

© 2016 г.

Юрий Иванов

доктор экономических наук, профессор,
заместитель директора Научно-исследовательского центра индустриальных
проблем развития НАН Украины
г. Харьков, Украина
(e-mail: yuriy.ivanov.ua@gmail.com)

Игорь Майбуров

доктор экономических наук, профессор,
зав. кафедрой Уральского федерального университета
имени первого Президента России Б. Н. Ельцина
г. Екатеринбург, Россия
главный научный сотрудник Дальневосточного федерального университета
г. Владивосток, Россия
(e-mail: maybuurov.home@gmail.com)

Анна Назаренко

кандидат экономических наук,
старший преподаватель Харьковского национального экономического
университета
г. Харьков, Украина
(e-mail: av_komarova@mail.ru)

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ И МОДЕЛИРОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ

Для повышения экономической обоснованности налогового регулирования социально-экономических процессов авторами предложена методика оценки эффективности налоговых льгот, включающая расчет ряда показателей. Приведен пример расчета таких показателей на основании имитационного моделирования последствий введения льгот по налогу на прибыль.

Ключевые слова: налоговые льготы, оценка, эффект, эффективность, имитационное моделирование.

Налоговые льготы во всем мире являются признанным инструментом государственного регулирования социально-экономических процессов. Однако анализ российской и украинской практики льготного налогообложения свидетельствует о крайне низком уровне понимания целей и последствий их применения. Сфера применения налоговых льгот остается в системе государственного финансового управления чуть ли не единственной сферой, в которой не проводится анализ получаемых эффектов и нет строгой системы бюджетного учета и государственного контроля.

Бессистемная практика замены «старых» налоговых льгот «новыми», предоставление последних без установления четкой цели их применения

(а достаточно часто служащих защите тех или иных лоббистских интересов) неминуемо приводит к постоянно возрастающим потерям бюджета от использования этого инструмента налоговой политики. Усугубляет ситуацию отсутствие унифицированного подхода к оценке эффективности налоговых льгот. А предоставление льгот без проверки их результативности дискредитирует саму идею налоговых освобождений.

Проблематика оценки и моделирования эффективности налоговых льгот занимает важное место в исследованиях европейских и американских ученых. Так влияние льгот инновационного характера на предприятия рассмотрено в работах Czarnitzki D., Hanel P., Rosa J. M. (2004) [1]; Van Pottelsberghe B., Nysten S., Megally E. (2003) [2], рекомендации об их влиянии в зависимости от размера изложены в работах Caiumi A. (2011) [2]; Lokshin B., Mohnen P. (2007) [4], уровень чувствительности предприятий к изменению стоимости НИОКР, издержек повышения налогов с целью финансирования кредитов, а также расходов на администрирование налоговой льготы рассмотрены в работах Parsons M., Phillips N. (2007) [5] и т. д.

В работах российских и украинских авторов данная проблематика встречается довольно редко. Вместе с тем, следует отметить рост исследовательского интереса в последние годы к этой проблеме, и в этом направлении достигнуты значимые результаты. В частности, проведена инвентаризация исследований в области налогового стимулирования [13], систематизирован комплекс теоретических оснований льготного налогообложения и сущности налоговых расходов [30].

Разработан оригинальный методологический подход к оценке эффектов и эффективности налоговых льгот (Майбуров И. (2013) [29]). Исследуемая проблема рассматривается также в контексте оценки эффективности налоговой системы в целом и действующей системы льготного налогообложения (Малинина Т. (2010) [6], Пансков В. (2012) [7], Пинская М. (2014) [8], Соколовская А. (2011) [9]); оценки последствий применения льгот применительно к отдельным налогам (Варналий З. (2010) [10], Серебрянский Д. (2010) [10], Соколовская А. (2006) [11], Швабий К. (2013) [12]); определения эффективности с использованием различных систем показателей и методик оценки (Гринкевич А. (2014) [13], Жовнер В. (2014) [14], Орлова Е. (2013) [15], Садков В. (2014) [13]), Серебрянский Д. (2014) [14]).

Особо следует упомянуть авторов, занимающихся проблематикой налоговых расходов, оценка которых является необходимым этапом определения эффективности налоговых льгот. Зарубежными авторами разработаны различные методы оценки налоговых расходов и их международного сравнения (Surrey S. (1976) [28], Ebrill L. (1989) [16], Fleming J. C. (2008) [17]); льгот, приносящих двойную выгоду (Carroll R. (2011) [18],

Feldstein M. (2011) [19]); усиливается внимание к налоговым расходам местных уровней (Altshuler R. (2011) [20]).

Работы российских и украинских авторов в этой сфере (Малинина Т. (2010) [6], Пансков В. (2012) [7], Петраков Я. (2014) [13], Серебрянский Д. (2013) [13], Соколовская А. (2006) [11], Майбуров И. (2012) [31]) посвящены проблематике целесообразности применения концепции налоговых расходов, методов их учета, способов внедрения в бюджетный процесс и направления совершенствования концепции.

Отмечая безусловную ценность проведенных исследований, необходимо указать на отсутствие практико-ориентированных работ, которые освещали бы вопросы практического применения научно обоснованного инструментария оценки эффективности налоговых льгот. Такие разработки необходимы для принятия взвешенных управленческих решений по упорядочению системы налоговых льгот.

Методологический подход к оценке и моделированию. Категория «эффективность», будучи центральным понятием экономики и универсальной по своей сути, применительно к налоговым льготам остается малоисследованной. В зарубежной, как и в отечественной, практике отсутствует единый подход к оценке эффективности налоговых льгот.

