

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 12 ноября 2019 года

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
А.Н.БАТУРКИН

Председатель Контрольно-счетной палаты
Московской области
В.В.КОРОЛИХИН

Председатель Контрольно-счетной палаты
Санкт-Петербурга
В.С.ЛОПАТНИКОВ

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ СОВМЕСТНОГО КОНТРОЛЬНОГО
МЕРОПРИЯТИЯ «ПРОВЕРКА РАЗВИТИЯ НАЛОГОВОЙ БАЗЫ
ПО НАЛОГУ НА ПРИБЫЛЬ ОРГАНИЗАЦИЙ, ВКЛЮЧАЯ ВОПРОСЫ
ОПТИМИЗАЦИИ ЛЬГОТ (ПРЕФЕРЕНЦИЙ) ПО НАЛОГУ, В 2016–
2018 ГОДАХ» (С КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫМИ ОРГАНАМИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)**

Цель

Проверить организацию контроля за администрированием территориальными налоговыми органами налога на прибыль организаций и льгот по данному налогу, в том числе посредством программных комплексов, а также мероприятий по расширению налоговой базы. Проверить влияние льгот по налогу на прибыль организаций на привлечение субъектами РФ инвестиций, оказавших влияние на развитие налоговой базы.

Итоги проверки

Счетная палата подсчитала налоговые расходы бюджета от льгот по налогу на прибыль организаций, предоставляемых субъектами Российской Федерации. В 2018 году по сравнению с 2017 годом они выросли более чем вдвое по России в целом и Московской области в частности. Куда более скромный рост – 12,2 % – был отмечен по итогам проверки в г. Санкт-Петербурге.

Количество юридических лиц, которые пользуются данными льготами, в целом по стране за последний год сократилось. Однако в разрезе регионов – объектов проверки ситуация прямо противоположная: в г. Санкт-Петербурге количество получателей льгот по налогу на прибыль организаций увеличилось на 51 % (на 30 организаций), а в Московской области – на 96 % (на 47 организаций).

ПОСТУПЛЕНИЕ НАЛОГА НА ПРИБЫЛЬ ОРГАНИЗАЦИЙ, МЛРД РУБ.



При этом инструменты, с помощью которых можно оценить эффективность данных преференций, далеки от совершенства.

Выводы

В законодательных актах г. Санкт-Петербурга и Московской области, предоставляющих право на льготы по налогу на прибыль организаций, отсутствуют цели предоставления льгот и необходимые критерии их оценки. Кроме того, методики оценки эффективности налоговых льгот, которые сейчас применяют данные регионы, не позволяют объективно оценить их отдачу.

Проверка также показала, что на полноту и объективность оценки эффективности налоговых расходов субъектами России негативно влияет отсутствие у региональных властей необходимой информации. Она сегодня закрыта для регионов – статья 102 Налогового кодекса не дает им доступ к налоговой тайне. Одновременно они должны проводить оценку бюджетной эффективности налоговых расходов. Данный мониторинг невозможно провести без информации налоговых органов.

Предложения Счетной палаты

Внести изменения в Методику, предусматривающие корректировку коэффициента бюджетной эффективности в части учета в числителе формулы его расчета налоговых поступлений только от организаций, получающих стимулирующие налоговые льготы по налогу на прибыль организации.

Внести изменения в статью 102 Налогового кодекса в части доступа должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации к сведениям, составляющим налоговую тайну.

1. Основание проведения контрольного мероприятия

Пункты 3.1.0.8, 3.1.0.8.1–3.1.0.8.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

2. Предмет контрольного мероприятия

- Развитие налоговой базы по налогу на прибыль организаций, в том числе за счет оптимизации льгот по налогу на прибыль организаций;
- развитие инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации вследствие применения льгот и преференций по налогу на прибыль организаций;
- администрирование налоговыми органами налога на прибыль организаций, включая вопросы правомерности применения налогоплательщиками льгот по данному налогу.

3. Объекты контрольного мероприятия

- Комитет финансов Санкт-Петербурга (г. Санкт-Петербург).
- Комитет по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга (г. Санкт-Петербург).
- Управление Федеральной налоговой службы по Санкт-Петербургу (г. Санкт-Петербург).
- Министерство экономики и финансов Московской области (Московская область, г. Красногорск).
- Управление Федеральной налоговой службы по Московской области (г. Москва).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С июля по октябрь 2019 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Проверка организации и осуществления контроля за администрированием территориальными налоговыми органами налога на прибыль организаций и льгот по данному налогу, в том числе посредством программных комплексов.

5.2. Цель 2. Проверка организации и осуществления мероприятий по расширению налоговой базы по налогу на прибыль организаций, в том числе в связи с оптимизацией льгот по данному налогу.

5.3. Цель 3. Проверка влияния льгот по налогу на прибыль организаций на привлечение субъектами Российской Федерации инвестиций, оказавших влияние на развитие налоговой базы.

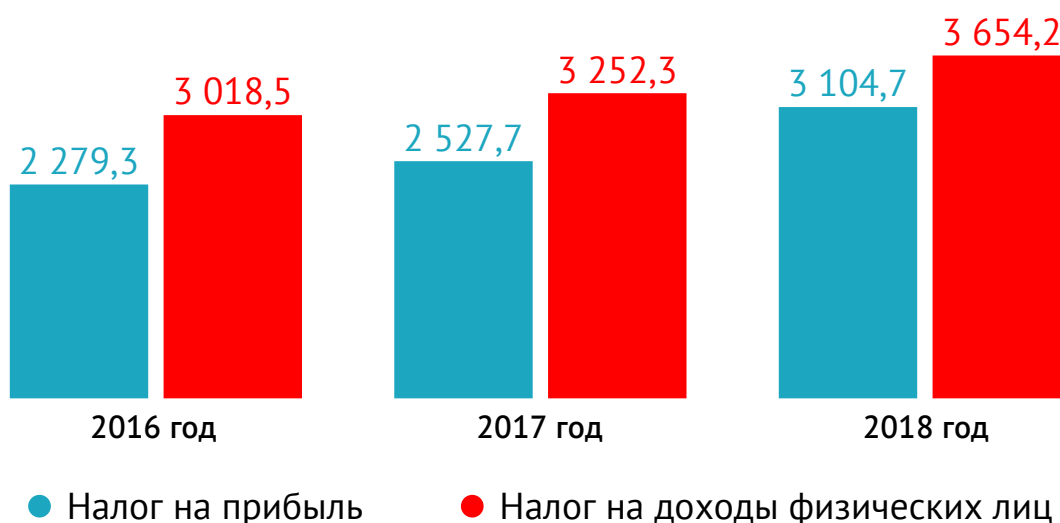
6. Проверяемый период деятельности

2016–2018 годы (при необходимости – более ранние периоды).

7. Краткая характеристика проверяемой сферы

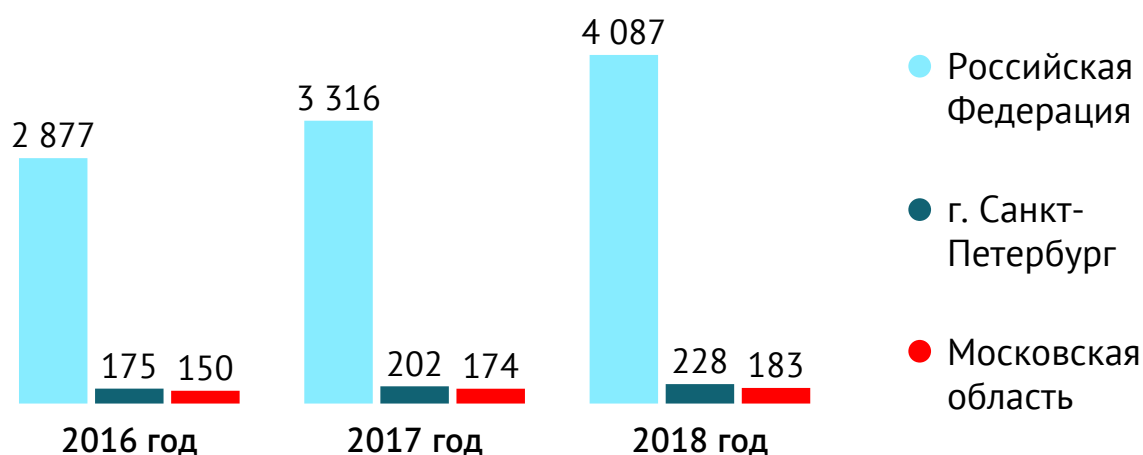
Среди налоговых доходов, формирующих консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, налог на прибыль организаций занимает второе место после налога на доходы физических лиц.

(млрд руб.)



Начисления налога на прибыль организаций в целом по Российской Федерации, г. Санкт-Петербургу и Московской области имеют положительную динамику и характеризуются следующими показателями:

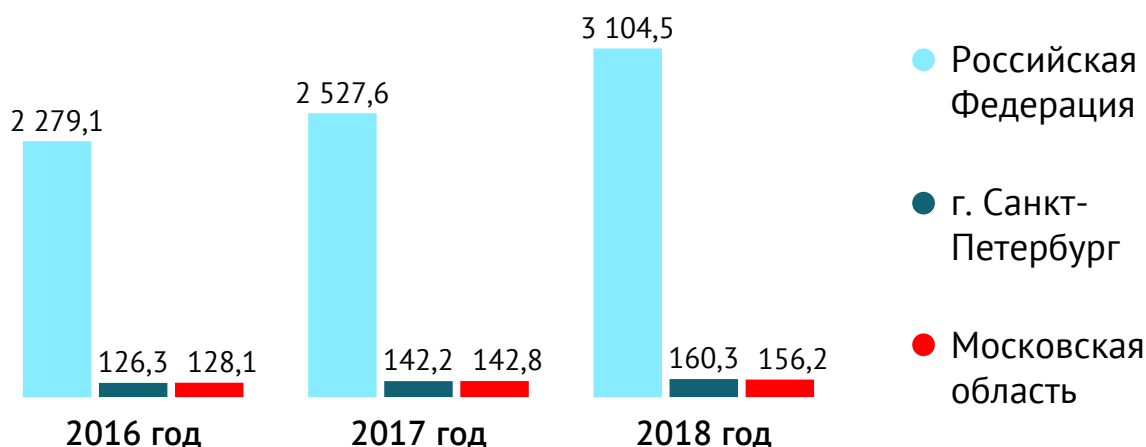
(млрд руб.)



За 2017 год по сравнению с 2016 годом начисления в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации увеличились на 15,3 %, в бюджет г. Санкт-Петербурга – на 15,3 %, в бюджет Московской области – на 16,5 %. За 2018 год по сравнению с 2017 годом по Российской Федерации начисления увеличились на 23,3 %, по г. Санкт-Петербургу – на 12,8 %, по Московской области – на 5,2 %.

Поступления налога на прибыль организаций в целом по Российской Федерации, г. Санкт-Петербургу и Московской области имеют положительную тенденцию и характеризуются следующими показателями:

(млрд руб.)



За 2017 год по сравнению с 2016 годом поступления в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации увеличились на 10,9 %, или на 9,3 процентного пункта выше роста ВВП России, в бюджет г. Санкт-Петербурга – на 12,6 %, или на 12,4 процентного пункта выше роста ВРП¹ г. Санкт-Петербурга, в бюджет Московской области – на 11,5 %, или на 10,5 процентного пункта выше роста ВРП Московской области. За 2018 год по сравнению с 2017 годом по Российской Федерации поступления увеличились на 22,8 %, или на 20,5 процентного пункта выше роста ВВП России.

