



Реформа нефтяной отрасли 2020: время изъятий

ЕВГЕНИЙ ТЫРТОВ

ДЕНИС ПИГАРЕВ

Старшие консультанты VYGON Consulting

Непростая экономическая ситуация и дефицит бюджета, возникшие из-за пандемии COVID-19 и снижения цен на нефть, подтолкнули Правительство к крупномасштабному пересмотру налоговых условий в нефтедобыче. Был отменен целый ряд ранее действующих стимулов, а также расширен периметр НДС, который уже с 2021 года увеличится в пять раз и составит 230 млн тонн, или почти половину от общей добычи нефти в стране. Результатом всех изменений станет изъятие из отрасли 650 млрд рублей денежного потока за пять лет. Такая ситуация негативно скажется на инвестиционной активности компаний. Поэтому, для того чтобы снизить негативные последствия для сектора, необходимо уже сейчас рассмотреть вопрос введения дополнительных стимулов.

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Основы действующей системы налогообложения добычи нефти современной России были закреплены в 1992 году Законом «О недрах», который определил принцип платности недропользования и установил несколько видов платежей. Основными из них были: платежи за добычу (роялти), отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы (ВМСБ) и акцизы на нефть.

Изначально ставки основных платежей устанавливались в процентах к выручке (до 30%) и различались в зависимости от условий разработки месторождений, качества запасов и т.п. В дальнейшем была введена твердая ставка акциза на нефть (в рублях за тонну) с дифференциацией по добывающим компаниям. Однако процедура ее формирования вызывала много нареканий, особенно со стороны предприятий, получивших от Правительства более высокую ставку. С такой же проблемой сталкивались при дифференциации платежей за добычу нефти и отчислений на ВМСБ. Проблемы привели к тому, что с 2002 года основные отраслевые налоги были заменены на налог на добычу полезного ископаемого (НДПИ).

Переход на новый фискальный механизм стал очередным этапом в истории развития налогообложения добычи. Система из трех различных платежей была заменена на новый налог с каждой добытой тонны, определяемый по единой для всех формуле, которая обеспечивала прогрессивный рост ставки при росте цены на нефть.

В период 2002–2003 годов ставка НДПИ была относительно низкой. Но в дальнейшем, при росте цены на нефть, налоговая нагрузка начала повышаться, и это

стало препятствием для ввода гринфилдов и освоения месторождений с высокими затратами. Поэтому с 2007 года начался этап корректировки ставки НДПИ, который продолжается по сегодняшний день (см. «Эволюция системы налогообложения добычи нефти»). Были предоставлены налоговые льготы для различных категорий запасов нефти: для выработанных, малых и новых месторождений, трудноизвлекаемой и сверхвязкой нефти. В 2009 года льготы затронули таможенную пошлину.

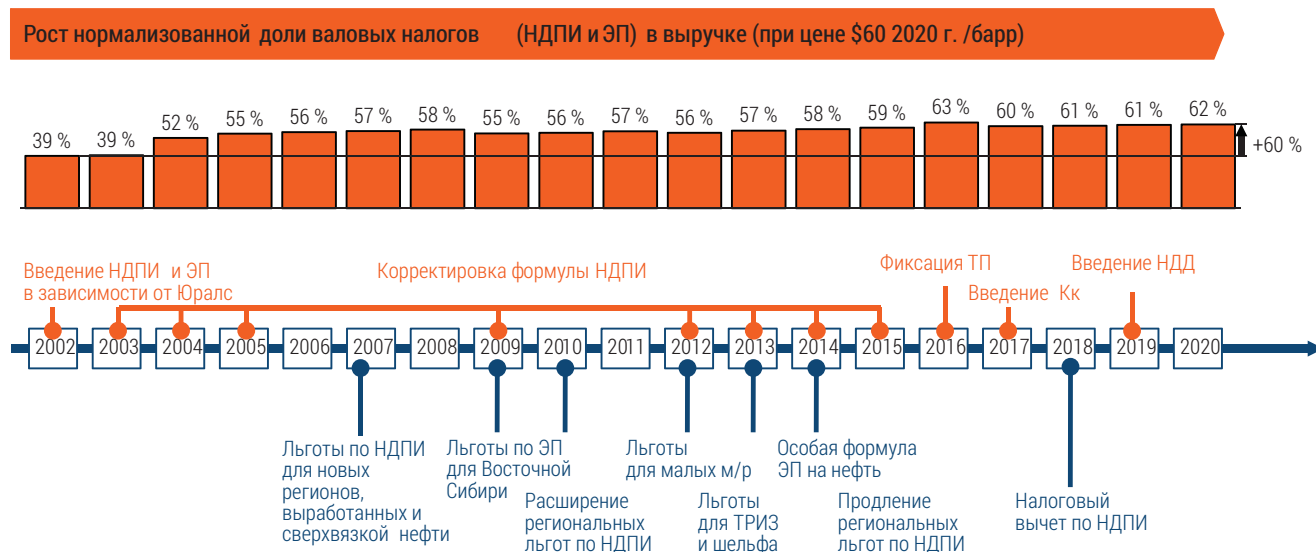
При увеличении общей налоговой нагрузки на отрасль предоставленные льготы обеспечили непрерывный рост добычи нефти до 2019 года. При этом льготы по НДПИ более структурированы и упорядочены, чем дифференцированные платежи в 1992–2001 годах, так как критерии их предоставления закреплены на законодательном уровне.

