

НАЛОГОВАЯ НАГРУЗКА В ОТРАСЛЯХ: ОПЕРАЦИЯ «БАЛАНСИРОВКА»

Нефтяная отрасль России является ключевым источником доходов бюджета страны, обеспечив около 9 трлн руб. или 44% от поступлений в 2018 г. Однако в последнее время налоговое регулирование нефтянки сводится к подкручиванию различных коэффициентов для пополнения казны без анализа проблем стратегического развития отрасли.

С учетом значительного ухудшения ресурсной базы это может привести к серьезным проблемам для экономики страны и бюджета. Одновременно в других рентных секторах действующая налоговая система никак не изымает сверхдоходы от изменения рыночных условий.

Предварительный анализ показал, что балансировка фискальной нагрузки даст возможность получения до 1,7 трлн руб. дополнительных поступлений в бюджет от прочих рентных отраслей помимо нефти.

АВТОРЫ



Дарья КОЗЛОВА

Директор по консалтингу в сфере госрегулирования ТЭК
D.Kozlova@vygon.consulting



Сергей ЕЖОВ

Главный экономист, д.э.н.
S.Ezhov@vygon.consulting



Денис ПИГАРЕВ

Консультант
D.Pigarev@vygon.consulting



Евгений ТЫРТОВ

Консультант
E.Tyrtov@vygon.consulting

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ.....	3
НЕФТЯНАЯ ОТРАСЛЬ: ДОЙНАЯ КОРОВА ДЛЯ БЮДЖЕТА.....	6
НАЛОГОВАЯ НАГРУЗКА: БЕНЧМАРКИНГ ПО ОТРАСЛЯМ.....	11
МИРОВОЙ ОПЫТ: ИЗЪЯТИЕ РЕСУРСНОЙ РЕНТЫ.....	16
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РЕНТА: НЕ ТОЛЬКО СЫРЬЕВОЙ ВОПРОС.....	20
СПРАВЕДЛИВОСТЬ: А ЕСЛИ УРАВНЯТЬ НАГРУЗКУ?.....	23

РЕЗЮМЕ

Нефтяной сектор является основой формирования доходов бюджета России. В последние годы фискальная политика в отрасли преимущественно сводится к постоянному подкручиванию ставок и вводу различных экзотических слагаемых или коэффициентов к НДС как для создания дополнительных стимулов, так и для пополнения казны. Налоговая нагрузка на добычу при этом остается экстремально высокой – сейчас изымается более 60% от выручки. Это создает существенные отраслевые риски в среднесрочной перспективе, так как не учитывает значительно худшего качества ресурсной базы по нефти в стране. Согласно результатам инвентаризации запасов, проведенной недавно по поручению Председателя Правительства РФ Д.А.Медведева, при отсутствии изменений фискальной системы из почти 30 млрд т технически извлекаемых запасов только от 40 до 64% рентабельны в зависимости от закладываемых макроэкономических предпосылок. А к 2035 г. объем добычи нефти в стране может упасть на 74-165 млн т.

Проведенный анализ показал, что в других секторах экономики также формируются рентные сверхдоходы, но механизмы их изъятия в пользу государства практически отсутствуют. В связи с этим на очередном этапе поиска источников пополнения бюджета целесообразно рассматривать все отрасли, а не только нефтянку, поступления от которой в случае сохранения действующего подхода могут упасть уже в ближайшие годы.

Основные выводы:

- Объем налоговых поступлений от нефтяной отрасли за 2018 г. составил более 9 трлн руб. (44% бюджетных доходов от промышленности и сферы услуг), что в 5 раз больше, чем заплатили все остальные сырьевые отрасли вместе взятые. Связано это с самой высокой долей валовых налогов (НДС и экспортной пошлины) в цене нефти.
- Даже с учетом льгот налоги составляют ~60% от цены нефти. На втором месте расположилась газовая отрасль (доля налогов в цене сырья, добываемого ПАО «Газпром», составляет 30-40%, для независимых производителей этот показатель значительно ниже – 15-23%), а вот у металлургии, золотодобывающей и алмазодобывающей отраслей доля налогов не превышает 10% от цены реализации продукции.
- За последние 5 лет уровень налоговой нагрузки в нефтяной отрасли, рассчитываемый как доля налогов в свободном денежном потоке, в 1,5-9 раз выше, чем в других сы-

рьевых секторах экономики (кроме угля), при значительно более низкой рентабельности по EBITDA.

- Подход к налогообложению других сырьевых секторов России в виде установления фиксированных или адвалорных (% от цены) ставок практически не позволяет изымать конъюнктурную ренту за счет роста цен. Более того, для комплексных руд Красноярского края при росте цены на 25% эффективная ставка и вовсе снижается на 20 п.п.
- За последние 3 года цены на палладий выросли в 2,5 раза, на никель на 23%. Однако из-за действующего подхода к формированию налоговых поступлений государство не получило никаких дивидендов от благоприятной внешней конъюнктуры.
- Конъюнктурные сверхдоходы могут формироваться не только в сырьевых отраслях, но и в других секторах экономики. Например, в банках и телекоммуникационных компаниях, получающих дополнительную маржу на разнице процентных ставок или благодаря олигопольному положению на рынке. Поэтому в мировой практике иногда вводятся дифференцированные ставки корпоративных налогов для этих отраслей (Норвегия, Исландия, Иордания, Тунис, Узбекистан и др.), специальные налоги (налоги на пассивы банков – Великобритания, Германия, Исландия) или производятся единоразовые изъятия (windfall tax).
- В России из-за олигопольного положения на рынке рентабельность по EBITDA телекомов в среднем за последние 5 лет составляет около 38%, что заметно превышает аналогичные показатели зарубежных компаний. Например, в США этот показатель составил ~30%, в Германии – 29%, в Японии – 25%.
- В 2018 г. средняя рентабельность прибыли до налогообложения российского банковского сектора достигла 51% – рекордного значения за последние 5 лет. Во многом этому способствовала текущая денежно-кредитная политика Центробанка по сохранению высоких значений ключевой ставки. Ее резкий рост в конце 2014 г. до 17% и сохранение на уровне 7-10% после корректировки привели к увеличению прибыли до налогообложения в более чем 3 раза.
- Если привести налоговую нагрузку по всему сырьевому сектору к текущему уровню изъятий в нефтяной отрасли, то на основании данных за последние 5 лет потенциал

изымаемой ренты можно оценить в 0,8-1,3 трлн руб. в год в зависимости от применяемого показателя для нормирования.

