Гулина Мария Николаевна. Формирование эффективного механизма налогообложения доходов физических лиц : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Гулина Мария Николаевна; [Место защиты: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ].- Москва, 2010.- 220 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/1815

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА I. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ДОХОДОВ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ 10

1.1 Цели, функции и критерии эффективности налогообложения доходов физических лиц 10

1.2 Принципы формирования эффективной системы налогообложения доходов физических лиц 37

1.3 Сравнительный анализ налогообложения доходов физических лиц в России и за рубежом 56

ГЛАВА II. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО МЕХАНИЗМА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ДОХОДОВ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ 81

2.1 Налоговое регулирования социальной структуры общества 81

2.2 Повышение роли налога на доходы физических лиц в формировании доходной части бюджетов . 108

2.3 Перспективные направления дальнейшего совершенствования налога на доходы физических лиц 131

2.4 Налоговое регулирование доходов физических лиц в условиях кризиса и посткризисный период 148

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 164

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ 178

ПРИЛОЖЕНИЯ 196

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. В условиях формирования и развития рыночной экономики возрастает значимость налоговой системы, используемой в качестве наиболее активного средства государственного регулирования в сфере социально-экономических и отношений. В полной мере это относится и к отдельным элементам налоговой системы, в том числе и к налогу на доходы физических лиц (НДФЛ).

Налоги - динамично развивающаяся социально-экономическая категория. За счет поступления налогов формируется подавляющая часть доходов как федерального, так региональных и местных бюджетов. Одновременно с помощью налоговых изъятий регулируется уровень доходов субъектов налогообложения. Следует учитывать, что цели государства и налогоплательщиков в сфере налогообложения не одинаковы. Основной целью налогоплательщиков является снижение налогового бремени и увеличение объема получаемых материальных и духовных благ. Основными же целями налоговой политики является обеспечение финансовыми ресурсами роста расходов государственного бюджета, реализация общегосударственных социально-экономических программ, стимулирование прогрессивного развития как экономики в целом, так и отдельных отраслей хозяйства, инновационно-инвестиционной деятельности, повышение рентабельности.

В современных условиях одной из основных задач государства является рост качества жизни, развитие личности и повышение роли человека в развитии современной экономики. Единство и в то же время различие средств достижения указанных целей создает определенные противоречия между государством и налогоплательщиками. Их наличие, а иногда и углубление является результатом недостаточного использования научных разработок, материалов анализа практики при формировании правового поля налогообложения. В полной мере это относится и к налогообложению доходов физических лиц.

Налоговая политика обеспечивает одновременно решение двойственной задачи: роста доходов бюджета при оптимизации общего уровня налогового бремени как фактора активного роста экономики, и в то же время повышение уровня доходов населения в целях смягчения социальных различий в структуре общества. Как эффективный механизм развития позитивных процессов и нейтрализации отдельных негативных проявлений рыночных отношений, прежде всего в социально-экономической сфере, налоговая политика должна быть направлена на формирование эффективной налоговой системы и механизма налогообложения, учитывающего интересы всех слоев общества.

Совершенствование налогообложения доходов физических лиц должно базироваться на комплексном подходе, сочетающем как интересы государства по увеличению доходов бюджета, так и интересов бизнеса и физических лиц в росте личных доходов и обеспечении растущего уровня потребления. Большую роль НДФЛ должен сыграть в рационализации социальной структуры общества и, прежде всего, в выравнивании уровней реального потребления материальных благ. Многие из этих проблем еще ждут своего решения. Особая важность исследования налогообложения физических лиц связана с всевозрастающей ролью человека в развитии современной экономики, нарастанием темпов интеллектуальной революции и переходом к этапу экономики знаний. Все это определяет значимость диссертационного исследования. Она определяется также необходимостью обобщения и анализа имеющихся научных разработок и практического опыта в области налогообложения доходов физических лиц в целях формирования обоснованного научного подхода к построению нового эффективного механизма налогообложения, в основе которого лежит учет интересов общества и налогоплательщиков.

Степень разработанности темы исследования. Проблемы налогообложения нашли отражение в трудах зарубежных и отечественных ученых. Наибольший вклад в теоретическую разработку этих проблем вне-

5 ели: У. Петти, А. Смит, Д. Рикардо, Д. Милль, А. Самуэльсон, Т. Гоббс, Д. Локк, Дж. М. Кейнс, А. Лаффер, Д. Гилдер, Н.И. Тургенев, СЮ. Витте, В.Н. Твердохлебов, Е.Г. Осокин, В.А. Лебедев, нобелевский лауреат М. Алле и другие. Указанные ученые рассматривали различные аспекты налогообложения, в частности, сущность, роль, функции и принципы налогообложения, эффективность государственного регулирования экономикой, формирование оптимальной налоговой системы, оценка налогового бремени, поиск оптимальных ставок налогообложения.

