



Институт
экономики роста
им. Столыпина П.А.



ОБЩЕРОССИЙСКАЯ
ОБЩЕСТВЕННАЯ
ОРГАНИЗАЦИЯ **ДЕЛОВАЯ
РОССИЯ**  Комитет по
бюджетно-
налоговой политике

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ПРОЕКТЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2018 ГОД И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2019 И 2020 ГОДОВ.

БЫЛА ПРОВЕДЕНА ЭКСПЕРТИЗА СЛЕДУЮЩИХ ПРОЕКТОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ:

2

- №274618-7 «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – Законопроект о федеральном бюджете);
- №274631-7 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и статью 1 Федерального закона от 29 июля 2017 года №254-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (далее – Законопроект о внесении изменений в НК РФ);
- №274619-7 «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – Законопроект о бюджете ПФР);
- №274621-7 «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – Законопроект о бюджете ФСС);
- №274620-7 «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – Законопроект о бюджете ФФОМС).

**РАЗДЕЛ I
МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ
ОСНОВНЫХ ПАРАМЕТРОВ
ЗАКОНОПРОЕКТА О ФЕДЕРАЛЬНОМ
БЮДЖЕТЕ**

ЦЕНА ДОСТИЖЕНИЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ В МАКСИМАЛЬНО КОРОТКИЕ СРОКИ

Ключевая задача – достижение в максимально короткие сроки общей сбалансированности бюджетной системы

Уже в 2019 и 2020 гг. задача по балансировке бюджета практически выполняется, дефицит в оба этих года составляет всего 0,8% к ВВП

С учетом того, что Минфин традиционно занижает доходную базу можно утверждать, что в эти годы может быть достигнута абсолютная бюджетная сбалансированность

Вопрос только в том, какова будет цена этого достижения для экономики

ОЦЕНКИ РОСТА ДОХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ЧЕРЕСЧУР ПЕССИМИСТИЧНЫ

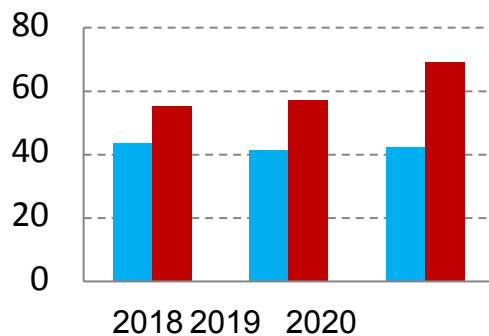
5

Даже при условии снижения мировых долларовых цен на нефть одновременное снижение сальдо счета текущих операций будет ослаблять рубль, что будет способствовать стабилизации рублевой цены нефти

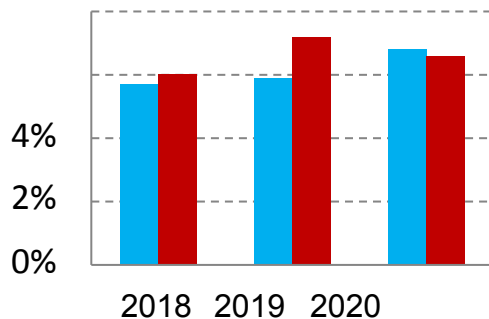
Расчеты ИНП РАН указывают, что в 2018-2020 гг. дефлятор ВВП с большой долей вероятности будет превышать темпы инфляции и составит 4.3-4.7% в год (против прогноза

МЭР на 2018 г. в 3,5%). Повышение оценки дефляторов повышает и оценку номинального объема ВВП: на 300 млрд. руб. в 2018 г. и на 1.5 трлн. руб. ежегодно в 2019-2020 гг

