

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ В РОССИИ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В статье проводится анализ современной бюджетной политики, указываются ее недостатки и ограничения с точки зрения задачи активизации экономического роста. Приведены оценки последствия повышения ставки НДС с точки зрения фискального эффекта, а также количественные оценки влияния этого повышения на доходы населения и бизнеса. В заключении описываются возможные эффекты реализации альтернативного сценария более мягкой бюджетной политики в среднесрочной перспективе.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная политика, налоговая политика, доходы, расходы

K.E. Savchishina

POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE EN RUSSIE: T ENDANCES ET PERSPECTIVES

Résumé. L'article analyse la politique budgétaire actuelle, identifie ses faiblesses et ses limites en termes de renforcement de la croissance économique. On donne des estimations des conséquences de l'augmentation du taux de TVA en termes d'effet fiscal, ainsi que des estimations quantitatives de l'effet de cette augmentation sur les revenus des ménages et des entreprises. En conclusion, on examine les effets possibles de la réalisation d'un scénario alternatif d'une politique budgétaire plus souple à moyen terme.

Mots-clés: budget, politique budgétaire, politique fiscale, revenu, dépenses.

* *Савчишина Ксения Евгеньевна* – научный сотрудник ИИП РАН, Москва / *Savchishina Kseniya Evgen'evna* – chercheuse de l'Institut des Prévisions Économiques de l'Académie de Science de la Russie (IPE RAS), Moscou.

Последние 5 лет российская экономика испытывала стагнацию и рецессию. В связи с этим активно велась дискуссия о роли бюджетной политики в решении задачи интенсификации экономического роста. Новый виток обсуждений был открыт после Указа Президента о стратегических планах развития страны на период до 2024 г. [1]. Среди основных задач стратегии: ускорение экономического роста и вхождение в пятерку крупнейших экономик мира. На данный момент, по объему годового ВВП по паритету покупательной способности Россия занимает 6-е место, отставая от Германии, которая находится на 5-м месте, как минимум на 10% по объему ВВП по ППС [2].

В 2018 году рост нефтяных цен и одновременное ослабление рубля позволили существенно нарастить бюджетные доходы. Так, на 1 июля рост нефтегазовых доходов (т.е. налогов на добычу и экспорт газа, нефти и нефтепродуктов) составил более +42% к предыдущему году, прочих доходов – +14%. При этом расходы бюджета увеличились только на 6% (рис.1, табл. 1) [3].

Трлн. руб.

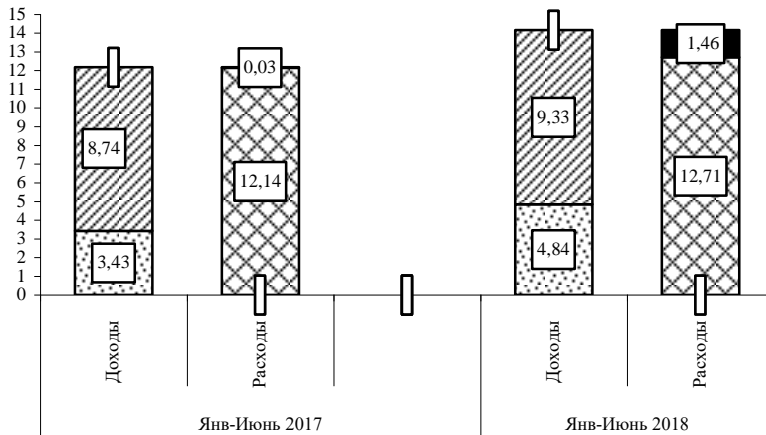


Рис. 1. Доходы и расходы консолидированного бюджета РФ в 1 полугодии 2017 и 2018 гг.:

▨ нефтегазовые доходы; ▩ прочие доходы; ▦ расходы; ■ профицит

Таблица 1

Динамика показателей консолидированного бюджета
в 1 полугодии 2018 г.