Современным проблемам построения и функционирования налоговой системы, повышения эффективности налоговой политики и совершенствования налогообложения в России посвящены исследования И.М. Александрова, А.В. Брызгалина, И.В. Горского, А.З. Дадашева, М.В. Карп, В.Г. Князева, В.А. Кашина, С.Д. Шаталова, Л.П. Павловой, В.Г. Панскова, Б.Е. Пенькова, Д. Г. Черника, Чванова Р.А., Тютюрюкова Н.Н., Аронова А.В., Т.Ф. Юткиной, А.А. Ялбулгановаи других авторов.

В то же время анализ научных исследований и практики налогообложения доходов физических лиц, показал, что не все проблемы в этой важной сфере решены. В большинстве научных исследований уделяется внимание лишь отдельным проблемам совершенствования налогообложения доходов физических лиц. Нельзя не отметить отсутствия целостного комплексного подхода к разработке наиболее эффективных мер по развитию системы налогообложения доходов физических лиц с учетом имеющегося научного анализа, перспектив развития экономики. Значимость этой проблемы усугубляется также тем, что социально-экономические отношения динамично изменяются, а налоговая система выступая их частью, также меняется в зависимости от условий развития экономики. Перед системой налогообложения доходов физических лиц возникают новые задачи, адекватные современным перспективным тенденциям развития экономики. Необходимо превратить эту сферу налоговых отношений в действенный рычаг развития экономики страны. В на-

стоящее время в полной мере налогообложение физических лиц этой функции не выполняет.

Объектом исследования выступает налоговая система Российской Федерации.

Предметом исследования являются социально-экономические отношения, формой проявления которых выступает система налогообложения доходов физических лиц.

Теоретической основой исследования являются труды классиков экономической науки, зарубежных и российских ученых по финансам, общей экономической теории налогообложения и теории налогообложения доходов физических лиц. В работе использованы: диалектический подход, сравнительный анализ экономических явлений и процессов, методы анализа и синтеза, классификации, группировки и обобщения, экономико-математический, статистический и др. методы.

Нормативную и информационную базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации, федеральные законы, указы и послания. Президента Российской Федерации Федеральному собранию, постановления Правительства Российской Федерации, нормативно-правовые акты Минфина России, ФНС России, данные Федеральной службы государственной статистики, научные разработки Института экономики РАН, РАГС при Президенте РФ, монографии и научные публикации отечественных и зарубежных ученых, результаты экономических исследований и обзоров Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) и др.

Целью диссертационного исследования является социально-экономическое обоснование совершенствования системы налогообложения доходов физических лиц, повышение ее эффективности.

В соответствии с целью исследования были поставлены и решены следующие задачи:

раскрыть социально-экономическое содержание НДФЛ как элемента налоговой системы, активно воздействующего на совершенствование интеллекта человека — системообразующую основу современного развития;

выявить современные проблемы налогообложения доходов физических лиц и обоснованы основные направления решения данных проблем в целях повышения роли НДФЛ в социально-экономическом развитии;

определить наиболее эффективные способы использования НДФЛ для решения социальных задач общества;

выявить оптимальные взаимосвязи между фискальной, стимулирующей, распределительной и социальной функциями НДФЛ в современных условиях развития;

обосновать новые подходы к использованию налога в качестве одного из важнейших рычагов регулирования уровня благосостояния различных социальных групп общества, повышения качества жизни, выполнения нацпроектов и программ, направленных на активизацию инновационно-инвестиционных направлений экономического роста.

Основные научные результаты, полученные лично автором, и их научная новизна состоят в следующем:

1. Раскрыто содержание «НДФЛ» как социально-экономической категории и одного из активных инструментов, воздействующих на главную производительную силу — человека: и его развитие, формирование и использование индивидуального и общественного интеллекта. Налогообложение доходов физических лиц оказывает воздействие на уровень доходов и рост благосостояния субъектов налогообложения — физических лиц. Для решения текущих и перспективных задач социально-экономического развития необходимо повышение регулирующей и стимулирующей роли данного налога.

