

БОЛЬШИЕ ПРОБЛЕМЫ БОЛЬШОГО НАЛОГОВОГО МАНЕВРА

Набор законодательных инициатив, выстраивающих новую конфигурацию налоговой системы в нефтяном секторе, радикально меняет принципы ценообразования на внутреннем рынке моторного топлива. Его последствия выходят далеко за рамки непосредственных взаимоотношений между государством и нефтяными компаниями.

После полной балансировки системы налоговым маневром должны сложиться условия, при которых реальная цена на моторное топливо на внутреннем рынке не будет расти (номинальный рост цен должен соответствовать параметрам инфляции).

С точки зрения экономики это может быть важным условием для роста конкурентоспособности отечественных производителей. В тоже время, такое ограничение внутренних цен можно рассматривать как директивное, и как любое решение такого рода оно неизбежно будет сопровождаться издержками, связанными с ущемлением рыночных механизмов балансировки спроса и предложения. При этом данные механизмы не будут распространяться на другие товары, цены на которые формируются по принципу net-back (сельскохозяйственное сырье, металлы, химическую продукцию и т.д.).

Другими словами, налоговый маневр сформирует условия для разноуровневой ценовой динамики и искажения структуры затрат по всей экономике.

Риски реализации Большого налогового маневра

Изменение системы налогообложения было реализовано таким образом, чтобы в результате изменения не были бы ущемлены интересы государства и крупных нефтяных компаний. Действительно, в разумном диапазоне макроэкономических сценариев наблюдается баланс интересов нефтяного бизнеса и государства. При этом интересы государства в данной системе защищены лучше (моделирование показывает, что **при ценах выше 80 долл./барр. возможны ситуации в которых нефтяной сектор несет убытки**). Балансирующим элементом новой системы выступают потребители, которые, однако, могут в будущем получить стабильные цены на моторное топливо.

Проблема реализации маневра состоит в переходном периоде, который необходимо будет пройти при отмене экспортной пошлины в нефтяном секторе. Для балансировки финансовых потоков **авторы новой налоговой системы были вынуждены пойти на создание чрезвычайно сложной системы компенсационных механизмов**, учитывающих особенности нефтеперерабатывающего сектора России. В результате, как и любая сложная система, налогообложение нефтяного сектора становится зависимым от колебаний «входящих условий». Моделирование показывает, что значительные конъюнктурные колебания приводят к существенному изменению пропорций распределения эффектов между государством и нефтяными компаниями, требуя изменения и без того сложной системы ценообразования.

Текущая конфигурация налогового маневра не учитывает снижения доходности в сбытовом звене. По нашим оценкам, для ликвидации этого дисбаланса **потребуется**

существенный рост розничных цен (например, для бензина АИ-95 примерно на 45% в период 2019 – 2024 гг.). Такая динамика цен на бензин, безусловно, будет опережать общую инфляцию в экономике – в среднем на 1,6 процентных пункта в год. **Это совокупно приведет к ускорению инфляции за рассматриваемый период не менее, чем на 2%.** При этом, во-первых, рост цен на моторное топливо неизбежно потребует введения дополнительных мер поддержки чувствительных секторов экономики (прежде всего, сельского хозяйства и транспорта), а, во-вторых, будет способствовать разворачиванию маховика инфляции издержек.

Предложение о снижении условной цены на бензин до 50400 руб./т будет способствовать более медленному росту розничных цен на моторное топливо. При утверждении данной инициативы цены на бензин будут опережать инфляцию уже на 0,6 процентных пункта и к 2024 г. составят порядка 57 руб./л.

Кроме того, расчеты показывают, что в период балансировки (2019-2024 гг.) система может быть чувствительна к выходу нефтяных цен из диапазона 65-75 долл./барр., что может потребовать дополнительных компенсационных мер.

Таким образом, предлагаемая система налогообложения еще дальше отошла от принципов простоты и универсальности. Она значительно меняет финансовые потоки при разных сценарных параметрах, а с учетом большого количества компенсирующих механизмов она будет приводить к постепенному нарастанию дисбалансов. Иными словами, уже сейчас нужно думать о следующем варианте изменения принципов налогообложения в нефтяном секторе.

