

СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННАЯ ПОЛИТИКА ПОДОХОДНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Аронов А.В., аспирант Российской академии
государственной службы при Президенте
Российской Федерации

Налоговая политика, как средство прямого и косвенного воздействия на граждан, играет особую роль в реализации социальной функции государства, статей 1 и 2 Конвенции МОТ № 117 «Об основных целях и нормах социальной политики», гласящих: «всякая политика должна, прежде всего, направляться на достижение благосостояния и развития населения, а также на поощрение его стремления к социальному прогрессу».

В большинстве развитых стран, где в значительной мере доходная часть бюджета зависит от поступлений подоходного налога, данному налогу придается особое значение в решении социальных проблем общества. Подоходный налог является эффективным инструментом реализации задач социальной политики, обеспечения достойного уровня жизни населения, действенным способом социальной поддержки, обеспечения социальной справедливости.

Продуманная, социально ориентированная налоговая политика создает предпосылки для вовлечения все большего количества граждан в предпринимательскую деятельность, формирует базу для интенсивного развития производства и, следовательно, способствует формированию предпосылок для роста налоговых поступлений. Посредством умелой налоговой политики, государство создает мощную базу для экономических преобразований, основанную на человеческом факторе, развитии человеческого потенциала.

Социальная направленность налогообложения вытекает из седьмой статьи Конституции РФ. В ней установлено, что: «Российская Федерация социальное государство, политика которого направлена на создание условий,

обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». В свою очередь, в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 – 2008 гг.), установлено, что «целью социальной политики является последовательное повышение уровня жизни населения и снижение социального неравенства, обеспечение всеобщей доступности основных социальных благ, прежде всего, качественного образования, медицинского и социального обслуживания».

Вместе с тем, не смотря на наличие конституционных норм, более того, что в России, с 1917 года законодательно установлен подоходный налог с физических лиц, целостной, стабильной концепции формирования социальной направленности налогообложения доходов физических лиц не сложилось. Более того, социальная направленность налогообложения доходов физических лиц до сих пор не стала предметом должного научного анализа. По оценкам специалистов до сих пор не существует теории, с помощью которой можно однозначно и точно спрогнозировать влияние налогового регулирования на процессы социально-экономического развития, поведение субъектов экономических отношений.

Теоретические основы социальной направленности налогообложения доходов физических лиц отдельными вкраплениями содержатся в трудах известных ученых экономистов. В том числе, в работах современных российских ученых, таких как М. Буланже, А. Брызгалин, Г.Е. Каратаева, В. Пушкарева, Д. Черник. А также В.А. Кашина, Л.А. Леонова, А.М. Логвина, Л.Н. Лыковой, В.Г. Панского, Д.Г. Черника, Т.Ф. Юткина, Б.Е. Пенькова, С.Д. Шаталова и др.

В то же время общие теории налогов преимущественно связаны с: теорией обмена, где в качестве ее разновидности выступает атомистическая теория (общественный, публичный договор - С. Вобан, Ш. Монтескье, О. Мирабо, Т. Гоббс, Вольтер); теорией наслаждения (Ж.С. де Сисмонди); теорией страховой премии (А. Тьер, Д. Мак - Куллох, Э. Де Жиррарден); классической теорией (А. Смит, Д. Рикардо), кейнсианской теорией (Дж.

Кейнс), теорией жертвы, принуждения (Н. Канар, Б.Г. Мильгаузен, Ж. Сисмонди, Н. Тургенев, С.Ю. Витте, И.И. Янжул, Д.С. Милль, К. Эберг, Я. Таргулов), теорией коллективных (общественных) потребностей (Ф. Нити, А. Буковецкий, А. Соколов, П.В. Микеладзе, Л. Штейн, А. Шеффле, К. Дитцель, Э. Сакс), теорией экономики предложения (М. Бернс, Г. Стайн, А. Лаффер), теорией монетаризма (М. Фридмен).

Непременной составляющей теории социальной направленности налогообложения выступают концепции социального государства, приоритеты социальной политики которые стали предметом активного рассмотрения после второй мировой войны. Наиболее важные аспекты политики в области доходов населения рассматриваются в работах отечественных ученых: В.Н. Бобкова, Н.А. Волгина, Е.Н. Гонтмахера, Е.В. Егорова, Е.Н. Жильцова, А.Л. Жукова, С.В. Кадомцевой, С.В.Калашникова, Л.П. Павловой, Б.В. Ракитского, Н.М. Римашевской, Л.С. Ржанициной, В.Д. Роика, И.И. Столярова, Л.П. Храпылиной и других.

Значительны интерес представляют труды раскрывающие вопросы финансового обеспечения социальной политики, ее региональных особенностей, финансирования социальной сферы рассмотренные Ю.П. Алексеевым, А.М. Бабичем, С.П. Масихиной, Е.В. Пономаренко и др.

К.Т. Эберг отмечал, что «по своей идее общеподоходный налог превосходит всякую другую форму обложения; он один дает возможность учесть личные отношения и обложить плательщика в меру его платежеспособности». Соответственно в развитых странах подоходный налог в основном формирует более трети всех налоговых поступлений в бюджет, в развивающихся странах его доля колеблется от 7 до 15%.

