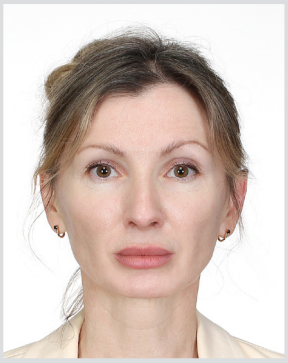
УДК 336
DOI: 10.24412/1998-5533-2024-4-83-91

Проблемы целеполагания и оценки налоговых расходов в среднесрочном периоде

Полякова О.А.
Кандидат экономических наук,
доцент кафедры общественных финансов
Финансового университета при Правительстве РФ (Москва)



Демидова С.Е.
Кандидат экономических наук,
доцент кафедры общественных финансов
Финансового университета при Правительстве РФ (Москва)

Актуальность учета и оценки упущенных доходов бюджета, связанных с налоговым стимулированием, обусловлена интегрированием концептуальных положений о налоговых расходах в систему управления государственными финансами большинства стран. Как выпадающие доходы бюджета налоговые расходы должны способствовать возникновению положительных социально-экономических эффектов, отдаче в средне-и долгосрочной перспективе.

Цель исследования – на основе системного анализа выявить проблемы оценки налоговых расходов, риски изменения их объемов в среднесрочном периоде. Задачи исследования решены через разделение налоговых расходов на группы по ресурсному и программному признакам, выявление отклонений в процессе анализа структуры, динамики, прогноза налоговых расходов в период 2021–2027 гг. Информационную и аналитическую базу исследования составили положения документов по управлению налоговыми расходами, прогнозные документы, информационные системы, официальные сайты международных организаций и органов власти. Научная значимость исследования состоит в предложенном классификационном подходе. Практическая значимость включает направления реализации программных принципов и донастройки механизма управления налоговыми расходами через развитие информационной системы.

В ходе исследования выявлены экономические и фискальные риски изменения объемов выпадающих доходов бюджета. Экономические риски связаны с замедлением мировой экономической динамики, наращиванием добычи экспортного сырья странами-нефтеэкспортерами. Фискальные риски связаны в первую очередь с повышением ставки по налогу на прибыль организаций. С высокой долей вероятности рост налоговой нагрузки повлечет расширение косвенных мер государственной поддержки экономических субъектов через налоговые механизмы. Среди внутренних факторов – необходимость реализации программных и проектных документов в условиях дефицитности федерального бюджета и высоких процентных ставок, ограничивающих использование государственных заимствований.

Ключевые слова: *налоговые расходы, государственные программы, упущенные доходы бюджета, нефтегазовые налоговые расходы, ненефтегазовые налоговые расходы*

Для цитирования: *Полякова О.А., Демидова С.Е. Проблемы целеполагания и оценки налоговых расходов в среднесрочном периоде // Вестник экономики, права и социологии. 2024. № 4. С. 83–91. DOI: 10.24412/1998-5533-2024-4-83-91.*

Эффективное использование ограниченных государственных ресурсов требует тщательного управления любым типом государственных расходов. В системе управления государственными финансами правительства разных стран используют инструментарий налоговых расходов – отклонения от базовой налоговой системы – для предоставления финансовой поддержки или льгот отдельным лицам и организациям, другим хозяйствующим субъектам. Бюджетное воздействие налоговых расходов может быть аналогичным влиянию прямых расходов и в отдельных случаях достигает значительных объемов, сопоставимых с объемами бюджетного финансирования отдельных отраслевых программ.

Отражение в отчетных документах оценок влияния налоговых расходов на бюджетные и экономические параметры является отправной точкой для принятия решений о целесообразности применения конфигурации налоговых стимулов [1]. Управленческие усилия по улучшению систематической количественной оценки упущенных доходов продвинулись за последнее десятилетие, однако это не обеспечивает гарантирование эффективного расходования средств. Донастройка инструмента должна обеспечивать включение прогнозной оценки на весь период действия программно-проектных документов, сопряженность системы документов, сплошную оценку эффективности налоговых расходов, создание открытого информационно-аналитического портала.

Учитывая особенности федеративного устройства, принципиальные различия в налоговой базе, структурную специфику экономики, представляется целесообразным рассмотреть подходы к управлению налоговыми расходами на национальном и федеральном уровнях.

Целью данной работы является анализ структуры, динамики произведенных налоговых расходов, прогнозных объемов налоговых расходов на среднесрочный период, их встроенность в программно-проектное управление государственными финансами.

