Юмаев Михаил Мияссярович. Налогообложение физических лиц и перспективы его совершенствования : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 1999 170 c. РГБ ОД, 61:00-8/584-5

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Эволюция системы налогообложения физических ЛИЦ в Российской Федерации 8

1.1. Система налогообложения физических лиц в России до 1917 года

1.2. Налоги в России и СССР после Октябрьской революции 1917 года и до 1992 года 15

Глава II. Система налогообложения физических лиц в Российской Федерации в условия рыночной экономики 29

2.1. Общая характеристика налогообложения физических лиц в Российской Федерации 29

2.2. Прямое и косвенное налогообложение физических лиц и его влияние на уровень доходов населения

Глава Ш. Перспективы совершенствования системы налогообложения физических лиц 94

3.1. Пути и методы совершенствования налогообложения физических лиц 94

3.2. Проблемы совершенствования администрирования в сфере налогообложения физических лиц 114

Заключение 126

Приложения 132

Список использованной литературы

**Введение к работе**

Вся история налогообложения в России, как и в любом государстве, связана с налогообложением физических лиц, так как на протяжении многовекового существования человеческого общества они являются главной хозяйственной единицей, рассматриваемой в качестве субъекта налогообложения.

В условиях перехода Российской Федерации к рынку развитие экономического потенциала возможно только при существовании стабильной налоговой системы, неотъемлемым элементом которой являются налоги с физических лиц (\*). Современный этап социально-экономического развития требует проведения налоговой политики, учитывающей как необходимость активизации экономической деятельности государства, так и принимающей во внимание реальную возможность налогоплательщика уплачивать в виде налогов определенную сумму денежных средств, необходимую для формирования бюджетов различных уровней и внебюджетных фондов. Государство при этом должно гарантировать удовлетворение социальных потребностей граждан, стимулирование их экономической активности.

налоги оказывают непосредственное влияние не только на доходы физических лиц, но и на структуру их расходов, при этом все налоги, за исключением подоходного, не учитывают уровень материальной обеспеченности налогоплательщиков. Физические лица уплачивают прямые налоги в федеральный, региональные и местные бюджеты и страховые взносы в государственные социальные внебюджетные фонды, правомерно говорить и об уровне налогового бремени физических лиц с учетом величины косвенных налогов, включаемых в цены товаров, но применяемые в настоящее время методы определения уровня налогового бремени, как правило, не учитывают уровень косвенного налогообложения физических лиц.

несмотря на негативное отношение к налогам в целом, без платежей в бюджет невозможно существование государства, которое осуществляет финансирование расходов, связанных с управлением хозяйственными и экономическими процессами в обществе, в

(\*} Используемый при характеристике налоговой системы в целом термин «налог» объединяет налоги и сборы, понятие которых приведено в части первой Налогового кодекса Российской Федерации. Для анализа конкретных платежей используются самостоятельные термины «налог» и «сбор».

конечном итоге - на удовлетворение растущих потребностей населения, важнейшая задача налоговой политики России на данном этапе развития экономических отношений заключается в обеспечении мобилизации наибольшей суммы платежей в бюджетную систему при одновременном снижении налоговой нагрузки на среднего налогоплательщика - физическое лицо.

Проводимое в стране изучение необходимости и возможностей снижения уровня налогового бремени, создания условий для полной уплаты исчисленных налогов, выведения большей части доходов физических лиц из теневой экономики с целью последующего их налогообложения, упрощения регистрации индивидуальных предпринимателей не предлагает радикальных мер и конкретных методик для решения этих проблем.

Становлению цивилизованных налоговых правоотношений государства и налогоплательщика препятствуют и недостатки государственной системы программно-информационного обеспечения налоговой сферы. Одной из главных остается задача стимулирования заинтересованности физических лиц в правильном исчислении и уплате налогов.

Никто не испытывает удовольствия при уплате налогов, но побуждение к уплате должно проводиться не принудительными мерами, не под страхом применения налоговых санкций, и не только путем проведения широкой разъяснительной работы, а и с использованием иных механизмов. Одним из способов повышения заинтересованности плательщика в уплате налогов является, в частности, предоставление ему информации об эффективности расходования государством денежных средств, уплаченных им в виде налогов, то есть создание «прозрачного» бюджета, начиная с момента уплаты налогов и заканчивая расходованием средств на конкретные мероприятия.

