



# РОССИЙСКИЙ СОЮЗ ПРОМЫШЛЕННИКОВ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

109240, Москва, Котельническая наб., д. 17  
Телефоны: (495) 663-04-04, 663-04-31  
Факс: (495) 663-04-32, E-mail: rspp@rspp.ru

Исх. № 1777/07  
Дата «07» ноября 20 16 г.

**Председателю Комитета  
Государственной Думы  
Федерального Собрания  
Российской Федерации  
по бюджету и налогам**

**А.М. Макарову**

Уважаемый Андрей Михайлович!

Направляем замечания и предложения экспертов РСПП по проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» и Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов.

Приложение: на 12 л.

Президент Российского союза  
промышленников и предпринимателей

*С уважением,*  
*А. Шохин*

А. Шохин

Кузнецова И.В.  
(495) 663-04-04 доб. 1124



275398 100100  
Государственная Дума ФС РФ  
Дата 10.11.2016 Время 09:45  
№23944-7; 3.7

**Замечания и предложения по проекту федерального закона  
«О федеральном бюджете на 2017 года на плановый период 2018 и  
2019 годов»**

Положительные стороны законопроекта – возврат к трехлетнему планированию, продолжение приватизации, меньший рост фискальной нагрузки на бизнес, чем этого можно было бы ожидать по итогам обсуждений в прессе в течение 2016 года.

Принципиально важно, что поступления страховых взносов не рассматриваются как доходы федерального бюджета, что может являться косвенным подтверждением сохранения страховых принципов работы системы обязательного социального страхования.

**Общие замечания**

1. Предложенный проект является бюджетом не развития, а стабилизации/стагнации.

Инвестиционная активность государства сокращается, гарантии снижения стоимости заемных средств нет, внутренний спрос не растет, рассчитывать на инвестиционную активность за счет собственных средств компаний нецелесообразно (*в первом полугодии 2016 г. на них уже приходилось 56,5 % инвестиций в основной капитал*).

Если во главу угла ставить только бюджетную и макроэкономическую стабильность, то жесткое сокращение расходов при одновременном росте нагрузки на бизнес приведет к низким темпам роста экономики и в среднесрочной, и в долгосрочной перспективе.

2. В законопроекте предполагается закрепление в Бюджетном кодексе РФ понятия налоговых и неналоговых расходов.

С одной стороны повышение прозрачности бюджетной системы, регулярная оценка эффективности льгот и преференций, а также формирование перечня льгот и преференций на всех уровнях бюджетной системы важно для предпринимательского сообщества. С другой стороны возникает риск серьезного сокращения региональных льгот для

инвестиционно активного бизнеса, который и создает налоговую базу будущих лет.

### **Замечания и предложения по доходной части бюджета**

3. Законопроектом предусмотрен «ползучий» рост фискальной нагрузки на бизнес.

Из новых мер – увеличение ставок взносов в ФФОМС с 2019 г., рост нагрузки на нефтегазовый сектор (в 2017 году изменение налогового законодательства дает дополнительные доходы в размере 432 млрд. руб.), увеличение акцизов, увеличение пеней и ряд других мер.

Не ясно, учтены ли в проекте федерального закона ограничения на учет убытков участников консолидированной группы налогоплательщиков при определении консолидированной налоговой базы, а также ограничения по переносу убытков на будущее.

Если соответствующие дополнительные поступления в федеральный и региональные бюджеты учтены, то необходимо представить расчеты их величины. Данные меры существенно увеличивают фискальную нагрузку и не поддерживаются РСПП. В случае, если будет принято решение о сохранении этой меры, критически важно поднять пороги ограничений с 30 до 50 %, в противном случае темпы роста инвестиций в основной капитал окажутся существенно ниже прогнозируемых.

В отношении увеличения пеней необходимо реализовать компромиссные предложения, обсуждавшееся на Экспертном совете Комитета по бюджету и налогам, которые позволят не создавать избыточной нагрузки на налогоплательщика, допустившего три года назад техническую ошибку.

