

## Содержание

1. Налоговый потенциал: понятие, содержание и методы оценки
2. Расчет налогового потенциала

## Список литературы

1. Налоговый потенциал: понятие, содержание и методы оценки

В методологии прогнозирования и планирования налоговых доходов и налоговых поступлений важная роль принадлежит налоговому потенциалу.

Многие авторы, изучающие налоговый потенциал и как экономическую категорию, и как экономическое явление, справедливо считают, что налоговый потенциал - это прежде всего возможность налогов, используя налогооблагаемые ресурсы, приносить доходы в бюджет. Под налогооблагаемыми ресурсами понимаются ресурсы, которые, согласно налоговому законодательству государства, подпадают под объект налогообложения и являются основой для исчисления налогооблагаемой базы того или иного налога.

Налоговый потенциал относится к числу основных макроэкономических категорий. Анализ существующих определений налогового потенциала позволил выявить принципиальный момент в понимании его сущности как экономической категории: он должен отражать конечный источник налогообложения и долю налогового изъятия.

Как инструмент налогового регулирования налоговый потенциал используется для решения следующих задач:

- \* корректировки пропорций расширенного воспроизводства;
- \* оптимизации уровня налоговой нагрузки на экономику;
- \* оценки степени эффективности существующих и планируемых к введению налогов;
- \* определения состава и структуры системы налогообложения;
- \* разработки направлений налоговой политики.

Понятие «налоговый потенциал региона» используют для определения размера мобилизации потенциально возможных доходов в соответствующие бюджеты и межбюджетного (финансового) выравнивания по регионам. В узком смысле «налоговый потенциал региона» представляет максимально возможную сумму поступлений налогов и сборов, исчисленных в условиях действующего законодательства; в широком смысле - совокупный объем налогооблагаемых ресурсов территории с учетом макроэкономических показателей развития региона, собираемости налогов и сборов, средних транзакционных налоговых издержек, т.е. это та часть доходов территории, которая изымается посредством налогов в бюджет в соответствии с действующим налоговым законодательством.

Налоговый потенциал следует различать по ряду критериев:

- \* уровням бюджетной и налоговой системы (налоговый потенциал страны, субъекта

Федерации (региональный налоговый потенциал), муниципального образования;

\* группам налогов (налоговый потенциал федеральных, региональных, местных налогов, налоговый потенциал специальных налоговых режимов);

\* видам налогов (налоговый потенциал по налогу на прибыль, НДС, НДС, ЕСН, НДФЛ, налогу на имущество и др.);

\* отраслям экономики, видам экономической деятельности (налоговый потенциал нефтяного, газового секторов экономики, обрабатывающих производств, налоговый потенциал финансового сектора экономики и др.);

\* субъектам хозяйствования (налоговый потенциал крупнейших налогоплательщиков, субъектов малого предпринимательства, организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения, и др.);

\* временному горизонту (текущий и перспективный (стратегический) налоговый потенциал);

\* объему: фактический и оптимальный налоговый потенциал; фактический налоговый потенциал - это возможный объем налоговых поступлений за определенный период (финансовый год) при заданных условиях (качественных характеристиках) экономики, налогового законодательства, уровня налоговой культуры; оптимальный налоговый потенциал - потенциал с учетом эффективных налоговых усилий, предусматривающих оптимальное соотношение темпов экономического роста и выполнения социальных программ.

В целях прогнозирования налоговых доходов и налоговых поступлений понятие налогового потенциала используется в узком смысле - как экономический показатель максимально возможной суммы мобилизации налоговых доходов в бюджетную систему.

Факторы, определяющие уровень налогового потенциала. На формирование структуры налогового потенциала страны оказывает влияние комплекс факторов.

Экономические факторы: внутренние и внешние.

К внутренним факторам относятся: налоговая политика, уровень развития экономики, деловой активности, отраслевая структура экономики, инвестиционный климат, уровень занятости населения, уровень инфляции и др.

