

ПОВЫШЕНИЕ АКЦИЗОВ БЛОКИРУЕТ НАЛОГОВЫЙ МАНЕВР

Д.Гордеев

В 2013–2014 гг. 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 цены на нефть (за исключением транспортных издержек): сокращения ставок экспортных пошлин и акцизов на нефтепродукты будут скомпенсированы за счет соответствующего увеличения ставки налога на добычу полезных ископаемых (поступления от нового НДС должны примерно в 2 раза превзойти выпадающий объем экспортной пошлины). В результате налогового маневра должно сократиться субсидирование отечественной нефтепереработки, которая в мировых ценах производит отрицательную добавленную стоимость. При выравнивании внутренней и мировой цены 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.

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, публикуемым 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. 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 региональных дорожных фондов⁴.

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

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

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

4 Согласно п. 4 ст. 179.4 Бюджетного кодекса РФ № 145-ФЗ от 31.07.1998 в редакции 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.

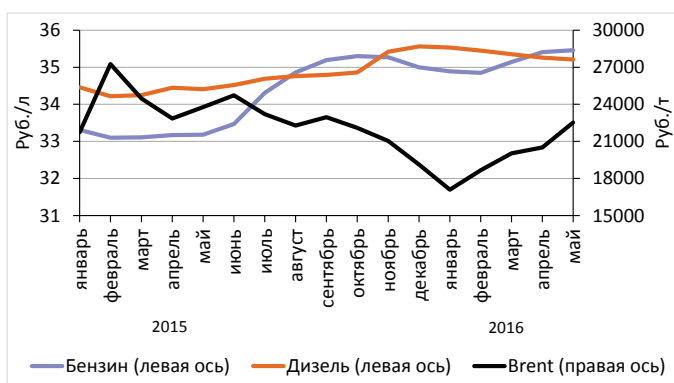
В связи с изменением механизма распределения акцизных платежей и величины ставки акцизов на бензин и дизельное топливо, представляет интерес анализ изменений поступлений в бюджет суммарно, а также на уровне отдельных регионов.

На *рис. 1* представлена динамика средних потребительских цен на бензин и дизельное топливо в России (левая ось), а также рублевая цена на нефть марки Brent¹ (правая ось) 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 2015 г.

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 январь–апрель выросло на 1,1%, а дизельного топлива – на 2,8%. Поставки автомобильных бензинов и дизельного топлива по федеральным округам представлены на *рис. 2* – по большинству федеральных округов наблюдался прирост потребления дизельного топлива. Суммарный объем поставки дизельного топлива в России за январь–апрель 2016 г. по сравнению с аналогичным периодом 2015 г. увеличился на 3%. Наибольший прирост поставок наблюдался в Центральном федеральном округе (+15%, преимущественно за счет Московской области), Приволжском федеральном округе (+10%) и Сибирском федеральном округе (+10%). В Южном и Уральском федеральных округах отмечалось снижение поставок дизельного топлива на 19 и 14% соответственно.

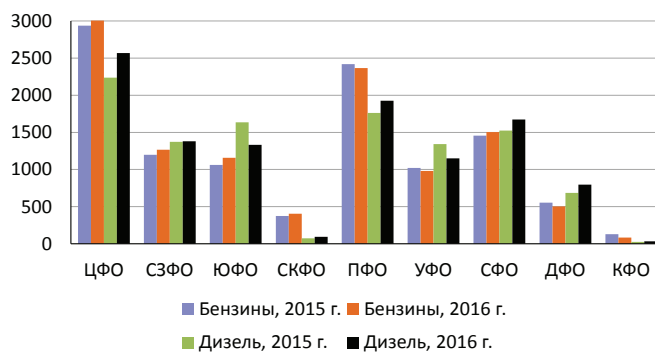
Согласно расчетам, за январь–апрель 2016 г. поступления в региональные бюджеты от акцизов на бензины и дизельное топливо составили 144,5 млрд руб., что на 41% больше, чем за аналогичный период 2015 г. Детальная статистика по поступлениям от акцизных платежей представлена в *табл. 1*. Применение нового механизма распределения акцизных платежей, который был введен с 1 июня 2016 г., перераспределяет 12% поступлений, которые ранее направлялись в региональные бюджеты, в пользу федерального бюджета.

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



Источник: Росстат, Центральный банк России.

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



Источник: Единый архив экономических и социологических данных.

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

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

Таблица 1

ПОСТУПЛЕНИЯ ОТ АКЦИЗНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА БЕНЗИНЫ И ДИЗЕЛЬНОЕ ТОПЛИВО В БЮДЖЕТЫ РЕГИОНОВ ПО ФЕДЕРАЛЬНЫМ ОКРУГАМ, МЛН РУБ.

