



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: problksp@ksppk.ru;
ОКПО 50283606, ОГРН 1025900537090, ИНН/КПП 5902292350/590201001

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Пермского края
«О регулировании действия законодательства Пермского края о налогах и сборах в отношении налогоплательщиков, являющихся субъектами деятельности в сфере промышленности, с которыми заключен специальный инвестиционный контракт, об установлении налоговой ставки в размере 0 процентов по налогу на имущество организаций для налогоплательщиков, являющихся субъектами деятельности в сфере промышленности, с которыми заключен специальный инвестиционный контракт, и о внесении изменения в Закон Пермской области «О налогообложении в Пермском крае»

(внесён губернатором Пермского края В.Ф. Басаргиным
и группой депутатов Законодательного Собрания Пермского края)

14.08.2015

№ 41

Письмом Законодательного Собрания Пермского края¹ в КСП ПК для подготовки заключения направлен проект закона Пермского края «О регулировании действия законодательства Пермского края о налогах и сборах в отношении налогоплательщиков, являющихся субъектами деятельности в сфере промышленности, с которыми заключен специальный инвестиционный контракт, об установлении налоговой ставки в размере 0 процентов по налогу на имущество организаций для налогоплательщиков, являющихся субъектами деятельности в сфере промышленности, с которыми заключен специальный инвестиционный контракт, и о внесении изменения в Закон Пермской области «О налогообложении в Пермском крае» (далее – «Законопроект»).

Законопроектом предлагается для налогоплательщиков - юридических лиц, являющихся субъектами деятельности в сфере промышленности, с которыми заключен специальный инвестиционный контракт (далее – «специнвестконтракт»), ввести регулируемую норму в части действия актов законодательства Пермского края о налогах и сборах, устанавливающих новые налоги и(или) сборы, повышающих налоговые ставки, размеры сборов, устанавливающих новые обязанности или иным образом ухудшающих положение налогоплательщиков, а также установить в отношении объектов основных средств, введенных в эксплуатацию в результате реализации инвестиционного проекта, налоговую ставку в размере 0 процентов по налогу на имущество организаций сроком на период действия специнвестконтракта.

По существу отмечаем следующее.

1. Согласно пояснительной записке Законопроект подготовлен в соответствии с Федеральным законом от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Рос-

¹ Письмо Законодательного Собрания Пермского края от 28.07.2015 № 07/1709-15 «О направлении проекта закона на заключение».

сийской Федерации» (далее – «ФЗ № 488-ФЗ»), а также Законом Пермского края от 03.03.2015 № 440-ПК «О промышленной политике в Пермском крае» (далее – «Закон ПК № 440-ПК»).

1.1. В соответствии со статьёй 6 ФЗ № 488-ФЗ к полномочиям Правительства Российской Федерации относится:

- утверждение порядка заключения специнвестконтрактов;
- утверждение типовых форм специнвестконтрактов применительно к отраслям промышленности;
- утверждение порядка применения мер стимулирования деятельности в сфере промышленности, установленных ФЗ № 488-ФЗ, включая требования к инвестиционным проектам, реализация которых дает право субъектам деятельности в сфере промышленности на получение до 2025 года финансовой поддержки в виде льгот по налогам и сборам в соответствии с законодательством о налогах и сборах, а также порядок формирования и ведения перечня этих инвестиционных проектов.

Правила заключения специнвестконтрактов и типовая форма специнвестконтракта для отдельных отраслей промышленности, утверждены постановлением² Правительства Российской Федерации – 16 июля 2015 г. (далее – «Правила № 708»). При этом, Правила № 708 устанавливают порядок заключения специнвестконтрактов, за исключением специнвестконтрактов, заключаемых субъектами РФ без участия Российской Федерации.

1.2. Согласно п. 2 ст. 9 Закона ПК № 440-ПК, порядок заключения специнвестконтракта Правительством Пермского края (или уполномоченным им органом) устанавливается соответственно нормативными правовыми актами Пермского края, с учётом порядка заключения специнвестконтракта, установленного Правительством Российской Федерации, и типовых форм, утвержденных Правительством Российской Федерации.

На сегодняшний день порядок заключения специнвестконтракта, а также типовая форма специнвестконтракта, нормативными правовыми актами Пермского края, – не установлены.

