



31 января 2020 г.

## Итоги фискальной политики 2019 г. и перспективы на 2020 г.

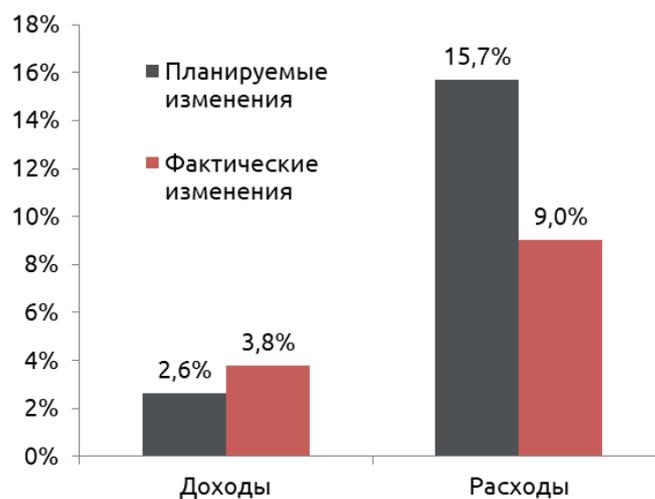
Несмотря на заявления о стимулировании экономики с помощью национальных проектов, фактически в 2019 г. была проведена крайне жесткая фискальная политика, усугубившая стагнацию. Последние заявления руководства Минфина указывают на то, что аналогичная ситуация может повториться и в 2020 г.

### Федеральный бюджет: план и факт

Федеральный бюджет на 2019 г. изначально содержал противоречие в отношении того, какое влияние он окажет на экономику: стимулирующее или сдерживающее. С одной стороны, в 2019 г. предполагалась активизация бюджетных расходов на нацпроекты. С другой стороны, были приняты меры, повышающие объемы изъятий из экономики (повышение НДС, индексация страховых взносов, акцизов и т.д.) В первоначальной редакции закона о федеральном бюджете (закон №453-ФЗ от 29.11.2018) ожидаемый профицит составлял 1932,1 млрд. руб. (в дальнейшем, когда в бюджет вносились поправки, объем расходов был увеличен, а профицит, соответственно, уменьшен до 1480,8 млрд. руб.).

Однако фактическое исполнение бюджета существенно отклонилось от плана и, более того, усугубило проблему изъятия средств из экономики. План по сбору доходов бюджета оказался перевыполнен на 1,1%, а план расходов, напротив, не выполнен (объем неисполненных бюджетных назначений составил 5,8% от плана). В результате этого доходы бюджета оказались на 3,8% выше уровня 2018 г. (по плану было бы 2,6%), а расходы – на 9,0% выше уровня 2018 г. (хотя по плану, с учетом вносившихся в течение года поправок, расходы должны были бы вырасти на 15,7%) (см. рис. 1). Профицит бюджета в итоге составил 1967,6 млрд. руб.

Рис. 1. Планируемое\* и фактическое изменение доходов и расходов федерального бюджета в 2019 г. по сравнению с 2018 г.



\* Планируемое изменение доходов оценено согласно Закону о федеральном бюджете на 2019 и 2020-2021 гг., планируемое изменение расходов – с учетом поправок, вносившихся в течение года.

Источник: Минфин, закон № 459-ФЗ от 29.11.2018, расчеты ИКСИ

По сути, сам факт получения профицита в размере 9,7% доходов бюджета говорит о том, что в целом исполнение этого бюджета привело к чистому изъятию средств из экономики, а не к чистым «вливаниям» в нее, как предполагалось при разработке национальных проектов. Соответственно, стимулирующий эффект от дополнительных расходов федерального бюджета оказался резко снижен, что внесло свой вклад в сохранение стагнации в экономике.

## Доходы бюджета

По итогам 2019 г. доходы федерального бюджета увеличились на 3,8% по сравнению с 2018 г., однако темп роста мог быть гораздо выше, если бы не ряд событий, связанных с нефтегазовой отраслью. Во-первых, это изменения в налогообложении нефтедобычи (продолжающийся «налоговый маневр» со снижением экспортных пошлин на нефть), введение нового налога на дополнительный доход (НДД) для новых месторождений, происходящие на фоне колебаний цены на нефть и курса рубля. Во-вторых, это установление механизма «обратного акциза» для нефтепереработчиков, предусматривающего возмещение акциза на нефть из бюджета в ситуации, если возникает определенная разница между средней экспортной ценой на нефть и целевой расчетной ценой топлива на внутреннем рынке, но при этом НПЗ удовлетворяют ряду требований по объемам производства и не повышают свои отпускные цены.

