руб., что соответствует налоговым расходам в объеме 1,6 млрд руб.

Таким образом, двукратное увеличение порога социальных налоговых вычетов могло бы привести к росту выпадающих доходов на 13,2 млрд руб., общий объем которых вырос бы до 26,4 млрд руб. (таблица 6). Но следует иметь в виду, что это значение обозначает максимальную границу сумм недопоступлений НДФЛ при условии, когда использование вычетов является полным. В действительности не все налогоплательщики пользуются на 100% даже текущим размером социальных вычетов, что обусловлено не только различной стоимостью услуг, оплата которых учитывается при определении налоговой базы, но и региональным уровнем цен. Следовательно, законодательное повышение размера вычетов, будучи благоприятной мерой в глазах общества, не приведет к строго пропорциональному росту бюджетных

---

<sup>13</sup> Имеется в виду количество предоставленных социальных налоговых вычетов, которое не совпадает с количеством налогоплательщиков-заявителей, имеющих право обращаться за получением вычетов по двум и более основаниям одновременно, если соответствующие расходы не превышают общий для них предельный размер.

потерь, что упрощает задачу практического воплощения рассматриваемых изменений в налоговом законодательстве.

Таблица 6 – Выпадающие доходы при актуализации размера налоговых вычетов

Стандартные налоговые вычеты	Общая сумма за 2018 г., млрд руб.	Выпадающие доходы, млрд руб. (факт.)	Коэффициент актуализации	Выпадающие доходы, млрд руб. (прогноз.)	Прирост, млрд руб.
500 руб.	2,4	0,3	5,4	1,7	1,4
3000 руб.	1,1	0,1	5,4	0,8	0,6
на 1-го и 2-го ребенка 1400 руб.	277,3	36,1	1,9	69,5	33,5
для многодетных семей 3000 руб.	60,6	7,9	1,7	13,1	5,3
на ребенка-инвалида 12000 / 6000 руб.	22,6	2,9	1,2	3,4	0,5
Всего (1)	364,0	47,3	15,6	88,5	41,2
Социальные налоговые вычеты, в т.ч.:					
по данным 5-НДФЛ	12,3	1,6	2	3,2	1,6
по данным 1-ДДК	89,2	11,6	2	23,2	11,6
Всего (2)	101,5	13,2	4,0	26,4	13,2
Итого (1+2)	465,5	60,5	19,6	114,9	54,4

Источник: данные ФНС России, расчеты авторов

Суммарный прирост бюджетных потерь оценивается в размере 54,4 млрд руб., что составляет 0,05% ВВП. Учитывая, что поступления всего НДФЛ за последние пять лет (в течение 2015-2019 гг.) в ВВП оцениваются на уровне 3%, повышение предельного размера стандартных и социальных налоговых вычетов является вполне осуществимой для государства задачей.

Предлагаемые изменения необходимы для того, чтобы уже в среднесрочной перспективе элиминировать эффект инфляционного обесценения налоговой поддержки. В долгосрочной перспективе следует ориентироваться на рост вычетов, опережающий инфляцию, для дальнейшего усиления прогрессивности налога на поэтапной основе. И цифровизация может ускорить этот процесс, в том числе упростив механизм индексации вычетов и расширив сферу их применения путем снижения административной нагрузки.

### **3 ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ НАЛОГОВЫХ ВЫЧЕТОВ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

Налоговая администрация, будучи механизмом, который приводит в движение налоговое законодательство и обеспечивает функционирование налоговой системы, играет важнейшую роль не только в мобилизации государственных доходов, но и в обеспечении справедливости налогообложения. Роль администрирования здесь проявляется двояко: во-первых, в контрольной деятельности налоговых органов, задачей которых является пресечение налоговых схем и вообще попыток налогоплательщиков выйти за рамки налогового законодательства; и, во-вторых, в создании технико-организационных условий реализации налогоплательщиками своих прав, гарантируемых государством в части установления справедливого уровня налоговых изъятий. Поэтому значение администрирования шире, чем просто налоговый контроль за полнотой и своевременностью уплаты налога. Многие ситуации, где важную роль играет простота процедур информационного взаимодействия, зачастую связаны с корректировкой исчисленной суммы уже уплаченного налога, а сами процедуры отражают объем, формат и необходимость обращения налогоплательщика к налоговым органам не только по поводу уплаты налога, декларирования доходов, но и использования налоговых вычетов.

