***Авторская статья директора Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Трунина И.В. RBC Daily от 13 марта 2015 г. «Кто выигрывает от налогового маневра»***

**Кто выигрывает от налогового маневра**

С 2015 года в России начался «налоговый маневр». Расчеты Минфина показывают, что это очень своевременная мера. Маневр и снижает зависимость бюджета от цен на нефть, и смягчает эффект от их падения для нефтяной отрасли.

**Зачем потребовался налоговый маневр**

Тот факт, что динамика экономического развития нашей страны во многом определяется состоянием её нефтегазового сектора, стал объективной реальностью еще в 1970-х. Это заставляет правительство уделять повышенное внимание регулированию этого сектора. Одновременно это существенно увеличивает «цену» принимаемых государством решений для отрасли и бюджетной системы страны – однажды череда ошибок и неправильных решений в подходах к управлению нефтегазовой отраслью уже привела к драматическим событиям в новейшей истории (см. книгу Егора Гайдара «Гибель империи. Уроки для современной России»).

Последние несколько лет в России проводится реформа налогообложения в нефтяной сфере. В разные периоды времени декларировались различные цели этой реформы, она имеет множество составных частей, стратегических и тактических задач. Однако ее основной среднесрочный вектор – это снижение ставок экспортной пошлины на нефть, их постепенное выравнивание со ставками экспортной пошлины на темные и, в некоторой степени, светлые нефтепродукты, а также повышение ставок налога на добычу полезных ископаемых. Реализация именно этого вектора реформы в законах, принятых в 2013-2014 годах, получила название налогового маневра. И именно его обсуждение возобновилось в последние дни в прессе и в профессиональном сообществе.

Однако представляется, что критика этого маневра, которая начала звучать со стороны нефтяных компаний, а также некоторых политических сил, в период, когда с начала введения в действие изменений не прошло и одного месяца, не имеет под собой почти никаких экономических оснований. Более того, реформа, по предварительным оценкам, не только была оптимальной в тех условиях, в которых она принималась. Как это ни странно на фоне многих других мер, реализованных в прошлом году, она выглядит оптимальной и в новых условиях, поскольку позволяет менее болезненно адаптироваться к резкому падению мировых цен на нефть как производителям нефти, так и бюджету, не создавая дополнительных проблем для внутреннего рынка нефтепродуктов.

При этом проблемы отрасли – как краткосрочные, с операционным денежным потоком, так и долгосрочные, с инвестициями в новые проекты, – имеют опосредованное отношение к «налоговому маневру». Нефтяники в целом выигрывают от налогового маневра, бюджет теряет меньше, чем мог бы потерять в иных налоговых условиях, а дополнительных факторов повышения цен на бензин не наблюдается.
Напомню, что в соответствии с параметрами «большого налогового маневра» предельная ставка экспортной пошлины на нефть должна снизиться с 59% в 2014 году до ­30% в 2017 году. Базовая ставка НДПИ на нефть при этом растет с 493 рублей за тонну в 2014 году до 919 рублей в 2017 году. Одновременно увеличиваются ставки экспортных пошлин на нефтепродукты и снижаются ставки акцизов на моторные топлива.

Очень важно подчеркнуть, что и без «налогового маневра» нефтяную отрасль в 2015 году ждали очень серьезные изменения – в соответствии с решениями, принятыми правительством еще в августе 2011 года, ставка экспортной пошлины на темные нефтепродукты с 2015 года увеличивалась в полтора раза и становилась равной ставке пошлины на нефть. Одновременно с увеличением ставки предполагалось, что за три последующих года нефтеперерабатывающая отрасль подвергнется комплексной модернизации, в результате чего удельный выход темных нефтепродуктов из перерабатываемой нефти существенно снизится (с 35-40% до 20-25%). Повышение пошлины на мазут в таких условиях не приводило бы к нагрузке на технологически продвинутые компании и одновременно поставило бы крест на функционировании полутора сотен маленьких заводов, чья экономика базировалась лишь на отменяемой разнице в экспортных пошлинах.

Уже в начале прошлого года было очевидно, что комплексную модернизацию отрасли к началу 2015 года завершить не удастся. В результате рост пошлины привел бы к неминуемому сокращению объемов переработки нефти на немодернизированных заводах, а это, в свою очередь, грозило локальными дефицитами нефтепродуктов и ростом цен на них. Проблема была в том, что дополнительные доходы от роста пошлины (более 340 млрд рублей в условиях цен на нефть и курса рубля к доллару, предусмотренных макропрогнозом первой половины 2014 года) уже несколько лет как были предусмотрены при среднесрочном бюджетном планировании на 2015 и последующие годы.

