Дождева Елена Евгеньевна. Фискальные элементы налога на доходы физических лиц в Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Саратов, 2004 177 c. РГБ ОД, 61:04-8/2761

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы налога на доходы физических лиц 10

1.1. Экономическое содержание налога на доходы физических лиц и характеристика его фискальных элементов 10

1.2. Становление и развитие налога на доходы физических лиц в Российской Федерации 46

Глава 2. Оценка фискальной значимости налога на доходы физических лиц в Российской Федерации 62

2.1. Роль налога на доходы физических лиц в формировании доходов бюджетов и основные факторы роста поступлений 62

2.2. Контрольно-аналитическая работа налоговых органов по налогу на доходы физических лиц 73

Глава 3. Приоритетные направления развития фискальных элементов налога на доходы физических лиц 102

3.1. Зарубежный фискальный опыт взимания налога на доходы физических лиц 102

3.2. Основные тенденции совершенствования налога на доходы физических лиц в Российской Федерации 119

3.3. Проблемы определения налогооблагаемой базы налога на доходы физических лиц и направления их решения 132

Заключение 152

Библиографический список 160

Приложения

**Введение к работе**

Налог на доходы физических лиц на современном этапе экономического развития РФ приобретает все более определяющую роль в налоговых

поступлениях в бюджеты различных уровней. Фактически, по уровню

собираемости этого налога и его месту в общем объеме налоговых поступлений

можно делать определенные выводы об уровне благосостояния населения и

экономическом росте страны.

Доля подоходного налога с физических лиц в бюджетной системе России

в 1992-2000 г.г. по сравнению с индустриально развитыми странами была

сравнительно невелика. Так в доходах бюджета США в 90-х годах она

\* составляла более 35%, в Великобритании и Германии - около 30%, в России же

- менее 9 %.

Можно выделить несколько основных причин, определявших тот факт, что подоходный налог в 90-е годы не являлся значимым инструментом налоговой политики в РФ. Среди них ведущее место занимала принятая в РФ налоговая концепция, делающая основной упор на налогообложение юридических лиц, в связи с чем такие налоги как НДС, акцизы, таможенные пошлины, налог на прибыль составляли основу формирования доходной части бюджета. Также немаловажными причинами являлись нестабильная экономическая ситуация и невысокий уровень благосостояния населения, при этом установленный законодательством номинальный уровень налогообложения в размере 13% (12% - ставка подоходного налога и 1% -взносы в Пенсионный Фонд) воспринимался населением, как достаточно высокий. В то же время у высокодоходной части населения негативное отношение вызывала прогрессивная шкала налогообложения.

Несовершенство налоговой базы по подоходному налогу, наличие большого количества льгот, оставшихся в наследие от советского времени, а также слабое администрирование сбора налога, в свою очередь являлись дестимулирующим фактором полноты сбора налога.

Заработная плата, будучи важнейшим элементом в структуре доходов

населения, являлась базой не только для обложения подоходным налогом. Из фонда зарплаты работодатель уплачивал значительные начисления: в Пенсионный фонд - 28%, Фонд социального страхования - 5,4%, Фонд обязательного медицинского страхования - 3,6%, Фонд занятости - 1,5%.

Реализация законодательных программ по поддержке некоторых отраслей экономики, видов бизнеса, поддержке отдельных категорий налогоплательщиков путем предоставления налоговых льгот привела в России к многочисленным деформациям налоговой системы и трансформировала ее в несправедливую по отношению к обычному законопослушному налогоплательщику, не имеющему специальных налоговых льгот. На рядового налогоплательщика государство возлагало чрезвычайно высокую налоговую нагрузку. В то же время налоговые льготы практически никогда не достигали той цели, ради которой они вводились, нарушая принципы равноправной конкуренции экономических агентов и способствуя коррупции.

Аналогичные проблемы возникали не только в России. За годы существования подоходного налога большое количество изменений, таких, например, как пониженные ставки, различные вычеты, специальные режимы налогообложения, вносившиеся под воздействием тех или иных рациональных или конъюнктурных факторов, значительно усложнили налоговые системы в большинстве стран. Всякого рода категориальные преференции в зависимости от рода деятельности, вида дохода, вида инвестиций или иных расходов, оказывали негативное влияние на экономическую нейтральность налоговых систем, в том числе и подоходного налога. Кроме того, сложность налогов снижала их эффективность.

