

АУДИТОРСКО-КОНСУЛЬТАЦИОННАЯ ФИРМА «ФБК»

Департамент стратегического анализа

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

**Цены на нефть
и запас прочности Бюджета 2002**



Авторы: д.э.н. И.А. Николаев
И.Е.Шульга

Тел.: 737-53-53
Факс: 737-53-47
E-mail: NikolaevaN@fbk.ru

Москва, декабрь 2001 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	2
МЕТОДОЛОГИЯ.....	3
РЕЗУЛЬТАТЫ	5
ВЫВОДЫ	6
ПРИЛОЖЕНИЕ	9

Введение

После сентябрьских терактов в США одной из наиболее популярных и обсуждаемых тем в российских общественных и профессиональных кругах стала оценка последствий изменения мировых цен на нефть с точки зрения потерь российского бюджета. При этом получили распространение самые разнообразные, зачастую полярные, суждения.

Пессимистически настроенные эксперты считают, что российская экономика сидит на нефтяной игле, а федеральный бюджет полностью зависит от мировых цен на нефть. При построении аргументации сторонники подобной точки зрения по старой памяти ссылаются на то, что нефтяные доходы составляют от 30 до 40% от совокупных доходов федерального бюджета. Так, бывший Председатель кабинета министров СССР В. Павлов сравнил потери федерального бюджета от снижения цен на нефть с потерей 30% от совокупного дохода¹.

Сторонники противоположной точки зрения уверяют, что снижение мировых цен на нефть практически не отразится на доходах федерального бюджета на 2002 год. В частности, по оценкам председателя правления РАО «ЕЭС России» А. Чубайса, «российская экономика и бюджет обладают достаточным запасом прочности, чтобы выдержать падение цен на нефть». По его словам, «даже при самом драматическом сценарии падения цен на нефть российская экономика и бюджет выдержат этот удар»².

Помимо двух приведенных выше полярных точек зрения существуют более умеренные оценки. Так, Председатель Правительства Российской Федерации М. Касьянов уже через две недели после сентябрьских событий заметил, что «изменения мировой цены на нефть на один дол-

¹ Прямой эфир программы «Свобода слова» телекомпании НТВ от 23.11.2001.

² Прайм-ТАСС от 22.11.2001.

лар в годовом исчислении ведут к недополучению доходов страны в 2 миллиарда долларов, доходов бюджета – в один миллиард долларов»³.

Заместитель председателя комитета по бюджету и налогам Государственной Думы Российской Федерации М. Задорнов, комментируя ситуацию со снижением цен на нефть, отметил, что «падение цены на нефть на 1 доллар ведет за собой потери федерального бюджета на сумму 700 миллионов долларов». По его оценке, «критическая для федерального бюджета цена на нефть составляет 12 долларов за баррель»⁴.

Известны и более пессимистические оценки. В частности, вице-президент нефтяной компании «ЛУКОЙЛ» Л. Федун считает, что «падение цены барреля нефти на 1 доллар приводит к потерям бюджетов всех уровней до 1–1,7 миллиарда долларов»⁵.

Несмотря на широту спектра экспертных мнений, общественности до сих пор не было предъявлено никаких расчетов, подтверждающих правомерность соответствующих оценок. По мнению специалистов ФБК, представление прозрачных расчетов необходимо в том числе для прекращения политических спекуляций на тему зависимости российского бюджета от нефтяной иглы.

Методология

При расчете последствий неблагоприятных изменений мировых цен на нефть для российского бюджета консультанты ФБК исходили из следующих соображений.

1. В качестве исходных данных (объем добычи российской нефти в 2002 году, объем экспорта российской нефти в 2002 году, среднегодовой обменный курс в 2002 году, уровень собираемости налогов и пошлин) использовались официальные прогнозные показатели, заложенные в бюджет-2002 и не подвергнутые последующему пересмотру: «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2002 год», «Расчеты по статьям классификации доходов федерального бюджета, разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации и дефициту федерального бюджета на 2002 год».
2. При расчете объемов налоговых поступлений использовались действующие или вступающие в силу с начала 2002 года законодательные акты Российской Федерации: Налоговый

³ Прайм-ТАСС от 25.09.2001.

⁴ Прайм-ТАСС от 5.11.2001.

⁵ Прайм-ТАСС от 23.11.2001.

кодекс Российской Федерации, проект Федерального закона «О Федеральном бюджете на 2002 год» № 125501-3, Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации».

