

НАЛОГОВЫЙ МАНЕВР В НЕФТЯНОЙ ОТРАСЛИ

Ю.Бобылев

В 2015 г. в нефтяном секторе начата реализация так называемого «налогового маневра» – системы мер, предусматривающей значительное снижение экономической роли экспортных пошлин и повышение роли налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ). Результатом налогового маневра должно стать создание более эффективной структуры налоговой системы, сокращение масштабов субсидирования нефтеперерабатывающего сектора и других стран ЕАЭС, повышение стимулов к росту энергоэффективности. Данные за 1-е полугодие 2015 г. демонстрируют значимое изменение ряда тенденций в нефтяном секторе под воздействием налогового маневра, в том числе произошедшее впервые за последние годы снижение производства мазута и увеличение экспорта сырой нефти, более эффективного для государственного бюджета по сравнению с экспортом мазута.

В 2015 г. начата структурная реформа системы налогообложения нефтяного сектора, предусматривающая значительное снижение экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты и компенсирующее его повышение налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ)¹. Данная реформа была определена как «налоговый маневр», параметры которого на период 2015–2017 гг. были приняты Федеральным законом от 24.11.2014 №366-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В соответствии с ним базовая ставка НДПИ при добыче нефти поэтапно повышается с 493 руб. за тонну в 2014 г. до 919 руб. в 2017 г. При этом предельная ставка вывозной таможенной пошлины на нефть (коэффициент в формуле расчета предельной ставки) снижается с 59% в 2014 г. до 30% в 2017 г. (табл. 1).

Одновременно повышается ставка экспортной пошлины на «темные» нефтепродукты (до 100% от ставки экспортной пошлины на нефть в 2017 г.) и снижаются ставки экспортных пошлин на «светлые» нефтепродукты (до 30% от ставки экспортной пошлины на нефть). В целях замедления роста внутренних цен на нефтепродукты,

обусловленного снижением экспортных пошлин, предусмотрено снижение акцизов.

В результате реализации налогового маневра по сравнению с налоговой системой 2014 г. ставка НДПИ в 2015 г. повышается на 55%, в 2017 г. – на 86%, а ставка экспортной пошлины на нефть в диапазоне цены 60–100 долл./барр. снижается в 2015 г. на 24–26%, в 2017 г. – на 41–45% (табл. 2).

Необходимость перестройки системы налогообложения нефтяного сектора обусловлена рядом факторов. Действовавшая до последнего времени система экспортных пошлин обеспечивала субсидирование неэффективной российской нефтепереработки, консервировала ее низкий технологический уровень и стимулировала экспорт темных нефтепродуктов. В результате сформировался ряд устойчивых тенденций, заключающихся в сокращении экспорта сырой нефти, росте ее переработки и реализации основной части дополнительно производимых нефтепродуктов на экспорт. При этом глубина переработки оставалась крайне низкой, а большая часть в экспорте нефтепродуктов приходилась на мазут, наименее ценный продукт переработки, более дешевый, чем сырая нефть². В результате в нефтеперерабатывающем секторе доля экспортируемой продукции в последние годы достигла 56%, то есть он стал более экспортоориентированным, чем нефтедобывающий, доля экспорта в котором снизилась до 42,4%. Снижение экспортных пошлин сократит субсидирование нефтеперерабатывающего сектора, что создаст реальные стимулы к его модернизации и повышению глубины переработки нефти.

Важным фактором, обуславливающим необходимость перестройки налоговой системы, является

¹ Основные концептуальные положения данной реформы были разработаны в Институте Гайдара, РАНХиГС и ВАВТ и развиты при разработке социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. См.: Бобылев Ю.Н., Идрисов Г.И., Синельников-Мурылев С.Г. Экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты: необходимость отмены и сценарный анализ последствий. М.: Издательство Института Гайдара, 2012; Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Книга 1; под научн. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминова. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013.

² В Европе российский мазут используется как сырье для дальнейшей переработки и получения светлых нефтепродуктов.

