

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ НАЛОГА НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

Ек. В. Ермишина, студентка IV курса экономического факультета ГОУВПО «Мордовский государственный университет имени Н.П.Огарева»,

В статье исследуются проблемы, возникающие при администрировании налога на доходы физических лиц. В ходе исследования обосновывается необходимость реформирования данного налога.

Ключевые слова: налог на доходы физических лиц, прогрессивная шкала налогообложения, налоговые вычеты, семейное налогообложение

Как известно, налоги обеспечивают фискальные потребности государства и служат эффективным инструментом государственного регулирования социально-экономических отношений. Поэтому необходимо постоянно совершенствовать налогообложение доходов граждан.

Одной из самых важнейших на сегодняшний день проблем, оставить без внимания которую просто невозможно, является, введённая в 2001 году, «плоская» шкала обложения индивидуальных доходов. Как известно, именно способность налогоплательщика платить налоги является одним из основных принципов налогообложения. И в этих условиях данная шкала выглядит не совсем логично, поскольку благодаря этому просто невозможна реализация распределительной функции НДФЛ. Вся суть в том, что при использовании соответствующей универсальной ставки (13 %) игнорируется наличие у определённого контингента граждан крупных (сверхкрупных) доходов и исключается их повышенное налоговое изъятие.

В перечне аргументов противников прогрессии подоходного налогообложения наиболее часто фигурируют следующие.

1. При «плоской» шкале более состоятельные граждане платят и более высокую абсолютную сумму налога, что и обеспечивает социальную справедливость. Между тем нелепо отрицать, что для российского налогоплательщика, получающего месячную заработную плату, к примеру, в размере 8,0 тыс. р., уп-

лаченные в виде НДФЛ 1,04 тыс., несоизмеримо более весомы в плане негативного влияния на благосостояние, чем, скажем, 104 тыс., для налогоплательщика с месячным доходом в 800 тыс., р. Нельзя забывать, что оставшиеся после уплаты налога средства должны обеспечивать возможность налогоплательщика осуществлять расходы, необходимые для поддержания минимального уровня жизни.

2. Использование единой сниженной ставки НДФЛ противодействует применению получивших широкое распространение «серых» форм выплаты заработной платы, связанных с сокрытием фактического фонда оплаты труда, т.е. с фальсификацией налоговой базы. Однако не секрет, что соответствующее ее занижение провоцируется не только и не столько уровнем ставок подоходного налога, сколько действовавшими до принятия 23-ей главы НК РФ критически высокими ставками отчислений в государственные социальные внебюджетные фонды (ныне – ставкой ЕСН).

3. Ликвидация прогрессии налогообложения доходов физических лиц устраняет стимулы сокрытия наиболее богатыми слоями общества своих огромных денежных доходов. Авторы данного аргумента, с одной стороны, указывают на тот факт, что до 2001 г. примерно 95 % бюджетных доходов от налога приходились на его вычеты из доходов граждан, и только 5 % поступали по итоговым годовым декларациям. С другой стороны, – приводят цифры существенного прироста поступлений в консолидированный бюджет от НДФЛ, начиная с первого года использования «плоской» шкалы. Действительно, в первые три года они выросли, однако и это не веское доказательство. С 2001 года, во-первых, началось обложение НДФЛ работников правоохранительных органов и военнослужащих, и численность его плательщиков одновременно выросла более чем на 0,7 млн. человек. Во-вторых, сказалось действие регрессивной шкалы ставок ЕСН. В-третьих, с 1 января 2002 г. была существенно – с 35 до 24 % – снижена ставка налога на прибыль организаций (а сегодня в условиях финансового кризиса до 20 %) , в связи с чем на предприятиях высвободились значи-

тельные ресурсы, часть которых стала источником роста заработной платы работников.

Сторонники продолжения использования «плоской» шкалы налогообложения доходов физических лиц явно игнорируют ее системные изъяны. Национальная налоговая система должна быть целостной, а непродуманность при установлении их ставок, несопряженность последних, создает условия, позволяющие без формального нарушения действующего законодательства существенно уменьшать налоговые обязательства.

Впрочем, пониженную единую ставку подоходного налога величиной в 10 % или 15 % следовало бы сохранить в отношении тех видов деятельности, где, с одной стороны, действительно укрываются от налогообложения значительные доходы, а с другой, – крайне затруднен или вообще невозможен налоговый контроль за ними. Это касается, в частности, доходов от сдачи гражданами в наем жилых и нежилых помещений, а также доходов автоперевозчиков, преподавателей–репетиторов и других субъектов индивидуальной трудовой деятельности.

