



---

**Комитет экспертов по международному  
сотрудничеству в налоговых вопросах****Одиннадцатая сессия**

Женева, 19–23 октября 2015 года

Пункт 3(b)(v) предварительной повестки дня\*

**Обсуждение вопросов существа, связанных с международным  
сотрудничеством в налоговых вопросах: прочие вопросы:  
наращивание потенциала****Программа наращивания потенциала в области  
международного сотрудничества в налоговых вопросах****Записка Секретариата**

1. Документ, содержащийся в приложении к настоящей записке, был подготовлен заслуженным профессором права программы Майкла Х. Шилля, профессором Школы права Калифорнийского университета в Лос-Анджелесе Эриком М. Золтом по просьбе Управления по финансированию развития Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата во исполнение резолюций 2013/24 и 2014/12 Экономического и Социального Совета. В этих резолюциях Совет отметил прогресс, достигнутый Управлением в его работе по разработке в рамках своего мандата программы наращивания потенциала в области международного сотрудничества в налоговых вопросах, направленной на укрепление потенциала министерств финансов и национальных налоговых органов в развивающихся странах в плане разработки более эффективных и действенных налоговых систем, которые способствовали бы поддержанию на желаемом уровне объема государственных и частных инвестиций и борьбе с уклонением от уплаты налогов, и просил Управление в партнерстве с другими заинтересованными сторонами продолжать свою работу в этой области и далее расширять свою деятельность.

2. Одна из текущих первоочередных задач в рамках программы наращивания потенциала состоит в укреплении потенциала развивающихся стран в целях расширения их возможностей в плане мобилизации внутренних поступлений путем повышения их способности эффективно защищать и расширять налоговую базу. Правительства создают налоговые стимулы для привлечения

---

\* E/C.18/2015/1.



новых инвестиций. В ряде случаев налоговые стимулы играют важную роль в привлечении новых инвестиций, которые способствуют существенному повышению темпов роста и развития. Однако в других случаях установление режимов налогового стимулирования не приводит к значительному притоку инвестиций, но влечет за собой существенное сужение налоговой базы. В документе, содержащемся в приложении к настоящей записке, проводится анализ выгод и расходов, связанных с созданием налоговых стимулов, и рассматриваются вопросы, касающиеся их разработки, введения и применения.

## Приложение

### **Налоговые стимулы: выгоды и затраты, вопросы разработки и административные соображения\***

#### **I. Введение**

1. В настоящем документе проводится анализ выгод и затрат, связанных с применением налоговых стимулов, и рассматриваются важные вопросы, касающиеся их разработки и введения и контроля за их применением в интересах увеличения инвестиций и повышения темпов роста. Налоговое стимулирование часто подвергается критике на местах за то, что оно приводит к сужению налоговой базы, не оказывая какого-либо существенного воздействия на объем инвестиций. Провести границу между критикой режимов налогового стимулирования, применяемых в настоящее время, и критикой всех налоговых стимулов не так-то просто. Налоговые эксперты признают, что определенные тщательно проработанные налоговые стимулы действительно способствуют увеличению инвестиций.

#### **II. Выгоды и затраты, связанные с налоговыми стимулами**

##### **A. Выгоды, связанные с налоговыми стимулами**

2. При условии надлежащей разработки и применения налоговые стимулы представляют собой эффективный инструмент привлечения инвестиций, поступление которых было бы невозможно без предоставления налоговых льгот. Налоговое стимулирование считается оправданным, если оно позволяет нивелировать недостатки рыночных механизмов или создавать положительные внешние эффекты. По мнению ученых, такое налоговое стимулирование является целесообразным, поскольку без государственного вмешательства объем прямых иностранных инвестиций был бы недостаточным<sup>1</sup>.

3. Неудивительно, что правительства часто предпочитают налоговое стимулирование другим мерам. Гораздо легче предоставлять налоговые льготы, чем устранять недостатки в правовой системе или обеспечивать значительное повышение эффективности коммуникационной системы в той или иной стране. Кроме того, создание налоговых стимулов не требует от правительства расходования средств, в отличие от других вариантов, таких как предоставление инвесторам дотаций или денежных субсидий. Хотя налоговые стимулы и денежные дотации могут не сильно отличаться друг от друга с точки зрения их экономической стоимости для правительств, по политическим и иным причинам проще предоставлять налоговые льготы, чем фактически отдавать средства инвесторам.

---

\* Доклад подготовлен заслуженным профессором права программы Майкла Х. Шилля, профессором Школы права Калифорнийского университета в Лос-Анджелесе Эриком М. Золтом.

<sup>1</sup> Yoram Y. Margalioth, "Tax competition, foreign direct investments and growth: using the tax system to promote developing countries", *Virginia Tax Review*, vol. 23, issue 1 (2003).

4. Новые прямые иностранные инвестиции могут принести существенные выгоды, некоторые из которых трудно поддаются количественной оценке. Целенаправленная программа налогового стимулирования может послужить эффективным инструментом привлечения конкретных проектов или конкретных типов инвесторов при разумных затратах с учетом полученных выгод. К выгодам от создания налоговых стимулов в целях привлечения иностранных инвестиций относятся выгоды, которые, как правило, ассоциируются с прямыми иностранными инвестициями, включая увеличение капитала, передачу знаний и технологий, повышение уровня занятости и оказание помощи в улучшении условий в менее развитых районах.

5. Прямые иностранные инвестиции могут иметь существенные сопутствующие эффекты. Например, выбор местоположения крупного производственного объекта способствует увеличению инвестиций и повышению уровня занятости не только на этом объекте, но и в компаниях, занимающихся поставкой и сбытом производимых на нем товаров. Рост экономики влечет за собой повышение покупательной способности жителей той или иной страны, которое, в свою очередь, ведет к росту спроса на новые товары и услуги. Увеличение инвестиций также может способствовать росту государственных налоговых поступлений, получаемых либо прямо в виде налоговых платежей инвестора, в частности налоговых платежей по истечении периода освобождения от налогов, либо косвенно в результате увеличения поступлений по линии налогообложения работников, поставщиков и потребителей.

6. Мнение о выгодности прямых иностранных инвестиций недавно было раскритиковано теми, кто ставит под сомнение тот факт, что налоговые стимулы действительно способствуют увеличению объема прямых иностранных инвестиций и что прямые иностранные инвестиции действительно приводят к экономическому росту, оказывающему благотворное влияние на развитие<sup>2</sup>. По их мнению, даже если налоговые стимулы способствуют привлечению новых инвестиций, ввиду большого разнообразия типов иностранных инвестиций неясно, получит ли та или иная развивающаяся страна выгоды от них.

7. Можно дать общее описание возможных типов выгод от дополнительных инвестиций, осуществляемых благодаря налоговому стимулированию, но сложно с какой бы то ни было долей уверенности провести их количественную оценку; кроме того, иногда выгоды получают конкретные лица, а не компания, которой были предоставлены налоговые льготы.

