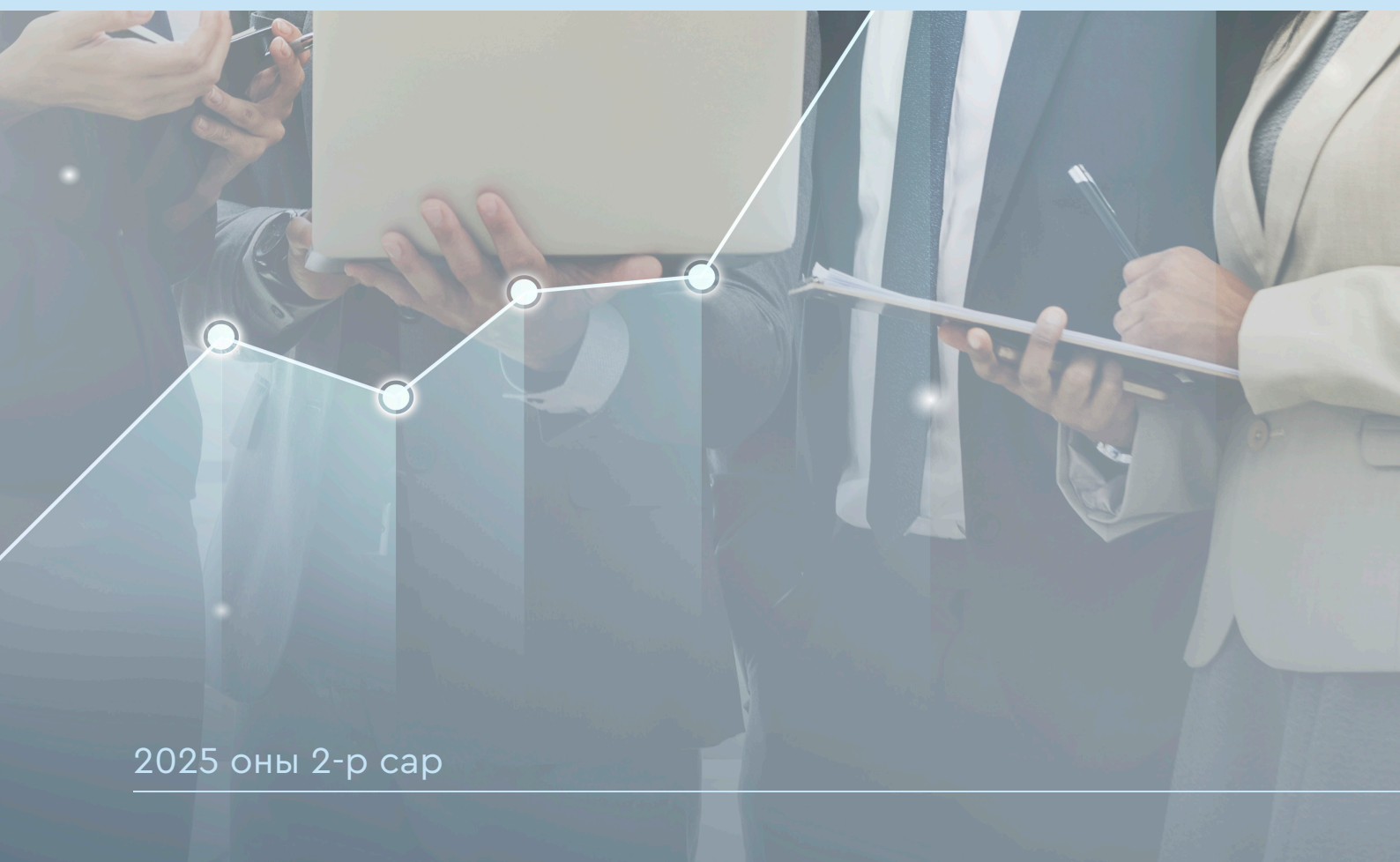




# АМЧАМ БОДЛОГЫН БАРИМТ БИЧИГ

Монгол улсын татварын орчинд тулгамдаж  
буй 10 асуудал





## ОРШИЛ

Гадны хөрөнгө оруулалтыг татах гол зүйл нь татварын тодорхой орчин нөхцөл бүрдүүлэхээс эхлэлтэй байдаг билээ. Уул уурхайн бүтээгдэхүүн, түүхий эдийн экспортоос төсвийн орлогын дийлэнх хэсгийг бүрдүүлж байгаа цаг үед нэмүү өртөг шингэсэн бараа бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, экспортлох, боловсруулах салбарыг дэмжсэн буюу хөрөнгө оруулалтад ээлтэй татварын орчныг бүрдүүлэх нь нэн чухал. Иймд татварын холбогдох хууль, дүрэм, журмуудын хөрөнгө оруулалт, үйлдвэрлэлийн салбарт сөрөг нөлөөтэй заалтуудыг эргэн харж, бизнес эрхлэгчдийн татварын дарамтыг бууруулах, татварын хууль тогтоомжийн уялдаа холбоог тогтоон ажиллах шаардлага үүсээд байна. Монгол Улсын эдийн засгийн тулгуур болсон хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжүүдэд татварын багц хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой дараах нийтлэг асуудлууд тулгардаг. Үүнд:

1. Эрх шилжүүлсний татвар
2. Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр
3. Суутган татвар (20%)
4. Нэмэгдсэн өртгийн албан татвар
5. Оршин суугч бусын НӨАТ
6. Татварын маргааны механизм
7. Холдинг бүтэц
8. Хувь хүний орлогын албан татвар
9. Татварын орчны тогтворжуулалт
10. Татварын хөнгөлөлт гэсэн арван асуудлыг онцоллоо.

Монгол дахь Америкийн Худалдааны Танхим (АмЧам)-ын Санхүүгийн үйлчилгээний хорооны дэргэдэх Татварын ажлын хэсэг, Хуулийн хороотой хамтран энэхүү бодлогын баримт бичгийг боловсруулав. Бодлогын баримт бичгийг бүхэлд нь эсвэл хэсэгчлэн ашиглах, хэвлэн нийтлэхэд АмЧам-аас зөвшөөрөл авна.

