

НФР — ОСНОВА СЛЕДУЮЩЕГО МАНЕВРА



Представляется, что наступает благоприятный момент для новой попытки внедрения механизма, основанного на экономике нефтедобычи. С учетом текущих тенденций, в 2015 году ожидается падение добычи нефти впервые за последние 15 лет. В каком-то смысле именно постоянный рост добычи являлся фактором, не способствующим глубоким налоговым реформам в секторе нефтедобычи.

Однако, учитывая тяжелую зависимость бюджета от нефтяных налогов, полномасштабный эксперимент по внедрению налогообложения, основанного на экономике добычи, в рамках всей отрасли представляется маловероятным. Поэтому курс на переход на НФР по пилотным проектам кажется верным. Однако, чтобы не просто в очередной раз адресно поддержать отдельные проекты, а обеспечить отработку НФР для дальнейшего перехода всей отрасли на более гибкую налоговую систему, необходимо обеспечить две вещи: представительную выборку пилотных проектов и глубокую экспертизу на этапе их выбора и тестирования...

Последнее время при обсуждении нефтяных налогов основное внимание уделяется налоговому маневру. Действительно, он сильно меняет структуру налогообложения нефтяного комплекса. Сущность маневра заключается в синхронном изменении ставок основных налогов в нефтянке: ставки таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты снижаются, ставки

НДПИ на нефть и газовый конденсат повышаются. Однако основной принцип налогообложения нефтяной отрасли при налоговом маневре не меняется, оно по-прежнему базируется на валовых показателях: платежи взимаются с каждой тонны добытой или экспортированной нефти.

Изначально предполагалось, что налоговый маневр улучшит положение нефтяников. При про-

гнозируемой еще в сентябре 2014-го года цене нефти Urals \$100 за баррель выигрыш составлял в 2015 году \$0,72/ барр, в 2016 году — \$0,96, и \$2,69/барр в 2014 году.

Однако снижение цены на нефть несколько изменило картину. Особенности формул, по которым вычисляются НДС и таможенная пошлина, привели к тому, что при снижении цены на нефть также уменьшился и выигрыш нефтедобычи от налогового маневра.

При цене ниже \$72,4 в 2015 году добыча нефти начинает проигрывать от налогового маневра. При цене \$70 проигрыш в 2015 году составляет \$0,05/барр. Хотя величина сравнительно небольшая, но это все равно незапланированные потери, которые в итоге скажутся на инвестиционном бюджете компаний.

Для средних условий ХМАО денежный поток, который остается в распоряжении нефтедобытчиков при цене \$70, составляет около \$4/барр. Таким образом, в распоряжении предприятия остается около 3% от цены, а 67% от цены изымается налогами (см. «Структура выручки...»). Причем, так как налоговая пошлина и НДС зависят от цены прогрессивно, при росте цены денежные средства, остающаяся в распоряжении нефтяников, увеличиваются несущественно.

Очевидно, что такая система значительно ограничивает величину запасов, которые могут экономически эффективно разрабатываться.

Налоговые льготы по НДС

При действующих ставках НДС и таможенной пошлины эксплуатация многих категорий запасов оказывается нерентабельной, также не окупаются про-

А КАК ЗА ГРАНИЦЕЙ?

В большинстве зарубежных нефтедобывающих стран доля налогов, базирующихся на финансовом результате от добычи углеводородов, значительно выше по сравнению с Россией. Как правило, суммарная ставка налогов на прибыль находится в диапазоне 35–88%. Норвегия и Великобритания полностью отказались от роялти и других налогов, связанных с валовыми показателями.

Суммарная ставка налогов на прибыль в Великобритании составляет 62–81%: 30% — корпоративный налог на прибыль, 32% — дополнительный налог и 50% — нефтяной налог для старых лицензий, по которым разрешение на разработку выдано до 16.03.93. Суммарная эффективная ставка налогообложения прибыли в Великобритании составляет 62% для новых лицензий и 81% — для старых лицензий.

При этом применяется налоговое огораживание по отношению к деятельности на шельфе, а капитальные затраты разрешается списывать в год, когда они произведены. Также применяются стимулирующие вычеты из дополнительного налога для отдельных категорий запасов.

С целью улучшения инвестиционной привлекательности освоения ресурсов углеводородов правительство Великобритании анонсировало программу по реформированию системы налогообложения на шельфе. В качестве первого шага предполагается снижение дополнительного налога с 32% до 30% с 01.01.15. В этом случае эффективная ставка снизится до 80% для «старых» месторождений и до 60% — для новых.

