

Предложения по совершенствованию налоговой поли- тики Российской Федерации

Трансформация национального хозяйства России в экономику рыночного типа определяет необходимость повышения роли налогов, усиления их воздействия на нормализацию макроэкономического равновесия. Естественно, что процессы трансформации экономики не могут не сопровождаться возникновением многих проблем и противоречий, которые отражаются на результатах экономического развития страны. Это в полной мере относится к налогообложению. Непоследовательность действий и прямые ошибки в формировании подходов к организации налоговых отношений не обеспечивают достижение эффективности проводимой налоговой политики, что обусловлено недостаточностью теоретических исследований и практических разработок, раскрывающих механизм функционирования налогов.

Налоговая парадигма должна быть направлена на сбалансирование общегосударственных и частных интересов, создание условий для роста инвестиционной и инновационной активности и экономического подъема.

В силу того, что налоги концентрируют всю гамму интересов субъектов рыночных отношений, основным противоречием любой экономической системы общества является противоречие между интересами государства и экономическими субъектами по перераспределению определенных экономических форм чистого дохода общества. Вопрос о пределах налогообложения включает два вектора. Первый связан с размером индивидуального налогообложения, то есть размер налога возлагаемого на конкретного плательщика. Второй с размером налогового бремени на макроуровне, то есть, какая доля созданного ВВП должна перейти к государству.

Зависимость налогов от состояния экономики есть фундаментальный принцип, лежащий в основе проведения налоговой политики. Его объективно-закономерный характер требует более полного учета в период реформ. Границы воздействия налогов на экономику предопределены их производностью, паллиативностью, особенностями данного этапа развития страны, которые невозможно игнорировать.

Исследование экономических явлений через призму выявления внутренних каузальных связей между ними позволяет выявить роль налогов как фактора устойчивого развития общества в целом и определить наиболее перспективные направления реформирования налоговой системы.

Таким образом, основные направления налоговой политики области определяются, исходя из задач социально-экономического развития, и приобретают особое значение в условиях перехода к устойчивому развитию экономики региона.

1. Поддержка инновационной деятельности.

В свете заявленных Правительством России намерений в отношении развития инновационной сферы следует считать инновационную деятельность в качестве одного из главных национальных приоритетов.

1.1. Для развития инновационного потенциала области и достижения на его основе нового качества роста экономики необходима реализация правительством области политики, направленной на стимулирование инновационной деятельности организаций области и предусматривающей оказание государственной поддержки в процессе создания и освоения инноваций, содействие вовлечению интеллектуальной собственности в хозяйственный оборот. Поддержка предполагает ряд конкретных мер:

- установление режимов ускоренной амортизации основных фондов для организаций, осуществляющих инновационные проекты;
- исключение из налоговой базы части прибыли организаций, банков, фондов и других кредитно-финансовых учреждений, направленной на финансирование проектов, включенных в Региональную инновационную программу;
- необходимо установить в качестве одного из критерия при предоставлении налоговых льгот инновационным организациям: осуществление деятельности по приоритетным отраслям, к числу которых в России отнесены: космические и авиационные технологии; новые материалы и химические технологии; производственные технологии, энергосберегающие технологии и др.

Стратегия инновационного развития страны определяет как одно из приоритетных направлений создание благоприятных условий для налогоплательщиков, занятых в инновационных сферах производства. Поэтому необходимо создать инструменты, стимулирующие инновационную активность бизнеса. Для успешного реализации необходимы соответствующие экономические условия и дополнительные налоговые стимулы.

1.2. Разрешить для научных и инновационных компаний включать в состав расходов по налогу на прибыль затраты на капитальные вложения в размере 50% первоначальной стоимости основных средств.

1.3. Сегодня к нововведениям способны в основном крупные, экономически состоятельные предприятия, интегрированные в корпоративные структуры. Считаю определить годовой предел для малых инновационных компаний, применяющих упрощенную систему налогообложения в размере 200 млн. руб. (или создать специальный налоговый режим для малых инновационных предприятий) и установить налоговые каникулы для малых предприятий, применяющих обычный налоговый режим.

1.4. Становление инновационного предпринимательства тесно связано с развитием практики венчурного финансирования. Это подтверждается тем фактом, что все фирмы, входящие в первую сотню крупнейших компаний, равно, как и многие другие, вставали на ноги благодаря именно венчурному капиталу, в том числе, и находящиеся постоянно на первых местах в этом рейтинге Майкрософт и Сиско. Особенно важно формировать условия распространения венчурной формы финансирования, выступающей одной из перспективных специфических форм финансирования инновационных проектов для молодых, быстрорастущих компаний. Необходима поддержка инновационной активности на венчурной стадии, когда технологию необходимо запатентовать и найти средства на производство опытных образцов, то есть превратить технологическую идею в экономическую. Механизм венчурного финансирования решает задачу поддержки государством инновационных компаний на наиболее проблемной стадии инновационного процесса – между научными разработками и серийным выпуском.

2. Отмена амортизационной премии и восстановление прямой инвестиционной льготы.

