



Налоговая «справедливость»

Бенчмаркинг фискальной нагрузки отраслей

ДЕНИС ПИГАРЕВ

Консультант

ЕВГЕНИЙ ТЫРТОВ

Консультант

(VYGON Consulting)

Ни в одной другой добывающей отрасли за последние несколько лет регулирование не менялось настолько сильно, как в нефтяной. Постоянные «подкручивания» формул и вводы дополнительных коэффициентов с целью увеличения доходов бюджета привели к полному хаосу в налоговой системе. При этом в нефтянке уже давно назрели структурные проблемы: ухудшение ресурсной базы, рост затрат, необходимость поиска дополнительных инвестиций для модернизации. Поэтому разработка нового сбалансированного подхода к системе налогообложения не только нефтяной, но и всех прочих добывающих отраслей является сегодня одной из наиболее приоритетных целей.

ИЗЪЯТИЯ СВЕРХДОХОДОВ

В августе 2019 года помощник президента А. Р. Белосусов предложил рассмотреть возможность изъятия в федеральный бюджет у металлургов, химиков и горнодобывающих предприятий сверхдоходов в размере 513,7 млрд рублей. В 2017 году благодаря внешней рыночной конъюнктуре компании-экспортеры из указанных отраслей заработали более 1,5 трлн рублей прибыли до вычета процентов, налогов и амортизации (ЕБИТДА).

Согласно представленным тогда расчетам, если путем дополнительных изъятий выровнять рентабельность по ЕБИТДА до уровня нефтяной, то распределение налоговой нагрузки станет более равномерным.

Кроме того, в мире изъятие сверхдоходов, образовавшихся благодаря рыночной конъюнктуре и не зависящих от действий руководства компаний, является обычной практикой не только в нефтегазовой, но и в других отраслях.

Действительно, рентабельность по ЕБИТДА нефтянки в России за последние пять лет была значительно ниже показателей почти всех прочих сырьевых отраслей (см. «Сравнение рентабельности по ЕБИТДА по отраслям»). При этом она остается ключевым источником доходов бюджета. Так, в 2018 году нефтяная отрасль выплатила в бюджет более 9,2 трлн рублей, что в четыре раза больше, чем заплатил весь остальной сырьевой сектор экономики вместе взятый.

Однако рентабельность по ЕБИТДА не всегда является корректным показателем для сравнения экономики различных отраслей, поскольку не учитывает многих факторов (например, капиталоемкость проектов и инвестиционный цикл). Поэтому для оценки справедливого уровня налоговой нагрузки необходим поиск других бенчмарков.

БЕНЧМАРКИНГ НАЛОГОВОЙ НАГРУЗКИ ПО ОТРАСЛЯМ

Вопрос налогообложения сырьевых отраслей тесно связан с понятием ресурсной ренты. Поэтому для начала необходимо определиться с тем, что это такое.

Под ресурсной рентой понимается дополнительный доход, сверх нормальной доходности на вложенный капитал, возникающий вследствие специфических качеств полезного ископаемого. Базой для определения ресурсной ренты является чистый дисконтированный доход (NPV) при реализации проекта разработки месторождения полезных ископаемых до уплаты налогов. Именно этот доход и подлежит разделу между собственником ресурса и инвестором.

Для международных сравнений добывающих отраслей в качестве бенчмарка используется доля налогов в NPV по проекту до налогов (так называемый Government Take, доля изъятий государства), иногда – недисконтированные показатели чистого дохода. Такие сравнения помогают сопоставить налоговые условия реализации проектов в различных юрисдикциях, что интересно

как потенциальным инвесторам, так и правительствам при разработке налоговых нововведений. Но при рассмотрении налогообложения добывающих отраслей в целом в данный конкретный момент времени такой подход сложно реализовать из-за объема расчетов.

Наиболее простым показателем для сравнения является доля налогов в цене реализации (см. «Доля валовых налогов в цене реализации продукции в 2018 г.»). Без учета льгот для отдельных категорий запасов налоги взимаются в размере 64% от цены нефти. Это значительно выше, чем в любой другой сырьевой отрасли страны. На втором месте расположились природный газ и конденсат, добываемые ПАО «Газпром». А вот у металлургии, золотодобывающей и алмазодобывающей отраслей доля налогов не превышает 10% в цене реализации продукции.