Среди основных методов, применяемых за рубежом, метод наблюдений (event studies), метод case studies (называемый также case studies and surveys или surveys), методы моделирования и экспериментов (quasi-natural experiments), методы контрольных групп (technics using statistically constructed control groups), а также эконометрическое моделирование (econometric studies modelling). Наиболее предпочтительными, но в то же время и наиболее сложными являются методы эконометрического моделирования (econometric studies modelling) [21; 22; 23]. Они являются наиболее универсальными, поскольку могут быть применены к очень широкому кругу объектов исследования. Но в чистом виде они не пригодны для анализа льгот в странах постсоветского пространства, экономическая ситуация в которых характеризуется отсутствием устойчивых и стабильных тенденций развития. Это приводит к существованию множества подходов к оценке эффективности, которые базируются на самых разнообразных методах экономико-математических исследований.

Первостепенное значение для оценки эффективности может иметь анализ причин и цели внедрения налоговой льготы и конечного результата ее реализации, а также перечень отчетности по льготам. Более подробно элементный состав налоговых льгот представлен в работе [13]. Конечно, нельзя недооценивать значения прочих элементов анализа налоговых льгот. Однако именно названные, по мнению авторов, являются ключевыми при оценке эффективности их применения, поскольку делают возможной количественную (численную) оценку данного показателя.

Введение налоговой льготы должно базироваться на четком определении, почему и для чего она вводится, в пределах каких национальных приоритетов осуществляется налоговое стимулирование и на какой результат рассчитывает государство, предоставляя соответствующие стимулы экономическим агентам. Непонимание причин, целей внедрения налоговой льготы и конечного результата ее реализации делает невозможной оценку эффективности ее применения вследствие невозможности определения качественного (по своей сути) состава индикаторов оценки (т. е. непонятно, какие именно индикаторы следует принимать во внимание при расчетах).

Серьезным «камнем преткновения», делающим невозможной достоверную оценку масштабов и динамики использования льгот, расходов от их предоставления и т. д., в настоящее время является отсутствие адекватной отчетности по налоговым льготам.

Недостатки в указанных элементах налоговых льгот существенно усложняют расчет индикаторов, необходимых для определения эффективности их использования, а именно эффектов и затрат, обусловивших получение этих эффектов. Ведь в сопоставлении достигнутых эффектов и затрат в наиболее общем случае и заключается оценка эффективности.

Эффекты от применения налоговой льготы следует понимать как достигаемые или планируемые для достижения результаты предоставления налоговой льготы, выраженные в количественных (абсолютных или относительных) показателях. При кажущейся простоте приведенного определения, получение указанных количественных показателей весьма затруднительно. Это вызвано рядом факторов. Прежде всего – одна и та же льгота может давать разные эффекты:

- прямые и косвенные;
- фискальные, социальные, экономические, бюджетные и экологические;
- положительные и отрицательные;
- долгосрочные и краткосрочные (более подробно виды эффектов охарактеризованы в работе [29]).

Причем фактически могут быть получены и такие эффекты, которые при введении льготы не были запланированы.

На достижение того или иного эффекта влияние может оказать не только непосредственно предоставление льготы по конкретному налогу, но и льготы по иным налогам или вообще другие экономические факторы. Кроме того, в отдельных ситуациях может иметь место взаимосвязь налоговых баз по нескольким налогам. И изменение налоговой базы, вызванное льготным налогообложением, может привести к искажению налоговых баз по другим взаимосвязанным налогам, по которым льготы не предоставлялись. В таком случае требуется вычленить вклад каждой

льготы в изменение анализируемого показателя, что является сложной задачей, требующей применения специальных методов анализа.

Сложность определения эффектов связана и с тем, что в некоторых случаях они представлены в виде качественных показателей. К примеру, достаточно сложным представляется количественное выражение результатов по улучшению условий труда работников. В таком случае эффекты от применения льгот целесообразно определять на основе экспертных оценок, присваивая проявлению того или иного эффекта баллы.

Существенным препятствием для количественной оценки эффектов являются недостаточные данные о льготах (в том числе расходов налогоплательщиков, связанных с введением налоговых льгот) в официальной статистике. А. Киреенко данный вид расходов налогоплательщиков называет издержками налогового согласования, которые состоят из дополнительных расходов, понесенных налогоплательщиками и другими лицами в связи с уплатой налогов, и выполнением требований налогового законодательства; расходов организаций на изучение налогового законодательства, ведение учета, составление и представление налоговой отчетности, аудиторские, консультационные и юридические услуги; расходов индивидуальных налогоплательщиков на сбор документов, составление деклараций, визит в налоговые органы; расходов кредитных и других организаций на сбор и передачу сведений в налоговые органы в случаях, предусмотренных законодательством [24]. Поэтому в сложившихся условиях более или менее объективным источником данных является информация от самих налогоплательщиков. Но в таком случае возникает обоснованный вопрос о репрезентативности такой выборки данных.

Одной из проблем проявления и оценки эффекта в результате введения налоговой льготы является сложность в определении временного лага, достаточно специфичного для каждой льготы. Эффекты применения налоговых льгот проявляются, как правило, в средне- или даже в долгосрочной перспективе.

С точки зрения оценки эффективности применения налоговых льгот интерес представляют, прежде всего, эффекты в зависимости от области их реализации, а именно фискальные, социальные, экономические и бюджетные, отражающие степень достижения интересов соответствующих субъектов налоговых отношений. Однако более детальной их характеристике должно предшествовать раскрытие сущности понятия «налоговые расходы».