В отношении же других видов деятельности следовало бы восстановить прогрессивную шкалу ставок НДФЛ. При этом прогрессия должна быть сложной, предполагающей деление облагаемого дохода на определённые части и обложение каждой последующей части по повышенной ставке. Как представляется, было бы социально справедливым ввести для лиц, имеющих совокупный годовой доход в пределах 150 тыс. р. (т.е. получающих среднюю по стране заработную плату или другие совокупные доходы на ее уровне) 10-процентную ставку. Годовая сумма доходов свыше этого предела, но не превышающая 500 тыс. р., могла бы, думается, облагаться по 15-процентной, а более высокие суммы – по 20-процентной ставкам. Ставку в 30 % представляется логичным установить применительно к суммарным годовым доходам, сопоставимым с теми, что облагаются в других странах по максимуму; речь идет о суммах, превышающих 5-7 млн. р. в год.

Однако наиболее рациональным и принципиально важным в создании системы социально ориентированного подоходного налогообложения является необходимость изменения самого объекта обложения.

Обложению подоходным налогом должен подлежать не доход отдельного физического лица, а доход семьи, что позволит через налог осуществить финансовую поддержку семьи, стимулировать ее рост. Ставки подоходного налога рационально привязать не к абсолютным цифрам доходов, а к таким категориям, как «прожиточный минимум семьи», «рациональный потребительский бюджет семьи», «бюджет семьи полного достатка», которые следует ежегодно рассчитывать и утверждать одновременно с принятием закона о бюджете страны на очередной год: доходы на уровне и ниже прожиточного минимума семьи необходимо освободить от налогообложения.

В реформировании нуждается и порядок уплаты НДФЛ. Сегодня НДФЛ уплачивается по месту работы, однако поскольку расходы на образование, здравоохранение и на удовлетворение других социальных потребностей работников осуществляется по месту их проживания, возникает вопрос о соответствующем изменении действующего порядка.

Прогнозируемые положительные результаты зачисления сумм НДФЛ в бюджеты по месту жительства его плательщиков таковы. Во-первых, – обеспечение большего соответствия между расходами и доходами бюджетов муниципальных образований, поскольку именно они поднимают данный вопрос в самой острой форме. Во-вторых, – создание предпосылок для перехода в перспективе к посемейному подоходному обложению. В-третьих, – достижение единообразия порядка зачисления НДФЛ, уплачиваемого субъектами «предпринимательства без образования юридического лица» и работающими по найму. В-четвертых, – упрощение процедуры и сокращение срока получения налогоплательщиками предусмотренных налоговых вычетов. Что касается возможных «минусов» такого шага, то это, с одной стороны, усложнение соответствующего налогового администрирования, а, с другой стороны, – ослабление связи между эффективностью деятельности муниципальных организаций по

увеличению количества рабочих мест и налоговыми поступлениями [2].

Баланс отмеченных «плюсов» и «минусов», очевидно, – в пользу первых. Однако его реализация предполагает решение другого важнейшего вопроса – о переводе НДФЛ в ранг региональных, а в конечном счете – и местных налогов. Без обретения органами власти субъектов РФ и муниципальных образований права ощутимо влиять на ставки налога и на налоговые льготы (разумеется, – в регламентированных Налоговым кодексом РФ пределах) предлагаемый шаг теряет смысл; эти органы должны иметь рычаги для обеспечения занятости «своего» населения на подведомственных территориях.

«Понижение ранга» НДФЛ необходимо и по следующей причине. Принятые в последние годы законодательные акты о разграничении полномочий между уровнями власти содержат ряд положений, реализация которых вряд ли позволит обеспечить должную финансовую самостоятельность региональных и особенно местных бюджетов, их устойчивое функционирование. Эти нормы, прежде всего, закрепляют и усиливают «перекошенность» трехуровневой налоговой системы страны, гипертрофированность федеральной ее составляющей в ущерб региональной и местной компонентам.

Отсюда и вытекает целесообразность перевода НДФЛ в состав сначала региональных, а затем и местных налогов. Это представляется тем более логичным, и то, что данный налог традиционно почти полностью зачисляется в территориальные бюджеты, а все эксперименты по зачислению значительной части поступлений в федеральный бюджет продемонстрировала неконструктивность этой идеи. Причем вряд ли можно считать обоснованными опасения относительно того, что «регионализация» (а в конечном счете и «муниципализация») НДФЛ разрушит единое налоговое пространство страны: согласно НК РФ, законами субъектов Федерации в отношении рассматриваемого налога могут устанавливаться лишь дополнительные льготы, а также ставки, ограниченные федеральным предельным уровнем. Есть все основания утверждать, что региональные власти будут весьма осторожно подходить к снижению ставки налога и к предоставлению по нему дополнительных преференций, ибо это, есте-

ственно, сокращало бы их бюджетные возможности [3].

