

# Комментарии о Государстве и Бизнесе

274

13 мая 2020

Все мнения, высказанные в данном обозрении, отражают точку зрения авторов и могут не совпадать с официальной позицией НИУ ВШЭ

## Бюджет

### 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 и 5,7 трлн руб. (4,6 и 6% ВВП). Если бы расходы федерального бюджета в 2020 г. были профинансированы на запланированном уровне, дефицит федерального бюджета составил бы 3,9 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 ненефтегазовые 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 ненефтегазовых. 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 на нефть Urals, долл./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
<b>Объем компенсации выпадающих базовых нефтегазовых доходов из ФНБ (оценка в рамках сценариев)</b>	1,05	2
Ненефтегазовые доходы (оценка в рамках сценариев)	11,4	10,9
<b>Доходы федерального бюджета, всего (оценка в рамках сценариев)</b>	16	14,9
Расходы федерального бюджета (закон)	19,7	19,7
<b>Дефицит федерального бюджета (оценка в рамках сценариев)</b>	-3,6	-4,8
<b>Дефицит федерального бюджета (оценка в рамках сценариев), в % к ВВП</b>	-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
<b>Общий дефицит ресурсов с учетом компенсаций внебюджетным фондам и регионам и дополнительных расходов в размере 1% ВВП</b>	-6,3	-7,9
<b>Общий дефицит ресурсов, в % от ВВП</b>	-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 соответственно по базовому и пессимистическому сценариям; нефтегазовые доходы федерального бюджета сократятся по сравнению с запланированными уровнями на 1,6 и 2,2% ВВП.

Общий объем доходов федерального бюджета по базовому и пессимистическому сценариям оценивается в 15,9 и 15,4% ВВП соответственно. При этом падение доходов по сравнению с запланированным уровнем в 2020 г. составляет 4,5 трлн руб. в базовом и 5,7 трлн руб. в пессимистическом сценарии (потери доходов в базовом сценарии примерно соответствуют майским оценкам Минфина РФ<sup>1</sup>). 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% ВВП<sup>2</sup> (меры above the line). При этом не ясно, 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, существенное снижение собственных доходов внебюджетных фондов и региональных бюджетов и увеличение потребности в трансфертах из федерального бюджета, без которых внебюджетные фонды и регионы не могут 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 правительство<sup>3</sup>). 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 оценивались 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 в увеличении 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 приведенные в таблице 1 показатели по

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

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

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

увеличению трансфертов регионам на 0,7 и 0,9% ВВП можно считать оптимистичными. При учете указанных факторов общий дефицит ресурсов по двум сценариям составит 6,3 и 8,4% ВВП.

Финансирование такого дефицита в 2020 г., с учетом падения доходов федерального бюджета и расширенного бюджета в целом, 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 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 г. Согласно действующему бюджетному правилу, расходы федерального бюджета в следующем году должны составить 19,8 трлн руб. в базовом и 16,7 трлн руб. в пессимистическом сценарии, 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 ненефтегазовых доходов, так и дополнительных расходов на поддержку экономики и населения.

*Андрей Чернявский*

## Команда «Центра развития»

Дарья Авдеева  
Наталья Акиндинова  
Елена Балашова  
Николай Кондрашов  
Людмила Коновалова  
Алексей Кузнецов  
Валерий Миронов  
Светлана Мисихина  
Анжела Назарова  
Сергей Пухов  
Наталья Самсонова  
Игорь Сафонов  
Сергей Смирнов  
Степан Смирнов  
Алёна Чепель  
Андрей Чернявский

## Ждем Ваших вопросов и замечаний!

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

**НИУ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»:** тел. +7 (495) 621-79-83, e-mail: [hse@hse.ru](mailto: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 2020 году