

Бюджет как инструмент долгосрочного развития: возможности и ограничения

УЧЕНЫЙ СОВЕТ
ИНСТИТУТА НАРОДНОХОЗЯЙСТВЕННОГО
ПРОГНОЗИРОВАНИЯ РАН

Пенухина Е.
Научный сотрудник ИНП РАН,
Ведущий эксперт ЦМАКП

Москва, 18 ноября 2016

Кризис идей современной бюджетной политики

Центральная идея проводимой в настоящее время бюджетно-налоговой политики – **бюджетная консолидация**

(дефицит федерального бюджета должен быть снижен с 3.7% ВВП в 2016 г. до 1.2% ВВП в 2019 г., далее – предполагается введение жестких бюджетных правил, обеспечивающих профицитный бюджет и уже при цене на нефть 41 \$/барр. – возврат к накоплению резервов)

В основе данной идеи – концепция примата бюджетной стабильности (понимаемой бухгалтерски – как отсутствие дефицита) как ключевого условия стабильности экономики в целом.

Целям консолидации подчинены как доходная, так и расходная часть нового трехлетнего бюджета, предлагаемые новые бюджетные правила в случае принятия гарантируют сохранение сверхжесткой бюджетной политики на долгосрочную перспективу.

Итог:

Потенциал бюджетной политики как инструмента поддержки экономического роста не используется. Декларируемая фискальными властями макроэкономическая стабильность означает консервацию стабильно низких темпов экономического роста.

Налоговая политика: курс на мобилизацию доходов

Налоговая политика на 2017-2019 гг. подчинена задачам бюджетной консолидации и практически полностью направлена на мобилизацию бюджетных доходов. При этом одна из ключевых функций политики – стимулирующая – вырождается.

Представленные в проекте ФБ на 2017-2019 гг. меры по мобилизации доходов:

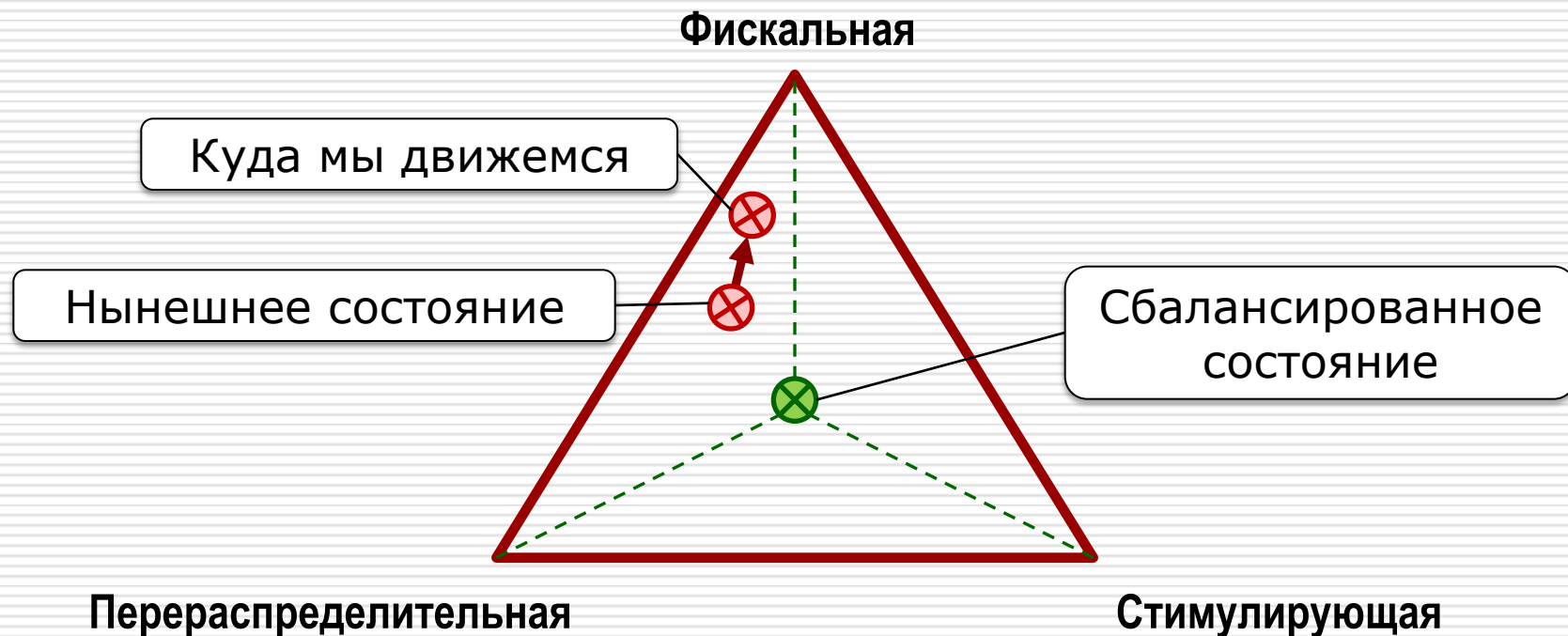
- Рост налоговой нагрузки **на сырьевой сектор** – 249 млрд. руб.
(доп. увеличение ставки НДС на нефть, изменение коэффициентов, применяемых при расчете ставок НДС на газ и газовый конденсат)
- Рост налоговой нагрузки **на население** – 114 млрд. руб.
(доп. индексация акцизов, в основном на табачные изделия)
- Перераспределение части доходов **бюджетов субъектов РФ** – 213 млрд. руб.
(изменение нормативов распределения налога на прибыль и акцизов на нефтепродукты между федеральным и региональными бюджетами). Реально это означает ухудшение положения регионов, которое будет компенсироваться, прежде всего, за счет малого бизнеса.
- Изъятие части доходов **государственных компаний** – 339 млрд. руб.
(увеличение норматива перечисления дивидендов по принадлежащим государству акциям и прибыли ФГУП до 50% чистой прибыли)