Существует два основных подхода к применению подоходного налога в экономической политике: первый сформирован экономической теорией Кейнса и направлен на стимулирование потребления, второй основан на теории предложения и обращен на рост сбережений населения.

Кейсианская модель экономического развития господствовала в теории и практике с 1940-х г. до начала 1980-х годов. В подоходном налогообложении ее рекомендации сводились к освобождению от уплаты налогов низких доходов и установлению незначительных ставок для средних доходов, получатели которых, направляя доходы на потребление, увеличивают платежеспособный спрос и содействуют экономическому росту. Высокие же доходы, в значительной своей части сберегаемые и не используемые для приобретения товаров, работ, услуг, облагаются высокопрогрессивным подоходным налогом и поступают для финансирования государственных расходов.

С начала 1980-х годов, вследствие преобладания в практике экономического регулирования теории экономики предложения, произошло снижение максимальных ставок подоходного налога. Сторонники экономики предложения аргументировали снижение максимальных ставок подоходного налога необходимостью стимулирования инвестиционной деятельности населения, предполагая, что увеличившиеся сбережения у высокодоходных слоев населения будут использованы ими в качестве инвестиций. Рост инвестиций в свою очередь приведет к увеличению производства, расширению базы налогообложения прямых и косвенных налогов и соответственно к росту поступлений обязательных платежей в бюджет.

Регулирующая функция налогов на доходы физических лиц, в решение задач социальной политики, в ведущих зарубежных странах, получила свое преимущественное развитие после второй мировой войны, когда было осознано влияние налоговой политики на процессы накопления капитала, ускорение его концентрации и централизации, платежеспособный спрос населения и др.

Социальная функция в подоходном налогообложении реализуется через перераспределение доходов между различными слоями населения, стимулирование или сдерживание доходов физических лиц. Только будучи

прогрессивным, подоходный налог может занять свое главенствующее положение в налоговой системе.

В настоящее время в США где подоходный налог с физических лиц формирует более 40 % доходной части федерального бюджета, в Германии и Англии где доля подоходного налога в бюджете составляет более 30 %, во Франции где подоходный налог (18 %) занимает второе место среди источников бюджетных доходов данный налог играет существенную роль в обеспечении финансами реализации социальной функции государства.

На практике сложились две системы подоходного налогообложения: шедулярная и синтетическая. Шедулярная (классификационная) система подоходного налогообложения предполагает разбиение получаемого налогоплательщиком дохода на различные разряды в зависимости от источника дохода. Для каждой шедулы существуют свои правила определения дохода, подлежащего налогообложению.

Парцеляльная система налогообложения позволяет дифференцировать ставки в зависимости от источника получения дохода, облагая повышенными ставками фундированные (пассивные) доходы. К фундированным доходам относятся доходы, получаемые от имущества, которые более стабильны, гарантированы, менее зависят от физического состояния плательщика, в отличие от нефундированных (активных) доходов, связанных с производственной деятельностью плательщика.

Отвечая интересам наиболее обеспеченных слоев населения, шедулярная система гарантирует минимальное вмешательство в личную жизнь налогоплательщика, оставляя размеры его общего дохода неизвестными для общества. Несомненным преимуществом рассматриваемой формы подоходного налога является простая техника налогообложения, не требующая высокой квалификации работников финансовых органов, так как используется упрощенная оценка и учет доходов.

Однако при данной системе налогообложения невозможно учесть реальную платежеспособность физического лица и ввести прогрессивное налогообложение. Классификационный налог недостаточно эластичен и не позволяет при росте государственных расходов оперативно добиваться повышения поступлений подоходного налога за счет увеличения ставок.

В настоящее время шедулярная система налогообложения, в основном, используется в развивающихся странах. При этом главной привлекательностью классификационной системы налогообложения для развивающихся стран является простота организации взимания налога и незначительные расходы государства на содержание налоговых служб. Раздельный подоходный налог делает возможным в развивающихся странах, где число плательщиков, получающих доходы от нескольких источников, невелико, ввести дифференцированное налогообложение доходов в зависимости от источника их получения.

В отличие от шедулярной системы налогообложения, глобальная система подоходного налогообложения имеет цель охватить совокупный доход налогоплательщика, не разбивая его в зависимости от источника выплаты. При этой системе возрастает роль декларирования доходов, требуется уровень образования населения, достаточный для организации учета полученных доходов и их декларирования. Глобальная система налогообложения позволяет учесть реальную платежеспособность налогоплательщика и установить равнонапряженные налоговые обязательства для лиц, получающих одинаковые по размеру доходы, облегчается по сравнению с парцельной системой порядок предоставления вычетов. Как подчеркивал Эеберг К.Т., « по своей идее общеподоходный налог превосходит всякую другую форму обложения; он один дает возможность учесть личные отношения и обложить плательщика в меру его платежеспособности». Прогрессивность, применяемая при глобальной системе, делает возможным максимальное использование эластичности

подходного налога с помощью изменения ставок в зависимости от потребностей бюджета.

