

Налогообложение

НАЛОГОВЫЙ МАНЕВР В НЕФТЯНОЙ ОТРАСЛИ: БЛАГОПРИЯТНЫЙ МОМЕНТ ДЛЯ ЗАВЕРШЕНИЯ*

Андрей КАУКИН

Заведующий лабораторией системного анализа отраслевых рынков РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; заведующий лабораторией отраслевых рынков и инфраструктуры Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара, канд. экон. наук. E-mail: kaukin@ranepa.ru

Евгения МИЛЛЕР

Научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. E-mail: miller-em@ranepa.ru

Налоговое реформирование нефтяной отрасли, начатое в конце 2014 г., приносит некоторые позитивные результаты. В 2014–2017 гг. увеличена средняя глубина переработки нефти в России. Текущий момент, несмотря на сегодняшние дискуссии, является благоприятным для завершения маневра и создания действенных стимулов к повышению эффективности работы отечественных нефтеперерабатывающих предприятий. Основным риском на этом пути являются конкретные параметры реформы, в частности — величина субсидии НПЗ, механизм ее распределения и сроки предоставления.

Ключевые слова: нефтяная отрасль, налоговый маневр, налог на добычу полезных ископаемых, экспортная пошлина.

В российском нефтяном секторе в постсоветский период был проведен ряд преобразований в системе налогообложения¹, которые, в частности, были нацелены на увеличение инвестиций в добычу нефти, повышение загрузки мощностей по ее переработке, увеличение глубины переработки. Последний по времени этап реформирования налоговой системы нефтяной отрасли проходил в 2014 г.

Логика налогового маневра должна была состоять в обнулении ставок экспортных пошлин на нефть при одновременном эквивалентном увеличении ставок НДС. При этом удорожание нефтяного сырья на внутреннем рынке (за счет роста цен до уровня мировых за вычетом издержек на транспортировку) должно было сопровождаться повышением НДС, изымающим дополнительную прибыль

нефтедобывающих компаний. Это высвободило дополнительный бюджетный ресурс, который ранее оставался внутри нефтеперерабатывающей отрасли².

Цель данных преобразований — существенное повышение эффективности работы отечественной нефтеперерабатывающей отрасли, стимулирование российских компаний к модернизации НПЗ и инвестициям в технологии, повышающие глубину переработки нефти и изменяющие структуру производства в сторону увеличения доли светлых фракций³. Для частичной компенсации повышения цен на внутреннем рынке предполагалось постепенное снижение акцизов на нефтепродукты.

Однако описанная конфигурация осталась нереализованной — фактически был принят вариант, согласно которому экспортная по-

* — Статья из Мониторинга экономической ситуации в России «Тенденции и вызовы социально-экономического развития» № 11 (72) (июнь 2018 г.), размещенного на сайте Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара (название статьи в МЭС — «Налоговый маневр в нефтяной отрасли: момент для завершения»).

¹ В качестве основных вех здесь можно отметить реформы 1995, 2011 и 2013 гг.

² Идрисов Г., Каукин А. Налоговый маневр: ускорение экономического роста в ущерб бюджетной консолидации // Экономическое развитие России. 2016. № 6. С. 35–39.

³ Каукин А., Кнобель А., Фиранчук А. Последствия реализации налогового маневра: добыча нефти и производство нефтепродуктов // Экономическое развитие России. 2016. № 12. С. 29–33.

шлина на нефть сокращалась постепенно до 2017 г., но не до нуля, при этом изменение внутренних цен не полностью компенсировалось повышением НДС.

