Насырова Венера Ильдусовна. Налоговый потенциал и его реализация в системе налоговых доходов региона : По материалам Республики Татарстан : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10.- Казань, 2002.- 201 с.: ил. РГБ ОД, 61 02-8/1366-5

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Экономическое содержание понятия «налоговый потенциал» 9

1.1. Сущность налогового потенциала как финансовой категории 9

1.2. Налоговая политикан налоговый потенциал 24

1.3. Роль налогового потенциала региона в межбюджетном регулировании 41

Глава 2. Оценка налогового потенциала региона и формирование налоговых доходов Республики Татарстан 57

2.1. Система налоговых доходов Татарстана 57

2.2. Оценка потерь налоговых доходов по скрытому сектору экономики... 74

2.3. Методологические и методические подходы к оценке налогового потенциала региона 91

Глава 3. Проблемы прогнозирования налогового потенциала региона 111

3.1. Налоговый потенциал в управлении бюджетом региона 111

3.2. Развитие информационной базы оценки налогового потенциала региона как необходимое условие совершенствования его прогнозирования 125

3.3. Оценка степени реализации налогового потенциала в разрезе административно-территориальных единиц региона 143

Заключение 159

Список использованной литературы 170

Приложения 180

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Перевод российской экономики на рыночные формы хозяйствования и повышение самостоятельности субъектов федерации привели к необходимости построения бюджетной системы на принципиально иных началах. Создание эффективной бюджетной системы в условиях неравномерности социально-экономического развития российских регионов связывается с решением проблем в области межбюджетных отношений. В настоящее время основной формой межбюджетного регулирования является предоставление финансовой помощи из вышестоящего бюджета. Существующая система распределения трансфертов не в полной мере устраняет дисбалансы в уровнях бюджетной обеспеченности субъектов РФ. В этих условиях возрастает необходимость поиска новых форм и направлений совершенствования механизма предоставления трансфертов из федерального бюджета.

Оценка налогового потенциала региона используется в расчетах потребностей бюджетов субъектов федерации в финансовой помощи из федерального бюджета. Применяемая методика оценки налогового потенциала регионов, хотя в целом и соответствует задачам межбюджетного регулирования, тем не менее требует дальнейшего совершенствования. Кроме того, от реальной оценки налогового потенциала зависит достоверность бюджетного планирования и эффективность всего бюджетного процесса.

Потребность регионов в оценке налогового потенциала связана не только с межбюджетным регулированием на территории субъектов федерации, но и с вопросами оценки финансовых ресурсов региона. Этим обусловливается необходимость решения задач по обеспечению государственного регулирования экономики на региональном уровне надежными методами оценки налогового потенциала.

Традиционно, налоговый потенциал отождествляется с налоговыми доходами. Однако налоговые доходы являются только реализованной частью

4 налогового потенциала, поэтому существует проблема его наиболее полной оценки. В частности, оценка налогового потенциала должна учитывать ресурсы теневой экономики. Проблемными в этой связи являются вопросы определения масштабов теневой экономики и скрытого сектора.

Степень разработанности проблемы. Определение сущности налогового потенциала относится к числу наименее разработанных вопросов в отечественной финансовой науке. Изучению теоретических и практических аспектов налогового потенциала посвящены работы таких авторов, как О.В. Богачева, Б. Веденеев, И.В. Горский, П. Кадочников, О. Луговой, Л.П. Павлова, Е.В. Паролло, В. Ульяшин, Т.Ф. Юткина и др. Однако в них налоговый потенциал не всегда рассматривается как финансовая категория. Кроме того, не в полной мере раскрываются вопросы взаимосвязей налогового потенциала с другими финансовыми категориями. Неразработанность теоретических вопросов сущности налогового потенциала может привести к нарушению принципов налогообложения.

Почти не изучены методологические подходы к оценке налогового потенциала как финансовой категории, а также вопросы реализации налогового потенциала в системе налоговых доходов региона.

Все вышеизложенное повлияло на выбор темы исследования и обусловило постановку его целей и задач.

Целью диссертационного исследования является разработка теоретических основ понятия налогового потенциала, определение направлений усиления его роли в системе бюджетно-налогового регулирования путем совершенствования его оценки и прогнозирования.

