

Большой налоговый маневр: кто выиграл, а кто проиграл?



Григорий Выгон
Управляющий директор
«VYGON Consulting»

До сих пор российским нефтяникам было выгоднее продавать сырую нефть, чем перерабатывать ее, и государство фактически субсидировало НПЗ. Сейчас есть шанс это исправить.

Зачем понадобился налоговый маневр

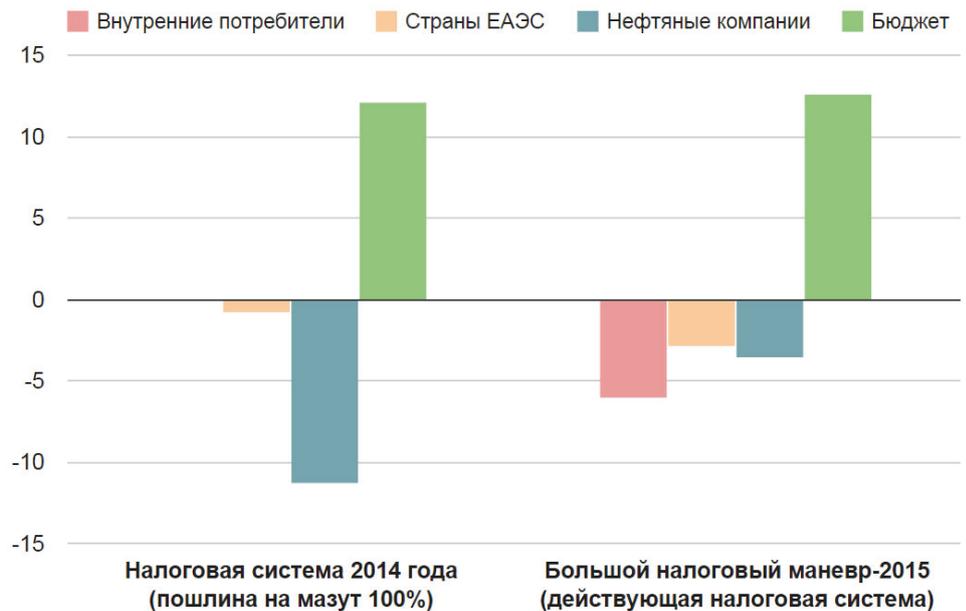
В 2014 году российское правительство решило провести большой «налоговый маневр»: существенно снизить экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты и повысить при этом НДС, чтобы компенсировать бюджету выпадающие доходы. Одновременно были изменены соотношения между пошлинами на различные нефтепродукты и нефть, скорректированы акцизы для сохранения внутренних цен на бензин и другие нефтепродукты.

Минфин обосновывал маневр в том числе тем, что нужно снизить риски при создании Евразийского экономического союза (ЕАЭС) России, Беларуси и Казахстана. До 2015 года из-за беспошлинной продажи нефти и нефтепродуктов в эти страны Россия несла потери в размере около \$8 млрд в год (т.н. «плата за дружбу»). После создания ЕАЭС риски, связанные с возможными потерями бюджета при реэкспорте российских углеводородов через эти страны, значительно возрастали из-за прекращения межправительственных соглашений, регулировавших объемы поставок. Для их минимизации пошлину на нефть нужно было снизить примерно вдвое, до уровня казахской.

Были и другие мотивы. В 2015 году пошлина на темные нефтепродукты должна была вырасти до уровня пошлины на сырую нефть. В бюджет были заложены соответствующие дополнительные доходы. Однако хотя решение об этом было принято еще в 2011 году, отрасль оказалась не готова — на многих НПЗ модернизация не была доведена до конца. В результате простые заводы понесли бы многомиллиардные убытки, многие бы закрылись. Отсрочка введения стопроцентной пошлины на мазут на два года была нужна компаниям для реализации инвестиционных программ.

Поэтому в конце прошлого года о необходимости маневра заговорили и нефтяники, и профильные министерства. Но согласовать его параметры оказалось непросто. В итоге, с одной стороны, для снижения рисков потребителей были уменьшены рублевые ставки ряда акцизов, а с другой, параметры маневра подобраны таким образом, что потенциальные потери нефтяных компаний от введения стопроцентных пошлин на мазут в значительной степени перераспределены на российских потребителей и страны ЕАЭС.

