

Управление налоговыми рисками в системе налогового администрирования

© 2012 Е.Н. Чекулаева

Поволжский государственный технологический университет, г. Йошкар-Ола

E-mail: lenchik281287@mail.ru

Рассматривается налоговое администрирование как способ управления налоговыми рисками, определяются понятия налогового администрирования и налоговых рисков, выделяются конкретные виды налоговых рисков.

Ключевые слова: налоговое администрирование, налоговый риск, предмет и объект налогового администрирования, риски усиления налогового бремени, налоговый контроль, риски уголовного преследования.

Современный бизнес немыслим без риска, так как успех в бизнесе зависит не только от правильности и обоснованности выбранной стратегии предпринимательской деятельности, но и от учета вероятности критических ситуаций.

Чтобы выжить в условиях рыночных отношений, нужно решаться на внедрение технических новшеств и на смелые, активные действия, а это усиливает риск. Следовательно, главными задачами предпринимателя являются умение оценивать степень риска и умение управлять им, а не избегать риска.

Одна из значимых групп рисков - налоговые риски, поскольку с налогообложением связаны все сферы финансовой деятельности организаций. Высокая актуальность управления налоговыми рисками объясняется существенной долей налоговых платежей в общей величине как расходов, так и денежного оттока.

Важнейшим, определяющим фактором в развитии налогообложения в экономически развитых странах является тенденция глобализации мировой экономики. Переход субъектов предпринимательства разных стран к сотрудничеству, размещению капиталов в разных странах и организации производств в различных экономических зонах позволил налогоплательщику самому выбрать страну, в которой будет уплачена часть налоговых платежей. При этом в стране, на территории которой реализуются отдельные этапы производственного процесса, будет наблюдаться сокращение налоговой базы. А наличие низких налоговых ставок в одном из государств становится фактором, влияющим на размещение инвестиционных потоков денежных средств.

Налоговая политика как специфическая область человеческой деятельности порождается экономическими отношениями; общество не свободно в выработке и проведении налоговой политики, потому как она обусловлена экономи-

кой. С другой стороны, возникая и развиваясь на основе экономического базиса, налоговая политика как составная часть финансовой политики обладает определенной самостоятельностью: у нее специфические законы и логика развития. В силу этого она может оказывать обратное влияние на экономику, состояние финансов. Это влияние может быть различно: в одних случаях посредством проведения политических мероприятий создаются благоприятные условия для развития экономики, в других оно тормозится.

Научный подход к выработке налоговой политики предполагает ее соответствие закономерностям общественного развития, постоянный учет выводов финансовой теории.

Разрабатывая налоговую политику, следует обратиться к опыту стран с развитой рыночной экономикой. Анализ налоговой политики промышленно развитых стран свидетельствует, что одной из главных закономерностей является повышение роли налогов на потребление (так, удельный вес налогов вырос с 12 до 18 % при практически неизменной доле налога на прибыль и налога на доходы физических лиц). Промышленно развитые страны в качестве обязательного условия вступления в ЕС выдвинули введение в национальную налоговую систему НДС на уровне 15-20 %, что должно способствовать выравниванию условий конкуренции для субъектов экономики в различных странах¹.

Формирование налоговой политики и создание налоговой системы происходят одновременно с развитием параллельных блоков реформы - изменениями в системе собственности, ценообразования, реформированием банковской сферы, денежно-кредитной политики, поэтому в любой конкретный временной промежуток каждый следующий шаг на пути создания системы налогообложения во многом определяется принятием конкретных решений по другим направлениям

реформы. На выбор конкретного варианта решения в области налоговой политики влияют следующие факторы: общая экономическая ситуация в стране, характеризующаяся темпами роста (падения) производства; уровень инфляции; кредитно-денежная политика государства; соответствие между сферой производства, находящейся под государственным контролем, и приватизированным сектором.

По уровню налогового бремени все страны мира условно можно разделить на две большие группы:

- юрисдикции с высокими налогами;
- юрисдикции с либеральным налогообложением.