С экономической точки зрения налоговые расходы схожи в большей мере с расходами бюджета. Они отражают политический выбор, направленный на поощрение определенного поведения, оказывая влияние, как предполагается, на решения, принимаемые отдельными экономическими субъектами. Учитывая, что бенефициары (получатели налоговых льгот) могли бы сделать выбор или показать определенную динамику хозяйственной деятельности и без применения дополнительных налоговых стимулов, точно оценить эффективность конкретных налоговых расходов достаточно сложно. Однако проводить такую оценку необходимо, поскольку налоговые расходы, сокращая поступления в бюджет, могут приводить к дефициту бюджета, если расходы бюджета превысят общий объем доходов.

Учитывая нарастание среднего значения налоговой нагрузки на экономику (рис. 1), управление налоговыми расходами и оценка эффективности становятся все более актуальной задачей.

Средний уровень налоговой нагрузки в странах ОЭСР за последние семьдесят лет постепенно возрастает, наиболее значительно – с 1965 до 2000 гг., – вместе с повышением роли государства в экономике, вызванной чередой кризисов. Линия тренда объясняет около 56 % вариации в данных (R^2 = 0,5598) и указывает на определенную закономерность в нарастании налоговой нагрузки, так как может объяснить более половины изменений. Однако значительная часть (44 %) вариации остается необъясненной и может зависеть от множества факторов. В 2022 г. доля налоговой нагрузки незначительно снизилась к предыдущему году, что очевидно связано со сменой политик бюджетного стимулирования и бюджетной консолидации.

Несмотря на то что существует мнение о противоречивости налоговых расходов и принципов хорошей практики [2], налоговые стимулы применяются во всех странах и часто имеют значительные размеры.

По оценкам, сокращение налоговых поступлений вследствие введения налоговых стимулов в среднем составляет около 4 % ВВП среди стран, раскрывающих информацию, при этом некоторые страны вве-

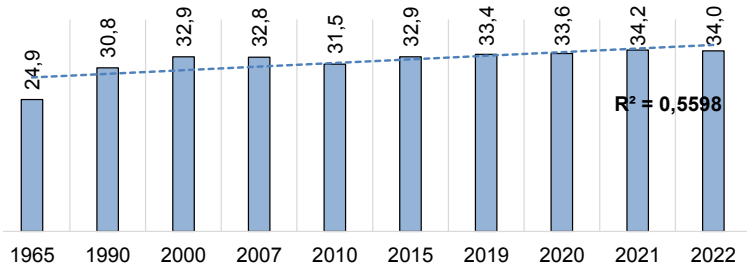


Рис. 1. Средний уровень налоговой нагрузки в странах ОЭСР в период 1965–2022 гг., % ВВП

Источник: составлено на основе данных https://www.oecd-ilibrary.org/

ли более чем на 10 % льготный налоговый режим для конкретных секторов, компаний и лиц[1].

В региональном разрезе наибольшие объемы налоговых расходов характерны для стран Северной Америки (в среднем 6,5 % ВВП), в разрезе стран по уровню доходов – для стран с высоким уровнем дохода (в среднем 4,7 % ВВП). При этом для всех групп стран отмечается снижение объемов налоговых расходов в 2022 году относительно ВВП (рис. 2). Оценки могут оказаться заниженными в связи с возможными различными подходами к учету и идентификации налоговых расходов [3].

Анализ объемов налоговых расходов в отдельных зарубежных странах за последние три года показал разнонаправленную тенденцию. В отдельных странах налоговые расходы в процентном отношении к ВВП возросли (например, Австрия, Бразилия, Болгария, Кипр, Венгрия, Исландия, Италия), в других, наоборот, снизились (например, Армения, Канада, Финляндия, Индия, Индонезия, Нидерланды, Нигерия, Южная Африка, Тайвань, Турция, Великобритания, США). Самым незначительным объемом налоговых расходов отличаются Болгария, Германия, Индия и Эстония. Эти страны имеют разный уровень развития, отличаются экономическим потенциалом и географией. Таким образом, развитие инструмента зависит от выбранной налогово-бюджетной политики, внедрения новых принципов управления государственными финансами, в том числе программно-целевого бюджетирования.

Оценки налоговых расходов необходимы для принятия решений в процессе управления. С технической точки зрения, оценка конкретного налогового расхода связана с выбором и обоснованностью методики, доступностью и релевантностью данных, при возможностях – выявлении поведенческих реакций. С системной точки зрения, под оценкой налоговых расходов понимается процесс, который позволяет информировать всех заинтересованных лиц о целесообразности введения или сохранения налоговых льгот путем анализа имеющейся информации для достижения социально-экономических эффектов. Как отмечают эксперты, оценка должна быть сосредоточена на цели политики налоговых расходов [4]. Кроме того, за счет предоставления большего объема информации об эффективности результатов политики налоговых расходов в открытом доступе может быть повышена фискальная прозрачность [5].