Но далеко не все запасы, нуждающиеся в поддержке, попали в список льготлируемых. Например, освоение месторождений с высокой степенью обводненности и выработанностью запасов менее 80% связано со значительными затратами, при этом льгота им не положена. С другой стороны, в одну льготлируемую категорию могут попадать месторождения с различными характеристиками, поэтому кому-то льгота будет избыточна, кому-то недостаточна.

Объемы добычи, попадающей под льготы, росли с каждым годом. К 2018 году общий объем всех преференций достиг 274 млн тонн, или 54% от всего производства в стране.

Если в условиях постоянного увеличения объемов действующих льгот для поддержания добычи требуется

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ДОБЫЧИ НЕФТИ



Источник: VYGON Consulting

вводить новые стимулы, возникает вопрос об эффективности системы и необходимости ее изменения. Поэтому еще в 2010 году при подготовке «Генеральной схемы развития нефтяной отрасли до 2020 года» прорабатывался вопрос постепенного перехода на налог на дополнительный доход (НДД), который, в отличие от действующей тогда системы, предполагал налогообложение добычи нефти на основе прибыли. В итоге в 2014 году был сформирован законопроект по НДД, который неоднократно обсуждался Правительством и нефтяными компаниями. После долгих согласований закон был принят в 2018 году. Это стало важнейшим шагом для всей нефтедобычи в стране.

Механизм НДД основан на налогообложении ресурсной ренты, которая представляет собой чистый дисконтированный доход от разработки месторождения. На диаграмме «Влияние систем НДС и НДД на рентабельные извлекаемые запасы и бюджетные доходы» иллюстрируется отличие механизма НДД от налоговой системы, базирующейся на валовых показателях (с тонны добычи). В случае обнуления налогов в системе НДД запасы месторождения, затраты на освоение которых не превышают цену нефти (условно \$60/барр), являются рентабельными. При этом вся ресурсная рента (площадь фигуры между кривой добычи S и ценой \$60/барр) достанется компании.

В валовой системе (НДПИ) цена реализации нефти для компании уменьшается на ставку налога. После уплаты налога компании остается порядка \$15/барр. В отсутствие льгот пересечение кривой S с данным уровнем показывает рентабельные запасы. Применение льгот позволяет повысить цену сырья для компании, оставшуюся после уплаты налога, что приводит к увеличению рентабельных запасов.

При полном переходе на НДД выпадения рентабельных запасов из-за налогообложения не будет, а ставка налога может быть подобрана таким образом, чтобы компенсировать отмену НДПИ. Но Россия, как и многие добывающие страны, даже при использовании НДД сохраняет НДПИ, потому что последний формирует доход вне зависимости от эффективности проекта и более предсказуем.

Таким образом, переход на НДД должен был стимулировать нефтедобывающие компании к вводу запасов, нерентабельных в валовой системе. В итоге это должно было увеличить инвестиции и доходы бюджета.

МЕХАНИЗМ НДД: РЕЗУЛЬТАТЫ ПИЛОТА

С 1 января 2019 года на ограниченном периметре месторождений в пилотном режиме заработал НДД. Для проектов, которые перешли на новую систему, были снижена валовая составляющая (НДПИ) и одновременно увеличен уровень фискальных изъятий за счет налога на финансовый результат.

Ставка НДД составляет 50%, а его налоговая база рассчитывается как разница между доходами и расходами, включающими текущие и капитальные затраты. При этом НДД вычитается из базы налога на прибыль (ставка 20%), из-за чего суммарная ставка налогообложения «прибыли» составляет 60%. При этом доля валовых налогов

осталась достаточно высокой (около 53%), поэтому некоторым пилотам потребовалась дифференциация ставки НДПИ внутри НДД. В результате сформировались: группа браунфилдов (3-я), арктическая группа (5-я) и группы гринфилдов (1-я, 2-я и 4-я). Для последних предусмотрен льготный период, когда к ставке НДПИ внутри НДД применяется понижающий коэффициент.

