

Кирина Людмила Сергеевна
KirinaLyudmilaSergeevna
Россия, Москва, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
Russia, Moscow, Financial University under the Government of the Russian Federation
Д.э.н., профессор Департамента налоговой политики и тарифно-таможенного регулирования Финансового университета при Правительстве РФ
Doctor of economic Sciences, Professor of the Department of tax policy and tariff-customs regulation, Financial University under the Government of the Russian Federation
kirina304@yandex.ru
109456 4-й Вешняковский проезд, д.4. тел. 8(499)277-39-42

Практические инструменты выявления недобросовестных налогоплательщиков за рубежом

Practical tools to identify dishonest taxpayers abroad

Аннотация: в статье рассмотрены конкретные методы выявления недобросовестных налогоплательщиков, применяемые за рубежом. Особое внимание уделено разработке и применению нормативов затрат на 1 ед. продукции в различных видах бизнеса.

Abstract: the article deals with specific methods of detecting unscrupulous taxpayers used abroad. Special attention is paid to the development and use of standard costs per 1 unit of product in different types of businesses.

Ключевые слова: контрольные показатели; нормативы затрат; незаявленный доход; мониторинг деятельности хозяйствующих субъектов; налоговые риски государства; ответственность налогоплательщиков; алгоритм выявления потенциальных правонарушителей налогового законодательства.

Key words: benchmarking; standards; costs; undeclared income; monitoring the activities of businesses; the tax risks of the state; the responsibility of the taxpayers; the ability to identify potential offenders of tax laws.

Выявление недобросовестных налогоплательщиков является очень сложной проблемой, решению которой посвящаются различные административные приемы, включающие не только совершенствование непосредственной процедуры налогового контроля, но и методы, ориентированные на применение контрольных показателей, базирующихся на фактических среднеотраслевых коэффициентах, влияющих в итоге на формирование налоговых обязательств конкретного хозяйствующего субъекта. Анализ международного опыта оценки адекватности налоговых обязательств показателям фактических результатов финансово-хозяйственной деятельности предприятий показал, что использование контрольных показателей для отдельных видов бизнеса играет важную

роль, поскольку они помогают специалистам налоговых органов определить потенциально возможные случаи уклонения от уплаты налогов и применять различные способы измерения риска при выявлении незаявленного дохода.

Как правило, метод контрольных показателей базируется на теории финансового анализа деятельности налогоплательщиков.

Суть данного метода состоит в:

- разработке определенных финансовых показателей для отдельных отраслей;
- определении среднеотраслевых (контрольных) значений указанных показателей;
- выявлении компаний, в отношении которых значения данных показателей отличаются от среднеотраслевых.

Далее полагаем целесообразным рассмотреть практику разработки и применения методов контрольных показателей налоговыми органами иностранных государств.

Так, австралийское налоговое ведомство в рамках проведения оценки налоговых рисков разрабатывает контрольные значения показателей для отдельных отраслей экономики.

Контрольные значения базируются на анализе налоговых деклараций и отчетов о деятельности организаций: ежеквартальных отчетах - для малого и среднего бизнеса; ежемесячных отчетах - для крупных компаний. Отчет о деятельности организации является агрегированной налоговой декларацией. В отчете, на основе которого организация осуществляет единый налоговый платеж, содержится подробная информация о налоговых обязательствах (величине обязательств, авансовых платежах по налогу на прибыль, налогу с продаж, удержании налога на доходы физических лиц у работников организации, прочая информация), а также о финансово-хозяйственной деятельности организации (выручка от продаж, объем проданной продукции, инвестиции организации, начисленная заработная плата, информация об экспортных операциях). Для индивидуальных предпринимателей и некоммерческих организаций используются только показатели налоговых деклараций.

На основе данной информации создана автоматизированная программа сопоставления данных и выявления налогоплательщиков, входящих в «группу налогового риска». Концепция формирования «группы налогового риска» основывается на том факте, что виды экономической деятельности, будучи идентичными по экономическим условиям ведения бизнеса, с высокой степенью вероятности должны иметь сходные финансовые показатели. Более того, используются не абсолютные показатели, а относительные – в виде коэффициентов.