В наиболее общем понимании налоговые расходы представляют собой упущенные налоговые доходы бюджетной системы в связи с применением законодательством различных отклонений от нормативной структуры налогов, которые при этом обеспечивают какие-либо преимущества определенным видам деятельности или группам налогоплательщиков. При оценке как налоговых расходов, так и эффективности применения

налоговой льготы следует принимать во внимание следующий принципиальный момент: оба показателя должны быть измерены за полный период действия льготы – от момента введения до окончания применения. При этом для сопоставимости и получения адекватных результатов оценки данные за различные годы необходимо приводить к одному моменту времени посредством дисконтирования:

$$\sum_{i=1}^t NP_i = \frac{\sum_{i=1}^t НПб/л_i - \sum_{i=1}^t НПл_i + \sum_{i=1}^t \Delta ИНА_i + \sum_{i=1}^t \Delta ИНС_i}{(1 \pm k)^i}, \quad (1)$$

где $\sum_{i=1}^t NP_i$ – сумма налоговых расходов за период времени t , ден. ед.;

t – период времени от момента введения до окончания проявления эффекта действия данной льготы, месяц (квартал, год);

i – порядковый номер периода, по результатам которого осуществляются расчеты;

$\sum_{i=1}^t НПб/л_i$ – сумма налоговых поступлений от налогоплательщиков, использующих данную льготу, исчисляемая в условиях отсутствия льготы за период времени t , ден. ед.;

$\sum_{i=1}^t НПл_i$ – сумма налоговых поступлений от налогоплательщиков, использующих данную льготу, исчисляемая в условиях предоставления льготы за период времени t , ден. ед.;

$\sum_{i=1}^t \Delta ИНА_i$ – прирост издержек налогового администрирования, обусловленный дополнительными затратами государства на администрирование льготы за период времени t , ден. ед.;

$\sum_{i=1}^t \Delta ИНС_i$ – прирост издержек налогового согласования, обусловленный дополнительными затратами налогоплательщиков на применение льготы за период времени t , ден. ед.;

$\pm k$ – коэффициент дисконтирования (на начало (+) или на конец (–) периода действия льготы).

Упомянутые ранее эффекты применения налоговых льгот [29] предлагается понимать и оценивать следующим образом. Фискальный эффект имеет место в случае превышения последующих налоговых доходов над текущими налоговыми расходами. При этом превышение налоговых доходов определяется как разница между суммой налоговых поступлений по ряду взаимозависимых налогов, исчисляемой в условиях предоставления льготы в периоде, когда проявляется реальный эффект от действия этой льготы, и суммой налоговых поступлений при отсутствии льготы

в аналогичном по длительности периоде до ее введения. Все показатели считаются за период t и должны дисконтироваться к одному периоду времени. Фискальная эффективность налоговой льготы представляет собой отношение фискального эффекта от предоставления льготы, полученного в периоде t , когда проявляется реальный эффект от действия этой льготы, к сумме налоговых расходов этого же периода t :

$$\mathcal{E}_{\text{фиск}} = \frac{\Phi\mathcal{E}}{\sum_{i=1}^t \text{НП}_i} = \frac{\frac{\sum_{i=1}^t \text{НП}_i - \sum_{i=1}^t \text{НПб}/\lambda_i}{(1 \pm k)^i}}{\sum_{i=1}^t \text{НР}_i}, \quad (2)$$

где $\mathcal{E}_{\text{фиск}}$ – фискальная эффективность налоговой льготы, ден. ед./ ден. ед.;

$\Phi\mathcal{E}$ – фискальный эффект налоговой льготы за период t , ден. ед.

$\sum_{i=1}^t \text{НП}_i$ – сумма налоговых поступлений от налогоплательщиков, использующих данную льготу, исчисляемая в условиях предоставления льготы, за период времени t , ден. ед.;

$\sum_{i=1}^t \text{НПб}/\lambda_i$ – сумма налоговых поступлений от налогоплательщиков, использующих данную льготу, исчисляемая в условиях отсутствия льготы, за период времени t , ден. ед.

Если $\mathcal{E}_{\text{фиск}} < 1$, то анализируемая налоговая льгота фискально неэффективна; если $\mathcal{E}_{\text{фиск}} = 1$, т.е. прирост налоговых поступлений равен налоговым расходам, значит льгота фискально нейтральна; если $\mathcal{E}_{\text{фиск}} > 1$, то прирост налоговых поступлений превышает налоговые расходы, и такая льгота фискально эффективна. Необходимо учиты-

вать, что если $\sum_{i=1}^t \text{НП}_i > \sum_{i=1}^t \text{НПб}/\lambda_i$, при оценке эффективности разницу $\sum_{i=1}^t \text{НПб}/\lambda_i - \sum_{i=1}^t \text{НП}_i$ следует принимать равной 0 (рассчитывается при определении суммы налоговых расходов). Ведь в таком случае фактически отсутствуют упущенные налоговые доходы бюджетной системы в связи с применением налоговой льготы.