Экономические факторы, учитываемые при прогнозировании налогового потенциала, находят проявление в конкретных экономических показателях:

\* тенденции развития экономики региона по видам экономической деятельности (например, среднегодовые темпы роста производства);

\* динамика уровня использования основных фондов предприятия;

\* изменение численности занятого в экономике населения;

\* среднедушевой показатель валового регионального продукта;

\* среднегодовой уровень дохода населения и др.

К внешним факторам следует отнести: объем внешнеэкономической деятельности России - объем экспорта (импорта) и их товарная структура, уровень цен на мировых товарных рынках, международные экономические соглашения России и др.

Правовые факторы: налоговое, бюджетное законодательство, вносимые в них изменения

Налоговое законодательство определяет механизм исчисления налогов и сборов, налоговые ставки, налоговые льготы и другие элементы налогообложения. Бюджетное законодательство регулирует распределение налоговых отчислений по уровням бюджетной системы.

Социальные факторы: уровень социальной ответственности налогоплательщика, состояние налоговой культуры.

Налоговое администрирование:

- \* эффективность налогового контроля: количество проверок, выявивших недоимки/общее количество проверок;
- \* средняя сумма доначислений недоимки;
- \* уровень профессиональной подготовки работников налоговых органов (наличие специального образования, повышение квалификации);
- \* уровень методического обеспечения администрирования. Каждая из перечисленных групп факторов и отдельные факторы оказывают существенное влияние на налоговый потенциал.

Оценка налогового потенциала. В российской экономической литературе широко распространены два подхода к оценке налогового потенциала территории. Налоговый потенциал в широком смысле определяется как совокупный объем финансовых ресурсов, которые могут быть мобилизованы через систему налогообложения. Это максимум налоговых поступлений, которые может - при идеальных условиях - обеспечить территория (в нашем случае - регион - субъект РФ). Налоговый потенциал в узком смысле представляет собой финансовые ресурсы, которые через систему налогообложения и в соответствии с действующим законодательством должны поступить в бюджет.

Оценка налогового потенциала должна учитывать еще и фактор налоговой политики - как важнейший комплексный способ регулирования налоговых отношений.

Данный постулат подтверждается следующим, по нашему мнению, наиболее удачным определением налоговой политики, которая «представляет собой систему правовых норм и организационно-экономических мероприятий регулирующего характера, принятых и осуществляемых органами государственной власти (на федеральном и региональном уровнях) и органами местного самоуправления в сфере налоговых отношений с организациями и налоговыми органами».

При оценке налогового потенциала необходимо учитывать следующие основные институциональные ограничения:

- \* совокупный объем финансовых ресурсов;
- \* действующее правовое налоговое поле;
- \* действующую систему налогообложения;
- \* избранную налоговую политику.

При оценке налогового потенциала необходимо учитывать его тесную взаимосвязь с налоговым бременем.

Соотнесение размеров налогового потенциала с ВРП (валовой региональный продукт) показывает определенную дифференциацию налоговой обремененности ВРП по регионам. Налоговое бремя регионов-субъектов РФ следует рассматривать

под углом зрения налогового и бюджетного федерализма. Если исходить из того, что каждый регион-субъект РФ относительно обособлен в рамках указанной территории в политическом и экономическом плане и вступает с федеральным центром в определенные финансовые отношения, то в составе налогового бремени региона-субъекта Российской Федерации целесообразно выделить две части:

\* внешнее (федеральное) налоговое бремя, которое условно можно рассматривать как консолидированный налоговый платеж федеральному центру;

\* внутреннее (собственно региональное) налоговое бремя, которое функционально нацелено на потребности региона-субъекта Российской Федерации.

В настоящее время оценка налогового потенциала региона основывается на расчете налоговой базы по каждому виду налогов в региональном разрезе с учетом экономической специфики территории. Налоговые органы России осуществляют формирование системы показателей, являющейся основой для объективного определения налоговой базы субъектов Российской Федерации и расчета налогового потенциала, используя налоговый паспорт.

В литературе предлагаются различные формулы расчета налогового потенциала.