В Норвегии ставка корпоративного налога на прибыль составляет 28%, ставка дополнительного налога — 50%. Соответственно, суммарная эффективная ставка налогообложения прибыли составляет 78%. Капитальные затраты вычитаются в течение четырех лет, но при этом применяется алиффт (дополнительный вычет затрат из налогооблагаемой базы) в размере 30% к сумме капитальных вложений.

В США дополнительное налогообложение прибыли не используется, но при этом ставки налога на прибыль сравнительно высоки и большую роль играют бонусы. За счет высококонкурентного рынка, широкого доступа к ресурсам углеводородов величина бонусов достаточно высока, она сопоставима с величиной роялти. По существу, бонус является инструментом изъятия ренты от добычи на самом раннем этапе, еще до получения дохода.

В России ставка налога на прибыль составляет 20%, что является самым низким показателем среди крупных нефтедобывающих стран, а дополнительные налоги, связанные с финансовым результатом от добычи, отсутствуют. При этом суммарная величина налогов, связанных с валовыми показателями, является наиболее высокой. Таким образом, структура налогообложения добычи нефти в России коренным образом отличается от налогообложения других нефтедобывающих стран (см. «Сравнение систем налогообложения...»).

екты освоения месторождений в «новых» регионах (см. «Влияние налоговой системы...»). По этой причине в законодательство начиная с 2006 года вносятся различные поправки в части предоставления льгот и исключений из общего налогового режима.

В частности, льготы по НДС предусмотрены для выработанных месторождений, малых месторождений, новых нефтяных месторождений в регионах с неразвитой инфраструктурой, некоторых категорий трудноизвлекаемых запасов. Тем самым государство пытается вместо масштабного реформирования действующей налоговой системы тесно снизить ее жесткость для некоторых категорий запасов.

Несмотря на то, что льготы по НДС в целом можно оценить положительно, поскольку они способствуют поддержанию добычи нефти в стране, они не могут изменить основного принципа налогообложения, потому что не учитывают экономику разработки и реализации нефти конкретных проектов. В каких-то случаях льгот

недостаточно, а в каких-то — они оказываются избыточными. При этом значительная часть запасов, которые в зарубежных условиях были бы эффективными, в российских условиях оказываются нерентабельными.

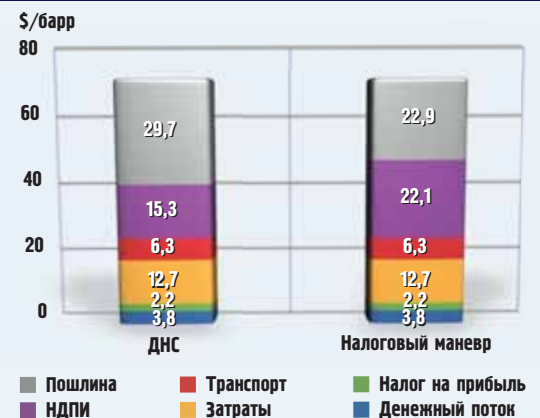
Другая проблема заключается в постоянном росте объема стимулируемой нефти и снижении эффективной ставки НДС. Если в 2007 году льготированная добыча составляла 5% от добычи в целом по РФ, то сейчас эта величина превышает 25%, и по прогнозам она продолжит расти в перспективе (см. «Динамика добычи нефти по категориям льготирования»).

Выпадающие доходы бюджета в 2007 году составляли менее 1,5% от суммы НДС, рассчитанной без учета льгот, а сейчас эта величина достигает 11% от суммы НДС по полной ставке. Иными словами, при проведении налоговой реформы уже не стоит исходить из принципа нейтральности для бюджета, ориентируясь на доходы минувших лет.

Многие категории запасов, разработка которых требует по-

вышенных затрат, не попадает под льготы. Самым обделенным с точки зрения льгот является основной нефтедобывающий регион страны. Суммарная величина льгот по НДС, получаемая при добыче нефти в ХМАО, по данным ФНС, составляет лишь 3,5% от величины налога, рассчитанной без учета льгот.