Ввиду отсутствия порядка и условий заключения специнвестконтракта, утверждённых на региональном уровне, - нельзя дать объективную оценку последствий реализации (в случае его принятия) Законопроекта.

2. Статьёй 1 Законопроекта дано понятие инвестиционного проекта, как проекта по созданию новых промышленных производств, *за исключением проектов по модернизации и реконструкции* основных фондов действующего промышленного производства. В то же время, п. 2 Правил № 708 определяет, что специнвестконтракт заключается (от имени Российской Федерации) с юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, принимающими на себя обязательства в предусмотренный специнвестконтракте срок своими силами или с привлечением иных лиц создать *либо модернизировать* и(или) освоить производство промышленной продукции.

Таким образом, Законопроектом сужается круг субъектов деятельности в сфере промышленности, с которыми заключен специнвестконтракт - которым может быть предоставлена финансовая поддержка в форме налоговых льгот и преференций.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 16.07.2015 № 708 «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности».

3. В Законопроекте не указано, на какие именно отрасли промышленности распространяется действие льготной налоговой ставки.

В то же время, Правилами № 708 утверждена типовая форма специвестконтракта, в которой определены отдельные отрасли промышленности, а именно: машиностроение, станкоинструментальная, металлургическая, химическая, фармацевтическая, биотехнологическая, медицинская, легкой, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей, электронной, авиационная, судостроительная промышленность, промышленность средств связи, радиоэлектронная промышленность.

4. Статьей 16 ФЗ № 488-ФЗ предусмотрена норма защиты интересов субъекта РФ в случае расторжения специвестконтракта в связи с невыполнением или ненадлежащим выполнением инвестором принятых на себя обязательств.

Справочно: ч. 8 ст. 16 ФЗ № 488-ФЗ определяет, что в случае расторжения специвестконтракта в связи с невыполнением или ненадлежащим выполнением инвестором принятых обязательств инвестор обязан возместить ущерб, причиненный субъекту РФ в результате применения инвестором положений частей 5 и 6 статьи 16 ФЗ № 488-ФЗ, а также компенсировать суммы не уплаченных налогов и сборов в результате применения налоговых льгот, установленных для инвестора как для участника специвестконтракта законодательством о налогах и сборах, с уплатой пеней.

Кроме того, в указанной статье определено, что в специвестконтракте могут устанавливаться и иные последствия невыполнения или ненадлежащего выполнения сторонами принятых на себя обязательств.

Законопроектом же в данной части прописаны *только* условия исчисления налога в случае выбытия основных средств в результате продажи, передачи по договору дарения, мены, внесения в виде вклада в уставный капитал, а также внесения в счёт вклада по договору о совместной деятельности (в размере 2,2% вместо 0%), при этом - *без уплаты пеней*.

Законопроектом не предусмотрена норма, по обязательному возмещению ущерба, причинённому Пермскому краю в результате применения инвестором положений частей 5 и 6 статьи 16 ФЗ № 488-ФЗ.

Справочно: положения ФЗ № 488-ФЗ в частности определяют:

- ч. 5 ст. 16: в случае, если после заключения специвестконтракта вступают в силу федеральные законы, и(или) иные нормативные правовые акты Российской Федерации, и(или) нормативные правовые акты субъектов РФ, устанавливающие режим запретов и ограничений в отношении выполнения специвестконтракта или изменяющие обязательные требования к промышленной продукции и(или) к связанным с обязательными требованиями к промышленной продукции процессам проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации по сравнению с действовавшими в момент заключения специвестконтракта режимами запретов и ограничений или обязательными требованиями, такие федеральные законы, и(или) иные нормативные правовые акты Российской Федерации, и(или) нормативные правовые акты субъектов РФ, а также вносимые в них изменения не применяются в отношении инвестора, являющегося стороной специвестконтракта, и(или) иных указанных в специвестконтракте лиц в течение срока действия специвестконтракта;

- ч. 6 ст. 16: Законодательством о налогах и сборах предусматриваются на срок действия специвестконтракта гарантии неповышения величины совокупной налоговой нагрузки на доходы инвестора, являющегося стороной специвестконтракта, и(или) иных указанных в нём лиц по сравнению с величиной совокупной налоговой нагрузки на доходы инвестора, являющегося стороной специвестконтракта, и(или) иных указанных в специвестконтракте лиц в момент заключения специвестконтракта.