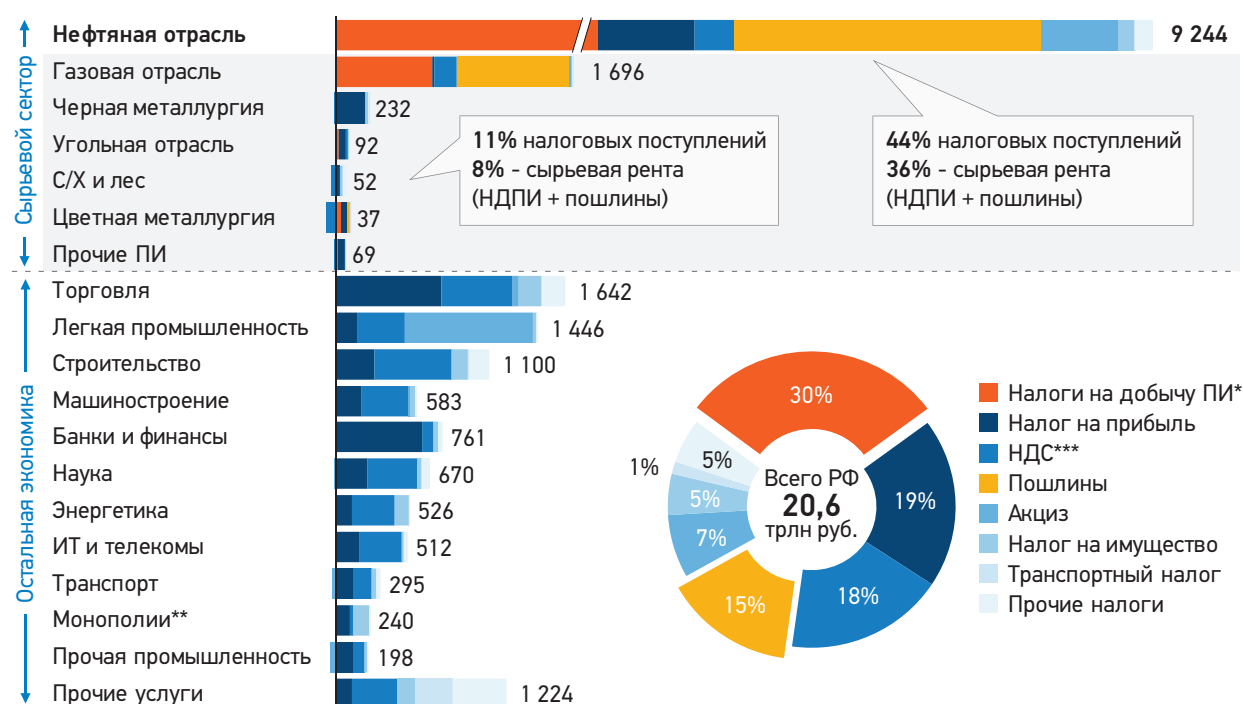
- Несырьевой сектор также обладает значительным потенциалом поступлений. Если нормировать рентабельность банковского сектора в 2016-2018 гг. к уровню предыдущих периодов в 19%, то в среднем за те же 5 лет сверхдоходы составили порядка 450 млрд руб. А корректировка показателя рентабельности отечественных телекомов до уровня США может позволить изъять еще 115 млрд руб.
- В результате общий потенциал дополнительных изъятий сверхдоходов может составить до 1,7 трлн руб., что почти вдвое превышает объем льгот нефтедобычи. Однако надо учитывать, что оценка сделана исходя из увеличения налоговой нагрузки прочих отраслей до уровня нефтяной, являющейся одной из самых высоких в мире, неэффективность которой для развития отрасли обсуждается уже давно.
- Тезис о том, что дополнительные доходы можно взять только с нефтянки, является ошибочным. Очевидно, что текущая налоговая система несправедлива, необходимо перераспределение нагрузки. Более взвешенный подход, учитывающий особенности всех отраслей, позволит оптимизировать структуру налоговых изъятий в нефти и в то же время решать задачи увеличения бюджетных доходов без чувствительных для населения мер, таких как рост ставки НДС, повышение пенсионного возраста и т.д.

НЕФТЯНАЯ ОТРАСЛЬ: ДОЙНАЯ КОРОВА ДЛЯ БЮДЖЕТА

Несмотря на все разговоры о снижении зависимости от природных ресурсов, сырьевые отрасли остаются главным источником формирования доходов бюджета РФ – их доля составляет 55% от поступлений от промышленности и сферы услуг (Рисунок 1).

Основная часть фискальной нагрузки на сырьевой сектор приходится на нефтяную отрасль. Согласно данным отчетности ФНС России (1-НОМ) за 2018 г., общий объем поступлений всех сегментов от добычи до сбыта составил более 9,2 трлн руб. без учета социальных платежей. Это в 4 раза больше, чем заплатили остальные ресурсные отрасли за этот же период.

Рис. 1. Налоговые и таможенные поступления без учета НДС и страховых взносов в 2018 г., млрд руб.



* Налоги и платежи от добычи полезных ископаемых

** Россети, РЖД, Транснефть, ГТС Газпрома

*** В связи с особенностью отражения НДС в налоговой статистике частично выплаты приходятся на промежуточное потребление

Источник: ФНС РФ (1-НОМ), ФТС РФ, VYGON Consulting

Основу фискальной нагрузки нефтяного сектора составляют валовые налоги (налоги с объемов или выручки) – налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты, введенные с начала 2000-х гг.

В сегменте нефтедобычи введение единых формул НДПИ и экспортной пошлины было призвано упорядочить систему платежей в бюджет и повысить эффективность изъятия ренты с высокодоходных активов, например, уникальных и низких по затратам на разработку¹ западносибирских месторождений, открытых еще во времена СССР.

Последующее восстановление добычи нефти в стране после провала 1990-х гг. с одновременным ускоренным ростом цен на нефть позволило периодически повышать уровень нагрузки. В результате фискальный режим в отрасли стал одним из самых жестких в мировой практике. Поэтому для поддержания нефтянки потребовалось установление стимулов для отдельных категорий запасов. Так появились пониженные ставки для выработанных месторождений, высоковязких нефтей и новых регионов добычи (Рисунок 2).

Рис. 2. Динамика добычи нефти с учетом газового конденсата, млн т



Источник: Росстат, Минэнерго России, ФНС РФ, VYGON Consulting

Сегмент нефтепереработки после распада СССР также находился в упадке. К 1999 г. объем переработки в РФ снизился до 169 млн т по сравнению с 325 млн т в 1980-х гг. Это ставило под угрозу топливное обеспечение и энергетическую безопасность страны. Поэтому было принято решение о дифференциации экспортных

