

## ОТЧЕТ № 1.1–2018

### о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ влияния предоставления налоговых льгот законодательными актами Воронежской области на исполнение доходной части областного бюджета в 2016–2017 годах»

УТВЕРЖДЕН решением коллегии Контрольно-счетной палаты Воронежской области от 05.04.2018 № 9(255)

**Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия:** распоряжение председателя Контрольно-счетной палаты Воронежской области от 16.02.2018 № 8.

**Цель мероприятия:** оценка бюджетной и социальной эффективности предоставляемых региональным законодательством налоговых льгот.

**Проверенный объект и оформленная справка:** департамент экономического развития Воронежской области – справка от 27.03.2018 № 1.1–2018.

**Срок проведения мероприятия:** с 19.02.2018 по 30.03.2018.

#### Вопросы мероприятия:

1. Изучение и анализ нормативных правовых актов Воронежской области, регулирующих вопросы предоставления налоговых льгот.
2. Анализ предложений исполнительных органов государственной власти Воронежской области об установлении налоговых льгот.
3. Учет (инвентаризация) предоставленных в соответствии с областным законодательством налоговых льгот.
4. Мониторинг предоставляемых налоговых льгот по категориям налогоплательщиков и видам налогов.
5. Определение сумм потерь (недополученных доходов) областного бюджета, обусловленных предоставлением льгот.
6. Анализ отчетов о результатах оценки бюджетной и социальной эффективности предоставляемых налоговых льгот.
7. Анализ исполнения доходной части областного бюджета в связи с предоставлением налоговых льгот.

#### Результаты мероприятия:

##### 1. Общие положения

Одной из основных задач департамента экономического развития Воронежской области (далее – Департамент) является разработка основ налоговой политики, а также мер и действий, направленных на увеличение доходной части областного бюджета. На Департамент возложена функция по мониторингу доходной части консолидированного бюджета в связи с предоставлением налоговых льгот законодательными актами Воронежской области по категориям налогоплательщиков и видам налогов.

Анализ объема предоставленных налоговых льгот, установленных региональными законодательными актами за период 2012–2017 годы, представлен в таблице 1.

Таблица 1 (млн. руб.)

Удельный вес величины недопоступления налогов к общему объему налоговых доходов

Годы	Поступления по налоговым доходам	Налоговые льготы						Удельный вес, %
		Всего	Налог на прибыль	Налог на имущество	Транспортный налог	Упрощенная система налогообложения	Патентная система	
2012	43 814,1	4 368,7	620,2	3 376,7	357,9	13,9	–	10,0
2013	47 805,0	2 835,6	84,8	2 349,7	368,4	32,7	–	5,9

2014	51 747,5	2 911,4	228,5	2 290,4	355,2	37,3	–	5,6
2015	52 814,9	2 475,0	78,8	1 995,7	372,8	27,7	–	4,7
2016	61 184,2	2 157,0	138,2	1 654,7	340,7	23,3	0,1	3,5
<b>Всего:</b>	<b>257 365,7</b>	<b>14747,7</b>	<b>1 150,5</b>	<b>11 667,2</b>	<b>1 795,0</b>	<b>134,9</b>	<b>0,1</b>	<b>5,7</b>
2017 (прогноз)	65 841,0	2 512,9	89,0	2 025,6	375,0	23,3	0,05	3,8

Анализ выпадающих доходов областного бюджета в связи с предоставлением налоговых льгот, установленных региональным законодательством за 2012–2016 годы, показал устойчивую динамику их снижения. Так, в 2012 году выпадающие доходы областного бюджета составляли 4 368,7 млн. руб., доля в общем объеме налоговых поступлений составляла 10,0 %. За пять лет объем налоговых льгот уменьшился на 2 211,7 млн. руб. (в 2 раза), их доля составила 3,5 %.

В тоже время, согласно оценке Департамента, недополученные доходы в 2017 году планируются в сумме 2 512,9 млн. руб., или с ростом на 16,5 % к предыдущему году. В основном, рост региональных льгот произошел за счет расширения льготных категорий налогоплательщиков по налогу на имущество организаций.

