

УДК 336,6+336,12

О.А. Лях, Н.А. Урман

ОЦЕНКА НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНОВ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Исследование налогового потенциала и определение его размеров в современной России является достаточно новым научным направлением, и из всех методов определения налогового потенциала нормативно утвержден лишь один способ его оценки. Это метод, используемый для целей определения размера денежных средств, выделяемых регионам из Фонда финансовой поддержки субъектов. Причем в данном документе определение налогового потенциала региона – это всего лишь одно из звеньев расчета дотаций регионам.

Ключевые слова: налоговый паспорт, налоговый потенциал, налоговая база, бюджетные назначения, экономическое развитие, бюджет, налоговые поступления.

Для расчета налогового потенциала необходимы различные показатели, которые содержатся в налоговом паспорте региона и налоговой отчетности.

Налоговый паспорт – это документ, в котором приведена комплексная характеристика налогового потенциала и экономического развития субъекта Российской Федерации. Налоговый паспорт региона позволяет объективно определить налоговую базу по всем видам налогов в регионе и тем самым налоговый потенциал региона. Налоговый паспорт региона содержит систему показателей, отражающих тенденции развития макроэкономической ситуации, воздействие различных факторов на налоговую базу региона и уровень нагрузки по видам налогов в динамике. В налоговом паспорте региона можно увидеть следующие данные:

- социально-экономические показатели;
- показатели налоговой базы;
- льготы по администрируемым доходам;
- показатели контрольной работы налоговых органов;
- поступления основных доходов в консолидированный бюджет субъекта;
- структуру задолженности по налогам и сборам;
- показатели налоговой нагрузки и др.

Налоговым органом в течение года формируется налоговая отчетность, необходимая для исчисления налогового потенциала региона – о начисленных и поступивших в бюджет налогах и сборах, о задолженности по ним, а также о налоговой базе и структуре начислений по отдельным налогам. Данные отчеты использованы при расчете налогового потенциала регионов Сибирского федерального округа.

Рассмотрим плюсы и минусы различных методов расчета налогового потенциала, а также их результативность.

Для расчета налогового потенциала **методом, используемым для определения размера денежных средств, выделяемых регионам из Федерального фонда поддержки субъектов**, требуются статистические данные за три года. Данный метод трудоемок. Кроме того, этот метод применяется не для целей налогообложения. При анализе налогового потенциала не видно причин низкой собираемости налогов и не определяются способы повышения налогового потенциала.

Далее рассмотрим **расчетный метод репрезентативной налоговой ставки (РНС)**. Для расчета методом РНС необходимы следующие источники:

- Налоговый кодекс Российской Федерации;
- информация о поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему региона;
- информация о налоговой базе и структуре начислений по налогам, зачисляемым в консолидированный бюджет субъекта.

Для расчета налогового потенциала достаточно данных за один период. Для анализа показателя в динамике требуются данные за предшествующие периоды. Но метод РНС имеет ряд недостатков. При анализе налогового потенциала не видно причин низкой собираемости налогов, но видна разница между фактическими начислениями и смоделированной ситуацией (когда по каждому виду налога берется не привычная шкала ставок, а единая усредненная ставка). Положительный результат может привести:

- к более рациональному расчету некоторых налогов;
- увеличению собираемости налогов.

Рассмотрим **метод прямого счета**. Его характеристики схожи с характеристиками предыдущего метода и для его расчета необходимы те же самые источники.

Различие состоит в том, что при оценке налогового потенциала используются не средние, а максимальные ставки. При анализе налогового потенциала, как и в предыдущем методе, не видно причин низкой собираемости налогов, но видна разница между фактическими начислениями и смоделированной ситуацией (когда по каждому виду налога берется не привычная шкала ставок, а максимальная ставка). Положительный результат может привести:

- к более рациональному расчету некоторых налогов;
- увеличению собираемости налогов (при оптимальной, не высокой ставке).

При некорректном регулировании максимальной ставки неизбежны отрицательные последствия:

- рост налогового бремени;
- уход налогоплательщиков в тень;
- выпуск нелегальной низкокачественной продукции;
- зарплата в конвертах.

