

Налоговые расходы: необходимость оценки и внедрения в Республике Беларусь

Киреева Е.Ф., д-р эконом наук, профессор
Белорусский Государственный Экономический Университет (Минск)

Статья 35 НК ЛЬГОТЫ ПО НАЛОГАМ, СБОРАМ (ПОШЛИНАМ) (проект)

Льготы по налогам, сборам (пошлинам) подразделяются на системные, социальные и стимулирующие.

Под **системными льготами** понимаются льготы по налогам, сборам (пошлинам), предназначенные для функционирования отдельных сфер, отраслей и секторов экономики.

Под **социальными льготами** понимаются льготы по налогам, сборам (пошлинам), направленные на:

- ▶ удешевление стоимости социально значимых товаров (работ, услуг), имущественных прав;
- ▶ стимулирование производства социально значимых товаров (работ, услуг), поддержку субъектов хозяйствования, осуществляющих деятельность в социальной сфере;
- ▶ освобождение от налогообложения доходов отдельных категорий граждан.

Под **стимулирующими льготами** понимаются льготы по налогам, сборам (пошлинам), предоставляемые для развития отдельных отраслей экономики, видов деятельности, проектов, территорий, производства отдельных видов товаров (работ, услуг), создания объектов имущественных прав.

В отношении стимулирующих льгот по налогам, сборам (пошлинам) не реже одного раза в три года проводится оценка эффективности их применения, с учетом результатов которой принимается решение о сохранении или отмене соответствующих стимулирующих льгот по налогам, сборам (пошлинам). Порядок проведения такой оценки устанавливается Советом Министров Республики Беларусь.

Классификация льгот по налогам, сборам (пошлинам) на системные, социальные, стимулирующие и их учет осуществляются ежегодно Министерством финансов Республики Беларусь, Министерством по налогам и сборам Республики Беларусь и Государственным таможенным комитетом Республики Беларусь.

Таким образом, предоставление налоговых льгот и освобождений может быть оправдано, если они:

- ▶ корректируют провалы рынка;
- ▶ направлены на решение актуальных задач;
- ▶ не снижают прогрессивность налогообложения;
- ▶ не усложняют налоговое законодательство;
- ▶ не искажают поведение экономических агентов;
- ▶ более эффективны по принципу сопоставления затрат и выгод, чем программы прямых расходов

Налоговые расходы

- ▶ **Налоговые расходы (tax expenditures)**— это льготы или освобождения относительно «стандартной» структуры налогов, которые ведут к снижению величины собираемых государством доходов, и, поскольку цели государственной политики могли бы быть достигнуты альтернативным способом через предоставление субсидий или производство иных прямых расходов, льготы рассматриваются как эквивалент бюджетных расходов*

*«Руководстве по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере», разработанном и опубликованном Международным валютным фондом в 2001 г.

ХАРАКТЕРНЫЕ ПРИЗНАКИ НАЛОГОВЫХ РАСХОДОВ

- ▶ представляют собой упущенный денежный поток, являющийся непоступившими налоговыми доходами, то есть ведут к снижению доходов бюджета;
- ▶ возникают из установленных налоговых льгот и освобождений относительно базовой (нормативной) структуры налогов*;
- ▶ служат для реализации целей государственной социально-экономической политики;
- ▶ являются альтернативой прямым государственным расходам.

* Базовая структура - это набор структурных характеристик, лежащих в основе налоговой системы, до применения любых мер, предоставляющих преференции видам деятельности или группам налогоплательщиков

МЕТОДЫ КОЛИЧЕСТВЕННОЙ ОЦЕНКИ НАЛОГОВЫХ РАСХОДОВ

- ▶ *Метод упущенных доходов* - оценивает налоговые расходы как сумму, которую бюджет потерял от введения льготы
- ▶ *Метод восстановленных доходов* - оценивает налоговые расходы как сумму, на которую налоговые доходы бюджета увеличатся в случае отмены той или иной налоговой льготы.
- ▶ *Метод эквивалентных расходов* - оценивает налоговые расходы как сумму прямых расходов до налогообложения, требуемую, чтобы достичь того же эффекта после налогообложения в ситуации, когда налоговые расходы заменяются прямыми расходами по соответствующей программе (сколько надо выплатить налогоплательщику, чтобы его доход после налогообложения в условиях замены льготы трансфертом из бюджета сравнялся с тем, который у него есть в условиях применения льготы)

ЭФФЕКТИВНОСТЬ НАЛОГОВЫХ РАСХОДОВ

- ▶ Налоговые льготы и преференции могут считаться эффективными, если их применение приводит к реальному увеличению экономических и макроэкономических показателей в той сфере деятельности, на которую они направлены.
- ▶ Налоговые льготы и преференции являются эффективными, если их предоставление при прочих равных условиях приводит к увеличению поступлений в бюджет по сравнению с базовыми поступлениями.