Количество прибыльных и убыточных организаций характеризуется следующими показателями:

(тыс. ед.)

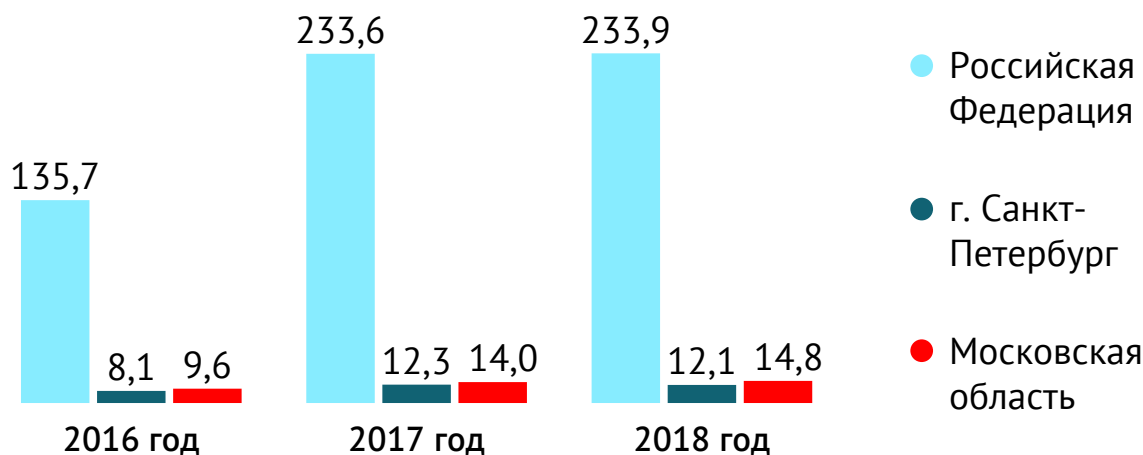


В 2017 году количество убыточных юридических лиц, применяющих общую систему налогообложения в Российской Федерации, составило по отношению к 2016 году 98,7 %, в г. Санкт-Петербурге – 100 %, в Московской области – 101,8 %. В 2018 году количество убыточных юридических лиц, применяющих общую систему налогообложения в Российской Федерации, по отношению к 2017 году составило 95,3 %, в г. Санкт-Петербурге – 93,8 %, в Московской области – 101,2 %.

¹ ВРП – валовый региональный продукт.

Задолженность по уплате налога на прибыль организаций, включая урегулированную и невозможную к взысканию задолженность по Российской Федерации, г. Санкт-Петербургу и Московской области, характеризуется следующими показателями:

(млрд руб.)



Увеличение задолженности по уплате налога на прибыль организаций, включая урегулированную и невозможную к взысканию задолженность, по состоянию на 1 января 2018 года произошло по причине значительных доначислений по результатам осуществления территориальными налоговыми органами налогового контроля в 2015–2016 годах.

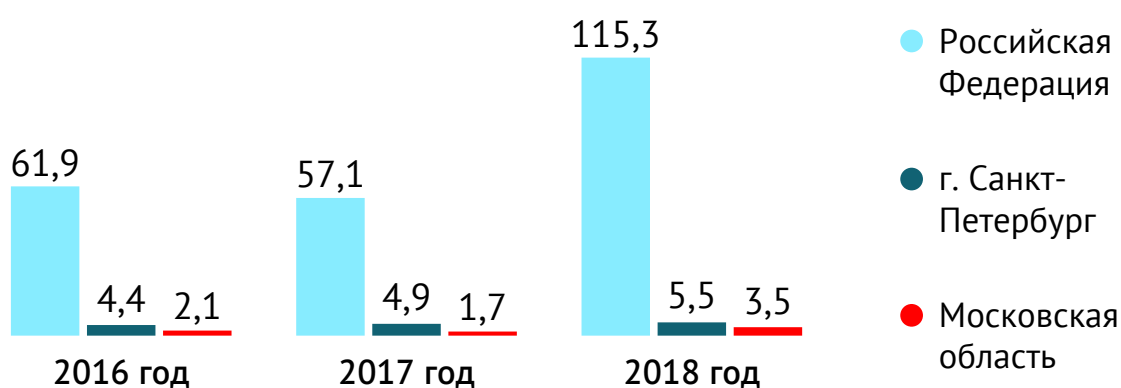
СТРУКТУРА ЛЬГОТ ПО НАЛОГУ НА ПРИБЫЛЬ ОРГАНИЗАЦИЙ ЗА 2018 ГОД



В 2016–2018 годах субъектами Российской Федерации инвестиционные льготы по налогу на прибыль организаций предоставлялись в виде пониженной ставки.

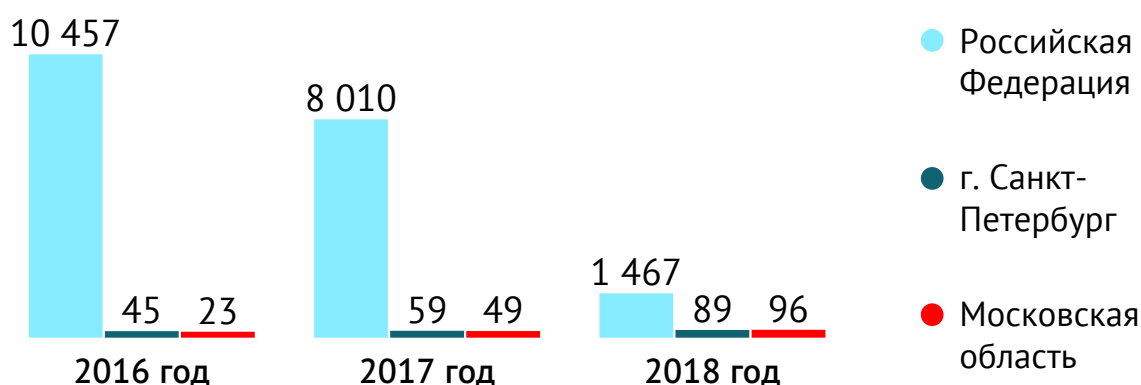
Сумма заявленных налогоплательщиками налоговых льгот по налогу на прибыль организаций, в связи с установлением законами субъектов Российской Федерации пониженной ставки налога для отдельных категорий налогоплательщиков² по Российской Федерации, г. Санкт-Петербургу и Московской области характеризуется следующими показателями³:

(млрд руб.)



Количество налогоплательщиков, заявивших льготу по налогу на прибыль организаций в виде пониженной ставки налога по Российской Федерации, г. Санкт-Петербургу и Московской области представлены на диаграмме:

(юр. лица)



² В соответствии с пунктом 1 статьи 284 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – пункт 1 статьи 284 Налогового кодекса) (кроме резидентов особых экономических зон и участников региональных инвестиционных проектов).

³ Статистическая налоговая отчетность форма № 5-П.

В 2017 году по Российской Федерации в целом количество юридических лиц, применяющих льготы по налогу на прибыль организаций сократилось на 23 % к 2016 году, в 2018 году – на 82 % к 2017 году. В г. Санкт-Петербурге в 2017 году количество получателей льгот по налогу на прибыль организаций увеличилось на 31 % к 2016 году, в 2018 году – на 51 % к 2017 году. В Московской области в 2017 году количество получателей льгот по налогу на прибыль организаций увеличилось более чем в 2 раза к 2016 году, в 2018 году увеличилось на 96 % к 2017 году.

Доля налогоплательщиков, применяющих льготы по налогу на прибыль организаций, в общем количестве прибыльных организаций, представлена в таблице:

(%)

	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Российская Федерация	1,02	0,8	0,2
г. Санкт-Петербург	0,04	0,1	0,1
Московская область	0,05	0,1	0,2

Сумма льгот по налогу на прибыль организаций в виде налога для отдельных категорий налогоплательщиков к поступлениям налога на прибыль организаций в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, г. Санкт-Петербурга и Московской области указана в таблице:

(млрд руб.)

	2016 г.			2017 г.			2018 г.		
	поступления	льготы	%	поступления	льготы	%	поступления	льготы	%
Российская Федерация	2 279,1	61,9	2,7	2 527,6	57,1	2,3	3 104,5	115,3	3,7
г. Санкт-Петербург	126,3	4,4	3,5	142,2	4,9	3,4	160,3	5,5	3,4
Московская область	128,1	2,1	1,6	142,8	1,7	1,2	156,2	3,5	2,2

Доля льгот по налогу на прибыль организаций в поступлениях указанного налога в 2016 году в г. Санкт-Петербурге превысила общероссийский показатель на 0,8 процентного пункта, в 2017 году – на 1,1 процентного пункта, в 2018 году общероссийский показатель превысил показатель г. Санкт-Петербурга на 0,3 процентного пункта. В Московской области доля льгот по налогу на прибыль организаций в поступлениях указанного налога

ниже общероссийского показателя в 2016–2017 годах на 1,1 процентного пункта, в 2018 году на – 1,5 процентного пункта.

В Российской Федерации налоговые расходы от применения льгот по налогу на прибыль организаций в 2017 году к 2016 году составили 92,2 %, в Московской области – 81 %, в г. Санкт-Петербурге – 111,4 %. Значительный рост налоговых расходов от применения льгот по налогу на прибыль организаций произошел в 2018 году. В Российской Федерации они составили 201,9 %, в Московской области – 205,9 % к аналогичным расходам 2017 года соответственно. В г. Санкт-Петербурге в 2018 году налоговые расходы от применения льгот по налогу на прибыль организаций увеличились на 12,2 % к аналогичным налоговым расходам 2017 года.

Таким образом, в 2018 году в Российской Федерации и Московской области произошел значительный (более чем в 2 раза) рост налоговых расходов в связи с применением льгот по налогу на прибыль организаций, в г. Санкт-Петербурге налоговые расходы увеличились на 12,2 % к аналогичным расходам 2017 года.

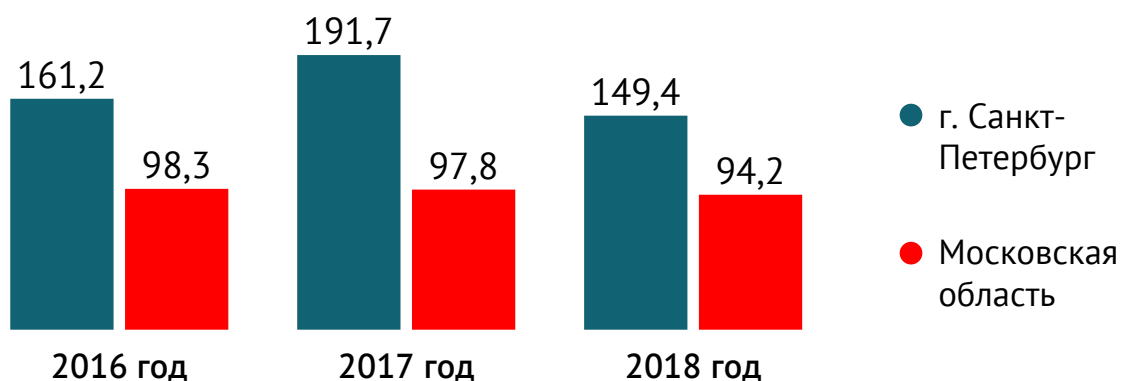
8. Результаты контрольного мероприятия

8.1. Проверка организации и осуществления контроля за администрированием территориальными налоговыми органами налога на прибыль организаций и льгот по данному налогу, в том числе посредством программных комплексов

Администрирование налога на прибыль организаций и льгот по данному налогу, а также контроль за администрированием осуществляется территориальными налоговыми органами в АИС «Налог-3», которая позволяет в автоматическом режиме принимать и обрабатывать декларации по налогу на прибыль организаций по телекоммуникационным каналам связи, а также на бумажном носителе.

