УДК 336.226.11

Серякова Светлана Прохоровна – доцент кафедры экономики и налогообложения Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail: svetlana-s44@mail.ru*

Гуйдя Екатерина Константиновна – секретарь заочной формы факультета экономики и права Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail: thediaryofgk@mail.ru*

С.П. Серякова
Е.К. Гуйдя

S.P. Seryakova
E.K. Guydya

Администрирование налога на доходы физических лиц: практика, проблемы и перспективы

В статье рассмотрены проблемы налогового контроля при исчислении, удержании и перечислении НДФЛ в бюджет налоговыми агентами. Налоговым периодом для исчисления налога на доходы физических лиц законодательно установлен календарный год и не предусмотрена поквартальная отчетность. Налоговые органы лишены возможности камерально контролировать своевременность перечисления в бюджет исчисленных и удержанных сумм налога работодателем – налоговым агентом с доходов, выплаченных физическим лицам организации. Контроль своевременности перечисления в бюджет удержанных сумм возможен только в рамках выездной налоговой проверки организации. По мнению авторов статьи, такое администрирование НДФЛ не оправдывает затрат на их проведение, а фактическая уплата налога в бюджет переносится на более поздние сроки. Отсутствие промежуточного контроля дает возможность отдельным налоговым агентам использовать удержанные суммы налога на доходы физических лиц в качестве займа на пополнение собственных оборотных средств. Авторами предложена и обоснована эффективность замены выездного налогового контроля камеральным, предложена налоговая отчетность, упрощающая систему налогового администрирования.

Management of the income tax: practice, problems and prospects

This article is devoted to the problem of the tax administration, arising in the calculation, withholding and transfering of the personal income tax by the tax payee. The taxable period for the tax on individual income is a calendar year and the quarterly reports does not provide. The tax department is unable to use the cameral tax audit for the control of timeliness amounts of the tax on individual income which are transfer to the budget by the employer as well as the accurateness of tax calculation and withholding. Monitoring of payments to the budget amounts withheld is possible only within the framework of a field tax audit of the organization. According to the authors, such tax administration of personal income tax does not justify its costs, and the tax payment in fact are postponing to a later date. The absence of intermediate control allows individual tax payee to use this amount of tax on personal income as a borrowing for the refill of the operating assets. The authors proposed and proved the effective replacement of field tax audit by the cameral tax audit and also the tax reports, which are simplify the tax administration system.

Ключевые слова: *администрирование, задолженность, налоговый агент, НДФЛ, налоговый контроль, налоговый расчет.*

Keywords: *administration, debt, tax agent, personal income tax, tax control, tax calculation.*

Бюджетная система занимает основное место в финансовой системе любого государства, с помощью которой образуются, распределяются и используются общегосударственные фонды денежных средств. Налоги выступают основным источником формирования финансовых ресурсов любого государства. Они объективно необходимы как основной источник наполнения бюджетов всех уровней. Средства, полученные от сбора налогов, участвуют в финансировании государственных программ, предусмотренных законами о бюджете на соответствующий год. Свыше 80% налоговых доходов регионального бюджета обеспечиваются за счет налогов на прибыль на доходы физических лиц, на имущество, акцизы [4].

Несмотря на то, что НДФЛ является федеральным налогом, данный платеж имеет большое значение для региональных и местных бюджетов. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ, в бюджеты субъектов подлежат зачислению налоговые доходы от НДФЛ – по нормативу 70%. Так же налог зачисляется в бюджеты поселений и муниципальных районов по 10% и 20%, соответственно (ст. 56, ст.ст. 61, 61.1 – 61.2 БК РФ) [1, с. 35 – 41].

На примере одной из Межрайонных ИФНС России по Хабаровскому краю это выглядит следующим образом: всего налоговые доходы консолидированного бюджета субъекта в 2010 г. составили 4823125 тыс. руб., в 2011 г. – 5215145 тыс. руб., в 2012 г. – 5426008 тыс. руб., при этом, доля НДФЛ – 39,4%; 46,4%; 50,4%, соответственно. Как видно из данных статистической отчетности, ежегодный рост, в среднем, составляет 5,5%.

Плательщиком НДФЛ является практически все трудоспособное население, а поступления по налогу перераспределяются от бюджета региона до бюджетов поселений. Это стабильный и устойчивый источник формирования бюджетов, за счет которого финансируются основные расходы, связанные с жизнеобеспечением населения. Средства, полученные от сбора налога, могут быть направлены на создание условий для повышения уровня и качества жизни населения: развитие образования, здравоохранение; культуру, социальную политику; развитие и модернизацию экономики; государственное управление; реализацию долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития региона.