Итого: 0.9 трлн. руб. дополнительных доходов



Общая конструкция налоговой политики: потеря равновесия

Функции налоговой политики:



В равновесном состоянии между тремя важнейшими функциями налоговой политики должен соблюдаться баланс. Нынешнее состояние значительно отклонилось от равновесия в сторону фискальной функции в ущерб стимулирующей. Такое состояние представляется неустойчивым, так как подрывает потенциал доходов будущих периодов, а значит потребует дальнейшего усиления фискальной функции.

Для справки: налоговый пакет 2009 г.

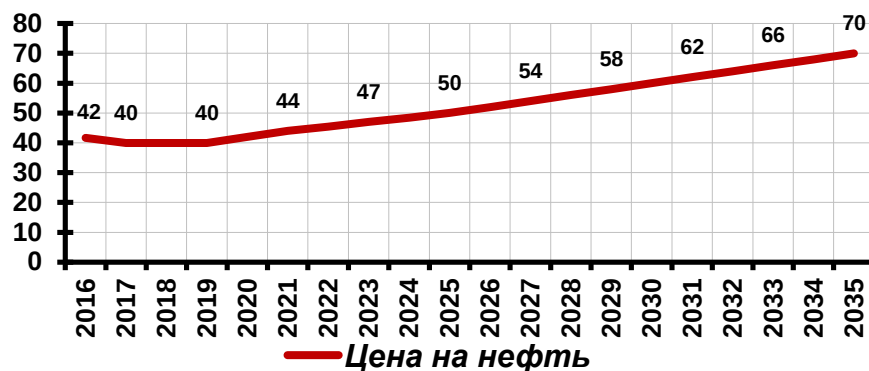
- ❑ Снижение ставки налога на прибыль с 24% до 20%
- ❑ Увеличение амортизационной премии и сокращение срока полезного использования для ряда основных средств
- ❑ ряд мер по поддержке нефтедобычи (прежде всего – добычи в особых условиях)
- ❑ отдельные меры, направленные на поддержку вложений в НИОКР и 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.



