

**НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК УКРАИНЫ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ**

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И МИРОВОЙ ОПЫТ
НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ТРУДОВЫХ ДОХОДОВ**
(научный доклад)

КИЕВ – 2018

Научный доклад подготовлен в Институте экономики промышленности НАН Украины в соответствии с планом исследований по теме: «Напрями становлення «сма́рт» промисловості в Україні» (*номер державної реєстрації – № III-06-16, 0116U004195*).

В научном докладе изложены основные положения налоговой теории, используемые в процессе налогообложения трудовых доходов, проанализирован мировой опыт налогообложения и основные тенденции реформирования налогового законодательства развитых и ряда других стран в части налогообложения трудовых доходов. Показано, что в налоговом законодательстве Украины эти теоретические положения и мировой опыт не полностью учтены, что приводит к неэффективности и несправедливости налоговой системы. Предложены основные направления реформирования налогового законодательства Украины, регулирующего налогообложение трудовых доходов, а также повышения эффективности налогового администрирования, противодействия уклонению от налогов на трудовые доходы и теневой занятости.

Автор: Веткин Андрей Семенович, кандидат технических наук, старший научный сотрудник ИЭП НАН Украины.

АННОТАЦИЯ

Доклад состоит из двух разделов. В первом разделе изложены основы современной теории налогообложения индивидуальных доходов граждан.

Второй раздел посвящен анализу мирового опыта налогообложения трудовых доходов, противодействия уклонению от уплаты налогов на трудовые доходы, а также анализу налогового и смежного законодательства Украины, регулирующего данные отношения.

На этой основе выявлены многочисленные недостатки действующей в Украине системы налогообложения трудовых доходов, противодействия уклонению от налогов на трудовые доходы и теневой занятости и предложены меры по решению данных проблем.

Доклад представлен на 197 стр. м.п.с. Список литературы состоит из 88 источников. Таблиц тоже хватает.

Краткое содержание доклада

1. Налогообложение трудовых доходов является частью систем налогообложения индивидуальных доходов (*PIT*). В развитых странах доля *PIT* в доходах бюджета весьма значительна, а трудовые доходы обычно составляют большую часть индивидуальных доходов граждан.

2. Налоговое законодательство развитых и многих других стран мира, регулирующее взимание *PIT*, в основном построено на концепции рыночного дохода. Это позволяет комплексно решать проблемы эффективности, справедливости налогообложения и налогового администрирования.

3. Трудовые доходы, как объекты налогообложения, включают следующие категории индивидуальных доходов: 1) доходы от работы по найму в частных и государственных организациях и в секторе домохозяйств (зарплаты, оклады, премии, чаевые и т.д.); 2) другие виды доходов индивидов, обусловленные работой по найму (трудовые пенсии, выплаты по

программам социального страхования работников, доходы от сбережений и инвестиций, осуществленных в процессе работы по найму); 3) материальная помощь, стипендии, гранты лицам, получающим образование, различные премии, призы и т.д., выплачиваемые работникам и студентам сторонними организациями.

Объектами налогообложения обычно не являются следующие виды выплат в пользу работников: взносы работодателей в фонды обязательного государственного страхования работников; помощь профсоюзов; взносы работодателей в фонды добровольного социального страхования работников и различные виды материальной помощи работникам в пределах, установленных законодательством лимитов. Это связано с тем, что данные виды выплат предназначены для компенсации неизбежных расходов, убытков и потерь (связанных с забастовками, заболеваниями, инвалидностью, рождением детей, смертью кормильца и т.д.), а также предназначены для выравнивания доходов в течение жизненного цикла (при потере работы, в старости и т.д.).

Вышеназванные взносы и выплаты сверх установленных лимитов, а также другие элементы соцпакета, предоставляемые работнику в денежной и натуральной форме, обычно облагаются *PIT* наравне с зарплатами, премиями, отпускными и т.д.

Объектами налогообложения также не являются выплаты по полисам страхования жизни, от несчастных случаев, по инвалидности, медицинского страхования и т.д., которые производятся в связи с наступлением соответствующих негативных событий (тяжелой и продолжительной болезни, инвалидности, смерти кормильца).

