Хорошунова Алла Сергеевна. Совершенствование налога на доходы физических лиц в современной экономике России : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Хорошунова Алла Сергеевна; [Место защиты: Рост. гос. эконом. ун-т]. - Ростов-на-Дону, 2007. - 155 с. : ил. РГБ ОД, 61:07-8/5306

**Содержание к диссертации**

Введение

1. Проблемы налогообложения доходов физических лиц в современной экономике России 15

1.1. Трансформационная динамика налогообложения доходов населения 15

1.2. Современный механизм формирования и уплаты налога на доходы физических лиц 36

2. Налог на доходы физических лиц в практике налогообложения регионов (на примере Ростовской области) 52

2.1. Налоговые вычеты: виды, динамика, порядок применения 52

2.2. Действующий порядок в налогообложении доходов физических лиц 59

2.3. Место и роль налога на доходы физических лиц в практическом механизме региона (на примере Ростовской области) 73

3. Направления реформирования налога на доходы физических лиц на современном этапе 93

3.1. Налогообложение доходов граждан за рубежом 93

3.2. Перспективы реформирования налога на доходы физических лиц и его влияние на пополнение бюджетной системы 107

Заключение..,. , 127

Библиографический список 136

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Развитие экономических отношений в России сопровождается преобразованием финансово-бюджетной, налоговой, кредитно-денежной и других систем хозяйствования. Налоговые отношения — отношения перераспределительного характера, основанные на первичных распределительных отношениях. Налоги — это отношения собственности, а проблемы собственности вызывают в настоящее время наибольшее противостояние в обществе.

По мнению большинства ученых, на современном этапе реформирования налоговой системы необходима разработка концепции налогообложения доходов граждан, которая должна учитывать как мировой опыт, так и специфические особенности государственной системы России.

В 2000 г. была проведена реформа подоходного налога, или налога на доходы физических лиц, согласно новой редакции главы 23 НК РФ, с введением единой ставки налога в размере 13 %. Данная реформа предполагала снижение номинального налогового бремени (предельной ставки налогообложения доходов) с целью сокращения масштабов уклонения от уплаты налога.

С переходом с 1 января 2001 г. на новые налоговые технологии по отдельным налогам у организаций возникло значительное число проблем практически по всем аспектам механизма реализации налогообложения — по расчету доходов, расходов и налогооблагаемой базы.

Годы практической реализации нового механизма взимания НДФЛ показали, что ожидаемые от реформы результаты не были достигнуты. Увеличение поступлений налога на доходы физических лиц произошло только по причине роста номинальных доходов населения в связи с общим повышени ем цен и незначительного увеличения реальных доходов в условиях современной экономики.

В этой ситуации актуализировалось изучение методологических основ квалификации налога на доходы физических лиц, поскольку Правительство Российской Федерации и Федеральная налоговая служба РФ ввели особый адаптационный период — для обобщения результатов и выявления преимуществ нового режима налогообложения доходов физических лиц.

Прошедшие шесть лет применения нового порядка формирования и взимания налога на доходы физических лиц показали определенное несовершенство законодательства по данному налогу в связи с недостаточной разработанностью методико-методологических подходов к нему. Не случайно только за последний год в новый закон по НДФЛ было внесено более 87 законодательных поправок и изменений.

Требует упрощения схема взимания налога на доходы физических лиц, так как здесь существуют как концептуальные, так и практические сложности. Одной из таких сложностей является определение полной оплаты труда работника с включением дополнительных выплат и выгод, осуществляемых работодателем в пользу своих сотрудников.

Все вышеизложенное обусловливает объективную необходимость методологического, методического пересмотра основ налогообложения доходов граждан с целью выведения налоговой системы на оптимальный уровень. Налоги должны стать не только орудием обеспечения сбалансированного бюджета, но и мощным стимулом развития народного хозяйства страны.

Необходимость обновления теоретико-методологической трактовки закона о НДФЛ предопределило актуальность разработки и такого его элемента, как целостная концепция системного совершенствования механизма начисления и взимания налога на доходы физических лиц.

