

## РЕШЕНИЕ

заседания Совета ТПП России по промышленному развитию  
и конкурентоспособности экономики России

**«Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина России на ближайшие три года. Их влияние на развитие промышленности и конкурентоспособность экономики России»**

г. Москва

23 ноября 2021 г.

Ежегодно Министерство финансов Российской Федерации наряду с проектом Федерального бюджета Российской Федерации готовит **Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики** на ближайшие 3 года (далее – Основные направления).

23 ноября 2021 года Совет ТПП РФ по промышленному развитию и конкурентоспособности экономики России провел заседание в целях оценки документа в контексте его влияния на развитие промышленности и конкурентоспособность экономики России.

В целом важно отметить, что в последние годы Правительством Российской Федерации проводится более активная, стимулирующая бюджетная политика в части поддержки промышленности и поддержания ее конкурентоспособности, чем ранее. Так, **принят Федеральный закон от 31.12.2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике»**, системное действие на развитие промышленности оказывает принятое в его развитие **постановление Правительства Российской Федерации от 17.07.2015 г. № 719 «О критериях отнесения промышленной продукции к промышленной продукции, не имеющей аналогов, произведенных в Российской Федерации»**, позволяющее предоставлять субсидии только предприятиям с высоким уровнем локализации производства

в России, продолжается выделение бюджетных средств для реализации эффективных инструментов поддержки промышленного экспорта.

Вместе с тем по-прежнему сохраняется ряд системных проблем по направлению, в том числе нашедших отражение в рассматриваемом документе.

Детальный анализ Основных направлений показывает, что документ содержит в себе **положения и подходы, противоречащие Указам Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», не соответствует целям и задачам Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 года № 400)**, в целом документ нуждается в существенной доработке и конкретизации отдельных положений и разделов (например, раздел 3.4. таможенно-тарифное регулирование).

Более подробная информация о выявленных противоречиях, а также предложения по пересмотру подходов, конкретизации, доработке ряда положений Основных направлений представлена ниже.

**1. Первое системное и значимое противоречие связано с базовыми подходами к бюджетной политике, заложенными в Основных направлениях.**

В числе ключевых подходов в документе постулируется неизменное **следование бюджетному правилу**, ограничивающему расходы государственного бюджета базовыми нефтегазовыми доходами, и направление всех средств сверх цены отсечения стоимости нефти в ФНБ, без возможностей использования изъятых средств на проекты по развитию реального сектора экономики.

Это правило – базовый инструмент проводимой в настоящее время контрциклической экономической политики, цель которой нейтрализовать риски неблагоприятной ценовой конъюнктуры в нефтегазовом секторе, без коренного пересмотра модели развития. Таким образом, экономика продолжает развиваться по траектории, в которой все определяется ценами на нефть, а в наиболее кризисные периоды, связанные по-прежнему с волатильностью на сырьевых

рынках, социальные обязательства государства предполагается покрывать за счет использования изъятых из экономики средств ФНБ.

Подобный подход консервирует сырьевую ориентированность экономики нашей страны, преодолеть которую возможно при помощи индустриализации, требующей существенного наращивания инвестиций в реальный сектор, в этом случае необходимость предлагаемых антикризисных мер пропадет самостоятельно – экономика сможет сама поддерживать дальнейшее опережающее развитие и обеспечивать средства для реализации на должном уровне социальных обязательств бюджета.

Подобный «консервирующий» сырьевую модель подход прямо противоречит целям национального развития. Задачи по достижению опережающих мировых темпов экономического роста, заявленные Президентом России, в рамках предлагаемого подхода не смогут быть реализованы.

В документе этот аспект не раскрывается, источники экономического роста, существенного притока инвестиций в промышленность и экономику в целом, о которых лишь косвенно упоминается в Основных направлениях, не названы, разъяснений о том, за счет чего будут достигнуты целевые показатели по экономическому росту не приводится.

Вместе с тем детально раскрываются **планы по еще большему увеличению объемов средств, зарезервированных в ФНБ** – с 13 889,9 млрд. рублей в 2021 году до 23 267,4 млрд. рублей к 2024 году.

Использование средств ФНБ предполагается допустить в размере не превышающем 400 млрд. рублей, т.е. не более 3% от его текущего объема.

Кроме того, **средства ФНБ разрешается направлять исключительно на цели финансирования инфраструктурных проектов**, которые итак относятся к постоянной традиционной ежегодной статье расходов как федерального, так и регионального бюджетов, определенно не нуждаются в государственной поддержке, при этом создание механизма, позволяющего финансировать за счет средств ФНБ проекты предприятий реального сектора экономики, не связанные с инфраструктурой, но необходимые для достижения

темпов экономического роста – не предусматривается. Более того, в противоположность общепринятым подходам, используемым для деятельности институтов развития в рамках государственной поддержки, постулируется, что средства ФНБ должны предоставляться только на возвратной основе и только для проектов, обладающих высокой коммерческой привлекательностью для инвесторов, что оставляет за рамками финансирования все стратегически значимые направления инвестиций с длительными сроками самоокупаемости.