## НЭГ. ЭРХ ШИЛЖҮҮЛСНИЙ ТАТВАР

ЭШТ нь уул уурхайн хөрөнгө оруулалтыг эхний үе шатанд нь зогсоож байгаа тухайд:

- ЭШТ-ын ногдлыг тооцоолох аргачлал нь тухайн уул уурхайн төслийн цэвэр өнөөгийн үнэ цэн дээр суурилснаар дотоод өгөөжийн хувийг бууруулж, санхүүгийн загварчлал, тооцооллуудыг үр ашиггүй түвшинд хүргэж байна.
- Одоогийн аргачлалаар эрх борлуулсан, шилжүүлснээс олох орлогод ногдуулах татварын суурь нь бодит гүйлгээний үнээс ихээхэн зөрүүтэй байна. Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн хувьд ирээдүйн мөнгөн урсгалын тооцоололд үндэслэн тооцсон дүнг татварын суурь хэмээн татвар ногдуулдаг. Энэ нь тухайн төслийн ирээдүйн нийт мөнгөн урсгалд урьдчилан татвар ногдуулж байгаа бөгөөд хөрөнгө оруулагчийн хувьд хэвийн өгөөжийг үгүйсгэж, хөрөнгө оруулалт хийх боломжгүй болгодог.
- ААНОАТ-ын тухай хуулийн 30.2-р зүйлд заасны дагуу эцсийн эзэмшигчид ногдох татварыг тухайн эрх эзэмшигч буюу Монгол Улс дахь хуулийн этгээдээр төлүүлэхээр зохицуулсан. Өөрөөр хэлбэл, эцсийн эзэмшигчийн (эрх эзэмшигч) дотоодын компанийн хувьцааг худалдах замаар олсон орлогыг эрх эзэмшигч ААН-н олсон орлого хэмээн үзэж, шууд болон шууд бус хувьцаа эзэмшигчдийн өмнөөс татварын зардлыг төлүүлдэг. ЭШТ нь Компанийн тухай хуулийн 9.3-т заасан "Хувьцаа эзэмшигч нь компанийн хүлээх үүргийг хариуцахгүй бөгөөд гагцхүү өөрийн эзэмшлийн хувьцааныхаа хэмжээгээр хариуцлага хүлээнэ" гэсэн суурь

зохицуулалттай нийцэхгүй байна. Учир нь эрх эзэмшигч компани нь тусдаа бие даасан хуулийн этгээд бөгөөд зөвхөн өөрийн олсон татвар ногдох орлогодоо татвар төлөх ёстой байтал тухайн компанийн шууд болон шууд бус хувьцаа эзэмшигчийн өмнөөс хувьцаа борлуулсны орлогод ногдох татварыг нь үүрэх ёсгүй. Энэ нь компани хувь нийлүүлсэн өөрийн хөрөнгийн хэмжээгээр хариуцлага хүлээх, компанийн эд хөрөнгө түүний хувьцаа эзэмшигчээс ангид байх гэсэн үндсэн зарчмыг гажуудуулж байгаа юм.

- Цаашлаад нэгдэн нийлэх (M&A) хэлцлийн гүйлгээнд хувьцаа борлуулсаны татвар болон ЭШТ гэж давхар татвар ногдуулж байгаа нь олон улсын жишгээс гажууд байна. ЭШТ нь олон жилийн турш шинэ хөрөнгө оруулалтын урсгалд саад болж байна.
- ЭШТ нь давхар татвар ногдуулах нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Нэг ажил гүйлгээн дээр "хувьцаа, үнэт цаас, санхүүгийн хэрэгсэл борлуулсны орлого" болон "төрийн байгууллагаас олгосон эрх борлуулсан, шилжүүлсний орлого" гэх хоёр төрлийн татвар нэгэн зэрэг ногддог. Оршин суугч татвар төлөгчдийн хувьд бага дүнтэй орлогыг албан татвараас чөлөөлнө гэх зохицуулалтаар давхар татварын ногдлыг арилгаж байгаа (ААНОАТ-ын тухай хуулийн 30.7) бол оршин суугч бус этгээдийн хувьд энэхүү зохицуулалт үйлчлэхгүй байгаа нь нэг орлогод татварыг давхардуулж авч байгаа явдал юм.

### Холбогдох хууль, тогтоомж:

- ААНОАТ-ын тухай хуулийн 4.1.12, 30
- ТЭХ-ийн 6.1.48
- Компанийн тухай хуулийн 9.3
- Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн 3.1.6
- Сангийн сайдын 2019 оны 302 дугаар тушаалын нэгдүгээр хавсралт: "Ашигт малтмал, цацраг идэвхт ашигт малтмал, газрын тосны хайгуул, ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн үнэлгээ тооцох, татварын ногдлыг тодорхойлох аргачлал"

### Санал, зөвлөмж:

Энэхүү сөрөг үр дагавартай ЭШТ практикийг халж олон улсын практиктай хөл нийлүүлэх хэрэгтэй байна. ЭШТ-г болиулахаас нааш гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах, хөрөнгө оруулалт хийх таатай орчныг бүрдүүлэх боломжгүй.

Түүнчлэн эцсийн эзэмшигч, өмчлөгчийн тодорхойлолтыг хэрэглэх практикийг татварын алба, бүртгэлийн байгууллагууд нэг мөр болгох, эцсийн эзэмшигч өөрчлөгдсөн нөхцлийг өөр өөрөөр тайлбарлаж татвар ногдуулж буй байдлыг халах шаардлагатай.

Үр ашигт татварын түвшин (ҮАТТ)-г хэт өндөр болгож буй хүчин зүйл нь АМНАТ:

- Монгол Улсын ААНОАТ-ын хувь хэмжээ (25%) нь бусад улсуудтай харьцуулахад ижил түвшинд байгаа ч, АМНАТ тооцооллын арга (Уул уурхай хөнгөн үйлдвэрийн яамнаас тогтоосон нийт борлуулалтын үнэ/жишиг үнэд ногдуулдаг) болон гурван шатлалт АМНАТ (стандарт АМНАТ, нэмэлт АМНАТ, тусгай АМНАТ) нь жишээлбэл зэсийн төслүүдийн хувьд хайгуулын эхний шатанд ижил түвшний орнуудын дунд хамгийн өндөрт тооцогдож байна.
- МУ-ын зэсийн олборлолтын ҮАТТ нь хайгуулын шатанд 60%, техник эдийн засгийн үндэслэлийн шатанд 70–80% байгаа нь олон улсын дунджаас (40–50%) хавьгүй өндөр. Энэ нь хөрөнгө оруулагч татахад бодит саад болж, цаашлаад уул уурхайн салбарын хөгжлийг зогсонги байдалд хүргэх өндөр эрсдэлтэй байна.
- Оновчтой татварын хувь хэмжээ нь улсын эрсдэлийн түвшнээс урвуу хамааралтай байдаг. Монгол Улс нь хөрөнгө оруулагчдын хувьд өндөр эрсдэлтэй гэж тооцогддог ба өнөөгийн ҮАТТ нь АНУ (Шинэ Мексик муж дахь зэсийн төслүүдэд 23%), Канад (Онтариод зэс болон алтны төслүүдэд 39%) болон Баруун Австрали (зэсийн хувьд 31%) зэрэг бага эрсдэлтэй орнуудын ҮАТТ-тэй харьцуулахад өрсөлдөх чадвар эрс бага байна.

