**19150-СШ/Д26и от 12.07.2017**

Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока

|  |
| --- |
| О проведении оценки регулирующего воздействия проекта федерального закона  |
| На № 5273-2.4.19 от 22 июня 2017 г., № 5310-2.4.19 от 23 июня 2017 г. |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия

на проект федерального закона «О внесении изменений в статью 18 части первой
и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с введением системы налогообложения в виде единого налога для организаций, являющихся резидентами свободного порта Владивосток»

Министерство экономического развития Российской Федерации
в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318
(далее – Правила проведения оценки регулирующего воздействия), рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений в статью 18 части первой
и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с введением системы налогообложения в виде единого налога для организаций, являющихся резидентами свободного порта Владивосток» (далее – проект акта), разработанный
и направленный для подготовки настоящего заключения Министерством Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (далее – разработчик),
и сообщает следующее.

Проект акта в представленной редакции направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые и разработан во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 29 декабря 2015 г. № Пр-2729 и поручения Правительства Российской Федерации от 16 марта 2016 г. № ЮТ-П13-1414, а также в целях создания для резидентов свободного порта Владивосток благоприятных условий для ведения предпринимательской и иной экономической деятельности, а также улучшения инвестиционного климата на территории свободного порта Владивосток.

Однако разработчиком ранее направлялась редакция проекта акта, содержащая аналогичное представленному проекту акта регулирование (письмо
от 9 апреля 2015 г. № 2052-2.4.21). По итогам рассмотрения указанного проекта акта в адрес Минвостокразвития России было направленно заключение об оценке регулирующего воздействия (письмо Минэкономразвития России от 13 мая 2015 г. № 12033-ОФ/Д26и), содержащее замечания по предлагаемому проектом акта регулированию.

Разработчиком проведено публичное обсуждение проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет)
в сроки с 12 апреля по 24 мая 2017 г. и с 24 мая по 22 июня 2017 г. посредством размещения указанных документов на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: http://www.regulation.gov.ru/p/63800 (ID проекта: 02/04/04-17/00063800). В ходе публичного обсуждения проекта акта и сводного отчета замечания и предложения не поступали.

В процессе подготовки настоящего заключения в соответствии с пунктом 28 Правил проведения оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России в срок с 27 июня по 4 июля 2017 г. были проведены публичные консультации
по проекту акта и сводному отчету с целью выявления мнения заинтересованных лиц относительно потенциальных рисков применения предлагаемого проектом акта правового регулирования. По результатам дополнительных публичных консультаций были получены отзывы от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Хабаровском крае, Правительства Хабаровского края, Министерства инвестиционной и земельно-имущественной политики Хабаровского края, Министерства экономики Республики Саха (Якутия), Уполномоченного
по защите прав предпринимателей в Приморском крае, Общественного экспертного совета по экономической политике в Приморском крае, Приморского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Деловая Россия»
и ООО «УК ТОР «Сахалин», которые приведены в прилагаемой сводной таблице результатов проведения публичных консультаций.

Минэкономразвития России рекомендует разработчику дополнительно проработать указанные замечания и предложения и, по возможности, учесть их при доработке проекта акта.

По результатам рассмотрения представленных разработчиком проекта акта
и сводного отчета установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9-23 Правил проведения оценки регулирующего воздействия, соблюдены.

По проекту акта имеются следующие замечания.

1. Проектом акта предлагается внести ряд дополнительных положений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс).
Так, проект акта предусматривает введение в действие нового специального налогового режима в виде единого налога для организаций, являющихся резидентами свободного порта Владивосток (единый налог свободного порта Владивосток).

Следует отметить, что в соответствии со статьей 18 Кодекса в настоящее время на территории Российской Федерации налогоплательщиками может применяться пять специальных налоговых режимов, предусматривающих особый порядок определения элементов налогообложения, а также освобождение
от обязанности по уплате отдельных налогов и сборов, предусмотренных статьями 13-15 Кодекса. При этом данные специальные налоговые режимы применяются налогоплательщиками преимущественно в добровольном порядке либо на всей территории Российской Федерации, либо на территории тех субъектов Российской Федерации, которые своими нормативными правовыми актами ввели в действие соответствующие специальные налоговые режимы.

