



Специальная серия по мерам налогово-бюджетной политики в ответ на COVID-19

Эта записка входит в серию документов, подготовленных Департаментом по бюджетным вопросам для помощи государствам-членам в преодолении чрезвычайной ситуации, связанной с COVID. Мнения, выраженные в настоящем документе, принадлежат персоналу МВФ и необязательно отражают позицию МВФ, его Исполнительного совета или руководства.

Ответные меры налоговой и таможенной службы

В настоящей записке даются рекомендации в отношении того, как ведомства государственных доходов могут оказать содействие органам государственного управления в проведении ответных мер для решения беспрецедентных задач, создаваемых кризисом COVID-19, — поддерживая функционирование системы государственных поступлений, осуществляя государственные меры по преодолению кризиса, поддерживая экономику и способствуя торговле, а также охраняя здоровье должностных лиц и населения в более широком плане. Ведомствам государственных доходов необходимо будет добиваться сохранения налоговых поступлений, чтобы защитить финансирование значительных потребностей в расходах для преодоления кризиса, в том числе поддерживая и расширяя государственные программы социальной защиты, и они должны быть готовы к тому, чтобы восстановить уровень соблюдения установленных норм в послекризисный период, когда снова в центре внимания, вероятно, окажется сбор государственных поступлений¹.

При следовании этим рекомендациям ведомства государственных доходов необходимо тщательно учитывать свой потенциал по проведению конкретных мер и условия своей страны, принимая во внимание степень проникновения вируса в страну и то, какие меры предприняло государство в ответ на кризис.

С самого начала кризиса для сохранения целостности налоговой системы принципиально важно поддерживать бесперебойность функционирования службы государственных доходов и обеспечивать здоровые условия работы для персонала и налогоплательщиков. На начальных этапах ведомства государственных доходов должны сосредоточить внимание на помощи коммерческим компаниям и физическим лицам в том, чтобы справиться с финансовым стрессом — смягчая бремя и обязательства, связанные с соблюдением налогоплательщиками установленных

¹ В дополнение к настоящей записке будут выпущены дальнейшие документы, в которых будут более подробно рассмотрены основные вопросы, встающие перед службой государственных поступлений (например, обеспечение непрерывной деятельности во время кризиса), и приведены рекомендации, адаптированные к условиям стран с различным потенциалом для осуществления мер и различными источниками поступлений (например, от нефти). Могут также быть подготовлены обновления настоящей записки с учетом новых обстоятельств и опыта стран-членов МВФ. Обзор ответных мер налоговой политики см. в записке «Налоговые вопросы — общий обзор».

норм, вводя меры государственной поддержки, совершенствуя коммуникации и содействуя ведению торговли. В то же время им необходимо внимательно отслеживать динамику поступлений (особенно сбор доходов от крупных налогоплательщиков) и вводить целевые меры по обеспечению соблюдения установленных норм, чтобы не допустить чрезмерных потерь поступлений.

По мере отступления кризиса следует отменять временные меры и полностью восстанавливать предусмотренные меры по обеспечению соблюдения установленных норм, чтобы устранить любое увеличение случаев несоблюдения установленных правил, которое могло произойти, и способствовать восстановлению налоговой базы. Это будет особенно важно в странах с более низкими доходами и странах, зависящих от природных ресурсов.

Настоящая записка опирается на меры, предпринимаемые в настоящее время службами государственных доходов в ответ на кризис COVID-19, и на предыдущие рекомендации МВФ в рамках прошлых кризисов², адаптированные к особым условиям текущего кризиса. Конкретные меры приводятся по шести крупным разделам: I) непрерывность деятельности; II) облегчение обязательств налогоплательщиков; III) осуществление мер государственной поддержки; IV) совершенствование коммуникаций и помощи налогоплательщикам; V) защита поступлений и гарантии нормативно-правового соответствия; VI) таможенная служба.

I. НЕПРЕРЫВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ — ОХРАНА ЗДОРОВЬЯ ПЕРСОНАЛА И НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ, РАБОТА В УДАЛЕННОМ РЕЖИМЕ

Службам государственных поступлений рекомендуется осуществить стратегии обеспечения непрерывной деятельности для поддержания работы налоговых и таможенных систем в условиях сокращения рабочей силы (вследствие вызванных вирусом заболеваний и мер блокировки) и в максимально возможной степени способствовать работе в удаленном режиме (для защиты персонала и налогоплательщиков от заболевания). Службам с утвержденными планами по обеспечению непрерывности деятельности следует рассмотреть вопрос об их адаптации с учетом особых обстоятельств кризиса COVID-19. Полномасштабные планы по обеспечению непрерывности деятельности могут требовать времени на разработку и осуществление, но значительных результатов можно добиться и с помощью простых мер, предпринимаемых в экстренном порядке, в том числе следующих:

- Формирование из состава руководителей высшего звена группы кризисного управления для разработки и осуществления плана по обеспечению непрерывности деятельности; проведение ежедневных заседаний руководства (в том числе в удаленном режиме) на всех уровнях организации; требование, чтобы все начальники управлений ежедневно отслеживали свои операции и представляли по ним отчетность руководству ведомства (уделяя особое внимание мониторингу сбора налоговых поступлений и нагрузке на системы ИТ).
- Определение приоритетов в работе и перераспределение персонала для обеспечения того, чтобы самые важные направления деятельности были в надлежащей мере укомплектованы кадрами, в том числе перевод персонала с произвольных на обязательные виды деятельности, а также с обычных рабочих мест на удаленные рабочие места, когда это осуществимо практически (см. ниже).
- Во всех возможных случаях введение практики, процедур и технологий удаленной работы, в том числе перевод персонала в центры телефонных контактов, перенаправляя, когда это возможно, звонки на мобильные телефоны работников, заменяя выездные проверки документарными и продление часов работы подразделений поддержки в области ИТ для облегчения удаленной работы.

² См., например, "Collecting Taxes During an Economic Crisis: Challenges and Policy Options", IMF Staff Position Note, July 14, 2009—<https://www.IMF.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0917.pdf>.

- В случае необходимости личного контакта: введение мер личной безопасности, например, применение средств защиты и социальное дистанцирование, введение системы назначения встреч для срочных личных контактов, организация персонала для работы сменами и ограничение не имеющих жизненной важности услуг с целью минимизации количества работников налоговой службы и налогоплательщиков, находящихся в каждом отдельном подразделении налоговой службы в каждый момент времени.

II. ОБЛЕГЧЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ (НАСКОЛЬКО ДОПУСКАЕТСЯ ДЕЙСТВУЮЩИМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ)

Налоговым ведомствам следует расширить свою работу по помощи компаниям и физическим лицам, особенно тем, которые непосредственно пострадали от кризиса, в решении финансовых и нефинансовых проблем, возникающих вследствие кризиса. Следует рассмотреть вопрос о введении временных положений, основанных на влиянии и этапе кризиса и корректируемых по мере изменения кризисной ситуации. Потенциальные (временные) положения включают следующее.

- Продление сроков подачи налоговых деклараций и выплаты налогов (без штрафов) с четким указанием того, для каких видов налогов и каких налогоплательщиков установлены эти отсрочки, а также продолжительности действия отсрочки. В центре внимания должно быть снижение издержек в связи с соблюдением установленных норм для малых предприятий, одновременно обеспечивая их соблюдение крупными налогоплательщиками. Ведомства в тех странах, где высока доля деклараций, подаваемых в электронной форме, могут рассмотреть вопрос об отсрочке только платежей, так чтобы декларации подавались и регистрировались вовремя — дальнейшее обсуждение приоритетов в отношении электронной работы налоговой службы см. выше в разделе I.
- Предоставить налогоплательщикам возможность уменьшить свои предварительные налоговые обязательства по налогу на доходы физических лиц и налогу на доходы предприятий с учетом своего более низкого ожидаемого дохода.
- Облегчить условия выплаты просроченных налоговых платежей в рассрочку (например, путем продления периода выплат и в определенных случаях с уменьшением процентов).
- Ускорить выплату возмещений (с тщательным учетом категорий риска).

III. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ

Многие органы государственного управления вводят различные виды налоговых мер для предоставления финансовой поддержки коммерческим компаниям и физическим лицам, а также для стимулирования экономики. Налоговые ведомства должны оперативно и точно осуществлять эти меры, чтобы добиться результатов, ради которых вводятся такие меры. Для этого от налоговых ведомств требуется следующее.

- Поддержка органов государственного управления в выявлении, анализе и оценке вариантов политики и своевременной подготовке проектов нормативных положений и оперативных руководств по практическому применению новых налоговых мер³.
- Разработка административных систем и процедур для применения этих мер, уделяя особое внимание тому, чтобы их применение было настолько простым, легким и быстрым, насколько это возможно.
- Оперативное распространение информации о новых налоговых мерах в рамках ведомств и быстрое обучение налоговых инспекторов порядку применения этих мер.
- Своевременное информирование налогоплательщиков о новых налоговых мерах (см. раздел V ниже).

³ Более подробно см. в записке МВФ "Tax Law Design Considerations when Implementing Responses to the COVID-19 Outbreak", April 2020.

IV. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОММУНИКАЦИЙ И ПОМОЩИ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКАМ

Налоговым ведомствам следует ввести комплексную стратегию внешних коммуникаций для информирования налогоплательщиков о смягчении налоговых обязательств, новых мерах налоговой политики и любых изменениях в операциях налоговых ведомств. Помимо передачи этих сообщений, стратегия коммуникаций должна способствовать сплоченности общества (в том числе призывая налогоплательщиков продолжать выполнение своих налоговых обязательств, особенно если на них в меньшей мере сказывается кризис) и создавать препятствия для подачи недобросовестных заявок на получение льгот (за счет предупреждений о последствиях). Можно рассмотреть возможность применения следующих мер.