Количество плательщиков налога на прибыль организаций, обязанных представлять налоговые декларации по налогу, представлены на диаграмме:

(тыс. ед.)

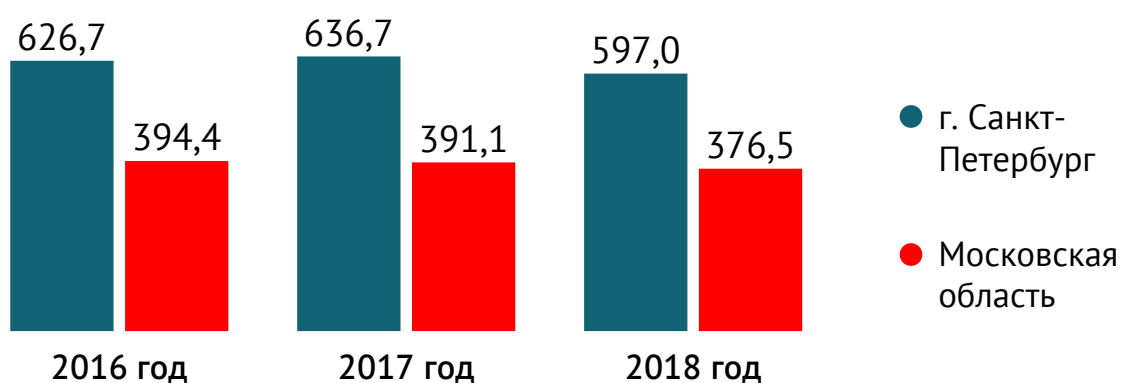


Сокращение количества налогоплательщиков в основном происходит в связи с исключением юридических лиц из единого государственного реестра юридических лиц по решению регистрирующего органа.

Порядок приема налоговых деклараций (расчетов), представленных в налоговые органы, установлен Административным регламентом ФНС России⁴.

Количество зарегистрированных налоговых деклараций по налогу на прибыль организаций представлено на диаграмме:

(тыс. ед.)



⁴ «Административный регламент Федеральной налоговой службы по предоставлению государственной услуги по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также по приему налоговых деклараций (расчетов)», утвержден приказом Минфина России от 2 июля 2012 г. № 99н (далее – Административный регламент).

С помощью телекоммуникационных каналов связи в г. Санкт-Петербурге с 2017 года представляется более 98 % от общего объема представленных деклараций по налогу на прибыль организаций, в Московской области – более 96 %. Оставшаяся часть деклараций представляется лично налогоплательщиками или по почте. Декларации, поступившие в инспекцию на бумажном носителе, регистрируются инспектором в АИС «Налог-3». После чего регистрационные данные в электронном виде передаются в ПК массового ввода, печати и рассылки. Далее декларации передаются на ввод и хранение в территориальные подразделения ФКУ «Налог-Сервис», где они сканируются, вводятся в информационный ресурс налоговых органов и остаются на хранении. Введенные ФКУ «Налог-Сервис» данные передаются в подсистемы АИС «Налог-3» (с 2019 года), где на их основе формируется реестр налоговых деклараций.

Декларации по налогу на прибыль организаций, поступающие по телекоммуникационным каналам связи в глобальный приемный комплекс, являющийся одним из централизованных компонентов АИС «Налог-3», проходят автоматический прием и обработку, которые включают в себя проверку деклараций на соответствие утвержденным форматам, порядку представления и заполнения, легитимности применяемой электронно-цифровой подписи и полномочий подписанта.

В случае отрицательных результатов контроля в зависимости от выявленных несоответствий в адрес налогоплательщиков либо автоматически направляются уведомления об отказе в приеме документов, либо используются интерактивные режимы, в рамках которых решение о приеме (отказе в приеме), необходимости уточнения сведений в документах (декларациях, расчетах) принимает налоговый инспектор с последующим автоматизированным формированием и направлением налогоплательщику соответствующих документов.

Пунктом 28 Административного регламента установлены основания для отказа в приеме налоговой декларации (расчета).

За отчетные и налоговые периоды 2016–2018 годов территориальными налоговыми органами г. Санкт-Петербурга отказано в приеме 27 785 налоговых деклараций по налогу на прибыль организаций, территориальными налоговыми органами Московской области – 8 204 декларации.

Причинами более 50% отказов в приеме налоговых деклараций являются: представление их по неустановленной форме или формату; отсутствие усиленной квалифицированной электронной подписи руководителя организации-заявителя и несоответствие данных владельца квалифицированного сертификата данным руководителя организации-заявителя (в случае представления декларации в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи).

За налоговые периоды 2016–2018 годов в г. Санкт-Петербурге 24 налогоплательщиками представлены уточненные налоговые декларации с непоследовательными номерами корректировок, в том числе 16 налоговых деклараций с предельным номером корректировки 999. Это создает риски недостоверности учета начисленных и уплаченных налогов в карточке расчетов с бюджетом налогоплательщика. Все декларации приняты и введены. При этом Административным регламентом не предусмотрены основания для отказа в принятии деклараций по причине непоследовательности номера.

За 2016 год в г. Санкт-Петербурге декларации по налогу на прибыль организаций не представлены 8 941 налогоплательщиком, за 2017 год – 9 109 налогоплательщиками, за 2018 год – 8 220 налогоплательщиками. В Московской области за 2016 год не представлены указанные декларации 13 959 налогоплательщиками, в 2017 году – 12 418 налогоплательщиками, в 2018 году – 9 724 налогоплательщиками.

Также в г. Санкт-Петербурге 3 720 налогоплательщиков представили налоговые декларации за налоговый период 2016 года с несоблюдением срока⁵, за 2017 год – 2 782 налогоплательщика, за 2018 год – 2 106 налогоплательщиков.

В Московской области за 2016 год с нарушением срока представлены 779 деклараций, за 2017 год – 665 деклараций, за 2018 год – 519 деклараций.

В целях применения территориальными налоговыми органами г. Санкт-Петербурга и Московской области мер обеспечения исполнения налогоплательщиками обязанностей, в том числе по представлению налоговых деклараций (расчетов), управлениями ФНС России для налогоплательщиков проводятся семинары, им доводится

⁵ Установлен пунктами 3 и 4 статьи 289 Налогового кодекса (не позднее 28 календарных дней со дня окончания соответствующего отчетного периода и не позднее 28 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом).

методический материал, проводятся мониторинги правильности исчисления (удержания), полноты и своевременности уплаты (перечисления) налогов налогоплательщиками в рамках главы 14.7 Налогового кодекса.

В связи с несвоевременным представлением деклараций по налогу на прибыль организаций территориальными налоговыми органами г. Санкт-Петербурга принимались решения о приостановлении операций по счетам налогоплательщиков⁶ в 2016 году в отношении 8661 налогоплательщика, в 2017 году – 8107 налогоплательщиков, в 2018 году – 6191 налогоплательщика. Территориальными налоговыми органами Московской области принимались решения о приостановлении операций по счетам налогоплательщиков в 2016 году в отношении 8925 налогоплательщиков, в 2017 году – 7454 налогоплательщиков, в 2018 году – 4275 налогоплательщиков.

ФНС России приказом от 14 марта 2016 года № ММВ-7-16/132@ утверждены Основные положения об осуществлении внутреннего контроля деятельности по технологическим процессам ФНС России, разработанные в целях реализации Концепции внутреннего аудита налоговых органов Российской Федерации⁷.

В целях проведения дистанционного мониторинга в рамках осуществления внутреннего контроля Управлением ФНС России по Санкт-Петербургу сформировано 16 перечней технологических процессов, Управлением ФНС России по Московской области – 10 перечней технологических процессов, которые включают в себя ряд вопросов, необходимых для своевременного выявления и анализа возможных рисков, связанных с начислением и уплатой налога на прибыль организаций. Дистанционный мониторинг осуществляется с использованием аналитических инструментов, автоматизированных контрольных процедур, реализованных в программные обеспечения АИС «Налог-3», СЭОД, ПК Информационно-аналитической работы (ПК ИАР) (централизованные и децентрализованные компоненты).

По результатам проведенного УФНС России по Санкт-Петербургу мониторинга выявления возможных рисков, связанных с правильностью исчисления (удержания), полноты и своевременности уплаты (перечисления) налогоплательщиками налога на прибыль организаций

⁶ В соответствии с пунктом 4 статьи 76 Налогового кодекса.

⁷ Утверждена приказом ФНС России от 16 апреля 2015 года № ММВ-7-16/156@.

за 2016, 2017 и 2018 годы, сумма возможных рисков, которые выразились в расхождении сведений, отраженных в декларациях налогоплательщиков, составила 1 101 481 млн рублей, из них сумма устраненных расхождений, не повлекших потери бюджета, составила 698 593 млн рублей, дополнительно начислено и поступило в бюджет 1 229,6 млн рублей.

УФНС России по Московской области выявлены случаи расхождения сведений в представленных налогоплательщиком декларациях и документах к ним на сумму 514 907,9 млн рублей, из которых сумма устраненных расхождений, не повлекших потери бюджета, составила 226 965,3 млн рублей, дополнительно начислено 31,5 млн рублей, поступило в бюджет 31,3 млн рублей.

По остальным выявленным фактам расхождения в сведениях деклараций, не связанных с потерями бюджета, УФНС России по Санкт-Петербургу и УФНС России по Московской области информация использовалась для планирования выездных налоговых проверок и для тематических аудиторских проверок подведомственных налоговых органов.

УФНС России по Санкт-Петербургу ненадлежащим образом осуществлялись полномочия по контролю за деятельностью нижестоящих налоговых органов⁸. В результате территориальными налоговыми органами г. Санкт-Петербурга допускались следующие нарушения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

В нарушение подпункта 1 пункта 3 статьи 76 Налогового кодекса⁹ межрайонными инспекциями ФНС России, находящимися в непосредственном подчинении УФНС России по Санкт-Петербургу, в 63 случаях решения о приостановлении операций налогоплательщика-организации приняты раньше установленного срока (в 29 случаях раньше на 1 день, в 4 случаях – на 2 дня, в 7 случаях – на 3 дня, в 20 случаях – на 4 дня, в 2 случаях – на 5 дней, в 1 случае – на 7 дней).

В нарушение пункта 6 статьи 88 Налогового кодекса Межрайонной инспекцией ФНС России № 27 по Санкт-Петербургу подтверждено

⁸ Установлен подпунктом 6.24 пункта 6 Положения об Управлении Федеральной налоговой службы по Санкт-Петербургу, утвержденного руководителем ФНС России 28 июня 2015 года.

⁹ Решение о приостановлении операций налогоплательщика-организации по его счетам в банке и переводов его электронных денежных средств может приниматься руководителем (заместителем руководителя) налогового органа в случае непредставления налогоплательщиком-организацией налоговой декларации в налоговый орган в течение 10 дней по истечении установленного срока представления такой декларации – в течение трех лет со дня истечения срока, установленного указанным подпунктом.