Системе управления налоговыми расходами и их оценке на национальном уровне посвящено достаточное количество исследований как в зарубежных странах [6–9], так и в российской научной юрисдикции [10; 11]. Характерная особенность отечественных исследований – широкий интерес к проблеме на региональном уровне [12; 13]. При этом федеральные налоговые расходы и управление ими в условиях программно-целевого подхода предметно рассматривались в единичных работах.

Информационную и аналитическую базу исследования составляют положения документов стратегического планирования и программирования, государственные статистические базы данных, бюджетная отчетность, информация государственных информационных систем и официальных сайтов органов государственной власти. На первом этапе исследованы динамичные показатели налоговых расходов в период 2021–2027 гг. На втором – проведен анализ налоговых расходов в структурном разрезе. На третьем этапе проведена оценка сопоставимости показателей налоговых расходов в различных документах. На четвертом – систематизированы проблемы и сформулированы предложения по повышению управляемости системой налоговых расходов в целях получения большей отдачи от использования инструмента.

Согласно оценке налоговых расходов за предыдущий, текущий и планируемый периоды[2] объемы налоговых расходов федерального бюджета в абсолютном выражении ежегодно возрастают, при этом в относительном выражении доля составляет в среднем 4,3 % ВВП на семилетнем горизонте и около 4,4 % в 2025–2027 гг. (табл. 1).

Значительный прирост объемов налоговых расходов год к году отмечен в 2022 г., что было связано с расширением мер государственной поддержки отечественных производителей в ответ на санкционные ограничения, и в 2024 г., в связи с реализаций задач структурной

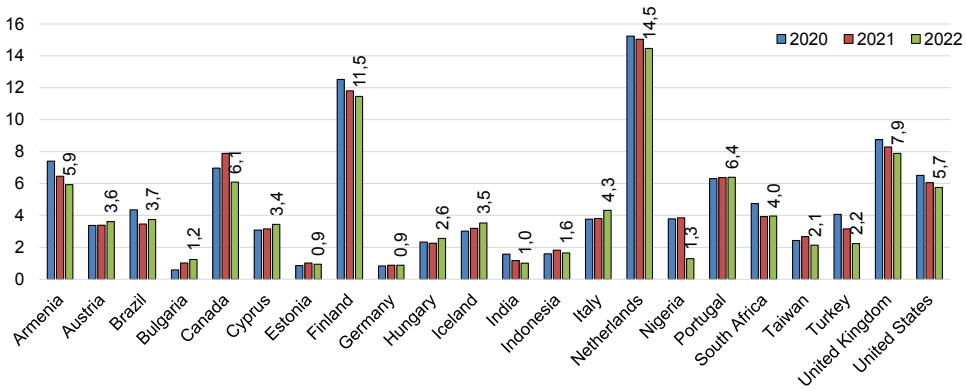


Рис. 2. Объемы общих налоговых расходов в зарубежных странах в период 2020–2022 гг., % ВВП[1]

[1] GTED. URL: https://gted.net/ (дата обращения: 05.11.2024)

[2] Отчёт об оценке налоговых расходах Российской Федерации за 2023 год, Оценки налоговых расходов Российской Федерации на 2024 год и оценки налоговых расходов Российской Федерации на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов (далее – Отчет об оценке налоговых расходов).

Таблица 1

Динамика и структура налоговых расходов федерального бюджета в период 2021–2027 гг.

Показатели	2021 г. (отчёт)	2022 г. (отчёт)	2023 г. (отчёт)	2024 г. (отчёт)	2025 г. (проект)	2026 г. (проект)	2027 г. (проект)
Налоговые расходы, млрд руб.	5 432,3	6 453,9	6 819,9	8 095,9	9 390,7	10 093,1	10 942,3
% к ВВП	4,1	4,4	4,0	4,1	4,4	4,4	4,4
% прироста год к году		18,8	5,7	18,7	16,0	7,5	8,4
Структура налоговых расходов по укрупненным видам							
Нефтегазовые налоговые расходы, млрд руб.	2 939,1	3 640,6	3 895,8	4 729,4	5 638,4	6 084,0	6 634,4
% к общему объему	54,1	56,4	57,1	58,4	60,0	60,3	60,6
% прироста год к году		23,9	7,0	21,4	19,2	7,9	9,0
Ненефтегазовые налоговые расходы, млрд руб.	2 493,2	2 813,4	2 924,1	3 366,5	3 752,4	4 009,2	4 307,8
% к общему объему	45,9	43,6	42,9	41,6	40,0	39,7	39,4
% прироста год к году		12,8	3,9	15,1	11,5	6,8	7,4
Структура налоговых расходов по программному признаку							
Программные налоговые расходы, млрд руб.	4 359,6	5 228,3	5 455,1	6 514,7	7 682,9	8 267,7	8 979,8
% к общему объему	80,3	81,0	80,0	80,5	81,8	81,9	82,1
Непрограммные налоговые расходы, млрд руб.	1072,7	1225,6	1364,8	1581,2	1707,8	1825,4	1962,5
% к общему объему	19,7	19,0	20,0	19,5	18,2	18,1	17,9

Источник: составлено на основе данных Отчёта об оценке налоговых расходов Российской Федерации за 2023 г., оценке налоговых расходов Российской Федерации на 2024 г. и оценке налоговых расходов Российской Федерации на 2025 г. и на плановый период 2026 и 2027 гг., Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг.