Доходы и потери при высоких ценах на нефть*, \$ млрд



*Urals – \$100/барр., \$1=37,7 руб. Источник: VYGON Consulting

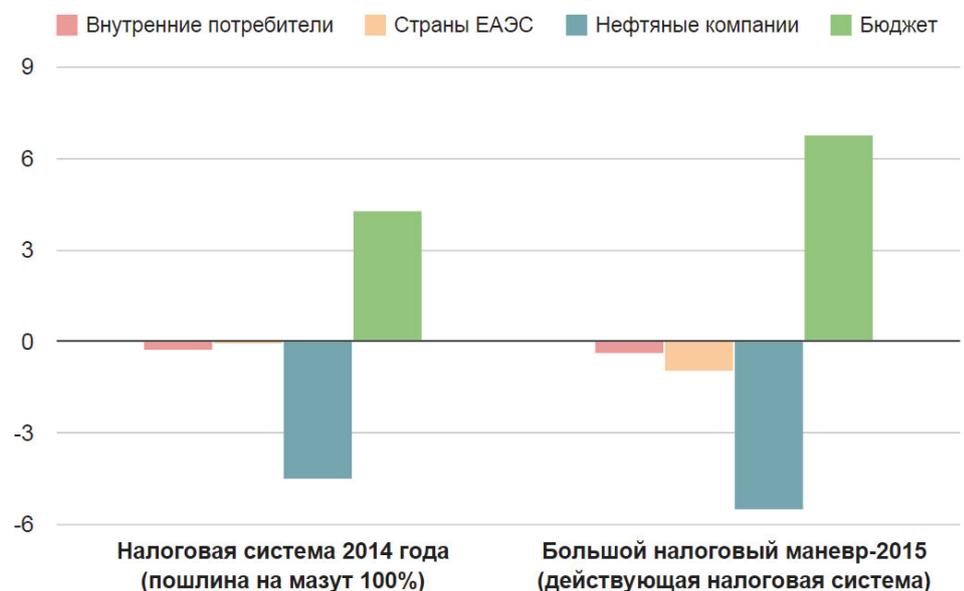
Что случилось после падения цен

Однако цены на нефть в конце прошлого года сильно упали, и это несколько изменило эффекты налогового маневра. По расчетам, в секторе нефтедобычи должна была образоваться небольшая дополнительная прибыль, но из-за особенностей формул экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты возникли незначительные потери по сравнению с 2014 годом; в секторе переработки субсидии существенно уменьшились.

В итоге компании потеряли как от снижения цен на нефть, так и от некоторого ухудшения налоговых условий в новых ценовых реалиях. Доходы же бюджета в долларовом выражении уменьшились, но в рублевом — практически не изменились. Также не уменьшилось субсидирование внутренних потребителей России, Беларуси и Казахстана; просто цены на моторное топливо в рознице не выросли, как ожидалось, а стабилизировались на прошлогодних уровнях.

По итогам первого квартала 2015 года мы по-прежнему наблюдаем рост добычи нефти, а снижение маржи привело к некоторому снижению объемов переработки на простых НПЗ. Таким образом, достигнут тот эффект, который предполагалось получить еще при введении в 2011 году системы 60-66-90 (экспортная пошлина на нефть была снижена до 60%, пошлины на темные и светлые нефтепродукты составили 66% от пошлины на нефть, пошлины на бензин — 90%). Тогда снижения переработки не произошло, так как цены на нефть стали расти. Это общая проблема проведенных налоговых маневров — высокая чувствительность «точки равновесия» интересов бюджета, потребителей и отрасли к изменениям рыночных цен.