Решение нефискальных задач, таких как стимулирование определенных видов деятельности, предоставление преференциальных условий соответствующим категориям налогоплательщиков, также оправдывало необходимость дополнительных уточнений налогового законодательства и установления различных льгот. Ситуация усугублялась постоянной борьбой между налогоплательщиками, пытавшимися снизить свое налоговое бремя, и

государством, изменявшим закон для того, чтобы уменьшить возможность для уклонения от уплаты налога. При этом новые изменения нередко порождали новые лазейки для ухода от налогообложения.

Реформа налоговой системы в России в 2000-2001г.г., на наш взгляд, недостаточно способствовала повышению фискальной значимости налога на доходы физических лиц и в ней уделено мало внимания приоритетным направлениям развития данного налога. В частности, не разработаны реальные пути легализации "теневых" доходов населения для целей налогообложения налогом на доходы физических лиц и практические механизмы по снижению затрат на администрирование налога.

Дальнейший экономический рост страны, повышение благосостояния населения, усиление роли таких объектов налогообложения налогом на доходы физических лиц как проценты, дивиденды, доход от малого бизнеса обуславливают необходимость разработки новых подходов в определении налогооблагаемой базы, других фискальных элементов налога на доходы физических лиц, что и определило актуальность темы данной работы и круг рассматриваемых в ней вопросов.

В экономической литературе рассмотрению теоретических вопросов экономического содержания налога на доходы физических лиц и характеристик его фискальных элементов посвящены работы Алексеенко М.М., Барулина СВ., Боголепова Г.П., Болдырева Г.И., Брызгалина А.В., Буковецкого А.И., Исаева И., Князева В.Г., Менькова Ф.А., Озерова И.Х., Пушкаревой В.М., Русаковой И.Г., Степаненко В.В., Тургенева Н.И., Черкасова В.Е., Черника Д.Г. и др., а также труды зарубежных авторов А. Вагнера, К. Маркса, А. Лориа, В. Петти, Э. Селигмана, А. Смита, Р. Стурма, Э. Энгеля, К.Т. Ээберга.

Однако политическая и экономическая нестабильность на этапе перехода к рыночным отношениям в РФ не позволила создать экономических основ рациональной системы налогообложения доходов физических лиц, хотя соответствующие предпосылки были подготовлены.

Анализируя научные работы в области налогообложения доходов

**б**физических лиц, опубликованные в стране за последнее десятилетие, на наш взгляд, следует отметить, что в них недостаточно полно исследована действующая система налогообложения доходов физических лиц, а также не в полной мере рассмотрены теоретические аспекты налога на доходы физических лиц в РФ. В дальнейшей разработке нуждаются не нашедшие рассмотрения в современной экономической литературе вопросы определения понятия "дохода" физического лица (для целей более полного налогообложения различных видов доходов физических лиц) и вопросы классификации их на основе принципа совокупного дохода.

В научных трудах, посвященных рассмотрению действующей практики налогообложения доходов физических лиц в РФ, описываются либо недостатки существующего порядка налогообложения, либо отдельные направления дальнейшего реформирования, но почти не уделяется внимание реальным разработкам, способствующим повышению фискальной значимости налога на доходы физических лиц в бюджетной системе РФ.

Актуальность проблемы, а также недостаточная теоретическая и практическая разработанность многих ее сторон предопределили выбор темы настоящего исследования и повлияли на постановку его целей и задач.

Целью исследования является развитие теоретических и практических аспектов налогообложения доходов физических лиц, определение фискальной значимости налога на доходы физических лиц в бюджетной системе и разработка приоритетных направлений совершенствования фискальных элементов данного налога.

Для решения поставленной в диссертационной работе цели потребовалось решение следующих задач, обусловивших структуру работы:

## Экономическое содержание налога на доходы физических лиц и характеристика его фискальных элементов

Налог - это одно из основных понятий финансовой науки, важно понимать его природу, функции, значение для экономики, в чем есть определенная сложность, обусловленная тем, что налог - это одновременно экономическое, хозяйственное и политико-правовое явление реальной жизни. Русский экономист М.М. Алексеенко еще в XIX в. отметил данную особенность налога: «С одной стороны, налог - один из элементов распределения, одна из составных частей цены, с анализа которой (т.е. цены), собственно, и началась экономическая наука. С другой стороны, установление, распределение, взимание и употребление налогов составляет одну из функций государства»[19, стр. 25].

Экономическая природа налога заключается в определении источника обложения (капитала, дохода) и того влияния, которое оказывает налог на частные хозяйства и народное хозяйство в целом, т.е. обнаруживает себя в сфере производства и распределения [57].

