



15 мая 2020 г.

КОММЕНТАРИИ**О падении доходов бюджетов субъектов РФ в 2020 году**

Экономический спад в стране в ближайшие месяцы все больше будет отражаться на доходах региональных бюджетов. В наиболее уязвимом положении окажутся бюджеты тех субъектов РФ, где доходная база в значительной степени связана с налогами на доходы, а также субъектов РФ с развитой сферой услуг, деятельность которой не сможет быть полностью восстановлена даже при благоприятной эпидемиологической обстановке. Расчеты показывают, что в 40% субъектов РФ может возникнуть крайне сложная обстановка с падением налоговых доходов на уровне 15-30%.

Как и почему сокращаются поступления в бюджеты

В условиях масштабного экономического спада региональные бюджеты станут той частью бюджетной системы России, которой придется столкнуться с наиболее серьезным падением поступлений. Основная причина этого – в том, что более половины доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ связано с налогами на доходы участников экономики.

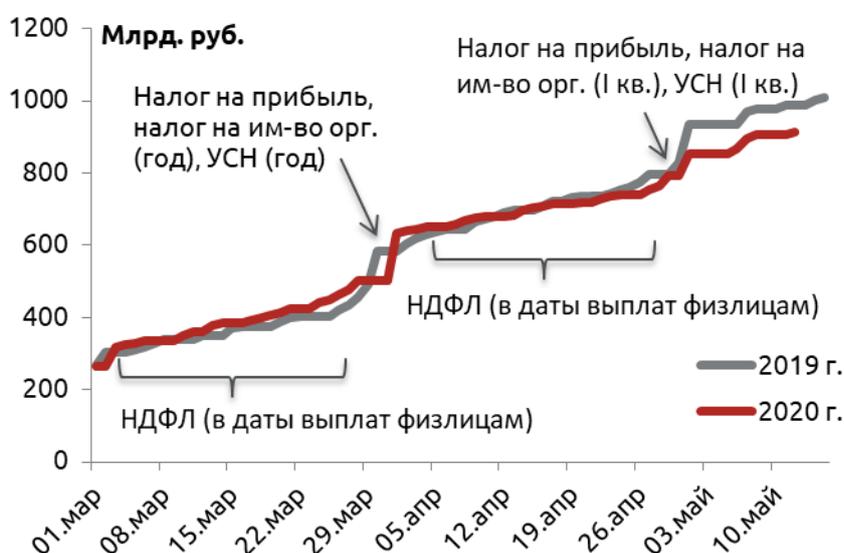
В силу этого в апреле 2020 г., когда большинство компаний выплачивало НДФЛ с текущих зарплат сотрудников и налог на прибыль, полученную в марте (а малый бизнес – налог на доходы, полученные в первом квартале), региональные бюджеты уже ощутили сокращение поступлений. Официальные данные об исполнении бюджетов субъектов РФ за январь-апрель пока не опубликованы, однако в ряде регионов уже прозвучали заявления о падении доходов. Например, по открытым данным Правительства Москвы, в бюджет города в апреле 2020 г. поступило почти на 40% меньше средств, чем в апреле 2019 г. По оценке Moody's, в целом по России в апреле 2020 г. поступления налога на прибыль сократились на 41%, а НДФЛ – на 14% по сравнению с апрелем 2019 г.

Очевидно, что проблемы с доходами региональных бюджетов в ближайшие месяцы будут только нарастать. Оперативные данные о поступлениях в бюджет Москвы показывают, что отставание текущего объема поступлений становится все глубже (см. рис. 1). Наиболее заметным оно стало в конце апреля (в даты выплат налога на прибыль, квартальных платежей по УСН и налога на имущество организаций), а сейчас поступления в бюджет города отстают от аналогичных дат прошлого года на 70-80 млрд. руб. При этом следует ожидать, что падение налога на прибыль и налогов на совокупный доход по итогам II квартала будет только нарастать. Кроме того, все заметнее будет становиться и сокращение поступлений НДФЛ в связи с сокращением персонала и пересмотром зарплат в сторону понижения в ряде компаний. Определенное влияние на доходы бюджета окажут также и налоговые послабления в виде отсрочек по имущественным налогам и списания налогов за II квартал для малых и средних компаний из отраслей, наиболее пострадавших

от предотвращения распространения эпидемии. По итогам года, согласно заявлению заммэра Москвы В. Ефимова, городской бюджет недополучит около 600 млрд. руб., или 21,4% планировавшихся доходов.