Ускоренное амортизационное списание, являясь элементом затрат и налоговыми вычетами, позволяющими исключить из налогооблагаемой базы определенную часть доходов, увеличивает затраты предприятия, повышает цены, затрудняя процесс реализации. В результате снижается ценовая конкурентоспособность продукции предприятия. Исследования показали, что большинство налогоплательщиков предпочитает традиционную линейную амортизацию. Вариант использования механизма амортизации в системе налогообложения прибыли не является достаточно обоснованным и не заменяет льготу по капитальным вложениям. Поэтому предлагаем **вернуться к прямой инвестиционной льготе**, когда часть налоговой базы освобождается от налогообложения, только в том случае, если она инвестируется на расширение или восстановление основных фондов производственного назначения, в силу чего необходим контроль за целевым использованием средств, освобождаемых от налогообложения. Тем более, что состояние основных фондов можно считать критическим, изношенность которых в промышленности достигает в среднем более 60%.

Нельзя не констатировать, что многочисленные налоговые льготы в предыдущие годы не достигали цели и приводили к деформации налоговой системы. Важно предвидеть экономические последствия льгот, но в любом случае льготы, предоставленные определенным сферам экономики должны обеспечить их устойчивое развитие. Предприятия за счет освобождения налогов части доходов получают дополнительный капитал для развития производства.

3. Предоставление отсрочки, рассрочки, инвестиционного налогового кредита.

С точки зрения доходов бюджетов поддержка хозяйствующих субъектов в форме изменения сроков уплаты налогов (перенос срока уплаты налогов и сборов на более поздний срок в соответствии с положениями главы 9 Налогового кодекса Российской Федерации) имеет преимущество перед предоставлением льгот в форме получения права не уплачивать налог или сбор, либо уплачивать их в меньшем размере, так как это не приводит к безвозвратным потерям доходов бюджетов.

Предоставление права на получение отсрочки, рассрочки, инвестиционного налогового кредита направлено, прежде всего, на сохранение финансового равновесия налогоплательщика, а также стимулирует деятельность хозяйствующих субъектов, в том числе инвестиционную, в зависимости от принятых государством приоритетов. Например, во Франции отсрочка налогового платежа предоставляется при реорганизации компании, а в Великобритании такая льгота предусматривается в отношении некоторых доходов, полученных за рубежом.

В Воронежской области не применяются предусмотренные законодательством институты изменения сроков уплаты налогов: отсрочка и рассрочка, инвестиционный налоговый кредит.

Указанные механизмы активно работают в ряде регионов (в 2011 году – республики Коми, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Ивановская область) и позволяют эффективно поддерживать бизнес как на этапах развития (при проведении технического перевооружения, внедрении инноваций), так и в сложных экономических ситуациях, вызванных природными катаклизмами.

Решений о предоставлении инвестиционного налогового кредита в Воронежской области не принималось. В УФНС России по Воронежской области 7 налогоплательщиков обращались в 2010- 2011 г.г. с заявлениями о предоставлении рассрочек и отсрочек по основаниям, установленным в пп. 2-5 п.2 ст.64 главы 9 НК РФ. Положительных решений не принято. Причина во всех случаях – неполный пакет прилагаемых к заявлению документов, в частности – отсутствие документа, подтверждающего наличие основания для предоставления отсрочки.

Процедура предоставления отсрочки в настоящий момент достаточно сложна как для налогоплательщика, так и для органа, принимающего соответствующее решение по отсрочке. И чтобы выполнить свою задачу в виде государственной налоговой поддержки, данная процедура должна быть упрощена, для чего необходимо: внести изменения в положения гл.9 НК РФ путем исключения недействующих механизмов и поправки в виде четкой детализации норм, совершенствовать региональное законодательство в части предоставления инвестиционного налогового кредита.

I. Так как НК РФ определен круг уполномоченных органов по принятию решений об изменении сроков уплаты налогов и сборов, то согла-

сование с бюджетополучателем не целесообразно и должно носить информативный характер.

Основным сдерживающим фактором в развитии процесса урегулирования задолженности путем предоставления отсрочки, рассрочки по уплате налогов и сборов является необходимость согласования решений с финансовыми органами.

Содержащиеся в НК РФ положения (п.1-3 ст.63, п.6 ст. 64) о том, что решения об изменении сроков уплаты налогов, подлежащих в соответствии с законодательством зачислению в бюджеты субъектов и местные бюджеты, принимаются по согласованию с финансовыми органами соответствующих субъектов и муниципальных образований, могут привести к полному исчезновению возможности предоставления отсрочки, рассрочки по уплате налогов и сборов.

Необходимо предоставлять отсрочку, рассрочку по основаниям и на условиях, установленных только НК РФ.

II. Существующие положения налогового законодательства в части изменения срока уплаты налогов требуют четкой регламентации и прозрачности (прочтения, понятного налогоплательщику):

1. Согласно ст. 64 НК РФ п. 2.1: «отсрочка или рассрочка по уплате налога может быть предоставлена организации на сумму, не превышающую стоимость ее чистых активов». НК РФ не содержит норм, регламентирующих порядок расчета данного показателя. Расчет стоимости чистых активов, утвержденный Приказом Минфина России N 10н, Банка России N 03-6/пз от 29.01.2003 г., может применяться в случае ст.64 НК РФ, что и необходимо закрепить законодательно или выработать иной порядок расчета.

2. Отсрочка (рассрочка) по уплате налога может быть предоставлена физическому лицу согласно п.2.1. ст.64 НК РФ на сумму, не превышающую стоимости его имущества, *за исключением имущества, на которое в соответствии с законодательством РФ не может быть обращено взыскание.*

Целесообразно отказаться от излишнего требования перечня имущества (движимого и недвижимого), поскольку предоставляемый гражданином залог или поручительство на сумму предполагаемой отсрочки в полной мере обеспечивает исполнение обязательств по погашению долга.