примером «прозрачности» могут служить государственные социальные внебюджетные фонды, средства которых имеют целевой характер, а страховые взносы возвращаются плательщику в виде пособий, пенсий, оплаты стоимости путевок, медицинского обслуживания. Вместе с тем, такая прозрачность относительна, поскольку до настоящего времени отсутствует персонифицированный учет плательщиков, уплаченных ими или за них страховых взносов, и гражданин не располагает информацией, на какую сумму он вправе претендовать при получении социальных благ.

проблемы создания социально-справедливой и эффективной системы налогообложения физических лиц в Российской Федерации во многом обусловлены особенностями как федеративного устройства государства в целом, так и величиной экономических, трудовых, социальных потенциалов субъектов Российской Федерации, которые в свою очередь

зависят от уровня доходности отраслей хозяйства, сложившегося уровня цен, а также от величины доходов населения в регионах.

Важнейшим результатом реформирования налогообложения физических лиц является снижение налоговой нагрузки на налогоплательщиков, ее справедливое распределение между различными группами населения в зависимости от уровня их доходов, стимулирование развития предпринимательской инициативы, как главного направления увеличения облагаемого дохода физических лиц и величины поступающего в бюджет подоходного налога. В связи с этим особое место занимают проблемы совершенствования контроля за правильным исчислением и своевременной уплатой налогов физическими лицами, включая физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Несмотря на то, что вопросы развития налогообложения физических лиц и создания оптимальной системы налогообложения являлись объектом научных исследований экономистов России, в научной литературе недостаточно оценена целесообразность и эффективность использования минимального размера оплаты труда для определения вычетов из дохода и его влияние на величину доходов физических лиц, малоисследованными оказались проблемы льготирования при налогообложении физических лиц, проживающих в районах крайнего Севера. Несмотря на использование в налоговом законодательстве понятия «доход», отсутствует четкая методология его определения для целей налогообложения, что позволяет налогоплательщикам уходить от уплаты подоходного налога и предоставляет налоговым органам право принимать неправомерные решения о привлечении к уплате налога.

Кроме того, основными недостатками действующей системы налогообложения физических лиц продолжают оставаться сложность исчисления налогов с населения, в первую очередь подоходного, множественность видов доходов, не подлежащих налогообложению, нарушение критериев эффективности исчисления подоходного налога, приводящее к чрезмерному налогообложению лиц с низкими доходами.

Недостаточная разработка теоретических и практических вопросов налогообложения физических лиц предопределила выбор темы диссертационного исследования, его цели и задачи.

целью диссертационного исследования является определение основных направлений правового и организационного совершенствования системы налогообложения физических лиц, главным образом подоходного налогообложения, разработка предложений по снижению уровня налогового бремени физических лиц.

Для достижения намеченной цели в диссертационной работе были поставлены следующие задачи:

- исследовать исторический опыт налогообложения физических лиц  
в России, определить тенденции его развития, экономическое и  
социальное содержание налогов, уплачиваемых физическими лицами в  
настоящее время;

обосновать степень влияния налогов на уровень доходов физических лиц и пути снижения налогов;

исследовать содержание понятия «доход», используемого для целей налогообложения, и разработать социально-обоснованную методику вычетов из доходов физических лиц;

определить направления оптимизации налогообложения физических лиц, получающих высокие доходы, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также проживающих в районах крайнего Севера;

разработать пути обеспечения полной уплаты налогов физическими лицами и совершенствования организационных основ налогового контроля в этой сфере.

