

Обзор бюджетной системы России

Возможные действия правительства в меняющихся экономических и политических условиях

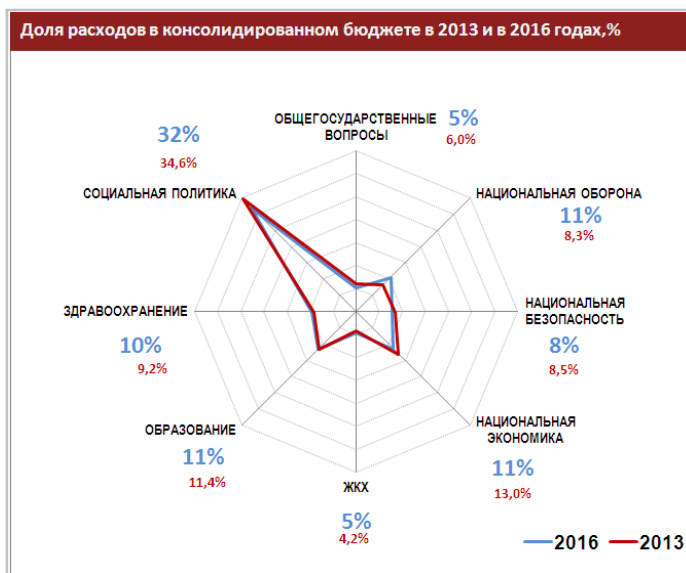
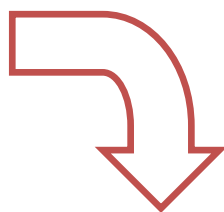
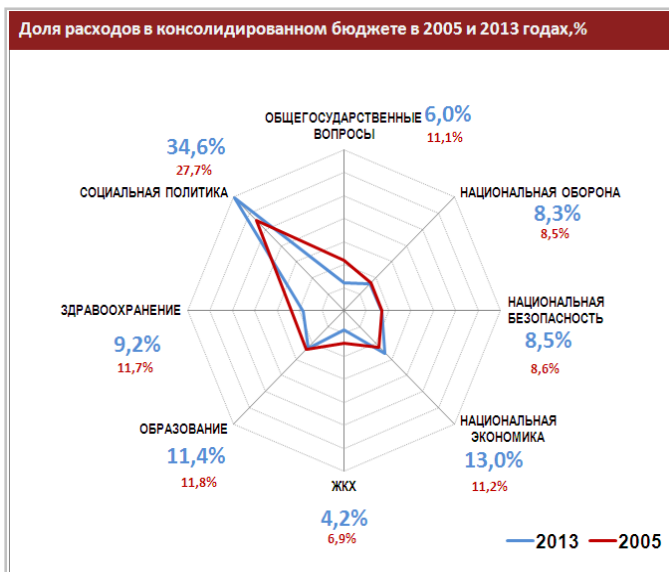
Дефицит консолидированного бюджета России в 2013 году стал вызовом для Минфина, которому теперь необходимо менять стратегию на ближайшие годы. Средняя цена на нефть марки Urals, остающаяся на высоком уровне (в среднем 107\$ за первые 8 месяцев 2014 года) и ослабление курса рубля в первом полугодии привели к тому, что по итогам 2014 года вместо дефицита консолидированного бюджета в 500 млрд. рублей ожидается профицит на аналогичную сумму. Тем не менее, бюджет, рассчитанный по ценам на нефть, прогнозируемым Минфином (101\$ - в 2015 году, 100\$ - в 2016 году), предполагает дефицит около 0,7% от ВВП в 2015 году и 2,1% в 2016 году (расчеты компании Доходъ и данные Минфина).



Такие показатели нельзя назвать катастрофическими, но они заставляют искать ответы на вопросы о необходимости сохранения бюджетного правила, повышения налогов, коррекции расходов, потенциальном росте долга и использования средств резервных фондов для финансирования потенциального дефицита и стимулирования экономики. Мы рассмотрели влияние различных подходов к изменению бюджетной политики и оценили вероятность их осуществления, а также потенциальное макроэкономические последствия. Экономически наименее безболезненными оказались варианты с оптимизацией расходов бюджета за счет коррекции затрат на оборону и увеличением государственного долга. В текущих геополитических условиях такие меры выглядят маловероятными, поэтому мы ожидаем увеличения фискальной нагрузки за счет повышения НДС, использования накопительной части пенсии для текущих выплат и отказа от бюджетного правила.

