

# РЕЗЕРВЫ ПОПОЛНЕНИЯ ДОХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Сергей Анатольевич Агапцов

Ключевое значение для формирования государственных ресурсов, необходимых для достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации, имеет эффективная система финансового контроля. Будучи независимым органом внешнего государственного финансового контроля, Счетная палата Российской Федерации способна предоставлять главе государства, парламенту и обществу объективную информацию о состоянии федерального бюджета, об использовании государственной собственности, об эффективности деятельности органов исполнительной власти по управлению государственными финансами и собственностью.

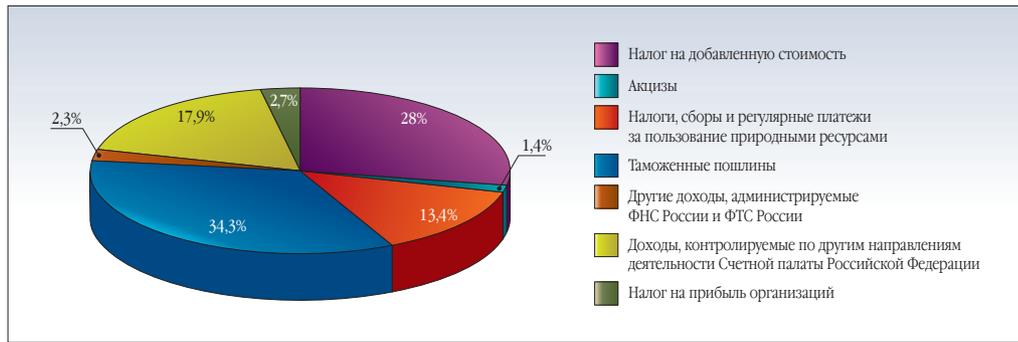
Одним из направлений деятельности Счетной палаты Российской Федерации является контроль за формированием и исполнением доходов федерального бюджета.

Контрольные и экспертно-аналитические мероприятия по направлению деятельности Счетной палаты Российской Федерации по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета осуществляются в рамках экспертизы проекта федерального бюджета, текущего и последующего контроля исполнения федерального бюджета.

Особое внимание при экспертизе проектов федерального бюджета уделяется оценке обоснованности показателей, принимаемых при расчете доходов федерального бюджета, поскольку проблема обеспечения точности прогнозирования таких показателей по-прежнему остается актуальной.

Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010–2011 годов» был скорректирован уже в первой половине года. При этом доходы, принятые при утверждении первоначального федерального бюджета на 2009 год, были уменьшены на 4,213 трлн. рублей, или на 38,6%. Итоги исполнения федерального бюджета за 2009 год свидетельствуют о неточности как первоначального, так и уточненного прогноза поступлений по большинству видов доходов.

1



ДОХОДЫ, КОНТРОЛИРУЕМЫЕ ПО НАПРАВЛЕНИЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО КОНТРОЛЮ ЗА ФОРМИРОВАНИЕМ И ИСПОЛНЕНИЕМ ДОХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА, В 2009 ГОДУ, В ПРОЦЕНТАХ

2



СРАВНЕНИЕ ПРОГНОЗНЫХ И ФАКТИЧЕСКИХ ПОСТУПЛЕНИЙ НАЛОГОВ И СБОРОВ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ В 2009 ГОДУ, МЛРД. РУБЛЕЙ