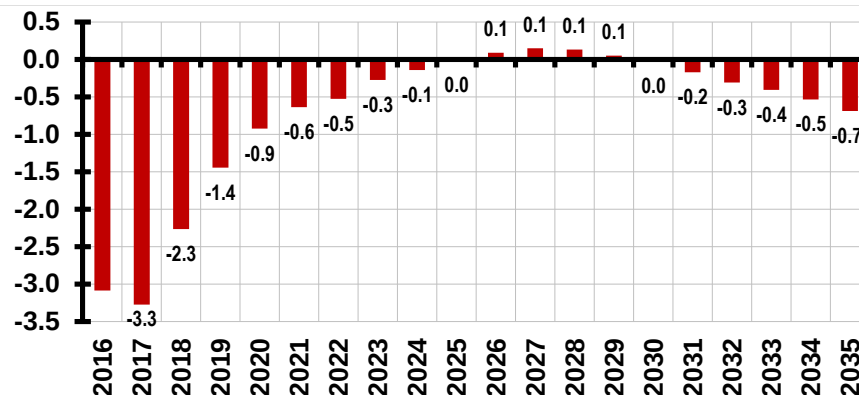
Базовый вариант: куда ведет инерция

Исходная точка для расчетов – **базовый вариант**, основанный на консервативных оценках динамики цен на нефть и предположениях об инерционности проводимой экономической политики.

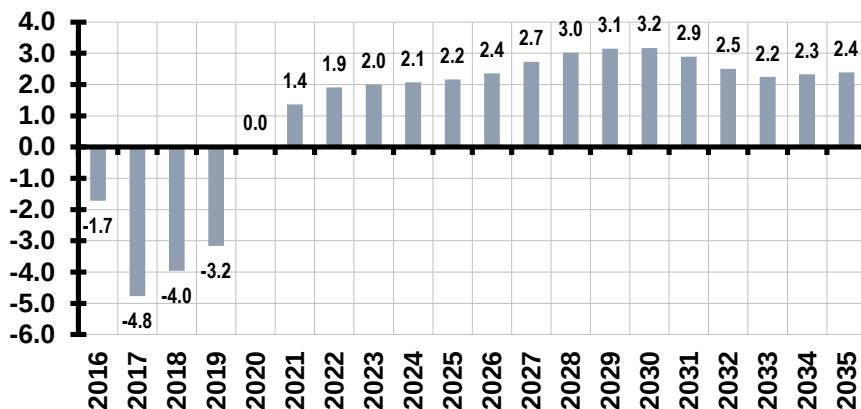
Цена на нефть марки Urals, долл./барр.



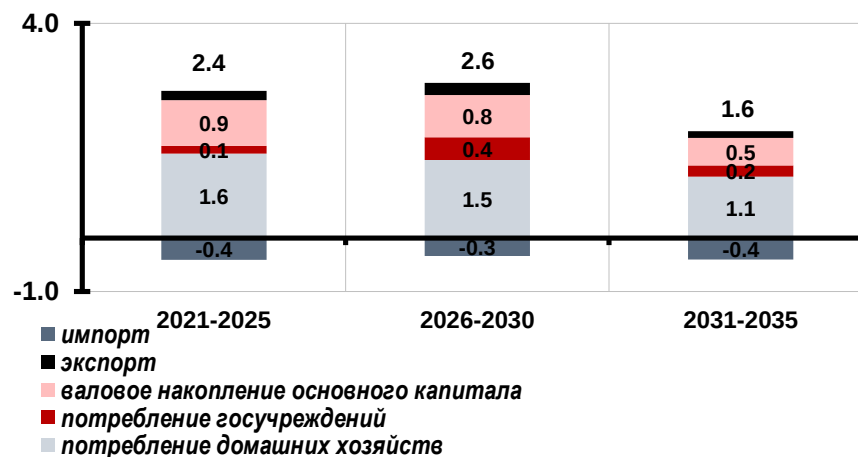
Дефицит консолидированного бюджета, % ВВП



Темпы прироста непроцентных расходов (% в реальном выражении)



Вклад факторов в прирост ВВП (проц. п.)

