

## О дополнительных источниках налоговых доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

1. Замедление экономического роста последних лет и меры по противодействию распространению коронавирусной инфекции приводят к снижению доходов бюджетной системы. Поступления налоговых доходов в консолидированный бюджет Российской Федерации по итогам 9 месяцев 2020 года составили 18 трлн рублей, что на 13,6% меньше, чем за аналогичный период прошлого года<sup>1</sup>.

### Исполнение консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов по налоговым доходам

По состоянию на	Наименование показателя	Исполнено			
		Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов	Федеральный бюджет	Бюджеты государственных внебюджетных фондов	Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации
1	2	3	4	5	6
на 1 окт 2018 г.	<b>Всего</b>	<b>26 367,9</b>	<b>13 986,1</b>	<b>7 706,90</b>	<b>8 476,70</b>
	в том числе				
	Налоговые доходы	16 854,3	10 259,8	0	6 594,5
на 1 окт 2019 г.	<b>Всего</b>	<b>28 630,6</b>	<b>15 034,7</b>	<b>8 205,5</b>	<b>9490</b>
	в том числе				
	Налоговые доходы	20 871,9	13 572,3	0,2	7 299,4
на 1 окт 2020 г.	<b>Всего</b>	<b>26 554,2</b>	<b>13 216,7</b>	<b>9296</b>	<b>9 970,2</b>
	в том числе				
	Налоговые доходы	18 032	11 057,7	0,8	6 973,5

Источник: Федеральное казначейство, дата обращения 03.12.2020.

В то же время наращивание расходов государства по поддержке экономики и населения в кризисный период вынуждает к поиску и мобилизации незадействованных резервов<sup>2</sup>.

2. Наиболее очевидным решением выглядит повышение налоговой нагрузки. Однако прошлый мировой кризис показал, что наиболее быстрое восстановление темпов роста экономики было достигнуто в тех странах, где налоговая нагрузка в кризисные периоды снижалась. При этом практически все страны пытались упростить процесс налогообложения, сделать налоговые системы более прозрачными и понятными, а также устранить возможности для незаконной

<sup>1</sup> По данным Федерального казначейства.

<sup>2</sup> Объем финансовой поддержки экономики и граждан в период пандемии со стороны государства и Банка России, по оценке экспертов, составляет порядка 6 трлн рублей. Решение заседания Совета по развитию финансового рынка при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Роль финансового сектора в реализации Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения» 13 июля 2020 года.

минимизации налоговых обязательств, как на национальном, так и на международном уровне<sup>3</sup>.

Более того, по экспертному мнению, в России повышение государственных расходов при одновременном увеличении налоговой нагрузки тормозит экономический рост<sup>4</sup>.

Среди предложенных экспертами налоговых механизмов, способствующих экономическому росту и, как результат, увеличению налоговой базы, можно выделить следующие.

**Установление особого льготного порядка налогообложения для отечественных экономических субъектов, осуществляющих деятельность в пределах территории Российской Федерации и ориентированных на внутренний рынок<sup>5</sup>.** Существенным условием для получения данного статуса должно стать условие использования отечественных источников капитала и управление со стороны резидентов и/или граждан страны. В рамках подобного статуса предлагается предусмотреть льготы по НДС<sup>6</sup>, налогу на прибыль<sup>7</sup>. На региональном уровне могут быть предоставлены льготы по имущественному и транспортному налогу.

В целях повышения налоговых доходов региональных бюджетов, увеличения их налогового потенциала предлагается наделить субъекты Российской Федерации правом **предоставления на своей территории налоговых льгот по налогу на имущество организаций в отношении инновационных товаров (работ, услуг)**, включая подвергшихся в течение последних трех лет разной степени технологическим изменениям. Данная мера позволит увеличить долю инновационных

---

<sup>3</sup> Перспективы развития налоговой системы в условиях современных трансформаций. Ю.Н. Солнышкова, к.э.н., доцент кафедры финансов и налогообложения, Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, Л.М. Шевченко, к.э.н. доцент той же кафедры. //Вестник СГСЭУ, 2020 №3 (82).

