

# БИЗНЕС-СРЕДА

Д. А. Смирнов<sup>1</sup>

канд. экон. наук, доцент кафедры налогов и налогообложения Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации (Москва)

## НАЛОГОВЫЕ РИСКИ В ИМУЩЕСТВЕННОМ НАЛОГООБЛОЖЕНИИ

Вопрос о рисках в сфере налогообложения — новая актуальная для российской экономики тема. Причем до сих пор ведутся активные дискуссии о том, существуют ли риски в сфере налогообложения и имеют ли они специфику, отличающую их от иных видов риска. Так, под налоговыми рисками некоторые понимают исключительно риск того, что налоговый орган при налоговой проверке признает операцию облагаемой налогом (или признает сделку недействительной) (Бухгалтерский учет, налоги, хозяйственное право). Другие — что это риск потерь из-за изменения налогового законодательства или непредвиденного налогообложения (Пономарева, Голубцова, 2008). То есть ориентируются в первую очередь на потери налогоплательщиков от действий (бездействий) государственных органов, не учитывая потери государства от действий налогоплательщиков, а также собственные потери субъекта налога от своих же действий.

Не отрицая указанных положений, многие экономисты, однако, отталкиваются от общего определения «экономический риск» как возможности возникновения потерь вследствие непредвиденных результатов принимаемых хозяйственных решений или совершаемых действий. На основе этого делается вывод, что со стороны налогоплательщика риск обусловлен либо непреднамеренным нарушением законодательства (сознательное нарушение связано с налоговой ответственностью), либо непредвиденными изменениями, проведенными государством в сфере налогообложения. Со стороны государства налоговый риск сводится к ошибке налоговых органов при трактовке норм налогового законодательства при исчислении налогов или контроле за их уплатой (на микроуровне), а также просчете последствий изменения законодательства при разработке законопроекта (на макроуровне), что приводит, соответственно, к экономическим потерям бюджета.

Возможно, не совсем целесообразно жестко разграничивать риски в налогообложении в зависимости от участников налоговых отношений (налогоплательщик и государство), учитывая, что эти две стороны тесно взаимосвязаны. Действительно, ошибки, просчеты и иные действия одного из участников прямо сказываются не только на его экономических результатах, но и влияют на вторую сторону налоговых отношений. Однако при делении налоговых рисков по субъекту можно проследить не только источник возникновения этого налогового риска, но и выделить (сформировать) группы мер по их снижению.

---

<sup>1</sup> Эл. адрес: densm@yandex.ru

Нам представляется, что при классификации налоговых рисков по субъекту можно выделить три основных группы: государство (в лице законодательных и фискальных органов), налогоплательщик, а также прочие субъекты, действия которых оказали влияние на налоговые отношения или их результат.

Одновременно понятие «налоговый риск» следует расширить и содержательно, включив не только правовую составляющую налоговых отношений (исполнение или разработка нормативных правовых документов в сфере налогообложения), но и общеэкономическую. Включение в дефиницию «налоговый риск» вероятности налоговых потерь от любых хозяйственных решений, действий (или бездействий) налогоплательщика, государственных органов или иных лиц, более точно отразит суть этого понятия. При этом под налоговыми потерями следует понимать как экономические потери — снижение суммы налогов для государства, налоговые санкции для налогоплательщика и т. п., так и потери, которые невозможно или сложно оценить в денежной форме — потеря статуса «добросовестный налогоплательщик», снижение доверия к налоговой системе и др.

Таким образом, риски как факт возникновения неопределенности и возможности потерь в какой-либо сфере имеют место и определенную специфику при налогообложении. Следует затронуть сферу налогообложения, где можно наиболее ярко проследить причины и специфику возникновения налоговых рисков — имущественное налогообложение (в первую очередь это налоги на имущество организаций и физических лиц, транспортный и земельный налоги).

Так, с позиции государства причинами налоговых рисков в имущественном налогообложении становятся следующие.

- Огромный массив сведений об имуществе на всех этапах его существования. Это обусловлено как разнообразием видов имущества (земля, недвижимое имущество, транспортные средства и т. п.), значительным количеством объектов имущества, принадлежащих в настоящее время хозяйствующим субъектам и частным лицам, так и большим объемом определяющих этот объект факторов (как стоимостных, так и физических). Усиливает неопределенность для государства возможность смены собственника (субъекта налогообложения) имущества, изменения физических характеристик объекта имущества либо налоговой базы.