Объектом исследования явилась система правовых и экономических отношений, связанных с формированием финансовых ресурсов государства за счет налоговых поступлений от физических лиц и регулированием уровня доходов физических лиц с помощью налогов, предметом исследования послужили конкретные налоги и сборы, уплачиваемые физическими лицами, и система налогового контроля в этой сфере налогообложения.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена проведением комплексного исследования исторического развития налогов с физических лиц в Российской Федерации, изучением перспектив формирования налоговой системы, оптимально учитывающей платежеспособность физических лиц и их потребности, и заключается в следующем:

- доказана историческая обусловленность и перспективность  
развития подоходного налогообложения физических лиц и разработана  
методология оценки нормативных актов о налогообложении физических  
лиц;

на основе анализа конкретного фактического материала обоснована необходимость учета налоговой составляющей в доходах физических лиц при определении уровня жизни населения и предложены пути ее снижения;

расширено понятие «доход», используемое при определении совокупного дохода физических лиц, за счет учета в доходах при определенных условиях денежных средств, полученных физическими лицами во временное пользование, а также средств, полученных физическими лицами, не имеющими трудовых отношений с организациями,

независимо от существования необлагаемой величины таких средств;

обоснована необходимость реформирования системы льгот по подоходному налогу и предложены варианты предоставления вычетов из совокупного дохода и изменения в связи с этим ставок подоходного налога;

определены пути снижения налоговых обязательств физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и физических лиц, проживающих в районах Крайнего Севера;

обосновано введение налогового декларирования не только доходов физических лиц, но и произведенных ими расходов и имущества с целью контроля за полнотой налогообложения и предоставления льгот по налогам, а также введение декларирования доходов физическими лицами - нерезидентами;

предложено изменение налогооблагаемой базы по налогу с владельцев транспортных средств и унификация налогооблагаемой базы по налогам за пользование недрами;

разработаны методы стимулирования своевременной и полной уплаты налогов физическими лицами, разработана методика организации налогового контроля в этой области, направленная на обеспечение полного учета налогоплательщиков, объектов обложения и налоговой базы, а также на снижение уровня налогового бремени.

практическая значимость исследования заключается в том, что предложения по совершенствованию системы налогообложения физических лиц и контроля за правильностью исчисления и своевременностью уплаты налогов и сборов, внедрению нового порядка вычетов из дохода физических лиц, применению механизма программного обеспечения порядка исчисления налогов и представления налоговой отчетности могут быть использованы Министерством Российской Федерации по налогам и сборам, государственными налоговыми инспекциями по субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям.

Реализация предложений по изменению действующего налогового законодательства позволит устранить противоречия между отдельными положениями нормативных актов о налогах и сборах, уплачиваемых физическими лицами. На основании этих предложений могут быть внесены изменения и уточнения в Налоговый кодекс Российской Федерации, в федеральные законы о порядке исчисления и уплаты отдельных налогов с физических лиц, в положения и нормативные правовые акты Министерства Российской Федерации по налогам и сборам и иных ведомств, участвующих в налогообложении.

## Система налогообложения физических лиц в России до 1917 года

Историю налогообложения в России можно охарактеризовать как историю развития форм и методов налогообложения физических лиц. В своем развитии система налогообложения физических лиц прошла путь от простейшей формы изъятия дохода - подушной, когда величина налога не учитывает материального положения налогоплательщика, до наиболее сложных схем расчета облагаемого объекта и налога с применением изъятий, скидок и налоговых кредитов, и преимущественно прямому налогообложению по доходам.

На раннем этапе исторического развития России наблюдалась множественность налогов, обусловленных необходимостью уплаты дани, а также возмещения затрат на различные потребности князей и государства. В дофеодальный период налоги представляли собой дань, которая взыскивалась с покоренных племен и являлась раскладочным налогом, поскольку устанавливался только ее размер, а сумма распределялась впоследствии между отдельными плательщиками. Дань -это налог или совокупность налогов, которые зависимое население обязано было платить верховной власти - в княжескую и позднее в государственную казну. С образованием государства у восточных славян дань превратилась в постоянную государственную подать.

В Древней Руси за субъект налога - дани - принимались различные предметы, одновременно являвшиеся и его объектом. взимание дани производилось с плуга, с дыма, с человека, с дворища - объединения нескольких дымов в натуральной или денежной форме. Дань платили по беле («бела» - белка), по куне («куна» - денежная единица, равная 1/22 гривны), по щелягу (древнескандинавское skillingr от германского skildus -щит).

На территории Киевской Руси кроме дани существовали иные повинности: повоз, виры, продажи, выводная куница, тамга, новоженная куница, корм данный и таможенный, волостелин корм. «Корм» определялся количеством хлеба, кур, солода и т.д. В период феодальной раздробленности доходы князей формировались за счет различных мытов («мыто» - пошлина за ввоз). Кроме того, существовали судебные пошлины за совершение действий, имевших правовые последствия для лица, обратившегося с определенной просьбой, - пересуд, татин рубль, вина, количное, безадщина.