Таблица 1

СТАВКИ НАЛОГОВ НА НЕФТЯНОЙ СЕКТОР В 2014–2017 ГГ.

	2014	2015	2016	2017
НДПИ при добыче нефти: базовая ставка, руб./т	493	766	857	919
Экспортная пошлина на нефть: коэффициент в формуле расчета ставки экспортной пошлины	0,59	0,42	0,36	0,30
Экспортные пошлины на нефтепродукты: коэффициенты по отношению к ставке экспортной пошлины на нефть				
бензины	0,90	0,78	0,61	0,30
дизельное топливо	0,65	0,48	0,40	0,30
мазут	0,66	0,76	0,82	1,00
Акцизы на автомобильный бензин:				
класс 4	9916	7300	7530	5830
класс 5	6450	5530	7530	5830

Источник: Налоговый кодекс РФ, Закон РФ «О таможенном тарифе», Федеральный закон от 24.11.2014 №366-ФЗ.

ся также то, что действующая система экспортных пошлин фактически обеспечивает субсидирование Россией других стран, входящих в ЕАЭС, в которые осуществляются беспошлинные поставки российской нефти и нефтепродуктов. Сокращение такого субсидирования представляется экономически необходимым.

Следует также отметить гипертрофированно высокую роль экспортных пошлин в самой системе налогообложения нефтяного сектора. В действующей налоговой системе именно экспортная пошлина фактически является основным налогом на нефтяной сектор. В 2014 г. в структуре цены экспортируемой нефти, при стандартных ставках налогов, размер экспортной пошлины составлял почти 50% и более чем вдвое превышал размер НДПИ.

Высокий уровень экспортной пошлины на нефть приводит к необходимости регулировать эффективную ставку данного налога (устанавливать для отдельных месторождений пониженные ставки пошлины и продолжительность их применения) с целью приведения налоговой нагрузки в соответствие с реальными условиями добычи нефти, то есть придавать экспортной пошлине функции, которые должен выполнять НДПИ. НДПИ же не может в полной мере выполнять свою регулирующую функцию из-за доминирования экспортной пошлины.

Снижение экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты, вплоть до их полной отмены, соответствует принципам рентного налогообложения и международной практике. Повышение же внутренних цен на нефть и нефтепродукты и их приближение к мировому уровню в результате снижения экспортных пошлин создаст для субъектов рынка правильные ценовые ориентиры и повысит стимулы к росту энергоэффективности.

Особенностью текущего этапа налогового маневра является то, что его параметры разрабатывались в 2014 г., в условиях высоких мировых цен

Таблица 2

ИЗМЕНЕНИЕ СТАВОК НАЛОГОВ НА НЕФТЯНОЙ СЕКТОР В РЕЗУЛЬТАТЕ НАЛОГОВОГО МАНЕВРА ПО СРАВНЕНИЮ С НАЛОГОВОЙ СИСТЕМОЙ 2014 Г., %

	2015	2017		
Цена на нефть марки «Urals», долл./барр.	60	60	80	100
НДПИ	55,4	86,4	86,4	86,4
Экспортная пошлина на нефть	-24,1	-41,2	-43,8	-45,1
Экспортная пошлина на бензин	-34,3	-80,4	-81,3	-81,7
Акциз на бензин:				
класс 4	-26,4	-41,2	-41,2	-41,2
класс 5	-14,3	-9,6	-9,6	-9,6

Источник: Налоговый кодекс РФ, Закон РФ «О таможенном тарифе», Федеральный закон от 24.11.2014 №366-ФЗ, расчеты автора.

на нефть, когда принятая при расчете доходов федерального бюджета на 2015 г. цена на нефть составляла 100 долл./барр. При такой цене должно было произойти некоторое снижение налоговой нагрузки на добычу нефти, что в некоторой степени компенсировало бы снижение маржи нефтепереработки для вертикально-интегрированных нефтяных компаний. В настоящее время, однако, реализация налогового маневра происходит при цене значительно ниже прогнозной. В условиях же низких нефтяных цен при принятых налоговых ставках налоговая нагрузка на добычу нефти возрастает, что инициирует предложения со стороны нефтяных компаний по пересмотру параметров налогового маневра.