Поэтому простой отказ от повышения пошлины означал бы либо рост бюджетного дефицита на соответствующую величину, либо необходимость поиска источников замещения выпадающих доходов. В этой связи любые оценки бюджетного эффекта от «налогового маневра» необходимо проводить в сравнении с условиями 2015 года, то есть введением 100-процентной экспортной пошлины на темные нефтепродукты.

Принятые решения о реформе налогового и таможенно-тарифного регулирования в нефтяной отрасли – тот самый налоговый маневр – не только растягивали повышение пошлины на темные нефтепродукты во времени (выравнивание ставок теперь предстоит с 2017 года), но и приводили к уменьшению размера выпадающих доходов от этого шага: в соответствии с бюджетным прогнозом, составленным до падения цен на нефть, «цена маневра» для бюджета, то есть в том числе и цена отказа от 100-процентной пошлины на мазут, оценивалась нами в размере около 140 млрд рублей в 2015 году. Предполагалось, что остаток (около 200 млрд рублей) заплатят потребители нефти и нефтепродуктов в России и странах Евразийского экономического союза за счет роста цен на них, а нефтяная отрасль даже получит бонус в виде роста доходности добычи нефти и отсрочку, необходимую для завершения модернизации НПЗ.

**Что происходит при низких ценах на нефть**

Однако формулы ставок экспортной пошлины и НДПИ, которые рассчитываются в зависимости от цен на нефть, отличаются друг от друга, их радикального пересмотра налоговый маневр не предполагал. При снижении цен на нефть экспортная пошлина снижается быстрее, а НДПИ – медленнее. При переносе нагрузки с пошлины на НДПИ «точка перегиба», то есть цена, при которой маржинальное снижение экспортной пошлины в условиях маневра перестает в абсолютном выражении перекрывать снижение НДПИ, составляет около $72 за баррель. Впрочем, эта особенность шкалы ставок не была секретом ни от кого при обсуждении маневра, но в тот момент все самые пессимистичные прогнозы цен на нефть большинства участников дискуссии как раз и заканчивались где-то в окрестности этого значения.

В результате при низких ценах на нефть (от $40 до $60 за баррель) налоговый маневр приводит к относительному увеличению доходов бюджета, причем не только по сравнению с условиями 2014 года, но и в сопоставлении с условиями 100-процентной пошлины на мазут. Так, если бы мы не проводили маневр, а ввели запланированную 100-процентную пошлину на темные нефтепродукты, то при цене в $50 за баррель доходы бюджета оказались бы ниже аналогичных в условиях маневра почти на 6 млрд рублей. Сравните со 140 млрд рублей дополнительных доходов от выравнивания пошлин на нефть и мазут в условиях цены $100 за баррель – положительный эффект для бюджета, рассчитанный таким образом, достигает почти 150 млрд рублей в год.

Впрочем, тот факт, что маневр сам по себе не должен привести к бюджетным потерям, лишь слабое утешение. Налогообложение нефтяной отрасли в России устроено таким образом, что в условиях высоких цен бюджет забирает себе основную долю дополнительной выручки нефтяников. Но и при снижении нефтяных цен потери также несет в первую очередь бюджет. При снижении в 2015 году средней цены нефти со $100 до $50 за баррель выпадающие доходы бюджета только от нефтяных налогов, по нашим оценкам, могут составить около 2,1 трлн рублей, а при более серьезном падении цены, до $40 в среднем за год, доходы бюджета могут снизиться уже на 3,1 трлн рублей, что составляет 14% и 21% запланированных доходов федерального бюджета соответственно.

Почему налоговый маневр смягчает положение нефтяников

Как ни парадоксально, именно эта особенность современной российской налоговой системы, на жесткость которой нефтяники жаловались на протяжении всего периода ее существования, существенно смягчает негативный эффект падения цен для отрасли. В силу отмеченного выше несоответствия формул расчета ставок разных налогов на разных диапазонах цен маневр по-разному влияет на доходность добычи нефти. В низком ценовом диапазоне (от $40 до $60) доходность нефтедобычи действительно несколько снижается, если рассчитывать ее в долларах. По оценкам, недополученная EBITDA отрасли колеблется от $0,5 до $1 на баррель при цене нефти $60 и $40 соответственно.

Тем не менее, в условиях плавающего курса рубля снижение стоимостных объемов экспорта в силу падения нефтяных цен приводит к девальвации рубля. В результате денежный поток отрасли, выраженный в рублях (EBITDA за вычетом капитальных расходов на поддержание текущей добычи), по нашим оценкам, по мере снижения цены на нефть оказывается выше (на 30-40%), чем при цене нефти $100 за баррель.

