

ПОШЛИНЫ КАК ФАКТОР РИСКА

СЕРГЕЙ ЕЖОВ
Главный экономист VYGON Consulting, доктор экономических наук
ЯНА ФЕШИНА
Аналитик VYGON Consulting



Нефтяная отрасль России живет в интересное время постоянных преобразований налоговых условий. Большой налоговый маневр 2015–2017 годов, заключающийся в одновременном снижении экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты и увеличении налога на добычу полезных ископаемых, стал уже четвертым в новейшей истории.

При установлении параметров налогового маневра учтено несколько основных предпосылок. С одной стороны, российским НПЗ было дано два дополнительных года на модернизацию перед введением 100%-х вывозных пошлин на темные нефтепродукты. С другой стороны, к решительным действиям подталкивали последствия межгосударственного соглашения о создании с 1 января 2015 года Евразийского экономического союза: чтобы в условиях беспошлинной взаимной торговли предотвратить реэкспорт российской нефти из Казахстана, появилась необходимость установить пошлины ниже, чем в Казахстане (так называемая «плата за дружбу»).

Логичным продолжением налогового маневра является полный отказ от вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты. Но такое решение требует тщательной предварительной проработки. Важно правильно оценить риски и возможности принятия такого решения, его последствия для нефтегазовой отрасли страны.

Отмена пошлин должна сопровождаться такими компенсационными механизмами, которые не приводили бы к шоковым последствиям для отрасли и потребителей. Одновременно должно быть обеспечено завершение реализуемых проектов по модернизации НПЗ, являющихся экономически и общественно эффективными для России.

В повестку для профессиональных дискуссий о реформировании фискальной политики в отношении нефтегазового сектора вернулась тема полной отмены экспортных таможенных пошлин. У этой идеи есть влиятельные сторонники и не менее могущественные противники. Но очень важно, чтобы этот сложный и принципиальный вопрос решался не методом «перетягивания каната», а по результатам тщательного взвешивания всех аргументов за и против. Это должно быть выверенное решение, учитывающее возможные выигрыши и нейтрализующее существующие риски. Попробуем разобраться.

Что такое таможенная субсидия?

Действующая система таможенных пошлин является инструментом субсидирования российской переработки, потребителей и стран ЕАЭС. Пошлины приводят к снижению цен экспортного паритета, то есть цен внешнего рынка за вычетом таможенной пошлины и транспортных затрат. Соответственно, они уменьшают и цены реализации нефти и нефтепродуктов на внутреннем рынке и на рынках стран ЕАЭС.

Российские НПЗ выигрывают за счет того, что ставки пошлин на нефтепродукты ниже, чем на нефть. В результате действия такой системы цены экспортного паритета на нефть снижаются на большую величину, чем на нефтепродукты, и НПЗ получают эту разницу. Несмотря на налоговый маневр и низкие цены Urals, уровень субсидий остается весьма высоким.

В прогнозируемых условиях 2017 года величина пошлины на нефть составит \$84/барр. На эту величину снизится цена на нефть. Соответственно, доходы нефте-

добычи уменьшатся на 2,7 трлн рублей (см. «Получатели нефтяной ренты...»). Из этой величины бюджет при экспорте нефти получит 1,15 трлн рублей, российские НПЗ сэкономят при закупке сырья 1,441 трлн рублей. В результате действия пошлин на нефтепродукты выручка НПЗ снизится на 782 млрд рублей, из которых 472 млрд рублей поступит в бюджет.

Всего в 2017 году таможенная субсидия составит 1,1 трлн рублей, из которых 659 млрд рублей — это субсидия переработке, 129 млрд рублей — «плата за дружбу» странам ЕАЭС при закупке российских нефти и нефтепродуктов, и 300 млрд рублей — таможенная субсидия для потребителей внутреннего рынка.

