

И.В.Трунин,
зав. лабораторией Института экономики переходного периода
trounin@iet.ru

Опыт использования специальных НДС-счетов в Республике Болгария: основные выводы для России

В Республике Болгария в целях обеспечения уплаты налога на добавленную стоимость функционирует система специальных НДС-счетов, которая в добровольном порядке применяется с 1 июля 2002 года, а в обязательном – начиная с 1 января 2003 года. Подобная схема аналогична предлагаемой к применению в Российской Федерации, а именно – в дополнение к основному расчетному счету предприятия открывается специальный НДС-счет, на который поступают суммы НДС от покупателей за реализуемые товары (работ, услуги) и средства, находящиеся на котором, могут расходоваться исключительно на цели уплаты НДС в бюджет, а также на оплату НДС поставщикам. Рассмотрим первые итоги использования специальных НДС-счетов в Болгарии с точки зрения возможного внедрения аналогичной системы в Российской Федерации.

Условия введения и предварительные итоги использования специальных НДС-счетов в Болгарии

При анализе болгарского опыта использования специальных счетов следует особо отметить, что условия введения НДС-счетов в Болгарии сильно отличались от российских – в частности, начиная с 1999 года в целях увеличения собираемости НДС и уменьшения неправомерных заявлений на получение возмещения НДС по нулевой ставке в систему взимания НДС была введено положение, в соответствии с которым в предоставлении права на налоговый вычет (в возмещении НДС при налогообложении по нулевой ставке либо при превышении суммы вычетов над суммой начисленного налога) может быть отказано, в случае если какой-либо из поставщиков налогоплательщика (либо иной налогоплательщик, осуществлявший поставку данного товара, материалов, работ или услуг, связанных с его производством), претендующего на получение возмещения, не выполнил свои обязательства по НДС перед бюджетом. При этом в силу особенностей болгарской экономики принципы налогообложения внешнеэкономических операций (в том числе возмещение НДС экспортерам) играют важную роль в налоговой системе, а доходы от внешнеэкономических операций составляют основную долю бюджетных доходов (доходы от налога на добавленную стоимость, взимаемого таможенными органами при импорте товаров, в 10 раз превышают доходы от НДС, получаемые от внутренней реализации).

Следствием введения ответственности третьих лиц при принятии решений о предоставлении права на налоговый вычет (возмещении) НДС в условиях невозможности контроля за исполнением налоговых обязательств всеми поставщиками стало массовое уклонение от уплаты налога путем использования в расчетах неучтенной наличности и минимизации безналичных расчетов с поставщиками при отсутствии уверенности в своевременности уплаты НДС всеми контрагентами (сведения об уклонении были предоставлены болгарскими экспертами, количественные оценки такого уклонения будут сделаны по мере получения данных от болгарской стороны). Такое уклонение было связано, прежде всего, с высоким риском отказа в

получении права на вычет (возмещения) по причине уклонения от налогообложения одного из поставщиков в последовательности сделок купли-продажи потребляемых товаров. Другими словами, степень риска получения отказа в кредите по НДС (возмещении НДС) была сопоставима с рисками, связанными с уклонением от налогообложения. В результате, введение такой жесткой меры, как специальные НДС-счета, было осуществлено по инициативе налогоплательщиков, которые с одной стороны, не имели возможности контролировать исполнение налоговых обязательств многочисленных поставщиков, а также несли убытки вследствие длительных проверок исполнения их налоговых обязательств, а с другой стороны, – не имели возможности уклоняться от налогообложения в масштабах, необходимых для компенсации понесенных убытков.

Необходимо также указать на следующие существенные отличия болгарской системы взимания налога на добавленную стоимость от российской ситуации.

Во-первых, в Болгарии налог на добавленную стоимость взимается по симметричному методу начислений, т.е. момент определения как возникновения налоговых обязательств, так и предоставления права на налоговый вычет определяется по наиболее раннему наступлению из трех событий: получение (выставление) счета-фактуры, отгрузка (получение) товаров, оплата (получение) денежных средств. Такой порядок означает, что поступление средств на специальный счет и списание средств с НДС-счета контрагентам может не совпадать с начислением налога и вычетом сумм налогового кредита. В соответствии с российским законодательством право на вычет предоставляется только при условии фактической уплаты суммы налога поставщику.

Во-вторых, в отличие от рассматриваемых в настоящее время в России поправок в Налоговый кодекс по вопросам введения специальных НДС-счетов, болгарское законодательство предусматривает, что для сделок, сумма налога на добавленную стоимость по которым составляет менее 1000 левов (около 500 евро), применение НДС-счета не является обязательным, т.е. сумма платежа, включая сумму налога на добавленную стоимость, при оплате таких сделок может быть полностью направлена на расчетный счет поставщика с расчетного счета покупателя, минуя НДС-счет. Однако для таких сделок сохраняется действие правила ответственности третьих лиц, в соответствии с которым покупателю может быть отказано в предоставлении налогового вычета, если по итогам проверки выяснится, что кто-либо из его поставщиков, не использующих специальный счет, не исполнил свои налоговые обязательства перед бюджетом.

В-третьих, несколько отличается от российской ситуация в банковском секторе Болгарии – на рынке функционируют не более 20 банков, большинство из которых является банками, полностью или частично принадлежащими крупным иностранным банкам.