Такой эффект обусловлен тем, что основная часть капитальных и операционных затрат в отрасли номинирована в рублях. Девальвация рубля не приводит к одномоментному пропорциональному росту этих расходов в долларах, так как по большей части они состоят из рублевых затрат на электроэнергию, амортизации оборудования, зарплат и отчислений на социальное страхование. Доля расходных материалов в затратах может составлять 15-20%, поэтому даже удвоение их стоимости приводит к росту совокупных затрат на те же 15-20%. Такой рост затрат полностью компенсируется отмеченным выше ростом рублевого денежного потока.

Поэтому налоговый маневр в условиях снижения цен на нефть не приводит к реализации системных рисков в секторе нефтедобычи в среднесрочном периоде (1-2 года), а отрасль вместе с тем располагает достаточными финансовыми ресурсами для поддержания добычи на текущем уровне.

Этот вывод очень важен – в краткосрочном периоде основная часть рублевых потерь от снижения нефтяных цен приходится на федеральный бюджет. Помимо прочего, именно это обстоятельство – главное обоснование выбранной модели формирования резервных стабилизационных фондов и оно же отлично объясняет, почему средства этих фондов нецелесообразно тратить на поддержку нефтегазовой отрасли в периоды низких цен.

**Что произойдет с ценами на бензин**

Цена, которую каждый из нас платит за бензин, – наиболее заметный широкой публике параметр происходящих изменений. При разработке параметров реформы власти согласились с тем, что в соответствии с существовавшим на тот момент макроэкономическим прогнозом инкрементальный (то есть обусловленный только маневром, при прочих равных условиях) рост цен на топливо на внутреннем рынке может составить до 3 рублей на литр в год. В условиях равнодоходности поставок нефтепродуктов на экспорт и на внутренний рынок внутренняя цена во многом определяется ставкой экспортной пошлины – чем ниже пошлина, тем ближе внутренняя цена к экспортной, то есть тем она выше.

Наши оценки показывают, что при низких ценах на нефть налоговый маневр реализует еще и оптимальный сценарий регулирования для цен внутреннего рынка. По крайней мере, с точки зрения массового потребителя сценарий маневра оказывается лучше, чем два других – налоговые условия 2014 года и установленные до маневра налоговые параметры с учетом полшины на мазут на уровне 100% от нефтяной с 2015 года.

Дело в том, что для предотвращения чрезмерного роста цен в рамках маневра были существенно снижены фиксированные, не зависящие от нефтяных цен, рублевые ставки акциза на моторное топливо (бензин и дизельное топливо). В условиях низких цен на нефть маржинальное снижение ставок экспортных пошлин на это топливо в абсолютном выражении даже с учетом девальвации рубля оказалось меньше снижения ставок акциза, что обеспечивает минимальное давление на цены внутреннего рынка по сравнению с другими сценариями.

Аналогичные выводы можно сделать и для сектора нефтепереработки: показатель EBITDA этого сектора в условиях свободного ценообразования устойчив к уровню цен на нефть, а условия функционирования сектора в 2015 году оказываются лучше, чем при введении 100-процентной пошлины на мазут. Ведь цены на внутреннем рынке меняются вслед за ценой экспортной альтернативы, операционные затраты номинированы в рублях, а доля расходов на уплату пошлин в выручке снижается по мере снижения цены нефти.

**Налоговый маневр и «ножницы Кудрина»**

Таким образом, предварительный анализ эффектов «налогового маневра» в условиях новой экономической ситуации в России показывает практически полное отсутствие краткосрочных системных рисков в нефтяной отрасли, которые были бы обусловлены этой реформой. Более того, именно бюджет принимает на себя основной удар в виде падения доходов от снижения нефтяных цен, во многом сглаживая негативные шоки для экономических условий нефтедобычи.

Резкое снижение операционной доходности в секторе нефтедобычи в декабре 2014 – январе 2015 года, вызванное т.н. «ножницами Кудрина» – запаздыванием изменения ставок экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты по сравнению с текущей ценой на нефть, – не носит системного характера. При стабилизации цены нефти или её росте операционная доходность нефтяников выйдет на стабильный показатель, который, как мы уже отмечали выше, в рублевом выражении даже превысит ожидаемое значение при цене нефти в $100 за баррель. При этом рост цен на бензин должен остаться в пределах запланированного.

В этих условиях небольшое перераспределение доходов в пользу бюджета, вызванное конструкцией налоговых ставок, не приводит к снижению рублевого денежного потока в отрасли. В условиях кризиса практически все остальные сектора российской экономики могут только позавидовать такой ситуации. И если посмотреть на те проблемы, с которыми начинают сейчас сталкиваться эти остальные сектора в условиях кризиса, то ответ на вопрос о том, необходимо ли отменять налоговый маневр и дополнительно поддерживать нефтяную отрасль за счет новых налоговых льгот, однозначный – нет.