в эпоху монголо-татарского владычества дань, называвшуюся ордынский выход, уплачивали феодальные княжества, на которые распалось киевское государство. Размер дани устанавливался в твердой сумме, перекладывавшейся на население княжеств, помимо этого русское население обязано было уплачивать иные сборы, пошлины и выполнять повинности: почестье - сбор корма для ханских чиновников, ям - обязанность поставлять лошадей (из турецкого jamcy - ямщик) и другие.

по мере образования централизованного государства вокруг Москвы выходы в орду стали уменьшаться, а затем прекратились, и в начале периода ликвидации феодальной раздробленности ордынская дань переходит в казну московского князя. В доходах, получаемых князем, в корме наместников и волостелей, управлявших городами и черными землями, сливались феодальная рента и примитивный государственный налог, на более позднем этапе развития феодализма феодальная рента и государственный налог совпадали в том случае, когда само государство было собственником земли, сбор государственных налогов е период раннего феодализма осуществлялся не на регулярной основе, а на основании специальных царских или княжеских указов и распоряжений.

Поскольку основной формой хозяйствования в России феодального и раннекапиталистического периода было земледелие, в основы налогообложения были заложены соответствующие принципы определения объекта налогообложения, величины налога и плательщиков налогов, налоги в этот период взимались в форме ренты, существовавшей в натуральной, денежной и отработочной формах.

При барщине (отработочная рента) крестьяне своим инвентарем обрабатывали земельные участки собственника земли и производили другие работы. при оброчной системе феодал или государство присваивало себе часть продуктов, произведенных в крестьянском хозяйстве или непосредственно (натуральная рента), или после их реализации крестьянами в виде денежного оброка (денежная рента). помимо барщины и оброка существовало множество натуральных и денежных повинностей, например, подводная, то есть предоставление лошадей с подводами.

При сборе дани использовалась соха единица обложения, характер и размеры которой в разных княжествах не были одинаковыми, в основном, соха представляла собой количество силы, необходимой для обработки определенной земельной площади (один или несколько человек с одной или несколькими лошадьми).

С 1551 года единой государственной единицей обложения податью становится московская соха, в основе которого находилась земля. Размер сохи зависел от качества земли и вида землепользования, к определенному количеству пашни приравнивались условно и другие объекты обложения: мельницы, лавки, лодки, число дворов в посадах.

Создание централизованного государства характеризуется введением общей для государства единицы обложения, ростом денежных налогов и отменой «кормлений» в 1556 году при Иване Грозном, расширением денежной ренты, усилением финансово-налоговой централизации.

Во многих случаях виды налогов и повинностей определялись регулярным ведением военных действий государством. Существовали сборы пищальные - на покупку огнестрельного оружия, ямчужные на изготовление пороха («ямчуг» - селитра), городовое и засечное дела - строительство укреплений на окраинах страны, полоняничные на выкуп русских из плена (полона), писчая белка - пошлина, взимавшаяся при переписи земель. Главный недостаток сошного обложения проявлялся в том, что налоги взимались с сохи без учета фактической доходности земельного участка, количества работников и нетрудоспособного населения.

## Общая характеристика налогообложения физических лиц в Российской Федерации

В результате налоговой реформы, проведенной на рубеже 1991-1992 гг., и последующих решений по вопросам налогообложения физические лица в Российской Федерации рассматриваются в качестве субъектов обложения большинства налогов.

Основным законом, определяющим принципы построения налоговой системы в Российской Федерации, является Закон Российской Федерации от 27.12.91 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (в ред. от 10.02.99), действующий в части перечня налогов, уплачиваемых на территории Российской Федерации, до вступления в силу части второй налогового кодекса Российской Федерации.

Действующая система налогообложения физических лиц в Российской Федерации ориентирована на налогообложение доходов физических лиц (преимущественно совокупных доходов), имущества, природопользования и действий, связанных с приобретением прав и удостоверением сделок, имеющих юридические последствия.

