

**СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

«12» ноября 2015г.

№ ИАМ- 6/03

**ИНФОРМАЦИЯ  
ОБ ОСНОВНЫХ ИТОГАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО  
МЕРОПРИЯТИЯ**

Счетная палата Российской Федерации в соответствии с Планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2015 год (пункт 2.4.5.4 (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год, пункт 2.7.2.13) провела экспертно-аналитическое мероприятие «Оценка эффективности предоставления налоговых льгот и преференций и их стимулирующего воздействия на развитие экономики».

Цель экспертно-аналитического мероприятия: Оценить эффективность предоставления налоговых льгот и преференций, а также их стимулирующее воздействие на развитие экономики.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия:

Министерство финансов Российской Федерации;

Министерство экономического развития Российской Федерации;

Федеральная налоговая служба.

В результате проведенного экспертно-аналитического мероприятия выявлено:

Установлен ежегодный рост сумм выпадающих доходов консолидированного бюджета Российской Федерации в связи с представлением налоговых льгот и преференций. Так, сумма выпадающих доходов с 4 160 916,1 млн. рублей в 2011 году увеличилась до 6 748 444,2 млн. рублей в 2014 году.

Кроме того, выпадающие доходы по налогу на прибыль организаций в отношении сельскохозяйственных товаропроизводителей и рыбохозяйственных

организаций, применяющих налоговую ставку в размере 0 процентов, в 2011 году составили 19 229,7 млн. рублей, в 2012 году -25 665,2 млн. рублей, в 2013 году – 19 466,0 млн. рублей, в 2014 году – 44 270,2 млн. рублей (расчетно). Выпадающие доходы по налогу на добавленную стоимость (по товарам, ввозимым на территорию Российской Федерации) в связи с предоставлением льгот, установленных статьей 150 Налогового кодекса Российской Федерации, в 2011 году составили 53 012,4 млн. рублей, в 2012 году – 65 291,4 млн. рублей, в 2013 году – 64 294,6 млн. рублей, в 2014 году – 70 723,2 млн. рублей.

Доля выпадающих доходов к совокупным налоговым поступлениям консолидированного бюджета Российской Федерации с 2011 по 2013 годы имела устойчивую тенденцию к увеличению (с 42,8 % до 65,1 %). В 2014 году она снизилась до 53,5 %, что обусловлено в основном, увеличением объема поступления налога на добавленную стоимость в связи с сокращением сумм возмещенного НДС при одновременном сокращении объема предоставленных преференций по банковским и страховым операциям.

Из 359 налоговых льгот и преференций по состоянию на 1 января 2015 года 152 оказывают влияние на развитие экономики. Имеют социальную направленность и (или) не оказывают стимулирующего воздействия на экономику 142 налоговые льготы.

За исследованный период, с 2011 по 2014 годы, общее количество льгот и преференций увеличилось на 25 единиц, в том числе по НДС – на 15, налогу на прибыль организаций – 8, НДС по имуществу организаций – 6, земельному налогу – 1. По налогу на имущество организаций количество льгот сократилось на 5 единиц. При этом, в 2011 – 2014 годах в большинстве случаев (более 70 %) субъектом права законодательной инициативы, предлагавшим введение новых налоговых льгот и преференций, являлось Правительство Российской Федерации. Принятые за указанный период налоговые льготы, в основном оказывают влияние на экономику.

Существующая практика принятия законов о налоговых льготах и преференциях не сопровождается определением целевых показателей, которые должны достигаться в результате их использования, а также критериев, по

которым можно было бы определить экономический или бюджетный эффект от их действия.

Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации не выполнили поручения Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2011 г. № ИШ-П13-8827 и от 27 мая 2014 г. № ИШ-П13-3839 о разработке и утверждении «Методики мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот» и определении головного исполнителя работ по проведению оценки эффективности налоговых льгот, установленных на федеральном уровне, на основании указанной методики.

До настоящего времени методика не утверждена, головной исполнитель по оценке эффективности налоговых льгот не определен.

Практика применения 7 налоговых льгот, отобранных для проведения анализа показала, что могут быть признаны эффективными налоговые льготы:

по уплате налогов с доходов судовладельцев, эксплуатирующих и (или) реализующих суда, зарегистрированные в Российской международной реестре судов;

в отношении амортизируемых основных средств, являющихся предметом договора финансовой аренды (договора лизинга);

по уплате налога на добычу полезных ископаемых при добыче сверхвязкой нефти на участках недр, содержащих нефть вязкостью более 200 мПа×С (в пластовых условиях) (до 2014 года);

по уплате налога на добычу полезных ископаемых при добыче нефти на новых участках недр, расположенных полностью или частично в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской области, Красноярского края, на Каспийском море (до 2013 года).

