



КОНТРОЛЬНО-СЧЁТНАЯ ПАЛАТА ПЕРМСКОГО КРАЯ (КСП ПК)

Ул. Ленина, д. 51, г. Пермь, 614006, тел. (342) 217-75-00, факс 217-75-01, E-mail: Permoblksp@ksp.permkray.ru
ОКПО 50283606, ОГРН 1025900537090, ИНН/КПП 5902292350/590201001

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам экспертно-аналитического мероприятия
«Оценка эффективности налоговых льгот по региональным налогам
и налоговым ставкам, установленным законодательством Пермского края,
в том числе с учётом рекомендаций Министерства экономического развития
Российской Федерации и Счётной палаты Российской Федерации»

от 30.05.2014

№ 30

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия:

Постановление Законодательного Собрания Пермского края от 17.04.2014 № 1246 «О поручении Контрольно-счётной палате Пермского края».

Цели экспертно-аналитического мероприятия:

Цель 1. Анализ наличия и достаточности нормативно-правовой базы и иной информации, необходимой при проведении оценки эффективности налоговых льгот и преференций на региональном уровне.

Цель 2. Анализ налоговых льгот и преференций, действующих на территории Пермского края.

Цель 3. Оценка эффективности налоговых льгот и преференций, с учётом рассматриваемых Методик.

Цель 4. Сравнительный анализ результатов оценки эффективности налоговых льгот, рассчитанных на основе рассматриваемых методик.

Цель 5. Оценка эффективности налоговых льгот и преференций, действующих на территории Пермского края.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия:

нормативные правовые акты и иные документы, регламентирующие предоставление и применение налоговых льгот и преференций; налоговая отчётность, статистическая отчётность, относящаяся к тематике мероприятия.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия:

Управление Федеральной налоговой службы по Пермскому краю (по запросу);
Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю – Пермьстат (по запросу);

Предприятия и организации Пермского края (по запросу).

Исследуемый период:

2011-2012 годы (при расчёте отдельных показателей анализировался период с 2004 по 2013 годы).

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия:

с 28 апреля по 30 мая 2014 года.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия:

1. Актуальность вопроса оценки эффективности налоговых льгот.

Задача систематизации налоговых льгот впервые была поставлена в Бюджетном послании Президента России в 2011 году. Это поручение было конкретизировано В.В. Путиным на заседании Государственного совета 4 октября 2013 года. По итогам заседания было подписано поручение¹ Правительству Российской Федерации «проанализировать эффективность предоставления налоговых льгот и представить предложения по повышению их стимулирующего воздействия на развитие экономики» со сроком исполнения - 1 июня 2014 года.

1.1. Правительством Российской Федерации 30 мая 2013 года было принято решение о проведении экспертного обсуждения по вопросам налоговых льгот, оценке их эффективности, влиянию на стимулирование экономики. Результаты работы экспертов были представлены в Министерство финансов Российской Федерации (далее - «Минфин России») в сентябре 2013 года.

По заявлению Министра финансов России А.Г. Силуанова², Минфин России планирует завершить «инвентаризацию» налоговых льгот до весны 2014 года.

В сентябре 2013 года Министерство экономического развития Российской Федерации (далее – «Минэкономразвития России») выпустило *проект* Методики мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот, *который продолжает дорабатываться*.

По поручению Правительства Российской Федерации Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации с участием привлеченных экспертов (ТПП РФ, РСПП, ОПОРА России, аудиторско-консалтинговых и юридических компаний), заинтересованных федеральных органов исполнительной власти были проведены обсуждения налоговых льгот, включая оценку эффективности их предоставления.

В качестве первоочередных мер, необходимых для упорядочивания налоговых льгот, эксперты называют:

- внесение необходимых изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации с точным определением основных элементов налоговой льготы;
- публикацию и регулярное обновление полного перечня действующих налоговых льгот;
- обязательность социально-экономического обоснования в случае инициирования введения новой льготы;
- введение запрета на установление новых льгот путём поправок в законопроект ко второму чтению в Государственной Думе Российской Федерации;
- расширение налоговой отчётности налогоплательщиков для получения информации в разрезе видов и сумм, используемых налоговых льгот.

Аналитическое управление
Аппарата Совета Федерации

¹ Перечень поручений по итогам заседания Государственного совета от 21 октября 2013 г. № Пр-2451ГС (www.kremlin.ru).

² Интервью Министра финансов РФ А.Г. Силуанова. XII Международный инвестиционный форум, 27 сентября 2013 г. (www.minfin.ru).

1.2. На выездном заседании Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам, которое состоялось в Черкесске 3 апреля 2014 года по вопросу «Эффективность использования налоговых льгот и иных налоговых механизмов стимулирующего характера: проблемы и пути их решения» председатель Комитета Сергей Рябухин охарактеризовал ситуацию по рассматриваемому вопросу так: «Налоговый кодекс Российской Федерации предусматривает большое число льгот, на практике же востребованными и результативными оказываются далеко не все». Опираясь на материалы Счётной палаты Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации и заключения экспертов, сенаторы сделали вывод о том, что льготы по региональным и по федеральным налогам зачастую не просто не приносят положительный эффект, *но и наносят ущерб экономике. С другой стороны, есть преференции, которых очень не хватает для развития бизнеса, особенно это касается социальных льгот.*

«Сейчас много субъективного в принятии решения о наделении льготами. Наступило время навести порядок», – подчеркнул Сергей Рябухин. Необходимо провести работу по систематизации налоговых льгот и определить те из них, которые наиболее востребованы и эффективны.

1.3. Основные направления налоговой политики в Пермском крае на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов (далее – «Основные направления»), подготовленные во исполнение статьи 184.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статьи 37 Закона Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае», определяют:

«В 2014-2016 годах будет проводиться работа по мониторингу эффективности налоговых льгот. Результаты оценки эффективности налоговых льгот будут использоваться в целях минимизации потерь доходов Пермского края, связанных с предоставлением новых налоговых льгот, и своевременного принятия мер по отмене или корректировке действующих налоговых льгот, признанных неэффективными».

Важным критерием региональной налоговой политики остается её стабильность. При этом, в Основных направлениях отмечено, что в крае сохраняется действие пониженной налоговой ставки по налогу на прибыль организаций, подлежащему зачислению в бюджет Пермского края, которая может использоваться широким кругом организаций. Применение льготы позволит организациям направить в 2014-2016 годах дополнительно на развитие собственной производственной базы порядка 13 млрд. руб. ежегодно. Решения об изменении подходов к применению пониженной налоговой ставки по налогу на прибыль организаций будут приниматься только после глубокого анализа последствий таких решений как для краевого бюджета, так и для экономических субъектов.

Кроме того, для отдельных отраслей экономики действует льгота по налогу на имущество организаций: установлены дифференцированные налоговые ставки на вновь приобретенное (введенное) имущество; в распоряжении предприятий на модернизацию производства, обновление основных фондов в ближайшие три года останется более 7 млрд. руб.

Сохраняются налоговые льготы социальной направленности по транспортному налогу для пенсионеров и многодетных семей.

В настоящее время, в соответствии с региональным налоговым законодательством в Пермском крае действует 19 различных налоговых льгот и преференций.

2. Анализ наличия и достаточности нормативно-правовой базы и иной информации, необходимой при проведении оценки эффективности налоговых льгот и преференций на региональном уровне (цель 1).

Согласно статье 56 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – «НК РФ») льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере.

При этом, следует отметить, что в действующем налоговом законодательстве отсутствует определение налоговой преференции, а также не определены чёткие критерии разграничения налоговых льгот и преференций.

Справочно: преференции (от лат. *praefere*ntis - предпочтение) - преимущества, льготы, предоставляемые отдельным государствам, предприятиям, организациям для поддержки определенных видов деятельности; *осуществляются в форме снижения налогов, скидок с таможенных пошлин, освобождения от платежей, предоставления выгодных кредитов.* Преференции предоставляются государством, носят адресный характер (Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. «Современный экономический словарь» (ИНФРА-М, 2006)).

2.1. Необходимо отметить, что в настоящее время существует проблема *отсутствия методологии* квалифицированной оценки эффективности предоставленных и планируемых к предоставлению налоговых льгот, расчёта выпадающих доходов, а также правильной и точной их формулировки.

В ходе проведения настоящего мероприятия рассматривались следующие методики оценки эффективности налоговых льгот и преференций:

- проект методики, разработанной Минэкономразвития России;
- проект методики, разработанной Счётной палатой Российской Федерации;
- утверждённая Правительством Пермского края региональная методика.

2.1.1. Во время выездного заседания Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам (3 апреля 2014 г. в Черкесске) было отмечено, что Минэкономразвития России разработана Методика мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот. Данная методика реализует комплексный подход и включает в себя синтез базового подхода к оценке эффективности налоговых льгот, применяемого в той или иной степени некоторыми регионами.

Представленная Методика в целом удовлетворяет предъявляемым к ней требованиям, однако нуждается в некоторой доработке. Применяемый в методике при расчёте коэффициентов эффективности базовый перечень показателей *носит макроэкономический характер, что не позволяет эффективным образом применять его в отношении региональных и муниципальных льгот.* Не совсем ясно, в каком случае возникает необходимость проведения опросов и применения метода экспертных оценок. Предлагаемые методы оценки налоговых расходов бюджетов (метод прямого счёта и метод экспертной оценки) нуждаются в уточнении и конкретизации. *То есть, сейчас Методика ещё нуждается в доработке, чем и займутся члены Совета Федерации.*

Проект Методики мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот, разработанный Минэкономразвития России, был направлен³ в адрес Правительства

³ Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 08.08.2013 № Д13И-423 «О методике мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот».

Пермского края «для адаптации на региональном уровне на территории Пермского края».

2.1.2. Правительством Пермского края 16 сентября 2013 года был утверждён⁴ Порядок оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) льгот по региональным налогам и налоговым ставкам, установленных законодательством Пермского края» (далее – «Порядок от 16.09.2013 № 1223-п»), который вступил в силу с 1 января 2014 года. Методика расчёта оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот (далее – «Методика Правительства ПК») является приложением к Порядку от 16.09.2013 № 1223-п.

Примечание: в соответствии с Порядком от 16.09.2013 № 1223-п, оценке подлежат налоговые льготы и преференции, установленные по состоянию на 1 января 2014 года, кроме тех налоговых льгот и преференций, которые перечислены в пункте 1.7. Порядка от 16.09.2013 № 1223-п, а также налоговые льготы и преференции, планируемые к предоставлению (вновь вводимые) с 1 января 2014 года.

2.1.3. Счётной палатой Российской Федерации разработана Методика проведения экспертно-аналитического мероприятия по оценке эффективности налоговых льгот и преференций и их стимулирующего воздействия на развитие экономики, однако, данная методика носит рекомендательный характер и имеет статус «проекта»

Примечание: разработана Департаментом методологического обеспечения деятельности Счётной палаты Российской Федерации и осуществления внешнего государственного контроля (аудита), г. Москва 2014 год.

2.1.4. Таким образом, при оценке эффективности налоговых льгот по региональным налогам и налоговым ставкам, установленным законодательством Пермского края, в настоящий момент КСП ПК возможно использовать только Методику Правительства ПК, официально утверждённую Порядком от 16.09.2013 № 1223-п, при этом к рекомендациям Минэкономразвития России и Счётной палаты Российской Федерации можно отнести только разработанные ими проекты Методик.

2.2. В качестве исходных данных для оценки эффективности налоговых льгот используются сведения статистической⁵, налоговой⁶, финансово-экономической отчётности.

Одной из значимых проблем при проведении оценки выпадающих доходов в связи с льготным налогообложением является отсутствие в налоговой отчётности информации по выпадающим доходам в разрезе видов налоговых льгот, установленных региональным законодательством.

Примечание: Федеральная налоговая служба (ФНС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обя-

⁴ Постановление Правительства Пермского края от 16 сентября 2013 г. № 1223-п «Об утверждении Порядка оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) льгот по региональным налогам и налоговым ставкам, установленных законодательством Российской Федерации».

⁵ Доклад «Социально-экономическое положение Пермского края»; статистический сборник «Статистический ежегодник Пермского края 2013».

⁶ Формы статистической налоговой отчетности ФНС России (№ 1- НМ «Отчёт о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации», № 5-ПМ «Отчёт о налоговой базе и структуре начислений по налогу на прибыль организаций, зачисляемому в бюджет субъекта Российской Федерации», № 5-П «Отчёт о налоговой базе и структуре начислений по налогу на прибыль организаций», № 5-КГНМ «Отчёт о налоговой базе и сумме исчисленного консолидированными группами налогоплательщиков налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджет субъекта Российской Федерации», № 5-НИО «Отчёт о налоговой базе и структуре начислений по налогу на имущество организаций», № 5-НМ «Поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации», 5-ТН «Отчёт о налоговой базе и структуре начислений по транспортному налогу», 5-УСН «Отчёт о налоговой базе и структуре начислений по налогу, уплачиваемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения»).

зательных платежей (Положение Федеральной налоговой службы⁷).

Также проблемой информационного обеспечения проведения оценки эффективности налоговых льгот и преференций, является то, что налоговые органы ограничены в своих правах на представление информации в адрес третьих лиц в отношении администрируемых налогоплательщиков, нормами статьи 102 «Налоговая тайна» НК РФ.

Справочно: статья 102 «Налоговая тайна» НК РФ определяет:

«1. Налоговую тайну составляют любые полученные налоговым органом, органами внутренних дел, следственными органами, органом государственного внебюджетного фонда и таможенным органом сведения о налогоплательщике...».

Для получения сведений, необходимых для оценки эффективности налоговых льгот, КСП ПК направлены письма с запросами в адрес:

- Правительства Пермского края;
- Управления Федеральной налоговой службы по Пермскому краю;
- Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы по крупнейшим налогоплательщикам по Пермскому краю УФНС России по Пермскому краю;
- территориального органа федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю (далее - «Пермьстат»);
- 38 организаций и предприятий – крупнейших налогоплательщиков Пермского края.

Однако, необходимо отметить, что ввиду очень ограниченного срока проведения настоящего мероприятия (всего один месяц - май), сформировать полную, достоверную базу данных, достаточную для всесторонней оценки эффективности налоговых льгот, действующих на территории Пермского края - не представляется возможным.

3. Анализ налоговых льгот и преференций, действующих на территории Пермского края (цель 2).

Согласно п. 3 ст. 56 НК РФ, региональные налоговые льготы устанавливаются и отменяются НК РФ и(или) законами субъектов РФ о налогах.

Полномочия субъекта РФ согласно нормам НК РФ, распространяются на региональные налоги (налог на имущество организаций, транспортный налог) и на федеральный налог (налог на прибыль организаций, в части установления налоговых ставок налога, подлежащему зачислению в бюджеты субъектов РФ).

Основания, порядок и условия применения льгот по региональным налогам в пределах полномочий органов государственной власти Пермского края установлены Законом Пермской области от 30.08.2001 № 1685-296 «О налогообложении в Пермском крае» (далее – «Закон ПО № 1685-296»).

В соответствии с Законом ПО № 1686-296 на территории Пермского края:

- в 2011 действовало 15 налоговых льгот и преференций, в том числе 1 - в отношении налогоплательщиков – физических лиц, 14 - в отношении налогоплательщиков – юридических лиц; в 2012 году – 16 налоговых льгот и преференций, в том числе 1 - в отношении налогоплательщиков – физических лиц, 15 - в отношении налогоплательщиков – юридических лиц. Реестр налогов, по которым установлены налоговые льготы и преференции в Пермском крае в 2011 году, - см. приложения 1 к

⁷ Положение о Федеральной налоговой службе утверждено Постановлением Правительства РФ от 30.09.2004 № 506.

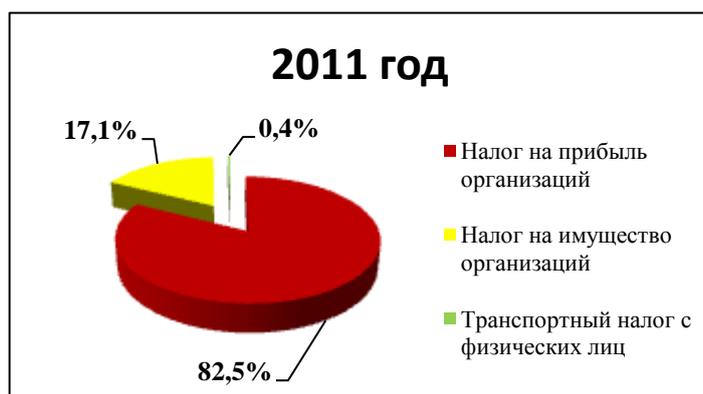
настоящему Заключению; Реестр налогов, по которым установлены налоговые льготы и преференции в Пермском крае в 2012 году см. приложение 2 к настоящему Заключению;

- по состоянию на 1 января 2014 года действует 19 налоговых льгот и преференций, в том числе 2 - в отношении налогоплательщиков – физических лиц, 17 - в отношении налогоплательщиков – юридических лиц. Реестр налогов, по которым установлены налоговые льготы и преференции в Пермском крае в 2013 году, - см. приложение 3 к настоящему Заключению.