Безусловно, ситуация с доходами бюджета Москвы и других субъектов РФ будет зависеть от ряда факторов, как внешних (насколько быстро будет улучшаться санитарно-эпидемиологическая обстановка, какова будет результативность «федеральных» мер поддержки бизнеса и населения), так и внутренних (какие условия создадут региональные власти для восстановления экономики региона). Однако даже в случае относительно быстрого восстановления экономики не все виды деятельности будут в новых условиях восстанавливаться одинаковыми темпами. В особенности проблемы коснутся отраслей сферы услуг, относимых сейчас к «наиболее пострадавшим» – авиаперевозки, туристический бизнес, организация мероприятий в сфере культуры и др. Поэтому масштабы падения бюджетных поступлений в субъектах РФ по итогам года будут существенно различаться.

Рис 1. Объем поступлений в бюджет города Москвы в период с 1 марта по 15 мая 2019 и 2020 гг. (млрд. руб.)



Источник: Открытый бюджет Москвы, НК РФ

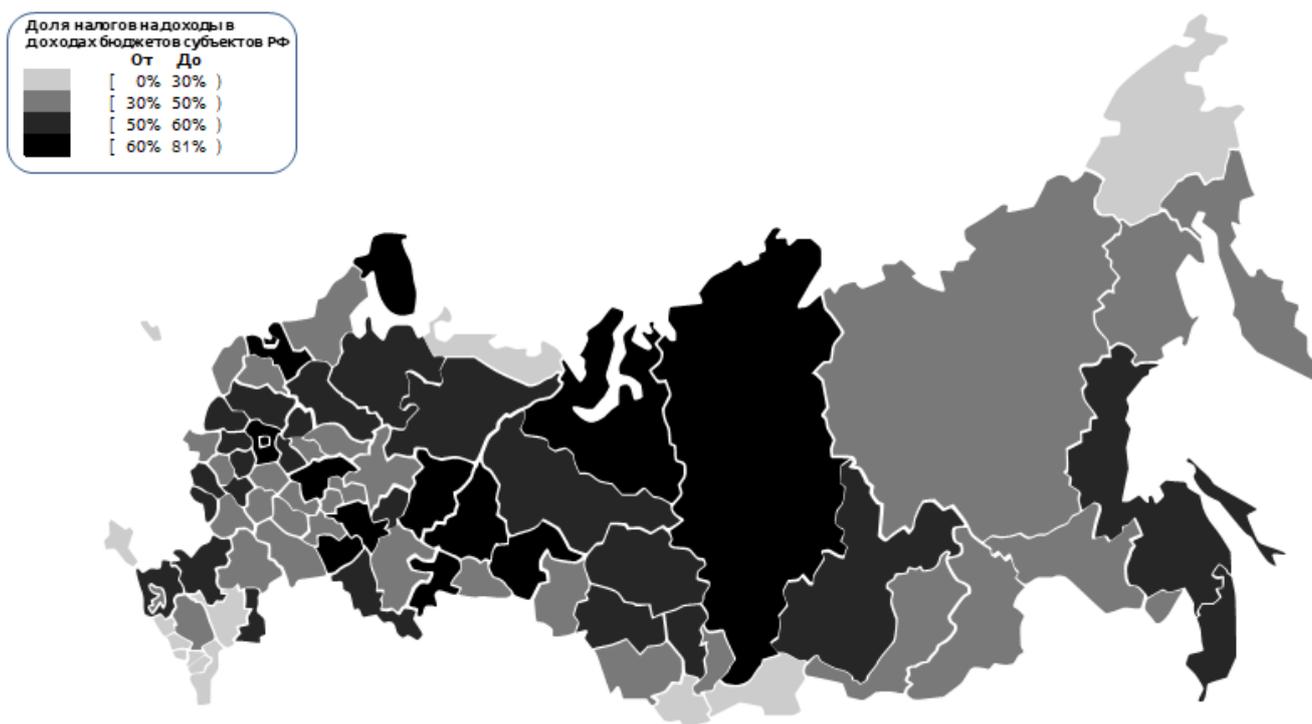
В целом по регионам России в 2020 г. Moody's прогнозирует сокращение собственных доходов (налоговых и неналоговых поступлений) регионов на 7-10%, Standard&Poor's – суммарных доходов (включая трансферты) на 6-9%. В условиях 2019 г. оба этих прогноза означали бы 800-1200 млрд. руб. выпадающих доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. Однако если сравнить это с оценками, формируемыми сейчас на уровне регионов России (Москва – 600 млрд. руб., или 21,4% доходов, Санкт-Петербург – более 100 млрд. руб., или около 15% доходов, Республика Башкортостан – 40-45 млрд. руб., или 20-24% доходов и т.д.), становится очевидно, что суммарные выпадающие доходы могут быть существенно выше этих общих оценок. Кроме того, в отдельных регионах бюджетная ситуация может существенно отличаться от средней по стране – прежде всего в силу того, на какие источники доходов опираются те или иные бюджеты, и каким будет финансовое положение основных категорий налогоплательщиков.