Корректировка расходов экономически выгодное решение, но политически оно маловероятно

Растущие цены на нефть до 2009 года позволяли сводить бюджет с профицитом, наращивая расходы всех его составляющих. Наибольший рост пришёлся на социальную политику, которую на 70% представляет пенсионное обеспечение. Доля всех социальных расходов (без учёта здравоохранения) в консолидированном бюджете с 2005 года увеличилась с 27,7% до 34,6%. Наименьшим темпом в последние 10 лет росли статьи расходов на общегосударственные вопросы, ЖКХ и здравоохранение, остальные составляющие значительных изменений не претерпели.



Источник: Казначейство РФ

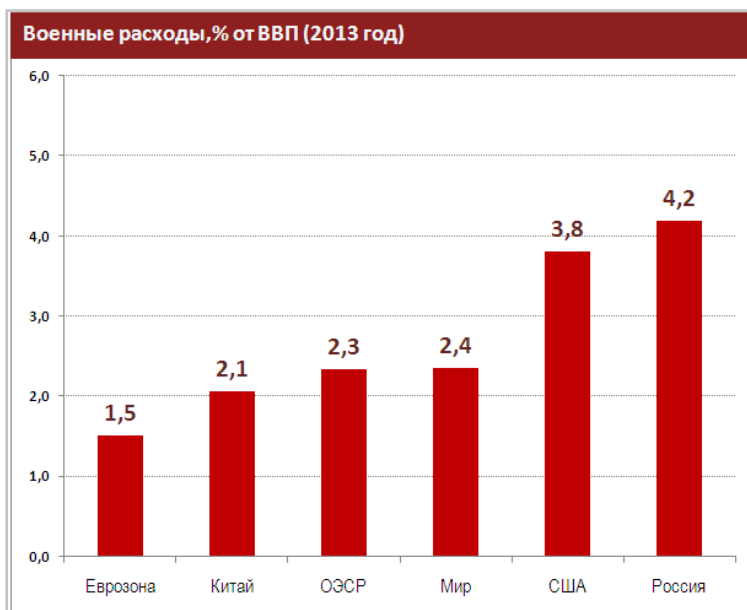
Бюджет на 2014-2016 годы оказался ориентирован на военные расходы. Их увеличение в 2015 году составит 20%, в 2016 – 10%, а совокупная доля в консолидированном бюджете вырастет с 8% до 11%. В абсолютном значении прирост статьи на национальную оборону всё еще уступает социальным расходам, но уверенно занимает второе место, опережая здравоохранение и образование.



Источник: Казначейство РФ

Учитывая, что Минфин не собирается финансировать потенциальный дефицит за счет новых займов, оптимизация некоторых статей могла бы помочь ведомству в балансировке бюджета. Даже до бюджетного маневра доля военных расходов России в ВВП превышала 4%, что выше среднемировых стандартов. Для сравнения в США она составляет 3,8% ВВП, в странах ОЭСР -2,3%, в Еврозоне – всего 1,5%.

Сокращение темпов роста расходов на оборону в ближайшие два года с 20% до 10% позволило бы сохранить бюджету порядка 400 млрд. рублей, а дефицит консолидированного бюджета к 2016 году при прочих равных не превысил бы 1,5% от ВВП. Чтобы бюджет оказался бездефицитным, рост военных расходов необходимо полностью «обнулить», добавив сокращение темпов роста социальных расходов с 8% до 4% и, например, пожертвовав дополнительными расходами на поддержку национальной экономики.



Источник: Всемирный Банк

Тем не менее, исходя из сложившейся геополитической обстановки, вероятность корректировки военных расходов крайне мала. Социальный контракт между властью, работниками бюджетной сферы и пенсионерами, который можно обозначить как рост доходов в обмен на голоса, не позволяет уменьшать расходы на социальную политику. Это означает, что правительству придётся искать возможность ребалансировки бюджета в иных методах.

