



**ЦЕНТР МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОГО АНАЛИЗА  
И КРАТКОСРОЧНОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ**

Тел.: +7-499-129-17-22, факс: +7-499-129-09-22, e-mail: mail@forecast.ru, <http://www.forecast.ru>

**Экспертное заключение на проект федерального закона  
«О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018  
и 2019 годов»**

**Основные выводы:**

- Представленный проект закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (далее – Проект) позволяет в очень сложных социально-экономических условиях обеспечить быстрый переход к практически сбалансированному бюджету;
- заложенные в Проект меры по мобилизации доходов позволяют значительно увеличить ресурсную базу федерального бюджета (порядка 0.9 трлн. руб. дополнительных доходов в 2017 г. по сравнению с 2016 г.) без повышения налоговой нагрузки на бизнес (за исключением сырьевого сектора);
- предусмотренные в Проекте источники финансирования дефицита (в основном – нефтегазовые фонды и заимствования на внутреннем рынке) позволяют в нормальном режиме (без макроэкономических и финансовых шоков) обеспечить исполнение федерального бюджета и не несут в себе значимых инфляционных рисков;
- в Проекте практически отсутствуют меры стимулирующего характера (в том числе, налоговые), направленные на поддержку экономики и формирование потенциала будущего экономического роста;
- декларируемое в Проекте достижение макроэкономической стабильности подразумевает консервацию стабильно низких темпов экономического роста (1.5% в среднем за 3 года).
- «Узкое место» нового бюджета – межбюджетные отношения с субъектами РФ. С учетом крайне сложной ситуации в сфере региональных финансов, а также значительной доли трудно сокращаемых социальных расходов, финансируемых из бюджетов субъектов РФ, снижение федеральных трансфертов может привести к волне региональных бюджетных кризисов.

## 1. Общая конструкция бюджета на 2017-2019 гг.

Центральной идеей, заложенной в проект федерального бюджета на 2017-2019 гг., является бюджетная консолидация, направленная на снижение дефицита с 3.7% ВВП в 2016 г. до 1.2% ВВП к 2019 г. В ее основе – концепция приоритета бюджетной стабильности, как необходимого условия для стабильности экономики в целом. Однако при всей внешней нацеленности нового бюджета на обеспечение стабильности и сбалансированности, его общая конструкция несет в себе существенные дисбалансы.

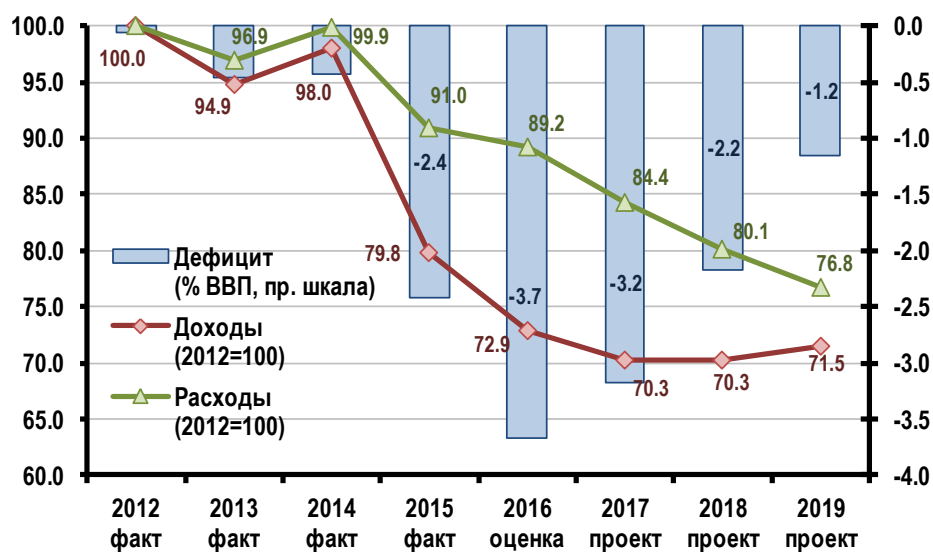


Рисунок 1 – Основные параметры федерального бюджета (доходы и расходы – в реальном выражении, 2012 г.=100; дефицит – % ВВП, правая шкала)

Бюджет, объективно, должен обеспечивать баланс между четырьмя важнейшими функциями государства:

- поддержанием социальной стабильности;
- обеспечением безопасности;
- поддержкой экономического роста (необязательно посредством расходов);
- сохранением стабильности бюджетной конструкции.

