

ВНЕДРЕНИЕ КОСВЕННЫХ МЕТОДОВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ КАК НАПРАВЛЕНИЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ ДОХОДОВ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ



Т. Е. Тотикова

кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, кредита и налогообложения, Поволжский институт управления им. П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Саратов
E-mail: totikov_@mail.ru

Введение. Значительные масштабы уклонения от уплаты налога на доходы физических лиц требуют от государства поиска новых, более действенных форм и методов налогового контроля доходов физических лиц. Одним из направлений повышения эффективности государственного контроля налогообложения граждан может стать внедрение косвенных методов определения налоговых обязательств. **Теоретический анализ.** В общемировой практике контроля доходов налогоплательщиков активно используется методика оценки расходов, денежных потоков и собственности для определения налоговых обязательств физических лиц, не занимающихся предпринимательской деятельностью. В статье рассмотрен опыт стран дальнего и ближнего зарубежья в данной области.

Обсуждение результатов. Результатом проведенного в статье анализа стала разработка рекомендаций поэтапного внедрения в систему российского налогового законодательства косвенных методов оценки налоговых обязательств физических лиц.

Ключевые слова: налоговый контроль, уклонение от уплаты налогов, налогообложение доходов физических лиц, косвенные методы налогового контроля.

Введение

Общественная опасность преступных нарушений налогового законодательства выражается в том, что подобные действия наносят вред не только государству в целом, но и всем субъектам-бюджетополучателям социальных выплат, т.е. наиболее значимым и охраняемым институтам и интересам личности, общества и государства. Важнейшим налогом, уклонение от уплаты которого имеет в России широкие масштабы, является налог на доходы физических лиц (НДФЛ). За время проведения реформы налогоплательщики-физические лица не только овладели базовыми знаниями в области налогов

и налогообложения, но и научились разбираться в тонкостях и хитросплетениях российского налогового законодательства. Данное обстоятельство требует от государства поиска новых, более действенных форм и методов налогового контроля доходов физических лиц. Одним из направлений повышения эффективности государственного контроля налогообложения граждан может стать внедрение косвенных методов определения налоговых обязательств.

Теоретический анализ

Следует отметить, что в российском налоговом законодательстве попытки применения косвенных методов оценки налогооблагаемого дохода физических лиц находили свое отражение отчасти благодаря принятию и вступлению в силу различных законов. Речь идет о системе определения налоговых обязательств физических лиц на основании их расходов. Однако, как показала практика, подобные законы не были в полной мере результативными.

Налоговый контроль за расходами физических лиц вступил в силу с принятием ст. 86.1, 86.2 и 86.3 Налогового кодекса РФ с 1 января 2000 г. [1]. Налоговому контролю подлежали расходы на приобретение недвижимого имущества, механических транспортных средств, акции акционерных обществ, государственные и муниципальные ценные бумаги, сберегательные сертификаты, золото в слитках. Налоговый контроль производился посредством получения информации от организаций или уполномоченных лиц, которые осуществляли ревизию имущества, регистрацию сделок с



этим имуществом, а также регистрацию прав на это имущество. Законодательством было установлено, что в том случае если, согласно финансовым документам, у физического лица задекларированы относительно небольшие доходы, а лицо производит несопоставимые с ними расходы на приобретение дорогостоящего имущества, это является явным признаком сокрытия (занижения) своих доходов, ухода от налогообложения, а следовательно, совершением либо налогового правонарушения, если сумма сокрытого (заниженного) дохода не более 200 МРОТ, либо налогового преступления в случае превышения 200 МРОТ, что влечет за собой лишение свободы на срок до двух лет, а если сумма превышает 500 МРОТ – то до пяти лет лишения свободы.

Налоговый контроль за крупными расходами граждан был отменен в 2003 г. Это решение правительства было весьма критично воспринято тогда еще Министерством по налогам и сборам (МНС), которое постоянно выступало за ужесточение контроля за расходами физических лиц. МНС даже подготовило поправки в Налоговый кодекс, которые бы позволили налоговым органам доначислять суммы по налогу на доходы физического лица в случае, если выявлено несоответствие между налоговой декларацией и фактически совершенными им расходами.

Однако осуществить задуманное МНС так и не удалось. Дело в том, что механизм, который позволил бы налоговым инспекциям эффективно отслеживать несоответствие между доходами и расходами физических лиц, так и не был разработан. В результате на практике затраты на осуществление контроля за расходами граждан превышали суммы поступлений в бюджет.