3. Точкой отсчета при анализе потерь бюджета послужила цена на нефть марки «Юралс» в 23,5 доллара за баррель, соответствующая оптимистическому сценарию развития событий, заложенному в «Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2002 год».
4. При расчете потерь федерального бюджета учитывались лишь прямые эффекты от снижения мировых цен на нефть. Прямые потери бюджета рассчитаны как суммарный результат снижения поступлений по налогу на добычу полезных ископаемых, налогу на прибыль организаций и вывозным таможенным пошлинам.
5. Отрицательные косвенные эффекты от снижения мировых цен на нефть (снижение реальных доходов отдельных групп населения с последующим уменьшением потребительского спроса, снижение инвестиционного спроса в нефтедобывающем секторе экономики, возможный рост внутренней цены на нефть и др.) при анализе потерь бюджета не учитывались. По оценке ФБК, это допустимо, т. к. соответствующие отрицательные последствия могут быть частично или полностью компенсированы положительными эффектами (снижением инфляции, ростом конкурентоспособности российских товаров и др.)⁶.

⁶ Некоторые эксперты даже считают, что положительные косвенные эффекты от снижения цен на нефть преобладают отрицательные. Так, по мнению советника Президента Российской Федерации А. Илларионова, «снижение цены нефти на 1 доллар за баррель придает российской экономике ускорение в 0,9% ВВП».

Результаты⁷

Основные результаты расчетов потерь федерального бюджета при изменении мировых цен на нефть представлены в таблице.

Влияние мировых цен на нефть на доходы бюджета

Мировая цена на нефть марки «Юралс», долл./барр.	Налог на добычу полезных ископаемых, млрд долл.	Таможенные пошлины, млрд долл.	Налог на прибыль, млрд долл.	Общие поступления в бюджет, млрд долл. (2 + 3 + 4)	Потери бюджета при снижении цены на 1 долл./барр.	Общие потери бюджета (нарастающим итогом)
1	2	3	4	5	6	7
23,5*	4,99	3,06	0,40	8,45	-	-
22,5	4,68	2,70	0,38	7,76	0,69	0,69
21,5	4,37	2,35	0,35	7,07	0,69	1,38
20,5	4,03	1,99	0,33	6,35	0,72	2,1
19,5	3,72	1,64	0,30	5,66	0,69	2,79
18,5**	3,39	1,28	0,28	4,95	0,71	3,5
17,5	3,08	0,92	0,25	4,25	0,7	4,2
16,5	2,74	0,56	0,23	3,53	0,72	4,92
15,5	2,42	0,21	0,2	2,83	0,7	5,62
14,5***	2,09	0	0,17	2,26	0,57	6,19
13,5	1,78	0	0,12	1,9	0,36	6,55
12,5	1,45	0	0,06	1,51	0,39	6,94
11,5****	1,14	0	0,02	1,16	0,35	7,29
10,5*****	0,8	0	0	0,8	0,36	7,65

Цветом выделены «пограничные значения» цены на нефть.

*23,5 – цена на нефть, соответствующая оптимистическому сценарию.

**18,5 – цена на нефть, соответствующая пессимистическому сценарию.

***14,5 – уровень цен на нефть, при котором запускается механизм секвестирования бюджетных расходов.

****11,5 – граница «безубыточности» федерального бюджета по оценке ФБК.

*****10,5 – граница безубыточности нефтедобывающих компаний.

⁷ Расчеты с комментариями представлены в приложении.

Выводы

Приведенные результаты расчетов позволяют сделать следующие выводы.

