

СТРАТЕГИЯ УЖЕСТОЧЕНИЯ НАЛОГОВ: И ХОЧЕТСЯ, И КОЛЕТСЯ



Одобренные правительством Основные направления налоговой политики РФ на ближайшие три года указывают на то, что компаниям нефтяного сектора в ближней перспективе не стоит рассчитывать ни на радикальные перемены в фискальной системе, ни на осязаемое снижение налоговой нагрузки. Более того, впервые в документе такого рода заявлено, что сложившаяся в России практика налогообложения недропользователей позволит им зарабатывать на добыче нефти не меньше, чем в других регионах мира. Это выглядит как попытка обосновать дальнейшее ужесточение практики изъятия «сверхдоходов» на случай, если будет принято соответствующее политическое решение. В ситуации, когда дефицитный бюджет перегружен прогрессирующими социальными обязательствами и обременен растущими потребностями госаппарата, такая перспектива вполне реальна. Пока же правительство и Минфин пребывают в нерешительности: снижать налоговую нагрузку нет возможности, серьезно перекраивать сложившуюся систему рискованно, а ужесточать налоговый пресс не позволяют лоббисты. Но такая неопределенность не может быть долгой...

Основные направления налоговой политики — это, пожалуй, единственный правительственный документ, который дает систематизированную картину предстоящих в течение трех ближайших лет изменений в налоговой сфере. Разумеется, это не жесткий план действий, но некий концептуальный стержень, определяющий направление реформ.

Практика показывает, что далеко не все намеченное выполняется. Однако лишь изредка, в случае экстренной необходимости, правительством инициируются изменения, не предусмотренные Основными направлениями налоговой политики. Этот документ можно рассматривать в качестве программы-максимум налоговых преобразований: приятные неожиданности практически исключены.

Лучше некуда?

Ежегодно формируемые Минфином РФ Основные направления налоговой политики всегда больше ориентированы на защиту доходных статей бюджета, нежели на создание стимулов развития предпринимательской активности. Главным приоритетом фискальной политики российского правительства остается «создание эффективной налоговой системы, обеспечивающей бюджетную устойчивость в среднесрочной и долгосрочной перспективе».

Этот тезис имеет ключевое значение. Так, акцентом прошлогоднего «антикризисного» документа стало ужесточение налогового администрирования: доминировали опасения, что сокращение объемов производства и ухудшение макроэкономических

показателей приведут к росту налоговых задолженностей и увеличению масштабов уклонения от уплаты налогов.

Нынешний документ вроде бы ориентирован на поддержку инноваций и модернизации. Однако решение этой задачи трактуется своеобразно: «целесообразно говорить не о новых налоговых льготах, а о корректировке механизма налогообложения, настройке налоговой системы с учетом современных вызовов, а также потребностей инновационных предприятий». Бум инноваций без реальных стимулов их развития? Недвусмысленный ответ на призыв главы государства «Россия, вперед!».

Заслуживает внимания, что впервые в документе появился пространный кусок текста, опровергающий упреки в чрезмерной жесткости российской налоговой системы. Похоже, нас начинают приучать к мысли, что российская фискальная система слишком уж либеральна и не грех несколько усилить налоговый пресс (см. «Не грех и ужесточить»).

Минфин признает, что в результате налоговой реформы 2002–2004 годов уровень налоговой нагрузки снизился для всех отраслей экономики, кроме добычи топливно-энергетических полезных ископаемых. Однако это не мешает министерству утверждать, что при высоком уровне налоговой нагрузки в нефтедобывающем секторе «доходность после уплаты налогов у российских нефтяных компаний сопоставима либо даже выше аналогичных показателей для иностранных компаний».

Такая мелочь, что относительно высокая доходность отечественной нефтедобычи обеспечивается за счет преимущественной эксплуатации обустроенных еще в советском прошлом месторождений, во внимание не принимается. Хотя очевидно, что действующая система налогообложения подавляет инвестиционную активность в сфере недропользования, и даже контролируемые государством компании обуславливают разработку новых крупных месторождений предоставлением щедрых налоговых льгот.

