

22 февраля 2018

Рост доходов регионов привел к увеличению количества профицитных бюджетов.....2

Ограничение величины убытка, уменьшающего налоговую базу, обеспечило рост налога на прибыль.....3

Совокупный долг регионов снизился впервые за наблюдаемый период.....5

Части закредитованных регионов помог федеральный центр.....6

Регионы, возможно, продолжают нарушать условия соглашений с Минфином.....7

Елена Анисимова

Эксперт, группа суверенных и региональных рейтингов

+7 (495) 139 0486

elena.anisimova@acra-ratings.ru

Наталья Порохова

Старший директор, руководитель группы исследований и прогнозирования

+7 (495) 139-0490

natalia.porokhova@acra-ratings.ru

Контакты для СМИ

Мария Мухина

Операционный директор

+7 (495) 139-0480

maria.mukhina@acra-ratings.ru

Корпоративный сектор обеспечивает профицит российских региональных бюджетов, а федеральный центр спасает закредитованные регионы

Итоги исполнения бюджетов российских регионов в 2017 году

- **Рост доходов регионов привел к увеличению количества профицитных бюджетов.** 45 регионов закончили 2017 год с профицитом. Основной вклад в рост их доходов внесли поступления по налогу на прибыль, обеспечившие треть прироста.
- **Ограничение величины убытка, уменьшающего налоговую базу, обеспечило рост налога на прибыль.** Поступления по налогу на прибыль в региональные бюджеты увеличились даже несмотря на изменение пропорции его распределения между федеральным и региональным бюджетами. Причиной стало временное ограничение возможности налогоплательщиков уменьшать налоговую базу на сумму ранее полученного убытка, действующее по 2020 год.
- **Совокупный долг регионов снизился впервые за наблюдаемый период.** Это снижение составило 2% в годовом сопоставлении, или 37,8 млрд руб. Одновременно изменилась его структура: объем банковских кредитов снизился на 141,6 млрд руб. (-18%), а объем размещенных облигаций вырос на 91 млрд руб. (+20%). Совокупная задолженность регионов по облигациям достигла 547 млрд руб. и стала рекордной за историю наблюдений (с 2005 года), а на облигационный рынок вышло много регионов-новичков.
- **Части закредитованных регионов помог федеральный центр.** В 2017 году многие регионы, несущие бремя серьезной долговой нагрузки (Мордовия, Хакассия, Костромская и Ивановская области), сумели получить значительный объем бюджетных кредитов. Однако не все использовали выделенные средства на рефинансирование долга.
- **Регионы, возможно, продолжают нарушать условия соглашений с Минфином.** Некоторые регионы нарастили долг больше, чем это позволяют утвержденные общие условия соглашений с Минфином о предоставлении бюджетных кредитов. Поскольку условия реструктуризации бюджетных кредитов предусматривали исполнение соглашений, действовавших в 2017 году, такие регионы — кандидаты на досрочное возвращение части только что реструктурированных кредитов.

Рост доходов регионов привел к увеличению количества профицитных бюджетов

2017 год сложился для российских регионов удачно: совокупный дефицит их бюджетов незначительно вырос и составил всего лишь 15,5 млрд руб. Для сравнения: годом ранее данный показатель был равен 2,4 млрд руб., тогда как 2015 год регионы закончили с дефицитом на уровне 108,2 млрд руб. Совокупные доходы регионов возросли на 9%, или 775 млрд руб.

Рисунок 1. Треть прироста доходов регионов в 2017 году обеспечил налог на прибыль



Источник: Федеральное казначейство, расчеты АКРА

Треть этого прироста обеспечили поступления по налогу на прибыль (+248 млрд руб., или +11%), четверть — поступления по НДФЛ (+193 млрд руб., или +8%), а 15% прироста было сформировано налогами на имущество (+115 млрд руб., или +12%). Снижение налогов на товары и услуги, обусловленное временным изменением норматива распределения акцизов на топливо, привело к сокращению доходов регионов приблизительно на 80 млрд руб.

Благодаря росту налоговых поступлений более половины (45 из 85) российских регионов достигли профицитного бюджета, тогда как по итогам 2016 года их была треть, по итогам 2015 года — 16%.

