



ФЕДЕРАЛЬНАЯ
НАЛОГОВАЯ СЛУЖБА

Современная роль и перспектива развития предпроверочного анализа

Новоселов К.В. – заместитель начальника Контрольного управления ФНС России, государственный советник РФ 2 класса, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры налогов и налогового администрирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации



2024

ПУБЛИЧНАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ ФНС РОССИИ

ЦЕЛЬ 4

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНСТРУМЕНТОВ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

ЗАДАЧИ:

1

Приоритизация контрольной работы в отношении выгодоприобретателей, неправоммерно заявляющих вычеты по НДС

2

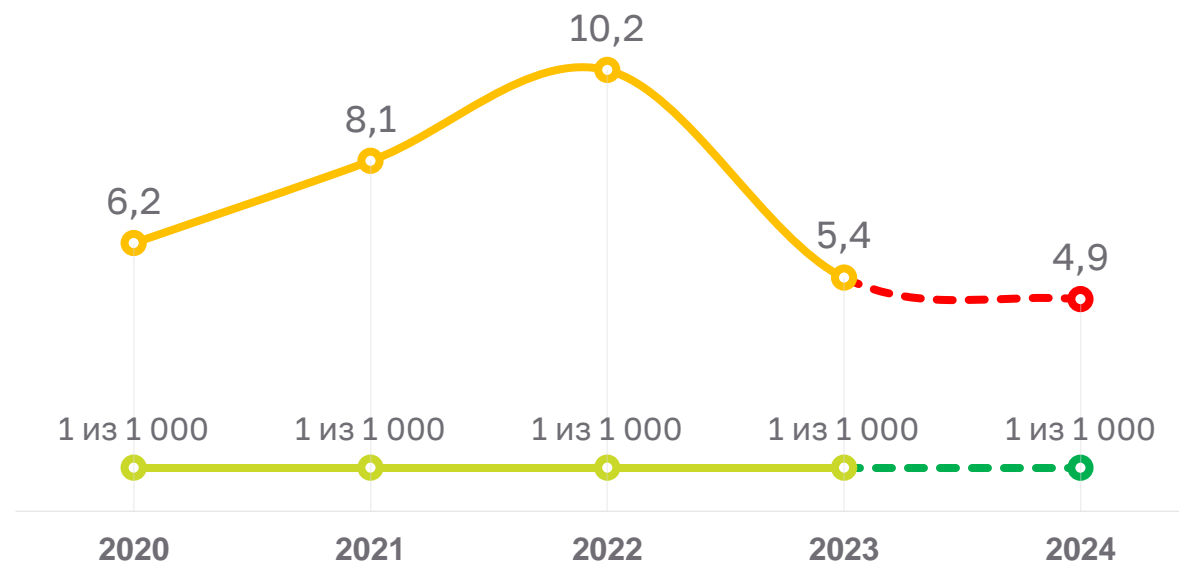
Развитие и совершенствование методов побуждения налогоплательщиков к добровольному исполнению налоговых обязательств, в том числе путем совершенствования системы управления налоговыми рисками

3

Развитие механизмов расширенного взаимодействия с крупнейшими налогоплательщиками (переход на налоговый мониторинг, заключение соглашений о ценообразовании)

ОЖИДАЕМЫЙ РЕЗУЛЬТАТ:

Развитие инструментов риск-анализа и дистанционного автоматизированного контроля, добровольное исполнение налогоплательщиком своих обязательств в полном объеме



- Количество завершённых выездных налоговых проверок (тысяч)
- Охват налогоплательщиков выездными налоговыми проверками



Поступило
по результатам выездных налоговых
проверок и аналитической работы

408 +13%

МЛРД РУБ.

Доля добровольной уплаты в
общем объеме поступлений по
контрольно-аналитической работе

49% +6 п.п.

2022 год

56%

2024 год

Поступило
по результатам выездных
проверок

150 +6%

МЛРД РУБ.



37%

от поступлений
по результатам выездных
налоговых проверок и
аналитической работы

Поступило
по результатам
аналитической работы

258 +18%

МЛРД РУБ.