Для полноценного анализа необходимо сравнивать не только уровень, но и механизмы налогообложения добычи полезных ископаемых в России. НДС на нефть рассчитывается по специальной формуле, зависящей от котировки Urals и курса рубля к доллару. Кроме того, к формуле применяются понижающие коэффициенты, в результате чего ставка НДС находится в диапазоне от 0 до 12 тыс. руб./т (см. «Ставки и ключевые особенности налогообложения...»).
















Низкие ставки действуют для небольшого количества активов, поэтому эффективная ставка НДС (то есть с учетом всех льгот в целом по отрасли) в 2018 году была на высоком уровне в 60%. Особенностью применения формулы в нефтяной отрасли является прогрессивная шкала налогообложения, то есть при росте цен на нефть увеличивается и доля, изымаемая налогами.

Для газа и газового конденсата также используется специальная формула, учитывающая средние цены и структуру добычи углеводородов на лицензионном участке. При увеличении содержания в газе газового конденсата, который значительно дороже газа, растет и ставка НДС. При этом, как и для нефти, действуют различные понижающие коэффициенты, в результате применения которых ставка налога на газ варьируется от 0 до 1,8 тыс. руб./тыс. м³, на конденсат – от 0 до 8 тыс. руб./т.

Особенностью налогообложения газовой отрасли является более высокая ставка НДС для «Газпрома» по сравнению с независимыми производителями газа. Стоит отметить, что значительно более низкая ставка на газовый конденсат по сравнению с нефтью исторически вызывает много споров. По сути, конденсат, как и нефть, используется для производства нефтепродуктов, но выход светлых с него составляет более 90%, а значит, ценность и стоимость этого сырья намного выше по сравнению с нефтью.

Для алмазов, золота, калийных солей применяются процентные (адвалорные) ставки, а для комплексных руд Красноярского края сегодня вообще действуют фиксированные специфические ставки, не зависящие от цены продукции. Особенностью процентного (адвалорного) НДС является сохранение эффективной ставки при росте цен

СРАВНЕНИЕ РЕНТАБЕЛЬНОСТИ EBITDA ПО ОТРАСЛЯМ

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2014–2018 гг.
 Калийные соли	52 %	64 %	52 %	49 %	53 %	54 %
 Цветная металлургия	48 %	55 %	50 %	51 %	54 %	52 %
 Золото	44 %	50 %	54 %	51 %	52 %	51 %
 Алмазы	55 %	50 %	53 %	46 %	53 %	51 %
 Удобрения	34 %	50 %	42 %	35 %	38 %	40 %
 ИТ и телекомы	41 %	40 %	37 %	36 %	37 %	38 %
 Газовая отрасль	41 %	38 %	30 %	25 %	38 %	36 %
 Банки и финансы	23 %	16 %	34 %	43 %	51 %	35 %
 Нефтяная отрасль	22 %	27 %	29 %	29 %	31 %	28 %
 Угольная отрасль	13 %	23 %	28 %	24 %	36 %	27 %
 Монополии	23 %	24 %	27 %	29 %	34 %	27 %
 Черная металлургия	18 %	21 %	25 %	27 %	30 %	25 %
 Энергетика	26 %	16 %	20 %	25 %	25 %	21 %
 Алюминий	17 %	23 %	17 %	21 %	23 %	20 %
 Машиностроение	22 %	20 %	19 %	16 %	4 %	14 %

Источник: отчетность компаний, VYGON Consulting

на сырьевые товары. Для фиксированной ставки вообще наблюдается обратная зависимость – при росте цен эффективная ставка НДС снижается. То есть при добыче комплексных руд Красноярского края с ростом цен на 25 % эффективная ставка НДС снижается на 20 п.п. Иначе говоря, применение адвалорных и фиксированных ставок не приносит государству никаких дополнительных доходов от роста цен на сырье на сырье.

Но говорит ли все вышеобозначенное о более высокой степени налогообложения нефтяников? Ведь это может свидетельствовать лишь о том, что в нефти самая высокая рента, соответственно, и более высокая доля налогов. Поэтому целесообразно рассмотреть уровень фискальной нагрузки относительно финансовых показателей отраслей.

Наиболее характерным является первое место нефтяных компаний по доле налогов в чистом денежном доходе от основных видов деятельности (операционный денежный поток за вычетом капитальных вложений). Налоги взимаются в размере 86 % от денежного потока, генерируемого нефтянкой, на втором месте опять газовая отрасль – 68 %. Если учитывать также и изменение долговых обязательств, то доля налогов в денежном потоке нефтянки возрастает до 89 %. По этому показателю выше только сильно закредитованная угольная отрасль с 93 % (см. «Сравнение средних показателей налоговой нагрузки сырьевых» компаний (доля налогов)).

