

Куда ведет налоговый маневр?

Оценка и перспективы налогового регулирования в нефтяной отрасли

Сергей Ежов, Яна Фешина

Дифференциация ставок вывозных пошлин на нефть и нефтепродукты является механизмом косвенного субсидирования российских НПЗ. В отсутствие пошлин более половины переработки будет нерентабельно, поэтому их отмена в рамках продолжения налогового маневра должна сопровождаться введением компенсационных механизмов, направленных на поддержку технологичных НПЗ и внутреннего потребителя.

Ключевые слова: налоговый маневр, нефтепереработка, бензин, НПЗ, субсидирование, маржа.

Налоговым маневрированием в нефтяной отрасли называют снижение экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты, согласованное с ростом НДПИ на нефть и газовый конденсат. Параметры большого налогового маневра (БНМ) 2015–2017 годов предусматривали также перенос на два года введения экспортных пошлин на темные нефтепродукты в размере 100% от пошлины на нефть и снижение акцизов на нефтепродукты. Годы проведения БНМ совпали со значительным ухудшением экономики нефтепереработки (средняя маржа российских НПЗ снизилась с \$7,1/барр в 2014 году до \$1,7/барр в 2016 году), а объем переработки сократился за 2015–2016 годы на 10 млн т после 15-летнего роста. Связано ли это с БНМ? Чем грозит дальнейшее продолжение маневра и насколько велика роль налогового фактора в нефтепереработке в России?

Сколько стоит «таможенное субсидирование» нефтепереработки?

Действующая система таможенных пошлин является инструментом косвенного субсидирования российской нефтепереработки, потребителей и стран ЕАЭС. Пошлины приводят к снижению цен экспортного паритета и, соответственно, стоимости нефти и нефтепродуктов на внутреннем рынке и при поставках в страны ЕАЭС. Российские НПЗ выигрывают за счет того, что ставки экспортных пошлин на нефтепродукты ниже, чем на нефть (начиная с 2017 года ставки пошлин на большинство нефтепродуктов установлены в размере 30%, на темные нефтепродукты — 100% от пошлины на нефть). В результате действия такой системы таможенных пошлин цены экспортного паритета на нефть снижаются на большую величину, чем на нефтепродукты, а НПЗ получают эту разницу в виде «таможенной субсидии». Ее величина прямо пропорциональна ставке экспорт-

Сергей Ежов — д. э. н., главный экономист VYGON Consulting.
Яна Фешина — аналитик VYGON Consulting.

“TAX MANEUVER” FURTHER DIRECTION

Outlook for tax maneuvering in the oil industry

Difference between export tariffs rates on crude oil and oil products provides indirect extra benefits for Russian refineries. More than a half of the processing would be unprofitable in case of customs duties elimination within the tax maneuver. That's why there should be some compensation mechanisms supporting complex refineries and the local consumers of petroleum products.

Keywords: tax maneuver, processing, petrol, refinery, subsidization, margin.

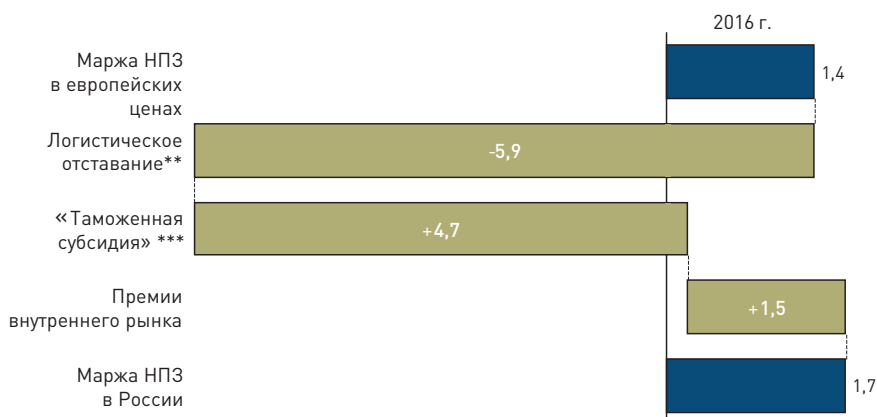
Sergey Ezhov, Yana Feshina

ной пошлины на нефть, которая, в свою очередь, зависит от цены Urals.