За счет дополнительных средств, поступающих в региональный бюджет от НДФЛ, появляется возможность: компенсировать расходы на оплату услуг ЖКХ отдельным категориям жителей региона; организовать лекарственное обеспечение, оказание медицинской помощи, помощи пожилым гражданам и семьям с детьми; обеспечить занятость населения; увеличить инвестиции в социальную сферу, то есть в строительство жилья, школ, больниц и десятки других социально значимых объектов.

Большую роль в собираемости налогов выполняет такая категория субъектов налоговых отношений, как налоговые агенты. В свою очередь, задолженность по перечислению налога на доходы физических лиц налоговыми агентами является одной из составляющих формирования совокупной налоговой задолженности.

Отчетность по НДФЛ заключается в составлении налоговым агентом по результатам налогового периода справок о доходах на всех физических лиц, получивших доход от данного налогового агента, и предоставлении их в налоговый орган по месту своего учета не позднее 1 апреля года, следующего за истекшим налоговым периодом. Сведения представляются по форме, утвержденной федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов. В настоящее время применяется форма 2-НДФЛ «Справка о доходах физического лица за 20__ год», утвержденная Приказом ФНС от 17.11.10 г. №ММВ-7-3/611@ [7, с. 209 – 210]. До 1 января 2011 г. налоговые агенты не были обязаны представлять в инспекцию сведения о перечисленных в бюджет суммах НДФЛ (п. 2 ст. 230 НК РФ в редакции Федерального закона от 27.07.2010 г. №229-ФЗ). Начиная с доходов за 2011 г., в справке необходимо будет указывать не только удержанную сумму налога, но и перечисленную.

Однако оценить задолженность налогового агента по НДФЛ можно только в рамках выездной налоговой проверки. Учитывая, что сведения о доходах работников сдаются один раз в год, выявление недоимки по удержанному, но не перечисленному НДФЛ у налоговых агентов переносится на более поздний срок (по сравнению с другими налогами) и осуществляется в рамках последующего, а не текущего контроля [8, с. 19].

НК РФ не предусмотрены камеральные проверки деятельности налоговых агентов по исчислению, удержанию и перечислению НДФЛ, поскольку справка 2-НДФЛ не является объектом камеральной проверки, и, как следствие, имеют место существенные суммы долгов налоговых агентов по удержанному, но не перечисленному в бюджет НДФЛ. Факт неуплаты позволяет хозяйствующим субъектам отвлекать удержанные суммы налога для пополнения собственных оборотных средств, так как, с точки зрения финансового менеджмента, это более эффективно и экономно, потому как не нужно платить проценты по кредиту. Кроме того, отдельные хозяйствующие субъекты не чувствуют на себе «внимания» налоговых органов по причине невозможности 100% охвата их проверками. Особенно это касается тех, у кого суммы задолженности небольшие [8, с. 20].

Рассчитаем налоговую выгоду, получаемую налоговым агентом от не перечисленного своевременно НДФЛ. Для примера возьмем муниципальное унитарное предприятие. Предположим, что на МУП «Коммунальное хозяйство» работает 151 чел., средняя ежемесячная заработная плата одного сотрудника составляет 20000 руб. К концу 2010 г. организация пополнила свои оборотные средства за счет своевременно не перечисленного НДФЛ на сумму 4711200 руб. (151 чел.*20000 руб.*12 мес.*13%) и использовала эти средства в течение двух лет. Учитывая, что в бюджет закладывается инфляция в размере 6%, то за 2 года пользования таким бесплатным «кредитом» от государства сумма налога в реальном денежном выражении будет уменьшаться ежегодно на темп инфляции, тем самым экономия на инфляционном обесценении денежных средств составит 565344 руб. Для сравнения, средняя ставка кредита на пополнение оборотных средств в банках г. Хабаровска составляет 12,3% годовых, комиссия по кредиту – 1,5% от суммы кредита. Если же предприятие возьмет в банке кредит на пополнение оборотных средств на сумму 4711200 руб. под 12,3% годовых на два года, то расходы организации по кредиту составят 1229623 руб.

Однако далеко не всем предприятиям может быть предоставлен кредит. В случае, если у организации отрицательная кредитная история, то есть у банка имеются уже сведения о невыплате кредита, просрочках платежей, предоставлении фиктивных документов, наличии судебных разбирательств по вопросам возврата долга – это может привести к отказу в получении кредита, требованию о предоставлении дополнительных документов, поручителей и залога, увеличению процентной ставки по кредиту, а также иным последствиям.