<sup>4</sup> Направления налоговой политики России и возможность снижения налоговой нагрузки на отечественных производителей, ориентированных на внутренний рынок. И.С. Букина, А.И. Смирнов. Институт экономики РАН. //Финансы: теория и практика. 2020, т.24(№4).

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Льгота по НДС может быть предоставлена в виде снижения основной ставки налога (например, до 15%) или введения режима единой налоговой ставки по аналогии со схемой «плоской налоговой ставки НДС», применяемой в Великобритании (например, в пределах от 10% до 18%). Исследования показали, что чувствительность ВРП регионов к повышению НДС выше, чем к повышению налога на прибыль. В этой связи установление пониженной ставки НДС для налогоплательщиков, получивших статус отечественных компаний, окажет позитивный эффект на региональное развитие, будет способствовать снижению цены реализации и увеличению объема спроса на продукцию данных компаний. Там же.

<sup>7</sup> В части налога на прибыль в отношении отечественных компаний предлагается распространить уже имеющиеся послабления по уплате ежеквартальных авансовых платежей (п. 3 ст. 286 НК РФ), возможность применения ускоренной амортизации (ст. 259.3 НК РФ) и налоговой ставки 0% в случае осуществления инвестиций, направленных на модернизацию производства и внедрение инноваций. Там же.

товаров, работ и услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг<sup>8</sup>.

В целях развития туристской инфраструктуры и расширения налоговой базы в сфере туризма **целесообразно трансформировать курортный сбор в туристический сбор**, распространить его на всю территорию страны и наделить субъекты Российской Федерации правом самостоятельно принимать решение о его введении, или об отказе от применения<sup>9</sup>.

Представляется необходимым рассмотреть **вопрос о перераспределении доходов от акцизов на табачную продукцию между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации**, предусмотрев норматив зачисления указанных доходов не только в федеральный бюджет, но и в бюджеты субъектов Российской Федерации, а также определив порядок зачисления таких доходов по данным о розничной продаже указанной продукции, отраженным в информационной системе мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации<sup>10</sup>.

**Для укрепления налоговой базы муниципальных образований**, являющихся центрами крупнейших агломераций, предлагается рассмотреть следующее перераспределение налогов, собираемых на их территории, с регионального уровня в бюджеты центров агломераций: увеличение доли НДФЛ, зачисляемой в бюджеты муниципальных образований, до 30%; передачу части поступлений налога на прибыль; передачу налога на имущество организаций; передачу налога, взимаемого в связи с упрощенной системой налогообложения<sup>11</sup>.

Необходимо **усиливать налоговый контроль в отношении недобросовестных налогоплательщиков, намеренно скрывающих налоговую базу по НДФЛ**, особенно при осуществлении сделок в сети Интернет (в том числе в социальных сетях), а также не регистрирующихся в качестве плательщиков налога на профессиональный доход (или применяющих специальные налоговые режимы). В отношении физических лиц эти действия можно объяснять желанием получить государственную поддержку, не показывая реальные доходы. Эксперты предлагают рассмотреть несколько

<sup>8</sup> Социально-экономические последствия изменения налогового законодательства. Л.П. Воронина, к.э.н., Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Екатеринбург, Россия. // Вопросы управления. 2020. № 2 (63).

<sup>9</sup> Из выступления Председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко. // Стенограмма 492-го заседания Совета Федерации, 18 ноября 2020 года.

<sup>10</sup> Постановление Совета Федерации от 8 июля 2020 г. №274-СФ «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по формированию концепции федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

<sup>11</sup> Меры налогово-бюджетного стимулирования экономического роста территорий. А.Д. Андряков, Е.А. Домбровский. // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 5.