3.1. Значительное влияние на формирование доходной базы Пермского края оказывает предоставление налоговых льгот и преференций по отдельным налогам и сборам, устанавливаемых как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.

КСП ПК проведён анализ недопоступления налогов в бюджеты всех уровней Пермского края по региональным и местным налогам, а также по федеральному налогу (налогу на прибыль организаций в части установления налоговых ставок налога, подлежащему зачислению в бюджет субъекта РФ) в связи с предоставлением налоговых льгот, установленных федеральным, региональным и местным законодательством за 2011 и 2012 годы - см. приложение 4 к настоящему Заключению.

Структура региональных налоговых льгот за 2011-2012 гг.
(по видам налогов), в процентах.

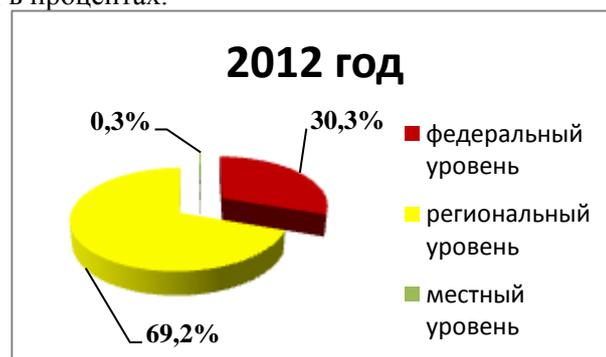


За 2011-2012 гг. общая сумма недопоступления налогов в краевой бюджет составила 33 838 744 тыс. руб. (без учёта сумм недопоступлений налогов в местные бюджеты), из них в связи с предоставлением налоговых льгот, установленных:

- федеральным законодательством – 9 423 624 тыс. руб. (или 27,8% от общей суммы);

- региональным законодательством – 24 415 120 тыс. руб. (или 72,2%).

Структура региональных налоговых льгот за 2011-2012 гг.
(«по уровням бюджета»), в процентах.



Сумма недопоступления налогов в бюджеты всех уровней Пермского края за период 2011-2012 годы в связи с предоставлением налоговых льгот по видам налогов представлена в таблице 1.

Таблица 1

Наименование налогов	2011 год		2012 год	
	Сумма, тыс. руб.	Удельный вес, в %	Сумма, тыс. руб.	Удельный вес, в %
1. Сумма недопоступления налогов в краевой бюджет, всего:	17 172 679	100,0	16 666 065	100,0
Из них, в связи с предоставлением налоговых льгот:				
на федеральном уровне	4 606 955	26,8	4 816 669	28,9
на региональном уровне	12 565 724	73,2	11 849 396	71,1
Сумма недопоступления налога на прибыль организаций:	10 408 876	60,6	9 388 512	56,4
Из них, в связи с предоставлением налоговых льгот:				
на федеральном уровне	0	x		x
на региональном уровне	10 408 876	x	9 388 512*	x
Сумма недопоступления налога на имущество организаций:	6 763 803	39,4	7 277 553	43,6
Из них, в связи с предоставлением налоговых льгот:				
на федеральном уровне	4 606 955	x	4 816 669	x
на региональном уровне	2 156 848	x	2 460 884	x
2. Сумма недопоступления налогов в местные бюджеты, всего:	465 998	100,0	520 531	100,0
Из них, в связи с предоставлением налоговых льгот:				
на федеральном уровне	348 478	74,8	386 714	74,3
на региональном уровне	45 347	9,7	49 003	9,4
на местном уровне	41 888	9,0	45 324	8,7
в связи с применением налогоплательщиками специальных налоговых режимов	30 285	6,5	39 490	7,6
Сумма недопоступления налога на имущество физических лиц:	267 585	57,4	313 591	60,2
Из них, в связи с предоставлением налоговых льгот:				
на федеральном уровне	236 441	x	273 178	x
на местном уровне	859	x	923	x
в связи с применением налогоплательщиками специальных налоговых режимов	30 285	x	39 490	x
Сумма недопоступления земельного налога по юрид. лицам				
Из них, в связи с предоставлением налоговых льгот:	134 374	28,8	135 713	26,1
на федеральном уровне	98 084	x	98 336	x
на местном уровне	36 279	x	37 377	x
Сумма недопоступления земельного налога по физ. лицам				
Из них, в связи с предоставлением налоговых льгот:	5 190	1,1	7 512	1,4
на федеральном уровне	440	x	488	x
на местном уровне	4 750	x	7 024	x
Сумма недопоступления транспортного налога** по физ. лицам				
Из них, в связи с предоставлением налоговых льгот:	58 860	12,6	63 715	12,2
на федеральном уровне	13 513	x	14 712	x
на региональном уровне	45 347	x	49 003	x
3. Сумма недопоступления налогов в консолидированный бюджет Пермского края, всего:	17 638 677	100,0	17 186 596	100,0
Из них, в связи с предоставлением налоговых льгот:				
на федеральном уровне	4 955 433	28,1	5 203 383	30,3
на региональном уровне	12 611 071	71,5	11 898 399	69,2
на местном уровне	41 888	0,2	45 324	0,3
в связи с применением налогоплательщиками специальных налоговых режимов	30 285	0,2	39 490	0,2

* сумма недопоступления налога на прибыль организаций в связи с предоставлением налоговой льготы за 2012 год с учётом недопоступлений по консолидированной группе налогоплательщиков.

** в соответствии со ст. 7 Закона ПК от 12.10.2007 № 111-ПК налоговые доходы от транспортного налога зачисляются в бюджеты муниципальных районов (городских округов, городских и сельских поселений).

В среднем за 2011-2012 годы общая сумма недопоступления налогов в консолидированный бюджет Пермского края в связи с предоставлением налоговых льгот, установленных федеральным, региональным и местным законодательством, составила 34 825 273 тыс. руб., в том числе по льготам, установленным федеральным законодательством – 10 158 816 тыс. руб. или 29,2% от общей суммы; по льготам, установленным региональным законодательством, – 24 509 470 тыс. руб. или 70,4%; по льготам, установленным местным законодательством, - 87 212,0 тыс. руб. или

0,2%; в связи с применением налогоплательщиками специальных налоговых режимов – 69 775 тыс. руб. или 0,2%.

Таким образом, сумма льгот, установленных на региональном уровне, значительно превышает сумму льгот, установленных на федеральном уровне (в 2,4 раза).

Справочно: в *проекте* Основных направлений налоговой политики Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов в частности определено, что налоговая политика Правительства Российской Федерации строится из следующих предпосылок:

- окончательно отказаться от установления новых льгот (включая освобождения от налогообложения, исключения из налоговой базы объекта налогообложения) по региональным и местным налогам;

- принять решения об отмене всех существующих льгот по региональным и местным налогам либо о предоставлении полномочий по отмене таких льгот на уровень соответственно органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

- при принятии решений о новых льготах по федеральным налогам (специальным налоговым режимам), доходы от которых поступают в бюджета субъектов РФ или местные бюджеты, по возможности, *не передавать полномочия* как по введению таких льгот, так и по определению параметров их предоставления на уровень соответственно органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (в случаях, когда различные параметры налоговых льгот в разных субъектах РФ не создают препятствий для налогового администрирования).

Удельный вес величины недопоступления налогов в бюджет Пермского края в связи с предоставлением налоговых льгот на региональном уровне к общему объёму налоговых, неналоговых доходов бюджета края за 2011-2012 гг. представлен в таблице 2.

Таблица 2
тыс. руб.

Наименование налогов	2011 год			2012 год		
	Поступление налога в бюджет Пермского края	Недопоступление налога в связи с предоставлением налоговых льгот на региональном уровне	Удельный вес, %	Поступление налога в бюджет Пермского края	Недопоступление налога в связи с предоставлением налоговых льгот на региональном уровне	Удельный вес, %
1	2	3	4=3/2*100	5	6	7=6/5*100
Налоговые, неналоговые доходы бюджета, всего:	63 928 396,1¹⁾	12 565 724	19,7	76 580 816,8¹⁾	11 849 396	15,5
Налог на прибыль организаций	33 992 609,0 ²⁾	10 408 876 ³⁾	30,6	35 480 309,0 ²⁾	9 388 512 ³⁾	26,5
Налог на имущество организаций	7 507 332,0 ²⁾ , из них: 2 252 199,0 в региональный бюджет; 5 255 133,0 в местный бюджет	2 156 848 ⁴⁾	28,7	7 650 058,2 ²⁾	2 460 884 ⁴⁾	32,2

¹⁾ Поступление налога в бюджет Пермского края - фактическое исполнение бюджета Пермского края по налоговым, неналоговым доходам за 2011 и 2012 годы согласно отчётам об исполнении бюджета Пермского края за 2011 год и за 2012 год;

²⁾ Объём поступлений в бюджет Пермского края согласно данным ф. № 1-НМ;

³⁾ Объём недопоступления налога на прибыль организаций в бюджет Пермского края согласно данным ф. № 5-ПМ;

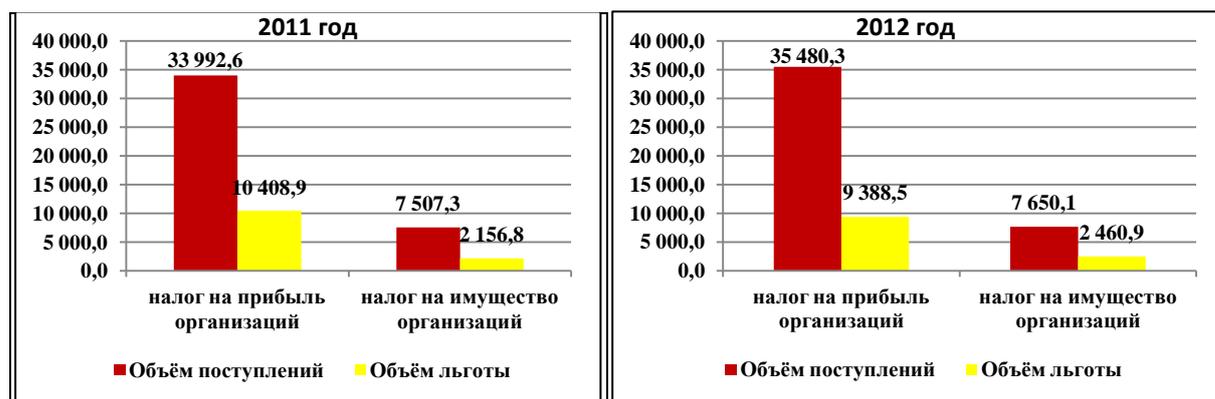
⁴⁾ Объём недопоступления налога на имущество организаций в бюджет края согласно данным ф. № 5-НИО.

За период 2011-2012 годы объём недопоступления налогов в бюджет Пермского края в связи с предоставлением налоговых льгот на региональном уровне составил 24 415 120 тыс. руб., из них в связи с предоставлением налоговой льготы:

- по налогу на прибыль организаций - 19 797 388 тыс. руб. (или 81,1% от общей суммы);

- по налог на имущество организаций – 4 617 732 тыс. руб. (или 18,9%).

**Соотношение суммы предоставленных льгот и объёмов налоговых поступлений
в бюджет Пермского края, млн. руб.**



То есть, за период 2011-2012 годы объём недопоступления налогов в связи с предоставлением налоговых льгот на региональном уровне составил **17,4%** от налоговых, неналоговых доходов бюджета Пермского края (140 509 212,9 тыс. руб.).

3.2. Сумма недопоступления в бюджет Пермского края налога на прибыль организаций в связи с предоставлением льготы по сниженной региональной налоговой ставке по налогу на прибыль организаций (далее – «Льгота по налогу на прибыль») за период с 2006 по 2013 гг. составила 63 099 млн. руб. (с учётом инфляции (ИПЦ) - 69 194,9 млн. руб.), из них по годам:

*Таблица 3
млн. руб.*

**Удельный вес величины недопоступления налогов по сниженной региональной
налоговой ставке по налогу на прибыль организаций к общему доходу
по налоговым, неналоговым доходам Пермского края**

Года	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Размер льготы ¹⁾	3 536,7	5 193,5	8 641,9	6 289,2	7 645,4	10 408,9	9 388,5 ⁴⁾	11 020,0 ⁵⁾
Объём налога на прибыль организаций ²⁾	17 513,4	18 081,0	35 971,1	17 189,5	25 349,4	33 992,6	35 480,3	33 058,0
Общий объём поступлений по налоговым, неналоговым доходам ³⁾	38 174,1	45 262,9	70 401,2	43 460,2	53 064,7	63 928,4	76 580,8	76 384,0
Удельный вес, в %	9,3	11,5	12,3	14,5	14,4	16,3	12,3	14,4

¹⁾ Размер льготы согласно данным ф. № 5-П за 2006 год, ф. № 5-ПМ за 2007-2012 гг.;

²⁾ Объём налога на прибыль организаций - фактическое поступление налога в бюджет Пермского края согласно данным ф. № 1-НМ за 2006-2013 гг.;

³⁾ Общий объём поступлений по налоговым, неналоговым доходам - фактическое исполнение бюджета Пермского края за период 2006-2013 годы согласно данным отчётов об исполнении бюджета Пермской области за 2006-2013годы;

⁴⁾ Размер льготы указан с учётом объёма недопоступлений по консолидированной группе налогоплательщиков;

⁵⁾ Прогнозная оценка Правительства Пермского края.

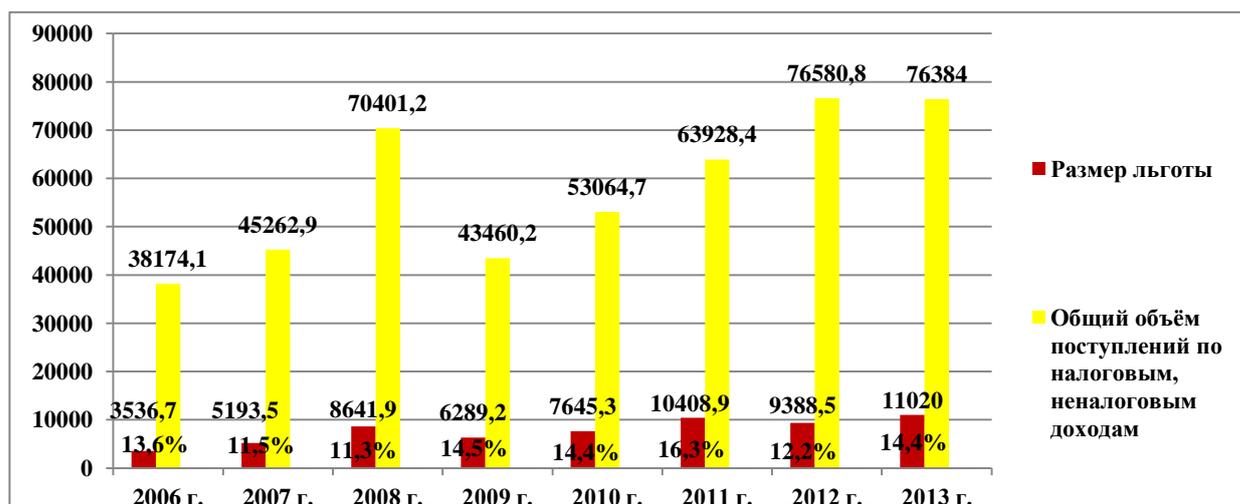
Справочно: с 2012 года вступил в силу Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием принципов определения цен для целей налогообложения» и Федеральный закон от 16 ноября 2011 года № 321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков», направленные на совершенствование принципов определения цен для целей налогообложения и создающие юридические основания для формирования консолидированных групп налогоплательщиков (далее – «КГН»).

Согласно данным Управления Федеральной налоговой инспекции по Пермскому краю, а также

данным ф. № 5-ПМ, объём недопоступлений средств по налогу на прибыль организаций за 2012 год составляет - 8 226,3 млн. руб. Согласно данным Отчёта о налоговой базе и сумме исчисленного консолидированными группами налогоплательщиков налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджет субъекта РФ (ф. № 5-КГН) за 2012 год, по состоянию на 01.01.2013 количество участников КГН по Пермскому краю составило – 29 единиц, при этом, сумма недопоступления налога в связи с применением пониженной ставки налога на прибыль организаций, составила – 1 162,2 млн. руб. (или 11,7% от объёма льготы по налогу на прибыль организаций за 2012 год).

