

КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО БЮДЖЕТУ И ФИНАНСОВЫМ РЫНКАМ,
ФИНАНСОВЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Семинар-совещание
"Налоговые льготы и преференции: их влияние на доходы
бюджетов субъектов Российской Федерации"

Проект

Рекомендации

В соответствии с планом мероприятий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на весеннюю сессию 2018 года Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам совместно с Финансовым университетом при Правительстве Российской Федерации провел 22 марта 2018 года семинар-совещание "Налоговые льготы и преференции: их влияние на доходы бюджетов субъектов Российской Федерации".

В семинаре-совещании приняли участие члены Совета Федерации, аудиторы Счетной палаты Российской Федерации, представители законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представители Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Федеральной налоговой службы, представители общественных организаций, а также научных кругов.

Обсудив вопросы налоговых расходов региональных и местных бюджетов, оценки эффективности налоговых льгот на федеральном уровне и опыт субъектов Российской Федерации по оценке эффективности налоговых льгот, применяемых на их территории, участники семинара-совещания отмечают следующее.

Налоговые льготы и преференции являются неотъемлемой частью налоговой системы Российской Федерации. Их предоставление направлено на решение задач государственной политики, например, на

поддержку социально незащищенных слоев населения, стимулирование отдельных видов экономической деятельности, опережающее развитие определенных территорий. Таким образом, налоговые льготы и преференции фактически являются налоговыми расходами государства и служат альтернативой прямым бюджетным расходам.

Предоставление налоговых льгот сопряжено с возникновением выпадающих налоговых доходов бюджетов бюджетной системы (в среднем ежегодно около 3% ВВП), поэтому от эффективного решения задачи оценки и оптимизации налоговых льгот зависит устранение дисбалансов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

По данным ФНС России, сумма недопоступления доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации в связи с установлением льгот и преференций по федеральным и региональным налогам составила в 2016 году 1 870,7 млрд. рублей. 60% этой суммы приходится на льготы и преференции по налогу на прибыль организаций.

В 2016 году по сравнению с 2015 годом отмечается рост (в 4,3 раза) суммы убытков прошлых налоговых периодов, уменьшивших налоговую базу отчетного периода. Соответственно, увеличилась и сумма недопоступления налога в бюджеты субъектов Российской Федерации (с 171,3 до 746,3 млрд. рублей). Росту учтенных убытков прошлых лет способствовало увеличение налоговой базы налогоплательщиков на 42%, а также увеличение на 15% числа организаций, воспользовавшихся правом на перенос убытка в 2016 году.

Значительное увеличение сумм выпадающих доходов по налогу на прибыль в 2016 году отмечается по организациям-резидентам особых экономических зон (в 2,8 раза). В основном данный рост произошел за счет увеличения числа организаций-резидентов свободной экономической зоны на территории Республики Крым и г. Севастополя с 84 организаций в 2015 году до 502 организаций в 2016 году.

Сумма недопоступления доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации по региональным и местным налогам в 2016 году составила

500,0 млрд. рублей, в том числе по налогу на имущество организаций - 398,4 млрд. рублей, по земельному налогу - 59,0 млрд. рублей, по налогу на имущество физических лиц - 28,3 млрд. рублей и по транспортному налогу - 14,3 млрд. рублей. Следует отметить, что по сравнению с 2013 годом эта сумма увеличилась в два раза, преимущественно за счет льгот, установленных федеральным законодательством. Так, по налогу на имущество физических лиц 86% льгот установлено на федеральном уровне, а по налогу на имущество организаций - 57%. По транспортному и земельным налогам картина иная: более 70% льгот установлено региональным законодательством.