перестройки экономики, поддержкой отдельных отраслей (авиаотрасли, туризма и др.), запуском проектов технологического суверенитета. Сопоставимый прирост налоговых расходов прогнозируется в 2025 г. (на 16 %) с дальнейшим сокращением темпов прироста в плановом периоде.

В структуре налоговых расходов федерального бюджета по укрупненным видам (табл. 1) очевиден приоритет поддержки производителей сырьевого сектора экономики, доля нефтегазовых налоговых расходов составляет около 60 % в 2025–2027 гг. Такая структура отражает полномочия федерального уровня по управлению нефтегазовыми поступлениями от налогов и сборов. В общем объеме налоговых расходов Российской Федерации доля нефтегазовых налоговых расходов меньше и составляет около 42 % на планируемый период 2025–2027 гг., но также характеризуется поступательным ростом как в абсолютном, так и в относительном выражении (рис. 3). В целом похожая динамика наблюдается по налоговым расходам по страховым взносам, поступающим в бюджеты государственных внебюджетных фондов.

Темпы прироста нефтегазовых налоговых расходов превышают темпы прироста ненефтегазовых в рассматриваемом периоде (за исключением прогноза показателей на 2026 г.). Прогнозируемое сужение льгот в ненефтегазовом секторе на фоне налоговых изменений отражает повышение совокупной фискальной нагрузки на этот сектор, однако геополитические риски (действия недружественных стран, снижение общемировых цен на углеводороды, введение ценовых потолков) могут повлиять на корректировку нагрузки в сторону ее снижения.

В 2025 г. доля нефтегазовых налоговых расходов в общем объеме составит 41,5 % с незначительным увеличением на 0,4 % к 2027 г. Ведущими факторами остаются «налоговой маневр», включающий обнуление предельной ставки экспортной пошлины на нефть и увеличение базовой ставки налога на добычу полезных ископаемых (далее – НДПИ),

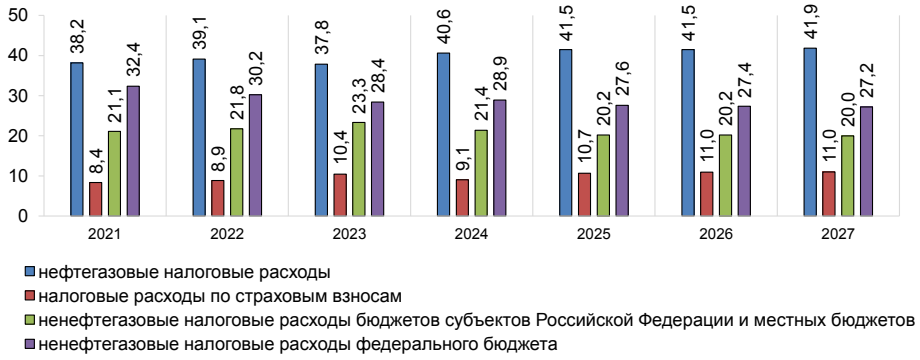


Рис. 3. Структура налоговых расходов Российской Федерации в 2021–2027 гг., %

Примечание: налоговые расходы не включают страховые взносы.
Источник: составлено на основе данных Отчёта об оценке налоговых расходов.

корректировка льготных режимов при добыче сырья, распространение режима НДД на Арктическую зону (рис. 4).

В динамике отмечается устойчивый рост доли объема добычи нефти, облагаемой НДД (с 9 % в 2019 г. до 46 % в 2023 г.), соответственно, растут выпадающие доходы федерального бюджета (с 283 млрд руб. в 2019 г. до порядка 1 трлн руб. в 2023 г.).

Нестабильность цен и поставок на энергетическом рынке, неустойчивость обменного курса обуславливают сложность прогнозирования объемов и структуры нефтегазовых налоговых льгот и оценки их стимулирующего эффекта. Ценовые колебания, возможные срывы поставок и корректировка объемов сырья повлекут дополнительные потребности в поддержки сектора. В базовом сценарии Прогноза СЭР 2025–2027 гг. учтен более высокий уровень мировых цен на нефть (81,7 долл. за баррель в 2025 г., 77 долл. за баррель в 2026 г.), чем в проекте направлений единой денежно-кредитной политики Банка России [14], где цена за баррель в среднем прогнозируются на 2 долл. ниже. При этом международные агентства уже в 2025 г. прогнозируют снижение цены до 70 долл. за баррель (*Fitch*) и даже до 60 долл. (*Citibank*) в связи с заявлениями стран ОПЕК+ о наращивании мировых запасов сырой нефти. Полагаем, что объем нефтегазовых налоговых расходов должен быть оценен с учетом корректировки прогнозной динамики цен.