Таким образом, практически по всем показателям налоговая нагрузка в нефтянке с большим отрывом самая высокая среди всех добывающих отраслей. Поэтому эффективность действующих подходов к изъятию ресурсной ренты из многих сырьевых отраслей в России, с точки зрения государства, остается под вопросом.

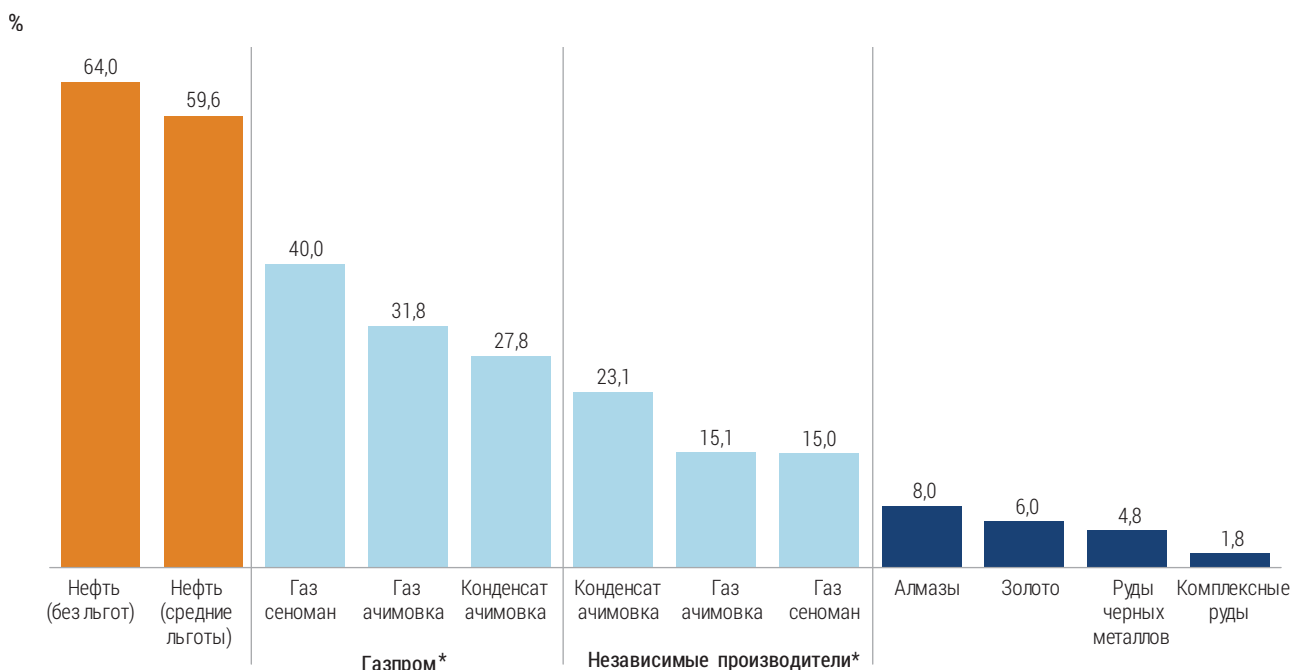
МЕХАНИЗМЫ ИЗЪЯТИЯ РЕСУРСНОЙ РЕНТЫ

Проблема неравномерной налоговой нагрузки на добывающие отрасли поднимает вопросы правильного выбора механизмов изъятия ресурсной ренты. Оптимальны ли они в отечественных отраслях? Учитывают ли они все особенности отрасли и изменения во внешней конъюнктуре? Какие вообще существуют механизмы?

Вплоть до середины прошлого века основной формой изъятия ресурсной ренты являлся платеж в виде фиксированной доли от добытого сырья (так называемая роялти). Более того, и сегодня налоги типа роялти, базирующиеся на валовых показателях, а не на прибыли, сохраняются в большинстве стран. Их выбор обусловлен следующими преимуществами:

- ♦ стабильность и прогнозируемость поступлений по таким налогам;
- ♦ отсутствие стимулов для завышения затрат, которое возникает, например, при налогообложении прибыли,

ДОЛЯ ВАЛОВЫХ НАЛОГОВ (НДПИ И ТАМОЖЕННОЙ ПОШЛИНЫ) В ЦЕНЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОДУКЦИИ В 2018 г.



