Научная статья
Original article
УДК 336.225

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ
ACTUAL PROBLEMS OF EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF INVESTMENT TAX BENEFITS

Малумян Лиза Артуровна, магистр, Высшая школа государственного аудита (факультет), МГУ им. М.В. Ломоносова, Российская Федерация, г. Москва, liza.malumyan@gmail.com
Malumyan Lisa Arturovna, master's degree, Higher School of Public Audit (Faculty), Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation, liza.malumyan@gmail.com

Аннотация: Налоговые льготы требуют постоянного мониторинга их эффективности. Инвестиционные налоговые льготы — это фискальный инструмент, широко используемый российскими регионами для стимулирования капитальных вложений. Анализ методик по оценке экономической эффективности налоговых льгот позволил выделить существенные недостатки применяемых коэффициентов эффективности. Коэффициенты экономической эффективности подменяются показателями динамики, а также слабо увязаны с механизмом действия налоговых льгот. Поэтому возникают сложности с оценкой вклада налоговых льгот в активизацию инвестиционного процесса.
Abstract: Tax benefits require constant monitoring of their effectiveness. Investment tax incentives are a fiscal tool widely used by Russian regions to stimulate capital investments. The analysis of methods for assessing the economic effectiveness of tax benefits allowed us to identify significant disadvantages of the efficiency coefficients used. The

coefficients of economic efficiency are replaced by indicators of dynamics, and are also poorly linked to the mechanism of tax benefits. Therefore, it is difficult to assess the contribution of tax benefits to the activation of the investment process.

Ключевые слова: налоговые льготы, инвестиции, экономическая эффективность
Keywords: tax benefits, investments, economic efficiency

В России уже более пяти лет осуществляется анализ и оценка эффективности налоговых расходов, возникающих в результате применения налоговых льгот, в том числе инвестиционных налоговых льгот и преференциальных налоговых режимов. В 2022 году в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов[1] были представлены результаты анализа 35 инвестиционных налоговых льгот, из которых 12 - преференциальные налоговые режимы и 23 - отдельные инвестиционные налоговые льготы. Заметим, что полный перечень всех инвестиционных налоговых льгот не представлен, однако приведены результаты оценки эффективности таких преференциальных налоговых режимов, как

- особые экономические зоны (ОЭЗ),
- территории опережающего социально-экономического развития (ТОР),
- региональные инвестиционные проекты (РИП),
- специальные инвестиционные контракты (СПИК),
- Свободный порт Владивосток (СПВ),
- режим для резидентов Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ)
- и инвестиционный налоговый вычет (ИНВ),

а также выделены налоговые льготы, которые относятся к инвестиционным и используются в рамках каждого указанного выше преференциального налогового режима.

Принимая во внимание важное значение инвестиционных налоговых льгот и преференциальных налоговых режимов для достижения целей налоговой политики

1 Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов [Электронный ресурс] // М-во финансов Рос. Федерации. 2022. С. 18-19. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/10/main/0sn_2023-2025.pdf

по поддержке и стимулированию инвестиций, в 2022 году была запущена в эксплуатацию аналитическая система "Эффективность льгот" для проведения системной автоматизированной оценки эффективности инвестиционных налоговых льгот (ИНЛ).

В 2023 году была продолжена доработка системы как в части совершенствования подходов к сформированным алгоритмам анализа по налогоплательщикам, так и в части добавления отдельного модуля для автоматизированной оценки эффективности налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья.

В анализ были добавлены данные по неналоговым мерам поддержки: субсидии и таможенные льготы и преференции, предоставляемые резидентам и участникам анализируемых ИНЛ. Помимо этого, в анализ была интегрирована имеющаяся в базах данных АИС "Налог-3" информация о результатах мероприятий налогового контроля анализируемых налогоплательщиков, которым по результатам таких мероприятий присвоен высокий налоговый риск (например, выявление фирм-однодневок).

Подход к анализу эффективности льгот, заложенный в систему, базируется на оценке влияния налоговых льгот и неналоговых мер поддержки на финансово-экономические показатели деятельности налогоплательщиков в сопоставлении с установленными уровнями и среднеотраслевыми индикаторами.

В рамках заложенного подхода в периметр анализа включаются все налогоплательщики, применяющие ту или иную ИНЛ, за исключением тех, по которым отсутствуют налоговые декларации или бухгалтерская отчетность. Система позволяет проводить анализ по каждому налогоплательщику, однако в связи с установленными ограничениями по разглашению сведений, составляющих налоговую тайну, результаты анализа представлены агрегировано.

По результатам проведения автоматизированной оценки налогоплательщикам присваивается статус в зависимости от эффективности применения ИНЛ:

1. "Зеленый", если применение льгот не приводит к формированию сверхдоходности у налогоплательщика (по показателям доходность активов и

операционная рентабельность), либо в случае высокого уровня инвестиционной активности, прироста численности сотрудников и расходов на оплату труда и НИОКР за счет применения ИНЛ при условии отсутствия у налогоплательщика высокого налогового риска в последний год анализируемого периода.