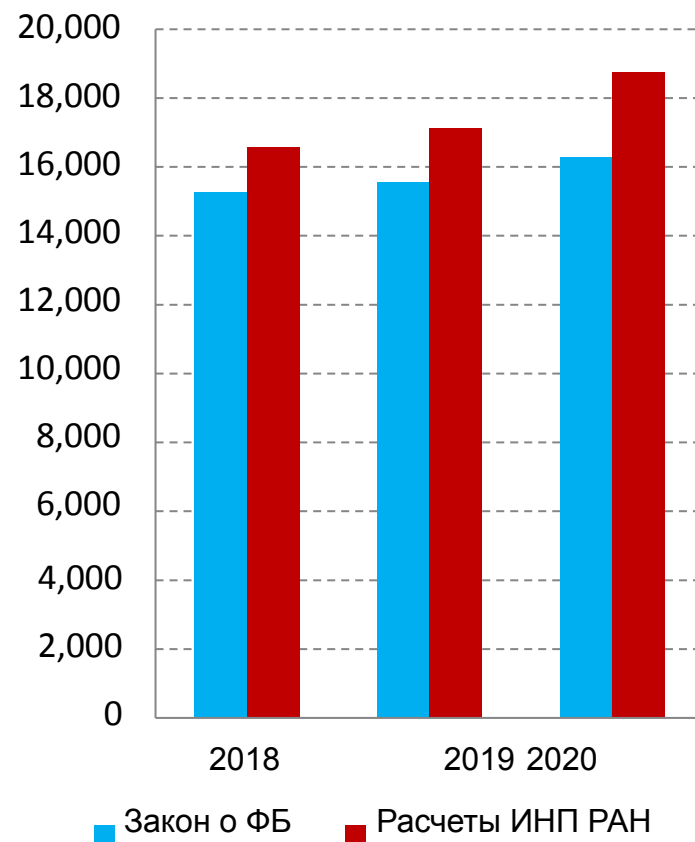
Цена нефти марки Urals, \$/баррель



Номинальный темп прироста ВВП, %



Доходы федерального бюджета, млрд руб.



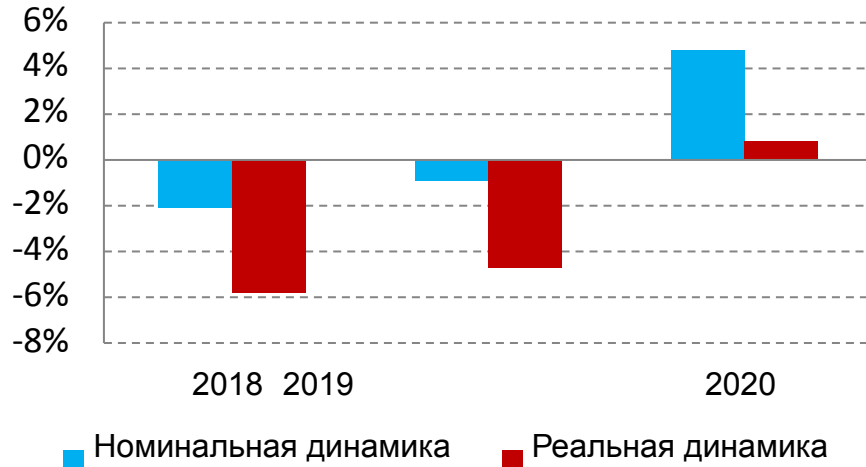
В совокупности, факторы недооценки цен на сырье и номинальной величины ВВП определяют занижение прогнозируемой величины доходов федерального бюджета на 9% от общей величины доходов в 2018 г. (или 1,3 трлн. руб.) и на 12-15% в 2019-2020 гг.

Для консолидированного бюджета (с учетом внебюджетных фондов) масштабы недооценки доходной базы еще более значимы: 1.5 трлн руб. в 2018 г. и 1.6-2.4 трлн руб. в 2019-2020 гг.

НИЗКАЯ ОЖИДАЕМАЯ ДИНАМИКА ДОХОДОВ БЮДЖЕТА ПРЕДОПРЕДЕЛИЛА И НЕОБХОДИМОСТЬ СОКРАЩЕНИЯ РАСХОДОВ

6

Динамика расходов федерального бюджета, %



Таким образом, общее за три года **снижение расходов федерального бюджета в реальном выражении составит 9.5%**

С учетом того, что динамика расходов региональных бюджетов во многом задается общероссийским бюджетным трендом, отраженном в законе о федеральном бюджете, можно ожидать, что при такой динамике федеральных расходов **региональные расходы в лучшем случае смогут сохранить свой нынешний уровень**

Например, к концу финансового года плановые значения расходов региональных бюджетов пересматривались в сторону значительного увеличения (до 26% от первоначального плана), **однако выполнить новый план не удавалось никогда**

Реальный уровень расходов оказывался лишь на 3-6% выше, чем планировалось в начале года, а **отставание от обновленного плана составляло 7-9%**