Полный отказ государства от контроля за соответствием расходов уровню декларируемых доходов физических лиц представляется необоснованным, поскольку снижает эффективность деятельности государства по реализации фискальной и распределительной функций налогов, лишает государство важного механизма противодействия коррупции и уклонению от уплаты налогов. Внедрение качественно новой системы контроля над крупными расходами физических лиц, на наш взгляд, должно быть основано на применении комплекса методов, позволяющих наиболее полно и точно определять налогооблагаемые доходы на основе расходов налогоплательщиков-физических лиц и обобщенных показателей образа жизни.

В зарубежных странах такие методы в практике работы налоговых ведомств применяются уже достаточно давно и вполне успеш-

но. Условия применения косвенных методов регламентируются в национальных налоговых законодательствах.

Например, в Германии косвенное определение дохода может быть применено, если налогоплательщик не предоставляет запрошенных подтверждений данных, указанных в декларации (если на основании имеющихся документов нельзя достоверно определить реальный доход). При этом налоговый орган предоставляет налогоплательщику официальный расчет налога, который может быть им оспорен в течение одного месяца. Кроме того, Федеральное статистическое ведомство Германии ежеквартально проводит на добровольной и репрезентативной базе статистические расчеты структуры расходов различных групп населения, в том числе представителей свободных профессий.

Во Франции используется процедура *taxation d'office* – оценка дохода. Согласно Налоговому кодексу администрация имеет право к налогоплательщикам, декларирующим доходы существенно меньшие, чем предполагает их образ жизни, применять оценку налоговой базы по подоходному налогу на основании «внешних признаков». При владении домом определенной кадастровой оценки доход считается равным пятикратной сумме арендной платы, возможной к получению при сдаче дома в аренду, при покупке нового автомобиля – доход составляет 75% его стоимости и т.д. В случае несогласия с полученной оценкой налогоплательщик может привести доказательства того, что его доходы, использование его капитала или займов позволяют ему обеспечивать его образ жизни.

В Великобритании при явном несоответствии образа жизни декларируемым доходам косвенные методы используются не для доказательства вины налогоплательщика, состоящей в попытке уклонения от налогов, и последующего применения налоговых санкций, а для альтернативной оценки налогооблагаемой базы. Эти методы, основанные на оценках по аналогии с другими плательщиками, применяются в тех случаях, когда налоговые органы имеют основания сомневаться в адекватности оценки, произведенной налогоплательщиком, реальной действительности. В случае несогласия налогоплательщика с такой оценкой он имеет право обратиться в суд, причем бремя доказывания лежит на налогоплательщике.

В Греции индивидуальный подоходный налог может быть скорректирован, если величина дохода, определяемая методами косвенной оценки, превышает фактически объявленный доход и налогоплательщик не может обосновать различие. Доход оценивается по следующим



примерным показателям: арендная плата за второе жилье; эксплуатационные расходы на транспортные средства; расходы на домашнюю прислугу; покупка или строительство недвижимого имущества (исключая первое жилье с площадью до 120 кв. м); движимое имущество (автомобили, водные суда, самолеты); покупка акций.

В Индии косвенные методы оценки применяются в случаях, когда налогоплательщик был не в состоянии вести учет или вел его нерегулярно, а также когда отчетность налогоплательщика неправильно составлена или неполна.

Итальянская статистическая служба ИСТАТ является сегодня наиболее авторитетной в вопросах определения параметров сокрытия доходов. Итальянские статистики основной акцент сделали на обследовании затрат рабочей силы. Первичные данные получают в результате специально организованного обследования домашних хозяйств на основании случайной выборки. Достоинство такого подхода состоит в том, что людям, которых не спрашивают о доходах, нет смысла скрывать или искажать информацию о рабочем времени. Затем информация пересчитывается в средние человеко-дни по отраслям народного хозяйства. При использовании налоговыми службами этих обобщенных по отраслям данных выявляются расхождения между проверяемым предприятием и статистическими данными [2].

В зависимости от характера решаемых задач и поставленных целей косвенные методы определения доходов и, соответственно, налоговых обязательств за рубежом сгруппированы следующим образом:

1) учетно-статистические методы, основанные на изучении массовых статистических закономерностей;

2) методы открытой проверки, заключающиеся в выявлении и пресечении специальными контролирующими органами нарушений валютного, таможенного, банковского, налогового, антимонопольного законодательства;

3) специальные экономико-правовые методы, базирующиеся на взаимосвязи и взаимозависимости различных экономических показателей, характеризующих хозяйственную деятельность налогоплательщика [3].