Однако, как показывают расчеты, при текущих ценах на нефть реальное повышение налоговой нагрузки по сравнению с действовавшей налоговой системой является достаточно незначительным. Так, при цене нефти 60 долл./барр. по сравнению с налоговой системой 2014 г. налоговая нагрузка возрастает лишь на 0,5 долл./барр., или на 0,8% по

Таблица 3

ИЗМЕНЕНИЕ НАЛОГОВОЙ НАГРУЗКИ НА ДОБЫЧУ НЕФТИ В РЕЗУЛЬТАТЕ НАЛОГОВОГО МАНЕВРА

	Цена нефти Urals, долл./барр.						
	50	60	70	80	90	100	110
2014							
НДПИ, долл./барр.	9,06	11,64	14,23	16,82	19,41	21,99	24,58
ЭП, долл./барр.	18,75	24,65	30,55	36,45	42,35	48,25	54,15
НДПИ+ЭП, долл./барр.	27,81	36,29	44,78	53,27	61,76	70,24	78,73
(НДПИ+ЭП) в % к цене Urals	55,62	60,48	63,97	66,59	68,62	70,24	71,57
2015							
НДПИ, долл./барр.	14,07	18,09	22,11	26,13	30,15	34,17	38,19
ЭП, долл./барр.	14,50	18,70	22,90	27,10	31,30	35,50	39,70
НДПИ+ЭП, долл./барр.	28,57	36,79	45,01	53,23	61,45	69,67	77,89
(НДПИ+ЭП) в % к цене Urals	57,14	61,32	64,30	66,54	68,28	69,67	70,81
Изменение налоговой нагрузки по сравнению с 2014 г., долл./барр.	0,76	0,50	0,23	-0,04	-0,31	-0,57	-0,84
Изменение налоговой нагрузки по сравнению с 2014 г., в % к цене Urals	1,52	0,83	0,33	-0,05	-0,34	-0,57	-0,76
2017							
НДПИ, долл./барр.	16,88	21,71	26,53	31,35	36,18	40,99	45,82
ЭП, долл./барр.	11,50	14,50	17,50	20,50	23,50	26,50	29,50
НДПИ+ЭП, долл./барр.	28,38	36,21	44,03	51,85	59,68	67,49	75,32
(НДПИ+ЭП) в % к цене Urals	56,76	60,35	62,90	64,81	66,31	67,49	68,47
Изменение налоговой нагрузки по сравнению с 2014 г., долл./барр.	0,57	-0,08	-0,75	-1,42	-2,08	-2,75	-3,41
Изменение налоговой нагрузки по сравнению с 2014 г., в % к цене Urals	1,14	-0,13	-1,07	-1,78	-2,31	-2,75	-3,10

Источник: расчеты автора.

отношению к цене на нефть. Конечные же параметры налогового маневра, установленные на 2017 г., при цене нефти 60 долл./барр. и выше обеспечивают снижение налоговой нагрузки по сравнению с уровнем 2014 г. (табл. 3).

В результате реализации налогового маневра произойдет существенное изменение структуры налоговой нагрузки: доля НДПИ в рентных налогах на нефтяной сектор значительно повысится, а вывозных таможенных пошлин – резко снизится. По нашим расчетам, в диапазоне цены на нефть 60–

100 долл./барр. доля экспортной пошлины в цене на нефть сократится с 41–48% в 2014 г. до 31–36% в 2015 г. и 24–27% в 2017 г. (табл. 4). НДПИ, таким образом, станет основным рентным налогом и будет выполнять основные функции налогового регулирования в секторе. Курс же на снижение экономической роли экспортных пошлин (вплоть до их полной отмены) после 2017 г., на наш взгляд, следует продолжить.