СТРУКТУРА ВЫРУЧКИ ОТ ДОБЫТОЙ НЕФТИ В 2015 Г. ПРИ ЦЕНЕ НА НЕФТЬ \$70/БАРР (ХМАО)



Источник: VYGON Consulting



Источник: Минэнерго России, VYGON Consulting

При этом по остальным регионам величина льгот в пять раз выше и составляет 18% от величины налога, рассчитанной без учета

Налогообложение отрасли при налоговом маневре по-прежнему базируется на валовых показателях: платежи взимаются с каждой тонны добытой или экспортированной нефти

льгот. В итоге, несмотря на общий рост добычи в целом по стране, добыча в ХМАО устойчиво падает с 2008 года (см. «Добыча нефти...»).

Российская история

Первая попытка реализации системы налогообложения, основанной на экономическом результате добычи, была осуществлена

При цене ниже \$72,4 в 2015 году добыча нефти начинает проигрывать от налогового маневра. При цене \$70 проигрыш в 2015 году составляет \$0,05/барр

еще при формировании российской налоговой системы. При разработке закона «О недрах» в 1991 году предлагалось установление дополнительного налога на

рентные доходы от добычи нефти, который базировался бы на экономике добычи.

В первой редакции принятого в феврале 1992 года закона РФ «О недрах» этот налог трансформировался в акцизный сбор, который должен взиматься «по отдельным видам минерального сырья, добываемого из месторождений с относительно лучшими горно-геологическими и экономико-географическими харак-

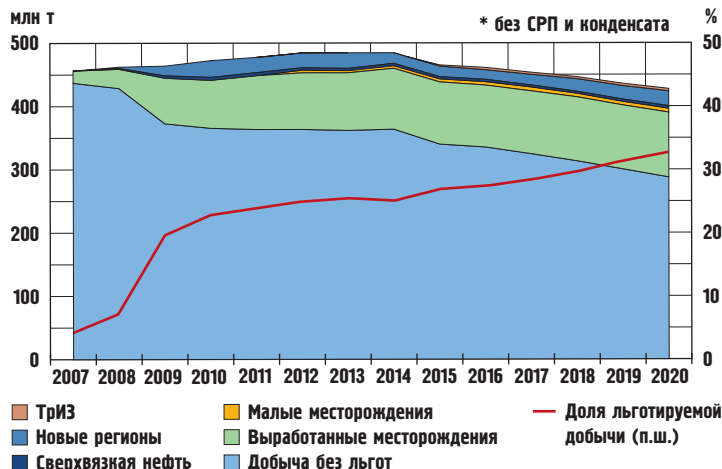
теристиками при получении пользователем недр сверхнормативной прибыли, содержащейся в цене продукции». Однако менее чем через год формулировка была исправлена, акцизный сбор был переименован в акциз на отдельные виды минерального сырья, а понятие «сверхнормативная прибыль» было исключено из закона.

Вторая попытка была предпринята при подготовке Налогового кодекса под руководством С.Шаталова. Начиная с первого проекта Налогового кодекса (1996 год) они включали главу «Налог на дополнительный доход от добычи углеводородов (НДД)».

Основной принцип НДД заключается в том, что величина налога зависит от накопленной рентабельности проекта. Чем выше R-фактор — отношение накопленных доходов и затрат, — тем выше налоговая ставка. При этом налоговая база НДД — это чистый денежный поток от добычи, то есть доходы за вычетом капитальных и эксплуатационных расходов с возможностью переноса убытков.

Было разработано несколько проектов НДД, в том числе две версии закона о НДД были приняты в первом чтении Государственной Думой в 1997 и 1998 годах в составе второй части Налогового

ДИНАМИКА ДОБЫЧИ НЕФТИ ПО КАТЕГОРИЯМ ЛЬГОТИРОВАНИЯ*



Используется базовый сценарий добычи нефти VYGON Consulting, предполагающий сохранение ДНС при цене на нефть \$70/барр и сохранении текущих финансовых и технологических ограничений

Источник: VYGON Consulting

ДОБЫЧА НЕФТИ ПО РОССИИ В ЦЕЛОМ И ПО ХМАО



Источник: Минэнерго России, VYGON Consulting

кодекса. Но до внедрения НДС дело не дошло, и оба раза законопроекты были возвращены в первое чтение, а затем отозваны.

В варианте 1998 года ставка налога увеличивалась от 0% при Р-факторе менее 1 до 60% при Р-факторе, превышающем 2 (см. «Шкала зависимости...»). НДС предназначался для замены акциза на нефть, который также предусматривался этим проектом Налогового кодекса. Ставка акциза на нефть в проекте Налогового кодекса составляла 60 руб./т; исходя из этого значения и выбирались параметры НДС.