Кроме того, в некоторых странах предусмотрены изъятия или льготное налогообложение таких объектов, как стипендии, гранты, материальная помощь на обучение, премии, призы и т.д., выплачиваемые работникам и студентам сторонними организациями.

4. Субъекты *PIT*, в том числе, налога на трудовые доходы, обычно подразделяются на налогоплательщиков с полной и ограниченной ответственностью. Налогоплательщики с полной ответственностью (резиденты) обязаны декларировать в стране пребывания индивидуальные доходы, получаемые на территории всего мира, и платить с них налог. Налоги, полученные ими на территории стран, с которыми имеются договоры об избежании двойного налогообложения, разрешается исключать из налоговых обязательств. Налогоплательщики с ограниченной ответственностью (нерезиденты) платят налог только с доходов, полученных в данной стране.

5. При налогообложении доходов от работы по найму налоговая база представляет собой валовой доход (сумму основной зарплаты, различных доплат, некоторых элементов соцпакета, чаевых и т.д.) за минусом не компенсированных работодателем деловых расходов, связанных с его получением, а также неизбежных частных расходов налогоплательщиков.

6. Освобождения деловых расходов во всех странах имеют форму скидки с налоговой базы и величина некоторых их видов, подлежащих освобождению, лимитирована определенными суммами.

При налогообложении пенсий, выплат по программам социального страхования и других доходов от сбережений и инвестиций, стипендий и других видов материальной помощи на образование определенные виды деловых расходов обычно также вычитаются из налоговой базы.

7. К неизбежным текущим частным расходам налогоплательщиков относится, прежде всего, необлагаемый минимум доходов для одиноких граждан, который обычно устанавливается на уровне реального прожиточного минимума, т.е. минимальной величины расходов, необходимых для обеспечения достойного существования работающего индивида. Кроме того, в состав текущих частных расходов, подлежащих освобождению, входят расходы на медицину (лекарства, услуги

соответствующих учреждений и т.д.) в пределах медицинских показаний и назначений врачей.

8. Освобождению также подлежат текущие частные расходы налогоплательщика, связанные с его семейным положением и содержанием иждивенцев. К ним относятся дети, не достигшие совершеннолетия или получающие образование, инвалиды, престарелые родители и супруг (супруга) налогоплательщика, неработающие или имеющие нерегулярные и невысокие заработки.

Учет семейного положения налогоплательщиков и наличия на их содержании иждивенцев может осуществляться посредством использования совместного или раздельного режима налогообложения супружеских пар.

Режим совместного налогообложения обычно применяется в случаях, когда супруги соглашаются вести совместное хозяйство и делить доходы поровну. Обычно при совместном налогообложении супругов их доходы суммируются. Затем из их суммарного дохода исключается НМДГ, установленный для супружеской пары, расходы на содержание иждивенцев, а также медицинские расходы членов семьи. Доход супругов, освобожденный от данных частных расходов, делится пополам и облагается по ставкам, предусмотренным для одиноких налогоплательщиков.

Во многих странах с целью упрощения налогового законодательства используется раздельный режим налогообложения супружеских пар. В этом случае одному из супругов, на выбор, предоставляются освобождения, связанные с наличием иждивенцев.

При этом освобождаются от налогообложения расходы в размере величины прожиточного минимума для иждивенцев, если они не получают доходов, или разница между прожиточным минимумом и величиной получаемых ими доходов, а также расходы членов семьи на медицину.

9. Нормативным требованием к системе налогообложения трудовых доходов также является освобождение от налогообложения взносов работников в фонды социального страхования, предназначенных для

компенсации непредвиденных и неизбежных расходов убытков и потерь работников и членов их семей в будущем (при временной потере работы, в случае болезней, инвалидности, смерти кормильца и т.д.). В связи с этим в развитых и многих других странах обычно освобождаются от *PIT* взносы работников (как и работодателей) в соответствующие страховые фонды в предусмотренных законодательством размерах.