Данные за 1-е полугодие 2015 г. свидетельствуют о наметившемся под воздействием налогового

Таблица 4

ИЗМЕНЕНИЕ СТРУКТУРЫ НАЛОГОВОЙ НАГРУЗКИ НА ДОБЫЧУ НЕФТИ В РЕЗУЛЬТАТЕ НАЛОГОВОГО МАНЕВРА

	Цена нефти Urals, долл./барр.						
	50	60	70	80	90	100	110
2014							
(НДПИ+ЭП) в % к цене Urals	55,62	60,48	63,97	66,59	68,62	70,24	71,57
НДПИ в % к цене Urals	18,12	19,40	20,33	21,03	21,57	21,99	22,35
ЭП в % к цене Urals	37,5	41,08	43,64	45,56	47,06	48,25	49,23
2015							
(НДПИ+ЭП) в % к цене Urals	57,14	61,32	64,30	66,54	68,28	69,67	70,81
НДПИ в % к цене Urals	28,14	30,15	31,59	32,66	33,50	34,17	34,72
ЭП в % к цене Urals	29,00	31,17	32,71	33,88	34,78	35,50	36,09
2017							
(НДПИ+ЭП) в % к цене Urals	56,76	60,35	62,90	64,81	66,31	67,49	68,47
НДПИ в % к цене Urals	33,76	36,18	37,90	39,19	40,20	40,99	41,65
ЭП в % к цене Urals	23,00	24,17	25,00	25,63	26,11	26,50	26,82

Источник: расчеты автора.

маневра изменении ряда сложившихся тенденций (табл. 5). Среди них, на наш взгляд, следует выделить, во-первых, произошедшее впервые за последние годы снижение производства мазута, во-вторых, также впервые за последние годы, увеличение экспорта сырой нефти (для государственного бюджета данный экспорт более эффективен по сравнению с экспортом мазута), в-третьих, снижение объема переработки нефти, объясняющееся первыми двумя факторами. Данные результаты, на наш взгляд, следует рассматривать как первые эффекты налогового маневра.

Таблица 5

ПРОИЗВОДСТВО И ЭКСПОРТ НЕФТИ И НЕФТЕПРОДУКТОВ В 2012–2015 ГГ., В % К СООТВЕТСТВУЮЩЕМУ ПЕРИОДУ ПРЕДЫДУЩЕГО ГОДА

	2012	2013	2014	2015 1 п/г
Добыча нефти, включая газовый конденсат	101,3	100,9	100,7	101,3
Экспорт нефти	98,2	98,6	94,4	106,8
Первичная переработка нефти	104,9	102,7	104,9	98,2
Производство автомобильного бензина	104,3	101,3	98,8	102,8
Производство дизельного топлива	98,7	103,1	107,4	99,0
Производство топочного мазута	101,6	103,3	102,0	95,2

Источник: Росстат, Минэнерго России.

Таблица 6

ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЕ ЦЕНЫ НА МОТОРНОЕ ТОПЛИВО, РУБ./Л

	2014 дек	2015 янв	2015 мар	2015 июн
Бензин автомобильный АИ-92	33,41	32,35	32,12	32,52
Бензин автомобильный АИ-95	35,21	35,16	35,00	35,34
Дизельное топливо	34,44	34,46	34,22	34,52

Источник: Росстат.

Вместе с тем следует отметить, что на данном этапе налоговый маневр не вызвал роста цен на моторное топливо на внутреннем рынке. В 1-м полугодии 2015 г. рост потребительских цен на автомобильный бензин АИ-95 и дизельное топливо составил менее 1%, а цена на бензин АИ-92 в июне была ниже уровня конца прошлого года (табл. 6). Факторами, ограничившими рост внутренних цен на моторное топливо, явились, во-первых, произведенное в рамках налогового маневра снижение акцизов на нефтепродукты, во-вторых, снижение мировых цен на нефть, которое обусловило понижение формирующихся как цены нет-бэк цен производителей.

Таким образом, результаты 1-го полугодия 2015 г. демонстрируют сохранение достаточно стабильного положения в секторе нефтедобычи и значимое изменение ряда тенденций в сфере переработки и экспорта, которое следует рассматривать в качестве первых эффектов налогового маневра. ●