¹ Операционные + капитальные затраты без учета налогов

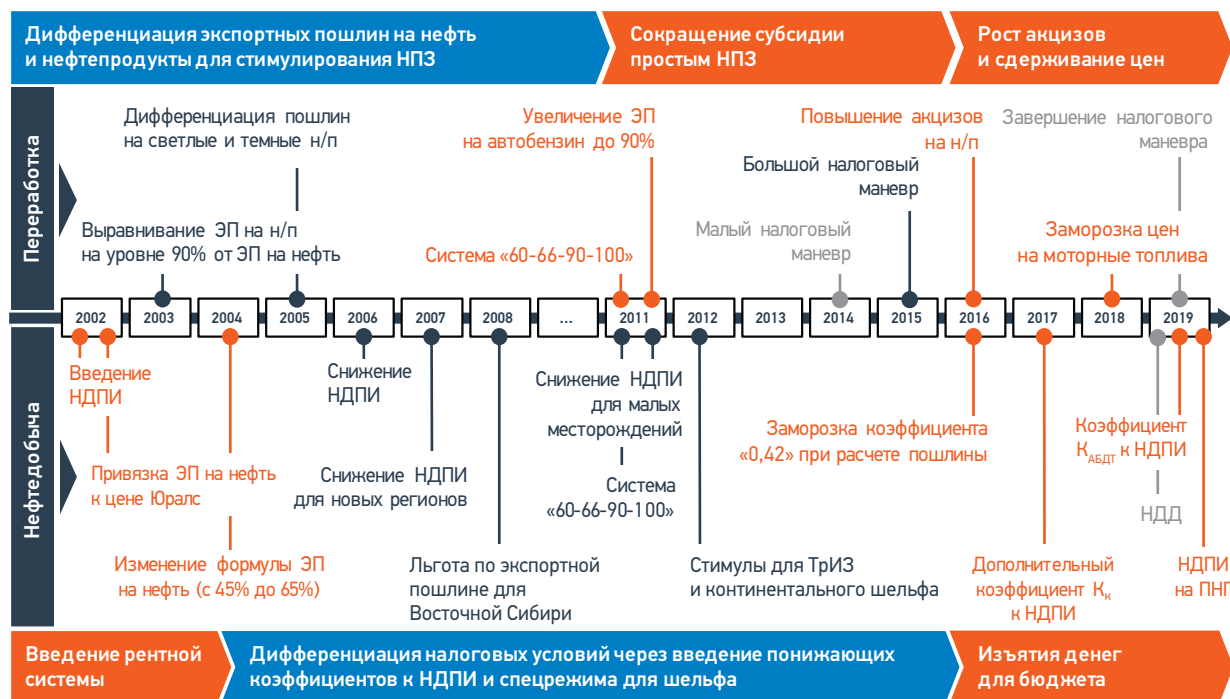
пошлин на нефть и нефтепродукты, что фактически означало предоставление субсидий для НПЗ.

После 2010 г. новые стимулы предоставлялись активам, где не было значительных выпадающих доходов бюджета, так как они практически не разрабатывались – шельф, трудноизвлекаемые запасы, малые месторождения.

Примером компромисса отрасли и бюджета также является введение системы «60-66-90-100», когда часть субсидии в нефтепереработке фактически была разменена на послабление в добыче за счет снижения экспортной пошлины. Налоговые маневры изымали излишнюю субсидию у простой переработки, отдавая ее модернизированным НПЗ.

После падения цен на нефть в 2015 г. нефтяная отрасль стала восприниматься как ключевой донор для бюджета (Рисунок 3).

Рис. 3. Тенденции изменения государственного регулирования нефтяной отрасли



Источник: VYGON Consulting

В том же году было принято решение о сохранении коэффициента «0,42» (вместо «0,36») при расчете экспортной пошлины и повышении акцизов на нефтепродукты, хотя изначально утвержденные в 2014 г. параметры «Большого налогового маневра» предполагали снижение и того и другого. Акцизы увеличивались

и в дальнейшем, что сыграло значительную роль в топливном кризисе 2018 г., когда компании искусственно сдерживали цены на внутреннем рынке, неся значительные потери.

Источником финансирования половины демпфера – механизма, призванного компенсировать убытки нефтяников – решено было сделать дополнительное слагаемое $K_{\text{АБДТ}}$ при расчете НДС. То есть фактически один сегмент бизнеса компенсирует потери другого. Одновременно в 2019 г. было пролонгировано действие коэффициента $K_{\text{К}}$ к НДС, который вводился для экстренного пополнения бюджета и должен был быть обнулен с 2020 г. Рассматривается вопрос введения НДС на ПНГ, являющийся попутным продуктом, утилизация которого сопряжена с дополнительными расходами. И это на фоне отвязки доходов федерального бюджета от цен на нефть по новому бюджетному правилу.

Очередные несистемные изменения в регулировании и введение различных экзотических повышающих коэффициентов могут в итоге привести к проблемам как для бюджета, так и для экономики страны из-за снижения инвестиционной активности в нефтяной отрасли. По-прежнему значительная часть НПЗ требует модернизации, которую без субсидии проводить экономически неэффективно. Предварительные результаты инвентаризации запасов 2019 г., проведенной по поручению председателя Правительства РФ Д.А. Медведева, подтвердили наличие сложной ситуации с качеством ресурсной базы нефти в стране. При сохранении действующей налоговой системы из почти 30 млрд т технически извлекаемых запасов лишь от 40 до 64% рентабельны в зависимости от закладываемых макроэкономических предположений. А к 2035 г. объем добычи нефти в России может упасть на 74-165 млн т.

В итоге складывается ситуация, когда необходим существенный пересмотр подходов к структуре и уровню налоговой нагрузки в нефтедобывающей отрасли при наличии потребности в субсидировании переработки и нефтехимии. При этом сохранение стабильных доходов бюджета без повышения социальной нагрузки на население также является важнейшим приоритетом. Поэтому для снижения рисков и диверсификации налоговых поступлений можно рассмотреть и другие источники пополнения казны.

Вопрос различной доходности отраслей экономики и возможности дополнительных изъятий для выполнения майских указов Президента РФ уже поднимался в августе 2018 г.² Действительно,

² Газета РБК от 9 августа 2018 г. «Изъять \$500 млрд: где Белоусов нашел сверхдоходы на майские указы»

если сравнить среднюю рентабельность по EBITDA, то большая часть сырьевых отраслей – калийные соли, добыча цветных металлов, золотодобыча, алмазы, газовая промышленность, а также производство удобрений, банковский сектор и телекомы – имеют значительно большую доходность, а значит и резерв по сравнению с нефтяной промышленностью (Таблица 1).

Таблица 1.
Сравнение рентабельности по EBITDA по отраслям

	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018
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: Данные компаний, VYGON Consulting

Какова же «справедливая» доходность для каждой отрасли и уровень изъятий в пользу государства? Для начала необходимо определиться с тем, что такое рента и как ее правильно оценивать. Рассмотрим уровни налоговой нагрузки в различных секторах экономики России.