Социальный эффект проявляется в повышении уровня жизни населения, сохранении и создании новых рабочих мест и других показателях. В наиболее общем смысле под социальным эффектом налоговых льгот предлагается понимать имеющие числовое (количественное) выражение результаты действия налоговых льгот на социальную сферу и социальные процессы либо их отдельные элементы. Напомним, что в случае наличия данных о полученном эффекте, выраженных в качественных

показателях, необходимо осуществить их трансформацию в количественные посредством методов экспертных оценок. Социальный эффект может быть представлен как итог превышения социальных показателей в условиях предоставления льготы за период времени t над соответствующими показателями в условиях ее отсутствия. Для того чтобы социальный эффект имел место, эта разница должна быть больше суммы налоговых расходов, поскольку при отсутствии этой разницы бюджету выгоднее будет самому достичь данного эффекта на деньги, которые должны поступить в виде налога при отсутствии данной налоговой льготы. Социальная эффективность льготы, в свою очередь, определяется как отношение социального эффекта к сумме налоговых расходов:

$$\mathcal{E}_{\text{соц}} = \frac{C\mathcal{E}}{\sum_{i=1}^t NP_i} = \frac{\sum_{i=1}^t СП\lambda_i - \sum_{i=1}^t СП\delta/\lambda_i}{\sum_{i=1}^t NP_i} \cdot \frac{(1 \pm k)^i}{(1 \pm k)^i}, \quad (3)$$

где $\mathcal{E}_{\text{соц}}$ – социальная эффективность налоговой льготы, ден. ед./ ден. ед.;
 $C\mathcal{E}$ – социальный эффект налоговой льготы за период t , ден. ед.

$\sum_{i=1}^t СП\lambda_i$ – сумма стоимостных оценок социальных показателей, исчисляемая в условиях предоставления льготы, за период времени t , ден. ед.;

$\sum_{i=1}^t СП\delta/\lambda_i$ – сумма стоимостных оценок социальных показателей, исчисляемая в условиях отсутствия льготы, за период времени t , ден. ед.

Следует отметить, что при предоставлении льготы, имеющей целью уменьшение негативных влияний рыночного механизма (например, направленных на снижение количества нуждающихся в улучшении жилищных условий или снижение задолженности социально незащищенных слоев населения по оплате жилищно-коммунальных услуг), результат разницы $\sum_{i=1}^t СП\lambda_i - \sum_{i=1}^t СП\delta/\lambda_i$ следует учитывать со знаком «–». Логика приведенного замечания в том, что социальный эффект в данном случае будет отражать сокращение последствий неэффективной социальной защиты населения. Другими словами, чем меньше значение соответствующего показателя в условиях применения льготы в сравнении с показателем, рассчитанным в условиях ее отсутствия, тем эффективнее были меры налогового регулирования.

Если $\mathcal{E}_{\text{соц}} < 1$, то анализируемая налоговая льгота социально неэффективна; если $\mathcal{E}_{\text{соц}} = 1$, т.е. стоимостный прирост социальных показателей равен налоговым расходам, данная льгота социально нейтральна; если $\mathcal{E}_{\text{соц}} > 1$, т.е. стоимостный прирост социальных показателей превышает налоговые расходы, такая льгота социально эффективна.

Экономический эффект проявляется через увеличение финансовых ресурсов, остающихся в распоряжении налогоплательщиков, в связи с уменьшением или отсутствием налоговых платежей, которые (ресурсы) могут быть направлены на приобретение основных средств, расширение и обновление производства и технологий и, как следствие, создание новых рабочих мест, увеличение прибыли. О положительном экономическом эффекте можно говорить в случае превышения последующих экономических показателей налогоплательщиков, использующих анализируемую льготу, над текущими налоговыми расходами по данной льготе. При этом в качестве результирующего экономического показателя предлагается использовать сумму оборота организаций (выручки от реализации продукции), прирост прибыли предприятий или стоимости основных средств.

Экономическая эффективность налоговой льготы представляет собой отношение экономического эффекта от предоставления льготы, полученного в периоде t , когда проявляется реальный эффект от действия этой льготы, к сумме налоговых расходов этого же периода t :

$$\mathcal{E}_{\text{экон}} = \frac{\mathcal{E}\mathcal{E}}{\sum_{i=1}^t \text{HP}_i} = \frac{\frac{\sum_{i=1}^t \text{ОО}l_i - \sum_{i=1}^t \text{ОО}\delta/l_i}{(1 \pm k)^i}}{\sum_{i=1}^t \text{HP}_i}, \quad (4)$$

где $\mathcal{E}_{\text{экон}}$ – экономическая эффективность налоговой льготы, ден. ед./ден. ед.

$\mathcal{E}\mathcal{E}$ – экономический эффект налоговой льготы за период t , ден. ед.;

$\sum_{i=1}^t \text{ОО}l_i$ – сумма оборота организаций, использующих данную льготу, исчисляемая в условиях предоставления льготы, за период времени t , ден. ед.;

$\sum_{i=1}^t \text{ОО}\delta/l_i$ – сумма оборота организаций, использующих данную льготу, исчисляемая в условиях отсутствия льготы, за период времени t , ден. ед. Если в качестве результирующего экономического показателя используется прирост прибыли предприятий или стоимости основных средств, то в формулу (4) вместо разницы сумм оборота организаций, использующих данную льготу, исчисляемой в условиях предоставления льготы и в условиях ее отсутствия, следует подставлять соответствующие значения прироста прибыли предприятий или стоимости основных средств.

Если $\mathcal{E}_{\text{экон}} < 1$, то анализируемая налоговая льгота экономически неэффективна; если $\mathcal{E}_{\text{экон}} = 1$, стоимостной прирост экономических показателей

равен налоговым расходам, значит данная льгота экономически нейтральна; если $\mathcal{E}_{\text{экон}} > 1$, стоимостный прирост экономических показателей превышает налоговые расходы, и такая льгота экономически эффективна.

