Фиронова Валентина Петровна. Совершенствование налогообложения доходов физических лиц в Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2004 196 c. РГБ ОД, 61:04-8/2998

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Налог на доходы физических лиц, его сущность, роль в доходах бюджетов и история развития 8

1.1. Социально-экономическая природа налога на доходы физических лиц

1.2. История подоходного налогообложения в России 20

1.3. Налогообложение доходов физических лиц в зарубежных странах 31

Глава 2. Организация налогообложения доходов физических лиц в Российской Федерации

2.1. Основные факторы, влияющие на формирование налоговой базы подоходного налогообложения физических лиц

2.2. Налоговые льготы и целесообразность их применения 56

2.3. Анализ используемых ставок налога на доходы физических лиц

2.4. Налогообложение доходов от предпринимательской деятельности

2.5. Декларирование и налоговое администрирование в сфере налогообложения доходов физических лиц

Глава 3. Совершенствование налогообложения доходов физических лиц

3.1. Пути расширения налоговой базы налога на доходы физических лиц 108

3.2. Повышение социальной направленности налогообложения доходов физических лиц 125

3.3. Совершенствование системы ставок налога на доходы физических лиц 140

Заключение 152

Список использованной литературы. 159

Приложения 1-16

**Введение к работе**

Преобразования в политическом устройстве Российской Федерации, ее экономике привели к кардинальным изменениям в системе налогообложения страны. Она стала играть важную роль в финансовой сфере деятельности государства, организаций и населения.

Налоги на доходы физических лиц призваны обеспечивать государство необходимыми финансовыми ресурсами и содействовать решению социально- экономических проблем в обществе.

Потенциал налога на доходы физических лиц в современной налоговой системе России реализован не полностью. Он еще не стал ведущим источником формирования доходов бюджетной системы, не оказывает существенного воздействия на процессы перераспределения валового внутреннего продукта в России, слабо влияет на регулирование имущественного расслоения населения, устранение острых социальных проблем в стране: безработицы, низкой рождаемости граждан, высокой доли граждан, получающих доходы ниже прожиточного минимума.

В связи с вышеизложенным проблема совершенствования налогообложения доходов физических лиц является одной из наиболее актуальных для российской финансовой науки и практики налогообложения.

Теоретические основы, принципы налогообложения, в том числе подоходного налога были разработаны классиком политической экономики А. Смитом. Определенный вклад в обоснование уплаты подоходного налога, с учетом прогрессии в налогообложении доходов, внесли Ж. Б. Сей, Д. С. Миль, Ф. Эджуот, К. Маркс, А. Вагнер, Э. Энгель.

Вопросы подоходного налогообложения населения в России рассматривались в конце XIX в. и в начале XX в. в трудах Боголепова Д.П., Менькова Ф. А., Озерова И. X., Тривуса А. А., Тургенева Н. И., в послереволюционный период в работах Дьяченко В.П., Зверева А.Г.,

Марьяхина Г.Л., Соколова А.А. и др., в условиях рыночной экономики в работах Горского И. В., Караваевой И. В., Кашина В. А., Князева В. Г., Милякова Н. В., Окуневой Л. П., Панскова В. Г., Пепеляева С. Г., Пушкаревой В. М, Родионовой В. М., Романовского М. В., Сычева Н. Г., Черника Д.Г., Юткиной Т. В.

Вместе с тем, остаются не решенными проблемы усиления фискальной роли налога на доходы физических лиц в России, рационального распределения налоговых обязательств между различными категориями налогоплательщиков, повышения социальной направленности подоходного налогообложения. Все это требует проведения дополнительных исследований, направленных на совершенствование налогообложения доходов физических лиц в Российской Федерации, что и определило выбор темы диссертационного исследования.

Целью данной работы является исследование вопросов теории и практики налогообложения доходов физических лиц в России и за рубежом, разработка предложений, направленных на повышение фискальной и социальной роли данного налога в формировании доходов бюджета страны, и совершенствование организации его взимания.