Таблица 1. Регионы, ставшие профицитными в 2017 году, млн руб.

	Дефицит '16	Профицит '17		Дефицит '16	Профицит '17
Белгородская область	-2 782	1 410	Республика Марий Эл	-318	71
Воронежская область	-2 143	7 336	Республика Татарстан	-1 992	13 179
Ивановская область	-1 201	14	Удмуртская Республика	-7 151	431
Калужская область	-2 188	584	Нижегородская область	-4 419	304
Курская область	-2 041	780	Кировская область	-2 479	674
Липецкая область	-482	1 659	Самарская область	-5 841	2 321
Смоленская область	-1 837	828	Пермский край	-1 042	708
Республика Коми	-5 442	3 340	Челябинская область	-166	7 035
Новгородская область	-18	116	Ямало-Ненецкий АО	-671	15 798
Ненецкий АО	-2 895	888	Кемеровская область	-3 889	22 586
Астраханская область	-1 529	2 074	Новосибирская область	-1 211	3 395
Ставропольский край	-3 188	1 968	Республика Алтай	-90	264
Карачаево-Черкесская Республика	-575	30	Камчатский край	-1 650	458

Источник: Федеральное казначейство, расчеты АКРА

Ограничение величины убытка, уменьшающего налоговую базу, обеспечило рост налога на прибыль

Рост поступлений по налогу на прибыль — основополагающему доходу регионов, составляющему около трети их собственных доходов, — произошел вопреки изменению пропорции его распределения между федеральным и региональными бюджетами. В период с 2017-го по 2020-й год включительно в федеральный бюджет зачисляется налог на прибыль по ставке 3% (ранее — 2%). Регионы же в этот период получают 17% в случае неприменения пониженной ставки (ранее — 18%). В результате такого перераспределения доходы федерального бюджета по этому виду налога в 2017 году выросли на 55% (на 271 млрд руб.) с уровня 2016 года.

В планах Правительства РФ предусмотрен возврат изъятых средств в региональные бюджеты в качестве трансфертов. Однако трансферты не являются собственными доходами и не способствуют соблюдению соотношения долга и собственных доходов, которого регионы должны придерживаться по соглашениям с Минфином.

Компенсацией этого негативного для регионов эффекта стало временное изменение механизма переноса убытков, в соответствии с которым в 2017–2020 годах налоговая база за текущий налоговый период не может быть уменьшена на сумму убытков за предыдущие периоды более чем на 50%.

Таблица 2. Снижение потерь бюджетов на фоне ограничения переноса убытков, млрд руб.

	9М 2016	9М 2017	Изменение, %
Налоговая база	12 015	10 727	-11%
Убыток, уменьшающий налоговую базу	2 769	620	-78%
Налоговая база для исчисления налога	9 301	10 107	9%
Исчисленный налог на прибыль	1 818	1 984	9%
Недопоступление налога в связи с уменьшением налоговой базы на сумму убытка	553	124	-78%

Источник: ФНС России, расчеты АКРА

Положительное влияние изменения механизма переноса убытков АКРА отмечало в пресс-релизе о присвоении кредитного рейтинга Кемеровской области от 29 августа 2017 года.

Таким образом, несмотря на изъятие 1% от налога на прибыль в федеральный бюджет, а также на снижение налоговой базы (на 11% по данным за 9 месяцев 2017 года) наблюдается рост поступлений по налогу на прибыль в региональные бюджеты. При этом сумма убытка, уменьшающего налоговую базу, и сумма недопоступления налога на прибыль по причине уменьшения налоговой базы на сумму полученного убытка снизились за 9 месяцев 2017 года в 4,5 раза по сравнению с аналогичным периодом прошлого года (на 2 150 и 430 млрд руб. в абсолютном выражении соответственно).

По итогам 9 месяцев 2017 года налоговая база увеличилась только в 29 регионах, а рост налога на прибыль был зафиксирован в 65 регионах, следовательно прирост поступлений в 36 регионах произошел только благодаря изменению законодательных норм.

Наиболее заметный прирост поступлений по налогу на прибыль произошел в добывающих и в наиболее финансово благополучных регионах. Недопоступление налога в их бюджеты, связанное с уменьшением налогоплательщиками налоговой базы за счет убытков прошлых периодов, стало при этом ощутимо ниже.