Наиболее полно, по нашему мнению, отражает его составные элементы

$$\text{НПРФ} = \text{Фнп} + \text{Знп} + \text{Лн} + \text{Дн} + \text{Пн},$$

где НПФ - налоговый потенциал региона фактический;

Фнп - фактические налоговые поступления;

Знп - прирост задолженности по налоговым платежам за период;

Лн - сумма налогов, приходящаяся на льготы, предоставляемые налоговым и бюджетным законодательством;

Дн - суммы налогов, дополнительно начисленных по результатам контрольной работы налоговых органов;

Пн - налоговые потери по теневому сектору экономики.

Существенным недочетом данной формулы, нередко применяемой при прогнозировании налогового потенциала, является использование в качестве элемента фактических налоговых поступлений, поскольку их величина складывается под влиянием ряда случайных факторов, присущих прошлым периодам. Фактические налоговые поступления следует корректировать, исключив из них суммы «нетипичных» для соответствующего периода поступлений.

Более корректна, по нашему мнению, формула исчисления налогового потенциала, предлагаемая в экономической литературе рядом авторов:

$$\text{НП} = \sum (\text{Нб}_i \times \text{Нс}_i) \times \text{К}_1 \times \text{К}_2 \times \dots \times \text{К}_i, \quad i = n,$$

где НП - налоговый потенциал;

Нб - налоговая база по i-му налогу;

Нс - налоговая ставка по i-му налогу;

К1, К2, ..., Ки - коэффициенты, определяющие заданные условия /3/.

При этом следует подчеркнуть, что Нб - налоговая база по i-му налогу - это прогнозируемая величина, она определяется в зависимости от развития экономики региона, производственной базы, результатов деятельности хозяйствующих субъектов, доходов населения и других показателей, являющихся потенциальными

объектами налогообложения.

Перечень коэффициентов, отражающих заданные условия исследования, может быть различен в зависимости от факторов, оказывающих влияние на величину налогового потенциала, к примеру, уровня инфляции, индекса потребительских цен. В условиях формирования новой системы управления рыночной экономикой особое значение имеет создание рычагов и стимулов для повышения эффективности управления бюджетами на региональном и местном уровне. Немалая часть проблем бюджета связана с точностью прогнозов его доходной части, что в свою очередь вносит искажения в расходную часть. Так, исследование, проведенное М.И. Яндиевым, выявило, что применяемые методы и подходы прогнозирования доходной части бюджетов не гарантируют в достаточной мере объективное прогнозирование предстоящих поступлений в местные, региональные и федеральный бюджеты и связаны с высоким уровнем неопределенности, что приводит к принятию неверных управленческих и финансовых решений.

Как в теории, так и на практике, разработкам механизма бюджетного прогнозирования, как важнейшего элемента финансового управления, в нашей стране уделяется незаслуженно мало внимания.

Подтверждением этого может служить факт отсутствия единого подхода к оценке доходных возможностей муниципальных образований, в то время как в условиях усиления роли местных органов управления в регулировании различных аспектов социально-экономической жизни в России возрастает значение объективных оценок их доходных возможностей и финансового самообеспечения. Поэтому прогнозирование доходов региональных и местных бюджетов требует совершенствования как методологии, так и методики, а показатели налогового потенциала и собираемости налогов должны стать основополагающими инструментами бюджетно-налогового планирования.

Следует отметить, что практически все органы власти стремятся занизить свою доходную часть. Это выгодно. Во-первых, можно “аргументированно” просить у вышестоящего органа власти больше финансовой помощи. Во-вторых, появляется возможность не платить по долгам, уверяя кредиторов в том, что денег в бюджете едва хватает на бюджетников.

В Бюджетном кодексе РФ определено единство бюджетной системы. Это означает, что должен быть единый порядок расчета прогнозных показателей по всей стране, обеспечивающий единый механизм к определению доходных возможностей, как для субъектов Федерации, так и для муниципальных образований. Следовательно, необходима процедура, когда налоговые поступления будут планироваться в соответствии с принципом единства бюджетной системы РФ, т.е. будут обеспечены единая методика и согласованность действий по всей стране.

