

Налоговая политика

ФАКТОРЫ РОСТА НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ: МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЙ ПОДХОД

Михаил МИШУСТИН

Михаил Владимирович Мишустин —
доктор экономических наук,
руководитель Федеральной налоговой службы РФ
(127381, Москва, Неглинная ул., д. 23).
E-mail: mns11806@nalog.ru

Аннотация

Понимание природы основных макроэкономических показателей, их поведения в зависимости от общего геоэкономического фона является определяющим при анализе и прогнозировании налоговых поступлений. Это обуславливает необходимость проведения подробного факторного анализа динамики поступлений от бюджетобразующих налогов. Основными факторами анализа налоговых поступлений выступают социально-экономические, законодательные, факторы налогового администрирования. На каждый бюджетобразующий налог — на прибыль организаций, на добавленную стоимость (НДС), на добычу полезных ископаемых (НДПИ), на доходы физических лиц (НДФЛ), акцизы — данные факторы оказывают дифференцированное влияние. Отрицательная динамика суммарных налоговых отчислений в консолидированный бюджет Российской Федерации сложилась в результате серьезного снижения поступлений НДПИ, что подтверждает всё ещё сильную ресурсную зависимость российской экономики. На налог на прибыль оказывают неоднозначное влияние общий рост уровня цен, динамика промышленного производства, динамика внешней торговли, курс рубля. Увеличение поступлений НДС было обусловлено суммарным воздействием прироста инфляции и увеличения оборота торговли в реальном выражении. Определяющим экономическим фактором в динамике поступлений такого вида налогообложения, как акцизы, выступает потребительская активность населения, однако главный эффект на его динамику оказывает изменение ставок на подакцизную продукцию. Стабильному росту налоговых поступлений способствуют меры ФНС России, направленные на противодействие недобросовестным методам конкуренции из-за использования отдельными налогоплательщиками законодательных пробелов для ухода от налогообложения. ФНС России кардинально изменила подходы к организации контрольной работы как изначально наиболее конфликтной процедуры взаимодействия с налогоплательщиками. В целях внедрения и усовершенствования примирительных процедур ФНС России продолжает развивать новые механизмы досудебного урегулирования налоговых споров, в числе которых налоговый мониторинг. Изменение ценовой конъюнктуры на мировых рынках, ослабление внешнего спроса на ключевые энергоносители, девальвация отечественной валюты воспринимаются налоговыми органами как сценарные условия развития экономики, однако эффективное налоговое администрирование демонстрирует способность бюджета противостоять финансово-экономическим шокам.

Ключевые слова: налоговые поступления, бюджетобразующие налоги, факторный анализ, экономический кризис, налоговое администрирование.

JEL: E60, E62.

Как известно, первоочередная задача государства с точки зрения обеспечения эффективного функционирования его институтов — наполнение бюджетов всех уровней, и налоги выступают в решении этой задачи основным инструментом. В то же время налоги представляют собой проекцию экономических процессов, поскольку, по сути, являются объективным показателем финансово-хозяйственной деятельности компании.

Экономический кризис, развернувшийся в 2014–2015 годах, обернулся для экономики России рядом негативных последствий, вынудивших ее развиваться в сложных и противоречивых условиях, приспособившаяся к условиям новой реальности. На одном временном отрезке сконцентрировались наиболее болезненные для экономики шоки: двукратное снижение цен на нефть, резкое сокращение объемов экспорта на ключевые товары, ограниченный доступ к внешнему финансированию, санкционное давление, серьезное ослабление рубля, повлекшее за собой инфляционные риски, и всё это на фоне нарастания бюджетных расходных обязательств. Тесная взаимосвязь налогов и экономических процессов наиболее четко прослеживается в период кризисных явлений (кризисы 1998 года, 2008–2009 годов, 2014–2015 годов), что обусловило необходимость совершенствования налогового администрирования с целью снижения до максимально возможного уровня зависимости налоговых поступлений от экономических всплесков.

1. Общий экономический фон

Кризисные явления различной степени интенсивности проявились в экономике уже с середины 2013 года. В настоящее время помимо снижающегося внешнего спроса ситуацию значительно усугубляет крайне слабый внутренний спрос, динамика которого находится в противофазе с динамикой производства: последнее демонстрирует пока слабый, но стабильный рост.

Т а б л и ц а 1

Динамика ключевых макроэкономических показателей, 2015–2016 годы

Показатель	2015 год			2015 год	2016 год	
	1 кв.	1 пг.	9 мес.		1 кв.	1 пг.
ВВП	98,1	96,6	96,3	96,3	98,8	99,1
Индекс промышленного производства	99,6	97,3	96,8	96,6	99,5	100,4
Оборот розничной торговли	93,3	92,0	91,5	90,0	94,6	94,3
Оборот оптовой торговли	91,5	96,4	89,5	90,1	101,2	102,8
Инвестиции в основной капитал	94,0	96,7	94,2	91,6	95,2	95,7

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 1

Показатель	2015 год			2015 год	2016 год	
	I кв.	I пг.	9 мес.		I кв.	I пг.
Индекс потребительских цен	116,2	116,0	115,9	115,5	108,4	107,8
Объем экспорта	68,9	71,1	68,2	74,0	69,9	69,5
Объем импорта	63,6	60,9	61,5	71,2	89,4	89,6

Источник: Социально-экономическое положение России, январь-июнь 2016 года, Росстат, 2016.

Приведенные в табл. 1 данные говорят о том, что российская экономика развивается разнонаправленно. При этом по ряду показателей отмечается слабopоложительная динамика: по отношению к первому полугодю 2015 года улучшились показатели промышленности, оптовой торговли, уменьшились темпы инфляции. Однако кризисная ситуация 2014–2015 годов отличается от ситуации 2008–2009 годов тем, что во время прошлого кризиса на российскую экономику в силу ее значительной интегрированности в мировые процессы повлиял коллапс глобального финансового рынка. Но вместе с восстановлением внешнего спроса и мировых цен на энергоносители российская экономика также начала уверенно восстанавливаться.