До 2015 года таможенная субсидия приводила к экономии для потребителей нефтепродуктов, но сейчас суммарная величина акцизов на нефтепродукты превышает величину таможенной субсидии. Акциз на автобензин в 2016 году выше таможенной субсидии на 8,3 тыс. руб./т (см. «Оценка уровня субсидирования...»).

При этом отдельные группы потребителей (к примеру, авиация при покупке реактивного топлива) остаются получателями таможенной субсидии, а с 2015 года дополнительно субсидируются за счет «отрицательных» акцизов (то есть, акцизов, не уплачиваемых в бюджет, а, наоборот, выплачиваемых из бюджета потребителям).

Нужно ли сохранять таможенную субсидию?

Суммарная величина таможенных субсидий в 2005–2015 годах составила 19 трлн рублей (см. «Оценка таможенной субсидии...»).

Из этой величины субсидии в переработке за счет дифференциации ставок на нефть и нефтепродукты за 2005–2015 годы составили 9,9 трлн рублей. Частично эти субсидии были потрачены на модернизацию нефтепереработки.

Однако совокупные инвестиции в модернизацию НПЗ были значительно ниже, и субсидии приводили к воспроизводству не-

эффективной структуры отрасли. Сейчас, когда бюджет стал дефицитным, государство не может позволить себе такую расточительность.

На наш взгляд, завершение налогового маневра, то есть полная отмена таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты, это лишь вопрос времени.

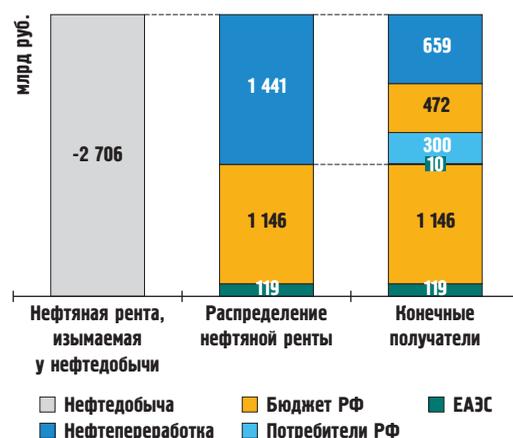
При низких ценах на нефть отказаться от пошлин проще, так как предоставляемая субсидия значительно ниже по сравнению с пиковыми значениями в 2010–2014 годов. Однако ее единовременная отмена приведет к шоковым последствиям как для отрасли, так и для потребителей, если не предусмотреть никаких механизмов компенсации.

Факторы формирования маржи НПЗ

Низкая конкурентоспособность отечественных НПЗ по сравнению с, например, европейскими предприятиями объясняется двумя основными причинами.

Во-первых, это существенное технологическое отставание. В России на начало 2016 года индекс Нельсона (распространенная мера «сложности» нефтеперерабатывающего предприятия) только двух НПЗ превышала 8 (средний НПЗ Европы), а в сред-

