**Аналитическая справка и результаты анкетирования бизнеса по вопросу эффективности применения налоговых льгот**

В Налоговом кодексе РФ льготы реализуются в нескольких формах:

- в виде пониженной ставки, например, по налогу на добавленную стоимость в размере 10% вместо 18% при реализации социально значимых товаров, или 0% по экспортным операциям;

- в форме выведения товаров из объектов налогообложения, например, по налогу на добычу полезных ископаемых метана угольных пластов;

- в форме освобождения от налогообложения, например, от акцизов по целому ряду подакцизных товаров при ввозе в портовую экономическую зону с остальной территории РФ;

- в форме уменьшения налоговой базы на определенный размер вычетов, например, по налогу на доходы физических лиц при приобретении или строительстве жилья.

В начале 2017 года ТПП РФ провела масштабное анкетирование своей членской базы. В опросе приняли участие порядка 500 компаний и индивидуальных предпринимателей из 64 регионов России. Более половины из них являются микро бизнесом, еще треть относится к субъектам малого бизнеса.

Результаты анкетирования показали, что наибольшее количество льгот предоставляется НК РФ по налогу на прибыль организаций и по налогу на добавленную стоимость. Например, по НДС их количество составляет порядка 50, а по налогу на прибыль более ста, в то время как по другим налогам и сборам их количество не превышает 20 по каждому виду.

Ряд субъектов РФ также активно пользуется своим правом на установление дополнительных льгот. Так, в частности, в ряде регионов установлены налоговые льготы по налогу на имущество организаций, снижена региональная ставка по налогу на прибыль, установлены освобождения по транспортному и земельному налогу и др. Следует однако отметить, что региональные льготы действуют только в отношении определенных объектов налогообложения и для ограниченного числа налогоплательщиков. По итогам проведенного опроса удалось установить, что порядка 76% респондентов не пользуются какими-либо налоговыми льготами и преференциями, установленными налоговым законодательством. Учитывая это, большинство респондентов, порядка 80%, отметили низкую эффективность установленных законодательством налоговых льгот. При этом, большинство опрошенных в качестве причин отказа от применения налоговых льгот указали сложную и непонятную процедуру получения льготы, например, по налогу на прибыль организаций и по налогу на добычу полезных ископаемых для участников региональных инвестиционных проектов. Второй по значимости причиной отказа стал несущественный финансовый выигрыш, например, льгота по транспортному налогу в отношении 12-тонников. Для большинства транспортных компаний, принявших участие в опросе, указанная льгота является незначительной по сравнению с суммами уплаченных платежей по системе «Платон».

Полагаем, что при реализации налоговой политики на среднесрочный и долгосрочный периоды целесообразно применить более взвешенный подход и тщательное согласование позиции между субъектами законодательной инициативы на федеральном, региональном и местном уровне при подготовке изменений законодательства по вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов в части налоговых льгот.

Так, например, законом № 401-ФЗ от 30.11.2016 г. предполагается с 1 января 2018 года отмена федеральной льготы по налогу на имущество, при этом полномочия по их установлению будут переданы регионам. Среди респондентов (около трети) указанная льгота по налогу на имущество организаций была отмечена как очень эффективная.

Следует отметить, что субъекты РФ пока не стремятся устанавливать указанную льготу на своих территориях. Кроме того, может возникнуть ситуация, когда в разных регионах будет действовать разная льгота, что может привести к нарушениям конкурентной среды в соседствующих регионах, а также к искусственному перемещению основных фондов в регионы с более льготным режимом.

Вместе с тем, передача полномочий по установлению льгот на региональный уровень может выступить эффективным инструментом субъектов РФ для привлечения инвестиций и социально- экономического развития регионов.

Основными вопросами при установлении новых налоговых льгот должны стать их цели и задачи, сроки введения и размер компенсации из федерального бюджета выпадающих доходов региональных и местных бюджетов.