Главная отличительная черта кризиса 2014–2015 годов — структурный дисбаланс в российской экономике, который проявил себя уже в 2013 году. При средней цене на нефть 107,96 долл./барр. в 2013 году и 97,65 долл./барр. в 2014 году экономика стагнировала — ее динамика составляла 101,3 и 100,7% ВВП¹ соответственно. В настоящее время российская экономика находится в поиске новых точек роста в условиях серьезных ресурсных ограничений, поскольку топливно-энергетический комплекс уже не является локомотивом ее роста. Так (по официальным данным таможенной статистики), удельный вес топливно-энергетических товаров в экспорте России в январе-мае 2016 года составил 61,6%, в то время как в советующем периоде 2010 года этот показатель был равен 72%. Стоимостной объем вывоза продукции топливно-энергетического комплекса в целом снизился на 37,6%, в то время как возросли физические объемы экспорта нефти сырой на 4,5%, газа природного — на 16,2%, угля каменного — на 4,7%².

Еще одним важным признаком структурного кризиса в текущем периоде является падение инвестиционной активности, предпосылкой которого послужили санкции в адрес крупнейших российских компаний и банков. Санкции заблокировали доступ к глобальным финансовым ресурсам, из-за чего дальнейшее инвестирование проектов и исполнение долговых обязательств стало весьма затруднительным.

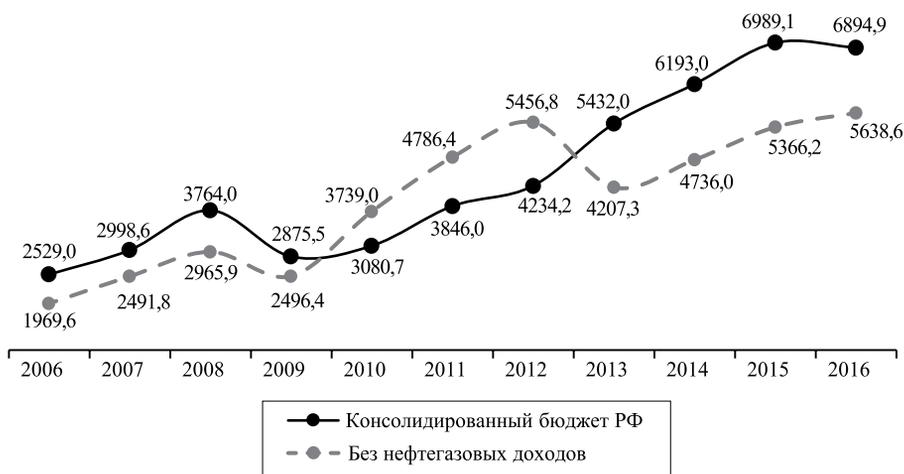
¹ Федеральная служба государственной статистики: <http://www.gks.ru/>.

² Официальная статистика ФТС России: <http://www.customs.ru/>.

2. Факторный анализ налоговых поступлений

Понимание природы основных макроэкономических показателей, их поведения в зависимости от общего геоэкономического фона является основополагающим при анализе и прогнозировании налоговых поступлений. Поэтому крайне важно выявлять взаимосвязи и определять причины, влияющие на динамику поступления налогов.

Основные факторы анализа налоговых поступлений следующие: (1) социально-экономические; (2) законодательные; (3) налоговое администрирование. На каждый бюджетобразующий налог — налог на прибыль организаций, налог на добавленную стоимость (НДС), на добычу полезных ископаемых (НДПИ), налог на доходы физических лиц (НДФЛ), акцизы — данные факторы оказывают дифференцированное влияние. В первом полугодии 2016 года налоговые поступления в консолидированный бюджет Российской Федерации составили 6,9 трлн руб., что на 1,3% ниже показателя соответствующего периода прошлого года. При этом поступления без учета нефтегазовых доходов составили 5,6 трлн руб. и выросли по отношению к соответствующему периоду прошлого года на 5,1% (рис. 1).



Источник: ФНС России: <https://www.nalog.ru/m77/>.

Рис. 1. Динамика налоговых поступлений, 1 полугодие 2006–2016 годов (млрд руб.)

Поступления в консолидированный бюджет Российской Федерации в разрезе различных налогов представлены в табл. 2.

Т а б л и ц а 2

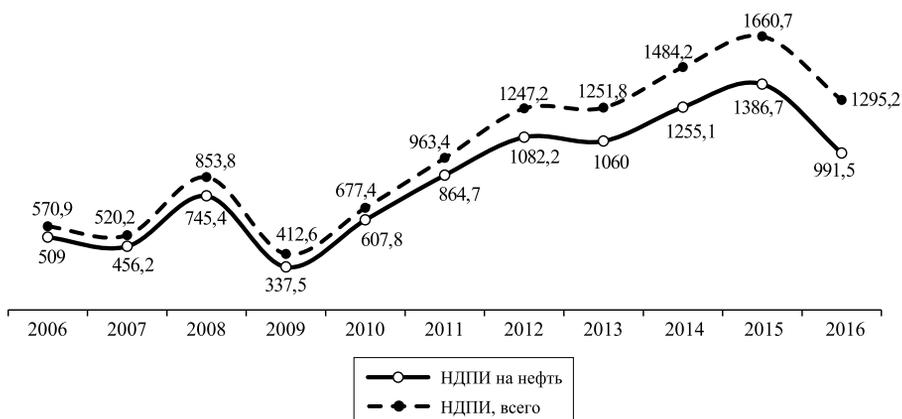
Поступления в консолидированный бюджет РФ (млрд руб.)

	1 полугодие 2015 года	1 полугодие 2016 года	Темп роста (%)
Всего в консолидированный бюджет РФ	6989,1	6894,9	98,7
Налог на прибыль организаций, в том числе по основной ставке (20%)	1501,8 1246,7	1483,0 1314,7	98,7 105,5
НДС	1303,6	1341,1	102,9
НДПИ	1660,7	1295,2	78,0
НДФЛ	1244,9	1350,0	108,4
Акцизы	486,7	601,4	123,6
Имущественные налоги	472,7	476,8	100,9

Источник: ФНС России: <https://www.nalog.ru/rn77/>.

Данные, приведенные на рис. 1 и в табл. 2, подтверждают вывод о том, что отрицательная динамика поступлений в консолидированный бюджет Российской Федерации сложилась в результате серьезного снижения поступления НДС (на 22%), что подтверждает всё еще сильную ресурсную зависимость российской экономики.

Налог на добычу полезных ископаемых. НДПИ — налог, наиболее чутко реагирующий на внешнеэкономические процессы. В первом полугодии 2016 года поступления НДПИ на 78% сформированы налогом на добычу нефти, поэтому волатильность цены на нефть и курса доллара находит прямое отражение в объемах поступлений. В первом полугодии 2016 года они снизились почти на треть (на 28,5%; рис. 2).