5. Законопроектом даётся определение инвестиционного проекта по созданию новых промышленных производств, результатом реализации которого обозначено создание не менее 250 единиц новых рабочих мест. То есть, в Законопроекте определён только один единственный показатель результативности реализации инвестиционного проекта – это создание *не менее* 250 единиц рабочих мест, причём данный показатель разработчиками Законопроекта ничем не обоснован.

Создание рабочих мест не может являться *единственным* критерием необходимости заключения специвестконтракта. Так, в частности п. 2 Правил № 708 оп-

ределяет, что специнвестконтракт заключается в целях решения задач и(или) достижения целевых показателей и индикаторов государственных программ Российской Федерации в отраслях промышленности, в рамках которых реализуются инвестиционные проекты.

Таким образом, Законопроектом сужается круг субъектов деятельности в сфере промышленности, с которыми заключен специнвестконтракт - которым может быть предоставлена финансовая поддержка в форме налоговых льгот и преференций.

6. К Законопроекту представлено финансово-экономическое обоснование (далее – «ФЭО»). В ФЭО указано, что представленные расчёты прогноза влияния на доходную часть бюджета Пермского края предлагаемой налоговой преференции построены *на основе модели* концепции инвестиционного проекта, *реализуемого* на территории Пермского края. То есть, представленные в ФЭО расчёты последствий принятия Законопроекта спроецированы на реализацию *только одного* инвестиционного проекта, то есть носят явно выраженный индивидуальный характер.

Примечание: статьёй 56 Налогового кодекса Российской Федерации определено, что льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые *отдельным категориям* налогоплательщиков и плательщиков сборов 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.

Нормы законодательства о налогах и сборах, определяющие основания, порядок и условия применения льгот по налогам и сборам, не могут носить индивидуального характера.

6.1. В ФЭО указывается на проведение прогнозируемой оценки эффективности планируемой к введению налоговой льготы, причём расчёты произведены также исходя из плановых финансово-хозяйственных показателей модели одного инвестиционного проекта, однако сами показатели - не указаны.

Считаем, что при принятии решения о вновь вводимых налоговых преференциях необходимо также проанализировать эффективность уже принятых налоговых льгот.

На территории Пермского края в настоящее время действует система льготирования в отношении налога на имущество организаций. По налогу на имущество организаций установлены дифференцированные налоговые ставки, которые устанавливаются в отношении приобретенных за плату и введенных в эксплуатацию основных средств, фактически используемых во многих видах экономической деятельности.

Справочно: п. 2 ст. 19 Закона «О налогообложении в Пермском крае» предусмотрены дифференцированные налоговые ставки (0,6% - в течение 1 года с момента ввода в эксплуатацию основных средств; 1,1% - в течение второго и третьего годов эксплуатации основных средств), которые устанавливаются в отношении приобретенных за плату и введенных в эксплуатацию основных средств, фактически используемых в следующих видах экономической деятельности: сельское хозяйство, рыболовство, добыча полезных ископаемых, обрабатывающие производства, производство и распределение электроэнергии, газа и воды, строительство, транспорт и связь.

Разработчиками Законопроекта не рассматривается возможность применения к субъектами деятельности в сфере промышленности, с которыми будет заключен специнвестконтракт уже существующих льгот, при этом и не говорится о неэффективности их применения.

7. Кроме того, считаем необходимым согласовать с налоговыми органами возможность администрирования налоговых льгот, предоставляемых Законопроектом.

8. КСП ПК осуществлён анализ объёма налоговых доходов, поступивших в

бюджет Пермского края и не поступивших сумм налога на имущество организаций в связи с предоставлением налоговых льгот за период 2010-2014 гг. (информация представлена на основании анализа отчётов Федеральной налоговой службы по Пермскому краю: о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации (форма № 1-НМ); о налоговой базе и структуре начислений по налогу на имущество организаций (форма № 5-НИО)), - см. таблицы 1-3.

Из таблицы 1 видно, что удельный вес объёма поступившего налога на имущество организаций от общего объёма поступлений по налоговым, в среднем ежегодно составляет в пределах 11% (от 9,3% - в 2012 г., до 12% в 2010 г.). При этом, с 2012 года весь объём поступившего налога на имущество организаций, зачисляется в доходную часть бюджета Пермского края.

Таблица 1
тыс. руб.

