

РЕКОМЕНДАЦИИ

парламентских слушаний по вопросу совершенствования налогового законодательства Российской Федерации, состоявшихся в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 23 мая 2024 года

Утверждены
решением Комитета
Государственной Думы
по бюджету и налогам
от 24 мая 2024 года
(протокол № 199)

Настоящие рекомендации подготовлены по результатам Парламентских слушаний, посвященных вопросам совершенствования налогового законодательства Российской Федерации, в которых приняли участие представители Правительства Российской Федерации, депутаты Государственной Думы и сенаторы Российской Федерации, представители субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, бизнес-объединений, Общественной палаты Российской Федерации, Российской академии наук, общественных и научных организаций, предприниматели и эксперты.

Общая направленность мнений и предложений, высказанных на Парламентских слушаниях, а также на предшествующих им расширенном заседании Экспертного совета по налоговому законодательству и дополнительных консультациях с бизнесом, субъектами Российской Федерации и экспертами, которые проводились в течение последних трех месяцев, позволяет сделать вывод о необходимости и своевременности пересмотра основных параметров налоговой системы и наличии возможностей увеличения доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для решения масштабных общенациональных задач в социальной и в экономической сферах.

Основные резервы дополнительных доходов предлагается изыскивать преимущественно путем корректировки ставок прямых, а не косвенных налогов. Повышение ставок налога на добавленную стоимость (далее - НДС) представляется нецелесообразным, так как он в большей степени перекладывается на потребителя, поэтому его повышение негативно скажется на уровне инфляции и, прежде всего, на наименее обеспеченных категориях граждан. В связи с этим позиция, высказанная Министром финансов Российской Федерации, не повышать ставки НДС, поддерживается.

Ориентиром в изменении основных параметров налоговой системы должен стать не столько дополнительный объем поступлений доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, сколько достижение целей сокращения неравенства как в обществе, так и в социально-экономическом развитии регионов, обеспечение более справедливого распределения налоговой нагрузки и усиление стимулирующей функции налоговой системы.

Консолидированная позиция участников обсуждений заключается в том, что в основу предстоящего совершенствования налоговой системы должны быть положены следующие основные принципы: справедливость, сбалансированность, стабильность и предсказуемость, соответствие интересам общества и экономики.

При этом необходимо сохранить основные фундаментальные принципы действующей налоговой системы, доказавшие свою эффективность, включая презумпцию невиновности налогоплательщика, прямое действие налогового закона и другие.

Справедливость налоговой политики выражается не столько в размере налоговых ставок, но и в балансе интересов государства и общества, в том, какой результат будет достигнут от перераспределения части доходов налогоплательщиков. Приоритетом должны стать поставленные Президентом Российской Федерации задачи по сохранению населения,

укреплению здоровья и повышению благополучия людей, поддержке семей, достижению технологического суверенитета, устойчивому и динамичному развитию экономики.

Задачу сокращения неравенства социально-экономического развития субъектов Российской Федерации предлагается решать путем выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, что является необходимым условием для возможности выполнения ими своих обязательств, в том числе по поддержке граждан и экономики.

При этом необходимо также рассмотреть возможность развития собственных доходных источников субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе путем наделения их большими полномочиями при установлении налогов и расширении локальной налогооблагаемой базы.

Принципиально важно в комплексе с изменениями налогового законодательства также рассмотреть вопрос списания двух третей задолженности субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам, имея в виду определение объема и порядка использования высвобождаемых средств у регионов в целях их учета для решения задачи по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В связи с этим предлагается изменения налоговой системы рассматривать в едином «пакете» с необходимыми изменениями Федерального закона от 27 ноября 2023 года № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» и изменениями Бюджетного кодекса Российской Федерации. Кроме того, вместе с указанными законопроектами должно быть синхронизировано рассмотрение законопроекта о реализации отдельных положений основных направлений налоговой политики (проект № 577665-8).

В части рекомендаций по конкретным налогам необходимо отметить следующее.