В рамках осуществления налогового мониторинга с целью выявления «группы налогового риска» налоговым ведомством Австралии применяются шесть коэффициентов оценки финансово-хозяйственной деятельности организаций (рис. 1).



Рисунок 1. Показатели оценки финансово-хозяйственной деятельности
 Источник: Материалы австралийского налогового управления - <http://www.ato.gov.au>

Коэффициенты являются относительными показателями, рассчитываемыми как отношение различных показателей финансово-хозяйственной деятельности. Переход к относительным показателям позволяет осуществлять налоговый мониторинг организаций различных масштабов деятельности. Кроме того, использование относительных показателей нивелирует негативное воздействие инфляции при проведении динамического анализа показателей.

Следует отметить, что данные коэффициенты в рамках налогового мониторинга имеют значение только в сопоставлении с: коэффициентами аналогичного предприятия в динамике; эталонными значениями; показателями сходных по масштабам организаций; показателями отрасли, к которой относится налогоплательщик.

Коэффициенты рассчитываются в отраслевом разрезе (212 видов экономической деятельности) и в зависимости от масштаба деятельности организаций (9 групп для финансовых коэффициентов и 6 групп для коэффициентов хозяйственной деятельности). Ниже (табл.1,2) приведены средние значения финансовых и хозяйственных коэффициентов, используемые налоговой службой Австралии для оценки налоговых рисков для сахарного и кондитерского производства.

Таблица 1
 Средние значения финансовых коэффициентов для сахарного и кондитерского

производства, используемые налоговой службой Австралии для оценки налоговых рисков

Совокупный доход, тыс. австрал. долл.	Коэффициент GPR	Коэффициент NPR	Трудоемкость доходов
от 10 до 50	-0,15	0,73	н/д
от 50 до 100	-0,01	0,59	0,48
от 100 до 300	-0,01	0,58	0,37
от 300 до 500	0,03	0,71	0,33
от 500 до 1 000	0,03	0,51	0,26
от 1 000 до 5 000	0,04	0,51	0,21
от 5 000 до 10 000	0,00	0,54	0,19
от 10 000 до 20 000	0,04	0,37	0,15
более 20 000	0,07	0,39	0,14
Всего	0,02	0,53	0,24

Источник: Материалы австралийского налогового управления - <http://www.ato.gov.au>

Таблица 2

Средние значения коэффициентов хозяйственной деятельности для сахарного и кондитерского производства, используемые налоговой службой Австралии для оценки налоговых рисков

Выручка от реализации, тыс. австрал. долл.	Трудоемкость продаж	Коэффициент окупаемости затрат	Коэффициент GST
от 50 до 100	0,51	0,67	0,03
от 100 до 300	0,23	0,73	0,02
от 300 до 500	0,27	0,75	0,03
от 500 до 1 000	0,27	0,86	0,04
от 1 000 до 5 000	0,18	0,76	0,03
более 5 000	0,14	0,80	0,02
Всего	0,20	0,77	0,03

Источник: Материалы австралийского налогового управления - <http://www.ato.gov.au>

Средние значения коэффициентов используются в качестве «красных флажков», на основе которых отбираются налогоплательщики для дальнейших контрольных мероприятий. В том случае, если рассматриваемый коэффициент, рассчитанный для

анализируемой организации, выходит за рамки нормативного значения, это может свидетельствовать о следующих фактах:

- необычные условия хозяйственной деятельности;
- ошибки в предоставляемой отчетности (риск непреднамеренного несоблюдения норм налогового законодательства);
- преднамеренное искажение декларируемой деятельности.

При этом задача налогового инспектора состоит в определении того факта, какой из указанных вариантов имеет отношение к организации. Вместе с тем, попадание налогоплательщика в «группу налогового риска» не свидетельствует однозначно о том, что в его отношении будет проведена полномасштабная налоговая проверка.

