

**Аналитическая записка о результатах проведенной оценки
эффективности налоговых льгот (налоговых расходов), предоставленных
в 2018 году в соответствии с законами Мурманской области о налогах**

Оценка эффективности налоговых льгот (налоговых расходов) за 2018 год проведена в соответствии с Законом Мурманской области от 24.11.2008 № 1025-01-ЗМО «Об оценке эффективности налоговых льгот, предоставленных (планируемых к предоставлению) законами Мурманской области», постановлением Правительства Мурманской области от 05.08.2008 № 373-ПП «О порядке оценки эффективности предоставленных (планируемых к предоставлению) региональных налоговых льгот».

Также при проведении оценки учтены основные подходы к оценке эффективности налоговых льгот, содержащиеся в общих требованиях к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.06.2019 № 796.

Исходные данные для проведения оценки доведены Управлением ФНС России по Мурманской области в рамках Соглашения по информационному взаимодействию, заключенному с Правительством Мурманской области (в том числе уточненные сведения за отчетные периоды, предшествующие отчетному году). Кроме того, при проведении оценки использована информация, предоставленная органами исполнительной власти Мурманской области и налогоплательщиками, получившими региональные налоговые льготы.

При оценке эффективности инвестиционных налоговых льгот также приняты во внимание положительные прогнозные значения показателей экономической, бюджетной и социальной эффективности за расчетный период реализации проектов.

На территории Мурманской области региональные налоговые льготы (налоговые расходы) предусмотрены законами Мурманской области:

- от 09.11.2001 № 304-01-ЗМО «О ставке налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджет Мурманской области, для отдельных категорий налогоплательщиков» (с изменениями);

- от 26.11.2003 № 446-01-ЗМО «О налоге на имущество организаций» (с изменениями);

- от 18.11.2002 № 368-01-ЗМО «О транспортном налоге» (с изменениями);

- от 03.03.2009 № 1075-01-ЗМО «Об установлении дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий налогоплательщиков по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения» (с изменениями);

- от 08.10.2015 № 1901-01-ЗМО «Об установлении налоговой ставки в размере 0 процентов для отдельных категорий налогоплательщиков при применении упрощенной системы налогообложения и (или) патентной системы налогообложения на территории Мурманской области» (с изменениями).

Общий объем выпадающих (недополученных) доходов бюджета в результате предоставления налоговых льгот (налоговых расходов) в 2018 году по оценке составил 1 268 млн рублей, снизившись в 1,4 раза (на 530,9 млн рублей) по отношению к уровню 2017 года. Уменьшение объема предоставленных налоговых льгот (налоговых расходов) преимущественно связано с проводимой на региональном уровне работой по устранению неэффективных налоговых льгот.

При этом удельный вес налоговых льгот (налоговых расходов) в налоговых доходах консолидированного бюджета Мурманской области снизился на 1,1 процентный пункт и составил 1,8 %.

Таблица № 1

Изменение объема налоговых льгот (налоговых расходов), предоставленных в соответствии с законодательными актами Мурманской области о налогах, за 2017-2018 годы

Наименование показателей	2017 год		2018 год (оценка)	
	млн. рублей	%	млн. рублей	%
Сумма налоговых льгот (налоговых расходов), предоставленных в соответствии с законами Мурманской области о налогах, млн руб.	1 798,8	100	1 268,0	100
темп роста (снижения) к предыдущему году, %	93,9	x	70,5	x
в том числе:				
по налогу на имущество организаций, млн руб.	1 408,8	78,3	808,4	63,8
темп роста (снижения) к предыдущему году, %	87,5	x	57,4	x
в т.ч. в рамках заключенных соглашений о государственной поддержке инвестиционной деятельности	477,8	26,6	654,3	51,6
темп роста (снижения) к предыдущему году, %	107,9	x	136,9	x
по налогу на прибыль организаций, млн руб.	240,2	13,3	285,6	22,5
темп роста (снижения) к предыдущему году, %	128,6	x	118,9	x
в т.ч. в рамках заключенных соглашений о государственной поддержке инвестиционной деятельности	239,9	13,3	279,1	22,0
темп роста (снижения) к предыдущему году, %	128,6	x	116,4	x
по транспортному налогу, млн руб.	82,5	4,6	83,6	6,6
темп роста (снижения) к предыдущему году, %	126,0	x	101,3	x
по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения (УСН), млн руб.	66,2	3,7	73,7	5,8
темп роста (снижения) к предыдущему году, %	122,8	x	111,3	x
по налогу, взимаемому в связи с применением патентной системы налогообложения (ПСН), млн руб.	1,2	0,1	16,7	1,3
темп роста (снижения) к предыдущему году, %	в 4 p.	x	в 14,3 p.	x
Налоговые доходы консолидированного бюджета области, млн руб.	62 379,7	x	69 918,7	x
удельный вес льгот в налоговых доходах консолидированного бюджета области, %	2,9	x	1,8	x
Налоговые и неналоговые доходы консолидированного бюджета области, млн руб.	65 405,9	x	73 015,8	x
удельный вес льгот в налоговых и неналоговых доходах консолидированного бюджета области, %	2,7	x	1,7	x

Структура выпадающих доходов от предоставления налоговых льгот (налоговых расходов) на территории Мурманской области по видам налогов в 2018 году представлена на рисунке 1.

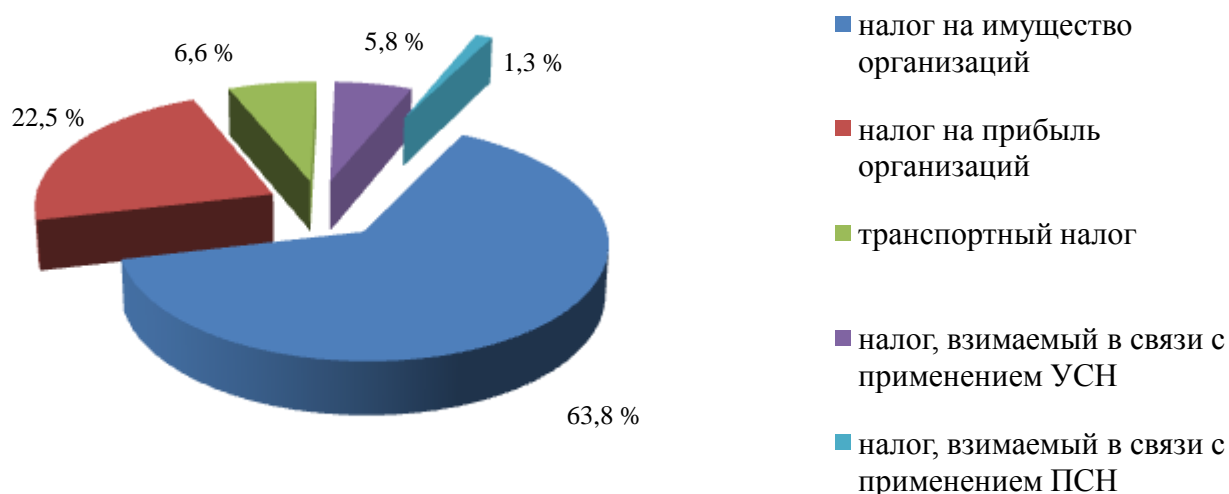


Рис.1. Структура выпадающих доходов от предоставления налоговых льгот (налоговых расходов) на территории Мурманской области по видам налогов в 2018 году

Наибольший удельный вес в общем объеме налоговых льгот (налоговых расходов), предоставленных в 2018 году, по-прежнему занимают льготы по налогу на имущество организаций (63,8 %). Вместе с тем их объем сократился по сравнению с 2017 годом в 1,7 раза (на 0,6 млрд рублей) в основном за счет отмены с 01.01.2018 льгот для муниципальных учреждений, а также областных казенных учреждений.

Величина льгот по налогу на прибыль организаций в части сумм налога, зачисляемых в областной бюджет, в 2018 году по оценке составила 285,6 млн рублей с ростом на 18,9 % по отношению к 2017 году. Увеличение объема предоставленных льгот по данному налогу связано с увеличением налогооблагаемой базы налогоплательщиков - получателей государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории Мурманской области.

Объем предоставленных льгот по транспортному налогу по итогам 2018 года увеличился на 1,3 % (на 1,1 млн рублей) за счет возросшего объема льготы для лиц, отнесенным к категориям ветеранов Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий, инвалидов Великой Отечественной войны, инвалидов боевых действий.

Также отмечен рост объема предоставленных льгот по сравнению с 2017 годом по налогам, взимаемым в связи с применением налогоплательщиками специальных налоговых режимов, что связано, прежде всего, с введением с 01.01.2016 «налоговых каникул» для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную или патентную систему налогообложения и осуществляющих предпринимательскую деятельность

в научной, производственной, социальной сферах, а также в сфере бытовых услуг. В результате введения данной меры налогового регулирования количество индивидуальных предпринимателей, воспользовавшихся «налоговыми каникулами» в 2018 году составило: применяющих упрощенную систему налогообложения - 16 человек, применяющих патентную систему налогообложения - 89 человека. Объем налоговых льгот, предоставленных вышеуказанным налогоплательщикам, за 2018 год составил 2,4 млн рублей и 16,7 млн рублей соответственно.

Таблица № 2

*Структура выпадающих доходов от предоставления налоговых льгот
(налоговых расходов) на территории Мурманской области по целевой
направленности в 2016-2018 годах*

Наименование показателей	2016 год		2017 год		2018 год (оценка)	
	млн рублей	%	млн рублей	%	млн рублей	%
Всего сумма налоговых льгот (налоговых расходов)	1 916,3	100	1 798,8	100	1 268,0	100
<i>темп роста (снижения) к предыдущему году, %</i>	<i>110,6</i>	<i>x</i>	<i>93,9</i>	<i>x</i>	<i>70,5</i>	<i>x</i>
- стимулирующие налоговые расходы (льготы, направленные на поддержку и развитие экономики)	798,0	41,6	932,8	51,9	1 150,5	90,7
<i>темп роста (снижения) к предыдущему году, %</i>	<i>в 1,3 р.</i>	<i>x</i>	<i>116,9</i>	<i>x</i>	<i>123,3</i>	<i>x</i>
- социальные налоговые расходы	79,5	4,2	91,6	5,1	102,1	8,1
<i>темп роста (снижения) к предыдущему году, %</i>	<i>95,7</i>	<i>x</i>	<i>115,2</i>	<i>x</i>	<i>111,5</i>	<i>x</i>
- технические налоговые расходы (льготы, направленные на ликвидацию встречных финансовых потоков)	1 038,8	54,2	774,4	43,0	15,4	1,2
<i>темп роста (снижения) к предыдущему году, %</i>	<i>101,5</i>	<i>x</i>	<i>74,5</i>	<i>x</i>	<i>2,0</i>	<i>x</i>

В анализируемом отчетном периоде объем налоговых льгот, предоставляемых с целью сокращения расходов бюджета путем ликвидации встречных потоков, сократился в 67 раз по отношению к уровню 2016 года (на 1,02 млрд рублей) вследствие оптимизации налоговых льгот по налогу на имущество организаций, их доля составила всего 1,2 % от общего объема налоговых расходов (в 2016 году - 54,2 %).

Наибольший удельный вес в 2018 году пришелся на стимулирующие налоговые расходы (направленные на поддержку развитие экономики) - 90,7 % от общего объема налоговых расходов (рост по отношению к 2016 году - в 2,2 раза). Увеличение данного сегмента налоговых расходов, прежде всего, обусловлено предоставлением государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории Мурманской области в форме налоговых льгот организациям,

реализующим стратегические и приоритетные инвестиционные проекты на территории Мурманской области. В 2018 году правом на использование таких льгот воспользовалось 10 налогоплательщиков (в 2016 и 2017 годах – 9 и 5 организаций соответственно). Общий объем предоставленных «инвестиционных» налоговых льгот за 2018 год увеличился в 1,3 раза (на 215,6 млн рублей) по сравнению с 2017 годом. Их доля составила 73,6 % от общего объема налоговых расходов (в 2017 году - 39,9 %).

Объем преференций, имеющих социальную направленность, возрос на 11,3 % (на 10,4 млн рублей) по отношению к уровню 2017 года преимущественно за счет увеличения объема предоставленных льгот по налогу на имущество организаций в отношении объектов физической культуры и спорта, имеющих социальную значимость для муниципальных образований, а также транспортному налогу налогоплательщикам - физическим лицам.

Результаты оценки эффективности налоговых льгот (налоговых расходов), предоставленных законодательными актами Мурманской области в целях оказания государственной поддержки отдельным категориям налогоплательщиков, за 2018 год (с учетом результатов оценки эффективности налоговых расходов за 2017 год, проведенной в соответствии с рекомендациями Министерства финансов Российской Федерации) обобщены в приложении № 2.

По итогам 2018 года большинство востребованных налогоплательщиками налоговых льгот признаны эффективными.

Исключение составили технические льготы по транспортному налогу, объем которых в 2018 году по оценке составил 0,5 млн рублей, предоставленные дошкольным образовательным организациям, общеобразовательным организациям, профессиональным образовательным организациям, организациям дополнительного образования, организациям дополнительного профессионального образования в части предоставления услуг (выполнения работ) по государственному (муниципальному) заданию, а также государственным учреждениям, осуществляющим эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования (отменены с 01.01.2019 на основании Закона Мурманской области от 29.11.2018 № 2306-01-ЗМО «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Мурманской области о налогах»).

Кроме того, этим же законом введено ограничение действия льготы по транспортному налогу (до 01.01.2020), предусмотренной для физических лиц, имеющих автомобили легковые, с мощностью двигателя до 100 л. с. (до 73,55 кВт) включительно, мотоциклы и мотороллеры с года выпуска которых прошло 30 и более лет (объем налоговых расходов за 2018 год составил 5,6 млн рублей).

По признанным эффективными востребованным стимулирующим и социальным налоговым расходам отмечается высокая и средняя степень достижения плановых значений целевых показателей соответствующих государственных программ Мурманской области. Сохраняется бюджетная эффективность налоговых расходов, в том числе по стимулирующим налоговым расходам по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество организаций.

Вместе с тем отмечается, отсутствие влияния на реализацию государственных программ Мурманской области, а также отсутствие возможности определить соответствие целям социально-экономической политики Мурманской области льготы по налогу на имущество организаций, предоставленной в отношении имущества, полученного (созданного) за счет технической помощи (содействия), предоставляемой Российской Федерации на безвозмездной основе иностранными государствами в целях проведения утилизации вооружения и военной техники, радиационно-экологических мероприятий по обращению с радиоактивными отходами, отработанным ядерным топливом и другими ядерными материалами, ранее накопленными и (или) образующимися при эксплуатации и выводе из нее объектов мирного и военного использования атомной энергии, по проектам и программам, которые зарегистрированы в установленном порядке. Данная льгота установлена Законом Мурманской области от 22.11.2005 № 684-01-ЗМО «О внесении дополнения в Закон Мурманской области «О налоге на имущество организаций» в целях выполнения условий Рамочного соглашения о многосторонней ядерно-экологической программе в Российской Федерации (соглашение МНЭПР).

Правительство Мурманской области и иные исполнительные органы государственной власти Мурманской области не имеют полномочий на осуществление мероприятий по обеспечению проведения утилизации вооружения и военной техники, радиационно-экологических мероприятий по обращению с радиоактивными отходами, отработанным ядерным топливом и другими ядерными материалами, ранее накопленными и (или) образующимися при эксплуатации и выводе из нее объектов мирного и военного использования атомной энергии. Также немаловажен тот факт, что средства безвозмездной помощи (содействия) не связаны с бюджетом региона, а напрямую следуют получателям, реализующим вышеуказанные мероприятия.

В связи с этим, а также учитывая, что в соответствии с Соглашением МНЭПР российская сторона в лице Правительства Российской Федерации обязана предпринимать все необходимые шаги для обеспечения того, чтобы региональные налоги не взимались с технической помощи (содействия), в целях разрешения возникшей проблемы в феврале текущего года подготовлено и направлено в адрес Министерства финансов Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации обращение о необходимости внесения изменений в статью 374 Налогового кодекса Российской Федерации в части выведения имущества, полученного (созданного) за счет технической помощи (содействия), предоставляемой Российской Федерации на безвозмездной основе иностранными государствами в целях проведения утилизации вооружения и военной техники, радиационно-экологических мероприятий по обращению с радиоактивными отходами, отработанным ядерным топливом и другими ядерными материалами, ранее накопленными и (или) образующимися при эксплуатации и выводе из нее объектов мирного и военного использования атомной энергии, по проектам и программам, которые зарегистрированы в установленном порядке, из-под

налогообложения налогом на имущество организаций. В настоящее время вопрос находится в стадии проработки.

Наряду с этим по результатам оценки эффективности налоговых льгот (налоговых расходов) установлено отсутствие возможности определить соответствие целям социально-экономической политики Мурманской области не востребовавшей в 2018 году льготы по налогу на имущество организаций, предусмотренной для религиозных организаций в отношении имущества, не используемого ими для осуществления религиозной деятельности. Начиная с 2015 года получателем данной налоговой льготы являлась единственная религиозная организация¹. С целью проработки вопроса о целесообразности либо нецелесообразности дальнейшего предоставления региональной налоговой льготы на региональном уровне организовано взаимодействие с данным получателем налоговой поддержки, в ходе которого установлено, что имеющееся на балансе организации недвижимое имущество используется для осуществления религиозной деятельности, а, значит, попадает под действие федеральной льготы, предусмотренной пунктом 2 статьи 381 Налогового кодекса Российской Федерации (движимое имущество с 2019 года полностью выведено из-под налогообложения налогом на имущество организаций). По итогам данного взаимодействия налогоплательщик обратился за консультациями в территориальную налоговую службу, в которой состоит на учете, по результатам которых была подана уточненная «нулевая» декларация. Таким образом, фактически на региональном уровне отсутствует потребность в предоставлении данной налоговой льготы в дальнейшем, в связи с чем она предлагается к отмене.

Кроме того, целесообразна отмена пониженной налоговой ставки налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджет Мурманской области (13,5 % (в 2017 - 2024 годах - 12,5 %)), предоставленной организациям (учреждениям), подведомственным Управлению Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации по Мурманской области, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность.

Данная налоговая льгота введена с 01.01.2009 в рамках проводимой на федеральном уровне переориентации деятельности исправительных учреждений на решение прежде всего социальных задач, таких как восстановление и закрепление у осужденных профессиональных и трудовых навыков, необходимых для их адаптации в обществе после истечения срока наказания. Снижение налоговой нагрузки для таких учреждений было направлено на решение задачи расширения производств на территориях учреждений Федеральной службы исполнения наказаний с использованием труда осужденных.

В то же время в соответствии с письмом Федеральной налоговой службы России от 29.12.2018 № СА-4-7/26060, содержащим обзор правовых позиций, отраженных в судебных актах Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, принятых в четвертом квартале 2018

¹ Наименование организации не раскрывается в силу действия положений статьи 102 Налогового кодекса Российской Федерации «Налоговая тайна»

года по вопросам налогообложения, доходы казенных учреждений, полученные с привлечением труда осужденных, в том числе полученные учреждением от реализации товаров, не должны включаться в налогооблагаемую базу по налогу на прибыль организаций. Следовательно, целесообразность предоставления данной налоговой льготы отсутствует.

Данные выводы будут учтены при разработке закона Мурманской области об отмене налоговых льгот в связи неэффективностью их предоставления, формировании основных направлений бюджетной и налоговой политики Мурманской области, а также при проведении оценки эффективности реализации государственных программ Мурманской области.