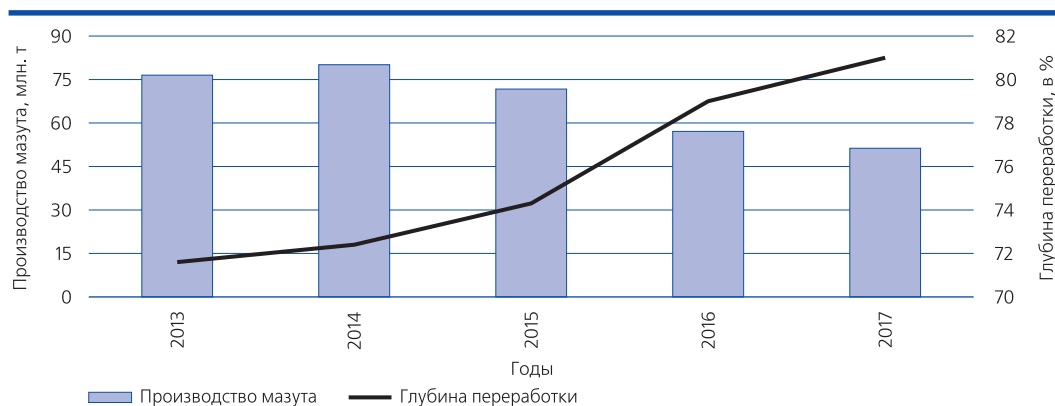
В 2015 г. произошло отклонение от утвержденного плана налогового маневра из-за необходимости пополнения бюджета после кризиса: была заморожена (не снижена) экспортная пошлина на нефть, но при этом не отменялось повышение ставки НДС⁴. Также не были выполнены планы по снижению акцизов на нефтепродукты – их ставки дважды повышались в 2016 г.⁵, что было сделано для пополнения региональных дорожных фондов и привело к значительному росту доли налогов в рублевом выражении в тонне нефтепродуктов для внутреннего рынка по сравнению с отправляемыми на экспорт. Такая непоследовательность действий сильно затормозила реализацию изначальных целей реформирования налоговой системы отрасли.

На момент проведения налогового маневра средняя глубина переработки нефти на рос-

сийских НПЗ находилась на уровне 71% (в развитых странах она достигает 90–95%). Программа по модернизации отечественных НПЗ⁶, зафиксированная в четырехсторонних соглашениях между государством в лице ФАС, Ростехнадзора, Росстандарта и ВИНК, была утверждена в 2011 г.

На начальном этапе владельцы НПЗ под надзором государства следовали принятым обязательствам и успели завершить ряд проектов. Кризис 2014 г. привел к корректировке программ модернизации отдельных НПЗ: сроки окончания ряда проектов отодвинулись, а строительство некоторых наиболее дорогих и сложных установок конверсионных процессов оказалось под вопросом. Следующий год для отрасли начался с налоговой реформы и с сокращения инвестиций в нефтепереработку и нефтехимию почти в два раза. Несмотря на внешние шоки, показатель средней по России глубины переработки, вырос по сравнению с 2013 г. с 71,6 до 81,0%, также сократилось производство топочного мазута. (См. рис. 1.) Есть

Рис. 1. Средняя глубина переработки на российских НПЗ и производство мазута в 2013–2017 гг.



Источник: Росстат, Минэнерго России.

⁴ Каукин А., Миллер Е. Налоговый маневр в нефтяной отрасли // Экономическое развитие России. 2017. № 10. С. 60–64.

⁵ Гордеев Д. Повышение акцизов блокирует налоговый маневр // Экономическое развитие России. 2016. № 9. С. 49–53.

⁶ Решение Комиссии Таможенного союза от 18.10.2011 г. № 826 (ред. от 30.06.2017 г.) «О принятии технического регламента Таможенного союза "О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту"» (вместе с «Тр ТС 013/2011 Технический регламент Таможенного союза. О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту»).

примеры перехода на безмазутное производство — ООО «ЛУКОЙЛ-Пермнефтегазсинтез», где глубина переработки достигает 98%.

Тем не менее на сегодня сохраняется фактическое субсидирование экономики заниженными (относительно мировых) ценами на нефть. Причем только часть субсидии доходит до конечного потребителя, другая же часть остается в нефтяной отрасли. В нефтепереработке в результате субсидирования экономики путем удержания цен на нефть на уровне заметно более низком, чем мировые, остается около 1,7% ВВП⁷, что покрывает неэффективность производства отрасли. Таким образом, наличие экспортных пошлин приводит к субсидированию отечественных НПЗ за счет природной ренты, принадлежащей обществу (государству).