Источник: ФНС России: <https://www.nalog.ru/rn77/>.

Рис. 2. Динамика поступления НДС, 1 полугодие 2006–2016 годов (млрд руб.)

Ключевыми экономическими факторами, влияющими на динамику поступления НДС, являются: объем нефтедобычи, цена на нефть марки *Urals* и курс доллара. Помимо экономических факторов, решающее значение может оказывать и законодательный фактор — изменение налоговой ставки НДС.

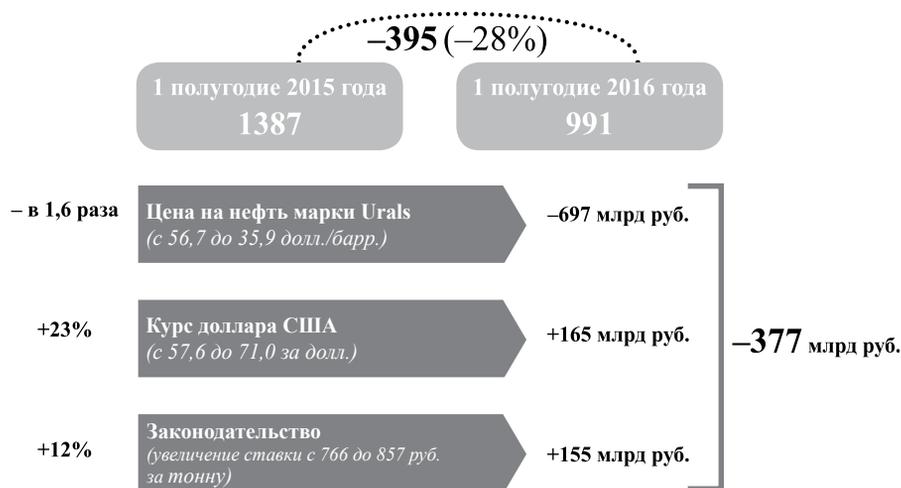


Рис. 3. Оценка влияния макроэкономических показателей и изменения законодательства на поступление налога на добычу нефти (млрд руб.)

Налоговой базой для исчисления НДС на нефть является объем добытой нефти и ее цена за 1 баррель. Динамика объемов добываемой нефти достаточно стабильна и колеблется в пределах 1–2%, что практически не влияет на изменение суммы поступления налога³. На рис. 3 приведен расчет, который демонстрирует, что в рассматриваемом периоде основной причиной снижения поступления налога (на 697 млрд руб.) оказало сокращение цены на нефть в 1,6 раза. Фактор ослабления рубля на 23%, который в течение долгого времени нивелировал в той или иной мере сокращение налоговых поступлений, не смог удержать их динамику в первом полугодии 2016 года в зоне положительных значений. По экспертной оценке, сумма прироста от курсовой разницы составила 165 млрд руб. Что касается третьего основополагающего фактора — твердой ставки налога на нефть, — то он в результате повышения на 91 рубль, или на 12%, обеспечил прирост налога только на 155 млрд руб.

³ Официальная статистика ФНС России: <https://www.nalog.ru/rn77/>.

Для сравнения: совокупность данных факторов в 2015 году обеспечила прирост налоговых поступлений в размере 240 млрд руб., несмотря на двукратное снижение цены на нефть (в 1,9 раза). Основную долю прироста обеспечило увеличение фиксированной ставки налога на нефть с 493 до 766 руб. за тонну (+739 млрд руб.), при этом слабый рубль «прирастил» 546 млрд руб. налога.

Акцизы. Акциз — один из наиболее предсказуемых налогов, рассчитываемый прямым методом. Совокупный объем поступления акцизов на 82% формируют: акцизы на табачную продукцию (38,7%), акцизы на нефтепродукты (32,0%), акцизы на алкогольную продукцию (12,2%).

Определяющим экономическим фактором в динамике поступления данного вида налога выступает потребительская активность населения. Акциз — это косвенный налог. На его поведение влияет конечное потребление на внутреннем рынке. Таким образом, динамике данного налога обуславливает *объем реализации* подакцизной продукции. Другой определяющий фактор — *изменение налогового законодательства*.



Рис. 4. Оценка влияния макроэкономических показателей и изменений в законодательстве на объем акцизов

Рис. 4 отображает преобладающее значение изменения ставок на подакцизную продукцию в динамике поступления налогов. Повышение ставки акциза на табак и нефтепродукты на 73% (+84 млрд руб.) сформировало общий прирост поступления акцизов (+115 млрд руб.). Остальную сумму прироста обеспечили выросшие объемы реализации табачной и алкогольной продукции.

Третий фактор, о котором нельзя не сказать, анализируя динамику поступления акцизов, — это контрольные мероприятия в части борьбы с теневым сектором. В отдельных регионах России имела место практика нелегального производства и реализации алкогольной продукции, что влечет за собой серьезные негативные последствия для бюджета. И здесь, естественно, самым действенным методом для побуждения недобросовестного налогоплательщика к уплате дополнительно начисленных налогов является передача материалов налоговой проверки в правоохранительные органы и последующее возбуждение уголовного дела. Когда речь идет о привлечении уже не к налоговой, а к уголовной ответственности, модель поведения недобросовестного налогоплательщика меняется.

Так, например, в результате совместных с правоохранительными органами контрольных проверок предприятий алкогольной отрасли Кабардино-Балкарской Республики удалось пресечь масштабную схему уклонения от уплаты налогов, действовавшую в 2014–2015 годах, и предъявить претензии на сумму порядка 24 млрд руб. акцизов, из которых более 8 млрд руб. уже поступило в бюджет, а также возбудить 11 уголовных дел в отношении должностных лиц ликеро-водочных заводов республики. Проведенные мероприятия позволили локализовать и не допустить подобной ситуации в других субъектах Российской Федерации, о чем свидетельствует как рост задекларированного акциза на крепкую алкогольную продукцию, так и его поступление в бюджет.

Этот случай возымел резонансный эффект. Поступления акцизов на алкогольную продукцию в консолидированный бюджет Российской Федерации за январь-июнь 2016 года выросли на 24,2 млрд руб. (на 19,6%) и составили 147,6 млрд руб.