Изучение применяемой за рубежом практики показало, что прежде, чем будет принято решение о непосредственном проведении проверки, налоговый инспектор должен провести дополнительную аналитическую работу с информацией, полученной в автоматизированном режиме. Нередко подобная работа подразумевает контакт с налогоплательщиком. Однако в большинстве случаев налоговое ведомство располагает достаточным объемом информации, получаемой из различных источников, чтобы оценить адекватность декларируемых налоговых обязательств, не прибегая к взаимодействию с налогоплательщиком. Это позволяет, во-первых, снизить издержки налогоплательщика по исполнению налоговых обязательств, а во-вторых, проводить качественный комплексный налоговый мониторинг хозяйствующих субъектов. Объем информации, которой располагает налоговое ведомство, как правило, является достаточным для выявления риска несоблюдения норм налогового законодательства и вероятности использования налогоплательщиком схем уклонения от налогов.

Вместе с тем, как показывает практика, в большинстве случаев к налогоплательщикам, отнесенным к «группе налогового риска», налоговые претензии не предъявляются. Это связано с тем, что в ходе углубленного анализа финансово-хозяйственной деятельности организации выявляются объективные причины отклонения показателей от их критического уровня.

Таким образом, система налогового мониторинга Австралии предусматривает идентификацию налоговых рисков и комплексный подход к управлению этими рисками. Проведенный нами анализ показал, что система риск-менеджмента, являющаяся неотъемлемой частью налогового мониторинга, позволяет эффективно управлять налоговыми отношениями. Такой подход позволяет снижать уровень расходов на проведение мероприятий налогового контроля при осуществлении целенаправленного отбора налогоплательщиков для проверки.

Графически систему налогового мониторинга, применяемую налоговой службой Австралии, с точки зрения интенсивности и затратности контрольных мероприятий, а также количества затрагиваемых налогоплательщиков, можно представить следующим образом (рис.2):



Рисунок 2. Система государственного налогового мониторинга Австралии
 Источник: Материалы австралийского налогового управления - <http://www.ato.gov.au>

Аналогично австралийской практике, контрольные показатели применяются налоговой службой Великобритании (HMRC – Налоговая и таможенная служба Её Величества). Контрольные показатели представлены в отраслевом разрезе (около 220 видов экономической деятельности) и фактически являются комплексной оценкой конкретного вида деятельности. Данные показатели разрабатываются Информационным бюро по бизнесу при Национальном агентстве по соблюдению правовых норм и предоставляются налоговой службе в виде отчетов под названием TIPs («тактико-информационные пакеты»).

В отчетах содержится детализированная информация об отдельных видах деятельности, включая сведения о тенденциях и конъюнктуре рынков, конкуренции. В отчетах представлены коэффициенты эффективности работы отраслей, являющиеся контрольными показателями.

Как показывает практика, отчеты позволяют налоговым инспекторам формировать экономическую модель предприятия при оценке адекватности налоговых обязательств налогоплательщика. Экономическая модель предприятия позволяет отслеживать

потенциальную налоговую базу организации и вести «предметный» разговор с налогоплательщиком, который дает пояснения налоговому инспектору по «проблемным» вопросам своего бизнеса. Очевидно, что данный подход позволяет качественно повысить эффективность контрольных мероприятий за счет улучшения информированности налогового инспектора.

К разработке «тактико-информационных пакетов» привлекаются консультанты, которые обладают необходимыми знаниями в различных секторах экономики. Отчеты регулярно обновляются. В настоящее время отчеты доступны только для внутреннего пользования налоговой службы через локальную компьютерную сеть. Однако, как отмечается на сайте ведомства, планируется предоставление отдельных отчетов в свободное пользование через Интернет.

Анализ опубликованных материалов налогового ведомства Германии показывает, что применение контрольных показателей для мониторинга различных видов экономической деятельности осуществляется налоговыми органами Германии уже более 20 лет. Показатели используются для выявления налогоплательщиков, выходящих за предельные значения показателей, и осуществления дальнейших контрольных мероприятий в отношении этих налогоплательщиков, а также оценки потенциального дохода организаций и индивидуальных предпринимателей с неполной бухгалтерской отчетностью (на упрощенной системе налогообложения). Ключевой принцип применения контрольных показателей, который пропагандируется налоговой службой Германии, заключается в том, что организации одной отрасли, схожие по масштабам деятельности (объему выручки, величине активов, рыночной капитализации), должны иметь идентичные показатели финансово-хозяйственной деятельности. Система контрольных показателей действует в отношении 147 видов экономической деятельности. Обновление показателей осуществляется ежегодно.