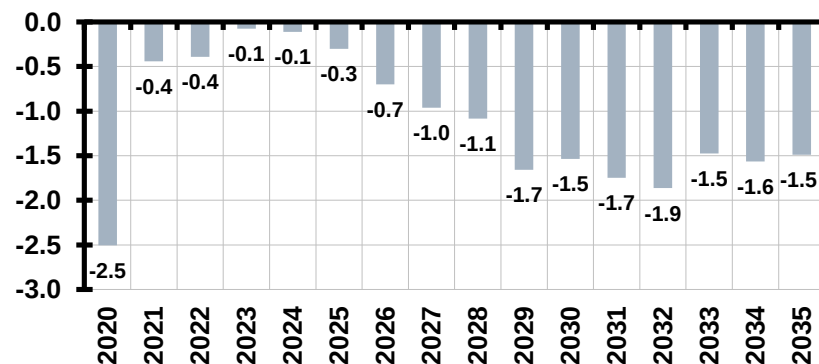


Бюджетные правила: вхождение в стагнационную спираль

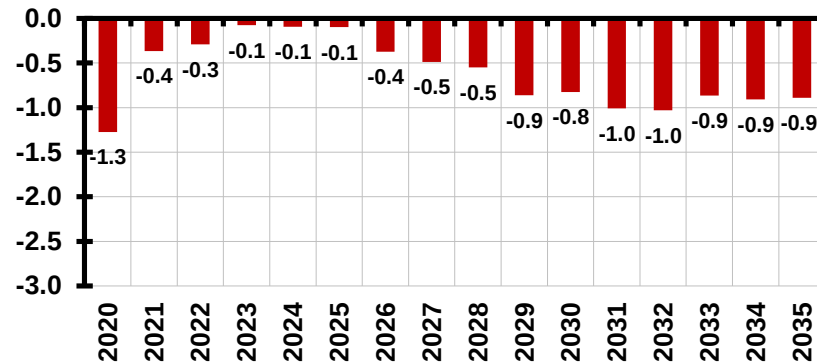
Введение бюджетных правил в редакции Минфина с 2020 г. приведет к усилению стагнационных процессов в экономике за счет **попадания в спираль** «сокращение расходов бюджета – снижение темпов роста ВВП и сжатие налогооблагаемой базы – снижение доходов бюджета – дополнительное сокращение расходов». **Дополнительная спираль** – «снижение темпов роста ВВП – сокращение занятости и доходов населения – сокращение потребления домашних хозяйств – еще большее снижение темпов роста ВВП».

+ Снижение долгосрочного потенциала из-за хронического недоинвестирования в науку, инфраструктуру, человеческий капитал

Изменение темпов роста непроцентных расходов бюджета по сравнению с базовым вариантом (проц. п.)



Изменение темпов роста ВВП по сравнению с базовым вариантом (проц. п.)



Альтернатива нынешней бюджетно-налоговой политике

Предлагаемые меры бюджетно-налоговой политики для поддержки экономического роста:

- ❑ Снижение ставки взносов на социальное страхование на 3 проц. пункта (с 30% до 27% за счет тарифа в ПФР). Компенсация выпадающих доходов за счет повышения пенсионного возраста на 3 года.
- ❑ Пакет мер по поддержке негосударственного (и не монопольного) сегмента научно-технологической сферы:
 - Введение гибкой системы налоговых зачетов по расходам на НИОКР
 - Введение особого статуса для компаний НТИ и установление для них специального льготного налогового режима;
 - Создание «патентного окна».
- ❑ Возврат инвестиционной налоговой льготы (мера может дать мощный толчок инвестициям, риск – лжеинвестиции. Требуется дополнительный анализ).
- ❑ Дополнительные расходы на поддержку экспорта (порядка 0.3% ВВП ежегодно)
- ❑ Дополнительные госинвестиции на софинансирование высокотехнологичных проектов НТИ (порядка 0.8% ВВП ежегодно)



Маневр «взносы на соцстрах – пенсионный возраст»

Конструкция предлагаемого маневра «взносы на соцстрах – пенсионный возраст»:

- Снижение ставки взносов на социальное страхование с 30 до 27% (за счет тарифа в ПФР, с сохранение действующей регрессивной шкалы) с 2020 г.
- Компенсация выпадающих доходов ПФР за счет постепенного повышения пенсионного возраста на 3 года (как для мужчин, так и для женщин) с 2019 г. по схеме «по полгода в год».

