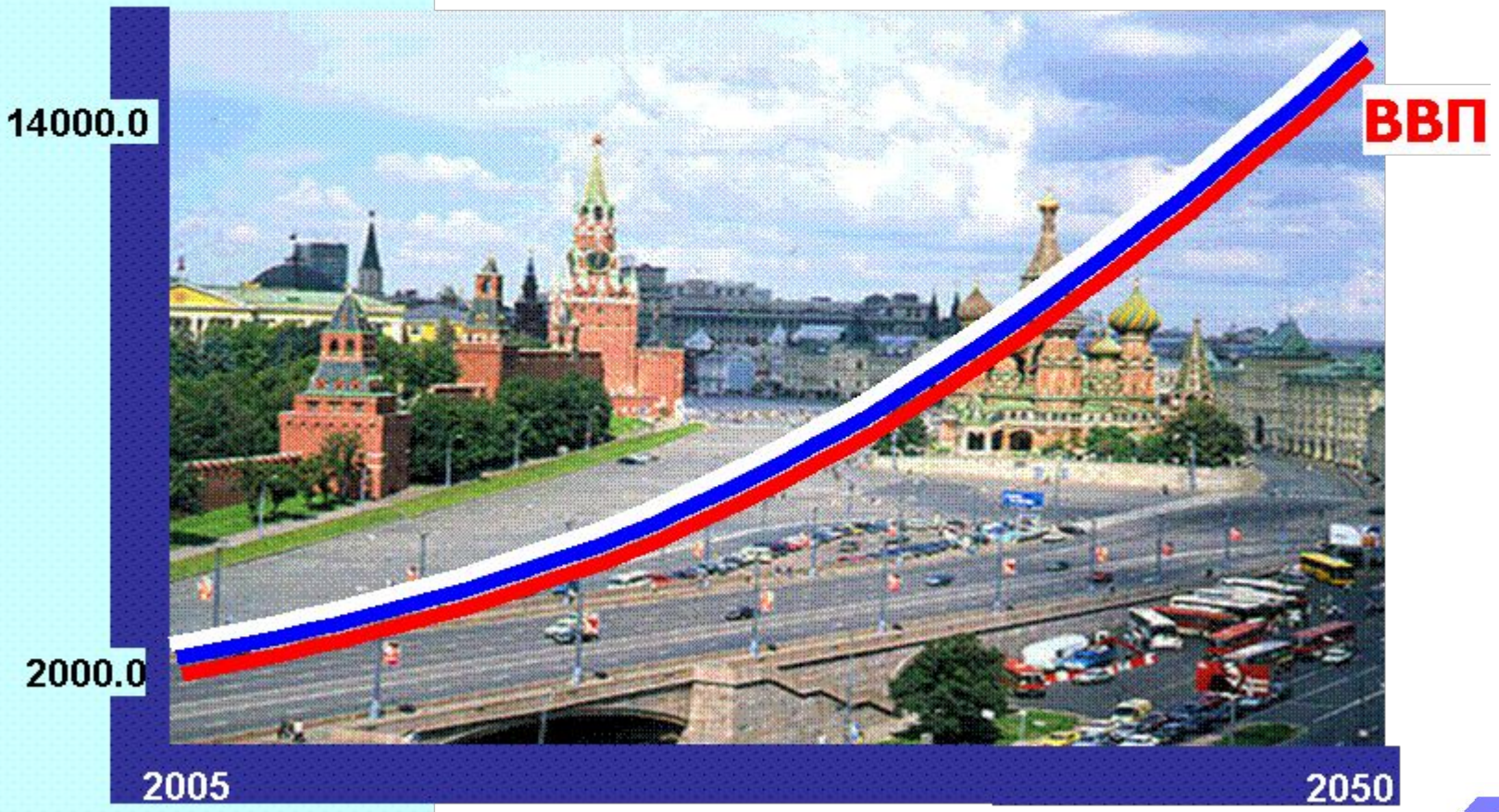
ВОЗМОЖНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ НЕФТЯНОЙ ОТРАСЛИ В КОНТЕКСТЕ ЗАДАЧ ДОЛГОСРОЧНОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ



©Институт народнохозяйственного прогнозирования

Москва
2012

ИНП РАН

Ключевые «развилки» долгосрочного развития российской экономики

Экономическая динамика

Ограничения развития

Труд
- Трудосберегающая экономика
- Трудозатратная экономика

Капитал
- Высокая норма накопления
- Умеренная норма накопления

Первичные ресурсы
- Максимизация добычи и экспорта сырья
- Умеренное использование ресурсного потенциала