---

<sup>2</sup> Yariv Brauner, "The future of tax incentives for developing countries", in *Tax, Law and Development*, Yariv Brauner and Miranda Stewart, eds. (Cheltenham, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Edward Elgar Publishing, 2014).

## **В. Затраты, связанные с налоговыми стимулами**

8. При оценке затрат, связанных с тем или иным режимом налогового стимулирования, имеет смысл рассмотреть четыре различных типа затрат: а) убытки поступлений; б) затраты, связанные с распределением ресурсов; в) расходы, связанные с обеспечением применения и соблюдением установленных правил; и д) затраты, связанные с коррупцией и отсутствием транспарентности<sup>3</sup>.

### **Убытки поступлений**

9. Сокращение налоговых поступлений в связи с налоговым стимулированием обусловлено двумя основными причинами: упущением выгоды от проектов, которые начали бы осуществляться, даже если бы для инвестора не создавались никакие налоговые стимулы, и неполучение поступлений от инвесторов, которые необоснованно претендуют на льготы или переводят доход из ассоциированных налогооблагаемых компаний в компании, подпадающие под льготный режим налогообложения, и от соответствующей деятельности.

10. Лица, ответственные за разработку политики, делают упор на налоговое стимулирование в целях извлечения максимально возможных выгод при минимальных затратах. Оптимальным решением было бы создавать налоговые стимулы только для инвесторов, находящихся «в пограничной зоне», т.е. для тех, которые бы не стали инвестировать свои средства без налоговых стимулов. Создание налоговых стимулов для тех инвесторов, чьи решения о вложении средств не зависят от предлагаемой налоговой льготы, приводит к простой передаче инвестору средств правительства принимающей страны без получения какой-либо прибыли. При анализе конкретных проектов крайне сложно определить, какие из них начали осуществляться исключительно благодаря налоговым стимулам; так же сложно дать общую экономическую оценку в отношении того, какими бы были объемы инвестиций при условии применения режима налогового стимулирования и без него.

11. В случае проектов, которые не начали бы осуществляться без налоговых стимулов, реальных убытков по линии налогообложения соответствующих компаний не возникает. Если эти компании становятся регулярными налогоплательщиками или если в связи с их деятельностью образуются иные налоговые поступления, включая увеличение поступлений по линии налогообложения прибылей поставщиков или заработной платы работников, то эти проекты дают увеличение поступлений.

12. Кроме того, убытки поступлений возникают из-за сужения базы поступлений вследствие злоупотребления режимами налогового стимулирования со стороны налогоплательщиков, которые пытаются уйти от уплаты налогов на деятельность или доход, не подпадающие под льготный режим. Это может проявляться в различных формах. Сокращение поступлений может возникнуть тогда, когда налогоплательщики представляют ложные данные о своей деятельности, чтобы получить налоговые льготы. Например, если налоговые стимулы предназначены только для иностранных инвесторов, то местные компа-

<sup>3</sup> Howell H. Zee, Janet Gale Stotsky and Eduardo Ley, "Tax incentives for business investment: a primer for policymakers in developing countries," *World Development*, vol. 30, No. 9 (2002).

нии или физические лица могут проводить местные инвестиции через иностранные корпорации; или если налоговые льготы предназначены только для новых компаний, то налогоплательщики могут повторно зарегистрировать юридическое лицо или создать много новых ассоциированных корпораций, чтобы воспользоваться преимуществами режима налогового стимулирования в качестве нового налогоплательщика.

13. Кроме того, сокращение поступлений возникает тогда, когда налогоплательщики используют налоговые стимулы, чтобы уменьшить объем своих налоговых обязательств, возникающих в связи с деятельностью, которая не подпадает под льготный режим налогообложения. Например, если та или иная компания освобождается от налогов, так как она занимается деятельностью, в отношении которой, по мнению правительства, создание налоговых стимулов является оправданным, то, скорее всего, будет крайне сложно обеспечить такой контроль за деятельностью этой компании, который бы позволял убедиться в том, что она не занимается какой-либо другой деятельностью, не подпадающей под льготный режим налогообложения. Даже когда виды деятельности компании разграничены, весьма трудно обеспечить такой контроль за ее сделками с ассоциированными сторонами, который давал бы гарантии того, что доход не переводится из той или иной налогооблагаемой компании в какую-либо ассоциированную компанию, которая удовлетворяет критериям освобождения от налогов.

#### **Затраты, связанные с распределением ресурсов**

14. Эффективные налоговые стимулы способствуют привлечению дополнительных инвестиций в сектора, регионы или страны, которые в противном случае их бы не получили. С одной стороны, дополнительные инвестиции иногда позволяют нивелировать недостатки рыночных механизмов; с другой стороны, создание налоговых стимулов может привести к такому распределению ресурсов, при котором в одни виды деятельности инвестируется слишком много средств, а в другие (не подпадающие под льготный режим налогообложения) — слишком мало.

15. Сложно определить последствия предоставления налоговых льгот в странах с относительно развитой рыночной экономикой. Еще труднее определить последствия предоставления налоговых льгот в развивающихся странах, в которых рынки не отражают существующие конкурентоспособные модели. В связи с этим в случае несовершенных рынков неясно, приведет ли создание налоговых стимулов в целях нивелирования недостатков рыночных механизмов к повышению их конкурентоспособности<sup>4</sup>.

#### **Расходы, связанные с обеспечением применения и соблюдением установленных правил**

16. Как и в случае других налоговых положений, правительства несут расходы на обеспечение применения налоговых правил, а налогоплательщики — затраты на их соблюдение. Затраты на обеспечение применения включают затраты на первоначальное предоставление льготы, затраты на контроль за соблю-

<sup>4</sup> Richard George Lipsey and Kelvin Lancaster, "The general theory of second best", *Review of Economic Studies*, vol. 24, No. 1 (1956–1957).

дением установленных критериев получателями льготы и затраты на приведение в исполнение положений о возврате по истечении срока действия льготы или в случае неудовлетворения получателей льготы установленным критериям. Чем сложнее режим налогового стимулирования, тем выше потенциальные затраты на приведение в исполнение установленных правил и их соблюдение. Механизмы налогового стимулирования, предусматривающие большое число бенефициаров, также сложнее привести в исполнение, чем меры с ограниченной сферой охвата.

17. Сложно мотивировать налоговые органы к тому, чтобы расходовать ресурсы на контроль за работой механизмов налогового стимулирования. Налоговые органы стремятся использовать свои ограниченные административные ресурсы в целях улучшения сбора налогов, поэтому логично, что они предпочитают проводить проверку предприятий, в полной мере облагаемых налогом, а не предприятий, пользующихся временным освобождением от уплаты налогов.