Зависимость региональных бюджетов от доходов населения и бизнеса

Несмотря на то, что практически все регионы имеют достаточно высокую зависимость своих бюджетных поступлений от налогов на доходы населения и бизнеса, тем не менее эта зависимость имеет разные масштабы. В качестве показателя «уязвимости» доходов бюджета к падению доходов населения и бизнеса можно использовать вклад в доходы бюджета трех основных налогов,

связанных с доходами участников экономики – НДФЛ, налог на прибыль и налоги на совокупный доход (уплачиваемые в рамках специальных налоговых режимов, прежде всего малым бизнесом). В 2019 г., по данным Федерального казначейства, на эти налоги в общей сложности приходилось 58,3% суммарных доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (из них 29,2% составлял НДФЛ, 24,7% – налог на прибыль, а 4,4% – налоги на совокупный доход). Однако для отдельных регионов доля этих налогов на доходы в суммарных доходах бюджетов варьировалась (см. рис. 2) от 12,0% (Республика Ингушетия) до 82,0% (Тюменская область).

Рис 2. Доля суммарных доходов бюджетов субъектов РФ, приходящаяся в 2019 г. на поступления от налогов на доходы населения и бизнеса, %



* Отношение фактических поступлений по налогу на прибыль (в части, зачисляемой в консолидированный бюджет субъекта РФ), НДФЛ и налогам на совокупный доход к суммарным доходам бюджетов субъектов РФ (включая налоговые и неналоговые доходы, а также безвозмездные поступления) в 2019 г.

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИКСИ

Бюджеты регионов, где зависимость от НДФЛ, налога на прибыль и налогов на совокупный доход выше среднего по стране, сейчас являются более уязвимыми к падению доходов населения и бизнеса. В условиях 2019 года наиболее масштабное выпадение доходов бюджетов в случае снижения доходов населения и бизнеса было бы характерно для 14 субъектов РФ, где налоги на доходы были источником формирования более 60% суммарных доходов бюджета. Это субъекты РФ с достаточно высоким уровнем социально-экономического развития, как правило, с развитой промышленностью и сферой услуг: Москва, Санкт-Петербург, Московская и Ленинградская области, Республика Татарстан, Свердловская, Челябинская, Самарская и Нижегородская области, Пермский и Красноярский края, Тюменская область и ЯНАО, а также Мурманская область. В большинстве этих субъектов РФ на НДФЛ приходится 35-40% бюджетных доходов, на налог на прибыль – около 30% доходов, на налоги на совокупный доход – 5-7%. Отдельно следует выделить регионы с развитой добывающей промышленностью, где наблюдается крайне высокая зависимость бюджетных доходов от налога на прибыль: в Тюменской области налог на прибыль обеспечил 63% доходов регионального бюджета, в Красноярском крае – 43%, в ЯНАО – 40%. В таких регионах сейчас возникает дополнительный фактор неустойчивости бюджетных доходов, связанный с рисками потери доходов

ключевых налогоплательщиков (добывающего сектора, сталкивающегося с падением внешнего спроса на продукцию и снижением мировых цен).