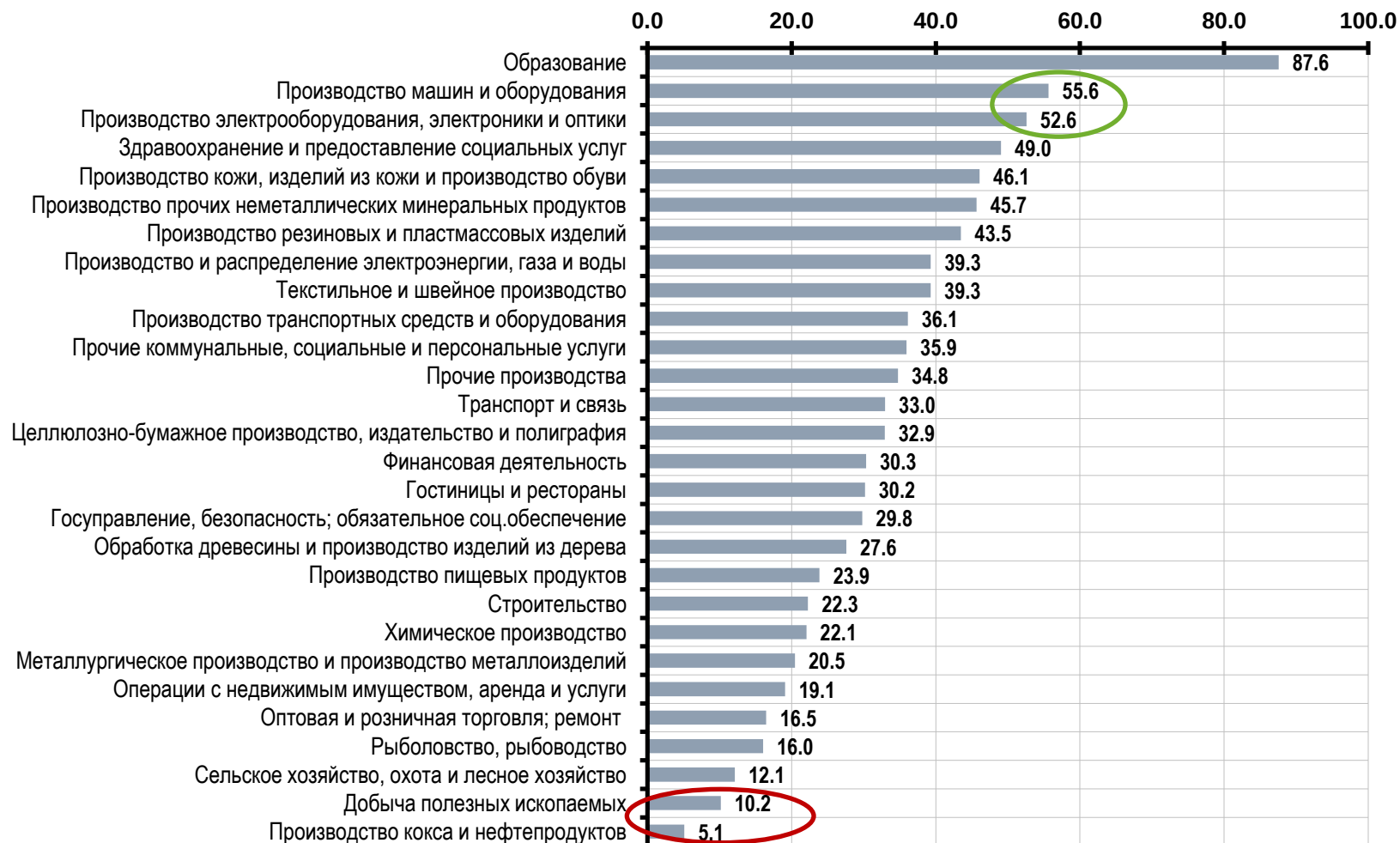
Стоимость маневра для бюджетной системы: *прямой эффект:* нулевой (в долгосрочной перспективе); *косвенный:* + 0.2% ВВП (за счет роста налоговой базы по налогу на прибыль, НДФЛ и взносам на социальное страхование).

Макроэкономический эффект маневра в 2020 г.:

Макроэкономические показатели	Базовый вариант, темп прироста, %	Реализация маневра, темп прироста, %	Эффект реализации маневра, проц. п. прироста
Валовой внутренний продукт	1.7	2.1	0.4
Инвестиции в основной капитал	2.9	4.0	1.1
Оборот розничной торговли	2.8	3.1	0.3
Реальные располагаемые доходы населения	2.2	3.1	0.9