Показатель	Январь-Июнь 2017	Январь-Июнь 2018
Консолидированный бюджет, темп прироста, %		
Нефтегазовые доходы	+29,4	+41,8
Прочие доходы	+11,9	+13,5
Расходы	+4,6	+6,0
Внешнеэкономический		
Цена нефти марки Brent, долл./барр.	49,9	69,4
Курс доллара, руб./долл.	58,2	59,8
Рублевая цена нефти, темп прироста, %	+9,0	+42,9

Жесткость бюджетной политики связана с действием так называемого «бюджетного правила». В рамках этого правила, все нефтегазовые доходы бюджета, которые были получены от превышения цены нефти отметки в 40 долл./барр., не расходуются, а конвертируются в доллары и направляются на счета Казначейства в Центральном банке России. В 2018 г. объем этих средств составлял 260-390 млрд. руб. в месяц, достигнув показателя в 476 млрд. руб. в октябре (рис. 2 [4]). В результате, по состоянию на 1 ноября 2018 г. на счетах Казначейства было аккумулировано 3,3 трлн. руб. (или 50 млрд. долл.).

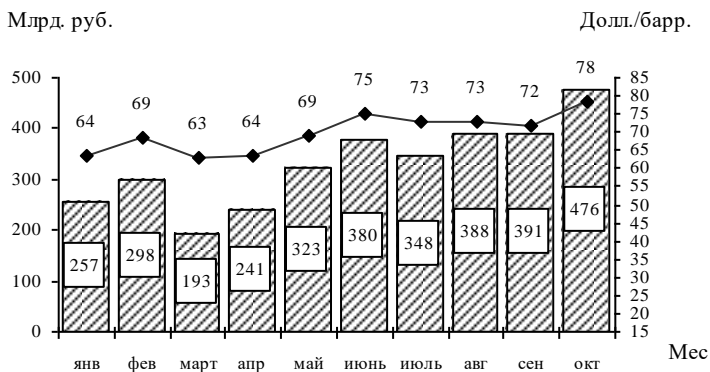


Рис. 2. Дополнительные нефтегазовые доходы бюджета в 2018 г.:
 □ дополнительные нефтегазовые доходы, конвертируемые в доллары и хранящиеся на счетах Казначейства в Центральном банке;
 —◆— цена на нефть марки Urals

При этом наши оценки показывают, что при сохранении до конца года цены нефти на уровне 70 долл./барр. нефтегазовые доходы превысят плановые показатели (заложенные в закон о федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 г. [5]) как минимум на 60%.

В целом наши оценки по исполнению бюджета в 2018 г. намного оптимистичнее оценок Министерства финансов и подтверждаются результатами первого полугодия [6]. Так, оценка для доходов консолидированного бюджета на 2,5 трлн. руб. превышает обновленные проектировки Минфина (по состоянию на 1 августа текущего года). При этом нужно отметить, что первоначальные оценки Министерства были еще более пессимистичны. В I кв. прогноз правительства был повышен (на 1,7 млрд. руб.), однако он по-прежнему остается чрезмерно консервативным (табл. 2).

Таблица 2

Оценки исполнения консолидированного бюджета РФ в 2018 г.

	Янв-Июль 2018 (факт)	Законы о КБ* (версия январь 2018)	Законы о КБ (версия июль 2018)	Оценки ИНП РАН
Показатели исполнения консолидированного бюджета, трлн. руб. (в скобках - % к ВВП)				
Доходы	17,3 (30,4%)	26,0 (25,5%)	28,3 (27,7%)	30,8 (30,1%)
Расходы	15,0 (27,3%)	28,1 (27,5%)	29,3 (28,7%)	29,5 (28,8%)
Дефицит(-)/Профицит(+)	+2,3 (3,1%)	-2,1 (-2,0%)	-1,0 (-1,0%)	+1,3 (+1,3%)
Темпы прироста, % к соответствующему периоду прошлого года				
Доходы	19,9%	0,8%	9,7%	19,4%
Расходы	6,0%	3,3%	7,7%	8,4%
* Совокупность законов о бюджетах субъектов федерации и закона о Федеральном бюджете (www.roskazna.ru).				