Самой простой является процедура получения стандартных налоговых вычетов. Право на их использование определяется социальным статусом физического лица, подтверждение которого является единственным требованием для налогоплательщика, желающего воспользоваться вычетом на себя и (или) на ребенка. Вычет подкрепляется документами, а предоставляется работодателем на основании заявления, при этом обращаться в налоговый орган за отдельным подтверждением права на вычет не требуется, что упрощает порядок его применения в течение налогового периода. При наличии нескольких налоговых агентов налогоплательщик сам выбирает, к кому из них обратиться за вычетом. В этой связи процедура получения вычета заметных проблем не создает, за исключением того, что налогоплательщик не всегда осведомлен о своем праве на вычет, а работодатель не обязан ему напоминать об этом праве. Эта ситуация урегулирована правом налогоплательщика на перерасчет налога по окончании налогового периода, однако для этого необходимо подавать налоговую декларацию.

Совершенствование процедуры получения стандартных налоговых вычетов в течение налогового периода может быть направлено главным образом по пути установления обязанности работодателя уведомлять налогоплательщика (при приеме его на работу) о наличии в законодательстве налоговых вычетов и праве обратиться за их получением при наличии оснований. Вместе с тем совершенствование процедуры получения стандартных налоговых вычетов по итогам года (т.е. когда по тем или иным причинам вычет не был получен у налогового агента) необходимо в силу следующих обстоятельств.

Во-первых, обращает на себя внимание разница в условиях получения вычета до и после окончания налогового периода. Чтобы получить вычет в течение налогового периода, достаточно представить заявление и подтверждающие социальный статус документы работодателю; по окончании налогового периода право на вычет реализуется строго путем налогового декларирования. Однако в заполнении листов декларации в действительности нет смысла, если обращение в налоговый орган связано только с получением вычета и налогоплательщик не имеет доходы, о которых должен сообщить.

Во-вторых, для предоставления стандартного налогового вычета налоговым органам нужны документы, которые подтверждают право на вычет, или, иными словами, социальный статус физического лица, являющийся основанием для предоставления вычета. На наш взгляд, от подачи этих документов в перспективе можно отказаться, так как на сегодняшний день налоговые органы уже располагают источниками соответствующих сведений, но эти сведения не задействованы в процессе предоставления вычетов на уровне налоговых инспекций. Так, в 2018 г. была создана федеральная государственная информационная система ведения Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния (ФГИС «ЕГР ЗАГС»)<sup>14</sup>, администрируемая ФНС России с планами оцифровать все актовые записи с 1926 г. Технической основой функционирования этой информационной системы стали специализированные защищенные рабочие места, закупленные для всех сотрудников ЗАГС, и единое программное обеспечение<sup>15</sup>. При этом в функции ЗАГС

---

<sup>14</sup> Приказ ФНС России от 15.01.2018 № ММВ-7-6/5@ «О создании федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния».

<sup>15</sup> «Реестр ЗАГС позволит минимизировать число ошибок в налоговых уведомлениях» // ФНС России [[https://www.nalog.ru/rn77/news/activities\\_fts/8826690/](https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/8826690/)].



входит государственная регистрация рождения, заключения и расторжения брака, усыновления / удочерения, установления отцовства и т.п., т.е. те события и обстоятельства, при которых налогоплательщику может быть предоставлен вычет. Кроме того, информационное взаимодействие налажено с Пенсионным фондом России<sup>16</sup>, который располагает информацией о льготных категориях граждан, поскольку в его задачи входит: осуществление социальных выплат инвалидам, ветеранам, героям, т.е. гражданам, которые имеют право на федеральные социальные льготы; установление и выплата пенсий не только по старости, но и по инвалидности, а также по случаю потери кормильца<sup>17</sup>. Можно заметить, что это именно те категории граждан, которым доступны стандартные налоговые вычеты, из чего следует, что информационная платформа для формирования перечня бенефициаров налоговой поддержки создана, и ее необходимо подключить к системе администрирования налога на доходы. Без этого предоставление налогоплательщиком подтверждающих документов по-прежнему будет более надежным, но менее удобным и быстрым способом оформления права на вычет, чем прямое получение налоговыми органами подтверждений от государственных служб, которые выдают удостоверения инвалида, участника боевых действий и т.п.