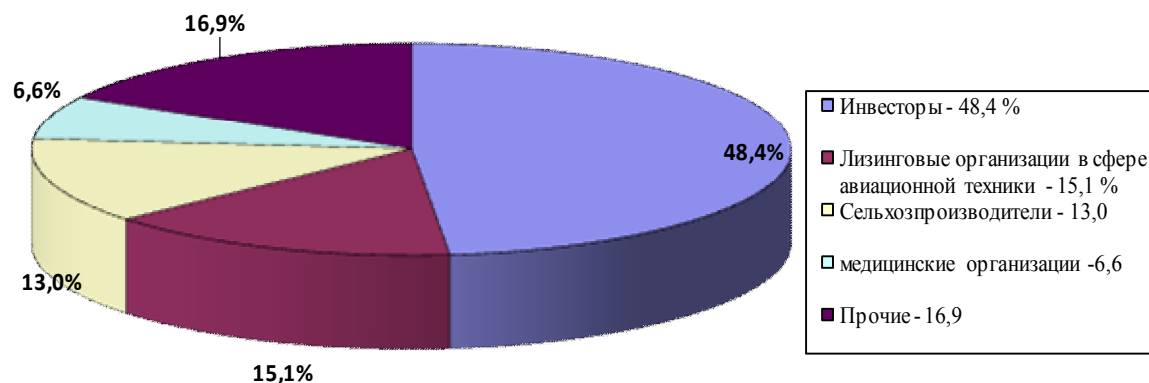
Основную долю недополученных доходов областного бюджета составляет льгота по налогу на имущество организаций – 11 667,2 млн. руб., или 79,1 % от общей суммы предоставленных льгот. Льгота по транспортному налогу предоставлена в сумме 1 795,0 млн. руб. (12,2 %), по налогу на прибыль – 1 150,5 млн. руб. (7,8 %), специальным налоговым режимам (упрощенная и патентная система налогообложения) – 135,0 млн. руб. (0,9 %).

Налоговым законодательством Воронежской области, действующим в 2016 году, льготы установлены: по налогу на прибыль организаций (6 категорий налогоплательщиков); по налогу на имущество организаций (14); по транспортному налогу (18, из них 9 – для физических лиц); по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения (3); по патентной системе налогообложения (1).

Анализ льготных категорий показал, что в 2016 году – 83,1 % от общего объема предоставленных льгот приходится на четыре категории. Данное соотношение льготных категорий сохраняется также и в 2017 году.

В разрезе категорий налогоплательщиков структура налоговых льгот представлена на диаграмме 1.

Диаграмма 1. Структура налоговых льгот в разрезе категорий налогоплательщиков



## 2. Анализ налоговых льгот действующих на территории Воронежской области

### 2.1. Льготы по налогу на имущество организаций

На территории Воронежской области уплата налога на имущество организаций регулируется Законом Воронежской области от 27.11.2003 № 62–ОЗ «О налоге на имущество организаций» (далее – Закон о налоге на имущество). Ставка налога на имущество организаций устанавливается в размере 2,2 % от налоговой базы.

В 2016–2017 годах принимались шесть законодательных актов Воронежской области по внесению изменений и дополнений в Закон о налоге на имущество, в части дополнений и исключений категорий льготополучателей и уточнения налоговых ставок.

В соответствии с изменениями в ст. 381.1 НК РФ с 01.01.2018 льгота в отношении движимого имущества применима на территории региона только после утверждения законодательного акта субъекта РФ, в противном случае, в 2018 году налог на движимое имущество будет начисляться по ставке 1,1 %.

В этой связи, правительством Воронежской области разработан и направлен в Воронежскую областную Думу проект закона Воронежской области о внесении изменений в Закон о налоге на имущество организаций. Законопроектом предусмотрено освобождение от налогообложения движимого имущества сельскохозяйственных организаций и железнодорожного подвижного состава, используемого для перевозки пассажиров в пригородном сообщении на территории Воронежской области. По оценке Департамента в 2018 году льгота для данных категорий льготополучателей оценивается в сумме 224,5 млн. руб. Дополнительные поступления в областной бюджет от иных категорий налогоплательщиков в 2018 году прогнозируются в объеме 860,0 млн. руб.

В результате анализа законодательства регионов в отношении налогообложения движимого имущества установлено, что Волгоградская, Курская и Смоленская области, республика Татарстан, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра приняли для организаций ставку налога на имущество в размере 1,1 %, льготы на территории указанных субъектов РФ не предусмотрены. Пониженные ставки по налогу на движимое имущество в 2018 году предусмотрены законодательством регионов: Камчатский край – 0,6 %, Пензенская, Тульская и Тюменская области – 0,55 %, также без предоставления льгот. Полностью сохранили льготу в 2018 году пять регионов: Владимирская, Ивановская, Липецкая и Московская области, Чеченская республика. Большинство регионов (14), в которых на момент проведения анализа приняты законодательные акты в отношении движимого имущества, определены отдельные льготные категории.

Сведения об объемах выпадающих доходов за счет предоставления льгот по налогу на имущество организаций, представлены таблице 2.

Таблица 2.

Годы	Поступления по налогу на имущество	Объем льгот по налогу на имущество	Удельный вес, %
2012	5 530,4	3 376,7	61,1
2013	6 425,8	2 349,7	36,6
2014	6 479,4	2 290,4	35,3
2015	6 950,4	1 995,7	28,7
2016	8 150,2	1 654,7	20,3
<b>Всего:</b>	<b>33 536,2</b>	<b>11 667,2</b>	<b>34,8</b>
2017 (прогноз)	9 470,4	2 025,6	21,4

Анализ данных поступлений и выпадающих доходов по налогу на имущество за пять лет показал ежегодное снижения объема предоставленных льгот. Так, выпадающие доходы за счет предоставления льгот по налогу на имущество уменьшились в два раза (на 1 722,0 млн. руб.).