Характерной особенностью названной концепции должна стать ее адекватность новому механизму взимания названного налога к происходящим изменениям в законодательной базе. Однако практическая разработка Налогового кодекса РФ вошла в противоречие с общей целевой установкой обеспечения эффективности системы налогообложения. Более того, сложность расчетов и неоднозначность толкования отдельных норм налогового права по данному налогу способствовали резкому возрастанию нелегитимного сектора экономики, себестоимости работ, услуг и товаров, что, в свою очередь, способствовало снижению налогооблагаемой базы, сокращению доходной части бюджетов всех уровней (поскольку НДФЛ является «бюджеторегулирую-щим» налогом).

Формирование новых методологических подходов к определению фонда оплаты труда предприятия, представляющих основу для взимания налога на доходы физических лиц, возможно только на основе специального исследования практики его применения, выявления недоработок и определения перспективных тенденций в системе налогообложения с целью разработки предложения по его системному совершенствованию.

Перечисленные аспекты свидетельствуют об актуальности исследования проблемы налогообложения доходов граждан в Российской Федерации и обусловили ее выбор для диссертационной работы.

Проблема оптимизации российской системы налогообложения (и отдельных видов налогов) исследовалась Абалкиным Л., Андриановым Л., Владимировой А., Володиной Т., Ворониным А., Глазьевым С, Златкис Б., Иго-ниной Л., Колесковым А., Лавровым Л., Лексиным В., Мокрым В., Новоселовым Р., Павленко С, Поляком Т., Прониной Л., Пчелицевым О., Яндиевым М.

Развитию и анализу современного налогообложения посвящены работы Брызгалина А., Дуканич Л., Князева В., Козырина А., Кузнецова Н., Мещеряковой О., Мостового П., Пепеляева С, Пушкаревой В., Черника Д., Шаталова С.

Теоретико-методологические аспекты налогообложения, касающиеся формирования налоговых доходов бюджетов, рассматривают в своих трудах Богачева О., Горский И., Данилевский Ю., Любимцев 1С, Маршавина Л., Павлова Л., Пансков В.

Однако, при всей ценности проведенных исследований теоретические, методологические и прикладные аспекты проблемы формирования и дифференциации отдельных видов налогов остаются слабо разработанными. Вопрос формирования целостной концепции развития бюджетной обеспеченности субъектов налоговых отношений (особенно на муниципальном уровне) и механизма их функционирования решен не полностью. Трансформация налоговой политики требует научного подхода, интеграции со стратегией рыночного развития российской экономики в территориальных образованиях.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационного исследования состоит в совершенствовании механизма функционирования налога на доходы физических лиц.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач:

- определение трансформационной динамики налогообложения доходов населения в современной экономике России;

- исследование механизма формирования и уплаты -НДФЛ

- определение налоговых вычетов: видов, динамики, условий применения;

- рассмотрение существующего порядка в налогообложении доходов физических лиц;

- исследование места и роли налога на доходы физических лиц в общей системе налогообложения субъекта Федерации (Ростовской области);

- изучение опыта налогообложения доходов граждан за рубежом;

- определение перспектив реформирования налогообложения доходов населения в России и разработка предложений по совершенствованию механизма функционирования НДФЛ в условиях налоговой реформы.

Объектом исследования является налоговая система Российской Федерации и современные тенденции ее развития.

Предметом исследования выступают методические подходы к формированию, взиманию и зачислению налога на доходы физических лиц в современной экономике России.

Теоретико-методологическую основу исследования составляют фундаментальные положения теории подоходного налогообложения, изложенные в трудах отечественных и зарубежных ученых, программные постановления и документы Правительства Российской Федерации, концептуаль ные разработки Федеральной налоговой службы РФ, материалы научных конференций по исследуемой проблеме.

Инструментарно-методический аппарат работы. В процессе исследования закономерностей становления развития налога на доходы физических лиц, определения его институциональной основы, выявления особенностей функционирования в переходной экономике были использованы категориальный анализ, субъектао-объектный, историко-генетический, системно-функциональный подходы, сравнительный анализ, динамические ряды.

Информационно-эмпирической базой исследования послужили данные Федеральной службы государственной статистики РФ, Федеральной налоговой службы РФ, а также ее территориальных органов, Министерства финансов РФ, материалы предприятий и организаций, авторские разработки, собственные расчеты соискателя за период 2000-2006 гг.