Однако в дальнейшем концепция налогообложения нефтянки коренным образом изменилась. В 1999 году была вновь введена таможенная пошлина на нефть, а начиная с 2002 года в налоговый кодекс вместо трех платежей на добытую нефть (акциза на нефть, платы за добычу и отчислений на ВМСБ) был введен НДС. Таким образом, проект НДС перестал соответствовать условиям, в которых он был разработан.

Механизм НДС работает лучше, если он применяется с начала разработки месторождения. При этом в законопроекте был предусмотрен вариант применения НДС к предприятию в целом. Предполагалось, что предприятиям предоставляется право перехода на НДС.

Основной причиной отказа от НДС были опасения о сложностях налогового администрирования такого налога. В момент рассмотрения проектов практически вся добываемая нефть реализовывалась по трансфертным ценам, зачастую в несколько раз отличаю-

щимся от рыночной цены. Отсутствовали механизмы контроля за ценами реализации нефти. Также отсутствовали и механизмы контроля за затратами. С учетом того, что НДС создает дополнительные стимулы к повышению затрат и занижению прибыли, его внедрение требовало значительных дополнительных мер по усилению налогового администрирования.

С другой стороны, в конце 1990-х все нефтяные налоги не превышали 3% от поступлений федерального бюджета, а платежи по акцизу составляли чуть более 1%. Таким образом, государство мало рисковало при внедрении налоговых новаций в нефтяных налогах даже в рамках всей отрасли. Но эта ситуация быстро изменилась начиная с 2000 года, с ростом цены на

нефть и добычи доля нефтяных доходов в федеральном бюджете выросла до 40%, и историческая

Для средних условий ХМАО денежный поток, который остается в распоряжении нефтедобытчиков при цене \$70, составляет около \$4/барр

возможность для введения НДС была упущена.

Налог на финансовый результат

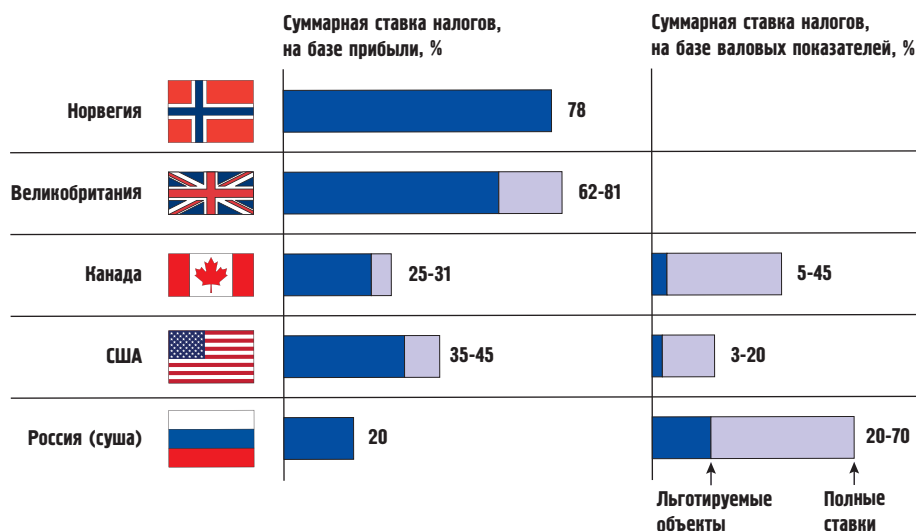
Новым вариантом реализации системы налогообложения, основанной на экономике добычи, яв-

Очевидно, что такая система значительно ограничивает величину запасов, которые могут экономически эффективно разрабатываться

ляется налог на финансовый результат (НФР). В отличие от НДС, ставка НФР фиксирована, а налоговая база представляет собой прибыль от деятельности по добыче нефти. Таким образом, администрирование НФР может быть реализовано без значительных дополнительных усилий.

При этом НФР одинаково может быть применен как с начала

СРАВНЕНИЕ СИСТЕМ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ДОБЫЧИ НЕФТИ ПО СТРАНАМ



Источник: VYGON Consulting

Шкала зависимости ставки НДС от Р-фактора (законопроект 1998 г.)