Таким образом, исходя из статьи 3 Кодекса, специальные налоговые режимы, указанные в статье 18 Кодекса, могут потенциально применяться на территории всех субъектов Российской Федерации в порядке и на условиях (с учетом отдельных особенностей), предусмотренных Кодексом. При этом к указанным особенностям
в настоящее время Кодексом не отнесено определение территории (части территорий) субъектов Российской Федерации, в том числе тех территорий,
на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации устанавливается особый порядок ведения и государственной поддержки предпринимательской и иной экономической деятельности.

В этих условиях, по мнению Минэкономразвития России, введение в действие предлагаемого проектом акта специального налогового режима – системы налогообложения для резидентов свободного порта Владивосток (единый налог свободного порта Владивосток) – противоречит общим принципам установления налогов и сборов.

2. Пунктом 1 проектируемой статьи 346.55 проекта акта устанавливается, что налогоплательщиками единого налога свободного порта Владивосток признаются организации, являющиеся резидентами свободного порта Владивосток, которые осуществляют свою деятельность в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток»
(далее – Федеральный закон № 212-ФЗ).

Обращаем внимание разработчика, что в соответствии с частью первой статьи 10 Федерального закона № 212-ФЗ под резидентом свободного порта Владивосток понимается индивидуальный предприниматель или являющееся коммерческой организацией юридическое лицо, государственная регистрация которых осуществлена на территории свободного порта Владивосток согласно законодательству Российской Федерации (за исключением государственных
и муниципальных унитарных предприятий), которые заключили соглашение
об осуществлении деятельности и включены в реестр свободного порта Владивосток.

В этой связи считаем необходимым привести положения пункта 1 проектируемой статьи 346.55 проекта акта в соответствие положениям Федерального закона № 212-ФЗ.

3. Частью 2 проектируемой статьи 346.55 проекта акта определяются условия, при соблюдении которых организация вправе перейти на уплату единого налога свободного порта Владивосток.

3.1. Так, согласно подпункту 1 указанной статьи проекта акта организация получает право на использование единого налога свободного порта Владивосток, если она до приобретения статуса резидента свободного порта Владивосток не осуществляла предпринимательскую деятельность. Однако в соответствии
с Критериями отбора резидентов свободного порта Владивосток, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2015 г. № 1123, для получения статуса резидента свободного порта Владивосток, индивидуальный предприниматель или юридическое лицо должны осуществлять новый для себя вид предпринимательской деятельности.

В этой связи данное положение проекта акта нуждается в уточнении.

3.2. Согласно подпункту пункта 2 проектируемой статьи 346.55 решение
о возможности применения единого налога свободного порта Владивосток
в отношении организации принимается наблюдательным советом свободного порта Владивосток. Обращаем внимание разработчика, что согласно положениям статьи 9 Кодекса наблюдательный совет свободного порта Владивосток не является участником отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах. Также отмечаем, что согласно сложившейся практике применения специальных налоговых режимов налогоплательщик, изъявивший желание использовать специальный налоговый режим, направляет соответствующее уведомление
в налоговый орган по месту нахождения организации или месту жительства индивидуального предпринимателя.

В целях предоставления равных возможностей и исключения рисков установления административных барьеров резидентам свободного порта Владивосток считаем целесообразным установить уведомительный порядок перехода на уплату единого налога свободного порта Владивосток, при котором резидент свободного порта Владивосток, изъявивший желание использовать специальный налоговый режим и отвечающий всем заявленным критериям, предъявляемым налогоплательщику, направляет уведомление в налоговый орган
по месту нахождения.

3.3. Подпунктом 5 части 2 проектируемой статьи 346.55 устанавливается, что для перехода на уплату единого налога свободного порта Владивосток организация должна осуществлять деятельность в области высокотехнологичных производств согласно перечню видов деятельности высокого технологического уровня, утвержденного наблюдательным советом свободного порта Владивосток. Обращаем внимание разработчика, что согласно статье 1 Кодекса в состав законодательства
о налогах и сборах входят законодательство Российской Федерации о налогах
и сборах, которое состоит из Кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах и сборах, законодательство субъектов Российской Федерации
о налогах и сборах, состоящее из законов о налогах субъектов Российской Федерации, принятых в соответствии с этим Кодексом, а также нормативные правовые акты муниципальных образований о местных налогах и сборах, принимаемые представительными органами муниципальных образований
в соответствии с Кодексом.

Таким образом, считаем, что решения наблюдательного совета свободного порта Владивосток не могут быть условием для перехода
на уплату единого налога свободного порта Владивосток.

