

§ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И ПЛАНИРОВАНИЕ В НАЛОГООБЛОЖЕНИИ

Сугарова И. В.

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТНЫХ ХАРАКТЕРИСТИКАХ НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА

Аннотация: в статье исследуется проблематика определения налогового потенциала с позиций различных подходов современной бюджетной практики. Актуальность исследования различных характеристик налогового потенциала подтверждается рядом обоснований. С одной стороны, несмотря на использование данного понятия в законодательных актах, экономической литературе, оно остается одним из наименее определенных. С другой стороны — на практике многообразии различных подходов к оценке методов налогового потенциала порождает многообразие подходов. Данная проблематика в большей степени актуализируется в связи с потребностью регионов в достоверной оценке налогового потенциала, что в свою очередь связано с механизмом осуществления бюджетного регулирования, а также вопросами задействованности внутренних ресурсов территорий. Выделены подходы к обоснованию понятия налоговый потенциал, в соответствии с которыми он может быть определен как максимально возможная сумма поступлений налогов в бюджет, как основа формирования доходной части бюджета территориального образования и выравнивания межрегиональной асимметрии, как суммарная величина налоговых баз. Представлены методы его оценки, основанные на использовании различных макроэкономических показателей и на основе построения репрезентативной налоговой системы.

Ключевые слова: налоговый потенциал, экономический потенциал, доходный потенциал, межбюджетные отношения, регион, механизм формирования бюджета, собираемость налогов, дотации, бюджетное выравнивание, сбалансированность бюджетов.

Review: the author of the article studies the problems of definition of taxable capability from the point of view of different approaches to modern budgeting practice. Importance of researching different characteristics of taxable capability is proved by many facts. On one hand, despite the fact that the term is often used in laws, it is still one of the least definite terms in legislation. On the other hand, a great variety of different approaches to evaluating methods of estimating taxable capability generate numerous approaches to defining taxable capability, too. The problem becomes even more important in regions where there is a need in a reliable estimate of taxable capacity which, in its turn, relates to the budgeting mechanism as well as internal resource utilization. The author of the article describes approaches to definition of taxable capability. According to these approaches, taxable capability

can be defined as a maximum possible sum of budget revenues from taxes, as the basis for formation revenues from territorial units and equalization of trans-regional asymmetry and as the total value of taxable bases. The author offers methods for estimating taxable capability based on different macro-economic measures and construction of a representation model of the taxation system.

Keywords: *taxable capacity, economic capacity, earning capacity, intergovernmental fiscal relations, region, budgeting mechanism, fiscal performance, tax subsidy, fiscal equalization, budget balance.*

В функционировании эффективной системы межбюджетных отношений особое место занимают региональные бюджеты, формирование которых, опирается на налоговый потенциал, который в свою очередь связан с эффективным использованием экономического потенциала региона в целом. При этом проблематика самодостаточности экономического потенциала регионов выступает в качестве приоритетного направления социально — экономического развития государства в целом.

Важно отметить, что обеспечение последовательного развития экономического потенциала регионов в большей степени связано со стимулированием инвестиционной активности и предпринимательской активности в них, укреплением доходной базы бюджетов за счет совершенствования системы налогообложения и усиления контроля за уплатой налогов, созданием системы действенного контроля за эффективным и целенаправленным использованием государственных средств.

При этом с позиции согласования экономической и бюджетной политик региона особого внимания заслуживает возрастающее значение инвестиционной деятельности для развития регионов и экономики государства в целом, необходимость формирования четкой стратегии осуществления экономических преобразований в регионе¹.

¹ Сугарова И. В. Тенденции и факторы инвестиционного развития экономики региона//Вестник Северо — Осетинского государственного университета им. К. Л. Хетагурова. 2012.—№ 1. с. 431–435

В современной бюджетной практике особое внимание в контексте проведения сбалансированной бюджетной политики регионов отводится финансовым взаимоотношениям между Федерацией и ее субъектами, основанными на обеспечении условий саморазвития регионов. В этой связи все более актуальной для большинства регионов становится задача развития налогового потенциала, связанного с использованием объективной возможности использования внутренних ресурсов в соответствующих территориальных образованиях.

