

СОСТОЯНИЕ ЭКОНОМИКИ И СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Комментарии о
Государстве и
Бизнесе

**ДОХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА И БАЛАНС
БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ**

Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ
А. Чернявский

Доходы федерального бюджета и баланс бюджетной системы

В соответствии с оценками бюджетной сбалансированности на основе базового и пессимистического макроэкономических сценариев Института «Центр развития», доходы федерального бюджета в 2020 г. сократятся соответственно на 4,5 трлн руб. и 5,7 трлн руб. (4,6% ВВП и 6% ВВП). Если бы расходы федерального бюджета в 2020 г. были профинансированы на запланированном уровне, дефицит федерального бюджета составил бы 3,9% ВВП и 5,3% ВВП. С учетом потребности в ресурсах, необходимых для поддержания сбалансированности бюджетной системы в целом, включая внебюджетные фонды и региональные бюджеты, а также уже согласованных дополнительных расходов на финансирование комплекса мер по поддержке населения и бизнеса, дефицит ресурсов в 2020 г. увеличится до 6,3% - 8,4% ВВП. Однако Минфин России пока занимает жесткую позицию относительно бюджетного правила и готов компенсировать из ФНБ только недополученные базовые нефтегазовые доходы.

Влияние разворачивающегося экономического кризиса на доходы федерального бюджета и бюджетной системы в целом масштабно проявилось уже в апреле 2020 г. Резкое падение нефтяных цен и снижение экономической активности привели к не менее резкому падению основных видов налогов, формирующих как нефтегазовые так и не нефтегазовые доходы бюджетов всех уровней. По оперативным данным ФНС, в апреле 2020 г. налоговые поступления по отношению к апрелю 2019 г. упали на 31,4%. При этом, налог на прибыль и НДС, в основном формирующие доходы региональных бюджетов, упали соответственно на 40,8% и 14,1%. Наиболее важные для федерального бюджета налоги НДС и НДСП снизились на 26,7% и 50,8%. Из апрельских данных ФНС следует, что в

сложившейся ситуации нефтегазовые доходы федерального бюджета снижаются намного существеннее не нефтегазовых. Впрочем, это следовало уже из бюджетной отчетности за январь-март 2020 г., в соответствии с которой суммарные доходы федерального бюджета выросли - по сравнению с первым кварталом 2019 г. - на 3%, тогда как нефтегазовые доходы сократились на 10%.

Из тех же данных оперативной апрельской отчетности ФНС следует, что бюджеты регионов в 2020 г. могут особенно существенно пострадать из-за чувствительности налога на прибыль к негативным изменениям в экономической конъюнктуре при отсутствии у большинства регионов «подушек безопасности». Напомним, что в 2019 г. поступления от налога на прибыль составили 30% от общего объема налоговых и неналоговых доходов регионов.

Делать прогноз доходов федерального бюджета и бюджетной системы в целом на 2020 г. исключительно на основе имеющихся фактических данных было бы опрометчиво: в данный момент присутствует слишком много факторов неопределенности, прежде всего, относительно цен на нефть и ситуации с развитием пандемии. Наш прогноз доходов и расходов федерального бюджета на 2020 г. сделан на основе сценарного макроэкономического прогноза Института «Центр развития» на 2020-2024 гг. В частности, для оценок сбалансированности федерального бюджета в 2020 г. были использованы два сценария со среднегодовыми ценами на нефть марки Urals 35 долл./барр. (базовый сценарий) и 27 долл./барр. (пессимистический сценарий). При этом темпы прироста российской экономики в 2020 г. составят соответственно -4,0% и -6,1% (согласно последнему прогнозу МВФ, ВВП России в 2020 г. сократится на 5,5%).

За основу расчетов были взяты прогнозные и плановые показатели доходов и расходов федерального бюджета на 2020 г. в соответствии с Законом о федеральном бюджете на 2020-2022 гг., с поправками 2020 г. Результаты оценок бюджетной сбалансированности приведены в Таблице 1.