Участники семинара-совещания отмечают, что в последние годы расширяются полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в части принятия решений о предоставлении на соответствующих территориях отдельных видов установленных на федеральном уровне налоговых льгот и преференций (так называемое правило "двух ключей"). Так, льгота по налогу на имущество организаций в отношении принятого на учет с 1 января 2013 года движимого имущества предоставляется с 1 января 2018 года только в регионах, предусмотревших соответствующую норму в своих нормативных правовых актах. Кроме того, льгота в отношении вновь вводимых объектов, имеющих высокий класс энергетической эффективности, с 1 января 2018 года применяется только в субъектах Российской Федерации, которые предусмотрели это путем принятия соответствующего регионального закона. Также регионам с 1 января 2018 года предоставляется право принимать решение об использовании льготы, предусмотренной в отношении имущества, используемого при разработке морских месторождений углеводородного сырья.

В связи с этим, по мнению участников семинара-совещания, важное значение приобретает оценка эффективности налоговых льгот или, как их еще называют, налоговых расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В настоящее время субъекты Российской

Федерации самостоятельно разрабатывают и применяют различные критерии оценки предоставляемых льгот, а также осуществляют оценку выпадающих доходов при планировании консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Как показывает региональный опыт, осуществляется оценка бюджетной, экономической и социальной эффективности налоговых льгот.

Расчет бюджетной эффективности может проводиться на основе двух возможных подходов: часть регионов в своих методиках оценки эффективности налоговых льгот предусматривают относительные показатели бюджетной эффективности, часть – абсолютные. В случаях, когда рассчитывается бюджетный эффект, использование абсолютных показателей оправдано, однако их применение при оценке эффективности приводит к тому, что выявляются либо лишь результаты предоставления налоговых льгот без сопоставления с "затратами", понесенными на достижение этого результата, либо, наоборот, потери бюджета без сопоставления с результатами. Вместе с тем использование относительных показателей представляется более корректным, поскольку сам показатель эффективности подразумевает под собой соотношение "результат/затраты".

Ввиду отсутствия единого подхода к оценке эффективности налоговых льгот в субъектах Российской Федерации отсутствует возможность сопоставления эффективности схожих налоговых льгот, действующих на территории разных регионов; возникает ситуация, когда в одном регионе льгота может быть признана эффективной, в другом – неэффективной только на основе различий в методике расчета показателей. Также наблюдается существенная рассогласованность в наборе и содержании показателей, применяемых при оценке эффективности. Обозначенные проблемы могут быть решены утверждением на федеральном уровне методических рекомендаций по разработке и (или) совершенствованию имеющихся методик оценки эффективности налоговых льгот в регионах и муниципальных

образованиях. В данном случае речь не идет о разработке единой методики оценки эффективности налоговых льгот, зачисляемых в региональные и местные бюджеты, поскольку будет крайне сложно учесть нюансы в составе и содержании налоговых льгот, действующих на территории различных субъектов, а лишь об обозначении основных методологических подходов к оценке эффективности налоговых льгот в зависимости от целей их установления.

В рамках подготовки к семинару-совещанию комитет провел опрос среди субъектов Российской Федерации по вопросам оценки налоговых расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и разработки рекомендаций по совершенствованию законодательства в части предоставления налоговых льгот. Большинство участников опроса высказалось за необходимость утверждения на федеральном уровне типовой методики оценки эффективности налоговых льгот.

Участники семинара-совещания отмечают, что еще в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 29 июня 2011 года была поставлена задача систематизации и оценки действующих налоговых льгот. Были даны Поручения Правительству Российской Федерации разработать методику оценки эффективности налоговых льгот, определить федеральный орган исполнительной власти, на который будут возложены функции по проведению мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот.

В настоящее время Минфин России разработал методику оценки эффективности налоговых льгот (налоговых расходов) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (далее – Методика), которую планируется утвердить постановлением Правительства Российской Федерации. Она является доработанным вариантом методики оценки эффективности налоговых льгот, размещенной на официальном сайте министерства в конце прошлого года.