- Назначение групп по вопросам коммуникаций для разработки и осуществления стратегии коммуникаций.
- Создание специальной страницы на веб-сайте и телефонной горячей линии для связанных с кризисом налоговых вопросов.
- Проведение массовых рассылок по электронной почте, сообщений в форме СМС и задействование как социальных сетей, так и традиционных СМИ, для передачи информации.
- Обнародовать информацию о доступности услуг, предоставляемых налоговым ведомством в режиме онлайн (и стимулировать налогоплательщиков к их использованию), — в той мере, в какой они доступны.
- Расширить доступность удаленной помощи налогоплательщикам, в том числе за счет продления часов работы телефонных контактных центров и увеличения работающего в них персонала.
- Предоставление дополнительных вариантов подачи налоговых деклараций для налогоплательщиков, которые не имеют возможности пользоваться электронным декларированием (например, с помощью запечатанных и гигиеничных приемных урн), и новых методов проведения налоговых платежей (таких как оплата через мобильные телефоны).

V. ЗАЩИТА ПОСТУПЛЕНИЙ И ГАРАНТИИ СОБЛЮДЕНИЯ УСТАНОВЛЕННЫХ НОРМ

Некоторые налоговые ведомства сократили свою деятельность по проведению проверок и взысканию просроченных платежей, принимая во внимание жесткое финансовое давление, с которым сталкиваются многие коммерческие компании и физические лица. Однако любое ослабление мер по обеспечению нормативно-правового соответствия должно быть временным, чтобы уменьшить риск того, что несоблюдение установленных норм укоренится в налоговой системе и по прошествии кризиса будет трудно добиться устранения этих несоответствий, в то время как будет требоваться восстановление базы налогов. Для защиты поступлений и гарантирования нормативно-правового соответствия налоговым ведомствам следует рассмотреть возможность применения следующих мер.

- Временно сократить (но не отменяя полностью) мероприятия по проведению проверок и взысканию просроченной задолженности и перенаправить меры по обеспечению нормативно-правового соответствия на наиболее важные и новые факторы риска нормативно-правового несоответствия (например, на возможные злоупотребления мерами по облегчению налогового бремени) и в те отрасли, где может отмечаться всплеск коммерческой активности.
- Усилить мониторинг крупнейших налогоплательщиков, особенно компаний, в меньшей степени пострадавших или даже процветающих, чтобы обеспечивать производство ими своевременных налоговых платежей. В более общем плане следует усилить меры по отслеживанию поступлений, в том числе, например, проводя анализ по секторам и видам налогов.
- Содействовать использованию платежей в рассрочку для тех налогоплательщиков, которые не имеют возможности произвести полную и своевременную выплату.
- Разработать критерии для выявления вопиющих злоупотреблений и мошеннической деятельности в связи с COVID-19 (в рамках юрисдикции налогового ведомства) и провести

<p>меры по обеспечению нормативно-правового соответствия, включая уголовные расследования/преследование, когда это оправданно.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Установить упрощенные процедуры для быстрой проверки на предмет соответствия нормам для использования облегченных налоговых обязательств и льгот в отношении применения налогового режима в целях применения мер по обеспечению нормативно-правового соответствия в период после кризиса, когда это оправданно.
<ul style="list-style-type: none"> В сотрудничестве с министерством финансов постоянно собирать и анализировать данные для оценки новых возникающих последствий для конкретных видов налогов, налогоплательщиков, видов поступлений и сроков в целях принятия решений и корректировки применяемых мер в ходе кризиса.
<p>VI. ТАМОЖЕННАЯ СЛУЖБА — ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ПОДКРЕПЛЕНИЕ ТОРГОВЛИ</p>
<p><i>Во время кризиса на таможенной службе лежит важнейшая обязанность обеспечения того, чтобы жизненно важные товары, в том числе необходимые товары медицинского назначения, бесперебойно перемещались через границы, поддерживая экономическую активность за счет содействия торговле. По мере введения мер для упорядочения критически важных направлений работы требуется создавать и поддерживать протоколы в отношении охраны здоровья и безопасности. В таможенной сфере следует рассмотреть вопрос о применении следующих мер.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> Выявлять жизненно важные направления работы и новые/дополнительные виды работы в связи с кризисом и переводить ресурсы из направлений, не имеющих жизненно важного значения/других операций.
<ul style="list-style-type: none"> Отложить подачу первичной документации по импорту с продолжительными сроками действия и принимать первичную документацию без подписи/печати. При наличии таких возможностей, предлагать торговым организациям подавать первичную документацию в электронной форме.
<ul style="list-style-type: none"> Упорядочить и ускорить процессы таможенного оформления для жизненно важных товаров и товаров медицинского назначения, в том числе за счет создания специальных каналов для медицинской продукции, связанной с COVID-19.
<ul style="list-style-type: none"> Создать группу оперативного реагирования в области ИТ и ведения коммерческой деятельности для обеспечения непрерывного функционирования систем и предоставления своевременных обновлений информации об изменениях таможенных тарифов, освобождениях и льготных условиях, устанавливаемых государством.
<ul style="list-style-type: none"> Смягчение мер по обеспечению нормативно-правового соответствия в отношении несущественных нарушений, поддерживая проведение минимального количества проверок, основанных на риске. Создать группу оперативного вмешательства для мониторинга и осуществления принудительных мер в отношении борьбы с контрабандой и мошенничеством.