Использование косвенных методов определения налогооблагаемого дохода входит в практику налоговых органов и стран ближнего зарубежья.

Так, Украина стала одной из первых стран с переходной экономикой, где введено применение косвенных методов определения налоговых обязательств. Размер налогооблагаемого дохода

налогоплательщика косвенно определяется методами экономического анализа, расчета денежных поступлений, контроля и анализа информации о расходах и доходах физических лиц.

В Налоговом кодексе Республики Молдова главой 11 регламентируется порядок проведения процедур налогового контроля физических лиц на основании таких косвенных методов оценки налогооблагаемого дохода, как метод расходов, метод денежного потока, метод собственности [4]. Так, метод расходов заключается в сопоставлении произведенных субъектом оценки индивидуальных расходов с задекларированными доходами в проверяемый период. Метод денежного потока предполагает сопоставление зачислений (списаний сумм) на банковский счет (с банковского счета), а также поступлений (снятий) денежных средств наличными с источниками доходов и их использованием. И наконец, метод собственности позволяет установить оцененный налогооблагаемый доход посредством анализа увеличения и, соответственно, уменьшения собственности субъекта оценки. Кроме того, указанная глава содержит перечень косвенных источников информации, которые могут быть использованы налоговыми органами в целях определения оцененного налогооблагаемого дохода. К ним, в частности, относятся финансовые учреждения, нотариусы, таможенные органы, туристические и страховые компании, Национальный банк Молдовы.

Интересен также опыт Республики Молдова в области анализа и отбора физических лиц, подлежащих проверке. Так, налоговыми органами применяются методы анализа рисков, представляющие собой деятельность по выявлению рисков недекларирования налогооблагаемого дохода физическими лицами с целью отбора последних для предварительной проверки. К таким методам относятся: определение источников информации; сбор информации, имеющейся у других лиц; формализация информации в необходимую для анализа структуру; установление фискальных и экономических показателей для определения характеристик физических лиц с потенциальным риском недекларирования налогооблагаемого дохода. Фискальные и экономические показатели включают в себя: доходы, задекларированные физическим лицом и плательщиками дохода; увеличение (уменьшение) собственности физического лица; произведенные индивидуальные расходы; денежные потоки. Установив значительную (более 300 тысяч молдавских леев, что соответствует примерно 828 тысячам российских рублей) разницу между доходами, задекларированными



физическим лицом, с одной стороны, и оцененными налогооблагаемыми доходами, с другой, налоговый орган инициирует предварительную налоговую проверку, представляющую собой воссоздание предварительной налоговой ситуации проверяемого физического лица.

В Республике Казахстан разработан проект закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам декларирования доходов и имущества граждан Республики Казахстан и лиц, имеющих вид на жительство», в котором значительное внимание уделено вопросам создания системы эффективного контроля доходов и расходов физических лиц [5]. Данный проект предполагает переход к 2017 г. на систему всеобщего декларирования своих доходов и имущества физическими лицами. В законопроекте отмечается, что данная система потребует применения в процессе налогового контроля косвенных методов определения доходов физических лиц. Предлагается использование метода прироста стоимости активов (недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, доли участия, депозитов и т.д.), метода учета затрат (расходов на погашение кредитов, передачу имущества в дар, дорогостоящий отдых и т.д.), метода учета движения средств на банковских счетах.

Обсуждение результатов

В Российской Федерации предпринимаются некоторые попытки внедрения косвенных методов налогового контроля.

Российские налоговые органы отчасти получили право применять так называемые косвенные методы определения налогооблагаемой базы со вступлением в силу части первой Налогового кодекса Российской Федерации, а именно ст. 31, в соответствии с которой налоговые органы вправе «определять суммы налогов, подлежащие внесению налогоплательщиками в бюджет, расчетным путем на основании имеющейся у них информации о налогоплательщике, а также данных об иных аналогичных налогоплательщиках в случаях отказа налогоплательщика допустить должностных лиц налогового органа к осмотру (обследованию) производственных, складских, торговых и иных помещений и территорий, используемых налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанных с содержанием объектов налогообложения, непредставления в течение более двух месяцев налоговому органу необходимых для расчета налогов документов, отсутствия учета доходов и расходов, учета объектов налогообложения или ведения учета с нарушением

установленного порядка, приведшего к невозможности исчислить налоги» [1].

С 1 января 2013 г. вступил в силу Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», которым устанавливается контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, их супругов и несовершеннолетних детей общему доходу за три последних года [6].