В-четвертых, изучение болгарского опыта показало сравнительно высокую степень автоматизации учетных процессов не только на крупных, но также на средних и малых предприятиях. На момент введения специальных НДС-счетов в стране функционировала система предоставления отчетности в налоговые органы в электронном виде. Все это во многом способствовало снижению издержек налогоплательщиков на исполнение налогового законодательства при переходе к новой системе администрирования НДС.

По состоянию на 1 августа 2003 года основным итогом введения специальных НДС-счетов явился рост доходов от налога на добавленную стоимость, получаемых от реализации на внутреннем рынке (номинальный рост бюджетных доходов составил 32,5% по отношению к аналогичному периоду прошлого года, что составляет около

23% без учета прироста, вызванного инфляцией, а также экономическим ростом), а также рост численности налогоплательщиков НДС. При этом следует отметить, что рост доходов от НДС, получаемых при реализации на внутреннем рынке, замедлился по сравнению с ситуацией в январе-мае 2003 года – за счет опережающего роста объема налоговых вычетов летом 2003 года.

Осенью 2003 года темпы роста доходов болгарского бюджета от налога на добавленную стоимость по внутренним операциям по сравнению с предыдущим годом еще более замедлился. Согласно данным об исполнении бюджета по состоянию за январь – октябрь 2003 года номинальные доходы бюджета Болгарии от внутреннего НДС составили 212,6 млн. левов, что составляет 114,4% по отношению к аналогичному периоду предыдущего года, когда доходы от внутреннего НДС составили 185,8 млн. левов. С учетом корректировки на инфляцию и рост ВВП прирост доходов от внутреннего НДС составил около 5%¹.

Можно предположить, что отмеченный в первом полугодии 2003 года рост бюджетных доходов от НДС в Болгарии был вызван принятыми мерами (в частности, обязательным использованием специальных НДС-счетов). Однако необходимо подчеркнуть, что улучшение собираемости НДС в Болгарии произошло вследствие не ужесточения, а относительного смягчения налогового режима для большинства налогоплательщиков – если в ситуации до 1 января 2003 года (возможность отказа со стороны налоговых органов в праве на налоговый вычет при обнаружении факта неисполнения налоговых обязательств кем-либо из цепочки поставщиков), для среднего налогоплательщика издержки, связанные с риском отказа в возмещении НДС, превышали издержки, связанные с уклонением от налогообложения, то с введением специальных счетов появилась возможность уплачивать налог, рассчитывая на оперативное возмещение из бюджета. Другими словами, при обязательном использовании специальных счетов всеми налогоплательщиками был устранен риск того, что добросовестный налогоплательщик, уплатив НДС поставщику, потеряет право на вычет из-за уклонения на этапах поставки товаров (работ, услуг) поставщику или на более ранних этапах. Такое положение дел далеко от российской ситуации, при которой уклонение от налогообложения связано, скорее, не с жесткостью правил налогового администрирования, а с низкими издержками уклонения от налогообложения, обусловленными как действующим законодательством, так и общей слабостью органов налогового администрирования.

Если механически перенести темпы роста бюджетных доходов от внутреннего налога на добавленную стоимость в 2003 году на российскую экономику, то можно получить результат, в соответствии с которым прирост бюджетных доходов может составить до 1% ВВП, в случае если в России будут наблюдаться рост доходов, характерный для первого полугодия 2003 года и от 0,2% до 0,25% ВВП с учетом замедления темпов роста доходов от НДС в Болгарии осенью 2003 года. Однако, по нашему мнению, достижение оптимистического для российского бюджета результата в результате введения специальных НДС-счетов является маловероятным по следующим причинам:

- Как уже упоминалось выше, взимание налога на добавленную стоимость в Болгарии осуществляется по симметричному методу начислений (как начисление

¹ При рассмотрении прироста доходов болгарского бюджета от НДС в январе-сентябре 2003 года по отношению к аналогичному периоду предыдущего года следует отметить, что в добровольном порядке специальные НДС-счета в Болгарии начали использоваться с 1 июля 2002 года. Возможно, именно этим объясняется снижение прироста доходов от внутреннего НДС в первом-третьем квартале 2003 года по сравнению с данными за январь-сентябрь 2002 года.

налога, так и предоставление права на вычет уплаченного налога может осуществляться на основании выставленных счетов-фактур), что в условиях слабости органов налогового администрирования повышало масштабы уклонения от налогообложения в период до введения ответственности третьих лиц и обязательного использования специальных счетов, поэтому обособление средств НДС на специальных счетах снизило вероятность применения способов уклонения, использование которых возможно только в условиях метода начислений;

- Одновременно с введением обязательного использования специальных счетов в целях уплаты НДС с привлечением компании Crown Agents был принят комплекс мер по улучшению администрирования налогов и сборов при импорте, который повлек за собой увеличение эффективности деятельности таможенных органов, а также рост доходов от НДС, взимаемого при импорте (номинальный рост доходов от импортного НДС в январе-августе 2003 года составил около 17%). Несмотря на то обстоятельство, что НДС, уплаченный при ввозе таможенным органам, подлежит вычету при реализации на товаров на внутреннем рынке, повышение эффективности таможенного администрирования в Болгарии происходило в том числе за счет повышения полноты декларирования товаров и степени соответствия объема, стоимости и характеристик декларируемых товаров реально ввозимой продукции; в этих условиях можно предположить, что в 2003 году произошло увеличение количества декларируемых товаров, которые ранее ввозились без декларирования (либо декларировались под иным наименованием и по заниженной стоимости), что, в свою очередь, в условиях использования специальных счетов привело к необходимости повышения прозрачности операций на внутреннем рынке и некоторому росту доходов от внутреннего НДС. Таким образом, повышение эффективности таможенного администрирования могло повлечь за собой рост объемов налогооблагаемых операций на внутреннем рынке.