Бюджетный эффект представляет собой интегральный показатель трех перечисленных выше эффектов и проявляется через увеличение доходов бюджета от расширения налоговой базы и экономии бюджетных средств, требуемых для решения социально-экономических задач. Бюджетная эффективность налоговой льготы при этом понимается как отношение сумм фискального, социального и экономического эффектов от предоставления льготы, полученных в периоде t , когда начинает проявляться реальный эффект от действия этой льготы, к налоговым расходам этого же периода t :

$$\mathcal{E}_{\text{бюдж}} = \frac{B\mathcal{E}}{\sum_{i=1}^t NP_i} = \frac{\Phi\mathcal{E} + C\mathcal{E} + \mathcal{E}\mathcal{E}}{\sum_{i=1}^t NP_i}, \quad (5)$$

где $\mathcal{E}_{\text{бюдж}}$ – бюджетная эффективность налоговой льготы, ден. ед./ ден. ед.; $B\mathcal{E}$ – бюджетный эффект налоговой льготы, ден. ед.

Если $\mathcal{E}_{\text{бюдж}} < 1$, то анализируемая налоговая льгота неэффективна; если $\mathcal{E}_{\text{бюдж}} = 1$, стоимостной прирост всех показателей равен налоговым расходам, значит данная льгота нейтральна; если $\mathcal{E}_{\text{бюдж}} > 1$, т.е. стоимостный прирост всех показателей превышает налоговые расходы, такая льгота демонстрирует бюджетную эффективность.

Результаты исследований зарубежных и отечественных авторов содержат ценные рекомендации о возможных способах оценки эффективности налоговых льгот и моделировании их последствий. Учитывая отсутствие адекватных данных об эффектах, вызванных введением налоговых льгот, налоговых расходах, а также недостатки в конструкции льгот и механизме их применения, оценку эффектов и эффективности применения налоговых льгот предлагаем осуществлять на основе метода имитационного моделирования, который является наиболее подходящим средством исследования сложных систем, управление которыми осуществляется в условиях неопределенности [25].

Для построения имитационной модели использован специализированный пакет Vensim PLE5.5d, который позволяет осуществлять моделирование в режиме реального времени, строить динамические модели обратной связи и предоставлять наглядные результаты при использовании различных исходных данных [26]. Сама модель при этом организована в виде компьютерной программы, в ходе выполнения которой решается система конечно-разностных уравнений по методу Эйлера. Внешним представлением модели является легко читаемая потоковая схема взаимосвязей переменных, описывающих различные подсистемы моделируемого объекта [27].

Для демонстрации возможностей имитационного моделирования последствий введения налоговых льгот предлагается модель, направленная, прежде всего, на решение задач социального характера. Общую идею модели можно охарактеризовать следующим образом. Предприятиям хлебопекарной отрасли Украины предоставляется льгота по налогу на прибыль (снижение ставки налога, объемный налоговый кредит и объемная налоговая скидка) при условии снижении цены реализации готовой продукции (что обеспечит социальный эффект) и осуществления инвестиций в основные средства (что является базой фискального и экономического эффекта) за счет нераспределенной чистой прибыли предыдущего периода.

Разница между суммой налога, подлежащей уплате в бюджет, при льготном и базовом режимах налогообложения составляет фискальный эффект, а между суммами чистой прибыли предприятия при различных режимах налогообложения – экономический эффект. Социальный эффект в данном случае представляет собой разницу в расходах населения на приобретение продукции при различных режимах налогообложения.

В качестве исходных данных для моделирования использованы показатели результатов деятельности предприятий хлебопекарной отрасли и основные показатели социально-экономического развития Украины за 2014 г., а в качестве коэффициента дисконтирования использована средняя ставка банковского кредита в 2014 г. 15%. При моделировании рассмотрено два уровня торговой наценки – 20 и 50%, а также два уровня доли чистой прибыли, направляемой на капитальные инвестиции – 50 и 90%. Налоговые льготы рассмотрены в таких вариантах: сниженная ставка налога на прибыль в размере 5, 10 и 15%; объемный налоговый кредит и объемная налоговая скидка со ставкой 25, 50 и 100%.

Анализ полученных результатов. Из-за громоздкости полученных результатов в статье приведены лишь некоторые (табл. 1). В условиях низкого уровня торговой наценки (20%) для всех рассмотренных вариантов налоговых льгот имеет место отрицательное значение фискального эффекта, что свидетельствует об экономической нецелесообразности (с точки зрения государства) внедрения налоговой льготы, поскольку бюджет несет убытки по сравнению с базовым режимом налогообложения. Особенно опасны такие результаты в условиях хронического дефицита государственного бюджета Украины. И даже несмотря на преобладающую социальную направленность льготы она все же неприемлема, поскольку экономические результаты (т. е. положительный фискальный эффект) являются финансовой базой для социальных результатов (особенно в современных условиях нестабильности, характерных для экономики Украины).

Таблица 1

Результаты имитационного моделирования последствий применения льгот по налогу на прибыль предприятий.