Расширение объемов налоговых расходов предполагает увеличение стимулирующего эффекта от их применения через ускоренный рост частных инвестиций выше темпа роста экономики. Согласно Прогнозу СЭР 2025–2027 гг. [15] в базовом варианте прирост инвестиций в 2025 г. сокращается и составит 2,1 % (что ниже прогнозируемого темпа прироста ВВП в 2,5 %), на 2026–2027 гг. – 3,0 % и выше. В консервативном варианте прирост инвестиции в 2025 г. менее 1 %, в 2026 г. – показатель отрицательный, в 2027 г. – 3,0 %.

Риски снижения инвестиционной активности при повышении ставки налога на прибыль до 25 % в условиях жесткой денежно-кредитная политики частично могут быть снивелированы введением новых стимулирующих налоговых льгот в форме федерального инвестиционного налогового вычета (далее – ФИНВ). В проекте постановления Правительства Российской Федерации о ФИНВ[3] предлагается установить вычет в размере 6 % от объема инвестиций для пяти отраслей по ОКВЭД: добыча полезных ископаемых, обрабатывающие производства, обеспечение электроэнергией, газом и паром, кондиционирование воздуха, деятельность гостиниц и предприятий общественного питания, научные исследования и разработки. Предварительная оценка объема ФИНВ – около 10 % от дополнительных поступлений налога на прибыль после роста ставки с 20 до 25 %, что в среднем составляет более 50 % от оценки налоговых расходов федерального бюджета по налогу на прибыль.

При этом предприятия, реализующие проекты технологического суверенитета, могут претендовать на альтернативные (прямые) меры поддержки – через субсидирование процентных ставок по кредитам.

Значительные объемы налоговых расходов при формировании бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ подчеркивают задачу рассмотрения налоговых расходов неразрывно с прямыми расходами бюджета (табл. 2).

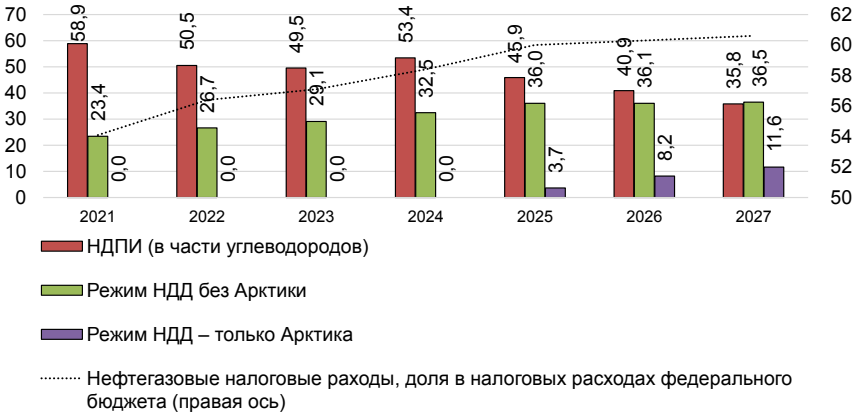


Рис. 4. Структура нефтегазовых налоговых расходов (по левой оси) и динамика нефтегазовых налоговых расходов в общем объеме налоговых расходов федерального бюджета (по правой оси), в 2021–2024 гг., %

Примечание: в график не включены показатели налоговых расходов по налогу на имущество организаций (в рамках спецрежима для добычи на морских месторождениях) и налогу на прибыль организаций (в рамках строительства (бурения) разведочной скважины на месторождениях углеводородного сырья), на всем периоде их значения сопоставимы и находятся в диапазоне 0,1 %.

Источник: составлено на основе данных Отчёта об оценке налоговых расходов.

Структура налоговых расходов по программному признаку характеризуется сокращением объема налоговых расходов, не отраженных в государственных программах Российской Федерации, около 18 % в общем объеме налоговых расходов федерального бюджета, однако оптимальным можно считать нераспределенную долю менее 15 %.

Программная структура налоговых расходов отражает приоритетность направления «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство», в котором более 95 % налоговых расходов

[3] Проект Постановления Правительства Российской Федерации «О параметрах применения федерального инвестиционного налогового вычета по налогу на прибыль организаций» https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PNPA&n=106746#4ELBQQUQeuBWS7o4.

Таблица 2

Доля налоговых расходов Российской Федерации в объеме финансирования государственных программ в период 2024–2027 гг.

