

ПОВЫШЕНИЕ АКЦИЗОВ БЛОКИРУЕТ НАЛОГОВЫЙ МАНЕВР

Дмитрий ГОРДЕЕВ

Старший научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. E-mail: gordeev@ranepa.ru

В 2013–2014 гг. российским правительством был взят курс на реформирование налогообложения нефтяной отрасли, которое было условно названо экспертным сообществом «налоговым маневром». Суть проводимых реформ заключается в выравнивании внутренней и мировой цен на нефть (за исключением транспортных издержек): снижение ставок экспортных пошлин и акцизов на нефтепродукты будет компенсировано за счет соответствующего увеличения ставки налога на добычу полезных ископаемых (поступления от нового НДС должны примерно в два раза превысить выпадающий объем поступлений от экспортной пошлины).

В результате налогового маневра должно сократиться субсидирование отечественной нефтепереработки, которая в мировых ценах производит отрицательную добавленную стоимость. При выравнивании внутренней и мировой цен на нефть и нефтепродукты последние сильно подорожают на внутреннем рынке, если не использовать компенсирующее снижение акцизов. Однако акцизы на нефтепродукты постоянно повышаются, что в ближайшее время может заблокировать ход всей реформы.

Ключевые слова: налогообложение нефтяной отрасли, налоговый маневр, акцизы на нефтепродукты, федеральный и региональные бюджеты.

23 мая 2016 г. был принят закон¹, согласно которому с 1 июня 2016 г. начинает действовать новый механизм распределения по уровням бюджета акцизных платежей, взимаемых при продаже автомобильного бензина, дизельного топлива и моторных масел, производимых на территории Российской Федерации. (Ранее, согласно нормативам, опубликованным в приложении 3 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»², все акцизные платежи взимались в пользу федерального бюджета, а затем полностью распределялись в бюджеты субъектов Федерации.) В результате введения нового механизма 88% акцизных платежей будут взиматься в пользу региональных бюджетов, а оставшиеся 12% — в пользу федерального бюджета. Кроме этого в 2016 г.

дважды повышалась ставка акциза на автомобильный бензин и дизельное топливо³ с целью увеличения средств региональных дорожных фондов⁴.

В связи с изменением механизма распределения акцизных платежей и величины ставки акцизов на бензин и дизельное топливо представляет интерес анализ изменений поступлений в российский бюджет суммарно, а также на уровне отдельных регионов.

На рис. 1 представлена статистика средних потребительских цен на бензин и дизельное топливо в России, а также рублевая цена на нефть марки Brent⁵ в 2015–2016 гг. За период с января по май 2016 г. рост цен на бензин составил 5,7%, а на дизельное топливо — 3,1% по сравнению с аналогичным периодом 2015 г.

¹ Федеральный закон Российской Федерации № 145-ФЗ от 23 мая 2016 г.

² Федеральный закон Российской Федерации № 384-ФЗ от 1 декабря 2014 г. (в ред. от 28.11.2015).

³ Начиная с 1 января 2016 г. ставка на бензин была повышена на 2 руб. (составил 7,53 руб./л), а на дизельное топливо — на 70 коп. (составил 4,15 руб./л). Второе повышение акцизных ставок произошло 1 апреля 2016 г. Рост составил 2 руб./л для бензинового топлива и 1 руб./л — для дизельного топлива.