* Ставки налогов для Надым-Пур-Тазовского региона без учета льгот (кроме льготы в зависимости от глубины залегаания)

Источник: VYGON Consulting

что снижает эффективность и размывает налоговую базу;

◆ простота администрируемости.

Очевидным недостатком такого механизма является отсутствие гибкости к экономическим показателям, что определяет низкую эффективность изъятия ресурсной ренты. Поэтому за последние 70 лет появилось большое количество вариаций роялти и других налоговых механизмов, нацеленных на лучшее извлечение ресурсной ренты (см. «Варианты подходов к изъятию ренты»).












Примером такого механизма является ресурсно-рентный налог, который предполагает налогообложение чистого дисконтированного дохода инвестора (то есть до момента экономической окупаемости инвестиций ресурсно-рентный налог не возникает). Наиболее известный пример использования ресурсно-рентного налога – Австралия, где он применяется к денежному потоку от добычи нефти до налога на прибыль. Ставка налога с 1 июля 2019 года составляет 5% (ранее 40%), период переноса убытков ограничен десятью годами (ранее он был не ограничен). Затраты на геологоразведочные работы переносятся с дисконтом, равным ставке по долгосрочным облигациям, увеличенной на 15% (остальные затраты – на 5%), и допускается их разнесение между разными проектами. При этом ресурсно-рентный налог возникает только после достижения определенной нормы возврата инвестиций (после того, как возмещены все затраты на разведку и освоение запасов).

Другим примером механизма служат специальные налоги на прибыль, вводимые вместо либо в дополнение к корпоративному налогу на прибыль. Во многих случаях такие налоги предусматривают специальные вычеты капитальных затрат – например, в виде повышающих процентов к амортизации (апплифт). Наиболее известным примером является Норвегия, полностью отказавшаяся от валовых налогов. Суммарная ставка корпоративного и нефтяного налогов на прибыль в стране составляет 78%, а апплифт – 20,8%.

Моделирование по проектам разработки месторождений полезных ископаемых показывает преимущество фискальных систем, которые базируются на налогообложении ресурсной ренты. Они более гибкие, не приводят к выпадению добычи и одновременно обеспечивают наиболее высокую долю государства в целом по проекту.

Однако инструменты, которые хорошо изымают ресурсную ренту в целом по проекту, могут оказаться менее эффективными, с точки зрения государства, в конкретный год. К примеру, при росте цены сырья в два раза и ставке налога в 40% от прибыли государство, соответственно, получит только 40% от прироста цены в данный конкретный год. Такие дополнительные доходы от непредвиденного роста сырьевых цен называют конъюнктурной рентой, для извлечения которой иногда вводятся специальные налоговые механизмы. Так, рост цен на нефть в 1970-е годы привел к введению в США налога на непредвиденную прибыль, который изымал 50% доходов, обуслов-

СТАВКИ И КЛЮЧЕВЫЕ ОСОБЕННОСТИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ НДПИ РАЗЛИЧНЫХ ВИДОВ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

	Расчет НДПИ	Диапазон ставок*		Особенности
		min	max	
 Нефть	Формула	0 руб./т (Бажен)	12 тыс. руб./т (З.Сибирь, без льгот)	Зависит от льгот
 Газ Газпром	Формула	167 руб./тыс. м ³ (Рег. газоснабжение)	1 800 руб./тыс. м ³ (Астраханское)	Зависит от цен на конденсат и его содержания
 Газ независимые	Формула	0 руб./тыс. м ³ (Ямал СПГ)	800 руб./тыс. м ³ (Пуровский район)	
 Газовый конденсат Газпром	Формула	820 руб./т (Рег. газоснабжение)	8 000 руб./т (Астраханское)	Низкая ставка по сравнению с нефтью, зависит от цен на газ
 Газовый конденсат независимые	Формула	0 руб./т (Ямал СПГ)	5 000 руб./т (Пуровский район)	
 Алмазы	8%	1,5 тыс. руб./к (6 цвет <3 к)	70,5 тыс. руб./к (EXTRA, >10 к)	База, исходя из цен алмазов, по оценке Гохрана России
 Золото	6%	4 500 руб./унц.	4 700 руб./унц.	База, исходя из цен, за вычетом аффинажа и транспорта
 Комплексные руды, содержащие медь, никель, платину**	730 руб./т	730 руб./т	730 руб./т	Фиксированная ставка
 Уголь	Индексируемые ставки	11,1 руб./т (бурый уголь)	51,2 руб./т (коксуемый уголь)	Дефляторы к разным видам, вычет затрат на безопасность
 Комплекс. руды, не содержащие медь, никель или платину**	270 руб./т	270 руб./т	270 руб./т	Фиксированная ставка
 Калийные соли	3,8%	30 руб./т	30 руб./т	-