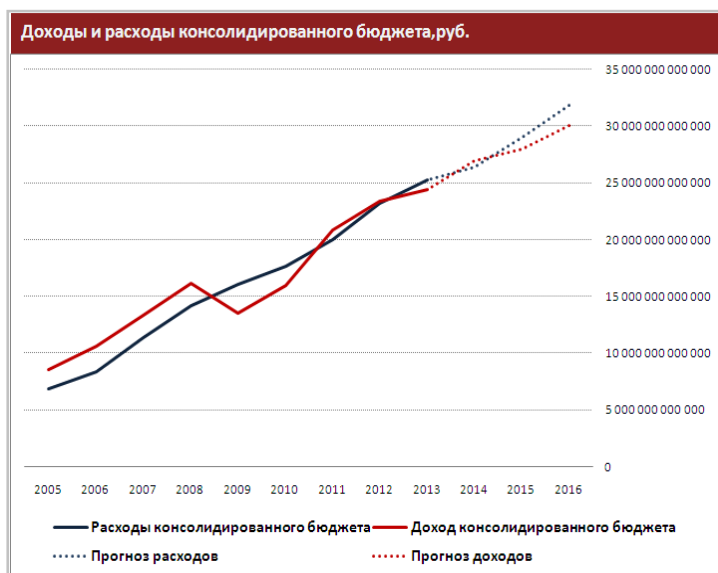
Рост фискальной нагрузки будет серьёзным ударом по экономике

За последние пятнадцать лет структура доходов бюджета значительно изменилась. Основной скачок роста его зависимости от производства и продажи нефти, газа и нефтепродуктов пришёлся на 2001-2006 годы. Доля доходов от налога на добычу полезных ископаемых и экспортных пошлин (свыше 90% составляет углеводородное сырьё) в консолидированном бюджете за этот период выросла с 18% до 28% и сохраняется на таком уровне по настоящий момент. С 14% до 19% выросла доля социальных налогов, которые в 2010 году были заменены страховыми взносами. Доля налогов на прибыль, доходы, НДС и акцизов на протяжении последних 15 лет снизилась с 60% до 37%.



Источник: Минфин РФ

После 2011 года стабильные цены на нефть и замедление экономики привели к тому, что темпы роста доходов бюджета начали падение. По итогам 2013 года изменение фактически было нулевым, а доходы по отдельным видам налогов даже снизились, например собираемость налога на прибыль упала на 13%. Продолжение негативной тенденции вынуждает Минфин искать новые источники поступлений, ведь рост расходов в ближайшие два года будет происходить на 8-9%.



Источник: Минфин РФ

Последнее время все активней обсуждается идея увеличения налогов для пополнения казны. В первую очередь дополнительные ресурсы планируется направить на финансирование дефицита бюджетов регионов, который в 2013 году достиг исторического максимума в 640 млрд. рублей. Можно выделить два потенциальных метода решения вопроса налоговыми мерами. Во-первых, непосредственно повысить налоги, идущие в бюджет региона. Во-вторых, увеличить налоги, идущие в федеральный бюджет, а потом в виде межбюджетного трансферта перенаправить субъектам.

Налог на прибыль

К первому методу относится повышение налога на прибыль организаций, максимальная ставка по которому сейчас составляет 20%, из которых 18% зачисляется в бюджет субъектов. Если средний темп падения прибыли сохранится на уровне 12%-15%, то рост налога на 4% по нашим расчетам может дать до 430 млрд. рублей дополнительных доходов в год. Однако его увеличение сейчас выглядит крайне опасной идеей. Предприятия в 2014 году и так начали сокращать инвестиции, которые являются основой экономического роста. Поэтому не исключено, что может сработать эффект отрицательного налогового мультипликатора и собираемость налога не превысит намеченного ориентира, спровоцировав ухудшение инвестиционного климата. Учитывая, что на выплату дивидендов компании в России в среднем расходуют 30% от прибыли, то увеличение налога на 4% приведет к дополнительному сокращению инвестиций в размере 300 млрд. рублей в год.