В отношении налога на доходы физических лиц (далее - НДФЛ) были высказаны самые разные, в том числе крайние позиции. Вместе с тем, при подготовке предложений об изменении текущей прогрессивной шкалы НДФЛ особенно важно соблюсти разумную, справедливую прогрессию, в том числе сохранив конкурентоспособность по сравнению с другими странами, что позволит избежать перетока кадров в соседние страны. При этом в иностранных государствах (в том числе в странах ЕАЭС) в настоящее время ставки налога на доходы физических лиц больше, чем действуют сейчас в Российской Федерации. Так, в зависимости от уровня дохода в Республике Беларусь взимается НДФЛ в 13 % или 25 %, в Республике Армения – 20 %, а в Республике Азербайджан – 14 % или 25 %. В других дружественных странах, таких как КНР, Турция, Иран – более многоступенчатые шкалы НДФЛ, при этом максимальные ставки в этих странах варьируются от 30 % до 45 % (в Китае) и пороги для применения повышенных ставок намного ниже. Если же говорить о странах западной Европы, то уровень налоговой нагрузки по НДФЛ там намного выше, во многих странах по максимальной ставке в виде налогов удерживается почти половина зарплаты. Например, максимальная ставка налога в Великобритании составляет 46 %, в Германии – 47,5 %, в Австрии – 55 %, а во Франции 55,4 %.

Кроме того, при определении верхнего предела налоговой ставки в шкале необходимо учитывать, что его чрезмерное увеличение не только приведет к снижению конкурентоспособности российской налоговой системы в сравнении с иными юрисдикциями, но и будет являться дополнительной мотивацией для сокрытия доходов.

В связи с этим, при решении задачи более справедливого распределения налогового бремени в сторону тех, у кого более высокие личные доходы, представляется целесообразным не повышать ставки

действующей двухступенчатой шкалы, а ввести многоступенчатую шкалу налогообложения так, чтобы было обеспечено плавное повышение налоговой нагрузки в зависимости от получаемых доходов, что сгладит переход из одной категории в другую.

Важно, чтобы повышение налоговой нагрузки не касалось подавляющего большинства граждан. Поэтому, проанализировав все предложенные варианты, рекомендуется нижний порог шкалы установить исходя из дохода не менее чем двукратный размер среднемесячной номинальной заработной платы по Российской Федерации. При этом необходимо также учитывать, что порог для применения налога на профессиональный доход составляет 2,4 млн. руб. в год или 200 тыс. руб. в месяц.

В целях повышения справедливости при изменениях НДФЛ должна быть обеспечена дополнительная поддержка наиболее нуждающихся в государственной поддержке граждан, прежде всего семей с детьми. Так, необходимо обеспечить увеличение стандартных налоговых вычетов до 2 800 руб. для семей с двумя детьми и до 6 000 руб. для семей с тремя и более детьми, обеспечить их предоставление в беззаявительном порядке и увеличить сумму предельного дохода налогоплательщика в целях применения указанного налогового вычета до 450 тыс. руб. в год.

Кроме того, поддерживается предложение, высказанное Министром финансов Российской Федерации, о введении нового налогового вычета для многодетных семей за счет средств федерального бюджета по итогам налогового периода.

В целях стимулирования ведения здорового образа жизни необходимо разработать новые виды вычетов для граждан, регулярно проходящих диспансеризацию и успешно сдающих нормативы испытания (тесты) Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне».

Кроме того, для повышения заинтересованности граждан в формировании сбережений поддерживается предложение о сохранении уровня налоговых изъятий по доходам в виде процентов по депозитам.

Всеми участниками парламентских слушаний единодушно поддержано предложение Председателя Государственной Думы В.В.Володина о необходимости обеспечить нераспространение повышения налоговой нагрузки на участников специальной военной операции.

С учетом того, что Федеральным законом от 27 ноября 2018 года № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» гражданам (а сейчас их уже около 10 млн. человек) была гарантирована неизменность основных его условий на всем протяжении его применения (проведение эксперимента предусмотрено до 2028 года), изменения параметров налоговой системы не должны коснуться указанного налогового режима.

При рассмотрении вопроса о совершенствовании упрощенной системы налогообложения (далее - УСН), необходимо руководствоваться идеей создания условий, при которых субъектам малого и среднего бизнеса будет невыгодно применять различные схемы неправомерной минимизации налогов ради создания видимости соответствия критериям, при которых они могут применять УСН. Главным принципом совершенствования УСН должно стать создание стимулов для малого бизнеса расти.

Анализ практики применения существующих специальных налоговых режимов для субъектов малого и среднего бизнеса в разных странах показывает, что предельный размер дохода для применения специальных налоговых режимов (таких как УСН) значительно ниже установленного у нас. Например, в Республике Беларусь у таких компаний валовая выручка нарастающим итогом не должна превышать 2,3 млн. белорусских рублей (около 65 млн. руб.); в Республике Казахстан - 83 млн. тенге (около 17 млн. руб.); в Республике Армения - 115 млн. драм (около 25 млн. руб.), в Киргизской Республике - 8 млн. сомов (около 8 млн. руб.).