Из ранее принятых мер, увеличивающий нагрузку на бизнес, будет продолжена реализация следующих:

- рост поступлений по водному налогу (*ставки водного налога, установленные статьей 333.12 Налогового кодекса, проиндексированы в 2017 году в 1,52 раза, в 2018 году в 1,75 раза, в 2019 году в 2,01 раза.*)

- рост платы за пользование водными объектами в 2017 году на 1 838,5 млн. рублей (на 15,0%), в 2018 году и 2019 году по сравнению с предыдущим

годом на 2 124,7 млн. рублей (на 15,0%) и 2 410,9 млн. рублей (на 15,0%) соответственно, что обусловлено ежегодным повышением ставок платы;

- рост поступлений утилизационного сбора в отношении колесных транспортных средств, который обусловлен увеличением с 1 января 2016 г. на 65% коэффициентов расчета суммы сбора;

- экологический сбор на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов прогнозируется в сумме 6 534,1 млн. рублей.

Представлены предложения по увеличению в 2 раза платежей за возмещение вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн.

В целом можно говорить об увеличении фискальной нагрузки на бизнес, но комплексной оценки её «разбросанных» по законопроекту компонентов не приводится.

4. РСПП считает, что существующий тариф в ПФР, по версии государства «пониженный» (22% с установленной базы + 10% сверх данной базы), необходимо сохранить и придать статус постоянного.

Кроме того, РСПП не раз отмечал, что необходимо предусмотреть уплату страховых взносов непосредственно работниками, что повысит их ответственность за своё пенсионное обеспечение. В этих целях необходимо определить принципы распределения нагрузки страховых платежей между работодателями, работниками и государством.

5. В составе межбюджетных трансфертов в ФФОМС не предусмотрены средства на реализацию Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», предусматривающего повышение к 2018 году средней заработной платы врачей до 200% от средней заработной платы в соответствующем регионе.

Однако пунктом 3 данного Указа Президента РФ поручено Правительству РФ и органам исполнительной власти субъектов РФ

предусмотреть при формировании соответственно федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ бюджетные ассигнования на эти цели.

Вместо этого в очередной раз предлагается увеличить для работодателей с 1 января 2019 г. тариф страхового взноса на ОМС с 5,1% до 5,9% ФЗП.

РСПП не поддерживает данные предложения.

6. Увеличивается уровень нестабильности при реализации инвестиционных проектов, связанный в том числе с:

- ростом до 3 % доли налога на прибыль, перечисляемой в федеральный бюджет. Возникает риск, что регионы не примут решение о снижении ставки с 13,5 до 12,5 %, и совокупная нагрузка на налогоплательщика вырастет (*что ведет к риску невыполнения зафиксированных в соглашении между инвестором и регионом требований*);

- попыткой перевести льготу по налогу на имущество в части нового оборудования в региональную компетенцию (*все меры для минимизации злоупотреблений уже реализованы, а попытка обложить налогом новое оборудование для пополнения региональных бюджетов ни к чему, кроме дестимулирования инвестиционной активности, не приведет*).

7. Возникает неопределённость с таким источником повышения бюджетных доходов, как рост качества администрирования.

Несмотря на то, что при обсуждении передачи функций администрирования социальных страховых взносов предполагалось, что расходы ФНС России не увеличатся, проект федерального бюджета предусматривает рост «бюджетных ассигнований на выплату материального стимулирования работников ФНС России, численность которых увеличивается в связи с наделением Службы новыми полномочиями по администрированию страховых взносов».

Увеличение ресурсного обеспечения подпрограммы «Обеспечение функционирования и развитие налоговой системы Российской Федерации» в 2017 году на 9 569,5 млн. рублей обусловлено ростом закупки товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий (в объеме 5,9 млрд. рублей), а также на выплаты по оплате труда работников

территориальных органов (в объеме 2,8 млрд. рублей). Необходимо оценить эффективность расходов, в частности, сопоставить объем расходов и величину дополнительных поступлений в бюджетную систему благодаря им.