В предлагаемом Проекте бюджета центр тяжести значительно смещен в сторону бюджетной стабильности (понимаемой бухгалтерски), что ведет к перекосам внутри предлагаемой конструкции и подрывает ее общую устойчивость. Целям бюджетной консолидации подчинена как налоговая политика, направленная в основном на мобилизацию доходов федерального бюджета, так и бюджетная. Сокращение общего объема расходов в условиях, когда оборонные и социальные расходы могут быть сжаты лишь незначительно, означает, что основным способом обеспечения необходимой консолидации становится сокращение поддержки экономики.

Как результат – в предлагаемом Проекте бюджета практически отсутствуют меры стимулирующего характера, направленные на поддержку экономики и формирование потенциала будущего экономического роста. Важно отметить, что под поддержкой экономики понимается не накачивание государственного спроса или наращивание государственных инвестиций – в сложившихся условиях такой подход будет низкоэффективным. Скорее, речь идет о принятии стимулирующего пакета налоговых мер (как это было сделано во время кризиса 2009 г.), выстраивании системы поддержки экспорта, создании условий для формирования технологических компетенций и т.д.

Отсутствие таких мер означает снижение потенциала экономического роста и, соответственно, доходной базы будущих периодов.

## **2. Мобилизация доходов**

В предлагаемом Проекте налоговая политика подчинена задачам бюджетной консолидации и практически полностью направлена на мобилизацию бюджетных доходов. По источникам доходов представленные в Проекте мобилизационные меры можно разделить на 4 группы:

- рост налоговой нагрузки на *сырьевой сектор* (дополнительное увеличение ставки НДС на нефть, изменение коэффициентов, применяемых при расчете ставок НДС на газ и газовый конденсат) – 249 млрд. руб.;
- рост налоговой нагрузки на *население* (через индексацию ставок акцизов, в основном – на табачные изделия) – 114 млрд. руб.;
- перераспределение части доходов *бюджетов субъектов РФ* в пользу федерального бюджета (изменение нормативов распределения налога на прибыль<sup>1</sup> и акцизов на нефтепродукты<sup>2</sup> между федеральным и региональными бюджетами) – 213 млрд. руб.;
- изъятие части доходов *государственных компаний* (увеличение минимального уровня норматива перечисления дивидендов по принадлежащим государству акциям и прибыли ФГУП до 50% от чистой прибыли; перечисление Банком России дивидендов по акциям ПАО Сбербанк России) – 339 млрд. руб.

---

<sup>1</sup> Полученные в результате дополнительные доходы должны быть направлены на поддержку наименее обеспеченных регионов.

<sup>2</sup> Данная мера обеспечит зачисление в федеральный бюджет дополнительных доходов от индексации ставок акцизов на нефтепродукты в рамках налогового маневра.

- Доп. увеличение ставки НДС на нефть
- Изменение расчета ставок НДС на газ
- Индексация акцизов на табачные изделия
- Изменение распределения налога на прибыль
- Изменения распределения акцизов на нефтепродукты
- Увеличение норматива перечисления дивидендов
- Перечисление Банком России дивидендов по акциям Сбербанка

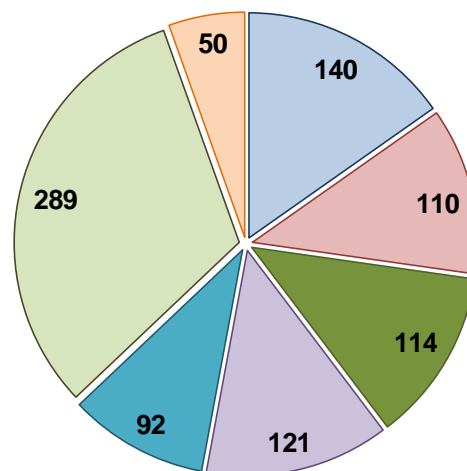


Рисунок 2 – Дополнительные поступления в федеральный бюджет в 2017 г. благодаря мерам по мобилизации доходов (млрд. руб.)