В рамках любого конструктивного сценария долгосрочного развития экономики один из ключевых пунктов - политика в отношении энергетического комплекса

©Институт народнохозяйственного прогнозирования

ИНП РАН

Нефтяной сектор в экономике

Нефтяная отрасль России выполняет три ключевые макроэкономические задачи:

1) Обеспечение бесперебойного снабжения населения и экономики энергетическими ресурсами;

2) Формирование предложения валюты на внутреннем рынке, обеспечение сбалансированности платежного баланса и валютного курса;

3) Обеспечение базы экономического роста в стране за счет расширения инвестиционного и потребительского спроса, формирование ресурсов для бюджетных расходов.

©Институт народнохозяйственного прогнозирования

Ключевые проблемы налогообложения нефтяной отрасли РФ

«Urals»

В последние годы растущая динамика цен на нефть для российских компаний во многом нивелировалась укреплением рубля и ростом внутренних цен.

В постоянных рублевых ценах стоимость барреля нефти с 2005 года показывает фактически нейтральный тренд на фоне опережающего роста цен на транспортировку нефти (в 1,5-2 раза превышающего темпы инфляции) и объективно ухудшающихся условиях добычи

©Институт народнохозяйственного прогнозирования

*

Действующий налоговый режим и порождаемые им проблемы

Важнейшие проблемы в **нефтедобыче**, порождаемые действующим налоговым режимом:

- чрезмерная зависимость налоговой нагрузки от цен на нефть;
- недостаточная гибкость налоговой системы, что порождает практику предоставления налоговых льгот в режиме «ручного управления»;
- высокий абсолютный уровень налоговой нагрузки, который ограничивает возможности финансирования проектов освоения новых регионов добычи и вовлечения в оборот тех месторождений углеводородов, которые должны составить ресурсную базу развития отрасли в долгосрочной перспективе (а следовательно, стимулирует краткосрочную ориентацию инвестиционных и производственных решений на уровне компаний);
- отсутствие законодательно зафиксированной формулы установления экспортных пошлин, что увеличивает риски и неопределённость для компаний и инвесторов;
- концентрация налоговой нагрузки на первые годы реализации инвестиционных проектов (что ухудшает их финансовые характеристики и снижает привлекательность соответствующих вложений для инвесторов по сравнению с применением той же или даже большей нагрузки на более поздних этапах);

©Институт народнохозяйственного прогнозирования

*

Действующий налоговый режим и порождаемые им проблемы

Важнейшие проблемы в **нефтепереработке**, порождаемые действующим налоговым режимом:

- попытки создания единой системы налогообложения нефтяного сектора оказались малоэффективными так как предусматривают перекрестное субсидирование видов деятельности и консервируют в отрасли существующие диспропорции;

- перекрестное субсидирование в нефтяном секторе ведет к потере потенциальной добавленной стоимости, создаваемой переработкой;

- высокая зависимость уровня рентабельности нефтепереработки от цен на нефть (при росте цен на нефть масштабы субсидирования нефтепереработки возрастают, и отрасль характеризуется высокой рентабельностью, при низких ценах – находится на грани убыточности);

- введение режима «60/66» по-разному воздействует на различные компании: в выигрыше оказываются компании с меньшим отношением переработки к добыче, ориентированные преимущественно на экспорт сырой нефти.

