

УДК 336.02

DOI: 10.34670/AR.2019.89.3.055

Бюджетная эффективность налогового маневра в нефтедобывающей сфере

Болдырева Инна Александровна

Доктор экономических наук, доцент,
профессор кафедры экономики,
Новочеркасский инженерно-мелиоративный институт им. А.К. Кортунова,
Донской государственный аграрный университет,
346428, Российская Федерация, Новочеркасск, ул. Пушкинская, 111;
e-mail: inbold@rambler.ru

Аннотация

Проблема зависимости доходов федерального бюджета РФ от нефтегазовой составляющей является краеугольным камнем бюджетной и налоговой политики РФ. Формирование доходов федерального бюджета России существенно зависит от механизма налогообложения нефтедобывающей сферы в части начисления налога на добычу полезных ископаемых и таможенного обложения в части удержания экспортных пошлин на нефть. В статье исследуются обоснованность и результаты проведения большого налогового маневра 2015-2017 гг. в отношении компаний нефтедобывающей отрасли (увеличения НДС и снижения экспортных таможенных пошлин) с позиции пополнения доходов федерального бюджета. Изложены цели и базовые параметры большого налогового маневра. Проанализированы структура и динамика нефтегазовых доходов федерального бюджета за период 2015-2017 гг. в разрезе доходов от НДС и экспортных пошлин. По результатам проведенного анализа сформулирован вывод о неэффективности налогового маневра в нефтедобывающей сфере как инструмента бюджетной и налоговой политики в условиях зависимости от мировых цен на нефть.

Для цитирования в научных исследованиях

Болдырева И.А. Бюджетная эффективность налогового маневра в нефтедобывающей сфере // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Том 9. № 3А. С. 499-505. DOI: 10.34670/AR.2019.89.3.055

Ключевые слова

Бюджет, доходы, налоги, экспортные пошлины, маневр.

Введение

В России как стране с ресурсоориентированной экономикой в течение длительного времени (с начала 2000-х гг. и вплоть до 2015 г.) формирование доходов федерального бюджета на 50% зависело от нефтегазовых доходов.

Основными элементами действующей в настоящее время в России фискальной политики в отношении нефтедобычи являются налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и экспортная таможенная пошлина на нефть. Величина доходов в бюджет от этих платежей привязана к среднемесячному уровню биржевых цен на нефть марки Urals. Взимание НДПИ и экспортных пошлин нацелено на изъятие в бюджет сверхдоходов добывающих компаний, возникающих при росте мировых цен на нефть [Катышева, 2016, 179].

Налоговые маневры как инструменты фискальной политики государства могут использоваться национальными правительствами в различных целях – для перераспределения налогового бремени с одних субъектов экономики на других, с производственной сферы на сферу потребления, с внутриэкономической деятельности на внешнеэкономические операции и т. д.

В России сферой приложения налогового маневра, как правило, выступает именно нефтедобывающая отрасль.

В настоящее время налогообложение нефтедобычи построено таким образом, что нефть на внутреннем рынке РФ стоит значительно дешевле, чем на мировом. При этом существенную часть разницы между ценой экспорта и внутреннего рынка формируют экспортная пошлина и расходы на транспортировку [Эдер, Филимонова, 2014, 30].

Цели и параметры налогового маневра в нефтедобывающей отрасли

Под «нефтяным налоговым маневром» понимается снижение вывозных таможенных пошлин с одновременной корректировкой других налогов и соотношений пошлин на нефть и нефтепродукты с целью балансировки интересов нефтяной отрасли, бюджета и потребителей внутреннего рынка.

В Новейшей истории России большой налоговый маневр (БНМ), проводимый в 2015–2017 гг., стал четвертым по счету и наиболее значимым изменением системы налогообложения компаний нефтяной отрасли. Проводимые ранее меры таможенно-тарифной политики, заключавшиеся в установлении большой разницы между ставками экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты, не обеспечили требуемого уровня модернизации и оптимизации объема нефтепереработки. По оценкам экспертов, потери бюджета от предоставления так называемой «таможенной субсидии» нефтеперерабатывающим заводам (НПЗ) составили за 10 лет около 145 млрд руб.

Налоговый маневр в нефтедобывающей сфере может рассматриваться с позиции обеспечения интересов трех субъектов:

- государства (с точки зрения пополнения доходов бюджета за счет НДПИ и экспортных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты);
- компаний нефтяного сектора (с точки зрения снижения налоговой нагрузки по НДПИ и экспортным пошлинам);
- физических и юридических лиц, являющихся потребителями продукции нефтяного сектора на внутреннем рынке.

Основная цель, которую преследовал большой нефтяной налоговый маневр 2015-2017 гг., заключалась в том, чтобы сбалансировать интересы государственного бюджета, нефтяного сектора экономики (как в сфере нефтедобычи, так и в сфере нефтепереработки) и потребителей продуктов нефтепереработки.