Р-фактор (P_{n-1})	Ставка НДС ($C_{тн}$)
менее 1,0	0
свыше 1,0 до 1,2	15
свыше 1,2 до 1,3	20
свыше 1,3 до 1,4	30
свыше 1,4 до 1,5	40
свыше 1,5 до 2,0	50
свыше 2,0	60

разработки, так и по действующему предприятию. НФР является менее «рентным» налогом по

Другая проблема заключается в постоянном росте объема стимулируемой нефти и снижении эффективной ставки НДС

сравнению с НДС, так как в меньшей степени нацелен на налогообложение природной ренты, однако намного проще с точки зрения администрирования.

Мировой опыт: структура налогообложения добычи нефти в России коренным образом отличается от налогообложения других нефтедобывающих стран

На официальном уровне предложения по НФР были вынесены Минэнерго РФ на рассмотрение

Новым вариантом реализации системы налогообложения, основанной на экономике добычи, является налог на финансовый результат

профильных государственных ведомств и нефтяных компаний в

Целесообразно начать отрабатывать практику администрирования НФР, который будет применяться для действующих активов, и вернуться к концепции НДС для новых проектов

конце августа 2014 года (Законопроект «О внесении изменений в часть первую и вторую НК РФ в ча-

сти введения системы налогообложения в виде налога на прибыль от реализации добытой нефти»).

Было предложено вводить НФР со ставкой 60% в рамках пилотных проектов; пилотные проекты были перечислены непосредственно в тексте законопроекта — шесть лицензионных участков. В соответствии с предложением Минэнерго налог на прибыль от реализации добытой нефти должен заменить НДС на нефть для пилотных проектов. Подобное предложение также поступило и от лица властей ХМАО в ноябре 2014 года.

Перспективы

Федеральная налоговая служба может начать отрабатывать практику администрирования НФР, который будет применяться для действующих активов. На наш взгляд, целесообразно дополнительно вернуться к концепции НДС для новых проектов. Ведь для новых проектов НДС работает гораздо лучше, чем НФР. Для этого потребуется разработка новых параметров налога.

В качестве пилотных должны быть выбраны несколько объектов, находящихся в разных условиях в разных регионах, что позволит провести тестирование новых налоговых механизмов на представительной выборке. Выбор пилотных проектов должен осуществляться исходя из принципа прозрачности. В настоящее время в число пилотных включены проекты, предложенные нефтяными компаниями.

Необходима независимая экспертиза, которая позволила бы ответить на вопросы: какие бюджетные выгоды для государства несет переход на НФР, какие последствия для экономики региона будут от этого перехода, нуждаются ли лицензионные участки в таком переходе, будут ли использоваться новые технологические решения, которые можно в будущем применять в рамках всей отрасли, и так далее. В этом случае опыт пилотных проектов может быть в дальнейшем распространен на всю отрасль.

Действующая методика предоставления льготной экспортной пошлины (особая формула расче-

та ставок вывозных таможенных пошлин) носит субъективный характер. При этом указанная методика не обеспечивает «отраслевой задачи», поскольку направлена только на поддержку отдельных новых проектов в определенных регионах, но не предполагает дальнейшего распространения на всю отрасль.

Поэтому в качестве пилотных проектов можно использовать все новые месторождения, подпадающие под методику (около 6–7 млн тонн добычи нефти в 2020 г.). Одновременно целесообразно использовать в качестве пилотных проектов несколько новых месторождений традиционных регионов, не подпадающих под методику (до 10–20 млн тонн добычи нефти в 2020 г.). Для отработки механизма НФР для зрелых месторождений должна быть выделена выборка таких объектов, расположенных в разных регионах, с суммарной текущей добычей не менее 20 млн тонн в год.

Таким образом, суммарная добыча по представительной выборке пилотных проектов для отработки новых налоговых механизмов составит около 50 млн тонн к 2020 году.

Обычной практикой при разработке таких предложений является формирование рабочей группы, включающей представителей государственных органов, отрасли и экспертного сообщества. Это позволит выработать балансирующие интересы участников налоговых механизмов, подготовить и провести экспертизу предложений по пилотным проектам. В дальнейшем, после апробации налоговых механизмов на пилотных проектах, целесообразно широкомасштабное внедрение НДС/НФР в рамках всей отрасли.

Есть опасение, что без такой экспертизы, без глубокой проработки вопроса переход на НДС/НФР по отдельным пилотным проектам может свестись к предоставлению индивидуальных налоговых льгот, как это бывало раньше. В этом случае к завершению «пилотного периода» мы снова не будем готовы к переходу на новую налоговую систему по всей отрасли. Хотелось бы избежать такого сценария. 