Вместе с тем, сохранившаяся множественность налогов, сложность их расчета, высокий уровень косвенного налогообложения, исчисление большинства налогов без учета фактической материальной обеспеченности налогоплательщика обусловливают необходимость постоянного анализа резервов оптимизации системы налогообложения физических лиц в Российской Федерации.

Недостатки новой налоговой системы, не готовой методологически и технически обеспечить налогообложение всех доходов физических лиц, проявились после вступления в силу Указа Президента Российской Федерации 29.01.92 № 65 «О свободе торговли». Предоставление права гражданам осуществлять закупочную, торговую и посредническую деятельность без специальных разрешений установило дисбаланс между нормами налогового и гражданского права.

Во-первых, налоговое законодательство не определяет критерии разграничения для налогообложения торгово-закупочной деятельности на торговлю собственным имуществом физических лиц, доходы от реализации которого в определенной величине освобождаются от налогообложения, и на торгово-закупочную деятельность, осуществляемую на предпринимательских началах, в то же время гражданское законодательство Российской Федерации ко времени подписания упомянутого Указа Президента не содержало понятия предпринимательской деятельности физических лиц и не учитывало особенностей возникновения и прекращения права собственности физических лиц на имущество в новых экономических условиях.

Во-вторых, налоговая система в целом не была обеспечена материальными, техническими и кадровыми ресурсами, необходимыми для проведения полного учета физических лиц - предпринимателей и получаемых ими доходов, такой подход к решению вопросов развития предпринимательской инициативы привел к развитию неконтролируемого рынка в сфере торговли и посредничества, уклонению от регистрации предпринимательской деятельности, сокрытию доходов от налогообложения, стимулированию нелегального предпринимательства. Это до настоящего времени остается одной из основных проблем обеспечения наиболее полного налогообложения физических лиц.

Принятию решений, имеющих негативные последствия для экономического развития, должна препятствовать оценка нормативных актов по вопросам, связанным с налогообложением физических лиц, как до их официального принятия, так и после введения в действие с целью их совершенствования, методология оценки заключается в комплексном анализе экономического и социального содержания налогов в конкретных экономических условиях, классификационного положения налогов в налоговой системе, соблюдения критериев эффективности налогов, уровня организации контроля за их уплатой, социальных, экономических и финансовых последствий изменения налоговых правил.

Основным элементом процесса рассмотрения акта о налогах и сборах является изучение причин, обусловивших необходимость введения налога или изменения его элементов, а также социальных и экономических последствий его введения или изменения порядка исчисления или уплаты, что , в основном, игнорируется при принятии законов. Речь в данном случае идет не только о прямых, но и о косвенных налогах, перелагаемых на физических лиц.

Установление оптимального соотношения между фискальной и социальной составляющими налога может быть осуществлено после анализа влияния вводимого или введенного налога на различные социальные группы населения. Такой анализ должен проводиться на основании статистических данных по субъектам Российской Федерации, находящихся в различных экономических зонах, о величине и структуре доходов и расходов физических лиц, имущественных объектов и объектов природопользования. при этом если будет установлено, что налог большей частью ориентирован на лиц с невысокими доходами, либо в результате его введения сокращаются дискреционные доходы физических лиц до уровня, не позволяющего осуществлять процессы воспроизводства, то такой налог не должен вводиться либо существующий налог должен быть отменен. налоговое законодательство должно подвергаться анализу и с позиции соблюдения при его применении принципов эффективности в конкретных экономических условиях, которая оценивается по различным критериям. Справедливость налогообложения выражается в создании условий, при которых плательщики с более высоким уровнем доходов, располагающие и увеличенной платежеспособностью, будут на самом деле уплачивать конкретный налог в больших суммах.

## Пути и методы совершенствования налогообложения физических лиц

Установление уровня налогового бремени, оптимально учитывающего потребности государства в финансовых ресурсах и способность физического лица уплачивать налоги, возможно только при построении системы налогообложения физических лиц в Российской Федерации на принципах справедливого налогообложения всех плательщиков с учетом их подоходно-поимущественного положения, стимулирования развития предпринимательской деятельности и правильной организации системы органов контроля за налоговым процессом. в большой степени создание эффективной системы налогообложения физических лиц зависит от правильного определения основных понятий, используемых при налогообложении, и от обоснованного подхода к определению социальных ориентиров налогообложения.