применение за 2018 год налогоплательщиком-организацией льготной налоговой ставки налога на прибыль организации в размере 12,5 %¹⁰. Занижение поступлений сумм налога на прибыль организаций в бюджет г. Санкт-Петербурга составило 39,1 млн рублей (нарушение устранено в ходе проведения контрольного мероприятия – организацией представлены уточненные налоговые декларации и произведена оплата налога на прибыль организаций с учетом пени).

В нарушение пунктов 6 и 10 статьи 78 Налогового кодекса¹¹ межрайонными инспекциями ФНС России, находящимися в непосредственном подчинении УФНС по Санкт-Петербургу, в 2016–2018 годах несвоевременно осуществлено 1493 возврата налога на прибыль организаций без начисления процентов.

Межрайонными инспекциями ФНС России, находящимися в непосредственном подчинении УФНС по Санкт-Петербургу, ненадлежащим образом осуществлялись полномочия¹² в части составления протоколов об административных правонарушениях по статье 15.5 КоАП по фактам нарушения налогоплательщиками-организациями установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах сроков представления налоговой декларации (расчета по страховым взносам) в налоговый орган по месту учета.

Так, должностными лицами межрайонных инспекций ФНС России не составлены протоколы об административном правонарушении в отношении налогоплательщиков-организаций, несвоевременно представивших 47 налоговых деклараций по налогу на прибыль организаций за налоговый период 2017 года (в отношении указанных организаций был составлен акт камеральной проверки и вынесено решение о привлечении к ответственности, установленной статьей 119 Налогового кодекса).

10 Установлена пунктом 1 статьи 11-9-3 Закона г. Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 г. № 81-11 «О налоговых льготах» (далее – Закон «О налоговых льготах») при отсутствии документа о государственной аккредитации организации, осуществляющей деятельность в области информационных технологий (документ о государственной аккредитации получен только 24 августа 2018 года).

11 Согласно которым если возврат суммы излишне уплаченного налога осуществляется налоговыми органами с нарушением установленного срока (в течение одного месяца со дня получения налоговым органом письменного заявления налогоплательщика), налоговым органом на сумму излишне уплаченного налога, которая не возвращена в установленный срок, начисляются проценты, подлежащие уплате налогоплательщиком, за каждый календарный день нарушения срока возврата.

12 Установлены пунктом 5 части 2 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП).

8.2. Проверка организации и осуществления мероприятий по расширению налоговой базы по налогу на прибыль организаций, в том числе в связи с оптимизацией льгот по данному налогу

Значительное влияние на расширение налоговой базы по налогу на прибыль организаций оказала оптимизация льготы по данному налогу, путем дополнения пункта 2 статьи 283 Налогового кодекса¹³ подпунктом 2.1, согласно которому в отчетные и налоговые периоды с 1 января 2017 года по 31 декабря 2020 года налоговая база по налогу на прибыль организаций за текущий отчетный (налоговый) период не может быть уменьшена на сумму убытков, полученных в предыдущих налоговых периодах, более чем на 50 %.

Данная норма значительно повлияла на рост налоговой базы для исчисления налога на прибыль организаций, которая за 2017 год в г. Санкт-Петербурге составила 965 506,3 млн рублей, или увеличилась на 35,2 % по сравнению с аналогичным показателем 2016 года, за 2018 год она составила 1 031 092,5 млн рублей, или увеличилась на 6,8 % по сравнению с аналогичным показателем 2017 года. За счет роста налоговой базы в 2017 году поступления налога на прибыль организаций увеличились на 7 727,3 млн рублей. В Московской области указанные изменения Налогового кодекса не оказали существенного влияния на рост налоговой базы по налогу на прибыль организаций, так как отнесение на расходы при исчислении налога на прибыль организаций не более половины убытка прошлых лет снизило убытки, но не перекрыло их.

В Московской области рост налоговой базы по налогу на прибыль организаций на 15,7 % по сравнению с аналогичным показателем 2016 года, за 2018 год – на 17,5 % по сравнению с аналогичным показателем 2017 года достигнут за счет выполнения организациями государственного оборонного заказа.

Одновременно с изменениями, внесенными в Налоговый кодекс, позволяющими уменьшать налоговую базу налога на прибыль организаций за текущий отчетный период не более чем на 50 % суммы убытков,

13 Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 401-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 401-ФЗ).

полученных в предыдущий налоговый период, в пункт 1 статьи 284 Налогового кодекса внесены изменения¹⁴.

Впоследствии временной период, в который применяются указанные ставки для исчисления налога на прибыль организаций, продлен до 2024 года¹⁵.

В связи со снижением ставки по налогу на прибыль организаций потери бюджета г. Санкт-Петербурга за 2017 год составили 5 816,5 млн рублей, (расчетно), потери бюджета Московской области за 2017 год – 8 562,7 млн рублей (расчетно).

Таким образом, изменения, внесенные в статьи 283 и 284 Налогового кодекса, вступившие в силу с 1 января 2017 года, оказали позитивное влияние на поступления налога на прибыль организаций в бюджет г. Санкт-Петербурга за 2017 год, увеличив их на 1 910,8 млн рублей (7 727,3–5 816,5) (расчетно). В Московской области такой эффект достигнут не был, так как отнесение на расходы при исчислении налога на прибыль организаций не более половины убытка прошлых лет снизило убытки, но не перекрыло их.

8.2.1. В целях реализации полномочий, установленных частью 1 статьи 4 Налогового кодекса, Законодательным Собранием Санкт-Петербурга был принят Закон «О налоговых льготах», которым установлены категории налогоплательщиков, виды налогов, по которым предоставляются льготы, и сами виды налоговых льгот с условиями их предоставления.

С момента введения в действие данного Закона он претерпел большое количество изменений.

В 2016 году изменения, которые могли бы оказать существенное влияние на формирование налоговой базы по налогу на прибыль организаций, в Закон «О налоговых льготах» не вносилось.

В 2017 году Законом Санкт-Петербурга от 26 декабря 2017 года № 838-152 «О внесении изменений в отдельные законы Санкт-Петербурга о налогах и сборах» в Закон «О налоговых льготах» были внесены

¹⁴ Сумма налога, зачисляемая в бюджет субъекта Российской Федерации исчисляется по налоговой ставке в размере 18% (17% в 2017–2020 годах), а сумма налога, зачисляемая в федеральный бюджет по налоговой ставке в размере 2% (3% в 2017–2020 годах) (Федеральный закон № 401-ФЗ).

¹⁵ Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 301-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

изменения в части снижения ставки налога на прибыль организаций в городской бюджет с 13,5 % до 12,5 %, в 2017–2020 годах.

Статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) налоговые расходы определены как выпадающие доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обусловленные налоговыми льготами, освобождениями и иными преференциями по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам на обязательное социальное страхование, предусмотренными в качестве мер государственной (муниципальной) поддержки в соответствии с целями государственных (муниципальных) программ и (или) целями социально-экономической политики публично-правового образования, не относящимися к государственным (муниципальным) программам.

Сведения о суммах налоговых расходов в связи с применением налоговых льгот по налогу на прибыль организаций и количестве налогоплательщиков г. Санкт-Петербурга, применивших налоговые льготы, представлены в таблице:

		2016 г.	2017 г.	2017 г. к 2016 г. в %	2018 г.	2018 г. к 2017 г. в %
Статья 11-3 Закона «О налоговых льготах» (участники особой экономической зоны)	Количество налогоплательщиков, применивших льготу, ед.	9	9	100	13	130,0
	Сумма налоговых расходов, млн руб.	304,0	377,5	124,2	209,4	55,5
Статья 11-8 Закона «О налоговых льготах» (вложения в объекты амортизируемых основных средств от 800 млн руб. и более, ставка налога на прибыль с 2017 по 2020 гг. – 12,5 %)	Количество налогоплательщиков, применивших льготу, ед.	19	23	121,1	19	82,6
	Сумма налоговых расходов, млн руб.	3 474,5	2 606,3	75,0	3 734,1	143,3
Статья 11-8 (2) Закона «О налоговых льготах» (не более 3 лет вложения в объекты основных средств от 750 млн руб. и более, СПИК)	Количество налогоплательщиков, применивших льготу, ед.	4	5	125	-	-
	Сумма налоговых расходов, млн руб.	57,7	109,7	190,1	-	-
Статья 11-8-1 Закона «О налоговых льготах» (не более 3 лет вложения в объекты амортизируемых основных средств от 750 млн руб. и более, СПИК)	Количество налогоплательщиков, применивших льготу, ед.	-	1	-	-	-
	Сумма налоговых расходов, млн руб.	-	192,4	-	-	-

		2016 г.	2017 г.	2017 г. к 2016 г. в %	2018 г.	2018 г. к 2017 г. в %
Статья 11-8-2 Закона «О налоговых льготах» (не более 3 лет вложения в объекты амортизируемых основных средств от 750 млн руб. и более, СПИК)	Количество налогоплательщиков, применивших льготу, ед.	-	1	-	-	-
	Сумма налоговых расходов, млн руб.	-	71,6	-	-	-
Статья 11-9-1 Закона «О налоговых льготах» (вложения в объекты амортизируемых основных средств не менее 300 млн рублей, ставка налога на прибыль с 2017 по 2020 год – 14,5 %)	Количество налогоплательщиков, применивших льготу, ед.	3	5	166,7	8	160,0
	Сумма налоговых расходов, млн руб.	69,9	109,3	156,4	260,1	238,0
Статья 11-9-3 Закона «О налоговых льготах» (разработка компьютерного программного обеспечения ОК 029-2014)	Количество налогоплательщиков, применивших льготу, ед.	-	-	-	27	-
	Сумма налоговых расходов, млн руб.	-	-	-	112,4	-
Абзац 2 статьи 11-12* Закона «О налоговых льготах» (среднесписочная численность работников превышает 400 человек, размер месячной заработной платы составляет 81 900 руб. и подлежит индексации на корректирующий коэффициент)	Количество налогоплательщиков, применивших льготу, ед.	2	5	250,0	12	240,0
	Сумма налоговых расходов, млн руб.	22,8	26,7	117,1	162,0	606,7
Абзац 3 статьи 11-12* Закона «О налоговых льготах» (среднесписочная численность работников превышает 100 человек, размер месячной заработной платы составляет 140 400 руб. и подлежит индексации на корректирующий коэффициент)	Количество налогоплательщиков, применивших льготу, ед.	15	16	106,7	29	181,3
	Сумма налоговых расходов, млн руб.	1 718,8	1 185,0	68,9	1 831,6	154,6
Статья 11-11 Закона «О налоговых льготах» (вложения во внеоборотные активы (основные средства) на общую сумму от 15 млрд руб., ставка налога на прибыль с 2017 по 2020 год – 12,5 %)	Количество налогоплательщиков, применивших льготу, ед.	-	-	-	1	-
	Сумма налоговых расходов, млн руб.	-	-	-	165,4	-

**Исключена Законом Санкт-Петербурга от 30 ноября 2018 г. № 709-135 «О внесении изменений в отдельные законы Санкт-Петербурга о налогах и сборах» с 1 января 2019 года.*

Сумма налоговых расходов консолидированного бюджета г. Санкт-Петербурга в связи с применением льгот по налогу на прибыль

организаций в соответствии с Законом «О налоговых льготах» в 2016 году составила 5 590,5 млн рублей, в 2017 году – 4 304,8 млн рублей, в 2018 году – 6 475,0 млн рублей.

