



ПРЕЗИДЕНТ

РОССИЙСКОЙ
Советской Федеративной Социалистической
РЕСПУБЛИКИ

Верховный Совет РСФСР

„ 4 „ декабря 1991 г.

№ Пр-1896

Москва

Представленные проекты законов, формирующие налоговую систему РСФСР, свидетельствуют о большой работе, проделанной Верховным Советом РСФСР по установлению новых налоговых отношений в условиях рыночной экономики.

Вместе с тем предварительный анализ указанных законопроектов показывает, что они в ряде случаев нуждаются в уточнениях.

Необходимость ускорения работы по составлению и утверждению бюджетов на всех уровнях требует первоочередного рассмотрения и утверждения проектов законов по налогам, определяющим основную массу налоговых доходов. К таким налогам, по нашему мнению, относятся налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на прибыль предприятий и организаций и подоходный налог с граждан РСФСР, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Исходя из изложенного, считаю целесообразным первоочередное рассмотрение указанных выше налогов, замечания по которым приведены ниже.

Что касается остальных проектов законов из пакета по налоговой реформе, то замечания по ним будут представлены Вам в ближайшее время.

О налоге на добавленную стоимость и об акцизах

Проект Закона о налоге на добавленную стоимость следует уточнить с тем, чтобы он полнее отражал экономическую сущность этого налога.

Определение понятия круга плательщиков налога должно всеобъемлюще учитывать все предприятия и организации, которые обязаны уплачивать налог на добавленную стоимость. Поэтому в проекте следовало бы включить в число плательщиков предприятия с иностранными инвестициями, полные товарищества, международные объединения и др.

Что касается объекта обложения, то в проекте приводится конкретный перечень работ и услуг, обороты по которым подлежат обложению (строительные, ремонтные, научно-исследовательские и др. работы). Однако перечисленный перечень работ и, особенно услуг, не является исчерпывающим и было бы целесообразным его подробно привести в инструкции о порядке исчисления и уплаты налога на добавленную стоимость. В проекте же закона следует исходить из общего принципа привлечения к налогообложению всех платных работ и услуг.

Из проекта целесообразно исключить запись, предусматривающую, что размеры наценок, накидок, вознаграждений, сборов при исчислении налога применяются к стоимости товаров без включения в нее суммы налога на добавленную стоимость. При свободном ценообразовании принципы формирования указанных наценок не регламентируются, поэтому это положение следует исключить из проекта.

В числе услуг, освобождаемых от этого налога, в проекте закона предусмотрены транспортные и другие услуги по импортным товарам. На наш взгляд все услуги по передвижению импортных товаров внутри РСФСР должны облагаться налогом на добавленную стоимость. В то же время проект следовало бы дополнить включением льготы по оказанию услуг по уходу за больными и престарелыми, по содержанию детей в дошкольных учреждениях, ритуальных услуг.

Проект Закона необоснованно предусматривает компенсацию сумм налога на добавленную стоимость по операциям, связанным с выкупом имущества в порядке приватизации государственных предприятий, а также уплатой арендной платы по арендным предприятиям, образованным на базе государственных предприятий. Эта проблема решается путем предоставления соответствующих льгот.

Важным является положение, регламентирующее расчеты РСФСР по поставкам товаров между государствами - членами Экономического сообщества, однако этот вопрос в проекте не нашел отражения.

Что касается ставки налога, то расчеты к финансовому балансу РСФСР на 1992 год свидетельствуют о необходимости установить ставку налога на добавленную стоимость в размере 28 процентов.

3.

В проекте Закона об акцизах отдельные положения также нуждаются в уточнении.

Так, в условиях перехода к рыночным ценам и их относительной нестабильности в переходный период считали бы целесообразным устанавливать индивидуальные ставки по конкретным товарам в процентах к их продажной цене, а не в абсолютной сумме. Такой порядок установления ставок позволит стабилизировать доходы бюджета от акцизов при изменении уровня цен.

В круг облагаемых акцизами товаров не следует включать сахар, чай и нефтепродукты (бензин). Сахар и чай являются продуктами первой необходимости, и при установлении акциза уровень цен на них значительно увеличится.

Аналогичное положение складывается и с бензином, цена которого при росте цены на нефть резко увеличивается, что в свою очередь повлечет за собой повышение цен практически на все товары.

В то же время целесообразно дополнительно включить в перечень подакцизных товаров деликатесную продукцию из ценных видов рыб, бриллианты, меха и меховые изделия из ценных видов меха, высококачественные изделия из фарфора и хрусталя, ковры и ковровые изделия, а также одежду из натуральной кожи.

В проекте Закона следует более точно дать определение плательщиков акциза, которыми будут являться предприятия, реализующие товары собственного производства.

При рыночных отношениях отпускная цена должна быть единой для всех покупателей. Следовательно никаких льгот в обложении акцизами быть не должно, за исключением реализации подакцизных товаров на экспорт, за пределы Экономического сообщества.