Показатели	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год
Поступило всего налоговых доходов, в том числе:	57 662 764,00	67 005 784,00	82 205 244,00	82 913 618,00	80 908 880,00
поступило налога на имущество организаций, всего, из них:	6 913 341,00	7 507 332,00	7 650 059,00	9 249 097,00	9 110 239,00
в краевой бюджет	2 074 002,00	2 252 199,00	7 650 059,00	9 249 097,00	9 110 239,00
в местный бюджет	4 839 339,00	5 255 133,00	0,0	0,0	0,0
Доля поступившего налога на имущество в общем объёме налоговых доходов	12%	11,2%	9,3%	11,2%	11,3%

В 2013 и 2014 годах размер выпадающих доходов по налогу на имущество организаций значительно сократился (более чем в 2 раза) по сравнению с 2010-2012 гг., - см. таблицу 2.

Таблица 2

Показатели	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год
Сумма налога, не поступившая в бюджет в связи с предоставлением льгот по налогу на имущество, тыс. руб.	6 598 957,00	6 763 803,00	7 277 553,00	3 183 212,00	2 426 857,00
Доля выпадающих доходов по налогу на имущество в общем объёме налоговых доходов, %	11,4%	10,1%	8,9%	3,8%	3,0%

Сокращение объёмов выпадающих доходов по налогу на имущество организаций произошло за счёт сокращения суммы налога, не поступившей в бюджет в связи с предоставлением налоговых льгот на федеральном уровне:

Таблица 3

Показатели	2010 год		2011 год		2012 год		2013 год		2014 год	
	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%
Сумма налога, не поступившая в бюджет в связи с предоставлением льгот по налогу на имущество	6 598 957,00	100	6 763 803,00	100	7 277 553,00	100	3 183 212,00	100	2 426 857,00	100
в связи с предоставлением льгот на федеральном уровне	4 887 698,00	74,1	4 606 955,00	68,1	4 816 669,00	66,2	253 345,00	8,0	228 657,00	9,4
в связи с предоставлением льгот на региональном уровне	1 711 259,00	25,9	2 156 848,00	31,9	2 460 884,00	33,8	2 929 867,00	92,0	2 198 200,00	90,6

Причиной такого снижения объёма льгот является изменение федерального налогового законодательства в 2013 году, 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.). Вследствие чего сумма налога, не поступившая в бюджет Пермского края в связи с предоставлением налоговых льгот на федеральном уровне снилась с 2010 г. к 2014 г., более чем в 20 раз, - см. таблицу 3.

При этом, доля выпадающих доходов в связи с предоставлением налоговых льгот на региональном уровне по налогу на имущество организаций в общем объёме поступивших налоговых доходов в бюджет Пермского края за период 2010-2014 гг. в среднем составляет в размере 3% и существенно не изменяется.

Таблица 4

Показатели	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год
Доля выпадающих доходов по налогу на имущество, в связи с предоставлением налоговых льгот на региональном уровне в общем объёме налоговых доходов, %	3,0%	3,2%	3,0%	3,5%	2,7%

9. Статья 5 Законопроекта определяет: «*Настоящий Закон вступает со дня его официального опубликования*».

Согласно Бюджетного кодекса Российской Федерации, внесение изменений в законодательство субъектов РФ о налогах и сборах, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года, *допускается только в случае внесения соответствующих изменений в законы субъектов РФ о бюджете на текущий финансовый год и плановый период*. То есть, в случае принятия данного Законопроекта, необходимо учесть соответствующие изменения в проекте бюджета Пермского края на 2015 год и на плановый периоды 2016-2017 гг.

В свою очередь, считаем необходимым, установить срок действия Закона – с 01.01.2016, при этом абз. 2 ст. 5 Законопроекта - исключить.

Вывод:

проект закона Пермского края «О регулировании действия законодательства Пермского края о налогах и сборах в отношении налогоплательщиков, являющихся субъектами деятельности в сфере промышленности, с которыми заключен специальный инвестиционный контракт, об установлении налоговой ставки в размере 0 процентов по налогу на имущество организаций для налогоплательщиков, являющихся субъектами деятельности в сфере промышленности, с которыми заключен специальный инвестиционный контракт, и о внесении изменения в Закон Пермской области «О налогообложении в Пермском крае» рекомендуется для рассмотрения Законодательным Собранием Пермского края в первом чтении.

И.о. председателя
Контрольно-счётной палаты
Пермского края



В.Л. Шуклецов