НЕ ГРЕХ И УЖЕСТОЧИТЬ

По оценке Минфина, величина налоговой нагрузки в РФ в 2000–2008 годах находилась на уровне 35–36% ВВП, что сопоставимо со средними показателями стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития. Правда, если принять во внимание зависимость налоговой нагрузки от факторов, характеризующих уровень экономического развития, то оказывается, что в странах ОЭСР налоги составляют 28,2–29,3% ВВП, а в России нагрузка на налогоплательщиков существенно выше.

Однако это не смущает минфиновских экспертов, которые напоминают, что доходы бюджетной системы в значительной мере зависят от объема экспорта сырьевых товаров и конъюнктуры мировых рынков. Если из расчетов исключить конъюнктурную компоненту, связанную с ростом цен на нефть, тогда, по оценке Минфина, российский налоговый пресс находится на отметке 28,5% ВВП.

Из этого делается вывод, что «уровень налоговой нагрузки в РФ без учета ее конъюнктурной составляющей значительно ниже, чем в странах ОЭСР». И, что особенно важно: «в долгосрочной перспективе достигнутый уровень нагрузки в РФ может оказаться ниже экономически оправданного».

В условиях гипертрофированного развития расходных обязательств государства в социальной сфере, а также в вопросах обороны и безопасности Минфин озабочен поиском денег на затыкание бюджетных дыр. Не питая особых надежд на рост экономики, министерство однозначно высказывается «в пользу более высокого по сравнению со сложившимся в настоящее время уровнем налоговой нагрузки».

Похоже, что одобренные правительством Основные направления налоговой политики удобряют почву для предстоящего увеличения налоговой нагрузки на нефтегазовый сектор. В ответ отраслевым лоббистам придется сконцентрировать усилия на противодействии планам Минфина забирать в казну еще большую часть выручки от добычи нефти.

Соответственно, тема оптимизации налоговой нагрузки на сектор, стимулирования рационального недропользования и инвестиционной активности отодвигается на второй план. Главное для нефтяников — избежать дальнейшего увеличения налогового бремени.

НДПИ на нефть: обещания

Доходы от налогообложения добычи полезных ископаемых по-прежнему остаются основным источником доходов бюджетной системы Российской Федерации, поэтому традиционно Минфин уделяет пристальное внимание системе налогообложения, обеспечивающей поступление в казну рентных доходов. Вопрос о замене НДПИ другими фискальными инструментами не рассматривается. Речь идет лишь о более точной настройке правил взимания налога.

Одобренная премьер-министром идея предоставить налоговые каникулы по НДПИ при добыче нефти и газа на новых месторождениях ЯНАО еще далека от воплощения. Во-первых, вопрос о нулевой ставке НДПИ на ямаль-

ский газ вообще не обсуждается. Во-вторых, в отношении налоговых каникул по НДПИ при добыче в регионе нефти также нет полной ясности.

Бум инноваций без реальных стимулов их развития? Недвусмысленный ответ на призыв главы государства «Россия, вперед!»

В Основных направлениях налоговой политики по этому поводу всего лишь сказано, что «надлежит оценить целесообразность введения с 2011 года» соответствующей налоговой льготы. Столь туманная формулировка, вероятнее всего, свидетельствует

Похоже, нас начинают приучать к мысли, что российская фискальная система слишком уж либеральна и не грех несколько усилить налоговый пресс

о нежелании Минфина расширять перечень регионов, в которых разработка новых месторождений поощряется нулевой ставкой НДПИ. Пока будет оцениваться целесообразность, времени на принятие закона, вступающего в силу с нового года, просто не останется.

В пользу этого предположения говорит и другой известный факт. Аналогичный закон, предусматривающий нулевую ставку НДПИ в отношении нефти, добытой на начальном этапе разработки нефтяных месторождений,

расположенных в акватории Черного и Охотского морей, еще в сентябре прошлого года был принят Госдумой РФ в первом чтении,

Такая мелочь, что относительно высокая доходность отечественной нефтедобычи обеспечивается за счет преимущественной эксплуатации обустроенных еще в советском прошлом месторождений, во внимание не принимается

нии, после чего застрял без объяснения причин.