ПОЛУЧАТЕЛИ НЕФТЯНОЙ РЕНТЫ ЗА СЧЕТ ЭКСПОРТНОЙ ПОШЛИНЫ НА НЕФТЬ И НЕФТЕПРОДУКТЫ В 2017 ГОДУ*



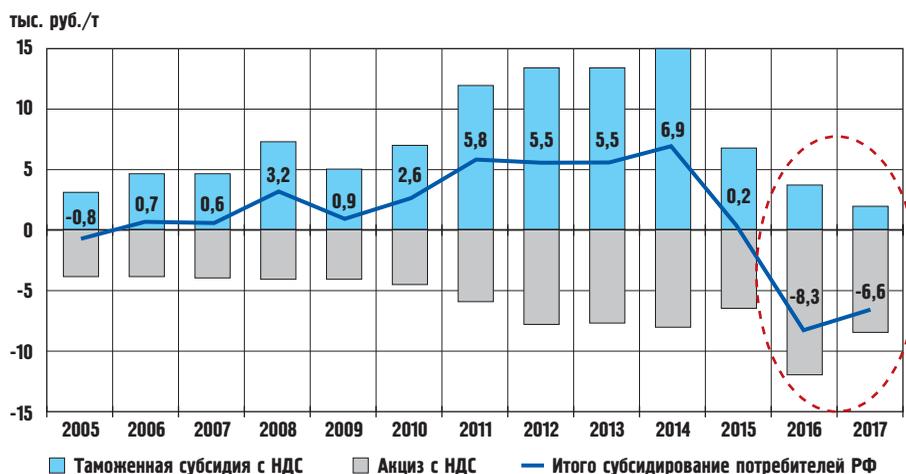
* Оценка в 2017 г. произведена в условиях цены на нефть \$50/барр, курса рубля к доллару – 61,5 руб./\$ и сохранения крэк-спредов на нефтепродукты на уровне первой половины 2016 г. в действующих налоговых условиях

Источник: VYGON Consulting

нем индекс Нельсона составляет 5,26. В результате маржа среднего российского НПЗ, если его переместить в Европу, будет отрицательной или нулевой.

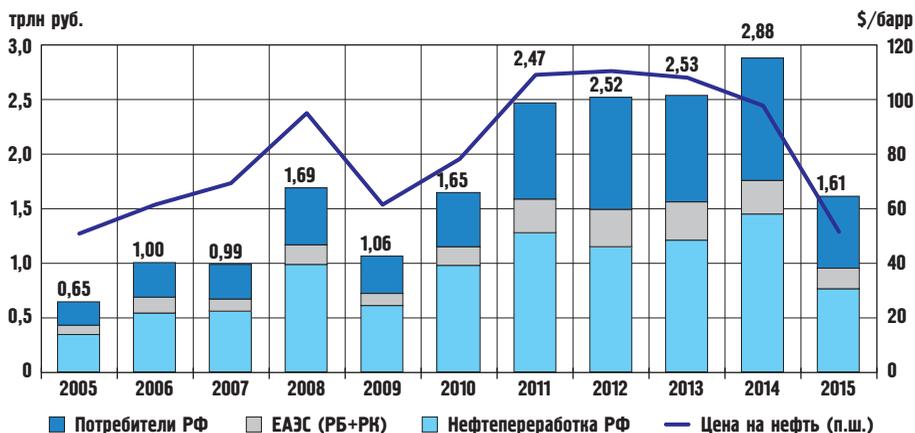
Во-вторых, высокие транспортные издержки на поставку на экспорт корзины нефтепродуктов российских НПЗ значительно превышают затраты на экспорт нефти. В среднем логистическое отставание в 2015 году составило

ОЦЕНКА УРОВНЯ СУБСИДИРОВАНИЯ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ АВТОМОБИЛЬНОГО БЕНЗИНА* (С УЧЕТОМ АКЦИЗОВ И НДС)



Источник: VYGON Consulting

ОЦЕНКА ТАМОЖЕННОЙ СУБСИДИИ, 2005–2015 ГГ.



Источник: VYGON Consulting

\$6,6/барр, но для НПЗ в Восточной Сибири оно еще выше.

Таким образом, в случае отмены субсидий большинство рос-

ставанию среднего российского НПЗ (см. «Факторы формирования маржи НПЗ»).

Премии внутреннего рынка частично компенсировали российским НПЗ отставание в конфигурации и логистике, однако начиная с 2015 года рост внутренних цен отстает от цен равнодоходности и в среднем премии внутреннего рынка находятся на низком уровне, а в некоторые периоды даже отрицательны.

Российские НПЗ выигрывают за счет того, что ставки пошлин на нефтепродукты ниже, чем на нефть. Несмотря на налоговый маневр и низкие цены Urals, уровень субсидий остается весьма высоким

сийских НПЗ будет неконкурентоспособно на европейском рынке. При этом в текущих ценовых условиях таможенная субсидия соответствует логистическому от-

Что случится при отмене пошлин?

