



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

**к проекту постановления Законодательного Собрания Пермского края
«Об обращении к Председателю Государственной Думы Федерального
Собрания Российской Федерации Володину В.В. о внесении изменений
в Налоговый кодекс Российской Федерации в части введения
прогрессивной шкалы ставки налога на доходы физических лиц»**

22.05.2018

№ 81-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Сухих В.А. от 24.04.2018 № 1007–18/07 на основе проекта постановления Законодательного Собрания Пермского края «Об обращении к Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Володину В.В. о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации», направленного с письмом руководителя фракции «Коммунистическая партия Российской Федерации» Законодательного Собрания Пермского края Корсуна В.К. от 23.04.2018 № 1.10-03/18-02.

Авторы проекта постановления предлагают обратиться к Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Володину В.В. с предложением о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части введения прогрессивной шкалы ставки налога на доходы физических лиц. При этом авторы обращения конкретных ставок по налогу не предлагают.

По существу рассматриваемого проекта постановления отметим следующее.

1. **Налог на доходы физических лиц** является одним из видов прямых налогов. В соответствии с действующим законодательством данный налог исчисляется в процентах от совокупного дохода физических лиц за вычетом документально подтверждённых расходов.

Плательщиками налога на доходы физических лиц (далее – НДФЛ) являются физические лица, для целей налогообложения подразделяемые на две группы:

- лица, являющиеся налоговыми резидентами Российской Федерации (фактически находящиеся на территории России не менее 183 календарных дней в течение 12 следующих подряд месяцев);

- лица, не являющиеся налоговыми резидентами Российской Федерации, в случае получения дохода на территории России.

Налоговым кодексом Российской Федерации (далее – НК РФ) по НДФЛ *предусмотрено пять налоговых ставок*. Действующие налоговые ставки дифференцируются как в отношении видов доходов, так и в отношении категорий налогоплательщиков.

Налоговая ставка *в размере 9 %* применяется в отношении доходов в виде процентов по облигациям с ипотечным покрытием, эмитированным до 1 января 2007 года, а также по доходам учредителей доверительного управления ипотечным покрытием, полученным на основании приобретения ипотечных сертификатов участия, выданных управляющим ипотечным покрытием до 1 января 2007 года.

Налоговая ставка *в размере 13 %* применяется в отношении доходов, уплачиваемых налоговыми резидентами Российской Федерации, независимо от уровня этих доходов. К таким доходам, например, относится заработная плата, вознаграждения по гражданско-правовым договорам, доходы от продажи имущества, а также некоторые иные доходы.

По ставке 15 % облагаются дивиденды, полученные от российских организаций физическими лицами, которые не являются налоговыми резидентами Российской Федерации.

Налоговая ставка устанавливается *в размере 30 %* в отношении доходов по ценным бумагам (за исключением доходов в виде дивидендов), выпущенным российскими организациями, права по которым учитываются на счете депо иностранного номинального держателя, счете депо иностранного уполномоченного держателя и (или) счете депо депозитарных программ.

Также НК РФ установлена ставка НДФЛ *в размере 35 %* в отношении следующих доходов:

стоимости любых выигрышей и призов, получаемых в проводимых конкурсах, играх и других мероприятиях в целях рекламы товаров, работ и услуг;

процентных доходов по вкладам в банках, находящихся на территории Российской Федерации, доходов в виде процента (купона) по обращающимся облигациям российских организаций, номинированным в рублях;

суммы экономии на процентах при получении налогоплательщиками заемных (кредитных) средств;

доходов в виде платы за использование денежных средств членов кредитного потребительского кооператива (пайщиков), а также процентов за использование сельскохозяйственным кредитным потребительским кооперативом средств, привлекаемых в форме займов от членов сельскохозяйственного кредитного потребительского кооператива или ассоциированных членов сельскохозяйственного кредитного потребительского кооператива.