- Доля в бюджете нефтяных доходов при самом благоприятном сценарии развития событий, т. е. при цене на нефть, равной 23,5 доллара за баррель, не превышает 13% от совокупных доходов бюджета⁸, что свидетельствует о том, что значение нефтяной трубы для российской экономики сильно преувеличено. При снижении мировых цен на нефть доля нефтяных доходов в бюджете уменьшается. Так, при сценарии, предполагающем среднегодовой уровень цен на нефть в 16,5 доллара за баррель, доля нефтяных доходов не превысит и 5,5% от общих доходов бюджета⁹.
- Сравнительно невысокая степень зависимости российского бюджета от нефтяной трубы обуславливает конкурентные преимущества российской экономики в случае начала ценовой войны с ОПЕК. Если учесть, что бюджет стран ОПЕК, по нашим оценкам, на 80% состоит из нефтяных доходов, то двукратное падение цен на нефть может привести к 40–50-процентному сокращению бюджетов этих стран, в то время как российский бюджет при аналогичных обстоятельствах теряет немногим более 10%¹⁰. Тем не менее данное обстоятельство никоим образом нельзя рассматривать в качестве аргумента в пользу ценовой войны с ОПЕК.
- Учитывая величину профицита, рассчитанного в федеральном бюджете для цены в 23,5 доллара за баррель (5,7 миллиарда долларов с учетом выплат на погашение внешнего долга Российской Федерации), профицит бюджета сохранится и при цене в 14,5 доллара за баррель. Потери бюджета при падении цен с 23,5 до 14,5 доллара за баррель составят около 6,19 миллиарда долларов. В результате станет невозможным образование финансового резерва (109,8 миллиарда рублей, или 3,48 миллиарда долларов). Оставшиеся 2,71 миллиарда долларов с избытком покрываются за счет переходящих остатков на бюджетных счетах, которых, даже по скромным оценкам Минфина, можно задействовать в сумме около 120 миллиардов рублей (около 3,8 миллиарда долларов). Таким образом, при цене в 14,5 доллара за баррель образуется реальный профицит в размере 1,09 миллиарда долларов (с учетом выплат по погашению

⁸ При утвержденных доходах бюджета в 2 125 718,2 миллиона рублей (приблизительно 67,48 миллиарда долларов) доля нефтяных доходов при цене в 23,5 доллара за баррель составит около 12,5% ($8,45 / 67,48 = 0,1252$).

⁹ $3,53 / 67,48 = 0,0523$.

¹⁰ $7,29 / 67,48 = 0,108$.

внешнего долга, заложенных в профиците) и формальный профицит в размере 3,26 миллиарда долларов (без учета погашений по внешнему долгу в размере 2,17 миллиарда долларов, формально производимых из профицита)¹¹.

- Напомним, что именно при цене в 14,5 доллара за баррель предусматривается использование механизма «обусловленных расходов» в размере 68 миллиардов рублей (2,16 миллиарда долларов), по сути представляющего собой секвестр. По мнению ФБК, целесообразность секвестирования расходов федерального бюджета при реальном профиците в 1,09 миллиарда долларов (с учетом выплат на погашение внешнего долга) и формальном профиците в 3,26 миллиарда долларов (без учета выплат на погашение внешнего долга) вызывает сомнения.
- По расчетам ФБК, максимально возможный объем секвеструемых средств в случае, если бюджет вообще не будет получать доходы от экспорта нефти (т. е. при цене 8 долларов за баррель и ниже), не превышает 1,17 миллиарда долларов. Максимальные теоретически возможные потери бюджета составляют 8,45 миллиарда долларов. С учетом отказа от финансового резерва (3,48 миллиарда долларов) и переходящих остатков на счетах (3,8 миллиарда долларов) востребованный объем секвестра при полном выполнении обязательств по погашению внешнего долга составляет 1,17 миллиарда долларов. Таким образом, утвержденный объем секвестирования средств (2,16 миллиарда долларов при цене в 14,5 доллара за баррель) превышает максимальный теоретический предел.
- При реализации так называемого пессимистического сценария с ценами на нефть, равными 18,5 доллара за баррель, реальный профицит бюджета (с учетом выплаты долгов) составит около 3,78 миллиарда долларов. Формально же профицит составит около 5,95 миллиарда долларов.
- Запас прочности российского бюджета – 7,28 миллиарда (3,48 миллиарда долларов финансового резерва и 3,8 миллиарда долларов переходящих остатков на счетах). Таким образом, граница «безубыточности»¹² российского бюджета (с учетом выплат по

¹¹ Авторы вынуждены оперировать понятиями «реальный» и «формальный» профицит из-за особенностей методологии, используемой составителями проекта бюджета, в соответствии с которой, в частности, выплаты на погашение внешнего долга осуществляются из профицита.

¹² Авторы вынуждены использовать данный термин, а не термин «бездефицитность» в связи с тем, что выплаты на погашение внешнего долга запланированы из профицита. При оценке запаса прочности бюджета авторами не подвергалась сомнению обязательность погашения долгов.

внешнему долгу) приблизительно соответствует мировой цене на нефть «Юралс» в 11,5 доллара за баррель. Это позволяет сделать вывод о значительном запасе прочности федерального бюджета на 2002 год. Этот запас превышает тот, о котором скромно свидетельствует Правительство РФ.