Производственная кривая нефтеперерабатывающей отрас-

ли при действующей налоговой системе позволяет оценить рентабельный объем переработки при сохранении действующей налоговой системы на уровне около 250 млн тонн (см. «Производственная кривая и маржа...»).

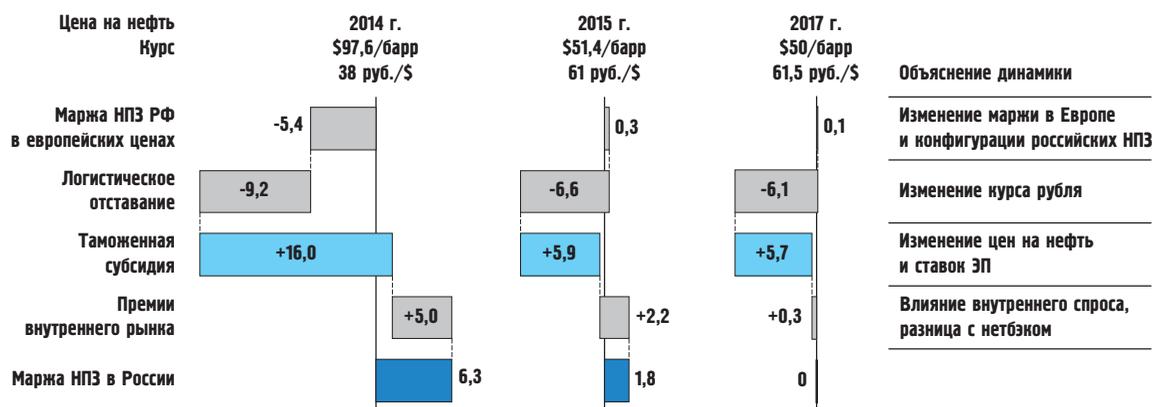
Эта оценка проведена при низких значениях крэк-спредов и премий внутреннего рынка первой половины 2016 года. При улучшении этих факторов рентабельный объем переработки может оказаться выше.

При отмене таможенных пошлин рентабельный объем переработки снизится в два раза и составит всего 125 млн тонн нефти и газового конденсата (при сохранении прочих факторов). Без дополнительного субсидирования отрасли логистическое и технологическое отставание отечественных НПЗ не будет компенсироваться, что приведет к убыточности большинства НПЗ.

Закрытие нерентабельных НПЗ повлечет за собой дефицит нефтепродуктов на внутреннем рынке. К примеру, рентабельное производство автобензина снизится до 20 млн тонн, а дефицит топлива составит 10–13 млн тонн (см. «Производство автомобильного бензина и маржа...»).

Частично потери от отмены субсидии могут быть компенсированы за счет роста премий на внутреннем рынке, что поднимет производственную кривую вверх.

ФАКТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ МАРЖИ НПЗ (НА ПРИМЕРЕ СРЕДНЕГО НПЗ ПОВОЛЖЬЯ)



* Оценка в 2017 г. произведена в условиях цены на нефть \$50/барр, курса рубля к доллару – 61,5 руб./\$ и сохранения крэк-спредов на нефтепродукты на уровне первой половины 2016 г. в действующих налоговых условиях

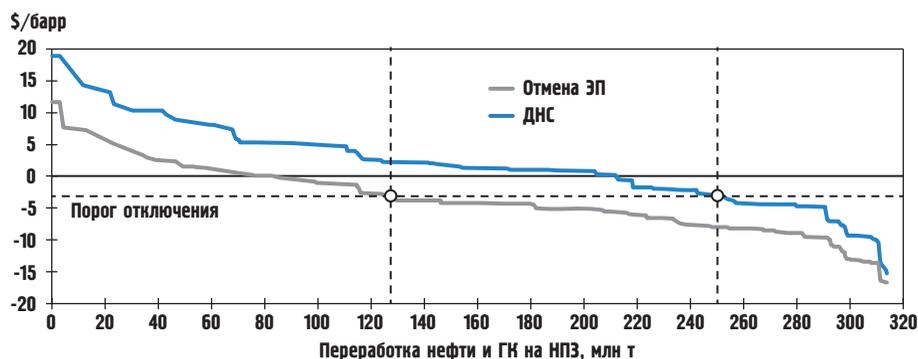
Источник: VYGON Consulting

При этом часть спроса будет покрыта за счет импорта, в частности в близких к границе регионах.