Факт неперечисления удержанного НДФЛ в МУП «Коммунальное хозяйство» будет установлен только в ходе выездной проверки, а при отсутствии сведений в инспекции по перечислениям за 2010 г. включение в план возможно только в 2012 г. В соответствии со ст. 123 НК РФ, к налоговому агенту будет применена санкция в размере 20% от суммы, подлежащей удержанию и (или) перечислению. Исходя из данных примера, сумма штрафной санкции у предприятия составит 942240 руб. (4711200

руб.*20%). Кроме того, НК РФ предусмотрено взыскание пеней за уплату налога в более поздние сроки, по сравнению с установленными. Пеня будет рассчитана за каждый календарный день просрочки исполнения обязанности, начиная со следующего за установленным законодательством днем уплаты налога в размере 1/300 ставки рефинансирования, действовавшей в это время.

В рассматриваемом примере заработная плата выдается сотрудникам 5 числа каждого месяца. В соответствии с НК РФ, налоговые агенты обязаны перечислить суммы исчисленного и удержанного налога не позднее дня фактического получения в банке наличных денежных средств на выплату дохода, а также дня перечисления дохода со счетов налоговых агентов в банке на счета налогоплательщика (п. 6 ст. 226 НК РФ), следовательно, с 6 числа каждого месяца, в случае несвоевременной уплаты, начинают начисляться пени. Предположим, что налоговый агент не перечислял в бюджетную систему удержанный у налогоплательщиков НДФЛ в течение 2010 г., а начиная с 2011 г. и в 2012 г. исправно исчислял, удерживал и перечислял налог, но при этом не погасил имеющуюся задолженность за 2010 г. В этом случае налоговому агенту будет начислено пени за три года просрочки в сумме 1174715 руб.

Таким образом, по результатам налоговой проверки налоговому агенту будет начислен штраф в размере 942240 руб., а также пени в размере 1174715 руб.

По результатам проверки налоговому агенту будет выставлено инкассовое поручение на списание денежных средств со счетов в банке, если средств недостаточно на счетах, то будет вынесено решение о взыскании задолженности за счет имущества налогоплательщика. Однако, как правило, у небольших предприятий, а также МУП не всегда имеется достаточно средств на счетах, а тем более имущества на десятки миллионов рублей. Ввиду этого налоговый орган вынужден подавать заявление в арбитражный суд о признании должника несостоятельным (банкротом), что, в свою очередь, несет дополнительные затраты бюджетных средств на ведение производства по делу. Таким образом, к административным издержкам налогового органа добавляются еще и судебные издержки арбитражных судов.

В связи с вышеизложенным, оптимальным решением вопроса будет являться обязательное представление налогового расчета по НДФЛ для налоговых агентов. НК РФ содержит примеры обязательного представления таких налоговых расчетов. Например, в п. 5 ст. 174 НК РФ законодателем уже предусмотрена обязанность налогового агента представлять в налоговые органы по месту своего учета соответствующую налоговую декларацию по налогу на добавленную стоимость (п. 1 ст. 80 НК РФ). При исчислении налога на прибыль организаций, в соответствии с п. 1 ст. 289 НК РФ, налоговые агенты обязаны по истечении каждого отчетного (налогового) периода, в котором они производили выплаты налогоплательщику,

представлять в налоговые органы по месту своего нахождения налоговые расчеты в предусмотренные сроки.

В связи с этим, объективно необходимо внести поправку в п. 1 ст. 229 НК РФ, которую следует изложить в следующей редакции: «Налоговая декларация (налоговый расчет) предоставляется налогоплательщиками (налоговыми агентами), указанными в ст.ст. 226, 227, 227.1 и 228 настоящего Кодекса».

Чтобы минимизировать негативные последствия возложения на бизнес дополнительных обязанностей, в содержательной части расчета можно ограничиться следующими показателями: количеством работников, которым выплачен доход; общей суммой доходов, выплаченных налогоплательщикам; общей суммой налоговых вычетов, предоставленных физическим лицам; а также общими суммами исчисленного, удержанного и перечисленного налога с датой удержания и перечисления. Эти сведения будут отражены в карточке расчета с бюджетом, а значит, станет возможным выявить недоимку и осуществить ее принудительное взыскание без проведения выездной налоговой проверки. Сокращение сроков взыскания (прежде всего, за счет уменьшения срока выявления недоимки) увеличит вероятность взыскания неуплаченных сумм.