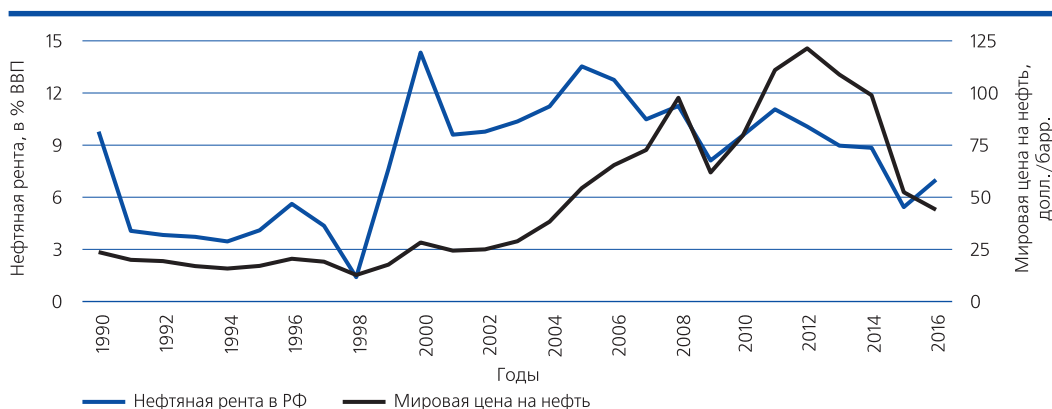
На рис. 2 представлен рассчитанный Всемирным банком показатель нефтяной ренты в российской экономике, который иллюстрирует долю прибыли добывающих компаний, обусловленную использованием природного ресурса в процессе производства⁸. Как показы-

вают эти данные, объем нефтяной ренты в России в последние 5–10 лет постепенно снижался. Среди основных потенциальных причин такой динамики можно назвать следующие:

- изменение структуры ВВП, увеличение доли несырьевого сектора экономики;
- сокращение добычи сырой нефти (при сохранении соотношения между выручкой и издержками в расчете на тонну нефти это снижает суммарную прибыль компаний);
- рост издержек, связанных с добычей;
- снижение внутренних цен на нефть (эквивалентно уменьшению выручки нефтяных компаний на внутреннем рынке).

Анализ динамики этих показателей позволяет говорить о том, что в России, по всей видимости, влияние первых двух из названных факторов не было определяющим. При этом, в силу особенностей российского рынка нефти и нефтепродуктов (наличие вертикально интегрированных компаний), довольно сложно разделить влияние динамики издержек и динамики внутренних цен, так как последние формируются в условиях внутрикорпоратив-

Рис. 2. Нефтяная рента в России и мировые цены на нефть в 1990–2016 гг.



Источник: Всемирный банк.

⁷ Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Модернизация или консервация: роль экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты // Экономическая политика. 2012. № 3. С. 5–20.

⁸ Используемый показатель рассчитывается Всемирным банком в процентах к ВВП как разность между стоимостью всей добытой в стране нефти по внутренним ценам и издержками на ее добычу.

ных трансфертов. Некоторый рост издержек добычи нефтяных компаний может быть связан с рядом причин: постепенной выработкой имеющихся месторождений, усложнением доступа к финансовым ресурсам после введения западных санкций, нарастающей зависимостью от импортного оборудования, на которую накладываются как повышение его рублевой стоимости после девальвации 2014–2015 гг., так и режим технологических санкций, закрывающий доступ к наиболее востребованному оборудованию. Могло иметь место и влияние снижения внутренних цен на нефть — вслед за снизившимися в 2014–2015 гг. мировыми ценами (причем снижение внутренних цен должно было быть меньшим за счет действующих экспортных пошлин, ставки которых пропорциональны мировой цене нефти марки Urals). При этом, однако, мировые цены влияют на внутренний рынок не напрямую, а как показатель альтернативных издержек (производитель выбирает между возможностью экспортировать нефть и возможностью переработать ее на НПЗ, продав полученные нефтепродукты на внутреннем рынке).

Некоторый рост нефтяной ренты в конце доступного в статистике периода может быть связан, во-первых, с подготовкой нефтяной отрасли к началу выполнения договора с ОПЕК по ограничению добычи; во-вторых, с существенным, по сравнению с прошлым годом, ростом добычи на месторождениях, подпадающих под льготы по НДС и экспортной пошлине (+17.5 млн. т)⁹, о чем свидетельствует также сокращение доходов бюджета от нефтегазового сектора по сравнению с 2015 г. на 0,1 п.п. ВВП.