Из истории явствует, что налоги - это наиболее поздняя форма государственных доходов. Первоначально налоги назывались «auxilia» (помощь) и носили временный характер. Еще в первой половине XVII в. английский парламент не признавал постоянных налогов на общегосударственные нужды, и король не мог ввести налоги без его согласия. Однако постоянные войны и создание огромных армий, не распускаемых и в мирное время, требовали больших средств, и налоги превратились из временного в постоянный источник государственных доходов. Налог становится настолько обычным источником государственных средств, что известный политический деятель Северной Америки Б. Франклин (1706-1790) мог сказать: «Платить налоги и умереть должен каждый» [57, стр.76].

Практика налогообложения опережала финансовую науку, которая не подготовила, говоря современным языком, общественное мнение относительно справедливости взимания налогов. Правительства сталкивались с неприятием налогов населением, уклонением от их уплаты.

Непосредственным результатом введения налогов является материальный ущерб для плательщика. На ранних этапах развития налоговой системы, когда государственные доходы еще не отделяются от личного имущества короля, против налогов возражают с позиций неприкосновенности частной собственности и допускают их лишь в чрезвычайных случаях как экстраординарный источник государственных доходов. Так смотрит на налоги выдающийся представитель школы меркантилистов Ж. Боден, не говоря уже о более ранних итальянских экономистах XV - начала XVI в.

Превращение налогов в главный источник государственных доходов создавало возможность и поставило задачу исследования природы налогов, в том числе источников и принципов обложения. В данной связи в истории финансовой науки надо назвать имена А. Смита и А. Вагнера. Принципы налогообложения, разработанные ими, положены в основу современной налоговой системы.

А. Смит первым четко сформулировал основные принципы налогообложения, глубину, верность и точность которых отмечали ученые-финансисты конца XIX - начала XX в.

Заслуга А. Вагнера состояла в том, что его дополнения принципов налогообложения, сформулированных А. Смитом, носили концептуальный характер. А. Смит считал налоги источником покрытия непроизводительных затрат государства и потому хотел защитить права налогоплательщиков. А. Вагнер в разработке принципов руководствовался теорией коллективных потребностей и потому на первый план поставил финансовые принципы достаточности и эластичности обложения. Принципы налогообложения стали представлять собой систему, которая учитывала интересы и налогоплательщиков, и государства с приоритетом последнего. Таким образом, финансовая наука поставила вопрос о сбалансированности финансовых интересов государства и налогоплательщиков.

С момента провозглашения А. Смитом принципов налогообложения до внедрения их в финансовую практику прошло более столетия. Только со второй половины XIX в., когда государство настолько окрепло, и финансовая наука окончательно сложилась в самостоятельную, принципы обложения могли быть реализованы посредством проведения налоговых реформ. Достижением финан совой науки явились налоговые реформы, проведенные после первой мировой войны. Впервые были полно учтены научные принципы обложения и создана конструкция современной налоговой системы, в которой прямые налоги, и прежде всего индивидуальный подоходно-прогрессивный налог, заняли веду щее место.

Вклад А. Смита в теорию налогов заключается в том, что он - автор четырех принципов налогообложения, названных впоследствии «великой хартией вольностей плательщика» и «декларацией прав плательщика», «максимами обложения» [29].

Приведем их в изложении русского экономиста А.И. Буковецкого: «В об-ласти налогов А. Смит всегда вспоминается как автор четырех принципов обложения:

1) подданные всякого государства обязаны участвовать в поддержке государства по возможности сообразно со своими средствами, т.е. соответственно тем доходам, которые получает каждый под охраной государства;

2) налог, который должен уплачивать каждый, должен быть точно опре делен, а не произволен. Время его уплаты, способ и размер уплачиваемого налога должны быть ясны и известны как самому плательщику, так и всякому другому;

3) каждый налог должен взиматься в такое время и таким способом, какие удобны для плательщика;

4) каждый налог должен быть устроен так, чтобы он извлекал из кармана населения возможно меньше сверх того, что поступает в кассы государства» [29, стр.144].

В своих максимах (принципах) А. Смит исходит из положения, что нужно щадить народное и частное имущество. В соответствии с учением о непроизводительности услуг, в том числе и услуг государства, он устанавливает налоговые принципы, исходя из интересов не государства, а плательщика, почему принципы эти и получили название «декларации прав плательщика».