* При ценах 2018 г. в зависимости от налоговых льгот

** Красноярский край

Источник: VYGON Consulting

ленных повышением цены сверх порогового значения. В 1988 году после падения нефтяных котировок налог был отменен. В Монголии такой налог вводился для добычи меди и золота в 2008 году (ставка – 68%). В Эквадоре налог на непредвиденную прибыль при добыче металлов был установлен в 2009 году по ставке 70% (затем заменен на прогрессивный роялти).

В некоторых юрисдикциях используют гибридные налоговые механизмы. Например, при добыче калийных солей в Саскачеване (Канада) в случае получения удельной прибыли до \$ 67,36/т K₂O применяется ставка 15%, иначе – 35%. В Чили роялти при добыче меди крупными компаниями составляет от 5 до 14% в зависимости от цены меди, а для средних компаний ставка варьирует от 0,5 до 4,5%.

Таким образом, в мире применяется большое разнообразие налоговых механизмов, нацеленных как на ресурсную ренту в чистом виде, так и на конъюнктурную ренту не только в нефтегазовом секторе, но и во всех сырьевых отраслях.

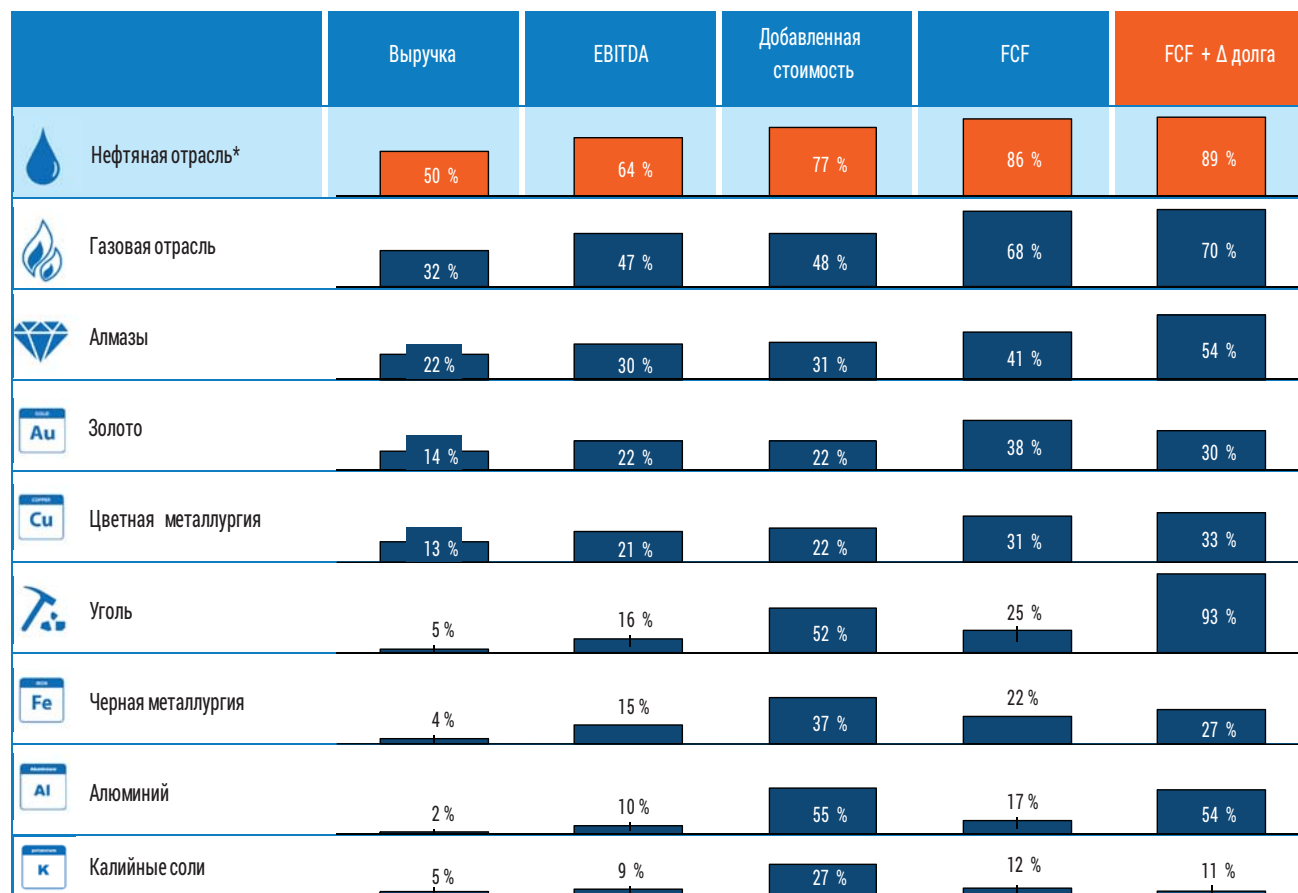
С точки зрения извлечения конъюнктурной ренты в России только действующая в нефтянке система может быть