Таким образом, объём Льгот по налогу на прибыль за 2012 год составит 9 388,5 млн. руб.

Соотношение суммы предоставленных льгот по налогу на прибыль организаций и объёмов налоговых, неналоговых поступлений в бюджет Пермского края, млн. руб.



3.3. Сумма недопоступления в бюджет Пермского края налога на имущество организаций, в связи с предоставлением налоговых льгот региональным законодательством, (далее – «Льгота по налогу на имущество») за период с 2006 по 2013 гг. составила 12 531,6 млн. руб. (с учётом инфляции (ИПЦ) - 13 754,4 млн. руб.), из них по годам:

*Таблица 4
млн. руб.*

Размер региональных льгот по налогу на имущество организаций, объём поступившего налога в краевой бюджет за период 2006-2013 гг. по полному кругу организаций

Года	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Размер льготы ¹⁾	695,3	1 194,9	1 492,4	1 620,0	1 711,3	2 156,8	2 460,9	1 200,0 ⁴⁾
Объём налога на имущество организаций ²⁾	3 635,1	4 983,4	5 983,3	6 777,4	6 913,3	7 507,3	7 650,1	9 249,1
Общий объёма поступлений по налоговым, неналоговым доходам ³⁾	38 174,1	45 262,9	70 401,2	43 460,2	53 064,7	63 928,4	76 580,8	76 384,0
Удельный вес, в %	1,8	2,6	2,1	3,7	3,2	3,4	3,2	1,6

¹⁾ Размер льготы согласно данным ф. № 5-НИО за 2006-2012 гг.;

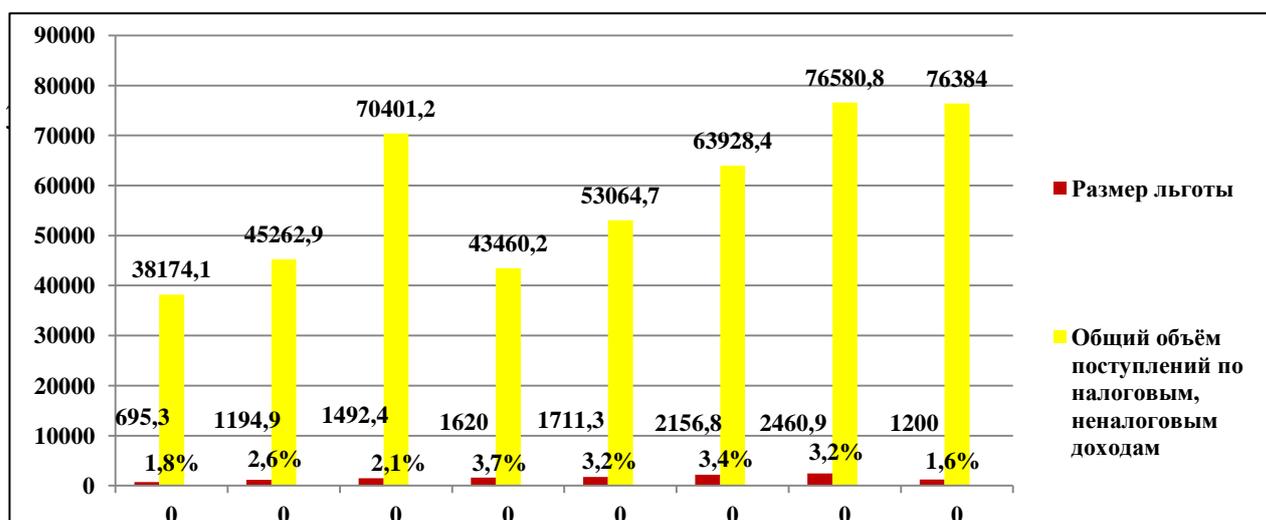
²⁾ Объём налога на имущество организаций – фактическое поступление налога в бюджет Пермского края согласно данным ф. № 1-НМ за 2006-2013 гг.;

³⁾ Общий объём поступлений по налоговым, неналоговым доходам - фактическое исполнение бюджета Пермского края за период 2006-2013 гг. согласно данным отчётов об исполнении бюджета Пермской области за 2006-2013 гг.;

⁴⁾ Прогнозная оценка Правительства Пермского края.

Размер льгот за 2013 год, согласно прогнозным данным Правительства Пермского края (данный период не подпадает под анализируемый период), составит 1 200,0 млн. руб. или 1,6% от общего объёма поступлений по налоговым, неналоговым доходам. Причиной такого снижения объёма льгот, скорее всего, является изменение федерального налогового законодательства. В частности, с 2013 года отменены налоговые льготы по инфраструктурным объектам в отношении магистральных трубопроводов, линий электропередач, имущества железных путей сообщения и установлены дифференцированные по годам налоговые ставки (2013 год – 0,4%, 2014 год – 0,7%, 2015 год – 1% и т.д.), исключено из объектов налогообложения вновь введенное в эксплуатацию с 1 января 2013 года движимое имущество.

Соотношение суммы предоставленных льгот по налогу на имущество организаций и объёмов налоговых, неналоговых поступлений в бюджет Пермского края, млн. руб.



3.4. Таким образом, за период 2006-2013 годы объём недопоступления налогов в связи с предоставлением: льготы по сниженной региональной налоговой ставке по налогу на прибыль организаций и льготы по налогу на имущество организаций (в связи с предоставлением льготы региональным законодательством), - составил 75 630,6 млн. руб. или 16,2% от налоговых, неналоговых доходов бюджета Пермского края (467 256,3 млн. руб.), учитывая рост инфляции за период 2006-2013 годы, объём недопоступления налогов составил 82 949,3 млн. руб., или 16,1% от налоговых, неналоговых доходов бюджета Пермского края (513 791,7 млн. руб.).

4. Оценка эффективности налоговых льгот и преференций, с учётом рассматриваемых Методик (цель 3).

4.1. Оценка эффективности региональных налоговых льгот и преференций на основе Порядка и Методики, утверждённой постановлением Правительства Пермского края от 16.09.2013 № 1223-п.

Порядок от 16.09.2013 № 1223-п определяет процедуру, критерии и применение результатов оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) льгот по региональным налогам и налоговым ставкам, установленным законодательством Пермского края.

Общими показателями оценки эффективности налоговых льгот являются:

- *бюджетная эффективность* - влияние предоставленной налоговой льготы на доходы консолидированного бюджета Пермского края.

Справочно: согласно п. 1 Методики Правительства ПК, бюджетная эффективность предоставляемых налоговых льгот (коэффициент бюджетной эффективности налоговых льгот - K_6) оценивается путём соотношения объёма прироста поступлений налогов в консолидированный бюджет Пермского края с объёмом налоговых льгот, полученных налогоплательщиками в отчётном (плановом) периоде, рассчитанных в сопоставимых условиях (по нормативам отчислений и ставкам);

- *экономическая эффективность* - экономические последствия, выразившиеся в изменении показателей финансово-экономической деятельности налогоплательщиков.

Справочно: согласно п. 2 Методики Правительства ПК, экономическая эффективность предоставляемых налоговых льгот (коэффициент экономической эффективности предоставляемых налоговых льгот - $K_{эд}$) оценивается на основании динамики (темпов) показателей финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщиков.

- *инвестиционная эффективность* - инвестиционная активность налогоплательщиков;

Справочно: согласно п. 3 Методики, инвестиционная эффективность предоставляемых налоговых льгот (коэффициент инвестиционной эффективности налоговых льгот - $K_и$) оценивается путём соотношения объёма инвестиций налогоплательщиков в основной капитал за период, подлежащий оценке (5 лет), к объёму полученной налогоплательщиками налоговой льготы за этот период;

- *социальная эффективность* - социальная направленность налоговой льготы (налоговая льгота должна способствовать формированию благоприятных условий и повышению качества жизни населения Пермского края, увеличению численности работающих, росту средней заработной платы).

Справочно: согласно п. 4 Методики Правительства ПК, социальная эффективность предоставляемых налоговых льгот (коэффициент социальной эффективности налоговых льгот - $K_с$) рассчитывается как отношение количества показателей, по которым произошёл рост по сравнению с предшествующим периодом или сохранён уровень предшествующего периода, к количеству показателей, по которым произошло снижение.

Оценка эффективности налоговых льгот осуществляется в отношении следующих налогов:

- налога на имущество организаций;
- транспортного налога;
- налога на прибыль организаций в части, подлежащего зачислению в бюджет Пермского края;
- налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения.

По запросу КСП ПК Правительством Пермского края представлена⁸ Аналитическая записка «Эффективность основных региональных налоговых льгот» (далее – «Аналитическая записка»), в которой осуществлена оценка эффективности региональных налоговых льгот за 2011 и 2012 годы на основе Порядка и Методики, утверждённой постановлением Правительства Пермского края от 16.09.2013 № 1223-п.

В Аналитической записке имеется 2 раздела:

- раздел 1 «Эффективность льготы по сниженной региональной налоговой ставки по налогу на прибыль организаций»;
- раздел 2 «Эффективность льготы по дифференцированным налоговым став-

⁸ Письмо Председателя Правительства Пермского края от 11.03.2014 № СЭД -01-86-186 «О представлении информации по налоговым льготам и преференциям».

кам (0,6% - первый год; 1,1% - второй и третий год) по налогу на имущество организаций».

КСП ПК осуществлён анализ информации, отраженной в Аналитической записке, в ходе которого установлено следующее:

4.1.1. Оценка эффективности Льготы по налогу на прибыль приведена в таблице 5:

Таблица 5

Коэффициенты	Значения коэффициентов по результатам оценки		Эффективность, утверждённая Методикой Правительства ПК	Оценка эффективности налоговой льготы
	2011 г.	2012 г.		
Бюджетной эффективности, (Кб)	0,83	0,16	Кб>=1,0 - высокая 0,8<=Кб<1,0 - достаточная Кб<0,8 - низкая	в 2011 г. - достаточная в 2012 г. - низкая
Экономической эффективности, (Кэд)	1,8	1,8	Кэд>=2,5 - высокая 1<=Кэд<2,5 - достаточная Кэд<1 - низкая	Достаточная
Инвестиционной эффективности, (Ки)	18,4	17,4	Ки>=1,5 - высокая 1<=Ки<1,5 - достаточная Ки<1 - низкая	Высокая
Социальной эффективности, (Кс)	3,0	2,0	Кс>=2 - высокая Кс<1 - низкую	Высокая

То есть, с учётом применения утверждённых Методикой Правительства ПК критериев значений коэффициентов эффективности, *исходя из полученных результатов* - Льгота по налогу на прибыль (в разрезе всех организаций получателей льготы) имеет *высокую и достаточную эффективность* (за исключением - в 2012 году бюджетная эффективность низкая).

В Аналитической записке отсутствует оценка эффективности Льготы по налогу на прибыль в разрезе категорий налогоплательщиков, установленных статьёй 15 Закона ПО № 1685-296.

Справочно: согласно ст. 15 Закона ПО № 1685-296, налоговая ставка налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в бюджет Пермского края, установлена в размере 13,5 процента для следующих категорий налогоплательщиков:

- организаций, среднесписочная численность работников которых за налоговый (отчетный) период, определяемая в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области статистики, превышает 10 человек;

- организаций, у которых доход, определяемый в соответствии со ст. 248 НК РФ, по итогам налогового (отчетного) периода по налогу на прибыль организаций превышает в совокупности сто тысяч рублей;

- организаций, указанных в подпунктах 2-8 и 17 п. 3 ст. 346.12 НК РФ.

4.1.2. Эффективность Льготы по налогу на имущество (0,6% - первый год; 1,1% - второй и третий год) - Раздел 2 Аналитической записки.

В Аналитической записке указано, что *«ввиду отсутствия данных по суммам налоговой льготы в разрезе ОКВЭД за 2010 год и более ранние периоды провести расчёты коэффициентов эффективности анализируемой льготы по Методике в оценке за 2011 год не представляется возможным»*.

Сводная оценка эффективности налоговой льготы в оценке за 2012 год:

Таблица 6

Категория налогоплательщика	Коэффициенты эффективности по результатам оценки			
	бюджетной	экономической	социальной	инвестиционной
Всего по налогоплательщикам края:	0,85	1,8	2,0	255,9
Вывод по налоговой льготе по всем организациям края	< 1,0 эффективность достаточная	< 2,5 эффективность достаточная	>= 2 эффективность высокая	>= 1,5 эффективность высокая

4.1.3. Анализ оценки эффективности предоставленных налоговых льгот, проведённой Правительством Пермского края на основе Порядка и Методики, утверждённой постановлением Правительства Пермского края от 16.09.2013 № 1223-п.

4.1.3.1. В письме⁹ Правительства Пермского края в частности сказано, что расчёты носят *предварительный* характер (без официального опубликования), однако, считаем необходимым отметить, что информация, содержащаяся в Аналитической записке не в полной мере соответствует требованиям, установленным Порядком от 16.09.2013 № 1223-п:

Таблица 7

№ п/п	Требования, установленные Порядком от 16.09.2013 № 1223-п	Содержание Аналитической записки
1.	Оценка осуществляется по следующим налогам: 1) налог на имущество организаций 2) транспортный налог 3) налог на прибыль организаций в части, подлежащей зачислению в бюджет Пермского края 4) налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	Оценка осуществлена по: 1) налогу на прибыль организаций в части льготы по сниженной региональной налоговой ставки; 2) налогу на имущество организаций в части льготы по дифференцированным налоговым ставкам (0,6% - первый год; 1,1% - второй и третий год)
2.	Оценка производится: - по каждому налогу в отношении каждой установленной льготы, в целом - по категории налогоплательщиков или по каждому налогоплательщику (при наличии возможности)	Оценка осуществлена: - в отношении только 2 налоговых льгот из 16 льгот и преференций, установленных Законом ПО № 1685-296 (по состоянию на 01.01.2013) - в разрезе общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД), а не категорий налогоплательщиков
3.	Оценка показателей экономической и инвестиционной эффективности осуществляется нарастающим итогом <i>за пятилетний период</i> , предшествующий году, в котором проводится оценка эффективности налоговых льгот	Оценка показателей экономической и инвестиционной эффективности осуществлена за 2008-2012 гг.: 1) по налогу на прибыль организаций в части льготы по сниженной региональной налоговой ставки; 2) по налогу на имущество организаций в части льготы по дифференцированным налоговым ставкам (0,6% - первый год; 1,1% - второй и третий год)
4.	Аналитическая записка должна содержать:	В Аналитической записке:
4.1.	Перечень (реестр) предоставленных налоговых льгот, действующих в периоде, за который проводится оценка	Перечень (реестр) - отсутствует
4.2.	Сведения о суммах предоставленных налоговых льгот	Сведения о суммах предоставлены только по 2 налоговым льготам из 16 льгот и преференций, установленных Законом ПО № 1685-296 (по состоянию на 01.01.2013)
4.3.	Сведения, включая расчёты, об эффективности предоставленных налоговых льгот	Рассчитаны коэффициенты эффективности только по 2 налоговым льготам из 16 льгот и преференций, установленных Законом ПО № 1685-296 (по состоянию на 01.01.2013)
4.4.	Выводы и предложения о целесообразности сохранения, о корректировке, об отмене предоставленных налоговых льгот.	Такие выводы – отсутствуют

4.1.3.2. Основными показателями оценки эффективности налоговых льгот на основе Порядка и Методики, утверждённой постановлением Правительства Перм-

⁹ Письмо Председателя Правительства Пермского края от 11.03.2014 № СЭД -01-86-186 «О представлении информации по налоговым льготам и преференциям».

ского края от 16.09.2013 № 1223-п, являются 4 коэффициента: бюджетной, экономической, социальной и инвестиционной эффективности, то есть, за основу оценки берутся только значения показателей вышеуказанных коэффициентов. Причём расчёт вышеуказанных коэффициентов осуществляется в равной мере для *всех* предоставляемых льгот по региональным налогам и налоговым ставкам, установленным законодательством Пермского края.

То есть, Порядок от 16.09.2013 № 1223-п не предполагает проведение оценки эффективности с учётом характеристики налоговой льготы; типа льготы; условий предоставления льготы; срока действия льготы; цели введения льготы и т.д.

По мнению КСП ПК, при расчёте коэффициентов эффективности не могут быть использованы одни и те же показатели для разных групп налоговых льгот. Например, как может быть использован коэффициент инвестиционной эффективности для оценки социальной льготы?

Кроме того, такие показатели как коэффициенты экономической и социальной эффективности - одинаковы для всех налогов, поскольку при их расчёте в основу берутся основные макроэкономические показатели, которые не увязаны с определёнными налоговыми льготами, то есть, для всех налоговых льгот они будут одни и те же, что и подтверждается расчётами, приведёнными в Аналитической записке.