- Информация об объектах имущества (физических, правовых и стоимостных) используется не только в имущественных налогах, но и затрагивает другие виды налогообложения, в первую очередь подоходные налоги и налоги на потребление. То есть неопределенность или ошибки, которые возникают при налогообложении имущества, могут оказать влияние на размер налоговых обязательств в иных сферах налогообложения, и наоборот, в процессе обложения иными налогами существует вероятность повлиять на результат имущественного налогообложения. Например, занижение организацией цены сделки по продаже имущества приведет не только к уменьшению суммы налога на прибыль и НДС, но и понизит налоговую базу по налогу на имущество у организации — покупателя этого имущества.

- Некомпетентность сотрудников налоговых органов в вопросах имущественного налогообложения и иной человеческий фактор (например, прямое нарушение налоговых полномочий или ошибки при расчетах). Речь идет, например, об ошибках при расчете суммы налога на имущество физических лиц, которую сотрудники налоговых органов исчисляют за налогоплательщика.

С позиции налогоплательщиков, основными причинами рисков при налогообложении имущества становятся следующие.

- Особенности самого объекта имущества и прав на него, а также сложности при налогообложении. Широкие возможности использования имущества —

собственность, бессрочное пользование, аренда, лизинг, вклад в уставный капитал — напрямую оказывают влияние на налоговые обязательства. Кроме того, по многим объектам имущества предусмотрена обязательная регистрация в специальных органах, при этом в отдельных случаях имущество становится объектом налогообложения до официальной регистрации. Наконец, специфика объектов имущества (земля, строение, транспортное средство) и различное нормативно-правовое обеспечение порядка их налогообложения требуют высокой квалификации сотрудников при исчислении и уплате налогов.

- Различия в порядке формирования налоговой базы по объектам имущества. В первую очередь речь идет о разных налоговых базах по различным видам имущества (кадастровая, инвентаризационная, остаточная стоимость), а также различиях в порядке ведения налогового и бухгалтерского учета конкретного объекта имущества (учет и возможности переучета объекта, несовпадение в способах и порядке амортизации и др.).

В качестве общих причин налоговых рисков (как государства, так и налогоплательщика) можно указать:

- значительное количество регистрирующих, контролирующих и иных органов и субъектов, а также сложность при их взаимодействии. В настоящее время регистрацию налогоплательщиков осуществляют налоговые органы, регистрацию объектов имущества — регистрационные палаты, органы ГИБДД, органы технического надзора, земельные комитеты и другие органы, определение налоговой базы — сами налогоплательщики, некоторые регистрирующие органы, кадастровые палаты и т. п. Одновременно отсутствует четкий порядок взаимодействия указанных структур и единый механизм обмена информацией для целей налогообложения;

- возможность корректировки отдельных элементов имущественных налогов региональными или местными органами власти. Речь идет о том, что все налоги на имущество относятся к региональным (налог на имущество организаций и транспортный) или местным (земельный и налог на имущество физических лиц) налогам. Соответственно, указанные органы вправе вводить (не вводить) налог на территории субъекта Федерации или муниципального образования, изменять ставку налога, а также устанавливать налоговые льготы, порядок и сроки уплаты налога. Это напрямую оказывает влияние на определенность в сфере налогообложения как для фискальных органов, так и для налогоплательщиков;

- иные действия третьих лиц. Например, возникновение (прекращение) налоговых обязательств по имуществу из-за действий предыдущего собственника или виновника уничтожения объекта имущества. Другим примером является неопределенность судебного решения по тому или иному вопросу в сфере налогообложения (с учетом отсутствия в России прецедентной судебной системы), от которого может пострадать как одна сторона, так и другая.

Для уточнения сути налогового риска следует раскрыть не только причины возникновения налоговых рисков, т. е. обстоятельства, приводящие к налоговым потерям, но и выявить источники, т. е. место или этап его возникновения в общем механизме налоговых взаимоотношений.

С учетом сложности самого механизма налоговых взаимоотношений, а также его специфики в зависимости от налога раскроем наиболее характерные источники рисков в имущественном налогообложении.

#### *1. Порядок учета объектов (субъектов) имущества.*

Речь в первую очередь идет о полноте сведений об объектах и субъектах налогообложения, зарегистрированных в установленном в законодательстве порядке. Так, опыт эксперимента по введению налога на недвижимость в г. Твери

и г. Великом Новгороде показал, что по некоторым группам объектов имущества более 30% объектов не прошли обязательную регистрацию. Уже указывалось, что причинами такого положения являются многовариантность как объектов имущества (движимые или недвижимые, производственные или непроизводственные, материальные или нематериальные и т. д.), так и органов, регистрирующих эти объекты (ГИБДД, регистрационная палата, кадастровые службы и т. п.), а также прямой подлог и уклонение от постановки на учет. Действительно, по некоторым объектам имущества установлена обязанность регистрации объектов, но не установлены сроки исполнения такой обязанности. Кроме того, сведения о различных объектах одного собственника зачастую не объединяются (это касается в первую очередь граждан) и государство не обладает полной информацией об экономическом положении плательщика.