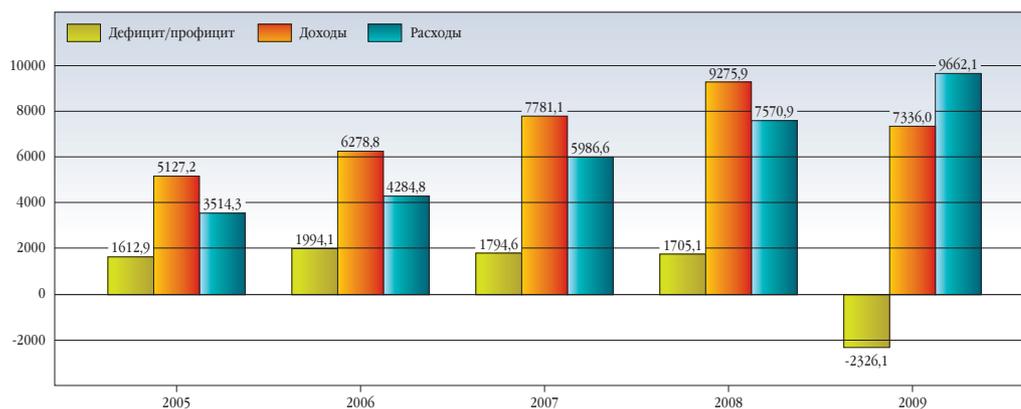
Повышение эффективности государственного контроля за доходами бюджетной системы Российской Федерации приобретает особую актуальность в условиях снижения поступлений налогов и сборов в бюджет. В 2009 году впервые за 10 лет бюджетная система Российской Федерации столкнулась с наличием существенного дефицита бюджета, объем которого, по предварительной оценке Министерства финансов Российской Федерации, составил 2,3 трлн. рублей (5,9% к ВВП).

Исполнение федерального бюджета в 2009 году происходило в условиях негативного влияния мирового экономического кризиса на российскую экономику. Объем валового внутреннего продукта в 2009 году, по оценке Министерства экономического развития Российской Федерации, сократился по сравнению с предыдущим годом на 8,5%. По данным Федеральной службы государственной статистики, объем промышленного производства за указанный период снизился на 10,8%, инвестиции в основной капитал – на 17,0%. Ухудшение внешнеэкономической конъюнктуры и снижение внутреннего спроса привели к значительному сокращению объема внешнеторгового оборота. По данным таможенной статистики, экспорт товаров составил в январе – ноябре 2009 года 267,4 млрд. долларов и сократился по сравнению с соответствующим периодом прошлого года на 39,1%. Это обусловлено, в первую очередь, снижением цен на основные товары российского экспорта, прежде всего на нефть. Импорт товаров, по данным таможенной статистики, в 2009 году сократился по сравнению с 2008 годом на 37,3% и составил 167,4 млрд. долларов. Снижение объемов импорта главным образом связано с уменьшением поставок товаров.

Общая сумма доходов федерального бюджета в 2009 году уменьшилась по сравнению с 2008 годом на 1,9 трлн. рублей, а их доля в валовом внутреннем продукте – на 3,6 процентного пункта. Значительным образом снизились доходы от уплаты налога на прибыль организаций (в 3,9 раза), налога на добычу полезных ископаемых (в 1,6 раза), вывозных таможенных пошлин (в 1,4 раза).



3



ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В 2005–2009 ГОДАХ, МЛРД. РУБЛЕЙ

В условиях экономической нестабильности Правительством Российской Федерации приняты меры, направленные на снижение налоговой нагрузки на участников экономических отношений в целях увеличения объемов остающихся в распоряжении предприятий средств для выплаты заработной платы либо инвестирования в основные средства. Была снижена федеральная ставка налога на прибыль организаций, увеличена амортизационная премия, налогоплательщикам предоставлено право уплаты налога на добавленную стоимость, исчисленного по квартальным налоговым периодам, в течение трех месяцев равными долями после соответствующего налогового периода.

Предусмотрена также государственная поддержка в сфере налогообложения отдельных отраслей экономики. В целях повышения финансовой устойчивости и восстановления платежеспособности предприятий автомобилестроения и транспортного машиностроения в условиях кризиса предусмотрена корректировка действующих графиков погашения реструктурированной задолженности по налогам и сборам перед федеральным бюджетом, а также страховым взносам перед внебюджетными фондами ряда предприятий указанных отраслей.