Сохранению текущей системы налогообложения в нефтяном секторе препятствует трилемма: net back -

бюджетное правило – инфляционное таргетирование, в рамках которой внешнеэкономические колебания цен негативно влияют на внутренние цены на моторное топливо. В тоже время, эту проблему снимает только ослабление текущих параметров бюджетного правила.

В целом, за счет сложности и низкой эластичности новой системы она не может рассматриваться как существенный шаг вперед. Механизм субсидирования экономики и нефтяного сектора за счет экспортной пошлины был универсальным и не требовал введения многоуровневых экзотических мер компенсации для разных уровней экономической системы.

Оценка последствий завершения большого налогового маневра (ЗБНМ)

Основная идея введения обратного акциза заключается в следующем:

- Во-первых, для НПЗ предусмотрен базовый безусловный обратный акциз на покупаемую нефть, зависящий от корзины выпускаемых продуктов.
- Во-вторых, если нефтяные компании держат оптовую цену (отпускная цена с НПЗ с учетом акциза и НДС) на бензин и ДТ в пределах 90-110% от назначаемой государством «условной цены», тогда им восполняется «демпфирующий» обратный акциз в размере $50\% * (\text{Нетбэк} - \text{Условная_Цена})$.

Оценки показывают, что при утвержденной конфигурации бюджетного правила нефтяным компаниям выгоднее продавать по нетбэку только при $\text{Urals} > 80$ долл./барр. При цене Urals ниже 80 долл./барр. им выгоднее продавать по $110\% * \text{Условная_цена}$.

Если оптовая цена отклоняется более чем на 10%, обратный акциз не платится. Другие

последствия не описаны, возможно расследование со стороны ФАС или увеличение экспортной пошлины для сдерживания розничной цены на бензин. Другими словами, возникнут риски для нефтяных компаний.

Таким образом, существуют риски того, что НПЗ будут отпускать бензин по максимально возможной цене для получения вычета: $110\% * \text{Условная_Цена}$.

По оценкам экспертов, «демпфирующий» обратный акциз не будет оказывать сдерживающий эффект на конечные цены, хотя до конца не определено как этот механизм будет работать. Формально НПЗ на выходе все равно платит полный «прямой» акциз, и затем получает компенсацию от государства в виде обратного акциза для увеличения доходности НПЗ. Для предпринимателей реализация такой модели влечет повышенные риски – и эти риски компании предпочтут переложить на розницу.

Фактически создается новый механизм ценообразования – в нем кроется существенное ослабление зависимости оптовой цены бензина от внешнего рынка (от производства $\text{Urals} * \text{курс}$). Оптовая цена фактически назначается регулятором через «условную цену». Поскольку он еще назначает и ставку акциза, и НДС, то розничная цена оказывается практически предопределенной. Нерегулируемым параметром остается только доходность АЗС.

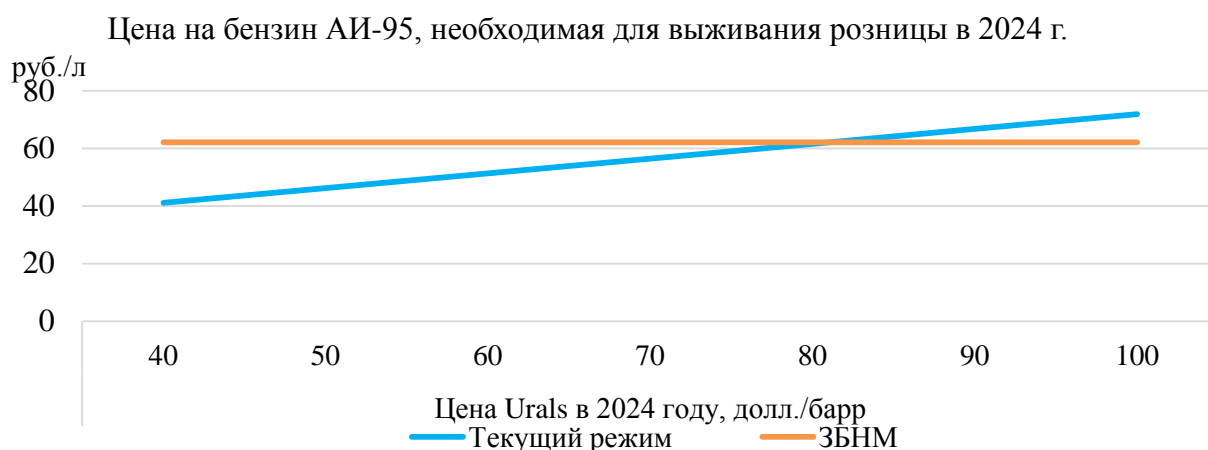
Произведение $\text{Urals} * \text{курс}$ в новой модели будет влиять на сбор НДС и на возмещение обратного акциза: влияние курса и Urals на розничную цену бензина становится менее актуальными.