Доля льгот в 2012 году была существенной и составляла 61,1 % от объема поступлений налога на имущество, в 2016 году за счет оптимизации налоговые льготы уменьшились до 20,3 %.

В 2017 году согласно оценке объем налоговых льгот по налогу на имущество увеличится и составит 2 025,6 млн. руб., также возрастет его удельный вес в поступлениях по налогу до 21,4 %. Основной причиной роста объема налоговых льгот является расширение перечня организаций, осуществляющих деятельность по финансовому лизингу самолетов и авиационной техники, применяющих ставку налога в размере 0,3 %.

В 2016 году льготы по налогу на имущество применили 11 категорий налогоплательщиков, объем выпадающих доходов составил 1 654,7 млн. руб. Наибольший удельный вес в объеме предоставленных льгот по налогу на имущество составляют *организации, реализующие инвестиционные проекты*. Льгота предоставлена 24 инвесторам на сумму 920,9 млн. руб. или 55,7 % от общей суммы льгот по налогу.

По данной категории налогоплательщиков отмечается значительное увеличение льгот по налогу на имущество, связанное с введением в 2013 году производственных мощностей по крупным инвестиционным проектам: АО «Евроцемент групп», АО «Воронежсинтезкаучук», ПАО «Евдаковский МЖК». Так, если в 2013 году льготу по налогу на имущество применили 20 инвесторов в сумме 212,0 млн. руб., то в 2014 году в результате реализации инвестиционных проектов и введением в эксплуатацию новых производств льгота составила 775,4 млн. руб. (25 организаций). Учитывая то, что льготный период налогообложения по данным инвестиционным проектам определен в течение пяти лет, к 2019 году прогнозируется снижение объемов недополученных доходов по налогу на имущество инвесторов.

Значительный удельный вес в объеме предоставленных льгот по налогу на имущество составляет льгота *организациям, осуществляющим лизинг авиационной техники*. Льгота предоставлена 5 организациям на сумму 294,6 млн. руб. или 17,8 % от общей суммы льгот по налогу на имущество. Получателями данной льготы являются: ОАО «Ильюшин Финанс Ко.» – 281,7 млн. руб., ООО «ВАЛ» – 12,0 млн. руб., ООО «Пятый океан» – 0,5 млн. руб., ООО «Пиллигрим» – 0,3 млн. руб., ООО «Бизнес Кар» – 0,1 млн. руб.

Анализ льготы по налогу на имущество по данной категории показал, что в 2015 году льгота была предоставлена 7 организациям на общую сумму 517,6 млн. руб., что на 223,0 млн. руб. или в 1,8 раза больше, чем в 2016 году. Кроме вышеперечисленных организаций, данную льготу применили Центрально-Черноземный региональный филиал ЗАО «Сбербанк Лизинг» (место регистрации – г. Москва) и филиал ЗАО «Сбербанк Лизинг Норд» (место регистрации – г. Ярославль).

Уменьшение суммы льгот в 2016 году по данной категории связано с изменениями регионального законодательства. До 01.01.2016 освобождались от налогообложения все организации, осуществляющие лизинговую деятельность в отношении авиационной техники. В 2016 году пониженную ставку по налогу на имущество могли применять организации, зарегистрированные на территории Воронежской области, следовательно, филиалы исключены из данной льготной категории.

Законом Воронежской области (от 06.04.2017 № 17–ОЗ) при определении пониженной налоговой ставки в размере 0,3 % в отношении организаций, осуществляющих деятельность по финансовому лизингу самолетов, исключено обязательное условие о регистрации на территории Воронежской области. Следовательно, с 2017 года данную льготу вновь применяют филиалы, по оценке сумма выпадающих доходов по данной категории составит 775,0 млн. руб., или с ростом в 2,6 раза к предыдущему году.

Сумма льготы по налогу на имущество по *организациям, осуществляющим производство сельскохозяйственной продукции*, составляет 228,4 млн. руб., или 13,8 % от общей суммы льготы по налогу в 2016 году.

Анализ законодательства в отношении предоставления льготы данной категории налогоплательщиков показывает периодическое увеличение ставки налога к уплате: с 2004 года действовала ставка в размере 0,5 %; с 2015 года – 1,1 %; с 2017 года – 1,5 %; с 2018 года – 1,7 %.

Анализ предоставления льготы данной категории налогоплательщиков показывает ежегодное динамичное снижение её объема за счет увеличения ставки налога с 0,5 % до 1,7 %.

Льгота по налогу на имущество предоставлялась *медицинским организациям, оказывающим высокотехнологичную медицинскую помощь* в рамках Программы государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи.