Показатели	2024 г. оценка	2025 г. проект	2026 г. проект	2027 г. проект
Расходы на реализацию государственных программ, всего	36,7	45,2	47,5	36,7
Сохранение населения, здоровье и благополучие людей	11,9	12,7	13,0	11,9
Возможности для самореализации и развития талантов	32,4	37,9	34,8	32,4
Комфортная и безопасная среда для жизни	37,9	35,7	39,1	37,9
Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство	148,9	153,5	154,9	148,9
Развитие науки, промышленности и технологий	14,9	14,3	13,0	14,9
Цифровая трансформация	106,7	141,7	158,5	106,7
Расходы на реализацию государственных программ, всего	13,5	15,7	16,8	13,5

Источник: составлено на основе данных Отчёта об оценке налоговых расходов Российской Федерации за 2023 г., оценке налоговых расходов Российской Федерации на 2024 г. и оценке налоговых расходов Российской Федерации на 2025 г. и на плановый период 2026 и 2027 гг., Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2025 г. и на плановый период 2026 и 2027 гг., Основных направлений бюджетной налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг., Пояснительной записки к проекту федерального бюджета на 2025 и на плановый период 2026 и 2027 гг., Распоряжения Правительства Российской Федерации от 11.11.2020 № 1950-р (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024).

приходится на государственную программу Российской Федерации «Развитие энергетики», в общем объеме налоговых расходов на долю программы приходится 57 % в 2025 г. и более 60 % в 2027 г.

На втором месте по объему налоговых расходов – направление «Комфортная и безопасная среда для жизни», в котором более 91 % налоговых расходов приходится на государственную программу Российской Федерации «Развитие транспортной системы». В общем объеме налоговых расходов на долю программы приходится менее 5 % в 2025 г., в 2027 г. по сравнению с 2021 г. доля прогнозируется к сокращению в 2 раза (4,6 против 9,2 %).

Высоким темпом прироста налоговых расходов по направлению «Возможности для самореализации и развития талантов» характеризуется государственная программа Российской Федерации «Развитие туризма». В общем объеме налоговых расходов на долю программы приходится около 1,2 %, что связано с повышением значимости отрасли в экономике и необходимостью достижения показателя национальной цели по увеличению к 2030 г. доли туристской отрасли до 5 % в ВВП.

Общая величина выпадающих доходов по отрасли туризма за 2022–2023 гг. увеличилась с 13,0 млрд руб. до 35,0 млрд руб. (в 2,7 раза), главным образом за счет увеличения сумм налоговых льгот, при этом операционная рентабельности в 2023 г. увеличилась на 7,0 %. Кроме того, уже расширены основания освобождения от НДС услуг гостиниц с 1 сентября 2024 г. и объявлено решение о продлении мер «налоговой» поддержки средств коллективного размещения в форме обнуления ставки НДС до 2030 г.[4]

Риски в системе управления налоговыми расходами связаны с несогласованностью документов и значительными отклонениями в прогнозируемых объемах налоговых расходов, не связанных с изменениями в системе налогов и налоговых стимулов. Так, например, в Отчёте об оценке налоговых расходов и паспортах государственных про-

Рис. 5. Отклонения значений налоговых расходов в паспортах государственных программ и в Отчёте об оценке налоговых расходов, %

Источник: составлено на основе данных Отчёта об оценке налоговых расходов, паспортов государственных программ, представленных к законопроекту о федеральном бюджете на 2025 г. и плановый период 2026–2027 гг.

[4] Перечень поручений по итогам совещания с членами Правительства. 17 ноября 2024 г. URL: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/75592.

грамм Российской Федерации, представленных к законопроекту № 727320-8 (о федеральном бюджете на 2025 г. и плановый период 2026–2027 гг.), отклонения составляют более 2800 % уже за прошедший период (рис. 5).

Скорость донастройки налоговой политики при отсутствии сплошной оценки эффективности предоставляемых налоговых льгот продуцирует риски потерь в учете финансовых ресурсов, необходимых для реализации программных целей. Темп прироста налоговых расходов оказываются выше, чем темпы прироста ВВП и доходов федерального бюджета (табл. 3).

Темпы прироста налоговых расходов федерального бюджета превышают темпы прироста налоговых расходов во временном периоде 2022–2027 гг. за исключением оценок за 2024 г. В прогнозном периоде это создает риски сбалансированности бюджета и требует повышения качества управления налоговыми расходами в предстоящий период.

Проведенная оценка эффективности действующих инвестиционных налоговых льгот[5], по результатам которых подготовлен проект федерального закона, отражает необходимость пересмотра преференциальных налоговых режимов на территориях с особым экономическим статусом, основной механизм которых связан с предоставлением налоговых льгот (возникновением налоговых расходов).