Самая востребованная льгота, которой в 2018 году воспользовались 29 налогоплательщиков, установленная абзацем 3 статьи 11-12 Закона «О налоговых льготах»¹⁶, с 1 января 2019 года была отменена (Закон г. Санкт-Петербурга от 30 ноября 2018 г. № 709-135 «О внесении изменений в отдельные законы г. Санкт-Петербурга о налогах и сборах»).

Вторая по востребованности льгота, продолжающая действовать после 1 января 2019 года, которой воспользовались 23 налогоплательщика, установлена статьей 11-8 Закона «О налоговых льготах»¹⁷.

В соответствии с подпунктом 4 пункта 1 статьи 7 Закона Санкт-Петербурга от 6 июля 2009 г. № 335-66¹⁸ Правительство Санкт-Петербурга предварительно рассматривает проекты законов Санкт-Петербурга о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, а в соответствии с пунктом 4.11 Регламента Правительства Санкт-Петербурга¹⁹ принимает участие в разработке указанных проектов законов и представляет их Губернатору для внесения в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга.

В соответствии с пунктом 1.2 Положения о Комитете финансов Санкт-Петербурга²⁰ (далее – Положение о Комитете финансов Санкт-Петербурга) Комитет осуществляет проведение единой государственной финансовой, налоговой и бюджетной политики в г. Санкт-Петербурге, а также координацию деятельности в этой сфере иных исполнительных органов государственной власти г. Санкт-Петербурга, а в соответствии с пунктом 3.21 уполномочен давать письменные разъяснения налогоплательщикам и налоговым агентам по вопросам применения законодательства Санкт-Петербурга о налогах и сборах. Согласно пункту 3.17 Положения о Комитете

16 Ставка налога на прибыль, подлежащая зачислению в бюджет г. Санкт-Петербурга в размере 13,5% организациями, при условии, что среднесписочная численность работников превышает 100 человек, а размер среднемесячной заработной платы составляет 140 400 рублей и подлежит индексации на корректирующий коэффициент.

17 Ставка налога на прибыль, подлежащая зачислению в бюджет г. Санкт-Петербурга в размере 13,5% организациями, если они осуществили вложения в объекты амортизируемых основных средств на общую сумму от 800 млн рублей (включительно) и более.

18 «О Правительстве Санкт-Петербурга».

19 Утвержден постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 16 декабря 2003 г. № 100 (далее – Регламент Правительства Санкт-Петербурга).

20 Утверждено постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 5 мая 2004 г. № 721.

по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга²¹ Комитет осуществляет ежегодную оценку эффективности налоговых льгот, установленных законами Санкт-Петербурга, в соответствии с методикой, утвержденной Правительством Санкт-Петербурга.

Законом «О налоговых льготах» в 2016 году установлено 8 видов налоговых льгот по налогу на прибыль организаций, в 2017 году – 10 видов, в 2018 году – 12 видов.

Согласно пункту 3.8 Регламента Правительства Санкт-Петербурга к тексту проекта нормативного правового акта прилагается подписанная руководителем или заместителем руководителя разработчика законопроекта пояснительная записка, содержащая в том числе финансово-экономическое обоснование, в которое входят статистический анализ, точные расчеты и сведения об источниках финансирования реализации проекта на текущий и (или) последующие годы; а также условия реализации проекта и прогноз социально-экономических и иных последствий его реализации.

Вместе с тем в пояснительных записках к законопроектам по внесению изменений и дополнений в Закон «О налоговых льготах» указанные финансово-экономические обоснования не содержатся. В частности, в пояснительных записках отсутствуют данные о планируемых выпадающих доходах от предоставления той или иной налоговой льготы.

Комитет финансов при отсутствии в пояснительных записках к законопроектам финансово-экономических обоснований неоднократно согласовывал проекты законов Санкт-Петербурга о внесении изменений в Закон «О налоговых льготах».

По информации Комитета финансов Санкт-Петербурга, отсутствие в пояснительных записках к законопроектам финансово-экономических обоснований обусловлено отсутствием единого унифицированного подхода к формированию данного документа.

²¹ Утверждено постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 27 сентября 2012 г. № 1041.

Основными целями предоставления льгот по налогу на прибыль организаций являются:

- привлечение инвестиций;
- развитие инвестиционного потенциала г. Санкт-Петербурга;
- развитие наукоемких и высокотехнологичных предприятий, необходимых для особых экономических зон технико-внедренческого типа;
- повышение конкурентоспособности промышленности г. Санкт-Петербурга;
- стимулирование субъектов инновационной деятельности г. Санкт-Петербурга к созданию и выпуску высокотехнологичной и конкурентоспособной инновационной продукции;
- содействие развитию рынка ИТ-услуг в г. Санкт-Петербурге;
- стимулирование эффективно работающих предприятий для создания ими новых постоянных высокопроизводительных рабочих мест;
- стимулирование уровня производительности и оплаты труда в г. Санкт-Петербурге;
- обеспечение экономики Санкт-Петербурга высококвалифицированными кадрами;
- содействие технологическому перевооружению и модернизации предприятий;
- повышение энергоэффективности экономики.

Нормативными правовыми актами г. Санкт-Петербурга цели предоставления льгот, критерии (показатели) оценки эффективности (результативности) налоговых льгот и сроки поэтапного достижения целей (в случае длительного, более 10 лет срока предоставления налоговой льготы) не установлены.

Данные о плановых и фактических значениях налоговой базы, представленные Комитетом финансов Санкт-Петербурга, указаны в таблице:

(млн руб.)

	Налоговая база для расчета налога на прибыль организаций		
	прогноз		факт
	первоначальный бюджет	корректировка бюджета	сведения по данным формы 5-ПМ
2016 г. (ставка 18 %)	678 315,0	689 335,8	764 530,6
2017 г. (ставка 17 %)	833 198,3	861 457,6	871 111,4
2017 г. к 2016 г. в %	122,8	125,0	113,9
2018 г. (ставка 17 %)	1 021 867,0	918 093,2	936 700,6
2018 г. к 2017 г. в %	122,6	106,6	107,5

Прогнозный рост налоговой базы по налогу на прибыль организаций более чем на 22 % не выполнен. Фактический рост указанной налоговой базы в 2017 году составил 13,9 %, в 2018 году – 7,5 %.

По информации, представленной Комитетом финансов Санкт-Петербурга, расчет налоговой базы производится на основании данных форм 5-ПМ²² за отчетные периоды, а также с учетом информации об изменении налогового и бюджетного законодательства и сведений о фактических поступлениях (выбытиях) в текущем периоде. При этом на точность прогноза повлияло отсутствие более детальной информации, в том числе о налоговых расходах по налогу на прибыль организаций по причине отсутствия у Комитета финансов Санкт-Петербурга допуска к сведениям, составляющим налоговую тайну в соответствии со статьей 102 Налогового кодекса.

В рамках контрольного мероприятия Комитетом финансов Санкт-Петербурга были составлены и заполнены паспорта льгот по налогу на прибыль организаций²³, которые содержат цели налоговых льгот и критерии (показатели) оценки их (эффективности) результативности.

Контрольным мероприятием установлено, что в ряде случаев критерии оценки не соответствуют целям предоставленных налогоплательщикам льгот по налогу на прибыль организаций.

²² Отчет о налоговой базе и структуре начислений налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджет субъекта Российской Федерации.

²³ Паспорта льгот по налогу на прибыль организаций, разработанные в рамках проведения экспертно-аналитического мероприятия «Оценка эффективности предоставления налоговых льгот и преференций и их стимулирующего воздействия на развитие экономики» (отчет от 12 ноября 2015 г. № ОМ-123/03-02).

Так, пунктом 2 статьи 11-8 Закона «О налоговых льготах» установлено, что организации, осуществляющие определенные виды экономической деятельности в соответствии с ОКВЭД, осуществившие в установленный период вложения на сумму от 800 млн рублей, имеют право на применение пониженной ставки налога на прибыль организаций с 2017 по 2020 год в размере 12,5%. Одной из целей данной льготы является стимулирование организаций к обновлению основных фондов. При этом критерии (показатели) оценки эффективности (результативности) достижения данной цели в нормативных правовых актах Санкт-Петербурга и иных документах, связанных с предоставлением налогов и сборов, не установлены. Аналогичная ситуация складывается по льготам, где одной из целей ее предоставления является стимулирование организаций Санкт-Петербурга к обновлению основных фондов, установленных пунктами 2-1 статьи 11-8 и статьей 11-9-1 Закона «О налоговых льготах».

В соответствии со статьей 11-11 Закона «О налоговых льготах» налоговая льгота предоставляется организациям, являющимся плательщиками налога на прибыль организаций, сумма которого зачисляется в бюджет г. Санкт-Петербурга, осуществившим в течение не более любых пяти лет подряд начиная с 1 января 2012 года на территории г. Санкт-Петербурга вложения в основные средства на сумму от 15 млрд рублей (включительно) и более. Одной из целей данной льготы является содействие технологическому перевооружению и модернизации предприятий, повышению энергоэффективности экономики. При этом критерии (показатели) оценки достижения (эффективности) результативности данной цели отсутствуют.

Согласно абзацам второму и третьему пунктов 1 и 2 статьи 11-12 Закона «О налоговых льготах», действовавшей до 1 января 2019 года, предоставлялись льготы организациям, обеспечившим создание установленного числа высокооплачиваемых рабочих мест, местом государственной регистрации которых является г. Санкт-Петербург, при условии, что среднесписочная численность их работников превышает 400 человек, а средняя месячная заработная плата превышает 81 900 рублей (подлежит индексации на корректирующий коэффициент), и организациям, обеспечившим создание установленного числа высокооплачиваемых рабочих мест, местом государственной регистрации

которых является г. Санкт-Петербург, при условии, что среднесписочная численность их работников превышает 100 человек, а средняя месячная заработная плата превышает 140 400 рублей (подлежит индексации на корректирующий коэффициент).

Целями данных льгот являлось стимулирование эффективно работающих предприятий для создания ими новых постоянных высокопроизводительных рабочих мест, улучшение делового климата и обеспечение экономики г. Санкт-Петербурга высококвалифицированными кадрами. Критерии (показатели) оценки (эффективности) результативности достижения данных целей в нормативных правовых актах г. Санкт-Петербурга и иных документах, связанных с предоставлением налогов и сборов, не устанавливались.

Эффективность (результативность) всех льгот, установленных Законом «О налоговых льготах», согласно паспортам льгот по налогу на прибыль организаций оценивается по следующим критериям (показателям): темп роста инвестиций в основной капитал, темп роста поступлений основных налогов (налог на прибыль организаций, налог на имущество организаций, налог на доходы физических лиц), темп роста среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в указанных отраслях, в отдельном случае дополнительный критерий – удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг организаций промышленного производства.

Оценка данных критериев представлена в таблице:

(в процентах)

Критерии эффективности (результативности) льгот	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Темп роста инвестиций в основной капитал	92	140	99	111
Темп роста среднемесячной номинальной начисленной заработной платы	108	111	112	111
Темп роста поступлений основных налогов (налог на прибыль, налог на имущество, налог на доходы физических лиц)	106	111	111	114
Удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг организаций промышленного производства	6,8	7,8	7,9	нет данных

В Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017–2018 годов была отмечена необходимость изменения подходов к установлению новых налоговых льгот – обязательным элементом процесса введения новой льготы должна быть оценка их эффективности и срок действия.