Нормативно-правовую базу составили Конституция РФ, Гражданский, Таможенный, Налоговый, Бюджетный кодексы РФ, федеральные и региональные нормативные акты в области налогообложения.

Рабочая гипотеза диссертационного исследования состоит в выдвижении и обосновании системы теоретических положений, согласно которым разработка эффективной модели функционирования налога на доходы физических лиц в качестве своей исходной базы требует становления действенного механизма полного объекта налогообложения (фонда оплаты труда), применения дифференцированных ставок. В свою очередь, такой механизм может возникнуть не только на основе объективного репрезентативного анализа действующей практики налогообложения доходов физических лиц, но и в результате определения поэлементного состава налогооблагаемой базы, нало говых режимов, условий льготирования налогоплательщиков, определения долевых отчислений по данному налогу в бюджеты различных уровней, преимуществ, недостатков и специфики сложившихся институтов с учетом обеспечения единых принципов и теоретико-методологических подходов к системе налогообложения доходов населения.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1. Необходимостью проведения реформы налога на доходы физических лиц явилась его незначительная роль в качестве инструмента фискальной политики из-за низких поступлений и слабых перераспределительных свойств. Подобное положение обусловили три причины: низкий уровень доходов населения; сложность законодательства, регулирующего этот налог при наличии большого количества малоэффективных льгот; а также слабое его администрирование и массовое уклонение от его уплаты. Указанные обстоятельства частично учитывались в ходе перманентно проводимой в России налоговой реформы. Применение единой ставки показало, что она не позволяет реализовать принцип справедливого налогообложения граждан в условиях большой дифференциации доходов физических лиц (разрыв по доходам колеблется 1:25, по ставкам налога — 1:3). Необходимо введение сложной прогрессивной шкалы налогообложения, когда рост ставок налога на доходы, получаемые плательщиком, будет осуществляться сверх законодательно установленного предела.

2. Исследование опыта системы налогообложения граждан в зарубежных странах показало, что налог на доходы физических лиц имеет прогрессивный характер, широкую систему льгот, скидок, вычетов, сложный и раз ветвленный механизм взимания. Налогообложение доходов физических лиц гармонизировано с налогами на юридические лица, налогами, удерживаемыми у источника получения дохода, в том числе социальными платежами, налогами на доходы от капитала. Налоги на прибыль корпораций и подоходный налог (налог на доходы физических лиц) во многих странах взаимно дополняют друг друга и различаются лишь в подходах к их администрированию, что способствует упрощению налоговой системы и снижению склонности к занижению налоговых обязательств. Происходит также постепенный переход от шедулярного подхода к налогообложению доходов, полученных из разных источников, к глобальному, при котором все доходы рассматриваются для целей налогообложения в совокупности. Исследование зарубежного опыта начисления и взимания НДФЛ позволяет использовать положительный опыт других стран и совершенствовать налоговое законодательство в России, подвергающееся значительным изменениям.

3. Исследование действующего механизма НДФЛ, реализуемого на практике в течение последних лет, показал, что наибольшие методологические недоработки законодательства связаны с несовершенством системы льгот. Одной из главных задач по оптимизации налогового администрирования является изменение порядка предоставления стандартных налоговых вычетов — денежных сумм в твердо определенном размере, вычитаемых из налоговой базы некоторых категорий налогоплательщиков. Необходимо увязать размер стандартного налогового вычета с инфляционными изменениями и уровнем прожиточного минимума, что обеспечит социальную защиту малообеспеченным слоям населения.

4. Анализ места и роли НДФЛ в разрезе всех групп и видов налогов исследуемого региона показал, что налог на доходы физических лиц является наиболее динамично развивающимся в области налогом и на его объем приходится более 40% налоговых доходов. Объектом обложения является фонд оплаты труда, который с 2001 по 2006 гг. увеличился более чем в 3 раза. За это же время налог на доходы физических лиц вырос в 4 раза. В среднем в год фонд оплаты труда возрастал на 32 %, налог — на 34 %, что подтверждает связь темпов роста налога с темпами роста налоговой базы с сохранением тенденции опережения темпов роста налога над темпами роста фонда оплаты труда.