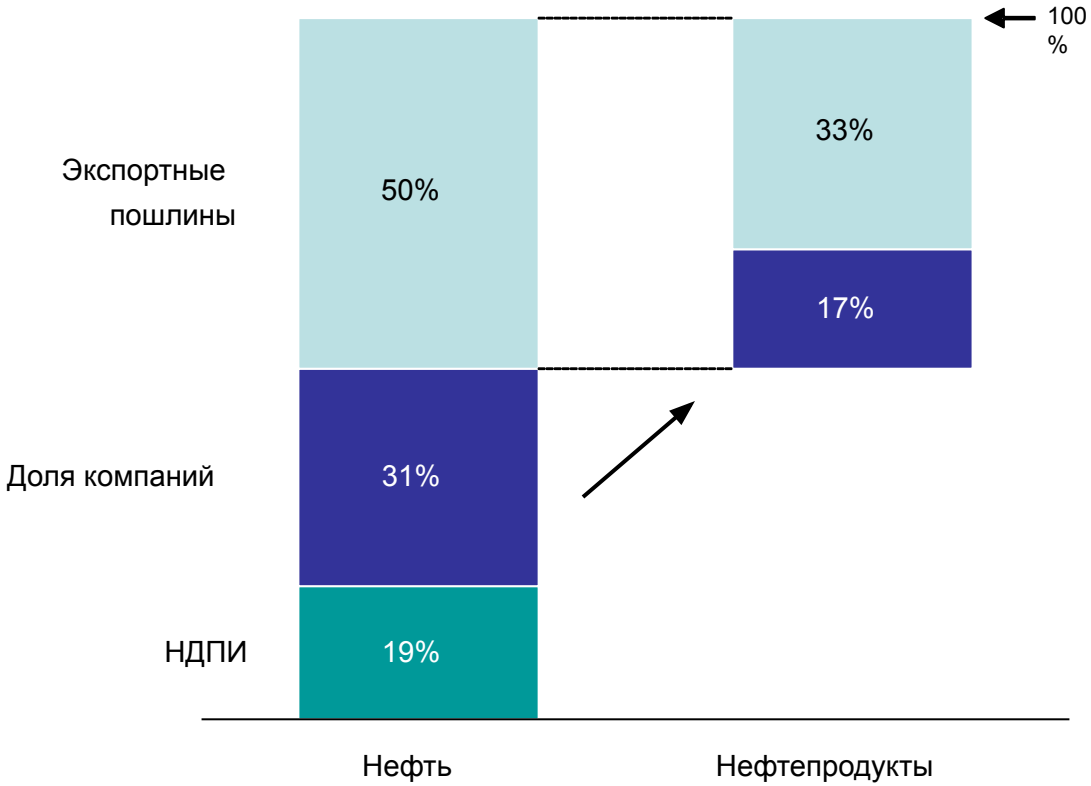
Сложившийся налоговый режим становится тормозом развития нефтяной промышленности, а значит, не способствует ни реализации отраслевой стратегии развития, ни эффективному использованию её экономического потенциала для решения тех народнохозяйственных задач, которые определяют высокую общеэкономическую (в т.ч. налоговую) нагрузку на эту отрасль.

©Институт народнохозяйственного прогнозирования

ИНП РАН

Цена на нефть 115 долл./бар.

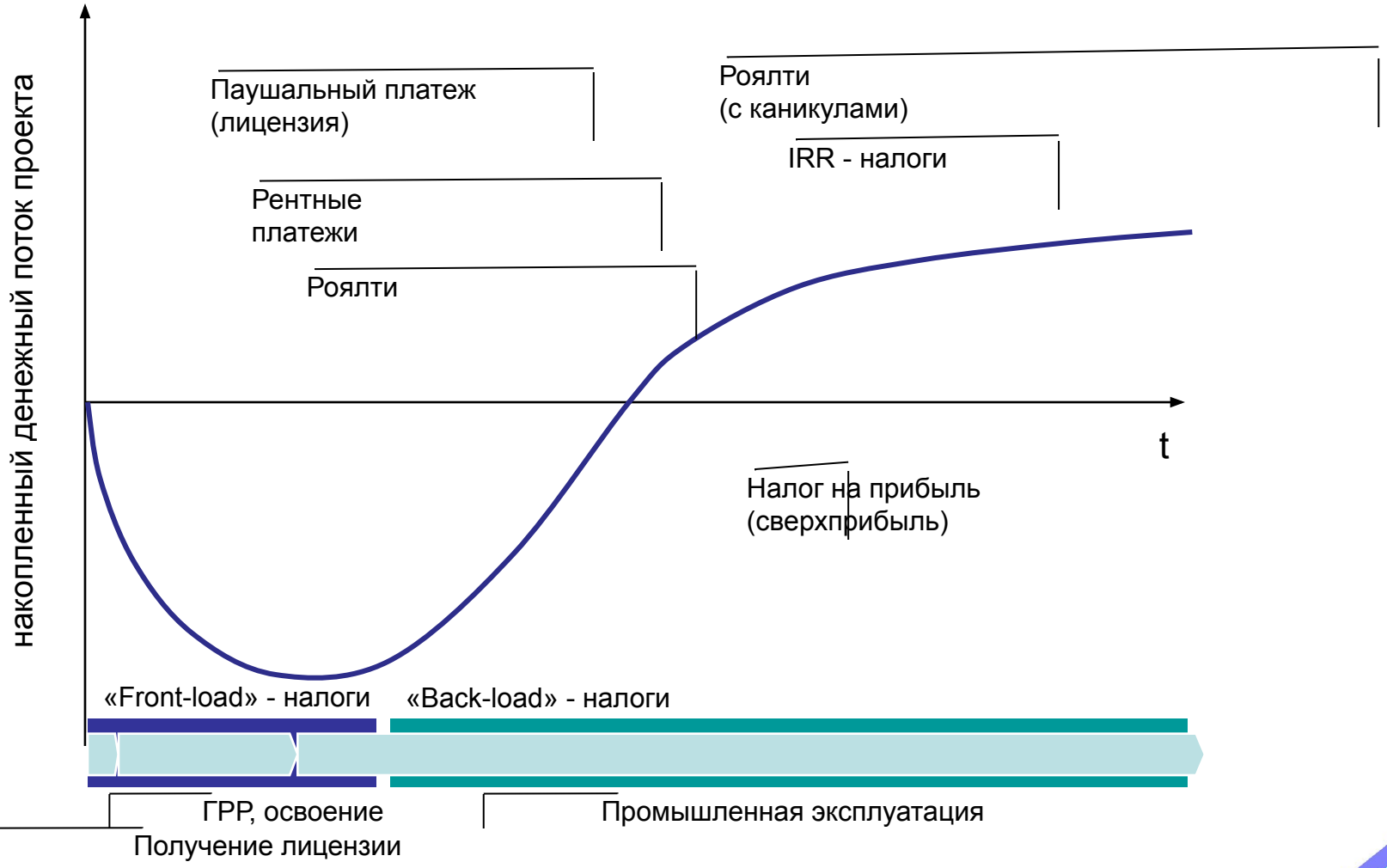
Доля налогов и условных доходов ВИНК во внешней цене нефти и нефтепродуктов