К числу безусловных плюсов предлагаемой налоговой политики можно отнести высокий уровень дополнительных доходов – в 2017 г. благодаря предложенным мерам федеральный бюджет получит порядка 0.9 трлн. руб. дополнительных поступлений. Важно отметить, что при этом налоговая нагрузка для компаний несырьевого сектора сохранится на прежнем уровне.

Главный недостаток предлагаемой налоговой политики – отсутствие стимулирующих мер (за исключением отдельных некрупных решений, таких как освобождение от налогообложения купонного дохода по облигациям; ряда мер по снижению нагрузки и стимулированию выхода из тени малого бизнеса).

#### **Врезка – О пакете стимулирующих налоговых мер в 2009 г.**

В 2009 г. (несмотря на высокий уровень дефицита федерального бюджета – 6.0% ВВП) в рамках общего пакета антикризисных мер был принят целый ряд налоговых новаций, направленных на поддержку экономического роста, а не на мобилизацию бюджетных доходов. Среди них – решение о снижении ставки налога на прибыль с 24% до 20%, позволившее поддержать оборотные средства предприятий и способствовавшее формированию свободных средств для осуществления инвестиций. Кроме того, стимулирующий налоговый пакет включал:

- увеличение амортизационной премии и сокращение срока полезного использования для ряда основных средств (направлено на поддержку инвестиционной деятельности);
- ряд мер по поддержке нефтедобычи (прежде всего – добычи в особых условиях);
- отдельные меры, направленные на поддержку вложений в НИОКР и стимулирование инновационного процесса (введение повышающего коэффициента 1.5 по затратам на

НИОКР, установление специального повышающего коэффициента в отношении амортизируемых основных средств, используемых только для научно-технической деятельности, освобождение от НДС ввоза технологического оборудования, не имеющего аналогов в РФ).

К числу стимулирующих налоговых мер, которые могли бы быть включены в новый бюджет и заложить основу для будущего развития, можно отнести, например, меры, направленные на развитие негосударственного (и немонопольного) сегмента научно-технологической сферы, прежде всего – новых бизнесов, призванных функционировать в конкурентной среде и нацеленных на коммерциализацию результатов исследований. Среди таких мер (в соответствии с опытом признанных стран – технологических лидеров) можно выделить введение гибкой системы налоговых кредитов (зачетов)<sup>3</sup> по расходам на НИОКР.

При этом важно – особенно для вновь создаваемых компаний – предусмотреть возможность переноса налогового кредита на будущие периоды (в условиях нулевой прибыли (или убытка) в первые годы существования компании, отсутствие такой возможности сведет к нулю ожидаемый положительный эффект).

Кроме того, пакет может включать меры по поддержке прорывных инноваций, например – введение особого статуса для компаний, участвующих в реализации проектов НТИ, и установление для них (по аналогии с резидентами «Сколково») специального льготного налогового режима, а также создание «патентного окна» – освобождение доходов от реализации прав на результаты интеллектуальной деятельности от налога на прибыль (сейчас реализация прав на РИД освобождена только от НДС).

### **3. «Заморозка» расходов**

Основной идеей бюджетной политики в представленном Проекте является «заморозка» (по факту, после пересмотра расходов 2016 г. – сокращение даже в номинальном выражении) общей величины бюджетных расходов при одновременном обеспечении индексации социальных расходов по уровню инфляции.

При таком подходе к формированию бюджетных расходов, с одной стороны, достигается быстрая бюджетная консолидация, с другой – снижаются возможности бюджетной политики по стимулированию экономического роста и консервируется нынешняя экономическая ситуация. Т.е. декларируемое в Проекте достижение

---

<sup>3</sup> Налоговый кредит (зачет) – налоговая льгота, позволяющая уменьшить налоговые обязательства компании на величину предоставляемого налогового кредита. Величина кредита рассчитывается как доля (задается ставкой кредита) расходов на НИОКР или их прироста по сравнению с ранее осуществленными расходами.

макроэкономической стабильности подразумевает консервацию стабильно низких темпов экономического роста (1.5% в среднем за 3 года).

Еще одно «узкое место» нового бюджета – межбюджетные отношения с субъектами РФ. Без учета перераспределяемых средств налога на прибыль<sup>4</sup>, общий объем трансфертов в регионы существенно сокращается – в среднем на 7.5% в год в реальном выражении. С учетом крайне сложной ситуации в сфере региональных финансов, а также значительной доли трудно сокращаемых социальных расходов, финансируемых из бюджетов субъектов РФ, снижение федеральных трансфертов может привести к волне региональных бюджетных кризисов.