Представленные направления обсуждаются уже очень давно, ведутся споры и дискуссии, однако до сих пор каких-либо существенных шагов сделано не было и в ближайшее время вряд ли будет сделано. И единственным выходом пока остаётся находить пути повышения эффективности существующей системы налогообложения, коренным образом её не меняя. С этой целью и предлагаю далее рассмотреть возможные пути повышения администрирования налога на доходы физических лиц.

Роль налога на доходы физических лиц в формировании доходной базы российского бюджета может быть больше, если устранить из налогового законодательства отдельные несоответствия научным принципам налогообложения, неясности, противоречия, дающие возможность налогоплательщикам в ряде случаев уклоняться от уплаты налога и не позволяющие налоговым органам эффективно осуществлять администрирование налога на доходы физических лиц.

Одной из первоочередных задач по оптимизации налогового администрирования является совершенствование гл. 23 «Налог на доходы физических лиц» части второй НК РФ. И первое, на что хотелось бы обратить внимание – это изменение порядка предоставления стандартных, социальных и имущественных налоговых вычетов.

И если проблема порядка предоставления стандартных налоговых вычетов в основном решена поправкой в ст. 218 НК РФ, внесенной ФЗ от 07.07.03 г. № 105-ФЗ, предоставившей всем налоговым агентам, а не только работодателям, право предоставлять стандартные налоговые вычеты, то проблема изменения порядка предоставления социальных и имущественных налоговых вычетов далека от своего решения и гораздо более серьезна по последствиям.

На сегодняшний день социальные налоговые вычеты налогоплательщикам могут предоставлять только налоговые органы, а имущественные – налоговые органы и налоговый агент – работодатель, и многие финансовые работники убеждены, что такой порядок необходимо сохранить. Это позволяет, по их мнению, более тщательно подходить к каждому случаю возврата. Однако это приводит к ря-

ду негативных последствий, не лежащих на поверхности.

Наиболее правильный подход к этой проблеме состоит в том, чтобы предоставить налоговым агентам право предоставлять все виды налоговых вычетов.

Обоснованием данного утверждения считаем то, что методологической основой для выбора в пользу того или иного варианта является степень его соответствия следующим классическим принципам налогообложения: принципу удобства и принципу экономии. Применительно к современным условиям, принцип удобства должен учитывать затраты налогоплательщиков на выполнение таких дополнительных налоговых обязанностей, как ведение налогового учета и предоставление налоговой отчетности. Принцип экономии применительно к современным условиям требует сокращения затрат государства (главным образом налоговых органов) на единицу взимаемого налога, и уменьшения затрат общественного труда на уплату налога.

Итак, если предположим, что о праве на налоговые вычеты по доходам в налоговые органы заявят 1,6 млн. человек, затраченное время на сбор справок, визит в налоговый орган, заполнение декларации и т.д. составит в среднем не менее 2-х часов на одну декларацию, то затраты налогоплательщиков на получение налоговых вычетов через налоговые органы составят не менее 3200 тыс. чел/ч (1600 тыс. чел/ч х 2 ч.), или 400 тыс. рабочих дней (3200 тыс. чел/ч : 8ч.).

Затраты труда работников налоговых органов на прием и регистрацию декларации, введение декларации в компьютер, камеральную проверку и т.д. – в среднем не менее 40 мин. (2/3 часа) на одну декларацию. Таким образом, затраты работников налоговых органов на предоставление налогоплательщикам налоговых вычетов через налоговые органы составят не менее 1067 тыс. чел/ч (1,6 млн. чел/ч х 2/3 ч.), или 133,4 тыс. рабочих дней (1067 тыс. чел/ч : 8ч.). Учитывая среднее количество рабочих дней в месяце (21 день) и продолжительность установленного законом отпуска (30 дней основного и 12 дней дополнительного отпуска), как минимум 635 работников налоговых органов весь год занимались предоставлением налоговых вычетов налогоплательщикам, то есть возвратами налога (133400/(21 д. х 12 мес. – 42д.).

При предоставлении вычетов налоговыми агентами процедура в среднем займет около 20 мин. (1/3 часа), т.е. предельно упрощается.

Преимущества очевидны. Так, при предоставлении 1,6 млн. налоговых вычетов налогоплательщикам организациями и индивидуальными предпринимателями – налоговыми агентами затраты труда налоговых агентов и налогоплательщиков составят 533 тыс. чел/ч (1600 тыс. чел. x 1/3 ч.), против 4267 тыс. чел/ч. А затраты общественного труда уменьшаются примерно в 8 раз (4267/533) Экономия общественного труда налицо [1].