Результатом этих изменений стало сокращение поступлений в федеральный бюджет по статье «Доходы от внешнеэкономической деятельности», основная часть которых связана с экспортной пошлиной на нефть (см. табл. 1). Например, в 2019 г. доходы бюджета по статье «вывозная пошлина на сырую нефть» оказались на 435,9 млрд. руб. ниже, чем в 2018 г. Кроме того, существенно сократились поступления акцизов (на 32,9%), что связано с возмещением акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку. По итогам 2019 г. по данной статье объем возмещений составил 424,6 млрд. руб. При этом поступления по остальным видам акцизов, напротив, возросли. Например, поступления в федеральный бюджет по акцизам на легковые автомобили и мотоциклы, произведенные внутри страны, выросли в 2019 г. на 11,5%, а поступления по акцизам на автомобильный бензин, произведенный внутри страны – на 61,9%.

Табл. 1. Доходы федерального бюджета в 2018-2019 гг. по основным статьям

Статьи доходов	2018, млрд. руб.	2019, млрд. руб.	Изменение, %
НДС	5816,7	7088,4	21,9%
НДПИ, НДД и др.*	6106,9	6172,7	1,1%
Доходы от внешнеэкон. деят.	3708,7	3012,7	-18,8%
Налог на прибыль	995,5	1184,0	18,9%
Доходы от использ. гос. им-ва	551,6	826,8	49,9%
Акцизы	957,1	642,3	-32,9%
Платежи за польз. прир. рес.	344,4	474,0	37,6%
Доходы от платных услуг	143,9	132,0	-8,2%
Доходы от продажи активов	136,2	126,7	-6,9%
Госпошлина	96,2	101,0	5,0%
Штрафы, санкции	85,6	84,8	-1,0%
Прочее	511,6	342,4	-33,1%
<b>ВСЕГО</b>	<b>19454,4</b>	<b>20187,8</b>	<b>3,8%</b>

\* В данный раздел входят регулярные платежи по СРП, водный налог, сборы за пользование объектами животного мира и водных биоресурсов

Источник: Минфин, Федеральное казначейство, расчеты ИКСИ

При этом в 2019 г. существенно выросли поступления и по ряду других крупнейших статей доходов федерального бюджета. Прежде всего это относится к НДС, ставка которого была повышена с 18% до 20%, что вместе с продолжением ужесточения процедур администрирования налога, а также рядом других решений по росту нагрузки (например, отмена освобождения от НДС для ряда сельхозпроизводителей на ЕСХН) привело к формированию дополнительных поступлений в размере более 1270 млрд. руб. (или на 21,9% по сравнению с 2018 г.) Выросли также поступления по налогу на прибыль, что в значительной степени также связано с администрированием этого налога, а также поступления по статье «платежи за пользование природными ресурсами», где значительную часть поступлений составляет утилизационный сбор (его поступления в 2019 г. увеличились на 21,2% по сравнению с 2018 г.).

Стоит отметить, что приватизация федерального имущества (активов), которая во многих случаях могла бы использоваться как инструмент развития конкуренции на рынках и одновременно как неналоговый способ получения доходов бюджета, осуществлялась еще менее активно, чем в прошлом году. Доходы федерального бюджета от продажи активов составили только 126,7 млрд. руб. и оказались на 6,9% ниже уровня 2018 г.

Таким образом, бюджетная политика в течение 2019 г. была фактически направлена на увеличение изъятий из экономики (исключением стал только «демпфер» по акцизам, когда рост цен на топливо стал вызывать социальную напряженность). В отсутствие возмещений по акцизам на переработанную нефть поступления в федеральный бюджет оказались бы существенно выше, чем предполагалось законом о федеральном бюджете на 2019 г.

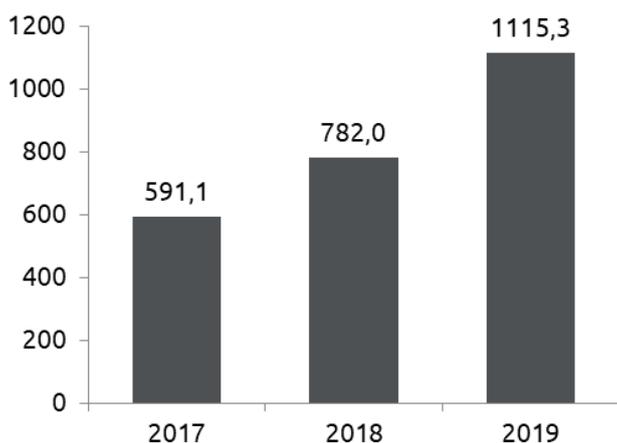
## Расходы бюджета

В течение 2019 г. была значительно расширена практика «бюджетной экономии», выражающаяся в сдерживании роста расходов путем усложнения процедур расходования средств и откладывания сроков финансирования. В результате этого, несмотря на предпринятые в декабре попытки улучшить показатели исполнения бюджета, в целом по итогам года уровень исполнения бюджетных расходов составил 94,2% годового плана, что ниже уровня 2017-2018 гг. В денежном выражении это означает, что 1115,3 млрд. руб. средств, выделенных в бюджете на конкретные цели, не были использованы и оказались частью профицита бюджета. Такая проблема регулярно возникает в федеральном бюджете, однако масштабы «недофинансирования» в 2019 г. оказались значительно выше (см. рис. 2).