При расчёте коэффициента инвестиционной эффективности налоговой льготы оценивается соотношение общего объёма инвестиций налогоплательщиков в основной капитал к объёму полученной налогоплательщиками налоговой льготы за этот период, то есть, разработчики данной методики предполагали, что объём инвестиций, в основном, обеспечивается льготой. Считаем, что это весьма спорно, поскольку, изменение объёмов инвестиций совсем не обязательно может быть следствием предоставления налоговой льготы. Более того, причин, факторов изменения объёмов инвестиций может быть множество. Предоставленная льгота *может оказывать* стимулирующее воздействие только на некоторые факторы. Однако её исключительное, «рафинированное» воздействие на конечный результат практически исключено. Поэтому простое сопоставление объёма выпадающих доходов бюджета в результате предоставления налоговой льготы к общему объёму инвестиций явно не отличается корректностью.

Это подтверждается и произведёнными в Аналитической записке расчётами. Так, коэффициент инвестиционной эффективности налоговой льготы имеет высокую инвестиционную эффективность уже при значении $K_{и}=1,5$. Однако, с учётом применения утверждённых методикой критериев значения коэффициентов инвестиционной эффективности ($K_{и}$) снижения региональной налоговой ставки по налогу на прибыль организаций составили: в оценке 2011 года - $K_{и} = 18,4$; в оценке 2012 года - $K_{и} = 17,4$. По дифференцированным налоговым ставкам (0,6% - первый год; 1,1% - второй и третий год) по налогу на имущество организаций коэффициент инвестиционной эффективности составил вообще **255,9**, то есть в 170 раз превысил максимальную оценку.

По мнению КСП ПК, объективной оценкой эффективности налоговой льготы является оценка на основании расчёта коэффициента бюджетной эффективности, поскольку при его расчёте берутся за основу абсолютные показатели - объёмы поступлений налогов в консолидированный бюджет Пермского края и объёмы налоговых льгот, полученных налогоплательщиками в отчётном (плановом) периоде.

Кроме того, необходимо отметить, что согласно п. 2.5. Порядка от 16.09.2013

№ 1223-п, при ухудшении ситуации в экономике Пермского края вследствие влияния обстоятельств непреодолимой силы, а также обстоятельств, являющихся следствием снижения уровня мировых цен на экспортируемую продукцию, снижения курса валют, общероссийских и мировых кризисных тенденций в экономике, *оценка эффективности налоговых льгот не проводится*. Однако считаем, что в описанных случаях, *актуальность вопроса оценки эффективности налоговых льгот становится только острее*.

4.1.3.3. Таким образом, считаем, что произвести оценку эффективности налоговых льгот **только** на основании критериев значений коэффициентов эффективности, рассчитываемых согласно Методики Правительства ПК, и уж тем более принять решение о целесообразности корректировки и(или) отмене предоставляемых налоговых льгот, - практически не возможно. Считаем, что для принятия решения о целесообразности корректировки и(или) отмене предоставляемых налоговых льгот, кроме численных значений коэффициентов эффективности, необходимо учитывать результаты каких либо иных, дополнительных мер оценки (Порядком от 16.09.2013 № 1223-п - это обстоятельство не урегулировано).

4.2. Оценка эффективности налоговых льгот и преференций с учётом рекомендаций Минэкономразвития России.

Проект Методики мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот Минэкономразвития России (далее – «Методика Минэкономразвития России») может применяться заинтересованными федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в целях оценки эффективности налоговых льгот, а также мониторинга показателей, необходимых для проведения этой оценки.

Предполагается, что указанная методика может быть использована как для действующих, так и для вводимых налоговых льгот, и может применяться одинаково для всех видов льгот по всем видам налогов и сборов, поступающих в бюджеты различных уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Методика Минэкономразвития России (п. 2.3.1.) определяет: «Оценка эффективности проводится по направлениям оценки эффективности (социальная, экономическая, бюджетная, комбинированная) с учётом того, какую группу целей преследует данная налоговая льгота. При этом, цели введения льгот разбиваются на следующие три группы:

А – *технические* – устранение/уменьшение встречных финансовых потоков, оптимизация бюджетных расходов;

Б – *социальные* – поддержка определённых групп населения;

В – *стимулирующие* – стимулирование развития определённых видов деятельности, проектов, территорий и т.п. (в том числе выравнивание условий хозяйствования, а также стимулирование определённых видов деятельности населения – развитие личных подсобных хозяйств, донорство, получение образования и т.п.).

Оценка эффективности осуществляется на основе рассчитываемых коэффициентов эффективности от введения налоговой льготы, характеризующих социальную, бюджетную, экономическую, комбинированную или интегральную эффективность (далее – «коэффициенты эффективности»), а также востребованность и применимость данной налоговой льготы. При этом наборы показателей, используемые для оценки коэффициентов эффективности отдельных налоговых льгот, могут отличаться в зависимости от категории льготополучателей, механизма налогового стимули-

рования, типа льготы и целей льготы.

Оценка эффективности льгот и преференций с учётом рекомендаций Минэкономразвития России была проведена КСП ПК на примере действующей в Пермском крае Льготы по налогу на прибыль.

4.2.1. Согласно ст. 15 Закона ПО № 1685-296, налоговая ставка налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в бюджет Пермского края, устанавливается в размере 13,5 процента для следующих категорий налогоплательщиков:

- организаций, среднесписочная численность работников которых за налоговый (отчётный) период, определяемая в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области статистики, превышает 10 человек;

- организаций, у которых доход, определяемый в соответствии со ст. 248 НК РФ, по итогам налогового (отчётного) периода по налогу на прибыль организаций превышает в совокупности сто тысяч рублей;

- организаций, указанных в подпунктах 2-8 и 17 п. 3 ст. 346.12 НК РФ.

То есть, пониженная налоговая ставка по налогу на прибыль организаций, подлежащему зачислению в бюджет Пермского края, может использоваться широким кругом организаций (практически всеми организациями).

Льгота по налогу на прибыль установлена Законом ПО № 1685-296 для юридических лиц, тип льготы – снижение ставки налога, срок действия данной льготы – бессрочно, цель введения льготы – стимулирование развития территории Пермского края (области), то есть, по общим признакам, льгота в целом (согласно п. 2.2. Методики Минэкономразвития России) относится к группе «стимулирующие».

Согласно п. 2.3.1. Методики Минэкономразвития России, если целью является стимулирование развития определённых видов деятельности, проектов, территорий и т.п., то эффективность таких льгот определяется на основе оценок уровня и динамики изменения социально-экономических, демографических и других показателей соответствующих видов деятельности, проектов, территорий и т.п.

В связи с чем, для оценки эффективности данной налоговой льготы КСП ПК рассчитаны коэффициенты эффективности исходя из показателей, характеризующих развитие производительных сил Пермского края.

4.2.2. Методы расчётов коэффициентов эффективности.

Расчёт коэффициентов эффективности по направлению производится по формуле:

$$\mathcal{E}_j = \sum_{i=1}^n v_{ji} * B_{ji} \quad ,$$

где:

\mathcal{E}_j – коэффициент эффективности налоговой льготы по j-му направлению;

B_j – балл, присвоенный i-му показателю по j-му направлению в соответствии с пунктом 3.5. Методики Минэкономразвития России;

v_{ji} – весовой коэффициент степени влияния i-го показателя на коэффициент эффективности по j-му направлению.

Для присвоения баллов показателям, используемым для расчёта коэффициентов эффективности налоговой льготы по направлению, могут использоваться два метода: темповый метод и сравнительный метод, выбираемые экспертным путём в зависимости от целей и содержания налоговой льготы.

4.2.2.1. Темповый метод присвоения баллов.

В темповом методе проводится сравнение темпа роста выбранного показателя в первом году применения льготы по сравнению с темпом роста выбранного показателя

теля в году, предшествующем году введения льготы.

Показателю присваивается положительный балл, если темп роста данного показателя после введения льготы стал выше (у показателя, оказывающего положительное влияние на эффективность льготы) или ниже (у показателя, оказывающего отрицательное влияние на эффективность льготы).

4.2.2.1.1. Согласно п. 7.4. Методики Минэкономразвития России, для оценки эффективности Льготы по налогу на прибыль использованы следующие показатели:

- ВРП (среднегодовой темп прироста ВРП (физического объёма));
- объём инвестиций в основной капитал (индекс физического объёма инвестиций в основной капитал);
- оборот организаций в Пермском крае (без субъектов малого предпринимательства, банков, страховых и прочих финансово-кредитных организаций);
- размер среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в Пермском крае;
- уровень занятости в Пермском крае.

Информация, используемая для расчёта показателей по темповому методу за период 2004-2006 годы, приведена в таблице 8:

Таблица 8

Показатели	Фактический объём показателей		
	за 2004 год*	за 2005 год**	за 2006 год**
1. Валовой региональный продукт, млрд. руб.	266,3	327,3	383,8
2. Инвестиции в основной капитал, млрд. руб.	51,0	56,8	75,5
3. Оборот организаций (без субъектов малого предпринимательства, банков, страховых и прочих финансово-кредитных организаций), млрд. руб.	387,0	572,6	659,3
4. Размер среднемесячной номинальной начисленной заработной платы, руб.	6 211,8	7 748,9	12 889,4
5. Уровень занятости, в %.	61,2	59,8	62,2
6. Инфляция (ИПЦ) на конец периода, прирост цен в % к предыдущему периоду	111,7	110,9	109,0

*) объём показателей за 2004 год указан согласно данным Единой межведомственной информационно-статистической системы (данные Росстата).

**) объёмы показателей за 2005-2006 гг. указаны согласно данным Статистического ежегодника Пермского края 2013 год.

4.2.2.1.2. На основании вышеуказанной информации, КСП ПК произведены расчёты темпов роста каждого показателя в долях для Пермского края по следующим формулам:

Для расчёта темпов роста показателей на конец первого года, в котором действует льгота, то есть за 2006 год:

$$Tn\Pi j_{i_{t0+1}} = \frac{\Pi j_{i_{t0+1}} / \frac{i_{t0+1}}{100}}{\Pi j_{i_{t0}}}$$

где:

$Tn\Pi j_{i_{t0+1}}$ – темп роста показателей для Пермского края в году, в котором действует льгота;

$\Pi j_{i_{t0+1}}$ – значение показателя на конец первого года, в котором действует льгота;

$\Pi j_{i_{t0}}$ – значение показателя на конец года накануне введения льготы;

i_{t0+1} – индекс инфляции в году введения льготы.

Для расчёта темпов роста показателей на конец года накануне введения льготы, то есть за 2005 год:

$$Tn\Pi j_{i_{t0}} = \frac{\Pi j_{i_{t0}} / \frac{i_{t0}}{100}}{\Pi j_{i_{t0}}}$$

$$Пji_{t0-1}$$

где:

$TnПji_{t0}$ – темп роста показателей для Пермского края на конец года накануне введения льготы;

$Пji_{t0}$ – значение показателя на конец года накануне введения льготы;

$Пji_{t0-1}$ – значение показателя на конец предыдущего года накануне введения льготы;

i_{t0} – индекс инфляции в году накануне введения льготы.

Информация по расчёту темпов роста показателей для Пермского края за 2004-2006 годы представлена в таблице 9.

Таблица 9

Показатели	$Пji_{t0+1}$ (2006)	$Пji_{t0}$ (2005)	$Пji_{t0-1}$ (2004)	I_{t0+1} (2006)	I_{t0} (2005)	$TnПji_{t0+1}$ (2006)	$TnПji_{t0}$ (2005)
1. Валовой региональный продукт	383,8	327,3	266,3	109,0	110,9	1,08	1,11
2. Инвестиции в основной капитал	75,5	56,8	51,0	109,0	110,9	1,22	1,00
3. Оборот организаций	659,3	572,6	387,0	109,0	110,9	1,06	1,33
4. Размер среднемесячной номинальной начисленной заработной платы	12 889,4	7 748,9	6 211,8	109,0	110,9	1,53	1,12
5. Уровень занятости	62,2	59,8	61,2	109,0	110,9	0,95	0,88

4.2.2.1.3. Исходя из рассчитанных темпов роста, присвоены баллы отдельно по каждому из выбранных пяти показателей по следующим формулам:

$$Bji = 1, \text{ если } TnПji_{t0+1} - ДИ1ji > TnПji_{t0};$$

$$Bji = -1, \text{ если } TnПji_{t0+1} + ДИ2ji < TnПji_{t0}.$$

Между полученными за каждый год балльными оценками рассчитан средний арифметический балл для получения общего балла по выбранным показателям.

Присвоенные баллы по показателям, а также средний арифметический балл представлены в таблице 10:

Таблица 10

Показатели	ДИ1ji	ДИ2ji	Бji	Бji среднее арифметическое
1. Валовой региональный продукт	0	0	-1	0,2
2. Инвестиции в основной капитал	0	0	1	
3. Оборот организаций в Пермском крае	0	0	-1	
4. Размер среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в Пермском крае	0	0	1	
5. Уровень занятости в Пермском крае	0	0	1	

4.2.2.1.4. На основании полученного среднего арифметического балла по темповому методу, рассчитан коэффициент эффективности налоговой льготы по следующей формуле:

$$Эi = Vji * Бji$$

где:

$Эi$ – коэффициент эффективности налоговой льготы;

Vji – сумма весовых коэффициентов всех показателей, которая в группе составляет 1;

$Бji$ – средний арифметический балл, присвоенный показателям по темповому методу.

Коэффициент эффективности Льготы по налогу на прибыль, по темповому методу равен: $1 * (0,2) = 0,2$, то есть, *эффективность налоговой льготы средняя (нижний предел)*.

4.2.2.1.5. Темповый метод присвоения баллов показателям, используемым для расчёта коэффициентов эффективности налоговой льготы, рассчитывается, исходя из абсолютных макроэкономических показателей, то есть, без учёта сумм недоплат налога на прибыль организаций, в связи с предоставлением налоговых льгот. То есть, отсутствует «видимая» взаимосвязь темпов роста отдельных показателей от объёмов выпадающих доходов в связи с предоставлением налоговых льгот.

Учитывая, что оценка эффективности Льготы по налогу на прибыль по темповому методу показала, что эффективность – средняя, для дальнейшей оценки эффективности предоставления налоговых льгот КСП ПК проведено сопоставление темпа роста по выбранным показателям Пермского края с темпом роста аналогичных показателей в регионе – Нижегородской области, то есть, применён сравнительный метод присвоения баллов с учётом рекомендаций Методики Минэкономразвития России (п. 3.5.2.).

Справочно: согласно Методики Минэкономразвития ПК, эталонный объект выбирается экспертно в зависимости от целей и содержания налоговой льготы. КСП ПК в качестве объекта для сравнения выбрана Нижегородская область, поскольку:

1) при проведении рейтинга по темпам роста промышленного производства установлено, что за период 2010-2013 гг. Пермский край занимает 3 место, а Нижегородская область занимает 4 место;

2) согласно итоговому рангу регионов по показателям экономического развития за 2010-2012 гг., Пермский край занимает в среднем, – 5 место, в то время как, Нижегородская область – 4, 6, 7 места, соответственно.

Таким образом, Нижегородская область была выбрана в качестве эталонного объекта как субъект, близкий по показателям темпа роста промышленного производства и показателей экономического развития к данным показателям по Пермскому краю.

4.2.2.2. Сравнительный метод присвоения баллов.

В сравнительном методе проводится сопоставление темпа роста выбранного показателя по анализируемому региону (Пермский край) в определенном году применения льготы по сравнению с темпом роста аналогичного показателя в другом регионе (в нашем случае взят регион - Нижегородская область).

Для оценки эффективности Льготы по налогу на прибыль, КСП ПК использованы следующие показатели, характеризующие развитие производительных сил в регионах Пермский край и Нижегородской области (п. 7.11. Методики Минэкономразвития России):

- ВРП (среднегодовой темп прироста ВРП (физического объёма));
- объём промышленного производства (индекс промышленного производства);
- объём инвестиций в основной капитал (индекс физического объёма инвестиций в основной капитал).

Информация о значениях показателей, используемых для расчёта показателей по сравнительному методу за период 2008-2012 годы, приведена в таблице 11:

Таблица 11

Показатели	Пермский край*					Нижегородская область				
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
1. Валовой региональный продукт (млрд. руб.)	607,4	539,8	623,1	840,1	897,6	588,8**	547,2**	652,8**	770,8**	838,6**
2. Индекс промышленного производства (в %)	100,3	85,5	118,2	114,5	100,2	90,4*	77,9*	117,6*	109,5*	104,5*
3. Инвестиции в основной капитал (млрд. руб.)	152,4	132,3	139,7	144,8	158,3	207,4*	201,7*	192,1*	224,3*	258,2*
4. Инфляция (ИПЦ) на конец периода, прирост цен в % к предыдущему году****	118,3	112,2	105,2	109,2	106,1	118,3	112,2	105,2	109,2	106,1

*) объёмы показателей за 2008-2012 гг. указаны согласно данным Статистического ежегодника Пермского края 2013 год;

**) объём валового регионального продукта за 2008-2012 гг. по Нижегородской области указаны согласно данным сайта Федеральной службы государственной статистики (Росстата);

***) инфляция (ИПЦ) указана согласно Исходным условиям для формирования варианта развития экономики

Пермского края с 2008 по 2012 гг.