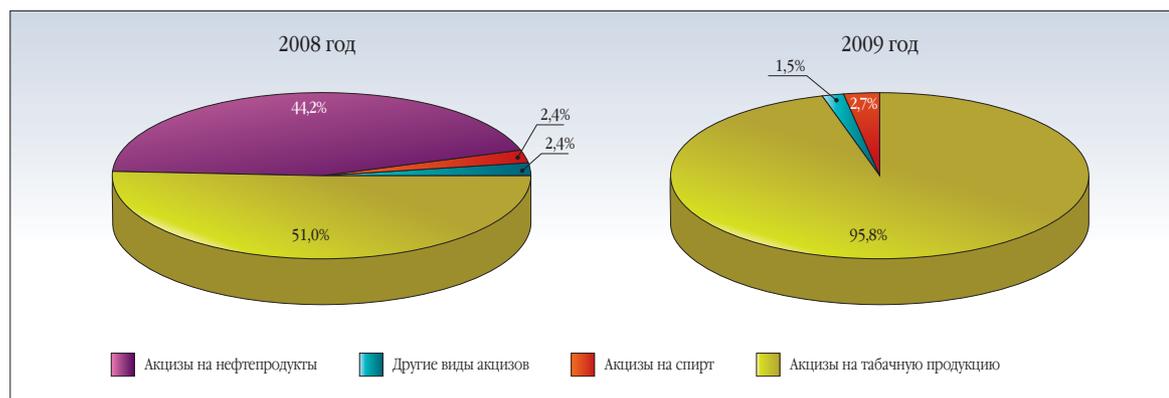
Для поддержки закупки авиаперевозчиками современной авиатехники предусмотрено предоставление авиакомпаниям отсрочки уплаты таможенных платежей в отношении ввозимых иностранных воздушных судов и комплектующих к ним с освобождением от необходимости внесения обеспечения по их уплате. Анализ результатов контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации позволяет оценить потенциальные возможности увеличения доходов бюджетной системы Российской Федерации и предложить меры по их реализации. Реальными резервами роста налоговых и иных поступлений в бюджетную систему страны являются совершенствование законодательства Российской Федерации о налогах и сборах и улучшение качества налогового администрирования.

В последние годы в ходе налоговой реформы был осуществлен ряд принципиальных мер по совершенствованию налоговой системы, направленных на ее упрощение, повышение эффективности взимаемых налогов и других обязательных платежей в бюджет, снижение налоговой нагрузки на налогоплательщиков и экономику в целом. Вместе с тем результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты Российской Федерации показывают, что в налоговом и таможенном законодательстве, в механизме исчисления и уплаты налогов и таможенных платежей имеются существенные недостатки. Не обеспечивается необходимый уровень администрирования доходов федерального бюджета. Все это приводит к недопоступлению в бюджет значительных средств и требует дальнейшей модернизации налоговой системы и налогового администрирования.

Проверки Счетной палаты Российской Федерации в сфере налогообложения недропользования показывают, что нормативная правовая база налогообложения добычи твердых полезных ископаемых не обеспечивает рациональное изъятие доходов, получаемых собственниками горнодобывающих предприятий. На проверенных предприятиях, осуществляющих добычу твердых полезных ископаемых, доля чистой прибыли в выручке составляла около 50%, при этом доля налога на добычу полезных ископаемых не превышала 1%.



4



СТРУКТУРА ДОХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ОТ УПЛАТЫ АКЦИЗОВ ПО ПОДАКЦИЗНЫМ ТОВАРАМ (ПРОДУКЦИИ), ПРОИЗВОДИМЫМ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, В ПРОЦЕНТАХ

Проверки также выявляют неэффективное, нерациональное использование природных ресурсов, что приводит к потерям доходов бюджета и загрязнению окружающей среды. Так, попутный нефтяной газ, являясь важнейшим стратегическим многокомпонентным нефтехимическим сырьем, сжигается в факелах, в результате чего наносится вред окружающей среде и значительный ущерб экономике страны. Существующая система налогообложения при добыче попутного нефтяного газа не способствует стимулированию рационального отношения недропользователей к сырьевой базе, не вынуждает их разрабатывать месторождения современными методами, обеспечивающими наиболее полное использование природных ресурсов, и не обеспечивает компенсацию высоких финансовых затрат и технических рисков.