Таблица 3. Прирост поступлений по налогу на прибыль в 2017 году и снижение объемов его недопоступления после изменения механизма переноса убытка

	Прирост налога, млрд руб.	Недопоступление налога*, 9М 2016	Недопоступление налога*, 9М 2017
Москва	98 060	255 935	50 599
Кемеровская область	24 673	9 670	6 164
Ямало-Ненецкий АО	16 926	13 057	2 057
Санкт-Петербург	15 844	63 284	4 551
Московская область	14 695	26 155	5 427
Тюменская область	13 280	6 021	933
Республика Крым	12 584	1 607	219
Свердловская область	12 113	15 028	1 741
Белгородская область	11 981	10 808	306
Республика Татарстан	9 676	10 866	1 783
Челябинская область	8 100	4 742	1 739
Иркутская область	6 650	1 897	292
Республика Коми	6 467	1 370	269
Пермский край	6 249	1 832	699
Республика Башкортостан	5 718	2 178	453
Краснодарский край	5 617	28 867	7 036
Красноярский край	5 377	5 935	1 446
Калужская область	5 281	2 640	1 698
Астраханская область	5 228	1 025	125
Самарская область	4 818	3 268	841
Прочие	57 376	-	-

* Сумма недопоступления налога в связи с уменьшением налоговой базы на сумму убытка.

Источник: ФНС России, Федеральное казначейство, расчеты АКРА

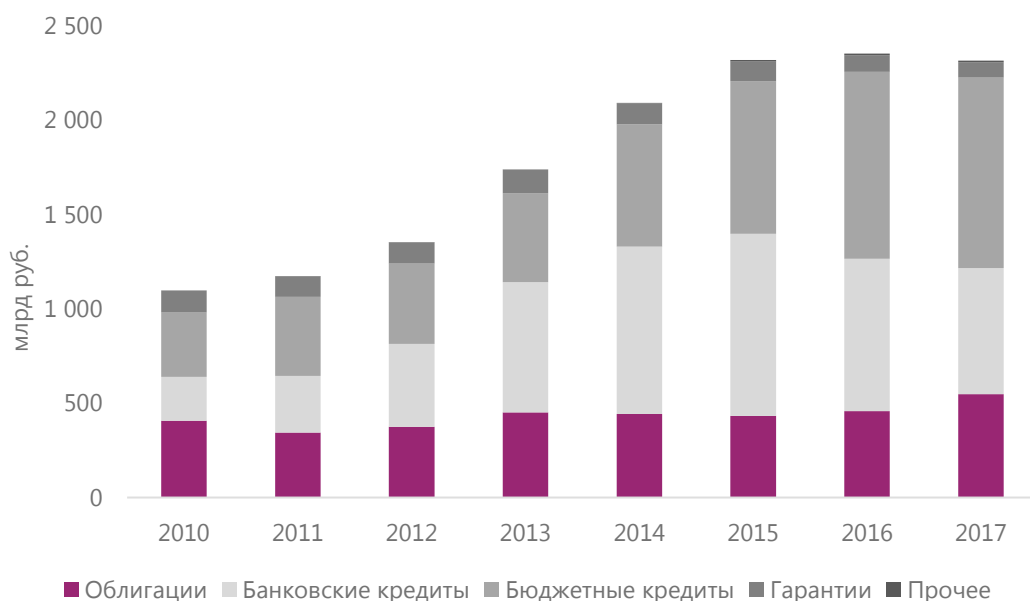
В 20 регионах налог на прибыль, напротив, снизился. Самое заметное снижение поступлений — на Сахалине (на 37,4 млрд руб.) — произошло на фоне уменьшения пропорции распределения налога на прибыль при исполнении соглашений о разделе продукции на 2017 год на 5% и колебания цены на сжиженный природный газ. Также значительно снизились поступления в бюджет Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (на 20,3 млрд руб.), что объясняется эффектом высокой базы 2016 года, то есть налог вернулся на стабильный уровень.

По оценке АКРА, в совокупном приросте поступлений по налогу на прибыль (приблизительно на 0,5 трлн руб.) органический прирост за счет налоговой базы до учета убытка составил лишь пятую часть. Остальное — за счет прочих факторов, в том числе временного изменения законодательства в части учета убытков.