Ключевой проблемой действующей налоговой конфигурации остаётся преобладание экспортной пошлины. Это затрудняет решение проблемы дифференциации и оптимизации временного распределения налоговой нагрузки

Зарубежная практика налогообложения нефтяной промышленности

Характерная временная структура начала применения некоторых налогов



©Институт народнохозяйственного прогнозирования

ИНП РАН

Оценка различных вариантов конфигурации нового налогового режима на основе системы прогнозно-аналитических расчётов

Сценарий МЭР исходит из относительно благоприятных для развития нефтяного сектора гипотез динамики мировых цен на нефть, обменного курса рубля и темпов инфляции. Соотношение данных показателей обеспечивает в сценарии МЭР рост рублёвой стоимости барреля нефти в постоянных ценах.

Одним из критериев выбора налоговой системы является её универсальность и отсутствие необходимости существенной корректировки ее параметров при изменении макроэкономической ситуации.

В связи с этим аналогичные расчёты были проведены на основе скорректированного макроэкономического сценария, в котором рублёвый доход на баррель добываемой нефти (в постоянных ценах) в течение прогнозного периода не изменяется.

©Институт народнохозяйственного прогнозирования

Оценка различных вариантов конфигурации нового налогового режима на основе системы прогнозно-аналитических расчётов

Рассматриваемые сценарии:

1. *Базовый сценарий* – сценарий сохранения текущих принципов налогообложения нефтяного сектора, то есть сохранение экспортных пошлин на уровне 60% от цены на нефть