На рисунке 1 представлена схема осуществления налогового контроля в случае введения налогового расчета для налоговых агентов.

Как видно из схемы, после поступления налогового расчета от налогового агента в отдел работы с налогоплательщиками он поступает в отдел ввода и обработки данных, где осуществляется его ввод в информационную систему инспекции, затем отдел камеральных проверок осуществляет проверку расчета. Если сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, исчислена неверно, по материалам камеральной проверки составляется акт, который вручается под роспись налогоплательщику. При отсутствии мотивированных возражений начальником инспекции выносится решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения, которое служит основанием выставления требования на уплату налоговому агенту. В случае, если сумма налога или сбора не уплачена в срок, указанный в требовании, к налоговому агенту будут применяться меры принудительного взыскания (ст.ст. 46 и 47 НК РФ).

Если за налогоплательщиком в течение трех месяцев числится задолженность более 100000 руб. – для юридических лиц и более 10000 руб. – для индивидуальных предпинимателей, то налоговый орган выступает инициатором принятия решения о признании должника банкротом. Для этого составляется проект решения налогового органа о признании должника банкротом, а также собирается пакет необходимых документов для направления заявления в арбитражный суд [6].

Налоговые агенты должны будут предоставлять в налоговый орган по месту своего учета налоговые расчеты по окончанию отчетного периода. Налоговый расчет будет заполняться в отношении сумм платежей,

удержанных и перечисленных по НДФЛ. Отчетным периодом по налогу должны признаваться первый квартал, полугодие и девять месяцев. Налоговый расчет будет предоставляться не позднее 30 числа месяца, следующего за отчетным периодом, итоговая налоговая декларация – не позднее 1 апреля, следующего за истекшим налоговым периодом.

За непредоставление налогового расчета и налоговой декларации по НДФЛ налоговым агентом следует предусмотреть ответственность.