Для реализации поставленной цели были определены при исследовании следующие задачи:

раскрыть социально-экономическую сущность налога на доходы физических лиц и его роль в формировании доходной базы бюджетов Российской Федерации;

исследовать исторический опыт России в области подоходного налогообложения;

проанализировать доходы, получаемые физическими лицами России за последние годы, их структуру, распределение по различным группам населения и выявить возможности повышения роли налога на доходы физических лиц в формировании бюджетных доходов страны;

^ исследовать применяемую систему вычетов при определении

налоговой базы, ее целесообразность, эффективность, и обосновать необходимость ее совершенствования;

раскрыть влияние налоговых ставок на размеры поступлений  
налога на доходы физических лиц и регулирование  
имущественного расслоения общества и сформулировать  
предложения по их пересмотру;

проанализировать систему налогообложения доходов физических лиц от предпринимательской деятельности и определить пути ее совершенствования;

исследовать действующую систему декларирования и налогового администрирования в сфере налогообложения доходов физических лиц и предложить меры по повышению ее эффективности;

определить налоговые меры, обеспечивающие сглаживание имущественного неравенства в обществе и социальную защиту среднего класса, семей, имеющих несовершеннолетних детей и граждан с доходами ниже прожиточного минимума.

Объект исследования - доходы физических лиц, получаемые в процессе  
своей деятельности.  
\* Предметом исследования являются налоги на доходы физических лиц

по Российской Федерации и Красноярскому краю, в частности.

Теоретической базой исследования послужили работы отечественных и зарубежных авторов в области финансов, налогов, социологии, социально-экономической стратификации общества.

В диссертации использованы законы, указы Президента РФ,

постановления Правительства РФ, инструктивно-методические документы

Министерства финансов РФ, Министерства РФ по налогам и сборам,

материалы периодической печати, специальная литература, статистические

ф данные, оперативные данные Управления МНС России по Красноярскому

краю, Таймырскому (Долгано-Ненецкому) и Эвенкийскому автономным округам.

В процессе выполнения диссертационной работы применялись следующие методы научного познания: статистические наблюдения, обработка полученных данных посредством анализа и синтеза, методы сравнения, диалектический способ познания, принципы исторического, логического, системного анализа, приемы индуктивного и дедуктивного методов изучения.

Практическая значимость результатов исследования заключается в том, что внедрение в практику разработанных автором предложений позволит повысить роль и значение налога на доходы физических лиц в формировании бюджетных доходов, в решении социальных проблем в обществе.

Результаты исследования были использованы Управлением МНС России по Красноярскому краю, Таймырскому (Долгано-Ненецкому) и Эвенкийскому автономным округам при разработке предложений по изменению законодательства в области налогообложения физических лиц и совершенствовании системы взимания налога на доходы физических лиц, в том числе налогообложения доходов от предпринимательской деятельности на региональном уровне. Кроме того, материалы диссертации использовались автором при чтении лекций и проведении семинаров по проблемным вопросам налогообложения на курсах подготовки налоговых консультантов в "Учебно-методическом Центре" при Управлении МНС России по Красноярскому краю, Таймырскому (Долгано-Ненецкому) и Эвенкийскому автономным округам.

Структура работы обусловлена поставленной целью и задачами исследования.

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, содержит 9 таблиц, 7 рисунков, 18 приложений.

Первая глава «Налог на доходы физических лиц, его сущность, роль в доходах бюджетов и история развития» посвящена исследованию теоретических основ подоходного налогообложения и изучению в этой области исторического опыта России и зарубежных стран.

Во второй главе «Организация налогообложения доходов физических лиц в Российской Федерации» исследована действующая система организации взимания налогов на доходы физических лиц, ее позитивные и негативные стороны.

В третьей главе «Совершенствование системы налогообложения доходов физических лиц» обоснованы предложения по повышению эффективности взимания подоходного налога в Российской Федерации, и его роли в формировании доходов бюджетов страны, а также усилению социальной направленности налога на доходы физических лиц.