- Как уже упоминалось выше, доходы от НДС, взимаемого при реализации товаров (работ, услуг) на внутреннем рынке, составляют сравнительно малую долю от совокупных поступлений налога на добавленную стоимость в бюджетную систему (в январе-августе 2003 года поступления НДС на внутреннюю реализацию составили 186,7 млн. лев., поступления НДС, взимаемого при импорте, – 1771,6 млн. лев., поступления НДС на внутреннюю реализацию составляют в Болгарии при налоговой ставке 20% около 0,5% ВВП); при таких малых значениях даже незначительные абсолютные колебания поступлений, вызванные, например, уплатой налога несколькими крупными налогоплательщиками, могут приводить к получению высоких значений относительного прироста доходов;

- Начиная с 1 января 2003 года в Болгарии был снижен порог выручки от реализации, необходимый для обязательной регистрации лица в качестве налогоплательщика НДС, результатом чего стало увеличение количества зарегистрированных налогоплательщиков НДС на 11000 (общая численность налогоплательщиков НДС в настоящее время в Болгарии составляет 87000).

С учетом приведенных соображений представляется, что прирост бюджетных доходов в результате введения специальных НДС-счетов в России не следует исключать вовсе, однако следует отметить, что на данном этапе невозможно сделать сколько-нибудь правдоподобных оценок прироста бюджетных доходов от введения НДС-счетов в России на основании болгарского опыта.

Возможные способы уклонения от уплаты НДС при условии обязательного использования специальных НДС-счетов

Одним из основных аргументов в пользу введения специальных НДС-счетов является соображение о том, что обособление сумм налога на добавленную стоимость на специальных счетах без возможности изъятия средств на расчетный счет налогоплательщика, практически исключает возможности уклонения от уплаты НДС с помощью широко используемых в настоящее время в России методов с участием короткоживущих предприятий. Изучение предполагаемых принципов функционирования системы специальных счетов с учетом болгарского опыта показывает, что использование простейших схем уклонения от налогообложения, заключающихся в неуплате данного налога в предусмотренные законодательством сроки с последующей незаконной ликвидацией налогоплательщика, концентрации добавленной стоимости на одном из промежуточных звеньев производственно-коммерческого цикла, является невозможным.

Проведенный анализ показал, что для эффективного уклонения от уплаты НДС необходимо изъятие денежных сумм со специального счета (в пользу какого-либо налогоплательщика либо в виде наличных средств) или незачисление полагающихся сумм на данный специальный счет. Второй возможностью уклонения от налогообложения в случае введения специальных НДС-счетов является незаконное списание средств со специальных счетов, осуществляемой налогоплательщиком в сговоре с банками. Третьей возможностью уклонения от уплаты НДС и прочих налогов при использовании системы специальных НДС-счетов является использование в расчетах неучтенной наличности без зачисления каких-либо сумм на банковские счета. В результате, стоимость уклонения от уплаты налога на добавленную стоимость в системе, предполагающей обязательное использование специальных НДС-счетов, возрастает по сравнению с ситуацией, при которой такие счета не применяются.

Следует отметить, что изъятие денежных средств с НДС-счета в рамках болгарской системы возможно в рамках действующего законодательства – путем уплаты соответствующих средств в бюджет в сумме, превышающей налоговые обязательства налогоплательщика, и последующего возврата данных средств на расчетный счет налогоплательщика. При такой системе возможна ситуация, когда добавленная стоимость может концентрироваться на счетах налогоплательщика, который впоследствии изымает соответствующие суммы с НДС-счета путем переплаты налога в бюджет². Однако существующие предложения о введении системы специальных НДС-счетов в России не предусматривают возможности налогоплательщика по изъятию средств со специальных НДС-счетов.

Тем не менее, способы уклонения от налогообложения НДС (помимо использования в расчетах неучтенной наличности) существуют также и в системе специальных счетов. Рассмотрим возможные варианты уклонения от налогообложения НДС при использовании таких счетов.

1. Введение специальных НДС-счетов подразумевает, что любая реализация товаров (работ, услуг) налогоплательщиком должна сопровождаться зачислением

² Необходимо указать на то обстоятельство, что для реализации такой схемы необходимо выполнение ряда предпосылок: во-первых, должны быть установлены достаточно короткие сроки возврата излишне уплаченного налога на расчетный счет налогоплательщика и, во-вторых, наличие средств на специальном счете не должно означать возникновение налоговых обязательств в том налоговом периоде, когда осуществляется излишняя уплата налога и требование о возврате излишне уплаченных сумм. При определенных условиях (короткий срок возврата излишне уплаченных сумм) можно предположить, что в российской системе такая ситуация может возникнуть для предприятий, в отношении которых налоговый период составляет один квартал.