10. Кроме того, нормативным требованием к системе налогообложения является освобождение от налогообложения части доходов работников, направляемой на накопления, предназначенные для выравнивания их доходов (или доходов домохозяйств) при достижении работниками пенсионного возраста. В связи с этим в развитых и многих других странах освобождению от налогообложения подлежат взносы работников: а) в фонды / по программам обязательного пенсионного страхования; б) по программам / договорам добровольного пенсионного страхования; в) некоторые другие взносы в страховые, сберегательные и инвестиционные фонды, предназначенные для выравнивания доходов по достижении пенсионного возраста. Платежи, перечисленные в пунктах б) и в) обычно освобождаются от налогообложения в пределах установленных налоговым законодательством лимитов.

11. Вышеназванные нормативные освобождения применяются по отношению ко всем видам трудовых доходов (к доходам от работы по найму, к пенсиям, к помощи на образование и т.д.) и предусмотрены во всех развитых и многих других странах, использующих *PIT*. Размер данных освобождений в развитых и других европейских странах различен. Однако, он достаточен для того, чтобы обеспечить нормальное существование налогоплательщиков и членов их семей в настоящем и в будущем.

12. Они могут предоставляться в форме применения нулевой ставки к доходам ниже определенного уровня, скидок или вычетов. Использование нулевой ставки по сути аналогично скидке. Также может использоваться

одновременно несколько разных форм освобождений для различных видов частных расходов.

Применение скидок при прогрессивном методе налогообложения является менее справедливым, чем применение вычетов, поскольку, при прочих равных условиях, обеспечивает большие налоговые преимущества для более богатых налогоплательщиков.

13. Нормативным требованием к налоговой системе в соответствии с концепцией рыночного дохода также является право налогоплательщиков на перенесение убытков и потерь, полученных в предыдущих налоговых периодах. В некоторых странах такое право предоставляется налогоплательщикам без всяких ограничений. В большинстве стран предусмотрены ограничения права на перенесение убытков по срокам, но обычно не менее 5 лет. Также в ряде стран действуют запреты на балансирование убытков от одних видов деятельности с доходами от других.

14. Кроме того, во многих развитых странах предусмотрены освобождения от налогообложения расходов на образование, на жилье, на благотворительность,

Эти освобождения скорее относятся к льготам, предоставляемым налогоплательщикам по различным причинам, а не к нормативным требованиям налогообложения. Они также могут носить форму скидок и вычетов. Размер данных освобождений обычно лимитирован определенными суммами или процентом от налогооблагаемого дохода. Расходы сверх установленных лимитов не исключаются из налоговой базы или налогового оклада и облагаются *PIT* на общих основаниях.

15. Практически все развитые страны мира используют прогрессивный метод налогообложения индивидуальных, в том числе, трудовых доходов. В ряде стран при налогообложении отдельных видов трудовых, предпринимательских доходов и доходов от капитала используются более низкие ставки *PIT*. Но в каждой стране состав доходов, облагаемых на льготных основаниях, различен и в него входят только отдельные виды

доходов (например, дивиденды, доходы от сельского хозяйства, пенсии ветеранам войны и т.д.).

В некоторых развитых странах применяется единая шкала ставок для большинства видов индивидуальных доходов. Во многих других странах шкалы ставок, используемые для большинства видов доходов от труда, капитала и предпринимательской деятельности, обычно достаточно близки.

В большинстве развитых стран практически все виды трудовых доходов облагаются по единой шкале ставок. Минимальные ставки налога на трудовые доходы обычно составляют 10-20%, максимальные – 35-45%, а различные освобождения – более 30% от среднего дохода.

Это означает, что трудовые доходы малообеспеченных слоев населения либо не облагаются *PIT* вообще, либо облагается незначительная их часть, причем по низким ставкам. Основная доля поступлений от *PIT* обеспечивается за счет высокооплачиваемых категорий работников, а также лиц, получающих высокие доходы от капитала и предпринимательской деятельности.