Наконец, оперативность учета и переучета объектов имущества также в настоящее время вызывает серьезные нарекания. По многим объектам (в первую очередь транспортным средствам) уведомление об уплате приходит бывшему владельцу этого объекта, что напрямую влияет на сроки поступления налоговых платежей в бюджет и общий их размер.

### *2. Порядок формирования налоговой базы.*

Здесь прежде всего следует указать на отсутствие четкой методики оценки объектов имущества для целей налогообложения. До сих пор ведутся активные дискуссии о целесообразности обложения остаточной стоимости объектов имущества у организаций и о несовпадении фактической и налоговой стоимости объектов имущества граждан. Более того, вопрос методики оценки становится особенно актуальным в свете перехода в новом налоге на имущество (налоге на недвижимость) на формирование налоговой базы объекта имущества исходя из рыночных показателей.

Не менее значимым фактором возникновения налогового риска на этапе формирования налоговой базы является сложность при взаимодействии регистрирующих, контролирующих и оценочных органов (Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, БТИ, нотариат, ГИБДД, ФНС, регистрационная палата, земельный комитет, таможенные органы и др.), а также расхождений в перечне данных и показателей по объектам имущества в базах указанных органов. Это требует постоянной актуализации сведений об объекте имущества и его владельце. Усугубляет положение и тот факт, что отличаются и сами результаты (данные) по отдельным показателям у различных органов. Например, сведения о мощности транспортного средства у таможенных органов и ГИБДД могут различаться, в результате чего фискальным органам чрезвычайно сложно осуществить расчет (проверку) налоговой базы и суммы налога.

### *3. Установление и дифференциация ставок налога и налоговых льгот.*

Специфика имущественных налогов заключается в том, что все они имеют региональный или местный статус, а следовательно, ставки налогов установлены в Налоговом кодексе РФ лишь в максимальном размере или же установлены пределы их изменения (как, например, по транспортному налогу). Это означает, что субъекты Федерации или муниципальные образования могут ежегодно менять ставки или принципы их дифференциации, что не способствует снижению налоговых рисков как для налогоплательщиков (в первую очередь), так и для фискальных органов. Аналогичная ситуация возникает и при установлении налоговых льгот.

Для налогоплательщика возникновение налоговых рисков на этом этапе является очевидным и широко распространено в российской налоговой практике. Действительно, изменение ставок налога или отмена/введение налоговых льгот не только приводит к изменению размера налоговых обязательств

(т. е. прямые экономические изменения), но требует от налогоплательщика осуществлять постоянный мониторинг нормативных правовых документов в области налогообложения.

В определенной степени снижению потерь для налогоплательщиков способствует система лоббирования корпоративных интересов, которая более действенна именно на региональном (местном) уровне, а относительно низкий размер ставок в Налоговом кодексе РФ не позволяет действительно использовать регулирующие возможности ставок налога. Более того, усиливается только возникающая в теории и на практике система межрегиональной налоговой конкуренции, которая не допускает резких изменений в установлении элементов.

В то же время низкая стоимостная динамика и относительная физическая неподвижность объектов имущества в совокупности с высокой долей имущества в общем объеме активов организации в конечном счете сохраняют высокую степень риска в сфере налогообложения даже при незначительном изменении ставок налога. Кроме того, специфика имущественного налогообложения заключается в том, что в настоящее время учитывается фактическое местонахождение объекта имущества, а не место его регистрации (как это было ранее).

Например, увеличение ставок налога на имущество организаций или отмена отдельных льгот для организации может привести к решению о сворачивании части производства в регионе, однако экономические потери от перемещения бизнеса (продажа-покупка или аренда зданий, транспортировка оборудования и т. п.) в другой регион с более низкими ставками могут оказаться сопоставимыми или более высокими, нежели возросшие налоговые обязательства.

В отношении налоговых рисков при установлении/изменении ставок налога или налоговых льгот для фискальных органов. На микроуровне любые изменения в налогообложении являются причиной возникновения налогового риска для контролирующих органов, которые должны не только скорректировать систему контроля под новый механизм налогообложения, но и сохранить ранее действующую систему для проверки правильности исчисления ранее уплаченных налогов (по закону — за три года, предшествующих текущему налоговому периоду).