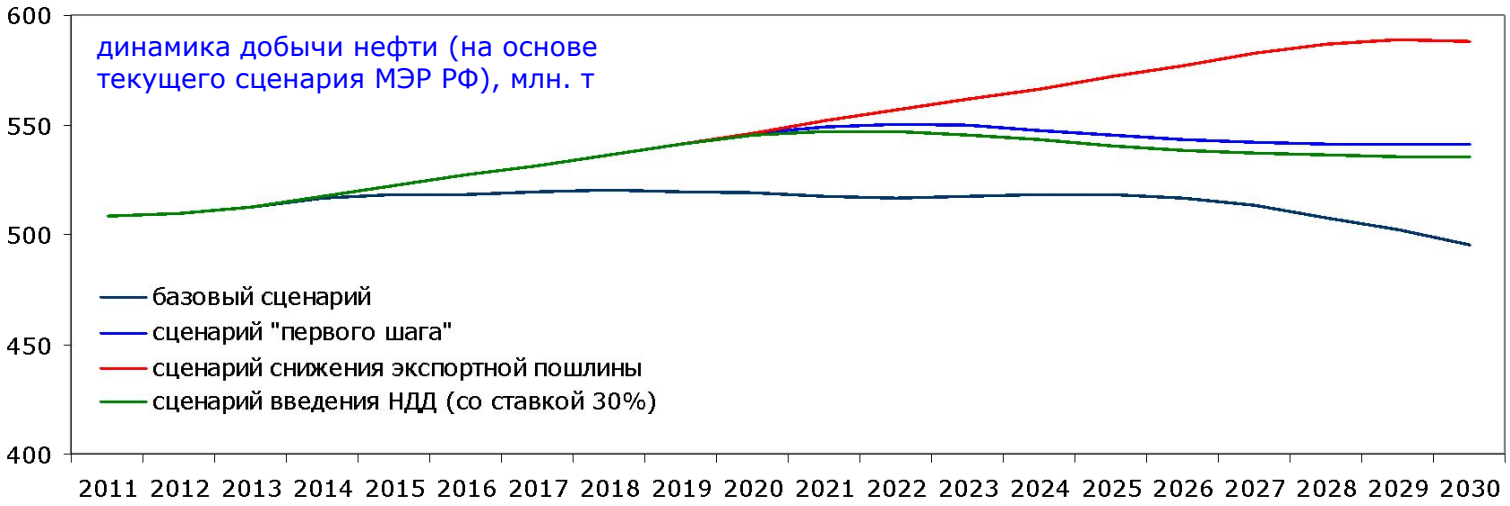
2. Сценарий *«первого шага»* – сценарий, предусматривающий снижение в 2013 году экспортной пошлины на нефть до уровня в 35% от цены нефти марки Urals , компенсацию роста внутренних цен на нефтепродукты через снижение акцизов на моторное топливо и повышение НДПИ, обеспечивающее неизменность уровня налоговой нагрузки в базовом году. На остальном прогнозном периоде экспортные пошлины остаются на уровне 35% от цены на нефть, ставка НДПИ после базового года не изменяется.

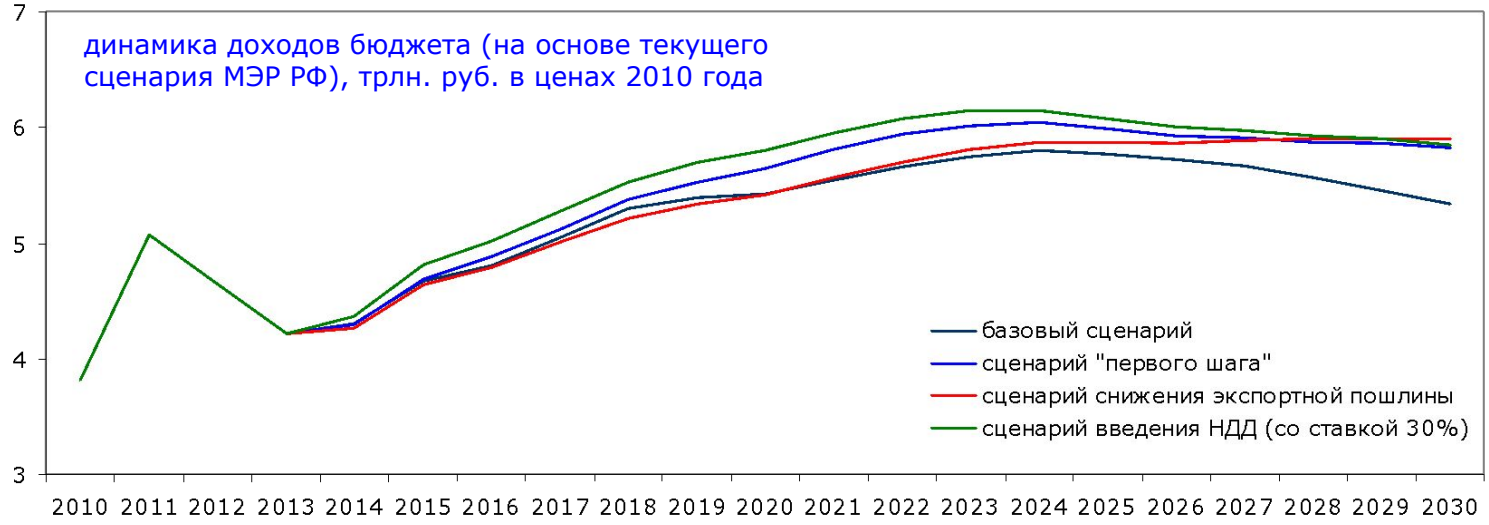
3. Сценарий *«снижения экспортной пошлины»* – сценарий, в котором, после первого шага, происходит дальнейшее поэтапное снижение экспортных пошлин темпом в 1.6 п.п. в год до уровня 7.8% от цены нефти в 2030 году. Ставка НДПИ после 2013 года не изменяется. В условиях снижения экспортной пошлины в рамках сценария предполагается постепенное сближение внутренних и мировых цен на нефть и нефтепродукты (предполагается что внутренние цены будут определятся исходя их принципа равнодоходности поставок на внутренний и мировой рынок)

4. Сценарий *«введения НДД»* – сценарий, в котором после изменений, предусмотренных в рамках сценария *«первого шага»* налоговая нагрузка изменяется за счёт сокращения налогов на выручку (НДПИ, экспортная пошлина) и введения дополнительного налога на прибыль (НДД со ставкой 30% при сохранении стандартного налога на прибыль со ставкой 20%).