В 2015 году льготой воспользовались 9 больниц на сумму 115,5 млн. руб. В 2016 году льготу на общую сумму 141,9 млн. руб. или 8,6 % от общей суммы льготы по налогу на имущество применили 12 медицинских организаций, из которых 4 районных больницы, расположенных в городах Борисоглебске, Боброве, Лисках и Павловске. Согласно оценке в 2017 году льгота составит порядка 140,0 млн. руб., т. е. на уровне предыдущего года.

С 2018 года льгота отменена, для данной категории налогоплательщиков введена пониженная ставка по налогу на имущество в размере 0,4 %.

Кроме того, анализ законодательства субъектов Российской Федерации в части предоставления льготы по налогу на имущество медицинским организациям и учреждениям здравоохранения показал, что пониженная ставка по данному налогу принята только в семи регионах (Республика Алтай и Карелия, Чеченская Республика, Пермский и Приморский край, Ульяновская область, Еврейская автономная область), в остальных регионах осуществляется уплата данного налога в полном объеме по ставке 2,2 %.

Для организаций, являющимися *участниками консолидированной группы налогоплательщиков*, установлена ставка налога на имущество в размере 0 %. К данной группе отнесены организации, осуществляющие торговлю моторным топливом. Данная ставка применяется при условии реализации организацией совместно с правительством Воронежской области проектов по строительству объектов социальной инфраструктуры на территории региона и устанавливается на срок реализации совместных проектов.

Согласно соглашению от 10.12.2015 № 1510634, заключенному правительством Воронежской области, администрацией Борисоглебского городского округа (далее – администрация), ПАО «Нефтяная компания ЛУКОЙЛ» (далее – компания) и фондом региональных социальных программ «Наше будущее» (далее – Фонд), реализуется совместный проект по строительству детского сада на 140 мест в городе Борисоглебске. Компания финансирует разработку проектно–сметной документации и строительство детского сада, Фонд финансирует выполнение внутренних отделочных работ и оснащение детского сада; по завершении проекта осуществляют безвозмездную передачу своей доли детского сада в муниципальную собственность администрации.

Компанией осуществлено строительство в городе Борисоглебск детского сада на 140 мест с бассейном сметной стоимостью 161,0 млн. руб. Детский сад сдан в эксплуатацию в сентябре 2016 года. Согласно договору от 01.11.2016 детский сад безвозмездно передан администрации городского округа город Борисоглебск.

Дополнительным соглашением от 18.11.2016 № 1 срок реализации проекта продлен до 31.01.2019, определена сумма затрат на реализацию проекта, включая проектно–изыскательские работы, не более 161,5 млн. руб., таким образом, компания имеет право пользоваться льготами еще два года.

Необходимо отметить, что на протяжении двух лет (2016–2017) и по прогнозной оценке на 2018 год в категории – организации, являющиеся участниками консолидированной группы налогоплательщиков, – льготы по налогу на прибыль и имущество применяет только одна организация: ПАО «Нефтяная компания «ЛУКОЙЛ». Общая сумма льгот для данной компании составит 126,6 млн. руб., в том числе: 2016 год – 38,2 млн. руб. (налог на прибыль – 10,1 млн. руб., налог на имущество – 28,1 млн. руб.); 2017 год (оценка) – 44,4 млн. руб. (налог на прибыль – 20,0 млн. руб., налог на имущество – 24,4 млн. руб.); 2018 год (прогноз) – 44,0 млн. руб. (налог на прибыль – 20,0 млн. руб., налог на имущество – 24,0 млн. руб.).

Кроме вышеназванных категорий налогоплательщиков, в 2016 году общая сумма льготы по

налогу на имущество по остальным организациям составляет 40,9 млн. руб. или 2,5 % от общей суммы льготы по налогу на имущество.

## 2.2. Льготы по налогу на прибыль организаций

До 2017 года ставка по налогу на прибыль, подлежащего зачислению в областной бюджет, снижена с 18,0 % до 13,5 % и применялась для следующих организаций: инвесторов, реализующих особо значимые инвестиционные проекты; организаций, осуществляющих лизинговую деятельность в отношении авиационной техники; резидентов технопарков; организаций уголовно-исполнительной системы; консолидированных групп налогоплательщиков, осуществляющих торговлю моторным топливом; организаций, в которых работают осужденные к наказанию лица.

В соответствии с изменениями в законодательные акты Воронежской области льготная ставка по налогу для указанных выше категорий в 2017 году повысилась на 1 п.п. и составила 14,5 %. Кроме того, отменены льготы по налогу на прибыль в отношении резидентов технопарков и промышленных парков. В 2018–2020 годах установлена ставка налога в областной бюджет – 12,5 %, для организаций, реализующих особо значимые инвестиционные проекты, направленные на создание новых производств на территории Воронежской области.