К юрисдикциям с высокими налогами относятся большинство стран с развитой экономикой, где ставки налога на прибыль и индивидуального налога на доходы физических лиц составляют порядка 30-60 %, а ставки налогов на распределение прибыли в форме процентов, дивидендов - 15-35 %. В этих странах существует жесткая процедура создания компаний, контроль финансовой отчетности, а в случаях нарушения налогового законодательства применяются суровые штрафные и уголовные санкции.

Юрисдикции с либеральным налогообложением делятся на три вида:

а) юрисдикции без прямых налогов на доходы физических лиц и организаций. В данных странах применяются лишь косвенные налоги в виде ежегодных пошлин за ведение бизнеса, разовых регистрационных сборов. Так, в Карибском регионе пошлина составляет 100-1600 долл. США;

б) юрисдикции с низким уровнем прямых налогов. Ставки налога на прибыль и индивидуального подоходного налога для определенных категорий налогоплательщиков менее 30 %, а в ряде случаев налоги не превышают 10 %. К данной группе относятся Кипр, Венгрия, Израиль, Швейцария;

в) юрисдикции с высокими налоговыми ставками, которые предоставляют налоговые преимущества некоторым типам компаний. Некоторые страны с развитой экономикой для привлечения зарубежных инвестиций и стимулирования внешнеэкономической деятельности применяют для компаний, ведущих такую деятельность, особый порядок налогообложения. К ним относятся, например, Бенилюкс, Ирландия.

Налоговое администрирование - это процесс управления налоговым производством, реализуемый налоговыми и иными органами (налоговыми администрациями), обладающими определенными властными полномочиями в отношении налогоплательщиков и плательщиков сбо-

ров. Современная налоговая политика РФ ориентирована на существенное снижение налоговой нагрузки на экономику страны.

Такое снижение не должно сопровождаться значительным уменьшением налоговых поступлений в бюджеты различных уровней, в связи с этим необходимо существенно повысить эффективность налогового администрирования по следующим основным направлениям:

Во-первых, необходимо существенно повысить результативность функционирования системы выявления и пресечения налоговых правонарушений и преступлений, для того чтобы вовлечь в сферу налоговых отношений и легальный теневой сектор экономики, дабы налоговая нагрузка распределялась на все хозяйствующие субъекты. В 2010 г. было направлено банкам 10 445 решений о приостановлении операций по счетам должников на сумму 344,4 млн. руб. В течение I квартала 2011 г. ИФНС России по г. Йошкар-Оле принято 23 решения о признании должника банкротом и направлено в суд 21 заявление. Возбуждены 14 процедур банкротства. Завершено 28 дел о несостоятельности (банкротстве), 15 дел в связи с завершением конкурсного производства. Кроме того, направлено 15 399 исполнительных документов о взыскании задолженности за счет имущества налогоплательщиков - физических лиц - на общую сумму 25,6 млн. руб. За I квартал 2011 г. направлено 735 постановлений о взыскании за счет имущества налогоплательщика в соответствии со ст. 47 Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) на сумму 245,4 млн. руб.

Во-вторых, необходимо повышать собираемость налогов и снижать издержки налогового администрирования. Несмотря на позитивный процесс повышения уровня собираемости налогов, характерный для последних пяти лет, проблема принуждения налогоплательщиков к единообразному исполнению своих обязанностей остается крайне актуальной. По данным Инспекции федеральной налоговой службы (ИФНС) России по г. Йошкар-Оле в IV квартале 2010 г. было проведено с юридическими лицами и с индивидуальными предпринимателями 14 комиссий с приглашением организаций должников для вручения требований об уплате налога, пени, штрафа. Результатом проведенной работы стало снижение задолженности на 277 297 тыс. руб., в том числе по региональным налогам 65 831 тыс. руб. В I квартале 2011 г. проведено 7 комиссий. В результате контрольных мероприятий в бюджет поступила сумма в 9500 тыс. руб.

В-третьих, снижение налоговых рисков, активные действия налогоплательщика по умень-

шению налоговых платежей приводят к тем или иным рискам и могут иметь негативные последствия.