сопоставима с зарубежными практиками, поскольку эффективная налоговая ставка (сумма НДПИ и таможенной пошлины) прогрессивно зависит от цены на нефть. Однако крайне высокий уровень нагрузки валовых налогов не позволяет учитывать проблемы ухудшающейся ресурсной базы в традиционных регионах добычи и потребности освоения новых регионов. В результате это приводит к необходимости постоянных послаблений для отдельных категорий запасов. В перспективе от такой необходимости позволит избавиться и в целом перейти к налогообложению прибыли проект НДД (налог на дополнительный доход), запущенный в 2019 году. Однако масштаб его применения пока невысок. Притом что в других отраслях по добыче полезных ископаемых на текущий момент вообще отсутствуют прогрессивные элементы налогообложения, изъятие конъюнктурной ренты в них не осуществляется.

СТАБИЛЬНОСТЬ В ИЗМЕНЕНИЯХ

В России одна из самых высоких налоговых нагрузок на нефтедобычу в мире. Изымаемая государством доля в дисконтированном денежном потоке до налогов

СРАВНЕНИЕ СРЕДНИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ НАЛОГОВОЙ НАГРУЗКИ СЫРЬЕВЫХ КОМПАНИЙ (ДОЛЯ НАЛОГОВ)



* С учетом переработки нефти

Источник: отчетность компаний, VYGON Consulting

может достигать 91%. Несмотря на это, нефтяная отрасль до сих пор воспринимается как ключевой источник дополнительных доходов федерального бюджета. Постоянное увеличение налогового бремени уже стало фактором «стабильности» отечественной фискальной системы.

В 2016 году был заморожен коэффициент 0,42 при расчете экспортной пошлины, хотя изначально утвержденные параметры большого налогового маневра предполагали его снижение до 0,36. В следующем году был введен дополнительный коэффициент Кк к НДС, обнуление которого предполагалось в 2020 году, но так и не произошло. Рассматривается вопрос введения НДС на попутный нефтяной газ, утилизация которого сопряжена с дополнительными затратами.

Ужесточение налогового режима происходит на фоне стремительного падения объемов добычи в ХМАО, на который приходится более 40% текущих извлекаемых запасов нефти России. Рекордный объем бурения на территории региона в 2016–2018 годах позволил лишь стабилизировать производство сырья (см. «Динамика добычи и эксплуатационного бурения в ХМАО»).

Такой результат является следствием ухудшения качества запасов нефти. За последние 10 лет обводненность новых скважин в ХМАО увеличилась до 50%, продуктивность сократилась на 34%. В итоге падает экономическая эффективность нового бурения, так как растет общий объем добычи жидкости, а вместе с ним и уровень эксплуатационных затрат. В сложившихся условиях дальнейшее наращивание объемов бурения находится под угрозой.

Результаты оценки экономической эффективности разработок месторождений в текущих налоговых условиях в 2019 году, проведенной по поручению Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева, также подтвердили наличие сложной ситуации с качеством ресурсной базы. При действующей налоговой системе из 28,9 млрд тонн технически извлекаемых запасов лишь от 36 до 64% рентабельно в зависимости от макроэкономических предположений. А уже к 2035 году объем добычи нефти в России может снизиться на 74–165 млн тонн.