4.2.2.2.1. Сравнительный метод предусматривает определение темпов роста выбранных показателей для сравниваемых субъектов. На основании вышеуказанной информации, КСП ПК произведены расчёты темпов роста показателей в долях для Пермского края и для Нижегородской области за 2009-2012 гг. по следующим формулам:

4.2.2.2.1.1. Для Пермского края:

$$TnППермский\ край\ j_{i_{t_0}} = \frac{ППермский\ край\ j_{i_{t_0}} / i_{t_0}}{ППермский\ край\ j_{i_{t_0-1}}}$$

где:

$TnППермский\ край\ j_{i_{t_0}}$ – темп роста показателя для Пермского края в году, в котором действует льгота;

$ППермский\ край\ j_{i_{t_0}}$ – значение показателя в году, в котором действует льгота;

i_{t_0} – индекс инфляции на конец периода в году t_0 ;

$ППермский\ край\ j_{i_{t_0-1}}$ – значение показателя в году, предшествующему году t_0 .

Информация по расчёту темпов роста показателей для Пермского края за 2009-2012 годы представлена в таблице 12:

Таблица 12

Показатели	Пермский край															
	П _ж _{т0} (2009)	П _ж _{т0} (2010)	П _ж _{т0} (2011)	П _ж _{т0} (2012)	П _ж _{т0-1} (2008)	П _ж _{т0-1} (2009)	П _ж _{т0-1} (2010)	П _ж _{т0-1} (2011)	и ₀ (2009)	и ₀ (2010)	и ₀ (2011)	и ₀ (2012)	Т _н П _ж _{т0} (2009)	Т _н П _ж _{т0} (2010)	Т _н П _ж _{т0} (2011)	Т _н П _ж _{т0} (2012)
1. Валовой региональный продукт	539.8	623.1	840.1	897.6	607.4	539.8	623.1	840.1	112.2	105.2	109.2	106.1	0.792	1.097	1.235	1.007
2. Инвестиции в основной капитал	132.3	139.7	144.8	158.3	152.4	132.3	139.7	144.8	112.2	105.2	109.2	106.1	0.774	1.004	0.949	1.030
3. Индекс промышленного производства	85.5	118.2	114.5	100.2	100.3	85.5	118.2	114.5	112.2	105.2	109.2	106.1	0.760	1.314	0.887	0.824

4.2.2.2.1.2. Для Нижегородской области:

$$TnПНижегородская\ область\ j_{i_{t_0}} = \frac{ПНижегородская\ область\ j_{i_{t_0}} / i_{t_0}}{ПНижегородская\ область\ j_{i_{t_0-1}}}$$

где:

$TnПНижегородская\ область\ j_{i_{t_0}}$ – темп роста показателя для Нижегородской области в году, в котором действует льгота;

$ПНижегородская\ область\ j_{i_{t_0}}$ – значение показателя в году, в котором действует льгота;

i_{t_0} – индекс инфляции на конец периода в году t_0 ;

$ПНижегородская\ область\ j_{i_{t_0-1}}$ – значение показателя в году, предшествующему году t_0 .

Информация по расчёту темпов роста показателей для Нижегородской области за 2009-2012 годы представлена в таблице 13:

Таблица 13

Показатели	Нижегородская область															
	П _ж _{т0} (2009)	П _ж _{т0} (2010)	П _ж _{т0} (2011)	П _ж _{т0} (2012)	П _ж _{т0-1} (2008)	П _ж _{т0-1} (2009)	П _ж _{т0-1} (2010)	П _ж _{т0-1} (2011)	и ₀ (2009)	и ₀ (2010)	и ₀ (2011)	и ₀ (2012)	Т _н П _ж _{т0} (2009)	Т _н П _ж _{т0} (2010)	Т _н П _ж _{т0} (2011)	Т _н П _ж _{т0} (2012)
1. Валовой региональный продукт	547,2	652,8	770,8	838,6	588,8	547,2	652,8	770,8	112,2	105,2	109,2	106,1	0,828	1,134	1,081	1,025
2. Инвестиции в основной капитал	201,7	192,1	224,3	258,2	207,4	201,7	192,1	224,3	112,2	105,2	109,2	106,1	0,867	0,905	1,069	1,085
3. Индекс промышленного производства	77,9	117,6	109,5	104,5	90,4	77,9	117,6	109,5	112,2	105,2	109,2	106,1	0,768	1,435	0,853	0,899

4.2.2.2.2. Исходя из рассчитанных темпов роста показателей субъектов, присвоены баллы за каждый год отдельно по каждому из выбранных показателей (вало-

вому региональному продукту, инвестициям в основной капитал и индексу промышленного производства):

$B_{ji0} = 1$, если $T_{nППермский край}j_{i0}/T_{nПНижегородская область} > 1 + ДИ1j_i$;

$B_{ji0} = -1$, если $T_{nППермский край}j_{i0}/T_{nПНижегородская область} < 1 - ДИ2j_i$;

4.2.2.3. Между полученными за каждый год балльными оценками рассчитан средний арифметический балл для получения общего балла по выбранным показателям.

Информация о присвоенных баллах по показателям, а также о полученных общих баллах за 2009-2012 годы и среднем арифметическом балле, представлены в таблице 14:

Таблица 14

Показатели	Б _{ji0} (2009)	Б _{ji0} (2010)	Б _{ji0} (2011)	Б _{ji0} (2012)	ДИ1 _{ji}	ДИ2 _{ji}	Б _{ji} по каждому показателю (за 2009-2012)	Б _{ji} среднее арифметическое
1. Валовой региональный продукт	-1	-1	1	-1	0	0	-0,5	-0,5
2. Инвестиции в основной капитал	-1	1	-1	-1	0	0	-0,5	
3. Индекс промышленного производства	-1	-1	1	-1	0	0	-0,5	

На основании полученного среднего арифметического балла по сравнительному методу рассчитан коэффициент эффективности налоговой льготы по следующей формуле:

$$Э_i = V_{ji} * B_{ji}$$

где:

$Э_i$ – коэффициент эффективности налоговой льготы;

V_{ji} – сумма весовых коэффициентов всех показателей, которая в группе составляет 1;

B_{ji} – средний арифметический балл, присвоенный показателю по сравнительному методу.

Коэффициент эффективности Льготы по налогу на прибыль по сравнительному методу равен: $1 * (-0,5) = -0,5$, то есть, *эффективность налоговой льготы крайне низкая или негативная*.

4.2.3. Таким образом, при расчёте коэффициентов эффективности (как при темповом, так и при сравнительном методах присвоения баллов) установлено, что Льгота по налогу на прибыль - является недостаточно эффективной.

При этом, следует отметить, что базовый перечень показателей носит макроэкономический характер, и не привязан к налоговым льготам, что, в свою очередь, не позволяет эффективным образом применять его в отношении оценки эффективности региональных налоговых льгот.

4.2.4. Согласно Методике Минэкономразвития России, для оценки эффективности налоговой льготы помимо показателей, используемых для расчёта коэффициентов эффективности, могут использоваться и *дополнительные показатели, характеризующие изменение внешних макроэкономических условий деятельности субъекта РФ*.

КСП ПК был осуществлён анализ динамики основных социально-экономических показателей развития Пермского края за период действия Льготы по налогу на прибыль с 2006 по 2012 годы, который проведён на основе официальных данных Пермьстата, в целом по экономике края (области), - см. приложение 5 к настоящему Заключению. Как видно из приведенных данных, за указанный период (семь лет) на территории края (области), наблюдался рост большинства основных макроэкономических показателей, однако оценить действие пониженной ставки налога на прибыль на динамику целевых индикаторов основных экономических и социальных показателей развития Пермского края, *ввиду отсутствия утверждённых*

целевых показателей, - не представляется возможным.

КСП ПК проведён анализ развития производительных сил в Пермском крае и отдельных регионах Приволжского Федерального округа и Уральского экономического района по следующим показателям (п. 7.11. Методики Минэкономразвития России):

- ВРП (среднегодовой темп прироста ВРП (физического объёма));
- объём промышленного производства (индекс промышленного производства);
- объём инвестиций в основной капитал (индекс физического объёма инвестиций в основной капитал).

Информация¹⁰ об изменении объёмов промышленного производства и объёмов инвестиций в основной капитал (за период 2009-2012 гг.) в сравнении с развитием отдельных регионов Приволжского Федерального округа и Уральского экономического района приведена в приложениях к настоящему Заключению (Рейтинг Пермского края по темпам роста (снижения) объёмов инвестиций в основной капитал, - см. приложение 6 к настоящему Заключению; Рейтинг Пермского края по темпам роста (снижения) промышленного производства, - см. приложение 7 к настоящему Заключению).

Информация, приведённая в приложениях 6, 7, указывает на сохраняющийся (за период 2009-2012 гг.) невысокий уровень рейтинга Пермского края¹¹ и отставание в целом от таких территорий как: Республика Башкортостан; Республика Татарстан; Нижегородская область; Свердловская область; Самарская область.

4.2.5. Для оценки эффективности налоговых льгот по направлению бюджетной эффективности п. 7.10. Методики Минэкономразвития России предполагает использовать показатели:

- налоговые поступления по отдельным видам налогов и сборов, поступающих в бюджеты различных уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- величину недополучения налогов по данной льготе.

КСП ПК проведён анализ налоговых поступлений по налогу на прибыль и величины недополученных налогов в связи с предоставлением Льготы по налогу на прибыль организаций, в сравнении с территориями: Республик Татарстан и Башкортостан, Самарской, Нижегородской и Свердловской областях, - см. приложение 8 к настоящему Заключению. Все регионы имеют льготы по налогу на прибыль организаций, которые предоставляются только при определённых условиях.

Таблица 15

Регионы	Прирост объёма налога на прибыль организаций за период 2011–2012 гг.		
	млн. руб.	%	место
Республика Башкортостан	1 882,9	106,2	4
Республика Татарстан	10 712,5	121,9	2
Самарская область	9 141,7	125,3	1
Нижегородская область	-1 362,1	94,7	6
Свердловская область	8 314,9	117,6	3
Пермский край	1 487,7	104,3	5

¹⁰ Источники:

1. Статистические бюллетени «Рейтинг социально-экономического развития регионов Приволжского Федерального округа и Уральского экономического района» за январь-декабрь 2009 года, за январь-декабрь 2010 года, за январь-декабрь 2011 года, за январь-декабрь 2012 года;

2. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики <http://www.gks.ru/>

¹¹ Рейтинг Пермского края по Приволжскому федеральному округу по темпам роста (снижения) промышленного производства составляет последнее - 14 место.

Темп роста налоговых поступлений по налогу на прибыль в бюджет Пермского края, за период 2011-2012 гг. ниже (кроме Нижегородской области) темпов роста поступающих в бюджеты анализируемых регионов, - см. таблицу 15.

При этом, объём выпадающих доходов Пермского края, в связи с предоставлением Льготы по налогу на прибыль, превышает в 1,3 раза общий объём выпадающих доходов по данному налогу всех регионов (Республик Башкортостан и Татарстан, областей Самарская, Нижегородская и Свердловской), - *вместе взятых*, - см. см. таблицу 16:

Таблица 16
млн. руб.

Года	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	Всего
Республика Башкортостан	0,3	0,04	0,2	0,2 ¹⁾	0,74
Республика Татарстан	13,3	18,9	210,1	144,9	387,2
Самарская область	1 825,4	2 093,7	2 737,3	4 285,5	10 941,9
Нижегородская область	393,7	3 086,6	1 803,0	807,9	6 091,2
Свердловская область	0,0	0,0	610,1	908,7	1 518,8
Итого:	2 232,7	5 199,2	5 360,7	6 147,2	18 939,8
Пермский край	6 289,2	7 645,3	10 408,9	9 338,5	24 321,9

¹⁾ Указаны значения 2011 года.

Удельный вес величины недополученных налогов по сниженной региональной налоговой ставке по налогу на прибыль организаций к общему доходу по налоговым, неналоговым доходам регионов, см. таблицу 17:

Таблица 17
процент

Года	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
Республика Башкортостан	0,0003	0,00004	0,0002	0,0002
Республика Татарстан	0,02	0,02	0,21	0,12
Самарская область	2,7	2,6	2,7	3,4
Нижегородская область	0,7	4,7	2,3	0,9
Свердловская область	0	0	0,6	0,7
Пермский край	14,47	14,41	16,28	12,19

Таким образом, в результате предоставления Льготы по налогу на прибыль, установленной Законом ПО № 1685-296, бюджет Пермского края недополучает средств от 14 до 16% от общего объёма налоговым, неналоговым доходам края.

4.3. Оценка эффективности налоговых льгот и преференций с учётом рекомендаций Счётной палаты Российской Федерации.

В проекте Методики проведения экспертно-аналитического мероприятия по оценке эффективности налоговых льгот и преференций и их стимулирующего воздействия на развитие экономики, разработанной Счётной палатой Российской Федерации (далее – «Методика СП РФ») в частности сказано: *«Классическое определение термина «эффективность» требует соизмерения достигнутого эффекта и произведенных затрат для его достижения. В настоящее время существуют различные методологические подходы к оценке эффективности налоговых льгот. В связи с тем, что единой утвержденной методики оценки эффективности налоговых льгот на федеральном уровне нет, наиболее целесообразными следует считать подходы Минэкономразвития России (в части экономической эффективности) и Минфина России (в части бюджетной эффективности). Вопросы социальной эффективности льгот являются трудно измеримыми, теоретически и практически слабо*

проработанными и в настоящей Методике не рассматриваются».

Таким образом, согласно Методике СП РФ, исследования льгот стимулирующего характера производится по двум критериям: *бюджетная* эффективность и *экономическая* эффективность.

Принципиально важным методологическим аспектом оценки эффективности налоговых льгот (преференций) является то, что в результате предоставления налоговой льготы формируется объём выпадающих доходов бюджета, то есть предоставление налоговой льготы является мерой государственной поддержки, основанной на методе косвенного финансирования. В результате чего в целях оценки эффективности налоговой льготы предполагается, что объём выпадающих доходов бюджета соответствует объёму «косвенных», или «налоговых», расходов бюджета.

С учётом этого положения возможна экстраполяция принципа эффективного использования бюджетных средств, закреплённого в статье 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, на отношения, возникающие в результате установления налоговых льгот.

Справочно: статья 34 «Принцип эффективности использования бюджетных средств» БК РФ:

Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объёма средств (*экономности*) и(или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объёма средств (*результативности*).

То есть, под эффективностью предоставления налоговой льготы понимается:

1) достижение наилучшего результата за счёт предоставленной налоговой льготы, при этом результат выше по сравнению с результатом, достигаемым за счёт иной меры государственной поддержки, объём затрат бюджета на реализацию которой соответствует объёму затрат бюджета на предоставление налоговой льготы (*результативность*);

2) достижение заданного результата за счёт предоставления налоговой льготы, при этом затраты бюджета ниже по сравнению с применением иной меры государственной поддержки (*экономичность*).

Вывод о том, что налоговая льгота является эффективной возможно сделать в случае достижения в результате установления налоговой льготы результативности, либо в случае достижения экономичности.

При оценке эффективности налоговой льготы необходимо изначально выбрать одну из двух составляющих эффективности (*результативность* или *экономичность*) и в зависимости от этого осуществить формирование вопросов и задач аудита, а также критериев эффективности налоговой льготы, то есть, для оценки эффективности налоговых льгот и преференций, предоставляемых в Пермском крае, необходимо провести Аудит эффективности по каждой налоговой льготе.

4.3.1. Принципы формирования критериев оценки эффективности налоговой льготы.

Формирование критериев оценки эффективности осуществляется в процессе предварительного изучения сферы установления и применения налоговой льготы после определения цели установления налоговой льготы. Определение цели установленной налоговой льготы осуществляется на основе правового анализа положений актов законодательства о налогах и сборах.

При формировании критериев оценки эффективности налоговой льготы, прежде всего, необходимо выяснить, существуют ли в сфере установления налоговой

льготы документы стратегического планирования, содержащие целевые индикаторы и показатели результативности, отвечающие целям установления налоговой льготы.

То есть, оценка эффективности предоставляемых налоговых льгот включает анализ степени достижения задач, решение которых предполагалось при предоставлении льгот.