направлений повышения поступлений по налогам с доходов физических лиц:

анализ банковских выписок, содержания электронных кошельков физических лиц (не являющихся индивидуальными предпринимателями) с целью выявления доходов, полученных от продажи товаров, оказания услуг, выполнения работ, по которым не задекларирован доход и не уплачен налог;

анализ соответствия доходов расходам физических лиц в части превышения стоимости зарегистрированных на них объектов недвижимого имущества и транспортных средств над задекларированным (отраженным в сведениях о доходах) доходом за последние три года, предшествующих факту выявления подобного превышения<sup>12</sup>.

По мнению ТПП России, в части поддержки микро-бизнеса можно предоставить регионам возможность **снижать размер налога на профессиональный доход до 1%**. Данная мера позволит смягчить для самозанятых последствия пандемии, а также даст возможность регионам в «ручном режиме» развивать те отрасли микро-бизнеса, в которых существует наибольшая потребность. Кроме того, можно было бы расширить область применения данного специального налогового режима и разрешить применять его, например, в розничной торговле. Это позволит создать резерв будущих предпринимателей, получающих соответствующий начальный опыт в естественной среде, а также снизит бюджетные расходы на выплату пособий лицам, оставшимся без работы<sup>13</sup>.

Одной из ключевых проблем, сдерживающих развитие несырьевого сектора экономики, эксперты называют **отсутствие чёткой методики выявления схем дробления бизнеса**, что на практике приводит к применению непредусмотренного законодательством метода доначисления налогов, пеней и штрафов. При этом зачастую налоговые органы основываются не на нормативном регулировании, а на субъективной оценке со стороны проверяющих<sup>14</sup>.

**3. Основной задачей на современном этапе остается повышение собираемости налогов без увеличения налоговой нагрузки на бизнес. Этому может способствовать дальнейшее внедрение новых информационных технологий** и постепенное формирование единого информационного пространства администрирования налогов и сборов.

<sup>12</sup> Круглый стол «Актуальные вопросы трансформации налогообложения в условиях глобальных изменений», состоявшийся 18 мая 2020 г. в Москве на базе Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. Предложение Е.Е. Смирновой, к.э.н., департамент налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования Финансового университета. // Экономика. Налоги. Право. 2020, №4.

<sup>13</sup> Сайт ТПП России. Новости от 19 ноября 2020 г.

<sup>14</sup> Эксперты обсудили системные проблемы налогового сектора. // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, новости от 22.07.2019.

В последние годы ФНС России проводит собственную политику по упрощению и смягчению налогового контроля и администрирования, активно используя инновационные инструменты на основе цифровых технологий.

Среди успешно работающих IT-сервисов и проектов ФНС можно отметить такие как «личный кабинет налогоплательщика», система онлайн-передачи данных о розничных продажах<sup>15</sup>, маркировка товаров<sup>16</sup>, система прослеживаемости товаров<sup>17</sup>, налоговый мониторинг<sup>18</sup>, налоговый калькулятор, единый реестр ЗАГС (основа для единого реестра населения Российской Федерации), мобильное приложение для самозанятых граждан «Мой налог», «налог на Google»<sup>19</sup>, автоматизированная система контроля за возмещением налога на добавленную стоимость, АИС «Налог-3»<sup>20</sup>, мобильное приложение «Проверка чека ФНС России»<sup>21</sup>.

**Реализация системы маркировки** позволила выявить работу «чёрных» фармацевтов<sup>22</sup> и 10 новых производителей табака (или 30% от общего числа производителей на рынке табака), что снизило долю нелегальной продукции на табачном рынке с 15,5% до 10,5% и увеличило поступление акцизов в федеральный бюджет на 54 млрд рублей за 7 месяцев 2020 года. Легализация на внутреннем рынке обуви увеличила оборот с 400 млн до 1300 млн пар обуви за 7 месяцев 2020

<sup>15</sup> АСК ККТ - автоматизированная система контроля применения контрольно-кассовой техники.

<sup>16</sup> В 2020 г. маркировке подлежат: меха, табачные изделия, медицинские товары, обувь; с 1 октября 2020 г. - маркировка парфюмерии и фототоваров, с 1 ноября - маркировка шин. В 2021 г. маркировка станет необходима для товаров легкой промышленности и молочной продукции.