63%

от поступлений
по результатам выездных
налоговых проверок и
аналитической работы



ПРЕДПРОВЕРОЧНЫЙ АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКА

- ❑ Применение **риск-ориентированного подхода** в оценке деятельности налогоплательщика (Концепция системы планирования выездных налоговых проверок)
- ❑ Проведение предпроверочного анализа заключается в **проверке обоснованности выявленных рисков** нарушения налогового законодательства с учетом результатов мероприятий налогового контроля, полученных вне рамок налоговых проверок (ст. 31, ст. 88, п.2 ст.93.1 НК РФ).
- ❑ При выявлении в ходе предпроверочного анализа **признаков нарушения** законодательства о налогах и сборах, налоговый орган проводит **полный комплекс мероприятий налогового контроля** с целью сбора надлежащей доказательной базы, и в случае подтверждения фактов нарушения законодательства о налогах и сборах приглашает налогоплательщика, допустившего такое нарушение (ст. 31 НК РФ), в налоговый орган, в целях **добровольного (самостоятельного) устранения** выявленного нарушения.
- ❑ Включение налогоплательщика в план выездных налоговых проверок на основании подтвержденных по результатам предпроверочного анализа фактов нарушений законодательства о налогах и сборах является **исключительной мерой реагирования** на нарушения налогового законодательства, когда иные формы диалога, направленные на добровольный отказ от применения схем уклонения и уточнение налоговых обязательств, **не дали результата и нарушения не были устранены.**
- ❑ **Приоритет – не назначение проверки, а самостоятельное уточнение** налоговых обязательства налогоплательщиком и доплата налогов



КОНЦЕПЦИЯ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ВЫЕЗДНЫХ НАЛОГОВЫХ ПРОВЕРОК

Применение риск-ориентированного подхода в контрольной работе официально определено в Концепции системы планирования выездных налоговых проверок (опубликована в 2007 г.)

ФЕДЕРАЛЬНАЯ НАЛОГОВАЯ СЛУЖБА
ОФИЦИАЛЬНЫЙ САЙТ

О ФНС России Деятельность Сервисы и госуслуги Документы Открытое ведомство Контакты

Поиск по сайту Поиск Найти

Главная страница > Налогообложение в Российской Федерации > Контрольная работа > Концепция системы планирования выездных налоговых проверок

Концепция системы планирования выездных налоговых проверок

В последние годы изменен подход к организации контрольной работы налоговых органов. Акцент сделан на комплексный анализ финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика, и, как следствие, отказ от тотального контроля и переход к контролю, основанному на критериях риска.

В связи с чем Федеральной налоговой службой разработана и утверждена Концепция планирования выездных налоговых проверок (приказ ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333@), предусматривающая новый подход к построению системы отбора объектов для проведения выездных налоговых проверок.

Согласно Концепции планирование выездных налоговых проверок – открытый процесс, построенный на отборе налогоплательщиков для проведения выездного контроля по общедоступным критериям риска совершения налогового правонарушения. Данный процесс носит открытый характер. Налогоплательщик, соответствующий таким критериям, с большой долей вероятности будет включен в план выездных налоговых проверок.

Федеральная налоговая служба стремится к усилению аналитической составляющей контрольной работы налоговых органов в целях побуждения налогоплательщиков к добровольному уточнению своих налоговых обязательств.

- Концепция системы планирования выездных налоговых проверок
- Общедоступные критерии рисков самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков

Связанные темы

- Контрольная работа
- Концепция системы планирования выездных налоговых проверок

Документы

- О внесении изменений в приказ ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333@ «Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок»
16.05.2012
- Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок
21.02.2012

Все документы по теме

Концепция – это открытый документ, разработанный с целью создания единой, открытой и понятной для налогоплательщиков и налоговых органов системы планирования выездных налоговых проверок.

Основные принципы:

- Режим наибольшего благоприятствования для добросовестных налогоплательщиков.
- Своевременность реагирования на признаки возможного совершения налоговых правонарушений.
- Неотвратимость наказания налогоплательщиков в случае выявления нарушений законодательства о налогах и сборах.
- Обоснованность выбора объектов проверки.