В свою очередь, в ряде других регионов России доходы бюджета не так сильно связаны с поступлениями налогов на доходы. Например, в 13 субъектах РФ доля налогов на доходы в структуре суммарных доходов бюджетов составляет менее 30%. В большинстве случаев это связано с тем, что данные регионы получают значительный объем федеральных трансфертов – безвозмездных поступлений, в среднем формирующих около 70% доходов бюджетов. К этой категории регионов относится ряд республик Северного Кавказа, Республики Алтай, Тыва, Чукотский АО, а также Республика Крым и Калининградская область. Эти трансферты предоставляются в разных видах, начиная от дотаций (например, на выравнивание бюджетной обеспеченности) и заканчивая целевым финансированием реализуемых в регионах программ (что, например, характерно для Крыма и Калининградской области). Особый случай представляет собой Ненецкий АО, где относительно низкая зависимость бюджета округа от налогов на доходы связана с тем, что значительная часть доходов поступает в рамках заключенных соглашений о разделе продукции (СРП), относящихся к неналоговым доходам. Как ни парадоксально, но в сложившихся условиях, когда доходы частных субъектов падают, но объемы федеральных трансфертов не снижаются, положение регионов, зависящих от федерального бюджета, оказывается более стабильным, чем положение регионов с более высоким уровнем социально-экономического развития.

Зависимость региональных бюджетов от «наиболее пострадавших» отраслей

При оценке возможного падения доходов региональных бюджетов следует также учесть и то, в какой степени региональная экономика сможет восстановить свои прежние объемы операций по мере улучшения санитарно-эпидемиологической ситуации. Так, если многие отрасли промышленности при восстановлении спроса на свою продукцию могут вернуться к докризисным объемам (а значит, и к докризисным налоговым отчислениям в региональные бюджеты), то ряд отраслей в сфере услуг, где сама деятельность подразумевает контакт со многими потребителями, еще долгое время не смогут вернуться к прежнему режиму работы. Перечень таких отраслей, признанных наиболее пострадавшими при предотвращении распространения эпидемии, приведен в Постановлении Правительства РФ № 434 от 03.04.2020.

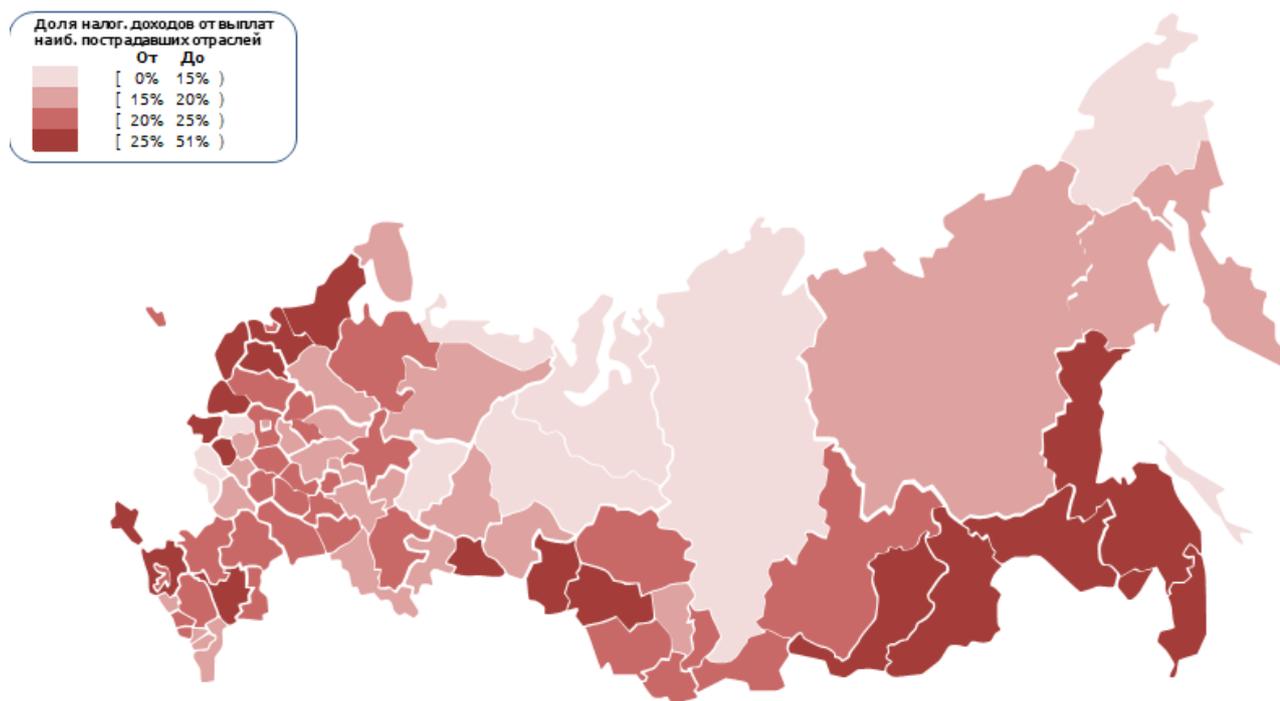
Несмотря на то, что на компании из наиболее пострадавших отраслей сферы услуг сейчас направлены основные усилия властей по оказанию поддержки (такие как предоставление «зарплатных кредитов», нацеленных на сохранение рабочих мест, предоставление отсрочек по налогам, списание налогов за II квартал и др.), тем не менее, деятельность таких налогоплательщиков остается в значительной степени ограничена, а вероятность возвращения инфекции будет ограничивать ее и в дальнейшем. С точки зрения доходов региональных бюджетов это будет означать следующее:

- значительное сокращение поступлений НДФЛ по зарплатам работающих в таких видах деятельности (в связи с сокращением выплат, поскольку большинство компаний в этих отраслях не имеет средств на выплату зарплаты, а предоставляемые «зарплатные кредиты» рассчитываются исходя из размера МРОТ на 1 сотрудника),
- практически полное «обнуление» поступлений налога на прибыль и налогов на совокупный доход (в связи со значительными убытками),
- минимизацию поступлений по имущественным налогам (в связи с предоставлением отсрочек выплат, а в ряде случаев – с оптимизацией активов).

Поэтому поступления в региональные бюджеты для таких налогоплательщиков до конца года будут сведены к минимуму, и соответствующую долю доходов можно использовать как оценку-минимум по выпадающим доходам для бюджета субъекта РФ.

Оценка на основе данных ФНС за 2019 г. показывает, что в среднем по регионам России на поступления налогов (включая налоги на доходы, а также имущественные налоги) от источников в «наиболее пострадавших» отраслях приходится около 20% налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. При этом ряд регионов может значительно отклоняться от средней величины по данному показателю (см. рис. 3).

Рис 3. Доля налоговых доходов бюджетов субъектов РФ, приходящаяся в 2019 г. на поступления от налогоплательщиков из «наиболее пострадавших» отраслей*, %



* Учитывались фактические поступления по налогу на прибыль (в части, зачисляемой в консолидированный бюджет субъекта РФ), НДСЛ, имущественным налогам и налогам на совокупный доход в 2019 г. от налогоплательщиков, входящих в перечень отраслей согласно Постановлению Правительства РФ № 434 от 03.04.2020

Источник: ПП РФ №434 от 03.04.2020, ФНС, расчеты ИКСИ

В 2019 г. в 20 субъектах РФ доля налоговых доходов, приходящихся на наиболее пострадавшие отрасли, составляла от 25% до 50%. Большинство из них – это регионы Сибири и Дальнего Востока, где значительный вклад в доходы региональных бюджетов вносят налоговые поступления от транспортных компаний и бизнеса в сфере складского хозяйства. Кроме того, в их числе – регионы Северо-Западного ФО, доходы которых связаны как с транспортом, так и с непродовольственной торговлей, а также южные регионы (Краснодарский край, Республика Крым, г. Севастополь), где доходы региональных бюджетов в значительной степени связаны с непродовольственной торговлей, гостиничным и ресторанным бизнесом, туристическим сектором, услугами сектора здравоохранения. В условиях остановки деятельности данных отраслей именно в этих субъектах РФ бюджеты столкнутся с наиболее серьезными проблемами сокращения доходов.

В свою очередь, в ряде регионов зависимость бюджетных доходов от наиболее пострадавших отраслей достаточно низка. В 2019 г. это было в наибольшей степени характерно для 9 субъектов РФ, где на долю налогов от данных отраслей приходилось менее 15% налоговых поступлений. Это прежде всего субъекты РФ со специализацией в промышленности, на фоне поступлений от которой доходы от сферы услуг выглядят менее значимыми. К таким регионам относятся ХМАО, ЯНАО,

Чукотский АО, Ненецкий АО, Сахалинская область, Красноярский край, Курская, Калужская, Белгородская области. Соответственно, в этих регионах, несмотря на падение доходов в своих ведущих отраслях, остановка деятельности в части сферы услуг будет иметь меньшее влияние на доходы региональных бюджетов.