1. Предложен эффективный механизм налогообложения доходов физических лиц, учитывающий взаимосвязи между его основными инструментами, участвующими при формировании налоговой базы - налоговыми ставками, вычетами и приоритетными целями социально-экономического развития. Посредством регулирования параметров каждого из указанных элементов налога достигаются конкретные цели повышения доходов малообеспеченных слоев населения, рост расходов на образование, здравоохранение, приобретение жилья, что способствует повышению качества жизни и обеспечения социальной стабильности.
2. В целях сокращения разрыва между доходами различных социальных групп населения в работе обосновывается необходимость поэтапного перехода от существующей плоской шкалы к прогрессивной шкале налогообложения доходов физических лиц. В настоящее время в России этот разрыв превышает социально допустимый уровень и становится сдерживающим фактором экономического развития.
3. В целях повышения роли НДФЛ в реализации приоритетных национальных проектов и программ, направленных на модернизацию социальной сферы в области здравоохранения, образования и обеспечения населения доступным жильем для создания стимулов роста инвестирования финансовых средств населения в развитие социальной инфраструктуры предложены конкретные меры, включающие совершенствование механизма предоставления и размера социальных и имущественных вычетов с учетом уровня инфляции и других социально-экономических.
4. Предлагаемая в исследовании система налогообложения доходов физических лиц на основе декларирования доходов учитывает особенность НДФЛ как одного из основных источников региональных и местных бюджетов, способствующих устойчивому формированию их доходной части, и обеспечивает взаимосвязь между администрированием налога и финансовым обеспечением социально-экономического развития тер-

9 риторий. Также происходит упрощение процедуры и баланс между зачислением и возвратом налога.

6. Предложены меры по повышению регулирующей и стимулирующей роли налога на доходы физических лиц в условиях кризиса и посткризисного развития экономики. Они включают перемещение налоговой нагрузки на физических лиц с высокими доходами при одновременном ее снижении на юридических лиц. Эффективность перемещения налоговой нагрузки на состоятельную часть физических лиц при введении дифференцированной шкалы НДФЛ и достаточно высокого необлагаемого налогом минимума позволит усилить реализацию стимулирующей функции этого налога и одновременно обеспечить рост доходов региональных бюджетов и основных категорий граждан.

## Цели, функции и критерии эффективности налогообложения доходов физических лиц

Развитие общей теории налогов отражает эволюцию взглядов на сущность налогов их роль и место в развитии социально-экономических отношений. Теория обмена (Ш. Монтескье, О. Мирабо, Ж.С. Сисмонди, А. Тьер, Д. Мак-Куллох и др.) рассматривает налоги в качестве платы, вносимой каждым гражданином за обеспечение безопасности и защиту государства. В классической теории (А. Смит и Д. Риккардо) налогам отводится роль основного источника покрытия государственных расходов и обеспечения ресурсов для выполнения государственных функций. Теория принуждения, жертвы (Ж. Сисмонди, Н. Тургенев, СЮ. Витте, Д.С. Милль, И.И. Янжул) представляют налоги в качестве пожертвований граждан для удовлетворения потребностей государства. Близка к ней теория коллективных (общественных) потребностей (Ф. Нити, А. Соколов, Э. Сакс), согласно которой налоги представляют часть богатства, которую граждане передают государству для удовлетворения коллективных потребностей.

В 20 веке основные тенденции взглядов на сущность налогов представляют кейнсианская теория, теория экономики предложения (М. Берне, А. Лаффер), теория монетаризма (М. Фридман). Указанные теории рассматривают налоги как один из главных рычагов регулирования экономики и фактор стимулирования экономического развития. Однако, механизм налогового регулирования и воздействия налогов на экономику авторы указанных теорий представляют по-разному. Согласно теории Дж. М. Кейнса в условиях «неполной» занятости большие сбережения мешают экономическому росту, поскольку представляют пассивный источник дохода, не инвестируемый в производство, и, следовательно, с помощью налогов должны изыматься излишние сбережения. Представители теории экономики предложения в качестве основного источника экономического роста видят снижение налогового бремени. Теория монетаризма рассматривает налоги как фактор, регулирующий денежное обращение, посредством которого изымается излишнее количество денег из обращения.

Авторы каждой из представленных теорий указывают на роль налогов в регулировании отдельных сфер экономики. Действительно, снижение налогового бремени способствует экономическому росту, стимулирование инвестирования денежных средств в производство способствует активизации данного процесса, а изъятие излишней денежной массы влияет на снижение уровня инфляции. Следовательно, вышеуказанные теории выявили наличие положительного эффекта налогового регулирования, однако не учли комплексное воздействие налогов на регулирование социально-экономических процессов.

Сущность налога на доходы физических лиц, проявляется в результате выполнения им поставленных налоговой политикой целей посредством реализации определенных функций.