Полномочиями по ежегодной оценке эффективности налоговых льгот, установленных законами г. Санкт-Петербурга, наделен Комитет по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга (далее – Комитет по экономике).

Оценка эффективности льгот по налогу на прибыль организаций проводится Комитетом по экономике на основании форм статистической налоговой отчетности (формы № 1-НМ и № 5-П) и материалов Федеральной службы государственной статистики (Росстат), находящихся в открытом доступе на официальных сайтах соответствующих ведомств.

На запросы Комитета по экономике и Комитета финансов Санкт-Петербурга в адрес УФНС России по Санкт-Петербургу даны пояснения, что УФНС России по Санкт-Петербургу, руководствуясь статьей 102 Налогового кодекса, не имеет права предоставлять сведения о налоговой базе по налогу на прибыль организаций, о суммах льгот по данному налогу и их получателях в разрезе налогоплательщиков, так как такие сведения составляют налоговую тайну.

В соответствии со статьей 102 Налогового кодекса доступ к сведениям, составляющим налоговую тайну, имеют должностные лица, определяемые руководителями государственных органов, органов местного самоуправления или организаций. При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации не поименованы в качестве субъектов, имеющих право на доступ к сведениям, составляющим налоговую тайну.

Таким образом, правительства субъектов Российской Федерации и входящие в их состав ведомства, в соответствии со статьей 102 Налогового кодекса не имеют доступа к сведениям, составляющим налоговую тайну. Это не позволяет им объективно прогнозировать развитие налоговой базы по налогу на прибыль организаций от применения организациями налоговых льгот, предоставляемых субъектами Российской Федерации, а также оценивать эффективность указанных льгот.

Одним из инструментов оценки эффективности налоговых льгот является методика оценки эффективности налоговых льгот, установленных законодательством г. Санкт-Петербурга²⁴.

Оценка эффективности стимулирующих налоговых льгот с применением Методики осуществляется Комитетом по экономике путем расчета коэффициентов бюджетной и экономической эффективности стимулирующих налоговых льгот и сводного коэффициента эффективности стимулирующих налоговых льгот отдельно по каждому налогу.

В Методике под бюджетной эффективностью налоговых льгот понимается влияние налоговой льготы на доходы бюджета г. Санкт-Петербурга.

При отсутствии иной информации в расчет принимаются доходы по налогу на прибыль организаций всех налогоплательщиков г. Санкт-Петербурга, а не только тех, которые пользуются налоговыми льготами. По этой причине оценка не может быть объективной.

Расчет коэффициента бюджетной эффективности стимулирующих налоговых льгот отдельно по каждому налогу осуществляется по следующей формуле:

$$КБЭ_i = \frac{НП_{it} - НП_{i(t-1)}}{НЛ_{it}}, \text{ где:}$$

$КБЭ_i$ – коэффициент бюджетной эффективности стимулирующих налоговых льгот по i налогу;

$НП_{it}$ – объем налоговых платежей, поступивших от организаций по i налогу в консолидированный бюджет Санкт-Петербурга в отчетном году, тыс. рублей;

$НП_{i(t-1)}$ – объем налоговых платежей, поступивших от организаций по i налогу в консолидированный бюджет Санкт-Петербурга в году, предшествующем отчетному году, тыс. рублей;

$НЛ_{it}$ – объем предоставленных организациям стимулирующих налоговых льгот по i налогу в отчетном году, тыс. рублей.

Методика не предполагает оценки эффективности предоставления налоговых льгот в зависимости от достижения целевых показателей.

²⁴ Утверждена постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 28 сентября 2016 г. № 862 «О методике оценки эффективности налоговых льгот, установленных законами Санкт-Петербурга (далее – Методика).

8.2.2. В целях реализации полномочий, установленных частью 1 статьи 4 Налогового кодекса, Московской областной Думой был принят закон Московской области от 24 ноября 2004 г. № 151/2004-ОЗ «О льготном налогообложении в Московской области» (далее – Закон Московской области № 151/2004-ОЗ), которым установлены категории налогоплательщиков, виды налогов, по которым предоставляются льготы, и сами виды налоговых льгот с условиями их предоставления.

Законом Московской области от 2 марта 2016 г. № 15/2016-ОЗ²⁵ в статью 26.10 Закона Московской области № 151/2004-ОЗ были внесены следующие изменения, действие которых распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2016 года.

Резидентам особых экономических зон (далее – ОЭЗ) предоставляются налоговые льготы по налогу на прибыль в виде установления пониженных налоговых ставок по налогу на прибыль организаций (0 % в течение 8 лет с момента признания организации резидентом ОЭЗ, 5 % – с 9 года по 14 год, 13,5 % – по истечении 14 лет, но не более срока существования ОЭЗ).

Данные изменения законодательства Московской области наряду с увеличением количества резидентов ОЭЗ повлияли на то, что в 2016 году по сравнению с 2015 годом сумма налоговых расходов бюджета Московской области в связи с применением льгот по налогу на прибыль организаций в части резидентов ОЭЗ выросла на 448,2 млн рублей, или в 123 раза (в 2015 году данный показатель составлял 3,7 млн рублей, в 2016 году – 451,8 млн рублей).

Сумма налоговых расходов консолидированного бюджета Московской области от применения льгот по налогу на прибыль организаций в связи с установлением законами субъектов Российской Федерации пониженной

25 Закон Московской области от 2 марта 2016 г. № 15/2016-ОЗ «О внесении изменений в статью 2 «Ограничения по установлению налоговых льгот» и статью 26.10 «Льготы, предоставляемые резидентам технико-внедренческой особой экономической зоны» Закона Московской области «О льготном налогообложении в Московской области».

ставки налога для отдельных категорий налогоплательщиков представлена в таблице:

(млн руб.)

		2016 г.	2017 г.	2017 г. к 2016 г. в %	2018 г.	2018 г. к 2017 г. в %
Статья 26.10 Закона Московской области № 151/2004-ОЗ	Количество налогоплательщиков, применивших льготу, ед.	16	31	193,8	36	128,2
	Сумма налоговых расходов, млн руб.	469,5	540,6	115,1	938,6	173,6
Статья 26.13 Закона Московской области № 151/2004-ОЗ (действует до окончания регионального инвестиционного проекта)	Количество налогоплательщиков, применивших льготу, ед.	1	1	100	1	100
	Сумма налоговых расходов, млн руб.	291,2	239,5	82,2	245,0	102,3
Статья 26.15 Закона Московской области № 151/2004-ОЗ	Количество налогоплательщиков, применивших льготу, ед.	2	6	300	8	216,7
	Сумма налоговых расходов, млн руб.	154,3	201,7	130,7	883,5	438
Статья 26.18 Закона Московской области № 151/2004-ОЗ	Количество налогоплательщиков, применивших льготу, ед.	19	38	200	30	
	Сумма налоговых расходов, млн руб.	1 469,5	1 382,4	94	1 832,8	132,6
Статья 26.26 Закона Московской области № 151/2004-ОЗ	Количество налогоплательщиков, применивших льготу, ед.	-	-	-	3	-
	Сумма налоговых расходов, млн руб.	-	-	-	290,6	-

Рост налоговых расходов консолидированного бюджета Московской области обусловлен увеличением льготополучателей.

Данные о значениях налоговой базы для исчисления налога на прибыль организаций в Московской области представлены на диаграмме:

(млн руб.)



Из данной диаграммы следует, что налоговая база для исчисления налога на прибыль организаций в 2017 году увеличилась на 15,7% к 2016 году, в 2018 году – на 17,5% к 2017 году.

Контрольным мероприятием установлено, что в Московской области основными целями принятия льгот по налогу на прибыль организаций являются: социальная поддержка инвалидов и лиц, получающих пенсию по старости; развитие организаций, социальная защита работников организаций; развитие резидентов; привлечение инвесторов; создание экономических условий для развития деятельности в сфере перевозки грузов железнодорожным транспортом на территории Московской области; увеличение количества офисных помещений, уменьшения количества офисных «недостроев», а также привлечение на территорию Московской области работодателей и стимулирование создания новых рабочих мест.

Существующая практика принятия законов Московской области, устанавливающих налоговые льготы по налогу на прибыль, не сопровождается установлением значений целевых показателей (показателей результативности), которые должны достигаться в результате их использования, а также критериев, по которым можно было бы определить экономический или бюджетный эффект от их воздействия (применения).

Кроме того, в 2016–2018 годах в Московской области отсутствовали нормативные правовые акты, предусматривающие механизм оценки эффективности предоставления льгот (преференций), а также их влияния на развитие налогового потенциала.

В целях проведения оценки эффективности установленных налоговых льгот в мае 2019 года в соответствии с распоряжением № 251-РПВГ²⁶ была образована межведомственная рабочая группа по оценке эффективности установленных налоговых льгот (далее – МРГ), в состав которой вошли представители центральных исполнительных органов государственной власти Московской области, ГКУ «Аналитический центр правительства Московской области», Управления Федеральной налоговой службы России по Московской области, территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Московской области. Методика оценки эффективности установленных (планируемых к установлению) налоговых льгот утверждена в 2018 году постановлением правительства Московской области № 205/13²⁷ (далее – Методика МО).

В соответствии с пунктом 2 статьи 6 закона Московской области № 151/2004-ОЗ и пунктами 9 и 10 Методики МО оценка эффективности установленных налоговых льгот должна проводиться по каждой организации, используя динамику 6 показателей деятельности организации:

- прибыль до налогообложения;
- фонд начисленной заработной платы;
- среднемесячная начисленная заработная плата работников за год;
- стоимость основных фондов;
- объем отгруженной продукции (работ, услуг);
- доля нематериальных активов в основных фондах за период времени, прошедший с момента начала пользования льготой и три года, предшествовавших моменту начала пользования налоговой льготой.

Контрольным мероприятием выявлены проблемы межведомственного взаимодействия Министерства экономики и финансов Московской области (далее – МЭФ МО) с УФНС России по Московской области,

²⁶ Распоряжение первого вице-губернатора Московской области от 28 мая 2019 г. № 251-РПВГ «О Межведомственной рабочей группе по оценке эффективности установленных налоговых льгот».

²⁷ Постановление правительства Московской области от 3 апреля 2018 г. № 205/13 «Об утверждении Методики оценки эффективности установленных (планируемых к установлению) налоговых льгот, внесении изменений в постановление правительства Московской области от 13 марта 2013 г. № 146/9 «О некоторых вопросах реализации закона Московской области «О льготном налогообложении в Московской области» и о признании утратившим силу постановления правительства Московской области от 20 мая 2013 г. № 329/19 «О порядке размещения информации о реализации закона Московской области «О льготном налогообложении в Московской области» в информационно-телекоммуникационной сети Интернет».

информационного обеспечения деятельности МЭФ МО по составлению сводной отчетности, а также информационного обеспечения деятельности МРГ по проведению оценки эффективности установленных налоговых льгот в части представления УФНС России по Московской области обезличенной информации (без указания ИНН, наименования и других реквизитов организаций) по налогоплательщикам, ссылаясь на ограничение в предоставлении информации в адрес третьих лиц в отношении налогоплательщиков согласно положениям статьи 102 Налогового кодекса.