Также целесообразно уточнить, за счет каких факторов в 2017 году бюджет получит дополнительные 14,4 млрд. рублей благодаря увеличению собираемости, при том, что в 2018 и 2019 гг. дополнительных поступлений не предусмотрено. В тексте пояснительной записки дается лишь общая информация о проводимой работе по повышению качества администрирования доходов бюджетов бюджетной системы, но конкретных предложений и оценки дополнительных доходов от каждой из реализуемых мер не приводится.

#### **Замечания и предложения по расходной части бюджета**

8. Необходимо провести детальную оценку эффективности предыдущих сокращений расходов на 10%, не только количественную, но и качественную.

9. Резко сокращаются расходы на Подпрограмму «Развитие малого и среднего предпринимательства» с 11,3 млрд. рублей в 2016 году до 4,2 млрд. рублей в 2019 году.

Приводимое обоснование: «оптимизация направлений Федеральной финансовой программы поддержки малого и среднего предпринимательства, в том числе дублирующих иные инструменты государственной поддержки» недостаточно. Есть сомнения, что объем дублирования составляет более 50 % от существующего объема программы, не говоря о негативном сигнале для малого бизнеса, который перестал быть приоритетом экономической политики.

Необходимо проанализировать, как такое сокращение скажется на реализации Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года, и кто будет отвечать за недостижение значений КПЭ.

10. Сокращается объем финансирования Фонда развития промышленности в 2017 году на 4 017,6 млн. рублей, в 2018 году – на 774,0 млн. рублей.

Предлагается расходовать остатки средств прошлых лет, образовавшихся на счетах данного фонда, но они во многом связаны с тем, что бюджетный характер средств удлиняет сроки работы с проектами, и, соответственно, приводит к остаткам на счетах.

Учитывая высокую востребованность данного института, нецелесообразно сокращать финансирование в 2017 году.

11. Пенсии работающим пенсионерам необходимо проиндексировать в общем порядке и отказаться от дальнейшей дискриминации данной категории работников. Сегодня в пенсионном законодательстве уже предусмотрены два механизма снижения уровня пенсионного обеспечения работающих пенсионеров, в то время как страховые взносы уплачиваются за них в полном объёме.

12. В 2016 году межбюджетные трансферты на компенсацию выпадающих доходов бюджету Фонда социального страхования Российской Федерации в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством не были предусмотрены, а обеспечиваются за счет остатков средств бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации. Соответственно в 2017 году рост трансферта федерального бюджета составит 229,5%.

В составе межбюджетных трансфертов федерального бюджета бюджету ФСС РФ отсутствуют трансферты на погашения дефицита бюджета ФСС в части обязательного страхования на случай временной нетрудоспособности и материнства. Вместо этого предлагается погасить данный дефицит за счёт изъятия страховых средств обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний и передача их на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности.

РСПП не поддержал данные предложения Правительства РФ.

13. В общем объеме расходов федерального бюджета доля расходов по разделу «Социальная политика» по сравнению с 2016 годом, когда она составляла 28,2%, увеличивается и в 2017-2019 годах составит 31,3%, 30,9% и 31,6% соответственно. Однако бюджетные ассигнования по разделу «Социальная политика» в абсолютных величинах в 2018-2019 годах снижаются по сравнению с 2017 годом и составят в 2018 году 4 962 873,5 млн. рублей, в 2019 году – 5 054 463,3 млн. рублей, в то время как в 2017 году они планируются в объеме 5 083 500,5 млн. рублей. Одновременно необходимо обратить внимание на то, что по отношению к объему ВВП соответствующего года доля расходов раздела «Социальная политика» по сравнению с 2016 годам растёт только в 2017 году – с 5,6 до 5,9%. В дальнейшем она снижается и составляет соответственно - в 2018 году - 5,4% и в 2019 году - 5,1%.

