

Секция «4. Актуальные проблемы развития налоговой системы Российской Федерации»

Противоречия налоговых льгот как инструмента стимулирования экономики

Мкртчян Ева Вазгеновна

Студент

*Финансовый университет при Правительстве РФ, ФАКУЛЬТЕТ МЕНЕДЖМЕНТА,
Москва, Россия*

E-mail: eva-love95@mail.ru

Научный руководитель

Кэн, доц. Профессор Мельникова Надежда Петровна

В условиях формирования рыночных механизмов господствующими в государственном управлении становятся не административные, а экономические методы. Одним из наиболее эффективных средств их реализации являются налоговые льготы. Наличие налоговых льгот имеет кумулятивный эффект, так как оказывает влияние не только на участников экономического процесса, но и на государство в целом, гарантируя ему получение стабильных налоговых доходов, обеспечивая снижение безработицы и повышение конкурентоспособности отечественной продукции на мировом рынке. Между тем, в теории налогообложения проблема налоговых льгот является наименее исследованной и наиболее дискуссионной. Ни в налоговом законодательстве, ни в научных исследованиях нет ответов на самые острые вопросы в этой области.

В соответствии с п. 1 ст. 56 НК РФ "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". Не очень корректно определять льготы как преимущества одних налогоплательщиков перед другими, так как льготы часто используют пенсионеры или лица, получившие лучевую болезнь в результате ликвидации катастрофы на чернобыльской АЭС.

Налоговые льготы – неотъемлемый инструмент налоговой системы любого государства рыночного типа. Чаще всего налоговые льготы предоставляются для решения социальных и распределительных задач, таких как поддержка социально незащищенных слоев населения, для социально значимых видов деятельности (медицина, образование) деятельность государственных, муниципальных органов власти и подведомственных им организаций, деятельность организаций, финансируемых из бюджета, деятельность по осуществлению проектов национального значения (организация XXII Олимпийских зимних игр в г. Сочи).

Можно выделить компенсации и преференции, то есть льготы компенсирующего и стимулирующего характера. Данная классификация отражает соответственно две основные функции налоговых льгот - социальную и регулируемую. Теоретически это один из способов для государства стимулировать те направления деятельности и сферы экономики которые необходимы государству в меру их социальной значимости или из-за невозможности государственного финансирования.

Налоговые льготы имеют не только прямой эффект, выражающийся в сокращении доходов бюджета, но и косвенные эффекты, которые оцениваются намного сложнее, так как при введении в действие или отмене налоговых льгот поведение налогоплательщика может измениться непредсказуемым образом. Кроме того, нельзя установить соответствие между целями налоговой политики и целями социально-экономической политики.

В большинстве случаев потери доходов бюджета в связи с использованием налоговых льгот и освобождений не компенсируются выгодами для общества, создаваемыми данными льготами. Основной причиной этого явления может послужить недостаточная адресность налоговых льгот и освобождений а также отступлением от соблюдения основных качественных характеристик налоговой системы (нейтральность, справедливость, эффективность), другими искажениями в связи с применением налоговых льгот.

В то же время стимулирование с помощью налоговой системы определенных отраслей, категорий экономических агентов или отдельных предприятий может приводить к чистым потерям всего общества, поэтому налоговые льготы не всегда имеют положительный стимулирующий характер.

Например:

- прямое субсидирование занятости, равное по сумме потерям доходов бюджета в связи с предоставлением налогового кредита, создало бы больше рабочих мест;
- налоговый кредит повысил производительность труда в регионе, но снизил производительность капитала (занятость сократилась, а фондовооруженность выросла), то есть кредит, скорее всего, не привел к долгосрочному улучшению совокупной факторной производительности в регионе;
- затраты на рабочие места, созданные благодаря предоставлению налогового кредита, были очень высоки.

Налоговые льготы также снижают финансовую дисциплину и создают возможности для злоупотреблений представителями законодательной и исполнительной власти в форме самообогащения или предоставления выгод специальным интересам. Компании и бизнес-группы имеют сильную мотивацию для лоббирования налоговых льгот, преувеличивая будущие экономические или социальные выгоды. При этом сокращение налоговых обязательств определенных лиц в связи с предоставлением налоговых льгот может стать поводом для коррупции.

Из-за введения льгот налоговая система становится менее справедливой, так как благодаря льготам одни лица платят меньше налогов, чем другие лица с такими же доходами. При этом растут затраты на исполнение требований налогового законодательства и на налоговое администрирование, налоговая система функционирует менее эффективно. Государство также может выбрать альтернативные инструменты социально-экономической политики как замену налоговым льготам. Альтернативные инструменты (программы бюджетных расходов, меры государственного регулирования экономики) имеют свои преимущества и недостатки. Поскольку налоговые льготы по общему правилу не могут иметь индивидуальный характер, программы расходования бюджетных средств (в частности, в форме прямого государственного финансирования, кредитных программ, платежей нижестоящим уровням власти, частному сектору или физическим лицам в форме грантов или контрактов) представляют собой потенциально более адресный и гибкий инструмент решения социально-экономических задач. Например, при

предоставлении гранта или субсидии государственным агентством приоритетные области (объекты) воздействия могут быть выделены более четко, кроме того, как правило, будут указаны конкретные ресурсы, за счет которых осуществляется поддержка, что труднодостижимо при использовании инструмента налоговых льгот. В то же время (и часто как раз в связи с тем, что в рамках программ расходования бюджетных средств возможно более точечное определение объекта и соответственно более адресное предоставление средств) прямое субсидирование характеризуется неполным покрытием и большей избирательностью, чем стимулирование через налоговую систему. Таким образом, налоговые стимулы оказываются предпочтительными, когда важнее максимизировать число лиц, которым предназначена та или иная мера, нежели минимизировать число избыточных требований на предоставление льготы.

Льготы не могут предоставляться на бессрочный период. Однако это не означает, что в НК РФ должно быть обозначены конкретные сроки, в течение которых действует та или иная льгота. Если налоговая льгота была предоставлена для стимулирования развития определенной территории, то при достижении заданных параметров экономического развития данной территории налоговые льготы должны быть отменены. Если налоговые льготы были предоставлены для стимулирования развития энергосберегающих технологий, то при решении поставленной государством задачи по показателям энергосбережения, налоговая льгота должна быть отменена. Налоговые льготы следует отменить для инновационных предприятий, когда они успешно (в том числе за счет предоставленных налоговых льгот) прошли свой самый сложный первоначальный этап развития.

Практически по всем позициям предлагаемых налоговых освобождений при их введении отсутствуют показатели экономической или социальной эффективности их осуществления. Мало того, зачастую не анализируются и причины неработоспособности предлагаемых к отмене налоговых льгот и преференций. Не случайно в российском налоговом законодательстве происходят достаточно частые изменения, в том числе и в части налоговых освобождений. Не установив конкретную цель того или иного вида налогового освобождения, а также условия ее достижения, и не имея возможности реально оценить его эффективность его действия, вопрос решается нередко достаточно просто – данная преференция отменяется. Не менее важно определить формы выделения налоговых льгот. Общеизвестно, что предоставление налоговых льгот можно осуществлять в различных формах: уменьшение налоговой базы и ставок, освобождение от уплаты налога, предоставление целевых налоговых льгот и т.д. Уменьшение налоговых ставок, как и освобождение от уплаты налогов, фактически означает выделение налогоплательщику дополнительных финансовых ресурсов без каких – либо обязательств с его стороны по направлениям их использования. Иными словами, государство не имеет никаких гарантий, что полученные налоговые льготы, или хотя бы их часть, будут использованы налогоплательщиком на цели, например, развития и модернизации производства или на научные исследования.

Предоставление налоговых льгот и освобождений (в частности, вновь вводимых) может быть оправданным, если они направлены на решение актуальных задач (в том числе корректируют провалы рынка), не искажают поведение экономических агентов, не усложняют администрирование и исполнение налогового законодательства и с точки зрения сопоставления затрат и выгод являются более эффективными, чем программы

прямых расходов.

При этом введение в налоговое законодательство новых льгот и освобождений должно сопровождаться обоснованием их необходимости с указанием преследуемых целей и способов проверки их достижения, а также с доказательством их большей эффективности в достижении поставленных целей по сравнению с программами прямых расходов бюджета.

Нет льгот, которые не используются, есть только те, которые не всегда эффективно используются. В России не в полной мере благоприятный климат для развития малого и среднего бизнеса, и одним из элементов, сдерживающих развитие данных отраслей являются налоги, страховые сборы и прочие меры. Малый бизнес реагирует активно на все экономические изменения. Существование тех льгот, которые применяются неэффективно не позволяет отменять их вовсе, так как это будет неким сигналом для предпринимателей, что условия ведения бизнеса в России усложняются.

Для малого и среднего бизнеса нужно сохранить максимальное количество льгот и даже добавить их. Например, нужны налоговые каникулы для начинающих предпринимателей, особенно для производственных и инновационных компаний и льготы по страховым взносам.

С одной стороны, налоговые льготы делают налоговую систему более гибкой по отношению к отдельным категориям налогоплательщиков. С другой стороны, усложняют технологию взимания налога, превращают контроль за соблюдением налогового законодательства в неоправданно сложную задачу. С помощью налогов государство действительно способно создать более или менее благоприятные и конкурентоспособные условия для деловых сфер. Но при этом происходит подавление других сфер. Поэтому переоценка государством социально-экономического значения некоторых производств недопустима, так как в противном случае неизбежно нарушается свобода конкуренции и принцип справедливости. Следовательно, политика предоставления преференций должна способствовать реализации приоритетов, установленных государством в объективном порядке (имеется в виду наличие четких критериев предоставления налоговых льгот, минимизирующих влияние групп специальных интересов).

Таким образом, налоговые льготы и освобождения делают налоговую систему хуже с точки зрения нейтральности, справедливости, эффективности и простоты. Налоговая система, характеризующаяся предоставлением налоговых льгот и освобождений, является искажающей, поскольку стимулирует налогоплательщиков осуществлять не те виды деятельности, которые они бы осуществляли при нейтральном режиме налогообложения, а те, которым предоставляются льготы. Таким образом, необходимо коренным образом изменить всю систему налоговых льгот и освобождений. Но прежде чем решаться на реформу, следовало бы унифицировать действующие льготы и освобождения по видам и целям их предоставления, ввести соответствующую статистическую отчетность по каждому группе.