Ключевой проблемой для большинства таких территорий является сверхдоходность получателей мер поддержки (например, для ТОР в Дальневосточном федеральном округе (ДФО) – 35 %; РИП в ДФО – 86 %). Доля инвестиционных налоговых льгот и неналоговых мер поддержки в общей величине выпадающих доходов бюджетной системы для резидентов ТОР в ДФО составляет около 50 %. Положительным результатом является снижение сверхдоходности резидентов РИП вне ДФО с 44,8 до 34,2 % год к году. По ОЭЗ сверхдоходность более 73,1 % характерна для резидентов ОЭЗ портового типа, более 50 % – для резидентов технико-внедренческих зон. При этом сверхдоходность ОЭЗ туристско-рекреационного типа составляет только 10,4 %. Таким образом, анализ эффективности стимулирующих налоговых расходов показывает наличие резервов сокращения объемов выпадающих доходов бюджетов (или перераспределения мер государственной поддержки) на приоритетные направления.

Налоговые расходы, с точки зрения влияния на достижение целей, можно условно разделить на три категории: относительно нейтральные, компенсирующие встречные потоки, направленные на социальную поддержку определенных категорий населения; приносящие пользу только определенной группе организаций корпоративного сектора.

В части отражения информации об объемах налоговых расходов данные в паспортах государственных программ являются не полными как в части включения информации, так и в части периода оценки, поскольку не отражают весь период действия госпрограмм. Кроме того, информация об объемах налоговых расходов противоречива, относительно иных формируемых документов отклонения с Отчетом о налоговых расходах за прошедший период составляют по отдельным программам более 2800 %.

На систему и качество оценки выпадающих доходов бюджета – налоговых расходов – помимо внутренних причин оказывают влияние внешние риски, лежащие в плоскости экономики и фискальных решений.

Экономические риски изменения объемов выпадающих доходов федерального бюджета при анализе налоговых расходов связаны с замедлением мировой экономической динамики, наращиванием добычи экспортного сырья странами-нефтеэкспортерами, что может снизить спрос и цены на экспортные товары и потребовать дополнительных мер государственной поддержки предприятий нефтяной промышленности.

Фискальные риски изменения объемов выпадающих доходов связаны в первую очередь с повышением став-

Таблица 3

Темпы прироста ВВП, доходов федерального бюджета, налоговых расходов в период 2022–2027 гг.

Показатели	2022 г. отчет	2023 г. отчет	2024 г. оценка	2025 г. проект	2026 г. проект	2027 г. проект
Доходы федерального бюджета, прирост год к году, %	109,5	105,2	124,0	111,6	103,8	103,1
Налоговые расходы Российской Федерации, прирост год к году, %	120,8	110,7	113,1	116,7	107,9	108,1
Налоговые расходы федерального бюджета, прирост год к году, %	118,9	106,1	114,8	117,6	111,5	111,8

Источник: составлено на основе данных Отчёта об оценке налоговых расходов Российской Федерации за 2023 г., оценке налоговых расходов Российской Федерации на 2024 г. и оценке налоговых расходов Российской Федерации на 2025 г. и на плановый период 2026 и 2027 гг., Основных направлений бюджетной налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг.

[5] Приложения к Основным направлениям бюджетной налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг. https://sozd.duma.gov.ru/bill/448554-8 (так документ поименован в перечне размещенных на портале Государственной Думы Российской Федерации однако ссылка на приложение в головном документе отсутствует).

ки по налогу на прибыль организаций до 25 %. С высокой долей вероятности рост налоговой нагрузки повлечет расширение косвенных мер государственной поддержки экономических субъектов через налоговые механизмы. В их числе льготы для IT-компаний (введение до 2030 г. пониженной ставки в 5 % по налогу на прибыль), поддержка организаций в сфере туризма (строительство объектов инфраструктуры), инвестиционные налоговые вычеты, включая возможное продление срока их действия, «мягкая» амортизация (повышающий коэффициент при приобретении оборудования и на проведение НИОКР), в первую очередь для высокотехнологичных проектов.

В качестве предложений можно рассмотреть создание единой информационной среды и регулярный мониторинг со стороны пула экспертов, задачей которого может быть повышение согласованности и сопоставимости данных. Процессы оценки могут быть адаптированы к различным уровням доступности данных и аналитической емкости с минимальным требованием применения структурированной анкеты для руководства и разграничения усилий.