#### **Затраты, связанные с коррупцией и отсутствием транспарентности**

18. Коррупция может представлять собой серьезное препятствие для привлечения иностранных инвестиций в страну, но вместе с тем это не мешает иностранным инвесторам извлекать выгоду из коррумпированности системы. В последние годы были проведены исследования, посвященные вопросам коррупции и других направленных на получение финансовой выгоды форм поведения в связи с предоставлением налоговых льгот. Существует несколько различных стратегических подходов к разработке квалификационных требований для получения налоговых льгот. Директивные органы могут выбирать между действующими на автоматической основе, объективными механизмами и механизмами, основанными на решениях и субъективном мнении уполномоченных органов. Возможностей для коррупции гораздо больше в случае тех режимов налогового стимулирования, при которых должностные лица обладают большой свободой действий в отношении определения того, какие инвесторы или проекты имеют право на получение льготных условий. Риск злоупотреблений полномочиями также повышается в случаях, когда отсутствуют четкие критерии для определения того, кто имеет право на налоговые льготы.

19. Международный валютный фонд, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирный банк осуществляют проекты, направленные на уменьшение масштабов коррупции и оказание помощи странам в осуществлении программ борьбы с коррупцией<sup>5</sup>. Одним из компонентов таких программ должен быть контроль за осуществлением проектов, связанных с иностранными инвестициями, в частности за предоставлением инвестиционных льгот. Если выясняется, что налоговая льгота была получена непра-

<sup>5</sup> См. Руководство для предприятий по антикоррупционной этике и соблюдению антикоррупционных норм, разработанное Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и Всемирным банком; Инициатива Азиатского банка развития/ОЭСР по борьбе с коррупцией для Азии и Тихого океана (имеется по адресу [www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative](http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative)); Vito Tanzi, "Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures", *Staff Papers, International Monetary Fund*, vol. 45, No. 4 (December 1998).

вомерным образом, следует обеспечить отмену соответствующих преимуществ и уплату недостающей суммы налога, в дополнение к каким-либо другим правовым санкциям.

### **Оценка затрат, связанных с осуществлением мер налогового стимулирования**

20. Даже когда применение мер налогового стимулирования успешно содействует привлечению инвестиций, затраты на осуществление таких мер могут превышать объем выгод, получаемых в результате новых инвестиций. Это сложно подкрепить доказательствами ввиду трудностей в оценке затрат на меры налогового стимулирования и получаемых в их результате выгод. Один из методов анализа эффективности затрат заключается в оценке неполученных поступлений и/или прямых финансовых субсидий из расчета на каждое созданное рабочее место. Исследования, в которых используется этот подход, не всегда верно отражают степень эффективности, поскольку в ходе таких исследований определяются только затраты на создаваемые рабочие места, но не их ценность. Затраты на рабочие места изменяются в широком диапазоне в зависимости от страны и отрасли, и с более «дорогими» рабочими местами могут быть связаны более существенные сопутствующие преимущества, такие как передача технологий.

21. Все оценки объема поступлений основаны на ряде допущений о реакции налогоплательщиков на конкретные изменения в налоговом законодательстве. При оценке эффективности программ налогового стимулирования ставится задача определить объем дополнительных инвестиций в результате применения мер налогового стимулирования, а также размер затрат и выгод, связанных с привлечением таких инвестиций.

22. Для выполнения этой задачи требуется сделать допущения в отношении: а) объема инвестиций, которые были бы осуществлены в отсутствие программы налогового стимулирования; б) размера утечек из налоговой базы в результате того, что налогоплательщики будут неправомерно претендовать на налоговые льготы или переводить доход из предприятий, в полной мере облагаемых налогом, в связанные предприятия, освобожденные от налогов или платящие налоги в меньшем размере; и с) объема налоговых поступлений от деятельности налогоплательщиков, которым была предоставлена налоговая льгота, после истечения срока действия этой льготы или от деятельности, создающей другие источники налоговых поступлений.

23. Два метода повышения подотчетности и транспарентности по программам налогового стимулирования заключаются в разработке бюджетов программ налогового стимулирования и анализе общих налоговых расходов. Как поясняется ниже, во многих странах налоговые органы не несут единоличной ответственности за разработку и осуществление программ налогового стимулирования и не обладают исключительными дискреционными полномочиями в отношении таких программ. В этих странах различные государственные органы, в частности органы по вопросам иностранных инвестиций или министерства экономики, принимают участие в разработке инвестиционных режимов, утверждении проектов и осуществлении контроля за инвестициями. Их главная задача заключается в привлечении инвестиций; зачастую они в меньшей степени озабочены вопросами защиты налоговой базы.



24. Заслуживает внимания подход, заключающийся в определении целевого размера налоговых льгот в денежном выражении, подлежащих предоставлению в рамках программы налогового стимулирования, что требует согласования налоговыми органами и другими государственными учреждениями целевого показателя и методологии определения размера убытков поступлений, связанных с конкретной программой налогового стимулирования.

25. Другой подход заключается во включении мер налогового стимулирования в официальный бюджет налоговых затрат. Во всех странах ОЭСР и в ряде других стран предусмотрена необходимость подготовки оценки влияния определенных существующих и предлагаемых налоговых положений на объем поступлений. Цель таких бюджетов заключается в том, чтобы привлечь внимание к тому, какие последствия для объема поступлений будет иметь предоставление налоговых льгот. Данный подход направлен на то, чтобы рассматривать налоговые затраты аналогично программам прямого расходования, и таким образом он фактически приравнивает прямое расходование бюджетных средств правительством к непрямому расходованию средств правительством через посредство налоговой системы. Хотя анализ налоговых расходов выходит за рамки мер налогового стимулирования, страны могут выбирать, использовать ли этот подход только в отношении определенных типов мер налогового стимулирования или же в отношении более широкого класса налоговых положений. Странам, в которых не предусмотрен официальный анализ налоговых расходов, рекомендуется провести указанную работу, дабы определить следует ли вводить или сохранять режим налогового стимулирования<sup>6</sup>.

### **III. Вопросы разработки мер налогового стимулирования**

#### **A. Критерии предоставления налоговых льгот**

26. Налоговые льготы представляют собой исключения из стандартной системы требований, предоставляемые только тем инвесторам или в отношении только тех инвестиций, которые удовлетворяют определенным условиям. Эти особые налоговые привилегии могут быть оправданы только в том случае, если они способствуют привлечению инвестиций, которые являются особенно желательными и которые не были бы осуществлены в отсутствие таких налоговых льгот. При разработке системы налогового стимулирования прежде всего следует ответить на вопрос о том, для привлечения каких типов инвестиций предназначены соответствующие меры налогового стимулирования.

#### **Адресность налоговых стимулов**

27. Меры налогового стимулирования могут иметь широкую направленность и охватывать все новые инвестиции, как иностранные, так и внутренние, или же узкую направленность и применяться только к одному предлагаемому типу инвестиций. Определение направленности мер налогового стимулирования

---

<sup>6</sup> Sebastian James, "Effectiveness of tax and non-tax incentives and investments: evidence and policy implications" (Washington, D.C., World Bank Group, September 2013).