Существенные резервы пополнения государственных финансов имеются в сфере реализации алкогольной и табачной продукции. Проверки Счетной палаты Российской Федерации показывают, что действующий механизм сбора акцизов на этиловый спирт и алкогольную продукцию не позволяет обеспечить устойчивый рост их поступления в бюджет. Ежегодная индексация ставки акциза оказывает негативное влияние на рынок алкогольной продукции, создавая экономическую мотивацию для выпуска неучтенной алкогольной продукции легальными ликеро-водочными заводами и подпольными производителями, увеличивается разрыв между легальной и нелегальной ценами крепкой алкогольной продукции.

По данным Федеральной службы государственной статистики, в январе – ноябре 2009 года произведено 97,8 млн. дкл водки и ликеро-водочных изделий, а через розничную сеть реализовано 151,6 млн. дкл. В общем объеме рынка алкогольной продукции от 30 до 50% приходится на нелегальную продукцию, которая находится вне контроля государственных органов, и бюджетная система недополучает десятки миллиардов рублей.

Нормы Налогового кодекса, регулирующие налогообложение реализации этилового спирта и алкогольной продукции, допускают возможность создания схем минимизации налога, получения права на вычеты в размерах, превышающих реально уплаченные в бюджет акцизы.

В связи с превышением сумм возмещения акциза, уплаченного при приобретении спирта в качестве сырья предприятиями, производящими парфюмерно-косметическую продукцию и товары бытовой химии в аэрозольной упаковке, над начисленной суммой акциза на спиртосодержащую продукцию фактически не поступали в федеральный бюджет в 2009 году.

Значительные недостатки сохраняются в области нормативного регулирования таможенных режимов, предусматривающих различные налоговые преференции.

Увеличение поступлений в федеральный бюджет таможенных платежей может быть обеспечено за счет совершенствования нормативного регулирования таможенного режима переработки на таможенной территории Российской Федерации российскими компаниями-переработчиками. Наиболее широко этот таможенный режим применяется при производстве алюминия и переработке давальческого газа.



5



НА ПРОВЕРКЕ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЕ

6



ИНСПЕКТОРЫ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ В ОАО «РУСАЛ КРАСНОЯРСК»

Проверки Счетной палаты Российской Федерации показывают, что при применении указанного таможенного режима основную часть прибыли, не подлежащую налогообложению в России, получают иностранные компании-собственники ввозимого из-за рубежа на переработку сырья и вывозимого за пределы страны продукта переработки за счет значительной разницы между высокой ценой реализации продуктов переработки на внешнем рынке и относительно низкой стоимостью услуг по переработке российских предприятий-переработчиков.

Таможенным режимом переработки вне таможенной территории предусматривается вывоз товаров с таможенной территории Российской Федерации для целей проведения операций по переработке товаров в течение установленного срока с последующим ввозом продуктов переработки с полным или частичным освобождением от уплаты ввозных таможенных пошлин, налогов. Однако товары, которые потребляются в процессе переработки и утрачивают индивидуальные признаки, в большинстве случаев не могут быть идентифицированы таможенными органами в продуктах переработки. В связи с этим данный таможенный режим зачастую используется для уклонения от уплаты таможенных платежей при вывозе сырьевых товаров и ввозе других товаров под видом продуктов их переработки.

Нечеткость норм Таможенного кодекса, регулирующих классификацию ввозимых товаров, дает возможность должностным лицам таможенных органов при таможенном оформлении одних и тех же товаров по-разному их классифицировать. Это приводит к потерям доходов федерального бюджета. Так, в результате неверной классификации отдельных видов ввозимого на территорию Российской Федерации мяса и мясопродуктов потери федерального бюджета составили 1,3 млрд. рублей. Значительные средства не поступают в федеральный бюджет в результате предоставления в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами льгот по уплате таможенных платежей. Наибольший объем льгот приходится на льготы, предоставленные в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации в рамках соглашений о разделе продукции (42,7% к общему объему льгот), и товаров, ввозимых в Калининградскую область и вывозимых из нее (31,4%).