Регионы с наилучшей и наихудшей ситуацией с бюджетными доходами

Объединяя сведения о зависимости доходов бюджетов от доходов населения и бизнеса, а также от поступлений, связанных с наиболее пострадавшими отраслями сферы услуг, можно выявить регионы с различной вероятностью падения бюджетных поступлений (см. табл. 1).

Табл. 1. Распределение субъектов РФ* по вероятности падения налоговых поступлений в региональные бюджеты в 2020 г.

Доля налогов от наиб. пострадавших отраслей в налоговых поступ. бюджета	Доля налогов на доходы населения и бизнеса в суммарных доходах бюджетов			
	Менее 30%	От 30 до 49,9%	От 50% до 59,9%	60% и более
Менее 15%	2 субъекта РФ Ненецкий АО Чукотский АО	–	5 субъектов РФ Белгородская обл. Калужская обл. Курская обл. Сахалинская обл. ХМАО	3 субъекта РФ Красноярский край Пермский край ЯНАО
От 15% до 19,9%	4 субъекта РФ Карачаево-Черкес. респ. Респ. Дагестан Респ. Ингушетия Чеченская респ.	6 субъектов РФ Воронежская обл. Камчатский край Костромская обл. Магаданская обл. Респ. Марий Эл Респ. Саха (Якутия)	8 субъектов РФ Владимирская обл. Вологодская обл. Кемеровская обл. Липецкая обл. Оренбургская обл. Респ. Коми Респ. Удмуртия Тулльская обл.	7 субъектов РФ г. Москва Мурманская обл. Нижегородская обл. Респ. Татарстан Свердловская обл. Тюменская обл. Челябинская обл.
От 20% до 24,9%	5 субъектов РФ Кабардино-Балкар. респ. Калининград. обл. Респ. Алтай Респ. Сев. Осетия-Алания Респ. Тыва	15 субъектов РФ Алтайский край Волгоградская обл. Ивановская обл. Кировская обл. Пензенская обл. Респ. Адыгея Респ. Башкортостан Респ. Мордовия Респ. Хакасия Респ. Чувашия Рязанская обл. Саратовская обл. Ставроп. край Тамбовская обл. Ульяновская обл.	7 субъектов РФ Архангельская обл. Астраханская обл. Иркутская обл. Ростовская обл. Тверская обл. Томская обл. Ярославская обл.	3 субъекта РФ г. Санкт-Петербург Московская обл. Самарская обл.
25% и более	2 субъекта РФ Респ. Калмыкия Респ. Крым	12 субъектов РФ Амурская обл. Брянская обл. г. Севастополь Еврейская АО Забайкал. край Курганская обл. Новгородская обл.	5 субъектов РФ Краснодарский край Новосибирская обл. Приморский край Смоленская обл. Хабаровский край	1 субъект РФ Ленинградская обл.

		Омская обл. Орловская обл. Псковская обл. Респ. Бурятия Респ. Карелия		
--	--	---	--	--

* Зеленым цветом выделены субъекты РФ с наименьшей вероятностью падения поступлений, красным – с наибольшей вероятностью падения поступлений.

Источник: расчеты ИКСИ

Наиболее высокие риски падения доходов характерны для тех регионов, которые в своей доходной базе опираются на собственные налоговые поступления (а не на федеральные трансферты), и при этом достаточно высокая доля их налоговых доходов связана со сферой услуг. По нашей оценке, к таким регионам следует отнести 35 субъектов РФ. Важно отметить, что большинство из них представляют собой промышленно развитые регионы с достаточно высоким уровнем социально-экономического развития. Именно в таких регионах не было потребности в привлечении значительных объемов трансфертов, а также сложилась достаточно развитая сфера услуг (в том числе и тех, которые в данный момент оказались остановлены). С учетом этого можно ожидать, что по итогам 2020 г. в таких субъектах РФ налоговые доходы могут сократиться не менее чем на 15% (а в ряде регионов – до 30%).