Источник: Росстат

Еще одной инициативой может стать возвращение косвенного налога с продаж в размере до 3%, что должно обеспечить бюджетам субъектов дополнительные доходы в размере 200 млрд. рублей (по оценке министра финансов Антона Силуанова). Тем не менее, его введение наряду с НДС является не самой рациональной стратегией. По сути это будет способствовать росту издержек на администрирование при налогообложении схожей с НДС налоговой базы. Налог с продаж разумно вводить вместо НДС, однако если выбирать между повышением НДС и дополнительным введением предпочтительней будет первое решение.

Повышение максимальной ставки НДС с 18% до 20% уже в 2015 году выглядит весьма вероятным сценарием. Однако в этом случае дополнительный доход получит федеральный бюджет, а регионы будут вынуждены ждать межбюджетного трансферта. Потенциальный дополнительный доход от налога по нашим расчетам может составить до 400 млрд. рублей. Негативным эффектом станет рост цен для конечного потребителя, что усугубит худшую за 4 года динамику роста розничных продаж. Тем не менее, в отличие от налога на прибыль увеличение НДС не должно напрямую затронуть инвестиции.

Взносы в социальные фонды

Помимо решения проблемы дефицита бюджета субъектов Минфину необходимо искать дополнительные источники пополнения внебюджетных фондов, прежде всего, Пенсионного фонда (ПФР) и Фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС).

В 2013 году совокупные расходы на здравоохранение составили 2,4 трлн. рублей, из которых 1,1 трлн. были обеспечены выплатами ФОМС, около 500 млрд. рублей – федеральным бюджетом, остальное – из бюджетов субъектов. Согласно планам Минфина, их финансирование постепенно должно полностью переложено на ФОМС, поэтому в ближайшие годы расходы федерального бюджета на здравоохранение увеличиваться практически не будут. Вместо этого дополнительная фискальная нагрузка может коснуться лиц, получающих зарплату выше 624 тыс. рублей в год. На данный момент социальные платежи этой категории граждан ограничиваются взносом в Пенсионный фонд размере 10% от зарплаты. Предполагается, увеличить её на 5,1%, которые будут зачисляться в ФОМС, что по оценкам Минфина способно принести фонду 200 млрд. рублей. Это отрицательно скажется на динамике реальных доходов населения, рост которых к 2014 году практически сократился до нуля.

В случае с Пенсионным фондом из 6,3 трлн. рублей расходов, 2,8 трлн. финансируется из федерального бюджета. Остальное формируется из страховых (16,1% от зарплаты) и накопительных (6% от зарплаты) взносов. Страховые взносы идут на выплату текущего пенсионного обеспечения, накопительные инвестируются через НПФ или ВЭБ и должны пойти на выплату будущей пенсии гражданина, осуществляющего платёж. Однако подобная система, по-видимому, уже не сохранится. За 2014 год взносы на накопительную часть, которые должны были быть направлены в НПФ, расходуются на финансирование текущих пенсионных выплат, что позволяет сократить трансферт из

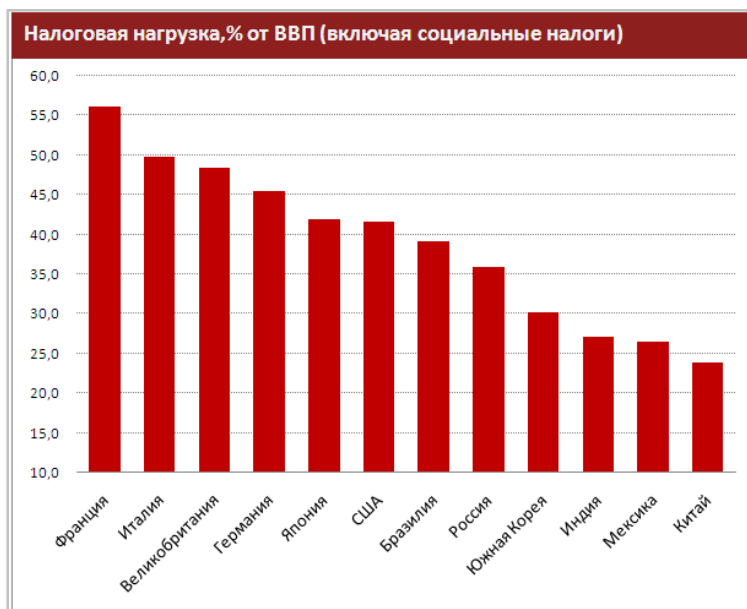
федерального бюджета на сумму в 250 млрд. рублей. В 2015 году накопительная часть будет полностью направлена на текущие выплаты, что непосредственно не повлияет на фискальную нагрузку, но уменьшит будущие выплаты гражданам практически на 500 млрд. рублей, а экономика лишится их в виде долгосрочных займов, которые потенциально могли бы быть направлены на инвестиции.