Средний российский НПЗ, если «переместить» его в Северо-Западную Европу, будет генерировать сравнительно низкую маржу — \$1,4/барр в 2016 году (рис. 1). Фактор логистики как разница между стоимостью транспортировки нефти и нефтепродуктов от ворот НПЗ на экспорт при «перемещении» его обратно в Россию уменьшает маржу на \$5,9/барр.

Основным фактором положительной рентабельности российских НПЗ является «таможенная субсидия», которая составила в 2016 году \$4,7/барр. Дополнительный положительный эффект \$1,5/барр обеспечивают премии внутреннего рынка к расчетному экспортному паритету. В результате действия указанных факторов в 2016 году уровень среднеотраслевой маржи составил \$1,7/барр (более подробно анализ факторов формирования маржи см. в исследовании VYGON Consulting «Нефтяная отрасль России: итоги 2016 г. и перспективы на 2017–2018 гг.» — Часть 2. Нефтепереработка и сбыт).

Рисунок 1
Основные факторы формирования маржи НПЗ* в 2016 году, \$/барр



* средневзвешенные показатели по отрасли

** разница в транспортных затратах при экспорте сырой нефти и нефтепродуктов

*** разница в экспортных пошлинах на нефть и нефтепродукты

Источник: VYGON Consulting

Из-за снижения цен на нефть «субсидия» нефтепереработки сократилась с 1444 млрд руб. в 2014 году до 832 млрд руб. в 2015 году и до 646 млрд руб. в 2016 году (рис. 2). В 2017 году ожидается рост цен на нефть, соответственно, уровень «субсидирования» переработки снова увеличится, достигнув 778 млрд руб. в базовом сценарии VYGON Consulting (цена Urals \$53/барр, курс доллара 58,9 руб/\$).

В условиях бюджетного дефицита возникает вопрос: насколько обоснована «субсидия» НПЗ? Как показывает анализ (см. главу Есть ли жизнь после маневра?), без нее большинство российских НПЗ будут нерентабельны. Очевидно, что массовое закрытие НПЗ нежелательно как с позиций обеспечения внутреннего рынка нефтепродуктами, так и с социальной точки зрения.

Рисунок 2
Размер предоставляемой «таможенной субсидии» по видам НПЗ в 2014–2017 годах, млрд рублей



Источник: VYGON Consulting

При этом около 20% «таможенной субсидии» достается простым НПЗ, не поставляющим автобензин на внутренний рынок. В 2016 году бюджет недополучил 134 млрд руб. от субсидирования таких заводов. Выгода для государства от их поддержки не очевидна, поскольку количество рабочих мест на них сравнительно невелико, а производимые полупродукты в основном поставляются на экспорт.

Почему переработка растет на простых НПЗ и падает на комплексных?

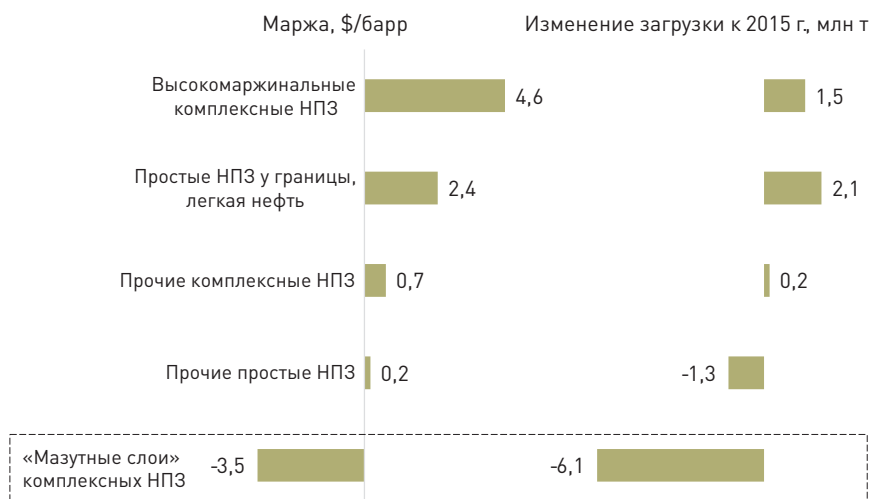
Примечательно, что, несмотря на падение переработки нефти в России в 2016 году, загрузка простых НПЗ, расположенных у границы и перерабатывающих легкую нефть и газовый конденсат, выросла