В 44 субъектах РФ вероятность падения бюджетных поступлений оценивается как средняя, что связано либо с относительно невысокой зависимостью от доходов населения и бизнеса в целом, либо с относительно невысокой долей налоговых доходов, приходящихся на «наиболее пострадавшие» отрасли. Как представляется, показатели доли выпадающих доходов в этих регионах будут отличаться друг от друга, однако в среднем будут ниже, чем это характерно для регионов в предыдущей группе.

В свою очередь, в 6 субъектах РФ, которые получают значительную поддержку из федерального бюджета, и где налоговые доходы бюджетов в меньшей степени связаны со сферой услуг, можно ожидать наименьшего сокращения бюджетных доходов. Вместе с тем, важно отметить, что относительная бюджетная стабильность для данных регионов будет определяться поддержкой в виде трансфертов, в то время как собственные доходы бюджетов в данных регионах будут подвержены тем же тенденциям, что и доходы других субъектов РФ.

В целом, сложившаяся ситуация с доходами субъектов РФ подчеркивает высокую значимость поддержки из федерального бюджета для большинства субъектов РФ, в том числе и тех, которые ранее в ней не нуждались. Готовность федерального уровня власти к предоставлению такой поддержки станет одним из важнейших условий, определяющих возможности регионов по созданию условий для «перезапуска» экономики после завершения эпидемии. В противном случае многие регионы, столкнувшись с потерей значительной части собственных доходов и исчерпанием резервов, будут вынуждены ограничить и свои расходы, что выступит дополнительным фактором ухудшения социально-экономической ситуации. При этом объявленных на данный момент дополнительных федеральных трансфертов регионам, составляющих 200 млрд. руб., будет явно недостаточно для компенсации выпадающих доходов регионов, которые могут превысить 1 трлн. руб.

Приложение. Соотношение между видами деятельности, относимыми к «наиболее пострадавшим», и данными ФНС о налоговых поступлениях в отраслевом разрезе

Виды деятельности	Код ОКВЭД	Учтено в расчетах по данным ФНС	Комментарии по данным ФНС
Действующая редакция Постановления			
Розн. торговля автомобилями, мотоциклами, их деталями	45.1, 45.3, 45.4	45	Данные ФНС по сводной категории 45-47 (торговля) с исключением 46
Непродовольственная торговля	47.1, 47.4-47.8	47	
Авто-, авиаперевозки, аэропортовая деят-ть	49, 51, 52.2	49,51,52	Данные ФНС по категории 52 (складское хозяйство и вспомогательная деятельность) не разделены по подразделам
Гостиничный бизнес	55	55	
Общественное питание	56	56	
Пр-во кино-, видеофильмов	59	Не учтено	Данные ФНС по сводной категории 58-63 (информация и связь) не разделены по категориям
Деят-ть тур. агентств	79	77-82	Данные ФНС по сводной категории 77-82 (администр. деятельность)
Организация конференций и выставок	82.3	77-82	
Доп. образование	85.4	Не учтено	Данные ФНС по категории 85 (образование) не разделены по подразделам, при этом значительное количество организаций относятся к другим подразделам образования
Мед. и стоматологические. услуги	86.2	86-88	Данные ФНС по сводной категории 86-88 (здравоохранение и соц. услуги)
Услуги здравоохранения прочие	86.9	86-88	
Соц. услуги без обеспечения проживания	88	86-88	
Творческая деят-ть, организация развлечений	90	90-93	Данные ФНС по сводной категории 90-93 (деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений)
Деят-ть библиотек, музеев и др.	91	90-93	
Деят-ть в обл. спорта, отдыха, развлечений	93	90-93	
Ремонт компьютеров, быт. предметов	94-96	94-96	
Будущая редакция Постановления (изменения от 12.05.2020)			
Производство изделий народных художественных промыслов	32.99.8	Не учтено	Данные ФНС по сводной группе 31-39 (прочие производства) не разделены по категориям
Торговля розничная прочая в неспециализированных магазинах	47.19	Учтено в составе 47	
Деятельность по осуществлению торговли через автоматы	47.99.2	Учтено в составе 47	

Источник: ПП РФ №434 от 03.04.2020, ФНС

Контакты

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

© Институт комплексных стратегических исследований. Все права защищены.