НАЛОГОВАЯ НАГРУЗКА: БЕНЧМАРКИНГ ПО ОТРАСЛЯМ

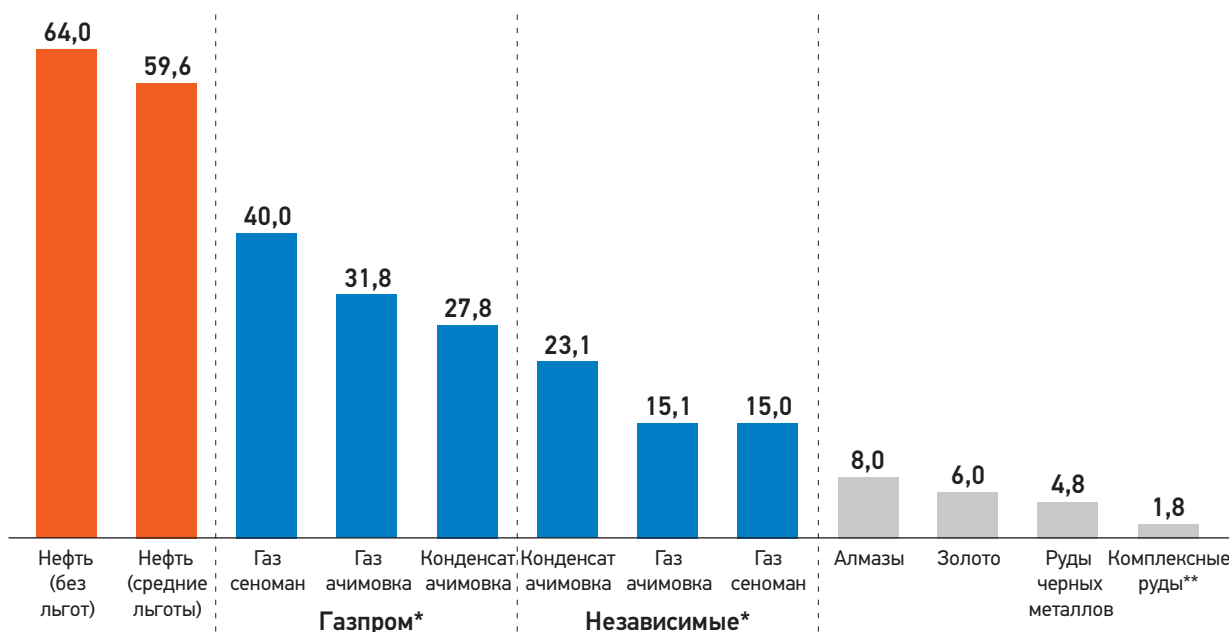
Вопрос о том, сколько налогов полагается уплачивать в казну при разработке месторождений полезных ископаемых, издавна являлся предметом дискуссий. Прежде всего следует оценить источник выплат – ресурсную ренту, то есть дополнительный доход, обусловленный использованием минеральных ресурсов. С концептуальной точки зрения определение ресурсной ренты сейчас не вызывает больших разногласий. В большинстве источников 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.

Но когда доходит до деталей, вопросов оказывается много. Какой дисконт надо использовать при расчете NPV, как учитывать риски, какие макроэкономические показатели использовать? Тем не менее для международных сравнений в качестве бенчмарка используется именно доля налогов в NPV по проекту до налогов, (т.н. 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. Однако такой подход оказывается плохо применимым, если мы рассматриваем налогообложение добывающих отраслей в целом в данный конкретный момент времени, а не новые проекты в момент их инициации.

Экспресс-оценка различных показателей налоговой нагрузки по отраслям может быть проведена на основании публично доступных данных государственной статистики, финансовой отчетности по компаниям и других источников.

Наиболее простым показателем является доля налогов в цене реализации (Рисунок 4). Без учета льгот для отдельных категорий запасов налоги изымают 64% от цены нефти. Это значительно выше, чем в любом другом сырьевом секторе страны. На втором месте расположилась газовая отрасль (показатели ПАО «Газпром» значительно выше, чем у независимых производителей), а вот у металлургии, золотодобывающей и алмазодобывающей отраслей доля налогов не превышает 10% от цен реализации продукции.

Рис. 4. 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 залегания, Кгз)

** В % от товарной продукции (произведенных из комплексной руды металлов)

Источник: VYGON Consulting

Не только уровень, но и механизмы налогообложения разных полезных ископаемых в России значительно отличаются. Для нефти при налогообложении используется специальная формула, зависящая от котировки Urals и курса рубля к доллару. Также имеется значительное количество понижающих коэффициентов, в результате чего ставка при текущих ценах может варьироваться от 0 до 12 тыс. руб. за тонну (Таблица 2). Однако низкие ставки действуют только для небольшого количества активов. В результате эффективная ставка НДС, т.е. с учетом всех льгот в целом по отрасли, сохраняется на высоком уровне в 60% на 2018 г.

Для газа и газового конденсата также используется специальная формула, учитывающая средние цены и структуру добычи углеводородов на лицензионном участке. Принимая во внимание, что газовый конденсат значительно дороже газа, при увеличении содержания газового конденсата в газе, растет и ставка НДС на газ. При этом действуют специальные понижающие коэффициенты для большой глубины залегания, где как раз и сосредоточены основные запасы жирного газа в ЯНАО. Это в итоге приводит к более низкой ставке при разработке таких залежей в регионе. Другой особенностью налогообложения газовой отрасли является более высокая ставка НДС для Газпрома по сравнению с независимыми производителями газа. Стоит отме-

титель, 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.

Сохранились в налоговом кодексе и традиционные процентные (адвалорные) ставки, например, для алмазов, золота, калийных солей. Для комплексных руд Красноярского края действуют фиксированные специфические ставки, не зависящие от цены продукции (Таблица 2).

Таблица 2.

Ставки и ключевые особенности налогообложения НДС различных видов полезных ископаемых

Виды полезных ископаемых	Расчет НДС	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./тыс. м ³ (рег. газоснабжение)	8 000 руб./тыс. м ³ (Астраханское)	Низкая ставка (по сравнению с нефтью, зависит от цен на газ)
Газовый конденсат, независимые	Формула	0 руб./т (Ямал-СПГ)	5 000 руб./тыс. м ³ (Пуровский район)	–
Алмазы	8%	1,5 тыс. руб./к (цвет 6, <3 к)	70,5 тыс. руб./к (EXTRA, >10 к)	База исходя из цен алмазов
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 в руб./т
Уголь	Индексируемые ставки	11,1 руб./т (бурый уголь)	51,2 руб./т (консующийся уголь)	Дефляторы к разным видам, вычет затрат на безопасность
Комплексные руды, не содержащие медь, никель или платину**	270 руб./т	270 руб./т	270 руб./т	Фиксированная ставка в руб.
Калийные соли	3,8%	30 руб./т	30 руб./т	–