5. Перспективы реформирования НДФЛ должны быть связаны с новым подходом к взиманию НДФЛ, заключающемся в изменении порядка зачисления налоговым агентом суммы налога на доходы физических лиц, а именно, в зачислении налога в соответствующий бюджет по месту жительства налогоплательщика, а не по месту учета налогового агента в налоговом органе (работы). Данный подход влияет на формирование бюджетов муниципальных образований, расположенных в менее развитых регионах, прилегающих к крупным городам. Проблема зачисления налога на доходы физических лиц по месту жительства налогоплательщика становится все более актуальной в связи с увеличением заработной платы работников бюджетной сферы, финансированием социальной инфраструктуры и значительной дотационностью муниципальных бюджетов (более 90 %). Зачисление НДФЛ не по месту работы, а по месту жительства создаст механизм финансирования бюджетных услуг, которые получает потребитель по месту его проживания, установление баланса обязательств предоставления и возможностей оплаты бюджетной ус луги на местном уровне, повысит мотивацию муниципалитетов к конкуренции за налогоплательщиков, к развитию налогового потенциала территорий.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в развитии концептуальных основ, теоретических и методологических подходов в создании оптимального механизма налогообложения доходов физических лиц, выявлении направлений и особенностей их развития в условиях трансформирующейся рыночной экономики, что должно способствовать научно -обоснованному налогообложению в России.

Элементы научной новизны состоят в следующем:

1. Обоснована необходимость введения прогрессивного налогообложения с использованием в условиях значительной дифференциации (разрыв по доходам колеблется 1:25, по ставкам налога — 1:3) сложной шкалы, согласно которой рост ставок по НДФЛ будет осуществляться сверх законодательно установленного предельного необлагаемого уровня доходов плательщика.

2. Выявлено, что системы налогообложения граждан за рубежом имеют прогрессивный характер, широкую систему льгот, скидок, вычетов и гармонизированы с налогами на доходы от капитала, взаимно дополняют друг друга и различаются лишь в подходах к их администрированию, что способствует упрощению налоговой системы и снижению склонности к занижению налоговых обязательств.

3. Доказана необходимость изменения законодательства по предоставлению стандартных вычетов, предусматривающего ежегодную индексацию размера вычетов на инфляционные изменения, их сопоставимость с размером прожиточного минимума, что обеспечит социальную защиту малоимущим слоям населения.

4. Определено доминирующее место и роль НДФЛ среди всех видов налогов исследуемого региона, являющегося одним из динамично развивающихся налогов и занимающего в 2006 году по объему налоговых поступлений второе место (в 2005 г. — первое).

5. Предложен новый подход к механизму функционирования НДФЛ, заключающийся в изменении порядка зачисления суммы налога в соответствующий бюджет по месту жительства налогоплательщика, а не по месту работы, что создаст механизм финансирования бюджетных услуг, которые получает потребитель по месту его проживания, повысит мотивацию муниципалитетов к конкуренции за налогоплательщиков, снизит дотационность муниципальных бюджетов.

Теоретическая значимость исследования состоит в разработке стратегии, обеспечивающей конструктивный подход в становлении и развитии налогообложения прибыли организаций, его механизма действия при сохранении целостности единой системы налогообложения. Теоретические выводы, сделанные в результате исследования, могут быть использованы в учебном процессе при совершенствовании программ учебных курсов по теории налогов, специальных теоретических курсов «Налоги и налогообложение», «Налоговое планирование», «Налогообложение предприятий и организаций»; при разработке государственных концепций развития системы налогообложения, финансовой стратегии, устойчивого развития экономики государства.

Практическая значимость исследования заключается в разработке рекомендаций по совершенствованию налогообложения доходов физических лиц. Выводы исследования могут применяться при формировании бюджетно-налогового механизма субъектов налоговых отношений.

Апробация работы. Основные теоретические и практические результаты диссертационного исследования были представлены на межвузовских научно-практических конференциях в 2004-2006 гг. в г. Волгограде, Туапсе, Сочи, а также в семи научных публикациях автора общим объемом 4,56 п.л.