Задачи исследования. В соответствии с целью диссертационного исследования были поставлены следующие задачи: определение экономической сущности и содержания понятия "налоговый потенциал"; изучение теоретических основ налоговой политики государства с точки зрения реализации налогового потенциала; - исследование роли оценки налогового потенциала региона в межбюджетном регулировании", систематизация существующих методов оценки налогового потенциала региона; уточнение методики оценки налогового потенциала региона; оценка влияния скрытого сектора экономики на величину налогового потенциала региона; разработка рекомендаций по совершенствованию информационных основ оценки и прогнозирования налогового потенциала региона.

Предметом исследования являются экономические отношения, возникающие в процессе формирования налоговых доходов бюджетов всех уровней на территории региона.

Объектом исследования выступают бюджетная и налоговая системы и их взаимодействие в системе перераспределительных отношений.

Методологической основой исследования послужили общенаучные методы познания, такие как анализ и синтез, индукция и дедукция, эмпирические методы. Были привлечены приемы детерминированного и стохастического анализа. При обработке данных использовались методы группировки, сравнения, методы табличного представления данных и др.

Теоретическую базу исследования составили научные труды отечественных и зарубежных экономистов в области теории финансов, бюджета, налогообложения, развития экономических систем и регионов, законодательные и другие нормативные документы.

Информационной базой исследования являются материалы Управления Министерства по налогам и сборам Российской Федерации по Республике Татарстан и органов государственной статистики Российской Федерации и Республики Татарстан.

Объем и структура работы. Состав и структура работы сформированы с учетом логической последовательности изложения материалов проведенного

6 исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

Научная новизна диссертационного исследования. Научная новизна состоит в комплексном исследовании теоретических проблем содержания налогового потенциала и выработке предложений по совершенствованию оценки и прогнозирования налогового потенциала региона.

Наиболее важные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем: раскрыта сущность и дана авторская трактовка налогового потенциала как финансовой категории; представлена систематизация методов оценки налогового потенциала региона и обосновано их деление на прямые (основанные на данных о налоговых доходах) и косвенные (основанные на показателях экономической активности региона); -разработан авторский подход к оценке налогового потенциала региона, учитывающий фактические налоговые поступления, прирост задолженности по налоговым платежам, выпадающие доходы в части налоговых льгот, дополнительно начисленные налоги по результатам контрольной работы налоговых органов, а также потери налоговых доходов по скрытому сектору экономики; - оценены потери налоговых доходов по скрытому сектору экономики Республики Татарстан на основе расчета скрытого выпуска продукции по промышленности, сельскому хозяйству, строительству и торговли; - для оценки налогового потенциала региона с учетом скрытого сектора экономики предложен коэффициент досчета налогового потенциала региона на величину потерь налоговых доходов по скрытому сектору экономики, применение которого в прогнозировании налогового потенциала региона связано с совершенствованием системы оценки масштабов теневой экономики и скрытого сектора; определены направления совершенствования оценки и прогнозирования налогового потенциала региона, главным из которых является создание интегрированной информационной системы финансовых, налоговых органов и органов статистики; предложен коэффициент, характеризующий степень реализации налогового потенциала региона в разрезе административно-территориальных единиц, позволяющий группировать административно-территориальные единицы по уровню реализации выше или ниже среднего по региону и выявлять путем ранжирования районы и города с устойчиво низким, низким и высоким уровнем реализации налогового потенциала.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическая значимость работы состоит в том, что результаты исследования сущности налогового потенциала как финансовой категории и вопросов его реализации в системе налоговых доходов региона способствуют развитию методологических и методических подходов к оценке налогового потенциала региона.

Практическая значимость результатов исследования заключается в том, что материалы диссертации могут быть использованы: в работе финансовых органов при составлении и рассмотрении проектов бюджетов районов и городов, а также республиканского бюджета; в работе налоговых органов, при планировании налоговых поступлений в разрезе административно-территориального деления республики; в работе органов налоговой полиции при оценке налоговых ресурсов теневой экономики; в учебном процессе системы подготовки и переподготовки экономических кадров и специалистов, при чтении лекций, посвященных проблемным вопросам налогового регулирования и планирования.