©Институт народнохозяйственного прогнозирования

Оценка различных вариантов конфигурации нового налогового режима на основе системы прогнозно-аналитических расчётов





©Институт народнохозяйственного прогнозирования

ИНП РАН

Оценка различных вариантов конфигурации нового налогового режима на основе системы прогнозно-аналитических расчётов

Изменения ключевых параметров функционирования нефтяной отрасли при разной конфигурации налоговой системы (на основе текущего сценария МЭР РФ), суммарные величины за 2011-2030 гг.

	Варианты сценариев			
	1	2	3	4
Добыча нефти, млн. т	10283.6	10703.6	10984.7	10658.8
Экспорт нефти, млн. т	6032.1	6549.1	6827.0	6505.1
Производство нефтепродуктов, млн. т	4142.7	4048.1	4051.2	4047.3
Дефлированные доходы бюджета, трлн. руб.	**105.1**	108.7	106.9	**110.5**
Дефлированные поступления по НДПИ, трлн. руб.	37.3	58.0	59.7	38.2
Дефлированные поступления по экспортным пошлинам, трлн. руб.	56.8	38.6	26.8	38.4
Дефлированные поступления по налогу на прибыль и НДД, трлн. руб.	6.0	8.5	12.6	29.6
Уровень налоговой нагрузки к ВДС, %	69.3%	66.9%	60.8%	68.3%
Индекс роста капиталоёмкости	1.56	1.67	1.71	1.67
Объём капитальных вложений в ценах 2010, млрд. руб.	14050.4	15625.5	17978.3	15363.3

©Институт народнохозяйственного прогнозирования
ИНП РАН

Оценка различных вариантов конфигурации нового налогового режима на основе системы прогнозно-аналитических расчётов

Выводы по результатам расчётов на основе сценария МЭР:

1. Введение налоговой системы 60/66 при заложенной в сценарий МЭР оптимистической динамике цен на нефть, валютного курса и инфляции позволяет до середины 2020-х годов решать существенную часть проблем развития нефтяного сектора.

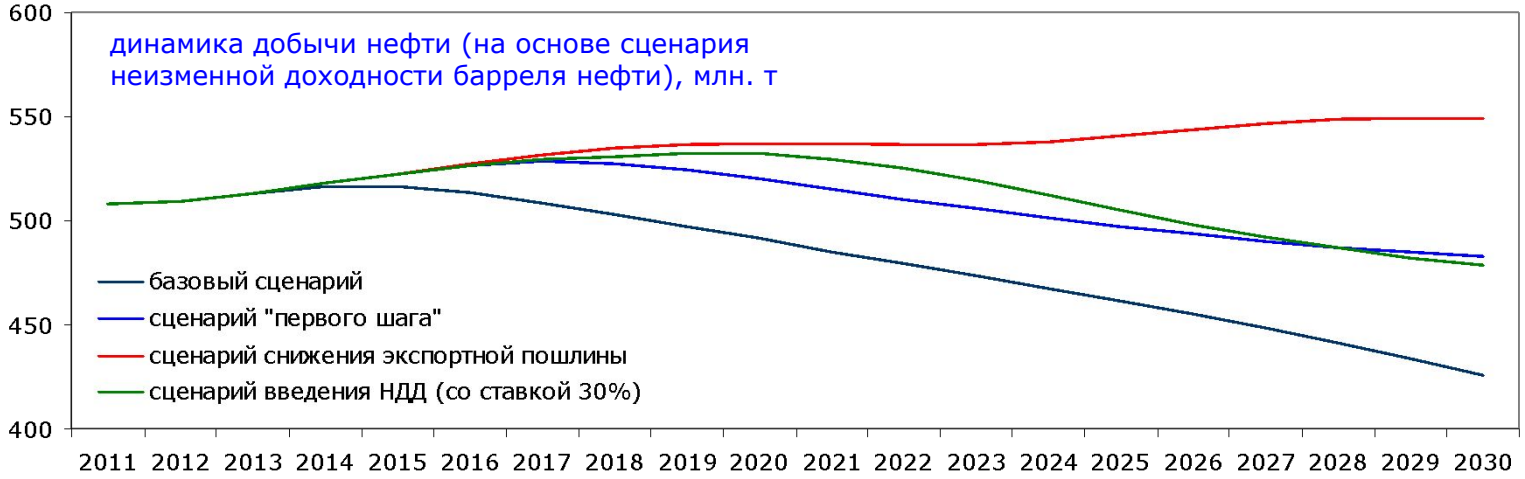
2. Вариант «первого шага» приводит и к снижению уровня налоговой нагрузки, и к росту интегрального объёма доходов бюджета от нефтяной промышленности по сравнению с базовым сценарием.