Налоговый потенциал как инструмент бюджетного планирования в российской практике стал широко применяться с начала 2000-х годов, когда в рамках Методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, Министерство финансов предложил в качестве обобщающей статистической характеристики налогового потенциала территорий к использованию показатель валовых налоговых ресурсов региона.

Вместе с тем необходимо отметить, что, несмотря на постоянное внимание к проблематике налогового потенциала региона, данная дефиниция не имеет единого толкования ни в законодательных актах, ни в научной литературе.

Так, Бюджетный кодекс Российской Федерации в привязке к расчету уровня бюджетной обеспеченности регионов использует понятие налоговая база (налоговый потенциал)².

² Бюджетный кодекс Российской Федерации. М Издательство «Омега — Л», 2013.

В свою очередь Методика распределения дотаций применяет понятие «индекс налогового потенциала», под которой понимается относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка налоговых доходов консолидированного бюджета региона, определяемая с учетом уровня развития и структуры налоговой базы субъекта Российской Федерации¹.

В Концепции межбюджетных отношений в контексте мер, предполагающих адаптацию доходной части региональных бюджетов к сложившейся экономической ситуации, применяется понятие доходного потенциала².

Данные меры в частности включают осуществление:

- прогноза доходов исходя из реальной ситуации в экономике;
- в оперативном порядке корректировки бюджетов при отклонении реальных поступлений от прогнозных данных;
- анализа обоснованности и эффективности применяемых налоговых льгот и направлений их оптимизации;
- увеличения фактических поступлений по налогам в результате постановки неучтенных объектов налогообложения на учет;
- поддержки наиболее значимых для региональной экономики отраслей, в том числе за счет использования гарантийных механизмов, а также субсидирования процентных ставок;
- в целях своевременного и полного выполнения налоговых обязательств

¹ Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 г. № 670.

² 3. Концепция межбюджетных отношений по организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года. Одобрена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.08.2009 г. № 1123-р.

взаимодействия с наиболее крупными налогоплательщикам, привязанными к соответствующим территориальным образованиям.

С позиций влияния доходного и налогового потенциала на механизм формирования бюджетов, понятия налогового и доходного потенциалов различаются. С нашей точки зрения налоговый потенциал является источником формирования налоговых доходов бюджета, в то время как доходный потенциал объединяет в совокупности источники налоговых и неналоговых доходов.

При этом доходный потенциал региона составляет основу формирования доходной части и в рамках конкретного потенциала региона непосредственно определяется действующими положениями налогового и бюджетного законодательства.

Следует также отметить, что в бюджетной практике данная категория широко не используется.

Что касается анализа научной литературы по проблематике налогового потенциала, то она свидетельствует о том, что трактовка категории «налоговый потенциал» представлена различным разнообразием подходов, которые можно систематизировать следующим образом.

В рамках первого подхода налоговый потенциал рассматривается как максимально возможная сумма поступлений налогов в бюджет в условиях действующего законодательства.

В рамках второго подхода налоговый потенциал обосновывается с позиции формирования доходной части бюджета территориального образования и выравнивания межрегиональной асимметрии.

В рамках третьего подхода налоговый потенциал отождествляется либо с суммарной величиной налоговых баз, либо ресурсов, которые при определенных условиях

Таблица 1

Методы оценки налогового потенциала

Методы, основанные на макроэкономических показателях	Методы, основанные на построении репрезентативной налоговой системы
Метод оценки на основании валового регионального продукта	Метод регрессивного анализа
Метод совокупных налогооблагаемых ресурсов	
Метод оценки с использованием индекса налогового потенциала	Метод, опирающийся на аддитивное свойство налогового потенциала
Метод оценки на основании показателя среднедушевых доходов населения	
Метод оценки фактически собранных налоговых доходов в регионе	Метод оценки скрываемой деятельности
Метод индикативного анализа	

могут быть вовлечены в процесс налогообложения.