Доля чистой прибыли, направляемая на капитальные инвестиции, %	Ставка налоговой льготы, %	Эффект, млрд грн.				Период окупаемости, лет				Эффект, млрд грн.	Период окупаемости, лет	
		фискальный	экономический	социальный	бюджетный	для государства	для государства	для государства	для государства		для государства	для государства
Торговая наценка 20%												
Снижение ставки налога												
50	3 ²	-30,34	-116,31	85,98	-60,67	-	661,41	15 643,85	9041,72	25 346,98	5	2
	8	-34,67	-89,53	85,98	-38,22	-	728,57	54 140,58	9041,72	63910,87	5	1
	13	-41,05	-56,91	85,98	-11,98	-	-2138,58	114 013,12	9041,72	120 916,26	-	1
90	3	-0,86	-0,64	7,10	5,61	-	33,21	214,56	21,55	269,32	2	1
	8	-1,75	1,12	7,10	6,47	-	20,57	290,68	21,55	332,81	4	1
	13	-2,73	3,00	7,10	7,37	-	2,11	383,11	21,55	406,77	5	1
Торговая наценка 50%												
Объемная налоговая скидка												
50	25	-28,91	-121,78	85,98	-64,71	-	445,45	6725,04	9041,72	16 212,21	5	3
	50	-29,44	-112,61	85,98	-56,08	-	939,69	15 056,75	9041,72	25 038,16	5	3
	100	-31,14	-90,84	85,98	-36,00	-	1706,88	36 391,33	9041,72	47 139,93	5	2
90	25	-0,74	-0,02	7,10	6,34	-	35,80	225,31	21,55	282,65	2	1
	50	-1,22	1,87	7,10	7,75	-	30,78	287,51	21,55	339,84	3	1
	100	-2,59	6,80	7,10	11,31	-	9,08	466,77	21,55	497,40	5	1
Объемный налоговый кредит												
50	25	-34,86	-84,95	85,98	-33,83	-	862,72	49 848,18	9041,72	59 752,62	5	1
	50	-51,30	-5,10	85,98	29,58	-	-6796,82	170 606,72	9041,72	172 851,62	-	1
	100	-207,88	481,70	85,98	359,80	-	-264 760,56	1 436 503,21	9041,72	1 180 784,37	-	1
90	25	-4,18	6,64	7,10	9,57	-	-27,48	530,48	21,55	524,54	-	1
	50	-14,68	26,59	7,10	19,01	-	-471,22	1898,36	21,55	1448,68	-	1
	100	-455,98	650,24	7,10	201,36	-	-86212,41	142 717,65	21,55	56 526,79	-	1

Источник: составлено авторами

¹ Проверка в соответствующих ячейках свидетельствует о недостижении момента окупаемости льготы за период моделирования (5 лет).
² При ставках налоговой льготы 3, 8, и 13% в случае предоставления налогоплательщикам сниженной ставки налога на прибыль предприятий такая льготная ставка составит, соответственно 15, 10 и 5%

Положительное значение фискального и экономического эффектов при высоком уровне торговой наценки (50%) свидетельствует о том, что при отмене жесткого государственного регулирования цен на социально значимую продукцию¹ и установлении их согласно рыночному закону спроса и предложения произойдет улучшение финансовых результатов деятельности субъектов хозяйствования, а значит и доходной базы бюджета.

В условиях хронического бюджетного дефицита, характерных для Украины, принятие решений о виде налоговых льгот, как ожидается, будет осуществляться, прежде всего, исходя из значений именно фискального эффекта и периода окупаемости потерь государства, вызванных льготным налогообложением. На рис. 1 приведена динамика накопленной суммы фискального эффекта для тех сценариев льготного налогообложения, по которым в течение 5 лет достигается момент окупаемости потерь государства.

Приведенные графики позволяют сделать вывод о том, что быстрее всего (а именно уже в IV квартале второго года применения льготы) потери государства от льготного налогообложения окупятся при введении 15% ставки налога (накопленный фискальный эффект составляет 0,06 млрд грн.) или 25%-ной налоговой скидки (накопленный фискальный эффект – 0,11 млрд грн.) в условиях высокой торговой наценки и 90%-ной доли чистой прибыли, направляемой на капитальные инвестиции.

За весь 5-летний период наиболее выгодным для государства оказывается введение 100%-ной налоговой скидки, поскольку она обеспечивает наибольшую сумму фискального эффекта (1706,88 млрд грн.), но при этом должно соблюдаться условие 50%-ной доли чистой прибыли, направляемой на капитальные инвестиции.

В то же время если исходить из интересов всех субъектов налоговых отношений, то более предпочтительной по итогам 5-летнего периода является введение 10%-ной ставки налога на прибыль, поскольку бюджетный эффект в таком случае будет максимальным (63 910,87 млрд грн.). При этом также должно соблюдаться условие невысокой доли чистой прибыли, направляемой на капитальные инвестиции. В то же время, если государство стремится стимулировать приток инвестиций в обновление и увеличение стоимости основных средств предприятий (то есть когда доля чистой прибыли, направляемой в инвестиции в основные средства

¹ Государственное регулирование цен на социально значимую продукцию осуществляется посредством установления предельных уровней торговой (снабженческо-сбытовой) надбавки к оптовой цене производителя (таможенной стоимости), предельных уровней рентабельности производства, а также проведения мониторинга цен и тарифов на потребительском рынке по этому виду социально значимой продукции (согласно Постановления Кабинета Министров Украины «Об установлении полномочий органов исполнительной власти и исполнительных органов городских советов по регулированию цен (тарифов)» от 25 декабря 1996 г. № 1548).