Налог на прибыль организаций. Как известно, в условиях рыночной экономики конечным финансовым результатом деятельности компании служит прибыль, так как от ее величины, структуры и динамики напрямую зависит уровень финансовой устойчивости предприятия. Прибыль представляет собой часть чистого дохода, созданного в процессе производства, реализованного в сфере обращения и непосредственно получаемого предприятиями. Прибыль как важная составляющая рыночных отношений играет стимулирующую роль, выступая не только финансовым результатом, но и основным элементом финансовых ресурсов предприятия. Другими словами, налог на прибыль организаций — это прямой налог, величина которого определяется сальдированным финансовым результатом организации.

Факторы, влияющие на величину прибыли с точки зрения макроэкономического подхода, делятся на две основные группы: факторы *внутреннего рынка* и факторы *внешнего рынка*. Первые воздействуют на размер прибыли предприятия через увеличение объема выпуска и реализации продукции на внутреннем рынке. *Факторы внешнего рынка* касаются в основном экспортоориентированных компаний, выручка которых зависит от внешнеэкономической конъюнктуры (см. рис. 5–6).

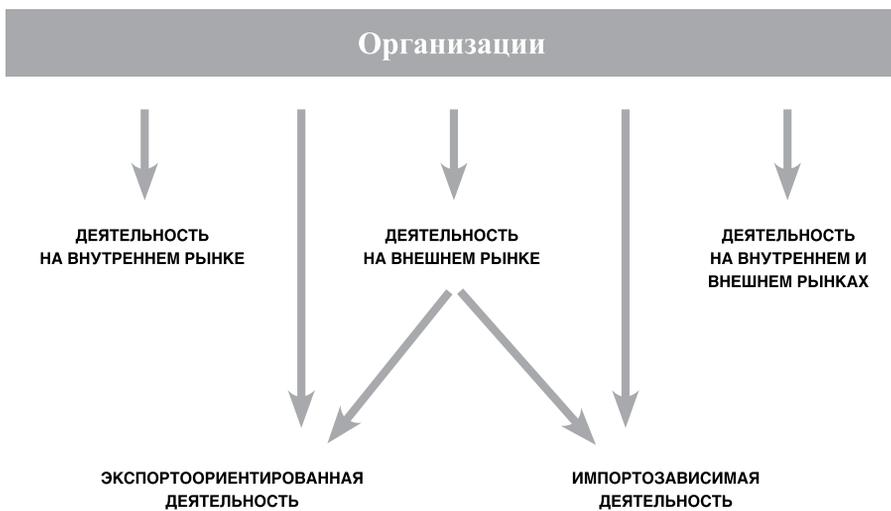


Рис. 5. Субъекты правоотношений по формированию налоговой базы по налогу на прибыль организаций

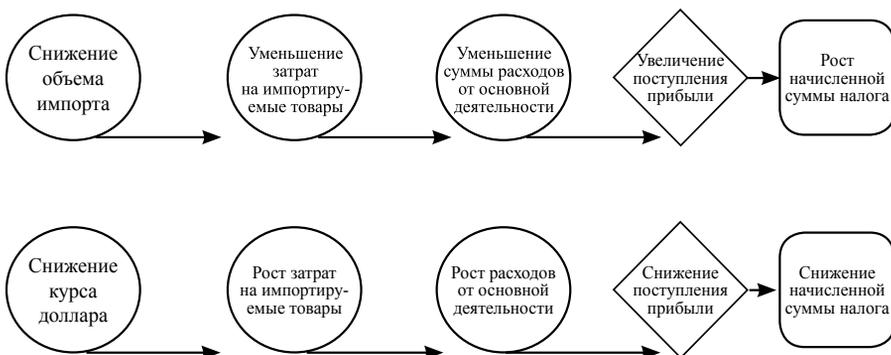


Рис. 6. Роль импорта в производстве товаров

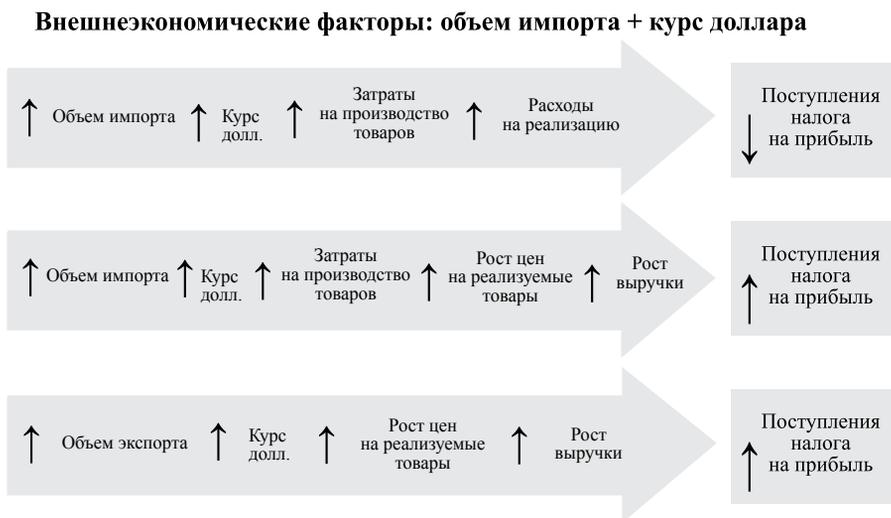


Рис. 7. Механизм влияния факторов мирового рынка на динамику поступления налога на прибыль организаций

Структура налога на прибыль организаций сложна и многокомпонентна. На его динамику может оказывать влияние ряд факторов, однако при анализе поступления налога в расчет приняты только ключевые, определяющие важные тенденции в экономике. Так, при расчете налога на прибыль организаций были учтены такие макроэкономические факторы, как: (1) общий рост уровня цен (инфляция); (2) динамика промышленного производства; (3) динамика внешней торговли, или изменение объемов импорта/экспорта; (4) курс рубля по отношению к доллару.