Информация о суммах начисленного налога на прибыль организаций и не поступившего в областной бюджет в связи с предоставлением пониженных ставок за 2012 по 2016 годы, представлена в таблице 3.

Таблица 3.

Годы	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (оценка)
Размер льготы, млн. руб.	620,2	84,8	228,5	78,8	138,2	89,0
Темп прироста (снижения) к предыдущему году, %	–	– 86,3	+169,5	– 65,5	75,3	–35,6
Поступление налога на прибыль в областной бюджет, млн. руб.	14 684,3	14 491,0	14 086,2	15 469,7	18 173,9	19 474,2
Удельный вес льготы в общем объеме поступлений, %	4,2	0,6	1,6	0,5	0,8	0,5

По информации, представленной в таблице 3, видно, что значительное увеличение объема налоговых льгот по налогу на прибыль организаций в областной бюджет приходится на 2012 и 2014 годы. В 2012 году в общем поступлении налога на прибыль организаций удельный вес недополученных доходов составил 4,2 % , в 2014 году льгота составила 1,6 %.

В общем за 2012–2016 годы сумма недопоступлений в областной бюджет налога на прибыль организаций в связи с предоставлением налоговых льгот, установленных региональным законодательством, составляет 1 150,5 млн. руб.

В 2016 году наибольшая доля выпадающих доходов за счет установления пониженных ставок по налогу на прибыль организаций сложилась в основном по *инвесторам, реализующим особо значимые инвестиционные проекты*, – 89,1 %, или 123,2 млн.руб. Пониженными ставками по налогу на прибыль воспользовались 11 организаций, реализующих особо значимые проекты (из 24 предприятий), на сумму 123,2 млн.руб., в том числе: 3 организации (70,6 % от общей суммы льготы по данной категории) приходится на производство пищевых продуктов и 8 иных организаций (29,4 %), осуществляющих производство промышленной и сельскохозяйственной продукции.

По категории «Участники КГН» льготой по уплате налога на прибыль воспользовалось одно предприятие ПАО «Нефтяная компания «ЛУКОЙЛ», размер льготы за 2016 год составил 10,1 млн. руб. В 2017 году по оценке льготы по налогу составит 20,0 млн. руб. (подробнее раздел 2.1.).

В анализируемом периоде из 37 резидентов технопарков льготу применяли только три организации – резиденты технопарка «Космос–Нефть–Газ». Сумма льгот по налогу на прибыль в

2016 году составила 4,8 млн. руб., в 2015 году – 5,1 млн. руб. В 2016 году объем налоговых поступлений от резидентов снизился к уровню 2015 года на 10,4 %. В связи с низкой эффективностью льгота по налогу на прибыль для категории «резиденты технопарков» отменена с 01.01.2017.

По категории «Организации уголовно-исполнительной системы» предоставлена льгота по налогу на прибыль в 2016 году в сумме 50,0 тыс. руб., в 2017 году по оценке составит 120,0 тыс. руб. По информации Департамента данной льготой воспользовался одно учреждение, финансирование которого осуществляется за счет федерального бюджета. Данная льгота является мерой социальной поддержки.

В течение ряда лет остаются не востребуемые некоторые из предоставленных льгот: для организаций, осуществляющих лизинговую деятельность в отношении авиационной техники, и организации, в которых работают осужденные к наказанию в виде исправительных работ.

### 2.3. Льгота по транспортному налогу

На территории Воронежской области транспортный налог введен в действие Законом Воронежской области от 27.12.2002 № 80–ОЗ. Транспортный налог полностью зачисляется в областной бюджет.

За анализируемый период дважды вносились изменения в Закон о транспортном налоге, в части переносов срока уплаты налога. Ставки по налогу установлены с 1 января 2011 года и не менялись.

Освобождение от уплаты транспортного налога предусмотрено Законом Воронежской области от 11.06.2003 № 28–ОЗ для 19 категорий, из них 8 – физические лица. С 2016 года перечень льготников уточнялся трижды: исключены из перечня льготников резиденты промышленных парков; перечень льготных транспортных средств дополнен самолетами российского производства, не участвующих в лизинговых операциях.

Данные об объемах поступлений транспортного налога и предоставленных льгот за анализируемый период предоставлены в таблице 4.

Таблица 4.

Наименование показателей	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 оценка
Размер льготы, млн. руб.	357,9	368,4	355,2	372,8	340,7	375,0
Темп прироста (снижения) к предыдущему году, %	–	+2,9	–3,6	+ 5,0	– 8,6	+ 10,1
Поступление налога в областной бюджет, млн.руб.	1 687,1	1 956,6	2 135,1	2 417,2	2 431,8	2 607,9
Удельный вес льготы в общем объеме поступлений, %	21,2	18,8	16,6	15,4	14,0	14,4

В анализируемом периоде наблюдается колебания по темпам прироста (снижения) объемов выпадающих доходов в результате предоставления льгот по транспортному налогу: уменьшение с 3,6 % в 2014 году до 8,6 % в 2016 году и увеличение с 2,9 % в 2013 году до 10,1 % по оценке 2017 года.