## Роль налога на доходы физических лиц в формировании доходов бюджетов и основные факторы роста поступлений

Федеративный характер Российского государства, включающего национально-государственных и административно-территориальных образований, существенные различия в социально-экономическом развитии субъектов Федерации, демографической ситуации и экономической обстановке объектив но требуют учета этих особенностей в формировании доходов бюджетов раз личных уровней. Расширение самостоятельности субъектов РФ в социально-экономических вопросах должно сопровождаться укреплением финансовой базы регионов. Именно поэтому часть налоговых поступлений, аккумулируемых в федеральном бюджете, путем бюджетного регулирования перераспределяется между нижестоящими бюджетами - региональными (субъектов Российской Федерации) и местными [1].

До 1992 г. в нашей стране все налоги поступали в федеральный бюджет. И только потом они вновь распределялись по регионам, по нормативам от поступлений. В результате местное руководство порой оказывалось без средств. Это не давало ему возможности решать даже элементарные проблемы. Если же поручить собирать налоги не центру, а местным властям, то тогда без средств может уже оказаться центр, что парализует его работу.

Зарубежный опыт показывает, что наиболее рациональным является выделение и жесткое закрепление за администрацией каждого образовательного уровня определенных налогов, для того чтобы средства, обеспечивающие её деятельность, непосредственно поступали в соответствующую казну через сис-тему бюджетного регулирования.

По нашему мнению, это наиболее правильный вариант закрепления налогов, поступающих напрямую в местные бюджеты и в бюджеты субъектов РФ, так как администрация каждого образовательного уровня будет прикладывать максимум усилий для увеличения объема налоговых поступлений, необходимых для обеспечения покрытия расходов бюджетов.

Именно налоги, формируя финансовую базу деятельности государства, создают предпосылки для успешного осуществления бюджетного регулирования. Налоговый кодекс РФ (ч.1) является своего рода налоговой конституцией, в которой определены основы построения налогов, принципы федерализма и т.п. Он вобрал в себя множество областей права: гражданское, административное, уголовное, налоговое. Все же детали, связанные с конкретным налогообложением, - это предмет регулирования законодательства о бюджете, об отдельных видах налогов, о санкциях и т.д [2].

Действующий порядок Российского налогового федерализма существует на основе Налогового кодекса РФ.

Налоговый кодекс РФ допускает следующие особенности: закон «О федеральном бюджете» или даже сам Кодекс разрешает зачисление части федерального налога в бюджеты других уровней, но перечень региональных и местных налогов находится в компетенции федеральной власти и устанавливается сверху. Допускается зачисление региональных налогов с согласия субъекта Федерации в местные бюджеты; введена совместная компетенция региональных и местных властей в отношении введения налога на недвижимость, прекращения налога на землю, налога на имущество физических лиц и регионального налога на имущество предприятий.

Налоговый федерализм, основанный на Налоговом кодексе, соответствует Конституции РФ и позволяет оградить федеральный центр от все возрастающих запросов на федеральную налоговую базу со стороны регионов, кардинально подойти к вопросу финансовой самообеспеченности субъектов Федерации и местных органов самоуправления. Устанавливая для всех субъектов единый перечень налогов, Налоговый кодекс решает и вопрос с налоговой асимметрией, которая на сегодняшний день отчетливо сложилась как по статусу субъектов Федерации (преимущественное положение группы республик), так и по налогоплательщикам (влияние различных экономических потенциалов, географических условий, производительности труда).

Такое взаимодействие бюджетов всех уровней и единство бюджетной системы страны обеспечиваются посредством налоговой политики, так как она способствует формированию доходной части бюджетов различных уровней. Часть федеральных налогов имеют статус закрепленных доходных источников, так как доходы по этим налогам полностью или в твердо фиксированной доле (в %), на постоянной либо на долговременной основе поступают в соответствующий бюджет, за которым они закреплены. Другая группа федеральных налогов (в том числе налог на доходы физических лиц) - являются регулирующими доходными источниками. Доходы по этим налогам используются для регулирования поступлений в нижестоящие бюджеты в виде процентных отчислений от налогов либо по ставкам (нормативам), утвержденным в законодательном порядке, отчисления по регулирующим доходам зачисляются непосредственно в региональные бюджеты, а ставки (нормативы) отчислений определяются при утверждении федерального бюджета. В свою очередь представительный орган субъекта РФ устанавливает ставки (нормативы) отчислений по регулирующим налоговым доходам в местные бюджеты при утверждении своего регионального бюджета. Хотя налог на доходы физических лиц и является федеральным налогом, но это говорит лишь о том, что его нормативная база регулируется федеральным законодательством, а большая часть получаемых от его взимания средств остается в бюджетах субъектов Федерации. Федеральным законом от 31.12.1999 г. «О федеральном бюджете на 2000 год» было установлено, что одним из источников формирования доходов федерального бюджета являются поступающие в 2000 г. платежи подоходного налога с физических лиц в размере 16%. В бюджеты субъектов Российской Федерации в 2000 г. зачисляются поступления от подоходного налога с доходов физических лиц в размере 84%, которые в дальнейшем распадались на 47% в городской бюджет, 53% - в областной бюджет [4].