соответствующих сумм налога с НДС-счета покупателя на НДС-счет продавца. Единственным исключением из такой ситуации является розничная реализация (реализация товаров, работ, услуг за наличный расчет), когда ответственность за зачисление сумм НДС, поступивших в оплату товаров (работ, услуг) на специальный счет несет продавец, а не покупатель.

Соответственно, в отсутствие возможности использовать иные формы уклонения создаются стимулы для сокрытия выручки и незачисления сумм НДС на специальный счет.

Со злоупотреблениями в сфере розничной торговли связаны следующие варианты уклонения:

а) Концентрация добавленной стоимости на этапе розничной реализации (с помощью трансфертного ценообразования) с последующим сокрытием части выручки от розничной реализации и незачислением сумм налога на специальный счет. Злоупотребления с использованием данной схемы возможны, главным образом, фирмами, занимающимися реализацией потребительских товаров, продажа которых возможна за наличный расчет. Наиболее эффективна данная схема в случаях, когда существует немногочисленное количество этапов купли-продажи товаров аффилированными лицами либо лицами, находящимися в сговоре, на каждом из которых возможно занижение стоимости товара (например, реализация импортерами на территории России импортируемых потребительских товаров).

Следует отметить, что данная схема характеризуется высокой степенью риска, т.к. многократное уклонение от налогообложения одной и той же розничной фирмой может привлечь внимание налоговых органов, которые, в свою очередь, имеют возможность осуществить проверку правильности зачисления выручки от розничной реализации на расчетный и НДС-счета.

б) В силу рискованности и высокой стоимости предыдущей схемы возможна ее модификация с использованием короткоживущих предприятий. Данная модификация предполагает изъятие денег с НДС-счета короткоживущего предприятия с помощью закупки потребительских товаров. Уклонение от налогообложения производится в несколько этапов:

- по традиционной схеме создается короткоживущее предприятие, зарегистрированное на подставных лиц, в котором с помощью трансфертного ценообразования концентрируется добавленная стоимость; на НДС-счете данного предприятия, таким образом, находится сумма налога на добавленную стоимость, которую необходимо изъять (предпочтительно – в виде наличных средств);

- короткоживущее предприятие закупает партию потребительских товаров, подлежащих розничной реализации на сумму, необходимую для обнуления НДС-счета, при этом не происходит фактической поставки товаров, которые остаются у продавца; после обнуления НДС-счета короткоживущее предприятие незаконно ликвидируется.

- фактическая реализация данных товаров поставщиком производится за наличный расчет с сокрытием выручки (незачислением ее на расчетный счет); при этом неучтенная выручка за вычетом фактических затрат на приобретение товаров представляет собой выгоду от применения описанной схемы уклонения от налогообложения.

Описанная последовательность действий, ведущая к уклонению от налогообложения НДС, представляют собой схему "торговли убытками (или налоговыми вычетами)", при которой предприятие, занимающееся розничной реализацией, не декларирует фактическую выручку от розничной реализации, однако

однократной или периодическое предъявление претензий о возмещении НДС такому предприятию может вызвать подозрения у налоговых органов. Поэтому данное предприятие предпочитает иметь нулевые или низкие обязательства по налогу на добавленную стоимость перед бюджетом, осуществляя фиктивные поставки товаров короткоживущим предприятиям.

Подобная схема может также происходить путем реализации услуг короткоживущим предприятиям, не предполагающим поставку товара.

Однако данная схема не может способствовать полному уклонению от НДС, так как предприятие, осуществляющее розничную реализацию, приобретает (ввозит) товары с уплатой НДС поставщику (таможенным органам), что обеспечивает уплату части НДС в бюджет. Максимально эффективное уклонение от уплаты НДС с использованием данной схемы возможно только при сговоре не только "покупателя убытков" с налогоплательщиком, осуществляющим продажу товаров за наличный расчет, но также и сговоре последнего со своими поставщиками о поставках товаров по заниженным ценам и оплате части стоимости товаров неучтенной наличностью.

в) Покупка налогооблагаемых товаров (работ, услуг) налогоплательщиком за наличный расчет у короткоживущего предприятия. В данной ситуации возможно незачисление сумм НДС, полученного от покупателя, на НДС-счет, при этом покупатель товаров (либо фиктивных услуг) получит право на вычет. Такой способ уклонения возможен в болгарской системе, однако существующие предложения по введению системы НДС-счетов в России не предполагают предоставления права на налоговый вычет налогоплательщику, если тот произвел уплату НДС поставщику иным образом, чем перечислением со своего НДС-счета, поэтому данный канал уклонения от налогообложения в случае принятия в России предполагаемых мер будет перекрыт.

2) Экономия на обязательствах по уплате налога на добавленную стоимость также возможна до попадания товара в производственно-коммерческий цикл с использованием специальных НДС-счетов. Например, возможно занижение таможенной стоимости ввозимых товаров с соответствующим занижением сумм уплачиваемого НДС. Для достижения максимального эффекта от использования данной схемы необходимо осуществлять реализацию ввезенных товаров по заниженной стоимости на всех последующих этапах, включая этап розничной продажи. Впоследствии, при розничной реализации возможно использование схемы, рассмотренной выше, для минимизации обязательств по НДС перед бюджетом при внутренней реализации.