14. Нецелесообразно сокращать общий объем финансирования из федерального бюджета Государственной программы на 2017-2019 годы, поскольку современный уровень поддержки сельского хозяйства хотя и обеспечивает относительные успехи в развитии отрасли, но не позволяет решить ее системные проблемы, а также более ускоренными темпами проводить импортозамещение. Такая ситуация может привести не только к дальнейшему замедлению темпов роста, но и в последующем к стагнации сельскохозяйственного производства, ухудшению жизнедеятельности сельского населения и снижению престижа сельскохозяйственного труда.

Резкое сокращение финансирования подпрограммы «Развитие отраслей агропромышленного комплекса» не способствует переводу сельского хозяйства на инновационно-инвестиционный путь развития, не позволяет повысить его доходность.

Не следует сокращать объем финансирования на подпрограмму «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие» поскольку даже выделяемые финансовые ресурсы на ее реализацию не позволяют осуществить прорыв в технико-технологическом направлении



развития прежде всего сельского хозяйства как основы аграрной сферы экономики.

Важно сохранить на уровне 2016 года по подпрограммам «Наука и инновации» и «Охрана и контроль» государственной программы «Развитие рыбохозяйственного комплекса», а также сохранения финансирования международной деятельности в вопросах рыболовства.

В проекте бюджета не предусмотрены расходы на финансирование мероприятий федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017-2025 годы, подготовка которой предусмотрена Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2016 г. № 350 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в интересах развития сельского хозяйства».

Необходимо сохранить финансовое обеспечение обновления парка сельскохозяйственной техники на уровне не ниже 2016 года. Предлагаемое снижение финансирования на 1,76 млрд рублей в 2017 году приведет к снижению доступности сельскохозяйственной техники.

Предлагаем увеличить финансирование подпрограммы «Развитие отраслей агропромышленного комплекса» в части содействия достижению целевых показателей реализации региональных программ развития агропромышленного комплекса, поскольку текущие предложения по снижению финансирования по так называемой «комплексной субсидии» может привести к ухудшению финансового положения компаний сектора. Также предлагаем рассмотреть возможность увеличить финансирование мероприятия «Поддержка льготного кредитования организаций агропромышленного комплекса» (экспертная оценка – до 40 млрд. рублей)

15. Ряд региональных отделений РСПШ высказали замечания по складывающейся практике реализации системы господдержки реализуемых инвестиционных проектов, а именно финансированию проектов исключительно в формате вклада в капитал акционерных обществ. Это накладывает ограничения на субъектный состав (только АО).

## **Замечания по Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов**

Прогноз в базовом варианте не фактически не предполагает экономического роста. Темп роста ВВП в 2017 г. составит 100,6 %, в 2018 г. - 101,7 %, в 2019 г. - 102,1 %, серьезных обоснований для увеличения темпов роста экономики по сравнению с предыдущей версией не приводится.

Отсутствует оценка уровня совокупной фискальной нагрузки на бизнес и её прогнозной динамики в 2017-2019 годах, без чего некорректно делать оценки уровня инвестиций и прибыльности компаний.

В прогнозе отмечается, что «при перманентном сокращении вложений в инновационные сектора, обеспечивающие рост эффективности труда и основного капитала, можно ожидать сокращения вклада совокупной производительности факторов в экономический рост». Каких либо значимых мер для исправления ситуации не предлагается, а ряд предложений, зафиксированных в проекте федерального бюджета, прямо ведет к дальнейшему сокращению инновационной активности. При этом без повышения производительности факторов невозможно повышение конкурентоспособности российской экономики и отдельных компаний.

Ожидаемый рост прибыли компаний может оказаться меньше запланированного из-за повышения фискальной нагрузки на бизнес, в том числе ограничения на учет убытков участников консолидированной группы налогоплательщиков при определении консолидированной налоговой базы (данная мера приведет к серьезному росту издержек многих крупнейших компаний, а, значит, снизит их инвестиционные возможности), а также ограничения по переносу убытков на будущее (негативное влияние на весь бизнес, особенно инновационный).

В соответствии с прогнозом в 2017 году положительный вклад в экономический рост будет вносить рост конечного потребления домашних хозяйств. Реальные располагаемые денежные доходы населения увеличатся в базовом варианте на 0,2 %, в «базовом+» - на 1,2 %, при этом вероятно

сохранение сберегающей модели поведения граждан, соответственно, рассчитывать на рост конечного потребления как на источник экономического роста довольно рискованно.