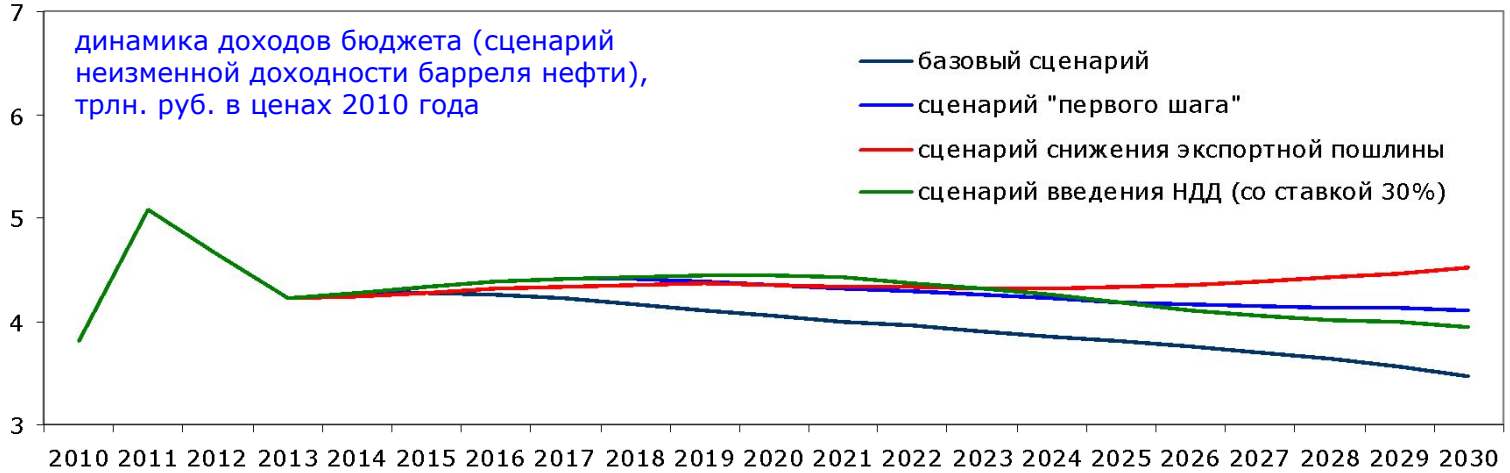
3. Сценарий снижения экспортной пошлины обеспечивает незначительный прирост интегрального объёма доходов бюджета при существенном снижении налоговой нагрузки на нефтяную промышленность.

4. В сценарии введения НДД существенно возрастают интегральные доходы бюджета. Расчёты показывают, что оптимальная ставка НДД (обеспечивающая максимальный уровень доходов бюджета на периоде) близка к 30%.

©Институт народнохозяйственного прогнозирования

Оценка различных вариантов конфигурации нового налогового режима на основе системы прогнозно-аналитических расчётов





©Институт народнохозяйственного прогнозирования

ИНП РАН

Оценка различных вариантов конфигурации нового налогового режима на основе системы прогнозно-аналитических расчётов

Изменения ключевых параметров функционирования нефтяной отрасли при различных конфигурациях налоговой системы (при условии неизменной рублевой стоимости барреля нефти в постоянных ценах), в среднем за год за 2011-2030 гг.