Таблица 1. Оценка доходов федерального бюджета и общего дефицита ресурсов при различных ценах на нефть (трлн руб., если не указаны иные единицы измерения)

	2020 (базовый вариант)	2020 (пессимистический вариант)
Цена Urals в \$/барр	35	27
Оценка ВВП	99,6	95,0
Курс доллара, оценка	71,9	75,7
Доходы федерального бюджета (закон)	20,6	20,6
Нефтегазовые доходы (закон)	7,5	7,5
Нефтегазовые доходы (оценка в рамках сценариев)	4,6	3,95
Объем компенсации выпадающих базовых нефтегазовых доходов из ФНБ (оценка в рамках сценариев)	1,05	2
Не нефтегазовые доходы (оценка в рамках сценариев)	11,4	10,9
Доходы федерального бюджета, всего (оценка в рамках сценариев)	16	14,9
Расходы федерального бюджета (закон)	19,7	19,7
Дефицит федерального бюджета (оценка в рамках сценариев)	-3,6	-4,8
Дефицит федерального бюджета (оценка в рамках сценариев, в % к ВВП)	-3,6	-5,05
Сокращение доходов ПФР (оценка в рамках сценариев)	0,7	1
Сокращение доходов ФОМС (оценка в рамках сценариев)	0,26	0,35
Сокращение собственных доходов дотационных регионов (оценка в рамках сценариев)	0,7	0,9
Расходы федерального бюджета (закон) + компенсации внебюджетным фондам и регионам + дополнительные расходы в размере 1% ВВП	22,3	22,8
Общий дефицит ресурсов с учетом компенсаций внебюджетным фондам и регионам и дополнительных расходов в размере 1% ВВП	-6,3	-7,9
Общий дефицит ресурсов (% от ВВП)	-6,3	-8,3

Источник: Закон о федеральном бюджете на 2020-2022 гг. с поправками, расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ

Расчет нефтегазовых доходов и объемов компенсации выпадающих доходов из ФНБ для двух сценариев осуществлялся на основе действующего бюджетного правила. При этом предполагалось, что физические объемы экспорта нефти в 2020 г. будут на 10% меньше заложенных в закон о бюджете по обоим сценариям. В результате, по нашим оценкам, нефтегазовые доходы составят 4,3% и 3,9% ВВП по базовому и пессимистическому сценариям. Нефтегазовые доходы федерального бюджета сократятся по сравнению с запланированными уровнями на 1,6% и 2,2% ВВП, соответственно. Общий объем доходов федерального бюджета по базовому и пессимистическому сценариям оценивается в 15,9% и 15,4% ВВП. При этом, падение доходов по сравнению с запланированным уровнем в 2020 г. составляет 4,5 трлн руб. в базовом сценарии и 5,7 трлн руб. в пессимистическом сценарии (потери доходов в базовом сценарии примерно соответствуют майским оценкам Минфина РФ¹). Бюджетный дефицит в условиях финансирования запланированных на 2020 г. расходов составит, в соответствии с двумя нашими сценариями, 3,9% и 5,3% от ВВП. Оценка отношения дефицита федерального бюджета к ВВП в базовом варианте соответствует майским оценкам Минфина РФ, с поправкой на то, что Минфин при этом предусматривает увеличение расходов федерального бюджета, по сравнению с запланированными, на поддержку здравоохранения, социальную поддержку, поддержку отраслей, регионов и внебюджетных фондов в объеме 1,8% ВВП² (меры above the line). При этом неясно, идет ли речь полностью о дополнительных расходах бюджета или часть этих расходов предполагается профинансировать за счет перераспределения запланированных расходов.

При оценке общей потребности в ресурсах бюджета на 2020 г. было учтено, как это делает и Минфин РФ, существенное снижение собственных доходов внебюджетных фондов и региональных бюджетов и увеличение потребности в трансфертах из федерального бюджета, без которых внебюджетные фонды и регионы не мо-

гут финансировать бюджетные обязательства в запланированных объемах. Другими словами, учитывалось падение доходов бюджетной системы в целом. Кроме того, при расчете общего дефицита ресурсов по обоим сценариям учтены расходы на дополнительную поддержку экономики и населения (пока в размере 1% ВВП, однако этот объем может не являться окончательным с учетом стоимости нового пакета антикризисных мер, а также плана по восстановлению экономики, который в настоящее время разрабатывает правительство³). При этом из анонсированных оценок Минфина следует, что часть расходов на поддержку экономики и населения может быть профинансирована за счет перераспределения запланированных расходов федерального бюджета.