Администрирование социальных налоговых вычетов отличается тем, что помимо налоговых органов и налоговых агентов в отношении по поводу использования этих вычетов вовлекаются кредитные организации, перечисляющие денежные средства, и сторонние лица (организации и предприниматели), которые являются получателями платежей, учитываемых при определении налоговой базы. Поэтому упрощение процедуры предоставления вычетов этой группы сводится к получению сведений о расходах налогоплательщика без участия последнего. Это требует максимизации объема информации, которую налоговые органы получают из внешних источников, для поэтапного сокращения массива подтверждающих вычет документов, которые в настоящее время пока что должен собирать и предоставлять сам налогоплательщик. Развитие налогового администрирования в этом направлении требует серьезной подготовительной работы, так как объем сведений, которыми должен располагать налоговый орган для предоставления вычета тех или иных

---

<sup>16</sup> Соглашение ФНС России № ММВ-23-11/26@, ПФ РФ № АД-09-31/сог/79 от 30.11.2016 «Об информационном взаимодействии Федеральной налоговой службы и Пенсионного фонда Российской Федерации».

<sup>17</sup> «О Пенсионном Фонде России» // ПФР [[http://www.pfrf.ru/about/isp\\_dir](http://www.pfrf.ru/about/isp_dir)].

расходов, значительно выше по сравнению со стандартными налоговыми вычетами. Отсюда практические возможности перехода к такой концепции администрирования НДФЛ определяются доступностью технологий сбора, накопления и обработки большого количества информации.

В настоящее время сведения о налоговой базе, которые налоговые органы могут получать самостоятельно, не привлекая налогоплательщика, фактически замыкаются на величине доходов, с которых налоговые агенты удерживают доходы и отчитываются по суммам удержанного налога перед налоговыми органами. Однако для корректировки налоговой базы на социальные вычеты необходимы сведения о платежах, подпадающих под их действие. Такой информацией владеют экономические субъекты, в пользу которых эти платежи осуществляются, поэтому для снижения административной нагрузки, о которой идет речь, понадобилась бы система информационного взаимодействия налоговых органов с лицами, которые не относятся к государственным службам (органам власти) и притом не являются налоговыми агентами. Вместе с тем создание такой системы не является простой задачей по причине огромного количества организаций, государственных и частных, на которых пришлось бы возложить обязанность передавать соответствующие сведения, т.е. ввести дополнительную форму отчетности, регламентировать порядок ее заполнения, сроки представления и установить ответственность за нарушение требований для защиты прав налогоплательщиков, а также при необходимости обеспечить внешних участников информационного взаимодействия техническими и программными средствами обмена информацией. Отметим, что сам спектр организаций, которые потенциально могли бы участвовать в подтверждении права на вычет, очень широк и включает в себя благотворительные, социально ориентированные некоммерческие, религиозные, образовательные, медицинские, кредитные, страховые организации, негосударственные пенсионные фонды.

Кроме того, в случае оплаты расходов на обучение и лечение к вычету принимаются также расходы, осуществляемые в пользу индивидуальных предпринимателей. Их участие в информационном обмене могло бы заключаться в передаче налоговым органам сведений главным образом о заключенных с налогоплательщиком договорах, под которые непосредственно осуществляются принимаемые к вычету расходы. Наличие договора (на пожертвование, на оказание благотворительной помощи, на оказание образовательных услуг, на оказание

медицинских услуг, добровольного личного страхования, негосударственного пенсионного обеспечения, добровольного пенсионного страхования, добровольного страхования жизни) является одним из условий предоставления вычетов, поскольку служит свидетельством того, что налогоплательщик переводил свои средства именно в его оплату и под конкретные цели, а не безвозмездно перечислял их тому или иному лицу.

Следовательно, первым этапом перехода к такой модели администрирования социальных вычетов является подготовка исчерпывающего реестра всех лиц, которые могут подтвердить право налогоплательщика на вычет. Сама по себе данная задача не представляется очень сложной, принимая во внимание уже существующие реестры организаций и индивидуальных предпринимателей (и содержащиеся в них данные о видах деятельности), а также доступность налоговым органам информации о государственных учреждениях (например, ВУЗах, больницах и поликлиниках). Использование реестра позволит как минимум освободить налогоплательщиков от предоставления в налоговые органы лицензий организаций, предоставляющих образовательные и медицинские услуги, услуги добровольного медицинского страхования (несмотря на то, что эти лицензии выдает государство, их копии по-прежнему нужны для получения налогового вычета); а при оплате услуг непосредственно в учреждении через кассу – объединить в одном пакете информации данные не только о договоре, но и совершенном платеже без необходимости в дальнейшем предъявлять налоговым органам платежные документы.