	Варианты сценариев			
	1	2	3	4
Добыча нефти, млн. т	482.4	508.2	533.1	512.5
Экспорт нефти, млн. т	272.6	300.8	325.2	305.0
Производство нефтепродуктов, млн. т	204.4	202.1	202.6	202.2
Дефлированные доходы бюджета, трлн. руб.	**4.0**	4.3	**4.4**	4.3
Дефлированные поступления по НДПИ, трлн. руб.	1.5	2.3	2.4	1.1
Дефлированные поступления по экспортным пошлинам, трлн. руб.	2.2	1.5	1.2	1.6
Дефлированные поступления по налогу на прибыль и НДД, трлн. руб.	0.2	0.3	0.5	1.4
Уровень налоговой нагрузки к ВДС, %	69.4%	67.5%	61.2%	66.7%
Индекс роста капиталоёмкости	1.022	1.024	1.026	1.025
Объём капитальных вложений в ценах 2010, млрд. руб.	571.6	669.8	780.4	668.9

©Институт народнохозяйственного прогнозирования

Оценка различных вариантов конфигурации нового налогового режима на основе системы прогнозно-аналитических расчётов

Выводы по результатам расчётов на основе сценария с неизменной доходностью барреля нефти в прогнозном периоде:

1. В базовом сценарии не удаётся удержать добычу нефти на уровне 500 млн.т, и к концу прогнозного периода происходит падение до 425 млн. т и, соответственно, сопоставимое снижение доходов бюджета.

2. В сценарии снижения экспортной пошлины обеспечивается существенный прирост как добычи нефти, так и доходов бюджета (при этом не наблюдается выпадения налоговых поступлений от нефтяной промышленности) по сравнению с базовым сценарием. Однако при данной конфигурации налоговой системы эффекты от снижения налоговой нагрузки могут носить краткосрочный характер.

3. Вариант с налогом на дополнительный доход в данных сценарных условиях становится наименее привлекательным. Отсутствие реального роста доходности приводит к сокращению доходов как нефтяного сектора, так и бюджета. Однако, данный вариант налогового режима позволяет решить проблемы отрасли в условиях ухудшения внешней конъюнктуры. Только он позволяет существенно понизить экономические риски и обеспечить устойчивое финансирование проектов при освоении сложных месторождений (в том числе на шельфе)

©Институт народнохозяйственного прогнозирования

Долгосрочный прогноз развития российской экономики

Темпы прироста ВВП и основных элементов конечного спроса

(в среднем за период, в %)

	2006-2010	2011-2015	2016-2020	2021-2025	2026-2030
Потребление домашних хозяйств	5.8	5.9	6.4	2.3	1.5
Государственное потребление	4.2	1.5	2.2	1.5	1.4
Инвестиции в основной капитал	3.8	7.3	12.8	2.9	3.1
Экспорт	4.1	4.5	5.1	4.6	4.4
Импорт	1.6	8.0	7.5	2.0	2.2
ВВП	3.4	4.8	6.7	3.4	3.3

Структура производства по секторам, (в %, постоянные цены)

	2010	2015	2020	2025	2030
Сельское и лесное хозяйство, охота и рыболовство	4%	4%	4%	4%	4%
Добыча полезных ископаемых	8%	7%	6%	5%	5%
в том числе нефтедобыча	5%	4%	3%	3%	3%
Высокотехнологичные отрасли обработки	1%	1%	2%	2%	3%
Среднетехнологичные отрасли обработки высокого уровня	7%	8%	10%	10%	10%
Среднетехнологичные отрасли обработки низкого уровня	10%	10%	8%	8%	8%
в том числе нефтепереработка	3%	3%	2%	2%	2%
Низкотехнологичные отрасли обработки	10%	9%	8%	8%	8%
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	5%	5%	4%	4%	4%
Строительство	7%	7%	9%	9%	8%
Услуги	48%	49%	49%	50%	51%
Всего валовой выпуск	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

©Институт народнохозяйственного прогнозирования

ИНП РАН

Выводы

Существующая система налогообложения нефтяного сектора (даже в конфигурации 60/66) не отвечает задачам долгосрочного развития российской экономики

- Растущая капиталоемкость добычи и переработки нефти требует снижения общего уровня налоговой нагрузки как в нефтедобыче так и в нефтепереработки

- Критерием эффективности нового налогового режима может стать суммарный уровень доходов бюджета за период

- Наибольшие диспропорции в нефтяном секторе создает наличие экспортной пошлины, уменьшение которой (или ее полная отмена) является наиболее очевидным механизмом снижения уровня налоговой нагрузки

- Возможное негативное воздействие снижения экспортной пошлины на нефть может быть компенсировано за счет акцизов (при соответствующей компенсации выпадающих доходов региональных бюджетов)

- В долгосрочной перспективе стратегически оправданным выглядит создание условий для (как минимум) стабилизации объемов добычи на текущих уровнях

©Институт народнохозяйственного прогнозирования