Как и в предыдущей схеме эффективное использование данного метода уклонения предполагает, что на всех этапах производственно-коммерческого цикла реализация товаров осуществляется аффилированными лицами, либо лицами, состоящими в сговоре между собой. Вместе с тем, принимая во внимание недостаточную эффективность работы таможенных органов, а также рост объемов импорта, можно ожидать, что актуальность использования данного способа уклонения будет возрастать.

В связи с предполагаемым введением системы НДС-счетов в России необходимо особо рассмотреть проблемы интеграции данной системы и системы уплаты таможенных сборов и платежей. Эффективно функционирующая система НДС-счетов должна предполагать, что импортер уплачивает налог на добавленную стоимость за ввозимые товары со специального НДС-счета. Болгарская система специальных НДС-счетов интегрирована с системой взимания таможенных платежей (осуществить такую интеграцию в Болгарии являлось достаточно простой задачей, т.к. таможенные органы в этой стране входят в структуру Министерства финансов), однако

в России такая интеграция может являться проблематичной. Так, действующая система уплаты таможенных платежей предполагает такой режим, при котором импортер вносит на счет таможенных органов авансовый платеж, за счет которого таможенные органы самостоятельно производят уплату в бюджет НДС, акцизов, таможенных пошлин и прочих таможенных сборов. Интеграция системы таможенных платежей и системы специальных НДС-счетов будет означать отказ от такой системы, что повлечет за собой противодействие со стороны таможенных органов, рассматривающих действующую систему как эффективно функционирующую. В свою очередь, отсутствие такой интеграции будет означать, что в системе НДС-счетов будет действовать исключение, предполагающее возможность списания средств в направлении, не являющемся бюджетом или НДС-счетом иного налогоплательщика, что, в свою очередь, повлечет за собой снижение устойчивости данной системы к уклонению от налогообложения.

3) Предложения по введению специальных НДС-счетов предполагают ускорение возмещения налога, уплаченного экспортерами, а также либерализацию порядка такого возмещения, включая переход на единую налоговую декларацию. Такая мера, а также сложность применения иных методов может создать стимулы для применения имитации экспорта товаров (ложного экспорта). Принимая во внимание слабость пограничного контроля на границах с некоторыми странами СНГ, возможность использования такого метода возрастает во взаимоотношениях со странами СНГ, налог на добавленную стоимость при торговле с которыми взимается по принципу страны назначения. Возможным вариантом данной схемы является отказ ложного экспортера от требований о возмещении уплаченного НДС вследствие опасения проверки со стороны налоговых органов и последующая торговля отрицательным сальдо по НДС-счету, в соответствии со схемой, описанной ранее (такая "торговля" становится возможной вследствие перехода на единую декларацию при экспорте и внутренней реализации).

Риск широкого применения данной схемы уклонения от налогообложения возрастает в связи с тем, что в соответствии с последними изменениями в предполагаемую схему функционирования специальных НДС-счетов в России возврат налога на добавленную стоимость при налогообложении по ставке 0% может по выбору налогоплательщика производиться не только на специальный НДС-счет, но также и на основной расчетный счет.

4) Основная роль в обеспечении эффективного функционирования системы специальных НДС-счетов принадлежит банкам. При этом обсуждаемые принципы функционирования системы НДС-счетов в России предполагают, что НДС-счета могут открываться в любых банках, имеющих лицензию Центрального банка РФ. Принимая во внимание особенности банковской системы России, можно предположить, что ряд способов уклонения от уплаты НДС в условиях действия системы НДС-счетов будет связан с ситуацией сговора налогоплательщика и банка, в котором открыт НДС-счет этого налогоплательщика. Возможны по крайней мере две схемы уклонения от налогообложения НДС с участием банков.

а) Уклонение от налогообложения НДС с помощью короткоживущих (проблемных) банков. Можно предположить, что в связи с невозможностью использования короткоживущих предприятий с целью уклонения от налогообложения, их место займут короткоживущие банки, на НДС-счетах в которых будет сконцентрированы большие суммы налога. Однако необходимо отметить, что в связи с жесткостью правил регулирования создания и функционирования банков такой способ

уклонения характеризуется высокими издержками и его использование целесообразно лишь в целях уклонения в сравнительно высоких масштабах.

б) Выше, при рассмотрении эффекта от введения правил обязательного использования НДС-счетов в Болгарии, уже говорилось о том, что в отличие от Болгарии, где движение средств по специальным счетам не отождествляется с возникновением налоговых обязательств и права на налоговые вычеты, в России право на вычет предоставляется только при условии уплаты суммы НДС поставщику. Однако существует исключение из этого правила – при покупке налогооблагаемых товаров (работ, услуг) за наличный расчет сумма налога уплачивается поставщику за счет средств, находящихся на расчетном счете налогоплательщика. При этом налогоплательщик получает право на вычет сумм уплаченного налога, а сумму, которая оказалась не списанной со специального НДС-счета, налогоплательщик имеет возможность вернуть путем переплаты налога в бюджет.