Доходы и потери при низких ценах на нефть*, \$ млрд



*Urals – \$47/барр., \$1=62,7 руб. Источник: VYGON Consulting

Как государство субсидировало нефтяников

После того как большой налоговый маневр будет завершен в 2017 году, и у государства будет возможность в полной мере оценить его последствия, встанет вопрос, что делать дальше с пошлинами на нефть и нефтепродукты. Изначально экспортные пошлины в России вводились, во-первых, как фискальный инструмент, чтобы изымать ценовую ренту, а во-вторых, для защиты отечественных потребителей нефтепродуктов — экономика и потребители фактически получают дополнительные субсидии от нефтянки в виде более низких цен.

К сожалению, экспортные пошлины в России менялись не системно. В 2003 году пошлины для всех нефтепродуктов были установлены на уровне 90% от пошлин на нефть, чтобы учесть отсталую конфигурацию российской нефтепереработки и удаленность НПЗ от экспортных рынков сбыта. В 2005 году пошлины на нефтепродукты существенно снизили и сделали разными — по темным нефтепродуктам пошлины были более выгодными для производителей, что стимулировало рост первичной переработки. За 10 неполных лет она выросла на 40%, на 80 млн тонн. Но более глубокая переработка стала происходить лишь в последние годы, и то благодаря масштабной программе модернизации, главным стимулом для которой послужило обещание введения 100-процентной пошлины на мазут.

Увеличение первичной переработки в России зачастую неэффективно с общеэкономической точки зрения. Положительный эффект для компаний создается за счет того, что пошлины на нефтепродукты ниже нефтяных, и фактически это субсидирование переработки. Если бы не разница в пошлинах, то компаниям выгоднее было бы увеличивать экспорт нефти, а не направлять нефть на переработку. Потери бюджета при этом превышают положительный эффект для компаний, и в сумме мы имеем разрушение экономической стоимости. В целом с 2005 по 2014 год недополученная выгода государства из-за субсидирования нефтепереработки, по нашим оценкам, превысила \$145 млрд.

Еще одно искусственное искажение экономики нефтепереработки, вызванное таможенной политикой — установление в 2011 году относительно более высоких пошлин на бензин по сравнению с дизельным топливом. Правительство таким образом пыталось исключить сезонный дефицит бензина: более высокие пошлины, по

мнению чиновников, должны были остановить экспорт автобензина из России.

Но введение, по сути, запретительной пошлины на экспорт бензина привело к тому, что российские НПЗ стали инвестировать в производство высококачественного дизельного топлива, а не в производство автобензина; экономическая эффективность этих проектов была существенно выше. В долгосрочной перспективе это может негативно сказаться на балансе бензина на внутреннем рынке.

Сколько теряло государство на «субсидиях» нефтяникам



Источники: ЦДУ ТЭК, VYGON Consulting

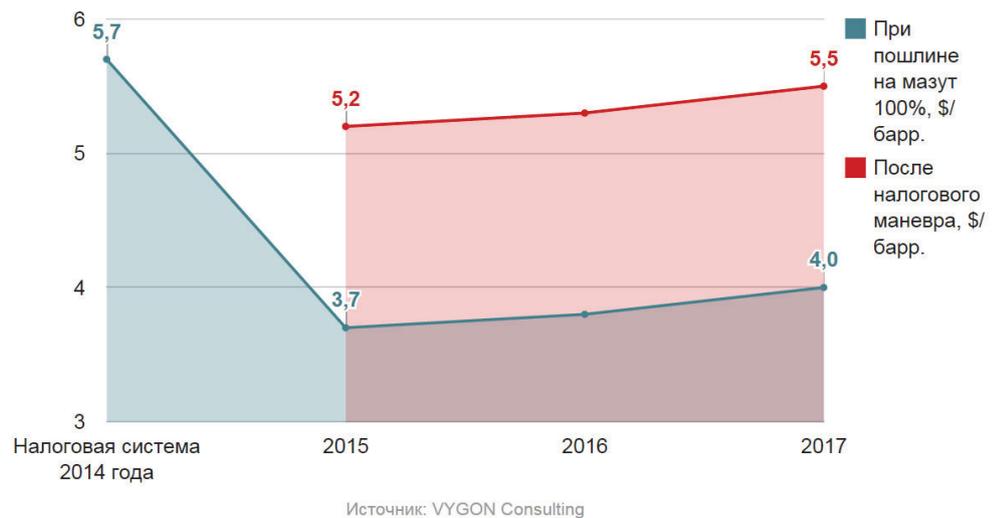
Что не так с налоговой системой

Что реально показал большой налоговый маневр? В очередной раз он обнажил сложность всей российской налоговой системы. Использование скользящей шкалы НДС и пошлин с привязкой к нефти приводит к системной проблеме: нужно все время «угадывать» будущую цену нефти, чтобы задавать адекватные стимулы и для добычи, и для переработки, и невозможно нормально откалибровать систему, когда реальная цена на нефть сильно отклоняется от прогноза.