Следует отметить, что до 2005 года анализ показателей осуществлялся на основе тестовых выборок организаций различных отраслей. С 2005 года показатели рассчитываются только на основе информационной базы, содержащей сведения о налогоплательщиках, в отношении которых были проведены налоговые проверки – т.е. около 180 тыс. налогоплательщиков. Результатом изменения процедуры сбора информации для расчета показателей стало, во-первых, повышение качества информации, размещаемой в базе данных, во-вторых, снижение административных расходов на сбор информации.

Повышение качества информации объясняется тем фактом, что в базе данных отражаются уже скорректированные по результатам проверки сведения.

Контрольные показатели устанавливаются на основе четырех коэффициентов (рис.

3):

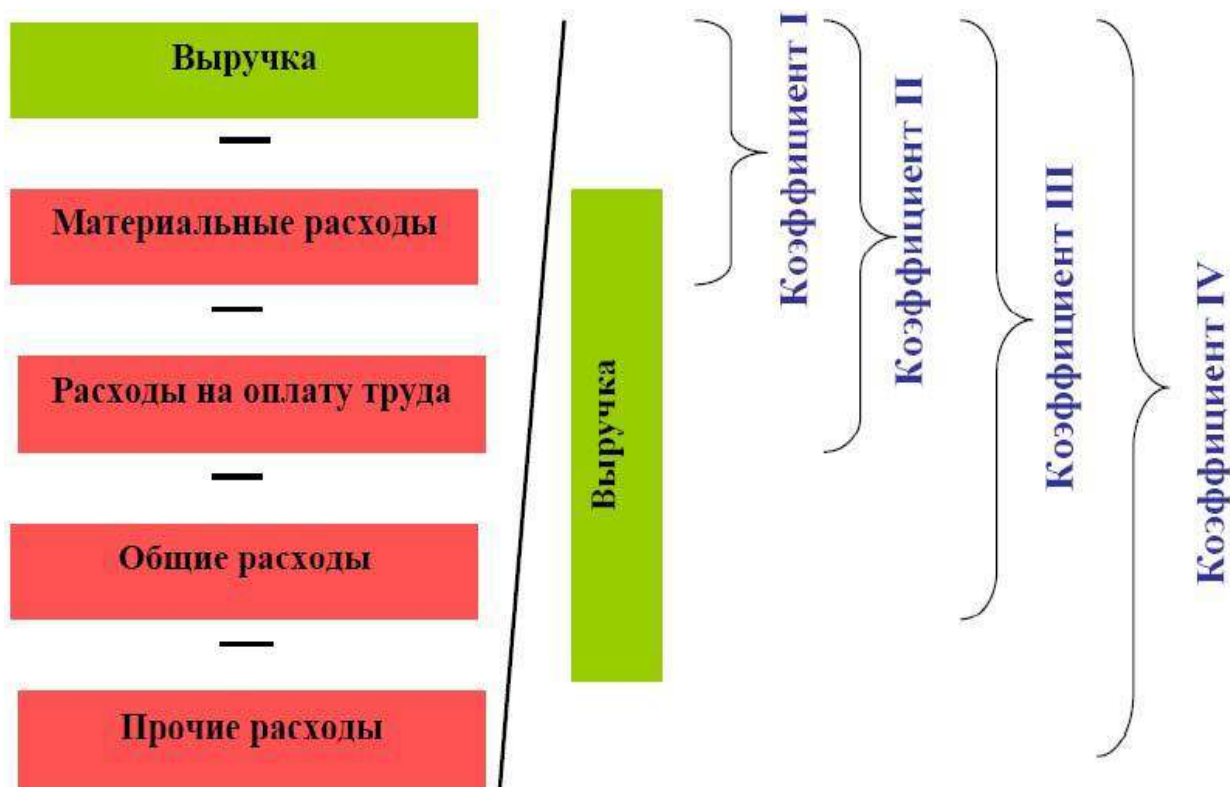


Рисунок 3. Показатели, используемые для расчета специальных контрольных коэффициентов в Германии

Источник: Материалы Федерального ведомства по финансам Германии - <http://www.bff-online.de>

Средние, а также предельные значения контрольных показателей для различных видов экономической деятельности размещаются в свободном доступе на официальном сайте Министерства финансов Германии.