<sup>17</sup> Внедрение методов цифровой прослеживаемости хорошо зарекомендовало себя, особенно в сферах, где высока доля нелегальной продукции. Принят Федеральный закон от 9 ноября 2020 года № 371-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и закон Российской Федерации «О налоговых органах Российской Федерации», которым ФНС России наделена правом создавать, внедрять и сопровождать национальную систему прослеживаемости товаров.

<sup>18</sup> Смысл налогового мониторинга состоит в том, что еще до подачи декларации у налогоплательщика появляется возможность выяснить спорные вопросы с налоговым органом. Удаленный доступ налогового органа к информационным системам налогоплательщика и его бухгалтерской и налоговой отчетности позволяет оперативно согласовывать подходы к налогообложению и проводить консультации о совершенных и планируемых сделках. Применяется механизм с 1 января 2016 года (Федеральный закон от 4 ноября 2014 г. № 348-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации»).

<sup>19</sup> «Налог на Google» - налог на электронные услуги, которые оказывают иностранные производители программного обеспечения в Российской Федерации.

<sup>20</sup> АИС «Налог-3» - единая информационная система ФНС России, обеспечивающая автоматизацию деятельности ФНС России по всем выполняемым функциям, в том числе прием, обработку, предоставление данных и анализ информации, формирование информационных ресурсов налоговых органов, статистических данных, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере полномочий ФНС России и предоставления информации внешним пользователям.

<sup>21</sup> Приложение позволяет сканировать чеки, проверять их достоверность, сохранять, получать кэшбэк на личный счет в виде бонусных баллов, использовать в акциях, розыгрышах, как скидку у партнеров; а также направлять в ФНС России жалобу в случае недостоверности чека. //Сайт ФНС России, 14.07.2020.

<sup>22</sup> Торговля в Москве льготными препаратами для терапии ВИЧ и онкозаболеваний, предназначенными для пациентов других регионов.

года, а оборот меховых изделий – с 6 млрд рублей до 60 млрд рублей за год с начала маркировки.<sup>23</sup>

**Применение IT-сервисов и риск-ориентированного<sup>24</sup> подхода** при выборе объектов для проведения выездных налоговых проверок уже на протяжении ряда лет **позволяет повысить эффективность выездных налоговых проверок при сокращении их количества и снизить административное давление на бизнес.** Автоматизация процесса налогового администрирования позволила снизить количество выездных контрольных мероприятий за последние 5 лет в 3,3 раза: с 30,7 тыс. в 2015 год до 9 тыс. в 2019 году<sup>25</sup>. В настоящее время ФНС России проверяет примерно одного из тысячи налогоплательщиков (или 0,14%)<sup>26</sup>.

В 2015 году ФНС России был внедрен программный комплекс АСК НДС-2, позволяющий применить риск-ориентированный подход при камеральных проверках деклараций по НДС с суммой налога, заявленной к возмещению из бюджета. Внедрение АСК НДС-2 позволило сократить разрыв между уплаченным в бюджет НДС и НДС к возмещению с 8% в 2016 году до 0,43% по состоянию на середину 2020 года<sup>27</sup>.

В период действия ограничительных мер из-за пандемии коронавируса ФНС России на основе цифровых технологий оперативно осуществила сбор и обработку данных для предоставления льготных кредитов банками. Срок рассмотрения заявок составил 3 дня. Приложением «Мой налог» для самозанятых граждан пользуются более 760 тыс. человек<sup>28</sup>. Возврат уплаченных ими в 2019 году налогов (в общей сложности более 1,5 млрд рублей) и начисление налогового капитала в размере 12 130 рублей в качестве мер поддержки был осуществлен без обращения самозанятых граждан в ФНС России, автоматически. Реестр ЗАГС, который содержит более 77 млн записей<sup>29</sup>,

<sup>23</sup> Из стенограммы совещания Президента России с членами Правительства России 9.09.2020.// Сайт Президента России.