Основная часть налоговых льгот приходится на долю налога на прибыль и налога на имущество, при этом, льготы по налогу на прибыль являются наиболее применяемыми. Если налоговые льготы в течение проверяемого периода обеспечивали:

- социальную защиту некоторых категорий населения (инвалиды, пенсионеры, дети и т.п.);

- сохранение объёмов производства, продажи, сдерживания роста цен на особо социально значимые товары и услуги (хлеб, молоко, овощи и т.п.);

то использование на стимулирование решения этой задачи льготированных средств является экономически обоснованным.

С учётом вышеизложенного, Методика СП РФ предлагает следующий *типовой алгоритм мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот и преференций*:

1) Подготовительный этап работы по оценке эффективности налоговых льгот предполагает их группирование и систематизацию.

2) Определение целей налоговых льгот.

Цели введения льгот определяются законодательными и иными нормативными правовыми актами.

3) Для проведения дальнейших исследований необходимо из общего перечня налоговых льгот выделить по типу (целевой функции) льготы направленные на развитие, стимулирование определенных видов деятельности, проектов, территорий, увеличение показателей выпуска продукции, добычи полезных ископаемых и т.п.

В качестве исходных данных для оценки эффективности налоговых льгот используются сведения статистической налоговой, финансово-экономической отчетности.

4) Расчёт критериев эффективности.

Методика СП РФ, предлагает варианты расчёта показателей только бюджетной и экономической эффективности:

- *бюджетная эффективность* налоговых льгот оценивается путём сравнения эффекта от предоставления налоговой льготы, рассчитываемой как прирост налоговых поступлений в бюджет в соответствующем финансовом периоде в связи с расширением налоговой базы по соответствующему налогу, с суммой потерь бюджета от предоставления налоговой льготы (абсолютный показатель).

Расчёт показателя бюджетной эффективности по отдельному налогу с установленной льготой выполняется по следующей формуле:

$$Пбэф = \sum НП_{(тек. год)} - \sum НП_{(пред. год)} - \sum НЛ_{(тек. год)}$$

где:

Пбэф - показатель бюджетной эффективности;

$\sum НП_{(тек.год)}$ - фактическая величина налогового поступления в бюджет за текущий финансовый год;

$\sum НП_{(пред.год)}$ - фактическая величина налогового поступления в бюджет за предыдущий финансовый год;

$\sum НЛ_{(тек.год)}$ – величина недополучения средств в доходную часть бюджета в результате действия налоговых льгот.

- *экономическая эффективность* налоговых льгот оценивается путём соотно-

шения общего объёма недополученных налогов, в результате действия льготы стимулирующего характера по отдельному налогу к объёму полученных доходов, поступивших по другому налогу, на который вышеуказанная льгота должна (может) оказать то или иное экономическое воздействие (относительные показатели). Расчёт коэффициентов выполняется, начиная с года предшествующего году введения льготы и охватывает период действия льготы, когда может быть получен (ожидается) экономический эффект от её введения.

Пример расчёта показателя экономической эффективности по отдельному налогу с установленной льготой выполняется по следующей формуле:

$$K_{\text{эфф}} = \sum \text{НЛ (тек. год)} / \sum \text{НП (др. налог тек. год)} - \sum \text{НП (др. налог пред. год)}$$

где:

$K_{\text{эфф}}$ - показатель экономической эффективности;

НЛ (тек. год) – величина недополучения средств в доходную часть бюджета в результате действия налоговой льготы по отдельному налогу за текущий год;

$\sum \text{НП (др. налог тек. год)}$ - фактическая величина налогового поступления в бюджет по другому налогу за текущий финансовый год;

$\sum \text{НП (др. налог пред. год)}$ - фактическая величина налогового поступления в бюджет по другому налогу за предыдущий финансовый год.

4.3.2. Оценка эффективности налоговых льгот и преференций с учётом рекомендаций Счётной палаты Российской Федерации.

4.3.2.1. КСП ПК составлен перечень (Реестр) налогов, по которым установлены региональные налоговые льготы и преференции, за 2011-2012 гг. (см. приложения 1, 2 к настоящему Заключению).

4.3.2.2. Из общего перечня налоговых льгот для дальнейшего анализа выделена Льгота по налогу на прибыль. Как уже было отмечено выше, исходя из целей введения льготы, данная льгота относится к льготе стимулирующего характера.

Методика СП РФ определяет: «Исследования льгот стимулирующего характера производится по двум критериям: бюджетная эффективность и экономическая эффективность, с последующей их оценкой на основе рассчитанных показателей и коэффициентов».

4.3.2.2.1. КСП ПК произведён расчёт показателей бюджетной эффективности (Пбэф) и экономической эффективности ($K_{\text{эфф}}$) льготы по сниженной региональной налоговой ставке по налогу на прибыль организаций за период 2006 -2012 годы:

- показатели бюджетной эффективности (Пбэф) налоговой льготы за период 2006 -2012 годы, - см. таблицу 18:

Таблица 18

Года	Налоговые поступления (текущий финансовый год)* (тыс. руб.)	Налоговые поступления (предыдущий финан. год)* (тыс. руб.)	Недополучено средств ** (тыс. руб.)	Бюджетная эффективность (Пбэф)
1	2	3	4	5
2006*** год	17 513 386,0		3 536 711,0	
2007 год	18 081 049,0	17 513 386,0	5 193 543,0	-4 625 880,0
2008 год	35 971 137,0	18 081 049,0	8 641 911,0****	9 248 177,0
2009 год	17 189 464,0	35 971 137,0	6 289 206,0	-25 070 879,0
2010 год	25 349 385,0	17 189 464,0	7 645 380,0	514 541,0
2011 год	33 992 609,0	25 349 385,0	10 408 876,0	-1 765 652,0
2012 год	35 480 309,0	33 992 609,0	9 388 512,0	-7 900 157,0

*) фактическая величина налогового поступления в бюджет за текущий финансовый год и за предыдущий финансовый год, - указана согласно данным ф. № 1-НМ;

**) величина недополучения средств в доходную часть бюджета в результате действия налоговых льгот, - указана согласно данным ф. № 5-ПМ.

***) в связи с тем, что в налоговой отчетности, размещенной на официальном сайте Федеральной налоговой инспекции, отсутствует информация по налоговым поступлениям и налоговым льготам за 2005 год, КСП ПК осуществлен расчёт коэффициента экономической эффективности, начиная с 2007 года.

****) различные данные с Правительством Пермского края.

Согласно Методике СП РФ, при:

- $P_{бэф} \geq 0$ – то налоговая льгота оказывает положительное влияние на бюджетную эффективность при формировании доходной части бюджета;
- $P_{бэф} < 0$ – отрицательное влияние.
- рассчитана экономическая эффективность налоговой льготы ($K_{эф}$), то есть, каким образом Льгота по налогу на прибыль воздействует на увеличение объёма полученных доходов, поступивших от налога на имущество организаций.

Примечание: при расчёте за основу взяты объёмы фактических поступлений в бюджет Пермского края по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество организаций, а также объёмы недополученных средств в доходную часть бюджета в результате действия налоговой льготы (льготы по сниженной региональной налоговой ставке по налогу на прибыль организаций) за период 2006-2012 гг. согласно информации Правительства:

Таблица 19

Года	Фактическая величина налогового поступления в бюджет за текущий финансовый год* (млн. руб.)	Фактическая величина налогового поступления в бюджет за предыдущий финансовый год* (млн. руб.)	Величина недополучения средств в доходную часть бюджета в результате действия налоговых льгот ** (млн. руб.)	Разница (млн. руб.)	Коэффициент экономической эффективности (Pэф)
1	2	3	4	5	6
2006*** год	3 635,1		3 536,7		
2007 год	4 983,4	3 635,1	5 193,5	1 348,3	3,9
2008 год	5 983,3	4 983,4	8 641,9****	999,9	8,6
2009 год	6 777,4	5 983,3	6 289,2	794,1	7,9
2010 год	6 913,3	6 777,4	7 645,3	135,9	56,2
2011 год	7 507,3	6 913,3	10 408,9	594,0	17,5
2012 год	7 650,1	7 507,3	9 388,5	142,8	65,7

*) фактическая величина налогового поступления по налогу на имущество организаций указана согласно данным ф. № 1-НМ;

**) величина недополучения средств в доходную часть бюджета в результате действия налоговых льгот по налогу на прибыль организаций указана согласно данным ф. № 5-ПМ.

***) в связи с тем, что в налоговой отчетности, размещенной на официальном сайте Федеральной налоговой инспекции, отсутствует информация по налоговым поступлениям и налоговым льготам за 2005 год, КСП ПК осуществлен расчёт коэффициента экономической эффективности, начиная с 2007 года.

****) различные данные с Правительством Пермского края.

4.3.2.2.2. Согласно Методике СП РФ, тенденция снижения показаний коэффициента – $K_{эф}$, с определенной долей вероятности, может свидетельствовать о положительном экономическом эффекте и стимулирующем воздействии налоговой льготы. В рассматриваемом случае, тенденции снижения показаний коэффициента $K_{эф}$, - не выявлено, то есть, говорить о положительном экономическом эффекте и стимулирующем воздействии данной налоговой льготы – нельзя. *В данном случае требуется проведение дополнительных исследований.*

4.3.3. Для проведения дальнейших (дополнительных) исследований необходимо определить **цель** введения Льготы по налогу на прибыль.

4.3.3.1. Методикой СП РФ в частности определено, что при формировании критериев оценки эффективности налоговой льготы, прежде всего, необходимо вы-

яснить, существуют ли в сфере установления налоговой льготы документы *стратегического планирования*, содержащие целевые индикаторы и показатели результативности, отвечающие целям установления налоговой льготы.

4.3.3.1.1. Законом Пермского края от 20.12.2012 № 140-ПК «О Программе социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы» (далее – «Закон о Программе СЭР ПК») в п. 3.3.1. «Льготное налогообложение прибыли предприятий», в частности определено:

«Для снижения налоговой нагрузки в соответствии с Законом Пермской области от 30 августа 2001 г. № 1685-296 «О налогообложении в Пермском крае» предприятиям, осуществляющим деятельность на территории Пермского края, предоставляются налоговые льготы, что способствует повышению заинтересованности бизнеса в расширении границ *производственной деятельности* и выборе Пермского края *как территории для её ведения*, а также *увеличению объёма инвестиций за счёт собственных средств*».

Организациями всех форм собственности (с учётом неформальной деятельности) на развитие экономики и социальной сферы Пермского края за 5 летний период (с 2008 по 2012 гг.) было использовано 709 036,1 млн. руб., из них по годам:

Таблица 20

Года	2008 г. ²		2009 г. ²		2010 г. ²		2011 г. ²		2012 г. ²	
	млн. руб.	%	млн. руб.	%	млн. руб.	%	млн. руб.	%	млн. руб.	%
Инвестиции в основной капитал ¹	152 388,7		134 469,3	83,7 ³	129 942,5	95,2 ³	133 921,2	89,5 ³	158 314,4	104,5 ³
Размер льготы ⁴	8 641,9	5,7 ⁵	6 289,2	4,7 ⁵	7 645,4	5,9 ⁵	10 408,9	7,8 ⁵	9 388,5	5,9 ⁵

¹) Данные из Доклада социально-экономическое положение Пермского края (Пермьстат) за соответствующий период.

²) Данные приведены за январь-декабрь соответствующего года.

³) В процентах к предыдущему году, в сопоставимых ценах.

⁴) Объём выпадающих доходов бюджета в результате предоставления налоговой льготы по налогу на прибыль организаций согласно данным ф. № 5-ПМ.

⁵) В процентах к общему объёму инвестиций в основной капитал.

Из таблицы 20 видно, что в период 2009-2010 гг. наблюдался спад инвестиций в основной капитал, в то время как объём выпадающих доходов бюджета в результате предоставления Льготы по налогу на прибыль, возрастал (с 6 289,2 млн. руб. до 7 645,4 млн. руб.). Увеличение объёма инвестиций в основной капитал в 2012 году, по существу - это достижение уровня 2008 года.

4.3.3.1.2. Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования (*без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности*) отражена в таблице 21.

Из таблицы 21 видно, что при *постоянном*, достаточно высоком, объёме выпадающих доходов бюджета края в результате предоставления Льготы по налогу на прибыль, объём инвестиций в основной капитал, за счёт прибыли, остающейся в распоряжении организаций в сравнении с 2007 годом, - *уменьшался* (с 73,6% от общего объёма инвестиций в 2007 г., до 26,2% - в 2012 году). Причём, за период 2007-2012 гг. при увеличении объёма выпадающих доходов бюджета в результате предоставления указанной налоговой льготы (с 5 193,5 до 9 388,5 млн. руб.), объём собственных средств уменьшился с 80 311,3 до 78 938,9 млн. руб.

Таблица 21

Года	2007 год		2008 год		2009 год		2010 год		2011 год		2012 год	
	млн.руб.	%	млн. руб.	% ¹								
Собственные средства ³ , из них:	80 311,3	83,2	66 390,6	63,5	60 452,6	65,7	54 368,0	55,0	68 793,9	66,2	78 938,9	62,6
- прибыль, остающаяся в распоряжении организаций ³	71 005,0	73,6	38 322,3	36,7	29 937,5	32,5	23 841,1	24,1	28 119,5	27,1	33 051,9	26,2
Привлечённые средства, ³ в т.ч.	16 211,7	16,8	38 121,7	36,5	31 585,2	34,3	44 488,8	45,0	35 090,9	33,8	47 124,1	37,4
- кредиты банков ³	7 952,1	8,2	6 626,9	6,3	2 474,6	2,7	4 188,7	4,2	7 537,2	7,2	6 958,6	5,5
- бюджетные средства ³	5 144,6	5,3	14 163,4	13,6	12 490,5	13,6	13 406,6	13,6	11 303,6	10,9	14 971,4	11,9
Размер льготы ²	5 193,5		8 641,9		6 289,2		7 645,4		10 408,9		9 388,5	

¹) В процентах к общему объёму инвестиций.

²) Объём выпадающих доходов бюджета в результате предоставления налоговой льготы по налогу на прибыль организаций согласно ф. № 5-ПМ.

³) Данные из Доклада социально-экономическое положение Пермского края (Пермьстат) за соответствующий период.

Таким образом, можно сделать вывод, что снижение налоговой нагрузки в соответствии с Законом ПО № 1685-296 предприятиям, осуществляющим деятельность на территории Пермского края, *не* способствует увеличению объёма инвестиций за счёт собственных средств, как это задекларировано в Законе о Программе СЭР ПК.

4.3.3.1.3. Согласно информации¹² Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы по крупнейшим налогоплательщикам по Пермскому краю, количество крупнейших налогоплательщиков в Пермском крае составляет – 49 предприятий и организаций, при этом, объём сумм недопоступлений в бюджет Пермского края от крупнейших налогоплательщиков в связи с применением налоговых льгот, установленных Законом ПО № 1685-296, по налогу на прибыль организаций и по налогу на имущество организаций за 2006-2012 гг. составило – 12 210,1 млн. руб. (с учётом инфляции – 13 451,1 млн. руб.), что составляет более 16% от всего объёма выпадающих доходов по налогу на прибыль и на имущество организаций - 75 630,6 млн. руб. (с учётом инфляции - 82 949,3 млн. руб.).

В целях анализа показателей развития организаций-крупнейших плательщиков налога на прибыль в краевой бюджет, КСП ПК направлены письма¹³ о представлении информации в адрес 36 крупнейших налогоплательщиков. В настоящий момент информация в КСП ПК, в полном объёме, - не поступила.

4.3.3.1.4. Динамика вывоза капитала из края и ввоза его в край:

Таблица 22
млн. долл. США

Года	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Вывоз капитала*:	804,2	677,8	836,2	2 631,0	973,9	1 304,8	3 719,6	4 844,3	6 196,1
в дальнее зарубежье*		489,2	416,8	1 462,4	548,7	764,2	2 638,5	4 045,1	5 706,6
в государства СНГ*		188,6	419,4	1 168,6	425,2	540,6	1 081,1	797,7	489,5
Ввоз капитала*:	201,1	150,7	225,6	475,2	345,6	486,3	1 710,1	929,5	2 699,4
из них торговые и прочие кредиты*		139,8	180,8	204,0	287,9	388,1	1 473,6	812,8	2 619,0

* Данные из Доклада социально-экономическое положение Пермского края (Пермьстат) за соответствующий период.

¹² Письмо Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы по крупнейшим налогоплательщикам по Пермскому краю от 22.05.2014 № 04.1-02/02847 «О представлении информации».

¹³ Письмо КСП ПК от 07.05.2014 № 01-16/331 «О представлении информации».