Даже после налогового маневра из-за разницы пошлин на нефть и нефтепродукты сохраняется достаточно высокая субсидия

нефтепереработке. Она сильно зависит от цен на нефть, причем при высоких ценах по-прежнему стимулируется более простая переработка. При цене \$100 за баррель средняя субсидия для НПЗ составляет \$15 на баррель, а при \$50 за баррель — \$5-6 на баррель. Это огромная величина для российской нефтепереработки: для сравнения, маржа комплексных заводов в Европе в среднем находится на уровне \$4-5/барр., а маржа простой переработки отрицательна.

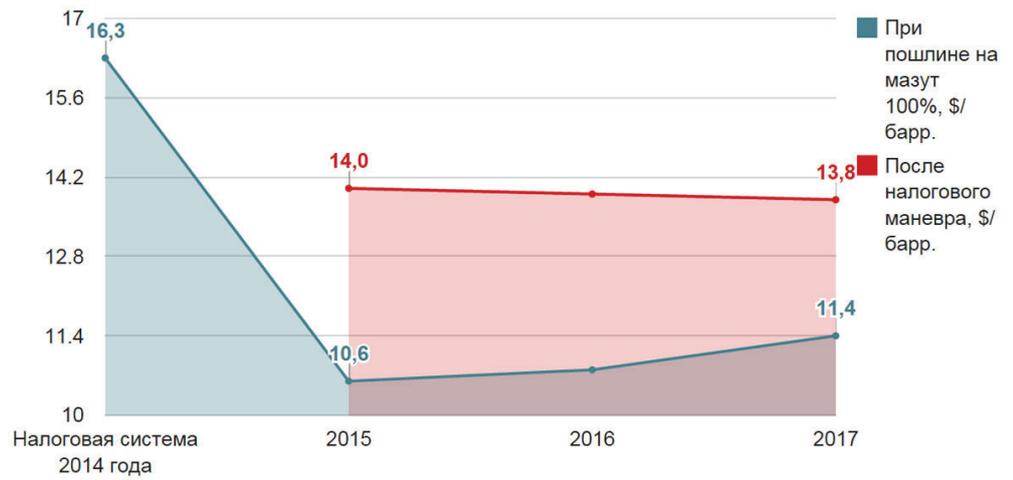
Какую «таможенную субсидию» получает среднеотраслевой НПЗ при цене \$47 за баррель



После 2017 года маневр следует продолжить. Сохранение высокого уровня субсидий приведет к дальнейшему росту экспортно-ориентированных мощностей комплексных НПЗ, а рост экспорта нефтепродуктов вместо экспорта нефти приведет к увеличению потерь бюджета. Но резкое снижение субсидий также нежелательно: это может привести к дефициту некоторых нефтепродуктов (прежде всего, автомобильного бензина) и помешает модернизации нефтепереработки.

Правительству предстоит определить размер необходимой субсидии и общую конфигурацию экспортных пошлин в долгосрочной перспективе. Чтобы исключить высокую зависимость субсидии от цен на нефть, можно зафиксировать ее в абсолютном выражении. И есть надежда, что после завершения маневра понимание этой конфигурации будет найдено.

Какую «таможенную субсидию» получает среднеотраслевой НПЗ при цене \$100 за баррель



Источник: VYGON Consulting

Точка зрения авторов, статьи которых публикуются в разделе «Мнения», может не совпадать с мнением редакции.

<http://daily.rbc.ru/opinions/economics/13/04/2015/552684f49a7947ebcaf39243>