на 2,1 млн т (рис. 3). Это связано с тем, что, несмотря на их низкий технологический уровень, маржа таких НПЗ положительна благодаря преимуществу в логистике и более высокому выходу светлых нефтепродуктов при первичной переработке за счет высокого качества входящего сырья. Также выросла переработка на высокомаржинальных комплексных заводах, но в меньшей степени — на 1,5 млн т.

В то же время экономика наименее эффективных «слоев» переработки (инкрементальных объемов первичной переработки, частично или полностью не покрытых вторичной переработкой) комплексных НПЗ оказалась отрицательной, а средняя маржа таких «слоев» в 2016 году составила $-\$3,5/\text{барр.}$ В целях оптимизации комплексные НПЗ сократили эти отрицательные «слои» и, как следствие, повысили рентабельность за счет улучшения структуры корзины выпускаемых нефтепродуктов. В общей сложности сокращение неэффективной переработки на комплексных НПЗ в 2016 году составило 6,1 млн т по сравнению с 2015 годом.

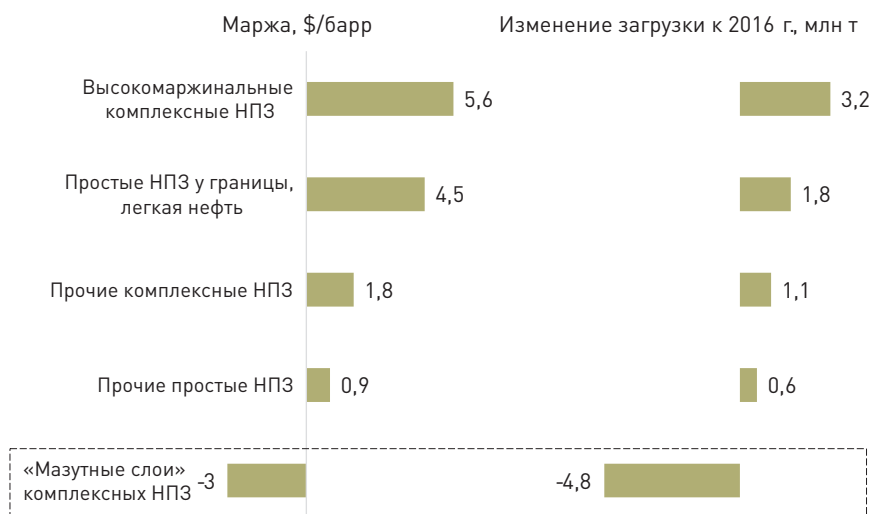
В 2017 году ожидается аналогичная ситуация — комплексные НПЗ будут продолжать сокращение неэффективных «слоев» переработки, которое составит 4,8 млн т в 2017 году (рис. 4). В то же время, несмотря на ввод 100% пошлин на темные нефтепродукты (то есть ужесточение налогового режима для нетехнологичных НПЗ с низким выходом светлых нефтепродуктов), простая переработка остается на плаву и ее рост составит 2,4 млн т. Одновременно будет наблюдаться увеличение загрузки высокомаржинальных комплексных НПЗ на 3,2 млн т. В результате нефтепереработка в целом по отрасли в 2017 году в базовом сценарии вырастет до 281 млн т.