Не вызывает необходимости и выделение отдельной строкой в расчетных документах суммы акциза, так как она не предъявляется к последующему зачету, а включается в отпускную цену.

0 налоге на прибыль предприятий и организаций

В пакете законов по налоговой реформе в Верховном Совете РСФСР рассматривался проект Закона "О подоходном налоге с предприятий", которым предусматривалось, начиная с 1992 года, отказаться от налогообложения прибыли и перейти к взиманию налога на доходы предприятий и организаций.

Мировая практика, однако, свидетельствует, что введение подоходного налога с юридических лиц оправдано лишь в условиях сбалансированной экономики с отработанным механизмом рыночного регулирования цен, устоявшимся примерно равновеликим уровнем рентабельности в различных отраслях народного хозяйства, наличием эффективной системы антимонопольного регулирования и т.д., что позволяет равномерно распределять налоговое бремя на всех налогоплательщиков.

В противном случае целый ряд отраслей, и в первую очередь, связанных с производством энергоносителей, цены по которым предполагается регулировать, могут оказаться убыточными.

Переход к налогообложению дохода взамен прибыли может негативно сказаться и на вновь создаваемых предприятиях предпринимательского сектора экономики, многие из которых в первые годы работы, будучи плательщиками налога, не получают прибыль.

Введение подоходного налога будет означать также обложение, по существу, того же объекта, как и при взимании налога на добавленную стоимость, или двойное налогообложение одной и той же базы, что экономически неоправданно.

Кроме того, дополнительное обложение средств на оплату труда по фиксированной ставке 18 процентов не сможет, по нашему мнению, остановить такие выплаты в экономически необоснованных размерах.

Потребуется и внесение существенных изменений в систему учета и отчетности, что затруднит переход на западные стандарты учета, для которого характерна ориентация на прибыль как на основной оценочный показатель деятельности предприятий.

Нельзя не учитывать и того, что резкий переход к налогу на доходы потребует переучивания персонала предприятий, для чего необходимо и время и дополнительные затраты. Сегодня к такому переходу не готовы ни работники налоговых инспекций, ни бухгалтерские и финансовые службы самих предприятий. Все это может существенно затруднить обеспечение выполнения доходной базы бюджетной системы РСФСР, что в условиях осуществления радикальной экономической реформы представляется совершенно недопустимым.

С учетом изложенного, считаем целесообразным сохранить на территории РСФСР в 1992 году налогообложение прибыли предприятий,

объединений и организаций, естественно, с поправками на условия переходного периода и уже принятые решения по осуществлению радикальной экономической реформы в России.

Вместе с тем, видимо, было бы неправильным игнорировать как уже имеющийся опыт такого вида налогообложения, так и ряд положений, предусмотренных в проекте Закона "О подоходном налоге с предприятий", который рассматривался в Верховном Совете РСФСР.

Поэтому в проекте Закона РСФСР "О налоге на прибыль предприятий и организаций", вносимом на рассмотрение Верховного Совета РСФСР, при сохранении общих принципов взимания такого вида налога, действовавших в 1991 году, нашли отражение и приведенные выше соображения.

О подоходном налоге с граждан

Анализ подготовленного в Верховном Совете РСФСР проекта Закона "О подоходном налоге с физических лиц" показывает, что этот проект предусматривает внедрение в России уже с 1992 года такого порядка исчисления и уплаты налога, который в западных странах обычно носит название "универсального подоходного налога", основанного на сплошном декларировании гражданами своих доходов из всех источников. Однако в сегодняшних условиях такой механизм налогообложения осуществить невозможно по ряду причин, главными из которых являются следующие:

- система рыночных отношений в республике и соответственно формирование новых, адекватных этим отношениям, уровней номинальных и реальных личных доходов граждан пока еще находится в начальной стадии, несмотря на попытки ускорить этот процесс;

- эффективность универсального подоходного налога может быть достигнута лишь при наличии условий, гарантирующих полноту учета всех доходов граждан и необходимый уровень контроля со стороны налоговой администрации. К сожалению, пока еще ни то, ни другое не может быть обеспечено в силу многих объективных причин;

- прежде чем перейти к всеобщему декларированию доходов из всех источников каждым гражданином, необходима не только соответствующая правовая, методологическая и организационная подготовка, включая сюда также и развитие компьютеризации в народном хозяйстве и в налоговых органах, но и огромная предварительная воспитатель-

ная и разъяснительная работа среди населения. Не случайно на внедрение универсального подоходного налога во многих странах потребовалось по нескольку лет напряженной подготовительной работы;

- введение системы универсального подоходного налога, даже в таком сокращенном варианте, как это заложено в проекте Верховного Совета РСФСР, связано с внедрением огромного документооборота регистрационного, учетного и информационного характера, что в сегодняшних условиях представляется совершенно нереальным.