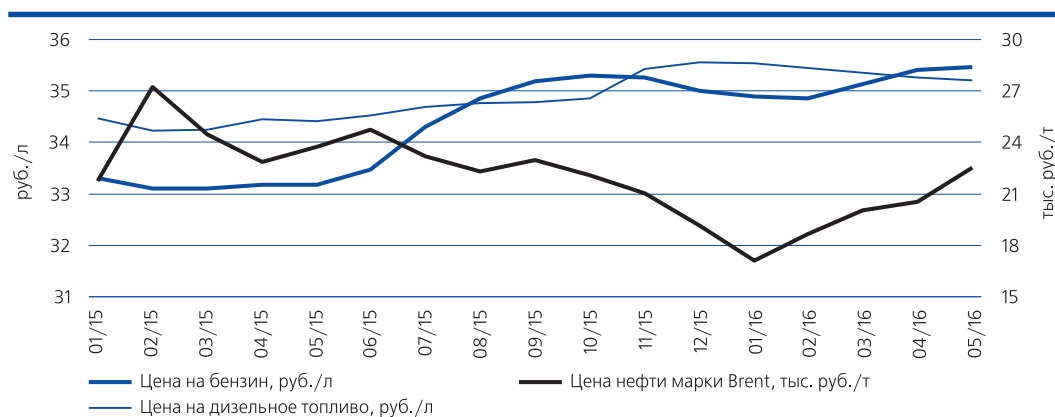
⁴ Согласно п. 4 ст. 179.4 Бюджетного кодекса РФ № 145-ФЗ от 31.07.1998 г. (в ред. от 03.07.2016) доходы бюджета субъекта РФ от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимых на территории РФ, используются для ассигнований дорожного фонда данного субъекта.

⁵ Средняя месячная биржевая цена нефти марки Brent в пересчете на рубли по среднему валютному курсу за месяц.

Несмотря на рост цен на топливо, его потребление за январь-апрель 2016 г. увеличилось по сравнению с январем-апрелем 2015 г. Общее потребление бензина в России за первые четыре месяца текущего года выросло на 1,1%, а дизельного топлива – на 2,8%. Поставки автомобильных бензинов и дизельного топлива по федеральным округам показывают, что по большинству федеральных округов наблюдался прирост потребления дизельного топлива. (См. рис. 2.)

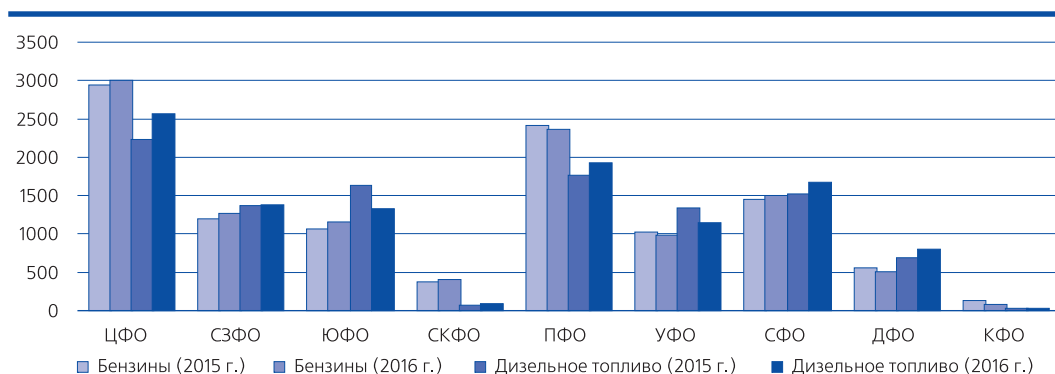
Суммарный объем поставки дизельного топлива в России за январь-апрель 2016 г. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года увеличился на 3%. Наибольший прирост поставок наблюдался в Центральном федеральном округе (+15%, преимущественно за счет Московской области), Приволжском (+10%) и Сибирском (+10%) федеральных округах. В Южном и Уральском федеральных округах отмечалось снижение поставок дизельного топлива на 19 и 14% соответственно.

Рис. 1. Средние потребительские цены на бензин и дизельное топливо в России и стоимость нефти марки Brent в 2015 и 2016 гг.



Источник: Росстат, ЦБ РФ.

Рис. 2. Поставки продуктов нефтепереработки в России по федеральным округам за январь-апрель 2015 и 2016 гг., тыс. т



Источник: Единый архив экономических и социологических данных.

Согласно расчетам за январь-апрель 2016 г. поступления в региональные бюджеты от акцизов на бензины и дизельное топливо составили 144,5 млрд. руб., что на 41% больше, чем за аналогичный период 2015 г. (См. таблицу.) Применение нового механизма распределения акцизных платежей, который был введен с 1 июня 2016 г., перераспределит 12% поступлений, которые ранее направлялись в региональные бюджеты, в пользу федерального бюджета.