Рассмотрим **метод по факту**. Для расчета налогового потенциала, как и в предыдущих методах, достаточно данных за один период. Для анализа показателя в динамике требуются данные за предшествующие периоды. Для расчета методом по факту необходимы следующие источники:

- Налоговый кодекс Российской Федерации;

- информация о поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей;
- информация о задолженности по налогам, сборам и иным обязательным платежам в бюджетную систему региона;
- информация о результатах контрольной работы налоговых органов;
- информация о льготах по налоговым платежам по действующему законодательству.

Это достаточно результативный метод. При анализе видно:

- каков прирост задолженности;
- как влияют льготы на величину налоговых поступлений;
- какова результативность контрольной работы налоговых органов и уровень налоговой культуры населения;
- на сколько налоговый потенциал региона превышает уровень налоговых поступлений.

При анализе всех показателей в динамике этот метод может выявить слабые стороны: рост или снижение задолженности, излишнее или недостаточное льготирование, результативность контрольных мероприятий. Чтобы выяснить причины изменений, нужен более детальный анализ различных показателей, изменений законодательства и других факторов.

При расчете налогового потенциала рассмотренными методами возникла сложность с определением льгот и налоговой базы по налогам. Форма налоговой отчетности о льготах не предоставляется, а формы по налоговым базам предоставлены лишь по нескольким налогам, вследствие чего налоговый потенциал не может быть рассчитан достоверно.



Рис. 1. Налоговый потенциал регионов Сибирского федерального округа в 2009 г. (в разрезе налогов)¹

В расчете налогового потенциала методом по факту есть оговорка, что «по тем налогам, по которым не предоставлена отчетность по региональным и местным льготам, за налоговый потенциал можно принять начисленную

¹Данные взяты из Материалов контрольно-счетной палаты Республики Хакасия.

величину налога». Следовательно, при расчете методом по факту не будут учтены льготы.

Влияние отдельных налогов на формирование налогового потенциала регионов Сибирского федерального округа за 2009 г. приведено на рис. 1.

При расчете налогового потенциала регионов Сибирского федерального округа установлено, что наибольшее значение в формировании бюджета регионов имеют такие налоги, как налог на доходы физических лиц (в среднем по СФО удельный вес в 2009 г. составляет 45,7%), налог на прибыль организаций (23,2%) и налог на имущество организаций (10,1%).

Данные налоги дают экономическую стабильность и финансовую устойчивость региону. Поэтому в процессе оценки налогового потенциала региона и при разработке основных направлений его повышения необходимо уделить этим налогам особенное внимание. В дальнейшем это позволит:

- рассмотреть конкретно по данным налогам способы повышения налогового потенциала;
- оптимизировать уровень налоговой нагрузки на экономику;
- оценить степень эффективности существующих и планируемых к введению налогов;
- исследовать проблемы региональной экономики.

№ п/п	Наименование субъекта	2008		2009		Отклонения		Темп роста, %
		Налоговый потенциал	Удельный вес, %	Налоговый потенциал	Удельный вес, %	гр.5–3	гр.6–4	
1	Красноярский край	108 292,3	23,9	96 451,6	23,0	–11 840,7	–0,9	89,1
2	Новосибирская область	63 932,7	14,1	62 155,1	14,8	–1 777,6	0,7	97,2
3	Кемеровская область	87 011,6	19,2	59 807,4	14,3	–27 204,2	–4,9	68,7
4	Иркутская область	56 168,4	12,4	58 704,5	14,0	2 536,1	1,6	104,5
5	Омская область	36 510,5	8,1	34 694,6	8,3	–1 815,9	0,2	95,0
6	Алтайский край	28 903,9	6,4	30 854,7	7,4	1 950,8	1,0	106,7
7	Томская область	25 281,8	5,6	25 945,0	6,2	663,2	0,6	102,6
8	Забайкальский край	18 347,3	4,0	19 813,4	4,7	1 466,1	0,7	108,0
9	Республика Бурятия	14 408,9	3,2	15 369,4	3,7	960,5	0,5	106,7
10	Республика Хакасия	9 641,3	2,1	10 381,2	2,4	739,9	0,3	107,7
11	Республика Тыва	2 455,9	0,5	2 780,8	0,6	324,9	0,1	113,2
12	Республика Алтай	2 471,7	0,5	2 554,3	0,6	82,6	0,1	103,3
	Сибирский федеральный округ	453 426,3	100,0	419 512,1	100,0	–33 914,2	–	92,5