* При ценах 2018 г. в зависимости от налоговых льгот

** Красноярского края

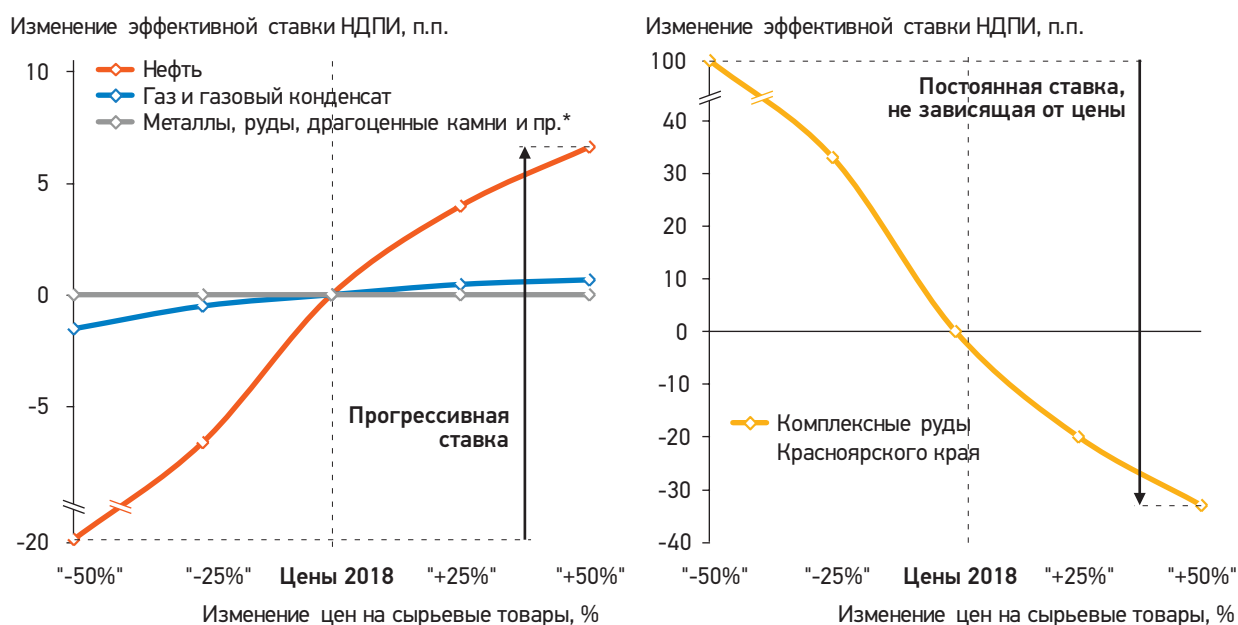
Источник: Данные компаний, VYGON Consulting

Другой особенностью нефтяной отрасли является прогрессивная шкала налогообложения: при росте цены нефти растет и ее доля, взимаемая налогами. Это является следствием применяемой формулы НДС. Доля тех полезных ископаемых, для которых установлена процентная (адвалорная) ставка НДС, рост цены не приводит к изменению эффективной ставки (Рисунок 5).

Для тех продуктов, где установлена фиксированная специфическая ставка, наблюдается обратная зависимость – при росте цен эффективная ставка НДС снижается. Такая ситуация, к примеру, наблюдается при добыче комплексных руд Красноярского края: при росте цен на 25% эффективная ставка НДС снижается на 20 п.п. (Рисунок 5). В результате государство не имеет никаких дополнительных доходов от роста цен на сырье.

Например, за последние 3 года цены на палладий выросли в 2,5 раза, на никель на 23%. Однако из-за действующего подхода к формированию налоговых поступлений государство не получило никаких дивидендов от благоприятной внешней конъюнктуры.

Рис. 5. Чувствительность эффективной ставки НДС (в п.п.) к цене продукции



* Эффективная ставка НДС на ПИ, где применяется адвалорная (%) ставка, также может регрессивно зависеть от цен, если плательщик использует способ определения цены первого товарного продукта по себестоимости

Источник: VYGON Consulting

Но говорит ли все вышеобозначенное о более высокой степени налогообложения нефтяников? Ведь это может свидетель-

ствовать лишь о том, что в нефти самая высокая рента, соответственно, и более высокая доля налогов. Поэтому целесообразно рассмотреть уровень фискальной нагрузки относительно других финансовых показателей отраслей.

Для оценки были взяты данные по фактическому объему налоговых платежей крупнейших компаний рассматриваемых отраслей по данным отчетности МСФО. Наиболее показательным является первое место нефтяных компаний по доле налогов в чистом денежном доходе от основных видов деятельности (FCF)³.

Рис. 6. Сравнение средних показателей налоговой нагрузки сырьевых компаний (доля налогов в %)



* С учетом нефтепереработки

Источник: Отчетность компаний, VYGON Consulting

Налоги изымают 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%.

Таким образом, практически по всем показателям налоговой нагрузки нефтянка на первом месте с большим отрывом. Поэтому эффективность действующих подходов изъятия ресурсной ренты из многих сырьевых отраслей в России остается под вопросом.

МИРОВОЙ ОПЫТ: ИЗЪЯТИЕ РЕСУРСНОЙ РЕНТЫ

А как ресурсную ренту перераспределяют в мировой практике? В течение долгого времени основной формой изъятия являлся платеж в виде фиксированной доли от добытого сырья (роялти), который в таком виде сохранялся вплоть до середины прошлого века. Очевидно, что платеж по фиксированной ставке от добычи лишь приближенно может соответствовать ресурсной ренте, у него отсутствует гибкость к экономическим показателям. Поэтому за последние 70 лет появилось большое количество вариаций роялти и других налоговых механизмов, нацеленных на лучшее извлечение ресурсной ренты.

Ресурсно-рентный налог (resource-rent tax), как следует из названия, базируется непосредственно на ресурсной ренте. Концепция этого налогового механизма была сформирована в 1970-е гг.⁴ и заключается в том, что налогообложению подвергается чистый дисконтированный доход инвестора. Таким образом, до момента экономической окупаемости инвестиций ресурсно-рентный налог не возникает. Это позволяет государству, с одной стороны, создать благоприятные условия для инвестиций, с другой, получить адекватную долю ресурсной ренты.

Наиболее известный пример применения ресурсно-рентного налога – это Австралия, где он впервые был введен для налогообложения добычи нефти на континентальном шельфе в 1987 г. Ресурсно-рентный налог применяется к денежному потоку от добычи нефти до налога на прибыль. Ставка налога составляет

⁴ Garnaut, R. & Clunies Ross, A. *Uncertainty risk aversion and the taxing of natural resource projects - Economic Journal*, vol. 85, No 338, June 1975, p. 272-287.

40%. Разрешается неограниченный перенос убытков. Затраты на геологоразведочные работы ранее переносились с дисконтом, равным ставке по долгосрочным облигациям, увеличенной на 15%. С 1 июля 2019 г. ставка для новых инвестиций снижена до 5%. При этом допускается разнесение затрат на геологоразведочные работы между разными проектами. Остальные затраты переносятся с дисконтом, равным ставке по долгосрочным облигациям, увеличенной на 5%. С 1 июля 2019 г. период переноса ограничен 10 годами⁵. Ресурсно-рентный налог возникает только после достижения определенной нормы возврата инвестиций (после того как возмещены все затраты на разведку и освоение запасов). В 2012 г. в Австралии был введен ресурсно-рентный налог на добычу угля и железной руды (minerals resource rent tax), но в дальнейшем он был отменен ввиду и без того высокой степени налогообложения горнодобывающей отрасли страны⁶.

Широкое распространение получили специальные налоги на прибыль от добычи полезных ископаемых, вводимые, как правило, вместо, либо в дополнение к корпоративному налогу на прибыль. Во многих случаях такие налоги предусматривают специальные положения по вычету капитальных затрат, к примеру, аплифт, который представляет собой повышающий процент к амортизации. Это приближает их к ресурсно-рентному налогу. Также специфической таких налогов на прибыль является налоговое огораживание («ring fencing»), не позволяющее уменьшать налогооблагаемую прибыль в «огораживаемой» части (например, деятельность на континентальном шельфе) от убытков в других областях. Наиболее известным примером здесь является Норвегия, полностью отказавшаяся от валовых налогов. Суммарная ставка корпоративного и нефтяного налогов на прибыль в стране составляет 78%, а аплифт – 20,8%.