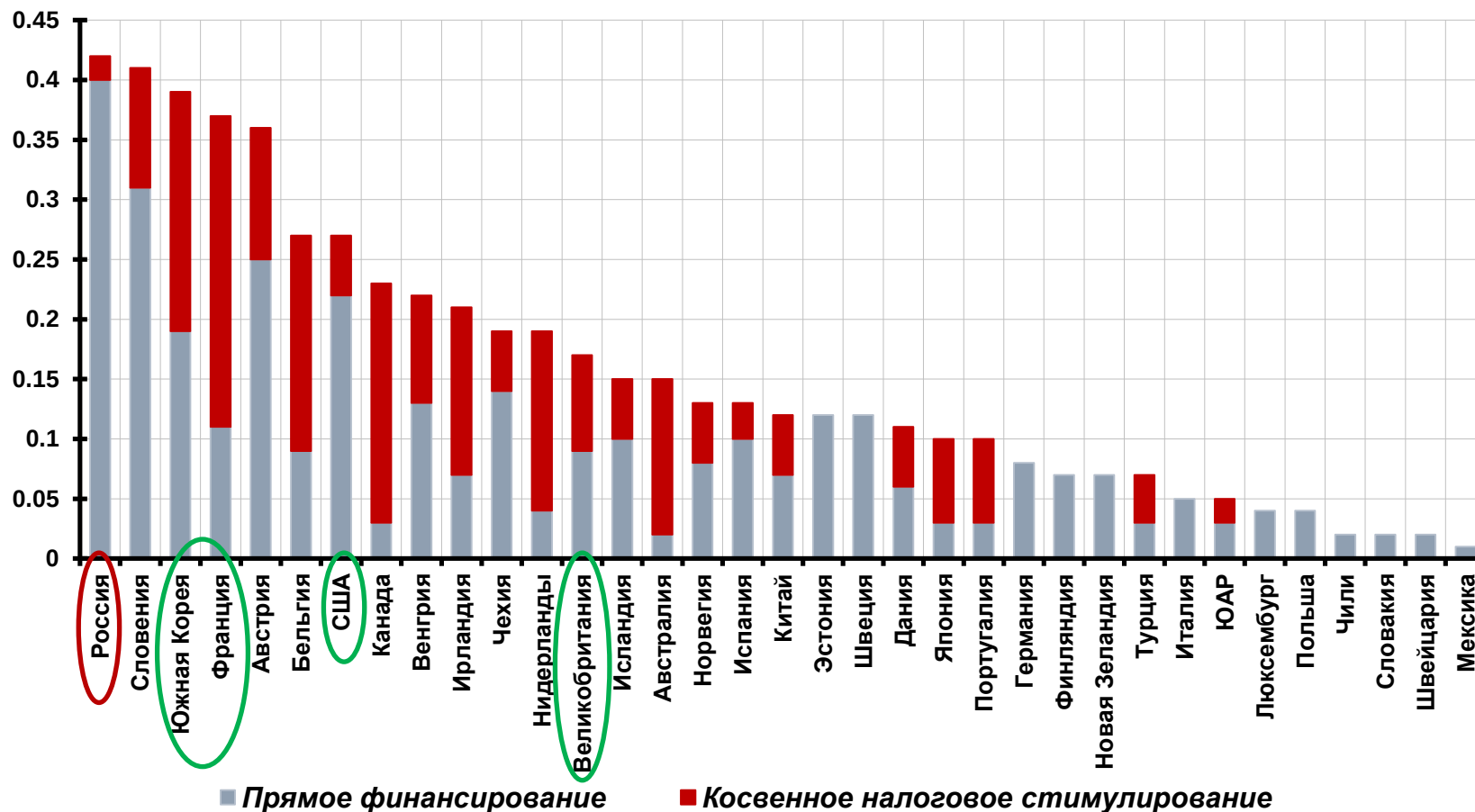
Снижение взносов на соцстрах – структурный эффект

Доля фонда заработной платы в добавленной стоимости по видам экономической деятельности (% ВВП)



Поддержка научно-технологической сферы

Прямое государственное финансирование и косвенное налоговое стимулирование расходов бизнеса на ИиР (% ВВП)