Рисунок 3
Маржа российских НПЗ и изменение загрузки по сравнению с 2015 г. в 2016 г.



Источник: VYGON Consulting

Рисунок 4
Маржа российских НПЗ и изменение загрузки по сравнению с 2016 годом по группам в 2017 году (прогноз при цене Urals \$53/барр)



Источник: VYGON Consulting

Таким образом, изменение структуры переработки в 2016–2017 годах определяется экономическими причинами: на простых НПЗ с положительной рентабельностью переработка нефти растет, а отрицательные «слои» комплексных НПЗ сокращаются.

Эффект большого налогового маневра

Широко распространено мнение, что большой налоговый маневр 2015–2017 годов оказал отрицательное влияние на экономику российских НПЗ. Однако анализ показывает, что падение маржи

в 2015–2016 годах было связано с падением цены Urals, которая снизилась с \$98/барр в 2014 году до \$42/барр в 2016 году (среднегодовые значения). Это привело к сокращению «таможенной субсидии» и соответствующему снижению маржи НПЗ, которая в старой налоговой системе (в соответствии с законодательством на момент принятия большого налогового маневра в 2014 году) упала бы с \$7,1/барр в 2014 году до \$2,0/барр в 2015 году (рис. 5). Проведение БНМ сократило потери переработки в 2015 году на \$1,5/барр. В 2016 году влияние маневра также было положительным (+\$0,8/барр), а благодаря сохранению коэффициента при расчете пошлины на нефть на уровне 0,42 маржа НПЗ была дополнительно увеличена на \$0,7/барр. В 2017 году положительное влияние БНМ на маржу НПЗ в базовом сценарии оценивается на уровне \$1,2/барр.

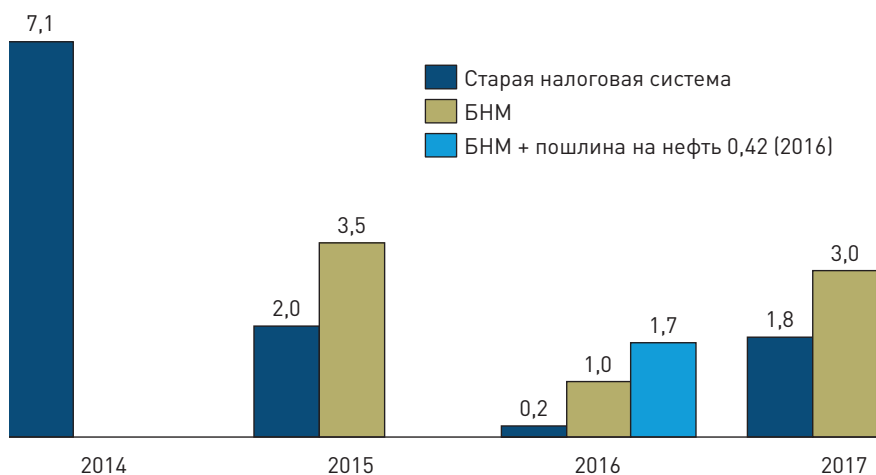
Есть ли жизнь после маневра?

Неоднократно на правительственном уровне заявлялось о необходимости завершения налогового маневра, то есть полной отмены экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты. В настоящий момент, по словам высокопоставленных чиновников, завершение налогового маневра ожидается после 2022 года¹. К тому моменту будут реализованы текущие планы модернизации НПЗ, предусматривающие ввод 54 новых установок, из которых 49 — установки вто-

ричной переработки. Однако, несмотря на значительное увеличение эффективности НПЗ, отмена «таможенного субсидирования» приведет к снижению объема условно-рентабельной переработки нефти до 135 млн т (рис. 6). В то же время при сохранении действующей налоговой системы этот показатель составит около 305 млн т, учитывая только текущие планы компаний (при сохранении «субсидирования» воз-