Наблюдающееся снижение ренты от нефтедобычи позволяет говорить о том, что в текущих условиях для российских нефтедобывающих компаний переход к большей ориентации на переработку нефти, а не на ее экспорт должен становиться более привлекатель-

ным, чем в недавнем прошлом. Это означает, что нынешний момент является благоприятным для завершения маневра, создания дополнительных стимулов для модернизации НПЗ, повышения эффективности и увеличения объемов нефтепереработки.

На эту тенденцию, однако, накладываются события последних месяцев, прежде всего — заметный рост розничных цен на нефтепродукты. Он был вызван сочетанием двух основных факторов: повышения мировых цен на нефть с уровня 60–65 долл./барр. в декабре 2017 г. до 75–80 долл./барр. в июне текущего года и уровня акцизов, которые последовательно повышались на протяжении последних двух лет (что противоречит запланированным параметрам налоговых преобразований 2014 г.).

При нынешнем уровне нефтяных цен проведение налогового маневра окажется более болезненным, чем если бы он был проведен раньше, при их минимальных значениях (потребуется более радикальное снижение акцизов) — идеальный момент был упущен. Однако это не отменяет необходимости проведения маневра: дальнейшая консервация неэффективности в нефтепереработке, как показывает практика, приведет только к очередному, дорогостоящему для государства, откладыванию решения проблемы. Предложенная Минфином России возможность повышения экспортных пошлин на нефтепродукты, несмотря на вероятное первоначальное снижение внутренних цен, в долгосрочном периоде ослабит стимулы компаний к производству нефтепродуктов и модернизации производств, что чревато более серьезными последствиями и для розничных цен, и для нефтеперерабатывающей отрасли в целом.

Возможным выходом из сложившейся ситуации представляется завершение реформирования налоговой системы нефтяной отрасли в варианте, разработанном в Институте экономической политики им. Е.Т. Гайдара:

⁹ Vygon Consulting. Нефтяная отрасль России: итоги 2016 г. и перспективы на 2017–2018 гг. URL: https://vygon.consulting/upload/iblock/036/vygon_consulting_russian_oil_industry_outlook_2018_p1.pdf

- полная отмена вывозных пошлин на нефть и нефтепродукты, эквивалентное повышение НДС в 2019 г.;
- снижение акциза на нефтепродукты для сдерживания роста внутренних цен на бензин до 2024 г.;
- введение субсидии НПЗ с целью модернизации мощностей, постепенно уменьшающейся до полной отмены в 2024 г.

Основным риском реформирования является при этом выбор конкретных параметров налогового маневра, которые, несмотря на проведенные правительством обсуждения с представителями отрасли, пока не были окончательно названы. В частности, можно выделить три ключевых вопроса.

Во-первых, будет ли замена экспортной пошлины на НДС нейтральна с точки зрения прибыли нефтяных компаний (при соблюдении этого условия бюджет получит дополнительные доходы) и как это будет сочетаться с внесенным в правительство законопроектом о частичной замене НДС на налог на дополнительный доход (НДД).

Во-вторых, каковы величина и механизм распределения субсидии нефтепереработке

для прохождения ускоренной модернизации и функционирования в условиях растущих издержек. С одной стороны, согласно законопроекту о НДД и снижении акцизов на бензин и дизельное топливо правительство сможет повышать экспортные пошлины на нефтепродукты в случае, если нефтеперерабатывающие компании не сдержат цены на свою продукцию. С другой стороны, обсуждается¹⁰ возможность введения сразу двух механизмов поддержки НПЗ: отрицательного акциза на перерабатываемую нефть для производителей бензина и плавающего акциза, привязанного к динамике мировых цен на нефтепродукты. Имеющаяся на данный момент информация о предлагаемых правительством мерах поддержки НПЗ и сдерживания внутренних цен на нефтепродукты позволяет говорить о некоторой противоречивости и, возможно, избыточности вмешательства государства в рыночные механизмы.

В-третьих, на сегодня не названы сроки действия предлагаемых механизмов поддержки. Бессрочное субсидирование только законсервирует неэффективность нефтепереработки, фактически заменив один механизм другим. ■

¹⁰ Маневр на перделе возможностей // Коммерсантъ, 13.06.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3656838>