Федеральный округ	Январь–апрель 2015 г.	Доля доходов за счет акцизных платежей за топливо от доходов регионального бюджета за январь–апрель 2015 г., %	Январь–апрель 2016 г.	Доля доходов за счет акцизных платежей за топливо от доходов регионального бюджета за январь–апрель 2016 г., %	Отношение поступлений от акцизных платежей за топливо за январь–апрель 2016 г. к поступлениям за январь–апрель 2015 г., %
Российская Федерация	102501,9	2,8	144521,7	4,5	141,0
в том числе					
ЦФО	25019,6	2,1	37060,3	3,1	148,1
СЗФО	11804,9	3,1	16909,4	4,3	143,2
ЮФО	11903,8	5,4	15797,2	6,9	132,7
СКФО	2466,4	1,8	3830,1	2,7	155,3
ПФО	20324,7	3,9	28636,1	5,4	140,9
УФО	10663,3	2,8	13384,6	3,6	125,5
СФО	13830,7	3,4	20237,1	5,1	146,3
ДФО	5630,0	1,5	7785,6	2,4	138,3
КФО	858,5	2,5	881,2	2,5	102,6

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

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 роста акцизных платежей небесспорны, 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 экономики¹. Экспортная пошлина и акцизы на нефтепродукты являются косвенными налогами на потребление за рубежом и на внутреннем рынке. Налоговый маневр, проводимый правительством,

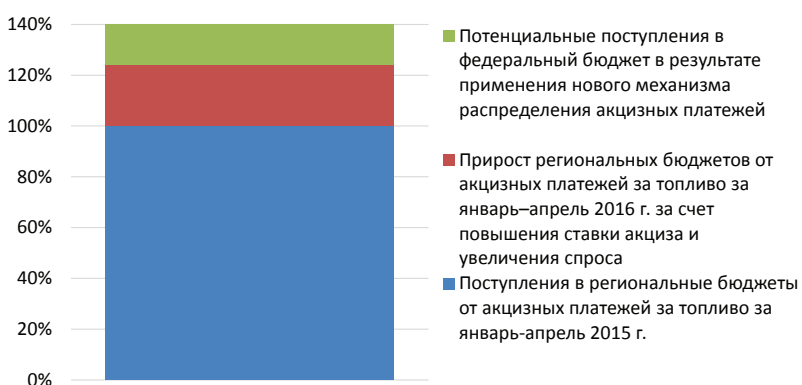


Рис. 3. Модельные расчеты изменений поступлений от акцизных платежей на бензин и дизельное топливо за январь–апрель 2016 г. (в налоговых условиях, введенных в действие с 1 июня 2016 г.) по сравнению с аналогичным периодом 2015 г.

¹ Идрисов Г.И., Синельников-Мурылев С.Г. Экспортная пошлина на нефть: отметить нельзя сохранить // Нефть России. 2011. № 12, декабрь.

направлен на выравнивание условий деятельности нефтяных компаний на внутреннем и внешнем рынках, что должно способствовать росту эффективности переработки нефти на отечественных НПЗ, создающих отрицательную добавленную стоимость¹. Необходимо отметить, что предполагаемое 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. 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 за счет увеличения цен на нефтепродукты. Сокращения акцизных платежей на нефтепродукты, предусмотренное при проведении налогового маневра и направленное на сдерживание роста уровня цен, проведено не было. В апреле 2016 г. экспортная пошлина на бензин составила 2227 руб./т, при ставке акциза 10130 руб./т бензина. Иначе говоря, на сегодняшний день наблюдается ситуация, при которой субсидируется отечественная нефтепереработка 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 поступления позволят дополнительно пополнить федеральный бюджет в 2016 г. на 20 млрд руб. При всем при этом, повышение ставки акциза является весьма спорным инструментом для пополнения бюджета, так как идет вразрез с проводимой политикой налогового маневра. Если цель – дополнительное пополнение федерального бюджета, то целесообразнее² ускорить проведение налогового маневра, постепенно снижая акцизные платежи и экспортную пошлину, и увеличивать налог на добычу полезных ископаемых, формируя дополнительные поступления в бюджет³. В результате, рынок увидит явные ценовые сигналы, при которых не будет существовать противоречий между балансами ставок экспортной пошлины и акцизов, а наполняемость бюджета будет определяться ставкой еди-

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

2 Бобылев Ю., Идрисов Г., Каукин А., Расенко О. Нефть, бюджет и налоговый маневр // Оперативный мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. № 15 (ноябрь 2015). С. 11–14.

3 Идрисов Г.И., Каукин А.С. Налоговый маневр: ускорение экономического роста в ущерб бюджетной консолидации // Экономическое развитие России. 2016. № 6. С. 7–11.

ного НДС. Дополнительно, 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 ситуация при которой доля налогов, накладываемых российским правительством, в рублях за тонну нефтепродуктов для отечественных потребителей больше, чем для зарубежных. Для страны богатой нефтью это почти парадоксальная ситуация. ●