Низкий уровень исполнения бюджетных расходов касается практически всех ключевых статей бюджетных расходов (см. рис. 3). Однако среди основных статей расходов бюджета «лидером» по объемам неиспользованных бюджетных назначений в 2019 г. оказался раздел «Национальная экономика», в котором сосредоточены бюджетные расходы на развитие инфраструктуры и ключевых отраслей экономики. По итогам года объем «недофинансирования» национальной экономики составил 253,8 млрд. руб., или 22,8% суммарного объема неиспользованных средств. Наибольшая часть средств, которые были выделены по разделу «Национальная экономика», но не израсходованы, должны были направляться на развитие транспортной сферы (объем неиспользованных бюджетных назначений составил 47,2 млрд. руб.), дорожного хозяйства (40,1 млрд. руб.), исследование и использование космического пространства (35,9 млрд. руб.).

Следует отметить, что значительная часть неиспользованных бюджетных средств относится к расходам, не связанным с национальными проектами. По данным Минфина, объем выделенных, но фактически неизрасходованных средств на национальные проекты по итогам года составил только 149,7 млрд. руб., хотя еще в ноябре 2019 г. показатели использования финансирования целого ряда национальных проектов были весьма низкими. Это указывает на то, что ускоренное расходование средств в декабре 2019 г. относилось именно к национальным проектам (объем расходов за декабрь 2019 г. составил 3,2 трлн. руб., при том, что в предыдущие годы «декабрьские» расходы насчитывали, как правило, 2,5-2,7 трлн. руб.).

**Рис. 2. Объемы неиспользованных назначений в федеральном бюджете на конец 2017-2019 гг., млрд. руб.**



Источник: Минфин, расчеты ИКСИ

**Рис. 3. Объемы неиспользованных назначений в федеральном бюджете по основным статьям в 2018-2019 гг., млрд. руб.**



Источник: Минфин, расчеты ИКСИ

В целом, итоги исполнения расходов федерального бюджета в 2019 г. указывают, что финансирование одних статей (национальные проекты, социальные расходы) осуществлялось в ущерб другим статьям расходов, в результате чего суммарный объем расходов оказался ниже планового уровня, а стимулирующий эффект от расходов в целом оказался снижен.

## Перспективы на 2020 год

Несмотря на смену правительства в январе 2020 г., на данный момент нет оснований говорить о кардинальной смене курса фискальной политики в этом году. Первым событием, указывающим на риски сохранения прежнего курса Минфина, хоть и в составе нового правительства, стало объявление об «особом статусе» Минфина в отношении бюджетного процесса, что должно ограничить влияние

координаторов национальных проектов и профильного зампреда правительства (Белоусова А.) на разработку федерального бюджета.

Вторым событием, указывающим на те же риски, стало недавнее заявление А. Силуанова относительно источников финансирования социальных расходов, представленных Президентом в Послании Федеральному собранию. По его словам, на социальные цели будут направлены «сэкономленные» и условно утвержденные расходы бюджета, а также продолжится работа по увеличению его доходной базы. По сути, были декларированы те же подходы к формированию доходов и расходов федерального бюджета, что и в предшествующие годы. При этом следует учитывать, что для финансирования тех же дополнительных социальных расходов на 2020 г. достаточно, например, ожидаемого профицита бюджета. Согласно закону о федеральном бюджете на 2020 г. и 2021-2022 гг. (закон №380-ФЗ от 02.12.2019), ожидаемый профицит федерального бюджета в 2020 г. составит 876,1 млрд. руб., что достаточно для финансирования дополнительных социальных расходов, необходимых к уплате в 2020 г. (поправки в бюджет на данный момент не опубликованы, но судя по озвученным Т. Голиковой данным, их основная часть – пособия на детей и материнский капитал – оценивается правительством в 286,1 млрд. руб.).

В текущих условиях сохранение прежней ограничительной политики Минфина в отношении доходов и расходов бюджета (усугубляемых еще и сохранением крайне жесткой денежно-кредитной политики) существенно снизит эффект от социальных расходов для экономики, поскольку с высокой вероятностью эти новые расходы будут профинансированы в ущерб каким-либо иным статьям расходов, либо за счет очередного повышения налоговой нагрузки на экономику. Практика последних лет позволяет предположить, что наиболее вероятными «кандидатами» по сокращению могут стать расходы инвестиционного характера. Основной риск в таком перераспределении расходов и повышении нагрузки заключается в том, что производственные возможности бизнеса не будут расширены, как того потребует возросший спрос. А неизбежные последствия этого в виде роста внутренних цен и расширения импорта потребительских товаров и услуг будут рассматриваться Минфином и Банком России как основание для нового витка ужесточения своей политики.

---

**Контакты**

[www.icss.ru](http://www.icss.ru)

Россия, 119180, Москва,  
ул. Большая Полянка, д.23/1

**Тел.:** +7 495 995-11-35

**Факс:** +7 495 995-11-36

**E-mail:** [mail@icss.ac.ru](mailto:mail@icss.ac.ru)

---

© Институт комплексных стратегических исследований. Все права защищены.

---