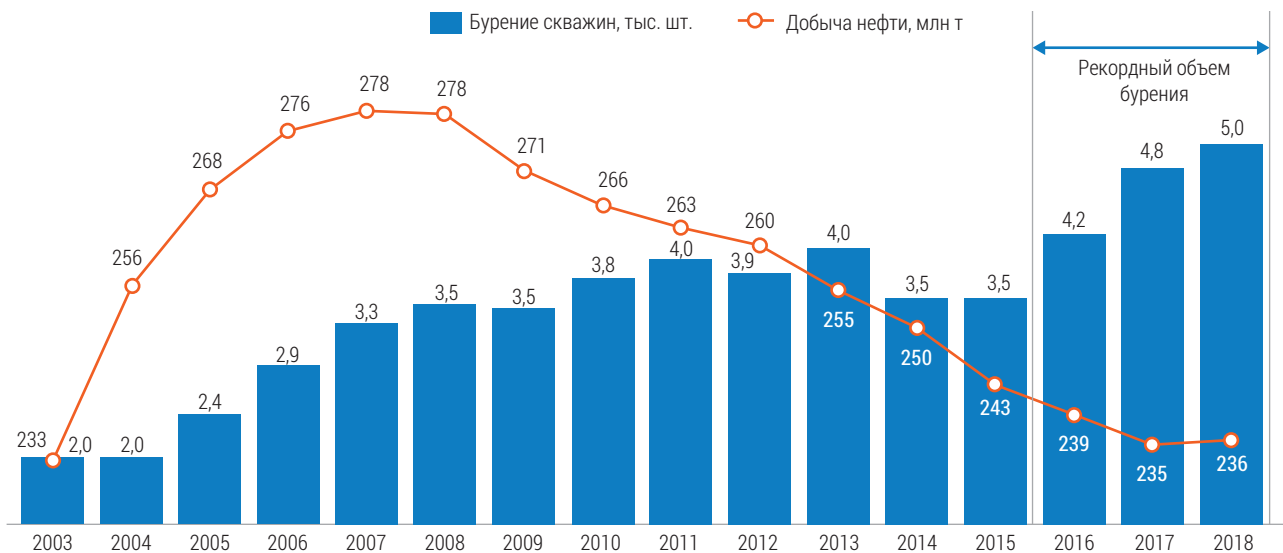
Значительно усложнилась ситуация и в сегменте нефтепереработки. Наиболее сильно по отрасли ударил

ВАРИАНТЫ ПОДХОДОВ К ИЗЪЯТИЮ РЕНТЫ

Вид налога	Мировой опыт	Особенности
Ресурсно-рентный налог (Resource-Rent Tax)	Применяется в отдельных юрисдикциях (впервые в Австралии)	Применяется к NPV по проекту, возникает только при достижении окупаемости инвестиций
Специальный / дополнительный налог на прибыль	Широко применяется в добывающих отраслях	Налоговое огораживание при налогообложении, могут быть установлены особенности вычетов (апшифт и т.п.)
Роялти / НДС	Широко применяется в добывающих отраслях	Ставка может устанавливаться в зависимости от цены сырья, прибыли, рентабельности
Налог на непредвиденную прибыль (Windfall Profit Tax)	Применялся в США к нефти, в европейских странах к энергетическим активам	Применяется к разнице между фактической и базовой ценой сырья, направлен на изъятие конъюнктурной ренты
Налог на сверхприбыль (Excess Profit Tax)	Применялся во многих странах в военное время	Применяется к прибыли сверх норматива рентабельности, негативно влияет на инвестиционную привлекательность