Исходя из указанных определений можно сделать обобщающий вывод о том, что трактовка данного понятия зависит от целей его использования:

- определения суммы потенциально возможных налоговых доходов в соответствующие бюджеты;
- осуществления межбюджетного выравнивания, предусматривающего способности соответствующих территориальных образований оказывать государственные или муниципальные услуги.

Содержательная сторона налогового потенциала региона определяется его особенностями, которые характеризуются рядом положений.

Во-первых, налоговый потенциал исчисляется в соответствии с условиями действующего на соответствующий период времени налогового законодательства.

Во-вторых, он отражает величину максимально возможного налогового дохода (не фактического).

В-третьих, его величина связана с территориальными особенностями социально — экономических, географических и иных факторов и условий;

В четвертых, эффективность налогового потенциала достигается в результате использования всех территориальных ресурсов. При этом эффективность использования налогового потенциала обосновывается с позиций того, насколько региональный бюджет способен выполнять свои функции по обеспечению воспроизводственных процессов на соответствующей территории.

Важно также учитывать, что налоговый потенциал содержит скрытые, неиспользованные возможности накопленных ресурсов, которые при определенных условиях могут быть приведены в действие для достижения поставленных целей социально — экономического развития соответствующих территорий.

Оценка налогового потенциала может быть осуществлена как в абсолютном выражении, так и в виде индексов.

Прогнозирование и планирование в налогообложении

Таблица 2

Характеристика показателей налогового потенциала консолидированного бюджета региона

НАЛОГ	ПОКАЗАТЕЛЬ
Налог на прибыль организаций	Объем прибыли, объем выручки, объем выпуска промышленной продукции
Налог на доходы физических лиц	Начисленная заработная плата
Единый налог на вмененный доход	Вмененный доход
Налог на имущество организаций	Среднегодовая стоимость имущества
Акцизы	Объем отгруженной алкогольной продукции
Налог на добычу полезных ископаемых	Стоимость добычи полезных ископаемых в виде общераспространенных полезных ископаемых, природных алмазов

Источник: Постановление Правительства РФ от 02.11.2009 № 885

В свою очередь индекс налогового потенциала субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год рассчитывается по формуле:

$$\text{ИНП}_i = (\text{НП}_i / \text{Н}_i) / (\text{SUM НП}_i / \text{SUM Н}_i)$$

До настоящего времени в российской налоговой практике не определена единая методика, характеризующая оптимальность и эффективность расчета налогового потенциала региона. При этом практика оценки налогового потенциала выделяет ряд методов, основанных на использовании различных макроэкономических показателей, либо на основе построения репрезентативной налоговой системы (таблица 1).

Важно отметить, что использование указанных нами методов расчета налогового потенциала осложняется рядом факторов, таких как: недостоверностью либо неточностью статистических данных; различиями в уровне собираемости налогов по регионам; различиями уровня «теневой экономики».

Законодательно, согласно Методики распределения дотаций налоговый потенциал региона на очередной финансовый год можно рассчитать по формуле¹:

$$\text{НП}_r = \sum \text{НП}_i$$

где:

$\text{НП}_i^{\text{НП}}$ — налоговый потенциал региона пл i — му налогу

Указанная расчетная основа позволяет уточнять совокупность налогов, характеризующих налоговый потенциал региона, на основе следующих данных:

Несмотря на то, что существующие и применяемые в экономической практике методики оценки налогового потенциала регионов соответствуют критериям налоговой системы, задачам межбюджетного

¹ Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 г. № 670.

регулирования, тем не менее, они требуют дальнейшего совершенствования.

Важной составляющей в бюджетном процессе каждого территориального образования является расчет налогового потенциала. В конечном итоге его величина будет складываться под влиянием различных факторов и условий, среди которых необходимо выделить следующие:

- уровень и отраслевая структура развития региональной экономики;
- уровень и динамика действующих цен;
- объем и структура экспорта и импорта;
- предоставление налоговых льгот и различных налоговых преференций. В свою очередь расчетная основа налогового потенциала должна соответствовать следующим критериям:
- показателям прогноза социально — экономического развития субъекта Федерации на очередной финансовый год и плановый период;
- соответствующим изменениям в налоговом и бюджетном законодательстве;
- среднему урону собираемости налогов.

