

К вопросу об инициативе ФНС ввести запрет компаниям снимать со счетов денежные средства на зарплату без одновременного перечисления НДФЛ в бюджет

В сентябре 2009 г. глава Федеральной налоговой службы М.П. Мокрецов на ведомственном заседании по теме «Налоговый потенциал региональных бюджетов» озвучил инициативу ввести запрет компаниям снимать со счетов денежные средства на выплату зарплаты без одновременного перечисления налога на доходы физических лиц в бюджет. По его словам, предприятия снимают со своих счетов деньги якобы на выплату зарплаты, однако, как на самом деле были потрачены снятые с расчетных счета денежные средства, неизвестно. По данным ФНС России, за 2008 г. по результатам проверок выявлено более 20 млрд руб. неуплаченного НДФЛ, при этом такими проверками было охвачено всего лишь 3% налогоплательщиков.

Введение этой меры, по мнению ФНС, сократит возможности для недобросовестной конкуренции со стороны работодателей, выплачивающих зарплату в конвертах, стабилизирует поступления в Пенсионный фонд и в региональные и местные бюджеты, уверен М. Мокрецов. Сейчас, согласно Бюджетному кодексу, этот налог целиком остается в ведении субъектов РФ: 70% НДФЛ зачисляется в региональные бюджеты, 30% – в муниципальные¹.

Данная инициатива отражает довольно либеральные действующие в России правила кассовой дисциплины, которые не являются сколько-нибудь серьезным препятствием для злоупотребления правами руководителей и собственников предприятий с целью вывода наличных денег. Практически беспрепятственная возможность обналичивать деньги со своих счетов позволяет предприятиям уклоняться от налогов и уводить значительный объем денежных средств в теневой оборот. Особенно привлекательны правила кассовой дисциплины для обналичивания при помощи однодневок.

В российском законодательстве теоретически существует три механизма контроля обналичивания денежных средств:

- 1) уплата налогов с фонда зарплаты: налог на доходы физических лиц (далее – НДФЛ) НДФЛ и единый социальный налог (далее – ЕСН) (Налоговый кодекс РФ);
- 2) установление лимита остатка денежных средств в кассах организаций;
- 3) установленные в правилах кассовой дисциплины цели, на которые предприятиям разрешается расходовать снимаемые с расчетного счета средства.

Два последних механизма закреплены в Порядке ведения кассовых операций в Российской Федерации, утвержденный Письмом Центрального банка РФ от 04.10.1993 г. № 18 (далее – Порядок ведения кассовых операций) и Положении о правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации от 05.01.1998 г. № 14-П (далее – Правила организации наличного денежного обращения).

1. Уплата налогов с фонда зарплаты.

Как уже говорилось выше, действующее законодательство не предусматривает необходимости уплаты НДФЛ и ЕСН до получения денег на зарплату. Так, авансовые

¹ Рустем Фаяхов «Налоговики возьмут НДФЛ авансом». Газета.ру, 22.09.09 – <http://www.gazeta.ru/financial/2009/09/22/3263792.shtml>.

платежи по ЕСН по итогам каждого месяца уплачиваются не позднее 15-го числа следующего месяца. По НДФЛ работодатели, выступающие в качестве налоговых агентов, обязаны удержать из дохода налогоплательщика и перечислить в бюджет суммы налога при *окончательном расчете* дохода за месяц не позднее дня *фактического получения* в банке наличных средств на выплату дохода или дня перечисления дохода в безналичной форме на счета налогоплательщика либо по его поручению на счета третьих лиц в банках (п. 6 ст. 226 Налогового кодекса). Согласно ст. 136 Трудового кодекса, зарплата выплачивается не реже чем каждые полмесяца. Таким образом, хотя средства на оплату труда должны получаться или перечисляться работодателем – налоговым агентом не реже чем дважды в месяц, его обязательства перед бюджетом должны исполняться лишь раз в месяц.

Таким образом, НДФЛ отличается от большинства других налогов с ежемесячным порядком уплаты в бюджет лишь тем, что по нему не предоставляется отсрочка после истечения текущего месяца – обязательство подлежит исполнению в день выплаты зарплаты. Однако это отличие не столь существенно, поскольку исполнение обязательства «в день зарплаты» может иметь место как до, так и после ее выплаты, т.е. исполнение налогового обязательства не является условием выдачи наличных на зарплату. Ну а поскольку зарплата выплачена, вопрос о том, числится за организацией-налогоплательщиком (или налоговым агентом, если речь идет об НДФЛ) налоговая недоимка со дня ее выплаты или по истечении 15 дней с этого дня, не имеет принципиального значения. В любом случае взыскание такой недоимки возможно лишь по итогам мероприятий налогового контроля, то есть применительно к фирме-однодневке невозможно.