Платежные документы – квитанции к приходным кассовым ордерам, чеки контрольно-кассовой техники, платежные поручения, банковские выписки и т.п. – служат подтверждением непосредственно внесения / перевода денежных средств, потому что показывают реальность оплаты. Вместе с тем они не задействованы для автоматической проверки соответствия оплачиваемых расходов ни договору, ни назначению платежа, по которому разрешается использовать вычет. Не создана и система передачи кредитными организациями платежной информации, относящейся к реализации налогоплательщиками права на вычет, в налоговые органы.

В системе информационного взаимодействия данные платежных документов должны были бы закрепляться вместе со сведениями о договорах в базе данных налоговых органов в разрезе ИНН каждого налогоплательщика, претендующего на вычет, с тем чтобы обеспечить синхронность формируемой информации. На текущий

момент, по нашему мнению, передача платежных сведений, касающихся вычета, вполне осуществима на практике, если соответствующую обязанность будут иметь кредитные организации, а также лица, которые принимают платежи через кассу или терминалы оплаты. Более того, использование онлайн-касс уже сейчас позволяет добиться передачи налоговым органам сведений о расходах в режиме реального времени. Таким образом, если бы каждый платеж, на который можно получить вычет, регистрировался бы в базе данных налоговых органов при строгой идентификации получателя платежа по указанному выше реестру, то налогоплательщик мог бы быть вообще освобожден от необходимости предоставлять какие-либо платежные документы.

Помимо договоров и платежных документов в отдельную группу документов выделяются заявление на возврат налога и налоговая декларация. Налогоплательщик, которому предоставляется налоговый вычет, должен предъявлять заявление на возврат налога, необходимость в котором в условиях цифровизации неочевидна. Выявление переплаты налога по итогам камеральной налоговой проверки должно быть достаточным основанием для возврата налогоплательщику излишне уплаченной суммы на указанный им банковский счет. Кроме того, получение вычета, хотя и является выбором налогоплательщика, вряд ли нуждается в специальном одобрении с его стороны хотя бы потому, что нет причин отказываться от права на снижение налоговой базы. Тем не менее подтверждение вычета налоговым органом и возврат им налога как налоговые процедуры друг от друга отделены, а потому отсутствие заявления приостанавливает процедуру предоставления вычета, даже если налоговая декларация с заявленным в ней вычетом проверена, признана правильной и право на вычет подтверждено.

В результате выявление излишне уплаченной суммы налога не инициирует действия налогового органа по возврату налога. Причем эта проблема существует не потому, что сейчас для нее нет технологических решений, а лишь по той причине, что в налоговом администрировании применяется морально устаревший заявительный порядок. Поэтому на текущем этапе следует автоматизировать процесс определения недоплаты или переплаты налога на уровне налоговых органов с автоматическим перечислением излишне уплаченной суммы, т.е. без ожидания от налогоплательщика заявления на ее возврат. Наряду с этим, как и в случае со стандартными налоговыми

вычетами, целесообразно отказаться от предоставления налоговой декларации в случае, когда налоговым органам известны все доходы налогоплательщика.

Ориентиром упрощения правил предоставления налоговых вычетов в сумме расходов должен быть проактивный режим, не требующий вовлечения налогоплательщика в документооборот и строящийся на получении налоговыми органами полного объема информации от лиц, которые так или иначе задействованы в механизме реализации права на вычет. С учетом доступных цифровых технологий уже в среднесрочной перспективе было бы возможно отказаться от предоставления совокупности документов: заявлений, деклараций, лицензий, платежных документов, данные которых либо имеются у налоговых органов, либо к которым они реально могли бы получить доступ, а также перейти к автоматическому возврату налога на банковский счет налогоплательщика (по предварительно указанным реквизитам в личном кабинете). На текущем этапе сохранилась бы обязанность предоставлять лишь копии договоров, которые налоговые органы принимают и в электронном виде, имея в виду скан-копии и фотографии.

Причем данный подход можно было бы успешно внедрить при предоставлении и других налоговых вычетов: имущественных – при оплате расходов на приобретение жилья, процентов по ипотечным кредитам, а также инвестиционных – при внесении денежных средств на индивидуальный инвестиционный счет. И здесь гораздо проще было бы организовать передачу платежных сведений налоговым органам, ведь сами банки принимают денежные средства на счета и в погашение кредитов.