- Борлуулалтын үнэ эсхүл жишиг үнэ дээр суурилдаг АМНАТ тооцох аргачлал нь хөрөнгө оруулагчдад хэт их дарамт үүсгэж байна. Хөгжингүй орнуудын гадаад валютын ханшаар тогтоосон жишиг үнэ нь Монгол шиг хөгжиж буй улсад тохиромжгүй юм.

## Холбогдох хууль, тогтоомж:

- Ашигт малтмалын тухай хуулийн 47 /47.14/

## Санал, зөвлөмж:

Одоогийн борлуулалт/жишиг үнэлгээнд суурилсан тооцооллын аргачлалыг ашигт суурилсан аргаар солих. ҮАТТ-г олон улсын жишиг түвшинд буюу 40–50% руу ойртуулах. Шатлал бүр дээр ногдуулдаг АМНАТ-ийг халах. Ашигт суурилсан аргад бүрэн шилжих боломжгүй бол нэмэлт АМНАТ болон тусгай АМНАТ дээр ашигт суурилсан аргыг эхний ээлжинд хэрэгжүүлэх.



Суутган татвар оршин суугч бус татвар төлөгчдөд татварын дарамт учруулах тухайд:

- Монгол Улс гадаадын ААН-д төлж буй техникийн үйлчилгээ, хүү болон ногдол ашгийн орлогын нийт дүнгээс 20%-н суутган татварыг суутгаж авдаг. Тус хувь хэмжээ нь хэт өндөрт тооцогддог. Гаднаас авч буй ажил үйлчилгээнүүд нь голдуу манай улсад хүн хүч, ажлын мэдлэг, туршлага чадвар дутагдалтайгаас авч буй мэргэжлийн экспертүүдийн үйлчилгээ байдаг ба энэ нь шууд бус замаараа үндэсний боловсон хүчинг бэлтгэх, оюуны хөрөнгө оруулалт хийхийг чөдөрлөж байна.
- Практикт ялангуяа гадаадаас авч буй үйлчилгээний төлбөрт Монгол Улсын ААН-үүд татварын зардлыг эцэст нь "нэмэгдүүлэх механизмаар" өөрсдөө төлдөг. Өөрөөр хэлбэл, энэ зохицуулалт нь "суутган авах" гэсэн утгаа алдаж, үйлчилгээний төлбөрөөс суутгахгүйгээр нэмэлт татварын ачаалал үүрч, дотоодын бизнесийн байгууллагуудын хувьд энэхүү татвар нь НӨАТ-тай адил зарчмаар үйлчилж байна.
- Оршин суугч этгээд хувьцааны борлуулалтын тухайд цэвэр ашигаасаа татвар төлдөг бол ААНОАТ-ын тухай хуулийн 18.6-д зааснаар оршин суугч бус татвар төлөгчийн албан татвар ногдуулах орлогыг тодорхойлохдоо албан татвар ногдох тухайн орлогын төрөл тус бүрийн нийт дүнгээр тооцдог. Энэ заалтын дагуу оршин суугч бус татвар төлөгч нийт орлогоосоо татвар төлдөг. Оршин суугч бус этгээдийн хувьцаа, үнэт цаас, санхүүгийн бусад хэрэгслийн борлуулалт Монголын Хөрөнгийн Биржээр (МХБ) дамжаагүй бол хөрөнгө оруулагчийн төлсөн анхны хөрөнгө оруулалт/худалдан авалтын үнийг тооцолгүй, борлуулалтын нийт дүн дээр татвар ногдуулдаг.<sup>1</sup> Энэ нь хувьцаа эзэмшигч хувьцаагаа алдагдалтай зарсан ч орлогын албан татвар төлөхөд хүргэдэг. Цаашилбал, хөрөнгө оруулагч Монголын компанийн дүрмийн санд 10 сая ам.долларын хөрөнгө оруулалт хийж, дараа нь хувьцаагаа 12 сая ам.доллараар худалдсан тохиолдолд 12 сая ам.долларын (2.4 сая ам. доллар) нийт орлогод ногдуулах 20 хувийн орлогын албан татвар

нь хөрөнгө оруулагчийн 2 сая ам. долларын ашгийн 120 хувийн татвартай тэнцэнэ. Хэрэв эдгээр хувьцааг 15 сая ам.доллараар худалдсан бол татвар нь 3 сая ам. доллар болох байсан буюу 5 сая ам.долларын ашгийн 60 хувьтай тэнцэхүйц татвар гэдэг нь хэт өндөр үр ашигт татварын түвшин юм.

- Оршин суугч бус этгээдийн байрлах улстай Монгол Улс Давхар татварын гэрээтэй тохиолдолд суутган төлөх 20% татварын хувь хэмжээ нь уг гэрээнд заасан орлогын төрлөөс хамааран буурах зохицуулалттай боловч хэрхэн бууруулах процессыг ААНОАТ-ын хуульд заагаагүйгээс Давхар татварын гэрээг хэрэгжүүлэхэд татварын албаны ажилтан бүр өөр өөр тайлбарлаж, уг гэрээг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл учирдаг.

## Холбогдох хууль, тогтоомж:

- ААНОАТ-ын тухай хуулийн 18.6
- ААНОАТ-ын тухай хуулийн 4.1.7, 20.2.4

## Санал, зөвлөмж:

МХБ-д бүртгэлтэй үнэт цаастай ижил зарчмаар бүх хувьцаа болон үнэт цаасыг худалдахад борлуулалтын нийт орлогоос бус, олсон ашгаас татвар ногдуулахаар тусгах шаардлагатай. Төлбөрийн шинж чанар, төрлөөс хамааран суутган татварыг 5-10% болгон бууруулах. Оршин суугч бус этгээдийн Монгол Улсаас гадуур үзүүлж буй үйлчилгээний төлбөрийн 20%-ийн суутган татварыг болиулах. Давхар татварын гэрээг хэрэгжүүлэхэд татварын хувь хэмжээ нь хэрхэн буурах процессыг ААНОАТ-ын хуульд заагаагүйгээс татварын албаны ажилтан бүр өөр өөр тайлбарлаж, уг гэрээг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл учирдаг тул холбогдох зохицуулалтыг хуульд тодорхой зааж өгөх нь зүйтэй байна.

<sup>1</sup> Нийт төлбөрт татвар ногдуулах нь оршин суугч бус этгээдийн ногдол ашиг, хүү болон түүнтэй адилтгах орлогын зүйлд тохирсон олон улсын нийтлэг практик. Хувьцаа борлуулснаас олсон нийт борлуулалтын орлогыг орлогын энэ ангилалд оруулах нь шударга ёс (олсон ашгаас татвар ногдуулах ёстой) болон олон улсын практикт харшилж байна.