Ключевыми задачами большого налогового маневра были продекларированы:

- 1) приведение в соответствие структуры таможенных платежей в рамках ЕАЭС за счет установления размера экспортных пошлин на нефть в России не выше пошлин Казахстана;
- 2) создание финансовых возможностей для модернизации НПЗ с помощью отсрочки введения 100% пошлины на темные нефтепродукты и сохранения высокого уровня таможенной субсидии НПЗ;
- 3) создание условий для ускорения модернизации нефтеперерабатывающей отрасли за счет сохранения дифференциации между светлыми и темными нефтепродуктами в пользу светлых;
- 4) сглаживание последствий маневра для сферы нефтедобычи с помощью компенсации увеличения НДС на нефть снижением экспортных пошлин;
- 5) увеличение доходов федерального бюджета, планировавшееся Минфином в размере около 500 млрд руб. за весь период действия маневра.

Цель данного исследования ограничена последним пунктом и заключается в выявлении эффекта от большого нефтяного налогового маневра для федерального бюджета РФ.

Количественные показатели большого нефтяного налогового маневра характеризовались осуществлением в течение трех лет резкого повышения НДС с 493 до 919 руб. за тонну и снижения за этот период экспортной пошлины на нефть с 42% до 30%. При этом первоначально (в условиях 2014 г.) БНМ планировался при следующих официальных параметрах бюджета: цена на нефть – 100 долл./баррель, курс доллара – 37,7 руб./долл.

Таблица 1 – Параметры большого нефтяного налогового маневра

Показатели	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Ставка экспортной пошлины на нефть, %	59	42	36	30
НДС на нефть, руб./т	493	765	856	919
Средняя цена на нефть марки «Юралс», долл. США / баррель, за год	97,6	51,2	41,7	53,0
Курс доллара США (среднегодовой), руб. / долл. США	38,4	60,7	66,9	58,3

Однако конец 2014 г. ознаменовался двойным ударом по российской экономике – падением мировых цен на нефть в 2 раза и введением ЦБ РФ плавающего курса рубля, приведшего к ослаблению рубля в 2 раза.

Таким образом, параметры БНМ рассчитывались при высоких ценах на нефть и более-менее устойчивом курсе рубля, поэтому двукратное снижение цен на нефть изменило влияние маневра на баланс интересов заинтересованных сторон.

Последствия большого нефтяного налогового маневра для федерального бюджета

По оценкам экспертов, в большей мере негативный эффект от маневра проявится при реализации проектов, ориентированных на внутренний рынок. В частности, это рост цен на

нефтепродукты на внутреннем рынке, что стимулирует инфляцию и потери федерального бюджета.

При переносе нагрузки с пошлины на НДС в условиях плавающего курса рубля, когда возможно снижение стоимостных объемов экспорта вследствие его ревальвации, денежный поток не претерпевает быстрого сокращения ввиду того, что расходы номинированы в рублях, тогда как ставка экспортной пошлины рассчитывается в валюте [Гордеев, 2016, 58].

Экспортные пошлины рассчитываются от средней цены на нефть на мировом рынке. Из этого следует, что при низкой цене на нефть свободный денежный поток нефтедобычи снизился в долларовом выражении в 2 раза, но в рублях практически не изменился за счет девальвации рубля. Это свидетельствует о минимальных потерях для нефтедобывающей отрасли.

Каковы же последствия маневра с экспортными пошлинами и НДС для федерального бюджета РФ в условиях изменения мировых цен на нефть? Проанализируем динамику и структуру нефтегазовых доходов федерального бюджета в период с 2014 по 2017 г. (табл. 2).

Благоприятная ценовая конъюнктура на мировых рынках нефти, складывавшаяся на протяжении почти 15 лет (с начала 2000-х гг. до конца 2014 г.), способствовала получению Россией сверхдоходов от экспорта нефти и сформировала зависимость федерального бюджета на 30-40% от результатов внешнеэкономической деятельности [Болдырева, 2017, 50].

В 2015 г. с началом проведения большого налогового нефтяного маневра, совпавшего с двукратным падением цен на нефть и одновременной двукратной девальвацией рубля, доходы федерального бюджета сложились меньше уровня 2014 г. почти на 2,5 трлн руб., или на 21% (при цене на нефть – 47 долл./барр., курсе рубля к доллару – 62,7 руб./долл.). По НДС в 2015 г. наблюдалось незначительное увеличение доходов в условиях налогового маневра (на 10%). Потери же бюджета по статье «Вывозные пошлины» составили около 40% от уровня 2014 г., что обусловлено снижением ставки экспортной таможенной пошлины в результате маневра.