Законом определен круг лиц, в отношении которых устанавливается контроль за расходами. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 2 Закона к таким лицам отнесены лица, замещающие: государственные должности Российской Федерации, в отношении которых не установлен иной порядок осуществления контроля за расходами; должности членов Совета директоров Банка России; государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности на постоянной основе; должности в государственных корпорациях.

В соответствии с ч. 1 ст. 4 Закона основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами является достаточная информация о том, что данным лицом, его супругой (супругом) или несовершеннолетними детьми совершена сделка по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций на сумму, превышающую общий доход данного лица и его супруги (супруга) по основному месту их службы за три последних года, предшествующих совершению сделки. Указанная информация в письменной форме может быть представлена правоохранительными органами, постоянно действующими руководящими органами политических партий, Общественной палатой Российской Федерации или общероссийскими СМИ.

Что касается самых последних изменений российского налогового законодательства, то следует отметить, что с 1 июля 2014 г. банки обязаны сообщать в налоговую инспекцию по месту своего нахождения информацию об открытии или закрытии счета, изменении его реквизитов не только организациями и предпринимателями, но и физическими лицами, которые не являются предпринимателями. Это же касается и открытия или закрытия вкладов (депозитов). При этом справки о наличии счетов, вкладов (депозитов) у физических лиц, не являющихся предпринимателями, справки об остатках денежных средств на их счетах, вкладах (депозитах), выписки по операциям на их счетах, по их вкладам (депозитам), справки об остатках электронных денежных средств и



о переводах электронных денежных средств такими физлицами налоговый орган вправе запросить у банка только с согласия руководителя вышестоящего налогового органа или руководителя (заместителя руководителя) ФНС России.

Однако указанные изменения в налоговое законодательство вносятся бессистемно, не носят комплексного характера. Анализ норм действующего налогового законодательства Российской Федерации, опыта стран ближнего и дальнего зарубежья позволяет сделать вывод о необходимости введения в действие новой главы Налогового кодекса РФ, регламентирующей косвенные методы оценки налоговых обязательств физических лиц. Данная глава должна содержать определение основных понятий, раскрывать сущность, порядок и этапы применения косвенных методов оценки. Необходимо также установить перечень физических и юридических лиц, обязанных представлять Федеральной налоговой службе информацию, позволяющую произвести оценку налогооблагаемого дохода. К таким лицам, помимо государственных регистрирующих органов и коммерческих банков, целесообразно отнести страховые и туристические компании, а также нотариусов и других лиц, осуществляющих нотариальную деятельность.

В некоторой перспективе предлагается рассмотреть возможность внедрения в российскую налоговую систему принципа всеобщности подачи налоговых деклараций физическими лицами вне зависимости от наличия у них каких-либо налоговых обязательств перед государством. Несомненно, такой шаг вызовет ряд проблем, связанных, прежде всего, с увеличением объема работы налоговых органов и недовольством со стороны налогоплательщиков. Но с учетом совершенствования технологий отбора деклараций для проверок, повышения налоговой грамотности населения и повсеместного применения информационных технологий отрицательный эффект можно значительно уменьшить, если не свести к нулю. Система всеобщности подачи деклараций о своих доходах и расходах всеми гражданами позволит применять систему косвенных методов оценки налогооблагаемого дохода в полном объеме.

Неуменьшающиеся масштабы уклонения от уплаты налога на доходы физических лиц требуют применения таких методов налогового контроля, которые позволили бы налоговым органам выявлять и пресекать налоговые правонарушения, когда реальный доход нельзя определить ввиду отсутствия информации (утрачены или не предоставляются хозяйственные документы) либо если информация заведомо

необъективна. В общемировой практике для этого активно используется методика оценки расходов, денежных потоков и собственности для определения налогооблагаемого дохода физических лиц, не занимающихся предпринимательской деятельностью. Российскому налоговому законодательству также необходимы нормы, позволяющие налоговым органам не только просто рассматривать декларации о подоходном налоге, но и более широко анализировать деятельность физических лиц, включая оценку налоговых обязательств косвенными методами и источниками. Основными этапами повышения эффективности налогового контроля доходов физических лиц могут стать:

- введение в действие новой главы Налогового кодекса РФ, регламентирующей косвенные методы оценки налоговых обязательств физических лиц;
- установление перечня физических и юридических лиц, обязанных представлять Федеральной налоговой службе информацию, позволяющую произвести оценку налогооблагаемого дохода физических лиц;
- внедрение в российскую налоговую систему принципа всеобщности подачи налоговых деклараций физическими лицами.