Но является ли такой сценарий приемлемым с учетом того, что в России достаточно вторичных мощностей для обеспечения спроса на внутреннем рынке на автомобильный бензин? Как показывают оценки, при сохранении действующей налоговой системы профицит топлива в 2018 году составит 7–10 млн тонн. Дело в том, что планы по модернизации составлялись в расчете на рост потребления автобензина, но стагнация внутреннего спроса приводит к превышению предложения над спросом даже для традиционно дефицитного автобензина.

Таким образом, отмена пошлин должна сопровождаться такими компенсационными механизмами, которые не приводили бы к шок-овым последствиям для отрасли и потребителей. Одновременно должно быть обеспечено завершение реализуемых проектов по модернизации НПЗ, являющихся

ПРОИЗВОДСТВЕННАЯ КРИВАЯ И МАРЖА «СЛОЕВ ПЕРЕРАБОТКИ»* НЕФТИ (2018 ГОД, В УСЛОВИЯХ ДНС И ПРИ ОТМЕНЕ ТАМОЖЕННЫХ ПОШЛИН)**



* Оценка произведена в условиях цены на нефть \$50/барр, курса рубля к доллару – 65 руб./\$ и сохранении крэк-спредов на нефтепродукты и премий внутреннего рынка на уровне первой половины 2016 г. в ожидаемой технологической конфигурации НПЗ в 2018 г.

** Слой переработки представляет собой такой объем переработки, которому соответствует одинаковая структура выходов нефтепродуктов и удельная маржа. Нижний слой соответствует минимально возможной загрузке НПЗ и определяется технологическими ограничениями

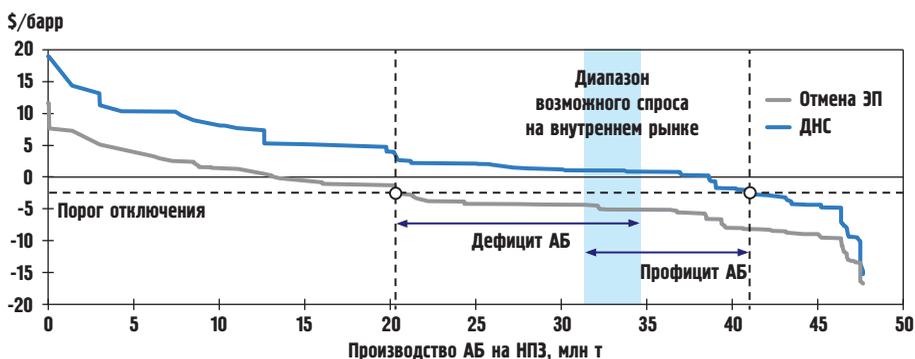
Источник: VYGON Consulting

экономически и общественно эффективными для России. Для таких компаний важны не только по-

казатели эффективности операционной деятельности, но окупаемость проектов реконструкции.



**ПРОИЗВОДСТВО АВТОМОБИЛЬНОГО БЕНЗИНА И МАРЖА «СЛОЕВ ПЕРЕРАБОТКИ»* НЕФТИ
(2018 ГОД В УСЛОВИЯХ ДНС И ПРИ ОТМЕНЕ ТАМОЖЕННЫХ ПОШЛИН**)**



* Слой переработки представляет собой такой объем переработки, которому соответствует одинаковая структура выходов нефтепродуктов и удельная маржа. Нижний слой соответствует минимально возможной загрузке НПЗ и определяется технологическими ограничениями

** Оценка произведена в условиях цены на нефть \$50/барр, курса рубля к доллару – 65 руб./\$ и сохранении крзи-спредов на нефтепродукты и премий внутреннего рынка на уровне первой половины 2016 г. в ожидаемой технологической конфигурации НПЗ в 2018 г.