Таблица 2 – Динамика и структура нефтегазовых доходов федерального бюджета РФ, млрд руб. [Исполнение..., www]

Показатель	2014 г.	Структура, %	2015 г.	2016 г.	2017 г.	Структура, %	Динамика 2017 г. к 2015 г.	
							млрд. руб.	%
Нефтегазовые доходы, в том числе:	7433,8	100	5862,7	4844,0	5971,9	100	109,2	1,9
1. НДС	2836,8	38,1	3130,5	2829,9	4021,6	67,3	891,1	28,5
- НДС на нефть	2463,6	33,1	2703,5	2342,0	3352,2	56,1	648,7	24,0
- НДС на газ горючий	357,2	4,8	346,5	368,2	545,4	9,1	198,9	57,4
- НДС на газовый конденсат	16,0	0,2	80,5	119,7	124,0	2,1	43,5	54,0
2. Вывозные пошлины	4597,0	61,9	2732,2	2014,1	1950,3	32,6	-781,9	-28,6
- вывозные пошлины на нефть сырую	2620,0	35,3	1431,2	1030,8	976,2	16,3	-455,0	-31,8

Показатель	2014 г.	Структура, %	2015 г.	2016 г.	2017 г.	Структура, %	Динамика 2017 г. к 2015 г.	
							млрд. руб.	%
- вывозные пошлины на газ природный	487,6	6,6	552,5	536,6	576,2	9,6	23,7	4,2
- вывозные пошлины на товары, выработанные из нефти	1489,4	20,0	748,5	446,7	397,9	6,7	-350,6	-46,8

В 2016 г. нефтегазовые доходы бюджета РФ достигли своего исторического минимума за последние 15 лет, сократившись еще на 1 трлн руб., или на 17%. При этом снизились не только доходы по экспортным пошлинам, что логично и обусловлено условиями маневра, но и доходы по НДС, что вступает в противоречие с замыслом налогового маневра. Основное влияние на снижение поступлений нефтегазовых доходов оказало падение цен на нефть марки «Юралс» в январе – апреле 2016 г.

В 2017 г. ситуация несколько выровнялась за счет роста доходов по НДС на 42%. При этом снижение доходов по экспортным пошлинам продолжилось, но было незначительным. «Увеличение объемов экспорта нефти из России в 2017 г., рост среднегодовой цены нефти марки Urals в 2017 г. на 20,9% и ставки таможенной пошлины – на 19,4% позволили увеличить нефтегазовые доходы бюджета по сравнению с 2016 г. Следовательно, если бы не рост цен на нефть и не принудительное увеличение ставки вывозной таможенной пошлины с 1 августа 2017 г., БНМ привел бы к резкому снижению доли нефтегазовых доходов в бюджете» [Зорин, Каницкая, 2018, 62].

В итоге в 2017 г. (в последний год маневра) удалось выйти на уровень нефтегазовых доходов бюджета, немного превышающий уровень 2015 г.

За три года большого нефтяного налогового маневра коренным образом изменилась структура нефтегазовых доходов бюджета в сторону увеличения доли доходов от НДС (на НДС в 2014 г. приходилось 38%, в 2017 г. – уже 70% доходов, экспортные пошлины в 2014 г. составляли 62%, в 2017 г. – только 30%).

Заключение

Таким образом, анализируя результаты большого нефтяного налогового маневра с позиции формирования доходов федерального бюджета, следует признать не только отсутствие планировавшегося за счет маневра увеличения доходов в размере 500 млрд руб., но и наличие высоких бюджетных рисков в период падения цен на нефть. Следовательно, проведение такого рода маневров в условиях зависимости доходов бюджета от мировых цен на нефть является не вполне обоснованным и приводит только к удорожанию цен на нефтепродукты на внутреннем рынке, запуская тем самым дополнительные механизмы инфляции.

Тем не менее 21 июня 2018 г. правительство одобрило следующий вариант налогового маневра в нефтяной отрасли. Суть его заключается в поэтапном (на 5% в год) снижении экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты до 0% к 2024 г. при одновременном росте

НДПИ. Ожидаемый эффект для бюджета оценивается в размере от 1 до 1,6 трлн руб. в зависимости от цен на нефть.

В результате таких изменений экспорт нефти станет более выгодным, а цены на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке вырастут еще в большей степени. Реальный же эффект для бюджетной сферы от завершения БНМ в нефтяном секторе, как было показано ранее на примере налогового маневра 2015-2017 гг., не предсказуем. Вышеизложенное свидетельствует о необходимости проведения более взвешенной и продуманной налоговой политики государства.