3. С заявлением об отсрочке согласно п.5 и п.5.1. ст.64 НК РФ представляется более десяти документов. Кроме того, требуются документы по залогоу либо поручительству.

Перечень документов необходимо сокращать. В частности, следующие документы: справка налогового органа по месту учета этого лица о состоянии его расчетов по налогам, сборам, пеням и штрафам; справка налогового органа по месту учета этого лица, содержащая перечень всех открытых указанному лицу счетов в банках. Налоговые органы, располагают информацией, отражаемой в указанных документах.

4. Оценку угрозы банкротства (пп.3 п.2 ст.64 НК РФ) согласно методике, утвержденной приказом Минэкономразвития от 18.04.2011 №175, проводить

налоговому органу по предварительному обращению налогоплательщика. При отсутствии основания не нужно будет готовить заявление и прочие документы.

5. Необходимо предусмотреть решение вопросов, связанных с хранением имущества, принятого в качестве залога, и его реализацией применительно к функциям налоговых органов, при этом обеспечить прозрачность процедур.

6. Согласно п.5.1. ст.64 НК РФ к заявлению о предоставлении отсрочки по основанию, указанному в пп.5 п.2 ст.64 НК РФ, прилагается составленный самим заинтересованным лицом документ, подтверждающий, что в общем объеме дохода от реализации товаров (работ, услуг) доля дохода от отраслей, имеющих сезонный характер, составляет не менее 50 процентов.

Следует отказаться от декларирования указанного факта, установить объективный критерий определения доли дохода от отраслей, имеющих сезонный характер, в общем объеме дохода от реализации товаров (работ, услуг).

7. Инвестиционный налоговый кредит – инструмент для стимулирования деятельности хозяйствующих субъектов в отраслях, наиболее нуждающихся в развитии наукоемких современных производств, новых технологий для повышения конкурентноспособности экономики страны. При этом, его получение предусматривает лишь возможность переноса срока уплаты налога на более поздний срок без каких-либо результативных финансовых послаблений для организаций. Главным отличием в понимании термина "налоговый кредит" в налоговом законодательстве зарубежных стран от аналогичного термина в налоговом законодательстве России является то, что в первом случае "налоговый кредит" понимается как налоговая льгота в форме различных вычетов, скидок и изъятий для налогоплательщиков.

Для усиления значимости возможности получить кредит нужно стимулировать организации, используя экономические и социальные инструменты.

III. Необходимо внести ряд изменений в действующие нормативные акты на уровне субъекта РФ.

Учитывая многоступенчатость действующей процедуры рассмотрения проектов решений об изменении сроков уплаты налогов и сборов, дублирование при этом отдельных функций налоговых органов, финансовыми органами соответствующих субъектов и муниципальных образований, необходимо отказаться от региональной правовой регламентации в части изменения сроков уплаты налогов и сборов в виде отсрочки и рассрочки. На федеральном уровне четко установить ограничения по указанному вопросу.

Целесообразно оставить финансовым органам функцию по разработке основных положений в части предоставления инвестиционного кредита (определение наиболее важных для региона отраслей, видов деятельности, экспертизы бизнес-планов, прочее).

Кроме того, не учтены в региональном законодательстве положения подпункта 7 п. 1 ст. 63 НК РФ, устанавливающего, что органами, в компе-

тенцию которых входит принятие решений об изменении сроков уплаты налогов и сборов, по налогу на прибыль организаций по налоговой ставке, установленной для зачисления указанного налога в бюджеты субъектов Российской Федерации, и региональным налогам в части решений об изменении сроков уплаты указанных налогов в форме инвестиционного налогового кредита являются органы, уполномоченные на это законодательством субъектов Российской Федерации.

Уполномоченные органы приказом департамента финансово-бюджетной политики Воронежской области не установлены (необходимо определить).

4. Введение налога на недвижимость.

В течение последних нескольких лет при обсуждении вопросов, связанных с налоговой системой России, наиболее интересным направлением является совершенствование имущественного налогообложения, в частности возможное введение в стране налога на недвижимость.

Налогообложение имущества физических лиц неэффективно с фискальной точки зрения, данный налог имеет чисто символический характер. Методика определения налоговой базы устарела, остаточная стоимость не соответствует рыночной. Практикуемая в настоящее время методология исчисления налоговой базы исходит из площадных и конструктивных характеристик объектов капитального строительства, что, по сути, уравнивает в налогообложении престижную элитную недвижимость и рядовые квартиры в типовых домах. Поэтому создание системы налогообложения недвижимости на основе рыночной стоимости является одним из направлений налоговой политики и его можно рассматривать как налог на роскошь. В данном случае происходит переложение налоговой нагрузки на тех граждан, которые имеют наиболее дорогую недвижимость.

К преимуществам налогообложения имущества физических лиц на основе рыночной стоимости можно отнести и более рациональное распоряжение имуществом. При этом к введению данного налога необходимо подходить осторожно, особенно для физических лиц. Требуется серьезная работа с целью учета объектов недвижимости, оценки их рыночной стоимости, определения налоговой базы. Что касается ставки налога, то она должна иметь прогрессивный характер, то есть увеличиваться в зависимости от стоимости имущества и количества объектов налогообложения.

5. Предоставление налоговых льгот.

В бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2012-2014 годах от 29 июня 2011 года говорится о необходимости приступить к инвентаризации установленных федеральным законодательством льгот по региональным и местным налогам и оценке их эффективности. Речь идет, в первую очередь, о льготах по налогу на имущество орга-

низаций и по земельному налогу. Возможная отмена таких льгот – это не только переход к более справедливому способу распределения собственных налоговых доходов между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, но и способ повышения налоговой автономии региональных и местных властей, а значит – и ответственности за принимаемые ими решения.

Затрагивая тему налоговых льгот, следует определить их цель, характер и значение для экономики. Цели налоговых льгот различаются в зависимости от их вида: льготы для бизнеса и социальные льготы для населения. Цель социальных льгот для населения – сохранение политического и социального спокойствия в стране, социальная справедливость. Цель льгот для бизнеса – поддержка в стране той отрасли экономической деятельности, которая отстает в своем развитии от аналогичных отраслей за рубежом. Налоговые льготы позволяют привлечь капитал в соответствующую сферу экономической деятельности, повысить конкуренцию, и как следствие – поднять производительность труда и снизить цену товаров, работ или услуг. Исходя из указанных целей, значение налоговых льгот для страны велико. Рассмотрим значение льгот на региональном уровне в зависимости от их деления на федеральные, региональные и муниципальные.

Социальные льготы.

В Воронежской области социальные льготы касаются транспортного налога, налога на имущество физических лиц, налога на землю, налога на доходы физических лиц.

1. Льготы по транспортному налогу.

Таблица 1.

Суммы начисленного транспортного налога и не поступившего в бюджет в связи с предоставлением налогоплательщикам налоговых льгот
(млн. руб.)

| | | 2009 | 2008 | 2007 |
|-----------------|--|--------|-------|-------|
| Физические лица | Начислено налога | 1161,7 | 807,1 | 340,4 |
| | Не поступило по федеральному законодательству | 0 | 0 | 0 |
| | Не поступило по региональному законодательству | 176,9 | 109,4 | 64,5 |

Льготы по транспортному налогу в отношении физических лиц достаточно сбалансированы. Во-первых, они предоставлены именно тем категориям граждан, которым они необходимы (инвалиды, ветераны, чернобыльцы и т.д.), и в тоже время льготы применяются в отношении какой-либо категории т/с, например легковые автомобили, либо ограничены по мощности транспортных средств и их количеству. Таким образом, отсутствует возможность

регистрировать на льготные категории физических лиц мощные транспортные средства, используемые в предпринимательской деятельности.

2. Льготы по налогу на имущество физических лиц.

Основная сумма налога, не поступившая в бюджет, связана с предоставлением льготы пенсионерам на федеральном уровне. Так, в законе Российской Федерации от 1991 года «О налогах на имущество физических лиц» нет ограничений применения налоговой льготы по количеству и виду строений (жилое или нежилое). Данным положением пользуются представители бизнеса, регистрируя право собственности на промышленные объекты, офисы, склады и т.п. на пенсионеров.

Таблица 2.

Суммы начисленного налога на имущество физических лиц и не поступившего в бюджет в связи с предоставлением налогоплательщикам налоговых льгот

(млн. руб.)

| | | 2009 | 2008 | 2007 |
|-----------------|--|-------|-------|------|
| Физические лица | Начислено налога | 129,6 | 111,2 | 98,3 |
| | Не поступило по федеральному законодательству | 115,3 | 89,9 | 83,3 |
| | Не поступило по региональному законодательству | 0,2 | 0,1 | 0,03 |

Кроме того, от уплаты на имущество физических лиц освобождены индивидуальные предприниматели, применяющие специальные налоговые режимы (ЕСХН, УСН, ЕНВД) в отношении имущества, используемого в этих видах деятельности.

С целью исключения случаев ухода от налогообложения путём регистрации нежилых объектов на граждан, имеющих льготы, Управление ФНС России по Воронежской области в сентябре 2010 года обратилось в Воронежскую областную Думу с предложением внести в порядке законодательной инициативы изменения в закон о налогах на имущество физических лиц. Так, было предложено предоставить определенным законом категориям физических лиц льготы по уплате налога на имущество только в отношении одного жилого объекта (жилой дом, квартира, комната, дача) по выбору налогоплательщика на территории муниципального образования.

3. Льготы по земельному налогу.

Налоговым кодексом напрямую не предусмотрены льготы для физических лиц (за исключением физических лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока). Правом предоставлять льготы отдельным категориям плательщиков наделены муниципальные образования. Так, например, в городе Воронеж от уплаты земельного налога освобождены пенсионеры, многодетные семьи (3 и более ребёнка), семьи имеющие детей-инвалидов за земельные участки для ведения личного

подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, а также за земельные участки, занятые индивидуальным жилищным фондом, хозяйственными постройками и индивидуальными гаражами.

Таблица 3.

Суммы начисленного земельного налога и не поступившего в бюджет в связи с предоставлением налогоплательщикам налоговых льгот

(млн. руб.)

| | | 2009 | 2008 | 2007 |
|-----------------|--|-------|-------|-------|
| Физические лица | Начислено налога | 395,0 | 310,2 | 271,9 |
| | Не поступило по федеральному законодательству | 1,5 | 1,0 | 32,1 |
| | Не поступило по региональному законодательству | 29,5 | 29,4 | 24,7 |

4. Льготы по налогу на доходы физических лиц.

Льготы по данному налогу установлены в подавляющем большинстве на федеральном уровне. В этой связи региональное законодательство в части установления льгот незначительно влияет на объем поступлений по налогу на доходы физических лиц.