## Налоговое регулирования социальной структуры общества

В соответствии с Программой социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективы1 определены ключевые направления, обеспечивающие достижение стратегических целей развития страны, в том числе повышение благосостояния населения и сокращения бедности на основе устойчивого экономического роста и повышения и использования инновационно-инвестиционного развития.

Достижение этих целей требует проведения активной экономической, в том числе и налоговой политики, учитывающей активизацию регулирующей и стимулирующей функций налогов. Для этого требуется создание эффективной экономической системы, основанной на равной и добросовестной конкуренции, снижении избыточного вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов и повышении конкурентоспособности человека, государственных институтов и бизнеса.

В связи с этим Программа предполагает продолжение институциональных преобразований, реализацию приоритетных национальных проектов в сфере здравоохранения, образования, обеспечения жильем населения, создание благоприятного инвестиционного климата, проведение структурной перестройки экономики, модернизацию промышленности и активизацию инновационной деятельности, которые позволят обеспечить высокие и устойчивые темпы экономического роста.

Основные приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации помимо реализации приоритетных национальных проектов включают также меры, направленные на повышение эффективности программ в области социальной политики и совершенствование механизмов предоставления социальной помощи.

При этом, финансирование основных направлений социально-экономического развития осуществляется посредством трех основных источников: государственное финансирование, частные вложения средств из сферы бизнеса, частные вложения граждан. За счет государственных средств происходит финансирование базовых социальных услуг, прежде всего, образования и здравоохранения, то есть происходит перераспределение социальных расходов государства в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении помощи обеспеченным семьям и предоставлении им возможностей обеспечения более высокого уровня социального потребления за счет собственных доходов.

При этом, следует учитывать, что реальные финансовые возможности отдельных групп граждан в качестве потенциальных источников для финансирования расходов на образование, здравоохранение и других социальных потребностей существенно отличаются по ряду факторов.

## Повышение роли налога на доходы физических лиц в формировании доходной части бюджетов

В соответствии с Налоговым кодексом налог на доходы физических лиц является федеральным налогом, однако, согласно Бюджетному кодексу данный налог зачисляется в бюджеты регионов (70%) и местные бюджеты (30%) и является одним из основных источников формирования доходной базы регионов и муниципальных образований.

В консолидированный бюджет г. Москвы в 2007 году поступило 294,9 млрд. руб.1 налога на доходы физических лиц (37% в структуре данного бюджета), в 2008 году - 399,8 млрд. руб.2 (35,7%), в 2009 году (по данным на ноябрь 2009г.) - 334,5 млрд. руб. В 2009 году по доле в структуре консолидированного бюджета г. Москвы НДФЛ занимает первое место и составляет 43,5%, что на 2,1% выше доли налога на прибыль в структуре данного бюджета.

При анализе данных об исполнении доходов бюджета г. Москвы за 2006-2009 гг. установлено, что наибольший темп роста налога на доходы физических лиц был в 2007 году около 46%. По данным УФНС России на такой тем роста оказали следующие факторы: рост среднемесячной зарплаты на 27%; повышение окладов федеральных государственных служащих на 15%; материальное стимулирование федеральных государственных служащих; рост среднесписочной численности работников на 3,4%. Опережение темпов роста поступлений НДФЛ на темпами роста заработной платы достигнуто за счет увеличения поступлений налога с доходов в виде дивидендов, которые превышают поступления 2006 года в два раза; увеличение налога в ходе декларационной кампании 2007 года на 70% (за счет усиления контрольной работы в отношении сдатчиков и продавцов недвижимого и иного имущества); дополнительное поступление НДФЛ по организациям, в отношении которых проводились мероприятия по легализации «теневой» заработной платы, в сумме около 3,5 млрд. руб.1

Несмотря на ежегодный рост поступлений налога на доходы физических лиц можно выявить дополнительные источники и резервы роста поступлений данного налога. В качестве составных частей совершенствования налога на доходы физических лиц, как источника формирования доходной части бюджета целесообразно рассмотреть два следующих основных направления:

- совершенствование механизма налогообложения доходов физических лиц, в том числе поиск новых источников дохода при определении налоговой базы по НДФЛ, включая соответствующие изменения законодательной базы, а также увеличение динамики поступлений налога с учетом существующей налоговой базы;

- совершенствование действующего порядка взимания налога посредством увеличения эффективности контрольной работы налоговых органов, а также разработка действенных мер выявления дополнительных доходов физических лиц, уклоняющихся от налогообложения, и предотвращения налоговых правонарушений, ведущих к сокрытию налоговой базы и неуплате НДФЛ.