1. Оценки конечной цены на бензин, если оптовая цена составит $110\% * \text{Условная_цена}$, и для того, чтобы в рознице был доход 6 руб./литр (например, уже в 2017 году было

примерно 6 рублей, позднее прибыль снизилась и начались жалобы розницы), показывают, что **цена на бензин должна вырасти до 62 руб./л к 2024 г.** Среднегодовой темп ее прироста составит 5,6% в 2019-2024 гг. (стартовая точка – 2018 год с текущей ценой 44,7 руб./л), что на 1,6 п.п. выше ожидаемой инфляции.

При меньшей цене реализации проблемы доходности переработки и розницы не будут решены.

2. При сохранении бюджетного правила (и реального курса 63 руб./долл.) реализация ЗБНМ дает следующий эффект для конечной цены на бензин (необходимой для выживания розницы). При Urals > 80 долл./барр. потребителям придется заплатить меньше, чем требовал бы текущий режим (поскольку в нем отсутствует price-sar, обусловленный «условной ценой»). Но при Urals < 80 долл./барр. цена для потребителей окажется выше, чем в текущем режиме.

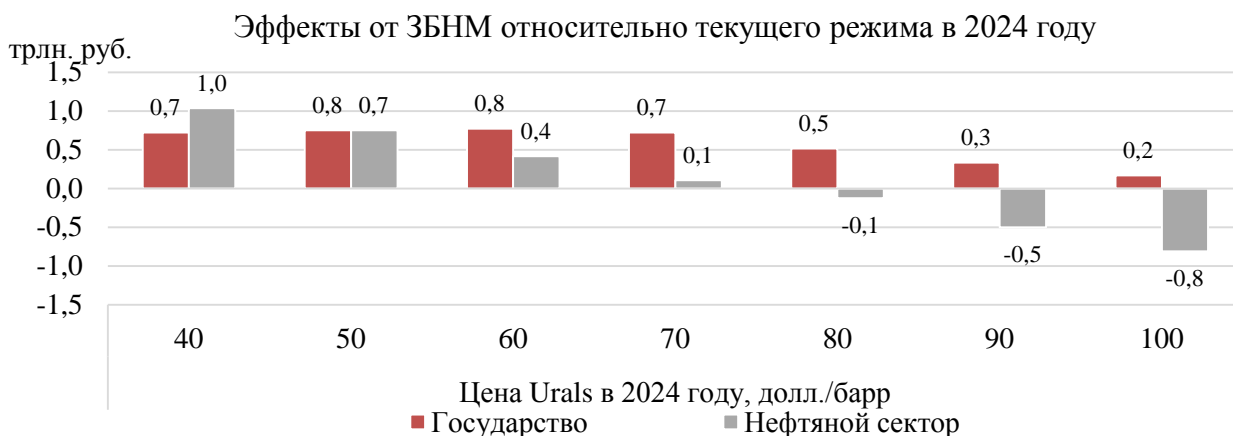


Источник: ИНП РАН

3. Эффекты от ЗБНМ для государства и нефтяного сектора (добыча + переработка) относительно текущего режима при разных ценах Urals в 2024 году.