В тоже время, доля льгот в общей сумме поступлений по транспортному налогу ежегодно снижается: в 2012 году – 21,2 %, по оценке 2017 года – 14,4 %. С 2011 по 2017 годы налоговые ставки не изменялись, следовательно, на увеличение поступлений транспортного налога повлиял рост общего количества транспортных средств.

Согласно отчету Департамента за 2016 год сумма транспортного налога, не поступившая в областной бюджет в связи с предоставлением налоговых льгот, снизилась к уровню 2015 года на 8,6 % и составила 340,7 млн. руб., из них: 36,7 % от общей суммы льготы – юридические лица, 63,3 % – физические лица. Размер льгот по транспортному налогу на 2017 год оценивается в сумме 375,0 млн. руб., или с ростом к предыдущему году на 10,1 %.

Региональные льготы по транспортному налогу для физических лиц имеют социальную направленность, так как установлены в отношении социально незащищенных слоев населения. Основная доля (63,0 %) предоставленных физическим лицам льгот приходится на граждан, зарегистрированные транспортные средства которых старше 25 лет.

В структуре юридических лиц основная сумма льгот в 2016 году предоставлена организациям, крестьянским (фермерским) хозяйствам, занимающимся производством сельскохозяйственной продукции (41,3 %), и организациям, осуществляющим лизинговую деятельность в отношении авиационной техники (25,0 %).

#### 2.4. Льготы по упрощенной системе налогообложения

Законом Воронежской области «Об установлении ставки налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, для отдельных категорий налогоплательщиков» установлены для определенных видов деятельности пониженные налоговые ставки: 4 % – если объектом налогообложения «доходы» и 5 % – если объект налогообложения – «доходы минус расходы».

Кроме того, на основании внесенных изменений в Закон для индивидуальных предпринимателей, применяющих УСН, впервые зарегистрированных, выбравших в качестве объекта налогообложения – «доходы», установлена налоговая ставка в размере 0 процентов. Действие вышеуказанного Закона в отношении данной категории льготников определено до 2020 года.

Введение налоговых каникул для налогоплательщиков УСН нацелено, в первую очередь, на стимулирование развития малого бизнеса, что предполагает увеличение количества налогоплательщиков, соответственно и рост поступлений налога.

Информация об объемах поступлений от УСН и предоставленных льгот за анализируемый период представлена в таблице 5.

Таблица 5.

Наименование показателей	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 оценка
Размер льготы, млн.руб.	13,9	32,7	37,3	27,7	23,3	23,3
Темп прироста (снижения) льготы к предыдущему году, %	–	135,3	14,1	– 25,7	–15,9	0
Поступление от УСН в областной бюджет, млн. руб.	2 098,9	2 388,6	2 602,2	2 938,1	3 256,9	4 112,0
Удельный вес льготы в общем объеме поступлений, %	0,7	1,4	1,4	0,9	0,7	0,6

Самый высокий темп роста льготы по УСН наблюдался в 2013 году по отношению к 2012 году. На рост льготы повлияло увеличение количества плательщиков УСН и, соответственно, увеличение налоговой базы. В 2015–2016 годах произошло сокращение льгот на 25,7 % и 15,9 % по сравнению с предыдущим периодом, что обусловлено сокращением количества малых предприятий, применяющих льготы, и снижением оборота малых предприятий в результате изменения федерального законодательства, предусматривающего увеличение размера уплачиваемых страховых взносов в связи с ростом МРОТ.

Как видно из таблицы, несмотря на тенденцию сокращения льготы, наблюдается ежегодный рост поступлений по УСН. Так, за 2012–2016 годы поступления в целом выросли на 55,2 %, с учетом оценки 2017 года по сравнению с прошлым годом – на 26,3 %.

Основная сумма льгот в 2016 году (29,6 %) предоставлена 21 субъекту малого и среднего предпринимательства в сфере обрабатывающих производств и 18 организациям, основной деятельностью которых, является водоснабжение, водоотведение, сбор и утилизация отходов, ликвидация загрязнений (60,1 %).

#### 2.5. Льготы по налогу, взимаемому в связи с применением патентной системы налогообложения

Патентная система налогообложения для индивидуальных предпринимателей введена в дей-



ствие с 01.01.2013 Законом Воронежской области от 28.11.2012 № 127–ОЗ «О применении индивидуальными предпринимателями патентной системы налогообложения на территории Воронежской области».

В соответствии с изменениями в вышеназванный Закон для индивидуальных предпринимателей, применяющих патентную систему налогообложения, осуществляющих 13 видов предпринимательской деятельности, установлена налоговая ставка в размере 0 процентов в период не более 2 налоговых периодов.