Так, например, после отмены налоговых льгот в отношении движимого имущества, приобретенного после 1 января 2013 года привело к росту тарифов на железнодорожные грузовые и пассажирские перевозки, в том числе в пригородном направлении. Данное решение, на наш взгляд, было ошибочным. Указанная льгота позволяла производить в ускоренном режиме реновацию оборудования и была достаточно востребованной бизнесом. Злоупотребления этой льготой носили частный характер и могли быть устранены путем внесения точечных изменений в законодательство.

При этом законом № 83-ФЗ от 06.04.2015 г. для услуг по перевозке пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном направлении была установлена нулевая ставка по НДС, что позволило снизить издержки железнодорожных компаний и остановить рост тарифов.

Кроме того необходимо выработать взвешенный подход к порядку предоставления налоговых льгот. Так, например, налоговая льгота по НДС для нового технологического оборудования (станки, ЧПУ и пр.), при всей своей востребованности, позволяет некоторым импортерам ввозить помимо оборудования, используемого в производстве, также и бывшее в употреблении оборудование, и оборудование, не отвечающее заявленным целям (например, кофемолки, минипивоварни и прочее). Такие возможности для злоупотреблений приносят казне значительный ущерб. Следует также отметить, что перечень этого оборудования неуклонно расширяется.

Налоговые злоупотребления возникают и при предоставлении налоговых льгот по НДС в отношении товаров социальной направленности. Например, под видом товаров для реабилитации инвалидов ввозились: пластиковая посуда, трехколесные велосипеды, самокаты, куклы и другие игрушки, сантехника, консоли и оборудование для видеоигр, компьютерные игры, настольные игры (бильярд) и пр.

Полагаем, что эффективность таких льгот при таком положении дел вызывает сомнение. В данном случае необходимо тщательно проанализировать перечень технологического оборудования (в том числе комплектующих и запасных частей к нему), аналоги которого не производятся в России, и перечень медицинских товаров, реализация которых на территории РФ и ввоз которых на территорию РФ и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, не подлежат обложению НДС, с целью обоснованности внесения в них отдельных позиций товарной номенклатуры, а также исключения практики льготирования ввоза устаревшего оборудования. Считаем, что стимулирование технического перевооружения можно, например, осуществить путем предоставления инвестиционного налогового кредита, либо выделением целевых субсидий из бюджета и пр.

Считаем также целесообразным при введении новых налоговых льгот устанавливать определенный срок их применения, что позволит оценить реальный эффект для бизнеса и бюджетные последствия.

Отмечаем также, что по целому ряду налоговых льгот и преференций невозможно оценить их эффективность в связи с отсутствием в статистической и налоговой отчетности сумм выпадающих доходов и бюджетной системы РФ. Например, если предоставление налоговых льгот осуществляется в форме изъятия из налоговой базы части объекта налогообложения, то указанная формулировка препятствует оценки объема выпадающих доходов и анализу эффективности налоговой льготы, поскольку в таком случае налоговые органы не располагают сведениями о величине налоговой базы в целом по представленным налогоплательщикам декларациям. Кроме того не представляется возможным оценить эффект от предоставления права на ускоренное списание стоимости амортизируемого имущества. С точки зрения обеспечения контроля за подобными льготами следует рассматривать вопрос о замене ускоренного списания капитальных затрат инвестиционными налоговыми кредитами с соответствующими изменениями статей 66 и 67 НК РФ (введением прямой инвестиционной налоговой льготы).

Вместе с тем, большинство участников анкетирования отметили высокую эффективность налоговых льгот по налогу на добавленную стоимость. В то же время, поступали предложения по отмене налоговых льгот и преференций, предоставляемых организациям, финансируемым из федерального бюджета.

Для более точной и взвешенной оценки эффективности налоговых льгот целесообразно определить методику оценки, в который предлагаем закрепить такие критерии как: увеличение налоговых поступлений, сокращение встречных финансовых потоков, рост средней заработной платы и количества создаваемых рабочих мест, улучшение условий труда, динамика и объем капитальных вложений, капитализация основных фондов, себестоимость проданных товаров, работ, услуг, валовая прибыль, рентабельность. Такая методика оценки эффективности налоговых льгот позволила бы отказаться от неэффективных льгот в пользу введения новых льгот стимулирующего характера.

