

КАК ПОВЫСИТЬ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЛЬГОТ

ЕЛЕНА КИРЕЕВА,

доктор экономических наук, профессор БГЭУ

Одним из наиболее проблемных вопросов белорусского налогообложения является избыточное количество льгот и преференций. Они нарушают экономическое равновесие, при том что оказываемый ими эффект не всегда соизмерим с затратами государства. Очевидно, что система поддержки субъектов хозяйствования (которая в той или иной мере существует в каждой стране мира) требует определенной корректировки.

АКТУАЛЬНОСТЬ ПРОБЛЕМЫ

Льготное налогообложение предполагает экономическую и социальную направленность. Как правило, речь идет о дополнительно высвобождаемых ресурсах для целей общественного развития, решения экологических проблем, а также вариантов оптимизации структуры экономики и обеспечения ее притоком финансовых ресурсов.

Однако на практике применение преференциальных режимов в Беларуси привело не только к положительному решению данных вопросов, но и возникновению ряда проблем. За счет уменьшения объема реальных поступлений в бюджет у нас создалась видимость снижения и его расходов, что деформировало налоговую систему и сделало более сложной оценку ее качества.

Необходимость переоценки системы оказываемых налоговых льгот объясняется и дефицитом ресурсов (а также сохранением потребности в средствах на ближайшую перспективу), что требует анализа эффективности использования налоговых льгот, как фактически выпадающих доходов бюджета.

НАЛОГОВЫЕ ЛЬГОТЫ

В белорусском законодательстве определение налоговых льгот и преференций, а также форм государственной поддержки закреплено в Налоговом Кодексе (ст. 43 Общей части). Однако имеющаяся терминология достаточно общая и не позволяет в полной мере как учитывать все виды финансовой поддержки, так и осуществлять процесс их регулирования.

По нашему мнению, основной подход при формировании системы налоговых льгот должен базироваться на сущностном содержании льготы как формы государственной субсидии. Данная позиция основывается на том, что предоставление налоговых льгот и освобождений не влечет прямого расходования бюджетных средств, но приводит к снижению доходов, которые могли быть направлены на решение аналогичных социально-экономических задач.

Мерилом эффективности налогового инструмента стимулирования должно стать как минимум сохранение доходов бюджета на уровне до льготирования. В случае несоблюдения этого условия целесообразно предостав-

ление прямых субсидий в различные сектора экономики и отдельным субъектам. Таким образом, расходные программы, осуществляемые через налоговую систему, должны проходить процедуры рассмотрения и проверки эффективности, которые предусмотрены для программ прямых расходов в бюджетном процессе.

ОСОБЕННОСТИ КОНЦЕПЦИИ

Вышеописанный подход достаточно часто встречается на практике под названием «концепция налоговых расходов». Она предполагает учет налоговых льгот и формирование необходимой отчетности. Полученная информация позволяет делать обоснованный выбор способов для решения задач социально-экономической политики, более эффективно реализовывать меры бюджетной и налоговой политики, в частности разработку направлений и оценку действенности налоговых реформ.

Развитые страны (Австралия, Великобритания, США, Франция и др.) используют концепцию налоговых расходов на протяжении достаточно длительного периода времени. Страны со средним уровнем дохода и развива-

ющиеся страны (Китай, Польша, Турция и др.) также постепенно перенимают данный опыт.

Процедура встраивания налоговых расходов в бюджетный процесс различается по отдельным странам с учетом их финансовых возможностей, степени подготовленности законодательства и прочего. При этом остается неизменным одно правило – необходимо использовать информацию о налоговых расходах при разработке, утверждении и исполнении бюджета.

Отметим, что полная интеграция данных о налоговых расходах в бюджетный процесс на начальном этапе применения концепции не является целесообразной. В то же время соответствующую информацию необходимо учитывать при прогнозировании величины поступлений, а также выборе между прямыми и налоговыми расходами для решения той или иной задачи.

На стадии утверждения бюджета данные о налоговых расходах обычно включаются в состав документов и материалов, сопровождающих проект. В рамках исполнения их следует подвергать столь же тщательному контролю, как и прямые расходы, включая процедуры оценки их эффективности и результативности.

Проецируя концепцию на действующее белорусское законодательство, можно отметить, что в первое время не потребуются вносить изменения и дополнения в бюджетное законодательство. В дальнейшем необходимость внесения поправок будет определяться степенью интеграции информации о налоговых расходах в бюджетный процесс.

Первоначально также не требуется корректировать налоговое законодательство. Впоследствии с целью повышения прозрачности возможно изменение структуры глав Налогового кодекса об основных налогах с выделением некоторых норм.

ПОТЕРИ БЮДЖЕТА

Внесение предлагаемых изменений в Беларуси назрело. Инновации необходимо начинать внедрять уже в краткосрочной перспективе. В настоящее время предоставление налоговых льгот и преференций часто вступает в противоречие с основными качественными характеристиками налоговой системы: нейтральностью, справедливостью, эффективностью (включая простоту администрирования и исполнения налогового законодательства). Стимулирование может исказить экономические процессы, отрицатель-

но сказываться на конкуренции, создавать риски злоупотреблений представителями законодательной и исполнительной власти и подталкивать экономических агентов к иждивенческому поведению. В результате потери доходов бюджета не всегда компенсируются полученными обществом выгодами.

