

ФНС РОССИИ: ИТОГИ РАБОТЫ НАД ПОВЫШЕНИЕМ НАЛОГОВОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

ЗАМЕСТИТЕЛЬ
РУКОВОДИТЕЛЯ
ФЕДЕРАЛЬНОЙ
НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЫ
Татьяна Викторовна
Шевцова



Основная функция Федеральной налоговой службы – контроль и надзор за правильностью исчисления и своевременностью уплаты налогов в бюджет. Но для Службы более важно решать эту задачу не фискальными мерами, а за счет повышения налоговой дисциплины и грамотности налогоплательщика.

Основными принципами действий Службы по организации контрольной работы, выработанными еще в 2005 году, являются мотивация плательщиков к отказу от инструментов минимизации налогов, концентрация контрольных мероприятий на зонах риска и обеспечение качества контрольных мероприятий.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ НА СЛУЖБЕ ФНС РОССИИ

На протяжении последних пяти лет Служба последовательно разрабатывала методы и инструменты контроля, подкрепляя их информационными технологиями. За это время был разработан и внедрен в практику контрольной работы ряд информационных ресурсов, цель которых – автоматизированный сбор и обработка максимально возможного объема информации.

Несколько слов о новых разработках.

Ресурс «ВНП-отбор» (автоматизированный процесс отбора объектов для выездной проверки) содержит 55 расчетных и информационных критериев, которые позволяют на основании сопоставления данных бухгалтерской и налоговой отчетности из всей массы налогоплательщиков отобрать предварительный список наиболее вероятных кандидатов для включения в план выездных проверок.

Информация из ресурса «ВНП-отбор» интегрируется в базу «Досье рисков», в которой в совокупности с данными из ресурсов о проведенных выездных и камеральных проверках и информацией из внешних источников происходит окончательная оценка вероятности совершения налогового правонарушения.

Еще один из новых ресурсов – программный комплекс «Истребование документов».

Его разработка началась в 2007 году, когда в Налоговом кодексе РФ появилась норма, запрещающая нам с 2010 года повторно получать ранее истребованные документы. Это потребовало кардинального пересмотра системы хранения документов и работы с ними.

Концептуально это федеральная база данных, в которой фиксируются все действия налоговых органов, связанные с получением документов у налогоплательщиков, а также вся информация об истребованных документах, то есть кто, когда и в связи с чем запросил тот или иной документ и где в настоящий момент он находится.

Кроме вышеперечисленного, хотелось бы отметить работу по созданию информационного комплекса «Схемы уклонения», в котором отражаются выявленные схемы ухода от налогообложения, их участники, отраслевая специфика.

В ресурс включаются схемы, которые подтверждены решениями судов.

Создание этого ресурса преследует двоякую цель: кроме использования в работе налоговых органов, Служба создает механизм открытого информирования налогоплательщиков о рисках применения отдельных схем ведения бизнеса.

1



ДИНАМИКА ПОСТУПЛЕНИЙ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ВЫЕЗДНЫХ НАЛОГОВЫХ ПРОВЕРОК ЗА 2005–2009 ГОДЫ

ОСОБОЕ ВНИМАНИЕ К ЗОНАМ РИСКА ДАЛО ВЫСОКИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Проводя политику отказа от тотального контроля и ориентируя контрольную работу на зоны риска и выявление схем, специалисты Службы добились эффективных результатов контрольной работы, представленных на рисунке 1.

Охват налогоплательщиков выездными проверками в 2009 году составил 1,3% от общего количества налогоплательщиков (рис. 2).

В сравнении со странами ОЭСР контрольная нагрузка на бизнес в нашей стране невелика.

При тенденции к последовательному снижению количества выездных проверок их эффективность увеличивалась и в 2009 году поступление на одну проверку составило более 1,7 млн. рублей.

В 2005 году, когда ФНС России только определялась со своей стратегией, проводилось больше проверок, но они были малоэффективны для бюджета.

Выбранная стратегия организации контрольной работы, основанная на качественном планировании, предпроверочном анализе финансово-хозяйственной деятельности, изучении зон риска, использовании внутренних информационных ресурсов и мониторинге информации из внешних источников, позволила качественно готовиться к проведению контрольных мероприятий и поэтому добиться почти 100%-ной результативности выездных проверок.

Другими словами, если анализ финансово-хозяйственной деятельности плательщика показывает стабильную налоговую базу и адекватную налоговую нагрузку, нет оснований для выхода налогового инспектора к такому плательщику, и наоборот, если основания есть, то, как правило, результатом проверки является выявление налогового правонарушения.