В силу названных и иных причин в переходный период к рыночной экономике необходимо обеспечить прежде всего:

- более четкое и обоснованное определение облагаемых доходов и, наоборот, доходов, не подлежащих налогообложению, с тем, чтобы налог прежде всего выполнял функцию справедливой оценки государством доходов граждан;

- установление размера налога на уровне, который бы оптимально учитывал прожиточный минимум подавляющего большинства плательщиков в настоящее время и с учетом инфляционных процессов, и в то же время предусматривал более жесткое обложение налогом особо крупных доходов граждан. Это очень важно с позиций понимания населением различного подхода к низким, средним и сверхвысоким доходам;

- сохранение отдельного режима налогообложения доходов от выполнения трудовых обязанностей (месячное обложение зарплаток у источника выплаты дохода) и в то же время иного метода обложения других доходов (обложение годовых доходов на базе деклараций граждан налоговыми органами);

- сужение налоговых льгот, введение такого порядка, при котором бы каждый гражданин уплачивал налог, пусть даже небольшой.

В прилагаемом проекте закона, который с наибольшей полнотой учитывает указанные положения, основные принципы сводятся к следующему:

а) сохраняется порядок обложения налогом у источника выплаты доходов тех граждан, которые получают от предприятий, учреждений и организаций заработную плату, премии и любые иные вознаграждения и выплаты за работу, связанную с выполнением трудовых обязанностей.

Заработки за работу по совместительству не по месту основной работы, за выполнение работ на основе договоров подряда и других договоров гражданско-правового характера, в том числе за выполненные разовых работ, подлежат налогообложению только у источника выплаты

Все другие доходы (авторские вознаграждения, доходы от предпринимательской деятельности и прочие доходы) подлежат налогообложению в течение года у источника выплаты, а по окончании года суммируются и облагаются налогом по общей сумме дохода за истекший год на основе подаваемых налоговым органам деклараций;

б) существовавшее прежде полное освобождение отдельных категорий и групп граждан от уплаты налога отменяется. К уплате налога предлагается привлечь всех без исключения граждан. Однако при этом определено, какие суммы не включаются в состав облагаемого налогом дохода и для каких категорий граждан сумма налога должна понижаться в строго установленных законом размерах.

От уплаты налога полностью или частично могут быть освобождены только отдельные лица (не категории и не группы лиц) на основе индивидуального решения Совета народных депутатов края, области, автономной области, автономного округа, района, города, поселка, села. Такая льгота может быть дана только с учетом материального положения гражданина.

Герои Советского Союза, кавалеры ордена Славы трех степеней, инвалиды всех категорий и групп инвалидности, участники войны и другие граждане, которые раньше освобождались от уплаты налога независимо от характера и суммы дохода, могут быть освобождены от налога лишь если их доход не превысит пятикратный размер установленного законом необлагаемого минимума;

в) не облагаемый подоходным налогом минимум дохода предлагается установить в размере 350 рублей в месяц. По мере индексации оплаты труда работников предприятий, учреждений и организаций в соответствии с Законом РСФСР от 24 октября 1991 года "Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР" размер необлагаемого минимума доходов от выполнения трудовых обязанностей и приравненных к ним доходов будет увеличиваться на индекс потребительских цен;

г) суммы, перечисляемые гражданами из своих доходов в благотворительные фонды, предлагается исключать из дохода, подлежащего налогообложению, только в размерах не более 25 процентов облагаемого дохода;

д) при наличии у гражданина права на несколько видов налоговых льгот общая сумма льготы не может превышать 50 процентов облагаемого дохода;

е) доходы, которые гражданин РСФСР получает за пределами России, включаются в доходы, подлежащие налогообложению в РСФСР. Если доход получен в иностранной валюте, то этот доход для целей налогообложения должен быть пересчитан в рубли по рыночному курсу на день получения дохода;

ж) в отличие от прежнего порядка предусмотрено при обложении подоходным налогом из любой суммы дохода исключать действующий на момент исчисления налога необлагаемый минимум;

з) сумма дохода, для которой предлагается сохранить минимальную ставку налога (12%), предусматривается в размере 3500 рублей в месяц или 42000 рублей в год с тем, чтобы учесть в законе возможные изменения в доходах граждан в силу инфляционных процессов;

и) для особо крупных доходов граждан, в целях обеспечения социальной справедливости в перераспределении доходов, предлагается установить более высокую прогрессию ставок, начиная с 15000 рублей в месяц, имея в виду, что с части дохода, превышающей 35000 рублей максимальная ставка налога будет 60 процентов.

С учетом изложенных выше замечаний подготовлены проекты законодательных актов, которые прилагаются к настоящему письму.

Приложение: *)

1. Проекты Законов РСФСР "О налоге на добавленную стоимость". "Об акцизах" и проект постановления Верховного Совета РСФСР о введении их в действие.

2. Проект Закона РСФСР "О налоге на прибыль предприятий и организаций" и проект постановления Верховного Совета РСФСР о введении его в действие.

3. Проект Закона РСФСР "О подоходном налоге с граждан РСФСР, иностранных граждан и лиц без гражданства" и проект постановления Верховного Совета РСФСР о введении его в действие.

Президент РСФСР  Б.Ельцин

*) приложение особ. ср-м с.т.у.е.б 14.1.942 см.