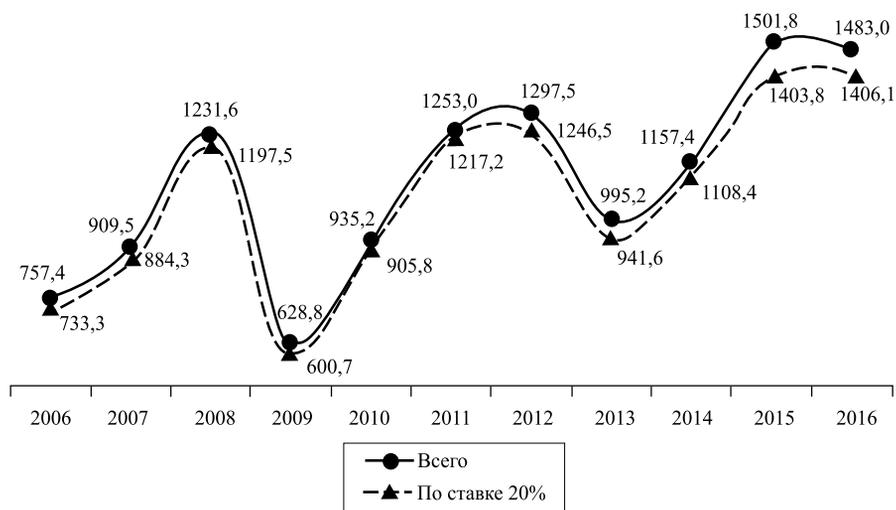
Анализ налоговых поступлений показал, что данные макропоказатели оказывают неоднозначное влияние на динамику начислений по налогу на прибыль. Рост курса доллара приводит к росту затрат в рублях на импортируемые товары (услуги), что ведет к удорожанию производимой продукции, а это дополнительно способствует росту инфляции в стране. Рост цен, в свою очередь, снижает покупательскую способность населения, сокращается внутренний спрос: падают индексы производства. При этом инфляция оказывает разнонаправленное влияние на поступление налога на прибыль:

- с одной стороны, рост цен способствует росту доходов от реализации: налоговая база увеличивается;
- с другой стороны, за счет увеличения затрат на производство товаров увеличиваются расходы на реализацию: налоговая база уменьшается.

Российская промышленность характеризуется значительной сырьевой направленностью. Порядка трети поступлений в консолидированный бюджет РФ составляют налоги компаний сырьевого сектора. Поэтому любые конъюнктурные изменения на мировых рынках — спроса на сырье, уровня цен или курса рубля по отношению к доллару — незамедлительно сказываются на финансовых результатах отечественных компаний. Замедляется рост выручки компаний, рост издержек опережает рост выручки — добычу сырья или плавку металла нельзя моментально остановить. Кроме того, имеет место высокая закредитованность компаний, что обуславливает необходимость выплаты процентов по кредитам. Результат — сжатие налоговой базы и снижение объема налоговых поступлений: в первом полугодии 2016 года у крупнейших предприятий нефтяной отрасли отчисления налога на прибыль снизились на 20,4%, металлургической отрасли — на 25,7%.

По отношению к первому полугодью 2015 года поступления налога на прибыль организаций (всего) снизились на 1,3% за счет снижения поступлений налога с доходов, полученных в виде дивидендов, в связи с осуществлением разового платежа в апреле 2015 года крупнейшим налогоплательщиком нефтяной отрасли. При этом поступления налога на прибыль организаций, зачисляемые в консолидированный бюджет Российской Федерации, по основной ставке увеличились на 5,5% (рис. 7).

В расчет принята сумма поступления налога на прибыль организаций без учета суммы налога, полученной с доходов в виде дивидендов,



Источник: ФНС России: <https://www.nalog.ru/rn77/>.

Рис. 8. Динамика поступления налога на прибыль организаций, 1 полугодие 2006–2016 годов (млрд руб.)

поскольку величина суммы дивидендов определяется решением совета директоров компании. Более того, в большинстве компаний дивиденды выплачиваются стихийно, а не на регулярной основе. Таким образом, поступления налога на прибыль с доходов, полученных в виде дивидендов, в отдельные периоды могут серьезно влиять на динамику поступления всего налога, в то время как поступление налога по основной ставке — это объективное отражение результатов финансово-хозяйственной деятельности компании.

Итак, в первом полугодии 2016 года налога на прибыль без учета дивидендов поступило на 68 млрд руб. больше по отношению к соответствующему периоду прошлого года. Факторный анализ поступления налога показал, что совокупный эффект функционирования экономики составил –193,4 млрд руб., где превалирующую роль сыграла отрицательная динамика внешней торговли (–269,4 млрд руб.), в частности стоимостных объемов экспорта и курса рубля по отношению к доллару. Однако в ситуации «при прочих равных экономических условиях» прирост поступлений составил бы 261,4 млрд руб. Иными словами — это прирост за счет улучшения администрирования налога. В условиях же сегодняшних реалий администрирование смогло компенсировать ухудшение экономической конъюнктуры, обеспечив +68 млрд руб.

Налог на добавленную стоимость в отличие от НДС и налога на прибыль в меньшей степени подвержен влиянию мировых цен на сырье и энергоносители, поэтому он обеспечивает стабильность всей системы государственных финансов не только в краткосрочной, но и долгосрочной перспективе, приобретая огромное фискальное значение особенно в период кризисных явлений в экономике.