Буцаан олгогддоггүй НӨАТ-ын зардлын тухайд:

- НӨАТ бизнес эрхлэгчдэд дарамт учруулах ёсгүй хэдий ч Монгол Улсын хувьд НӨАТ-ыг ААНӨАТ-тай ижил зарчмаар ашиглаж байна. ААН-үүдийн хувьд буцаан олгогддоггүй нэлээдгүй НӨАТ-ын зардлууд бий.
- Уул уурхайн ашиглалтын өмнөх үйл ажиллагаанд гарсан худалдан авалтын НӨАТ-ыг буцаан олгодоггүй тул хөрөнгө оруулалтын зардал нь Монголд 10%-иар нэмэгдсэнээр шинэ хөрөнгө оруулалт орж ирэх, уул уурхайн төсөл тэлэхэд томоохон саад тотгор болж байна.
- Хасагдах худалдан авалтын НӨАТ-ын хувьд хэдий хуульд НӨАТ-ын буцаан олголтыг зөвшөөрдөг ч практикт буцаан олгодоггүй ба НӨАТ-ын авлагыг бусад татварын өр төлбөрт суутгадаггүй тул эцэстээ орлогын тайланд алдагдлаар бүртгэгддэг. Өөрөөр хэлбэл НӨАТ-ын тухай хуулийн дагуу үйлдвэрлэлийн үе шатны худалдан авалтын НӨАТ нь хасагдах (буцаан авах боломжтой) НӨАТ боловч практикт удаан хугацааны турш (5-10 жил) буцаан олгогддоггүй.
- Уул уурхайн 18 орны худалдан авалтын НӨАТ-ын буцаан олголтын системд дүн шинжилгээ хийж үзэхэд эдгээр улсын 72% нь практикт худалдан авалтын НӨАТ-ыг үр дүнтэй буцаан олгодог байна. Хэдийгээр Монгол Улсын НӨАТ-ын тухай хуульд буцаан олгох зохицуулалт байдаг ч практикт буцаан олгох механизм хэрэгждэггүй.
- Мөн НӨАТХ-ийн 5.2. Үйл ажиллагааны борлуулалтын орлогын хэмжээ нь 50 сая ба түүнээс дээш төгрөгт хүрснээр албан татвар төлөгч байхаар заасан. Гэтэл жижиг, дунд үйлдвэр, үйлчилгээг дэмжих тухай хуульд 5.1.1."бичил үйлдвэр, үйлчилгээ эрхлэгч" гэж жилийн 300.0 сая төгрөг хүртэл борлуулалтын орлоготой аж ахуйн нэгжийг; 5.1.2."жижиг үйлдвэр, үйлчилгээ эрхлэгч" гэж жилийн 300.0 сая-1.0 тэрбум төгрөг хүртэл борлуулалтын орлоготой аж ахуйн нэгжийг; 5.1.3."дунд үйлдвэр, үйлчилгээ эрхлэгч" гэж 1.0-2.5 тэрбум төгрөг хүртэл борлуулалтын орлоготой аж ахуйн нэгжийг гэж тус тус ялгаатай тодорхойлсноос үүдэн бизнес эрхлэгчид татварын байгууллагын хооронд ойлголтын зөрүү үүсдэг.

## Холбогдох хууль, тогтоомж:

- НӨАТ-ын тухай хуулийн 14.1.5.6, 14.6.5, 15

## Санал, зөвлөмж:

Хөрөнгө оруулалтын таатай орчин бий болгохын тулд НӨАТ-ын систем нь бизнес эрхлэгчдэд ямар нэгэн дарамтгүй байх хэрэгтэй. НӨАТ-ын хууль ёсны буцаан олголтыг хэрэгжүүлж, процессыг тодорхой болгох нь нэн чухал.

Уул уурхайн төслүүдийн байнгын хөрөнгө оруулалтыг дэмжихийн тулд худалдан авалтын НӨАТ-ыг аль болох эрт буцаан олгох татварын зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх нь чухал байна. Иймд НӨАТ-ын тухай хуулийн 14.6.5-р зүйлийг хасаж, татварын алба хяналт шалгалтын дараа шууд НӨАТ-ыг буцаан олгодог байх нь зүйтэй.

Мөн НӨАТ-ын тайлагналын системийг сайжруулах, тухайлбал, тайлагналын формат ойлгомжгүй байгааг нэг мөр болгох, мөн борлуулалтын буцаалтыг бүртгэхэд нөгөө талдаа буцаалт нь давхар бүртгэгдэх системийг боловсронгуй болгох, түүнчлэн төлбөр бүрэн төлөгдөөгүй үед буюу урьдчилгаа төлбөр дээр НӨАТ-ыг тооцохгүйгээр, зөвхөн төлбөр бүрэн төлөгдсөн үед нийт дүнгээс тооцдог байх зохицуулалтыг хуульд тодорхой тусгах шаардлагатай.

Жилийн 50 сая буюу сарын 4 сая гаруй төгрөгийн борлуулалтын орлоготой болсноор НӨАТ-ын 10% төлөх үүрэг ногдож байгаа нь бичил, жижиг бизнес эрхлэгчид, гарааны болон төслийн шатны бизнесүүдэд дарамт болж байна. Иймд НӨАТ төлөгч болох шалгуурыг 300 сая болгон өөрчлөх саналтай.

## ТАВ. ОРШИН СУУГЧ БУСЫН НӨАТ

Оршин суугч бусын НӨАТ-ын татварын дарамтгүй байх гэсэн зарчим алдагдсан:

- ОСБНӨАТ-ын зардлыг хасагдах худалдан авалтын НӨАТ-аар хүлээн зөвшөөрдөггүй ба гэрээ хэлцлийн үед энэхүү татварыг дотоодын ААН-үүд өөрсдөө хариуцан төлөхөөр татварын дарамтыг өөр рүүгээ шилжүүлэн авдаг.
- Гадны улс орноос авч буй бараа, үйлчилгээнд ОСБНӨАТ ногдуулах нь дотоодын бизнес эрхлэгчдийн өртгийг нэмэгдүүлж, ашиг орлогыг бууруулж, ирээдүйн хөрөнгө оруулалтын хэмжээг бууруулж байна.

### Холбогдох хууль, тогтоомж:

- НӨАТ-ын тухай хуулийн 16.1.2

### Санал, зөвлөмж:

Оршин суугч бус этгээдээс авсан ажил үйлчилгээний НӨАТ-г хасагдах худалдан авалтын НӨАТ болгож холбогдох хуульд өөрчлөлт оруулах шаардлагатай. Ингэснээр энэхүү татварыг дотоодын ААН-үүд хариуцан төлөхөөр татварын дарамтыг өөр рүүгээ шилжүүлэн авдаг асуудал шийдэгдэх юм.