Учитывая, что по данным ФНС России доля налогоплательщиков, применяющих УСН, с доходами свыше 60 млн. руб. составила 3,2 % от общего количества налогоплательщиков, применяющих УСН, при совершенствовании этого специального налогового режима необходимо исходить из того, что изменения не должны коснуться налогоплательщиков с доходами до 60 млн. руб., то есть абсолютного большинства налогоплательщиков. Для налогоплательщиков с доходами, превышающими 60 млн. руб., необходимо предусмотреть механизмы смягчения последствий резкого перехода с УСН на общую систему налогообложения («плавный переход»).

Таким образом, действующий специальный налоговый режим необходимо изменить так, чтобы с одной стороны, изменения не коснулись 96,8% предпринимателей, а с другой стороны, чтобы компании, использующие «дробление» бизнеса, платили справедливые налоги.

Для этого необходимо расширить границы, при которых бизнес будет иметь право применять упрощенную систему налогообложения при одновременном введении обязанностей уплачивать НДС при превышении порога по доходам. Важно, чтобы для этой категории предпринимателей расчет такого налога был прост и понятен.

Разработка такой переходной системы налогообложения должна осуществляться одновременно с проведением амнистии организаций и индивидуальных предпринимателей, которые применяли незаконную налоговую оптимизацию, искусственно занижая свои доходы, позволявшие применять УСН.

Такая амнистия должна применяться в автоматическом порядке, без каких-либо условий по уплате дополнительных платежей в бюджетную систему, в том числе по неуплаченным платежам за предыдущие налоговые периоды и не приводить к увеличению административной нагрузки. Представляется, что введение «плавного перехода» от УСН к общей системе налогообложения и введение амнистии плательщиков, злоупотреблявших

преференциями специальных налоговых режимов, должны рассматриваться в одном законопроекте.

Все бизнес-объединения обратились с просьбой по закрытию налоговых «лазеек», которые создают конкурентные преимущества для недобросовестного бизнеса. В качестве возможных направлений работы по выравниванию условий для налогообложения предлагается принять меры по повышению платежной дисциплины и активизировать механизмы борьбы со схемами «дробления» бизнеса. В этой связи предлагается расширить комплекс мер по пресечению возможностей ухода от уплаты налогов.

В части вопроса о справедливом распределении налогового бремени в сторону тех, у кого более высокие корпоративные доходы также необходимо отметить наличие крайне противоположных подходов к решению этого вопроса. Одни предлагают вернуться к действовавшей ранее ставке налога на прибыль организаций 45 % с целью установления инвестиционной льготы в размере 50 %. Другие предлагают оставить действующую ставку и при этом отменить все льготы по налогу, что не менее радикально. Общероссийской общественной организацией «Деловая Россия» предложено поднять ставку налога на прибыль организаций до 30 %.

В этом вопросе важно найти сбалансированное решение, согласно которому повышение налоговой ставки по налогу на прибыль организаций должно компенсироваться мерами налоговой поддержки тех, кто не просто развивается, а вкладывает средства в свое развитие, в расширение производства, в новые технологии, в повышение зарплат, тех, кто вкладывает средства в свою страну, в те регионы, где они получают прибыль, в социальную поддержку, влияющую на качество жизни людей. Необходимо предусмотреть систему поощрения для активно инвестирующих компаний.

При этом обращаем внимание, что существующий в настоящее время инструмент инвестиционного налогового вычета требует совершенствования для его полноценного использования. Соответствующие законы приняты во многих субъектах Российской Федерации, но механизм не работает, поскольку применение инвестиционного налогового вычета приводит к кассовым разрывам в региональных бюджетах, и тем самым делает этот инструмент стимулирования инвестиционной активности крайне неудобным для региональных бюджетов. Одновременно следует рассмотреть вопрос о распространении инвестиционного вычета на подлежащую зачислению в федеральный бюджет часть налога на прибыль организаций, а также о применении повышающих коэффициентов к базе для расчета амортизации и повышении коэффициента по расходам на НИОКР в высокотехнологичных отраслях.

Учитывая, что применение инвестиционного налогового вычета прекращается в 2024 году, крайне необходимо принять решение о продлении его действия хотя бы до 2030 года.