Источник: VYGON Consulting

Варианты компенсаций отмены пошлин

Чтобы минимизировать последствия для потребителей, на внутреннем рынке должны быть снижены акцизы на автобензин и

Логичным завершением реформы системы налогообложения в нефтяной отрасли является отмена таможенных пошлин. При грамотном выборе компенсационных механизмов это позволит создать оптимальную структуру отрасли

дизельное топливо. Сейчас величина акцизов значительно превышает ставки пошлин на эти нефтепродукты. Также должны быть снижены акцизы на мотор-

ные смазочные масла. Для прочих нефтепродуктов должна быть увеличена величина «отрицательных акцизов», введенных начиная с 2015 года.

Для компенсации потерь НПЗ может быть использован механизм «отрицательного акциза», аналогичный применяемому по отношению к нефтепродуктам. Могут быть рассмотрены и другие механизмы компенсации, но важнее ее величина и распределение между различными НПЗ (см. «Варианты компенсаций...»).

Наиболее простым вариантом компенсации является ее установление на одинаковом уровне для различных НПЗ. К примеру, величина компенсации может быть установлена на уровне таможенной субсидии простого НПЗ (\$3–4/барр) либо среднего НПЗ (\$5–6/барр).

В первом случае будет обеспечено неухудшение условий работы простых НПЗ, субсидия для прочих НПЗ снизится. Во втором случае снизится субсидия для наиболее сложных НПЗ.

Недостатком этих вариантов является одинаковый уровень субсидии для всех НПЗ — равную компенсацию получают и экспортно-ориентированный простой НПЗ, расположенный у границы, и сложный НПЗ в глубине России, сохранение которого желательно с позиций обеспечения надежности поставок на внутренний рынок.

Таким образом, целесообразно рассмотреть вариант дифференцированной по регионам компенсации с учетом логистического отставания. В этом случае, возможно, будут учтены объективные отличия в географическом расположении, появится вероятность стимулировать переработку в определенных регионах.

Другой допустимый вариант компенсации — это установление ее в зависимости от выпуска (или продаж на внутреннем рынке) товарного автобензина (или светлых нефтепродуктов). В этом случае государство поддерживает НПЗ пропорционально их поставкам на внутренний рынок. Этот вариант минимизирует величину выплат из бюджета, бесполезных с позиций обеспечения потребителей на внутреннем рынке.

Таким образом, логичным завершением реформы системы налогообложения в нефтяной отрасли является отмена таможенных пошлин, создающих искажающие воздействия на отрасль и приводящих к потерям государственного бюджета. При грамотном выборе компенсационных механизмов это позволит создать оптимальную структуру отрасли.

ВАРИАНТЫ КОМПЕНСАЦИЙ для РОССИЙСКИХ НПЗ ПРИ ОТМЕНЕ ТАМОЖЕННЫХ ПОШЛИН

Вариант компенсации	Особенности
Компенсация на уровне таможенной субсидии простого НПЗ (\$3–4/барр)	Неухудшение условий для простых НПЗ, ухудшение условий для остальных НПЗ
Компенсация на уровне таможенной субсидии среднего НПЗ (\$5–6/барр)	Неухудшение условий для средних и простых НПЗ
Дифференцированная компенсация по регионам с учетом логистического отставания	Реализация принципа справедливости, обеспечение национальной безопасности в части поддержки удаленных от границы НПЗ
Дифференцированная компенсация с учетом выпуска (или продаж на внутреннем рынке) товарного автобензина (или светлых нефтепродуктов)	Поддержка НПЗ, участвующих в обеспечении внутреннего рынка нефтепродуктами (автобензином)

Источник: VYGON Consulting