В-четвертых, особую актуальность приобретает задача снижения издержек исполнения налоговых обязательств налогоплательщиками и процесса их администрирования со стороны государства.

Количество выездных проверок организаций в текущем году составило 33, в 2010 г. - 25. Произошло увеличение по сравнению с соответствующим периодом прошлого года на 8 ед., из них во всех случаях выявлены нарушения. Таким образом, результативность составила 100 %.

В I квартале текущего года доначисления на одну выездную проверку организаций, выявившую нарушения, снизились и составили 2698,9 тыс. руб. против показателя I квартал 2010 г. - 2919,4 тыс. руб.

На снижение количества выездных налоговых проверок физических лиц в I квартале 2011 г. повлияло движение кадрового состава отдела.

Сумма дополнительно начисленных платежей по физическим лицам возросла по сравнению с прошлым годом в 2,9 раза и составила 13 611 тыс. руб. По результатам камеральных налоговых проверок дополнительно начислено платежей на сумму 1217 тыс. руб. в бюджеты всех уровней с учетом налоговых санкций и пеней. За январь-март прошлого года этот показатель составил 9389 тыс. руб. (без учета доначисленных платежей по единому социальному налогу, зачисляемому в федеральный бюджет, по ст. 243 НК РФ 1115,0 тыс. руб.).

Основная причина снижения количества камеральных проверок и доначисленных сумм заключается в том, что с 1 января 2010 г. налоговые органы не являются администраторами единого социального налога и страховых взносов в Пенсионный фонд.

Налоговое администрирование выступает соответствующим механизмом, позволяющим реализовать основные направления налоговой и бюджетной политики государства. **Предметом налогового администрирования** являются налоговые отношения, которые характеризуются многогранностью связей между государством и налогоплательщиками, налоговыми органами и налогоплательщиками, государством и налоговыми органами. Обуславливают эту многомерную совокупность отношений такие экономические категории, как финансы, кредит, налоги, займы, бюджет и интегрирующие с ними понятия: цены, денежные потоки. **Объектами налогового администрирования** являются: во-первых, деятельность налоговых органов, осуществляемая с це-

лью реализации налоговой политики государства; во-вторых, непосредственно налоги, которые являются основным звеном в цепочке налоговых отношений и используются государством как инструмент для регулирования экономики².

Основная задача государства в сфере налогового администрирования - планирование объемов налоговых поступлений. Главными целями налогового планирования выступают: определение количественной и структурной оценки налогового потенциала в разрезе регионов, заблаговременная оценка возможных последствий планируемых к принятию на федеральном и региональном уровне решений по вопросам государственной налоговой, бюджетной, экономической и социальной политики. Управление налоговыми рисками в ситуации значительной неопределенности налогового законодательства России становится одним из центральных факторов бизнес-политики субъектов предпринимательской деятельности. Это касается любых налогоплательщиков - от крупных компаний до индивидуальных предпринимателей³.

Одной из целей управления налоговыми рисками является задача разобрать все типы налоговых рисков, с которыми объект управления может столкнуться в процессе своей финансовой деятельности, источники этих рисков и момент их возникновения. Оценив риски, менеджеры смогут разработать мероприятия по сокращению этих рисков и минимизировать потери, которые они вызывают. Первым укрупненным этапом эффективного управления налоговыми рисками является определение рисков, которым подвержен объект исследования: предприятия, организации, индивидуальные предприниматели, физические лица. Затем следует оценка вероятностей наступления событий, относящихся к каждому риску. После оценки вероятности наступления события, сопряженного с риском, необходимо определение удельного веса каждого риска во всей совокупности. Следом требуется разработать мероприятия по снижению риска. Весь процесс управления рисками проходит постоянный мониторинг с целью установления возможных проблем, недочетов, сложностей для своевременного исправления, корректировки и внесения необходимых изменений.

Налоговые риски могут быть связаны с изменениями в налоговой политике страны, введением новых форм обложения, изменением ставок подоходного налога, введением новых таможенных пошлин, отменой налоговых льгот. Налоговые риски не страхуются. Условно их можно подразделить на непредсказуемые, которые часто связаны с политическими причинами, и

предсказуемые, которые можно предусмотреть. Предсказуем риск, например, бесперспективности покупки готовой офшорной компании в зоне, где регистрация таких фирм завершена, а все офшорные компании должны прекратить свое существование.