В очередной раз признается необходимость разработки и закрепления в законодательстве

Отраслевым лоббистам придется сконцентрировать усилия на противодействии планам Минфина забирать в казну еще большую часть выручки от добычи нефти

механизма, стимулирующего добычу нефти из комплексных месторождений, что должно увеличить эффективность разработки

Одобренная премьер-министром идея предоставить налоговые каникулы по НДС при добыче нефти и газа на новых месторождениях ЯНАО еще далека от воплощения

запасов углеводородного сырья. Однако на этот раз конкретные сроки не указываются, в то время как в прошлогодней редакции до-

В прошлом году предлагалось ввести для малых месторождений понижающие коэффициенты к ставке НДС. Теперь обещано всего лишь провести анализ целесообразности такой льготы. Это очевидный шаг назад

кумента указывалось, что новый механизм должен заработать в 2010–2011 годах.

Речь идет о стимулировании дополнительной добычи нефти и вовлечения в разработку запасов

нефти в нефтегазовых и нефтегазоконденсатных месторождениях. Предполагалось установить пониженную ставку НДС в случаях, когда доля нефти в месторождениях не превышает 30%. Рассматривалась возможность на начальном этапе ограничить территорию применения льготы лицензионными участками в границах ЯНАО.

Но такие детали оговаривались прошлогодним документом. Обтекаемые формулировки последней редакции Основных направлений налоговой политики дают повод усомниться в решимости правительства внедрить в законодательство и использовать на практике соответствующую льготу.

Вновь предлагается «рассмотреть вопрос» об отмене нулевой ставки, применяемой к фактическим потерям нефти, и налогообложении добытой нефти на устье скважины с созданием соответствующих систем учета нефти и попутного газа. В документе двухлетней давности речь шла о том, что эта мера будет реализована в 2009-м или 2010 году. Впрочем, на этот раз задержка с принятием соответствующего решения выгодна нефтяникам.

Из года в год Минфин обещает подумать о налоговых стимулах для утилизации попутного нефтяного газа. Показательно, что по сравнению с прошлым годом формулировки практически не изменились и не стали конкретнее. Это может означать, что в ближайшем будущем проблема решаться не будет.

Более подробно, но менее категорично в документе отражена тема стимулирования разработки малых месторождений нефти. В прошлом году предлагалось ввести для таких месторождений понижающие коэффициенты. Теперь обещано всего лишь провести анализ целесообразности такой льготы. Это очевидный шаг назад.

Минфин считает необходимым оценить, насколько разработка и эксплуатация малых месторождений связана с повышенным уровнем капитальных и текущих затрат. То есть лоббистам этой льготы придется еще долго убеждать фискальных чиновников в

том, что разрабатывать мелкие месторождения менее выгодно, чем крупные. Если на будущий год запланирован «анализ целесообразности», льгота появится никак не раньше 2012 года.

Но если даже обоснованность льготы для малых месторождений будет доказана, у Минфина есть вторая линия обороны. Возможность введения понижающих коэффициентов к ставке НДС ставится в зависимость от способности чиновников эффективно администрировать и идентифицировать льготированные участки недр. В частности, предварительно придется обеспечить невозможность дробления участков недр в целях минимизации налогообложения.

Кроме того, Минфин настаивает на необходимости универсального — вне зависимости от региона добычи — подхода к налогообложению участков недр с незначительными начальными извлекаемыми запасами. Вероятно, речь идет о том, что, например, в Восточной Сибири нефть крупных месторождений в первые годы добычи будет полностью освобождаться от НДС, в то время как недропользователи, разрабатывающие по соседству малые месторождения, получат всего лишь понижающий коэффициент к основной ставке налога.

Если так, то фактически применение льготы будет ограничено традиционными регионами нефтедобычи, а в новых районах разрабатывать малые месторождения никто не будет. Дискуссии на эту тему могут затянуться, что выгодно фискальным чиновникам, которые не горят желанием ослабить налоговую удавку.

Казалось бы, недавно подготовленный Минфином законопроект о понижающих коэффициентах к НДС для малых месторождений свидетельствует о готовности министерства не затягивать решение проблемы. Однако предлагаемая льгота будет относиться только к новым месторождениям (выработка запасов менее 5%), при оценке объема запасов будут учитываться и предполагаемые запасы (C₂), что резко ограничит применение льготы, даже если она и будет легализована.

А полномасштабное стимулирование независимого сектора нефтедобычи — в любом случае, вопрос будущего. Причем, если усеченная льгота будет узаконена, вопрос о ее расширении зависнет на неопределенное время.