Список литературы

1. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : от 31.07.1998 № 146-ФЗ (принят ГД ФС РФ 16.07.1998) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2000). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. *Македонский С. Н.* Механизмы налогообложения, основанные на упрощенной отчетности и косвенном определении налоговых обязательств. URL: http://www.recep.ru/files/documents/Taxation_Makedonskiy_rus.pdf (дата обращения 10.08.2014).
3. *Вахитов Р., Рена А.* Косвенные методы определения налоговых обязательств // Школа бухгалтера. 2002. № 6. URL: <http://dtk.com.ua/show/3cid1952.html> (дата обращения: 15.08.2014).
4. Налоговый кодекс Республики Молдова : от 24.04.1997 № 1163-XIII (в ред. от 18.07.2014). URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3834 (дата обращения: 10.08.2014).
5. Проект закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам декларирования доходов и имущества граждан Республики Казахстан и лиц, имеющих вид на жительство». URL: <http://www.adilet.gov.kz/ru/node/29451> (дата обращения: 01.09.2014).
6. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам : федер. закон от 03 декабря 2012 г. № 230-ФЗ // Рос. газ. 2012. № 5953.



The Introduction of Indirect Methods of the Determination of the Tax Liabilities as the Direction of Improving the Efficiency of Tax Control System of Individual Income

T. E. Totikova

Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
23/25, Sobornaya str., Saratov, 410031, Russia
E-mail: totikov@mail.ru

Introduction. High rates of tax evasion on income of individuals requires the state to find new, more effective forms and methods of tax revenue control individuals. One of the ways to increase the efficiency of state control over taxation of citizens may be the introduction of indirect methods for the determination of tax liabilities. **Theoretical analysis.** In world practice of control of taxpayers methods of assessment of costs, cash flows and property are actively used to determine the tax liabilities of individuals, which are not engaged in entrepreneurial activities. The article describes the experience of countries near and far abroad in this field. **Discussion of Results.** The result of the analysis carried out in the article was to develop the recommendations for the phased implementation the indirect methods of assessment of tax liabilities of individuals in the Russian tax legislation.

Key words: tax control, tax evasion, taxation of individual income, indirect methods of tax control.

References

1. Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' pervaya): ot 31.07.1998 № 146-FZ (priniat GD FS RF 16.07.1998): (s izm. i dop., vstupaiushchimi v silu s 01.01.2000) (Tax Code of the Russian Federation (Part One) of 31.07. 1998 № 146-FZ). *ATP «Consultant»* [electronic resource].
2. Makedonskiy S. N. *Mehanizmy nalogooblozheniya, osnovannye na uproshhennoj otchetnosti i kosvennom opredelenii nalogovykh objazatel'stv* (Taxation mechanisms based on simplified reporting and indirect evaluation of tax liabilities). Available at: http://www.recep.ru/files/documents/Taxation_Makedonskiy_rus.pdf (accessed 10 August 2014).
3. Vahitov R., Repa A. Kosvennye metody opredeleniya nalogovykh objazatel'stv (Indirect methods of determining tax liabilities). *Shkola buhgaltera*. 2002. № 6. Available at: <http://dtkk.com.ua/show/3cid1952.html> (accessed 15 August 2014).
4. *Nalogovyi kodeks Respubliki Moldova*: ot 24.04.1997 № 1163-XIII: (v red. ot 18.07.2014) (Tax Code of the Republic of Moldova of 24.04.1997 № 1163-XIII). Available at: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3834 (accessed 10 August 2014).
5. *Proekt zakona «O vnesenii izmenenii i dopolnenii v nekotorye zakonodatel'nye akty Respubliki Kazakhstan po voprosam deklarirovaniia dokhodov i imeushchiva grazhdan Respubliki Kazakhstan i lits, imeiushchikh vid na zhitel'stvo»* (The draft law «On amendments and additions to some legislative acts of the Republic of Kazakhstan on declaration of income and property of the citizens of the Republic of Kazakhstan and persons with residence permit»). Available at: <http://www.adilet.gov.kz/ru/node/29451> (accessed 1 September 2014).
6. O kontrole za sootvetstviem raskhodov lits, zameshchayushchikh gosudarstvennye dolzhnosti, i inykh lits ikh dokhodam. Zakon Rossiiskoi Federatsii ot 03 dekabria 2012 № 230-FZ [On the control of the respective costs of persons holding public office, and other persons to their income. The Russian Federation law of 03 December, 2012, № 230-FZ]. *Rossiiskaya gazeta* [Russian newspaper], 2012, № 5953.