УВЕДОМЛЕНИЕ О ВЫЗОВЕ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКА В НАЛОГОВЫЙ ОРГАН

ПП.4 П.1 СТ.31 НК РФ

- ❑ Нужно отличать истребование пояснений и вызов для дачи пояснений. В первом случае налоговый орган ожидает представления сведений в письменной или электронной форме, а во втором – **непосредственной явки должностных лиц** налогоплательщика.
- ❑ Налогоплательщик может быть вызван для дачи пояснений **не только в связи с налоговой проверкой, но и в иных случаях**, связанных с исполнением им законодательства о налогах и сборах (подпункт 4 пункта 1 статьи 31 НК РФ)
- ❑ Например, в период приостановления проведения ВМП **правомерно получение сведений** от представителей проверяемой организации, если такие действия осуществляются вне помещений (территорий) проверяемого налогоплательщика.
- ❑ Форма уведомления о вызове в налоговый орган приведена в приложении № 2 к приказу ФНС России от 07.11.2018 № ММВ-7-2/628@. В уведомлении **должны содержаться вопросы**, которые интересуют инспекцию. На практике встречается комбинация предусмотренных НК РФ форм истребования сведений.
- ❑ Письмо ФНС России от **02.12.2021 № ЕА-4-15/16838**. **Не допускаются следующие нарушения:**
 - ✓ направление Уведомлений с целью истребования у налогоплательщиков документов;
 - ✓ в Уведомлениях содержится требование налоговых органов представить уточненные налоговые декларации (расчеты), в связи с выявленными налоговыми органами ошибками (противоречиями, несоответствиями) в представленных налогоплательщиками налоговых декларациях (расчетах);
 - ✓ отсутствие в Уведомлениях подробного описания оснований вызова;
 - ✓ вызов в налоговые органы на заседание комиссии по легализации налоговой базы.



ПОЛУЧЕНО ТРЕБОВАНИЕ ИЗ НАЛОГОВОГО ОРГАНА

- ❖ **Требование о представлении документов (информации)** – как правило, запрашивается в ходе проведения налоговых проверок или вне рамок проверок
- ❖ Перечень запрашиваемых документов (информации) не определен, но он должен быть связан с расчетом и уплатой налогов (сборов, страховых взносов)
- ❖ В требовании налоговый орган указывает:
 - ✓ *норму НК РФ о представлении (например, ст. 93 – если документы запрашиваются У налогоплательщика, ст.93.1 – если документы запрашиваются О налогоплательщике у контрагента);*
 - ✓ *какие документы (информация) необходимы;*
 - ✓ *срок в рабочих днях, в течение которого нужно ответить на требование.*
- ❖ Требование может быть получено **вне рамок проверки**. Например, когда налоговый орган проверяет вашего контрагента, нужна информация или документы по нему или по конкретной сделке («встречная» проверка). Или требование направлено **отделом предпроверочного анализа** или **контрольно-аналитическим отделом** в рамках отработки «расхождений» по НДС
- ❖ Если ваш контрагент зарегистрирован в другом налоговом органе, к требованию прилагается копия поручения об истребовании документов, которое составляет ИФНС контрагента
- ❖ **Срок**, в течение которого налоговый орган ждет ответ, указывают в требовании. Например, документы нужно передать в течение:
 - **5 рабочих дней** – если запрос связан с проведением налоговой проверки у контрагента (п. 1 ст. 93.1 НК РФ);
 - **10 рабочих дней** – если документы запрашивают при налоговой проверке (п. 3 ст. 93.1 НК РФ) или вне рамок проверки, по конкретной сделке с контрагентом (п. 2 ст. 93.1 НК РФ).



О ПОРЯДКЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ДОКУМЕНТОВ ПО ТРЕБОВАНИЯМ ВНЕ РАМОК ПРОВЕРОК

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ ОТ 07.04.2022 № 821-О

- ❑ У налогоплательщика **нет оснований отказать** в предоставлении требуемых документов (информации) лишь на том основании, что налоговый орган не укажет в требовании, например, номер или дату заключения, иные реквизиты соответствующих договоров, учитывая, что некоторые реквизиты определяются сторонами сделки **и могут быть в силу ряда причин не указаны либо вообще не определены.**
- ❑ Налоговый орган вправе определить предмет истребования по любому ясному, четкому и недвусмысленному признаку, в частности по переданному (подлежащему передаче) конкретному товару (партии), выполненным работам (оказанным услугам), а также времени поставки и приема-передачи, первичным документам и т.п., **если эти признаки по отдельности или вместе позволяют определить конкретную сделку**, по которой налогоплательщик обязан представить относящиеся к ней документы (информацию).
- ❑ Для оценки конкретного требования на предмет его соответствия пункту 2 статьи 93.1 Кодекса необходимо установить, содержит ли требование налогового органа **достаточные данные, позволяющие идентифицировать сделки**, относительно которых истребованы документы (информация).
- ❑ Налоговый орган **вправе истребовать как отдельный счет-фактуру, так и всю серию счетов-фактур**, если они связаны со сделкой, которую обращенное к налогоплательщику требование позволяет определить.
- ❑ Количество запросов (требований) оспариваемая норма не устанавливает, что оставляет за налоговым органом право истребовать документы (информацию), относящиеся **не только к одной, но и к нескольким конкретным сделкам**, притом, что это право не может быть использовано вместо контрольных полномочий, подлежащих применению в рамках проведения налоговой проверки.
- ❑ КС РФ сослался на **письмо ФНС России от 27.06.2017 № ЕД-4-2/12216@**



О ПОРЯДКЕ СОСТАВЛЕНИЯ ТРЕБОВАНИЯ ПО ЦЕПОЧКАМ КОНТРАГЕНТОВ

ПИСЬМО ФНС РОССИИ ОТ 10.01.2025 № БВ-4-7/58@

- ❑ Федеральная налоговая служба в целях единообразного применения положений законодательства о налогах и сборах и сокращения количества судебных споров обращает внимание на выводы **Верховного Суда Российской Федерации, отраженные в Решении от 09.12.2024 N АКПИ24-755**, относительно порядка заполнения требования о представлении документов (информации) (приложение N 17 к приказу ФНС России от 07.11.2018 N ММВ-7-2/628@).
- ❑ Из положений статей 82, 88, 89 и 93.1 следует, что в них **отсутствуют основания для ограничения истребования документов только у первого контрагента** проверяемого налогоплательщика и запрета на истребование документов по цепочке сделок у последующих организаций.
- ❑ Истребование документов (информации) у лиц, не являющихся контрагентами проверяемого налогоплательщика, **является допустимым и не противоречит** положениям пункта 1 статьи 93.1 Налогового кодекса Российской Федерации.
- ❑ Вместе с тем требование о представлении документов (информации) может быть признано не соответствующим пункту 1 статьи 93.1 Налогового кодекса Российской Федерации **в случае неуказания в требовании цепочки контрагентов** и отсутствия возможности установить связь истребуемых документов и сведений с проверяемым налогоплательщиком.
- ❑ Указание в строке "касающиеся деятельности" не проверяемого налогоплательщика, а контрагента проверяемого налогоплательщика не освобождает налоговый орган от **необходимости указания в требовании наименования проверяемого налогоплательщика и отражения цепочки взаимодействия** иных поименованных лиц (адресата требования, его контрагента) с проверяемым налогоплательщиком.



ОБЩЕДОСТУПНЫЕ КРИТЕРИИ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ ОЦЕНКИ РИСКОВ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ

1
Налоговая нагрузка ниже ее среднего уровня по виду экономической деятельности

4
Опережающий темп роста расходов над темпом роста доходов от реализации товаров (работ, услуг)

7
Отражение индивидуальным предпринимателем суммы расхода, максимально приближенной к сумме его дохода, полученного за календарный год

10
Неоднократная «миграция» между налоговыми органами

2
Отражение в бухгалтерской или налоговой отчетности убытков на протяжении нескольких налоговых периодов

5
Среднемесячная заработная плата на одного работника ниже среднего уровня по виду экономической деятельности в регионе