Апробация результатов исследования. Основные положения и результаты исследования были доложены на ежегодных итоговых научно-практических конференциях "Социально-экономические проблемы становления и развития рыночной экономики" с 1998 года по 2001 год и на

8 республиканской научно-практической конференции "Молодежь и экономическая наука" в 2000 году в Казани, а также нашли свое отражение в 8 научных публикациях общим объемом 3,5 п. л.

Результаты оценки налогового потенциала Республики Татарстан по предлагаемому автором методу, а также методологические подходы к оценке степени реализации налогового потенциала в системе налоговых доходов региона в разрезе административно-территориальных единиц использованы в деятельности отдела прогнозирования и анализа Управления Министерства по налогам и сборам Российской Федерации по Республике Татарстан, что подтверждено справкой о внедрении.

Результаты оценки налогового потенциала Республики Татарстан с учетом скрытого сектора экономики, полученные автором, а также подходы к его оценке использованы в аналитической работе Управления федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации по Республике Татарстан при выявлении отраслевых особенностей в сфере уклонения от уплаты налогов, что также подтверждено справкой о внедрении.

## Сущность налогового потенциала как финансовой категории

В 90-х годах с переходом к рыночной экономике в российской финансовой науке стали вводится в обиход новые понятия, которые раньше не использовались. К числу таковых можно отнести и понятие «налоговый потенциал». Использование этого понятия было обусловлено практическими потребностями, связанными с необходимостью выработки методики выравнивания уровней бюджетной обеспеченности регионов.

Российская Федерация является крайне неоднородной в отношении экономических потенциалов субъектов, входящих в ее состав. Это обусловлено прежде всего историческими факторами, а также большой территориальной разбросанностью. В этих условиях федеральному центру был необходим механизм, позволяющий оценить уровень бюджетной обеспеченности регионов, с одной стороны, а с другой стороны, оценить налоговые возможности регионов. Эти возможности стали оцениваться через показатель налогового потенциала региона.

В оценке налогового потенциала заинтересованы и сами субъекты федерации, поскольку он отражает реальные возможности экономики региона в налоговой сфере. Тем не менее, существовавшая ранее и существующая ныне система межбюджетного регулирования создает условия, при которых регионам выгодна заниженная оценка их налоговых потенциалов. Проводимые в 90-х годах реформы по совершенствованию межбюджетных отношений не дали ощутимых результатов по формированию стимулов к развитию налогового потенциала регионов и росту собираемости налогов. Переход с 1999 г. на новую систему распределения финансовой помощи из федерального бюджета, решил ряд проблем в данной области, однако необходимо дальнейшее развитие и совершенствование не только методики оценки налогового потенциала, но и поиск новых форм использования ее результатов.

Все это повышает актуальность исследований, связанных с разработкой концептуальных, методологических и оценочных подходов к объективной оценке налоговых потенциалов регионов. Это обстоятельство ставит перед экономической наукой задачи, связанные с уточнением понятийного аппарата, ориентированного на региональный уровень. В экономической литературе используются такие понятия, как «социально-экономический потенциал», «экономический потенциал», «финансовый потенциал», «налоговый потенциал», которые в той или иной степени характеризуют эффективность использования ресурсов. Все эти экономические категории могут быть отнесены к тому или иному объекту, в частности, к стране (государству), отдельной территории, региону, предприятию, что оказывает влияние на интерпретацию этих понятий. Безусловно, характеристика сущности вышеозначенных категорий зависит от уровня на котором они рассматриваются, однако, на наш взгляд, их объединяет то, что ключевым в их понимании является определение слова «потенциал». В Большом Экономическом словаре потенциал характеризуется как совокупность имеющихся средств, возможностей в какой-либо области [122, с.482]. Исходя из этого, важным представляется обозначение границ данных возможностей.