Использование прогрессивного метода налогообложения индивидуальных доходов дает возможность предоставлять налогоплательщикам значительные освобождения, связанные с соображениями социальной справедливости, и при этом обеспечивать достаточно высокие налоговые поступления.

16. Некоторые страны с переходными экономиками в последние десятилетия провели реформы *PIT*, в процессе которых был осуществлен переход на плоскую шкалу налогообложения. В ряде стран также снижена средняя ставка налога на индивидуальные доходы. Целью этих реформ было обеспечение притока инвестиций и роста предложения труда, упрощение налоговых систем, снижение масштабов уклонения от налогов и теневой экономики. Однако, эти цели, за исключением некоторого упрощения налогового администрирования, достигнуты не были. В результате выросло неравенство в доходах и расслоение общества на богатых и бедных. Также,

по видимому, снизился уровень налогового согласия, выросли стимулы к теневой экономической деятельности и социальная напряженность в стране А, следовательно, результаты налоговых реформ были во многом противоположны, тем которых стремились достичь при их проведении.

17. Повышение эффективности налогового администрирования при налогообложении трудовых доходов в развитых странах обычно достигается путем унификации налогового законодательства, его упрощения, расширения налоговой базы и устранения различных налоговых лазеек, а также за счет обеспечения справедливости налогообложения. Поскольку эти меры в ряде случаев противоречат друг другу, проблемы администрирования решаются путем нахождения баланса между ними.

Для эффективного решения проблем администрирования налогов на трудовые доходы в налоговом законодательстве развитых стран предусмотрено: 1) взимание налогов на трудовые доходы, по возможности, у источника; 2) использование максимально широкой налоговой базы; 3) изъятия из числа объектов налогообложения ряда трудовых доходов, получаемых в секторе домохозяйств, некоторых элементов соцпакета, других незначительных и сложно администрируемых доходов; 4) использование единых правил налогообложения всех видов трудовых доходов (шкалы ставок, порядка определения налоговой базы, налогового оклада и т.д.); 5) использование лимитов на списание некоторых видов расходов, 6) применение стандартных освобождений вместо постатейных; 7) упрощенная калькуляция некоторых элементов соцпакета для целей налогообложения.

18. Основные меры, обеспечивающие эффективное противодействие уклонению от налогов на зарплаты и теневой занятости, следующие: 1) визиты инспекторов на рабочие места, 2) требования немедленно уведомлять контролирующие органы о начале трудовых отношений; 3) рассмотрение жалоб работников относительно нарушении их прав в трудовых отношениях, в т.ч. поданных после увольнения; 4) высокий размер санкций (штрафы, уголовная ответственность и санкции) за нелегальные трудовые отношения,

уклонение от уплаты налогов и социальных платежей, борьба с коррупцией в контролирующих и правоохранительных органах, информирование граждан о выявленных нарушениях, привлечении виновных к ответственности и негативных последствиях данных правонарушений для общества.

19. В целом, правила налогообложения трудовых доходов и противодействия правонарушениям в данной сфере, обычно используемые в развитых и многих других странах, обеспечивают достаточно высокую справедливость и эффективность налоговой системы, собираемость налогов, а также снижение транзакционных издержек налогообложения.

19. В процессе анализа установлено, что многие нормы законодательства Украины, регулирующие налогообложение трудовых доходов, а также порядок налогового администрирования и противодействия правонарушениям в данной сфере во многом не соответствуют налоговой теории, а также практике развитых стран,

В связи с этим соответствующие нормы налогового и смежного законодательства, действующие в Украине, и правоприменительная практика имеют ряд недостатков и требуют изменения.

К наиболее существенным проблемам в этой сфере относятся следующие.

А) Отсутствие в НКУ определений объектов налогообложения, что затрудняет понимание законодательства, его исполнение и администрирование.

Нужно решить эту проблему.

Б) Не включение в число объектов налогообложения доходов от работы по найму в домохозяйствах, а также, чаевых. Нужно включить их в число объектов и предусмотреть порядок их налогообложения, аналогичный, например, действующему в США.