Данная ситуация создает возможность для уклонения путем приобретения за наличный расчет фиктивных товаров (работ, услуг) с последующим получением права на вычет. Если налогоплательщик опасается проверки со стороны налоговых органов, он может не пытаться вернуть сумму с НДС-счета на расчетный счет, а, находясь в сговоре с банком, получить соответствующую сумму в виде льготного кредита.

Аналогичный способ уклонения от налогообложения применяется и в Болгарии, где законодательно разрешено осуществлять платежи по сделкам, сумма налога на добавленную стоимость по которым не превышает 500 евро, без использования специальных НДС-счетов. Таким образом, возможно искусственное завышение налоговых вычетов на каком-либо этапе производственно-коммерческого цикла путем приобретения фиктивных товаров (работ, услуг) либо приобретения товаров по завышенным ценам дробными сделками без использования специального счета у короткоживущих предприятия. Однако массовому уклонению с использованием данного метода в Болгарии препятствует то обстоятельство, что на данные сделки (т.е. сделки без использования специальных счетов) распространяется правило ответственности третьих лиц, при котором покупателю может быть отказано в праве на налоговый вычет, если на одном из этапов производственно-коммерческого цикла не были выполнены налоговые обязательства перед бюджетом. Следует отметить, что в рамках обсуждаемых в настоящее время принципов функционирования системы специальных НДС-счетов в России такая ситуация невозможна, т.к. она не предполагает предельной суммы, ниже которой использование специального счета является необязательным.

Описанный способ уклонения также связан с высокими издержками, которые обусловлены необходимостью осуществлять большое количество закупок за наличный расчет в условиях законодательного ограничения на максимальный размер суммы платежа наличными.

5) При анализе возможных способов уклонения от налогообложения НДС в рамках действующей системы специальных НДС-счетов в Болгарии и планируемой к внедрению в России системы специальных НДС-счетов, необходимо обратить внимание на аспект данной проблемы, который будет актуален в России. Речь идет о торговле с Белоруссией, во взаимоотношениях с которой в настоящее время налог на добавленную стоимость взимается по принципу страны происхождения товара (т.е. НДС, уплаченный налогоплательщиком в отношении вывозимого товара на территории Белоруссии, принимается к вычету на территории России).

Очевидно, что в рамках предлагаемой к внедрению системы специальных НДС-счетов, основывающейся на принципе невозможности уплаты НДС со специального

счета в иных направлениях, кроме бюджета и НДС-счета другого налогоплательщика, принятие к вычету российским налогоплательщиком налога на добавленную стоимость, уплаченного на территории Белоруссии, не представляется возможным, что, в свою очередь, является нарушением действующих договоренностей России и Белоруссии. Можно предположить, что существует два возможных решения данной проблемы:

а) Достижение договоренности с белорусскими властями о внедрении аналогичной системы специальных НДС-счетов в белорусском законодательстве, что позволит рассматривать специальные НДС-счета белорусских налогоплательщиков как часть единой российской системы специальных НДС-счетов.

Однако, во-первых, невозможно с полной уверенностью утверждать, что белорусские власти будут готовы в совпадающие с российскими сроки ввести систему специальных НДС-счетов, а во-вторых, даже в случае готовности белорусских властей на принятие таких мер в настоящее время у российских властей нет достаточного набора инструментов контроля за правильностью исполнения налогового законодательства налогоплательщиками и банками на территории Белоруссии, что в отсутствие должного контроля со стороны белорусских властей может привести платежи белорусским налогоплательщикам в один из основных каналов уклонения от налогообложения.

б) Сохранение действующего порядка предоставления налоговых вычетов в отношении НДС, уплаченного белорусским налогоплательщикам за ввозимые из Белоруссии товары, который предполагает предоставление налогового вычета только в отношении товаров и после проведения проверки (в соответствии со статьей 13 федерального закона от 5.08.2003 №118-ФЗ "О введении в действие части второй налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах" принятие к вычету сумм НДС, уплаченных налогоплательщикам стран СНГ, осуществляется в порядке, действовавшем до 1 июля 2001 года).

Однако такое решение будет означать, что в системе специальных НДС-счетов будет существовать дополнительное исключение, предполагающее, что средства с НДС-счета могут быть перечислены не в бюджетную систему или на НДС-счет иного налогоплательщика, что, в свою очередь, увеличивает возможности для уклонения от налогообложения.

Следует отметить, что большинство из рассмотренных методов уклонения от налогообложения НДС эффективны только при наличии нескольких условий: сговор между участниками производственно-коммерческого цикла по поводу реализации продукции по завышенным или заниженным ценам, необходимость уклонения от большой суммы налога, осуществление розничных продаж, что создает дополнительные сложности в применении рассмотренных схем уклонения от налогообложения. Однако приведенные соображения также свидетельствуют в пользу того, что введение обязательного использования специальных НДС-счетов не является гарантией отсутствия уклонения от налогообложения, особенно с учетом проблем, связанных с включением таможенных органов в систему специальных НДС-счетов, а также взаимоотношений с Белоруссией.

Также необходимо подчеркнуть, что высокие издержки, связанные с уклонением от налогообложения при осуществлении безналичных расчетов между налогоплательщиками, могут создать стимулы для использования в расчетах между экономическими агентами неучтенной наличности.