Кроме этого, при принятии второго варианта, как было указано выше, 635 сотрудников налоговых органов будет освобождено от предоставления налогоплательщикам налоговых вычетов. Если 635 высвобожденных налоговых инспекторов направить на осуществление контрольных функций, то значительно возросли бы как показатели охвата налоговых агентств налоговыми проверками, так и результативность контрольной работы налоговых органов в целом.

Для практической реализации указанных преимуществ определённно можно внести соответствующие изменения в п. 2 ст. 219 и в п. 2 ст. 220 НК РФ:

– пункт 2 статьи 219 НК РФ нужно изложить в следующей редакции:

«2. Социальные налоговые вычеты предоставляются налогоплательщику одним из налоговых агентов, являющихся источником выплаты дохода по выбору налогоплательщика, на основании его письменного заявления и документов, подтверждающих право на такие налоговые вычеты».

– пункт 2 статьи 220 НК РФ нужно изложить в следующей редакции:

«2. Имущественные налоговые вычеты предоставляются налогоплательщику одним из налоговых агентов, являющихся источником выплаты дохода по выбору налогоплательщика, на основании его письменного заявления и документов, подтверждающих право на такие налоговые вычеты».

Другой серьезной проблемой, которая также может быть решена только путем внесения соответствующих изменений в налоговое законодательство, является проблема контроля налоговыми органами за самостоятельным исчислением суммы налога и представлением деклараций о доходах физическими ли-

цами, получившими доходы в виде выигрышей, выплачиваемых организаторами лотерей, тотализаторов и других основанных на риске игр, предусмотренных ст. 228 НК РФ.

Налоговые органы физически не в состоянии контролировать «самостоятельное исчисление суммы налога» и представление деклараций о доходах указанными налогоплательщиками, в связи с чем уплата налога в этих случаях становится делом совести налогоплательщика, что недопустимо с точки зрения эффективного налогового администрирования.

При этом органы суда и прокуратуры зачастую признают неправомерными требования налоговых органов о том, что организации, выплачивающие такие доходы, обязаны вести учет выплаченных доходов и сообщать сведения об этих выплатах в налоговый орган. Это делает контроль налоговых органов за налогообложением указанных доходов неэффективным.

В нашей стране до сих пор ликвидированы далеко не все существующие схемы уклонения от уплаты налогов. Налогоплательщики – физические лица не только овладели азами налоговой науки, но и научились разбираться во всех хитросплетениях российского налогового законодательства. Поэтому перед налоговыми органами стоит задача не только выявлять факты сокрытия доходов и ухода от налогообложения, но и пытаться идти на шаг вперед, посредством совершенствования нормативно-правовой базы, оперативно перекрывая возможные каналы возникновения налоговых нарушений. Возложение на налоговых агентов функций исчисления и удержания налогов со всех выплачиваемых ими доходов гражданам является действенной мерой по перекрытию каналов уклонения налогоплательщиков от уплаты налогов.

В целях повышения эффективности администрирования налога на доходы физических лиц необходимо внести соответствующие изменения в НК РФ:

в статье 228: в п. 1 исключить п/п. 2 и 5;

в статье 230: вместо слов «налоговые агенты» вставить слова «организации и индивидуальные предприниматели»;

в четвертом абзаце пункта 2 исключить слова: «При этом не представляются сведения о выплаченных доходах индивидуальным предпринимателям за приобретенные у них товары, продукцию или выполненные работы (оказанные услуги) в том случае, если эти индивидуальные предприниматели предъявили налоговому агенту документы, подтверждающие их государственную регистрацию в качестве предпринимателей без образования юридического лица и постановку на учет в налоговых органах».

Таким образом, можно сделать вывод о том, что повысить качество администрирование налога на доходы физических лиц на сегодняшний момент вполне возможно. Многие обещанные организационные моменты уже стартовали и приносят первые свои результаты, причём результаты неплохие. Однако многое и предстоит исправить в будущем. Но прежде, необходимо это увидеть и понять. Понять те очевидные факты, просчёты и несостыковки, устранение которых принесёт существенное повышение эффективности администрирования данного налога.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Грузин П. П. Совершенствование налогового законодательства – путь повышения эффективности администрирования НДФЛ / П. П. Грузин // Финансы. – 2004. – №6. – С. 30
2. Пансков В. Г. Новейшие коллизии налогообложения доходов физических лиц: суть и возможности разрешения / В. Г. Пансков // РЭЖ. – 2007. – № 12. – С. 47-56
3. Пансков В. Г. О принципах налогообложения физических лиц / В. Г. Пансков // Финансы. – 2008. – № 1. – С. 28-33