На макроуровне ситуация несколько иная. Многие западные страны при установлении ставок налога используют не только принцип платежеспособности (при установлении ставки ориентироваться на возможность уплатить этот налог), но и учитывают экономическую потребность в средствах, поступающих от этого налога — репартиционный (раскладочный) принцип. То есть при установлении ставок налога исходят из уже определенного размера налоговой базы и суммы средств, необходимых для выполнения государственных функций. Более того, учитывается также возможность регулирования ставками (а также льготами) экономических и социальных процессов в регионе. Таким образом, возможна ситуация, когда заранее определенный расчет и экономическое обоснование установления той или иной ставки налога или системы ее дифференциации не оправдывается. В результате государство теряет значительные суммы доходов от налогов, что по сути является результатом налогового риска в имущественном налогообложении.

Несмотря на то что российская налоговая система в настоящее время учитывает (и то в определенной мере) лишь регулирующий потенциал ставки налога, наличие указанных выше факторов обуславливает необходимость и актуальность выделения дифференциации ставок и установление льгот как источника возникновения налоговых рисков для государства.

#### *4. Порядок исчисления и уплаты налога.*

Возникновение налогового риска при исчислении размера платежа в имущественном налогообложении обусловлено двойственным характером исчисле-

ния. Для физических лиц предусмотрено исчисление налогов самим государством (т. е. налоговыми органами), что означает необходимость получения достоверных сведений как о налогоплательщике, так и об объекте из различных источников, а также обязательность передачи налогового уведомления налогоплательщику. Именно на этапе передачи сведений о размере налога и сроках его уплаты зачастую происходит значительное число сбоев, приводящих к неуплате или несвоевременной уплате налога, а соответственно, возникает налоговый риск как для налогоплательщика (который не может уплатить налог), так и государства (недополучающего средства в бюджет).

При исчислении налога организациями необходимо также учитывать, что они обязаны исчислять налог как по месту своего нахождения, так и по месту нахождения представительства, филиала или иного подразделения, а также по месту нахождения объекта имущества. Таким образом, усложняется процесс исчисления и увеличивается вероятность ошибки в налоговых расчетах.

Более того, как и в любом ином виде налогообложения, при исчислении и уплате имущественного налога можно столкнуться с некомпетентностью сотрудников (как государственных органов, так и налогоплательщиков). И речь не идет о намеренном искажении сведений (это уже относится к налоговым правонарушениям, а следовательно, к сфере налоговой ответственности), а о случайных ошибках или просчетах.

Наконец, серьезным недостатком порядка исчисления и уплаты налога, углубляющим проблему рисков в сфере имущественного налогообложения, является отсутствие целостной системы опротестования результатов оценки. Эта система только начинает формироваться в теоретических разработках, а широкий зарубежный опыт, во-первых, складывался годами (десятилетиями), а во-вторых, имеет и ряд серьезных недостатков (в первую очередь высокая доля судебных и досудебных разбирательств, к объему которых российская правовая система не готова).

Рассмотрев причины и источники налоговых рисков в имущественном налогообложении, можно с уверенностью указать, что многие из этих причин базируются на несовершенстве информационного пространства. Совершенно очевидно, что без соответствующей систематизации и выборки информации, обеспечения автоматизации ее обработки и контроля невозможно говорить о высокой эффективности налоговой системы в части имущественного налогообложения. Современные требования, предъявляемые к налоговому администрированию и контролю, показывают, что для выполнения своих задач фискальным органам уже недостаточно лишь получать какие-либо сведения из различных информационных ресурсов (ИР). Требуется оперативное представление информации, позволяющее по одному запросу получать точные консолидированные сведения из нескольких источников и осуществлять их комплексный анализ для оценки налоговых последствий как с позиции налогоплательщика (его налоговым бременем), так и с позиции государства (возможности и определенности в получении запланированной суммы налога).

Вышеуказанное делает не просто актуальным, но и необходимым создание информационного пространства, обеспечивающего обобщенное представление всей имеющейся в государственных и негосударственных органах информации об объектах имущества и их владельцах, а также приведения данных из различных информационных ресурсов к единой терминологии, обеспечения их одинаковой интерпретации, точного сопоставления и своевременного обновления.

Новым шагом в реформировании указанной сферы является введение с 1 марта 2008 г. Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Предполагается, что этот документ станет

основой формирования единого информационного пространства объектов недвижимости (недвижимого имущества и земли). Закон, по сути, направлен на централизацию системы учета объектов недвижимости на федеральном уровне и предусматривает интеграцию единого государственного реестра объектов капитального строительства, государственного земельного кадастра и единого государственного реестра прав на электронных носителях.