¹ См. заявление вице-премьера А. В. Дворковича по итогам совещания по вопросам развития транспорта, энергетики и дорожного хозяйства 25 июля 2017 года в Улан-Удэ

Рисунок 5
Средняя маржа НПЗ в условиях большого налогового маневра и старой налоговой системы* в 2014–2017 годах, \$/барр



* Старая налоговая система в соответствии с законодательством на момент принятия БНМ в 2014 году, включая 100%-ю таможенную пошлину на темные нефтепродукты с 01.01.2015
Источник: VYGON Consulting

можно реализация новых проектов по увеличению первичной переработки). Эти оценки произведены при сохранении текущего уровня крэк-спредов (дифференциалов между ценой на нефть и нефтепродукты на рынках экспорта) и цене на нефть \$55/барр. При улучшении этих факторов рентабельный объем переработки может оказаться еще выше.

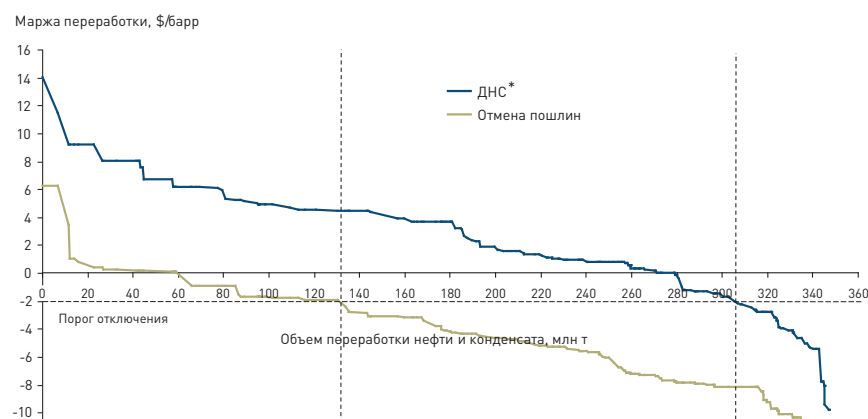
Таким образом, текущий уровень субсидирования избыточен и стимулирует наращивание неэффективной переработки, но и полная отмена «таможенной субсидии» помимо социальных последствий повлечет за собой дефицит нефтепродуктов на внутреннем рынке. Объем доступных мощностей по производству автобензина в слу-

чае закрытия нерентабельной переработки снизится всего до 21 млн т, а дефицит топлива составит 15–18 млн т (рис. 7).

Вряд ли такой сценарий является приемлемым — с учетом того, что в России к 2023 году будет более чем достаточно вторичных мощностей для обеспечения спроса на внутреннем рынке на автомобильный бензин. Как показывают оценки, при сохранении действующей налоговой системы потенциальный профицит топлива в 2023 году может составить 12–15 млн т. Такой профицит обусловлен тем, что планы по модернизации составлялись в расчете на рост потребления автобензина, но стагнация внутреннего спроса приводит к превышению предложения над спросом.

Чтобы гарантированно обеспечить бездефицитность внутреннего рынка автобензина, достаточный уровень компенсации составит \$3–5/барр (без учета возможного роста премий внутреннего рынка). При этом необходимо минимизировать искусственное стимулирование экспортно ориентированной первичной переработки путем введения дифференцированной системы субсидирования, направленной на поддержку технологичных нефтеперерабатывающих заводов и внутреннего потребителя. По предварительной оценке, это позволит сократить величину «субсидии» на 20–50% по сравнению с уровнем действующей налоговой системы (в условиях 2023 года).