служит двум целям: а) позволяет определить типы инвестиций, которые правительства соответствующих стран намереваются привлечь, и б) позволяет снизить стоимость реализации таких мер благодаря сокращению числа инвесторов, имеющих право на налоговые льготы.

28. В связи с концепцией адресности мер налогового стимулирования возникают следующие вопросы: должны ли правительства рассматривать определенные типы инвестиций как более желательные или выгодные, чем другие, и должно ли правительство применять меры налогового стимулирования по отношению к определенным типам инвестиций или же инвестиционная деятельность должна определяться исключительно рыночными механизмами. Имеются обоснованные сомнения в отношении способности политиков выбирать предпочтительных инвесторов, особенно в странах, где существуют проблемы с функционированием рыночных механизмов. Кроме того, существуют определенные виды инвестиций, которые не являются полностью запрещенными, но в то же время не должны поощряться с помощью налоговых льгот. В идеале меры налогового стимулирования должны применяться только в отношении дополнительных инвестиций, то есть тех инвестиций, которые не были бы осуществлены в отсутствие налоговых льгот.

29. Один из первоначальных вопросов заключается в том, должны ли налоговые льготы предоставляться по усмотрению уполномоченных органов или на автоматической основе при условии соблюдения установленных критериев. Во многих случаях было бы желательно ограничить дискреционные полномочия, но если предоставление права на получение льготы происходит в основном на автоматической основе, возникает необходимость в разработке четких и подробных критериев получения такого права.

30. Во многих странах установлен льготный налоговый режим для определенных секторов экономики или определенных видов деятельности. Секторальная направленность мер налогового стимулирования имеет многочисленные преимущества, в частности она позволяет ограничить сферу охвата таких мер только теми типами инвестиций, которые директивные органы считают наиболее желательными, и воздействовать на те сектора, на которые с наибольшей степенью вероятности могут влиять налоговые меры. Часто выбираемые сектора экономики и виды деятельности включают производственную деятельность и молодые отрасли, а также стимулирование экспорта, территориальные инициативы и инвестиции, результатом которых являются значительные передачи технологий.

31. Страны могут решить ограничить сферу охвата мер налогового стимулирования производственной деятельностью или предусмотреть льготный режим для такой деятельности, как это имеет место в случае Ирландии и Китая. Такой льготный режим может отражать представление о том, что производственная деятельность является некоторым образом более ценной, чем оказание услуг, возможно по причине ее потенциала по созданию рабочих мест, или же точку зрения о том, что некоторые услуги обычно в большей мере определяются рынком и потому с меньшей степенью вероятности подвержены воздействию налоговых мер.

32. Некоторые страны применяют более сложный подход и ограничивают сферу действия специальных мер по стимулированию инвестиций широким набором видов деятельности или определенными секторами экономики. Такие

страны могут ограничивать сферу действия мер налогового стимулирования предприятиями-новаторами. Для получения статуса предприятия-новатора предприятие должно производить продукцию, которая еще не производится внутри страны, или осуществлять другие установленные виды деятельности, которые не осуществляются отечественными предприятиями и считаются особенно ценными для соответствующей страны.

33. Многие страны предоставляют налоговые льготы в целях привлечения инвестиций в конкретные районы или регионы страны. Налоговые льготы могут предоставляться региональными или местными органами государственного управления, и условия их предоставления могут отличаться в разных районах одной и той же страны. В других случаях налоговые льготы предоставляются центральным правительством, часто в рамках политики регионального развития, в целях привлечения инвестиций в менее развитые регионы или в районы с высоким уровнем безработицы.

34. Одна из выгод прямых иностранных инвестиций заключается в создании новых возможностей трудоустройства, и поэтому закономерно, что налоговые льготы часто предоставляются специально в целях создания рабочих мест. Директивные органы могут вводить меры налогового стимулирования для привлечения инвестиций в регионы с высокой степенью безработицы или увязывать налоговые льготы непосредственно с возможностями трудоустройства, устанавливая в качестве условия временного освобождения от налогов или получения иных налоговых льгот создание определенного числа новых рабочих мест.

35. Прямые иностранные инвестиции часто имеют своим результатом передачу технологий. Даже противники мер налогового стимулирования признают, что эти меры могут быть полезны для стимулирования таких видов деятельности, как исследования и разработки, хотя бы как способ исправления изъянов рыночных механизмов. Страны стараются привлекать инвестиции в передовые технологии несколькими способами: а) посредством введения мер налогового стимулирования в отношении высокотехнологичных секторов, б) посредством стимулирования приобретения высокотехнологичного оборудования и с) посредством стимулирования исследований и разработок.

36. Опыт многих развивающихся стран свидетельствует о том, что стимулирование экспорта и привлечение инвестиций в отрасли, ориентированные на экспорт, представляют собой самый быстрый и эффективный путь обеспечения экономического роста. В связи с этим неудивительно, что конкуренция за привлечение таких инвестиций является особенно жестокой и меры стимулирования инвестиций часто направлены на ориентированное на экспорт производство. Адресные меры налогового стимулирования инвестиций в ориентированное на экспорт производство могут быть более эффективными, чем другие налоговые стимулы, по причине высокой степени мобильности таких инвестиций.

#### **Виды налоговых стимулов**

37. В настоящем докладе рассматриваются три различных вида налоговых льгот: налоговые каникулы, инвестиционный налоговый вычет и налоговая скидка по инвестициям, а также уменьшение налогового оклада. В то время как первые два вида стимулов применяются часто, принципу уменьшения

налогового оклада до сих пор уделялось слишком мало внимания со стороны представителей директивных органов. В рамках разработки мер налогового стимулирования необходимо определить, на какие виды инвестиций будет распространяться льготный режим и какие виды налоговых стимулов следует применить. Налоговые меры, стимулирующие капиталовложения, могут принимать различные формы, наиболее распространенные из которых приводятся в таблице ниже.

### Мировая практика применения налоговых льгот

Число обследованных стран	Налоговые каникулы/освобождение от налогов	Уменьшение ставки	Инвестиционный налоговый вычет/налоговая скидка по инвестициям	Освобождения от уплаты или уменьшение НДС	Налоговые льготы на проведение научных исследований и опытно-конструкторских работ	ОЭЗ/свободные экономические зоны ЗЭП/порт-франко	Сверхвычеты*	Особые процедуры	
									В процентах
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	12	92	92	75	75	83	8	83	25
Восточная Европа и Центральная Азия	16	75	31	19	94	31	0	94	38
Латинская Америка и Карибский бассейн	24	75	29	46	58	13	4	75	29
Ближний Восток и Северная Африка	15	73	40	13	60	0	0	80	27
Страны — члены ОЭСР	33	21	30	61	79	76	18	67	27
Южная Азия	7	100	43	71	100	29	57	71	14
Страны Африки к югу от Сахары	30	60	63	73	73	10	23	57	47

Источник: Sebastian James, “Effectiveness of tax and non-tax incentives and investments: evidence and policy implications” (Washington, D.C., World Bank Group, September 2013).