В настоящий момент перспективы бюджетной политики определяются двумя факторами. С одной стороны, Министерство финансов ожидает в ближайшие несколько лет медленный рост доходов, одновременно планируя продолжить практику накопления сверхдоходов от добычи и экспорта энергоресурсов [7]. С другой – на выполнение Указа Президента о стратегическом развитии необходимо дополнительное бюджетное финансирование в объеме 8 трлн. руб. до 2024 г. В таких условиях правительство приняло решение повысить налоговую нагрузку,

увеличив с 2019 г. ставку НДС с 18 до 20%. Исключением стали только социально значимые товары (продукты питания, лекарства и медицинские товары, товары для детей, печатная продукция), по которым сохраняется льготная ставка 10%.

В текущих экономических условиях (стабильность цен на нефть, курса доллара, динамика ВВП не ниже 2% в год) прирост доходов консолидированного бюджета (без учета внебюджетных фондов) в 2019 г. за счет повышения ставки НДС составит 800 млрд. руб., что обеспечит ускорение динамики доходной базы бюджета до +9% год к году (по сравнению с +6% в инерционном сценарии). В том числе на прирост непосредственно поступлений НДС будет приходиться 590 млрд. руб. (ускорение динамики поступлений до +18% год к году по сравнению с +6% без повышения ставки). Прирост по прочим налогам (в размере 200 млрд. руб.) будет обеспечен только в том случае, если все дополнительные доходы бюджета будут направлены на финансирование расходов.

Оценка фискального эффекта от повышения налоговых ставок проводилась в текущих ценах, поэтому ускорение динамики цен приводит к повышению налогооблагаемой базы (при условии, что сохраняются реальные темпы прироста). В свою очередь, рост базы приводит к росту поступлений налогов. Поэтому повышение ставки НДС при ускорении инфляции на один процентный пункт будет генерировать дополнительный доход бюджета в размере 610 млрд. руб. по НДС, а общий прирост доходов будет достигать 920 млрд. руб.

Если же реальный рост экономики замедляется (без ускорения динамики цен), тогда налогооблагаемая база в текущих ценах снижается. Это становится причиной того, что повышение ставки НДС дает меньший фискальный эффект: при снижении динамики ВВП на один процентный пункт общий прирост бюджетных доходов составит 600 млрд. руб., в том числе 500 млрд. руб. – непосредственно от поступлений НДС (табл. 3).

Риски повышения НДС для экономического роста являются несущественными при стабильных внешнеэкономических условиях (табл. 4). При этом обязательным условием является использование всех дополнительных доходов от повышения ставки НДС для финансирования расходов бюджетов в том же финансовом году.

Основным каналом использования дополнительных доходов от повышения НДС в первый год предпочтительно сделать повышение

уровня доходов населения (например, через повышение заработной платы работников бюджетной сферы), что позволит повысить реальные доходы населения. При этом критически важно будет удержание стабильного курса доллара.

Таблица 3

**Фискальный эффект повышения ставки НДС
при реализации различных сценариев***

Показатель	Текущие условия (прирост ВВП на 2% в год, инфляция 4%)	Ускорение инфляции на 1 проц. п.	Замедление реальной динамики ВВП на 1 проц. п.
Прирост поступлений по НДС, млрд. руб. (относительно инерционного сценария)	593	612	497
Прирост доходов консолидированного бюджета, млрд. руб. (относительно инерционного сценария)	797	917	602

** Оценки проводились с помощью квартальной макроэкономической модели QUMMIR. Подробнее см. на www.macroforecast.ru.*

Таблица 4

Макроэкономические эффекты повышения ставки НДС в 2019 г.