Федеральным законом от 31.12.2000 г. «О федеральном бюджете на 2001 год» норматив отчислений в федеральный бюджет по налогу на доходы физических лиц составлял 1% и, соответственно, в бюджеты субъектов РФ в 2001 г. поступления составили 99%, которые в дальнейшем распадались на 47% в городской бюджет и 53% в областной [5].

## Зарубежный фискальный опыт взимания налога на доходы физических лиц

Обращение к изучению опыта организации налогообложения доходов физических лиц в экономически развитых странах необходимо по двум причинам:

- во-первых этот вид налогообложения используется в названных странах очень длительное время и достаточно отлажен;

- во-вторых Россия заявила о своем желании интегрироваться в мировую экономику, что потребует гармонизации налоговых систем, заключения договоров об избежании двойного налогообложения с другими государствами и т.д.

Рассмотрим, как взимается налог на доходы физических лиц в развитых странах. Для начала обратимся к примеру США.

Налоговая система США развивается уже более двухсот лет и способствует развитию рыночных отношений. Она отвечает задачам не только фискальным - обеспечить доходами федеральный бюджет, бюджеты штатов и местные бюджеты. Налоги в США выступают в качестве инструмента регулирования экономики. Формирование и движение бюджетных средств занимают центральное место в реализации экономической политики государства.

Выбор в качестве примера США определен также их федеративным устройством, что отвечает проведению аналогий применительно к российским условиям.

Подоходный налог с населения взимается с физических лиц, а также с индивидуальных предприятий и партнеров, не имеющих статуса юридического лица. Каждый налогоплательщик - физическое лицо имеет свой налоговый статус: супруги, заполняющие совместную декларацию; супруги, заполняющие раздельные налоговые декларации; главы семейств; одинокие налогоплательщики; вдовы (вдовцы). В зависимости от принадлежности к той или иной группе налогоплательщик имеет право на налоговые льготы.

Условно подсчет доходов выполняется в три этапа:

1. Подсчитывается валовый доход, при этом учитывается общая сумма доходов: заработная плата и другие виды жалованья, аннуитет; пенсии, полученные алименты; доходы по ценным бумагам; вознаграждения, бонусы; рента и роялти; призы и награды; фермерский доход; социальные пособия и пособия по безработице; стипендии; доходы по трастовым операциям и недвижимости и т.д.

2. Определяется скорректированный валовой доход. Для этого из валового дохода вычитаются разрешенные федеральным законодательством различные виды льгот, к которым относятся: торговые или производственные затраты; убытки от продажи или обменных операций с ценными бумагами; затраты, связанные с получением ренты или роялти; пенсионные взносы лиц, работающих не по найму; уплаченные алименты; авансовые налоговые взносы; выплаты дополнительных пособий по безработице; взносы в фонд медицинского страхования лиц, работающих по найму (до 25%).

3. Налогооблагаемый доход получается в результате исключения из скорректированного валового дохода классифицированных или стандартных вычетов: необлагаемого минимума плательщика (2 тыс. долл.) и необлагаемого минимума на каждого иждивенца плательщика; стандартной скидки (3 тыс. долл. для одинокого лица, 5 тыс. долл. для супружеской пары, 4,7 тыс. долл. для главы семьи) [38].

Первоначально Российская Федерация переняла опыт США относительно необлагаемого минимума. Но в нашей стране его величина является величиной по существу символической, а в индустриально развитых странах суммы данных налоговых льгот ориентированы на величину прожиточного минимума. Также валовой доход в этих странах корректируется на суммы дополнительных скидок для лиц старше 65 лет, инвалидов (750 долл. для одинокого лица и 1,125 тыс. долл. для главы семьи) и потерявших зрение (750 долл.); расходов по переезду на новое место жительства; части выплат по системе социального обеспечения, убытков в результате стихийных бедствий, расходов на медицинские цели; расходов, связанных с повышением квалификации; командировочных расходов; благотворительных взносов и др. Указанные вычеты могут производиться в размере не более 50% скорректированного валового дохода, а оставшиеся 50% могут списываться в течение пяти лет.