Объём инвестиций (без учёта органов денежно-кредитного регулирования, коммерческих и сберегательных банков, включая рублёвые инвестиции, перечисленные в долларах США), поступивших в экономику края за период 2008-2013 гг. (по учётному кругу предприятий), составил 7 223,5 млн. долларов США (из них более 80% это торговые и прочие кредиты), при этом из Пермского края было направлено инвестиций на общую сумму 21 987,9 млн. долларов США, что в 3 раза больше, чем поступило в экономику края.

4.3.3.1.5. Законом о Программе СЭР ПК определено, что на территории Пермского края, предоставляются налоговые льготы, что способствует повышению заинтересованности бизнеса в расширении границ *производственной деятельности* и выборе Пермского края *как территории для её ведения*. Ситуация с «привлечением дополнительных финансовых потоков в экономику края» следующая:

За период 2006-2013 гг. (2006-2008 гг. – см. письмо КСП ПК¹⁴; период 2009-2013 гг. – письмо Пермьстата¹⁵) из Пермского края перевели свои центры прибыли, в другие субъекты РФ, следующие предприятия:

Таблица 23

Период	Предприятия, центры прибыли которых были переведены за пределы Пермского края	
	кол-во предприятий	переведены
2006 г.	2 предприятия: Пермская печатная фабрика ГОЗНАК; Краснокамская бумажная фабрика ГОЗНАК	в г. С. Петербург
	2 предприятия: ОАО «Пермская ГРЭС», ОАО «Яйвенская ГРЭС»	в г. Москва
2007 г.	3 предприятия: Филиал второе управление «Уралэлектромонтаж»; Филиал первое управление «Уралэлектромонтаж»; Березниковское управление «Уралэлектромонтаж, г. Екатеринбург	в г. Екатеринбург
	1 предприятие: ОАО Кондитерская фабрика «Камская»	в г. Москва
2008 г.	1 предприятие: ОАО «Пермэнерго» (головная организация: ОАО «МРСК Урала», г. Екатеринбург	в г. Екатеринбург
	2 предприятия – ОАО «Камская ГЭС», Филиал «Воткинская ГЭС» (головная организация: ОАО «Русгидро», г. Красноярск)	в г. Красноярск
	2 предприятия – Филиал «Молочный» к-т «Пермский (головная организация: ОАО «Компания Юнимилк, г. Москва), Филиал Пермский ЗАО «ЛУКОЙЛ-Транс» (головная организация: ООО «ЛУКОЙЛ-Транс», г. Москва)	в г. Москва
2009 г.	нет	
2010 г.	2 предприятия – ООО «Производственная фирма Пермтрансгазстрой», ОАО «Азот» (реорганизован в форме присоединения к ОАО «ОХК «УРАЛХИМ»)	в г. Москва
2011 г.	1 предприятие - ООО «ПермНИПИнефть» (реорганизован в форме присоединения к ООО «ЛУКОЙЛ-Инжиниринг»)	в г. Москва
2012 г.	1 предприятие – ООО «УралОйл» (реорганизован в форме присоединения к ОАО «Российская инновационная топливно-энергетическая компания»)	в г. Когалым, ХМАО – Югра, Тюменская обл.
2013 г.	1 предприятие – ОАО «Пермский телефонный завод «Телта»»	в г. Москва

Предприятия, центры прибыли которых были переведены в Пермский край:

- за период 2006-2012 гг. – нет.

- в 2013 году - 1 предприятие – ООО «ГалоПолимер Кирово-Чепецк» (переезд юридического лица в июне 2013 года из г. Кирово-Чепецк в г. Пермь).

Таким образом, за период с 2006 по 2013 гг. число предприятий, центры прибыли которых были переведены:

- за пределы Пермского края составило 18;

- в Пермский край – всего 1 предприятие.

На основании вышеизложенного, следует, что предоставление льготы по на-

¹⁴ См. письмо КСП ПК в Законодательное Собрание Пермского края от 06.03.2009 № 1-11/170 «О предоставлении информации».

¹⁵ Согласно информации территориального органа федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю (письмо от 16.05.2014 № ЕМ-2.01-03-584 «О предоставлении информации»).

логу на имущество организаций, **не** способствует повышению заинтересованности бизнеса в расширении границ производственной деятельности и выборе Пермского края как территории для её ведения.

4.3.3.2. Законом о Программе СЭР ПК¹⁶ определено:

«Основными принципами выбора механизмов реализации целей и задач направления «Экономическая политика» являются: приоритет оставления финансовых средств в экономике как альтернатива прямому денежному стимулированию бизнеса, равные условия предоставления государственной поддержки всем потенциальным получателям, невмешательство государства в деятельность бизнеса».

Методика СП РФ предполагает, что *предоставление налоговой льготы является мерой государственной поддержки, основанной на методе косвенного финансирования*, то есть объём выпадающих доходов бюджета соответствует объёму «косвенных» расходов бюджета.

За период 2010-2012 гг. объём выпадающих доходов бюджета Пермского края в результате предоставления Льготы по налогу на прибыль составил 27 442 768 тыс. руб., то есть на данную сумму *фактически* была осуществлена **государственная поддержка** хозяйствующих субъектов, при этом:

- 17 707 765 тыс. руб. (или 64,5% от общей суммы) приходится на долю:

Виды экономической деятельности	За 2010-2012 гг.	
Добычи полезных ископаемых, всего, в том числе:	18,1%	4 961 466 тыс. руб.
- добыча сырой нефти и природного газа; предоставление услуг в этих областях	17,7%	4 843 631 тыс. руб.
Обрабатывающего производства, всего, в том числе:	46,5%	12 746 299 тыс. руб.
- производство нефтепродуктов	10,1%	2 759 533 тыс. руб.
- химическое производство	23,1%	7 436 702 тыс. руб.

- 5 780 453 тыс. руб. (или 21,1% от общей суммы) приходится на долю:

Виды экономической деятельности	2010-2012 гг.	
Транспорта и связи	6,4%	1 759 926 тыс. руб.
Финансовой деятельности, всего, в том числе:	7,0%	1 928 603 тыс. руб.
- финансовое посредничество	6,5%	1 784 654 тыс. руб.
Операций с недвижимым имуществом, аренды и предоставление услуг	7,6%	2 091 924 тыс. руб.

- и всего 210 941 тыс. руб. то есть менее 1% (0,77%) от общей суммы приходится на долю:

Виды экономической деятельности	2010-2012 гг.	
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	0,1%	29 885 тыс. руб.
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	0,1%	27 887 тыс. руб.
Образование	0,3%	79 139 тыс. руб.
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	0,2%	47 853 тыс. руб.
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	0,1%	26 177 тыс. руб.

Справочно: расчёт¹⁷ размера льготы по налогу на прибыль организаций в разрезе ОКВЭД за 2010-2012 годы (с применением метода корреляции с объёмами поступлений налога), - см. приложение 9 к настоящему Заключению.

Таким образом, считаем, что в результате предоставления Льготы по налогу на прибыль, нарушается принцип, сформированный Законом о Программе СЭР ПК,

¹⁶ Закон о Программе СЭР ПК Раздел III «Экономическая политика», п. 3.3. «Механизмы реализации».

¹⁷ Расчёт произведён на основании информации, представленной в Аналитической записке.

а именно: «...равные условия предоставления государственной поддержки всем потенциальным получателям...».

4.3.3.3. Необходимо отметить, что КСП ПК уже был проведён анализ влияния пониженной ставки налога на прибыль на динамику основных социально-экономических показателей развития Пермского края за период 2005-2008 гг., аналитические материалы были направлены в Законодательное Собрание Пермского края (письмо КСП ПК в Законодательное Собрание Пермского края от 06.03.2009 № 1-11/170 «О представлении информации») к депутатским слушаниям, состоявшимся 12.03.2009 в Законодательном Собрании Пермского края по вопросу «О целесообразности продолжения реализации краевого проекта «24-20».

Вывод, сделанный в данном информационном письме, а именно:

«Таким образом, льгота по налогу на прибыль предоставляется в основном предприятиям тех видов деятельности, которые в этом "особенно" не нуждаются - это "самообеспеченные", "успешные отрасли". При этом, не дополучают из бюджета края социально-значимые, постоянно "оптимизируемые", "бедные" отрасли социальной сферы. В период кризиса проблема финансового обеспечения бюджетной сферы особенно обостряется.

По мнению КСП ПК, льгота по налогу на прибыль должна сохраниться в Пермском крае, но должна быть пересмотрена с учётом выбора приоритетов в пользу поддержки ряда отраслей, которым жизненно необходима эта поддержка - например предприятиям строительной отрасли, производства строительных материалов, сельхозпроизводителей и других. Поддержка всех организаций всех видов деятельности становится «не по карману» бюджету Пермского края (при сокращении бюджетных средств и услуг)».

Считаем, что этот вывод актуален и на сегодняшний день.

5. Сравнительный анализ результатов оценки эффективности налоговых льгот, рассчитанных на основе рассматриваемых методик (цель 4).

Результаты сравнительного анализа рассматриваемых подходов к оценке эффективности налоговых льгот, отражённых в рассматриваемых методиках, показывают существенные различия в этих подходах и применяемых алгоритмах в формулах при расчётах.

Различия начинаются уже в названиях рассматриваемых методик, так: если Методика Правительство ПК – это методика только *расчёта* коэффициентов эффективности, то Методика Минэкономразвития России предполагает мониторинг и оценку, а Методика СП РФ описывает проведение экспертно-аналитического мероприятия по оценке эффективности налоговых льгот.

Сравнительный анализ рассматриваемых подходов к оценке эффективности налоговых льгот осуществлён КСП ПК на примере оценки эффективности льготы по сниженной региональной налоговой ставке по налогу на прибыль:

5.1. В соответствии с Методикой Правительства ПК.

В целом, с учётом применения утверждённых Методикой Правительства ПК критериев значений коэффициентов эффективности, *исходя из полученных результатов* льгота по сниженной региональной налоговой ставке по налогу на прибыль организаций (в разрезе всех организаций получателей льготы) имеет *высокую и достаточную эффективность* (исключение - бюджетная эффективность за 2012 г.).

5.2. В соответствии с Методикой Минэкономразвития России.

При темповом методе присвоении баллов: *эффективность налоговой льготы средняя (нижний предел);*

При сравнительном методе: *эффективность налоговой льготы крайне низкая или негативная.*

5.3. В соответствии с Методикой СП РФ.

Показатели *бюджетной эффективности*. Налоговая льгота в целом оказывает отрицательное влияние на бюджетную эффективность при формировании доходной части бюджета, так как имеет отрицательное значение (кроме 2008 и 2010 гг., где это значение положительное).

Экономическая эффективность налоговой льготы ($K_{эф}$).

Тенденции снижения показаний коэффициента ($K_{эф}$), - не выявлено, то есть свидетельствовать о положительном экономическом эффекте и стимулирующем воздействии данной налоговой льготы – нельзя. *В данном случае требуется проведение дополнительных исследований.*

5.4. Таким образом, рассматриваемые методики предлагают разные алгоритмы расчёта коэффициентов (показателей) эффективности действующих налоговых льгот и преференций. При этом, применяемые в методиках при расчёте коэффициентов эффективности показатели носят макроэкономический характер, что *не позволяет эффективным* образом произвести оценку *региональных* налоговых льгот.

К тому же считаем, что осуществить оценку эффективности налоговых льгот только на основании значений рассчитанных коэффициентов эффективности, *практически невозможно*, поскольку изменение тех или показателей, участвующих в формулах, *не обязательно может быть следствием предоставления налоговой льготы.*

Теоретически, с применением экономико-математических методов, можно попытаться выделить все факторы, влияющие на доходы, провести эконометрический анализ на длинных рядах необходимых показателей. Однако, в целях получения более или менее достоверных результатов, позволяющих делать выводы об эффективности налоговых стимулирующих механизмов на основе эконометрического анализа, необходима статистика не менее чем по 5-8 годам (сегодня такое требование трудно выполнимо), и как указано в Методике СП РФ: применение эконометрики такого уровня – это не необходимая методика как работа прикладного характера, а, скорее, *научно-исследовательская работа*. Причём, работа не универсального, а уникального характера. Данное обстоятельство автоматически ставит вопрос о целесообразности применения такого подхода в целях организации мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот в целом. То есть, это тот случай, когда при оценке эффективности каждой конкретной налоговой льготы было бы желательным проведение и соответствующей научно-исследовательской работы с применением экономических методов. Однако, такое пожелание вряд ли практически реализуемо. Тем не менее, выборочно, с учётом объёма налоговых расходов, вызванных той или иной льготой, дополнительные исследования могут дать важную информацию, позволяющую сделать выводы об эффективности или неэффективности льгот.

Как Методикой Минэкономразвития России, так и Методикой СП РФ предполагается, что в оценке эффективности налоговых льгот могут быть использованы *дополнительные исследования* (например: аудит эффективности; проведение опроса; экспертной оценки; разработка и внедрение новых алгоритмов расчёта и т.д.), *пока-*

затели, характеризующие изменение внешних макроэкономических условий деятельности субъекта РФ.

б. Оценка эффективности налоговых льгот и преференций, действующих на территории Пермского края (цель 5).

В целях проведения оценки, КСП ПК сформирован Реестр региональных налоговых льгот и преференций, установленных Законом ПО № 1685-296, при этом в зависимости от целей введения налоговые льготы сгруппированы, как: стимулирующие, технические, социальные (см. приложение 10 к настоящему Заключению).

В зависимости от того, к какой группе относится та или иная налоговая льгота и преференция, КСП ПК осуществлена оценка эффективности:

1) налоговых льгот и преференций, имеющих стимулирующее направление (см. приложение 11 к настоящему Заключению);

2) налоговых льгот и преференций, имеющих техническое направление (см. приложение 12 к настоящему Заключению);

3) налоговых льгот и преференций, имеющих социальное направление (см. приложение 13 к настоящему Заключению).

При этом, для оценки эффективности налоговых льгот применены различные оценки эффективности: бюджетная или экономическая или социальная.

Так, для оценки эффективности налоговых льгот и преференций, имеющих стимулирующий характер, применён коэффициент бюджетной эффективности, рассчитанный как прирост налоговых поступлений в бюджет в соответствующем финансовом периоде, в связи с расширением налоговой базы по соответствующим налогам, к сумме потерь бюджета от предоставления налоговой льготы.

Для оценки эффективности налоговых льгот и преференций, имеющих технический характер, применён коэффициент экономической эффективности, определенный исходя из динамики изменения экономических показателей соответствующих видов деятельности (инвестиции в основной капитал по данному виду экономической деятельности, оборот организаций по данному виду экономической деятельности, производство основных видов продукции в натуральном выражении в данном виде деятельности и т.д.).

Для оценки эффективности налоговых льгот и преференций, имеющих социальный характер, применён коэффициент социальной эффективности, определенный исходя из динамики изменения социальных показателей (численность отдельных категорий населения и т.д.).

6.1. Оценка эффективности налоговых льгот и преференций, установленных Законом ПО № 1685-296:

6.1.1. Льгота по налогу на прибыль.

Оценка эффективности Льготы по налогу на прибыль была осуществлена КСП ПК, как пример, при расчёте различных методов оценки - см. выше. Выводы об эффективности данной льготы – см. раздел 4 настоящего Заключения.

6.1.2. Налоговые льготы по налогу на имущество организаций.

Следует отметить, что до 2011 года налоговая отчётность по налогу на имущество организаций позволяла проводить оценку льгот только по укрупненным группам. С 2011 года в целях систематизации льгот по данному налогу, налоговая отчётность была детализирована по видам льгот, но без детализации по категориям нало-

гоплательщиков.

Оценка эффективности налоговых льгот и преференций, действующих на территории Пермского края, осуществлена КСП ПК за 2012 год, на основании данных¹⁸ Управления Федеральной налоговой службы по Пермскому краю.

В связи с чем, КСП ПК была осуществлена корреляция в части величины потерь бюджета Пермского края в результате применения льгот и фактической величины поступлений налога на имущество организаций в бюджет Пермского края по каждой категории налогоплательщиков.

По налогу на имущество организаций установлено 13 налоговых льгот и преференций, при этом, Льготы по налогу на имущество за 2012 год составили 2 460 884,0 тыс. руб., из них наибольшая часть выпадающих доходов приходится на:

- организации, применяющие налоговую ставку в размере 0,6 процента – в течение первого года с момента ввода в эксплуатацию основных средств; 1,1 процента – в течение второго и третьего годов эксплуатации основных средств - 1 282 350,8 тыс. руб. или 52,1%;

- организации, применяющие налоговую ставку в размере 0 процентов - в отношении автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения, автомобильных дорог общего пользования местного значения - 477 482,0 тыс. руб. или 19,4%;

- организации, осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции и выращивание рыбы; хранение сельскохозяйственной продукции; переработку сельскохозяйственной продукции - 180 595,1 тыс. руб. или 7,3%.