Основные выводы

Исследование болгарского опыта обязательного использования НДС-счетов показало, что механизм специальных НДС-счетов применяется в Болгарии в качестве меры, позволяющей обособить суммы НДС от средств, находящихся в расчетах между налогоплательщиками, при этом факт зачисления или списания средств со специального счета не является решающим для определения налоговых обязательств его владельца. С момента введения обязательного использования специальных НДС-счетов в Болгарии наблюдается рост доходов бюджета от налога на добавленную стоимость. Если предположить, что данный прирост получен в основном за счет перехода к новой системе, то, по нашему мнению, положительный эффект данного нововведения во многом обуславливается специфическими условиями, в которых указанная мера была принята в Болгарии.

Во-первых, существовавшая до введения обязательного использования специальных НДС-счетов система предоставления права на возмещение (вычет) уплаченного НДС создавала дополнительные стимулы для уклонения от налогообложения, которые устраняются при использовании специальных счетов. В результате, введение специальных НДС-счетов в Болгарии фактически означало смягчение, а не ужесточение налогового режима для налогоплательщиков. В России отсутствие подобных стимулов для уклонения от налогообложения НДС в настоящее время не позволяет предположить, что с введением специальных счетов налогоплательщики предпочтут уплату НДС уклонению от налогообложения.

Во-вторых, специфической чертой болгарской экономики является высокая доля поступлений НДС, взимаемого таможенными органами при импорте. С учетом этого обстоятельства, а также того факта, что с начала 2003 года болгарскими властями предпринимаются эффективные меры по ужесточению таможенного администрирования, прирост доходов от НДС в 2003 году может быть не в полной мере обусловлен введением обязательного использования НДС-счетов.

В-третьих, доходы от налога на добавленную стоимость, взимаемого при реализации на внутреннем рынке в Болгарии составляют около 0,5% ВВП (в России аналогичная сумма составляет около 5% ВВП). При столь малых значениях доходов даже незначительные абсолютные колебания могут составлять значительные абсолютные величины. По этой же причине введение специальных НДС-счетов в Болгарии не вызвало негативных макроэкономических эффектов (прежде всего, роста цен в условиях увеличения эффективной налоговой нагрузки). С учетом соотношения внутреннего и импортного НДС в России представляется затруднительным сделать прогноз о макроэкономических эффектах введения специальных НДС-счетов

Следует отметить, что обязательное использование специальных НДС-счетов в России существенно увеличивает издержки на уклонение от налогообложения НДС, однако при этом возможности такого уклонения полностью не устраняются (хотя сложность этих методов значительно повышается). В частности, возможны несколько принципиальных способов уклонения – при розничной реализации налогооблагаемых товаров, при ввозе товаров на таможенную территорию, при экспорте товаров, а также изъятие средств со специальных счетов в сговоре с банками, в которых открыты указанные счета. Дополнительные возможности для уклонения создают проблемы, связанные с интеграцией таможенных органов в систему специальных НДС-счетов, а также вопросы налогового режима во взаимоотношениях с Белоруссией.

Тем не менее, можно ожидать, что введение обязательного использования НДС-счетов приведет к некоторому увеличению собираемости данного налога. Вместе с тем,

более эффективному внедрению данной меры, по нашему мнению, будет способствовать учет следующих обстоятельств.

Во-первых, проведенное исследование показало, что для достижения максимальной эффективности и устойчивости к уклонению от налогообложения система специальных НДС-счетов должна обладать максимально жесткими характеристиками. Выше уже упоминалось, что рассматриваемые в настоящее время предложения по внедрению такой системы в России предусматривают следующие ограничения, не характерные для болгарской системы:

- отсутствие предельной суммы операции по реализации товаров (работ, услуг), при проведении которой использование НДС-счета не является обязательным;

- невозможность возврата средств с НДС-счета на основной расчетный счет предприятия;

- отказ от предоставления права на налоговый вычет в отношении сумм НДС, уплаченных поставщикам при осуществлении покупки за наличный расчет;

- необходимость уплаты налога на добавленную стоимость в денежной форме с использованием специальных НДС-счетов в случае осуществления расчетов в неденежной форме (с использованием векселей или бартера).

Такие ограничения, несмотря на то обстоятельство, что их экономическая целесообразность не является очевидной, представляются нам оправданными с точки зрения действенности системы НДС-счетов, т.к. в их отсутствие издержки общества, понесенные в результате введения такой системы не будут сопровождаться выгодами от увеличения налоговых доходов.

Однако система, по нашему мнению, должна также предусматривать интеграцию системы НДС-счетов и системы уплаты таможенных платежей, а также содержать положения, исключающие возможности уклонения с использованием особого режима налогообложения торговых взаимоотношений с Белоруссией.