Моделирование по проектам разработки месторождений полезных ископаемых показывает преимущество налоговых 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.

Тем не менее, налоги типа роялти, базирующиеся на валовых показателях, а не прибыли, сохраняются в большинстве стран, что имеет свои причины. Во-первых, поступления по таким налогам

⁵ Report: Treasury Laws Amendment (2019 Petroleum Resource Rent Tax Reforms), <https://www.treasury.gov.au/>

⁶ Australian mining delivers record tax and royalty payments to benefit communities and families, <https://minerals.org.au/news/australian-mining-delivers-record-tax-and-royalty-payments-benefit-communities-and-families>

более прогнозируемы и стабильны (менее волатильны, чем по налогу на прибыль). Во-вторых, отсутствуют стимулы для завышения затрат, которые возникают при налогообложении прибыли, что снижает эффективность и размывает налоговую базу. В-третьих, они гораздо легче администрируются. В-четвертых, инструменты, которые хорошо изымают ресурсную ренту в целом по проекту, могут оказаться менее эффективными с точки зрения государства в конкретный год. К примеру, цена сырья выросла в 2 раза, а налог изымает только 40% от дополнительной прибыли. Соответственно, государство получит только 40% от прироста цены в данный конкретный год, и, хотя налог хорошо работает в целом по проекту, для изъятия дополнительных доходов от непредвиденного роста сырьевых цен не очень подходит.

Такие доходы часто называют конъюнктурной рентой, и в некоторых случаях для ее извлечения вводились специальные налоговые механизмы. Так рост цен на нефть в 1970-е гг. привел к введению в США налога на непредвиденную прибыль (windfall profits tax), который изымал 50% доходов, обусловленных ростом цены сверх порогового значения. В 1988 г. после падения нефтяных котировок налог был отменен.

Налог на непредвиденную прибыль применялся в некоторых странах для изъятия конъюнктурных доходов при добыче твердых полезных ископаемых. В частности, он вводился в Монголии для налогообложения добычи меди и золота в 2008 г. (ставка налога составляла 68%). В Эквадоре налог на непредвиденную прибыль при добыче металлов был введен в 2009 г. по ставке 70% (заменен на прогрессивный роялти действующим президентом Эквадора Л.Морено⁷).

Чтобы эффективнее изымать конъюнктурную ренту, в некоторых юрисдикциях используют гибридные налоговые механизмы. Такая система, например, применяется при добыче калийных солей в Саскачеване (Канада). При удельной прибыли, не превышающей 67,36 долл./т K_2O (оксид калия), применяется ставка 15%, при прибыли свыше 67,36 долл./т K_2O ставка составляет 35%. В Чили роялти при добыче меди крупными компаниями (с объемом более 50 тыс. т в год) устанавливается по прогрессивной шкале в размере от 5 до 14 % в зависимости от цены меди. Для средних компаний ставка варьируется от 0,5% до 4,5%.

Следует отметить, что при каждом значительном росте цен на сырье в зарубежных странах вновь встает вопрос о введении новых механизмов изъятия конъюнктурной ренты.

⁷ Ecuador eases tax burden on miners, <https://www.mining-journal.com/politics/news/1356116/ecuador-eases-tax-burden-on-miners>

Таблица 3.
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 (аплифт и т.п.)
Роялти / НДС	Широко применяется в добывающих отраслях	Ставка может устанавливаться в зависимости от технологических показателей разработки, цены сырья, прибыли, рентабельности и т.п.
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

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

С точки зрения извлечения конъюнктурной ренты в России только действующая в нефти система может быть сопоставима с зарубежными практиками, поскольку эффективная налоговая ставка (сумма НДС и таможенной пошлины) прогрессивно зависит от цены на нефть (см. главу «Налоговая нагрузка ...»). 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.

Российская система налогообложения других полезных ископаемых на текущий момент вообще не содержит прогрессивных элементов, поэтому изъятие конъюнктурной ренты не осуществляется.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РЕНТА: НЕ ТОЛЬКО СЫРЬЕВОЙ ВОПРОС

Сверхдоходы могут возникать не только в сегменте добычи полезных ископаемых, но и в других секторах экономики за счет монополизации рынка или внешних конъюнктурных факторов. Поэтому в международной практике существует множество случаев применения специальных налоговых режимов в отношении несырьевых отраслей. Наиболее очевидными примерами являются финансовые (в частности, банковские) и телекоммуникационные сектора экономики.

В банковской сфере доходы формируются, в основном, за счет процентной маржи – разницы между процентами по привлеченным средствам и процентами по выданным кредитам, – а также доходов по финансовым операциям. В телекоммуникациях – за счет высоких абонентских тарифов и услуг. Привилегированное положение банков может обеспечиваться проводимой денежно-кредитной политикой Центробанков, в результате которой увеличивается разница между процентными ставками и генерируется сверхприбыль. Для телекоммуникационной отрасли характерна высокая степень монополизации, что приводит к непрозрачному формированию тарифов и получению сверхприбылей. По сути операторы пользуются естественным уникальным ресурсом каждой страны – людьми.

Для многих развивающихся государств характерна простая дифференциация налогов на прибыль для банковской и телекоммуникационной отраслей. Сегодня повышенные ставки корпоративных налогов действуют в Тунисе, Узбекистане, Иордании и других странах. Так, в Тунисе для финансовой и телекоммуникационных отраслей базовая ставка налога на прибыль увеличена на 10%, в Узбекистане – на 8%. В Иордании налог на прибыль для финансовых организаций составляет 35%, для телекоммуникационных – 24% против базовой ставки в 20% (Таблица 4).

В развитых странах ситуация отличается. Ставки корпоративных налогов для банковского и телекоммуникационного секторов, как правило, установлены на базовом уровне, но для указанных отраслей действует дополнительная фискальная нагрузка, увязанная с особенностями их деятельности. Например, в Великобритании и Германии в 2011 г. заработала система банковских сборов. Изначально целью ввода таких сборов являлось наполнение фонда реструктуризации финансовой системы (созданного после финансового кризиса 2008–2009 гг.). В Германии все сборы идут в специальный фонд, в Великобритании – напрямую в бюджет. В качестве налогооблагаемой базы такого сбора принимаются балансовые пассивы банка (привлеченные средства). В 2018 г. ставка налога по краткосрочным пассивам была зафиксирована на уровне 0,16%, по долгосрочным – 0,08%, что обеспечило дополнительные доходы бюджета Великобритании

в размере 2,8 млрд фунтов стерлингов. Похожая система действует в Исландии. Банковский налог (0,376% от совокупного объема пассивов) изымается в пользу специально созданного фонда для стабилизации финансовой системы в периоды кризиса (Таблица 4).

В 2012 г. в Исландии введен налог на финансовую деятельность, который изымается с полученной компаниями прибыли. Т.е. для большинства финансовых институтов в стране действует увеличенный налог на прибыль. Дополнительная ставка налога была установлена на уровне 6%. В 2017 г. примеру Исландии последовала Норвегия, которая ввела аналогичный налог со ставкой на уровне 1%, в 2018 г. она была повышена до 2%, в 2019 г. – до 3% (Таблица 4).