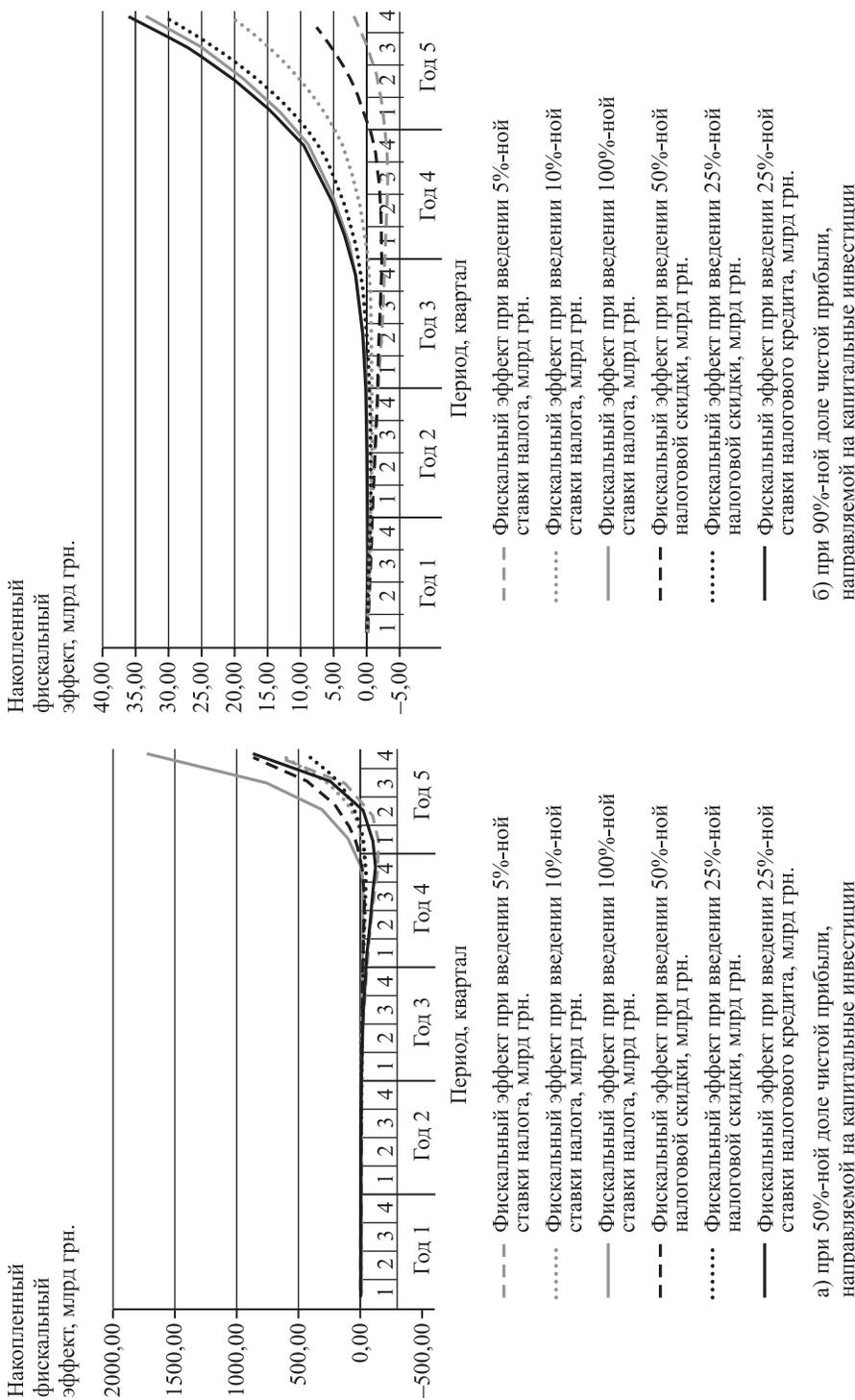


Рис. 1. Динамика накопленной суммы фискального эффекта от применения налоговых льгот

Источник: построено авторами

составляет 90%), более предпочтительной (исходя из суммы бюджетного эффекта) оказалась объемная налоговая скидка.

Наиболее привлекательным для производителей является объемный налоговый кредит, о чем свидетельствуют значения экономического эффекта. В то же время практически по всем из рассмотренных сценариев данная льгота неприемлема для государства, поскольку имеет наибольший период окупаемости. Это объективно обусловлено механизмом ее действия, вызывающим существенное сокращение суммы налоговых обязательств плательщиков, что несет значительные риски для экономической стабильности государства. А поэтому введение такой льготы должно быть подкреплено неким «страховым» механизмом, обеспечивающим устойчивое и стабильное покрытие потерь государства за счет других источников бюджетных доходов.

Отметим, что социальный эффект не зависит от вида и размера ставки льготы, поскольку по условиям моделирования он определяется исходя из цены продукции и объемов выпуска при базовых условиях, отражая фактически экономию средств населения на приобретение продукции предприятий.

Для предоставления более обоснованных результатов выбора налоговой льготы необходимо определить фискальную, экономическую, социальную и бюджетную эффективность, для чего следует рассчитать сумму налоговых расходов с дальнейшей экономико-статистической обработкой полученных данных. Однако ввиду отсутствия необходимой статистической информации относительно издержек налогового администрирования и издержек налогового согласования проведение соответствующих вычислений на данном этапе невозможно и должно стать одним из направлений дальнейших исследований.

* * *

Отсутствие системного подхода к предоставлению и оценке действия налоговых льгот обуславливает не только низкую результативность их применения, но также и отсутствие четкого их (результатов) понимания. Это делает очень сложной (а порой невозможной) адекватную оценку эффективности этого инструмента налоговой политики. Преодоление сказанного видится в первую очередь в установлении некоего единого механизма разработки конструкции налоговых льгот и алгоритма их введения, который включает, прежде всего, четкое формулирование целей и ожидаемых результатов льготного налогообложения, а также разработку информационно состоятельной отчетности по льготам. Это позволит создать необходимую статистическую базу для проведения оценки эффективности льгот. Предложенная методика пригодна не только для моделирования ожидаемых последствий налоговых льгот (что позволит принять решение о целесообразности введения льготы), но также и для

ретроспективного прогнозирования, т.е. оценки льготы уже по фактическим результатам ее применения и сопоставления их с запланированными. Это, в свою очередь, позволит принять обоснованное решение о необходимости корректировки механизма льготы, ее дальнейшего применения или отмены.