Так, до 2010 года в Воронежской области от уплаты НДФЛ были освобождены физические лица, состоящие на учёте как онкологические больные.

Таблица 4.

Выпадающие суммы НДФЛ
в связи с применением льготы по онкобольным

(млн. руб.)

| Год | Количество граждан | Налоговая база | НДФЛ |
|------|--------------------|----------------|------|
| 2008 | 3332 | 252,7 | 32,9 |
| 2009 | 4009 | 344,0 | 44,7 |

Анализ всех приведенных данных по социальным льготам для физических лиц свидетельствует о преобладании льгот, установленных федеральным законодательством (за исключением транспортного налога).

Очевиден явный недостаток установленных льгот на региональном и местном уровне, а самое главное эти льготы не систематизированы и не единообразны по всей области. Так, налог на землю и на имущество варьируется в зависимости от муниципалитета в разы, а порой и в десятки раз.

Такая налоговая политика в Воронежской области не способствует укреплению принципа социальной справедливости, создает благоприятную почву для роста протестных настроений в обществе. Правительство области должно включить налоговую политику в число своих приоритетных задач. Особые опасения вызывает отсутствие синхронизации в рамках всей области

нормотворческих процессов многочисленных муниципалитетов, которые в погоне за ростом налоговых поступлений стремятся ввести максимальные налоговые ставки для населения и практически полностью игнорируют установление налоговых льгот для пенсионеров, инвалидов, участников боевых действий и ветеранов войны.

По инициативе Управления ФНС по Воронежской области в апреле 2010 года правительство Воронежской области направило в муниципалитеты письмо, содержащее рекомендации по унификации налоговых льгот, которые предлагают освободить от уплаты земельного налога по земельным участкам, занятым индивидуальным жилищным фондом и предоставленным для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и огородничества, следующие категории налогоплательщиков:

- Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, Героев Социалистического Труда, полных кавалеров орденов Славы и Трудовой Славы;
- участников Великой Отечественной войны, а также граждан, на которых законодательством распространены социальные гарантии и льготы участников Великой Отечественной войны;
- ветеранов боевых действий;
- физических лиц, которым на начало налогового периода исполнилось 80 и более лет.

Из предложенных УФНС по Воронежской области категорий не попали в этот список только инвалиды.

Однако, подавляющее число муниципалитетов не отреагировало на указанные рекомендации. Такая налоговая политика муниципалитетов, вернее ее отсутствие, вызывает в обществе раздражение, выливающееся в большое количество жалоб, роста недоимки, и как следствие, росту судебных споров и исполнительных производств в отношении должников. Ниже приводятся таблицы, содержащие информацию о росте задолженности физических лиц и количестве судебных дел в отношении должников.

Таблица 5.

Задолженность физических лиц за период 2008-2010 годы

(тыс. руб.)

| | 2008 | 2009 | 2010 | Темп роста 2009 к 2008 в % | Темп роста 2010 к 2009 в % |
|--------------------|--------|--------|--------|----------------------------------|----------------------------------|
| Налог на имущество | 74197 | 98004 | 114578 | 132 | 117 |
| Транспортный налог | 325454 | 415837 | 543336 | 128 | 131 |
| Земельный налог | 147886 | 176327 | 142826 | 119 | 81 |

Таблица 6.

Направлено документов в судебные органы о взыскании налога, сбора, пени, штрафов за счет имущества налогоплательщика в соответствии со статьей 48 НК РФ

(тыс. руб.)

| Период | Направлено | | Погашено | Рост по количеству | Рост по сумме |
|--------|------------|--------|----------|--------------------|---------------|
| | количество | Сумма | | | |
| 2008 | 5636 | 27762 | 8630 | | |
| 2009 | 31947 | 147475 | 29293 | в 6 раз | в 5 раз |
| 2010 | 100991 | 277801 | 43928 | в 3 раза | в 2 раза |

Налоговые льготы для бизнеса.

В Воронежской области налоговые льготы для бизнеса касаются налогов на прибыль, имущество организаций, земельного и транспортного налогов.

На региональном уровне был принят ряд законодательных актов, направленных на поддержку организаций, осуществляющих реализацию особо значимых инвестиционных проектов. В качестве мер поддержки предусмотрены, в том числе, налоговые льготы по налогу на прибыль и налогу на имущество организаций.

Таблица 7.

Суммы начисленного транспортного налога и не поступившего в бюджет в связи с предоставлением налогоплательщикам налоговых льгот

(млн. руб.)

| | | 2009 | 2008 | 2007 |
|------------------|---|-------|-------|-------|
| Юридические лица | Начислено транспортного налога | 298,0 | 233,5 | 100,3 |
| | Не поступило транспортного налога по федеральному законодательству | 0 | 0 | 0 |
| | Не поступило транспортного налога по региональному законодательству | 77,9 | 73,2 | 33,3 |

В результате за 9 месяцев 2010 года сумма предоставленных льгот составила более 168 млн. рублей. Учитывая, что большая часть инвестиционных проектов реализуется с 2007-2008 годов, то с начала реализации инвестиционных проектов предоставлено льгот на сумму более 500 млн. рублей.

Таблица 8.