## Социально-экономическая природа налога на доходы физических лиц

Налоги являются экономической основой современного общества, формируя около 90% доходов государства в развитых странах. Уровень социально-экономического обустройства государства определяет формы и способы налогообложения, которые развивались от жертвоприношения, контрибуции, дани до самых современных видов — налога на доходы физических лиц, налога на добавленную стоимость, налога на прибыль организаций и др. [80].

Первые примитивные формы налогообложения появились еще в Древнем мире. Подоходный налог в практике финансового хозяйства стал использоваться лишь в начале XIX века, когда сформировались необходимые социально-экономические условия для его применения. В связи с переходом в ряде стран промышленности от мануфактурной стадии к фабричной, ростом городского населения, развитием рынка капиталов, это в свою очередь привело к возникновению новых источников доходов населения: доходы от найма, занятия промыслами, от ценных бумаг, аренды имущества и т.п. [79].

В этот период происходят значительные изменения в политическом устройстве Западных государств, создаются представительные органы государственной власти в виде парламентов, к власти приходит буржуазия. Развивается финансовая наука, из которой выделяется наука о налогообложении, формулируются научно-теоретические взгляды на налог и налогообложение, выдвигаются идеи о привлечении к налогообложению привилегированных классов общества, разрабатываются принципы налогообложения [79; 90; 110]. Усиливается влияние теории налогообложения на принятие решений в финансовой сфере, «... научные рекомендации стали использоваться в законодательной практике. Было, наконец, преодолено преувеличенное значение практики, господствующее в финансовом хозяйстве» [108].

Таким образом, сформировались необходимые для введения подоходного налога условия: экономические, социально-политические, теоретические. В качестве экономического условия, определяющего возможность использования подоходного налогообложения в податной практике государства, выступает достаточно высокий уровень экономического развития, который в свою очередь создает базу обложения подоходным налогом в виде доходов населения, получаемых из различных источников.

Необходимым условием использования подоходного налога в налоговой системе страны является политическое устройство общества на демократических принципах. Существенное влияние на становление и развитие системы подоходного налогообложения, особенно в части прогрессивности, оказало расширение избирательных прав и включение в состав парламента представителей рабочего класса.

Социально-политическая сущность подоходного налога, как выразителя через органы государственной власти экономических интересов различных групп населения особенно ярко проявлялась в период введения налога, когда попытки принятия законодательных актов о подоходном налоге встречали яростное сопротивление имущих слоев населения.

Во всех странах периоду окончательного применения подоходного налога предшествовали временные меры по его введению и отмене. Во Франции создавалось около 50 проектов подоходного налога с 1848 г. по 1914 г. В США необходимость введения подоходного налога в налоговую систему страны обсуждалась с 1862 по 1913 год [77]. В России от первого опыта применения в 1812 году до принятия закона о подоходном налоге в 1916 году прошло более ста лет[13].

Достижение баланса экономических интересов имущих классов, не желающих уплачивать подоходный налог, особенно в прогрессивной его форме, и неимущих классов, выступающих за перераспределение налоговой нагрузки в пользу наиболее обеспеченных слоев населения, а также заинтересованности государства в формировании социальной стабильности в стране достигается при осознании обществом необходимости уплаты налогов.

В современном обществе эффективное функционирование подоходного налогообложения осуществляется в тех странах, где государство является аппаратом, подчиненным гражданскому обществу, а признаком такой подчиненности является система общественного контроля за расходованием собранных сумм подоходного налога [101 ].

Одной из основных причин для введения подоходного налога у большинства государств был острый бюджетный дефицит, вызванный чрезвычайными обстоятельствами. Тривус А. А. подчеркивал, что введение подоходного налога связано не сколько с социальной борьбой, сколько с ростом государственных расходов [136].

Недостаток средств вынуждал государство изыскивать новые возможности для увеличения поступлений в казну, так как используемые ранее формы налогообложения были уже полностью исчерпаны. Налоги на потребление, основными плательщиками которых были бедные слои общества, не могли быть увеличены вследствие низкой платежеспособности неимущих классов. Прямое налогообложение, представленное, в основном, земельным налогом и налогом на строения, не обеспечивало роста поступлений, так как аристократия и духовенство, владевшие двумя третями земли, не платили прямые налоги и обладали рядом привилегий [90]. В совокупности указанные факторы создавали настолько неравное налогообложение, что рост поступлений налогов мог быть достигнут лишь за счет имущих слоев общества через уплату подоходного налога.