В этой связи считаем, что подпункт 5 пункта 2 проектируемой статьи 346.55 противоречит статье 1 Кодекса и нуждается в доработке.

3.4. Подпунктом 8 части 2 проектируемой статьи 346.55 устанавливается, что удельный вес экспорта должен составлять не менее 50 процентов. Однако
из предложенной формулировки не очевиден порядок расчета удельного веса экспорта, а также то, в отношении каких товаров, работ, услуг рассчитывается удельный вес экспорта.

В этой связи считаем, что данные положения проекта акта нуждаются
в конкретизации устанавливаемых требований.

4. Согласно нормам проектируемой статьи 346.56 Кодекса налогоплательщики, утратившие в течение налогового периода статус резидента свободного порта Владивосток, не могут применять единый налог свободного порта Владивосток и, следовательно, должны уплачивать налоги в соответствии
с иными режимами налогообложения. Кроме того, налогоплательщики, применяющие единый налог свободного порта Владивосток, вправе добровольно перейти на иные режимы налогообложения.

Обращаем внимание, что разработчиком в проектируемой главе 26.6 Кодекса не урегулированы вопросы, связанные с существующими особенностями исчисления налоговой базы при переходе (обязательном или добровольном)
с уплаты единого налога свободного порта Владивосток на иные режимы налогообложения.

По мнению Минэкономразвития России, отсутствие в проектируемой главе 26.6 Кодекса положений, определяющих порядок исчисления налоговой базы при переходе с уплаты единого налога свободного порта Владивосток на иные режимы налогообложения, может привести к существенным ошибкам при исчислении
и уплате налогов и, как следствие, к возникновению конфликтных ситуаций
и судебных разбирательств между налогоплательщиками и налоговыми органами.

5. Частью 3 статьи 346.56 устанавливается запрет на использование организацией в целях реализации соглашения об осуществлении деятельности
на территории свободного порта Владивосток оборудования, которое ранее использовалось на территории Российской Федерации, имущества, использовавшегося другим налогоплательщиком на территории Российской Федерации, или имущества иного налогоплательщика (за исключением основных средств, приобретенных по договору лизинга).

Обращаем вниманием разработчика, что согласно статье 213 Гражданского кодекса Российской Федерации в собственности физических и юридических лиц может находиться любое имущество, за исключением отдельных видов имущества. Кроме того, статьей 3 Кодекса запрещается устанавливать налоги и сборы, нарушающие единое экономическое пространство Российской Федерации и, в частности, прямо или косвенно ограничивающие свободное перемещение в пределах территории Российской Федерации товаров (работ, услуг) или финансовых средств, либо иначе ограничивать или создавать препятствия не запрещенной законом экономической деятельности физических лиц и организаций.

Учитывая вышеизложенное, считаем часть 3 статьи 346.56
не соответствующей Кодексу.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта
с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделан вывод об отсутствии достаточного обоснования решения заявленной проблемы предложенным способом регулирования, а также
о наличии положений, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Приложение: на 4 л. в 1 экз.

|  |
| --- |
| Приложениек заключению об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона |

**Сводная таблица не учтенных в заключении об оценке регулирующего воздействия замечаний и предложений
с заинтересованными представителями предпринимательского сообщества и иными экспертами по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 18 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с введением системы налогообложения в виде единого налога для организаций, являющихся резидентами свободного порта Владивосток»**