Рисунок 6
Кривая предложения российской нефтеперерабатывающей отрасли в 2023 году в различных налоговых условиях



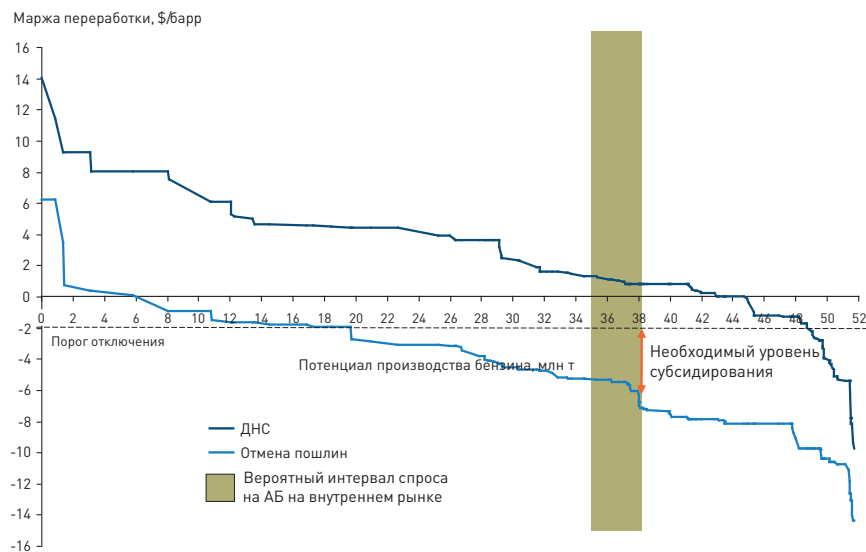
*ДНС — Действующая налоговая система

Источник: VYGON Consulting

А что с потребителями?

Наличие таможенных пошлин приводит к снижению цен экспортного паритета, а значит, и внутренних цен на нефтепродукты, что делает потребителей получателями «таможенных субсидий» наряду с НПЗ. До 2015 года величина «таможенной субсидии» превышала ставки акцизов на моторные топлива, таким образом, суммарный эффект для потребителя был положительным, так как цена внутреннего рынка была ниже по сравнению с ценой экспортного паритета. Однако с 2016 года ставки акцизов на нефтепродукты превышают величину «таможенной субсидии».

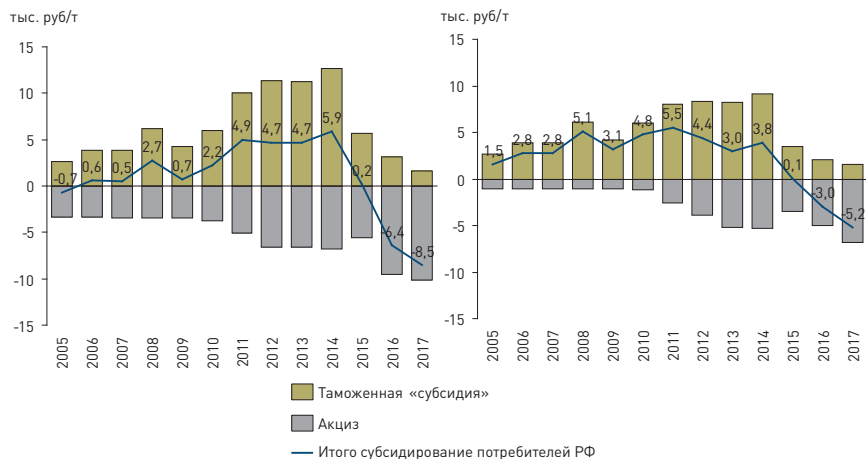
Рисунок 7
Кривая предложения автомобильного бензина в 2023 году



Источник: VYGON Consulting

Акциз на автобензин в 2016 году в среднем оказался выше «таможенной субсидии» на 6,4 тыс. руб/т (рис. 8). Это произошло в результате одновременно снижения размера экспортной пошлины на автобензин и резкого роста акциза с 5530 руб/т в 2015 году до 10 130 руб/т со II квартала 2016 года. Следует отметить, что параметрами БНМ в 2017 году было предусмотрено снижение ставки акциза на автобензин до 5830 руб/т, компенсирующее уменьшение таможенной пошлины. Однако вместо этого ставка акциза была сохранена на уровне 2016 года, в результате суммарное влияние акциза и таможенной пошлины на цену автобензина по сравнению с ценой

Рисунок 8
Оценка уровня субсидирования потребителей моторных топлив в 2005–2017 годах (без НДС), тыс. руб/т



Источник: VYGON Consulting

экспортного паритета составило 8,5 тыс. руб/т (без НДС).