Отмечаем, что Минэкономразвития России и Минфин России так и не выполнили поручения Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2011 г. № ИШ-П13-8827 и от 27 мая 2014 г. № ИШ-П13-3839 о разработке и утверждении «Методики мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот» и определении головного исполнителя работ по проведению оценки эффективности налоговых льгот, установленных на федеральном уровне, на основании указанной методики.

До настоящего времени методика не утверждена, головной исполнитель по оценке эффективности налоговых льгот не определен.

Отмечаем также, что ежегодно объем выпадающих доходов из бюджета в связи с предоставлением налоговых льгот возрастает. Это, конечно, связано в большей степени с тем, что общий объем налоговых поступлений в бюджетную систему увеличивается, но в тоже время и с тем, что количество льгот увеличивается.

Проведенный анализ положений НК РФ показал, что из более чем 350 налоговых льгот и преференций по состоянию на 1 января 2015 года лишь около половины оказывают влияние на развитие экономики, остальные же имеют социальную направленность и (или) не оказывают стимулирующего воздействия на экономику.

Это связано с тем, что существующая практика принятия законов о налоговых льготах и преференциях не сопровождается определением целевых показателей, которые должны достигаться в результате их использования, а также критериев, по которым можно было бы определить экономический или бюджетный эффект от их действия.

Предоставление налоговых льгот и преференций, как правило, является необходимым, но недостаточным условием для стимулирования экономического развития. К более значимым факторам развития, чем льготы и преференции, относятся: состояние инфраструктуры, наличие ресурсов, отсутствие административных барьеров и качество предпринимательского климата в целом.

Торгово-промышленная палата предлагает предпринять следующие меры по повышению эффективности применения налоговых льгот.

1. Разработать и утвердить методику оценки эффективности налоговых льгот, которая позволит отказаться от малоэффективных налоговых льгот в пользу введения новых льгот стимулирующего характера.

2. Активизировать работу по совершенствованию администрирования налоговых льгот. Зачастую для получения некоторых налоговых льгот предприниматели вынуждены готовить существенный объем документации, предоставлять банковские гарантии и прочее. Обеспечение выполнения требований законодательства в данном случае могут позволить себе только очень крупные компании, в которых создаются соответствующие подразделения (проектные офисы). Упрощение процедуры получения налоговой льготы стимулирующего характера позволит расширить возможности ее применения и приведет к росту экономических показателей.

3. При установлении новых налоговых льгот необходимо определять цели и задачи их введения, а также устанавливать целевые показатели и срок предоставления льготы. В том случае, если целевые показатели будут достигнуты и положительный экономический эффект от использования льготы будет очевиден, рассматривать возможность продления срока реализации льготы на новый период, либо бессрочно (в зависимости от полученных результатов).

4. При упразднении налоговых льгот рассчитывать не только бюджетный эффект (увеличение поступлений в бюджетную систему), но и определять макроэкономический эффект таких решений (рост тарифов, падение спроса в связи с увеличением стоимости продукции, снижение доходов населения, нарушение конкурентной среды и др.).

5. Предпринять меры по стимулированию региональных властей активнее пользоваться возможностями по установлению льгот, предоставленных налоговым законодательством. Например, в части снижения общих ставок на специальным налоговым режимам, что повлияет на рост предпринимательской активности и в будущем позволит увеличить объемы бюджетных поступлений.

6. В среднесрочном периоде в целях повышения экономических показателей и активизации предпринимательской активности предлагаем:

- Ввести инвестиционную льготу по налогу на прибыль в форме уменьшения суммы уплачиваемого налога в размере 50% затрат компаний на модернизацию и реконструкцию имеющихся основных фондов.

- Распространить до 01.01.2020 (на три года) применение ставки 0% по НДС в соответствии с п.41 п.1 ст.164 по внутренним воздушным перевозкам пассажиров и багажа при условии, что пункт отправления или пункт назначения пассажиров и багажа расположен на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

- Внести изменения в действующие положения НК РФ и предусмотреть, что в случае, если объекты движимого имущества в результате приобретения от третьего (независимого) лица приняты на учет в качестве основных средств любого юридического лица группы компаний после 1 января 2013 года, то применяемая на законных основаниях группой льгота (невключение в базу по налогу на имущество) может быть применена к нему даже в случае продажи указанного имущества внутри группы либо оприходования на баланс в качестве основного средства юридического лица в результате реорганизации.