По сравнению с 2005 годом уровень взыскания доначисленных платежей вырос в два раза. Между тем

очевидным является тот факт, что бюджету нужны реальные поступления.

Также в 2005 году определены основные принципы построения контрольной работы в отношении крупнейших налогоплательщиков, создана система специализированных инспекций. Сегодня это 9 межрегиональных и 40 межрайонных инспекций.

Самые яркие прецеденты по выявлению налоговых схем и самые высокие результаты достигнуты именно усилиями межрегиональных инспекций. Плательщики этих же инспекций обеспечивают стабильно высокие поступления в бюджет.

На рисунке 3 видно, что в целом динамика поступления налоговых платежей от компаний, администрируемых в инспекциях по крупнейшим налогоплательщикам, до 2009 года была значительно выше, чем в целом по Российской Федерации.

Понятно, что уменьшение поступлений в прошлом году объясняется экономическим кризисом, однако темп снижения платежей от крупнейших налогоплательщиков ниже, чем от других плательщиков.

И еще один важный момент заключается в том, что доля налогов, уплачиваемых крупным бизнесом на протяжении этого времени, неуклонно росла.

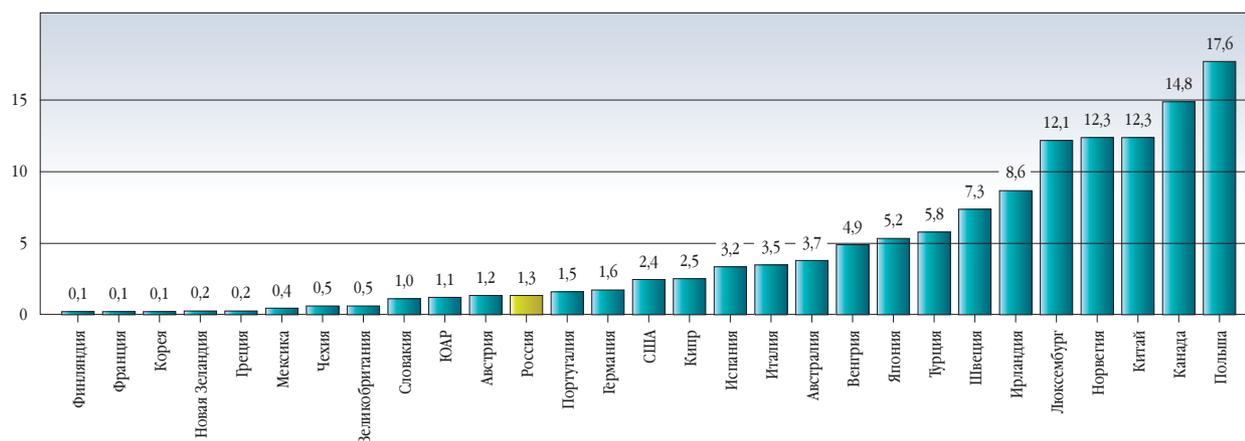
При этом снижение доли поступлений по результатам нашей контрольной работы сопровождается увеличением суммы добровольно исполняемых налоговых обязательств. То есть снижение фискальной составляющей сопровождается повышением налоговой дисциплины и грамотности плательщиков.

Именно эту задачу мы ставили, создавая межрегиональные инспекции по крупнейшим налогоплательщикам.

В 2007 году мы изменили систему отбора налогоплательщиков для мероприятий налогового контроля, разработав критерии оценки рисков для налогоплательщиков и утвердив концепцию планирования выездных проверок.



2



ОХВАТ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ ПРОВЕДЕННЫМИ ПРОВЕРКАМИ, %

Реакция налогоплательщика на возможность выбора – показать адекватную налоговую нагрузку и выйти из зоны риска или ждать налоговую проверку – оправдала наши ожидания, о чем свидетельствует динамика уточненных обязательств после опубликования критериев. В 2009 году сумма самостоятельно уточненных налоговых обязательств составила 100 млрд. рублей.

На протяжении ряда лет, используя аналитические инструменты для оценки налоговых рисков, Служба определяет приоритеты контроля по отраслевому признаку.

ВОЛНОВОЙ ЭФФЕКТ – ОДНА ИЗ ВАЖНЕЙШИХ СОСТАВЛЯЮЩИХ ОТРАСЛЕВОЙ СТРАТЕГИИ

Анализируя поступления налогов по отрасли, мы акцентируем свое внимание на отраслях, в которых динамика поступлений налогов не соответствует тенденциям, наблюдаемым в экономике страны.