Кроме того, в целях обеспечения государственных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления были установлены следующие налоговые льготы в отношении:

- имущества, являющегося запасами, созданными в соответствии с решениями органов государственной власти Пермского края и органов местного самоуправления Пермского края - 2 263,0 тыс. руб. или 0,1%;

- имущества, предназначенного в соответствии с федеральным законодательством для решения задач по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций - 2 968,5 тыс. руб. или 0,1%;

- имущества, используемого для охраны природы в соответствии с Типовым перечнем основных фондов природоохранного назначения, утвержденным постановлением Госкомстата России, и(или) заключением органа, осуществляющего управление, государственный (муниципальный) экологический контроль (надзор) в области охраны окружающей среды - 151 385,9 тыс. руб. или 6,2%.

По мнению КСП ПК, оценка эффективности предоставления налоговых льгот, предоставляемых на исполнение государственных полномочий и местного самоуправления, являются трудно измеримыми, теоретически и практически слабо проработанными, поскольку не увязаны с конкретными налоговыми поступлениями и диктуются лишь бюджетными соображениями, и поэтому при оценке предоставления налоговых льгот и преференций, в данном случае - не рассматриваются.

В целом, при оценке Льгот по налогу на имущество КСП ПК сделаны следующие выводы:

¹⁸ Письмо Управления Федеральной налоговой службы по Пермскому краю от 14.05.2014 № 25-36/06593 «О предоставлении информации».

Оценка бюджетной эффективности	Оценка экономической эффективности	
оценка не позволяет сделать вывод о положительном бюджетном влиянии при формировании доходной части бюджета Пермского края по следующим льготам:	изменение показателей свидетельствует о положительном экономический эффекте следующих льгот:	Изменение показателей не позволяет сделать вывод о положительном экономическом эффекте, требуется проведения дополнительных исследований эффективности льгот:
<ul style="list-style-type: none"> - налоговой ставки в размере 0,6% – в течение первого года с момента ввода в эксплуатацию основных средств; 1,1% – в течение второго и третьего годов эксплуатации основных средств - налоговой ставки в размере 0% – в течение первого, второго и третьего годов эксплуатации с момента постановки на учёт в качестве основного средства; 0,6% – с четвертого по шестой год эксплуатации с момента постановки на учёт в качестве основного средства; 1,1% – с седьмого года эксплуатации с момента постановки на учёт в качестве основного средства 	<ul style="list-style-type: none"> - налоговой ставки в размере 1,1% - для нефтедобывающих организаций в отношении малодебитных скважин с отбором нефти 3 тонны в сутки и менее; - налоговой ставки в размере 0% - для организаций в отношении автомобильных дорог общего пользования регионального или муниципального значения, автомобильных дорог общего пользования местного значения; - освобождения от налогообложения нефтегазодобывающих организаций – в отношении законсервированных буровых скважин на месторождениях без лицензий на право пользования недрами 	<ul style="list-style-type: none"> - освобождения от налогообложения организаций - в отношении имущества, используемого для научно-исследовательских, конструкторских, опытных и опытно-экспериментальных работ; - освобождения от налогообложения организаций, осуществляющих: производство сельскохозяйственной продукции и выращивание рыбы; хранение сельскохозяйственной продукции;- переработку сельскохозяйственной продукции

Таким образом, для принятия решения о сохранении или отмене Льгот по налогу на имущество, по мнению КСП ПК, требуется разработка дополнительных критериев эффективности, с учётом которых необходимо скорректировать Льготы по налогу на имущество с учётом результатов оценки эффективности налоговой льготы за 2013 год.

6.1.3. Налоговая льгота по транспортному налогу.

Согласно ст. 7 Закона Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае», доходы от транспортного налога, подлежащего зачислению в бюджет Пермского края, зачисляются:

1) в бюджеты муниципальных районов (городских округов):

- по единому для всех муниципальных районов Пермского края нормативу - 50 процентов от налога, подлежащего зачислению в консолидированный бюджет Пермского края;

- по единому для всех городских округов Пермского края нормативу - 100 процентов от налога, подлежащего зачислению в консолидированный бюджет Пермского края;

2) в бюджеты городских и сельских поселений зачисляются налоговые доходы от следующих налогов, подлежащих зачислению в бюджет Пермского края - 50 процентов налога, подлежащего зачислению в бюджет Пермского края.

Таким образом, транспортный налог полностью поступает в бюджеты муниципальных образований Пермского края. За 2012 год поступления по транспортному налогу в доходы местных бюджетов составили 2 737 961 тыс. руб., из них:

- по транспортному налогу с организаций – 548 198 тыс. руб.;

- по транспортному налогу с физических лиц – 2 189 763 тыс. руб.

Законом ПО № 1685-296 льгота по транспортному налогу установлена в от-

ношении физических лиц, только в части налогоплательщиков, достигших возраста, при котором возникает право на пенсию по старости.

Справочно: согласно ст. 22.1. Закона ПО № 1685-296, уплачивают налог в размере 50 процентов от суммы налога, подлежащего уплате, налогоплательщики, достигшие возраста, при котором возникает право на пенсию по старости, в отношении:

- легковых автомобилей с мощностью двигателя до 100 л.с. включительно;
- мотоциклов (мотороллеров);
- катеров, моторных лодок с мощностью двигателя до 50 л.с. включительно;
- самоходных транспортных средств, машин и механизмов на пневматическом и гусеничном ходу.

Согласно статистическим налоговым данным, объём льготы за 2012 год составил 49 003,0 тыс. руб., что составляет 2,2% от объёма поступлений по транспортному налогу с физических лиц (2 189 763 тыс. руб.) или 1,8% от объёма поступлений по транспортному налогу, в целом (2 737 961 тыс. руб.).

Учитывая, что данная льгота носит социальный характер и направлена на социальную поддержку лиц, достигших пенсионного возраста, а также её незначительный объём, по мнению КСП ПК, данную региональную льготу – возможно сохранить.

6.1.4. Налоговая льгота по налогу, взимаемому с применением упрощенной системы налогообложения.

Справочно: согласно статьи 25 Закона ПО № 1685-296, налоговая ставка устанавливается в размере 5 процентов для налогоплательщиков, выбравших в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов, и осуществляющих деятельность в сфере образования, здравоохранения и предоставления социальных услуг.

Согласно ст. 18 НК РФ, упрощённая система налогообложения относится к специальному налоговому режиму. Налоговыми органами объём сумм, непоступивших в бюджет Пермского края в связи с установлением специального налогового режима по налогу, взимаемому с применением упрощенной системы налогообложения а адрес КСП ПК, - не представлен. Оценка эффективности, в данном случае, не проводилась.

6.2. Анализ оценки эффективности налоговых льгот и преференций, показал что, перед тем как устанавливать те или иные льготы и преференции, необходимо разработать показатели, учитывающие целевую направленность налоговой льготы, а также её увязку с налоговыми поступлениями в бюджет Пермского края, что в последующем, *позволит осуществлять процедуру* администрирования предоставленных налоговых льгот и преференций.

Выводы:

1. В 2013 году действовало 19 налоговых льгот и преференций, в том числе 2 - в отношении налогоплательщиков – физических лиц, 17 - в отношении налогоплательщиков – юридических лиц (см. приложение 3 к настоящему Заключению).

1.1. В среднем за 2011-2012 годы общая сумма недопоступления налогов в консолидированный бюджет Пермского края в связи с предоставлением налоговых льгот, установленных федеральным, региональным и местным законодательством, составила 34 825 273 тыс. руб., в том числе по льготам, установленным федеральным законодательством – 10 158 816 тыс. руб. или 29,2% от общей суммы; по льготам, установленным региональным законодательством, – 24 509 470 тыс. руб. или 70,4%; по льготам, установленным местным законодательством, - 87 212,0 тыс. руб. или 0,2%; в связи с применением налогоплательщиками специальных налоговых режимов – 69 775 тыс. руб. или 0,2%.

1.2. За 2011-2012 гг. общая сумма недопоступления налогов в краевой бюджет составила 33 838 744¹⁹ тыс. руб., из них в связи с предоставлением налоговых льгот, установленных:

1) федеральным законодательством – 9 423 624 тыс. руб. (или 27,8% от общей суммы);

2) региональным законодательством – 24 415 120 тыс. руб. (или 72,2%), из них в связи с предоставлением налоговой льготы:

- по налогу на прибыль организаций - 19 797 388 тыс. руб. (или 81,1% от общей суммы);

- по налог на имущество организаций – 4 617 732 тыс. руб. (или 18,9%).

То есть, за период 2011-2012 годы объём недопоступления налогов в связи с предоставлением налоговых льгот на региональном уровне составил 17,4% от налоговых, неналоговых доходов бюджета Пермского края (140 509 212,9 тыс. руб.).

1.3. За период с 2006 по 2013 гг. объём недопоступления налогов в связи с предоставлением: льготы по сниженной региональной налоговой ставке по налогу на прибыль организаций и льготы по налогу на имущество организаций (в связи с предоставлением льготы региональным законодательством), - составил 75 580,6 млн. руб. или 16,2% от налоговых, неналоговых доходов бюджета Пермского края (467 256,3 млн. руб.), из них:

1.3.1. Сумма недопоступления в бюджет Пермского края налога на прибыль организаций в связи с предоставлением льготы по сниженной региональной налоговой ставке по налогу на прибыль организаций за период с 2006 по 2013 гг. составила 63 049 млн. руб. (с учётом инфляции (ИПЦ) - 69 194,9 млн. руб.);

1.3.2. Сумма недопоступления в бюджет Пермского края налога на имущество организаций, в связи с предоставлением налоговых льгот региональным законодательством за период с 2006 по 2013 гг. составил 12 531,6 млн. руб. (с учётом инфляции (ИПЦ) - 13 754,4 млн. руб.).

2. В настоящий момент единая утвержденная методика оценки эффективности налоговых льгот на федеральном уровне – отсутствует. К рекомендациям Минэкономразвития России и Счётной палаты Российской Федерации можно отнести только разработанные ими проекты Методик.

При оценке эффективности налоговых льгот по региональным налогам и налоговым ставкам, установленным законодательством Пермского края, в настоящий момент КСП ПК, возможно, использовать только Методику Правительства ПК, официально утверждённую Порядком от 16.09.2013 № 1223-п.

В тоже время, считаем, что произвести оценку эффективности налоговых льгот только с учётом применения утверждённых Методикой Правительства ПК критериев значений коэффициентов эффективности, и уж тем более принять решение о целесообразности корректировки и(или) отмене предоставляемых налоговых льгот, - практически невозможно. Для принятия решения о целесообразности корректировки и(или) отмене предоставляемых налоговых льгот, кроме численных значений коэффициентов эффективности, необходимо учитывать результаты каких либо иных, дополнительных мер оценки.

Кроме того, п. 2.5. Порядка от 16.09.2013 № 1223-п определяет, что при ухудшении ситуации в экономике Пермского края вследствие влияния обстоятельств непреодолимой силы, а также обстоятельств, являющихся следствием снижения уров-

¹⁹ Без учёта сумм недопоступлений по налогам в местные бюджеты.

ня мировых цен на экспортируемую продукцию, снижения курса валют, общероссийских и мировых кризисных тенденций в экономике, оценка эффективности налоговых льгот не проводится. Однако считаем, что в указанных случаях, актуальность вопроса оценки эффективности налоговых льгот становится только острее.

3. Оценка эффективности налоговых льгот:

3.1. В результате предоставления Льготы по налогу на прибыль, бюджет Пермского края недополучает средств от 14 до 16% от общего объёма налоговых, неналоговых доходов края; объём выпадающих доходов Пермского края, в связи с предоставлением указанной льготы превышает в 1,3 раза общий объём выпадающих доходов по данному налогу всех регионов: Республики Башкортостан и Татарстан, областей Самарская, Нижегородская и Свердловской, - вместе взятых (см. п. 5.1.5. Заключения). При этом, наличие Льготы по налогу на прибыль не обеспечивает возможность занять региону лидирующие позиции среди «территории–соседей» по показателям экономического развития (по рейтингу по темпам роста (снижения) объёмов инвестиций в основной капитал среди «территорий-соседей» Пермский край занимает 5 место из 7, по темпам роста (снижения) промышленного производства – последнее 14 место среди регионов Приволжского федерального округа).

По мнению КСП ПК, предоставление Льготы по налогу на прибыль в существующем формате, не способствует решению вопросов, определённых п. 3.3.1. Закона о Программе СЭР ПК, а именно: повышению заинтересованности бизнеса в расширении границ производственной деятельности и выборе Пермского края как территории для её ведения (за период 2006 по 2013 гг. число предприятий, центры прибыли которых были переведены за пределы Пермского края, составило 18, при этом всего 1 предприятие, перевело свой центр прибыли в край), а также увеличению объёма инвестиций за счёт собственных средств.

Кроме того, при предоставлении Льготы по налогу на прибыль в целом нарушается принцип, сформулированный в Законе о Программе СЭР ПК, а именно: «...равные условия предоставления государственной поддержки всем потенциальным получателям...», преимущество в получении государственной поддержки в форме льготы по налогу на прибыль имеют в основном высокорентабельные производства, использующие природные ресурсы Пермского края (нефтегазодобыча и переработка, производство калийных удобрений, финансовые посредники).

Считаем, что предоставлять Льготу по налогу на прибыль в таком виде, становится «не по карману» бюджету Пермского края, льгота должна быть пересмотрена, в том числе с учётом выбора приоритетов в пользу поддержки ряда отраслей.

3.2. В результате предоставления Льготы по налогу на имущество, бюджет Пермского края в период с 2009 по 2012 гг. недополучал в бюджет Пермского края ежегодно более 3% от общего объёма налоговых, неналоговых доходов края (в 2013 г. – 1,6%), см. п. 3.3. настоящего Заключения.

За 2012 год по налогу на имущество организаций установлено 13 налоговых льгот и преференций, при этом, Льготы по налогу на имущество за 2012 год составили 2 460 884,0 тыс. руб., из них наибольшая часть выпадающих доходов приходится на:

- организации, применяющие налоговую ставку в размере 0,6 процента – в течение первого года с момента ввода в эксплуатацию основных средств; 1,1 процента – в течение второго и третьего годов эксплуатации основных средств - 1 282 350,8 тыс. руб. или 52,1%;

- организации, применяющие налоговую ставку в размере 0 процентов - в отношении автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения, автомобильных дорог общего пользования местного значения - 477 482,0 тыс. руб. или 19,4%;

- организации, осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции и выращивание рыбы; хранение сельскохозяйственной продукции; переработку сельскохозяйственной продукции - 180 595,1 тыс. руб. или 7,3%.

Оценку эффективности Льготы по налогу на имущество – см. п. 6.1.2. настоящего Заключения.

3.3. Налоговая льгота по транспортному налогу.

За 2012 год поступления по транспортному налогу в доходы местных бюджетов составили 2 737 961 тыс. руб., из них:

- по транспортному налогу с организаций – 548 198 тыс. руб.;

- по транспортному налогу с физических лиц – 2 189 763 тыс. руб.

Льгота по транспортному налогу Законом ПО № 1685-296 установлена в отношении физических лиц, в части налогоплательщиков, достигших возраста, при котором возникает право на пенсию по старости.

Объём льготы за 2012 год составил 49 003,0 тыс. руб., что составляет 2,2% от объёма поступлений по транспортному налогу с физических лиц (2 189 763 тыс. руб.) или 1,8% от объёма поступлений по транспортному налогу, в целом (2 737 961 тыс. руб.).

Учитывая, что данная льгота носит социальный характер и направлена на социальную поддержку лиц, достигших пенсионного возраста, а также незначительный объём льготы (1,8-2,2%), по мнению КСП ПК, данную региональную льготу – возможно сохранить.

3.4. Налоговая льгота по налогу, взимаемому с применением упрощенной системы налогообложения.

Согласно ст. 18 НК РФ, упрощённая система налогообложения относится к специальному налоговому режиму. Налоговыми органами объём сумм, непоступивших в бюджет Пермского края в связи с установлением специального налогового режима по налогу, взимаемому с применением упрощенной системы налогообложения в адрес КСП ПК, - не представлен. Оценка эффективности, в данном случае, не проводилась.

3.5. Анализ оценки эффективности налоговых льгот и преференций, показал что, перед тем как устанавливать те или иные льготы и преференции, необходимо разработать показатели, учитывающие целевую направленность налоговой льготы, а также её увязку с налоговыми поступлениями в бюджет Пермского края, что в последующем, позволит осуществлять процедуру администрирования предоставленных налоговых льгот и преференций.

Председатель
Контрольно-счётной палаты
Пермского края



Ю.В. Новоселов