Методика определяет общие требования к порядку и критериям оценки эффективности налоговых льгот (налоговых расходов) субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), а также особенности учета оценки эффективности налоговых льгот в целях распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Устанавливаются понятия налоговых льгот и налоговых расходов. Под налоговыми льготами предлагается понимать установленные законами субъектов Российской Федерации и актами представительных органов муниципальных образований в соответствии со статьей 56 Налогового кодекса Российской Федерации льготы по налогам и сборам. Под налоговыми расходами понимаются налоговые льготы, а также не относимые к льготам пониженные ставки соответствующих налогов для отдельных категорий налогоплательщиков, установленные законами субъектов Российской Федерации и актами представительных органов муниципальных образований в качестве мер государственной (муниципальной) поддержки в соответствии с целями государственных программ субъекта Российской Федерации (муниципальных программ).

Согласно Методике налоговые льготы (налоговые расходы) разделяются на три типа в зависимости от целевой категории – социальная, финансовая, стимулирующая. Оценка их эффективности осуществляется в два этапа: 1 этап - оценка целесообразности осуществления налоговых льгот (налоговых расходов); 2 этап – оценка результативности налоговых льгот (налоговых расходов). Предусматривается формирование сводного реестра налоговых льгот (налоговых расходов) субъектов Российской Федерации в разрезе субъектов Российской Федерации и в разрезе налоговых льгот, который будет размещаться на официальном сайте Минфина России в сети "Интернет".

Результаты оценки эффективности налоговых льгот применяются при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности

субъектов Российской Федерации. В частности, предусматривается, что объем эффективных стимулирующих налоговых льгот не учитывается при оценке налогового потенциала субъектов Российской Федерации по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество организаций. Кроме того, в целях обеспечения сопоставимости расходных обязательств субъекта Российской Федерации и муниципальных образований и равных подходов к определению расчетного объема расходных обязательств субъекта Российской Федерации расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по каждой группе полномочий подлежат увеличению на объем налоговых льгот (налоговых расходов) по соответствующей группе полномочий.

Участники семинара-совещания обращают внимание на то, что зачастую налоговые льготы и преференции устанавливаются при внесении поправок в проекты федеральных законов, рассматриваемых в Государственной Думе во втором чтении. В этих случаях отсутствуют сопроводительные материалы, поясняющие цели введения льгот и ожидаемый эффект, а также финансово-экономическое обоснования с расчетами выпадающих доходов бюджетов.

В качестве примера можно привести рассмотрение Государственной Думой Федерального закона от 27 ноября 2017 года №335-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации". В виде поправок в него были включены следующие нормы: продление до конца 2020 года срока действия льготной ставки налога на добавленную стоимость в размере 10% в отношении реализации услуг по внутренним воздушным перевозкам, а также услуг по передаче племенного скота во владение и пользование по договорам финансовой аренды (лизинга), продление до конца 2022 года применение нулевой ставки налога на добычу полезных ископаемых в отношении кондиционных руд олова, добываемых на территории Дальневосточного федерального округа и ряд других.

Учитывая вышеизложенное, участники семинара-совещания **рекомендуют:**

1. Правительству Российской Федерации:

утвердить методику оценки эффективности налоговых льгот, разработанную Министерством финансов Российской Федерации;

провести оценку эффективности льгот, установленных на федеральном уровне по налогам, зачисляемым в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты;

внести изменения в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах, предусматривающие:

исключительное право законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации на установление льгот по региональным налогам и представительных органов муниципальных образований на установление льгот по местным налогам;

обязательное применение правила "двух ключей" при введении новых льгот по федеральным налогам, зачисляемым в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты;

подготовить предложения по отмене неэффективных налоговых льгот и преференций, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации;

внести изменения в законодательство Российской Федерации, предусматривающие обязательное рассмотрение проектов федеральных законов, устанавливающих (отменяющих) льготы по налогам и сборам, либо изменяющих налоговые ставки, на трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений.

2. Законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

проводить мониторинг эффективности действующих и планируемых к введению налоговых льгот и работу по оптимизации их количества.

3. Комитету Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам:

направить в Правительство Российской Федерации и Государственную Думу рекомендации семинара-совещания, а также результаты опроса, проведенного среди субъектов Российской Федерации по вопросам оценки налоговых расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Председатель комитета

С.Н. Рябухин