Предлагаем осуществлять планирование по вертикали в три этапа:

1. Расчет на уровне местных органов власти, которые прогнозируют поступления всех налогов во все уровни бюджетов.
2. Данные сведения суммируются в финансовых органах субъектов Федерации, в результате чего определяются налоговый потенциал региона в целом и его

структура по отдельным налогам и сборам.

3. Региональные данные суммируются в Минфине РФ и с учетом данных по ЗАТО определяются общий налоговый потенциал страны и его структура.

Таким образом, расчет прогнозных показателей и ответственность за него возлагаются на низшие финансовые органы, максимально приближенные к налогоплательщикам и в силу этого хорошо представляющие его финансовое состояние и перспективы развития. Кроме того, им предстоит сделать прогноз по минимально возможному количеству налогоплательщиков, что также облегчает задачу и повышает достоверность расчетов. Возникает необходимость, создания единого метода оценки налогового потенциала муниципальных образований. Отметим, что под налоговым потенциалом муниципальных образований мы понимаем оценку ожидаемого объема доходов, который может быть реально собран на его территории.

## 2. Расчет налогового потенциала

Расчет налогового потенциала состоит из следующих этапов.

Нормативный - набор основных параметров налогового законодательства, отражающих формирование налогооблагаемой базы и налоговые ставки.

Экономический - аккумулирует параметры экономического развития реального сектора экономики, формирующие налоговую базу, отражающие показатели налоговой нагрузки.

Бюджетный - объединяет показатели зачисления налогов в разные уровни бюджетной системы.

Расчет по данной методике опирается на то, что налоговый потенциал территории равен сумме потенциалов отдельных налогов и сборов.

Источниками информации служат данные Министерства РФ по налогам и сборам, Госкомстата РФ, Минэкономразвития РФ и его подразделений на местах.

Оценка налогового потенциала осуществляется в определенной последовательности:

1. Определяется перечень основных и прочих налогов (удельный вес которых в налоговых доходах территориального бюджета в пределах 90 %), по которым будет производиться расчет налогового потенциала.

Остальные налоги и сборы, определенные налоговым законодательством РФ, отнесены к категории "прочие налоги и сборы". По ним налоговый потенциал рассчитывается на основе фактических и ожидаемых налоговых сборов в базовом (текущем) году и прогнозируемого индекса роста потребительских цен.

2. Производится расчет налоговой базы на планируемый год, по каждому виду основных налогов, в соответствии с налоговым законодательством РФ.

В качестве исходных данных для расчета налогооблагаемой базы используются данные отчета налоговых органов по форме 5-НБН за отчетный и текущий периоды. При этом прогнозирование налогооблагаемой базы по каждому налогу в отдельности должно учитывать:

- оценку макроэкономической ситуации в стране в целом и в отдельных регионах с учетом различия их географических и социально-экономических условий в виде системы показателей и основных параметров социально-экономического развития;

- оценку результатов изменения налогового законодательства;
- прогноз оценки развития отраслей экономики страны, с учетом отраслевой структуры региона.

3. Налоговый потенциал муниципального образования по основным видам налогов на планируемый год может быть рассчитан как сумма произведений прогнозируемой налогооблагаемой базы, ставки налога и коэффициента собираемости (по данным отчета налоговых органов по форме 1-НМ) по каждому виду основных налогов;

4. Налоговый потенциал по прочим налогам исчисляется как произведение ожидаемых налоговых сборов по этим налогам в текущем году на индекс роста потребительских цен;

5. Налоговый потенциал муниципального образования равен сумме налоговых потенциалов по основным и прочим видам налогов.

Отметим, что прогноз налоговых доходов бюджетов должен учитывать и погашение части недоимки прошлых лет (по данным налоговых органов по форме 4-НМ) и размер предоставляемых налоговых льгот в планируемом году субъектом Федерации и муниципальным образованием.

Рекомендуемая методика позволяет органам власти субъектов РФ обеспечить согласованность бюджетного планирования, осуществляемого финансовыми, налоговыми и экономическими службами, в части определения налоговых доходов муниципальных образований в соответствии с особенностями и приоритетами экономической политики территории.