Государство может выполнять свои многочисленные функции только при наличии надлежащего финансирования. Налоговый риск - это возможность для налогоплательщика понести финансовые и иные потери (связанные с процессом уплаты и оптимизации налогов), выраженная в денежном эквиваленте. Оптимизация ставок предполагает их некоторое снижение в зависимости от размеров доходов и других показателей, отражающих налогооблагаемую базу. Это в значительной мере предопределяет возможность сократить налоговую нагрузку на налогоплательщиков, в частности на юридических лиц, а значит, повлиять на их заинтересованность в развитии легального бизнеса.

В отличие от предпринимательских рисков, данные риски являются однонаправленными, т.е. экономическая ответственность государства перед налогоплательщиками незначительна по сравнению с экономической ответственностью налогоплательщика перед государством.

Риски могут иметь место и внутри страны, когда времени опубликования новых нормативных налоговых актов и времени их введения в действие достаточно мало по сравнению с циклом предпринимательской деятельности. Для снижения данного риска в развитых странах, как правило, идет широкое обсуждение принимаемых налоговых законов, новые налоги и правила вводятся по истечении некоторого периода времени, заинтересованные стороны могут просчитывать последствия принятия публикуемых налоговых законов.

Под налоговым риском понимают неопределенность относительно достижения целей хозяйствующего субъекта в результате воздействия факторов, связанных с процессом налогообложения, которая может проявиться в виде финансовых (и иных) потерь или в возможности получения дополнительной выгоды (дохода) в результате позитивных отклонений⁴; опасность для субъекта налоговых правоотношений понести финансовые и иные потери, связанные с процессом налогообложения, вследствие негативных отклонений для данного субъекта от предполагаемых им, основанных на действующих нормах права, состояниях будущего, из расчета которых им принимаются решения в настоящем⁵.

Формулируя понятие "налоговый риск", необходимо отметить его негативный характер.

Причем негативный характер налогового риска имеет определенные формы проявления не только для налогоплательщиков, но и для всех субъектов налоговых правоотношений⁶.

Особенность налогового риска также заключается в том, что он объединяет и спекулятивный, и чистый риск, в то время как большинство других рисков относятся либо к чистым, либо к спекулятивным. Следовательно, следует выделять две разновидности налогового риска.

Спекулятивный налоговый риск связан с возможностью уплаты излишних налоговых платежей либо с экономией на платежах в бюджет по сравнению с выбранным вариантом налогообложения. Это может произойти в результате изменения условий, согласно которым ранее принималось решение. Возникновение спекулятивного налогового риска в значительной степени зависит от состояния действующего законодательства (бухгалтерского, налогового), например, введение в действие гл. 25 НК РФ внесло значительные коррективы в суммы предполагаемых платежей в бюджет у хозяйствующих субъектов.

Чистый налоговый риск связан с возможностью начисления штрафных санкций контролирующими органами. В этом случае возможны либо потери в виде финансовых санкций, либо отсутствие этих потерь. Именно в результате чистого налогового риска предприятие может обанкротиться.

Эффективным инструментом снижения налогового риска является использование мониторинга - непрерывного наблюдения, контроля за процессом выявления и исправления налоговых ошибок.

С точки зрения практики можно выделить несколько видов налоговых рисков, значительно отличающихся своей спецификой. Это:

а) риски налогового контроля. Они существенно зависят от уровня активности налогоплательщика в отношении минимизации налогов. У законопослушного налогоплательщика риски налогового контроля достаточно невелики и, скорее, сводятся к возможности появления и обнаружения налоговыми органами случайных ошибок налогового учета. У налогоплательщиков, которые предпринимают активные действия по минимизации налогов, эти риски существенно возрастают;

б) риски усиления налогового бремени. Свойственны экономическим проектам длительного характера, таким как новые предприятия, инвестиции в недвижимость и оборудование, долгосрочные кредиты. К таким рискам относятся только появление новых налогов, рост ставок уже существующих налогов, отмена налого-