Государство выигрывает в любом случае. Нефтяной сектор несет риски при

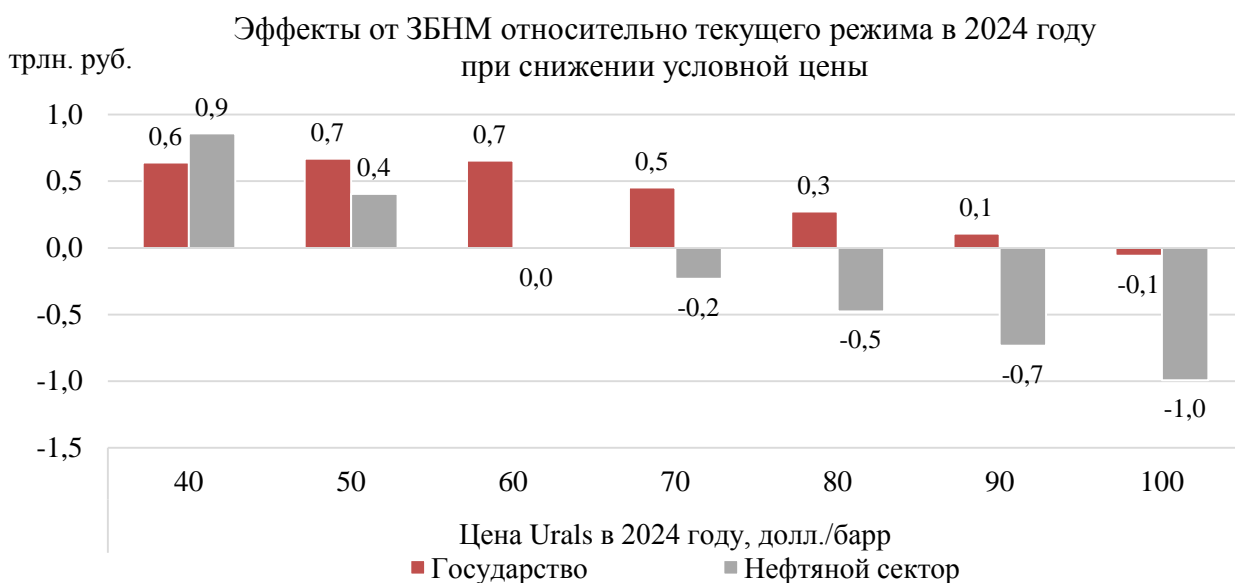
цене Urals > 80 долл./барр. Но выигрыш могут получить потребители при цене Urals > 90 долл./барр за счет недополученного дохода нефтяного сектора (если, конечно, сбытовой сегмент не «догонит» свою доходность, что минимизирует выигрыш потребителей)



Источник: ИНП РАН

4. Эффект от ЗБНМ при снижении условных цен на бензин и дизельное топливо изменится – рост розничных цен на моторные топлива замедлится примерно на

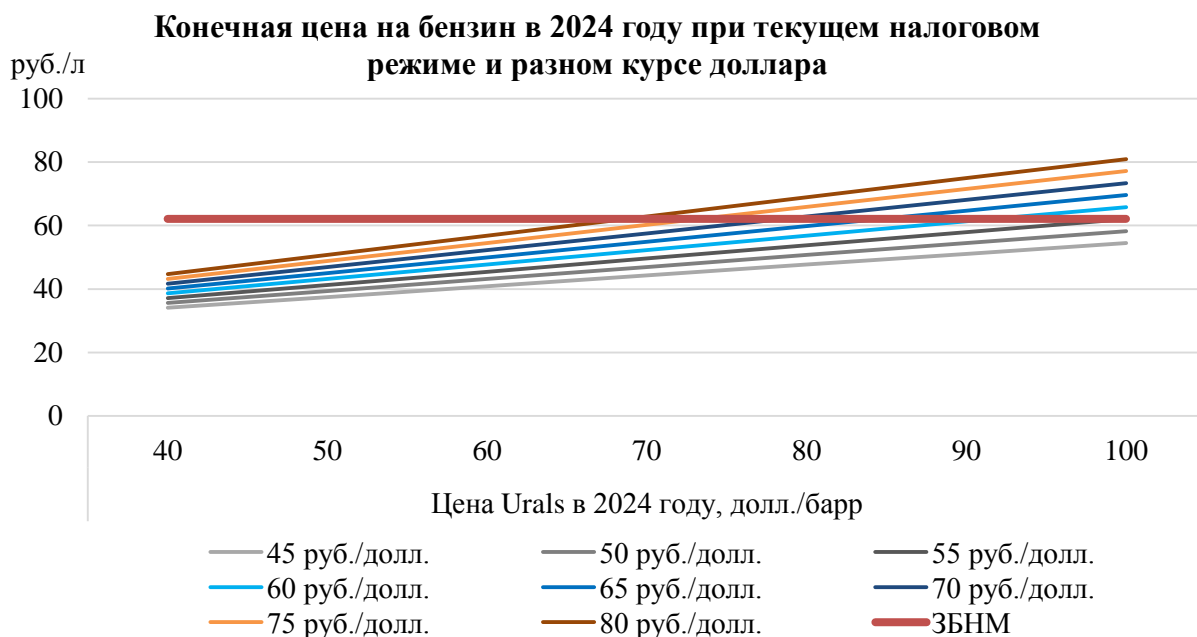
5 руб./л (до 57 руб./л к 2024 году), что приведет к снижению потенциальной доходности бюджета и нефтяных компаний.