2. "Красный", если применение льгот приводит к формированию сверхдоходности у налогоплательщика, или в случае низкого уровня инвестиционной активности, отсутствия прироста численности сотрудников и расходов на оплату труда и НИОКР за счет применения ИНЛ, а также если в последний год анализируемого периода налогоплательщику присвоен высокий налоговый риск.

По итогам получения налогоплательщиками статуса формируется вывод в целом по ИНЛ в зависимости от ее типа:

1. Если ИНЛ представляет собой преференциальный налоговый режим, применяемый разными отраслями, то вывод об эффективности выносится на основе совокупной доли выручки "красных" налогоплательщиков в общем объеме выручки налогоплательщиков данного режима:

- в случае превышения доли выручки "красных" налогоплательщиков заданного значения (70%) признается, что режим требует "донастройки" в целом и, как следствие, необходимо уточнение периметра применяемых налоговых льгот и неналоговых мер поддержки в режиме,

- в случае, если доля выручки "красных" налогоплательщиков в целом по режиму не превышает заданного значения (70%), однако присутствует превышение по отдельным отраслям, то по ряду направлений режим требует "донастройки",

- в случае отсутствия превышения заданного значения (70%) как по режиму в целом, так и по отдельным отраслям, режим признается эффективным.

2. Если ИНЛ представляет собой отдельную льготу, то вывод об эффективности выносится на основе результатов оценки влияния данной льготы на финансово-экономические показатели деятельности налогоплательщиков без учета эффекта от применения других ИНЛ:

- в случае превышения доли выручки "красных" налогоплательщиков заданного значения (70%) с учетом элиминирования эффекта от других ИНЛ, признается, что льгота требует "донастройки",

- в случае отсутствия превышения доли выручки "красных" налогоплательщиков заданного значения (70%) с учетом элиминирования эффекта от других ИНЛ, льгота признается эффективной.

В АС "Эффективность льгот" было проанализировано 35 ИНЛ, из которых 12 преференциальных налоговых режимов.

Результаты проведенного в 2023 году анализа показали, что выводы по преференциальным налоговым режимам не изменились по сравнению с результатами анализа 2022 года - 12 режимов требуют "донастройки". При этом по ряду режимов (особые экономические зоны в Калининградской и Магаданской областях, Арктическая зона Российской Федерации) отмечается снижение доли выручки "красных" налогоплательщиков, у которых применение предусмотренных режимом налоговых льгот и неналоговых мер поддержки формирует сверхдоходность, в общей величине выручки по режиму.

Предложения субъектов Российской Федерации[2] по внесению изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, направленные на совершенствование налогового регулирования ряда преференциальных налоговых режимов для новых резидентов (участников):

- введение ограничения суммы налоговых льгот суммой фактически осуществленных расходов на капитальные вложения и (или) НИОКР;

- установление обязательного требования о формировании и сдаче годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности в ФНС России в электронной форме для сохранения возможности применения налоговых льгот;

- установление возможности применения резидентами (участниками) преференциальных налоговых режимов налоговых льгот только при выполнении ими "контролируемых показателей", установленных соглашением об осуществлении деятельности либо договором об условиях деятельности.

---

2 Предложения субъектов Российской Федерации
http://council.gov.ru/media/files/db8wJx0L0D6C5afrVdxT5ZECnWrSjGq7.pdf

Анализ инвестиционных налоговых льгот, используемых в России, позволил выявить следующие ключевые особенности.

1. Большая часть ИНЛ предоставляется налогоплательщикам системно, в рамках преференциального налогового режима, применение которого предполагает использование сразу нескольких ИНЛ по различным налогам, например НДПИ, налог на прибыль организаций, налог на имущество организаций. В этой связи анализ и оценка эффективности на уровне налогоплательщика должны проводиться с учетом всех используемых им ИНЛ.

2. Применение большинства преференциальных налоговых режимов подразумевает обязанность налогоплательщика реализовать определенный объем инвестиций взамен на возможность использовать ИНЛ, в ряде случаев величина льготы ограничена объемом капитальных вложений. Между налогоплательщиком и уполномоченным государственным органом заключается соглашение, в рамках которого могут устанавливаться следующие параметры: размер капитальных вложений, вид экономической деятельности, количество новых рабочих мест, средняя заработная плата работников.

3. Существенная доля ИНЛ характеризуется наличием ограничений по виду экономической деятельности, то есть по своей сути данные льготы являются вертикальными, направленными на поддержку налогоплательщиков, ведущих деятельность в определенных отраслях реального сектора экономики. При этом в целом можно сказать, что часть льгот нацелена на поддержку только отрасли добычи, а другая часть этот вид деятельности исключает.