Оценка эффективности (результативности) льгот по налогу на прибыль организаций проводится МРГ по обобщенным сведениям.

По итогам оценки эффективности налоговых льгот все налоговые льготы, по которым производилась оценка, имеют коэффициент эффективности установленных налоговых льгот больше или равный 1. Это в соответствии с Методикой оценки эффективности налоговых льгот МО позволяет сделать вывод об их приемлемой (достаточной) эффективности.

Таким образом, при отсутствии необходимой информации, которая является налоговой тайной в соответствии со статьей 102 Налогового кодекса, для субъектов Российской Федерации невозможно объективно прогнозировать развитие налоговой базы по налогу на прибыль организаций от применения льгот по данному налогу.

При отсутствии необходимых критериев (показателей) оценки эффективности (результативности) льгот по налогу на прибыль организаций и информации о результатах их применения невозможно организовать достижение их целей на уровне субъекта Российской Федерации.

В целях осуществления необходимого контроля за эффективным применением льгот по налогу на прибыль организаций, предоставляемых субъектами Российской Федерации, целесообразно внести изменения в статью 102 Налогового кодекса, предусматривающие доступ к сведениям, составляющим налоговую тайну, для должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Дополнить законодательство субъектов Российской Федерации в сфере предоставления налоговых льгот нормативными правовыми актами, устанавливающими отчетность для налогоплательщиков-получателей налоговых льгот по налогу на прибыль организаций, содержащую необходимую информацию для оценки эффективности (результативности)

применения налоговых льгот и обязанность получателей льгот по ее предоставлению.

Внести изменения в Методику оценки эффективности налоговых льгот г. Санкт-Петербурга, предусматривающие корректировку коэффициента бюджетной эффективности в части учета в числителе формулы его расчета налоговых поступлений только от организаций, получающих стимулирующие налоговые льготы по налогу на прибыль организации.

8.2.3. В соответствии со статьей 1743 Бюджетного кодекса перечень налоговых расходов субъекта Российской Федерации формируется в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Оценка налоговых расходов субъекта Российской Федерации осуществляется ежегодно в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с соблюдением общих требований, установленных Правительством Российской Федерации. Результаты указанной оценки учитываются при формировании основных направлений бюджетной и налоговой политики субъекта Российской Федерации, а также при проведении оценки эффективности реализации государственных программ субъектов Российской Федерации.

В 2019 году вступили в силу два постановления Правительства Российской Федерации, устанавливающие общие требования к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации, правила формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2019 г. № 439 «Об утверждении Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации» установлено понятие куратора налоговых расходов. Кураторы налоговых расходов (для оценки эффективности налоговых расходов) обеспечивают утверждение методик оценки эффективности налоговых расходов, в которых устанавливаются критерии оценки эффективности налоговых расходов, сроки действия и паспорта налоговых расходов.

Следует отметить, что работа по определению кураторов налоговых расходов Правительством Санкт-Петербурга не проводилась. В Московской области указанные кураторы определены.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2019 г. № 796 «Об общих требованиях к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» утверждены общие требования к порядку и критериям оценки налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Пунктами 16 и 17 общих требований к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований установлено, что в целях оценки бюджетной эффективности стимулирующих налоговых расходов субъекта Российской Федерации (муниципального образования), обусловленных льготами, по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество организаций наряду со сравнительным анализом, рекомендуется рассчитывать оценку совокупного бюджетного эффекта (самоокупаемости) указанных налоговых расходов в соответствии со следующей формулой:

$$E = \sum_{i=1}^5 \sum_{j=1}^{m_i} \frac{N_{ij} - B_{0j} \times (1 + g_i)}{(1 + r)^i},$$

где i – порядковый номер года, имеющий значение от 1 до 5;

m_i – количество плательщиков, воспользовавшихся льготой в i -м году;

j – порядковый номер плательщика, имеющий значение от 1 до m ;

N_{ij} – объем налогов, задекларированных для уплаты в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации j -м плательщиком в i -м году.

В случае если на день проведения оценки совокупного бюджетного эффекта (самоокупаемости) стимулирующих налоговых расходов субъекта Российской Федерации для плательщиков, имеющих право на льготы, льготы действуют менее 6 лет, объемы налогов, подлежащих уплате в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации, оцениваются (прогнозируются) по данным субъектов Российской Федерации;

B_{0j} – базовый объем налогов, задекларированных для уплаты в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации j -м плательщиком в базовом году;

g_i – номинальный темп прироста налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в i -м году по отношению к показателям базового года;

г – расчетная стоимость среднесрочных рыночных заимствований субъекта Российской Федерации.

Показатель оценки совокупного бюджетного эффекта (самокупаемости) является одним из критериев для определения результативности налоговых расходов субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Министерством финансов Российской Федерации с применением формулы оценки совокупного бюджетного эффекта (самокупаемости) налоговых расходов проведены расчеты ряда налоговых расходов г. Санкт-Петербурга и Московской области.

Результаты расчетов указаны в таблице:

Наименование региона	Реквизиты норм НПА, устанавливающего льготу	Дата прекращения действия налоговых льгот, освобождений и иных преференций	Бюджетный эффект
г. Санкт-Петербург	ст. 11-8 п. 2	01.01.2022 г.	-9 811,8
г. Санкт-Петербург	ст. 11-8-1	01.01.2025 г.	0,0
г. Санкт-Петербург	ст. 11-8-2	01.01.2025 г.	0,0
г. Санкт-Петербург	ст. 11-9	01.01.2022 г.	0,0
г. Санкт-Петербург	ст. 11-9-1	01.01.2023 г.	-569,6
г. Санкт-Петербург	ст. 11-9-2	01.01.2023 г.	0,0
г. Санкт-Петербург	ст. 11-9-3	01.01.2023 г.	0,0
г. Санкт-Петербург	ст. 11-11	01.01.2023 г.	0,0
г. Санкт-Петербург	ст. 11-12 абз. 2	01.01.2019 г.	-351,3
г. Санкт-Петербург	ст. 11-12 абз. 3	01.01.2019 г.	1 468,1
Московская область	ст. 26.20 п. 2 пп. 1	(2) не установлено	0,0
Московская область	ст. 26.26 п. 2	31.12.2020 г.	0,0
Московская область	ст. 26.27 п. 3 пп. 1	(2) не установлено	0,0
Московская область	ст. 26.10 п. 2 пп. 1	(2) не установлено	-562,7

Таким образом, в г. Санкт-Петербурге из 10 оцененных льгот по налогу на прибыль организаций только одна дала положительный бюджетный эффект. При этом данная льгота отменена с 1 января 2019 года. Остальные девять льгот имеют нулевое или отрицательное значение бюджетной эффективности.

В Московской области из четырех оцененных льгот три имеют нулевое значение, одна – отрицательное значение бюджетной эффективности.

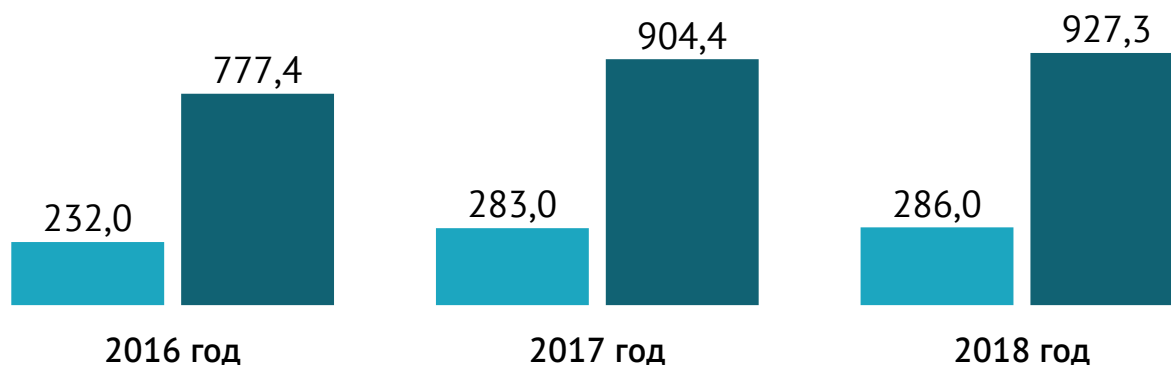
8.3. Проверка влияния льгот по налогу на прибыль организаций на привлечение субъектами Российской Федерации инвестиций, оказавших влияние на развитие налоговой базы

Проведенным анализом влияния реализации инвестиционных проектов на объем налоговой базы и поступления налога на прибыль организаций в Санкт-Петербурге и Московской области установлено следующее.

В основных инвестиционных проектах Санкт-Петербурга в 2016–2018 годах участвовали 27 организаций, находящихся на налоговом учете в территориальных налоговых органах г. Санкт-Петербурга, из которых льгота по налогу на прибыль организаций в соответствии со статьей 11-8 Закона «О налоговых льготах» была востребована только двумя организациями. Вместе с тем льготу по вложениям в основные амортизируемые средства на общую сумму более 800 млн рублей за 2016–2018 годы заявило 11 организаций, не участвующих в основных инвестиционных проектах г. Санкт-Петербурга.

Сумма налоговых расходов по налогу на прибыль организаций и поступлений в бюджет г. Санкт-Петербурга от указанных 11 организаций представлена на диаграмме:

(млн руб.)



- сумма льгот по налогу на прибыль организаций
- сумма поступлений налога на прибыль организаций в бюджет Санкт-Петербурга

Сумма поступлений налога на прибыль организаций в бюджет г. Санкт-Петербурга от указанных 11 организаций за 2017 год увеличилась на 16,3 % к 2016 году, за 2018 год – на 2,5 % к 2017 году, при этом превысив сумму налоговых расходов от применения льгот по налогу на прибыль организаций более чем в 3 раза.

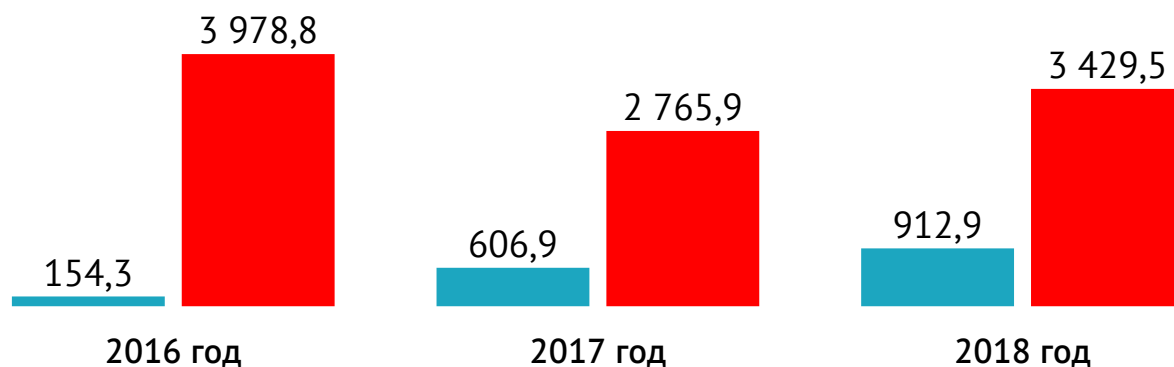
Помимо льгот по налогу на прибыль организаций статьями 11 и 13 Закона Санкт-Петербурга от 30 июля 1998 г. № 185-36 «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Санкт-Петербурга» установлены иные формы поддержки инвесторов, в том числе:

- предоставления займов в порядке и на условиях, предусмотренных законами Санкт-Петербурга о займах из бюджета г. Санкт-Петербурга и о бюджете г. Санкт-Петербурга на соответствующий год;
- участия в создании хозяйственных товариществ и обществ в случаях и порядке, установленном законодательством Российской Федерации и правовыми актами г. Санкт-Петербурга;
- размещения государственного заказа г. Санкт-Петербурга в порядке, установленном действующим законодательством;
- предоставления в соответствии с утвержденным Администрацией Санкт-Петербурга порядком компенсационных выплат, предусматриваемых в бюджете г. Санкт-Петербурга, лицу, намеревающемуся осуществлять инвестиционную деятельность, направленную на реализацию приоритетных для г. Санкт-Петербурга инвестиционных программ, но с расчетной отрицательной приведенной аккумулированной прибылью, в размерах, позволяющих обеспечить достаточную норму доходности на инвестиции;
- льготы по арендной плате за земельные участки.