Источник: ИНП РАН

5. При текущих правилах (режим налогообложения, ценообразование нетбэк на рынке нефтепродуктов) отказ от жесткого бюджетного правила позволил бы управлять внутренней ценой на бензин с помощью курса. При низких ценах Urals даже курс 80 руб./долл. дал бы цену 45

руб./литр. Удержание курса 60-65 руб./долл. давало бы меньшую цену бензина, чем при ЗБНМ пока Urals < 80 долл./барр. При Urals = 90 долл./барр. курс нужно было бы укрепить до 60 руб., а при Urals = 100 долл./барр. – до 55 руб.



Источник: ИНП РАН

Выводы:

- Набор законодательных инициатив, выстраивающих новую конфигурацию налоговой системы в нефтяном секторе, радикально меняет принципы ценообразования на внутреннем рынке моторного топлива. Соответственно, его последствия выходят далеко за рамки непосредственных взаимоотношений между государством и нефтяными компаниями.
- Интересы государства в данной системе защищены лучше (моделирование показывает, что при ценах выше 80 долл./барр. возможны ситуации, в которых нефтяной сектор несет убытки). Балансирующим элементом новой системы выступают потребители, которые, однако, могут в будущем получить стабильные цены на моторное топливо.
- Моделирование показывает, что значительные конъюнктурные колебания приводят к существенному изменению пропорций распределения эффектов между государством и нефтяными компаниями, требуя изменения и без того сложной системы ценообразования.
- Текущая конфигурация налогового маневра не учитывает снижения доходности в сбытовом звене. По нашим оценкам, для ликвидации этого дисбаланса потребуется существенный рост розничных цен (например, для бензина АИ-95 примерно на 45% в период 2019 – 2024 гг.). **Это совокупно приведет к ускорению инфляции за рассматриваемый период не менее чем на 2%**
- Сохранению текущей системы налогообложения в нефтяном секторе препятствует трилемма: net back - бюджетное правило – инфляционное таргетирование, в рамках которой внешнеэкономические колебания цен негативно влияют на внутренние цены на моторное топливо. **В тоже время, эту проблему снимает только ослабление текущих параметров бюджетного правила.**
- Существуют риски того, что НПЗ будут отпускать бензин по максимально возможной цене для получения вычета: $110\% \cdot \text{Условная_Цена}$
- Оценки конечной цены на бензин, если оптовая цена составит $110\% \cdot \text{Условная_цена}$, и для того, чтобы в рознице был доход 6 руб./литр (например, уже в 2017 году было примерно 6 рублей, позднее прибыль снизилась и начались жалобы розницы), показывают, что цена на бензин должна вырасти до 62 руб./л к 2024 г.
- При текущих правилах (режим налогообложения, ценообразование нетбэк на рынке нефтепродуктов) отказ от жесткого бюджетного правила позволил бы управлять внутренней ценой на бензин с помощью курса.
- Таким образом, налоговый маневр формирует условия для разноуровневой ценовой динамики и искажения структуры затрат по всей экономике.