## ЗУРГАА. ТАТВАРЫН МАРГААНЫ МЕХАНИЗМ

Татварын Ерөнхий Газар (ТЕГ)-ын үйл ажиллагаа ААН-үүдийг дампууралд хүргэх тухайд:

- Маргаан шийдвэрлэх үйл ажиллагаа эцэслэгдээгүй байхад татварын хянан шалгалтын нөхөн ногдуулалтын актын дүнг нэхэмжлэх практикийг хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй бөгөөд дэлхийн өөр ямар ч улсад ийм зохицуулалт байхгүй.
- Мөн Захиргааны ерөнхий хуулийн 97.1.2-т зааснаар иргэн хуулийн этгээдээс татвар гаргуулах акт байвал тус актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болдоггүй зохицуулалттай. ТЭХ-ийн дээрх актын дүнг шууд нэхэмжилдэг практикийг ЗЕХ-ийн 97.1.2-т заасантай хамтаар өөрчлөх шаардлагатай байна. ЗЕХ-ийн тус заалт нь татварын маргаан бүхий акт илт хууль бус эсхүл хууль бус байсан эсэхээс үл хамаарч татварын албанд татварын өрийг шууд нэхэмжлэх, өр хураах зэрэг ажиллагаа хийх эрхийг нээж байгаа нь мөн анхааруштай байна.
- Маргаан таслах зөвлөлөөр (МТЗ) нөхөн ногдуулалтын актыг урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны дагуу хянан шийдвэрлэх процесс нь шүүхийн процессын элементийг агуулж байгаа боловч, зарим процесс нь Захиргааны ерөнхий хууль болон Татварын ерөнхий хуулийн зарчмуудтай нийцээгүй. Жишээ нь: ТЭХ-ийн 47.11-д зааснаар холбогдох нөхцөл бүрдсэн тохиолдолд маргаан бүхий актыг 3 хүртэлх сараар түдгэлзүүлж шинэ акт гаргахыг даалгах шийдвэрийг МТЗ-өөс гаргаж болдог. Ингэхдээ татварын албанд өөрсдийн алдааг дахин засварлах боломж олгож байгаа нь татвар төлөгчийн эрх зүйн байдлыг дордуулж байгаа ба энэ шийдвэртэй холбоотой нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байгаа нь татварын албыг дур зоргоороо аашлах нөхцөлийг бүрдүүлж, зарим ажиллагаагаа дутуу хийсэн, эсхүл буруу шийдвэрлэсэн бол тус алдааг засах боломжийг олгож байгаа нь татвар төлөгчийн эрх ашигт сөргөөр нөлөөлж байна. Иймд ТЭХ-ийн 47.11-г эргэн харах, мөн нарийвчилсан нөхцөл бүхий заалтуудыг нэмж тусгаж өгөх шаардлагатай байна.
- ТЭГ нь маргааны үр дүн эцэслэн шийдэгдэхээс өмнө ААН-үүдийн банкны дансыг царцаах зэргээр аргагүй байдалд оруулах, хясан боогдуулах шинжтэй үйл ажиллагаа явуулж буй нь хэт түрэмгий байна. Эдгээр нь хууль бус бөгөөд иргэн, аж ахуй нэгж байгууллага нь төрдөө гомдол гаргах, шүүхээр шийдвэрлүүлэх эрхийн талаар Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох баталгааг зөрчиж буй үйлдлүүд юм.
- Татварын ерөнхий хуулийн 47-р зүйлийн 47.3 дахь хэсэгт зааснаар татвар төлөгч нь

татварын актад гомдол гаргахдаа ногдуулсан татварын хүлээн зөвшөөрөөгүй дүнгийн 10 хувийг л урьдчилж байршуулах үүрэг хүлээсэн ба энэ нь 100 сая төгрөгөөс хэтрэхгүй байна гэж заасан. Гэтэл актаар ногдуулсан төлбөрийг бүхлээр нь төлөхийг шаардаж буй нь татвар төлөгчдийг санхүүгийн ноцтой хүнд байдалд оруулж, зарим тохиолдолд үйл ажиллагаагаа үргэлжлүүлэх боломжгүй буюу дампууралд хүргэх эрсдэлтэй болгож байна.

- 2023 оноос хойшхи статистик харвал нийт маргааны зөвхөн 10% нь татвар төлөгчдийн талд шийдэгдсэн нь маргаан шийдвэрлэх үйл явц хэтэрхий нэг талыг барьсан хандлагатай байгааг харуулах бөгөөд Маргаан таслах зөвлөлийн хараат бус байдал дутмаг байгааг илтгэнэ.
- Түүнчлэн Татварын ерөнхий хуульд нөхөн төлүүлэх болон хугацаанд нь төлөөгүй татварт торгууль, алданги тооцохдоо тус торгууль болон алдангийн хэмжээ нь нийлээд нөхөн төлүүлэх татварын үнийн дүнгийн 50 хувиас хэтрэхгүй байх зохицуулалтыг тусгах шаардлагатай. Ингэснээр одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Татварын ерөнхий хуульд дээд хэмжээгүй байхаар зохицуулсан алдангид хязгаарлалт үйлчлэх ба энэ нь иргэний хуульд заасан торгууль, алданги (анз)-ийн нийт дүн гүйцэтгээгүй үүргийн үнийн дүнгийн 50 хувиас хэтэрч болохгүй гэсэн нийтлэг зарчим болоод татвар төлөгчийн эрх ашгийг хамгаалах, шударга ёсны зарчимд нийцэх боломжтой болно.