2. В Российской Федерации с 1992 года до 2000 года действовала прогрессивная шкала НДФЛ, которая пересматривалась несколько раз. Ставки

НДФЛ были установлены в диапазоне от 12 до 35 % с учетом уровня доходов физических лиц.

С 2001 года был введен в действие НК РФ, в котором вместо прогрессивной шкалы НДФЛ была установлена единая ставка налога 13 % в отношении основных видов выплат (доходы от работодателя, доходы от продажи имущества, и др.)

Введение с 2001 года ставки НДФЛ в размере 13 % способствовало увеличению доходов бюджетной системы Российской Федерации. Кроме того, были упрощены порядок исчисления и уплаты налога, а также его администрирование налоговыми органами.

В настоящее время наблюдается стабильное поступление НДФЛ в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации (таблица).

Таблица

Информация о поступлениях НДФЛ в бюджетную систему
Российской Федерации за 2012-2017 годы

(млрд. руб.)

Годы	Консолидированные бюджеты субъектов РФ	Бюджет Пермского края
2012	2 261,5	32,5
2013	2 499,0	36,5
<i>в % к предыдущему году</i>	<i>110,5 %</i>	<i>112,3 %</i>
2014	2 693,4	37,8
<i>в % к предыдущему году</i>	<i>107,8 %</i>	<i>103,6 %</i>
2015	2 807,8	38,0
<i>в % к предыдущему году</i>	<i>104,2 %</i>	<i>100,5 %</i>
2016	3 018,5	41,6
<i>в % к предыдущему году</i>	<i>107,5 %</i>	<i>109,4 %</i>

3. В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации неоднократно поступали **законопроекты о введении прогрессивной шкалы НДФЛ**:

в 2004 году – предлагалось до 60 тыс. рублей годового облагаемого дохода установить минимальную ставку 6 % и максимальную ставку 30 % для доходов от 1,2 млн. рублей;

в 2005 году – при годовом доходе до 300 тыс. рублей предлагалось установить ставку 13 % и максимальный предел ставки налога 30 % при доходе свыше 600 тыс. рублей;

в 2006 году – предлагалось до 60 тыс. рублей годового дохода налог не взимать, свыше 600 тыс. рублей установить ставку 30 %;

в 2009 году – нижний предел ставки 10 % предлагалось установить при годовом доходе до 52 тыс. рублей, верхний предел 20 % при доходе свыше 1,8 млн. рублей;

в 2011 году – при годовом доходе до 120 тыс. рублей предлагалось установить ставку налога 10 %, максимальную ставку 45 % установить при доходе свыше 2,9 млн. рублей.

Государственной Думой Российской Федерации *ни один из указанных законопроектов не был принят.*

Группой депутатов фракции «Коммунистическая партия Российской Федерации» в марте 2015 года на рассмотрение Государственной Думы был внесен проект федерального закона о внесении изменений в НК РФ в части введения прогрессивной шкалы НДФЛ. В частности, предлагалось установить минимальную ставку налога 13 % при ежемесячном доходе до 400 тыс. рублей, максимальную ставку налога 50 % - при ежемесячном доходе свыше 1 млн. рублей. Данный законопроект был снят с рассмотрения в связи с отсутствием заключения Правительства Российской Федерации.

В ноябре 2017 года группой депутатов фракции «Коммунистическая партия Российской Федерации» в Государственную Думу Российской Федерации вновь внесен законопроект о введении прогрессивной шкалы ставки НДФЛ.¹ В законопроекте предлагается установить пониженную ставку НДФЛ 5 % для лиц, имеющих доходы менее 100 тыс. рублей в год, а для лиц с доходами свыше 3 млн. рублей в год ввести повышенные ставки НДФЛ от 15 до 25 процентов.

Согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту в связи с предлагаемым снижением ставки НДФЛ для малообеспеченных граждан, имеющих доходы менее 100 тыс. рублей, с 13 % до 5 % выпадающие доходы в бюджетах субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления могут составить около 71 млрд. рублей.