#### **4. Источники финансирования дефицита**

Предусмотренные в Проекте источники финансирования дефицита позволяют в нормальном режиме (без макроэкономических и финансовых шоков) обеспечить исполнение федерального бюджета и не несут в себе значимых инфляционных рисков.

В качестве основных источников финансирования выступают нефтегазовые фонды (в том числе, ФНБ после исчерпания Резервного фонда) и заимствования на внутреннем рынке.

При этом если Резервный фонд (в рамках заложенного в основу бюджета макроэкономического сценария) будет исчерпан уже в 2017 г., то ФНБ удастся сохранить – к концу 2019 г. его объем составит порядка 3.1% ВВП. Однако с учетом размещения части средств ФНБ в финансовые активы (в том числе, инфраструктурные облигации), ликвидная часть фонда составит менее половины (46.2%).

---

<sup>4</sup> они должны вернуться в бюджеты субъектов РФ в форме трансфертов наименее обеспеченным регионам.

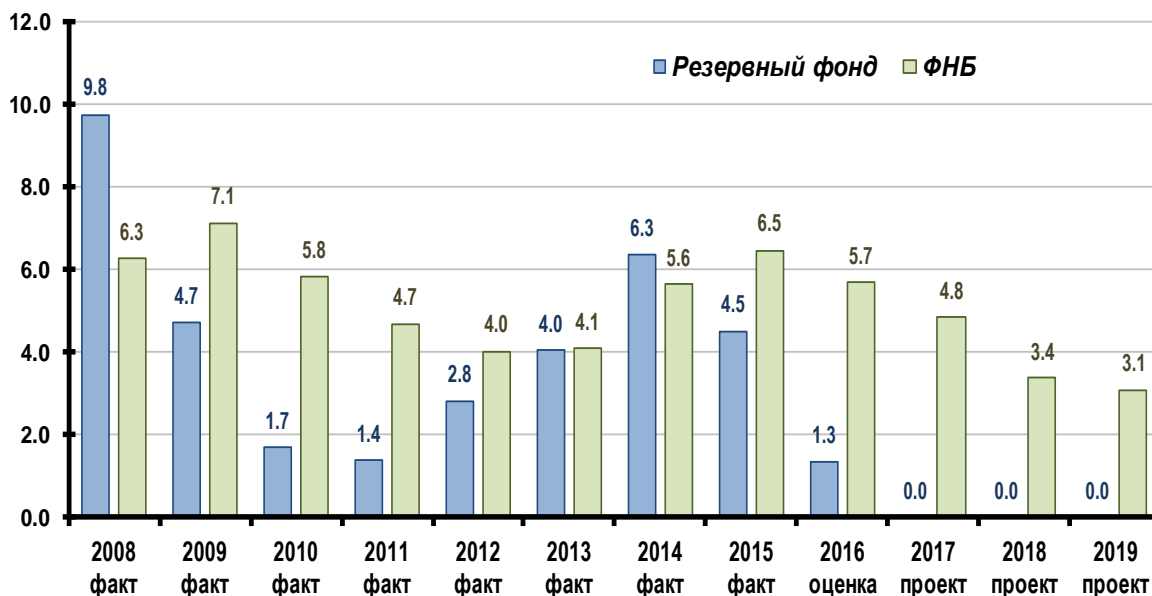
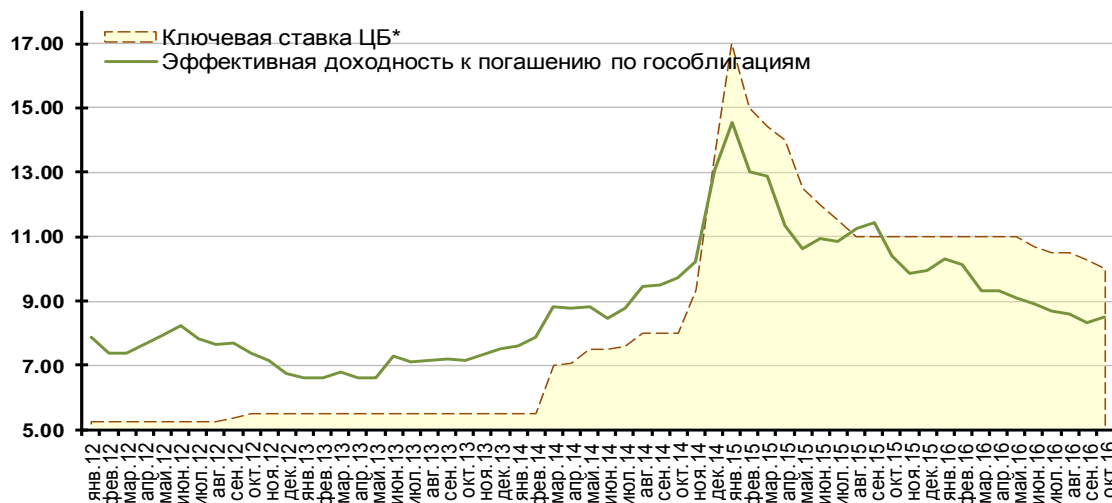