| **№**  | **Замечания и (или) предложения** |
| --- | --- |
| **1** |    Среди негативных последствий выделяем возможность ограничения конкуренции вследствие наличия коррупциогенного фактора в части порядка принятия решения о возможности компании перейти на единый налог свободного порта Владивосток (далее – ЕН СПВ) и о возможностях продления права на применение ЕН СПВ (в соответствии с законопроектом такие решения принимает наблюдательный совет ЕН СПВ).На этапе разработки и корректировки данного законопроекта не известен перечень высокотехнологических видов деятельности, который скорее всего будет утвержден после принятия закона Наблюдательным советом СПВ. Неопределённость с конкретными видами экономической деятельности приближает к нулю точность прогнозирования потенциальных пользователей данного СНР и экономические эффекты. Слишком высокая доля экспорта как условие применения ЕН СПВ приведет к увеличению риска непрогнозируемой утраты права на применение данного специального налогового режима и, как следствие, к повышению риска пересчёта экономической составляющей бизнес-плана, что недопустимо для многих инвесторов. |
| **2** |    В проекте акта содержатся нормы, положения и термины, позволяющие их толковать неоднозначно, так, подпункт 7 части 2 и часть 5 статьи 346.55 НК РФ, часть 8 статьи 346.58 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс) - непонятно, в рамках какого режима облагаются доходы от иной деятельности (в пределах 30%);Неточность по тексту часть 3 статьи 346.56 Кодекса названа подпунктом 3 |
| **3** |    Обязанность резидентов свободного порта Владивосток при применении данного специального налогового режима исчислять и уплачивать НДС сделают этот налоговый режим менее конкурентоспособным, а ограничение круга участников специфическими видами деятельности отразится на отказе многих резидентов свободного порта Владивосток в выборе данного специального налогового режима. По нашему мнению, резидентам свободного порта Владивосток, которым требуется применение НДС, целесообразнее применять общеустановленный режим налогообложения. Поэтому введение данного специального налогового режима без освобождения от уплаты НДС считаем нецелесообразным, тем более что согласно сложившейся правоприменительной практике, налогоплательщики, применяющие специальный налоговый режим, имеют право выдавать счёта-фактуры с НДС, а контрагенты имеют возможность заявить налоговый вычет, при условии, что контрагенты, выставивший счёт-фактуру уплатит НДС в бюджетную систему. |
| **4** |    Необходимо откорректировать пп. «б» части 4 статьи 346.56 Кодекса, где сказано об условиях прекращения применения данного специального налогового режима, а именно, что «В случае невыполнения условий применения режима ЕНСПВ - с начала налогового периода, в котором не были выполнены условия применения ЕНСПВ».Налогоплательщик, утративший право на применение единого налога Свободного порта Владивосток, в течение одного месяца после истечения налогового периода, в котором он утратил статус резидента Свободного порта Владивосток должен за весь налоговый период произвести перерасчет налоговых обязательств по налогу на добавленную стоимость, налогу на прибыль организаций, налогу на имущество организаций в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах». Слова «налоговый период» заменить словами «отчётный период»   Причина данного предложения: при утрате права на применение единого налога у налогоплательщика должен быть сокращен период восстановления других налоговых обязательств и величины уплачиваемых налогов, период восстановления налоговых обязательств не должен превышать 6 месяцев. Подобный подход применяется, например, в главе 26.2 «Упрощенная система налогообложения» Кодекса, в ней налогоплательщик считается утратившим право на применение упрощенной системы налогообложения с начала отчётного периода, который составляет 3 месяца. |
| **5** |    Часть 6 статьи 346.56 Кодекса также содержит коррупциогенный фактор, касающийся продления права на применение СНР на срок не более чем на 15 лет по решению наблюдательного совета СПВ. Должны быть указаны объективные критерии, либо указано, что порядок продления будет установлен подзаконным нормативно-правовым актом Минвостокразвития России. |
| **6** |    В подпункте 10 части 2 статьи 346.58 Кодекса следует слова «плату нотариусу за нотариальное оформление документов. При этом такие расходы принимаются в пределах тарифов, утвержденных в установленном порядке» заметить словами «плату нотариусу за нотариальное оформление документов. При этом такие расходы принимаются в полном объёме» (независимо от установленных тарифов). |
| **7** |    Подпункт 25 пункта 2 статьи 346.58 Кодекса следует изменить в следующей редакции «расходы на подготовку в образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования специалистов, бакалавров или магистров для налогоплательщиков. Указанные расходы учитываются для целей налогообложения при условии, что с обучающимися в указанных образовательных учреждениях физическими лицами заключены договоры (контракты) на обучение, предусматривающие их работу у налогоплательщика в течение не менее трех лет по специальности (направлению подготовки) после окончания соответствующего образовательного учреждения.   Причина данной корректировки подпункта 25: приведение в соответствии с нормами законодательства Российской Федерации об образовании и требованиями Болонского процесса. Кроме специалистов в образовательных учреждениях ведут подготовку по направлениям подготовки бакалавриата и магистратуры. А прежняя редакция вызовет споры по учёту расходов только на подготовку специалистов. |