Совокупный долг регионов снизился впервые за наблюдаемый период

Благодаря росту профицитных бюджетов совокупный долг регионов на конец 2017 года снизился на 2% в годовом сопоставлении (на 37,8 млрд руб.), что произошло впервые за наблюдаемый период. Это стало успехом региональных властей, поскольку политика Минфина, которая проводилась в регионах посредством заключения соглашений о выдаче кредитов, а теперь проводится посредством их реструктуризации, нацелена на снижение долга бюджетов (в увязке с собственными доходами).

Рисунок 2. В 2017 году совокупный долг регионов впервые снизился



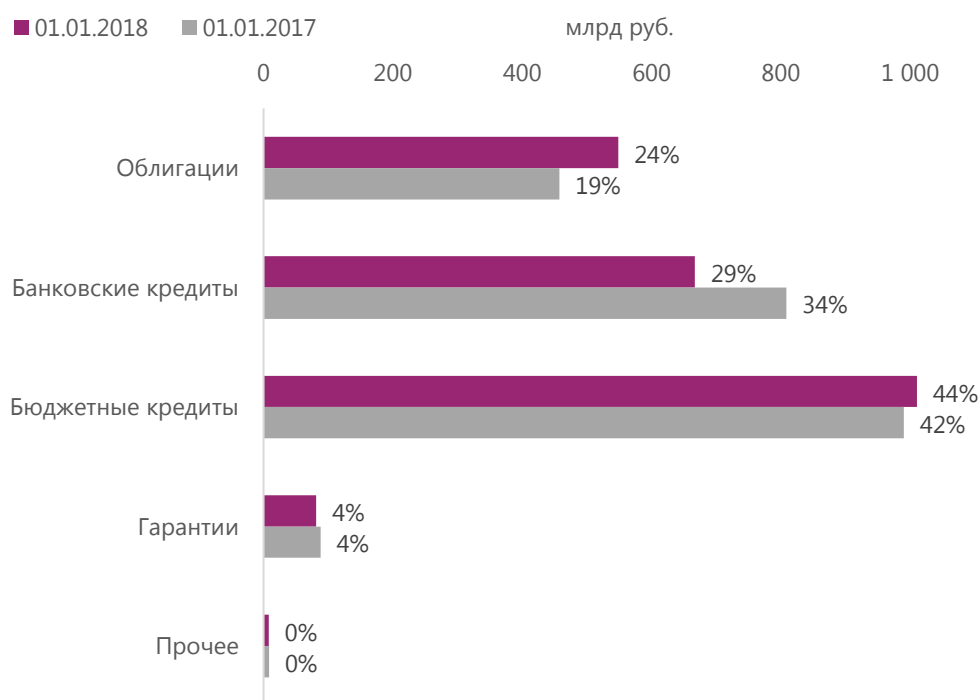
Источник: Минфин России, расчеты АКРА

Снижение долга произошло за счет сокращения объема банковских кредитов (на 141,6 млрд руб., или на 18%) при параллельном активном размещении облигаций (прирост на 91 млрд руб., или на 20%) и небольшом увеличении объема бюджетных кредитов (на 19,8 млрд руб., или на 2%).

Прогноз такого сценария представлен в исследовании АКРА [«Долговая стратегия российских регионов: выбор в пользу облигаций»](#) от 14 февраля 2017 года.

Объем размещения облигаций в 2017 году составил 199,3 млрд руб. — на треть больше, чем годом ранее, — а совокупная задолженность регионов по облигациям достигла 547 млрд руб. и стала рекордной за историю наблюдений (с 2005 года). Благодаря снижению ставок на рынке и стремлению регионов зафиксировать дешевый долг на длительный период, на облигационный рынок вышли даже регионы-новички (не размещавшие облигации ранее либо размещавшие очень давно): Карачаево-Черкесская Республика, Ненецкий автономный округ, Курская, Орловская, Саратовская, Ульяновская области, Санкт-Петербург. Это обеспечило существенный рост объема размещений.