Измерение налоговых доходов с помощью показателей налогового потенциала дает следующие преимущества:

- повышается заинтересованность органов местного самоуправления в сокращении налоговых недоимок, т.к. снижение собираемости налогов не будет компенсироваться увеличением объемов финансовой помощи из вышестоящего бюджета; налоговый бюджетный экономический
- повышается заинтересованность использования налоговой базы, что предполагает отказ от предоставления необоснованных налоговых льгот.

Методика предназначена как для оценки и прогнозирования налоговых доходов муниципальных образований в процессе бюджетного прогнозирования и подготовки проектов законов о бюджете на очередной финансовый год, так и для выполнения более объективного распределения средств финансовой помощи среди муниципальных образований на уровне субъекта Федерации.

Основной проблемой прогнозирования налогового потенциала являются трудности в организации взаимодействия государственных органов - участников бюджетного процесса. В связи с этим возрастает необходимость нормативно-правового регулирования информационного взаимодействия участников бюджетного процесса, как по горизонтали, так и по вертикали.

Без решения принципиальных вопросов по регламентации порядков обмена информацией организация подобного взаимодействия весьма затруднительна. Нынешняя ситуация распределения доходов между бюджетами разных уровней,

когда во многих регионах и муниципальных образованиях не хватает собственных доходов даже для финансирования минимального объема общественных благ и услуг, возникла за годы перестройки. Неоднократно в качестве альтернативы распределению помощи из различных фондов предлагалось повышение доли регулирующих налогов, оставляемых в распоряжении территорий и муниципальных образований. Основными препятствиями здесь могут быть:

- неготовность федерального центра и регионов отказаться от роли «распределителей денег» и, соответственно, потерять часть властных полномочий;
- особенности формирования региональных фондов, когда неизвестно заранее, сколько в них будет средств (например, в случае, когда региональный фонд формируется исключительно за счет средств ФФПР);
- неготовность муниципального образования взять на себя полную ответственность за свое же финансовое благополучие, например, в связи с тем, что по некоторым регулирующим налогам могут наблюдаться значительные колебания объемов поступления средств.

Анализ территориального механизма налоговых поступлений позволяет заключить, что действующая практика формирования местных бюджетов, при которой сохранен пока в своей основе механизм централизованно устанавливаемых нормативов отчислений от регулирующих доходов, далека от научно обоснованной системы межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов, отвечающей идее истинного бюджетного федерализма.

Ежегодный пересмотр процентов отчислений от регулирующих налогов, представляющий неограниченные возможности держать в зависимости нижестоящий орган власти, находится в явном противоречии с принципом финансовой самостоятельности каждого органа власти. Широкая система перераспределительных отношений из федерального бюджета в региональный, а из них в местные бюджеты на сегодняшний день пока не решает проблемы создания прочной, устойчивой финансовой базы государственной власти и местного самоуправления для выполнения ими своих функций и полномочий, для укрепления налогового потенциала территории.

Отсутствие единого и обоснованного налогового режима для всех субъектов Российской Федерации привело к широкой дифференциации на территориях, имеющих одинаковые региональные условия. Кроме этого, при действующей системе межбюджетных отношений снижается возможность и диапазон налогообложения в стимулировании развития производства, поскольку налоговое давление на товаропроизводителей не уменьшается. Ориентация российской бюджетной системы на соответствие принципам бюджетного и налогового федерализма предполагает обеспечение каждого ее звена адекватным объемом финансовых ресурсов, достаточным для осуществления процесса расширенного воспроизводства.

Официальная методика Министерства финансов РФ оценки налогового потенциала федерального бюджета предполагает использование дезагрегированных налоговых баз по группе основных налогов с последующим подсчетом пропорционально объему



фактических поступлений. Расчеты в отношении нижестоящих уровней бюджетной системы ведутся с использованием макроэкономических показателей, отражающих уровень экономической активности территорий. Налоговый потенциал представляет совокупный объем налогооблагаемых ресурсов территории. Другими словами, это максимально возможная сумма поступлений налогов и сборов, исчисленных в условиях действующего законодательства.