Таким образом, в целом планируется продолжить выводить деньги из экономики России, сохраняя уровень жизни большинства граждан России на крайне низком уровне подобным искусственным образом.

Противоречит приведенный подход и Стратегии национальной безопасности России, которая относит сохранение экспортно-сырьевой модели развития к стратегическим угрозам национальной безопасности России, в числе задач отмечается необходимость принятия мер по скорейшему переходу к несырьевой модели развития.

### Предложения:

**1.1.** необходимо полностью отказаться от реализуемого в настоящее время подхода, который базируется на следовании бюджетному правилу, либо существенно сократить уровень изъятия денег из экономики, **повысив объем средств ФНБ, доступных для финансирования проектов в реальном секторе экономики с 3% до как минимум 30%;**

**1.2.** Необходимо пересмотреть подход, в соответствии с которым за счет средств ФНБ допускается финансирование исключительно проектов в сфере **инфраструктуры**, открыть доступ к финансированию проектов для всего реального сектора экономики, приоритетность финансирования определять исходя не из коммерческой заинтересованности в проекте потенциальных инвесторов, а напротив, исходя из сложности привлечения в проект коммерческих инвестиций и оценки стратегической значимости проекта для развития экономики страны.

**2.** Второе противоречие связано с тем, что в документе **текущая налоговая политика характеризуется в качестве стимулирующей, при этом на практике**

**такая политика не проводится**, напротив налоговая нагрузка для промышленных предприятий и населения остается крайне высокой, таким образом, **реализуется исключительно фискальная, а не стимулирующая функция налогообложения.**

В качестве примера стимулирующей налоговой политики в документе приводятся системные изменения в налогообложении ресурсной ренты в отраслях горно-металлургического комплекса, а именно повышение для отрасли ставок НДСИ посредством их привязки к уровню мировых цен на соответствующие сырьевые товары.

Вместе с тем, приведенная мера на практике негативно сказывается на состоянии конкурентоспособности российской экономики, никак не стимулируя предприятия ГМК вкладываться в модернизацию мощностей, она создает лишь дополнительное налоговое бремя для таких компаний, перекладывающих его на промышленных потребителей рассматриваемой продукции за счет роста цен на нее. Подходы и меры по контролю за уровнем цен на продукцию с повышенными ставками НДСИ в свою очередь в документе не прописаны, такая проблема не прослеживается, не обсуждается.

Таким образом, на практике меры, применяемые в отраслях ГМК, носят фискальный, а не стимулирующий характер, представляют собой способ пополнения бюджетных доходов в условиях перевода существенной части нефтегазовых доходов для резервирования в ФНБ.

Аналогично, в документе отсутствуют подходы по проведению стимулирующей налоговой политики для других отраслей экономики, например, применение инвестиционной льготы по налогу на прибыль, по аналогии с тем как эта мера действовала в период реформ Е.М. Примакова.

В целом в рамках налоговой политики в настоящее время продолжает реализовываться подход, согласно которому не создаются благоприятные налоговые условия для всех – стимулирующий налоговый режим на территории всей страны, но применяются отдельные налоговые льготы для отдельных территорий и зон. Приведенный подход вновь закреплен и в актуальной редакции Основных направлений – так, например, в качестве успешных мер стимулирующей

налоговой политики приводятся льготы по налогу на прибыль для резидентов Арктической зоны, или пониженный тариф страховых взносов для СЭЗ в Республике Крым и Севастополе, предлагается ряд отдельных налоговых льгот для предприятий, заключающих специальные инвестиционные контракты. Системных мер снижения налоговой нагрузки на бизнес в документе не предусматривается.

Отсутствует в Основных направлениях и такой значимый для справедливого развития общества вопрос – как введение прогрессивной шкалы налогообложения, данный вопрос выведен за пределы повестки дня.

В целом в отношении социальных вопросов и вмешательства в эту сферу государства постулируется, что «в настоящее время ситуация близка к полной занятости» и в этой связи «предусматривается ... постепенное прекращение мер поддержки, принятых на период пандемии».

Из положительных аспектов возможно отметить разве что отсутствие в Основных направлениях прямых предложений и мероприятий по еще большему повышению уровня налоговой нагрузки для всего реального сектора экономики, что вместе с тем требует дополнительного анализа, оценки мер налоговой политики, которая непосредственно будет проводиться в 2022-2024 годах.