Ситуацию, когда проверка одной крупной компании отрасли с выявлением типичных нарушений и схем дает рост поступлений налогов в целом по отрасли, мы еще в 2005 году при проверке крупной нефтяной компании назвали волновым эффектом.

В 2006 году анализ темпов роста поступлений налогов выявил резкие отклонения в строительной отрасли. После проверки крупной строительной компании в 2006 году плательщики этой отрасли увеличили свои платежи на 42,8%, а в 2007 году – еще на 41%.

Аналогичный волновой эффект наблюдался в 2008 году, объявленном годом контроля за торговой отраслью, после эффективной проверки одной крупной торговой компании.

Другие крупные компании отрасли самостоятельно откорректировали свои налоговые обязательства по аналогичным нарушениям.

Рост налоговых поступлений в 2008 году в торговой отрасли составил 38%.

Именно реакция на результаты контрольной работы в отрасли, которую мы называем волновым эффектом, показывает целесообразность сохранения та-

кого подхода при планировании контрольной работы в дальнейшем.

ФАРМАЦЕВТИЧЕСКИЙ РЫНОК – ПРИОРИТЕТНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФНС РОССИИ

Следуя отраслевой стратегии и проводя анализ поступлений по отраслям в 2010 году, специалисты Службы учли и социальный аспект, определив одним из приоритетных направлений контроль за участниками фармацевтического рынка в России, объем которого в 2008 году составлял более 550 млрд. рублей (18 млрд. долларов).

Фармацевтика – это та отрасль, на которой в меньшей степени сказалась негативная экономическая ситуация. Спрос на лекарственные препараты не снизился, в 2009 году российский фармрынок продолжал расти. В то же время поступления налогов в бюджет от крупных производителей снижаются два года подряд.

По полученной Службой информации от таможен, почти все участники российского фармацевтического рынка ввозят лекарственные средства на территорию России через офшоры.

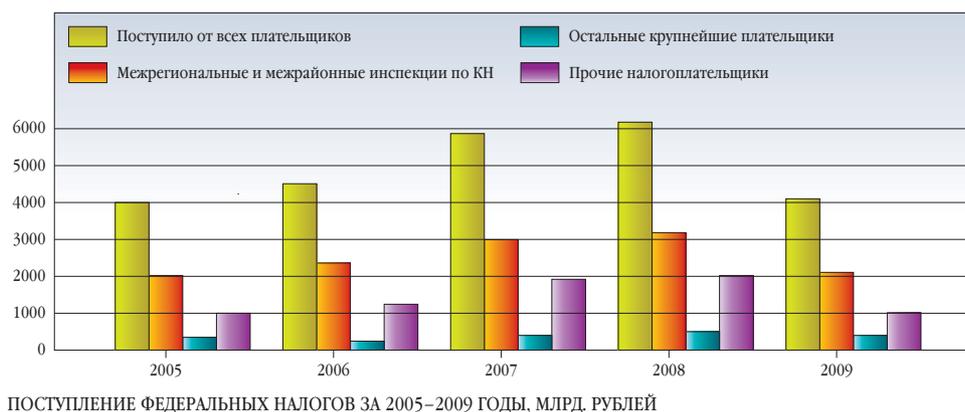
За 10 месяцев 2009 года через компании, расположенные на Британских Виргинских о-вах, Багамских о-вах, в Объединенных Арабских Эмиратах и др., приобретено лекарственных средств на сумму более 19 млрд. рублей. При том что в этих странах отсутствуют производители лекарственных средств.

Вся фармацевтическая продукция, ввезенная через офшоры, произведена в таких странах, как Индия, Германия, Италия, Болгария и др.

Анализ цен показывает, что в России импортные препараты стоят в три-четыре раза дороже, чем в других странах. Во многом это связано с многоступенчатым процессом перепродажи лекарств внутри России. При этом одни и те же российские компании приобретают фармпродукцию как напрямую у иностранных



3



производителей, так и через офшоры и страны, не имеющие фармацевтического производства.

Вопросам искусственного завышения цен на лекарственные средства неоднократно уделял повышенное внимание и глава государства.

И еще один важный аспект – значительная часть оборота лекарственных средств финансируется за счет бюджета. Поэтому, с одной стороны, контроль за компаниями, реализующими лекарственные средства, – это вопрос социальной защиты населения, а с другой – он нацелен на предотвращение потерь бюджета.