Акциз на дизельное топливо, так же как и на автомобильный бензин, был увеличен в два раза в 2016–2017 годах и составил в 2017 году 6800 руб/т — по сравнению с 3950 руб/т в соответствии с условиями БНМ. В результате суммарное влияние акциза и таможенной пошлины на цену дизельного топлива составило в 2017 году 5,2 тыс. руб/т.

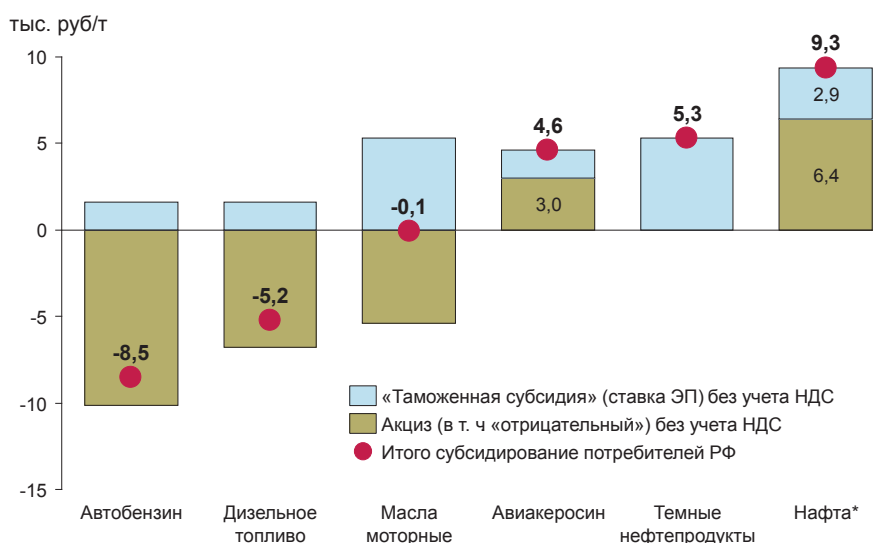
При этом отдельные группы потребителей на внутреннем рынке (авиация при покупке реактивного топлива, нефтехимия при покупке нефти) не только остаются получателями «таможенной субсидии» благодаря наличию экспортных пошлин, но и дополнительно субсидируются за счет

«отрицательных акцизов» (то есть акцизов, не уплачиваемых в бюджет, а, наоборот, выплачиваемых из бюджета). Наиболее высокую субсидию получают нефтехимические предприятия, осуществляющие переработку нефти, — 9,3 тыс. руб/т (рис. 9).

С учетом роста акцизов на моторные топлива налоговая составляющая в розничных ценах на автомобильный бензин и дизельное топливо в конце 2016 года была около 30%. Много это или мало? Если сравнивать с европейскими странами и Японией, то цены в России намного ниже. В то же время они значительно выше, чем в развивающихся странах — экспортерах нефти. В таких странах, как правило, отсутствуют налоги на моторные топлива, при этом директивно устанавливаются заниженные по сравнению с мировым уровнем цены (рис. 10).