Если бы новый механизм распределения акцизных платежей был введен в январе 2016 г., то по сравнению с 2015 г. поступления в региональные и федеральную бюджеты выглядели бы так, как это показано на рис. 3.

Как видно на рис. 3, прирост доходов региональных бюджетов за счет повышения ставки акцизов и роста потребления составил бы 24%, несмотря на отчисления в федеральный бюджет 12% от акцизных платежей за топливо.

Дальнейшие возможности для увеличения акцизных платежей неоспорны, так как возникает конфликт интересов между проводимым налоговым маневром и принимаемыми мерами, которые ему противоречат. Эти меры направлены на пополнение бюджета, но не позволяют выстроить последовательную стратегию реформирования нефтяной отрасли.

Поясним нашу мысль. Помимо фискальной цели экспортная пошлина на нефть используется для снижения ее внутренней цены и субсидирования собственной экономики⁶. Экспортная пошлина и акцизы на нефтепродукты являются косвенными налогами на потребление за рубежом и на внутреннем рынке. Налоговый маневр, проводимый правительством, имеет целью выравнивание условий деятельности нефтяных компаний на внутреннем и внешнем рынках, что должно способствовать усилению эффективности переработки нефти на отечественных НПЗ, соз-

Поступления от акцизных платежей за бензины и дизельное топливо в бюджеты регионов по федеральным округам

Федеральный округ	Январь-апрель 2015 г., млн. руб.	Доля доходов за счет акцизных платежей за топливо в доходах регионального бюджета за январь-апрель 2015 г., в %	Январь-апрель 2016 г., млн. руб.	Доля доходов за счет акцизных платежей за топливо в доходах регионального бюджета за январь-апрель 2016 г., в %	Отношение поступлений от акцизных платежей за топливо за январь-апрель 2016 г. к поступлениям за январь-апрель 2015 г., в %
Российская Федерация	102 501,9	2,8	144 521,7	4,5	141,0
в том числе:					
Центральный ФО	25 019,6	2,1	37 060,3	3,1	148,1
Северо-Западный ФО	11 804,9	3,1	16 909,4	4,3	143,2
Южный ФО	11 903,8	5,4	15 797,2	6,9	132,7
Северо-Кавказский ФО	2 466,4	1,8	3 830,1	2,7	155,3
Приволжский ФО	20 324,7	3,9	28 636,1	5,4	140,9
Уральский ФО	10 663,3	2,8	13 384,6	3,6	125,5
Северный ФО	13 830,7	3,4	20 237,1	5,1	146,3
Дальневосточный ФО	5 630,0	1,5	7 785,6	2,4	138,3
Крымский ФО	858,5	2,5	881,2	2,5	102,6

Источник: расчеты автора на основании статистики Единого архива экономических и социологических данных.

⁶ См.: Идрисов Г.И., Синельников-Мурылев С.Г. Экспортная пошлина на нефть: отменить нельзя сохранить // Нефть России. 2011. № 12.

дающих отрицательную добавленную стоимость⁷.

Необходимо отметить, что предполагавшееся в первых редакциях налогового маневра снижение ставки акцизов на нефтепродукты было направлено на ограничение роста внутренних цен на нефтепродукты вследствие повышения ставки НДС на нефть. Однако на текущий момент наблюдается обратная ситуация: в результате повышения ставки НДС на нефть рублевая величина налога в тонне нефти увеличилась, но при этом не произошло сокращения субсидирования отечественной нефтепереработки, так как экспортная пошлина на нефть сохранилась на прежнем уровне. Соответственно, увеличение себестоимости производства нефти приведет к снижению прибыли нефтедобывающих компаний при сохранении цены на внутреннем рынке. В результате вертикально интегрированные нефтяные компании будут стремиться компенсировать потерю прибыли повышением цен на нефтепродукты.