## Система налоговых доходов Татарстана

Существующая оценка налогового потенциала регионов, применяемая при распределений трансфертов, основана на фактических данных о налоговых поступлениях, мобилизуемых на территории субъектов федерации. В данном исследовании делается анализ налоговых доходов как реализованной части налогового потенциала. При рассмотрении налоговых доходов как реализованной части налогового потенциала региона необходимо принять во внимание несколько моментов. На территории субъектов Российской Федерации формируются доходы бюджетов всех уровней. Классификация доходов бюджетов предусматривает их деление на налоговые и неналоговые доходы и доходы целевых бюджетных фондов. Проблема заключается в том, что считать реализованной частью налогового потенциала. Дискуссионным является вопрос включения в налоговый потенциал доходов целевых бюджетных и внебюджетных фондов. Однако нам представляется, что налоговый потенциал следует связывать только с налогами, соответственно и с налоговыми доходами, перечень которых определен бюджетным и налоговым законодательством. Поэтому в рамках данного исследования предпринята попытка оценки налогового потенциала региона через налоговые доходы.

Налоговые доходы являются основой бюджета любого уровня. Они составляют 70-80 % доходов всех уровней бюджетной системы, мобилизуемых на территории РТ. Анализируя структуру налоговых доходов, мобилизуемых на территории РТ за 1996-2000 гг., можно отметить, что наибольший удельный вес в налоговых доходах составляют косвенные налоги (таблица 6). Снижение доли налоговых доходов в общей сумме доходов бюджетов всех уровней, мобилизуемых на территории РТ в 1998 г. обусловлено консолидацией в состав доходов бюджетов доходов целевых бюджетных фондов.

## Налоговый потенциал в управлении бюджетом региона

Вопросы взаимопроникновения и взаимозависимости экономической и бюджетно-налоговой политик региона приобретают в последнее время особую актуальность. Планирование налоговых поступлений должно осуществляться в строгом соответствии с общеэкономическими тенденциями и приоритетами развития. Возникает необходимость более широкого взгляда на ход развития региона и умелого использования инструментов налогового и бюджетного регулирования. Рассмотрению процессов развития регионов посвящены многие работы таких авторов, как Л.И. Сергеев, О.Г. Дмитриева, А.С. Маршалова, А.С. Новоселов, Н.И. Ларина, А.А. Кисельников, О.В. Богачева, В.П. Жданов и др. в области регионоведения, региональной экономики и политики, региональной экономической диагностики, теории регионального воспроизводства и тлі.

Значительная роль в процессах планирования мероприятий бюджетной и налоговой политик региона может быть отведена налоговому потенциалу. Посредством оценки, прогнозирования и моделирования налогового потенциала возможно более полное представление и осмысление общего развития региона и принятие стратегических решений. Ключевым моментом в данном контексте является координация процессов планирования общеэкономического развития и аспектов реализации налогового потенциала в региональном бюджете.

Управлению финансовыми пропорциями в регионе в настоящее время отводится недостаточно внимания. Обеспечение самостоятельности бюджета региона приобретает особое значение в свете осуществления целенаправленной политики, отражающей интересы населения.

Налоговая политика субъекта федерации формируется в соответствии с общими тенденциями развития налогообложения в стране. Налоговые возможности регионального уровня в качестве экономического метод регулирования экономики практически остаются незадействованными или же задействованными в частном порядке в виде льгот приоритетным отраслям экономики.

В экономической литературе предлагаются модели, обобщающие многие закономерности развития и роста экономики и роли бюджета и налогов. Причем все эти модели можно условно разделить на 3 группы: макроэкономические модели, в которых отражается влияние государственных расходов и налогов на экономику в целом; модели, отражающие зависимость общего развития региона и налоговых поступлений; микроэкономические модели, которые демонстрируют влияние налогов на факторы производства.

Обратимся к наиболее известным моделям развития региона и рассмотрим значение налогового потенциала в процессах их реализации. В частности модель Г. Мюрдаля (1957 г.) отражает зависимости между развитием бизнеса, объемами доходов фирм и населения, местными бюджетами и региональной инфраструктурой. В общем виде модель представлена на рис. 6,

Чем более развита экономика региона и больше доходы фирм, расположенных на его территории, тем больше отчисления в региональный и местные бюджеты. Это, в свою очередь, предопределяет увеличение инвестиций в развитие инфраструктуры региона, что делает данный регион более привлекательным для ведения экономической деятельности и притока капиталов.