Снижение собственных доходов Пенсионного фонда и Фонда обязательного медицинского страхования и соответственно увеличение потребности в трансфертах из федерального бюджета оценивалось с учетом объявленных правительством мер налогового стимулирования. В базовом варианте, для поддержки этих двух внебюджетных фондов потребуются дополнительные трансферты из федерального бюджета в объеме 1,1% ВВП, в пессимистическом варианте эти трансферты должны составить 1,4% ВВП. Оценка потребности увеличения трансфертов из федерального бюджета для дополнительной поддержки регионов осуществлялась при предположении, что поддерживаться будут только дотационные регионы. Предполагалось, что регионы-доноры профинансируют дефицит, возникающий у них из-за сокращения собственных доходов, за счет остатков на счетах и новых заимствований. Поэтому, приведённые в Таблице 1 показатели по увеличению трансфертов регионам на 0,7% ВВП и 0,9% ВВП можно считать оптимистичными. При учете указанных факторов, общий дефицит ресурсов по двум сценариям составит 6,3% ВВП, и 8,4% ВВП.

Финансирование такого дефицита в 2020 г. с учетом падения доходов федерального бюджета и расширенного бюджета в целом

1 См.: <https://www.interfax.ru/business/707358>

2 <https://www.vedomosti.ru/economics/characters/2020/05/05/829608-ne-hochetsya-dolgovuyu-spiral>

3 <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/05/11/829961-tretii-antikrizisnii-paket-mer>

представляет собой непростую задачу. На 2020 г. запланированы заимствования на внутреннем рынке в объеме 1,6% ВВП. В настоящее время, ликвидная часть ФНБ составляет около 8% ВВП (с учетом того, что средства, задействованные в сделке по приобретению Правительством РФ Сбербанка, могут быть использованы только начиная с 2021 г.). Кроме того, Минфин располагает остатками на казначейских счетах в объеме около 1% ВВП. Несмотря на напряженную ситуацию с доходами Минфин России пока рассчитывает компенсировать выпадающие доходы и профинансировать дополнительные расходы бюджета, не пересматривая бюджетное правило, за счет увеличения заимствований, а также использовать бюджетные кредиты (и в меньшей степени трансферты) для финансирования региональных дефицитов.

Однако проблема сохранится и в 2021 году. Согласно действующему бюджетному правилу расходы федерального бюджета в следующем году должны составить 19,8 трлн руб. и 16,7 трлн руб., в базовом и пессимистическом сценариях, то есть их придется сократить (по сравнению с ранее запланированным уровнем) на сумму от 1,3 до 4,4 трлн руб. Очевидно, что такое сокращение нежелательно на этапе стабилизации и восстановления экономики после кризиса. Мы полагаем, что бюджетное правило должно быть приостановлено либо пересмотрено с возможностью более широкого использования ресурсов ФНБ на финансирование как выпадающих нефтегазовых доходов, так и дополнительных расходов на поддержку экономики и населения.

Ждем Ваших вопросов и замечаний!

ЦЕНТР РАЗВИТИЯ:

тел./факс +7 (495)625-94-74, e-mail: info@dcenter.ru, <http://www.dcenter.ru>.

НИУ «Высшая школа экономики»: тел. +7 (495) 621-79-83, e-mail: hse@hse.ru, <http://www.hse.ru>

Вся информация, представленная в Выпуске, базируется на данных официальных органов и расчетах Института «Центр развития» НИУ «Высшая школа экономики».

При использовании, частичном или полном, материалов, изложенных в настоящем Выпуске, необходимо указывать ссылку на Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Исследование осуществлено в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2019 году