Необходимо подчеркнуть, что объективную оценку налоговому потенциалу невозможно дать только по фактически поступившим платежам, так как объективно существует несоответствие между величиной налогов, фактически собранных и исчисленных согласно действующему законодательству. Результаты практической работы позволяют сделать вывод о том, что имеющийся в муниципальных образованиях налоговый потенциал пока используется недостаточно эффективно. Основной причиной этого является уклонение от уплаты налогов не только за счет «теневых» оборотов, но и путем применения расчетов через третьих лиц, вексельных и других неденежных форм расчетов, расчетов через «проблемные» банки. Анализ структуры налоговых поступлений по уровням бюджетов показывает, что доля средств, поступающих в бюджеты муниципальных образований, в общей сумме налоговых поступлений консолидированных бюджетов субъектов Федерации имеет тенденцию к сокращению, так как отсутствие оформленной теоретической концепции налогового потенциала порождает много-вариантность его трактовки. Наиболее полемичными представляются следующие положения:

1. Необходимость выделения налогового потенциала в качестве самостоятельного показателя или рассмотрение его в качестве составной части интегрального показателя бюджетного потенциала.
2. Использование при определении потенциала налоговых доходов величины фактических налоговых поступлений либо обязательств перед бюджетной системой по уплате налогов и сборов.
3. Поиск оптимального для расчета налогового потенциала уровня бюджетной системы с учетом принципа субсидиарности и принятого порядка нормативно-правового регулирования налоговых отношений.

Немаловажным с точки зрения обеспечения необходимой информационной базы и точности количественной оценки представляется закрепление методологических подходов расчета показателя налогового потенциала. Принципиальное расхождение предлагаемых российской практикой методик определяется, прежде всего, фактором целесообразности получения расчетной величины налогового потенциала.

Тенденции по косвенному налогообложению ставят местные бюджеты в практически полную финансовую зависимость от вышестоящих органов власти. Такое положение явно противоречит декларируемой финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

Не всегда при разграничении основных видов налогов учитывается их естественная природа. Например, подоходный налог с физических лиц имеет скромный удельный вес в структуре налоговых поступлений (около 12%). Поэтому его целесообразно полностью направлять в территориальные бюджеты, а вот в перспективе (по мере

увеличения его доли) возникнут условия для централизации части этого налога. По мере сокращения регулирующих налогов необходима замена их собственными налогами, включая совместные и разделенные на постоянной основе, что увеличит самостоятельность территориальных бюджетов, позволит повысить заинтересованность местных органов самоуправления в увеличении доходной части бюджетов, усилит контроль над поступлением налогов, снизит встречные финансовые потоки.

Разграничение налогов между уровнями бюджетной системы должно осуществляться на постоянной (долговременной) основе. Следует установить пределы пересмотра нормативов отчислений по регулирующим налогам при формировании федерального бюджета и бюджетов субъектов на очередной финансовый год по сравнению с предшествующим периодом в пределах 2-5% от суммы, поступающей в местные бюджеты, что позволит избежать кардинального перераспределения доходов между бюджетами различных уровней. Между тем, на протяжении последних лет доходы местных бюджетов постоянно сокращались. В итоге местные власти могут покрывать не более 30% своих расходов. Это приводит к увеличению задолженности местных органов власти перед энергетиками, угольщиками, нефтяниками, населением. Следовательно, необходимо обеспечить не формальную, а реальную самостоятельность местных бюджетов: закрепить за местными бюджетами отдельные налоги, увеличить долю доходов в консолидированном бюджете, полностью финансировать федеральные расходы.

Список литературы

1. Экономический словарь/под ред. А.И. Архипова. М.: ПБОЮЛ М.А. Захаров, 2001
2. Дзагоева М.Р. Институциональный подход к исследованию налогового потенциала и налогового бремени//Финансовый вестник. М.: ФА при Правительстве РФ. 2004. Вып. 1.
3. Вачугов И.В. Налоги и налоговый потенциал региона. Н. Новгород: Изд-во Гладкова О.В., 2003....