Налоговое ведомство США (IRS - Служба внутренних доходов) в своей практике использует контрольные значения, рассчитываемые компанией BizStats, по различным отраслям экономики. Компания BizStats аккумулирует информацию из различных источников, ключевыми из которых являются Статистическое бюро США, Департамент по труду и предпринимательству США и непосредственно налоговые органы. Кроме того, используется информация различных промышленных ассоциаций, предоставляющих данные о среднеотраслевых индикаторах, характеризующих финансовые результаты деятельности в различных секторах экономики. Так, например, Национальная ассоциация ресторанов США предоставляет сведения о доходах и расходах предприятий ресторанного бизнеса с учетом различных факторов: размера ресторана, категории ресторана, диапазона цен в меню. Кроме того, ассоциация предоставляет данные о среднем обороте ресторана на один столик, необходимом для преодоления точки

безубыточности и получения прибыли. Аккумулированная компанией BizStats информация приводится в единый стандарт для различных секторов экономики и публикуется в формате, удобном для использования в аналитической работе Службы внутренних доходов. Следует отметить, что аналитическая информация содержит значительное количество финансово-экономических показателей, группируемых по различным критериям: отраслям и отдельным показателям масштаба деятельности организаций.

Служба внутренних доходов США с целью повышения эффективности контрольных мероприятий в отношении отдельных секторов экономики выпустила серию экономических обзоров под общим названием ATGs («Руководства по проведению налоговых проверок»).

Данные руководства размещены на официальном сайте Службы внутренних доходов США и содержат подробную информацию о методиках проведения контрольных мероприятий в отношении предприятий отдельных видов экономической деятельности. Руководства включают общие и специфические аспекты функционирования предприятий конкретной отрасли, особенности ведения хозяйственной деятельности, отраслевую терминологию, а также прочие сведения, необходимые налоговым инспекторам для проведения качественных проверок. В частности, данные руководства содержат специфические вопросы и подходы, характерные для какого-либо вида бизнеса, а также косвенные методы измерения налоговой базы налогоплательщика. Так, например, руководство по проведению налоговых проверок в отношении прачечных самообслуживания содержит методику моделирования оборота бизнеса исходя из объемов потребления воды. Данная методика позволяет оценить адекватность декларируемых налогоплательщиком доходов.

В настоящее время перечень отраслей экономики, охваченных данными руководствами, включает кредитные организации, адвокатские конторы, фермерские хозяйства, птицеводство, прачечные самообслуживания, ремонт автомобилей, прямые продажи, различные виды розничной торговли, сбор металлолома.

Кроме того, Служба внутренних доходов США с целью оценки адекватности декларируемых гражданами США доходов определила для налоговых инспекторов ряд информационных источников, позволяющих оценить реальный уровень дохода через показатель личных расходов. К таким информационным источникам относятся:

- Государственные стандарты свойственных расходов на жизнь – таблицы в разрезе континентальных штатов, Аляски и Гавайских островов с информацией о величине личных расходов в зависимости от уровня доходов, количества неработающих

членов семьи и определенных статей расходов;

- Обзор расходов на потребление, публикуемых Национальным Бюро статистики труда, -содержит информацию о среднем уровне личных расходов граждан США в разрезе различных показателей;

- Данные переписи населения, формируемые Национальным Бюро переписи населения – применяются для оценки уровня расходов на семью, включая коммунальные и транспортные услуги, а также для дальнейшего моделирования доходов в территориальном разрезе;

- Прочая информация, получаемая из внешних источников (ежегодно налоговые органы получают более 1,5 млрд. отчетов) – информация о заработной плате, начисленных процентах и дивидендах, сведения о прочих доходах налогоплательщиков (проценты, уплаченные по закладным, пенсии, рентные доходы, величина взносов на индивидуальные пенсионные счета и др.).