## Основные факторы, влияющие на формирование налоговой базы подоходного налогообложения физических лиц

Переход страны к новому политическому и экономическому устройству в 1991 г. потребовал формирования бюджетной системы соответствующей изменившемуся механизму распределения и перераспределения валового внутреннего продукта [159].

Важнейшая составляющая бюджетной системы — налоговая, была создана законодательными актами, принятыми в декабре 1991 г.: Закон РФ от 27.12.91 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», законы, регламентирующие порядок взимания налога на прибыль, налога на добавленную стоимость и подоходного налога с физических лиц.

При формировании системы обложения доходов населения необходимо было учитывать, что смена модели распределения валового внутреннего продукта затрагивала и доходы населения. Как уже отмечалось в предшествующем разделе, в Советском Союзе размер доходов населения регламентировался государством: низкий уровень оплаты труда сочетался с бесплатным предоставлением социальных услуг. Такая политика в области доходов населения определяла низкую долю подоходного налога в бюджетных поступлениях и практически не требовала налогового регулирования. Создание многоукладной экономики, свобода экономической деятельности привели к потере государством рычагов воздействия на уровень доходов населения, распределения их по группам, и потребовали новых методов регулирования доходов населения, в т.ч. налоговых.

В условиях экономического и социального кризиса, когда государство сохранило контроль за величиной оплаты труда только в бюджетной сфере, законодательно формируемая система подоходного налогообложения должна была решить две основные задачи: - фискальную - обеспечить доходами бюджет;

- социальную - регулирование доходов населения. Финансовые органы при разработке и внедрении новой системы

подоходного налогообложения столкнулись с ранее не возникавшими проблемами:

I. Отсутствие отечественных теоретических разработок понятия и принципов функционирования механизма налогообложения доходов физических лиц в условиях рыночных отношений и его активного применения для проведения политики доходов. Решение данной проблемы состояло в формировании научных представлений об оптимальной системе обложения доходов населения применительно к условиям Российской Федерации, исходя из общих направлений налоговой политики.

И. Резкая дифференциация доходов по группам населения. Если в 1992 г. она оценивалась в 8 раз, то в 1994 г. в соответствии со статистическими данными доходы 10% наиболее обеспеченной группы населения превышали доходы 10% наименее обеспеченной группы в 15 раз. Для сглаживания расслоения общества по уровню доходов было необходимо обоснование и законодательное принятие системы льгот, шкалы ставок.

III. Сокрытие доходов. Появление новых источников получения доходов: от предпринимательской деятельности, вознаграждения за оплату труда, получаемые на частных, акционерных и других предприятиях негосударственной формы собственности, доходы от собственности привели к резкому снижению контроля за доходами населения. В этих условиях требовалась применение новых методов взимания налога, создания новой системы налогового администрирования.

IV. Низкая доля подоходного налога в доходах бюджета. Смена механизма распределения и перераспределения доходов населения должна была сопровождаться ростом поступлений в бюджет подоходного налога, т.к. государство больше не контролировало доходы населения на низком уровне и переход к рыночным отношениям, по аналогии с развитыми странами, предусматривал повышение налогообложения населения. Кроме сокрытия доходов, невысокий уровень подоходного налога в доходах бюджета определялся: низкими среднедушевыми доходами, высоким уровнем безработицы, несвоевременной выплаты заработной платы.

V. Функционирование системы подоходного налогообложения в условиях инфляции. В данной ситуации необходима выработка мер индексации, компенсирующих населению рост номинальных доходов.

Решение этих проблем, по нашему мнению, могло быть обеспечено путем разработки эффективной системы налогообложения доходов физических лиц в условиях России, выработки на основании одной или нескольких налоговых теорий законодательных норм порядка исчисления и уплаты налогов с доходов населения, организации налогового администрирования. Однако практические меры, реализуемые как в сфере политики доходов, так и налоговой политики в период с 1992 г. по 2003 г., не способствовали созданию эффективной модели подоходного налогообложения и преобразованию налога на доходы физических лиц в ведущий источник бюджетных доходов.