При этом, говоря об упрощении налогового администрирования, следует учитывать, что налоговое декларирование является основным форматом реализации прав на уменьшение налоговой базы, а потому его развитие связано с улучшением практики предоставления вычетов в целом. Использование цифровых технологий позволяет физическим лицам заполнять налоговую декларацию по форме 3-НДФЛ в электронном виде, для чего можно использовать специально разработанную для этих целей программу «Декларация» и информационный ресурс «Личный кабинет налогоплательщика» на сайте ФНС России. Однако как таковой автоматизации этого процесса, которая строилась бы преимущественно на информационном обмене, нет. Использование программы «Декларация» требует ручного ввода всех исходных данных как о доходах, так и о налоговых вычетах, на основе которых осуществляются лишь автоматические расчеты. Ценность программы состоит главным образом в

уменьшении вероятности ошибок в расчете вычетов и суммы налога, а также автоматизации заполнения установленной формы декларации<sup>18</sup>. Декларация может быть распечатана, например, для личного представления в налоговый орган или направлена через личный кабинет.

При этом сервис «Личный кабинет налогоплательщика» может быть использован не только для подачи налоговой декларации в электронном виде, но и для ее заполнения, в том числе для получения налоговых вычетов по расходам на приобретение жилья, обучение, лечение. Несмотря на широкую сеть доступных каналов взаимодействия налоговых органов с государственными службами, идея упрощения процедуры получения вычетов пока что получила воплощение в виде цифровизации документооборота, когда вместо бумажных документов можно представить те же самые документы в оцифрованном виде, и лишь частичной автоматизации процедуры заполнения электронной формы декларации, когда некоторые данные вносятся в нее «одним кликом». Вместе с тем такое упрощение не всегда дает очевидные выгоды. Во-первых, состав автоматически заполняемых данных остается достаточно скромным, поскольку включает в себя фамилию, имя, отчество, ИНН налогоплательщика, а также сведения о доходах, переданных в налоговый орган работодателем по форме 2-НДФЛ<sup>19</sup>. Во-вторых, использование личного кабинета не отменяет необходимость заполнения электронной формы заявления на возврат налога, переплата которого, как отмечалось, не рассматривается в действующей концепции администрирования НДФЛ как достаточное основание для того, чтобы налоговый орган вернул налог. В-третьих, даже если издержки времени на заполнение налоговой декларации действительно могут быть снижены за счет использования интерактивных форм, то представление подтверждающих документов означает необходимость отправления их электронных копий, которые надо сначала подготовить и заверить электронной подписью<sup>20</sup>. В конечном итоге для отдельных налогоплательщиков это будет более трудоемкий процесс, и обратиться лично в налоговую инспекцию может оказаться более быстрым и дешевым мероприятием, чем, например, сканирование документов за плату у индивидуального

---

<sup>18</sup> 'Декларация' // ФНС России [<https://www.nalog.ru/rn77/program/5961249/>].

<sup>19</sup> 'Заполняем декларацию 3-НДФЛ в личном кабинете' // ФНС России [[https://www.nalog.ru/html/sites/www.rn18.nalog.ru/kbk\\_1800/site2018\\_01\\_3ndfL\\_v3.pdf](https://www.nalog.ru/html/sites/www.rn18.nalog.ru/kbk_1800/site2018_01_3ndfL_v3.pdf)].

<sup>20</sup> 'Отчитаться о доходах и получить налоговый вычет поможет «Личный кабинет налогоплательщика»' // ФНС России [[https://www.nalog.ru/rn29/ifns/imns29\\_01/7264931/](https://www.nalog.ru/rn29/ifns/imns29_01/7264931/)].

предпринимателя и оформление сертификата ключа проверки электронной подписи. Поэтому для упрощения администрирования важна не столько «электронизация» документов, сколько поиск решений, которые позволили бы отменить обязанность эти документы в принципе представлять независимо от бумажного или электронного формата, используя ресурсы информационного обмена. Это согласуется с тем, что ФНС России ставит перед собой задачу внедрения упрощенной процедуры получения вычетов по НДФЛ через личный кабинет налогоплательщика и перехода к концепции получения вычета как государственной услуги с долгосрочными планами на цифровую поддержку более сложных моделей использования налоговых вычетов, включая расширение их состава<sup>21</sup>.

Технологические ограничения налогового администрирования являются одной из причин, которые сдерживают более широкое использование налоговых вычетов для усиления прогрессивности НДФЛ. Во многом это обусловлено значительной долей «бумажной» работы в деятельности налоговых органов и неготовностью системы их информационного взаимодействия с третьими лицами в электронном виде, в частности с банками. Влияют на это и сугубо экономические факторы: дефицит необходимых кадров (штатной численности) и потребность в дополнительном финансировании для реализации крупных проектов, фактически представляющих собой реформу налогового администрирования. В то же время ряд шагов в направлении более комфортных условий получения налоговых вычетов вписывается в рамки уже применяемых технологий.