Налоговая система страны должна стимулировать технологическое перевооружение экономики страны, создавать условия, поощряющие приобретение российского оборудования, российского программного обеспечения. В этой связи для предприятий малого и среднего бизнеса, осуществляющих деятельность в области обрабатывающего производства, необходимо принять меры поддержки посредством введения льготного режима налогообложения.

Необходимо обеспечить стабильные и предсказуемые условия для реализации долгосрочных инвестиционных проектов, сохранения тех условий налогообложения, которые действовали на момент прихода инвестора в тот или иной проект, и которые были предусмотрены СЗПК, СПИК, ОЭЗ, ТОР и другими, как федеральными, так и региональными

режимами, предусматривающими сохранение стабильности налоговых условий.

При этом необходимо учитывать, что линейное увеличение ставок НДФЛ и налога на прибыль организаций в соответствии с действующим порядком зачисления доходов в бюджеты не приведет к решению задачи выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а лишь увеличит дифференциацию между наиболее и наименее обеспеченными субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. В этой связи Правительству Российской Федерации необходимо разработать механизм перераспределения дополнительных доходов через федеральный бюджет. Централизация средств позволит в том числе, оказать поддержку и обеспечить развитие субъектов Российской Федерации с низким уровнем бюджетной обеспеченности.

На основании статьи 132 Конституции Российской Федерации предлагается в качестве дополнительного источника налоговых доходов муниципалитетов предоставить органам местного самоуправления право введения на своей территории туристического налога, дополнив Налоговый кодекс Российской Федерации соответствующей новой главой. При этом налог должен полностью зачисляться в бюджет муниципалитета и не должен иметь целевого характера расходования указанных средств. Учитывая, что срок действия эксперимента по развитию курортной инфраструктуры истекает в конце 2024 года, принятие решения по данному вопросу становится особенно актуальным.

В качестве резерва по повышению доходов бюджетов исходя из принципа справедливости можно рассматривать повышение налоговой нагрузки на дорогостоящее имущество и земельные участки. В связи с тем, что налог на имущество организаций региональный налог, а налог на имущество физических лиц и земельный налог - местные налоги, право на

повышение налоговой нагрузки должно быть передано на региональный и местный уровень соответственно.

До настоящего времени российская налоговая система позволяла конкурировать на рынке капиталов и на рынке труда. Вместе с тем, в условиях беспрецедентного санкционного давления на российскую экономику эта задача усложнилась. В этой связи при совершенствовании налоговой системы необходимо сохранить конкурентоспособность российской экономики и привлекательность налоговой системы Российской Федерации, в первую очередь, в сравнении со странами ЕАЭС и другими дружественными странами во избежание перетока налоговой базы и кадров в эти страны.

Негативное влияние на конкурентоспособность и привлекательность российской экономики также оказывает непредсказуемость налоговой системы, в том числе частое изменение налогового законодательства, поскольку это не позволяет налогоплательщикам осуществлять долгосрочное планирование своей деятельности. Для обеспечения стабильности налоговой системы необходимо по итогам обсуждения и принятия изменений зафиксировать основные параметры налоговой системы как минимум до 2030 года, обеспечив тем самым стабильные и предсказуемые условия налогообложения для реализации любых, в том числе долгосрочных, инвестиционных проектов, что также положительно отразится на возможности долгосрочного бюджетного планирования всеми уровнями власти.

Участники парламентских слушаний обратились с просьбой последовательно проводить политику по определению правил налогообложения исключительно актами законодательства о налогах и сборах и повышению статуса Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на очередной финансовый год и на плановый период.

Предсказуемость налоговой системы также предполагает своевременное информирование участников хозяйственного оборота о грядущих изменениях налогообложения с тем, чтобы они имели возможность надлежащим образом подготовиться к началу применения новых правил налогообложения, поскольку налоговые изменения требуют от компаний административных, управленческих и финансовых изменений, в том числе перенастройки своего программного обеспечения, необходимого для бухгалтерского и налогового учета. Кроме того, до определения параметров налоговой системы невозможно достоверное планирование доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В связи с этим, предлагается как планируемые в настоящее время изменения налоговой системы, так и последующие, вступающие в силу в очередном году, преимущественно рассматривать и принимать в весеннюю сессию Государственной Думы.

Предложения фракций в Государственной Думе, а также стенограмма парламентских слушаний прилагаются к настоящим рекомендациям.

Председатель Комитета
Государственной Думы
по бюджету и налогам

А.М.Макаров