В основных инвестиционных проектах Московской области участвуют в соответствии со статьей 26.15 закона Московской области № 151/2004-ОЗ 19 организаций.

Сумма налоговых расходов по налогу на прибыль организаций и поступлений в бюджет Московской области от указанных 19 организаций представлена на диаграмме:

(млн руб.)



- сумма льгот по налогу на прибыль организаций
- сумма поступлений в бюджет Московской области

Сумма поступлений налога на прибыль организаций в бюджет Московской области от указанных 19 организаций за 2017 год снизилась на 30,5 % к 2016 году, за 2018 год – увеличилась на 24 % к 2017 году, превысив сумму налоговых расходов от применения льгот по налогу на прибыль организаций в 2017–2018 годах более чем в 4,5 раза и почти в 4 раза соответственно.

Помимо льгот по налогу на прибыль организаций законом Московской области от 16 июля 2010 г. № 96/2010-ОЗ «Об инвестиционной политике органов государственной власти Московской области» установлены иные меры поддержки инвесторов, в том числе:

- участие в создании и развитии ОЭЗ и кластеров;
- предоставление бюджетных ассигнований;
- предоставление государственных гарантий;
- предоставление инвестиционного налогового кредита, установление дополнительных оснований и условий предоставления инвестиционного налогового кредита;
- информационная, организационная и правовая поддержка инвестиционной деятельности;

- создание условий для обеспечения инфраструктурой и инженерными коммуникациями земельных участков, на которых предполагается реализация инвестиционных проектов;
- использование государственного имущества Московской области в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Московской области;
- предоставление льгот за пользование имуществом, находящимся в собственности Московской области.

Предоставление налоговых льгот, как правило, является необходимым, но не единственным условием для привлечения инвестиций. Помимо налоговых льгот, к значимым механизмам привлечения инвестиций относятся также состояние инфраструктуры, наличие ресурсов, отсутствие административных барьеров и качество предпринимательского климата в целом. Вместе с тем при отсутствии конкретных критериев достижения целей налоговых льгот и иных механизмов развития инвестиционного климата оценить, какие из них оказывают наибольшее влияние на привлечение инвестиций, не представляется возможным. При этом поступления налога на прибыль организаций превышают налоговые расходы бюджета г. Санкт-Петербурга от применения льгот по налогу на прибыль организаций более чем в 3 раза, бюджета Московской области – более чем в 4 раза.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия отсутствуют.

9. Выводы

9.1. За 2017 год по сравнению с 2016 годом поступления в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации увеличились на 10,9 %, или на 9,3 процентного пункта выше роста ВВП России, в бюджет г. Санкт-Петербурга – на 12,6 %, или на 12,4 процентного пункта выше роста ВРП г. Санкт-Петербурга, в бюджет Московской области – на 11,5 %, или на 10,5 процентного пункта выше роста ВРП Московской области. За 2018 год по сравнению с 2017 годом по Российской Федерации поступления увеличились на 22,8 %, или на 20,5 процентного пункта выше роста ВВП России.

В Российской Федерации налоговые расходы от применения льгот по налогу на прибыль организаций в 2017 году к 2016 году составили 92,2 %, в Московской области – 81 %, в г. Санкт-Петербурге – 111,4 %. Значительный рост налоговых расходов от применения льгот по налогу на прибыль организаций произошел в 2018 году. В Российской Федерации они составили 201,9 %, в Московской области – 205,9 % к аналогичным расходам 2017 года соответственно. В г. Санкт-Петербурге в 2018 году налоговые расходы от применения льгот по налогу на прибыль организаций увеличились на 12,2 % к аналогичным налоговым расходам 2017 года.

Таким образом, в 2018 году в Российской Федерации и Московской области произошел значительный (более чем в 2 раза) рост налоговых расходов в связи с применением льгот по налогу на прибыль организаций, в г. Санкт-Петербурге налоговые расходы увеличились на 12,2 % к аналогичным расходам 2017 года.

9.2. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2019 г. № 796 «Об общих требованиях к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» одним из необходимых показателей для оценки налоговых расходов является базовый объем налогов, задекларированный для уплаты в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации плательщиками налогов, имеющими право на налоговые льготы, освобождения и иные преференции, установленные нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Источником данной информации является ФНС России.

Такие сведения в соответствии с пунктом 1 статьи 102 Налогового кодекса являются налоговой тайной.

Вместе с тем в соответствии со статьей 102 Налогового кодекса органы государственной власти субъектов Российской Федерации не определены в качестве субъектов, имеющих право на доступ к сведениям, составляющим налоговую тайну. Это не позволяет им получать информацию, необходимую для оценки эффективности налоговых расходов, установленных субъектами Российской Федерации.

В целях осуществления необходимого контроля за налоговыми расходами, предоставляемыми субъектами Российской Федерации, необходимо внести изменения в статью 102 Налогового кодекса в части

доступа должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации к сведениям, составляющим налоговую тайну.

Законом «О налоговых льготах» и законом Московской области «О льготном налогообложении в Московской области» установлены категории налогоплательщиков, виды налогов, по которым предоставляются льготы, и сами виды налоговых льгот с условиями их предоставления. При этом ни в законодательных актах субъектов Российской Федерации, ни в нормативных правовых актах и иных документах, связанных с предоставлением налогов и сборов, не установлены критерии (показатели) оценки эффективности (результативности) льгот по налогу на прибыль организаций, в связи с чем невозможно организовать оценку достижения их целей на территории Санкт-Петербурга и Московской области.

Таким образом, необходимо дополнить законодательство субъектов Российской Федерации в сфере предоставления налоговых льгот нормативными правовыми актами, устанавливающими отчетность для налогоплательщиков – получателей налоговых льгот по налогу на прибыль организаций, содержащую необходимую информацию для осуществления оценки эффективности (результативности) применения налоговых льгот и обязанность получателей льгот по ее предоставлению.

В соответствии с Методикой оценки эффективности налоговых льгот, установленных законодательством г. Санкт-Петербурга, под бюджетной эффективностью налоговых льгот понимается влияние налоговой льготы на доходы бюджета г. Санкт-Петербурга. При отсутствии иной информации в расчет принимаются доходы по налогу на прибыль организаций всех налогоплательщиков г. Санкт-Петербурга, а не только тех, которые пользуются налоговыми льготами. По этой причине оценка не может быть объективной.

В целях осуществления объективной оценки эффективности налоговых льгот необходимо внести изменения в указанную Методику, предусматривающие корректировку коэффициента бюджетной эффективности, в части учета в числителе формулы его расчета налоговых поступлений только от организаций, получающих стимулирующие налоговые льготы по налогу на прибыль организации.

9.3. По результатам оценки бюджетной эффективности налоговых расходов, проведенной Минфином России, установлено, что в г. Санкт-Петербурге из 10 оцененных льгот по налогу на прибыль организаций только

одна дала положительный бюджетный эффект. При этом она отменена с 1 января 2019 года.

Остальные девять льгот имеют нулевое или отрицательное значение бюджетной эффективности.

В Московской области из четырех оцененных льгот три имеют нулевое значение, одна – отрицательное значение бюджетной эффективности.

9.4. Административным регламентом ФНС России не предусмотрено основание для отказа должностными лицами налоговых органов в принятии декларации при представлении налогоплательщиками декларации с непоследовательным номером корректировки. Это создает риски недостоверности учета начисленных и уплаченных налогов в карточке расчетов с бюджетом налогоплательщика.

9.5. Управлением ФНС России по Санкт-Петербургу в отдельных случаях не осуществлялся должный контроль за деятельностью нижестоящих налоговых органов, предусмотренный Положением об УФНС по Санкт-Петербургу. В результате территориальными налоговыми органами г. Санкт-Петербурга допускались нарушения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

Так, межрайонными инспекциями в 63 случаях решения о приостановлении операций налогоплательщика-организации приняты до окончания 10-дневного срока, установленного статьей 76 Налогового кодекса; неправомерно предоставлена налоговая льгота по налогу на прибыль организаций в сумме 23,3 млн рублей, а также сумма авансовых платежей за I квартал 2019 года, рассчитанных на основании налоговой декларации за 9 месяцев 2018 года на общую сумму 15,8 млн рублей (оплачено в период проведения проверки) при отсутствии у организации документа о государственной аккредитации организации, установленного статьей 11-9-3 Закона «О налоговых льготах»; в 1 493 случаях не начислены проценты на суммы излишне уплаченного налога на прибыль организаций, которые не возвращены в установленный срок налогоплательщикам, как это предусмотрено статьей 78 Налогового кодекса, в 47 случаях не обеспечено надлежащее выполнение полномочий, предусмотренных пунктом 5 части 2 статьи 28.3 КоАП, в части возбуждения дел об административном правонарушении по статье 15.5 КоАП.

9.6. Изменения, внесенные в статью 284 Налогового кодекса (вступили в силу с 1 января 2017 года) оказали позитивное влияние на поступления

налога на прибыль организаций в бюджет г. Санкт-Петербурга за 2017 год, увеличив их на 1 910,8 млн рублей (7 727,3–5 816,5) (расчетно). В Московской области такой эффект достигнут не был, так как отнесение на расходы при исчислении налога на прибыль организаций не более половины убытка прошлых лет снизило убытки, но не перекрыло их.

9.7. Предоставление налоговых льгот, как правило, является необходимым, но не единственным условием для привлечения инвестиций. Помимо налоговых льгот к значимым механизмам привлечения инвестиций относится также состояние инфраструктуры, наличие ресурсов, отсутствие административных барьеров и качество предпринимательского климата в целом. Вместе с тем при отсутствии конкретных критериев достижения целей налоговых льгот и иных механизмов развития инвестиционного климата оценить, какие из них оказывают наибольшее влияние на привлечение инвестиций, не представляется возможным. При этом поступления налога на прибыль организаций превышают налоговые расходы бюджета Санкт-Петербурга от применения льгот по налогу на прибыль организаций более чем в 3 раза, бюджета Московской области – более чем в 4 раза.

10. Предложения (рекомендации)

10.1. Направить письмо в Правительство Российской Федерации.

10.2. Направить информационное письмо Губернатору Санкт-Петербурга.

10.3. Направить информационное письмо губернатору Московской области.

10.4. Направить информационное письмо в Федеральную налоговую службу.

10.5. Направить информационное письмо в Управление ФНС России по Санкт-Петербургу.

10.6. Направить отчет и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.