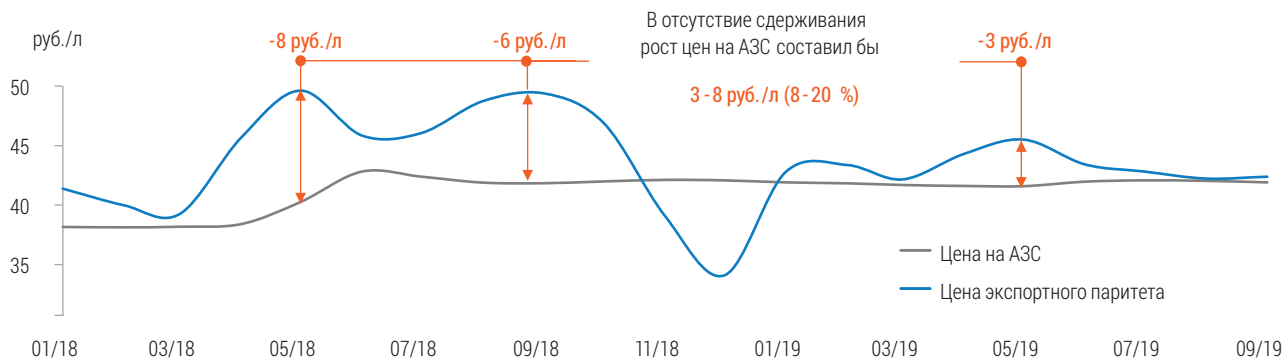
Источник: VYGON Consulting

ДИНАМИКА ДОБЫЧИ И ЭКСПЛУАТАЦИОННОГО БУРЕНИЯ В ХМАО

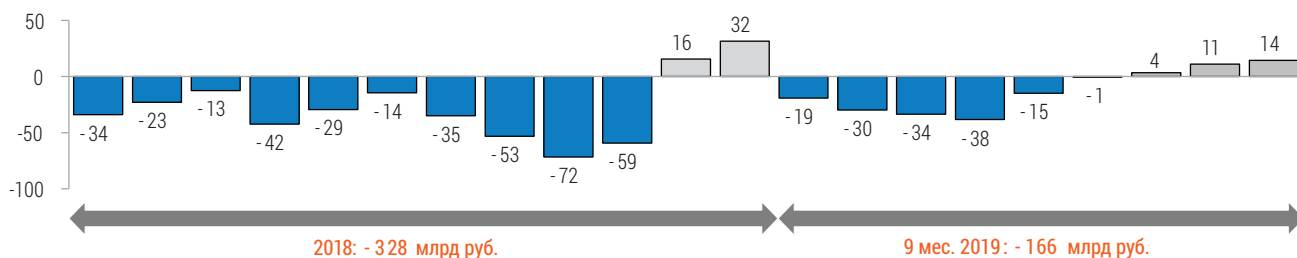


Источник: Научно-аналитический центр рационального недропользования им. В.И. Шпилемана, VYGON Consulting

ЦЕНЫ НА АЗС НА АИ-92 В ЦЕНТРАЛЬНОМ РЕГИОНЕ В 2018-2019 гг.



Эффект сдерживания цен на внутреннем рынке на нефтепереработку*, млрд руб.



* По автобензину и дизельному топливу, с учетом демпфера

Источник: VYGON Consulting

топливный кризис 2018 года, когда нефтепереработка де-факто была вынуждена субсидировать внутренний рынок. Такие действия стоили отрасли почти 0,5 трлн рублей за два года (см. «Цены на АЗС на АИ-92 в центральном регионе в 2018–2019 гг.»).

С целью компенсации потерь в нефтепереработке в 2019 году был введен специальный демпфирующий механизм. Однако он не только не снизил убытки компаний, но и увеличил их из-за изначально неправильной настройки параметров механизма. Корректировка параметров демпфера в середине 2019 года хотя и стабилизировала ситуацию, но не решила проблем рентабельности производства моторных топлив в стране. Кроме того, часть выплат нефтепереработке была компенсирована за счет увеличения НДС. Таким образом, налоговая нагрузка на нефтяную отрасль вновь была повышена, теперь уже с целью поддержки внутреннего рынка моторных топлив.

При этом значительная часть НПЗ по-прежнему требует модернизации, проведение которой в текущих регуляторных условиях без субсидий экономически неэффективно. С прошлого года рассматриваются возможности предоставления дополнительных субсидий НПЗ в виде мультипликатора к отрицательному акцизу на нефть. Его ввод должен существенно увеличить эффективность реализации не только заявленных проектов, но и тех, реше-

ние по которым еще не принято, что в результате должно привести к росту совокупных инвестиций в отрасль. Однако на сегодняшний день окончательного решения по предоставлению субсидий так и не принято.

Кроме того, до сих пор не ясны конечные цели государственного регулирования, поскольку отсутствует полноценная стратегия развития отрасли, в которой были бы четко определены целевые ориентиры по объемам необходимой нефтепереработки в стране, выпуску нефтепродуктов и инвестициям.

Проводимые несистемные изменения в регулировании и введение различных повышающих коэффициентов могут в итоге повлечь за собой проблемы как для бюджета, так и для экономики страны из-за снижения инвестиционной активности в нефтяной отрасли. Уже сейчас сложилась ситуация, когда необходим качественный пересмотр подходов к структуре и уровню налоговой нагрузки в нефтедобывающей отрасли при одновременном наличии потребности в субсидировании переработки и нефтехимии. При этом необходимо обеспечить стабильность доходов государства и возможность экстренных изъятий без повышения социальной нагрузки на население. Поэтому для снижения рисков и диверсификации налоговых отчислений необходим сбалансированный подход, где источником пополнения бюджета могут быть и другие отрасли экономики. 📌