В результате потенциал экономического роста не использовался полностью

Как свидетельствуют отчеты Казначейства РФ, недооценка доходной базы бюджета в начале финансового года не позволяет корректировать расходные обязательства бюджета соответствующими темпами

ОТ НЕПОЛНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ЭКОНОМИКА НЕСЕТ ПОТЕРИ

Потери экономики

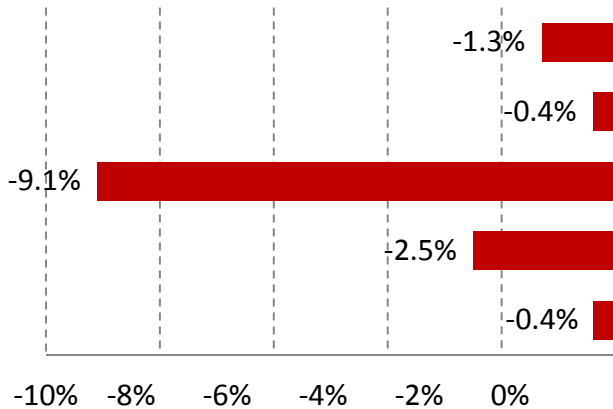
Прямые потери

В первую очередь, отказ от повышения уровня жизни населения через бюджетные выплаты и трансферты в натуральной форме

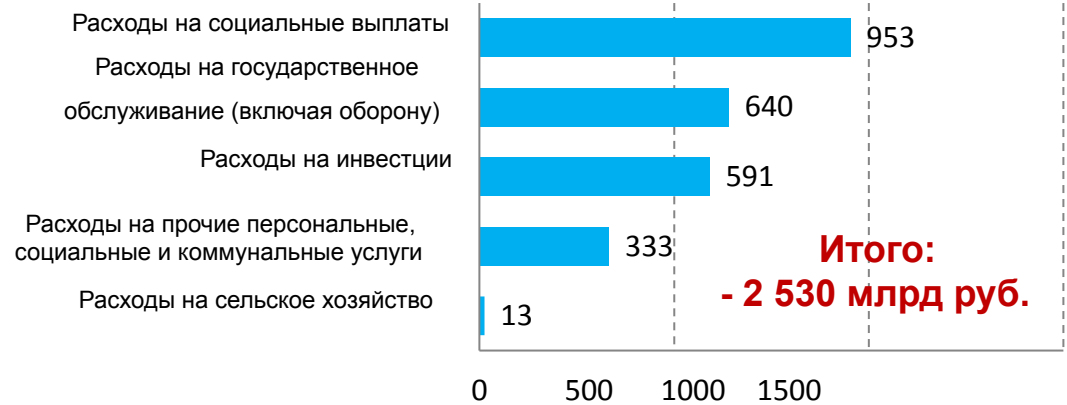
Косвенные потери

Потери, связанные с пониженным конечным спросом и ростом фискальной нагрузки на бизнес и население

Среднегодовая номинальная динамика расходов бюджета



Потери ВВП в 2018-2020 гг. вследствие снижения спроса вызванного сокращением бюджета, млрд руб.



Оценки ИНП РАН свидетельствуют, что при более реалистичных параметрах доходов вполне возможным становится решение двух задач:

- балансировка бюджетной системы
- поддержание объема расходов на уровне 2016-2017 гг. в реальном выражении

В этом сценарии не возникает дополнительного негативного воздействия со стороны бюджета на экономическую динамику, а рост уровня государственного долга на конец 2020 г. лишь на 1,5-2 процентных пункта (п.п.) превысит планируемый в проекте Закона о бюджете

Проект закона о бюджете не только сохраняет, но и развивает практику многократного скрытого резервирования, которая расширяет пространство маневра при выборе направлений расходования средств

В отсутствие избыточного потока доходов такое резервирование снижает базу для формирования регулярных расходов, становясь фактором избыточного сдерживания внутреннего спроса

В результате снижения расходов по важнейшим направлениям прямой вычет ВВП составит 2,5 трлн. руб. или 2,3% от прогнозируемого объема ВВП в 2020 г.

НАМ НУЖНО ПЕРЕЙТИ ОТ БЮДЖЕТА СТАГНАЦИИ К БЮДЖЕТУ РАЗВИТИЯ

9

Цель: Сбалансированность бюджетной системы на базе роста доходов бизнеса, населения и государства.