При этом общее количество имеющих преференции плательщиков постоянно увеличивается. Если в 2005 году особые условия имели 31 224 субъекта, то в 2013 году – уже 72 843. Субъекты хозяйствования имеют возможность воспользоваться более чем 250 налоговыми льготами, которые чаще всего распространяются на НДС, имущественные налоги, налог на прибыль, единый налог с индивидуальных предпринимателей.

В стоимостном выражении в 2005–2013 годах наибольший объем льгот пришелся на налог на прибыль (плательщики оставили у себя более 13 трлн. Br).

Неудивительно, что весьма значительный объем оказываемой поддержки привел к существенным потерям бюджета в размере от 8 до 12% налоговых поступлений ежегодно (1,47% от налоговой нагрузки, или порядка 900 млн. USD по итогам 2013 года).

ТЕМПЫ РОСТА СУММАРНОГО РАЗМЕРА ЛЬГОТ И КОЛИЧЕСТВА ПЛАТЕЛЬЩИКОВ, ИСПОЛЬЗОВАВШИХ НАЛОГОВЫЕ ЛЬГОТЫ, ЗА 2005–2013 гг. (В СРАВНЕНИИ С 2005 г.)



Доказывает неэффективность ныне действующей системы поддержки субъектов хозяйствования и существование льгот, которые не получили широкого распространения у плательщиков (количество пользователей которых на протяжении 2010–2013 годов не превышало 10). В отношении указанных льгот представляется целесообразным определить соответствие результатов их применения целям введения. Если основанием была популя-

ризация отдельных видов и направлений деятельности, то неизменное количество плательщиков или незначительное их увеличение за анализируемый период могут свидетельствовать о низкой результативности.

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА

Является проблемой и то, что не все виды и формы льгот учитываются отечественными налоговыми органами. Среди прочего в отчетах не отражаются исключения из объекта обложения, применение ставки 0% по НДС, амортизационная премия и инвестиционный вычет по налогу на прибыль и т.д.

В настоящее время ведется учет льгот только в разрезе видов налогов и сборов по актам налогового законодательства. Однако не используется разбивка по целевым направлениям налогового регулирования или по отраслям экономики (секторальный разрез). К сожалению, отсутствуют и систематизированные аналитические данные, которые позволяют оценить оказываемый эффект.

Как мы уже определились, введение в налоговое законодательство новых льгот и освобождений должно сопровождаться обоснованием их необходимости с указанием преследуемых целей, а также доказательством их большей эффективности по сравнению с программами прямых расходов бюджета. В настоящее время определенные расчеты бюджетного эффекта от предоставления той или иной налоговой льготы на стадии ее введения в какой-то мере производятся. Однако делается это по упрощенной процедуре без анализа внешних результатов.

Свидетельствует о несовершенстве законодательства и не-

достаточный уровень системы «обратной связи» с плательщиками по поводу использования предоставленных налоговым законодательством мер и инструментов регулирования. Это выражается в отсутствии сведений о полученных результатах от использования налоговых льгот, что затрудняет оценку их эффективности.

Кроме того, для упрощения налогового администрирования целесообразно включать в механизм конкретных льгот требование по самоконтролю со стороны плательщика, в том числе в виде отказа от ранее полученных преференций при определенных условиях. В данном контексте возможно более активное применение механизма налогового кредита, предусматривающего реальный возврат денежных средств с учетом наступления (либо ненаступления) конкретных событий.

ЧТО ДЕЛАТЬ?

При обосновании налоговой льготы в связи с различными целями ее введения необходимо комплексно подходить к оценке и определять как минимум три следующих параметра эффективности:

- *бюджетный* (посредством которого оценивается влияние налоговых льгот на формирование доходов бюджета);
- *социальный* (определяющий последствия применения налоговых льгот на социальную сферу);
- *экономический* (для оценки влияния использования налоговых льгот на хозяйственную деятельность как субъектов хозяйствования, так и на развитие экономики в целом).

Таким образом, введение в систему любой льготы должно со-

провождаться ясными аргументами экономического или социального характера. При предоставлении налоговых льгот и освобождений может иметь место совокупность эффектов различной направленности, формирующихся как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

В качестве превентивных мер, обеспечивающих подготовку правового поля к переходу на концепцию налоговых расходов, предлагаем следующее:

- систематизировать и закрепить в налоговом законодательстве закрытый перечень видов льгот. При этом конкретные льготы и преференции по каждому налогу должны быть собраны и сгруппированы в одном законодательном акте;

- «очистить» налоговое законодательство от льгот, которые таковыми не являются, поскольку либо относятся к государственной собственности либо к объектам общего пользования, или освобождение является результатом применения специальных режимов налогообложения;

- усовершенствовать систему электронного декларирования за счет упрощения процедуры предоставления информации о размере и составе использованных налоговых льгот; автоматического выбора плательщиком из предложенного закрытого перечня льгот соответствующих освобождений; доработку программы для расчета основных показателей бюджетной, социальной и экономической эффективности;

- установить мораторий на новые налоговые льготы и преференции, за исключением обоснованных с применением модели налоговых расходов.