*Данные за 2013 г. или за последний доступный год. Источник: OECD

Налоговое стимулирование расходов на ИиР

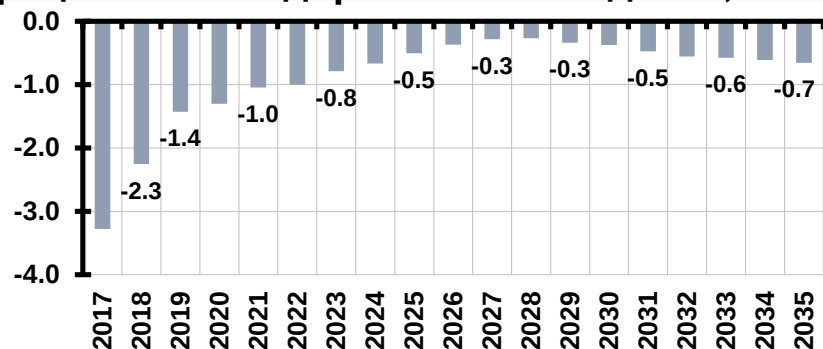
Меры налогового стимулирования	Страны, применяющие меру
Налоговый кредит (зачет) по расходам на ИиР	США, Франция, Япония, Южная Корея, Австрия, Австралия, Италия, Великобритания, Канада, Ирландия, Португалия, Испания,
Повышающий коэффициент при списании расходов на ИиР	Россия, Китай, Бельгия, Бразилия, Хорватия, Чехия, Венгрия, Индия, Латвия, Литва, Малайзия, Нидерланды, Румыния, Сингапур, ЮАР, Турция, Великобритания
Ускоренная амортизация	Россия, Бельгия, Бразилия, Франция, Литва, Румыния, ЮАР, Канада, Индия, Ирландия, Нидерланды, Великобритания, США
«Патентное окно»	Франция, Бельгия, Венгрия, Италия, Нидерланды, Испания, Великобритания
Освобождение от уплаты отдельных налогов (или снижение ставок по ним)	Россия, Китай, Бразилия, Бельгия, Венгрия, Нидерланды, Турция, Индия, Израиль, Малайзия, Чехия
Налоговые каникулы	Китай, Чехия, Франция, Индия, Малайзия



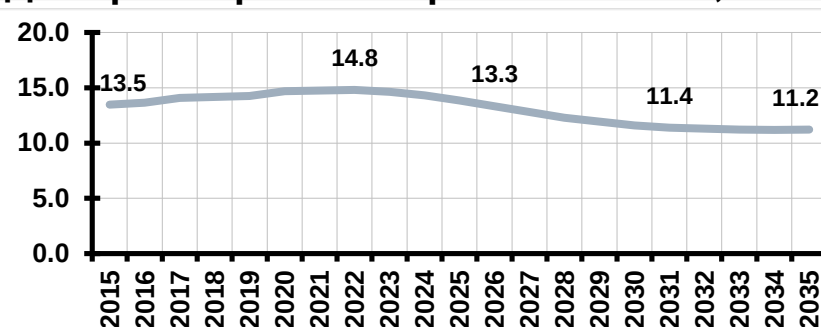
Бюджет в высоком варианте: сохранение стабильности

Бюджетно-налоговое стимулирование является важным условием для ускорения экономической динамики. Предлагаемые меры - при реализации высокого варианта - не приводят к дестабилизации бюджетной системы благодаря запуску цикла «Рост расходов на поддержку экономики/снижение налогов – ускорение темпов роста экономики – рост налогооблагаемой базы – рост доходов бюджета».

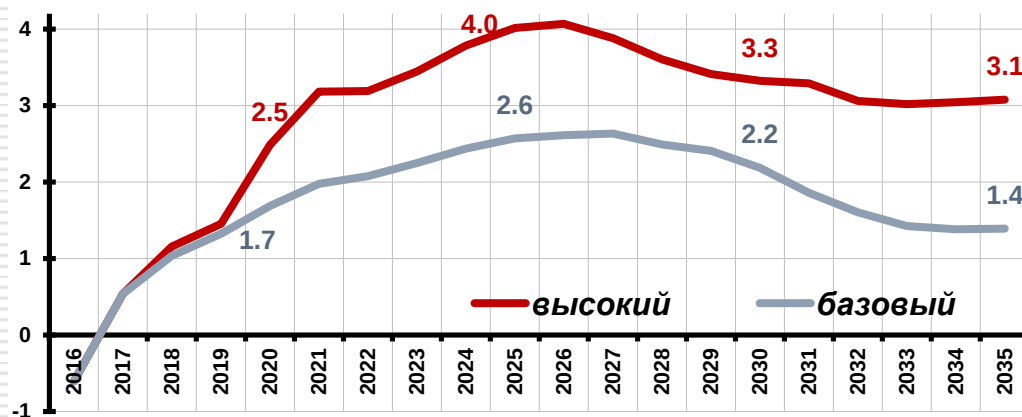
Дефицит консолидированного бюджета, % ВВП



Долг расширенного правительства*, % ВВП



Темпы роста ВВП, %



* Без учета госгарантий