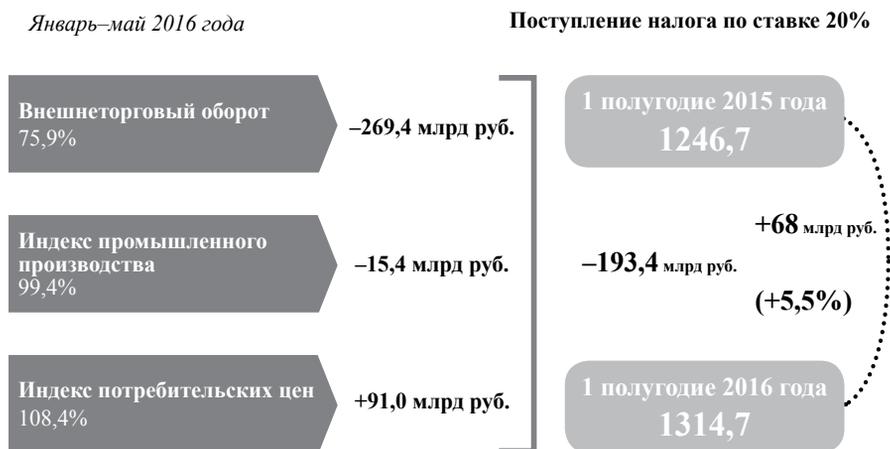
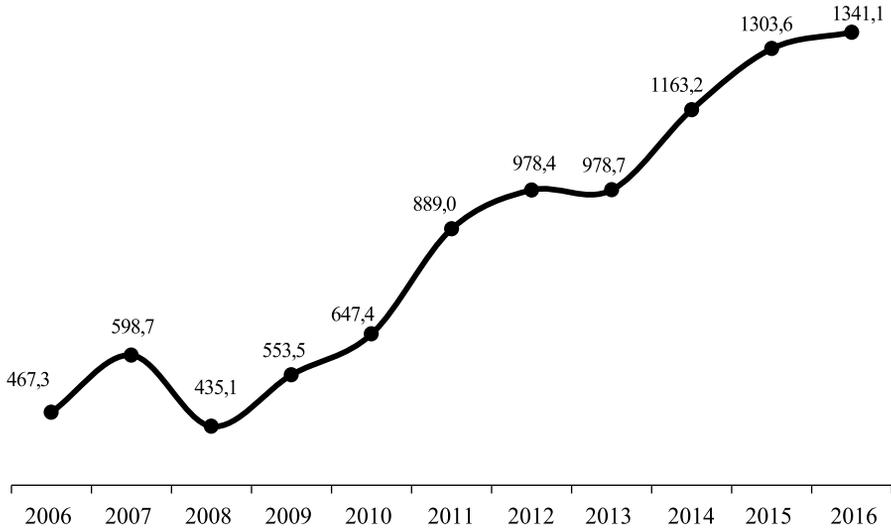


Рис. 9. Оценка влияния макроэкономических показателей на поступление налога на прибыль по основной ставке (20%; млрд руб.)



Источник: ФНС России: <https://www.nalog.ru/rn77/>.

Рис. 10. Динамика поступления НДС, 1 полугодие 2006–2016 годов (млрд руб.)

Внутренний рынок



Рис. 11. Субъекты правоотношений по формированию налоговой базы по НДС

1 квартал 2016 года

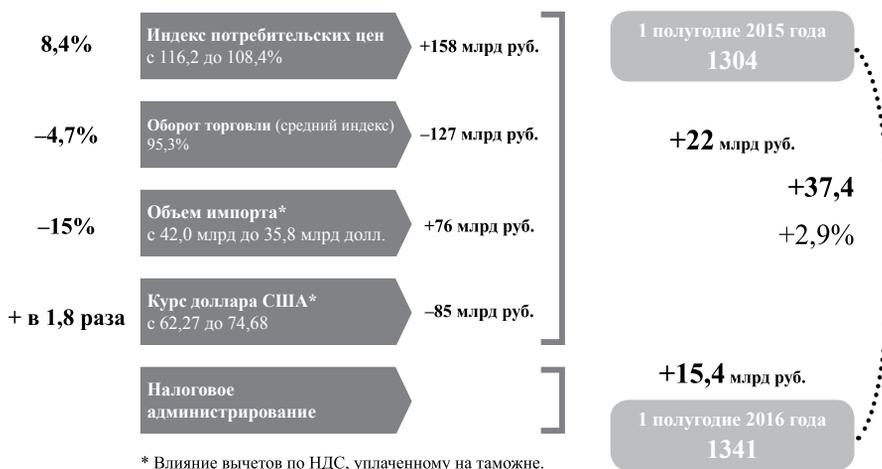


Рис. 12. Оценка влияния макроэкономических показателей на поступления НДС (млрд руб.)

Доля НДС в первом полугодии 2016 года в консолидированном бюджете РФ составила 19%, соответственно в федеральном бюджете его доля составила 41%.

Это налог на конечное потребление, исчисление которого производится продавцом при реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав) покупателю. Динамика налоговой базы НДС зависит от изменений *уровня инфляции (ИПЦ) и реального торгового оборота*. Кроме того, конструкция налога такова, что при расчете его суммы, исчисленной к уплате, необходимо учитывать вычеты НДС, на которые, в свою очередь, влияют изменения *объемов импорта и курса доллара по отношению к рублю*. При этом необходимо учитывать, что экспорт облагается по ставке 0% и, следовательно, изменение объемов экспорта не оказывает влияния на динамику поступления НДС.

$$\text{НДС}_{\text{исчисленный при реализации}} = \text{Налоговая база} \times \text{ставка НДС} \quad (1)$$

$$\text{НДС}_{\text{к уплате}} = \text{НДС}_{\text{исчисленный при реализации}} - \text{НДС}_{\text{«входной», принимаемый к вычету}} + \text{НДС}_{\text{восстановленный}} \quad (2)$$

Данные макроэкономические показатели определяют различную динамику начислений по НДС, так же как и по налогу на прибыль организаций. Рост курса доллара увеличивает затраты (в рублях) на импортируемые товары (услуги) и дополнительно способствует росту цен. Инфляция также может увеличить налоговую базу за счет роста цен и одновременно сократить ее за счет снижения покупательной

В РЕАЛЬНОМ ВЫРАЖЕНИИ ЗА 5 ЛЕТ НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ
ВЫРОСЛИ НА 18% ПРИ РОСТЕ ЭКОНОМИКИ НА 6%

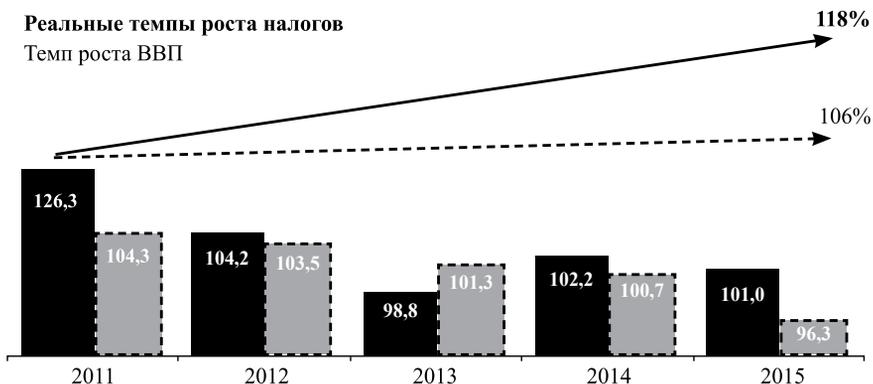


Рис. 13. Рост ВВП и налоговые поступления (млрд руб.)