ОБОСНОВАННОСТЬ ВОЗМЕЩЕНИЯ НАЛОГА НА ДОБАВЛЕННУЮ СТОИМОСТЬ – НА КОНТРОЛЕ СЛУЖБЫ

Другим приоритетным направлением работы ФНС России по-прежнему остается контроль за обоснованностью возмещения налога на добавленную стоимость (НДС).

Говоря об администрировании НДС, безусловно, важно уделить внимание вопросу соблюдения налоговыми органами сроков возмещения налога из бюджета.

Несмотря на то что нарушения носят единичный характер и имеют тенденцию к снижению, недопустимо нарушать сроки проведения проверок, вынесения решений, а также сроки возврата налога по вынесенным решениям. Данный вопрос будет находиться на постоянном контроле Службы.

Направление контрольной работы по НДС в 2010 году определила структура предъявляемого налогоплательщиками к возмещению из бюджета налога, в которой экспортный НДС составляет 35%, операции на внутреннем рынке – 65%.

Анализ возмещения НДС на внутреннем рынке показал высокую долю предъявляемого к возмещению НДС по капитальным вложениям – 40%.

В условиях сложной экономической ситуации инвестиции в основной капитал в 2009 году снизились. При этом на фоне общего снижения налоговой базы и вычетов по НДС наблюдается рост вычетов по капитальному строительству.

Степень износа основных фондов не сокращается и растет из года в год (в 2008 году – 46,3%, в 2007 году – 45,9%, в 2006 году – 45,4 %).

При этом анализ контрольной работы показывает, что необоснованное возмещение НДС в этом секторе происходит вследствие вовлечения в цепочки подрядных и субподрядных организаций фирм-однодневок, посредством которых происходит завышение стоимости товаров, работ и услуг, обналичивается полученная необоснованная налоговая выгода.

При этом зачастую к моменту подачи декларации к возмещению НДС и проведению проверки обоснованности возмещения часть поставщиков и подрядчиков ликвидируется.

Также значительную долю (рис. 4) – более 15% – составляет НДС, предъявляемый к возмещению по приобретению крупных партий товаров, не реализованных в отчетном периоде.

Ситуация с «затовариванием» также имеет свои особенности. Здесь обращают на себя внимание риски мошенничества в виде одновременного предъявления к возмещению НДС по одному и тому же товару различными организациями (в том числе состоящими на учете в разных налоговых органах). При этом не очевидны дальнейшая реализация товара и получение выручки, с которой должен быть исчислен НДС.

Понятен набор необходимых контрольных мероприятий, которые должны быть проведены. Но даже при наличии явных признаков правонарушений собрать документы 2–3-летней давности для доказательной базы при камеральной проверке практически невозможно.

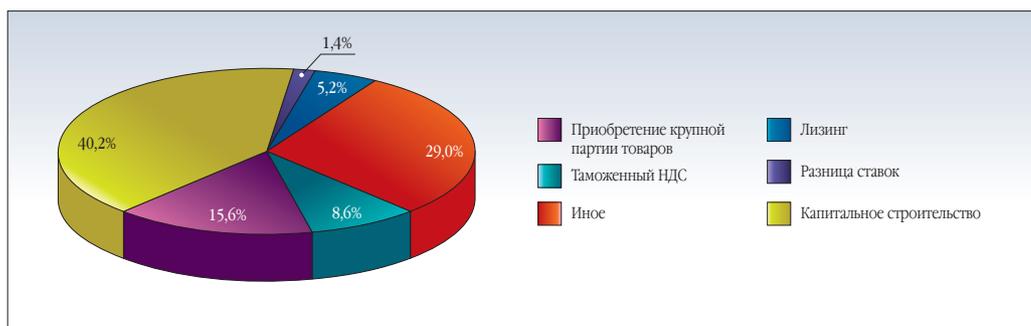
При этом в рамках камеральной проверки у нас есть значительные ограничения на истребование документов и проведение осмотров помещений.

Бизнес понимает, что для ФНС России установлены очень жесткие сроки для проверки обоснованности возмещения НДС, а также то, что одним из самых эффективных инструментов контроля является встречная проверка.

Сегодня мы наблюдаем обилие рекламы услуг по прохождению встречных проверок. Текст объявлений примерно одинаков: «Предоставляем полное докумен-



4



СТРУКТУРА ПРЕДЪЯВЛЕННОГО К ВОЗМЕЩЕНИЮ НАЛОГА НА ДОБАВЛЕННУЮ СТОИМОСТЬ НА ВНУТРЕННЕМ РЫНКЕ

тальное сопровождение для встречных проверок налоговых органов».