8
Построение финансово-хозяйственной деятельности с контрагентами-перекупщиками или посредниками без наличия разумных причин

11
Значительное отклонение уровня рентабельности от среднего показателя по отрасли

3
Отражение в налоговой отчетности значительных сумм налоговых вычетов за определенный период

6
Неоднократное приближение к предельному значению показателей, предоставляющих право применять специальные налоговые режимы

9
Непредставление пояснений о несоответствии показателей деятельности, или непредставление документов по требованию налогового органа

12
Ведение финансово-хозяйственной деятельности с высоким налоговым риском



ОСНОВНЫЕ КРИТЕРИИ НАЛОГОВЫХ РИСКОВ

ПО КОТОРЫМ ПРОИСХОДИТ **ВКЛЮЧЕНИЕ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ В ПЛАН ВЫЕЗДНЫХ** НАЛОГОВЫХ ПРОВЕРОК



Налоговая нагрузка ниже ее среднего уровня по виду экономической деятельности



Высокий удельный вес **вычетов по НДС (более 89%)** по данным налоговой отчетности



Среднемесячная **заработная плата работников ниже** среднего уровня по виду экономической деятельности



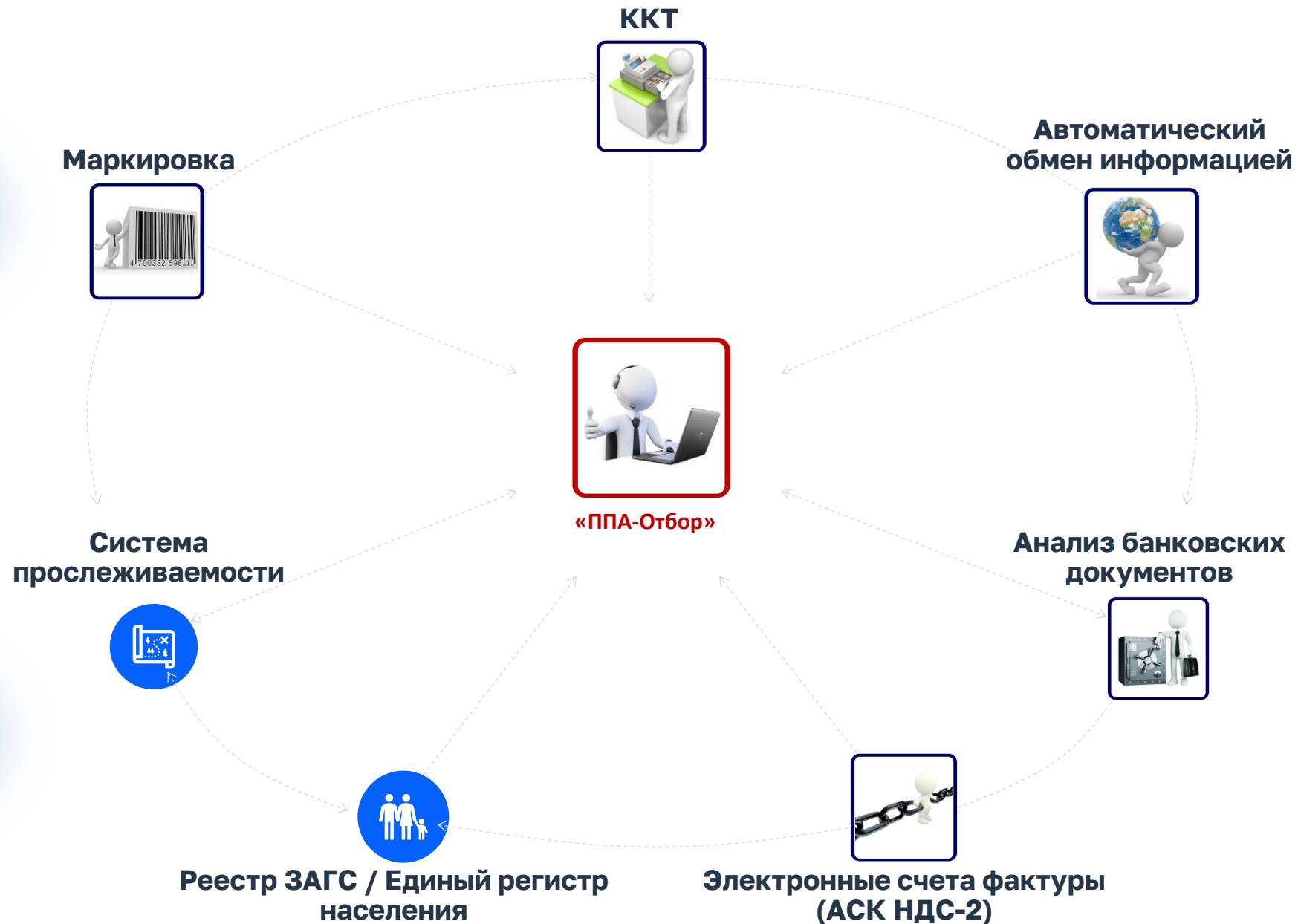
Ведение финансово-хозяйственной деятельности с высоким налоговым риском:

- **схемные операции с сомнительными контрагентами**
- **дробление бизнеса**
- **подмена трудовых отношений договорами ГПХ**



ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРОСТРАНСТВО НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ

ЕГАИС



Программный комплекс «ППА-Отбор»

Задачи:

- ❑ **Полностью автоматизировать процесс расчёта рисков** по всем налогоплательщикам и отбора наиболее рискованных из них для целей изучения на стадии предпроверочного анализа;
- ❑ **Создать единообразную процедуру отбора** налогоплательщиков для целей предпроверочного анализа и формирования плана выездных налоговых проверок;
- ❑ **Объединить** в едином информационном ресурсе **все сведения о рисках**, выявленных с помощью аналитических систем, имеющихся в распоряжении Федеральной налоговой службы;
- ❑ **Снизить влияние человеческого фактора на процесс отбора** и минимизировать коррупционную составляющую;
- ❑ **Повысить точность определения рисков** нарушения налогового законодательства и, как следствие, повысить эффективность и прозрачность проведения контрольных мероприятий;
- ❑ **Создать систему мониторинга** за исполнением налогоплательщиком своих налоговых обязательств.

Подсистема «ППА-Отбор»

- ❑ Построение **риск-рейтинга налогоплательщиков** в порядке убывания общего рейтингового балла. Общий рейтинговый балл по налогоплательщику рассчитывается путем суммирования всех риск-баллов за выбранный период.

The screenshot displays the 'ППА-Отбор' (PPA-Selection) subsystem interface. The main window title is 'АИС Налог-3 ПРОМ'. The interface includes a navigation bar with 'Данные' and 'Сервис' tabs, and a toolbar with buttons for 'Вернуться к поиску', 'Обновить', 'Просмотреть ИКН', 'Вывод в MS Excel', and 'Выход'. The left sidebar shows a tree view of tasks, with '1. Претенденты на проведение' selected. The main area is titled 'Претенденты на проведение предпроверочного анализа' and shows a table of tax payers. The table columns include 'Код НО', 'ИНН', 'КПП', 'Наименование организации', 'Общий рейтинговый балл с учетом 2-х предыдущих лет', 'Общий стоимостной показатель (по разрывным баллам)', 'ОКВЭД', 'Субъект РФ', and 'Федеральный округ РФ'. The data is filtered for the period 2014-2016, and the calculation date is 05.02.2018 20:00:19. A red box highlights the 'Общий рейтинговый балл с учетом 2-х предыдущих лет' and 'Общий стоимостной показатель (по разрывным баллам)' columns for the first five rows.