Какой налог несет наименьший вред

Наименее болезненным методом ужесточения налоговой политики может стать увеличение НДС на 2%, дополнительные доходы от которого направятся в виде межбюджетного трансферта в регионы. Как и в случае введения налога с продаж это ускорит инфляцию и скажется на сокращении потребительского спроса. Тем не менее, увеличение НДС не потребует дополнительных издержек на администрирование со стороны налоговых служб и не заставит предпринимателей нести расходы на ведение еще одного типа учёта. Наиболее неблагоприятным сейчас выглядит повышение налога на прибыль, которое приведёт к более длительной стагнации инвестиций, уже наблюдаемой в 2014 году.

	Текущая максимальная ставка	Дополнительный доход бюджета в год	Эффект на экономику
Увеличение НДС на 2%	18%	до 220 млрд. рублей	Рост цен, сокращение розничных продаж
Введение регионального налога с продаж до 3%	0%	до 200 млрд. рублей	Рост цен, сокращение розничных продаж, дополнительные издержки налоговой по сбору налогов, увеличение затрат на ведение учета
Увеличение налога на прибыль на 4%	20%	до 400 млрд. рублей	Сокращение инвестиций, удар по деловому климату
Использование накопительной части пенсии на текущие расходы		Сокращение трансферта из федерального бюджета на пенсионное обеспечение до 500 млрд. рублей	Сохранение распределительной пенсионной системы, сокращение предложения денег для долгосрочного инвестирования

Относительно мировых стандартов фискальной нагрузки Россия имеет пространство для маневра. Отношение налоговых и неналоговых поступлений в бюджет на данный момент составляет около 36% от ВВП. Это выше, чем у многих развивающихся стран, например, Китая или Индии, но значительно меньше, чем у большинства Европейских стран (43-45%) или США (42%).



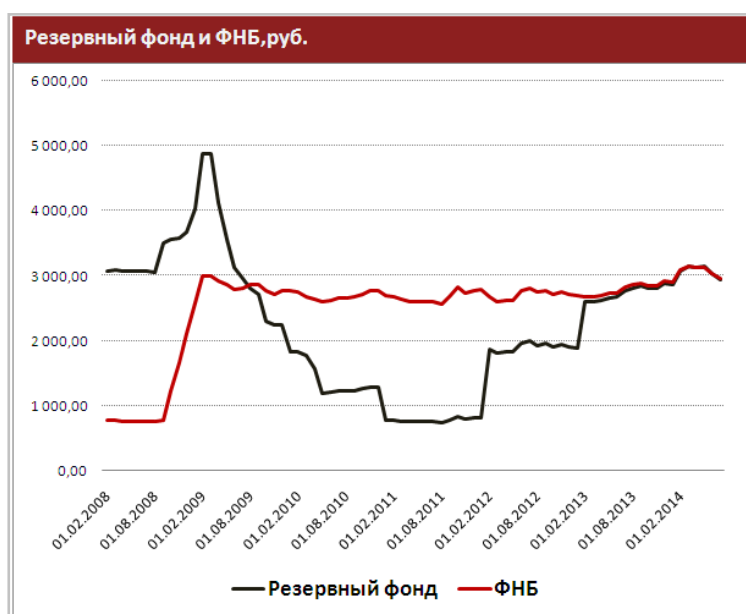
Источник: Всемирный Банк

Тем не менее, увеличение налоговой нагрузки может не достичь предполагаемых целей по собираемости. В условиях замедляющейся экономики более высокие ставки налогообложения будут компенсированы падением инвестиций и потребления, а соответственно, сокращением налоговой базы в следующем периоде. Это означает, что, даже, подняв налоговую нагрузку, Минфин может не решить проблем сбалансированности и бюджета и будет вынужден прибегнуть к иным способам финансирования дефицита.