### **Предложения:**

**2.1. Необходимо пересмотреть текущие меры по повышению ставок НДС для предприятий ГМК, заменив их на налоговые льготы, привязанные к объему реализованных за отчетный период инвестиций в основной капитал, в целях стабилизации ситуации на рынке параллельно предусмотреть комплекс мер по ограничению роста цен на продукцию ГМК, по аналогии с тем, как этот вопрос проработан для отрасли производства минеральных удобрений;**

**2.2. Целесообразно вернуть механизм предоставления инвестиционной льготы по налогу на прибыль, по аналогии с тем как этот механизм действовал в период реформ Е.М. Примакова.**

**2.3. Необходимо внедрение комплекса мер, которые обеспечили бы снижение уровня налоговой нагрузки для предприятий, по аналогии с мерами,**

действующими сегодня в рамках СЭЗ и т.п., но в масштабах всей экономики, **без привязки к границам конкретных географических территорий.**

**3. Третье противоречие связано с направлением таможенно-тарифного регулирования,** вопросами ВЭД, которые раскрываются в разделе 3.4. документа. С одной стороны в разделе 3.4. Основных направлениях обозначено, что с учетом текущих вызовов в мировой экономике (эпидемиологических, санкционных) реализуемая таможенно-тарифная политика будет направлена на повышение конкурентоспособности национальных производителей, а также сдерживание инфляционных последствий масштабных ценовых колебаний на мировых рынках. С другой стороны **проводимая в реальности таможенно-тарифная политика на сегодняшний день не привела к снижению цен на регулируемую продукцию** (нефть, металлы, зерно и пр.). Зачастую не прослеживается логика введения мер внешнеторгового регулирования в контексте контроля за уровнем цен, так, например, представляется не ясным каким образом планируемое квотирование поставок импортной мясной продукции, что ограничит предложение на внутреннем рынке, приведет к сдерживанию роста цен на рассматриваемую продукцию.

Существенных примеров реализации такой цели, как повышение конкурентоспособности национальных производителей за счет инструментов таможенно-тарифного регулирования также не прослеживается – так, например, изначально предполагалось, что **заключение Россией в рамках ЕАЭС Соглашений о создании Зон свободной торговли** позволит существенно нарастить экспорт товаров ЕАЭС в страны-партнеры, вместе с тем на практике этого не происходит, поддержание конкурентоспособности за счет повышения ставок ввозных таможенных пошлин также не реализуется в связи с обязательствами России и других стран ЕАЭС по уровню связывания в рамках ВТО.

Таким образом, не понятно, какие направления таможенно-тарифного регулирования, по мнению разработчиков документа, применяются и продолжают применяться в дальнейшем для повышения конкурентоспособности национальных

производителей – ни примеров, не задач по направлению в разделе не раскрыто. В целом необходимо отметить, что фактически в Основных направлениях **такой раздел как «Таможенно-тарифное регулирование» не раскрыт и нуждается в существенной доработке.**

**Предложения:**

**3.1.** Необходимо существенно **доработать раздел 3.4. документа**, включив в него информацию об оценке предыдущего периода, целях и задачах на ближайший период, основных подходах и мерах, которые предполагается реализовывать в рамках направления таможенно-тарифного регулирования;

**3.2.** Необходимо **провести анализ эффективности заключенных при участии России ЗСТ** – просить Минэкономразвития России совместно с Минфином России представить на общественное обсуждение доклад по вопросу с указанием динамики экспортных и импортных поставок, приведением аналитической информации о результатах работы в рамках ЗСТ в контексте реализации политики по «повышение конкурентоспособности национальных производителей», как это обозначено в Основных направлениях. Аналогичную работу с приведением прогнозных показателей необходимо **провести для планируемых к подписанию ЗСТ**, включив приведенные доклады в качестве приложений в «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023-2024 годов».

**3.3.** Целесообразно **проработать механизмы ценового регулирования сырьевых товаров**, используемых в промышленном производстве, а также ключевых сельскохозяйственных товаров, позволяющих без применения сдерживающих экспорт или ограничивающих импорт мер добиться стабилизации цен на такие товары на внутреннем рынке России.

В целом в отношении документа и целевых показателей, предусмотренных в нем, важно отметить, что базовый подход, закладываемая в документе стратегия базируется на том, что в 2023-2024 годах российская экономика продолжит расти темпом около 3,0%. При этом отмечается, что темп развития мировой экономики



достигнет 6% в период восстановления после кризиса в 2021 году, далее составит порядка 4,4% в год.

На наш взгляд, авторами документа **закладываются чрезвычайно низкие темпы экономического роста, российская экономика может развиваться темпами существенно опережающими мировые**, при условии перехода к стимулирующей бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политике, реализации подходов, предложенных в настоящем Решении.