Таким образом, сама по себе обязанность уплачивать НДФЛ и ЕСН при выплате зарплаты никак не препятствует обналичиванию денежных средств, поскольку существует возможность использовать однодневку для неограниченного снятия денег со счета.

Следует обратить внимание на еще один законодательный акт, который регулирует порядок выдачи денежных средств банком организации – Гражданский кодекс (ГК). П. 2 ст. 855 ГК Российской Федерации была установлена очередность списания банком денежных средств со счета клиента при недостаточности таких средств для удовлетворения всех предъявленных к нему требований. Согласно этой норме:

в третью очередь производится списание по платежным документам, предусматривающим перечисление или выдачу денежных средств для расчетов по оплате труда с лицами, работающими по трудовому договору (контракту), а также по отчислениям в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и фонды обязательного медицинского страхования;

в четвертую очередь производится списание по платежным документам, предусматривающим платежи в бюджет и внебюджетные фонды, отчисления в которые не предусмотрены в третьей очереди.

Обратим внимание, что налогоплательщику, по сути, предоставлялся выбор между списанием с расчетного счета денежных средств в целях выдачи зарплаты и отчислениями в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и фонды обязательного медицинского страхования.

Механизм приоритета выплаты зарплаты (вместе с уплатой денежных средств в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и фонды обязательного медицинского страхования перед налоговыми платежами) был предназначен для ситуаций, когда денег на счете недостаточно. Если денег на счете было достаточно, то выплаты с расчетного счета осуществляются для

удовлетворения всех требований, предъявленных к счету в порядке поступления распоряжений клиента и других документов на списание (календарная очередность), если иное не было предусмотрено законом (п.1 ст. 855 ГК).

Постановлением Конституционного Суда РФ от 23.12.1997 № 21-П «По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 855 Гражданского кодекса Российской Федерации и части шестой статьи 15 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в связи с запросом Президиума Верховного Суда Российской Федерации» норма о приоритетности исполнения требований о выдаче денег для выплаты зарплаты (и уплаты социальных взносов) перед требованиями уплаты налогов и сборов в бюджет была признана неконституционной.

В мотивировке Конституционного Суда необходимо обратить внимание на три важных момента:

1. По мнению КС, вводя указанную норму о приоритете уплаты зарплаты вместе с социальными взносами, законодатель допустил возможность выбора для клиента-должника между выплатой заработной платы и перечислением в соответствующие фонды обязательных платежей, невнесение которых влечет уплату пени и штрафов. Кроме того, правила п. 2 ст. 855 ГК Российской Федерации в новой редакции не исключают возможность прямого злоупотребления правом, включая искусственное поддержание задолженности по выплате заработной платы в целях уклонения от перечисления платежей в бюджет.

2. Установленная п. 2 ст. 855 ГК очередность перечисления денежных средств может приводить к нарушению конституционной обязанности платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции Российской Федерации) и формирует правовые условия для легального отказа от ее выполнения.

В итоге Конституционный суд принял решение, из которого можно сделать два основных вывода:

1) закрепленный в п. 2 ст. 855 ГК приоритет выплаты зарплаты и социальных взносов перед остальными налоговыми обязательствами был признан неконституционным;

2) в четвертую очередь (то есть уплачиваются после удовлетворения требований для выплаты зарплаты и «текущих» налоговых платежей), согласно п. 2 ст. 855 ГК, удовлетворяются требования налоговых органов по недоимкам.

Вместе с тем законами о федеральном бюджете ежегодно устанавливается норма, в соответствии с которой при недостаточности денежных средств на счете налогоплательщика для удовлетворения всех предъявленных к нему требований списание средств по расчетным документам, предусматривающим платежи в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, а также перечисление или выдача денежных средств для расчетов по оплате труда с лицами, работающими по трудовому договору, производятся в порядке календарной очередности поступления указанных документов после перечисления платежей, осуществляемых в соответствии с указанной статьей ГК РФ в первую и во вторую очередь.

Исходя из этого можно сделать вывод, что если в ГК закрепить норму, в соответствии с которой в первую очередь банком исполняются требования налогоплательщика об уплате ЕСН и НДФЛ, а во вторую очередь выдаются деньги на выплату зарплаты, то будет создан предлагаемый ФНС механизм удержания и уплаты зарплатных налогов до выдачи денег на зарплату, который способен перекрыть канал обналичивания денежных средств через выплату зарплаты.

2. Установление лимитов остатков наличных денег в кассах организаций (п. 5 Порядка ведения кассовых операций и п.п. 2.5 и 2.6 Правил организации денежного обращения).