Рисунок 3. Перераспределение структуры долга регионов в пользу облигаций



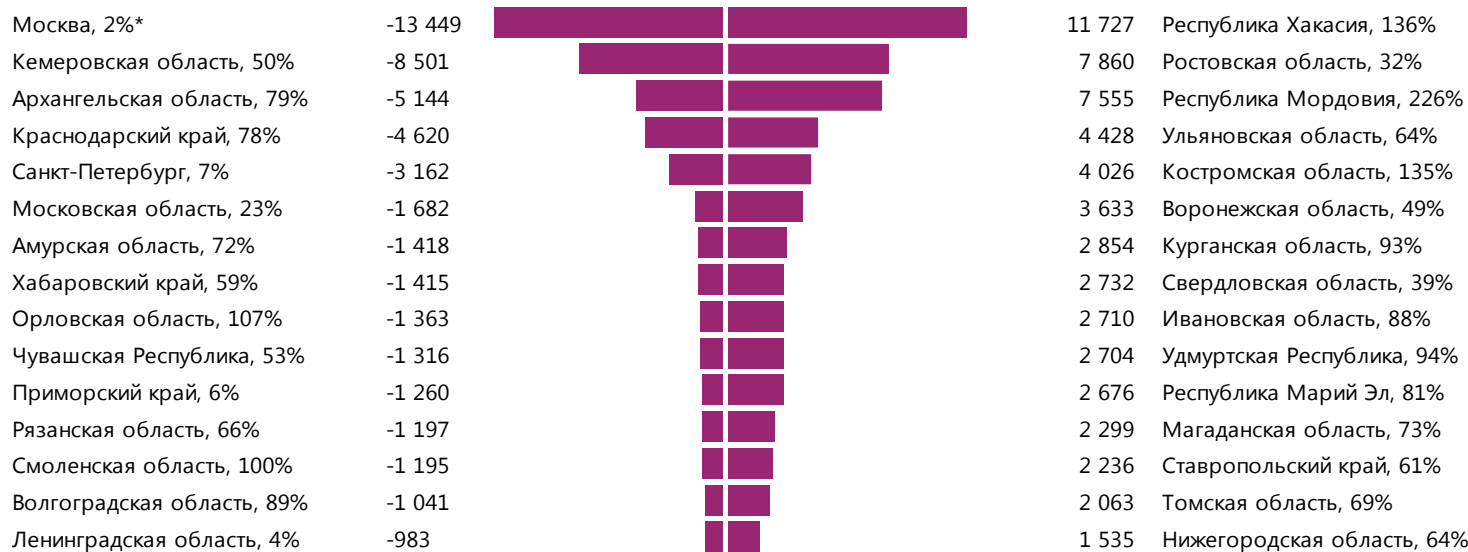
Источник: Минфин России, расчеты АКРА

Части закредитованных регионов помог федеральный центр

Согласно данным оперативного отчета об исполнении федерального бюджета, в 2017 году регионам было выдано кредитов на сумму 333,8 млрд руб. При этом изначально планировалось предоставить 200 млрд руб. кредитов. Большую часть полученной разницы формируют бюджетные кредиты, досрочно возвращенные регионами в указанном году в связи с нарушениями ими обязательств, наложенных соглашениями с Минфином. Таким образом, в прошлом году эти средства вернулись в регионы, но уже в виде новых — выданных на пять лет — кредитов с последующей реструктуризацией срока погашения.

В результате реструктуризация бюджетных кредитов многих регионов с высоким уровнем долговой нагрузки растянется на семь лет, что частично избавит их как от риска рефинансирования, так и от процентного бремени.

Рисунок 4. В 2017 году многие закредитованные регионы получили больше бюджетных средств



* Здесь и далее — соотношение долга и собственных доходов по итогам 2017 года.

Источник: Минфин России, расчеты АКРА

В прошлом году больше всего бюджетных денег досталось Хакасии (средства пошли преимущественно на рефинансирование банковских кредитов), Ростовской области (на те же цели), Мордовии (республика существенно нарастила свой долг), Ульяновской области (средства были потрачены на замещение части банковских кредитов), Костромской области (замещение банковских кредитов). Часть регионов погасила бюджетные кредиты. Наибольшие суммы пришлось на Москву и Кемеровскую область (рост поступлений по налогу на прибыль в связи с высокими ценами на уголь позволил последней существенно снизить объем долга).