Сокращения: НДС — налог на добавленную стоимость; ОЭЗ — особая экономическая зона; ЗЭП — зона экспортного производства; ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития.

\* Сверхвычеты — вычеты, превышающие те, которые обычно предоставляются налогоплательщикам, в частности ставка, по которой начисляется амортизация, в два-три раза превышающая обычную ставку.

### Налоговые каникулы

38. В развивающихся странах налоговые каникулы являются наиболее распространенным видом налогового стимулирования капиталовложений. Налоговые каникулы могут принимать форму полного освобождения от налога на прибыль (а в некоторых случаях и от других налогов), льготной налоговой ставки или сочетать в себе оба метода (например, полное освобождение в течение двух лет, а затем в течение следующих трех лет применение налоговой ставки, составляющей половину обычной). Нулевая или льготная налоговая ставка применяется в течение ограниченного срока.

39. Налоговые каникулы могут предоставляться в течение различного периода времени: от 1 года до 20 лет. В связи с определением продолжительности налоговых каникул следует добиваться баланса между обеспечением привлекательного режима для инвесторов и уменьшением объема средств, поступающих в бюджет принимающей страны. Согласно большинству исследований, непродолжительные налоговые каникулы не обладают большой пользой, не представляют большого интереса для большинства потенциальных инвесторов и редко эффективны с точки зрения привлечения капиталовложений, за исключением краткосрочных проектов, которые отличаются мобильностью, т.е. не привязаны к конкретному месту и могут быть переведены в ответ на изменение экономической конъюнктуры. Прежде чем крупные капиталовложения начнут приносить прибыль, как правило, несколько лет, и к тому времени срок действия налоговых каникул уже может истечь. Непродолжительные налоговые каникулы лучше всего подходят в том случае, если капиталовложения позволяют быстро извлечь прибыль, и поэтому такие меры обладают достаточно большой эффективностью с точки зрения привлечения капитала для проектов деятельности, которая ориентирована на экспорт, такой как текстильное производство. Поскольку эта отрасль отличается высокой мобильностью, нередко бывает, что та или иная фирма пользуется налоговыми каникулами в одной стране, а после прекращения действия такого режима переводит всю свою деятельность в другую страну, которая готова предоставить этой фирме временное освобождение от уплаты налогов на новый срок. В связи с этим выгоды от капиталовложений с точки зрения принимающей страны могут оказаться весьма ограниченными.

40. Очевидное преимущество метода налоговых каникул заключается в его простоте как для предприятия, так и для налоговых органов. Простейший режим налоговых каникул (а также максимально благоприятный с точки зрения инвесторов) подразумевает, что налогоплательщики не только освобождаются от уплаты налогов, но и не обязаны представлять информацию или налоговую отчетность, в результате чего отсутствуют издержки в связи с обеспечением соблюдения и административные расходы. Более удачным вариантом является требовать представления налоговой отчетности в период налоговых каникул. Например, в том случае, если предприятию разрешается переносить убытки, которые были понесены в период действия налоговых каникул, на будущие периоды или же претендовать на получение налоговой скидки на амортизацию после окончания периода налоговых каникул в связи с расходами, которые были понесены в период действия льготного режима, то в этом случае предприятию необходимо, как минимум, вести надлежащий учет.

41. Кроме того, режим налоговых каникул особенно часто становится поводом для манипулирования, а также дает возможности для уклонения от уплаты налогов и злоупотребления. Еще один недостаток заключается в том, что объем средств, недополучаемых государством в результате предоставления налоговых каникул, не может быть заранее оценен с какой-либо степенью точности; кроме того, невозможно оценить издержки в соотношении с объемом инвестиций или выгодами, которые получит принимающая страна. Кроме того, такой режим освобождения от уплаты налогов распространяется на прибыль независимо от уровня или размера прибыли, которая была получена. Если речь идет о потенциальных капиталовложениях, которые, как полагает инвестор, будут обладать доходностью выше рыночной, налоговые каникулы обернутся потерей

налоговых поступлений и не принесут каких-либо выгод. Благодаря высокой доходности инвесторы приступили бы к осуществлению таких проектов и без налоговых льгот<sup>7</sup>.

#### **Инвестиционный налоговый вычет и налоговая скидка по инвестициям**

42. В качестве альтернативного варианта, а в некоторых случаях — в дополнение к налоговым каникулам, правительства некоторых стран предоставляют инвестиционные налоговые вычеты или налоговые скидки по инвестициям. Они предоставляются в дополнение к обычным налоговым скидкам на амортизацию, в результате чего инвестор может списать сумму, превышающую капитальные затраты. Поскольку налоговая скидка по инвестициям уменьшает сумму дохода, облагаемого налогом, а инвестиционный налоговый вычет уменьшает сумму самого налогового оклада, то при ставке налога на прибыль предприятия 40 процентов инвестиционный налоговый вычет в 50 процентов от суммы инвестируемых средств эквивалентен налоговой скидке по инвестициям, составляющей 20 процентов от этой суммы.

43. Инвестиционный налоговый вычет и налоговая скидка по инвестициям могут применяться ко всем видам вложения капитала либо могут быть ограничены конкретными видами активов, такими как машинное и высокотехнологичное оборудование, либо конкретными направлениями деятельности, такими как научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы. Иногда страны дают право на льготы лишь в случае взносов в уставной капитал предприятия, что может побудить инвесторов увеличить долю акционерного капитала в первоначальной структуре капитала предприятия, а не долю заемных средств связанных сторон.

44. Одним из аргументов против использования инвестиционных налоговых вычетов и налоговых скидок по инвестициям является то, что они создают благоприятные условия для капиталоемкого инвестирования и могут быть менее эффективными в плане создания рабочих мест, чем налоговые каникулы. Они могут также повлиять на выбор капитальных активов, в результате чего предпочтение может быть отдано активам с коротким сроком службы с перспективой получения дополнительных вычетов или скидки в связи с замещением этих активов.

45. Использование инвестиционных налоговых вычетов и налоговых скидок по инвестициям является предпочтительным по сравнению с налоговыми каникулами практически во всех отношениях: а) они действуют в течение ограниченного периода времени, б) сумма недополучаемых правительством средств находится в прямой зависимости от объема инвестиций, поэтому отсутствует необходимость устанавливать минимальный пороговый уровень для применения льготного режима, и с) легче оценить максимальный объем затрат. Вместе с тем, как следует из недавно проведенного исследования, налоговые

---

<sup>7</sup> Vito Tanzi and Howell H. Zee, "Tax policy for emerging markets: developing countries" (Washington, D.C., International Monetary Fund, 2000).