Практика показывает, что перечисленные источники информации позволяют Службе внутренних доходов США моделировать на основе косвенных методов реальную налоговую базу налогоплательщика, что дает возможность вести непрерывный налоговый мониторинг налоговой дисциплины и оценивать риски потерь государственного бюджета. Следует также учесть, что, в отличие от России, налоговые поступления от физических лиц в США формируют существенную долю государственных доходов – этим объясняется то внимание, которое уделяется домохозяйствам. С ростом благосостояния российских граждан и развитием института частной собственности российская налоговая система, по нашему мнению, также столкнется с необходимостью более пристального внимания в отношении доходов физических лиц. В настоящее время приходится констатировать, что данная работа ведется по «остаточному принципу», а основное внимание уделяется организациям.

Несмотря на то, что конкретный перечень контрольных показателей Служба внутренних доходов США не раскрывает, проведенный анализ публикуемых руководств по проведению налоговых проверок (Материалы Службы внутренних доходов США - <http://www.irs.ustreas.gov>) позволяет сделать вывод о том, что основные коэффициенты, на которые обращают внимание налоговые органы США это: коэффициент валовой прибыли, коэффициент Бэрри, коэффициент чистой прибыли, рентабельность активов. Следует также отметить, что в руководстве по проведению налоговых проверок часто используется ссылка на аналитические и рейтинговые агентства RobertMorrisAssociates, Dun&Bradstreet и Moody's, которые публикуют данные показатели.

Проведенный анализ международной практики налогового мониторинга,

осуществляемого государственными органами по контролю и надзору за исполнением налогового законодательства, позволяет сделать следующие выводы:

1. Налоговыми органами иностранных государств широко применяется практика оценки налоговых рисков, базирующаяся на анализе ключевых факторов, влияющих на налоговые поступления (или «недопоступления») в государственный бюджет, а также на анализе используемых компаниями и физическими лицами налоговых схем. Данный подход позволяет в условиях ограниченности ресурсов осуществлять эффективное налоговое администрирование экономики.

2. Международный опыт формирования системы показателей для выявления налогоплательщиков, входящих в «группу налогового риска», свидетельствует о широком применении теоретической базы финансово-экономического анализа хозяйствующих субъектов.

3. Методики выявления «группы налогового риска» основываются на концепции «выхода за рамки» предельных значений финансовых коэффициентов.

4. Налоговыми органами раскрываются только некоторые значения применяемых финансовых коэффициентов и общие подходы к анализу налоговых рисков. Комплексная методика налогового мониторинга не раскрывается ни одной из проанализированных стран.

5. Анализ международной опыта позволяет сделать вывод о применимости концептуальных подходов к осуществлению налогового мониторинга и в российской практике. При этом следует исходить из особенностей государственного регулирования экономики в России, включая действующую налоговую систему и национальные стандарты бухгалтерского учета и отчетности.

Использованные источники:

1. Материалы австралийского налогового управления - <http://www.ato.gov.au>
2. Материалы Налоговой службы Великобритании - <http://www.inlandrevenue.gov.uk>
3. Материалы Федерального ведомства по финансам Германии - <http://www.bff-online.de>
4. Материалы Организации экономического сотрудничества и развития - <http://www.oecd.org>
5. Материалы Налогового агентства Испании - <http://www.aeat.es>
6. Материалы Таможенного и налогового агентства Канады - <http://www.ccra-adrc.gc.ca>
7. Материалы Службы внутренних доходов США - <http://www.irs.ustreas.gov>
8. Материалы Главного налогового управления Франции - <http://www.finances.gouv.fr/DGI>
9. Материалы Государственного налогового управления Швеции - <http://www.rsv.se>
10. Налоговый менеджмент в организациях: учебник для магистров / Л.С. Кирина, Н.А. Горохова. –М.: Издательство Юрайт, 2014. - 279 с.– Серия: Магистр.