Суммы начисленного земельного налога и не поступившего в бюджет в связи с предоставлением налогоплательщикам налоговых льгот

(млн. руб.)

| | | 2009 | 2008 | 2007 |
|------------------|--|-------|-------|-------|
| Юридические лица | Начислено земельного налога | 940,5 | 906,5 | 931,8 |
| | Не поступило земельного налога по федеральному законодательству | 31,6 | 31,3 | 31,9 |
| | Не поступило земельного налога по региональному законодательству | 82,1 | 66,0 | 75,5 |

В области действует наряду со льготами, предоставленными федеральным законодательством, льготы, предоставленные региональными и местными органами власти. Сведения таблицы свидетельствуют об объемах предоставленных хозяйствующим субъектам (организациям) льгот в 2009 году.

Таблица 9.

Объемы предоставленных хозяйствующим субъектам (организациям) налоговых льгот в 2009 году

(млн. руб.)

| | льготы по федеральному законодательству | % к исчисленной сумме налога | льготы по региональному законодательству | % к исчисленной сумме налога | льготы по решениям местных органов власти | % к исчисленной сумме налога |
|--------------------|---|---------------------------------------|--|---------------------------------------|---|---------------------------------------|
| Налог на прибыль | | | 110 | 3% | | |
| Налог на имущество | 900 | 29% | 1895 | 60% | | |
| Транспортный налог | | | 78 | 26% | | |
| Земельный налог | 32 | 4% | - | | 82 | 9% |

Следует отметить, что в 2010 году сумма предоставленных льгот в абсолютном выражении значительно выше.

К сожалению, налоговые льготы на региональном уровне не достигают ни одной из целей налоговых льгот для бизнеса. Рассмотрим подробно этот вопрос. Способствует ли налоговая льгота ускоренному развитию льготируемой отрасли?

Изучение экономической ситуации в Воронежской области отвечает на этот вопрос скорее отрицательно. Налоговые льготы для бизнеса не повлекли

развитие отраслей химической промышленности, производства шин, самолетов, перерабатывающей промышленности в сельском хозяйстве. Капитал также не хлынул в указанные сферы бизнеса Воронежской области. Конкуренция не выросла, поскольку не появилось новых производств или конкурирующих компаний. Производительность труда не повысилась, об этом свидетельствуют данные по прибыли предприятий, получивших льготы, цена товара не уменьшилась.

Налоговые льготы, введенные на региональном уровне не способны выполнить ни одной из обозначенных задач, поскольку регион является слишком маленькой и тесной площадкой для развития определенной отрасли, если, конечно, природно-географическое положение региона не является исключительным, как, например, богатые углеводородами территории. Региональные налоговые льготы способствуют только повышению конкурентоспособности региона с точки зрения привлечения бизнеса на свою территорию. Но в рамках страны указанное преимущество не является бесспорным. Во-первых, региональные льготы для бизнеса не влекут в рамках всей страны экономических выгод, ведь перестановка мест слагаемых суммы не меняет. А во-вторых, приносит стране, обществу и государству такие негативные явления, как рост коррупции региональных и муниципальных чиновников, решающих кому давать льготу, а кому нет, а также способствует формированию у бизнес-сообщества психологии экономического шантажа: будут льготы – придем в регион, не будут – пойдем к вашим соседям.

Отдельное внимание заслуживает вопрос о том, целесообразны ли региональные налоговые льготы, которые не влекут за собой появление в регионе новых компаний? Такие льготы скорее опасны для экономики региона, его бюджета и даже самого бизнеса, поскольку достигают диаметрально противоположных целей: сокращение притока капитала в уже развитую и доминирующую на рынке отрасль, ограничение конкуренции, уменьшение производительности труда и повышение цен на товары. В отличие от региональных налоговых льгот, которые не дают желаемого результата, значительный экономический эффект для региона имело бы **активное развитие института инвестиционного налогового кредита**. Такие кредиты, с одной стороны не освобождают от уплаты налогов, а соответственно не нарушают конкурентной среды в регионе, а, с другой стороны, являются эффективной мерой стимулирования хозяйствующих субъектов в тех отраслях экономической деятельности, в развитии которых нуждается регион. Для Воронежской области это животноводство, переработка сельскохозяйственной продукции, производство целого ряда продуктов питания, строительство, машиностроение и некоторые другие.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы. **Если налоговые льготы социального характера нуждаются в большем развитии именно на уровне регионального и муниципального нормотворчества, то льготы для бизнеса на региональном уровне явно избыточны и не достигают своей цели, поскольку распространяются на уже**

действующие хозяйствующие субъекты, имеющие, как правило, доминирующее положение на региональном уровне. Часто налоговая льгота для бизнеса влечет не развитие производства или отрасли, а служит цели потребления в виде соразмерного повышения дивидендов для участников (акционеров) компаний, получающих региональные налоговые льготы. Фактически выпадающие доходы бюджета, включая социальной сферы, способствуют повышению дивидендов частных лиц в частных компаниях. Такие льготы должны быть полностью исключены из региональной налоговой политики. Речь идет именно о налоге на прибыль и налоге на имущество организаций.

6. Межбюджетные отношения

Ведущее место в системе финансовых отношений между субъектами экономики занимают межбюджетные отношения. Ограниченные налоговые полномочия региональных и местных органов власти, зависимость нижестоящих бюджетов от вышестоящих – основные причины низкой финансовой самостоятельности территорий. Построение федерального государства невозможно без максимальной самостоятельности региональных и местных властей, что требует создание адекватного механизма бюджетных отношений. Деперсонализация отношений собственности на основе разгосударствления и приватизации, появление новых хозяйственных структур, усилили региональные различия, сокращение которых призвана решать политика бюджетного федерализма. Последняя предусматривает достижение вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетной системы, оптимальное сочетание интересов на всех уровнях государственного устройства.