Вместе с тем, учитывая планируемое снижение объемов добычи сверхвязкой нефти и фактическое снижение объемов на «новых месторождениях» в 2014 году, складывающуюся мировую конъюнктуру и экономическую ситуацию, представляется целесообразным отменить указанные льготы.

Неэффективными могут быть признаны следующие налоговые льготы, не оказавшие положительного влияния на достижение поставленных целей:

по освобождению от уплаты налога на добавленную стоимость при реализации на территории Российской Федерации необработанных алмазов обрабатывающим предприятиям всех форм собственности;

по налогу на добычу полезных ископаемых при добыче кондиционных руд олова, добываемых на участках недр, расположенных полностью или частично на территории Дальневосточного федерального округа.

Проведена оценка эффективности налоговых льгот и преференций в особых экономических зонах в Магаданской и Калининградской областях. Были исследованы среднегодовые темпы: прироста валового регионального продукта, индексов промышленного производства, показателей изменения численности постоянного населения, роста подушевых денежных доходов населения, поступления налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации этих регионов в сравнении с аналогичными показателями в среднем по Дальневосточному и Северо-Западному федеральным округам.

Использование льгот, предоставленных в Калининградской области, может свидетельствовать о позитивном влиянии налоговых льгот на развитие региона, в Магаданской области указывает на недостаточное их влияние для развития региона.

С целью оценки эффективности льгот, установленных федеральным законодательством по региональным и местным налогам, Счетной палатой Российской Федерации осуществлен «Мониторинг льгот установленных федеральным законодательством по региональным и местным налогам» с участием контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

Из 83 субъектов Российской Федерации, принявших участие в мониторинге, свои предложения о сохранении или об отмене налоговых льгот представили 66 регионов, или 80 % общего числа.

Большинство субъектов Российской Федерации высказались за сохранение льгот социальной направленности, принятых федеральным законодательством по региональным и местным налогам, в то же время они

выступают за отмену льгот, предоставленных организациям, финансируемым из федерального бюджета.

Так, 51 % субъектов Российской Федерации, принявших участие в мониторинге, высказали свое мнение за отмену льготы по земельному налогу в отношении земельных участков, предоставленных для непосредственного выполнения функций на организации и учреждения уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия выявлены налоговые льготы, которые могут быть отменены без ущерба для экономики и социальной сферы, что по экспертной оценке может обеспечить более 193 000,0 млн. рублей дополнительных доходов в бюджетную систему страны ежегодно.

Предоставление налоговых льгот и преференций, как правило, является необходимым, но недостаточным условием для стимулирования экономического развития. К более значимым факторам развития, чем льготы и преференции, относятся: состояние инфраструктуры, наличие ресурсов, отсутствие административных барьеров и качество предпринимательского климата в целом.

В том случае, если предоставление налоговых льгот осуществляется в форме необложения (изъятия из налоговой базы) части объекта налогообложения, то указанная формулировка препятствует оценке объема выпадающих доходов и анализу эффективности налоговой льготы, поскольку в таком случае налоговые органы не располагают сведениями о величине налоговой базы в целом по представленным налогоплательщикам декларациям.

Налоговые льготы являются эффективным инструментом субъектов Российской Федерации для привлечения инвестиций и социально-экономического развития регионов.

Целесообразно объявить мораторий на 3-5 лет на введение новых налоговых льгот и преференций. За это время, на основе научно-обоснованных методик, специально уполномоченным органом (организацией) провести анализ эффективности налоговых льгот и преференций и принять решение об отмене неэффективных, замене других инвестиционными налоговыми кредитами.

Необходимо тщательно проанализировать перечень технологического оборудования (в том числе комплектующих и запасных частей к нему), аналоги которого не производятся в Российской Федерации, и перечень медицинских товаров, реализация которых на территории Российской Федерации и ввоз которых на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, не подлежат обложению налогом на добавленную стоимость, с целью обоснованности внесения в них отдельных позиций товарной номенклатуры, а также исключения практики льготирования ввоза устаревшего оборудования.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 9 октября 2015 г. № 43К (1054)).

Аудитор



12.11.2015

С.И.Штогрин