4. ИНЛ чаще всего обладают региональной спецификой, то есть предоставляются на территории конкретного субъекта Российской Федерации.

5. Важно также отметить, что большинство инвестиционных налоговых льгот обладают характеристиками, которые выделяют в трудах ОЭСР, а именно:

1) целевым характером. Большинство рассмотренных выше налоговых льгот являются вертикальными, то есть предоставляются определенным категориям налогоплательщиков;

2) сокращением налоговой нагрузки налогоплательщика и возникновением в результате их использования налоговых расходов государства. В

России с 2018 года ведется активная работа по анализу и оценке величины налоговых расходов, возникающих в связи с предоставлением ИНЛ;

3) стимулированием инвестиционной активности. Большинство рассмотренных инвестиционных налоговых льгот предоставляются в обмен на определенные обязательства по осуществлению инвестиций.

Однако в Перечне ИНЛ присутствует и горизонтальная инвестиционная налоговая льгота - инвестиционный налоговый вычет, которым имеют право воспользоваться все налогоплательщики при условии соблюдения требований налогового и регионального законодательства. При этом налоговые льготы могут быть направлены не только на стимулирование инвестиционной активности, но и на достижение других целей экономической политики -например, на стимулирование добычи полезных ископаемых.

Как следствие, федеральными органами исполнительной власти, ответственными за формирование нормативно-правовых актов по преференциальным налоговым режимам, необходимо проводить системную работу по устранению указанных замечаний.

Говоря о ситуации в России, представляется возможным судить об эффективности налоговых льгот, отталкиваясь от эффективности функционирования самих ОЭЗ. Данная оценка проводится на ежегодной основе Счетной палатой РФ. При этом в феврале 2022 г. было отмечено, что ОЭЗ России работают неэффективно. Так, в материалах Счетной палаты РФ было сказано, что «преференциальные режимы не оказывают заметного влияния на социально-экономическое развитие как страны в целом, так и тех регионов, в которых они установлены».3

Однако представленная в бюллетене информация не может считаться надежной в полной мере ввиду ограниченности статистических данных для проведения анализа. А именно, отсутствует необходимый инструментарий, в том числе статистический, для оценки влияния ОЭЗ на социально-экономическое развитие отдельных макрорегионов и регионов. Поэтому проведение таких оценок

3 Бюллетень Счётной палаты Российской Федерации. 2022, № 2. Преференциальные режимы. URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/7d8/hlzxwaeqw81llk92aca5pqsg36es4cmu.pdf.

зачастую сводится к анализу достижимости плановых показателей и динамическому анализу некоторых индикаторов ОЭЗ. За кадром остаются оценки социальной значимости создания локальных точек социально-экономического развития.

В период кризиса вопрос инвестиций в реальный сектор экономики встает особенно остро: для развития производства нужны существенные финансовые ресурсы, а инвесторы, как правило, занимают выжидательную позицию. Государство при этом сталкивается с дилеммой – направить ограниченные финансовые ресурсы на развитие экономики отдельных территорий, либо оказать финансовую поддержку населению или компаниям сферы услуг.

В таких условиях вопросы оценки эффективности существующих финансовых стимулов, в том числе налоговых, как никогда актуальны и требуют четких ответов, подлежат ли данные стимулы корректировке (снижению или увеличению) и на какую величину.

На современном этапе такой инструмент финансового стимулирования, как налоговые льготы, можно считать достаточно эффективным для российских ОЭЗ, что подтверждается положительным характером воздействия налоговых льгот на размер инвестиций в пределах зон. Инвесторы в значительной степени полагаются на данный инструмент.

Список литературы

1. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов [Электронный ресурс] // М-во финансов Рос. Федерации. 2022. С. 18-19. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/10/main/0sn_2023-2025.pdf

2. Предложения субъектов Российской Федерации http://council.gov.ru/media/files/db8wJx0L0D6C5afrVdxT5ZECnWrSjGq7.pdf

3. Бюллетень Счётной палаты Российской Федерации. 2022, № 2. Преференциальные режимы. URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/7d8/hlzxwaeqw81llk92aca5pqsg36es4cmu.pdf.

References

1. The main directions of budget, tax and customs tariff policy for 2023 and for the planning period of 2024 and 2025 [Electronic resource] // Ministry of Finance of the Russian Federation. Federation. 2022. pp. 18-19. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/10/main/0sn_2023-2025.pdf

2. Proposals of the subjects of the Russian Federation http://council.gov.ru/media/files/db8wJx0L0D6C5afrVdxT5ZECnWrSjGq7.pdf

3. Bulletin of the Accounting Chamber of the Russian Federation. 2022, No. 2. Preferential treatment. URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/7d8/hlzxwaeqw81llk92aca5pqsg36es4cmu.pdf.