Логическая структура и объем диссертационной работы отражает логику диссертационного исследования и алгоритм решения поставленных задач. Работа состоит из введения, трех глав, семи параграфов, заключения, библиографического списка, содержит 15 рисунков, 15 таблиц, изложена на 155 страницах.

## Трансформационная динамика налогообложения доходов населения

В Российской Федерации, как и во всех других государствах мира, существует разветвленная система налогов, взимаемых с собственных граждан, лиц без гражданства и иностранных граждан, именуемых в российском законодательстве с 1990-х гг. обобщенным термином «физические лица».

Налог на доходы физических лиц является составным элементом общей налоговой системы. Этот налог, в теории, должен быть налогом на чистый совокупный доход физических лиц.

По результатам анализа ситуации, сложившейся в России в системе подоходного налогообложения к концу 1990-х гг., можно сделать вывод о том, что основной причиной, определяющей необходимость проведения реформы налога на доходы физических лиц, явилась его незначительная роль в качестве инструмента фискальной политики из-за низких поступлений и слабых перераспределительных свойств.

Среди причин, которые обусловили подобное положение, выделяются три: низкий уровень доходов населения; сложность законодательства, регулирующего этот налог, при наличии большого количества льгот; а также слабое его администрирование и массовое уклонение от его уплаты. Указанные обстоятельства частично учитывались в ходе перманентно проводимой в России налоговой реформы. Однако на сегодняшний день положение в этой области нельзя признать удовлетворительным.

По мнению большинства ученых, на современном этапе реформирования налоговой системы необходима разработка концепции налогообложения доходов граждан, которая должна учитывать как мировой опыт, так и специфические особенности государственной системы России.

Кроме того, необходимо упростить схему взимания налога на доходы физических лиц, так как здесь существуют как концептуальные, так и практические сложности. Одной из таких сложностей является определение полной оплаты труда работника с включением дополнительных выплат и выгод, осуществляемых работодателем в пользу своих сотрудников. Перечисленные аспекты свидетельствуют об актуальности исследования проблемы налогообложения доходов граждан в Российской Федерации.

Налог на доходы физических лиц — это прямой налог, обращенный непосредственно к доходам граждан-налогоплательщиков. По своей сущности он является юридической формой экономической связи человека и государства, поэтому правовой режим налога на доходы физических лиц во многом определяется принципом постоянного местопребывания (резидентства).

Налоги, взимаемые государством с населения, выполняют функции, свойственные налогам вообще. Налог на доходы физических лиц — это федеральный налог по Закону РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», по НК РФ — подоходный налог с физических лиц (п. 5 ст. 13). Налог взимается с 1 января 2001 г. на основании гл. 23 ч. 2 НК РФ (гл. 23 введена в действие с 1 января 2001 г. Федеральным законом от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах»). Приказом МНС РФ от 29 ноября 2000 г. № БГ-3-08/415 были утверждены Методические рекомендации по применению гл. 23 «Налог на доходы физических лиц» ч. 2 НК РФ. В 1992-2000 гг. взимался подоходный налог с физических лиц, установленный Законом РФ от 7 декабря 1991 г. № 1998-1 «О подоходном налоге с физических лиц».

## Налоговые вычеты: виды, динамика, порядок применения

Анализ нового механизма НДФЛ, реализуемого на практике в течение последних лет, показал, что наибольшие недоработки нового законодательства связаны с несовершенством системы льгот.

В данном разделе мы прокомментируем основы нововведений по налогам на доходы физических лиц, касающиеся налоговых вычетов.

Одной из первоочередных задач по оптимизации налогового администрирования в части совершенствования гл. 23 «Налог на доходы физических лиц» части второй Налогового кодекса Российской Федерации является изменение порядка предоставления стандартных, социальных и имущественных налоговых вычетов (рис. 2).

Следует отметить, что проблема порядка предоставления стандартных налоговых вычетов в основном решена поправкой в ст. 218 НК РФ, внесенной Федеральным законом, предоставившем всем налоговым агентам, а не только работодателям, право предоставлять стандартные налоговые вычеты. Поэтому проблема изменения порядка предоставления социальных и имущественных налоговых вычетов требует совершенствования.1

Рассмотрев общий порядок наступления и исполнения бюджетных назначений в части НДФЛ, отразим виды и структуру налоговых вычетов и проанализируем их преимущества и недостатки.