<sup>24</sup> Риск-ориентированный подход применяется в контрольно-надзорной деятельности и предполагает снижение количества государственных проверок в зонах, где риск нарушений меньше. Таким образом, он позволяет снизить административную нагрузку на добросовестные предприятия и вовремя принимать необходимые меры там, где это необходимо, в значительной мере экономить ресурсы. Риск-ориентированный подход при осуществлении государственного контроля (надзора) в обязательном порядке применяется с начала 2018 года. Однако ФНС России использует риск-ориентированный подход с 2007 года и сосредотачивает свое внимание на операциях с высокими налоговыми рисками и существенными суммами, представляя достаточные доказательства для судебных разбирательств. // Приказ ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333@ «Концепция системы планирования выездных налоговых проверок».

<sup>25</sup> По состоянию на 1 июля 2020 года проведено 1,7 тыс. выездных проверок, однако необходимо учитывать действие такого фактора, как мораторий на проверки, введенный из-за пандемии коронавирусной инфекции как мера поддержки бизнеса. // Сайт ФНС России.

<sup>26</sup> По данным ФНС России от 20.02.2020 об итогах работы налоговых органов за 2019 год.

<sup>27</sup> Сайт ФНС России, новость от 6.10.2020.

<sup>28</sup> По состоянию на 28.08.2020 в ФНС зарегистрирован 1 млн самозанятых граждан. // Сайт ФНС России, новость от 28.08.2020.

<sup>29</sup> Сайт ФНС России, новость от 23.09.2020.

позволил **без запросов документов выплачивать пособия семьям с детьми.**<sup>30</sup>

Благодаря межведомственному электронному взаимодействию ФНС России с органами Росреестра, МВД России, МЧС России, Росморречфлота, Росавиации, Минпромторга России, с 2021 года **для организаций отменяется обязанность по предоставлению деклараций** по транспортному и земельному налогу (около 1 млн деклараций).<sup>31</sup>

По результатам проведенных ФНС России мероприятий по легализации налоговой базы за 9 месяцев 2020 года сумма дополнительных поступлений НДФЛ и страховых взносов составила 378,9 млн рублей, что на 4% превышает показатели за аналогичный период 2019 года<sup>32</sup>.

ФНС продолжает **работу по дальнейшей цифровизации** своей деятельности – автоматизированное предоставление социальных, имущественных и инвестиционных вычетов по налогу на доходы физических лиц позволит кардинально упростить обращение за вычетом и сократить сроки его получения<sup>33</sup>.

**Научно-экспертный совет при Председателе Совета Федерации**<sup>34</sup>, отмечая, важность доверия как необходимого условия конструктивного взаимодействия государства и граждан, **рекомендовал Правительству России**, в частности:

развивать системы необременительного для налогоплательщиков налогового администрирования, включающие контроль фискальных функций, освобождая таким образом налогоплательщиков от бремени исчисления налогов, подготовки отчетности и рисков совершения ошибок;

а также разработать комплекс мероприятий, обеспечивающих возможность для субъектов малого и среднего предпринимательства применения системы налогообложения, предусматривающей взимание налогов с использованием специальных цифровых сервисов без ведения бухгалтерского учета и предоставления соответствующей отчетности, во всех субъектах Российской Федерации, включая удаленные и труднодоступные районы.

Исп.: Малиновская С.А., т. 8 (495) 697-60-14

<sup>30</sup> Сайт ФНС России, новость от 14.07.2020.

<sup>31</sup> Сайт ФНС России, новость от 16.10.2020.

<sup>32</sup> Сайт ФНС России, новость от 22.10.2020.

<sup>33</sup> Из выступления Руководителя ФНС России Д.В. Егорова на заседании Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему «Доверие как критический фактор достижения стратегических целей социально-экономического и политического развития государства», 13 ноября 2020 года. //Стенограмма.

<sup>34</sup> Решение Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему «Доверие как критический фактор достижения стратегических целей социально-экономического и политического развития государства», 13 ноября 2020 г.