вых льгот. Задача учета рисков будущего усиления налогового бремени может быть сформулирована как поиск оптимальных управленческих решений по оперативному перераспределению инвестиционных ресурсов с использованием стоимостного критерия;

в) риски уголовного преследования. Проявляются там, где существенные финансовые потери могут возникнуть у налогоплательщиков и в рамках уголовного преследования за совершение уголовных преступлений. В управлении финансами организации налоговая деятельность реализуется как процесс управления налогами, включая управление объектами налогообложения, процедурами исчисления и уплаты налогов⁷.

Налоговое администрирование как особый научно-практический процесс чрезвычайно емко по своему содержанию, условиям организации и целевым установкам. Это и выработка правовых основ налогообложения на основе исторического опыта, современных достижений экономической науки и практики, и обеспечение условий функционирования конкретного налогового механизма, его элементов (планирования, регулирования, контроля), и создание учетно-аналитических, отчетных правил, документов и многое другое. Оно занимает ведущее место в системе управления экономикой. Порядок осуществления налогового администрирования - специальные процедуры, определенные и урегулированные процессуальными нормами, создающими в своей совокупности различные виды производств:

- производство по назначению и проведению налоговых проверок;
- производство по предъявлению требования об уплате налогов;
- производство по взиманию недоимок с налогоплательщика, в том числе и за счет его имущества;
- производство по предоставлению налоговых отсрочек, рассрочек, налогового кредита, инвестиционного налогового кредита;
- производство по делам о налоговых правонарушениях.

Процессуальный порядок реализации налогового администрирования - одна из важнейших гарантий соблюдения государственной дисциплины, законности и достижения наиболее эффективного результата. Налоговое администрирование как организационно-управленческая система реализации налоговых отношений вклю-

чает совокупность форм и методов, использование которых призвано обеспечить налоговые поступления в бюджетную систему России.

Квинтэссенцией современного мирового опыта налогового администрирования является максимальное использование принципа самоначисления, степень достижимости которого зависит от уровня обеспеченности информационно-взаимодействия между гражданином и исполнительной властью, а также между отдельными ее органами и ведомствами. Такое взаимодействие должно осуществляться в электронном виде с использованием современных телекоммуникаций. Очень важным также является способность налоговых органов максимально точно оценивать достоверность данных, представляемых налогоплательщиком и получаемых от сторонних организаций, что невозможно осуществить без автоматизированного анализа и сопоставления данных из различных источников.

Таким образом, главные направления любой налоговой политики и налогового администрирования должны исходить не только из центральной функции налогов - пополнения государственной казны. Нельзя забывать о том, что налоги - важнейший экономический инструмент стимулирования и регулирования производства, обеспечения социальных гарантий. Используя дифференциацию ставок и предоставления льгот через систему перераспределения доходов с помощью налогов, можно и необходимо обеспечивать обоснованную структурную перестройку производства в пользу отраслей, в первую очередь служащих удовлетворению жизненных потребностей населения и уже на той основе - пополнению государственной казны.

¹ *Рыманов А.Ю.* Налоги и налогообложение : учеб. пособие для вузов. М., 2009.

² *Миронова О.А., Ханафеев Ф.Ф.* Налоговое администрирование. М., 2007.

³ *Шевелев А.Е., Шевелева Е.В.* Риски в бухгалтерском учете : учеб. пособие. М., 2007.

⁴ *Гончаренко Л.П.* Налоговые риски: теория и практика управления // *Финансы и кредит.* 2009. □ 2. С. 30-31.

⁵ *Дятлов С.Г.* Категория риск в инвестиционно-стороительной деятельности // *СПбГУЭФ.* 2008. □ 8. С. 123.

⁶ *Налоговый кодекс РФ.* Ч. 1, 2. М., 2011.

⁷ *Попова Л.В.* Налоговые системы зарубежных стран : учеб. пособие для вузов. М., 2008.

Поступила в редакцию 05.06.2012 г.