Концентрация средств в федеральном бюджете на стадии первичного распределения налогов по вертикали бюджетной системы очень высока. Разрыв бюджетной обеспеченности между самым богатым и самым бедным регионом до выравнивания составляет более сотни раз, коэффициент вариации в 2010 г. был равен 91,3%. Зависимость региональных и местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых нормативов федеральных налогов подрывает стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала и мобилизации внутренних источников пополнения бюджета. Наиболее значимые реальные доходы Центр оставляет себе, строго регламентируя даже ограниченные собственные налоговые источники субъектов Федерации.

В то же время это предопределяет дотационность значительной части субъектов Федерации, а тем самым и наличие иждивенческих настроений, незаинтересованности в мобилизации внутренних резервов. Данная задача могла бы решаться более эффективно расширением региональной налоговой базы.

До сих пор в экономической литературе ведется дискуссия по поводу различных видов налогов и целесообразности их отнесения к тому или иному

уровню власти. Федеральный законодатель, устанавливая федеральные налоги, самостоятельно определяет не только их перечень, но и все элементы налоговых обязательств. Даже по тем налогам, которые формально имеют статус региональных, например, налог на имущество организаций, налоговые полномочия субъектов Федерации, по существу, сведены к корректировке налоговой ставки в сторону понижения и некоторой модификации налоговых льгот. Доходы от налога на прибыль, переданные в регионы, не оказывают на их бюджеты существенного влияния, так как около 30% предприятий убыточны, а остальные товаропроизводители, используя Налоговый кодекс сводят прибыль на ноль или, являясь филиалом, переводят финансовые потоки в столицу.

В то же время система местных налогов фактически ликвидирована. В этих целях следовало бы отнести к категории местных налогов те, налоговая база которых прямо зависит от деятельности органов местного самоуправления.

Таким образом, можно сделать вывод, что создание условий для реальной экономической независимости, финансовой самостоятельности местного самоуправления нет. Принцип самостоятельности местных бюджетов на основе обеспечения собственными источниками доходов не реализуется на практике.

Для преодоления финансового кризиса требуются экстренные, неординарные решения органов государственной власти. Необходимо упорядочить налоговые отношения внутри области, установить транспарентные критерии долгосрочного распределения налоговых доходов между бюджетами разных уровней, поскольку налоговые доходы бюджетов субъектов Федерации даже теоретически не могут составить большую часть консолидированного бюджета.

Решение указанных положений позволит построить межбюджетные отношения на принципах согласования интересов, повысить финансовую самостоятельность и обеспечить достаточными финансовыми потоками бюджеты, образующие бюджетную систему России. **В силу этого предлагаем установить и увеличить нормативы отчислений по следующим налогам:**

- НДС – 10% в бюджет субъекта Российской Федерации. Данный налог характеризуется высокой динамичностью налоговой базы, его централизация на федеральном уровне не соответствует принципу сбалансированности интересов Центра и региона;

- по акцизам на табачную продукцию – 20% в бюджет субъекта Российской Федерации.

7. Предложение по транспортному налогу.

Выделить в отдельную категорию катера и яхты и установить более высокую ставку по ним, единую для всех субъектов Федерации.

8. Системность и последовательность в принятии решений, оценка их долгосрочных последствий.

Если государство одновременно переводит систему здравоохранения и образования на рыночные отношения, что фактически означает возрастание стоимости медицинских и образовательных услуг, и повышает налоговую нагрузку на население (в частности, через увеличение страховых взносов или других налогов и квазиналогов, включаемых в себестоимость реализуемой продукции, а значит уплачиваемых в итоге конечными потребителями), то в таком случае побудительные мотивы для уклонения от уплаты налогов возрастают, и никакими жесткими административными способами эту проблему решить не удастся.

Видим реализацию налоговой стратегии в два этапа:

1 этап – создание условий, благоприятных для развития экономики и расширения налогового потенциала, прежде всего, путем широких мер по поддержке инвестиций, прежде всего, в промышленность и инновации. Оказание финансовой помощи инвестору, предоставление налоговых льгот для осуществления модернизации существующих предприятий. Одновременно с этим совершенствование работы налоговых органов по борьбе с нелегальными налоговыми схемами, формирование единой и понятной налогоплательщику позиции налогового органа по спорному вопросу, а в дальнейшем использование всех имеющихся возможностей по устранению таких спорных вопросов. Сокращение административных барьеров, борьба с коррупцией, совершенствование судебной системы, обеспечение гарантий защиты прав собственности. Другими словами, создание стимулов для выхода бизнеса «из тени».

2 этап – постепенное увеличение налоговой нагрузки на население **по мере роста реальных располагаемых доходов и сокращения уровня бедности.** В условиях сокращения доли теневой экономики постепенный переход к прогрессивному налогообложению доходов с одновременным уменьшением совокупной налоговой нагрузки на фонд оплаты труда за счет снижения отчислений в страховые фонды. Реализация широкомасштабных социальных программ в области здравоохранения и образования, создание реальных условий, благоприятствующих повышению качества жизни. Оценка эффективности реализуемых мероприятий в области налоговой политики, в первую очередь, путем соотнесения качества общественных услуг и их стоимости в виде налоговой нагрузки.