Механизмы: Сохранение уровня расходов в реальном выражении при существенном повышении их эффективности, концентрации по направлениям расходов на экономику и человеческий капитал при сохранении необходимого уровня оборонного бюджета.

В 2017–2018 гг. ГОСУДАРСТВО ДОЛЖНО ЗАПУСТИТЬ МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ НА 2,2 ТРЛН РУБ. В ГОД:

Механизм финансирования	Финансирование, в год	ИТОГО
ОБЕСПЕЧЕНИЕ КРАТКО- И ДОЛГОСРОЧНОГО КРЕДИТА ЭКОНОМИКЕ ПО КОНКУРЕНТНЫМ СТАВКАМ	1 500 МЛРД РУБ.	2,2 ТРЛН РУБ.
СТИМУЛИРОВАНИЕ СПРОСА	520 МЛРД РУБ.	
СОХРАНЕНИЕ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА НА УРОВНЕ 2016 -2017 ГОДА	139 МЛРД РУБ.	

И РЕСУРСЫ В ЭКОНОМИКЕ РОССИИ ЕСТЬ:

Ключевой инструмент увеличения доходной базы и потенциала расходов бюджета – ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ.

Каждый процентный пункт роста экономики – это не менее 300 млрд руб. дополнительных доходов консолидированного бюджета

Источник финансирования	Потенциал, в год	ИТОГО
Средства ЦБ РФ на докапитализацию институтов развития и новые механизмы рефинансирования, в том числе проектное и торговое финансирование. Создание банка плохих долгов	1 500 млрд руб.	6,2 ТРЛН РУБ.
Активы госбанков, через настройку кредитных механизмов и специализированные механизмы рефинансирования	500 млрд руб.	
Обеспечение гарантий Правительства в рамках проектов ГЧП	500 млрд руб.	
Приватизация госимущества	500 млрд руб.	
Целевые проектные займы под гарантии Правительства у населения и финансовых инвесторов через привлекательные инструменты, такие как индексные облигации	1 000 млрд руб.	
Казначейское сопровождение – Повышение эффективности управления государственными финансами	700 млрд руб.	
Допущение дефицита бюджета в среднесрочной перспективе до 3% ВВП, верхнего порога госдолга до 30 –35% ВВП	1 500 млрд руб.	

ЖЕСТКАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА В СОЧЕТАНИИ С ЖЕСТКОЙ ДКП НЕ ДАЮТ ЭКОНОМИКЕ РАЗВИВАТЬСЯ

10

Ставки по кредитам населению снизились до 13%, однако эффективные ставки по фактическим потребительским кредитам по-прежнему варьируются от 14 до 18% годовых

Номинальные ставки по корпоративным кредитам снижаются уже более двух лет подряд, но фактически за период с начала 2016 г. на фоне снижающейся инфляции (в том числе опережающей индекс снижения цен производителей) реальные ставки для бизнеса выросли на 7-8%

Уровень реальных кредитных ставок сдерживает объемы кредитования, способствует перераспределению доходов в пользу финансовой системы и, в конечном счете, оказывает угнетающее влияние на внутренний спрос. В результате экономика не растет, доходы реального сектора падают. **Нарастает неравенство доходов секторов экономики и групп населения**

Нужна политика количественного смягчения (QE по-русски). **Суммарный эффект снижения процентных ставок для конечных заемщиков на 2% оценивается примерно в 1,6% прироста ВВП**

Нужен запуск механизмов финансирования развития экономики на 2,2 трлн рублей в год:

- ✓ развитие инструментов рефинансирования ЦБ в рамках развития проектного, торгового финансирования малого бизнеса,
- ✓ поддержка, капитализация эффективных институтов развития,
- ✓ стимулирование спроса через развитие ипотеки под 5%, программ поддержки малоимущих продуктами питания и лекарствами, покупки продукции отечественного машиностроения,
- ✓ стимулирование экспорта.