Регионы, возможно, продолжат нарушать условия соглашений с Минфином

В условиях ограничения зачета убытков у регионов появился шанс существенно улучшить свое финансовое положение на горизонте до 2021 года. Поможет в этом и распределение между наиболее нуждающимися из них 1% налога на прибыль, собираемого в 2017–2020 годах. Проводимая реструктуризация бюджетных кредитов в совокупности с распределением бюджетных кредитов между регионами в 2017 году позволяет существенной части регионов экономить на процентных расходах и сглаживает риски рефинансирования. Однако, несмотря на общую положительную тенденцию, долговая нагрузка отдельных из них продолжает расти.

Регионы вынуждены соблюдать условия соглашений с Минфином о выдаче бюджетных кредитов. В предыдущие годы нарушение этих условий приводило к досрочному погашению бюджетного кредита (однако практика показала, что за досрочным погашением часто следовала выдача в соразмерном объеме). Теперь регион будет вынужден отдать только часть задолженности, не превышающую 20%.

В 2018 году в силу вступают условия о реструктуризации бюджетных кредитов, однако, согласно условиям реструктуризации, в 2017 году необходимо было выполнить текущие условия соглашений.

Среди условий, которые регионы должны соблюдать, — контроль соотношения долга и налоговых и неналоговых доходов (собственных доходов). Для тех, долг которых на 01.01.2017 не превышал 50% собственных доходов, через год указанное соотношение не должно было составлять более 50%. Остальные брали на себя обязательства по ненаращиванию указанного соотношения за год. На практике оказывается, что соглашения часто предусматривают снижение соотношения долга и собственных доходов на 1–3% в год и более.

В результате часть регионов, нарастивших указанное соотношение (кроме тех, чей долг мог повышаться в пределах 50%), могла нарушить условия соглашений о предоставлении бюджетных кредитов на конец 2017 года.

Таблица 4. Регионы с уровнем долга более 50% от собственных доходов, нарастившие указанное соотношение за 2017 год

	Долг к собственным доходам, 01.01.2017	Целевой уровень долга к собственным доходам, 01.01.2018*	Долг к собственным доходам, 01.01.2018
Республика Мордовия	176%	140%	226%
Республика Карелия	115%	100%	124%
Псковская область	99%	99%	102%
Орловская область	95%	95%	107%
Курганская область	87%	87%	93%
Карачаево-Черкесская Республика	86%	86%	91%
Кабардино-Балкарская Республика	84%	84%	124%
Чукотский автономный округ	76%	76%	97%
Новгородская область	69%	69%	75%
Ульяновская область	63%	63%	64%
Тамбовская область**	61%	61%	77%
Магаданская область	60%	60%	73%
Томская область	56%	56%	69%
Хабаровский край	55%	55%	59%

* Согласно правилам предоставления бюджетных кредитов регионам в 2017 году.

** Не является нарушением текущего соглашения о реструктуризации.

Источник: Федеральное казначейство, Минфин России, расчеты АКРА

Поскольку реструктуризация бюджетных кредитов проводилась в декабре 2017 года (когда уже можно было оценить годовое исполнение бюджетов), АКРА не исключает возможного изменения условий по долгу в соглашениях о реструктуризации с частью регионов, нарастивших долг.

(С) 2018

Аналитическое Кредитное Рейтинговое Агентство (Акционерное общество), АКРА (АО)
Москва, Садовническая набережная, д. 75
www.acra-ratings.ru

Аналитическое Кредитное Рейтинговое Агентство (АКРА) создано в 2015 году. Акционерами АКРА являются 27 крупнейших компаний России, представляющие финансовый и корпоративный сектора, а уставный капитал составляет более 3 млрд руб. Основная задача АКРА — предоставление качественного рейтингового продукта пользователям российского рейтингового рынка. Методологии и внутренние документы АКРА разрабатываются в соответствии с требованиями российского законодательства и с учетом лучших мировых практик в рейтинговой деятельности.