скидки по инвестициям и инвестиционные налоговые вычеты значительно менее эффективны в плане привлечения иностранных инвестиций, чем налоговые каникулы<sup>8</sup>.

#### **Уменьшение налогового оклада**

46. Интересный подход к созданию льготного налогового режима для потенциальных инвесторов, позволяющий налоговым органам весьма точно определять размер средств, которые не поступили в бюджет в результате осуществления программы налогового стимулирования<sup>9</sup>, связан с предоставлением каждому удовлетворяющему требованиям инвестору освобождения от налога на конкретную сумму в виде уменьшения налогового оклада (например, возможность первоначального освобождения предприятия от уплаты налога на прибыль на общую сумму 500 000 долл. США). В этой связи инвестор обязан представлять налоговую отчетность, а также вести бухгалтерский учет и отчетность как любой другой налогоплательщик. В том случае, если инвестор определит, что его налоговые обязательства в первый год составляют 60 000 долл. США, он будет освобожден от уплаты налога, однако размер освобождаемой от уплаты общей суммы налога в последующие налоговые годы уменьшится до 440 000 долл. США. Преимуществом метода уменьшения налогового оклада является обеспечение транспарентности и определенности как для потенциального инвестора, так и для правительства.

47. Метод уменьшения налогового оклада следует рассматривать как сочетание налоговых каникул и налоговой скидки по инвестициям. Этот метод напоминает метод налоговых каникул, за исключением того, что освобождение от уплаты налогов предоставляется не на тот или иной фиксированный период времени, а на сумму подлежащего уплате налога с прибыли, как было показано в примере выше, где освобождение предоставлялось на первые 500 000 долл. США облагаемого налогом дохода. Два важных преимущества такого метода заключаются в том, что правительство принимающей страны обладает ясностью относительно суммы, которую оно недополучит в результате предоставления льготного режима, а также в том, что этот метод сам по себе не дает явного преимущества инвестициям, которые нацелены на быстрое получение прибыли. Метод уменьшения налогового оклада напоминает налоговую скидку по инвестициям в том, что зачитываемый налог представляет собой фиксированную сумму, но отличается тем, что эта сумма не определяется объемом капиталовложений и поэтому не дает преимущества капиталоемким инвестициям.

## **В. Вопросы осуществления**

### **Первоначальное соответствие установленным требованиям**

48. В первую очередь необходимо определить, отвечает ли инвестор установленным требованиям. В некоторых случаях условием предоставления стимулов является первоначальное официальное одобрение или иного рода положитель-

<sup>8</sup> Alexander Klemm and Stefan Van Parys, "Empirical evidence on the effects of tax incentives" (Washington, D.C., International Monetary Fund, 2009).

<sup>9</sup> Vito Tanzi and Howell H. Zee, "Tax Policy for Emerging Markets" (см. сноску 7 выше).

ное решение. В частности, должностным лицам, возможно, потребуется установить, осуществляются ли капиталовложения в одну из приоритетных отраслей, выполнит ли инвестор предписания относительно соблюдения целевых показателей в области занятости или экспорта и/или требования в области охраны окружающей среды. Как правило, налоговым органам потребуется в той или иной форме предоставить письменное свидетельство о соблюдении требований. Помимо этого, необходимо определить, выполняются ли следующие условия, касающиеся характеристик самого инвестиционного проекта, в частности: иностранное участие в совместном предприятии превышает установленную долю, проект позволяет создать определенное число новых рабочих мест, те или иные конкретные вложения в капитальные активы обладают правом на ускоренное начисление амортизации или импортируемое оборудование может быть отнесено к высокотехнологичному. В некоторых случаях такую проверку проводят налоговые органы; они также могут потребовать представления письменного подтверждения со стороны соответствующего органа или ведомства. Еще одним условием является оценка активов. Например, инвесторам, возможно, потребуется установить, что объем инвестируемых средств превышает минимальную сумму, необходимую для применения налоговых каникул, или что те или иные капиталовложения дают право на вычет той или иной суммы из налогового оклада.

#### **Представление отчетности и контроль за соблюдением**

49. В некоторых случаях налоговые стимулы предоставляются под определенные условия, которые имеют отношение к текущей деятельности; в частности, речь может идти о том, чтобы в течение периода освобождения от налогов поддерживалось то или иное число рабочих мест или экспортировалась та или иная доля произведенной продукции. Требуется обеспечивать непрерывный контроль за соблюдением условий применения таких мер стимулирования. Хотя это и означает дополнительную административную нагрузку на органы власти, преимущество заключается в том, что правительство принимающей страны может составить достаточно точное представление о результатах осуществления инвестиционного проекта. При отсутствии формального механизма контроля у инвесторов будет недостаточно стимулов, чтобы давать реалистичные прогнозы относительно числа рабочих мест, которые будут созданы, или относительно объема экспортной продукции, которая будет произведена; кроме того, как показали некоторые исследования, между прогнозами инвесторов и фактическими результатами наблюдаются значительные расхождения. Однако во избежание применения излишних надзорных процедур при разработке законодательства о мерах стимулирования важно учесть административные возможности правительства в области осуществления необходимого контроля.

#### **Распространенные виды злоупотреблений режимом налогового стимулирования**

50. Непрерывный контроль за инвестициями необходим не только для обеспечения постоянного соблюдения условий, дающих право на получение льгот, но и для выявления случаев ухода от налогообложения или уклонения от налогов. Уход от налогообложения создает больше трудностей, поскольку страны занимают разные позиции в отношении того, что считается уходом, и какие действия следует предпринимать в связи с этим. Например, предоставление



инвестору периода льготного налогообложения может быть поставлено в зависимость от создания им определенного количества рабочих мест. В некоторых странах инвестор может на законных основаниях обеспечить необходимое для соблюдения этого условия число рабочих мест, нанимая сотрудников с минимальным кругом обязанностей и низкой заработной платой. В других странах такие действия могут быть сочтены злоупотреблением законом и привести к отказу в предоставлении налоговых льгот или к их аннулированию.

51. В десятку наиболее распространенных злоупотреблений, связанных с мерами налогового стимулирования, входят (некоторые из этих злоупотреблений подробнее описаны ниже):

- a) преобразование существующих предприятий в новые с целью получения права на льготы;
- b) преобразование местных компаний в иностранных инвесторов;
- c) схемы трансфертного ценообразования с участием родственных структур (продажи, услуги, займы, лицензии, соглашения об управлении);
- d) искусственное завышение объема инвестиций или создание фиктивных инвестиций, что связано с отсутствием правил возврата полученных льгот;
- e) схемы ускорения получения дохода или перенос выплат на более поздний срок в конце периода льготного налогообложения;
- f) завышение оценочной стоимости активов для расчета амортизации, получения налоговых вычетов или с другими целями;
- g) получение налоговых вычетов в связи с созданием рабочих мест или обучением, например, на основе сведений о фиктивных сотрудниках или учебных программах;
- h) утечки из экспортных зон в национальную экономику;
- i) перенос деятельности из регионов, в которых действуют инвестиционные льготы, и зон свободного предпринимательства за пределы таких регионов или зон;
- j) сокрытие видов деятельности, не дающих права на получение льгот, или смешение с видами деятельности, дающими право на получение льгот.