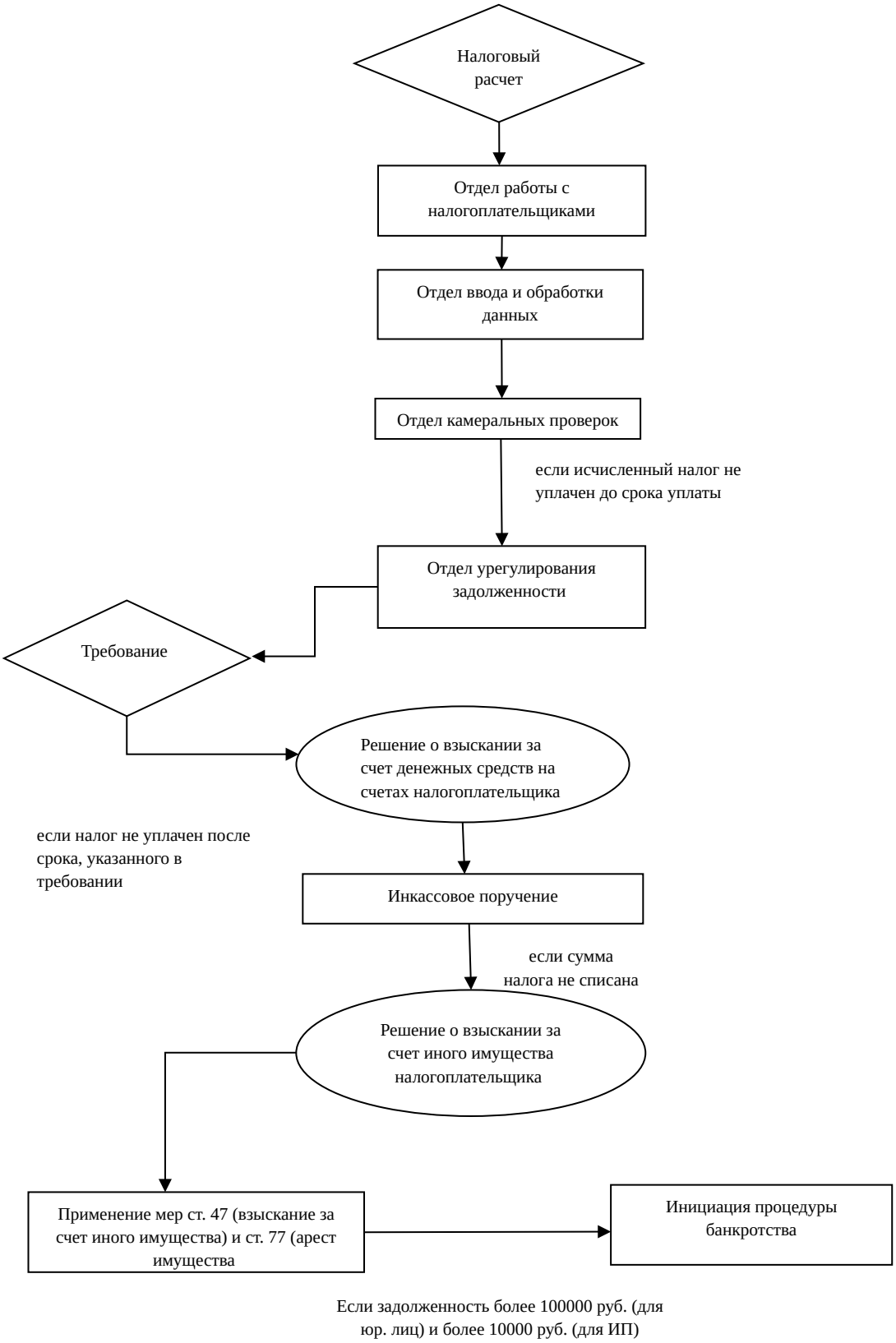


Рис. 1. Схема осуществления налогового контроля при представлении налогового расчета по НДФЛ налоговым агентом

Авторы предлагают наименование ст. 119 НК РФ изложить в следующей редакции: «Статья 119. Непредставление налоговой декларации

(расчета финансового результата инвестиционного товарищества, налогового расчета)». Кроме того, данную статью необходимо дополнить п. 3 следующего содержания: «Непредставление налоговым агентом налогового расчета в налоговый орган по месту своего нахождения в установленный законодательством о налогах и сборах срок влечет взыскание штрафа в размере 1000 руб. за каждый полный или неполный месяц со дня, установленного для его представления».

За невыполнение налоговым агентом обязанности по удержанию и (или) перечислению налога в бюджетную систему следует использовать (как и прежде) ст. 123 НК РФ, согласно которой за совершение данного правонарушения будет применена санкция в виде взыскания штрафа в размере 20% от суммы, подлежащей удержанию и (или) перечислению (абз. 2 ст. 123 НК РФ).

Сформированный подход полностью соответствует общим положениям НК РФ в части привлечения к налоговой ответственности. В случае, если налоговый агент правильно отражает в расчете сумму удержанного налога, но не перечисляет налог, он должен компенсировать потери бюджета уплатой пеней. Применение налоговыми органами всего комплекса мер принудительного взыскания позволит своевременно обеспечить взыскание налога и пеней.

Реализация данного предложения не потребует дополнительного финансирования и достаточно легко технически осуществима, кроме того, можно ожидать дополнительного прироста доходов региональных и местных бюджетов.

Литература и источники:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации // Кодексы Российской Федерации. – М. : Изд-во «Омега-Л», 2012. – 220 с.

2. Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ). Ч. I, II // Законы и кодексы. – текст с изм. и доп. на 10 августа 2011 г. – М. : Эксмо, 2011. – 640с.

3. О несостоятельности (банкротстве) : федер. закон РФ от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ (в ред. от 30.12.2012 г.) // Собрание законодательства РФ. – № 43. – Ст. 4190.

4. Бюджет как инструмент повышения эффективности государственного управления (официальный сайт) [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http://bujet.ru/article/161021.ph. – Загл. с экрана (дата обращения 20.04.2013).

5. Лавник, Р. В. Налог на доходы физических лиц: его значение для бюджетов регионов Российской Федерации [Электронный ресурс] / Р. В. Лавник. – Доступ из справочно – правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 15.04.2013).

6. Миронова, А. Р. Банкротство предприятий [Электронный ресурс] / А. Р. Миронова. – Доступ из справочно–правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 25.03.2013).

7. НДФЛ: просто о сложном // Ассоциация бухгалтеров, аудиторов и консультантов; под ред. Г. Ю. Касьяновой. – М. : АБАК, 2012. – 220 с.

8. Смирнов, С. А. Как выявить текущую задолженность по НДФЛ / С. А. Смирнов, А. Г. Горюнов, А. В. Кузьмичев // Налоговая политика и практика. – 2012. – № 6 (102)/ – С. 17 – 21.