В настоящее время основным фактором, определяющим бедность в области, является зарплата. Диспропорции в оплате труда крайне велики. Одна из причин, основная на наш взгляд, состоит в неэффективном перераспределении национального дохода. Почти 2/3 малоимущего населения приходится на долю трудоспособного населения, больше половины – занятые в экономике области. В условиях высокой доли теневой экономики (численность населения, занятого в неформальном секторе экономики области, составляет бо-

лее 37%) переход к прогрессивному налогу на доходы физических лиц не изменит ситуацию. Поэтому в среднесрочной перспективе нами поддерживается предложение усиления нагрузки на те виды налогов, которые легче администрировать и к которым можно применить прогрессивную шкалу.

9. Отдельные предложения по федеральным налогам:

- внести изменения в пункт 40 статьи 217, пункт 24.1 статьи 255 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части сохранения льгот по налогу на доходы физических лиц, налогу на прибыль с сумм, выплачиваемые организациями (индивидуальными предпринимателями) своим работникам на возмещение затрат по уплате процентов по займам (кредитам) на приобретение и (или) строительство жилого помещения до 01.01.2014 г.;

- внести изменения в Закон РФ от 24.07.2009 N 212-ФЗ "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования" в части применение пониженных ставок по страховым взносам для организаций в области nanoиндустрии предприятий, не имеющих статуса резидента технико-внедренческой особой экономической зоны;

- внести дополнение в ст. 150 НК РФ в части освобождения от НДС при ввозе на территорию РФ оборудования предприятиями, реализующим крупномасштабные инвестиционные проекты в масштабах государства;

- введение нулевой ставки налога на прибыль в случае ее реинвестирования в собственный капитал банка, освобождение от налогообложения части прибыли инвесторов, направляемой на формирование уставного капитала банков.

10. Отдельные предложения, направленные на совершенствование налогового администрирования:

- проведение совместных совещаний и обучений сотрудников администраций муниципальных образований, принимающих обращения граждан, по вопросам налогообложения с целью повышения их квалификации и совершенствования работы с налогоплательщиками;

- совершенствование налогового законодательства в области трансфертного ценообразования (ст. 40 НК РФ) и «расширение» ст. 20 НК РФ;

- добавление в п. 2 ст. 86 НК РФ четкого основания, позволяющего налоговым органам запрашивать выписки по операциям на счетах организаций (индивидуальных предпринимателей) в банке в целях проведения предпроверочного анализа налогоплательщика;

- четкое обозначение в ст. 94 НК РФ возможности выемки носителей электронных баз данных, копирования их данных;

- ужесточение ответственности свидетеля, предусмотренной ст. 128 НК РФ, и порядка регистрации юридических лиц в целях борьбы с «номинальными» организациями;
- нецелесообразность отмены ст. 76 НК РФ «Приостановление операций по счетам в банках организаций и индивидуальных предпринимателей»;
- повышение эффективности обратной связи в работе налоговых органов по спорным вопросам налогового законодательства и по результатам камеральных и выездных проверок, повышение уровня профессиональной подготовки работников налоговых органов и противодействие коррупции;
- совершенствование системы безналичных расчетов в области;
- повышение налоговой культуры населения через специальные образовательные программы в старших классах средней школы, ССУЗах и ВУЗах, формирование психологии добросовестного налогоплательщика с одновременным ростом социальных гарантий и качества государственных услуг.

Для государства неприемлема ситуация, когда непрерывно растет статистика сознательного ухода налогоплательщиков от уплаты налогов с применением все более сложных как в экономическом, так и в техническом исполнении схем. Все усилия законодателей будут сведены к нулю, если государство не добьется повышения законности в налоговой сфере.

11. Замечания по предложениям федеральной экспертной группы 6 «Налоговая политика»

Снижение страховых взносов

Поддерживаем предложение «Деловой России» о снижении ставки страховых взносов до 26%, компенсируемом за счет роста НДС на газ и нефть.

Замена УСН налогом на реальные денежные потоки

Учитывая, что использовать данный режим будут малые компании и предприниматели, только начинающие свою экономическую деятельность, необходимо дать точную характеристику данного вида налога, с понятными для неспециалиста механизмом расчета налоговой базы и условиями предоставления. На данном этапе совершенно не понятны принципиальные отличия и преимущества налога на реальные денежные потоки от упрощенной системы налогообложения как для налогоплательщиков, так и для государства.

К введению налога на реальные денежные потоки необходимо подходить крайне взвешенно и осторожно. Простота налога может оказаться мнимой в силу возникновения значительных проблем с его администрированием, с вязанных в первую очередь с уклонением от уплаты налогов. Высоки риски

злоупотреблений при неограниченном вычете приобретаемых основных средств и нематериальных активов и переносу убытков на будущее (если речь идет о так называемом R-base corporate Cash-flow tax).

Предложение региональной группы состоит в сохранении упрощенной системы налогообложения, которая понятна и постепенно становится привычной для налогоплательщиков. Усилия необходимо направить на борьбу с незаконным дроблением предприятий и формированием цепочек из фирм-однодневок, что связывается не с отменой самого режима, который благоприятен для развития малого бизнеса, а лежит в сфере совершенствования налогового администрирования.

Разрешение вышеперечисленных задач создаст условия для устойчивого и динамичного развития экономики страны в целом и регионов в частности. Однако исследования показывают, что формирование налоговой политики, соответствующей целям налоговой доктрины не может быть без связи с другими элементами хозяйственного механизма.