	Инерционный сценарий	Сценарий повышения ставки НДС
ВВП, трлн. руб., текущие цены	106,8	107,1
Потребление домашних хозяйств, реальный прирост, % к предыдущему году	3,2	3,3
Инвестиции в основной капитал, реальный прирост, % к предыдущему году	3,0	2,9
в том числе государственные инвестиции	0,8	1,0
Прибыль организаций, реальный прирост, % к предыдущему году	0,1	-1,4
Доходы населения, реальный прирост, % к предыдущему году	4,2	4,7
Импорт, реальный прирост, % к предыдущему году	4,9	5,2

Именно такая бюджетная политика позволит не только нивелировать негативный эффект от повышения темпов инфляции, но и от снижения инвестиционной активности, связанного со снижением прибыли организаций (на 0,5 трлн. руб. в год).

Основная дополнительная налоговая нагрузка будет приходиться на население – до 460 млрд. руб. Повышение налоговой нагрузки на предприятия при промежуточном потреблении составит в общей сложности 132 млрд. руб. (табл. 5).

Таблица 5

Последствия повышения ставки НДС для бизнеса в 2019 г.*

	Повышение налоговой нагрузки, млрд. руб.	Повышение налоговой нагрузки, % к НДС
Сельское хозяйство	1,3	0
Добыча нефти	0,1	0
Добыча газа	2,1	0,2
Добыча угля	0,2	0
Добыча металлов	39,4	2,9
Пищевая промышленность	25,2	0,3
Текстильная промышленность	0	0
Деревообработка	0,2	0
Производство бумаги	0,6	0,1
Нефтепереработка	0	0
Химическая промышленность	1,1	0,1
Фармацевтика	0	0
Черная металлургия	0,1	0
Цветная металлургия	0	0
Металлообработка	0,1	0
Машиностроение	1,0	0,1
Производство компьютерной техники	0,1	0,1
Производство электрооборудования	0,1	0
Производство теле- и радиоаппаратуры	0,2	0
Производство медицинского оборудования	1,6	0,1
Производство автомобилей	0,4	0
Производство водного транспорта	0,2	0
Производство воздушного транспорта	0,1	0
Производство железнодорожного транспорта	0,1	0
Электроснабжение	7,1	0,1
Строительство	6,6	0
Торговля	0,8	0
Гостиницы и рестораны	0,3	0
Транспорт	3,0	0
Связь	0,1	0
Финансовый сектор	1,7	0
Операции с недвижимым имуществом	14,4	0,2
Аренда оборудования	0,1	0
Компьютерные услуги	0,2	0
Научные разработки	2,2	0,1
Прочие услуги для бизнеса	2,1	0
Государственное управление	2,8	0
Образование	2,9	0,1
Здравоохранение	6,6	0,1
Прочие персональные услуги	6,9	0,2
Итого	132	0,2

* Оценки проводились на основе межотраслевой модели российской экономики RIM (подробнее см. www.macroforecast.ru).

Объем уплаченного НДС увеличивается по мере продвижения от начальных стадий переработки к более высоким уровням обработки. При этом включение всех расходов производителя от повышения НДС в конечную цену товара будет ограничиваться платежеспособным спросом и конкуренцией с импортной продукцией. Однако общий незначительный прирост налоговой нагрузки (менее 0,2% ВДС) не скажется значительно на финансовом состоянии предприятий.

Именно население понесет бóльшую часть затрат на повышение ставки НДС – порядка 460 млрд. руб. в 2019 г. (что составляет 1% уровня потребления в 2017 г.). Безусловно положительным моментом станет сохранение льготной ставки НДС на продукты питания, лекарства и детские товары.

Это позволит перераспределить большую часть нагрузки от повышения налога на более богатые слои населения, так как в структуре их потребления доля расходов на питание в 2,5 раза меньше, чем у 1-4 групп с наименьшими доходами. В результате, 10-ая децильная группа с наибольшим уровнем дохода оплатит 30% (или 160 млрд. руб.) из общего объема дополнительного НДС, на 8-9-ю группу придется еще 30% (табл. 6).