способности населения и снижения объемов производства и торговли. В то же время влияние данных макроэкономических показателей на динамику поступления НДС можно разделить на факторы внутреннего и внешнего рынков. Экспертные расчеты выявили степень их влияния на сумму НДС, поступившую в первом полугодии 2016 года.

Основной прирост налоговых поступлений образовался за счет увеличения темпов инфляции (+158 млрд руб.), а также в результате снижения объемов импортируемых товаров (+76 млрд руб.) за счет снижения налоговых вычетов, в то время как снижение объемов торговли и ослабление рубля снизили поступления на 212 млрд руб.

Таким образом, совокупный эффект ключевых макроэкономических факторов как сумма прироста инфляции и увеличения оборота торговли в реальном выражении, скорректированная на изменения вычетов по импорту и прочих вычетов, обеспечил увеличение налоговых поступлений на 22 млрд руб. Это составило 60% от общей суммы прироста НДС, фактически поступившей в бюджет. Остальные 40% прироста достигнуты в результате улучшения администрирования НДС.

Таким образом, анализ факторов влияния на динамику налоговых поступлений показал, что прирост по налогу на прибыль организаций и НДС достиг в сумме 90 млрд руб. (общая сумма прироста по этим двум налогам составила 105 млрд руб.) в результате повышения качества администрирования данных налогов. Такой результат — ожидаемая реакция на все меры по улучшению сбора налогов, основной целью которых является снижение давления на бизнес при сохранении тенденции роста налоговых поступлений. При этом рост

поступлений обеспечивается не только в номинальном, но и в реальном выражении.

За прошедшие 5 лет налоговые поступления в консолидированный бюджет страны — а это и федеральный бюджет, и бюджеты субъектов Российской Федерации, и муниципальные бюджеты — в реальном выражении (то есть скорректированные на индекс-дефлятор ВВП) выросли, по нашей оценке, на 18% при росте ВВП за этот же период на 6% (превышение на 12 п.п.).

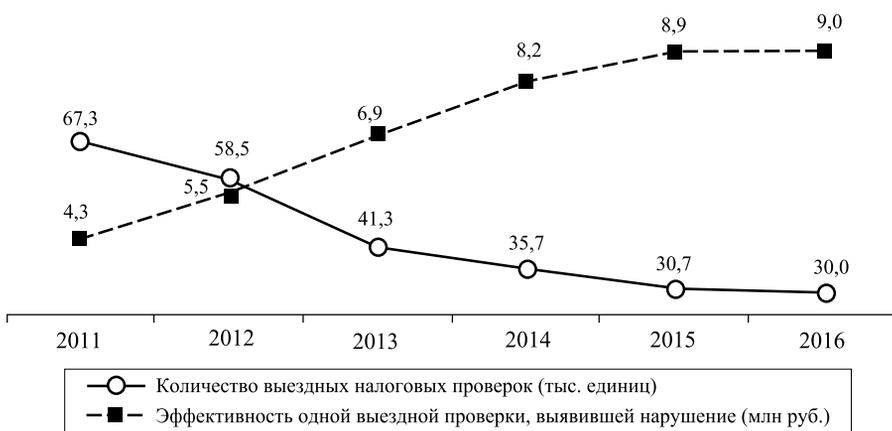
3. Совершенствование налогового администрирования

Совершенствование инструментов камерального контроля. Стабильному росту поступлений НДС способствуют меры ФНС России, направленные на противодействие применению недобросовестных методов конкуренции за счет использования отдельными налогоплательщиками законодательных пробелов для ухода от налогообложения. В целях более жесткого контроля за недобросовестными налогоплательщиками и формирования благоприятных условий для честной конкуренции был разработан инструмент анализа рисков по НДС, позволяющий выявлять налогоплательщиков с «сомнительным» возмещением НДС еще на начальной стадии камеральной проверки — автоматизированная система контроля за НДС (АСК НДС). Система позволяет разделить налогоплательщиков на группы по степени риска. В отношении «рисковых» налогоплательщиков проводится углубленная проверка, в отношении «безрисковых» налогоплательщиков — минимальные контрольные мероприятия.

АСК «НДС» позволяет сформировать экспертное мнение о налогоплательщике на основании набора параметров и оценить вероятность совершения налогоплательщиком налогового правонарушения в виде неправомерного заявления НДС к возмещению. За время использования АСК «НДС» в работе по контролю за возмещением НДС в 6 раз снизилось количество случаев заявления к возмещению высокорисковыми организациями (с 791 в III квартале 2013 года до 132 в I квартале 2016 года).

После внедрения второго этапа «АСК НДС» стало возможным в автоматизированном режиме (без участия инспектора) отслеживать:

- товарные потоки налогоплательщиков, осуществляя контроль за каждой операцией, облагаемой НДС;
- сопоставлять сведения о покупках и продажах налогоплательщиков;
- выявлять расхождения в представленных налоговых декларациях по НДС;
- направлять налогоплательщикам требования о представлении пояснений в отношении выявленных расхождений.



Источник: ФНС России: <https://www.nalog.ru/rn77/>.

Рис. 14. Налоговые проверки ФНС России

Ежеквартально в АСК «НДС» обрабатывается 1,4 млн налоговых деклараций. В целях контроля движения товара и формирования «цепочки» контрагентов в АСК «НДС» реализован инструментарий для выявления и пресечения схем уклонения от налогообложения.

Повышение эффективности выездных налоговых проверок. В 2010 году Федеральная налоговая служба пересмотрела концепцию контрольной работы, сместив акценты на рискориентированный подход планирования налоговых проверок. Разработанная ФНС России Концепция системы планирования выездных проверок определила 12 критериев налоговых рисков⁴, по которым в результате аналитической работы проводится отбор налогоплательщиков для включения в план выездных налоговых проверок. Критерии эти общедоступны, и каждый налогоплательщик может самостоятельно определить, попадает он в зону риска или нет.

При составлении плана выездных проверок оцениваются все аспекты деятельности налогоплательщика. Для проверок отбираются те налогоплательщики, которые попали одновременно в несколько зон налоговых рисков. Чем их больше — тем выше вероятность выездной проверки. Традиционные зоны налоговых рисков в совокупности — это низкая налоговая нагрузка и рентабельность, наличие убытков, выплата заработной платы ниже среднего уровня по отрасли в регионе, а также ведение хозяйственной деятельности с применением схем уклонения от уплаты налогов.