**РАЗДЕЛ II
ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТОВ
ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ В ЧАСТИ
НАЛОГОВ, СБОРОВ, ВЗНОСОВ И
ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ**

В Законопроекте заложен рост доходов федерального бюджета в частности за счёт следующих факторов:

- Увеличение налогов, сборов и иных платежей бизнеса:
 - *Повышение ставок акцизов*
 - *Повышение ставки водного налога (в 1,7-2,3 раза)*
 - *Платы за использование лесов (в 2,17-2,62 раза)*
 - *Платы акватории поверхностных водных объектов (в 10 раз)*
- Введение новых обязательных платежей бизнеса:
 - *Утилизационный сбор со средств производства*
 - *Инвестиционный сбор с морских портов*

«Деловая Россия» не поддерживает такие предложения ввиду их негативного влияния на бизнес



Проблемы

- Рост фискальной нагрузки на бизнес – несмотря на анонсированный Президентом РФ мораторий на ее повышение – ограничивает возможности инвестирования, развития бизнеса
- Многие из обязательных «неналоговых платежей» обладают природой налога (сбора), однако их размер и порядок исчисления устанавливается исполнительными органами власти (например, Постановлениями Правительства РФ), а не законодательными органами власти (как это происходит с налогами и сборами), что представляется абсолютно недопустимым



Предложения

- Кодифицировать обязательные платежи, обладающие природой налогов и сборов:
 - Ввести запрет на установление и взимание данных платежей в случае, если они не зафиксированы в Налоговом кодексе РФ
 - Учитывать их при оценке совокупной фискальной нагрузки на бизнес
- Создать прозрачную отчетность о расходовании поступлений от целевых платежей, на основании которой может быть принято решение о снижении ставки (если поступления превышают целевые расходы)

Без наличия такой системы отчетности и раскрытия соответствующей информации считаем недопустимым повышение или введение новых платежей
- Для сохранения целевого характера платежей реализовать механизм, при котором плательщик мог бы возместить из бюджета уплаченные ранее целевые обязательные платежи в случае, если понес данные расходы самостоятельно (например, утилизировал транспортное средство или оборудование за свой счет)



Проблемы

- Нет оценки влияния анонсированных изменений, увеличивающих поступления в федеральный бюджет, на доходы региональных бюджетов

Доходы региональных бюджетов сокращаются как в части налога на прибыль из-за повышения обязательных платежей, относимых бизнесом на расходы, так и за счет возможного повышения инфляции, сокращения уровня потребления

- Отсутствуют данные о предоставлении компенсации региональным бюджетам выпадающих доходов от реализации федеральных инициатив

Сокращение налоговых доходов региональных бюджетов может стимулировать регионы перенести соответствующую нагрузку на бизнес.

В частности, усугубить неготовность регионов вводить региональные налоговые льготы для бизнеса (например, инвестиционный налоговый вычет с 2018 г. и льготу по движимому имуществу с 2019 г.), и даже привести к сокращению объема уже предоставляемых льгот и повышению ставок региональных налогов



Предложения

- Компенсировать выпадающие доходы регионов, связанные с федеральными инициативами, из федерального бюджета и/или пересмотреть нормативы зачисления налогов в бюджеты разных уровней.

Предлагается рассмотреть следующие варианты:

- Направление части поступлений от табачных акцизов в региональные бюджеты (а затем и в бюджеты территориальных фондов ОМС) пропорционально уровню потребления (или численности населения) в регионе

В Законопроекте зафиксирован принцип фискальной нейтральности: не повышение налоговой нагрузки для добросовестных плательщиков



Проблемы

- Хотя принцип фискальной нейтральности декларируется, на деле он не выполняется



Предложения

Развить принцип фискальной нейтральности: нагрузка не должна быть неизменной, она должна снижаться с ростом собираемости налогов и обеления экономики

(В том числе в результате внедрения автоматизированных информационных систем: Маркировка, ККТ, АСК НДС-2, ЕГАИС и пр.)



Реализовать такой принцип через введение **нового налогово-бюджетного правила**: прирост налоговых поступлений (сверх инфляции, от совершенствования налогового администрирования) должен возвращаться в экономику за счет снижения налоговых ставок и предоставления дополнительных льгот

Проверка выполнения нового налогово-бюджетного правила должна проводиться при подготовке проектов бюджетов



Проблемы

- Поступающий в ПФР взнос 10% (с суммы дохода, превышающего предельное значение) не имеет страхового характера:
 - В отношении этого взноса не ведется персонифицированный учет
 - Его уплата работодателем ни в какой степени не увеличивает страховые пенсионные права сотрудника



Возникает вопрос о целесообразности сохранения данного взноса, основными плательщиками которого являются компании с высокооплачиваемыми сотрудниками.