- Поскольку налог на добычу полезных ископаемых при снижении цен на нефть снижается значительно медленнее экспортных пошлин, то при движении цен вниз сравнительно более выгодными становятся продажи на внешнем рынке, что заставляет усомниться в готовности нефтедобывающих компаний сократить объем экспорта. Кроме прочего, подобная ситуация может привести к росту внутренней цены на нефть.
- В условиях существующей системы налогообложения при снижении цены на нефть с 23,5 до 16,5 доллара за баррель бюджет теряет около 58% нефтяных поступлений (т. е. поступления уменьшаются почти в 2,5 раза). В то же время нефтяные компании при аналогичных условиях теряют лишь 40% прибыли (т. е. прибыль уменьшается в 1,7 раза). Фактически при снижении цен на нефть компании увеличивают долю ренты, остающейся в их распоряжении, т. е. частный капитал нефтедобывающих компаний страхуется от неблагоприятных конъюнктурных изменений за счет средств федерального бюджета Российской Федерации. Это можно расценивать как позитивный момент, свидетельствующий об изменении идеологии взаимоотношений между бизнесом и государством.
- Падение мировых цен на нефть на 1 доллар за баррель означает снижение доходов федерального бюджета приблизительно на 700 миллионов долларов в диапазоне цен от 23,5 до 14,5 доллара за баррель и на 350–400 миллионов долларов в диапазоне цен от 13,5 до 10,5 доллара за баррель).

Приложение

Таблица 1

Расчет изменений поступлений от налога на добычу полезных ископаемых

Мировая цена на нефть марки «Юралс», долл./барр.	Среднегодовой обменный курс, руб./долл. ¹³	Объем добычи нефти, млн т ¹⁴	Ставка налога на добычу полезных ископаемых, млн долл./т ¹⁵	Корректирующий коэффициент ¹⁶	Объем налоговых поступлений, млрд долл. (3 × 4 × 5)	Из них в федеральный бюджет (76%), млрд долл. ¹⁷	Уровень собираемости налога (прогноз), % ¹⁸	Налоговые поступления с учетом собираемости (7 × 8/100)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
23,5	31,5	327,5	10,8	1,93	6,83	5,19	96,2	4,99
22,5	31,5	327,5	10,8	1,81	6,40	4,86	96,2	4,68
21,5	31,5	327,5	10,8	1,69	5,98	4,54	96,2	4,37
20,5	31,5	327,5	10,8	1,56	5,51	4,19	96,2	4,03
19,5	31,5	327,5	10,8	1,44	5,09	3,87	96,2	3,72
18,5	31,5	327,5	10,8	1,31	4,63	3,52	96,2	3,39
17,5	31,5	327,5	10,8	1,19	4,21	3,20	96,2	3,08
16,5	31,5	327,5	10,8	1,06	3,75	2,85	96,2	2,74
15,5	31,5	327,5	10,8	0,94	3,32	2,52	96,2	2,42
14,5	31,5	327,5	10,8	0,81	2,86	2,17	96,2	2,09
13,5	31,5	327,5	10,8	0,69	2,44	1,9	96,2	1,78
12,5	31,5	327,5	10,8	0,56	1,98	1,5	96,2	1,45
11,5	31,5	327,5	10,8	0,44	1,56	1,19	96,2	1,14
10,5	31,5	327,5	10,8	0,31	1,1	0,836	96,2	0,8

¹³ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2002 год.

¹⁴ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2002 год.

¹⁵ В соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации», налоговая ставка при добыче нефти составляет 340 рублей за одну тонну (приблизительно 10,8 доллара за тонну).

¹⁶ В соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации» налоговая ставка применяется с коэффициентом Кц, рассчитываемым по формуле $K_c = (C-8) \times P/252$, где C – средний за налоговый период уровень цен сорта нефти «Юралс» в долларах за баррель, P – среднее значение за налоговый период курса доллара США к рублю Российской Федерации.

¹⁷ Ставка поступлений налога в федеральный бюджет в размере 76% определена в «Расчетах по статьям классификации доходов федерального бюджета, разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации и дефициту федерального бюджета на 2002 год».

¹⁸ Уровень собираемости налога в размере 96,2% определен в «Расчетах по статьям классификации доходов федерального бюджета, разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации и дефициту федерального бюджета на 2002 год, прилагаемых к проекту федерального бюджета на 2002 год».