Ни расчетным методом РНС, ни методом прямого счета вследствие отсутствия отчетности невозможно произвести расчет налогового потенциала, а методом по факту допускается упущение льгот. Таким образом, рассмотрим метод оценки налогового потенциала по факту на примере регионов Сибирского федерального округа. Используя статистическую налоговую отчетность по поступлениям и задолженности по налогам, по результатам администрирования налоговых органов можно определить налоговый потенциал (млн руб.) субъектов Сибирского федерального округа за период 2008–2009 гг. (таблица)¹:

Как видно из таблицы, в целом по Сибирскому федеральному округу налоговый потенциал в 2009 г. снизился на 33 914,2 млн руб. и составил 419 512,1 млн руб., или 92,5% к уровню 2008 г.

Снижение налогового потенциала наблюдается у 4 крупных субъектов округа, который к уровню 2008 г. составил:

- Кемеровская область – 68,7%;
- Красноярский край – 89,1%;
- Омская область – 95%;
- Новосибирская область – 97,2%.

По другим субъектам наблюдается увеличение налогового потенциала, темп роста которого к уровню 2008 г. колеблется от 102,6% по Томской области до 113,2% по Республике Тыва.

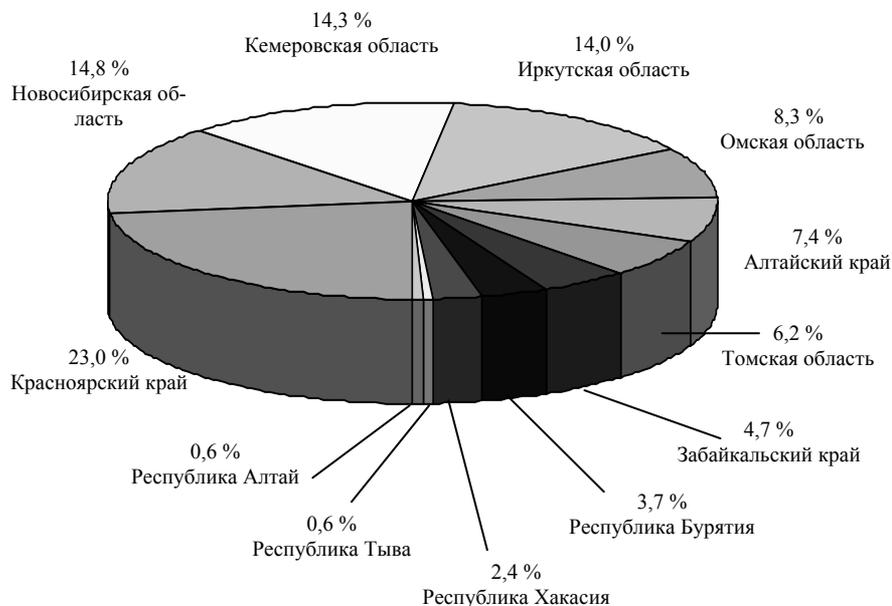


Рис. 2. Налоговый потенциал регионов Сибирского федерального округа в 2009 г. (в разрезе субъектов)²

¹ Данные взяты из Материалов контрольно-счетной палаты Республики Хакасия.

² Там же.

Налоговый потенциал Республики Хакасия увеличился в 2009 г. на 739,9 млн руб., или на 7,7%, доля республики также увеличилась на 0,3 процентного пункта и составила 2,4%. При этом в объеме налогового потенциала среди субъектов Сибирского федерального округа республика занимает 10-е место из 12 субъектов, что наглядно подтверждается рис. 2.

Для оценки влияния этно-экономических факторов на формирование налогового потенциала и на развитие экономики региона остановимся подробнее на анализе действующих специальных налоговых режимов, таких как упрощенная система налогообложения для организаций и индивидуальных предпринимателей, система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей в виде единого сельскохозяйственного налога.

Данные специальные налоговые режимы наиболее полно отражают информацию о видах экономической деятельности, которые могут и развиваются в регионе с определенными национальными особенностями, такими как республики Сибирского федерального округа – Алтай, Бурятия, Тыва и Хакасия.

Например, в Республике Хакасия исконным занятием хакасов было скотоводство полукочевого типа, максимально приспособленное к местным природным условиям. Разводили большей частью лошадей, крупный рогатый скот и овец. Издавна значительное место в хозяйстве хакасов занимали земледелие и охота. Все перечисленные виды деятельности продолжают развиваться в Хакасии и в настоящее время. Тому способствует действующая упрощенная система налогообложения для малого бизнеса.