Библиография

1. Болдырева И.А. Доходы от внешнеэкономической деятельности и их роль в пополнении федерального бюджета // Сборник научных трудов 7-й Международной научно-практической конференции «Тренды развития современного общества: управленческие, правовые, экономические и социальные аспекты». Курск: Университетская книга, 2017. С. 50-56.
2. Гордеев А.В. Последствия российского налогового маневра в условиях интеграции рынка нефти и нефтепродуктов государств – членов Евразийского экономического союза // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 11. С. 53-64.
3. Зорин И.С., Каницкая Л.В. Итоги большого налогового маневра в нефтегазовом секторе экономики России // Фундаментальные исследования. 2018. № 8. С. 59-64.
4. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2017 год. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/federal_budget/budgeti/2018/
5. Катышева Е.Г. Методы оптимизации налогообложения нефтедобывающих компаний России // Новый взгляд. Международный научный вестник. 2016. № 11. С. 178-187.
6. Эдер И.В., Филимонова В.Ю. Нефтяная промышленность России на современном этапе // Экономика. Налоги. Право. 2014. № 5. С. 29-38.

The budget effectiveness of the tax manoeuvre in the oil industry

Inna A. Boldyreva

Doctor of Economics, Docent,
Professor at the Department of economics,
Novocherkassk Engineering and Reclamation Institute named after A.K. Kortunov,
Don State Agrarian University,
346428, 111, Pushkinskaya st., Novocherkassk, Russian Federation;
e-mail: inbold@rambler.ru

Abstract

The article points out that the problem of the dependence of the income of the federal budget of the Russian Federation on the oil and gas component is viewed as the cornerstone of the budgetary and tax policy of the Russian Federation. The formation of the income of the federal budget of Russia significantly depends on the mechanism of taxation in the oil industry in so far as it refers to the calculation of the tax on mining and customs duties in terms of retention of export duties on oil. The article examines the validity and results of the big tax manoeuvre of 2015-2017 affecting oil companies from the position of replenishing the income of the federal budget. The article makes an attempt to describe the goals and basic parameters of the big tax manoeuvre. The author of the article carries out an analysis of the structure and dynamics of the oil and gas income of the federal budget

for 2015-2017 with due regard to the severance tax and export duties. The results of the analysis reveal the ineffectiveness of the tax manoeuvre in the oil industry as a tool of the budgetary and tax policy in the context of the dependence on world oil prices.

For citation

Boldyreva I.A. (2019) Byudzhetnaya effektivnost' nalogovogo manevra v neftedobyvayushchei sfere [The budget effectiveness of the tax manoeuvre in the oil industry]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 9 (3A), pp. 499-505. DOI: 10.34670/AR.2019.89.3.055

Keywords

Budget, income, taxes, export duties, manoeuvre.

References

1. Boldyreva I.A. (2017) Dokhody ot vnesheekonomicheskoi deyatel'nosti i ikh rol' v popolnenii federal'nogo byudzheta [The income from foreign economic activities and its role in the replenishment of the federal budget]. *Sbornik nauchnykh trudov 7-i Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii "Trendy razvitiya sovremennogo obshchestva: upravlencheskie, pravovye, ekonomicheskie i sotsial'nye aspekty"* [Proc. 7th Int. Conf. "Trends in the development of modern society: managerial, legal, economic and social aspects"]. Kursk: Universitetskaya kniga Publ., pp. 50-56.
2. Eder I.V., Filimonova V.Yu. (2014) Neftyanaya promyshlennost' Rossii na sovremennom etape [The oil industry in Russia at the present stage]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo* [Economics, taxes and law], 5, pp. 29-38.
3. Gordeev A.V. (2016) Posledstviya rossiiskogo nalogovogo manevra v usloviyakh integratsii rynka nefti i nefteproduktov gosudarstv – chlenov Evraziiskogo ekonomicheskogo soyuza [The consequences of the Russian tax manoeuvre in the context of the integration of the oil and oil products market of the member states of the Eurasian Economic Union]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya* [Financial analytics: problems and solutions], 11, pp. 53-64.
4. *Ispolnenie federal'nogo byudzheta i byudzhetrov byudzhetnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii za 2017 god* [The execution of the federal budget and the budgets of the budget system of the Russian Federation for 2017]. Available at: https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/federal_budget/budgeti/2018/ [Accessed 25/04/19].
5. Katysheva E.G. (2016) Metody optimizatsii nalogooblozheniya neftedobyvayushchikh kompanii Rossii [Methods used for optimising the taxation of oil companies in Russia]. *Novyi vzglyad. Mezhdunarodnyi nauchnyi vestnik* [New view. International scientific bulletin], 11, pp. 178-187.
6. Zorin I.S., Kanitskaya L.V. (2018) Itogi bol'shogo nalogovogo manevra v neftegazovom sektore ekonomiki Rossii [The results of the big tax manoeuvre in the oil and gas sector of the Russian economy]. *Fundamental'nye issledovaniya* [Fundamental research], 8, pp. 59-64.