НДД: мечтать не вредно

Разговоры о необходимости перехода к налогообложению добычи нефти на основе результатов финансово-хозяйственной деятельности вряд ли выльются в конкретные решения в обозримом будущем. Минфин считает необходимым всего лишь продолжить выработку механизмов перехода «в долгосрочной перспективе» на уплату налога на дополнительный доход (НДД).

Минфин признает, что подход к налогообложению, основанный на определении чистого дохода, обеспечивает реальную дифференциацию налоговой нагрузки в зависимости от конкретных условий добычи нефти. При таком подходе учитываются не только получаемый производителем валовой доход, но и затраты на добычу нефти на конкретном месторождении. Налоговая система, построенная таким образом, не создает экономических препятствий для разработки нефтяных месторождений, характеризующихся повышенными капитальными, эксплуатационными, транспортными затратами.

Налоговая база НДД определяется как стоимость добытых и реализованных углеводородов, уменьшенная на величину затрат по производству и реализации продукции (за вычетом амортизации), производственных капитальных вложений и невозмещенных затрат предыдущего налогового периода.

В отличие от налога на добычу, НДД основан на показателях дополнительного дохода и Р-фактора, отражающих реальную экономическую эффективность разработки конкретного месторождения.

В случае высокоэффективных проектов применение НДД обеспечивает прогрессивное изъятие ресурсной ренты в пользу госу-

дарства; одновременно улучшаются условия реализации низкоэффективных проектов. Применение НДД стимулирует инвестиции в освоение новых месторождений, поскольку налог не взимается вплоть до полной окупаемости капитальных затрат, а последующее налогообложение соответствует показателям доходности.

Минфин подтверждает, что НДД успешно применяется в налоговых системах ряда развитых нефтедобывающих стран, в частности, в Норвегии, Великобритании и США. Такая модель более эффективна с экономической точки зрения, чем НДС.

Однако фискальных чиновников пугает, что новый налог будет более сложным с точки зрения налогового администрирования. Есть проблемы с организацией учета и контроля доходов и затрат при добыче нефти по каждому лицензионному участку.

Прошлогодняя редакция основных направлений налоговой политики обещала, что разработка необходимой нормативной базы завершится в 2010 году, а начиная с 2011–2012 годов НДД начнет применяться на новых месторождениях нефти. Уже понятно, что этот график сорван. Новых временных ориентиров документ не содержит. Так что придется запастись терпением.

Впервые актуальным элементом реформирования налоговой системы названо создание условий для развития добычи углеводородного сырья на континентальном шельфе, а исключительной экономической зоне РФ, а также в акватории Каспийского моря. Признано необходимым внести ряд изменений и в общую часть НК, и в главы, регулирующие порядок исчисления налога на прибыль, налога на имущество, НДС, НДС, НДС и налога на доходы физических лиц. Но, опять же, ничего конкретного, в том числе не определены и сроки внедрения соответствующих нововведений.

Одним из немногих конкретных мероприятий, отраженных в Основных направлениях налоговой политики, является обещание с 2011 года усовершенствовать механизм учета расходов на

152908, г. Рыбинск, Ярославская область, ул. Сыроевская, 23
Тел.: (4855) 282-100, факс: (4855) 217-788
e-mail: info@fobosarm.ru www.fobosarm.ru

освоение природных ресурсов, что поможет недропользователям сэкономить на налоге на прибыль. В частности, будут сняты ограничения на включение в

Разговоры о переходе к налогообложению добычи нефти на основе результатов финансово-хозяйственной деятельности вряд ли выльются в конкретные решения в обозримом будущем

состав расходов, уменьшающих налогооблагаемую прибыль, расходов на безрезультатные работы по освоению природных ресурсов.

Однако пока и правительство, и Минфин не определились с вектором реформирования налоговой системы. И именно поэтому — в качестве подсказки исполнительной власти «кто виноват и что

Минфин подтверждает, что модель НДД более эффективна, чем НДС. Однако фискальных чиновников пугает, что новый налог будет более сложным с точки зрения налогового администрирования

делать?» — вводной статьей раздела «Отраслевая стратегия» редакция журнала публикует недвусмысленный экспертный призыв к переходу к ренто-ориентированной экономике...