### Холбогдох хууль, тогтоомж:

- ТЭХ-ийн 43.3, 47.3
- Захиргааны ерөнхий хуулийн 97.1.2

### Санал, зөвлөмж:

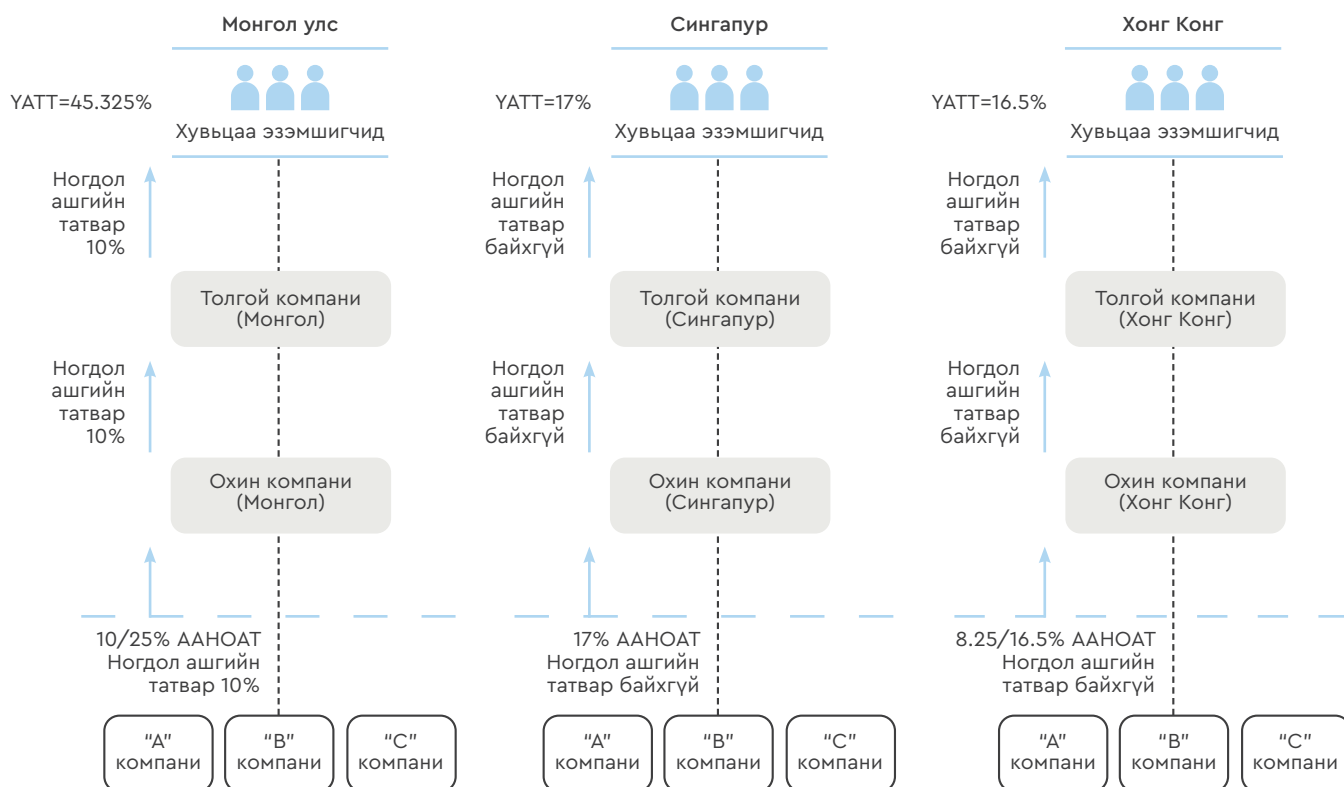
Олон улсын хөрөнгө оруулагчдын дунд Монгол Улсын нэр хүндийг доош татаж буй энэхүү маргаан эцэслэн шийдэгдэхийг хүлээлгүй шууд бүх төлбөрийг төлөхийг шаарддаг түрэмгий хандлагыг зогсоох хэрэгтэй. Татварын Маргаан таслах зөвлөлд төрийн бус мэргэжлийн төлөөлөгчдийн оролцоог нэмэгдүүлж, ялгавартай байдлыг арилгаж, шударга байдлыг сайжруулах, тус зөвлөлийн үйл ажиллагааны давтамж, маргаан хянан, шийдвэрлэх ажиллагааны журмыг сайжруулах шаардлагатай. Мөн 100 сая төгрөг хүртэлх дэнчинг ТЭГ-т биш, банкны дансанд байршуулах нэгдсэн саналтай байна.

Холдинг компанийн бүтцийн хувьд татварын ээлтэй орчин байхгүй тухайд:

- Монгол Улс групп компаниудад зориулсан тусгайлсан татварын зохицуулалт байхгүйгээс үүдэн олон давхарга бүхий бүтэцтэй байх шаардлагатай групп компаниудын үр ашигт татварын түвшин (YATT) нь ойролцоогоор 50% болдог. Энэ нь групп компаниудын өсөлтийн боломжийг хязгаарлаж байна.
- Үүнтэй зэрэгцээд гадаадын хөрөнгө оруулагчийн Холдинг бүтцийг бүрэн ойлгохгүйгээр үзэмжээрээ дүгнэж татварын акт тавих, эцсийн эзэмшигчийг тодорхойлохдоо алдаа гаргах, маргааны үр дүн эцэслэн шийдэгдэхээс өмнө гадаадын хөрөнгө оруулалттай ААН-үүдийн банкны дансыг царцаахаар сүрдүүлэх зэрэг хөрөнгө оруулалтыг үргээх үйл ажиллагаа нэг бус удаа ажиглагдаж байна.
- Эцсийн эзэмшигч гэсэн тодорхойлолт нь тодорхой бус, ойлгоход хүндрэлтэй. Эцсийн эзэмшигчийг тодорхойлохын тулд хувьцаа эзэмшлийн гинжин хэлхээний аль түвшин

хүртэл хянаж үзэх нь тодорхойгүй бөгөөд ялангуяа практикт хувьцаат компанийн эцсийн эзэмшигчийг тодорхойлох, бүртгэх, хянахад бэрхшээлүүд тулгардаг тул олон улсын жишиг болж тогтсон зөвлөмжүүдийг нийтлэг дагадаг.

- "Beneficial owner" буюу "эцсийн өмчлөгч" гэсэн олон улсад тогтсон ойлголт, нэр томьёог Татварын ерөнхий хуульд "эцсийн эзэмшигч" гэж орчуулан, тодорхойлолтыг Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль, Банкны тухай хуульд зааснаас өөрөөр тодорхойлсон нь агуулгыг гажуудуулсан, хоёрдмол утга илэрхийлсэн, улмаар хэрэгжүүлэхэд олон хүндрэл учирч байна. Түүнчлэн одоогийн ТӨХ, Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн хуулийн заалтууд нь эцсийн эзэмшигч, өмчлөгчийн хувь эзэмшилд өөрчлөлт орох бүрд УБЕГ-т бүртгэлд өөрчлөлт оруулах нөхцлийг шаардаж байгаа нь гадаадын хөрөнгийн бирж дээр хувьцаа нь цаг тутам шилжиж өөрчлөгдөж байдаг томоохон компаниудын хувьд хүнд суртал, чигрэгдлийг бий болгож байдаг.



### Холбогдох хууль, тогтоомж:

- ТҮХ-ийн 6.1.48
- Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн 3.1.6
- Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 10.3, 10.1.14

### Санал, зөвлөмж:

Орчин үеийн олон улсын стандарттай нийцүүлэн тусгайлсан татварын зохицуулалтыг бий болгох. Групп компанийн хооронд төлөгдсөн ногдол ашиг болон хувьцаа, хөрөнгө борлуулсны орлогын татвараас чөлөөлөх. Гадаадын хөрөнгө оруулагчийн Холдинг компанийн эцсийн эзэмшигчийг тогтоохдоо олон улсын жишгийг баримтлах. Жишээлбэл: ЭЗХАХБ болон НҮБ-аас гаргасан Татварын загвар конвенцийн 12.1–12.5-д заасны дагуу эцсийн эзэмшигчийг тодорхойлох гол шалгуур нь хүлээж авсан орлогоо хэрхэн зарцуулах, үр шимийг хүртэх эрхээ бусад этгээдэд шилжүүлэх ямар нэгэн хууль ёсны болон гэрээний үүргээр хязгаарлагдаагүй, өөрийн үзэмжээр чөлөөтэй захиран зарцуулах эрх бүхий этгээд байх гэж тодорхойлдог.