Безусловно, субъекты Федерации должны стремиться к наращиванию своего налогового потенциала. Положительным примером в этой части может служить образование в 2011 году Фонда развития налогового потенциала, в основе деятельности которого лежит финансовое стимулирование регионов в форме дотаций, обеспечивающих развитие предпринимательской деятельности на соответствующей территории и снижающих финансовую зависимость от федерального бюджета¹.

¹ О распределении в 2011 году дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.09.2011 г. № 798.

Для оценки регионов добившихся максимальных результатов по наращиванию регионального налогового потенциала была определена совокупность следующих показателей:

- численность постоянного населения;
- объем инвестиций в основной капитал;
- объем налоговых доходов консолидированных бюджетов;
- объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных собственными силами работ и услуг.

Исходя из совокупности обозначенных показателей Минфин совместно с Министерством экономического развития и Министерством регионального развития проводит отбор двадцати регионов, имеющих наилучшие результаты среди оцениваемых субъектов по результатам которого выстраивается рейтинг регионов.

Результат комплексной оценки регионов складывается исходя из совокупности сводных показателей в сфере промышленного производства инвестиционной деятельности налогообложения. Для указанных сфер он устанавливается равным 1/3.

Таким образом, при реализации потенциальных возможностей регионов, на наш взгляд, важно учитывать влияние ряда внешних и внутренних факторов, таких как инвестиционный рейтинг; собираемость налогов; уровень платежеспособного спроса населения; инновационную активность; уровень безработицы; зависимость крупных производств от поставщиков энерго-ресурсов; эффективность использования и воспроизводства земельных ресурсов; дифференциацию территорий по уровню развития экономики, инфраструктуры и социальной сферы; емкость внутреннего рынка.

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. М Издательство «Омега — Л», 2013.
2. Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 г. № 670.
3. Концепция межбюджетных отношений по организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года. Одобрена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.08.2009 г. № 1123-р.
4. О распределении в 2011 году дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.09.2011 г. № 798.
5. Сугарова И. В. Тенденции и факторы инвестиционного развития экономики региона // Вестник Северо — Осетинского государственного университета им. К. Л. Хетагурова. 2012. — № 1. с. 431–435
6. Морошкина М. В. Исследование различий развития российских регионов на основе динамики и уровня валового регионального продукта // NB: Экономика, тренды и управление. — 2013. — 1. — С. 64–90. URL: http://www.e-notabene.ru/etc/article_822.html

References (transliterated)

1. Byudzhetniy kodeks Rossiiskoi Federatsii. M Izdatel'stvo «Omega — L», 2013.
2. Metodika raspredeleniya dotatsii na vyравnivanie byudzhetnoi obespechennosti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii. Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 22.11.2004 g. № 670.
3. Kontseptsiiya mezhbyudzhethnykh otnoshenii po organizatsii byudzhetnogo protsessa v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii i munitsipal'nykh obrazovaniyakh do 2013 goda. Odobrena Rasporyazheniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 08.08.2009 g. № 1123-r.
4. O raspredelenii v 2011 godu dotatsii byudzheta sub'ektov Rossiiskoi Federatsii na podderzhku mer po obespecheniyu sbalansirovannosti byudzhetrov sub'ektov Rossiiskoi Federatsii, dostigshikh nailuchshikh rezul'tatov po uvelicheniyu regional'nogo nalogovogo potentsiala. Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 27.09.2011 g. № 798.
5. Sugarova I. V. Tendentsii i faktory investitsionnogo razvitiya ekonomiki regiona // Vestnik Severo — Osetinskogo gosudarstvennogo universiteta im. K. L. Khetagurova. 2012. — № 1. s. 431–435
6. Moroshkina M. V. Issledovanie razlichii razvitiya rossiiskikh regionov na osnove dinamiki i urovnya valovogo regional'nogo produkta // NB: Ekonomika, trendy i upravlenie. — 2013. — 1. — С. 64–90. URL: http://www.e-notabene.ru/etc/article_822.html