Реальных оснований для существенного роста инвестиций в рамках целевого варианта (3,5 % в 2017 г.) не приводится. Даже если будут реализованы меры по снижению нагрузки на бизнес и улучшению деловой среды, результат они дадут не раньше 2018 года, соответственно, необходима корректировка прогноза в этой части.

Производительность труда растет в 2017 г. на 1 п.п., следующие два года чуть более, чем на 2 %, соответственно, реализации «майских указов» по данному показателю точно не будет, о чем неоднократно ранее говорил РСПП.

«Базовый вариант плюс» строится исходя из более высоких цен на нефть, при этом более высокими темпами по сравнению с базовым вариантом растет доля несырьевого экспорта. Необходимо уточнить факторы такого ускоренного роста сектора.

Выполнение «майских указов» в части зарплат не позднее 2018 г. предусмотрено в базовом варианте без каких-либо оговорок, несмотря на проблемы со сбалансированностью Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Целевой сценарий предполагает «реализацию макроэкономических и регуляторных мер, направленных на повышение уровня доверия бизнеса и улучшение бизнес-среды». Не зафиксировано, идет ли речь о новом стратегическом документе или предполагается реализовать ранее принятые и упомянутые в соответствующих разделах прогноза.

Неопределенной остается ситуация с тарифами, поскольку до настоящего времени не определены принципы тарифной политики на среднесрочный и долгосрочный период, что повышает уровень непредсказуемости для всех экономических субъектов. При этом не определено влияние на уровень тарифов принятых и обсуждаемых решений по

увеличению перекрестного субсидирования (повышенные тарифы для компенсации снижения тарифов в ДФО и т.д.).

Увеличение доли частного сектора в экономике не отнесено к приоритетам социально-экономической политики в прогнозный период. В частности по производительности труда в качестве одного из основных источников её роста названы государственные программы и программы инновационного развития компаний с государственным участием (ПИР), что может трактоваться как сохранение преобладающей доли/роли госкомпаний и компаний с госучастием в экономике.

Стимулирование спроса на инновации со стороны реального сектора экономики также будет осуществляться реализацию крупными государственными компаниями программ инновационного развития с привлечением к исследованиям и разработкам малых инновационных фирм и вузовской науки, каких-либо стимулов для частного бизнеса в условиях высокой стоимости заемных средств (и их фактической недоступности для инновационных проектов) не предлагается.

В прогнозе предполагается, что таможенно-тарифная политика будет одновременно решать следующие задачи: поддержка конкурентоспособности производителей, стимулирование инвестиционных процессов в экономике, привлечение прямых иностранных инвестиций, сдерживание роста внутренних цен, обеспечение фискальной функции бюджета, сокращение прямых и косвенных издержек операторов внешнеэкономической деятельности. Необходимо дать более четкую оценку по вкладу в ключевые макропоказатели по каждому из элементов, учитывая, что некоторые из них предполагают противоположные стратегии и результаты.

В разделе «Энергоемкость» не проанализированы возможности снижения энергопотребления за счет повышения эффективности де-факто не применяемых из-за сложного администрирования налоговых стимулов в отношении вновь вводимых объектов, имеющих высокую энергетическую эффективность. Производство электроэнергии в 2017 году возрастет лишь на

0,1 % но не ясно, означает ли столь значительное отставание от темпов роста ВВП существенное снижение энергоемкости экономики в 2017 году.

Раздел «Автомобильный транспорт. Перевозки грузов» не рассматривает в качестве фактора, влияющего на объем перевозок и конкуренцию между различными видами транспорта за грузопотоки, уровня фискальной нагрузки, включая систему «Платон», что принципиально неверно. Влияние утилизационного сбора на отдельные сектора обрабатывающей промышленности также не оценивается.

В прогнозе не оценивается влияние сокращения объемов финансирования по направлению «малый и средний бизнес» на реализацию Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года.