Расчет указанных показателей составляет лишь этап комплексной оценки эффективности налоговых льгот, которая должна включать также рекомендации по отбору льгот с учетом рисков и возможных деформаций, вызванных введением льготного налогообложения. В этом направлении будут вестись дальнейшие исследования авторов.

Литература

1. *Czarnitzki D.* Evaluating the Impact of R&D Tax Credits on Innovation: A Microeconomic Study on Canadian Firms / Czarnitzki D., Hanel P., Rosa J.M. – Accessed mode: <http://gredi.recherche.usherbrooke.ca/wpapers/GREDI-0501.pdf>.
2. *Van Pottelsberghe B.* Evaluation of current fiscal incentives for business R&D in Belgium / Van Pottelsberghe B., Nysten S., Megally E. // SSTC and CEB Working Paper, Solvay Business School, ULB. 2003. 2 p.
3. *Caumi A.* The Evaluation of the Effectiveness of Tax Expenditures. A Novel Approach: An Application to the Regional Tax Incentives for Business Investments in Italy / OECD Taxation Working Papers. 2011. № 5. P. 1–56.
4. *Lokshin B.* Measuring the Effectiveness of R&D tax credits in the Netherlands / Lokshin B, Mohnen P. // UNI-MERIT working paper. 2007. № 25. P. 1–38.
5. *Parsons M.* An Evaluation of the Federal Tax Credit for Scientific Research and Experimental Development / Parsons M., Phillips N. // Department of Finance, Working Paper. 2007. № 8. P. 1–83.
6. *Малинина Т.* Оценка налоговых льгот и освобождений: зарубежный опыт и российская практика / М.: Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара, 2010. 212 с.
7. *Пансков В. Г.* Налоговые льготы: целесообразность и эффективность // Финансы. 2012. № 10. С. 34–36.
8. *Пинская М. Р.* Оценка эффективности налоговых льгот: анализ имеющихся подходов // Налоговая политика и практика. 2014. № 8(140). С. 24–28.
9. *Соколовська А. М.* Проблеми моніторингу ефективності надання податкових пільг в Україні // Фінанси України. 2011. № 3. С. 42–53.
10. *Варналий З. С.* Оценка эффективности политики налогообложения прибыли предприятий в Украине // Белорусский экономический журнал. 2010. № 1. С. 95–106.
11. Система податкових пільг в Україні у контексті європейського досвіду / К.: НДФІ, 2006. 237 с.
12. *Швабій К. І.* Регулятивна ефективність податку на доходи фізичних осіб в Україні // Фінанси України. 2013. № 4. С. 27–44.
13. Налоговые льготы. Теория и практика применения: монография / М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. 487 с.
14. *Серебрянский Д. М.* Ефективність пільг з ПДВ і податку на прибуток підприємств в Україні // Вісник університету банківської справи Національного банку України. 2014. № 1(19). С. 42–47.
15. *Орлова Е. Н.* Налоговые льготы в Российской Федерации: практика применения и методика оценки эффективности / Наукові праці НДФІ. 2013. Вип. 2. С. 3–9.
16. *Ebrill L.* Some Microeconomics of Fiscal Deficit Reductions: The Case of Tax Expenditures / IMF Working Paper Series. 1989. № 14. P. 1–28.
17. *Fleming J. C.* Reinvigorating Tax Expenditure Analysis and its International Dimension // Virginia Tax Review. 2008. № 27. P. 437–562.
18. *Carroll R.* Income versus consumption tax baselines for tax expenditures // National Tax Journal. 2011. № 64(2, Part 2). P. 491–510.

19. *Feldstein M.* Raise Taxes, but Not Tax Rates / The New Yourk Times. 2011. May 4. Accessed mode: http://www.nytimes.com/2011/05/05/opinion/05feldstein.html?_r=0.
20. *Altshuler R.* Reconsidering tax expenditure estimation // National Tax Journal. 2011. № 64 (2, Part 2). P. 459–490.
21. Evaluation of tax incentives for R+D: an overview of issues and considerations. Accessed mode: http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/280206_handbook.pdf.
22. *Hall B.* How effective are fiscal incentives for R&D? A review of the evidence / B. Hall, J. Van Reenen // Research Policy. 2000. № 29. P. 449–469.
23. R&D tax incentives: rationale, design, evaluation. – Accessed mode: <http://www.oecd.org/sti/ind/46352862.pdf>.
24. *Киреенко А. П.* Издержки налогового администрирования в российской налоговой системе, их измерение и оценка // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2012. № 4(84). С. 34–38.
25. *Шеннон Р.* Имитационное моделирование систем – искусство и наука / М.: Мир, 1978. 423 с.
26. Механизмы и модели управления кризисными ситуациями: монография / Х.: ИД «ИНЖЭК», 2007. 200 с.
27. *Никифорова О. В.* Использование инструментальных средств имитационного моделирования при фискальном регулировании диспропорций развития социально-экономических систем / Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. 2013. № 01–02. С. 36–42.
28. *Surrey S.* The Tax Expenditure Concept and the Budget Reform Act // Boston College Law Review. 1976. Vol. 17, Iss. 5. No.5. P. 679–737.
29. *Майбуров И. А.* Оценка налоговых расходов и эффективности налоговых льгот: методология решения задачи // Общество и экономика. 2013. № 4. С. 71–91.
30. Энциклопедия теоретических основ налогообложения: энциклопедия / М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 503 с. (Серия «Encyclopedia»).
31. *Майбуров И. А.* Проблема идентификации и оценки налоговых расходов: методологический подход к решению // Проблемы экономики. 2012. № 4. С. 187–193.