В целом удельный вес специальных налоговых режимов в налоговом потенциале регионов Сибирского федерального округа составлял 4,6% в 2008 г. и 4,5% – в 2009 г. Причем в 2009 г. налоговый потенциал за счет данных налогов снизился на 1751,8 млн руб., или на 8,4%, и составил 19 078,9 млн рублей.

На снижение налогового потенциала повлияло снижение налоговых поступлений (на 1840,8 млн руб., или на 9,1%), которые составили 18 311,8 млн рублей, а также снижение прироста задолженности (на 25 млн рублей, или на 10,9%) – 205,1 млн рублей. При этом дополнительные начисления по результатам контрольной работы возросли на 114 млн рублей, или в 1,3 раза, и составили 562 млн рублей.

Информация о структуре поступлений налогов со специальным налоговым режимом в разрезе регионов Сибирского федерального округа за 2009 г. приведена на рис. 3.

Практически во всех регионах Сибирского федерального округа, за исключением Республики Тыва, основную долю в поступлениях специальных налоговых режимов занимают поступления налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, которые в среднем по округу составили в 2008 г. 59,2%, в 2009 г. – 55%. На единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности приходится 39,6 и 44,4% соответственно. Небольшой удельный вес занимает единый сельскохозяйственный налог – 1,2 и 0,6%.

В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации индивидуальные предприниматели, осуществляющие определенные виды предпринимательской деятельности, вправе перейти на упрощенную систему налогообложения на основе патента. В большей степени виды экономической деятельности, носящие этно-экономический характер, могут быть сконцентрированы в поступлениях данного вида доходов.

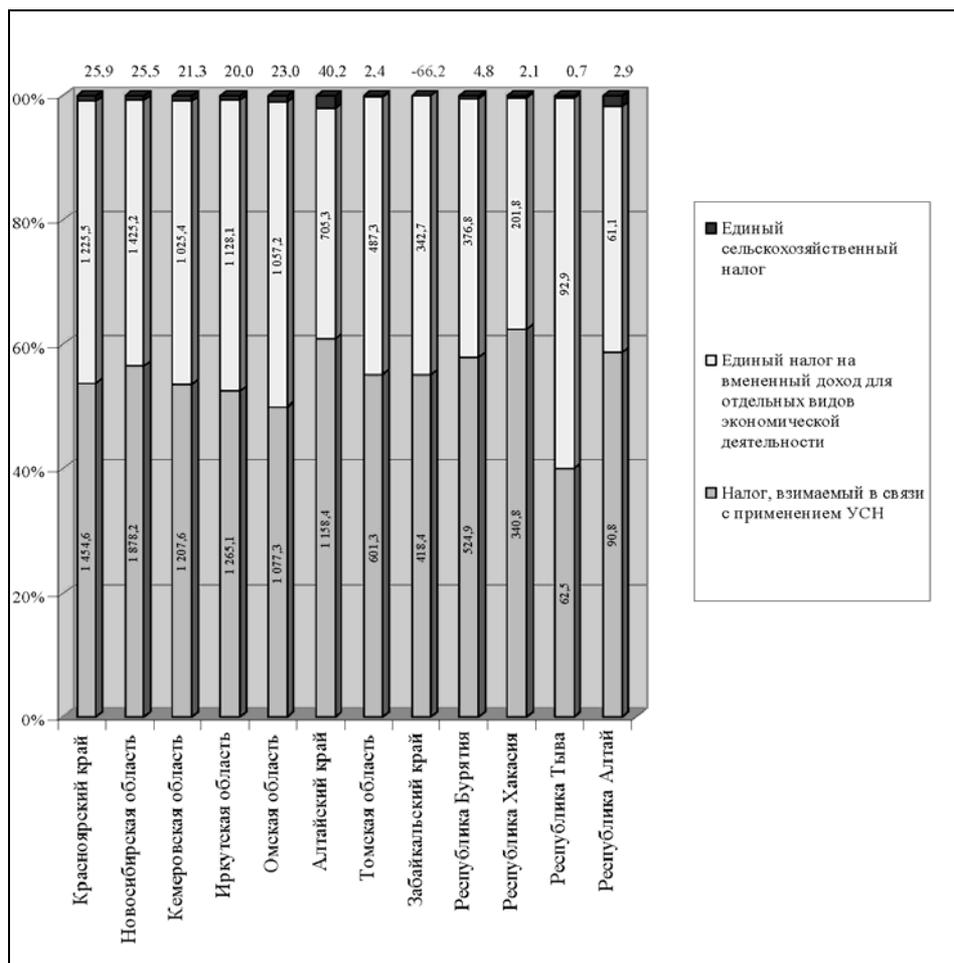


Рис. 3. Структура поступлений налогов со специальным налоговым режимом по регионам Сибирского федерального округа за 2009 г., млн рублей¹