Во-вторых, при обсуждении направлений совершенствования системы администрирования налога на добавленную стоимость в настоящее время рассматривается вариант, в соответствии с которым из налоговой базы НДС следует исключить сумму получаемых налогоплательщиком авансовых платежей. Помимо того факта, что данное решение, в случае своего принятия, противоречило бы экономической сущности налога на добавленную стоимость, оно может значительно повысить вероятность использования различных методов уклонения от налогообложения НДС в условиях действия специальных НДС-счетов. Так, остается неясным механизм функционирования такого освобождения. В случае, если НДС, исчисленный с суммы аванса, предполагается зачислять поставщику на специальный счет без возникновения налогового обязательства, то в сговоре с банком налогоплательщик будет иметь возможность воспользоваться данной суммой вплоть до незаконной ликвидации. В случае, если предполагается, что сумма аванса без учета НДС будет поступать на расчетный счет предприятия, то возникает ситуация, при которой добросовестный налогоплательщик – получатель аванса будет вынужден осуществлять уплату НДС по налогооблагаемым закупкам за счет собственных средств.

В-третьих, при планировании введения специальных НДС-счетов необходимо понимать, что в отсутствие принятия прочих мер в области совершенствования налогового администрирования эффективность данной меры с точки зрения бюджетных доходов является крайне низкой (что обусловлено как возможностью использования описанных выше методов уклонения от налогообложения, так и активизацией уклонения от уплаты иных налогов и сборов) при относительно высоких

издержках налогоплательщиках (как административного характера, так и в виде отвлечения средств, замороженных на специальных НДС-счетах). Поэтому введение НДС-счетов должно сопровождаться комплексом мер по повышению эффективности налоговых и таможенных органов. Вне зависимости от перспектив введения специальных НДС-счетов необходимо принятие мер по противодействию использованию короткоживущих предприятий в целях уклонения от налогообложения:

- проведение проверок личности собственника предприятия, места ведения бизнеса при его регистрации;

- создание единой всероссийской базы данных украденных (потерянных) паспортов;

- внесение изменений в законодательство, направленных на усиление ответственности за создание предприятий и их ликвидацию в целях уклонения от налогообложения;

- проведение проверки ведения деятельности каждого вновь зарегистрированного налогоплательщика; в период до получения результатов проверки возможна выдача временного свидетельства о государственной регистрации, которое предполагает некоторые ограничения в налоговом режиме деятельности предприятия.

В-четвертых, в условиях неочевидного характера последствий введения специальных НДС-счетов необходимо с максимальной осторожностью подходить к выбору способа компенсации потерь налогоплательщиков от принятия данной меры (по нашим оценкам, величина средств, замораживаемых на специальных НДС-счетах, может составить около 1% ВВП). В частности, представляются разумными предложения Правительства РФ о принятии мер, предполагающих не снижение налоговой нагрузки, а опережающий порядок предоставления некоторых налоговых вычетов (снижение сроков возмещения НДС при экспорте и переход к предоставлению права на вычет НДС, уплаченного при осуществлении капитального строительства, в общем порядке), которые влекут за собой кассовый разрыв в доходах федерального бюджета. Одновременно является недопустимым принятие таких мер, как, например, снижение ставки налога на добавленную стоимость.

Говоря о компенсации потерь налогоплательщиков, следует также отметить, что бремя издержек от введения специальных НДС-счетов распределяется неравномерно между предприятиями малого, среднего и крупного бизнеса. Очевидно, что для крупных предприятий с большими оборотами по НДС, возможностями получения банковских кредитов, использующих современные программные комплексы в области бухгалтерского учета, негативный эффект введения специальных НДС-счетов будет ниже, чем для малых и средних предприятий. При этом предлагаемые Правительством компенсационные меры имеют преобладающее значение, прежде всего, для крупных предприятий, осуществляющих большие объемы капитальных вложений, а также экспортеров, в то же время относительная величина издержек для малых и средних предприятий в случае введения специальных НДС-счетов возрастает вследствие непропорционального увеличения затрат на исполнение налогового законодательства такими предприятиями.

Изучение болгарского опыта внедрения обязательного использования специальных НДС-счетов с точки зрения перспектив введения аналогичной системы в Российской Федерации показало, что введение системы специальных НДС-счетов целесообразно только в максимально жестком виде, предполагающем ряд существенных ограничений по сравнению с действующей системой. При этом введение

такой системы может сопровождаться значительными издержками общества, складывающимися из следующих составных частей:

- издержки налогоплательщиков, связанные с отвлечением оборотных средств, ростом затрат на исполнение налогового законодательства и прочими негативными эффектами, которые может иметь система специальных НДС-счетов;

- прямые издержки государства, связанные с затратами на администрирование новой системы;

- косвенные издержки государства, связанные с внедрением новой системы (внедрение максимально жесткой системы неизбежно повлечет за собой ряд решений в экономической и неэкономической области, являющихся компенсацией за ужесточение налогового режима).

Вместе с тем, без принятия иных, не менее жестких и затратных мер как в области налогового администрирования, так и в области правоприменения в целом, достаточно высок риск того, что прирост налоговых доходов от использования новой системы будет не столь существенным, чтобы компенсировать перечисленные выше издержки общества.

При этом следует отметить, что принятие таких мер (направленных на повышение эффективности системы налогового администрирования в целом, а не в области отдельных налогов) является необходимым вне зависимости от введения специальных НДС-счетов, однако ужесточение налогового режима в виде введения НДС-счетов может сделать невозможным принятие таких мер в силу неприемлемости дальнейшего ужесточения системы налогового администрирования.

В этих условиях принятие решения об обязательном использовании системы специальных НДС-счетов будет означать выбор между различными направлениями инвестиций государства и общества в целом.