Недостатком общеподоходного налога является отсутствие различий в налогообложении фондируемых и нефондируемых доходов. Указанный недостаток может быть компенсирован прогрессивным налогообложением имущества, при этом доходы, независимо от источника получения, облагаются одинаково, а фондируемые доходы - дополнительно реальными налогами.

Эволюция теоретических взглядов на налог от подхода к налогам как к вынужденной мере, до осознания объективной необходимости существования налогов и обязанности каждого уплачивать налоги, предопределила отсутствие освобождения от уплаты налогов для отдельных категорий граждан. Единственным основанием для неуплаты подоходного налога может быть материальное положение субъекта. Тургенев Н.И. указывал, что льготы отдельным категориям плательщиков вредны.

Проведенный анализ показывает, что сложившаяся в настоящее время в России система налогообложения доходов физических лиц в России не соответствует конституционным признакам социального государства, имеет зачастую отрицательную социальную направленность, не отвечает принципам социальной справедливости и прогрессивности, экономической целесообразности, региональной соразмерности доходов и налогов. Существующий уровень налоговой нагрузки, структура и система налогообложения действуют на значительное число граждан как угнетающий фактор, вынуждающий их либо вообще не платить налоги, либо платить их в существенно меньших размерах.

Введенная с января 2001 года «плоская» шкала НДФЛ не соответствует принципу социальной справедливости; не отражает сути проводимой социально-экономической реформы по повышению благосостояния граждан, противоречит положениям Конституции РФ, не обеспечивает реализации целей ее введения. Для «плоской шкалы» НДФЛ характерно несправедливое

распределение налогового бремени (регрессивность налогообложения), налоговое подавление низкооплачиваемых слоев населения.

Исследование показывает, что сложившиеся в России система, структура и механизмы налогообложения доходов физических лиц противоречат социальной сущности государства, стратегическим целям развития человеческого потенциала. Реализация конституционного положения о социальной сущности государства, выражающаяся в конкретных стандартах, предполагает активную социально направленную политику налогообложения доходов физических лиц.

Проведенный анализ показывает, что социальная функция и направленность налогообложения выражается в поиске, создании и обеспечении мотивов, стимулов и ресурсов достижения высоких жизненных стандартов на основе социальной справедливости и равенства, всеобщности налогообложения с учетом платежеспособности физического лица, выбора модели и момента применения налога.

Взаимосвязь политики доходов и социальной направленности налогообложения физических лиц проявляются в системе социальных принципов налогообложения: всеобщности; справедливости; равенства; эффективности; прогрессивности; мерах обеспечивающих эффективное, оптимальное перераспределение доходов.

Распределение основной массы налогового бремени основанное на принципах социальной справедливости и равенства должно осуществляться за счет применения «двойной прогрессии» ставок подоходных налогов: по видам и по размерам доходов, а также обложения налогом потребления дорогостоящих товаров и услуг. Раскрыта объективная необходимость усиления роли и функций государственных институтов в формировании социальной направленности налогообложения, основные направления совершенствования системы и структуры НДФЛ, расширения базы налогообложения, выравнивания уровня и качества жизни по регионам.

Требуется приведение налоговых льгот и вычетов в соответствии с социальными стандартами; устранении неравнозначности стандартных и нестандартных вычетов для различных групп населения, семей и территорий; повышении необлагаемого налогом минимума доходов; увеличении и индексации вычетов; расширении их перечня для малоимущих и социально не защищенных слоев населения, отмены для лиц имеющих высокий уровень доходов.

В целях обеспечения социальной направленности налогообложения необходимо реформирование налоговой системы, включающее в себя: изменение состава применяемых видов налогов; пересмотр основополагающих принципов и методов налоговой работы; применение косвенного налогообложения; переход на преимущественно электронное декларирование доходов населения; создании при Федеральной налоговой службе, при Управлениях ФНС в субъектах Российской Федерации центров электронного консультирования налогоплательщиков.

Баланс целей экономической и социальной политики государства, степень социальной направленности налогообложения обуславливают институциональные, организационные, финансовые, административные и законодательные меры по обеспечению, поддержанию и повышению социальной справедливости и социального равенства в сфере НДФЛ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Юридическая литература, 2007.
2. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 – 2008 гг.) Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38 – р.
3. Пушкарёва В.М. Генезис категории «налог» в истории финансовой науки / В.М. Пушкарёва // Финансы. – 1999. - № 6. – С. 33-36; Супян В.Б. Экономика США – СПб.: Питер, 2003. – 651с.
4. Гелбрейт Дж. К. Экономические теории и цели общества. М. 1973. 46-

80 с.

5. Фишер С. Экономика. М. 1993. 377 с.
6. Волубеев В. Эволюция модели смешанной экономики и бюджетная макростратегия в США.// Мировая экономика и международные отношения. - 2001. - №4. - С. 21-29
7. Ялбулганов А.А. «Опыт теории налогов» Н.И. Тургенева и развитие финансовой мысли в России XIX-XX вв. / А.А. Ялбулганов // Финансы. – 1998. - №9. – С. 33-35.