- Освободить от налога на имущество основные средства, находящиеся на консервации и реконструкции, т.к их консервация/реконструкция не позволяет использовать имущество в производственной деятельности и получать доходы.

- Предусмотреть возможность организациям, использующим упрощенную систему налогообложения или уплачивающих единый сельскохозяйственный налог, в добровольном порядке становиться плательщиками НДС с целью встраивания в цепочку хозяйственных отношений.

- Исключить положение о временном характере налогового вычета при исчислении транспортного налога на суммы, уплаченные по системе взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн (далее – система Платон). Предусмотреть возможность применения данного вычета на бессрочной основе, поскольку с введением в действие с ноября 2015 г. системы Платон финансовая нагрузка на владельцев транспортных средств, имеющих разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, существенно выросла.

- Предусмотреть возможность применения налогового вычета при исчислении транспортного налога на суммы, уплаченные по системе Платон, в том числе, в отношении транспортных средств, эксплуатируемых транспортными компаниями на условиях договора аренды или лизинга.

- Обеспечить возможность стабильной работы и развития компаний, уплачивающих налоги с учетом признанных налоговых льгот. Исключить риски последующих отказов в применении ранее подтвержденных льгот, когда спустя несколько налоговых периодов ФНС России может изменить мнение о законности применения льготы и доначислить существенную сумму налога и штрафов, иногда несовместимую с возможностями продолжения дальнейшей деятельности.

- Предлагаем упразднить каботажные перевозки в принципе, а не только для судов построенных российскими судостроительными организациями после 01.01.2010 г.

Для этого предлагаем объединить по налогу на прибыль льготы указанные в пп.33 п.1 ст.251 и в пп.33.2 п.1 ст.251 НК РФ в одну, текстом следующего содержания:

«доходы судовладельцев, полученные от эксплуатации и (или) реализации судов, зарегистрированных в Российском международном реестре судов.

Для целей настоящей главы под эксплуатацией судов, зарегистрированных в Российском международном реестре судов, понимается использование таких судов для перевозок грузов, пассажиров и их багажа, буксировки и обеспечения указанных услуг и видов деятельности независимо от расположения пункта отправления и (или) пункта назначения, а также сдача таких судов в аренду для данного использования.»

- Предоставить право льготы для бербоутных судовладельцев и расширить норму льготы по транспортному налогу для организаций, основным видом деятельности которых является осуществление грузовых перевозок.

- Установить льготу по налогу на имущество организаций в отношении железнодорожных путей необщего пользования. Как правило, такие пути являются инфраструктурным объектом и их использование обусловлено собственными нуждами компаний.

- Установить налоговые льготы по налогу на прибыль организаций и упрощенной системе налогообложения при реализации имущества должника при процедуре банкротства.

- Установить пониженную ставку по налогу на имущество при вводе в строй нового промышленного оборудования (за исключением бывшего в употреблении оборудования) на сумму свыше 100 млн. руб. на период 2 года с даты ввода оборудования в строй. Предлагаемая ставка - от 0 до 25% от установленного размера ставки.

Такая мера позволит стимулировать обновление парка оборудования путем сокращения периода окупаемости оборудования. Как правило, первый год после пуска нового оборудования оно проходит обкатку и не работает на полную мощность. Это негативно сказывается на возврате инвестиций. Предлагаемая мера позволяет нивелировать данный эффект и мотивировать производителей промышленной продукции к обновлению производственных мощностей и, опосредованно, к повышению производительности труда.

- Упростить процедуры предоставления налоговых льгот при осуществлении инвестиционных проектов.

- Установить налоговые льготы для предпринимателей, производящих импортозамещающую продукцию, а также ввести меры стимулирования для приобретателей указанной продукции.