Существенным резервом увеличения поступлений доходов в бюджетную систему Российской Федерации остается погашение задолженности по уплате налогов, сборов и таможенных пошлин. Совокупная задолженность (без учета единого социального налога) по уплате налогов, пошлин и сборов перед бюджетной системой Российской Федерации, включая задолженность по уплате пеней и штрафов, составила на 1 января 2010 года 1,2 трлн. рублей.

Значительная сумма задолженности числится за предприятиями, находящимися в процедуре банкротства. Сумма задолженности, приостановленная к взысканию в связи с введением процедур банкротства, составляет 19,7% от общей суммы совокупной задолженности по налогам, сборам, пеням и штрафам. При этом результаты проверок организации и осуществления процедур банкротства, проведенных Счетной палатой Российской Федерации, свидетельствуют, что не всегда соблюдаются интересы государства при проведении процедур банкротства, зачастую банкротство признается



Таблица 1

**ЗАДОЛЖЕННОСТЬ В БЮДЖЕТНУЮ СИСТЕМУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПО НАЛОГОВЫМ И ТАМОЖЕННЫМ ПЛАТЕЖАМ, МЛРД. РУБЛЕЙ**

	На 1 января 2009 года			На 1 января 2010 года		
	в том числе			в том числе		
	Всего	налоги, сборы, таможенные платежи	пени, санкции	Всего	налоги, сборы, таможенные платежи	пени, санкции
Совокупная задолженность по платежам	1049,1	600,5	448,6	1192,8	709,0	483,8
<i>в том числе</i>						
Задолженность по уплате налоговых платежей (без единого социального налога)	968,7	559,9	408,8	1118,9	675,4	443,5
<i>в том числе</i>						
налог на прибыль организаций	179,5	107,6	71,9	221,7	137,7	84,0
налог на добавленную стоимость	413,7	243,1	170,6	508,4	314,9	193,5
акцизы	40,2	25,6	14,6	45,9	29,4	16,5
платежи за пользование природными ресурсами	47,6	29,2	18,4	40,4	23,3	17,1
другие налоги и сборы	287,7	154,4	133,3	302,5	170,1	132,4
Задолженность по уплате таможенных платежей	80,4	40,6	39,8	73,9	33,6	40,3

по формальным признакам, мероприятия по стабилизации деятельности предприятий не проводятся. В ходе проверок выявлены факты неэффективных, а в ряде случаев и неправомерных действий арбитражных управляющих, распродажи имущества, являющегося федеральной собственностью.

Эффективной мерой государственной поддержки организаций, направленной на улучшение их финансового состояния, могло бы стать предоставление им отсрочек, рассрочек по уплате налогов и сборов, инвестиционных налоговых кредитов.

В 2009 году Федеральной налоговой службой было рассмотрено 408 заявлений организаций с просьбой о предоставлении отсрочки, рассрочки по уплате федеральных налогов и сборов, инвестиционного налогового кредита на сумму порядка 19 млрд. рублей. Отсрочка предоставлена двум налогоплательщикам на 8 млн. рублей только по решению Арбитражного суда г. Москвы.

Федеральной таможенной службой в 2009 году было рассмотрено 16 обращений участников внешнеэкономической деятельности о предоставлении отсрочки, рассрочки по уплате таможенных платежей. Решения об их предоставлении не принимались.

Проверки Счетной палаты Российской Федерации показывают, что отсрочки, рассрочки по уплате налоговых и таможенных платежей, инвестиционные налоговые кредиты в 2009 году не предоставлялись даже при наличии предусмотренных законодательством Российской Федерации оснований.