Таблица 4.

Дифференциация налоговых условий для банковского и телекоммуникационного сектора в разных странах

Страна	Корпоративный налог банки/телекомы/базовая	Прочие налоги и сборы	Комментарий
Россия	20% / 20% / 20%	–	Отсутствуют специальные налоги и сборы
Великобритания	–	Изъятия сверхприбыли от приватизации (Windfall tax)	Единовременные изъятия доп. прибыли в результате приватизации в 1997-98 гг.
Франция	–	0,9% налог на выручку телеком компаний	Был введен с целью финансирования общественного ТВ, отменен ЕК
Норвегия	–	Налог на финансовую деятельность (2% от прибыли в 2018 г., 3% - в 2019 г.)	Повышенная ставка налога на прибыль
Исландия	–	Налог на финансовую деятельность (6% от прибыли)	Повышенная ставка налога на прибыль
Иордания	35% / 24% / 20%	2% от прибыли «налог солидарности»	Повышенная ставка для всех телеком компаний, банков + доп. налог
Тунис	35% / 35% / 25%	–	Повышенная ставка для банков, телеком компаний и проч.
Узбекистан	20% / 20% / 12%	–	Повышенная ставка для банков, телеком компаний, производителей цемента и н/х

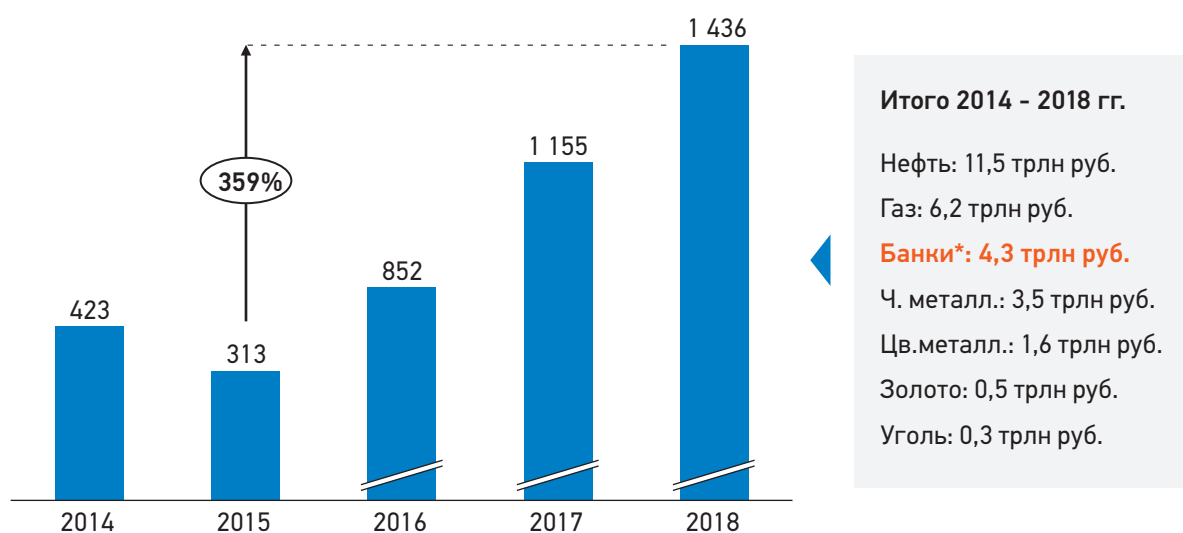
Источник: VYGON Consulting

Дополнительные налоги для телекоммуникационных компаний в свое время действовали во Франции. Ввод налога был связан с необходимостью финансирования инфраструктуры, а его ставка

составляла 0,9% от выручки. В 1997-1998 гг. в Великобритании для компаний (не только из телекоммуникационной отрасли) действовал специальный налог, который представлял собой фиксированные единовременные изъятия в течение 2 лет. Его ввод был обусловлен получением компаниями дополнительной прибыли в результате проведенной в стране в начале 1990-х гг. приватизации отдельных секторов экономики (Таблица 4).

В России для банковского сектора ставка корпоративного налога не отличается от базовой, а специальные налоги отсутствуют. Особенностью банков также является небольшой налог на имущество и снижение налоговой базы по налогу на прибыль на сумму сформированных резервов. В результате в 2014-2018 гг. рентабельность прибыли до налогообложения к чистому доходу⁸ была заметно выше соответствующих показателей нефтянки и несырьевых отраслей экономики. В 2018 г. средний показатель по финансовой отрасли достиг 51% – рекордного значения за последние 5 лет. Во многом этому способствовала текущая денежно-кредитная политика Центробанка по сохранению высоких значений ключевой ставки. Ее резкий рост в конце 2014 г. до 16,95% и фиксация на уровне 7-10% в течение 5 последних лет привели к значительному увеличению доходов отрасли. В результате в 2018 г. операционная прибыль банков в сравнении с 2015 г. выросла более чем в 3 раза. По общему объему прибыли за последние 5 лет банки входят в ТОП-3 отраслей, уступая только нефти и газу (Рисунок 7).

Рис. 7. Динамика прибыли до налогообложения ТОП-5 банков РФ с 2014 по 2018 гг., млрд руб.



* Операционная прибыль банка

Источник: Отчетность компаний, VYGON Consulting

В отечественном телекоммуникационном секторе ставка корпоративного налога также, как и для банков, не отличается от базовой, а специальные налоги и платежи отсутствуют. К тому же отрасль характеризуется небольшим количеством участников, что говорит об олигополии в этом сегменте. В результате средняя рентабельность по EBITDA телеком-компаний в России за последние 5 лет составляет около 38%, что значительно превышает аналогичные показатели зарубежных компаний. Например, в США он составил ~30%, в Германии – 29%, в Японии – 25%.

СПРАВЕДЛИВОСТЬ: А ЕСЛИ УРАВНЯТЬ НАГРУЗКУ?

Проведенный анализ показал, что уровень налоговых изъятий в нефтяной отрасли России не только самый высокий в мировой индустрии, но и значительно отличается от других секторов отечественной экономики. При этом фискальная система в нефтянке в основном базируется на валовых показателях, а не прибыли в отличие от международной практики (Таблица 5).

Таблица 5.
Сопоставление налоговых режимов в различных странах

Страна	Характеристика налогового режима	Ставка налогов на прибыль, %	Ставка роялти / НДПИ, %
Норвегия	Сумма корпоративного налога на прибыль и нефтяного налога (не меняется с 1990 г.)	78%	■ Min ■ Max
Великобритания	Сумма корпоративного налога на прибыль и дополнительного налога	40%	
Австралия	Отсутствие или умеренные ставки роялти. Ресурсно-рентный налог дополнительно к налогу на прибыль	30 28 58%	10
Бразилия	Низкие ставки роялти. Дополнительное налогообложение прибыли	41 19 60%	10
США	Умеренные ставки роялти, льготные ставки для низкодебитных скважин. Высокая роль бонусов	29%	13 18,75
Россия	Сверхвысокие ставки НДПИ (ЭП). Льготы для отдельных категорий	20%	~64

Источник: VYGON Consulting

Каким может быть теоретический объем дополнительных поступлений в бюджет из других отраслей? Как описывалось ранее, единого подхода к изъятию ренты нет. Для конкретных предложений по механизмам и их параметрам необходимо оценивать экономику отдельных проектов, компаний и сектора в целом, чтобы учесть все нюансы функционирования различных сырьевых отраслей и тренды на мировом рынке. Однако можно подойти к вопросу с точки зрения «справедливости» и оценить дополнительные поступления бюджета в случае выравнивания налоговой нагрузки для различных сырьевых отраслей с ориентиром на нефть.