Предложения

- Поскольку взнос обладает всеми признаками налога предлагается рассмотреть возможность встраивания его в конструкцию НДФЛ



Проблемы

- Страховой взнос в ФФОМС не обладает страховой природой, поскольку отсутствует максимальный размер дохода, с которого уплачивается взнос
- В результате, размер уплачиваемого сбора существенно варьируется в зависимости от зарплаты (при этом наибольшая нагрузка возникает у компаний с большим штатом высокооплачиваемых сотрудников, создающих высокую добавленную стоимость)
- При этом объем «страховки» — предоставляемых медицинских услуг — одинаков для всех граждан РФ (за неработающее население взнос уплачивается из регионального бюджета)



Предложения

- Для частичного восстановления страховой природы взноса предоставить возможность компаниям уменьшать сумму взноса в ФФОМС на часть понесенных ими расходов на квалифицированные программы ДМС для своих сотрудников
- Провести инвентаризацию и оценку расходов фонда с точки зрения соответствия их целям и задачам фонда и его страховой природе
- Исключить часть расходов в рамках «базового тарифа» из расходов фонда (и включить в расходы федерального бюджета) по причине отсутствия в них страховой природы

Таким образом, работодатель существенно сокращает вероятность обращения сотрудников за медицинской помощью по программе ОМС и, в результате, снижает нагрузку на страховую систему

Например, плата за пребывание на койке, питание



Проблемы

- Часть расходов не соответствует целям и задачам фонда, не обладает страховой природой



Предложения

- Снизить размер страхового взноса на обязательное страхование несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний
- Провести инвентаризацию и оценку расходов фонда с точки зрения соответствия их целям и задачам фонда и его страховой природе
- Исключить часть расходов в рамках «базового тарифа» из расходов фонда (и включить в расходы федерального бюджета) по причине отсутствия в них страховой природы

Уже несколько лет подряд фонд в части данного тарифа является профицитным

Например, пособие, выплачиваемое в связи с рождением ребенка

 Изменения	 Проблемы	 Предложения
<p>Продление действия льготы по налогу на движимое имущество на федеральном уровне</p>	<p>Без предоставления компенсации регионам части выпадающих доходов от введения льготы и в 2019 году они вновь могут оказаться не готовыми к ее введению</p> <p>Более того, в случае введения регионом льготы по налогу на движимое имущество, существует вероятность повышения региональных налогов и отмены других региональных льгот с целью компенсации выпадающих доходов, не компенсируемых из средств федерального бюджета</p>	<p>Предусмотреть частичную компенсацию регионам (возможно, на время переходного периода) из федерального бюджета в отношении выпадающих доходов региональных бюджетов в результате предоставления наиболее важных для бизнеса налоговых льгот</p>
<p>Предложения о введении инвестиционного налогового вычета</p>	<p>Полномочия по предоставлению кредита и определению его параметров предоставляются регионами (и за счет в первую очередь региональных бюджетов)</p> <p>У бизнеса есть опасение, что только небольшая часть регионов введет на своей территории инвестиционный кредит и сделает это в очень ограниченном объеме</p>	<p>В течение 2018 года осуществлять мониторинг реализации концепции инвестиционного налогового кредита, по результатам которого, возможно, будет целесообразно внести некоторые изменения в его параметры</p> <p>А также предусмотреть частичную компенсацию регионам выпадающих доходов от предоставления льготы</p>
<p>Введение повышенных дифференцированных ставок акцизов на транспортные средства с мощностью двигателя свыше 200 л. с.</p>	<p>Из текущего текста Законопроекта неочевидно, должен ли налогоплательщик применять инвестиционный налоговый вычет во всех регионах, где он предусмотрен, или может применять его в только отдельных регионах</p> <p>Акцизы не должны выполнять функцию дестимулирования приобретения предметов роскоши, поскольку данная функция уже реализована в рамках транспортного налога</p>	<p>Указать в Законопроекте, что налогоплательщик имеет право принимать решение о применении инвестиционного налогового вычета в каждом регионе отдельно</p> <p>В отсутствие достаточного экономического обоснования предлагается не повышать ставки акциза</p>