Определенные категории налогоплательщиков имеют вычеты в части уменьшения НДФЛ (рис. 3).

Налоговые вычеты — это денежные суммы в твердо определенном размере, вычитаемые из налоговой базы некоторых категорий налогоплательщиков. Прокомментируем некоторые из них.

Самый большой стандартный налоговый вычет включает в себя вычет в размере 3000 руб. за каждый месяц. Он устанавливается для физических лиц, участвовавших в ликвидации ядерных катастроф, получивших инвалидность, перенесших лучевую болезнь, а также других категорий.

Надо полагать, что вычет такого размера должен быть увязан в настоящее время с размером прожиточного минимума, варьирующегося в данном диапазоне, и распространяться на необеспеченные слои населения.

Налоговый вычет в размере 400 руб. за каждый месяц предоставляется только в те месяцы налогового периода, в которые доход физического лица, исчисленный нарастающим итогом с начала года, не превысил 20 тыс. руб.

Если просчитать месячную зарплату получателя такого вычета, она в два раза меньше прожиточного минимума, установленного для данного периода.

Вычет в размере 600 руб. распространяется на каждого ребенка налогоплательщиков, на обеспечении которых находится ребенок, и действует до месяца, в котором их доход, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, не превысил 40 000 руб. Вдовам (вдовцам), одиноким родителям, опекунам или попечителям налоговый вычет производится в двойном размере.

В этом случае месячная зарплата получателя вычета на 600 руб. выше, чем при вычете в 400 руб. Она равна прожиточному уровню, но все еще остается недостаточной.

## Налогообложение доходов граждан за рубежом

В данном разделе диссертационной работы рассматриваются некоторые практические аспекты и элементы налогообложения доходов граждан в различных странах мира.

Исследование опыта системы налогообложения граждан в других странах показал, что налог на доходы физических лиц является весьма распространенным, имеет прогрессивный характер, широкую систему льгот, скидок, вычетов и сложный и разветвленный механизм взимания.

В странах материковой части западной Европы налог на доходы физических лиц является одним из основных доходных источников государственных бюджетов.

Следует подчеркнуть, что определение статуса резидента для целей подоходного налогообложения является необходимым понятием, устанавливающим круг физических лиц, являющихся налогоплательщиками в данной стране. Данное определение особенно важно для граждан других стран, лиц без гражданства, находящихся на территории страны, а также собственных граждан, находящихся продолжительное время за границей.

В различных странах правила определения резидента для целей подоходного налогообложения достаточно схожи.1 Во многих налоговых системах существует подход к определению резидента в зависимости от пребывания на территории данного государства в течение определенного периода времени.

В частности, в Эстонии физическому лицу для признания его резидентом необходимо пробыть свыше 183 дней на территории Эстонии в течение фискального года.

Похожий механизм действует в Чили — статус резидента для целей налогообложения определяется исключительно на основе физического присутствия в стране. Физическое лицо считается резидентом в случае, если оно пребывает в Чили сроком более чем 6 месяцев в течение календарного года или сроком более 6 месяцев за двухгодичный период.

Канадская схема определения резидента аналогична российской — любое физическое лицо, временно проживающее в Канаде в течение 183 или более дней в году, считается резидентом Канады на весь такой год.

В Новой Зеландии установлен порядок, при котором статус резидента присваивается при условии проживания в Новой Зеландии в течение, по крайней мере, двух лет за три предшествующих года и при намерении иметь постоянное место жительства в стране. Кроме того, статус резидента присваивается при подтверждении двух условий: условия постоянного места проживания и условия 183-суточного пребывания (личное присутствие в стране сроком более 183 суток в произвольный 12-месячный период).

В Швейцарии нерезиденты подпадают под тот же налоговый режим, что и резиденты, если они проживают и работают в Швейцарии; в случае проживания без устройства на работу — через 3 месяца проживания. Иностранные граждане считаются резидентами с даты регистрации (получение регистрации обязательно в течение одной недели по прибытии в страну).