### **Псевдоиностранные инвестиции**

52. Псевдоиностранные инвестиции, когда одна компания продает неиспользуемые активы другой компании на условиях их обратного выкупа по той же цене, обычно имеют место в тех странах, где налоговые льготы предоставляются только иностранным инвесторам или только в отношении инвестиций, осуществляемых компаниями с определенной минимальной долей иностранного участия. Национальные инвесторы для получения таких льгот могут попытаться закамouflировать свои инвестиции путем проведения их через иностранную компанию, полностью находящуюся под их контролем. Аналогичная практика имеет место в ряде стран с переходной экономикой, особенно в связи с приватизацией государственных предприятий, действующее руководство которых получает контроль над предприятием через посредство офшорной компании. Схемы псевдоиностранных инвестиций не всегда используются для

обеспечения соответствия требованиям об иностранном участии; они могут также применяться для того, чтобы воспользоваться выгодными положениями налоговых соглашений.

### **Повторное получение льгот**

53. Многие налоговые льготы, особенно период льготного налогообложения, предоставляются только новым инвесторам. На практике такое ограничение может оказаться неэффективным и контрпродуктивным. Уже работающий инвестор, планирующий расширение своей деятельности, просто создает дочернюю компанию для дальнейшего осуществления этого вида деятельности, и такая дочерняя компания будет иметь право на новый период льготного налогообложения. Другой вид злоупотребления состоит в том, что в конце периода льготного налогообложения предприятие продается новому инвестору, который затем просит предоставить ему новый период льготного налогообложения. В некоторых случаях «новый» инвестор связан с продавцом, несмотря на то, что такая связь завуалирована. Директивные органы могли бы применить более эффективный подход, при котором предоставляются связанные с инвестициями налоговые скидки или вычеты, а не период льготного налогообложения, с тем чтобы право на их получение было увязано с новыми инвестициями, а не инвесторами.

### **Трансфертное ценообразование**

54. Трансфертное ценообразование называют «ахиллесовой пятой периода льготного налогообложения»<sup>10</sup>, хотя оно может стать проблемой и в контексте других форм инвестиционных льгот. Считается, что трансфертное ценообразование чаще всего представляет собой международное явление, возникающее при осуществлении сделок между родственными предприятиями в разных странах. Трансфертное ценообразование может также иметь место в рамках одной страны, в которой инвестор осуществляет два или более вида операций либо извлекает доход из нескольких видов деятельности. Если одна из этих операций или один вид деятельности пользуется налоговыми льготами, то инвестор, как правило, переводит прибыли в тот вид деятельности, на который распространяются льготы.

55. Трансфертное ценообразование с большей вероятностью осуществляется по следующим сценариям: а) инвестор начинает осуществлять два или более вида деятельности (например, производственную или экспортную деятельность), один из которых дает право на получение льгот, а другой — нет; б) инвестор осуществляет операции в двух или более местах, одно из которых находится в регионе с режимом налогового стимулирования, а другое — нет; или в) инвестору принадлежат две или более дочерних компании, одной из которых предоставлено право на период льготного налогообложения, а другой — нет. В каждом из этих случаев инвестор будет стремиться перевести максимальный объем прибыли в ту структуру или в тот вид деятельности, где обеспечивается освобождение от уплаты налогов или предоставление налоговых

<sup>10</sup> Charles E. McLure, Jr., “Tax holidays and investment incentives: a comparative analysis”, *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 53 (1999).

льгот. В случаях (a) и (b) может присутствовать только одна структура, и в этом случае трансфертное ценообразование как таковое отсутствует, однако тот же результат обеспечивается благодаря распределению доходов и расходов.

56. Контроль за трансфертным ценообразованием представляет собой весьма трудную задачу, особенно для малых и менее развитых стран. Один из подходов к решению этой проблемы может заключаться в применении таких налоговых стимулов, которые в меньшей степени провоцируют злоупотребления, связанные с трансфертным ценообразованием. Например, налоговые скидки и вычеты, в отличие от периода льготного налогообложения, подразумевают освобождение от уплаты налога с определенной суммы, а не в течение определенного периода, в связи с чем фиктивный перевод прибылей в компанию, получившую право на налоговые скидки или льготы, может привести к тому, что ее обязательства по уплате налога будут перенесены на более поздний срок, но не отменены.

### **Завышение стоимости**

57. Завышение стоимости, а в некоторых случаях ее занижение, представляет собой постоянную проблему для любых налоговых систем, и налоговые льготы могут стать еще одной причиной, подталкивающей к взвинчиванию стоимости активов. Например, если предоставление компании льготного периода налогообложения поставлено в зависимость от определенной минимальной суммы инвестиций, то стоимость активов, вкладываемых в новую компанию, может стать объектом манипулирования, призванного обеспечить достижение целевого показателя. Это может быть сделано на законных основаниях, например, путем приобретения оборудования, а не взятия его в аренду у независимых арендодателей. Однако в других случаях завышается стоимость вносимого в качестве вклада имущества, особенно когда речь идет об интеллектуальной собственности. Если инвесторы получают также освобождение от уплаты таможенных пошлин на вносимый капитал, то с точки зрения получения возмещения у инвесторов нет никаких мотивов для правильного указания стоимости, а у таможенных органов нет никаких мотивов для проверки объявленной стоимости. Еще одна проблема может возникнуть в случае, когда у агентств, содействующих привлечению иностранных инвестиций, появляется стимул для раздувания своих инвестиционных показателей, в результате чего у агентства и инвестора возникает общая заинтересованность в том, чтобы завесить стоимость инвестиций. В этой связи важно, чтобы в процессе оценки принимали участие налоговые органы.

### **Злоупотребления, связанные с освобождением от уплаты пошлин**

58. Одной из обычных мер налогового стимулирования инвестиций является освобождение от уплаты таможенных пошлин на импортируемое оборудование. Однако после ввоза такие товары могут быть перепроданы на внутреннем рынке. Частичное решение проблемы состоит в том, чтобы предоставлять освобождение от уплаты пошлин только в отношении активов, которые вкладываются в уставный капитал предприятия, однако при этом, возможно, потребуются проводить периодические проверки, чтобы удостовериться в том, что эти активы по-прежнему находятся на предприятии. Еще один подход заключается в том, чтобы предоставлять освобождение от уплаты пошлин только в от-

ношении активов, относящихся к производственному оборудованию, перепродажа которого менее вероятна, и исключить такие активы, как легковые автомобили и компьютерная техника.