Представленная информация, включая, помимо прочего, кредитные и некредитные рейтинги, факторы рейтинговой оценки, подробные результаты кредитного анализа, методологии, модели, прогнозы, аналитические обзоры и материалы и иную информацию, размещенную на сайте АКРА (далее — Информация), а также программное обеспечение сайта и иные приложения, предназначены для использования исключительно в ознакомительных целях. Настоящая Информация не может модифицироваться, воспроизводиться, распространяться любым способом и в любой форме ни полностью, ни частично в рекламных материалах, в рамках мероприятий по связям с общественностью, в сводках новостей, в коммерческих материалах или отчетах без предварительного письменного согласия со стороны АКРА и ссылки на источник. Использование Информации в нарушение указанных требований и в незаконных целях запрещено.

Кредитные рейтинги АКРА отражают мнение АКРА относительно способности рейтингуемого лица исполнять принятые на себя финансовые обязательства или относительно кредитного риска отдельных финансовых обязательств и инструментов рейтингуемого лица на момент опубликования соответствующей Информации.

Некредитные рейтинги АКРА отражают мнение АКРА о некоторых некредитных рисках, принимаемых на себя заинтересованными лицами при взаимодействии с рейтингуемым лицом.

Присваиваемые кредитные и некредитные рейтинги отражают всю относящуюся к рейтингуемому лицу и находящуюся в распоряжении АКРА существенную информацию (включая информацию, полученную от третьих лиц), качество и достоверность которой АКРА сочло надлежащими. АКРА не несет ответственности за достоверность информации, предоставленной клиентами или связанными третьими сторонами. АКРА не осуществляет аудита или иной проверки представленных данных и не несет ответственности за их точность и полноту. АКРА проводит рейтинговый анализ представленной клиентами информации с использованием собственных методологий. Тексты утвержденных методологий доступны на сайте АКРА по адресу: www.acra-ratings.ru/criteria.

Единственным источником, отражающим актуальную Информацию, в том числе о кредитных и некредитных рейтингах, присваиваемых АКРА, является официальный интернет-сайт АКРА — www.acra-ratings.ru. Информация представляется на условии «как есть».

Информация должна рассматриваться пользователями исключительно как мнение АКРА и не является советом, рекомендацией, предложением покупать, держать или продавать ценные бумаги или любые финансовые инструменты, офертой или рекламой.

АКРА, его работники, а также аффилированные с АКРА лица (далее — Стороны АКРА) не представляют никакой выраженной в какой-либо форме или каким-либо образом непосредственной или подразумеваемой гарантии, своевременности, полноты или пригодности Информации для принятия инвестиционных или каких-либо иных решений. АКРА не выполняет функции фидуциария, аудитора, инвестиционного или финансового консультанта. Информация должна расцениваться исключительно как один из факторов, влияющих на инвестиционное или иное бизнес-решение, принимаемое любым лицом, использующим ее. Каждому из таких лиц необходимо провести собственное исследование и дать собственную оценку участнику финансового рынка, а также эмитенту и его долговым обязательствам, которые могут рассматриваться в качестве объекта покупки, продажи или владения. Пользователи Информации должны принимать решения самостоятельно, привлекая собственных независимых консультантов, если сочтут это необходимым.

Стороны АКРА не несут ответственности за любые действия, совершенные пользователями на основе данной Информации. Стороны АКРА ни при каких обстоятельствах не несут ответственности за любые прямые, косвенные или случайные убытки и издержки, возникшие у пользователей в связи с интерпретациями, выводами, рекомендациями и иными действиями третьих лиц, прямо или косвенно связанными с такой информацией.

Информация, предоставляемая АКРА, актуальна на дату подготовки и опубликования материалов и может изменяться АКРА в дальнейшем. АКРА не обязано обновлять, изменять, дополнять Информацию или уведомлять кого-либо об этом, если это не было зафиксировано отдельно в письменном соглашении или не требуется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

АКРА не оказывает консультационных услуг. АКРА может оказывать дополнительные услуги, если это не создает конфликта интересов с рейтинговой деятельностью.

АКРА и его работники предпринимаяют все разумные меры для защиты всей имеющейся в их распоряжении конфиденциальной и/или иной существенной непубличной информации от мошеннических действий, кражи, неправомерного использования или непреднамеренного раскрытия. АКРА обеспечивает защиту конфиденциальной информации, полученной в процессе деятельности, в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.