ПРИМЕНЕНИЕ НАЛОГОВЫХ РАСХОДОВ В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ МИРА

Данные	Страны
Определение базовой (нормативной) структуры налогов	Австралия, Австрия, Бельгия, Бразилия, Великобритания, Германия, Нидерланды, Греция, Ирландия, Испания, Канада, Португалия, США, Финляндия, Франция, Швеция, Южная Корея
Оценки налоговых расходов бюджета	Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Нидерланды, Греция, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Португалия, США, Финляндия, Франция, Швеция, Швейцария, Южная Корея
Прогноз налоговых расходов бюджета	Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Нидерланды, Греция, Ирландия, Испания, Канада, Португалия, США, Финляндия, Франция, Швеция, Южная Корея
Частичные оценки статей налоговых расходов	Аргентина, Бангладеш, Болгария, Венгрия, Индия, Китай, Латвия, Польша, Турция, Япония

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ В БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ СФЕРЕ (FISCAL TRANSPARENCY)

- ▶ «Руководство МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере» содержит следующие рекомендации:
- ▶ 1. В состав бюджетной документации необходимо включить отчет об основных налоговых расходах центрального правительства, что является главным требованием для обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. В таком отчете должна содержаться информация о назначении каждой меры, связанной с налоговыми расходами, в рамках государственной политики, о сроках ее действия и о тех категориях налогоплательщиков, которые получают выгоды от этой меры.
- ▶ 2. По возможности налоговые расходы следует определять количественно. В тех случаях, когда органы государственного управления, государственные финансовые учреждения и нефинансовые государственные предприятия освобождаются от налогов, которыми облагаются аналогичные операции, осуществляемые частным сектором, соответствующие налоговые расходы должны указываться и количественно определяться, насколько это возможно, в бюджетной документации.

ИНФОРМАЦИЯ О НАЛОГОВЫХ РАСХОДАХ НЕОБХОДИМА ДЛЯ:

- 1) оценки доходов бюджета, в том числе на перспективу;
- 2) распределения расходных статей с учетом уровня совокупных расходов;
- 3) выбора способов решения задач социально-экономической политики;
- 4) разработки направлений и оценки эффективности налоговых реформ, улучшения качественных характеристик налоговой системы;
- 5) повышения ответственности и прозрачности в бюджетно-налоговой сфере.

Величина налоговых льгот в 2015-2018гг. (% в ВВП)

налог	2015 факт	2016 факт	2017 оценка	2018 проект
НДС	2.6	2.4	2.4	2.4
Налог на прибыль	0.5	0.6	0.7	0.7
Ввозная таможенная пошлина	0.3	0.3	0.4	0.4
Налог на недвижимость	0.6	0.6	0.6	0.6
Земельный налог	0.2	0.4	0.3	0.3
Всего	4.4	4.4	4.4	4.4

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЛОГОВЫХ ЛьГОТ

- ▶ **бюджетная эффективность**, посредством которой оценивается влияние налоговых льгот на формирование доходов бюджета;
- ▶ **социальная эффективность**, посредством которой оценивается влияние последствий применения налоговых льгот на социальную сферу;
- ▶ **экономическая эффективность**, посредством которой оценивается влияние использования налоговых льгот на хозяйственную деятельность субъекта.

Алгоритм по организации и внедрению налоговой льготы в бюджетный процесс

- I — подготовительный этап. Предварительный анализ возможностей бюджетной и налоговой системы для обеспечения выполнения целевого задания, включая первоначальный сбор и обработку информации о потенциальных льготах и преференциях;
- II — разработка мер и инструментов налогового регулирования, прогнозирование и оценка возможных последствий от их внедрения;
- III — предварительная экспертиза. Оценка расчета эффективности, установление конкретного срока действия льготы и определение условий прекращения льготы и возврата недополученных бюджетом сумм налогов в результате использования неэффективной льготы;
- IV — разработка полного технико-экономического обоснования льготы с расчетом результатов ее внедрения и создание отчетности, гарантирующей качественный мониторинг результатов льготирования;
- V — рассмотрение на бюджетной комиссии с отражением в составе бюджета выпадающих доходов, соответствующих сумме отрицательных налогов;
- VI — в случае включения налоговой льготы или преференции в законодательство заинтересованное министерство ежегодно обеспечивает отчетность о мониторинге льготы и уровне ее эффективности;
- VII — в процессе бюджетного планирования на следующий год осуществляется анализ имеющихся льгот на предмет их эффективности и принимаются решения о возможности их дальнейшего использования.

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