Следует различать лимит остатка денежных средств в кассе как суммы определенного размера, остающейся после всех кассовых операций на конец определенного периода (обычно день), и лимит снятия денежных средств с расчетного счета. В правилах кассовой дисциплины установлен первый тип механизма контроля наличного оборота организации. Ранее действовал второй тип ограничения. Он был установлен в соответствии с Указом Президента РФ от 23.05.1994 г. № 1005 «О дополнительных мерах по нормализации расчетов и укреплению платежной дисциплины в народном хозяйстве» (далее – Указ Президента РФ № 1005).

Организации могут иметь в своих кассах наличные деньги в пределах лимитов, установленных банками, по согласованию с руководителями организаций. При необходимости лимиты остатков касс могут пересматриваться (п. 5 Порядка ведения кассовых операций). Всю денежную наличность сверх установленных лимитов остатка наличных денег в кассе организации обязаны сдавать в банк в порядке и сроки, согласованные с обслуживающими банками

Иными словами в течение дня в кассу организации может поступить (в том числе с расчетного счета организации) сумма, превышающая лимит остатка кассы, главное, чтобы на конец дня эта сумма была сдана в банк, выдана под отчет или каким иным способом потрачена.

Таким образом, установленный в правилах кассовой дисциплины лимит остатка кассы является действенным инструментом контроля за наличным оборотом для «добросовестных» организаций, однако не устанавливает никаких препятствий для снятия однодневками с расчетного счета сверх установленного для организации лимита остатка кассы денежных средств.

3. Установленные в правилах кассовой дисциплины цели, на которые предприятиям разрешается расходовать снимаемые с расчетного счета средства.

Анализ правил кассовой дисциплины показывает, что в них отсутствует единый перечень целей, на которые банк может выдавать организации наличные деньги. Ни в Правилах организации наличного денежного обращения, ни в Порядке ведения кассовых операций, ни в каком-либо ином нормативном правовом акте – нигде *прямо* не указывается, на какие цели организация может получать со своего расчетного счета наличные деньги в банке.

На практике отсутствие в нормативных правовых актах перечня направлений выдачи наличных денег означает, что банк устанавливает возможные цели расходования наличных денег из кассы организации при выдаче наличных денег с ее расчетного счета самостоятельно, так как именно он в конечном итоге утверждает допустимые способы расходования наличных денег. Однако это прямо противоречит гражданскому законодательству. В соответствии с п. 3 ст. 845 ГК РФ банк не вправе определять и контролировать направления использования денежных средств клиента и устанавливать другие, не предусмотренные законом или договором банковского счета, ограничения его права распоряжаться денежными средствами по своему усмотрению².

Следует указать на следующее любопытное обстоятельство: действующим законодательством (ст. 15.1 КоАП РФ) не предусмотрена ответственность за использование выданных из банка наличных денежных средств не по целевому назначению и расходование средств из выручки без согласования с банком. Однако банки проверяют выполнение организациями требований о целевом использовании полученных в банках денежных средств и расходовании средств из выручки и при

² На практике банк фактически беспрепятственно выдает наличность по запросу на те цели, которые указаны в денежном чеке, главное при этом, чтобы направления расходования наличных денег были согласованы при утверждении расчета лимита остатка кассы.

необходимости предъявляют к ним соответствующие требования. На это указывает п. 13 Письма ЦБ РФ от 16.03.1995 г. № 14-4/95 «О разъяснениях по отдельным вопросам “Порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации” и условий работы с денежной наличностью». Тем не менее, ничто не мешает снять с расчетного счета наличные деньги, скажем, на хозяйственно-операционные расходы, а затем выплатить из этой суммы зарплату

Таким образом, установленные в правилах кассовой дисциплины цели, на которые разрешается тратить снятые с расчетного счета наличные деньги, не имеют никакого практического значения в качестве механизма контроля наличного денежного оборота.

Как мы видим, на данный момент практически все каналы снятия наличных денег с расчетного счета организации, начиная с налогообложения доходов ее работников (далее – иные выплаты) до выдачи наличных денег на хозяйственно-операционные расходы, практически остаются без контроля.

Как мы уже указывали выше, создать барьер для обналичивания денег на зарплату можно введением нормы, в соответствии с которой в первую очередь банком исполняются требования налогоплательщика об уплате ЕСН и НДФЛ. Однако при этом остаются свободными иные каналы обналичивания, ведь деньги можно снимать и тратить на все что угодно. Чтобы инициатива ФНС была последовательной и эффективной, необходимо перекрыть все остальные каналы снятия наличных денег, не относящиеся к выплате зарплаты.

Наиболее простым и эффективным решением это проблемой является введение лимита закреплением в Порядке ведения кассовых операций и Правилах наличного обращения запрета снимать на иные выплаты не выше определенного лимита, например, 100 тыс. руб. в день.

М.П. Голдин – юрист-аналитик ИЭПП