Литература:

1. Heady C., Mansour M. Tax Expenditure reporting and its use in fiscal management: a guide for developing economies. IMF How-To Note. International Monetary Fund, Washington, DC. 2019. URL: https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/HowToNotes/HTNEA2019002.ashx.
2. Options for Low-Income Countries Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment. Report Prepared for the G20 Development Working Group by the Platform for Collaboration on Tax. International Monetary Fund (IMF), Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), World Bank, and United Nations. 2015. URL: https://www.imf. org/external/np/g20/pdf/101515.pdf.
3. Von Haldenwang Ch., Redonda A., Aliu F. 2021. Shedding Light on Worldwide Tax Expenditures: GTED Flagship Report.German Development Institute and the Council on Economic Policies. Bonn. URL: https://gted. net/wp-content/uploads/2021/08/210820_GTED_FlagshipReport.pdf.
4. How to evaluate tax expenditures. International Monetary Fund (IMF). November 2022. 14 p.
5. Fiscal Transparency Handbook. International Monetary Fund (IMF). Washington, DC. 2018. URL: https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency#Fiscal%20Transparency%20Handbook.
6. Kassim L., Mansour M. Tax expenditures reporting in developing countries: An evaluation // Revue d'économie du développement. 2018. Vol. 26. Issue 2. URL: https://www.cairn-int.info/article-E_EDD_322_0113--tax-expenditures-reporting-in.htm (дата обращения: 29.10.2024).
7. Beznoska M., von Haldenwang C., Schüler R.M. Tax expenditures in OECD countries: Findings from the Global Tax Expenditures Database (IDOS Discussion Paper 7/2023). Bonn: German Institute of Development and Sustainability (IDOS). URL: https://doi.org/10.23661/idp7.2023 (дата обращения: 29.10.2024).
8. Tyurina Yu.G., Frumina S.V., Demidova S.E., Kairbekuly A., Kakaulina M.O. Estimation of Tax Expenditures Stimulating the Energy Sector Development and the Use of Alternative Energy Sources in OECD Countries. Innovative Economic Technologies and Policies in the Energy Sector. St. Alban-Anlage: MDPI, 2023. P. 118–134.
9. Попова Е.М., Гусейнова Г.М., Милов С.Б. Интеграция концепции налоговых расходов в бюджетный процесс: зарубежный и отечественный опыт // Налоги и налогообложение. 2019. № 11. С. 17–34.
10. Балынин И.В. Концептуальные предложения по совершенствованию управления налоговыми расходами в Российской Федерации // Финансовая жизнь. 2023. № 2. С. 23–27.
11. Буздалина О.Б. Новое в управлении налоговыми расходами в Российской Федерации // Аудиторские ведомости. 2023. № 3. С. 116–122.
12. Тюрина Ю.Г. Методологические проблемы применения концепции налоговых расходов на субфедеральном уровне // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2023. № 4 (76). URL: https://eee-region.ru/article/7616/
13. Демидова С.Е. Оценка системы управления налоговыми расходами бюджетов субъектов Федерации // Вестник экономики, права и социологии. 2023. № 3. С. 16–19.
14. Основные направления единой денежно-кредитной политики Банка России на 2025 год и период 2026–2027 г. URL: https://www.cbr.ru/about_br/publ/ondkp/on_2025_2027/
15. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_na_2025_god_i_na_planovyy_period_2026_i_2027_godov.html
16. Beznoska M., Schüler R.M. Tax expenditures in OECD countries. Findings from the Global Tax Expenditures Database, in: German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Discussion Paper 7/2023, Berlin; Köln, 2023.

Problems of Goal Setting and Assessment of Tax Expenditures in the Medium Term

Polyakova O.A., Demidova S.E.
Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)

The relevance of accounting and estimating lost budget revenues related to tax incentives is due to the integration of conceptual provisions on tax expenditures into the public finance management system of most countries. As a shortfall in budget revenues, tax expenditures should contribute to the emergence of positive socio-economic effects and returns in the medium and long term.

The purpose of the study is to identify the problems of assessing tax expenditures and the risks of changes in their volume in the medium term based on a systematic analysis. The objectives of the study were solved by dividing tax expenditures into groups according to resource and program criteria, identifying deviations in the process of analyzing the structure, dynamics, and forecast of tax expenditures in the period 2021-2027. The information and analytical base of the study consisted of the provisions of documents on tax expense management, forward-looking documents, information systems, official websites of international organizations and authorities. The scientific significance of the study lies in the proposed classification approach. The practical significance includes the directions of implementing the program principles and fine-tuning the tax expense management mechanism through the development of the information system.

The study revealed the economic and fiscal risks of changes in the volume of shortfall in budget revenues. Economic risks are associated with a slowdown in global economic dynamics and an increase in the production of export raw materials by oil exporting countries. Fiscal risks are primarily associated with an increase in the corporate income tax rate. It is highly likely that an increase in the tax burden will lead to an expansion of indirect measures of state support for economic entities through tax mechanisms. Among the internal factors is the need to implement program and project documents in conditions of a deficit in the federal budget and high interest rates that limit the use of government borrowing.

Keywords: tax expenditures, government programs, lost budget revenues, oil and gas tax expenditures, non-oil and gas tax expenditures