"Beneficial owner" буюу "эцсийн өмчлөгч" гэсэн олон улсад тогтсон нэр томьёо, тодорхойлолтыг Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль, Банкны тухай хуульд нийцүүлэн тодорхойлох, эсхүл дээрх хуулиудын заалтыг иш татаж тусгах нь зүйтэй. "Beneficial owner" гэсэн олон улсад тогтсон ойлголт нь хувь хүн байдаг учраас дээрх хуулиудад нийцүүлэн "эцсийн өмчлөгч" гэж тодорхойлсноор хувьцаа эзэмшлийн гинжин хэлхээний аль түвшин хүртэл хянаж үзэх нь татвар төлөгчийн хувьд илүү ойлгомжтой болох юм.

Одоогийн татварын зохицуулалт нь гадаадын хөрөнгө оруулагчдад үр

ашигтай ажиллах боломжгүй болгож, хөрөнгө оруулалтыг хадгалах болон нэмж татахад хүндрэл учруулж байна. Групп компанийн үйл ажиллагаанаас хамаарч олон давхарга бүтэцтэй байж болно. Гэтэл эцсийн ганц хувьцаа эзэмшигч тухайн доор байгаа охин компаниар олсон ашигаа авахын тулд давхарга бүр дээр ногдол ашгийн татвар төлдөг. Үүнээс үүдэн бодит татварын хувь хэмжээ давхарга бүр дээр ойролцоогоор 10%-иар нэмэгддэг.

Групп компани дотор бэлэн мөнгөтэй компани байхад нөгөө талд бэлэн мөнгөний дутагдалтай хайгуул, судалгааны үе шатанд явж буй компани байдаг. Иймд групп компани доторх өөрийн мөнгөө ашиглан, зээлийн илүү зардал гаргахгүйгээр бойжих боломжтой байхад Мөнгөн хөрөнгө удирдлага/Холдинг компанийн татварын орчин байхгүйгээс санхүүгийн хүнд байдалд орж байна. Групп компаниуд дотроо төлөх ногдол ашиг, хувьцаа худалдах, худалдан авсны орлогыг татвараас чөлөөлөх зохицуулалт тусгах шаардлагатай. Холдинг компанийн бүтцийн татварын зохицуулалтыг бий болгосноор татварын үүрэг хариуцлагуудыг оновчтой болгож, дотоодын болон гадаадын хөрөнгө оруулагчдад үйл ажиллагаагаа тасралтгүй явуулах таатай орчин бүрдэх боломжтой.

### Холбогдох хууль, тогтоомж:

- ААНОАТ тухай хуулийн 4.1.7в, 18.6.8, 20.2.4



## НАЙМ. ХУВЬ ХҮНИЙ ОРЛОГЫН АЛБАН ТАТВАР



Дундаж давхаргад тохирохгүй шаталсан ХХОАТ:

- Хувь хүний орлогын шаталсан албан татвар нь жилийн 120 сая төгрөгөөс дээш орлоготой, ажил хөдөлмөр эрхэлж буй, өндөр боловсрол, ур чадвар эзэмшсэн, хувь хүмүүс рүү чиглэгдэж байгаа ба манай улсын нийгэм, эдийн засгийн одоогийн нөхцөл байдалд тохирохгүй, төсвийн орлогод дорвитой хувь нэмэргүйгээс гадна чадварлаг боловсон хүчний хомсдол үүсгэхээр байна.
- Монгол Улсад дундаж давхаргын суурь бүрэн бэхжиж амжаагүй байхад хөдөлмөр эрхэлж буй иргэдийн цалингаас 20 хувь хүртэл шаталсан татвар ногдуулах нь шударга бус байна. Ногдол ашиг, хүүгийн орлого олдог, нийгмийн харьцангуй чинээлэг хэсэгт 10%-ийн татвар ногдуулах мөртлөө хөдөлмөр эрхлэлтийн орлогод илүү өндөр хувь хэмжээгээр татвар ногдуулж байгаа нь татварын ялгаварлал явагдаж буйг илтгэнэ.
- Оршин суугч бус хувь хүний орлогод 20%-ийн татвар нийт дүн дээр нь ногдуулах нь бусад

улстай харьцуулахад өндөр байгаа тул энэхүү хуулийн зохицуулалтаас үүдэн гадны орны хувь хүмүүс Монгол Улсад хөдөлмөр эрхлэх, аливаа хөрөнгө оруулалт хийхээс зайлсхийж байна.

### Холбогдох хууль, тогтоомж:

- ХХОАТХ-ийн 21 /21.1, 21.2.5/, 20

### Санал, зөвлөмж:

Хөдөлмөр эрхлэлтийн орлогод шаталсан хувь хэмжээгээр татвар ногдуулахыг зогсоож өмнө нь хэрэгжүүлдэг байсан 10%-ийн тогтмол хувь хэмжээгээр татвар ногдуулах. Оршин суугч бус хувь хүний орлогын албан татварын хувь хэмжээг 20%-иас 10% болгон бууруулах.

## ЕС. ТАТВАРЫН ОРЧНЫ ТОГТВОРЖУУЛАЛТ

Татварын тогтворгүй байдал нь хөрөнгө оруулагчдын итгэлийг буруулж байгаа тухайд:

- Одоогийн хөрөнгө оруулалтын гэрээгээр зөвхөн татварын хувь хэмжээг тогтворжуулдаг явдал нь хангалтгүй бөгөөд бусад татварын зохицуулалтууд өөрчлөгдөхөд дагаад татвар ногдох орлогыг өөрчилж, тогтворжуулсан хувь хэмжээнээс үл хамааран төлөх татварын хэмжээг нэмэгдүүлэх боломжтой байдаг. Жишээлбэл, хөрөнгийн элэгдлийн аргачлал өөрчлөгдөх эсвэл хасагдах зардлын шаардлагад өөрчлөлт орсноор татвар ногдох орлогыг нэмэгдүүлж, тогтворжуулсан хувь хэмжээний ашиг тусыг үгүй хийж болно.
- Хөрөнгө оруулагч Засгийн газартай (ЗГ) татварын тогтворжуулалт дээр тохиролцоонд хүрч чадахгүй байгаагаас болоод хөрөнгө оруулалт хийх эсэхдээ эргэлзэх тохиолдол гарч байна. ЗГ дөрвөн төрлийн татварын хувь хэмжээг л тогтворжуулах хатуу байр суурьтай байхад хөрөнгө оруулагч бодит агуулгаар нь тогтворжуулах хүсэл сонирхолтой байдаг. Энэ нь ЗГ зөвхөн тодорхой татварын хувь хэмжээг төдийгүй өргөн хүрээний татварын үр дагаврыг авч үзэж, татварын тогтворжуулалтын гэрчилгээ олгож татварын тогтвортой орчинг бүрэн хангах шаардлага байгааг анхаарах хэрэгтэйг харуулж байна.
- Гадаадын хөрөнгө оруулагчид манай улсын татварын орчинг тогтворжуулахтай холбоотой хууль эрх зүйн зохицуулалтуудыг тогтворгүй, янз бүрээр тайлбарладаг гэж үздэг. ЗГ гадаадын хөрөнгө оруулагчидтай байгуулсан гэрээний үүргээ биелүүлэхгүй байх нь Монгол Улсад оруулах гадаадын хөрөнгө оруулалтад сөргөөр нөлөөлдөг.