Общая сумма доходов по НДФЛ, дополнительно уплачиваемая всеми группами налогоплательщиков при повышении ставки НДФЛ свыше 13 %, с учетом выпадающих доходов субъектов Российской Федерации на 2019 год составит более 1 159,2 млрд. рублей.

Правительство Российской Федерации указанный законопроект *не поддерживает.*²

Следует отметить, что в мае 2018 года при утверждении Председателя Правительства Российской Федерации Медведева Д.А. были озвучены основные задачи на ближайшую перспективу по реализации указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». При этом отмечено, что *решений по повышению ставки НДФЛ от Правительства Российской Федерации не предполагается.*

4. При введении прогрессивной шкалы налогообложения можно спрогнозировать как ***положительные, так и отрицательные последствия.***

Из *положительных последствий* отметим следующие:

- увеличение доходов бюджетной системы Российской Федерации.

¹ Проект федерального закона № 427315-7 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части введения прогрессивной шкалы ставки налога на доходы физических лиц»

² Заключение Правительства Российской Федерации на проект федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части введения прогрессивной шкалы ставки налога на доходы физических лиц» от 17.11.2017 № 8405п-П113

В настоящее время поступления НДСФЛ в структуре доходов Российской Федерации занимают 10 % от общей суммы доходов консолидированного бюджета. В других же государствах, где применяется прогрессивная шкала налогообложения, НДСФЛ составляет примерно третью часть доходов государственных бюджетов.

Например, в США подоходный налог составляет около 48 % всех доходов федерального бюджета и 34 % доходов консолидированного бюджета страны;

- снижение уровня дифференциации доходов налогоплательщиков.

В настоящее время, по данным Федеральной налоговой службы Российской Федерации, фактическая дифференциация доходов различных групп населения необоснованно высока, а разница в доходах между социальными группами с самыми низкими и самыми высокими доходами составляет около 25 раз. Изъятие части доходов в виде повышенной ставки НДСФЛ приведет к некоторому снижению размера дифференциации в доходах населения.

Из отрицательных последствий введения прогрессивной шкалы НДСФЛ отметим следующие.

- Применение прогрессивной шкалы НДСФЛ может привести к сокрытию части легально полученных доходов и увеличению объема выплат заработной платы в «конвертах».

Налоговая реформа 2000-х годов привела к значительному снижению так называемых «теневых» доходов. После снижения предельной ставки НДСФЛ поступления налога выросли на 0,7-0,8 % от валового внутреннего продукта.

- Введение прогрессивного налогообложения доходов физических лиц, возможно, приведет к массовому оттоку финансовых средств иностранных граждан.

Плоская шкала налогообложения является преимуществом России перед другими странами, привлекающим зарубежных инвесторов. Поскольку ставка НДСФЛ в России является низкой по отношению к другим государствам, то многие иностранные граждане переводят в Россию источники своих доходов. В свою очередь это является одним из источников наполнения бюджета Российской Федерации: доля НДСФЛ с доходов физических лиц, являющихся иностранными гражданами, составляет 1,5 % в общем объеме поступлений НДСФЛ.

- С учетом заинтересованности работодателей в сохранении квалифицированных кадров повышение ставок НДСФЛ может повлечь увеличение расходов организаций на выплату заработной платы высококвалифицированным специалистам в целях компенсации им уплаченного налога в повышенных размерах. В связи с этим можно ожидать увеличения финансовой нагрузки на бизнес.

- Введение прогрессивной шкалы НДСФЛ увеличит нагрузку на налоговые органы и потребует корректировки налогового администрирования.

Таким образом, последствия введения ставок НДФЛ в зависимости от уровня доходов граждан *неоднозначны*.

По нашему мнению, вопрос перехода к прогрессивной шкале налогообложения требует всестороннего рассмотрения и детальной оценки с учетом конкретных вариантов установления ставок НДФЛ. В связи с этим принятие решения о переходе на прогрессивную шкалу ставок налога на доходы физических лиц считаем *преждевременным*.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная