

Информация о влиянии действующих норм законодательства субъектов Российской Федерации на консолидированные бюджеты субъектов РФ

Налоговым кодексом предоставлено право субъектам Российской Федерации устанавливать пониженные налоговые ставки, льготы и преференции по налогу на прибыль организаций, налогу на имущество организаций, транспортному налогу и налогам, уплачиваемым в связи с применением специальных налоговых режимов.

По данным статистической налоговой отчетности общая сумма выпадающих доходов в результате установления законодательством 12-ти субъектов Российской Федерации дополнительных льгот и преференций имеет тенденцию к снижению в 2019 году (общая сумма снижения составила 10 % к 2018 году) и к росту в 2020 году (общая сумма прироста составила 31 %). Данные представлены в таблице ниже.

млн рублей

Показатель	2017	2018	Темп прироста, %	2019	Темп прироста, %	2020	Темп прироста, %
Льготы, предоставленные законодательством субъекта Российской Федерации в том числе:	8 741	9 959	14%	8 930	-10%	11 729	31%
1. По налогу на прибыль	2 252	2 701	20%	2 830	5%	2 574	-9%
2. По налогу на имущество организаций	3 421	3 728	9%	2 421	-35%	2 986	23%
3. По транспортному налогу	306	336	10%	358	6%	428	20%
ЮЛ	63	60	-5%	31	-48%	38	23%
ФЛ	243	276	14%	327	18%	390	19%
4. Специальные налоговые режимы	2 763	3 194	16%	3 321	4%	5 741	73%
УСН	2 707	3 140	16%	3 257	4%	5 672	74%
ПСН	12	13	8%	12	-10%	8	-35%
ЕСХН	44	41	-7%	52	28%	61	17%

В общих объемах поступлений в консолидированные бюджеты субъектов РФ доля выпадающих доходов в связи с предоставлением законодательством субъектов РФ льгот и преференций¹ составила в 2017 году

¹ По данным статистической налоговой отчетности по формам № 1-НМ, 5-ПМ, 5-НИО, 5-ТН, 5-УСН, 5-ЕСХН, 1-Патент.

4,2 %, в 2018 году – 4,6 %, в 2019 году – 3,8 %, в 2020 году – 5,0 процента.

По итогам 2019 года по сравнению с 2017 годом объем выпадающих доходов в связи с предоставлением законодательством субъектов льгот и преференций возрос только в трех из рассматриваемых субъектах (Республика Карелия, Республика Крым, Республика Тыва). Одной из причин этого является рост количества налогоплательщиков в этих регионах. При этом, по данным сайта Минфина России², общее количество льгот, в том числе стимулирующих³, во всех регионах к 2023 году будут иметь тенденцию к сокращению. В 2020 году к уровню 2017 года рост выпадающих доходов отмечен уже по восьми субъектам РФ.

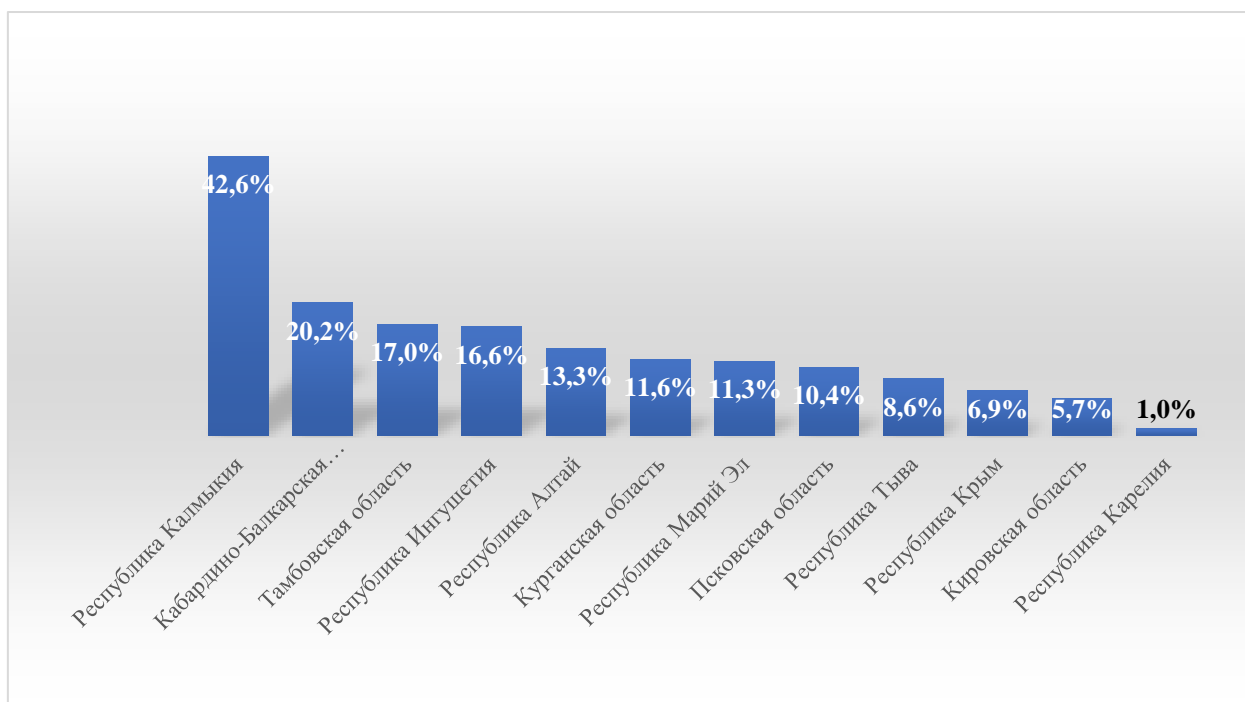
Информация о сумме выпадающих доходов, а также количестве льгот и преференций в связи с предоставлением законодательством субъектов РФ приведена в Приложениях 5.2. и 5.3. к настоящему отчету.

В большинстве рассматриваемых регионах (в 8-ти из 12-ти) удельный вес объема продукции сельского хозяйства в общей сумме оборота основных отраслей промышленности⁴ превышает 10 процентов, а в 4-х регионах достигает значений свыше 15 %: Республика Ингушетия – 16,6 %, Тамбовская область – 17,0 %, Кабардино-Балкарская Республика – 20,2 %, Республика Калмыкия – 42,6 процента.

² <https://minfin.gov.ru> в соответствии с размещенной 1 октября 2020 г. информацией о налоговых расходах субъектов РФ.

³ Стимулирующие налоговые расходы субъекта РФ (муниципального образования) – целевая категория налоговых расходов субъекта РФ (муниципального образования), предполагающих стимулирование экономической активности субъектов предпринимательской деятельности и последующее увеличение доходов бюджета субъекта РФ (местного бюджета).

⁴ Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по добыче полезных ископаемых, обрабатывающих производств, по производству и распределению электроэнергии, газа и воды, сельского хозяйства, строительства, оборота оптовой и розничной торговли.



При этом, из 12 рассмотренных субъектов только 4 субъекта РФ установили стимулирующие льготы по транспортному налогу для сельхозпроизводителей и единому сельскохозяйственному налогу (далее – ЕСХН).

В то время как, доля налогоплательщиков ЕСХН в ряде субъектов РФ достигает до 21 % (Республика Калмыкия), а доля представляющих «нулевую» отчетность – до 43 процентов (Республика Ингушетия), удельный вес поступлений от ЕСХН в налоговых доходах консолидированных бюджетов среди 12-ти субъектов РФ достигает до 2,0 процентов. Информация о количестве налогоплательщиков, применяющих ЕСХН, приведена в Приложении 5.4. к настоящему отчету.

Так, при общеустановленной налоговой ставке в 6 процентов⁵ в Республике Крым налоговая ставка по ЕСХН составляет 4 процента, при том, что количество налогоплательщиков, применяющих ЕСХН в общем количестве хозяйствующих субъектов в период 2018-2020 годов составляет всего порядка 1,8% (1 882 единиц в среднем за период), из которых 13,2 % (252 единицы в среднем за период) предоставляют «нулевую» отчетность.

⁵ В соответствии с пунктом 1 статьи 346⁸ Налогового кодекса.

Стимулирующие льготы по транспортному налогу предоставляют всего в 3-х из 12-ти субъектов РФ (Кировская, Курганская и Псковская области). Льготы предоставлены сельскохозяйственным товаропроизводителям. В рамках поддержки сельхозпроизводителей Республиками Алтай и Крым, а также Курганской, Псковской и Кировской областями установлены льготы по налогу на имущество организаций.

Таким образом, налоговые льготы, направленные на поддержку сельскохозяйственных товаропроизводителей, установлены в 5-ти из 12-ти регионов.

В общем количестве стимулирующих налоговых расходов, льготы, направленные на стимулирование инвестиционной активности хозяйствующих субъектов, достигают 50 % и установлены во всех регионах (по налогу на прибыль и по налогу на имущество организаций такие льготы установлены во всех 12-ти регионах РФ, за исключением Республики Крым по налогу на имущество организаций).

В рамках расширения налогового потенциала регионов 10-тью субъектами РФ (за исключением Кабардино-Балкарской Республики и Курганской области) приняты законы о введении права на применение инвестиционного налогового вычета по налогу на прибыль организаций⁶.

В Республике Карелия, которая единственная ввела инвестиционный налоговый вычет с 1 января 2018 года отмечен рост инвестиций в основной капитал в 2019 и 2020 годах.

С 1 января 2021 года в условиях пандемии инвестиционный налоговый вычет ввели еще 4 региона – Республики Алтай и Калмыкия, Кировская и Псковская области.

В настоящее время Правительством Российской Федерации утверждена Методика распределения дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации в целях частичной компенсации выпадающих доходов бюджетов

⁶ Принятие законов субъектами РФ предусмотрено пунктом 1 статьи 286.1 Налогового кодекса.

субъектов Российской Федерации от применения инвестиционного налогового вычета на 2021 год⁷ для регионов, на территории которых бизнес может пользоваться инвестиционным вычетом по налогу на прибыль⁸.

В соответствии с указанной Методикой регионы РФ, предоставляющие предпринимателям возможность пользоваться инвестиционным налоговым вычетом, смогут получить до 200 млн рублей за каждую организацию⁹, что является стимулом привлечения инвестиций и позволит укрепить финансовую устойчивость региональных бюджетов.

В рамках поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, применяющих специальные налоговые режимы в форме упрощенной системы налогообложения (далее – УСН) и патентной системы налогообложения (далее – ПСН), всеми 12-тью из проверяемых субъектов установлены «налоговые каникулы»¹⁰.

Сумма выпадающих доходов консолидированных бюджетов в связи установлением «налоговых каникул» составила: в 2018 году – 130,8 млн рублей, в 2019 году – 161,2 млн рублей, в 2020 году – 201,9 млн рублей.

Количество налогоплательщиков, применяющих УСН, увеличилось во всех 12 субъектах РФ. Это может свидетельствовать о благоприятном влиянии режима «налоговых каникул» на динамику налогоплательщиков. В то же время количество выданных патентов имеет разнонаправленную динамику и

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 12 июля 2021 г. № 1161 «Об утверждении методики распределения дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации в целях частичной компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации от применения инвестиционного налогового вычета на 2021 год».

⁸ По данным статистической налоговой отчетности в 2019 году сумма выпадающих доходов по данному виду налогового расхода отсутствует во всех 12-ти субъектах, в 2020 году – инвестиционный налоговый вычет заявлен Тамбовской областью в размере 29,8 млн рублей. В 2018 году инвестиционный налоговый вычет в статистической налоговой отчетности не выделялся.

⁹ Организация не должна быть связана с игорным бизнесом, добычей полезных ископаемых, финансами или страховой деятельностью.

¹⁰ В соответствии с пунктом 4 статьи 346.20 и пунктом 3 статьи 346.50 Налогового кодекса законами субъектов может быть установлена налоговая ставка в размере 0 % для индивидуальных предпринимателей, впервые зарегистрированных после вступления в силу указанных законов субъектов РФ, применяющих упрощенную систему налогообложения, а также применяющих патентную систему налогообложения и осуществляющих предпринимательскую деятельность в производственной, социальной и (или) научной сферах и в сфере бытовых услуг.

в трети субъектов снизилось к 2020 году (республики Ингушетия и Крым, а также Курганская и Псковская области).

Информация о количестве налогоплательщиков и сумме выпадающих доходов по УСН и ПСН в связи установлением законодательством субъектов РФ «налоговых каникул» приведена в Приложении 5.5. к настоящему отчету.

Федеральным законодательством¹¹ регионам также дано право вводить налог на профессиональный доход на своей территории с 1 июля 2020 года. «Самозанятым» гражданам предоставлено право легализовать свою предпринимательскую деятельность с «минимальными издержками» и вести ее в дальнейшем в наиболее простом и необременительном режиме: это онлайн-регистрация, не требующая личного присутствия, отсутствие отчетности, ведение деятельности без контрольно-кассовой техники, размер налоговой ставки в 4% или 6% вместо 13% налога на доходы физических лиц.

Практически все рассматриваемые регионы воспользовались данным правом с 1 июля. Вместе с тем рядом регионов налог был введен позднее: Республика Калмыкия – с 1 августа 2020 года, Тамбовская область – с 5 сентября 2020 года, Республика Марий Эл – с 6 сентября 2020 года, Республика Ингушетия – с 19 октября 2020 года.

Введение налога на профессиональный доход расширило налоговый потенциал субъектов в форме нового специального налогового режима, поступления от которого в рассматриваемых субъектах в 2020 году составили 4,1 млн рублей.

Число «самозанятых» граждан¹², зафиксировавших свой статус, по состоянию на 31 декабря 2020 года на территории 12-ти субъектов составляет 35 496 единиц, их удельный вес в общем количестве зарегистрированных субъектов хозяйственной деятельности составляет от 1,1 % (Республика

¹¹ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 101-ФЗ, внес изменение в Федеральный закон от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход».

¹² По данным сайта Федеральной налоговой службы.

Ингушетия) до 13,7 % (Курганская область). Данные представлены в таблице ниже.

Наименование показателя	Республика Ингушетия	Республика Кабардино-Балкарская Республика	Республика Калмыкия	Тамбовская область	Республика Марий Эл	Республика Алтай	Кировская область	Республика Тыва	Республика Карелия	Псковская область	Республика Крым	Курганская область
Дата ввода режима НПД	19.10.2020	01.07.2020	01.08.2020	05.09.2020	06.09.2020	01.07.2020	01.07.2020	01.07.2020	01.07.2020	01.07.2020	01.07.2020	01.07.2020
Кол-во «самозанятых» граждан, единиц	108	1 567	758	2 462	2 024	961	5 175	1 041	3 683	2 757	10 782	4 178
Уд.вес в общем кол-ве хозяйствующих субъектов, %	1,1%	5,6%	6,1%	6,3%	7,9%	8,3%	8,4%	9,6%	9,9%	9,9%	10,0%	13,7%
из них: не декларировали никаких доходов в 2019 году	58	1 039	417	1 228	956	564	2 575	568	1 831	1 405	6 886	2 319
Уд.вес в общем кол-ве "самозанятых" граждан, %	53,7%	66,3%	55,0%	49,9%	47,2%	58,7%	49,8%	54,6%	49,7%	51,0%	63,9%	55,5%
Поступления НПД, тыс рублей	0,0	165,0	42,0	156,0	207,0	166,0	696,0	79,0	649,0	354,0	1 448,0	175,0
Уд.вес в налоговых доходах КБС, %	0,000	0,001	0,001	0,001	0,001	0,003	0,002	0,001	0,002	0,002	0,003	0,001

Вместе с тем удельный вес «самозанятых» граждан в общем количестве субъектов хозяйственной деятельности в данных регионах, как видно из таблицы, значительно отстает от общероссийского значения (18,8 процента)¹³.

Из них, по данным Федеральной налоговой службы, число граждан, не декларировавших свои доходы в 2019 году и зарегистрировавшихся в 2020 году в качестве «самозанятых» граждан во всех 12-ти субъектах РФ составило половину и выше от общего числа «самозанятых».

Вышеизложенное может свидетельствовать о том, что в рассматриваемых регионах имеются резервы для расширения их налогового потенциала в части увеличения числа «самозанятых» граждан, вывода их доходов из сектора «теневого» экономики и, как следствие, рост поступлений налога на профессиональный доход.

Информация о применении на территории субъектов РФ специального

¹³ Без учета анализируемых 12 субъектов РФ.

налогового режима для «самозанятых» граждан приведена в Приложении 5.6. к настоящему отчету.

Возможность субъектов РФ воспользоваться правом исчисления налога на имущество организаций (для определенных объектов капитального строительства) исходя из кадастровой стоимости возникла с 2014 года, налога на имущество физических лиц – с 2015 года. Воспользовались указанным правом своевременно не все субъекты РФ¹⁴.

Воспользовались указанным правом в отношении исчисления:

налога на имущество организаций с временным лагом в 1 год (2 субъекта: Республика Алтай и Псковская область), в 2 года (4 субъекта: Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Кировская область и Курганская область), в 3 года (3 субъекта: Республика Калмыкия, Республика Карелия и Республика Тыва), в 4 года (2 субъекта: Республика Марий Эл и Тамбовская область) и Республика Крым – с 2020 года.

налога на имущество физических лиц с временным лагом в 1 год (3 субъекта: Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия и Кировская область), в 2 года (4 субъекта: Республика Карелия, Республика Марий Эл, Республика Тыва и Тамбовская область), в 5 лет (3 субъекта: Республика Алтай, Курганская область и Республика Крым).

По экспертным расчетам Счетной палаты Российской Федерации, сумма недополученного дохода в консолидированные бюджеты субъектов РФ в связи с более поздним переходом на исчисление налогов с кадастровой стоимости по налогу на имущество физических лиц по 7 субъектам РФ составляет 392,6 млн рублей, по налогу на имущество организаций по 10 субъектам РФ – 4 939,3 млн рублей¹⁵.

Наибольшие потери понесли по налогу на имущество физических лиц

¹⁴ На территории Республики Крым законодательство Российской Федерации о налогах и сборах вступило в действие с 1 января 2015 года. Информация о применении кадастровой стоимости с целью исчисления налога на имущество на территории Республики Крым приведена в Приложении 5.8. к настоящему отчету.

¹⁵ Расчет произведен по данным отчета 5-МН на основании исчисленных сумм имущественных налогов за периоды по налогу на имущество физических лиц с 1 января 2015 года, по налогу на имущество организаций – с 1 января 2014 года до даты введения определения налоговой базы исходя из кадастровой стоимости.

понесли бюджеты республик Карелия и Марий Эл (99,2 млн рублей и 87,6 млн рублей, соответственно), по налогу на имущество организаций – Тамбовской области и Республики Карелия (1 422,9 млн рублей и 860,9 млн рублей, соответственно).

Вместе с тем оперативный переход субъектов на исчисление налога на имущество организаций (для определенных объектов капитального строительства) и налога на имущество с физических лиц с кадастровой стоимости позволил бы в большем объеме и в более ранние сроки использовать налоговый потенциал региона.

В свою очередь ФНС России в целях предотвращения выпадения налоговых доходов направляло информацию до высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ о необходимости принятия законов, устанавливающих дату перехода на исчисление налога на имущество физических лиц от кадастровой стоимости (Курганская область и Республика Алтай)¹⁶.

В частности, информация до Курганской области и Республики Алтай о наличии на их территории более 62 тыс. и 15 тыс. соответственно не привлеченных к налогообложению объектов капитального строительства, принадлежащих физическим лицам, в отношении которых определена кадастровая стоимость, но не исчислена инвентаризационная стоимость, доведена письмами ФНС России от 16 января 2019 г. № ММВ-19-21/9 и № ММВ-19-21/10.

На территории Республики Крым законодательство Российской Федерации о налогах и сборах вступило в действие с 1 января 2015 года¹⁷.

Информация о переходе субъектов РФ на исчисление налогов на имущество исходя из кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества и недополученных в связи с этим доходов приведена в

¹⁶ Письма ФНС России от 16 января 2019 г. № ММВ-19-21/9 и № ММВ-19-21/10.

¹⁷ На территории Республики Крым законодательство Российской Федерации о налогах и сборах вступило в действие с 1 января 2015 года. Информация о применении кадастровой стоимости с целью исчисления налога на имущество на территории Республики Крым приведена в Приложении 5.8. к настоящему отчету.

Приложениях 5.7.1. – 5.7.3. к настоящему отчету.

Согласно статьи 22.1 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» кадастровая стоимость объекта недвижимости может быть установлена в размере его рыночной стоимости по заявлению, поданному в бюджетное учреждение, наделенное полномочиями по определению кадастровой стоимости, или многофункциональный центр.

Указанный порядок по общему правилу начинает действовать с 1 января 2023 года, однако 5-тью рассматриваемыми субъектами (Кабардино-Балкарская Республика и Республика Карелия, Кировская, Курганская и Тамбовская области) установлена дата досрочного перехода на новый порядок.

Данный закон направлен на исправление накопленных ошибок в ранее утвержденных результатах кадастровой оценки, доступных для широкого круга правообладателей.

Так, по данным официального сайта Росреестра (<https://rosreestr.gov.ru>) за период 2018 – 2020 годы и 7 месяцев 2021 года подавляющая часть заявлений, поданных в комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, созданные при территориальных органах Росреестра, и исков в судебные инстанции связано установлением кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости (порядка 96 процентов), в результате положительного рассмотрения которых, снижение суммарной величины кадастровой стоимости в отношении объектов недвижимости составило 3 421 млрд рублей.

Таким образом, введение данного порядка может нести в себе риски снижения налоговой базы по налогу на имущество и земельному налогу. В связи с этим субъектам РФ целесообразно провести оценку налогового эффекта от его введения.

По транспортному налогу. Только в 1-ом из 12-ти исследуемых субъектах РФ (Республика Карелия) установлены максимально возможные ставки по транспортному налогу на дорогостоящие транспортные средства

(автомобили мощностью двигателя свыше 250 л.с., яхты и гидроциклы).

Остальные субъекты не в полном объеме используют налоговый потенциал по транспортному налогу. Необходимо отметить, что Республикой Ингушетия установлены минимальные налоговые ставки транспортного налога на все виды дорогостоящих транспортных средств, а также практически во всех субъектах РФ установлены минимальные ставки по дорогостоящим водным транспортным средствам.¹⁸

Максимальные ставки по указанным категориям транспортных средств 11 субъектами РФ не установлены. В результате сумма потерь консолидированных бюджетов субъектов РФ по транспортному налогу составляет 1 025,5 млн рублей, в том числе: за 2018 год – 317,9 млн рублей, за 2019 год – 365,3 млн рублей и за 2020 год – 342,3 млн рублей.

Информация в разрезе субъектов РФ представлена в Приложении 5.9. к настоящему отчету.

Региональное законодательство является действенным инструментом для регулирования налогового потенциала субъекта РФ. Однако не всеми субъектами РФ он используется в полной мере (несвоевременный переход на исчисление налогов на имущество исходя из кадастровой стоимости, несвоевременное введение налога на профессиональный доход).

Органы исполнительной власти субъектов РФ не устанавливают отдельные налоговые льготы и преференции, нацеленные на поддержку отдельных категорий налогоплательщиков (например, сельскохозяйственных товаропроизводителей), которые впоследствии могут стать источником получения дополнительных налоговых доходов.

Вместе с тем от оперативных и своевременных решений субъектов РФ зависит наполняемость консолидированных бюджетов субъектов РФ, в том числе наполняемость бюджетов муниципальных образований.

¹⁸ В соответствии с Законом Республики Ингушетия от 27 ноября .2002 г. № 43-РЗ «О транспортном налоге» (в редакции от 2 апреля 2021 года).