#### **Распродажа активов и «предприятия-однодневки»**

59. Многие страны сталкиваются с проблемами, связанными с «предприятиями-однодневками», которые используют налоговые льготы для быстрого получения необлагаемой налогами прибыли и затем переводят свою деятельность в очередную страну, предлагающую налоговые льготы. Эта проблема чаще всего возникает в связи с использованием периодов льготного налогообложения и зон экспортного производства. Еще одна проблема возникает в тех случаях, когда иностранный инвестор получает контроль над каким-либо существующим местным предприятием и, вместо того чтобы внести новый капитал на модернизацию этого предприятия, распродает его полезные активы и покидает страну. Последняя из упомянутых проблем не обязательно связана с наличием мер налогового стимулирования, хотя возможность получения необлагаемого налогом дохода на капитал дает инвестору дополнительный стимул к распродаже активов.

60. Некоторые страны пытаются решить проблему «предприятий-однодневок» путем введения положений о возврате средств, полученных благодаря льготам. Например, страна может предоставить период льготного налогообложения продолжительностью 5 лет только в том случае, если предприятие будет осуществлять свою деятельность в течение 10 лет. Если же предприятие будет закрыто до окончания 10-летнего периода, то оно обязано выплатить все налоги, освобождение от уплаты которых было предоставлено ранее. Трудность, связанная с применением этого положения, состоит в том, что инвестор может покинуть страну до того, как появится возможность обеспечить возврат не уплаченных ранее налоговых обязательств.

### **С. Проведение обзора и лимитирующие положения**

61. Затраты и выгоды, связанные с мерами налогового стимулирования, не так-то просто оценить и сложно подсчитать и выразить в цифрах. Стимулы, которые могут хорошо работать в одной стране или регионе, в других условиях могут оказаться неэффективными. Режимы налогового стимулирования во многих странах постепенно развивались от обычных периодов льготного налогообложения до режимов стимулирования, имеющих более узкую направленность.

62. В этой связи можно дать следующие рекомендации: а) ограничить срок действия режимов налогового стимулирования в целях сокращения потенциальных затрат, связанных с неудачными или плохо разработанными программами, путем включения конкретных лимитирующих положений в первоначально принятое законодательство; б) разработать льготные режимы, предусматривающие представление получателями отчетов в инвестиционные агентства и определяющие, какой правительственный орган несет ответственность за обеспечение контроля и соответствия требованиям, а также за соблюдение положений, касающихся возврата; и с) требовать проведения оценки за-

трат и выгод, связанных с конкретными режимами налогового стимулирования, и определить сроки такой оценки и стороны, несущие ответственность за проведение обзора.

## **D. Рекомендации для директивных органов**

63. Директивные органы не испытывают нехватки в руководящих указаниях; сравнительно краткая рекомендация относительно разработки и внедрения системы налогового стимулирования состоит в том, чтобы сделать ее простой<sup>11</sup>. Попытки осуществить тонкую настройку стимулов с целью обеспечить достижение подробно сформулированных стратегических целей, скорее всего, будут затратными в плане административного управления и вряд ли приведут к желаемому результату. Правительству следует осуществлять тщательный учет получателей налоговых льгот, продолжительность предоставления таких льгот и затраты, связанные с недополученным доходом. Такая информация необходима для обеспечения транспарентности и подотчетности. Правительства должны оценивать эффективность мер налогового стимулирования для достижения желаемых результатов и быть готовыми прекратить или изменить те программы стимулирования, которые не привели к достижению целей.

64. ОЭСР подготовило руководство по передовым методам повышения уровня транспарентности и эффективности управления налоговыми стимулами в развивающихся странах<sup>12</sup>. Для внедрения передовых методов правительствам необходимо принять следующие меры:

- a) опубликовать перечень всех связанных с инвестициями налоговых льгот и их целей в контексте системы управления;
- b) предоставлять связанные с инвестициями налоговые льготы только в рамках налогового законодательства;
- c) по возможности передать систему предоставления всех связанных с инвестициями налоговых льгот в сферу компетенции единого правительственного органа;
- d) обеспечить утверждение связанных с инвестициями налоговых льгот законодательным органом или парламентом;
- e) обеспечить транспарентность управления предоставлением связанных с инвестициями налоговых льгот;
- f) рассчитать сумму дохода, недополученного в результате предоставления связанных с инвестициями налоговых льгот, и опубликовать отчет о налоговых расходах;
- g) проводить периодический обзор действующих налоговых льгот, оценивая, в какой степени они способствуют достижению поставленных целей;

<sup>11</sup> Richard M. Bird, "Tax incentives for investment in developing countries", in *Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries*, vol. 1, Guillermo Perry, John Whalley and Gary McMahon, eds. (London, United Kingdom, and Canada, Macmillan in association with the International Development Research Centre, 2000).

<sup>12</sup> OECD, Draft Principles to Enhance the Transparency and Governance of Tax Incentives for Investment in Developing Countries. Находится по адресу: <http://www.oecd.org/ctp/tax-global/transparency-and-governance-principles.pdf>.

h) по возможности указывать самых крупных получателей связанных с инвестициями налоговых льгот в специальном разделе очередного отчета о налоговых расходах;

i) систематически собирать данные для составления отчета о налоговых расходах и для осуществления общего контроля за результатами и эффективностью отдельных налоговых льгот;

j) укреплять региональное сотрудничество, с тем чтобы избежать вредной налоговой конкуренции.

#### **IV. Заключение**

65. Налоговые льготы могут быть эффективным инструментом для привлечения как национальных, так и иностранных инвестиций. Степень их эффективности и связанные с этим затраты зависят от того, насколько хорошо разрабатываются, осуществляются и контролируются программы налогового стимулирования. В настоящем документе были проанализированы затраты и выгоды, связанные с предоставлением налоговых льгот, сравнительные преимущества и недостатки различных типов льгот, а также приведены существенные факторы, которые необходимо принимать во внимание при разработке, предоставлении и использовании налоговых льгот в целях увеличения объема инвестиций и ускорения темпов роста.

66. На вопросы о том, следует ли использовать налоговые льготы и какую форму они должны принимать, ответить непросто. Тем не менее можно дать несколько четких рекомендаций, которые могут повысить шансы на успех программ налогового стимулирования: цели программы налогового стимулирования должны быть четко изложены; следует разработать тот вид программы налогового стимулирования, который лучше всего подходит для соответствующей цели; правительству следует оценивать ожидаемые затраты и выгоды, связанные с программами налогового стимулирования, так же, как и при проведении других видов анализа налоговых расходов; программа налогового стимулирования должна быть составлена таким образом, чтобы свести к минимуму возможность коррупции в процессе предоставления льгот и злоупотреблений при использовании налоговых льгот налогоплательщиком; режим налогового стимулирования должен включать положение, ограничивающее срок предоставления льгот, с тем чтобы можно было определить достигнутые благодаря программе преимущества; и следует рекомендовать правительствам в определенные сроки проводить оценку успехов и неудач каждой программы стимулирования.