### Холбогдох хууль, тогтоомж:

- Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 3.1.7, 3.1.8, 14
- Татварын ерөнхий хуулийн 6.1.50

### Санал, зөвлөмж:

Гадаад болон дотоодын хөрөнгө оруулагчдад таатай, тогтвортой, тодорхой, ашигтай татварын орчныг бүрдүүлэх. Хөрөнгө оруулалтын татварын орчныг зөвхөн сонгосон татварын хувь хэмжээг тогтворжуулах бус, бодит агуулгаар нь тогтворжуулах хэрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл Засгийн газар татварын тогтворжуулах гэрчилгээг олгохдоо зөвхөн тодорхой татварын хувь хэмжээг төдийгүй татварын үр дагаврыг агуулгаар нь тогтворжуулснаар жинхэнэ татварын тогтвортой орчинг бүрдүүлж чадна. Хөрөнгө оруулагч бодит агуулгаар нь тогтворжуулах хүсэл сонирхолтой байдаг гэдгийг харгалзаж үзэх нь зайлшгүй билээ.



## АРАВ. ТАТВАРЫН ХӨНГӨЛӨЛТ, УРАМШУУЛАЛ

Татварын хөнгөлөлт, урамшуулал оновчтой бус, хэрэгжилт нь хангагдахгүй тухайд:

- Татварын тогтвортой орчныг бий болгохоор зохицуулсан хууль эрх зүйн зүйл заалтууд байх хэдий ч, бодит хэрэгжилт нь хангалтгүйн улмаас хөрөнгө оруулагчдад тодорхойгүй байдал үүсгэж, санхүүгийн эрсдэлд оруулж байна.
- Одоогийн татварын урамшуулал, хөнгөлөлтүүд нь оновчтой биш бөгөөд гадаадын хөрөнгө оруулалт татахад эерэг нөлөөгүй байна. Олон улсын жишгийг авч үзэхэд эдийн засгаа дэмжих зорилгоор жишээлбэл Сингапурт үйл ажиллагаа явуулж буй ААН-үүдэд төрөл бүрийн татварын урамшуулал, хөнгөлөлтүүдийг олгодог. Татварын хөнгөлөлт эдлэх хүсэлт гаргагчид нь Сингапурт бодит, үнэ цэнтэй үйл ажиллагаа явуулдаг байхаас гадна тодорхой түвшинд дотоодод бизнесийн зардал гаргах болон чадварлаг хүний нөөц ажиллуулах үүрэг хүлээдэг.
- Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 11-р зүйлийн 11.2-т "импортолсон техник, тоног төхөөрөмжийг барилга угсралтын ажлын хугацаанд гаалийн албан татвараас чөлөөлж, нэмэгдсэн өртгийн албан татварыг "0" хүртэлх хувь, хэмжээгээр ногдуулж болно" хэмээн барилгын материалын үйлдвэр барих зориулалтаар хөрөнгө оруулагчид үзүүлэх татварын дэмжлэгийг тодорхойлсон байдаг. Гэвч тус чөлөөлөгдөх эрх нь Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 11.3-т "Хөрөнгө оруулагчид үзүүлэх энэ хуулийн 11.1, 11.2-т заасан дэмжлэгийг татварын тухай хууль тогтоомжоор зохицуулна" гэх заалт, мөн Татварын ерөнхий хуулийн 4.1-д "Улсын Их

Хурал татварын хуулиар бий болгох, тогтоох, өөрчлөх, хүчингүй болгох эрхтэй" гэж заасны дагуу барилгын материалын үйлдвэрлэлийн салбарт хэрэгжихгүй хэвээр байна.

### Холбогдох хууль, тогтоомж:

- Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 10, 11, 12
- Татварын ерөнхий хуулийн 4

### Санал, зөвлөмж:

Бүхий л салбар дахь татварын хөнгөлөлт, урамшууллыг дахин хянаж үзэх, бодлогын зорилтуудад нийцэж байгаа эсэхийг нягтлах. Уул уурхайн салбар дахь татварын ялгавартай байдлыг арилгах. Олон улсын хөрөнгө оруулалт татдаг жишгийг харгалзан, өрсөлдөхүйц татварын хөнгөлөлт, урамшууллыг бодит, үнэ цэнтэй үйл ажиллагаа явуулдаг, тодорхой түвшинд дотоодод бизнесийн зардал гарган, чадварлаг хүний нөөц ажиллуулж буй аж ахуйн нэгжүүдэд олгож, хөрөнгө оруулалтыг дэмжих нь зүйтэй. Мөн барилгын материалын үйлдвэр барих зориулалтаар хөрөнгө оруулагчид үзүүлэх татварын дэмжлэгийн хэрэгжилтийг бодитоор хангаж эхлэх хэрэгтэй байна.



## ДҮГНЭЛТ

Монгол дахь Америкийн Худалдааны Танхим нь гишүүн байгууллагуудын төлөөллөөс бүрдсэн Татварын ажлын хэсгээрээ дамжуулан нарийвчилсан дүн шинжилгээ хийж, Хуулийн хорооноосоо нэмэлт санал авч, өнөөгийн Монгол Улсын татварын орчинд нөлөөлж буй нэн чухал 10 асуудлыг тодорхойлсон юм. Монгол Улсын хууль эрх зүйн зохицуулалтын орчин нь нарийн төвөгтэй төдийгүй үйл ажиллагаа явуулж буй бизнесүүдэд санхүүгийн дарамт ихээхэн учруулдаг.

Татварын орчныг тогтворжуулах нь Монгол Улсад орж ирэх хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх давуу талтай. Иймд эдийн засгийн тулгуур болсон хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжүүдэд татварын багц хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой тулгардаг асуудлуудыг татварын реформын хүрээнд онцгойлон анхаарч, холбогдох хууль эрх зүйн зохицуулалтын өөрчлөлтийг системийн хэмжээнд цогц байдлаар хийхэд Монгол Улсын Их Хурал, Монгол Улсын Засгийн газар болон холбогдох төрийн байгууллагууд уялдаатай ажиллах бодит хэрэгцээ шаардлага үүссэн байна.