⁴ Официальный сайт ФНС России: <https://www.nalog.ru/rn77/>.

Основная цель концепции — повысить доходы государства за счет:

- увеличения количества налогоплательщиков, добровольно исполняющих налоговые обязательства;
- сокращения количества налогоплательщиков, работающих в теневом секторе экономики.

В результате реализации данной концепции повысилось качество контрольных мероприятий и выросла эффективность налоговых проверок при сокращении их количества, что снизило административное давление на бизнес (в том числе на малый).

Если в 2010 году ФНС провела 76 тысяч проверок, то в 2015 году — всего 30 тысяч, то есть в 2,5 раза меньше. В первом полугодии эффективность одной проверки составила 13,6 млн руб. и выросла по отношению к соответствующему периоду прошлого года на 40%.

Были кардинально изменены подходы к организации контрольной работы как изначально наиболее конфликтной процедуры взаимодействия с налогоплательщиками. Основные усовершенствования заключаются в том, что налогоплательщики, добросовестно исполняющие свои обязательства по уплате налогов, имеют преференции в части налоговых проверок. Те же налогоплательщики, которые уводят свой бизнес в тень или используют механизмы агрессивного налогового планирования, попадают под повышенное внимание налоговых органов.

Это важное достижение, которое выгодно и налоговым органам, и налогоплательщикам, — налоговые органы не отвлекают собственные ресурсы на проведение трудоемких контрольных мероприятий и не мешают работать бизнесу, снижая для него административную нагрузку. Об улучшении качества проводимых проверок говорит статистика снижения количества налоговых споров. Так, за 4 года количество судебных споров снизилось в 1,5 раза, при этом почти 80% спорных сумм направлено судами в пользу бюджета (в 2010 году — 44%).

Досудебное урегулирование споров. Кроме того, всё больше налогоплательщиков отдадут предпочтение досудебной процедуре урегулирования налоговых споров, что экономит не только бюджетные средства, но и деньги и время налогоплательщиков. По данным ВАС, с момента введения процедуры досудебного урегулирования (с 2009 года) общее количество налоговых споров с бизнесом, рассмотренных в судах, снизилось в 3 раза и ежегодно сокращается на 15–20%.

Для упрощения процедуры урегулирования налоговых споров Службой разрабатывается законопроект, который упрощает подачу

жалобы, а также регламентирует сроки и критерии для приостановки исполнения обжалуемых решений до итогового решения по жалобе.

В целях внедрения и усовершенствования примирительных процедур ФНС России продолжает развивать новые механизмы досудебного урегулирования налоговых споров, в числе которых *налоговый мониторинг* (это изменение налогового кодекса РФ вступило в силу с 1 января 2015 года согласно Федеральному закону от 04.11.2014 № 348-ФЗ). Налоговый мониторинг — это прозрачное и доверительное взаимодействие бизнеса и налогового органа в электронной форме, способствующее сокращению налоговых рисков для компаний. Данный механизм позволяет налоговым органам заменить контрольные проверки постоянным мониторингом деятельности налогоплательщика и выйти на более качественный уровень создания благоприятных условий для исполнения налоговых обязательств.

* * *

Совершенствование инструментов налогового администрирования способствует бóльшей стрессоустойчивости экономики, увеличению ее способности противостоять финансово-экономическим потрясениям, а следовательно, сохранению стабильных доходов бюджетов всех уровней. Наряду с этим развитие автоматизированных систем налогового администрирования и широкое распространение бесконтактных форм взаимодействия налогоплательщиков и налоговых органов позволяет избежать возникновения коррупционных факторов.

Литература

1. Социально-экономическое положение России в 2015 году, Росстат, 2016.
2. Социально-экономическое положение России, январь-март 2016 года, Росстат, 2016.
3. Социально-экономическое положение России, январь-июнь 2016 года, Росстат, 2016.

Ekonomicheskaya Politika, 2016, vol. 11, no. 5, pp. 8-27

Michael V. MISHUSTIN, Dr. Sci. (Econ.), Head of the Federal Tax Service (23, Neglinnaya ul., Moscow, 127381, Russian Federation).
E-mail: mns11806@nalog.ru

Factors of Growth of Tax Revenues: A Macroeconomic Approach

Abstract

Understanding the nature of key macroeconomic indicators and their behavior depending on the overall geo-economic background is decisive in the analysis and forecasting of tax revenues. This makes it necessary to conduct a detailed analysis of

the factors determining budget-forming tax revenues. The analysis of the tax revenues includes socio-economic, legal and tax administration factors. These factors have a differential impact on each budget-forming tax — profit tax, value added tax (VAT), mineral extraction tax (MET), personal income tax, excise taxes. The overall negative dynamics of revenues to the consolidated budget of the Russian Federation developed as a result of a serious reduction of MET, which confirms the strong resource dependence of the Russian economy. An ambiguous effect on the profit tax had the overall growth of the price level, the dynamics of industrial production and foreign trade and the ruble exchange rate. The increase in VAT revenues was achieved as a result of cumulative effects of inflation growth and increasing trade turnover in real terms. The decisive economic factor in the dynamics of such type of tax revenues as the excises is the consumer activity, but a major effect on its dynamics had a change in tax rates on excisable goods. Stable growth of tax revenues contributes to the Federal Tax Service of Russia measures aimed at combating the use of unfair methods of competition through the use of legislative gaps for tax evasion. FTS radically changed the approaches to the control procedures to reduce the interaction conflicts with taxpayers. In order to implement and improve the conciliation procedure FTS continues the development of the new mechanisms for pre-trial settlement of tax disputes, including tax monitoring. Changes of the price situation on the world markets, the weakening of external demand in key energy sources, the national currency devaluation is perceived by the tax authorities as the scenario conditions of the development of the economy, but the effective tax administration demonstrates the ability of budget to withstand financial and economic shocks.

Keywords: tax revenues, budget-forming taxes, factor analysis, economic crisis, tax administration.

JEL: E60, E62.

References

1. Socio-economic situation in Russia in 2015 [Social'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii v 2015 godu], Rosstat, 2016.
2. Socio-economic situation in Russia, January-March 2016 [Social'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii, Janvar'-mart 2016 goda], Rosstat, 2016.
3. Socio-economic situation in Russia, January-June 2016 [Social'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii, Janvar'-ijun' 2016 goda], Rosstat, 2016.