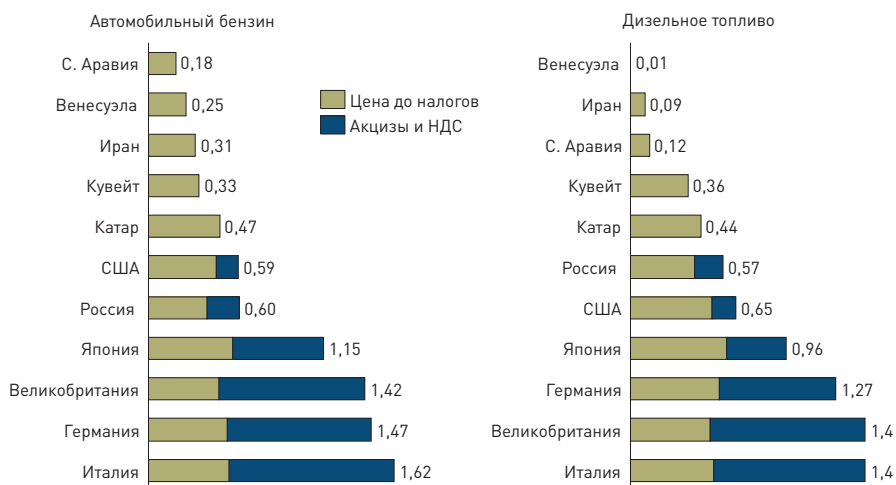
В целом уровень розничных цен на автомобильный бензин в России примерно соответствует уровню США. С учетом экономической ситуации, географической протяженности России и уровня доходов населения дальнейший рост акцизов на моторные топлива не представляется целесообразным. Напротив, предусмотренный действующим законодательством уровень акцизов может быть уменьшен при снижении ставок таможенных пошлин в рамках завершения налогового маневра. Это позволит не допустить роста потребительских цен.

Рисунок 9
Оценка уровня субсидирования потребителей РФ по отдельным нефтепродуктам в 2017 году (без НДС)



* Оценка исходя из 70% выхода целевых продуктов нефтехимии, на которые распространяется применение повышающего коэффициента в размере 1,7
Источник: VYGON Consulting

Рисунок 10
Розничные цены на автобензин и дизельное топливо в IV квартале 2016 года, \$/литр



Источник: VYGON Consulting

Выводы

• Вопреки широко распространенному мнению большой налоговый маневр 2015–2017 годов оказал положительное влияние на экономику российских НПЗ. Прирост маржи переработки от большого налогового маневра составил до \$1,5/барр по сравнению со старой налоговой системой, действовавшей на дату принятия законодательства о налоговом маневре, а резкое ухудшение экономики переработки в 2015–2016 годах было связано с падением нефтяных цен.

• «Таможенная субсидия» в пользу НПЗ, возникающая за счет разницы между экспортными пошлинами на нефть и нефтепродукты, составила 646 млрд руб. в 2016 году. Она является одним из основных факторов рентабельности российской нефтепереработки. При этом около 20% «субсидии» достается простым НПЗ, не поставляющим автобензин на внутренний рынок Российской Федерации. Выгода для государства от их поддержки не очевидна, поскольку количество рабочих мест на них сравнительно невелико, а производимые полупродукты в основном поставляются на экспорт.

• Уход от таможенных пошлин планируется после 2022 года, когда будут завершены текущие планы по модернизации. Однако, несмотря на значительное увеличение эффективности НПЗ, это приведет к более чем двукратному падению объема рентабельной переработки. Для обеспечения бездефицитности внутреннего рынка автобензина необходимо введение дифференцированной системы субсидирования, направленной на поддержку технологичных НПЗ и внутреннего потребителя. По предварительной оценке, это позволит сократить величину «субсидии» на 20–50% по сравнению с уровнем, ожидаемым при сохранении действующей налоговой системы.

• Цены на моторные топлива на внутреннем рынке Российской Федерации субсидировались до 2015 года, но резкий рост акцизов и снижение таможенных пошлин

в 2016–2017 годах поменял ситуацию на противоположную. При этом цены на нефтепродукты в России намного ниже по сравнению с европейскими странами и Японией, но выше, чем в развивающихся странах — экспортерах нефти, и примерно соответствует уровню США. С учетом экономической ситуации, географической протяженности России и уровня доходов населения дальнейший рост акцизов на моторные топлива не представляется целесообразным. ⬇️