Отказ от бюджетной консолидации: использование нефтяных резервов или увеличение долга

Относительно низкая долговая нагрузка и наличие резервных фондов позволяют рассматривать варианты отказа от консолидации. Это подразумевает устранение бюджетного правила и использование накопленных нефтегазовых резервов на финансирование дефицита, либо увеличение государственного и муниципального долга.

Накопление с 2004 года средств от нефтегазовых доходов в Стабилизационный Фонд, который затем был разделен на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния (ФНБ) следует признать удачной макроэкономической политикой. В начале 2009 года их совокупный объем практически достиг 8 трлн. рублей или 20% от ВВП. После резкого падения цен на нефть (баррель марки Urals упал со 132\$ до 37\$) средства Резервного фонда использовались для поддержки расходов бюджета, что позволило государству обойтись без их значительного сокращения. Это оказалось значительным преимуществом России и позволило избежать более сильного падения ВВП, который наблюдался, например, в некоторых европейских странах, вынужденно начавших бюджетную консолидацию. С 2009 до 2011 годы в общей сложности было потрачено 4 трлн. рублей из Резервного фонда.



Источник: Минфин

В начале 2011 года цена на нефть вернулась на уровень около 100\$ за баррель, что позволило Министерству Финансов прекратить использование резервов для поддержки экономики, а с 2012 ввести бюджетное правило, ограничивающее использование нефтяных доходов. Согласно новой политике, дополнительные средства, полученные от добычи и продажи нефти, по цене выше уровня отсечения должны зачисляться в Резервный фонд пока он не достигнет уровня в 7% от ВВП, а по достижению этой планки – поступать в ФНБ.

В итоге в 2012 году Резервный фонд получил почти 1 трлн. рублей, в 2013 году – 700 млрд. рублей. Однако, его общий объем так и не достиг 7% от ВВП, поэтому Фонд национального благосостояния остался без изменения. По итогам 2013 года средняя стоимость барреля оказалась на уровне 107\$, тогда как цена отсечения составила около 93\$. Это означает,

что в 2014 году в Резервный фонд должно было поступить около 700 млрд. рублей. С другой стороны, замедление экономического роста и, соответственно, падение нефтегазовых доходов бюджета привело к дефициту как консолидированного, так и федерального бюджета. В результате этого Минфин купил валюту для Резервного фонда всего на сумму в 212 млрд. рублей, которую по данным сайта министерства (на 1 августа 2014 года) в резервы до сих пор не зачислил. Остальные средства были направлены на финансирование нефтегазового дефицита, в обход бюджетного правила, благодаря поправкам, принятым весной 2013 года.

Сохранение цены на нефть на высоком уровне ставит перед правительством соблазн использовать дополнительные нефтяные доходы на финансирование текущего дефицита бюджета. Однако, если среднегодовая цена на нефть не будет превышать 107\$, то даже их может не хватить для полного компенсирования нефтегазового дефицита. В этом случае возможно использование средств Резервного фонда. Однако такой вариант сейчас кажется маловероятным, хотя в краткосрочной перспективе он был бы наименее болезненным для экономики.

Теоретически правительство может отказаться от использования дополнительных нефтегазовых доходов и сохранить бюджетное правило, не ужесточая фискальной политики. Для этого необходимо использовать ресурс низкого государственного долга России относительно ВВП. Он составляет чуть более 10%, что является одним из самых маленьких уровней в мире. Однако в условиях существующего геополитического кризиса и конфронтации с западными странами, расчет на внешние заимствования маловероятен. От внутренних заимствований Минфин практически отказался, не видя достаточного спроса на него и не желая замещать предложение долгов частного сектора.