Рисунок 3 – Объем нефтегазовых фондов на конец года (% ВВП)

С учетом высокого рыночного спроса на государственные облигации предусмотренный Проектом объем заимствований на внутреннем рынке (порядка 1 трлн. руб. ежегодно) представляется реалистичным и не несет значимых рисков неисполнения. Однако стоимость привлечения таких заимствований (а значит и расходы будущих периодов на обслуживание долга) в значительной степени будут зависеть от величины ключевой ставки Банка России (пока сохраняющейся на высоком уровне 10%).



\*До сентября 2013 г. – минимальная ставка по недельным аукционам прямого РЕПО  
 Источник данных: Cbonds.ru

Рисунок 4 – Эффективная доходность к погашению по государственным рублевым облигациям и ключевая ставка Банка России (%)

Общий объем государственного долга (внутреннего и внешнего) в соответствии с предложенными в Проекте параметрами долговой политики сохранится на приемлемом уровне (порядка 12% к концу рассматриваемого периода, без учета условных долговых обязательств в форме государственных гарантий).

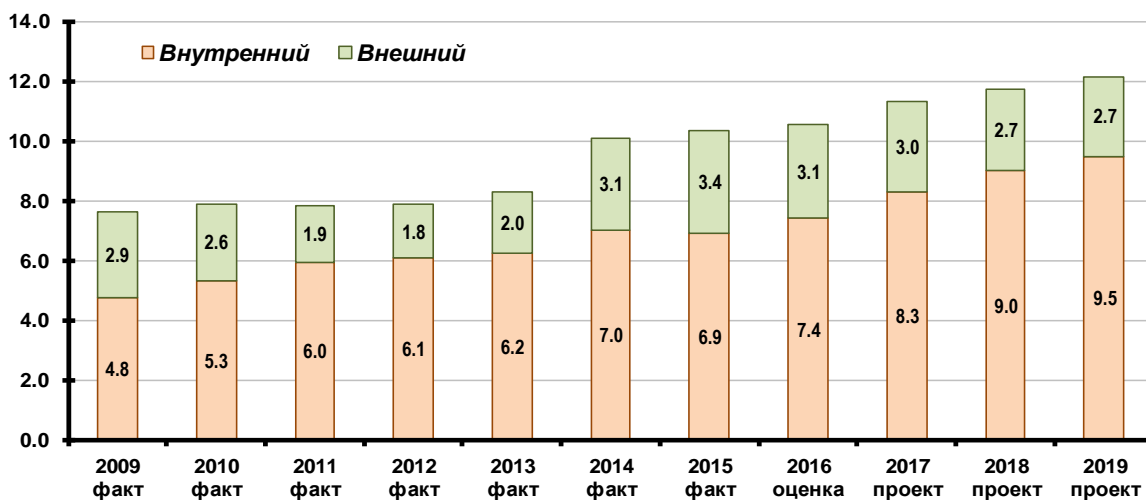


Рисунок 5 – Объем государственного долга РФ без государственных гарантий (% ВВП)

**Заключение подготовила:**

Пенухина Елена, ведущий эксперт ЦМАКП  
 e-mail: [EPenuhina@forecast.ru](mailto:EPenuhina@forecast.ru)