Доходы населения - основной фактор, определяющий размер налога на доходы физических лиц и его место в доходов бюджетов. Уровень доходов населения в свою очередь зависит от уровня занятости, доли оплаты труда в валовом внутреннем продукте, структуры доходов по источникам получения, общей массы доходов, среднего уровня доходов и дифференциации доходов по группам населения.

## Пути расширения налоговой базы налога на доходы физических лиц

Возможности расширения налоговой базы подоходного налогообложения населения в первую очередь связаны с экономическим ростом страны и изменениями в доходах граждан.

Оценивая роль экономического роста страны в увеличении базы обложения налога на доходы физических лиц, следует учесть, что Правительственная программа среднесрочного развития предусматривает ежегодный экономический рост валового внутреннего продукта на 4 - 5%. Однако предлагаемые альтернативные программы экономического развития предусматривают более высокие темпы экономического роста. Так, например, в докладе рабочей группы Национального экономического совета обосновывается в качестве необходимого и возможного ежегодный прирост валового внутреннего продукта на 7 - 15% [157]. Экономический рост приводит к увеличению как номинальных, так и реальных доходов населения, тем самым расширяя базу обложения налога на доходы физических лиц.

Политика роста экономики, проводимая государством, оказывает влияние на объемы доходов, получаемых населением, что выражается в доле заработной платы в валовом внутреннем продукте страны. В настоящее время в России данный показатель намного ниже уровня принятого в развитых странах. Правительством сознательно осуществляется политика поддержания дешевизны рабочей силы, учитывая уровень тарифных ставок в бюджетной сфере, размер минимальной оплаты труда и отсутствие регулятивных механизмов отраслевой оплаты труда, что существенно сокращает перспективы роста поступлений налога на доходы физических лиц и превращения данного налога в ведущий источник бюджетных доходов.

Кроме того, экономический рост в России связан, прежде всего, с обслуживанием внутреннего рынка страны, что в свою очередь предопределяет необходимость увеличения внутреннего спроса за счет повышения оплаты труда.

Поддержание доходов населения на низком уровне могло быть экономически оправдано при направлении «сэкономленных» средств на воспроизводство производительных сил, что наблюдается в странах малой Азии. В России же происходит снижение не только потребления населения, но и валового накопления за счет того, что недоплаченное за труд и значительная часть природной ренты присваиваются олигархами, которые тратят ее на приобретение предметов роскоши или вывозят за рубеж.

Рост оплаты труда может быть достигнут за счет установления размера минимальной оплаты труда на уровне прожиточного минимума, повышения заработной платы работников бюджетной сферы, что в свою очередь ведет к ее увеличению в реальном секторе, отраслевого регулирования величины почасовой оплаты труда через заключение трехсторонних соглашений между Министерствами, профсоюзными организациями и работодателями [86].

Постепенное повышение доли оплаты труда в валовом внутреннем продукте до принятого в развитых странах уровня 50-60%, обеспечит не только благоприятные условия для развития производства, но и дополнительную базу налогообложения налога на доходы физических лиц, причем в виде доходов, легко контролируемых налоговыми органами.

Другим направлением расширения налоговой базы подоходного налогообложения может быть сокращение числа доходов, не подлежащих налогообложению. Например, возможно исключение из состава необлагаемых доходов компенсационных выплат, связанных с бесплатным предоставлением жилых помещений и коммунальных услуг, питания и продуктов, топлива, установленных для работников прокуратуры, судей и работников аппаратов судов и других категорий налогоплательщиков, компенсационные выплаты, связанные с увольнением работников. А так же оплату труда работников государственных учреждений, финансируемую из федерального бюджета, направленных на работу за границей; суммы, выплачиваемые физическим лицам избирательными комиссиями, а также за счет средств избирательных фондов за выполнение работ, непосредственно связанных с проведением избирательных кампаний.