Показатели для нормирования могут быть разными. Предложение августа 2018 г.⁹ было в изъятии чрезмерной доходности в зависимости от некоторого справедливого уровня рентабельности по EBITDA. При использовании такого подхода потенциал дополнительных поступлений в бюджет, исходя из средних показателей за последние 5 лет, может составить более 800 млрд руб. в год (Таблица 6). Однако EBITDA показывает только операционную эффективность бизнеса, нормирование исходя из этого показателя может оказаться некорректным. Во-первых, он не учитывает объем инвестиций, который может значительно различаться по отраслям. Во-вторых, исторически в мире сложилась разная доходность по сырьевым отраслям, что связано не только с налогами, но и с особенностями рынков, рисками, институциональной структурой каждого конкретного сегмента.

Как отмечалось ранее, более репрезентативной является оценка доли налогов в различных показателях итогового финансового результата компаний. Наиболее приближенным к ренте является свободный денежный поток (операционный денежный поток за вычетом инвестиций, FCF). Однако исторически сложилось, что некоторые отрасли сильно закредитованы (алюминий, уголь), поэтому можно дополнительно учитывать изменение долга при анализе налоговой нагрузки. Если ориентироваться на FCF (с учетом долга и без него), потенциал дополнительных доходов бюджета за счет доведения фискальной нагрузки до уровня нефтяной отрасли составляет 1-1,2 трлн руб. в год при расчете на показателях за 2014-2018 гг. (Таблица 6).

В каждый конкретный год потенциальные дополнительные доходы могут значительно отклоняться в ту или иную сторону. Например, очередное обновление максимума цен на палладий и никель в 2019 г. позволило бы извлечь из отрасли цветной металлургии уже 280 млрд руб. в годовом выражении, что в 2 раза больше, чем в среднем за предыдущие 5 лет. А вот в черной металлургии в этом

году складывается неблагоприятная конъюнктура из-за торговой войны Китая и США.

Таблица 6.

Оценка потенциальных поступлений от изъятия ренты при уравнивании налоговой нагрузки, млрд руб.

Отрасли	Нормирование рентабельности по EBITDA до уровня нефти	Нормирование изъятий из FCF до уровня нефти	Нормирование изъятий из FCF за вычетом Δ долга до уровня нефти
Газовая отрасль	380	400	400
Алмазы	60	60	40
Золото	80	60	60
Цветная металлургия	270	140	140
Уголь	-	40	-
Черная металлургия	-	360	290
Алюминий	-	60	-
Калийные соли	40	60	55
Итого:	830	1 180	985

Источник: VYGON Consulting

С несырьевыми отраслями, получающими конъюнктурную ренту в случае изменения рыночных условий, вопрос более дискуссионный. Банки – «кровеносная система» экономики, и ее неправильная настройка может сказаться на реальном секторе и населении. Однако в мировой практике, как было описано ранее, есть примеры дифференциации корпоративного налога и введения специализированных сборов, призванных создать резерв для помощи системе в случае кризиса. В России с 2013 г. проводится активная политика ЦБ по «оздоровлению» сектора. Расходы на данные мероприятия оцениваются в 70 млрд долл.¹⁰ Чистка отрасли, безусловно, была необходима, однако на данный момент она почти полностью осуществляется за счет бюджета.

¹⁰ Газета РБК от 9 августа 2018 г. «Изъять \$500 млрд: где Белоусов нашел сверхдоходы на майские указы»

Для покрытия этих расходов можно было ввести специальные сборы, особенно учитывая сверхдоходность части сектора за счет текущей денежно-кредитной политики по аналогии с формированием резервов для депозитов физ.лиц в Агентстве по страхованию вкладов. Если нормировать рентабельность банковского сектора в 2016-2018 гг. к среднему уровню предыдущих периодов в 19%, то в среднем за те же 5 лет дополнительные поступления составили бы порядка 450 млрд руб.

В отличие от банков, для телекомов нет необходимости формирования крупных резервов на случай отраслевых кризисов. Ключевым вопросом для компаний становится вопрос развития инфраструктуры. Однако даже в рамках реализации текущих национальных проектов инфраструктура для сектора, вероятно, будет частично финансироваться государством. К тому же за счет фактически монопольного положения на рынке операторы в России получают более высокую доходность по сравнению с мировыми аналогами. Поэтому необходимо рассмотреть вариант дополнительных изъятий через повышение корпоративного налога и нормирования их рентабельности до среднемирового. Например, если снизить ее до уровня 30% в США, то получается около 115 млрд руб. дополнительных поступлений, исходя из средних показателей за последние 5 лет.

Таким образом в случае уравнивания налоговой нагрузки по сырьевым отраслям и изъятия части средств из банковского и телекоммуникационного секторов суммарно можно получать до 1,7 трлн руб. в год дополнительных поступлений. Но надо учитывать, что уровень налогообложения нефтяной отрасли является одним из самых высоких в мире. К тому же постоянно обсуждается его изменение из-за неэффективности для многих новых проектов. Поэтому поднятие налоговой нагрузки на прочие сырьевые отрасли приведет к существенному оттоку инвестиций из них.

Кейс каждой компании даже внутри одного сектора индивидуален, и нельзя принимать регуляторные решения, не взвесив все их возможные последствия для экономики. Тем не менее, приведенные расчеты демонстрируют возможные источники пополнения бюджета.

Тезис о том, что дополнительные доходы можно взять только с нефтянки является ошибочным. Очевидно, что налоговая система в стране несправедлива, необходимо перераспределение налоговой нагрузки. Более взвешенный подход, учитывающий особенности всех отраслей, позволит оптимизировать структуру налоговых изъятий в нефти и в то же время решать задачи увеличения бюджетных доходов без чувствительных для населения мер, таких как рост ставки НДС, повышение пенсионного возраста и т.д.

Все материалы, представленные в настоящем документе, носят исключительно информационный характер, являются исключительно частным суждением авторов и не могут рассматриваться как призыв или рекомендация к совершению каких-либо действий.

ООО «ВЫГОН Консалтинг» и его сотрудники не несут ответственности за использование информации, содержащейся в настоящем документе, за прямой или косвенный ущерб, наступивший вследствие использования данной информации, а также за достоверность информации, полученной из внешних источников.

Любое использование материалов документа допускается только со ссылкой на источник – ООО «ВЫГОН Консалтинг».

VYGON Consulting

123610, Россия, Москва, Краснопресненская наб., 12, 3-й подъезд, офис 1608-1610

тел.: +7 495 543 76 43

e-mail: info@vygon.consulting

web: <http://vygon.consulting>