Предусмотренные концепцией создания единого информационного пространства объектов недвижимости мероприятия<sup>1</sup>, безусловно, являются важным шагом в развитии имущественных отношений (в том числе связанных с налогами) и должны позитивно сказаться на учете и обороте объектов недвижимости. Однако представляется, что отдельные их положения требуют уточнений и доработок.

Прежде всего, в нормативных правовых документах не указана иерархическая структура создающегося государственного кадастра. Речь идет о том, что существует несколько подходов к интеграции ИР, например перевод всех действующих систем на единую технологическую платформу с возможностью объединения информации в единой базе данных либо сохранение действующих систем в неизменном виде и создание новой единой базы данных, в которой будет аккумулирована информация из существующих информационных ресурсов. Российская система учета объектов недвижимости пошла по смешанному пути формирования новой информационной среды, создавая на базе одного информационного ресурса (ИР Роснедвижимости) единую базу данных с включением отдельных сведений из других ресурсов (Росрегистрации, организаций по техническому учету — БТИ и др.).

Однако следует учитывать, что существующие информационные ресурсы имеют различную степень полноты и достоверности сведений о реальных объектах недвижимости и более точной информацией обладает система учета прав на объекты имущества и земельные участки. Соответственно, именно на этом ИР должен строиться государственный кадастр. Кроме того, зачастую невозможно осуществить автоматическую интеграцию отдельных компонентов, неизбежно дублирование (а соответственно, возможное несовпадение) сведений об объектах, поступающих из различных органов, соответственно, будет велика и стоимость нового ресурса.

Наконец, создание полноценной базы не должно означать формирование единой централизованной базы по всем объектам имущества (и их характеристикам), расположенным в Российской Федерации. Мировая практика подтверждает неэффективность попыток построения сверхцентрализованной базы и монополизации информационной деятельности. Наибольший эффект от создания общесистемных банков данных достигается тогда, когда организация процесса сбора, обработки и хранения этой информации осуществляется специализированными органами на низовом уровне, что позволяет повысить точность, полноту и актуальность информации, а также увеличить скорость ее подготовки. Тем более что создание полноценной электронной информационной базы по отдельным характеристикам объекта недвижимости должно стать лишь составной час-

<sup>1</sup> Нормативной основой концепции стали постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 456 «О Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости», а также приказы Минэкономразвития России от 26 апреля 2007 г. № 146 «Об Административном регламенте исполнения Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной функции «Ведение государственного технического учета объектов капитального строительства» и от 12 июля 2007 г. № 235 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по исполнению государственной функции «Ведение государственного земельного кадастра»».

тью полной информатизации имущественных отношений (т. е. включив транспортные средства и прочие объекты имущества, подлежащие налогообложению).

В условиях реформирования имущественного налогообложения (одна из приоритетных задач налоговой политики на ближайшую перспективу) представляется, что стратегической целью должно стать создание единой государственной территориально распределенной информационной среды объектов имущества, которая позволит обеспечить повышение эффективности государственного контроля за такими объектами.

Задачу можно решить путем формирования на региональном уровне объединенной информационной платформы (региональной территориально распределенной платформы), включающей отдельные данные из новых ресурсов и специального программно-технологического комплекса. Указанный программно-технологический комплекс должен обеспечить приведение данных из уже созданных информационных ресурсов к единой терминологии, их одинаковую интерпретацию и точное сопоставление, перенос отдельных информационных ресурсов, созданных на различных платформах и в различных программных средах, в единую зависимую базу данных об объектах имущества для налоговых органов. На государственном уровне над территориально распределенными информационными ресурсами должно осуществляться создание программно-технологического уровня (метасистемы), позволяющего объединять и анализировать сведения (определенные исключительно в виде ссылок, ярлыков, меток) региональных информационных платформ.

Все вышеуказанные мероприятия позволят существенно сократить количество рисков и снизить последствия их возникновения в сфере имущественного налогообложения. Причем, несмотря на то что основной упор делается на снижение налоговых рисков со стороны государства, формирование информационного пространства увеличит определенность в налоговых правоотношениях и для налогоплательщиков.

### Источники

Бухгалтерский учет, налоги, хозяйственное право: словарь. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://slovari.yandex.ru/dict/accounting/article/1441.htm>

Пономарева Н. В., Голубцова Е. В. Налоговые риски во внешнеэкономической деятельности // Финансы. 2008. № 1.