Таблица 2

Расчет изменения поступлений от таможенных пошлин

Мировая цена на нефть марки «Юралс», долл./барр.	Среднегодовой обменный курс, руб./долл. (прогноз)	Объем экспорта нефти, млн т (прогноз) ¹⁹	Предельная ставка пошлины, долл/т (расчет) ²⁰	Расчетный объем пошлин, млрд долл.
1	2	3	4	5
23,5	31,5	139,3	22	3,06
22,5	31,5	139,3	19,4	2,70
21,5	31,5	139,3	16,9	2,35
20,5	31,5	139,3	14,3	1,99
19,5	31,5	139,3	11,8	1,64
18,5	31,5	139,3	9,2	1,28
17,5	31,5	139,3	6,6	0,92
16,5	31,5	139,3	4	0,56
15,5	31,5	139,3	1,5	0,21
14,5	31,5	139,3	0	0
13,5	31,5	139,3	0	0
12,5	31,5	139,3	0	0
11,5	31,5	139,3	0	0
10,5	31,5	139,3	0	0

¹⁹ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2002 год.

²⁰ В соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации» предельная ставка пошлины определяется следующим образом. При средней мировой цене на нефть марки «Юралс», сложившейся за 2 предшествующих месяца, до 109,5 доллара за тонну применяется нулевая налоговая ставка. При цене от 109,5 до 182,5 доллара за тонну ставка экспортной пошлины устанавливается в размере не более 35% от разницы между реальной ценой и ценой в 109,5 доллара. При цене свыше 182,5 доллара ставка не будет превышать 25,55 доллара и 40% от разницы между реальной ценой и 182,5 доллара.

Таблица 3

Расчет изменения поступлений от налога на прибыль

Мировая цена на нефть марки «Юралс», долл./барр.	Мировая цена на нефть марки «Юралс» долл./т	Объем экспорта нефти, млн т (прогноз)	Выручка от экспорта (1 × 3), млрд долл.	Удельная себестоимость на 1 тонну, долл. ²¹	Общая себестоимость экспорта (3 × 5), млрд долл.	Налог на добычу полезных ископаемых, млрд долл.	8. Таможенные пошлины, млрд долл.	9. Налог на пользователей автодорог (1%), млрд долл. ²²	10. Налогооблагаемая прибыль, млрд долл. (4 – (6+7+8+9))	11. Ставка налога на прибыль, ²³ %	12. Налог на прибыль (10×11/100)	13. Уровень собираемости, ²⁴ %	14. Поступления с учетом собираемости (12×13/100)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
23,5	172,49	139,3	24,03	73,4	10,22	4,99	3,06	0,24	5,52	7,5	0,41	96,8	0,40
22,5	165,15	139,3	23,00	73,4	10,22	4,68	2,70	0,23	5,17	7,5	0,39	96,8	0,38
21,5	157,81	139,3	21,98	73,4	10,22	4,37	2,35	0,22	4,82	7,5	0,36	96,8	0,35
20,5	150,47	139,3	20,96	73,4	10,22	4,03	1,99	0,21	4,51	7,5	0,34	96,8	0,33
19,5	143,13	139,3	19,94	73,4	10,22	3,72	1,64	0,2	4,16	7,5	0,31	96,8	0,30
18,5	135,79	139,3	18,92	73,4	10,22	3,39	1,28	0,19	3,84	7,5	0,29	96,8	0,28
17,5	128,45	139,3	17,89	73,4	10,22	3,08	0,92	0,18	3,49	7,5	0,26	96,8	0,25
16,5	121,11	139,3	16,87	73,4	10,22	2,74	0,56	0,17	3,18	7,5	0,24	96,8	0,23
15,5	113,77	139,3	15,85	73,4	10,22	2,42	0,21	0,16	2,84	7,5	0,21	96,8	0,2
14,5	106,43	139,3	14,83	73,4	10,22	2,09	0	0,15	2,37	7,5	0,18	96,8	0,17
13,5	99,09	139,3	13,80	73,4	10,22	1,78	0	0,14	1,66	7,5	0,12	96,8	0,12
12,5	91,75	139,3	12,78	73,4	10,22	1,45	0	0,13	0,98	7,5	0,07	96,8	0,06
11,5	84,41	139,3	11,76	73,4	10,22	1,14	0	0,12	0,28	7,5	0,02	96,8	0,02
10,5	77,07	139,3	10,74	73,4	10,22	0,8	0	0,11	-0,39	7,5	0	96,8	0

²¹ Оценка ФБК.

²² Налоговый кодекс Российской Федерации.

²³ Налоговый кодекс Российской Федерации.

²⁴ Расчеты по статьям классификации доходов федерального бюджета, разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации и дефициту федерального бюджета на 2002 год.