Предстоящие макроэкономические трудности заставляют Минфин рассматривать различные стратегии изменения бюджетной и налоговой политики. Наименьший вред экономике в долгосрочной и краткосрочной перспективе нанесло бы увеличение государственного долга с сохранением бюджетного правила, неизменных налоговых параметров, без коррекции расходов. Однако рост политической напряженности в отношениях с западными странами делает подобный выбор правительства наименее вероятным. После потери иностранных источников финансирования рядом банков, на российский государственный долг может быть наложен ряд ограничений, что значительно сократит спрос на него. Внутренний рынок для этого выглядит недостаточно развитым, дополнительным ударом по нему станет отмена накопительной части пенсии, которая частично могла быть инвестирована управляющими компаниями в государственные ценные бумаги.

Как мы выяснили, альтернативой наращиванию долга может стать сокращение расходов, увеличение налогов, отмена бюджетного правила и использование средств резервного фонда. Коррекция в расходах за счет трат на оборону выглядит экономически привлекательным, но политически маловероятным ходом. Это означает, что в сложившейся ситуации Минфину придется применять увеличение фискальной нагрузки в сочетании с отменой бюджетного правила. Среди косвенных налогов мы отдаем предпочтение увеличению НДС вместо дополнительного введения налога с продаж. Чтобы избежать удара по инвестициям, которые уже сейчас падают в годовом выражении, следует отказаться от идеи повышения корпоративных налогов.

Если до конца 2014 года ВВП России покажет рецессию, то эффект от увеличения налоговых ставок будет компенсирован сокращением налоговой базы. В этом случае собираемость налогов окажется меньше запланированной, даже более жесткие фискальные условия не решат проблемы финансирования дефицита бюджета. Возможно, в такой ситуации более разумным будет отказ от бюджетной дисциплины и использование накопленных нефтегазовых доходов для финансирования текущих расходов бюджета. Однако, исключая политические факторы, предпочтительнее выглядит финансирование дефицита за счет увеличения долга.

Контактная информация



Отдел по работе с клиентами

главный офис

+7 812 635-68-65

Ирина Ларионова, зам.
руководителя отдела

Ольга Михайлова, клиент-менеджер

Елена Фирсова, клиент-менеджер

Адреса:

Санкт-Петербург

Главный офис

наб. канала Грибоедова, д. 6/2,
лит. А

ст. м. "Невский проспект"

Телефон: (812) 635-68-62

Факс: (812) 635-68-64

e-mail: info@dohod.ru

Аналитическая служба

+7 812 635-68-62

Всеволод Лобов, руководитель

Владимир Киселев

Артем Антипов

Настоящий бюллетень подготовлен специалистами аналитической службы Финансовой группы «ДОХОДЪ», является интеллектуальной собственностью Компании и предназначен для использования на территории России в соответствии с российским законодательством. При подготовке бюллетеня были использованы материалы из источников, которые, по мнению специалистов Компании, заслуживают доверия. При этом бюллетень предназначен исключительно для информационных целей, не содержит рекомендаций и является выражением частного мнения специалистов аналитической службы Компании. Невзирая на осмотрительность, с которой специалисты Компании отнеслись к составлению бюллетеня, Компания не дает никаких гарантий в отношении достоверности и полноты содержащейся в бюллетене информации. Никто ни при каких обстоятельствах не должен рассматривать бюллетень или содержащуюся в нем информацию в качестве предложения о заключении договора на рынке ценных бумаг или иного юридически обязывающего действия, как со стороны Компании, так и со стороны ее специалистов. Ни Компания, ни ее агенты, ни аффилированные лица не несут никакой ответственности за любые убытки или расходы, связанные прямо или косвенно с использованием информации, содержащейся в бюллетене. Информация, содержащаяся в бюллетене, действительна на момент его публикации, при этом Компания вправе в любой момент внести в бюллетень любые изменения. Распространение, копирование, изменение, а также иное использование бюллетеня или какой-либо его части без письменного согласия Компании не допускается. Компания, ее агенты, работники и аффилированные лица могут в некоторых случаях участвовать в операциях с ценными бумагами, упомянутыми в бюллетене, или вступать в отношения с эмитентами этих ценных бумаг. Компания предупреждает, что операции с ценными бумагами связаны с различными рисками и требуют соответствующих знаний и опыта.