Например, в Хакасии развиваются такие национальные ремесла и производства, как изготовление сувенирной продукции национального характера, сеть общественного питания с национальными особенностями хакасского этноса, историко-культурный, археологический туризм.

¹ Данные взяты из Материалов контрольно-счетной палаты Республики Хакасия.

Развитие национальных промыслов Хакасии связано с действующей системой налогообложения на основе патента, поскольку законом республики определены такие виды предпринимательской деятельности, как:

- ремонт, пошив швейных, меховых и кожаных изделий, головных уборов и изделий из текстильной галантереи, ремонт, пошив и вязание трикотажных изделий;
- изготовление изделий народных художественных промыслов;
- изготовление и ремонт ювелирных изделий, бижутерии;
- производство щипаной шерсти, сырых шкур и кож крупного рогатого скота, животных семейства лошадиных, овец, коз и свиней;
- выделка и крашение шкур животных;
- выделка и крашение меха;
- переработка давальческой мытой шерсти на трикотажную пряжу;
- расчёс шерсти;
- стрижка домашних животных;
- услуги по переработке сельскохозяйственной продукции, в том числе по производству мясных, рыбных и молочных продуктов, хлебобулочных изделий, овощных и плодово-ягодных продуктов, изделий и полуфабрикатов из льна, хлопка, конопли и лесоматериалов (за исключением пиломатериалов);
- услуги, связанные со сбытом сельскохозяйственной продукции (хранение, сортировка, сушка, мойка, расфасовка, упаковка и транспортировка);
- выпас скота;
- ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты.

Предусмотренные в законе виды предпринимательской деятельности соответствуют исконным занятиям коренного народа республики – хакасов – и способствуют их развитию, снижая налоговое бремя.

В анализируемом периоде не только в Республике Хакасия заметно увеличение поступлений доходов от выдачи патентов на осуществление предпринимательской деятельности при применении упрощенной системы налогообложения. Если в целом по Сибирскому федеральному округу в 2008 г. поступления составляли 600 тыс. рублей, то уже в 2009 г. в бюджеты регионов поступило 8,3 млн рублей (рост в 13,8 раза).

Не применяется данная система налогообложения в Республике Алтай, Алтайском крае и Омской области. В Томской области поступления в 2008 г. составили лишь 9 тыс. рублей, а в 2009 г. – со знаком минус 4 тыс. рублей (осуществлен возврат).

В Республике Хакасия доходы от выдачи патентов возросли в 11,4 раза – с 35 тыс. рублей в 2008 г. (год введения закона) до 400 тыс. рублей в 2009 г.

В ходе проведенного анализа были выявлены следующие факторы:

1. На формирование налогового потенциала отдельных крупных регионов Сибирского федерального округа оказал негативное влияние мировой финансовый кризис.

2. Налоговый потенциал республики не реализован, собираемость налогов можно было бы повысить. Увеличение собираемости налогов можно добиться путем снижения недоимки и повышения эффективности контрольных мероприятий налоговых органов.

3. Недостатком всех рассмотренных методов оценки налогового потенциала региона является то, что они не учитывают уровень социально-экономического развития страны и влияние этно-экономических факторов в регионе, численность экономически-активного населения.

4. В оценке налогового потенциала должны быть заинтересованы прежде всего сами субъекты Федерации, поскольку он отражает реальные возможности экономики региона в налоговой сфере. Тем не менее регионы не придают особого значения оценке налогового потенциала.

5. Анализ оценки налогового потенциала и налоговых ресурсов региона позволяет выявить причины занижения налоговой базы, факторы, негативно влияющие на развитие налогового потенциала региона, а также разработать способы повышения налогового потенциала и устранить такие проблемы, как недостаток денежных средств в регионах, занижение налоговой базы.