Такие организации не подпадают под определение классических фирм-однодневок, так как работают достаточно продолжительный период времени, отчитываются и даже уплачивают минимальные налоги.

Задачи подобной организации – обеспечить представление документов проверяющему налоговому органу и при необходимости дать объяснения, подтверждающие факт взаимоотношений с налогоплательщиком. Вместе с тем такая организация создает для налогоплательщика фиктивные расходы и фиктивные налоговые вычеты по НДС. Поэтому на сегодняшний день основным механизмом выявления лиц, вовлеченных в схему уклонения от налогообложения, является анализ движения денежных средств на счетах в банках.

Для того чтобы налоговым органам соблюсти сроки проверки и при этом качественно провести весь комплекс контрольных мероприятий, необходимо прежде всего решить вопрос об оперативном доступе налоговых органов к банковской информации.

Хочу отметить, что мы не просим дополнительных прав. Налоговые органы и так по закону имеют доступ к информации о движении денежных средств по счетам.

Однако при работе с банками в запросном режиме теряется огромное количество времени и неэффективно расходуются трудовые ресурсы как налоговиков, так и банкиров.

Кроме того, возможен отказ банка в предоставлении информации, со ссылкой на банковскую тайну.

Складывается вопиющая ситуация, когда коммерческий банк (зачастую участник той же схемы) решает, предоставлять или нет государственному контрольному органу необходимую информацию. При этом за неправомерный отказ штраф всего 10 тыс. рублей. Обращаю внимание, что большинство зарубежных налоговых администраций имеет именно оперативный доступ к банковским счетам.

Оперативный доступ позволит сократить время на получение и обработку информации из банков, что в свою очередь позволит повысить эффективность контроля, в том числе и за возмещением НДС.

Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в Послании Федеральному Собранию Российской Феде-

рации отметил необходимость улучшить администрирование за счет внедрения современных информационных технологий.

ФНС России готова и технически и методологически реализовать данное поручение. А с учетом того, что наше предложение поддержано Минфином России и депутатами Госдумы, считаем возможным внести необходимую поправку в Налоговый кодекс. Тем более что в 2009 году ряд необходимых поправок уже принят. И я хотела выразить благодарность коллегам из Министерства финансов РФ и Министерства экономического развития РФ.

Совместная работа над совершенствованием налогового администрирования позволила упростить порядок декларирования доходов физических лиц. Например, исключить обязанность декларировать доход от продажи имущества, находившегося в собственности свыше трех лет, когда не возникает обязанность платить налог.

Это очень важная норма, позволившая снизить и издержки граждан по исполнению своих обязанностей, и затраты налоговых органов на администрирование.

ЗАЛОГ ПОВЫШЕНИЯ НАЛОГОВОЙ ДИСЦИПЛИНЫ – ДОСТУПНАЯ ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ БИЗНЕСА

В заключение несколько слов о малом бизнесе. Говоря о направлениях и объектах налогового контроля за представителями малого и среднего бизнеса, необходимо отметить, что за последние три года доля выездных проверок организаций, применяющих специальные режимы, составляла 15% от общего количества выездных проверок.

Из общего количества организаций, применяющих спецрежимы, проверками охвачено менее 1% плательщиков данной группы.

Выездные проверки организаций, применяющих спецрежимы, проводятся только при наличии признаков нарушения правил применения конкретного спецрежима.



Кроме этого, контроль налогоплательщиков малого и среднего бизнеса переводится в режим текущего мониторинга финансово-хозяйственной деятельности. Контроль этой категории плательщиков должен быть тщательно выверенным, с учетом важности развития малого и среднего бизнеса для страны. Но во многом развитие малого бизнеса сдерживает недостаточность знаний о возможности ведения бизнеса с применением упрощенных налоговых режимов. Необходима наглядная разъяснительная работа.

В этом году ФНС России проводит эксперимент с новой формой наглядного информирования граждан. Специалистами Службы подготовлена брошюра

с самой необходимой информацией для начинающего предпринимателя. В ней очень простым языком изложены рекомендации по выбору режима налогообложения, формы и порядка регистрации, минимальные сведения о налогах и налоговой отчетности.

Брошюра будет распространяться в рамках работы по бесплатному информированию налогоплательщиков. Основной тираж предлагается распространить инспекциям моногородов и регионов, в которых наиболее остро стоит вопрос с трудоустройством населения. И конечно, текст брошюры будет размещен на сайте ФНС России и будет доступен каждому пользователю Интернета совершенно бесплатно.