Таблица 6

Последствия повышения ставки НДС для населения в 2019 г.

Децильные группы населения, ранжированные по уровню дохода (от меньшего к большему)	Доля расходов на питание, % в общем объеме потребления	Доля расходов децильной группы на повышение налоговой нагрузки, % к общему объему повышения	Повышение налоговой нагрузки, % к общим расходам децильной группы
1-ая группа	49,2	2	0,8
2-ая группа	45,7	4	0,8
3-ая группа	45,1	4	0,8
4-ая группа	42,7	5	0,9
5-ая группа	40,9	6	0,9
6-ая группа	38,2	8	0,9
7-ая группа	35,5	10	1,0
8-ая группа	32,7	12	1,0
9-ая группа	28,9	17	1,1
10-ая группа	19,9	31	1,2

Кроме того, к повышенной нагрузке на домохозяйства с высокими доходами приведет и высокая доля импортной продукции в структуре их потребления: повышение НДС на потребительские товары (за исключением продуктов питания и лекарств), ввозимые из-за рубежа, составит порядка 40 млрд. руб. Представляется, что такое повышение налоговой нагрузки не приведет к существенному сокращению потребительского импорта или его удорожанию.

Негативным фактором станет повышение ставки НДС на такие услуги, как ЖКХ, платная медицина и образование, потребление которых имеет низкую эластичность от цены. Это означает, что государству придется нести дополнительные расходы на поддержку наименее социально защищенных слоев населения в части оплаты услуг ЖКХ, а также повысить объем возмещения НДС по платным услугам здравоохранения и образования, а также возмещение НДС на новое строительство. По нашим оценкам, на финансирование дополнительных субсидий на оплату услуг ЖКХ для малоимущих граждан может потребоваться до 400 млн. руб. (в 2017 г. объем выделенных на это средств составил 47 млрд. руб.). 810 млн. руб. будет необходимо дополнительно направить на возмещение НДС.

В целом повышение ставки НДС приведет к росту стоимости текущего объема потребления для населения с минимальными доходами на 0,8%, для наиболее богатых – на 1,2%.

В Институте была реализована оценка последствий альтернативной бюджетной политики, в рамках которой предполагается частичный отказ от бюджетного правила. Согласно этому сценарию, достаточно благоприятный прогноз по доходам позволяет ожидать смягчения бюджетной политики в среднесрочной перспективе. По нашим оценкам, имеющихся доходов консолидированного бюджета будет достаточно для поддержания динамики расходов на уровне не ниже инфляции (+8% в 2018-2019 гг. ежегодно, +4% в 2020-2021 гг.), а также для финансирования Указа Президента РФ о стратегических целях развития, подразумевающих использование общего объема государственного финансирования в размере 8 трлн. руб. в течение 6 лет. Более того, после 2019 г. при условии реализации сценария стабильного уровня цен на энергоресурсы, с высокой долей вероятности можно утверждать, что Минфин будет иметь

возможность пополнять Фонд национального благосостояния на 500 млрд. руб. в год.

Литература и информационные источники

1. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>
2. World Economic Outlook Database, October 2018. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/02/weodata/index.aspx>
3. Отчет Федерального Казначейства об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. www.roskazna.ru
4. Информационные сообщения Министерства финансов РФ о нефтегазовых доходах и проведении операций по покупке/продаже иностранной валюты на внутреннем валютном рынке. www.minfin.ru
5. Федеральный закон от 05.12.2017 г. №362-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов». https://www.minfin.ru/ru/fed_budget/
6. Бюллетень «Прогноз индикаторов экономики РФ: 2018-2021 гг. (инерционный сценарий)». www.macroforecast.ru
7. Проект федерального закона №362-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2019 и 2020 годов». <http://government.ru/activities/selection/301/34139/>