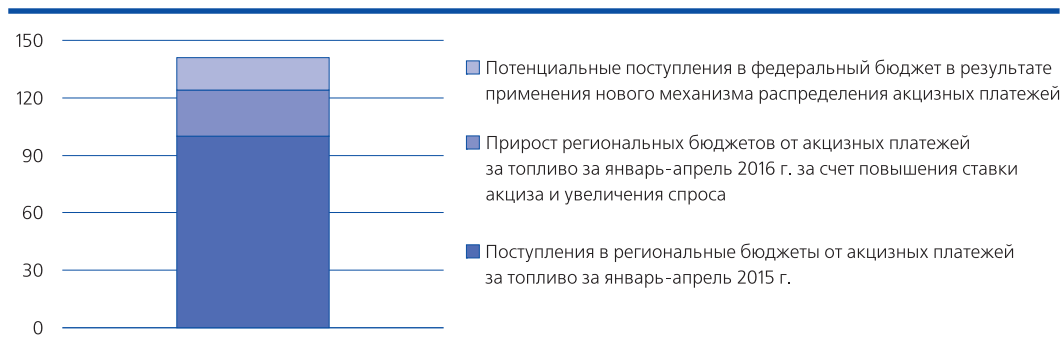
Сокращения акцизных платежей на нефтепродукты, предусмотренного при проведении налогового маневра и нацеленного на сдерживание роста цен, проведено не было.

В апреле 2016 г. экспортная пошлина на бензин составила 2227 руб./т при ставке акциза на него, равной 10 130 руб./т. Иначе говоря, на сегодняшний день наблюдается ситуация, при которой отечественная нефтепереработка субсидируется за счет более низких цен на нефть, но при этом доля налогов в рублевом выражении в тонне нефтепродуктов для внутреннего рынка значительно превышает долю налогов в тонне нефтепродуктов, отправляемых на экспорт.

Как видно из представленного анализа, повышение ставки акцизов на бензины и дизельное топливо позволило в значительной степени увеличить поступления в региональные бюджеты. Несмотря на рост средних потребительских цен на продукты нефтепереработки, в экономике не наблюдается сокращения их потребления. Повышение ставки акцизов и применение нового механизма распределения поступлений от них позволят дополнительно пополнить федеральный бюджет в 2016 г. на 20 млрд. руб.

Вместе с тем повышение ставки акциза является весьма спорным инструментом для пополнения бюджета, так как идет вразрез с проводимой политикой налогового маневра.

Рис. 3. Модельные расчеты изменений поступлений от акцизных платежей на бензин и дизельное топливо за январь–апрель 2016 г. (в налоговых условиях, введенных в действие с 1 июня 2016 г.) по сравнению с аналогичным периодом 2015 г., в %



⁷ См.: Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г. Модернизация или консервация: роль экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты // Экономическая политика. 2012. № 3. С. 5–19.

Если цель — дополнительное пополнение федерального бюджета, то для этого целесообразнее⁸ ускорить проведение налогового маневра, постепенно снижая акцизные платежи и экспортную пошлину, и повышать налог на добычу полезных ископаемых, формируя дополнительные поступления в бюджет⁹. В результате рынок воспримет явные ценовые сигналы, при которых не будет существовать противоречий между балансами ставок экспортной пошлины и акцизов, а наполняемость бюджета будет определяться ставкой единого НДС. Кроме того, это будет способствовать проведению модернизации отечественных НПЗ, что повысит их эффективность.

Однако на сегодняшний день наблюдается обратная ситуация: проведение налогового маневра было отложено на неопределенный срок. Повышение НДС и сохранение экспортной пошлины на нефть, повышение ставки акцизов на нефтепродукты противоречат логике налогового маневра. Это движение если не в противоположном, то точно в «перпендикулярном» налоговому маневру направлении. Кроме того, возникает странная картина: доля налогов, накладываемых российским правительством в рублях за тонну нефтепродуктов для отечественных потребителей, оказывается больше, чем для зарубежных. Для страны, богатой нефтью, это почти парадоксальная ситуация. ■

⁸ См.: Бобылев Ю., Идрисов Г., Каукин А., Расенко О. Нефть, бюджет и налоговый маневр // Экономическое развитие России. 2015. № 11. С. 47–50.

⁹ См.: Идрисов Г.И., Каукин А.С. Налоговый маневр: ускорение экономического роста в ущерб бюджетной консолидации // Экономическое развитие России. 2016. № 6. С. 35–39.