Код НО	ИНН	КПП	Наименование организации	Общий рейтинговый балл с учетом 2-х предыдущих лет	Общий стоимостной показатель (по разрывным баллам)	ОКВЭД	Субъект РФ	Федеральный округ РФ
7748		772901001	ООО "	2640	2 625 402,938	22.21	Г.Москва	Центральный федеральный округ
7717		771701001	ООО "	2378	2 370 915,352	46.42.12	Г.Москва	Центральный федеральный округ
7748		773301001	АО "	2278	2 252 884,026	72.19	Г.Москва	Центральный федеральный округ
7724		772401001	ООО "	2070	2 024 833,651	46.3	Г.Москва	Центральный федеральный округ
2307		231001001	АО "	1998	1 986 311,150	47.11	Краснодарский край	Южный федеральный округ

По каждому налогоплательщику отображается индивидуальная «Карта рисков»

В «Карте рисков» отражены только сработавшие критерии по данному налогоплательщику. Кроме того, в карте приведен перечень мероприятий налогового контроля, необходимый для сбора доказательной базы по предполагаемому нарушению и сведения о проведенных МНК.

Название критерия	МНК	Сведения о проведенных МНК	Результат МНК
По результатам анализа таможенных деклараций и сопоставления их с данными АСК НДС-2 существуют разрывы по НДС (в части сумм НДС, уплаченных на таможне)	1. Запросить пояснения у анализируемого налогоплательщика по расхождениям.	Указывается входящий номер и дата ответа	Отражается вывод сотрудника проводившего анализ. Объяснения НП обоснованы? (да/нет)
	2. Установить, имелся ли возможный факт представления корректировочной таможенной декларации на дату проведения предпроверочного анализа.	Анализ проведен	Корректировочная таможенная декларация представлена? (да/нет)
	3. В случае представления корректировочной таможенной декларации, сверить данные, отраженные в уточненной ГТД с АСК НДС-2.	Анализ проведен (не проведен)	Результат проведенного анализа (при наличии)
	4. Истребовать документы у анализируемого НП в рамках ст.93.1 НК РФ.	Указывается входящий номер и дата ответа	Результат проведенного анализа
	5. Провести анализ информации, указанной в гр. 2, 8, 9 ДТ («отправитель», «получатель», «лицо, ответственное за финансовое регулирование»), и условия контрактов (договоров), на предмет импорта товаров через посредников по договору комиссии (агентскому договору).	Анализ проведен	Результат проведенного анализа



ДОБРОВОЛЬНОЕ УТОЧНЕНИЕ НАЛОГОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

ПИСЬМО МИНФИНА РОССИИ ОТ 12.11.2019 № 03-02-08/87183

- **Пункт 8 ст. 31 НК РФ:** налоговые органы **вправе требовать** от налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей **устранения выявленных нарушений** законодательства о налогах и сборах и контролировать выполнение указанных требований.
- **Подпункт 4 пункта 1 статьи 31 НК РФ:** налоговые органы **вправе вызывать** на основании письменного уведомления в налоговые органы налогоплательщиков, плательщиков сборов или налоговых агентов для дачи пояснений в связи с уплатой (удержанием и перечислением) ими налогов и сборов либо в связи с налоговой проверкой, а также в иных случаях, связанных с исполнением ими законодательства о налогах и сборах.
- При наличии информации у налогового органа о факте нарушения законодательства о налогах и сборах налоговый орган после завершения полного комплекса мероприятий налогового контроля и сбора доказательной базы **вызывает налогоплательщика, допустившего такое нарушение**, в целях побуждения его к добровольному (самостоятельному) устранению выявленного нарушения.
- По результатам дачи необходимых пояснений **оформляется протокол**, который содержит указания на предмет встречи и претензии, предъявляемые налогоплательщику. Указанный протокол не является основанием для возложения на налогоплательщика каких-либо обязанностей либо для привлечения налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения.
- **Подпункт 7 пункта 1 статьи 23 НК РФ:** налогоплательщики обязаны выполнять законные требования налогового органа об устранении выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах, а также не препятствовать законной деятельности должностных лиц налоговых органов при исполнении ими своих служебных обязанностей.
- **По мнению Минфина России**, процедуры, проводимые налоговым органом в пределах своей компетенции в целях побуждения налогоплательщиков к добровольному исполнению законодательства о налогах и сборах, **не противоречат Кодексу**.



ФЕДЕРАЛЬНАЯ
НАЛОГОВАЯ СЛУЖБА

Спасибо!