---

<sup>21</sup> Гришина Т., Бутрин Д. "Иммунный налоговый ответ: ФНС намерена цифровизировать налоговые вычеты по НДФЛ и регистрацию ИП." Газета Коммерсантъ № 83 от 14.05.2020 [<https://www.kommersant.ru/doc/4343414>].

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Налогообложение доходов физических лиц в России строится на фискально ориентированной налоговой шкале. Отсутствие необлагаемого минимума доходов и низкие в большинстве размеры налоговых вычетов снижают прогрессивность НДФЛ. Однако на сегодняшний день в России нет бюджетных возможностей для применения полноценного налогового механизма поддержки низкодоходных групп населения и использования налогообложения для сокращения доли малоимущего населения и выравнивания доходов. В то же время препятствия для укрепления социальной составляющей подоходного налога имеют в своей основе институциональные причины, связанные с диспропорциями в распределении личных доходов, когда очень бедных – очень много, а очень богатых – очень мало. Поэтому изменение шкалы налогообложения не может изменить обстоятельств, вызванных отсутствием развитой рыночной экономики. Сначала должен быть повышен уровень жизни населения, сформирован средний класс и легализована значительная часть налоговой базы.

Хотя теневая экономика не имеет непосредственного отношения к налоговой реформе, важно понимать, что в ней исчезают те налоговые доходы, которые могли бы использоваться для развития налоговой системы, укрепляя финансовые основы налоговых преобразований. Имеются оценки, согласно которым 13 млн физических лиц в России получают заработную плату без перечисления в бюджет НДФЛ и страховых взносов, вследствие чего государство каждый год теряет 3 трлн руб. (из которых собственно на НДФЛ приходится 900 млрд руб.)<sup>22</sup>. То есть теневая занятость в конечном итоге искажает подоходный налог, мешая введению прогрессивной шкалы с наличием в ней необлагаемого минимума доходов. В этой связи особое значение приобретает повышение предельного размера налоговых вычетов и создание максимально удобных условий для их использования.

При отсутствии необлагаемого минимума главным способом дифференциации эффективной налоговой ставки являются адресные налоговые вычеты, в той или иной степени выражающие цели социальной политики государства. Таковыми в главе 23 НК РФ являются преимущественно стандартные и социальные налоговые вычеты. Но

---

<sup>22</sup> Аналитический обзор «Невидимые граждане» // Национальные Кредитные Рейтинги (НКР), 2019 [[https://www.ratings.ru/files/research/macro/NCR\\_LaborStat\\_Dec2019.pdf](https://www.ratings.ru/files/research/macro/NCR_LaborStat_Dec2019.pdf)].



предельный размер стандартных налоговых вычетов не учитывает динамику потребительских цен, отдельные из них не повышались ни разу с момента вступления в силу главы 23 НК РФ, а у социальных налоговых вычетов к этой проблеме добавляется еще проблема «измельчения» вычета при оплате в одном налоговом периоде нескольких расходов. Исходя из этого, необходима актуализация размера налоговых вычетов и переход к практике их периодической индексации. И хотя эти меры несут с собой издержки для бюджетной системы, изменения необходимы, так как, во-первых, задачей государства является поддержание гарантированного объема прав налогоплательщиков; а, во-вторых, выпадающие доходы гораздо ниже в сравнении с введением необлагаемого минимума доходов и не нарушат устойчивую собираемость НДФЛ. Дополнительным источником покрытия выпадающих доходов, в сущности, являются потенциальные доходы государства от ограничения предельной суммы регрессивных инвестиционных налоговых вычетов (по операциям с обращающимися ценными бумагами и на индивидуальных инвестиционных счетах) с дальнейшим перераспределением налоговых расходов.

Повышение предельных размеров налоговых вычетов следует сочетать с автоматизацией процедуры их предоставления. Заменяв подачу подтверждающих документов информационным обменом и отменив обязанность подготовки налоговой декларации с переходом к принципу возврата налога без заявлений, по факту выявленных расхождений между размером исчисленного и суммой фактически уплаченного налога, можно было бы упростить процесс возврата излишне уплаченной суммы налога. От налогоплательщика требовалось бы лишь сообщать реквизиты банковского счета для ее перечисления, что можно сделать удаленно: через личный кабинет на сайте ФНС России, который уже внедрен в практику администрирования и активно функционирует.