В) Нужно исключить из числа объектов налогообложения выходные пособия, которые предназначены для компенсации убытков, связанных с

увольнением и поэтому не должны облагаться НДФЛ.

Г) Следует предоставить освобождения от НДФЛ выплат работодателей и расходов работников, связанных с проездом на работу и с работы, решить проблему освобождения расходов, связанных с использованием личного транспорта в служебных целях, налогообложения дохода от использования служебного транспорта и в личных целях.

Д) В НКУ предусмотрены значительные и не лимитированные освобождения от НДФЛ налогообложения расходов работодателя, связанных с медициной, но при этом расходы работника на медицину временно не подлежат освобождению вообще. Нужно устранить эти прекосы и предоставить право работникам на освобождение от НДФЛ.

Е) Такой же перекося допущен в отношении расходов на добровольное пенсионное и иное социальное страхование. Его тоже нужно устранить, предоставив право работникам на страхование соответствующих рисков.

Ё) Имеются многочисленные проблемы и нерешенные вопросы налогообложения государственных и негосударственных пенсионных программ.

Государственные пенсии в Украине в настоящее время не облагаются НДФЛ, а выплаты и НПФ и по аналогичным инвестиционным программам облагаются в пределах 60%. При условии, что взносы в государственные и негосударственные пенсионные программы тоже полностью или частично освобождены от НДФЛ и налога на прибыль, такие льготы являются ничем не оправданными. При этом отсутствует система скидок и вычетов (наологовых кредитов), позволяющая освобождать пенсии и иные аналогичные выплаты от неизбежных чрезвычайных частных расходов (НМДГ, расходов на медицину, социальное страхование и др.)

Ж) Похожие недостатки имеет и система налогообложения помощи на образование (стипендий и др.). Ее тоже нужно кардинально менять.

З) Одним из главных недостатков НКУ является то, что в нем не предусмотрено право на освобождение от НДФЛ расходов в размере

реального прожиточного минимума (НМДГ). Вместо него установлена "социальная льгота", которая практически не выполняет никаких социальных функций". Нужно отказаться от нее, установить высокий прожиточный минимум и настоящий НДФЛ на его основе.

И) Такая же ситуация имеет место в отношении освобождений от НДФЛ расходов работников, связанных с семейным положением (дети, жена, престарелые родители, инвалиды). Набор этих освобождений крайне ограничен, а размеры очень низки. Они не позволяют решать практически никакие проблемы домохозяйств.

К) Существенным недостатком НКУ также является то, что в системе налогообложения трудовых доходов не предусмотрено право на перенесение убытков на будущие периоды. Это не дает работникам в полной мере воспользоваться даже теми скудными социальными освобождениями которые есть в кодексе..

Л) При этом предоставляются разнообразные и чрезмерные даже по меркам многих развитых стран, освобождения на жилье, достаточно крупные льготы по расходам на образование, теоретически сомнительные и потому нечасто используемые в развитых странах, льготы, связанные с благотворительностью. Если бы все остальные вышеперечисленные вопросы были решены, их возможно следовало бы сохранить. В нынешней ситуации их целесообразно сократить или ликвидировать.

М) Также есть определенные проблемы со ставками налогообложения трудовых доходов. В настоящее время используется базовая ставка и пониженная ставка в отношении зарплат шахтеров и работников пастельных служб. Основания для такой дифференциации неясны.

Н) Центральной проблемой НДФЛ и системы налогообложения трудовых доходов, без которой невозможно даже приблизиться к решению остальных, является метод налогообложения. Сейчас он пропорциональный, поскольку даже реальный НМДГ отсутствует. Чтобы предоставить все вышеназванные освобождения и не снизить, а, возможно и увеличить

поступления в бюджет требуется перейти на прогрессивный метод. Имеется и много других аргументов в пользу этого решения, изложенных в работе.

О) И, наконец, нужно снизить транзакционные издержки налогообложения, повысить эффективность контроля, а также противодействия уклонению от налогов и теневой занятости. Возможные меры позволяющие улучшить ситуацию в данной сфере, подробно изложены в работе.