Льгота применялась с 2016 года, воспользовалось 5 индивидуальных предпринимателей на сумму 0,09 млн. руб., по оценке 2017 года выпадающие доходы от данной льготы снизятся на 55,6 % и составят 0,05 млн. руб.

### *3. Оценка эффективности налоговых льгот*

В настоящее время на федеральном уровне отсутствует единая методология оценки эффективности предоставленных и планируемых к предоставлению налоговых льгот.

Согласно перечню поручений Президента РФ по итогам заседания Государственного совета РФ Правительству РФ необходимо до 01.08.2018 представить предложения, направленные на создание системы оценки эффективности налоговых льгот и иных преференций, предоставляемых в целях содействия реализации инвестиционных проектов, а также на установление ответственности получателя указанных льгот и преференций за несоблюдение сроков реализации инвестиционного проекта.

В Воронежской области действует порядок оценки бюджетной и социальной эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот, утвержденный постановлением администрации Воронежской области от 07.06.2007 № 526, который определяет процедуру и критерии оценки эффективности льгот по уплате налогов в областной бюджет Воронежской области (далее – Порядок).

На основании п. 2 Порядка Департамент проводит ежегодную оценку эффективности региональных налоговых льгот и предоставляет отчет о результатах оценки бюджетной и социальной эффективности налоговых льгот губернатору Воронежской области, в Воронежскую областную Думу, департамент финансов Воронежской области.

В ходе аналитического мероприятия проанализированы отчеты о результатах оценки бюджетной и социальной эффективности предоставляемых (планируемых) налоговых льгот, опубликованные на сайте Департамента.

По результатам анализа установлено, при предоставлении отдельным категориям налогоплательщиков налоговых льгот по нескольким налогам, оценка бюджетного эффекта определяется в отдельности по каждой налоговой льготе, а не в целом по данной категории налогоплательщиков, что приводит к значительному завышению коэффициента эффективности налоговых льгот.

В соответствии с п. «а» ч. 3.2 Порядка оценка бюджетной эффективности налоговых льгот от инвестиционной деятельности рассчитывается как соотношение объема прироста налоговых поступлений и арендной платы в областной бюджет на период окупаемости инвестиционного проекта (но не более 5 лет), к сумме потерь областного бюджета от предоставления налоговых льгот. Использование налоговых льгот признается эффективным, в случае если коэффициент эффективности налоговых льгот для отдельной категории налогоплательщиков имеет значение выше 1.

Департаментом в качестве исходных данных для оценки эффективности налоговых льгот инвесторов используются показатели консолидированного бюджета Воронежской области, что противоречит требованиям Порядка, так как расчет эффективности налоговых льгот должен производиться только в части областного бюджета.

Кроме этого, при расчете коэффициента эффективности налоговых льгот учитывается объем налоговых поступлений в течение года. Однако, Порядком предусмотрен прирост налоговых платежей в течение периода расчетного срока окупаемости инвестиционного проекта, опре-

деленного бизнес – планом, но не более пяти лет.

Согласно расчету Департамента коэффициент эффективности налоговых льгот по налогу на имущество в 2016 году составляет 1,34, что свидетельствует о положительном бюджетном эффекте от предоставленной льготы. Однако, данный расчет не обоснован, так как коэффициент эффективности льгот значительно ниже 1 (Кэф. инв.= (-0,6). За 2015 год объем налоговых поступлений по данной категории льготников составлял 1 367,2 млн. руб., таким образом, прирост налоговых платежей за 2016 год отсутствует. Следовательно, согласно методике расчета эффективности налоговых льгот, предусмотренной Порядком, налоговые льготы для инвесторов нельзя признать эффективными.

Таким образом, произвести оценку эффективности налоговых льгот инвесторов только на основании критериев значений коэффициентов эффективности, рассчитываемых согласно Порядку, и тем более принять решение о целесообразности корректировки и (или) отмене предоставляемых налоговых льгот, не возможно. Бюджетный эффект от инвестиционных проектов ожидается по завершению сроков их реализации, предусмотренных бизнес-планами.

Рабочей группой, состоящей из представителей департамента финансов, департамента экономического развития, департамента аграрной политики и департамента промышленности, принята методика оценки эффективности налоговых льгот, предоставленных для осуществления государственной (областной) поддержки особо значимых инвестиционных проектов (протокол от 26.07.2017). Методика разработана Департаментом совместно с автономным учреждением Воронежской области «Институт регионального развития». Методика предполагает балльную оценку динамики показателей экономического, бюджетного и социального эффекта от предоставления налоговых льгот по инвестиционным проектам. В настоящее время в практической работе не применяется.

В соответствии с п. «б» ч. 3.2. Порядка коэффициент бюджетной эффективности от предоставления налоговых льгот отдельным категориям налогоплательщиков определяется как отношение суммы уплаченных налогов в консолидированный бюджет области за последний отчетный период к сумме уплаченных налогов за предшествующий год.

Так, по категории «Организации, осуществляющие лизинг авиационной техники» за 2016 год коэффициент эффективности налоговых льгот по налогу на имущество организаций составляет 0,9 (161,5 млн. руб. / 183,5 млн. руб.). Осуществить оценку эффективности налоговых льгот только на основании значений рассчитанного коэффициента бюджетного эффекта, предусмотренного Порядком, невозможно, поскольку изменение показателей, участвующих в расчете, не обязательно может быть следствием предоставления налоговой льготы.

Льгота по налогу на имущество предоставлена медицинским организациям, оказывающим высокотехнологичную медицинскую помощь. В 2016 году оказана высокотехнологичная медицинская помощь 10 619 пациентам, в 2015 году – 11 428. Следовательно, количество пациентов, получивших высокотехнологичную медицинскую помощь, в 2016 году уменьшилось на 809 человек или 7,1 %. По заключению департамента здравоохранения применение льготы признано эффективным.

Данная льгота является социальной, следовательно, согласно Порядку оценка социального эффекта от предоставления налоговой льготы определяется как повышение уровня жизни населения (п. «г» ч. 3.2 Порядка).

Вопросы социальной эффективности льготы являются трудноизмеримыми, теоретически и практически не проработаны. Вывод о том, что налоговая льгота является эффективной возможно сделать в случае достижения в итоге установления налоговой льготы результата. То есть, оценка эффективности предоставляемой налоговой льготы должна включать анализ степени достижения задач, решение которых предполагалось при предоставлении льготы. Порядком не определены критерии оценки социальной эффективности налоговых льгот, кроме «пространного» понятия – «повышение уровня жизни населения». Следовательно, произвести оценку эффективности социальных налоговых льгот с учетом применения утвержденного Порядка не представляется возможным.

Порядок не предусматривает проведение оценки налоговых льгот на предмет востребованности и применимости. В ходе анализа установлено, что льготу по транспортному налогу на протяжении двух лет не применяют организации, реализующие особо значимые инвестиционные проекты; также не воспользовались на протяжении пяти лет льготой по налогу на прибыль организации, осуществляющие лизинговую деятельность в отношении авиационной техники; организации, в которых работают лица, осужденные к наказанию в виде исправительных работ. В анализируемом периоде предложения по отмене налоговых льгот в отношении данных категорий льготополучателей не рассматривались.

## **Выводы**

Наличие региональных налоговых льгот является одним из механизмов повышения бюджетной эффективности налогового стимулирования предпринимательства, поддержки инвестиционной деятельности, что влияет на увеличение собственных доходов бюджета и позволит создать новые рабочие места.

За пять лет налоговые доходы областного бюджета увеличились на 17 370,1 млн. руб. или в 1,4 раза, объем выпадающих доходов областного бюджета в связи с предоставлением налоговых льгот составил 14 747,7 млн. руб., или 5,7 % от общего объема налоговых поступлений.

Объем инвестиций в основной капитал по полному кругу организаций в 2016 году составил 270,9 млрд. руб. Динамика объема инвестиций за последние 5 лет имеет тенденцию роста, увеличение составляет 88,6 млрд. руб. По объему инвестиций на душу населения (116,1 тыс. руб.) область вышла на 2-е место в ЦФО после г. Москвы.

В промышленности и сельском хозяйстве в 2016 году темпы роста производства продукции имели положительные значения. Индекс промышленного производства по Воронежской области составил 104,7 %, что превысило фактический среднероссийский показатель – 101,1 %. Объем производства продукции сельского хозяйства по сравнению с 2015 годом в сопоставимых ценах увеличился на 3,4 % и превысил предусмотренный прогнозом прирост в размере 2,0 %.

Регистрируемая безработица сложилась ниже среднероссийских значений. На 1 января 2017 года в области зарегистрировано 11,8 тыс. безработных, уровень безработицы – 1,0 %. С начала года число безработных уменьшилось на 8 % или на 1 025 чел.

В целях реализации требований Президента России и Правительства РФ на региональном уровне проводится постоянная работа по проведению инвентаризации и оптимизации налоговых льгот. Анализ выпадающих доходов областного бюджета в связи с предоставлением налоговых льгот, установленных региональным законодательством за 2012–2016 годы, показал устойчивую динамику их снижения, за анализируемый период объем налоговых льгот сократился в два раза.

В тоже время, в ходе аналитического мероприятия установлено, что в Воронежской области действует порядок оценки эффективности налоговых льгот, согласно которому утвержден только один критерий – бюджетный эффект, что усложняет проведение детального анализа.

## **Предложения**

По итогам проведения мероприятия направить информационное письмо временно исполняющему обязанности руководителя департамента экономического развития Воронежской области.

Аудитор

С.И. Макушин

Заместитель начальника инспекции по контролю доходов областного бюджета и расходов на межбюджетные трансферты

И.И. Минина