| **8** |    Предоставление дополнительных льгот путем компенсации объема капитальных вложений за счет платежей, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, приведет к снижению доходов региональных бюджетов, что в условиях сложной ситуации по исполнению бюджета, его дефицитности окажет негативное влияние на сбалансированность бюджета, поставит под угрозу обеспечение финансирования первоочередных расходов бюджета.  Учитывая изложенное, считаем, что введение дополнительных налоговых льгот необходимо рассматривать совместно с системой компенсации из федерального бюджета выпадающих (недополученных) доходов региональных бюджетов, либо осуществлять предоставление налоговых преференций инвесторам, осуществляющим инвестиции в объекты внешней инфраструктуры, только за счет налогов (доли налогов), зачисляемых в федеральный бюджет (например, только по налогу на прибыль, зачисляемому в федеральный бюджет). |
| **9** | Проектом акта предусмотрено, что вновь вводимыми преференциями не смогут воспользоваться резиденты особых экономических зон, резиденты территорий опережающего социально-экономического развития, а также участники региональных инвестиционных проектов. Таким образом, инвестор должен выбрать режим налоговых преференций, который он будет применять.В проекте акта не введено аналогичное ограничение для резидентов свободного порта Владивосток, таким образом инвестор на протяжении 10 лет будет иметь право на применение льгот как резидент свободного порта Владивосток, а в дальнейшем применять льготы в объеме осуществленных капитальных вложений в объекты внешней инфраструктуры. Считаю, что в отношении применения вводимых льгот резидентами свободного порта Владивосток должны быть установлены аналогичные ограничения как для других режимов налоговых преференций. |
| **10** |    Пунктом 5 части 2. статьи. 346.58. «Порядок определения и признания доходов и расходов» в состав расходов при расчёте ЕН СПВ включены «суммы налога на добавленную стоимость по приобретенным и оплаченным налогоплательщиком товарам (работам, услугам), расходы на приобретение (оплату) которых подлежат включению в состав расходов в соответствии с настоящей статьей;».   В настоящее время в статье 170 Кодекса «Порядок отнесения сумм налога (НДС) на затраты по производству и реализации товаров (работ, услуг)» (часть 2) указан исчерпывающий список случаев, когда суммы НДС учитываются в стоимости товаров (работ, услуг):1) приобретения (ввоза) товаров (работ, услуг), в том числе основных средств и нематериальных активов, используемых для операций по производству и (или) реализации (а также передаче, выполнению, оказанию для собственных нужд) товаров (работ, услуг), не подлежащих налогообложению (освобожденных от налогообложения);2) приобретения (ввоза) товаров (работ, услуг), в том числе основных средств и нематериальных активов, используемых для операций по производству и (или) реализации товаров (работ, услуг), местом реализации которых не признается территория Российской Федерации;3) приобретения (ввоза) товаров (работ, услуг), в том числе основных средств и нематериальных активов, лицами, не являющимися налогоплательщиками налога на добавленную стоимость либо освобожденными от исполнения обязанностей налогоплательщика по исчислению и уплате налога;4) приобретения (ввоза) товаров (работ, услуг), в том числе основных средств и нематериальных активов, имущественных прав, для производства и (или) реализации (передачи) товаров (работ, услуг), операции по реализации (передаче) которых не признаются реализацией товаров (работ, услуг)...;5) приобретения банками, применяющими порядок учета налога, предусмотренный пунктом 5настоящей статьи, товаров, в том числе основных средств и нематериальных активов,имущественных прав, которые в дальнейшем реализуются банками до начала использованиядля осуществления банковских операций, для сдачи в аренду или до введения в эксплуатацию.   Очевидно противоречие между текстом проекта акта и статьи 170 Кодекса. В том случае, если резидент свободного порта Владивосток, применяющий единый налог свободного порта Владивосток является плательщиком НДС, он не может и не должен включать в состав затрат для определения налоговой базы единого налога свободного порта Владивосток суммы налога на добавленную стоимость по приобретенным и оплаченным налогоплательщиком товарам (работам, услугам).   Предлагается убрать пункт 5 части 2. статьи 346.58. из текста законопроекта полностью, либо добавить дополнительное условие в этот пункт «в случаях, предусмотренных частью 2 статьи 170 Кодекса». |
| **11** |    Следует дополнить текст законопроекта информацией об уровне бюджета бюджетной системы Российской Федерации для зачисления единого налога свободного порта Владивосток (необходим соответствующий проект Федерального закона о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации).   Принятие законопроекта приведет к недополучению денежных средств одним из уровней бюджетной системы. |