Законодательство о подоходном налоге не содержит четкого определения понятия «доход», что приводит к противоречиям в применении законодательства и обоснованным жалобам налогоплательщиков. Без подробного определения этого понятия невозможен поиск путей совершенствования системы уплаты подоходного налога. закон к доходу не относит денежные средства и другие активы, полученные физическими лицами на условиях возврата, но не возвращенные в установленный срок, а также компенсационные выплаты физическим лицам не по месту основной работы. так, согласно действующему положению о ведении кассовых операций работник предприятия, получивший под отчет денежные средства, обязан отчитаться в произведенных расходах после их совершения или в трехдневный срок по возвращении из командировки. Широкое распространение получили случаи выдачи физическим лицам под отчет денежных средств на приобретение товарно-материальных ценностей, не возвращаемых в кассу организации в течение длительного периода. Эти денежные средства могут использоваться физическими лицами для получения дополнительного дохода по вкладам в кредитных учреждениях и иных доходов, легально или незаконно выводимых из-под налогообложения. но в практике налоговых органов используется налогообложение средств, предоставленных физическим лицам под отчет и не возвращенных ими до истечения календарного года, хотя основания для налогообложения таких сумм сомнительны.

Предоставленные физическим лицам кредиты на условиях возврата через длительные сроки, иногда исчисляемые десятками лет, также являются завуалированной формой получения дохода, факт возврата заемных средств при существующем уровне компьютеризации проконтролировать достаточно сложно, в случае же, если кредит не будет возвращен, то, учитывая темпы инфляции, можно ожидать реального сокращения размера налога с суммы непогашенного кредита.

С 1 января 1998 года кредитные операции рассматриваются в качестве основания для налогообложения, но налогом облагается только материальная выгода в виде экономии на процентах при получении заемных средств от предприятий, учреждений, организаций, а также физических лиц, зарегистрированных в качестве предпринимателей, но только в том случае, если процент за пользование такими средствами в рублях составляет менее двух третей от ставки рефинансирования, установленной Банком России (ставка рефинансирования ЦБ в настоящее время - 55%, 2/3 36,67%), а при пользовании такими средствами в иностранной валюте -при размере процента менее 10% годовых.

Законодательство не содержит положений, предписывающих производить налогообложение компенсационных выплат физическим лицам, не состоящим в штате организации, в том числе учредителям, и налоговые органы руководствуются при налогообложении таких сумм только разъяснениями Министерства Российской Федерации по налогам и сборам. кроме того, проблемы налогообложения доходов возникают при направлении граждан на обучение, оплата за которое производится юридическим лицом. Согласно разъяснениям Министерства Российской Федерации по налогам и сборам налогообложение таких сумм не производится только в том случае, если обучение проводится в порядке повышения квалификации в соответствии со статьей 184 КЗоТ Российской Федерации. вместе с тем, юридические лица с целью изучения опыта работы других предприятий и организаций своей сферы, повышения квалификации направляют своих представителей (руководителей, главных бухгалтеров) на семинары, совещания, проводимые вышестоящими органами либо другими организациями, в том числе и за рубежом. При этом юридическим лицом производится как оплата стоимости обучения, так и оплата командировочных расходов.

Естественно, что оплата обучения при этом подразумевает под собой не только оплату за получаемые знания, которые могут действительно быть необходимы представителю конкретного юридического лица, но и за проведение культурных мероприятий, обеспечение питанием, стоимость которых должна быть обложена подоходным налогом. Но взыскание налога с сумм оплаты за обучение как на территории России, так и за рубежом, затруднено в связи с отсутствием четкой законодательной и нормативной базы для налогообложения, а использование существующей правовой базы осложнено отсутствием возможности определить непосредственно стоимость обучения, отделив ее от сумм, затраченных на удовлетворение потребностей конкретного физического лица. Правильный подход к определению налоговых обязательств физических лиц по подоходному налогу может быть обеспечен введением в законодательство четкого определения понятия «доход», как экономической категории налогообложения, а также условий, при которых выплата становится доходом гражданина. В результате исследования сформулировано следующее определение дохода.