В 2019 году на НДД перешли 120 участков недр, где было добыто 46,3 млн тонн нефти, из которых: первая группа – 5,2 млн тонн, вторая группа – 25 млн тонн, третья группа – 14,8 млн тонн, четвертая группа – 1,3 млн тонн (см. «Добыча и инвестиции по периметру НДД за 2019 г.»). Лицензионные участки пятой группы находятся на стадии геологоразведочных работ, поэтому добыча не осуществляется.

Инвестиции на пилотах НДД в 2019 году составили около 241 млрд рублей, из которых 76% пришлось на месторождения первой и второй групп. В третьей и четвертой группах в 2019 году инвестиции суммарно составили 57 млрд рублей.

В связи с тем, что НДД является налогом, нацеленным на изъятие ренты после достижения окупаемости проектов, оценки эффективности системы на основании доходов бюджета в первый год эксперимента – преждевременны. Однако уже осенью 2020 года Минфин России сообщил, что налоговые потери бюджета от пилотов НДД в 2019 году составили 212 млрд рублей.

Очевидно, что корректная оценка эффекта от перехода на НДД должна производиться с учетом увеличения добычи на проекте, а не только на основе изменения налоговых параметров. Иначе любая налоговая льгота будет приводить к выпадающим доходам бюджета.

На основании данных компаний, добыча на пилотах НДД в системе, основанной на валовых показателях, составила бы 36,3 млн тонн, что на 10 млн тонн ниже по сравнению с фактическими показателями. При таком подходе доходы бюджета в 2019 году сократились бы на 35 млрд рублей.

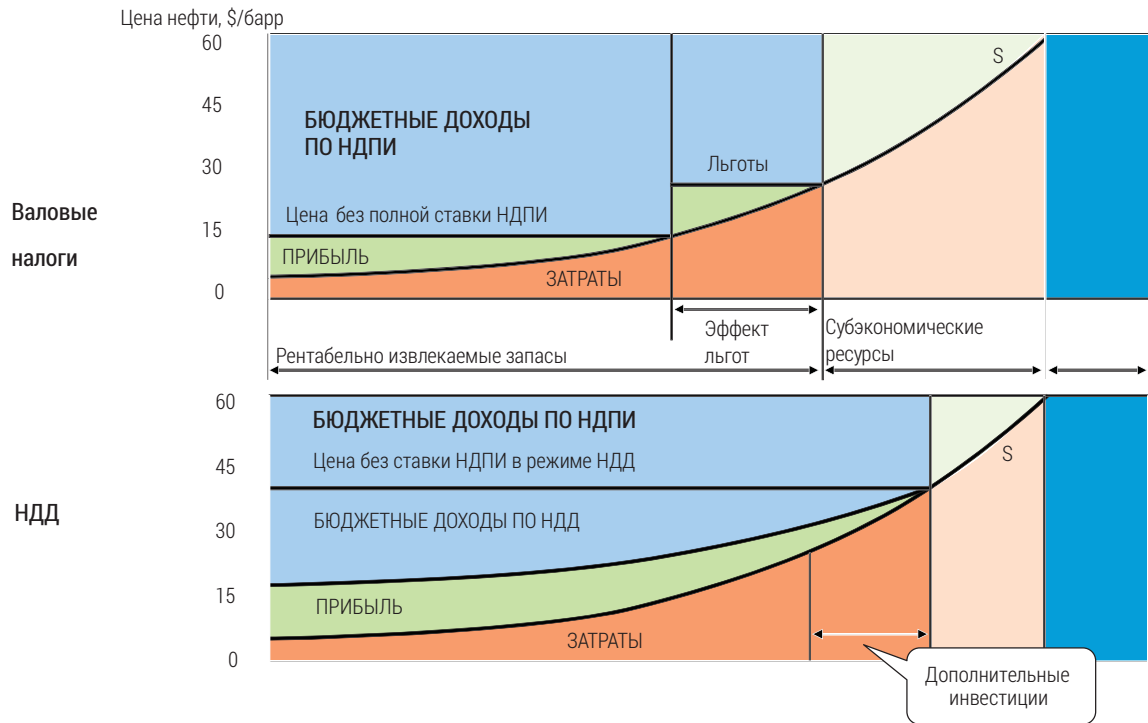
Более консервативная оценка эффекта основана на предположении, что при сохранении старой системы добыча в 2019 году осталась бы на уровне 2018 года и составила бы 43,4 млн тонн. Тогда бюджетные потери равнялись бы 128 млрд рублей. Если бы НДД не менял производственную программу, потери бюджета составили бы 176 млрд рублей, что на 17% ниже оценки Минфина России (см. «Оценки эффекта НДД в 2019 г. в зависимости от базовой добычи в общей системе»).

Учитывая, что полученные оценки сильно зависят от подхода к определению дополнительной добычи, необходимо согласовать и законодательно закрепить методику ее расчета.

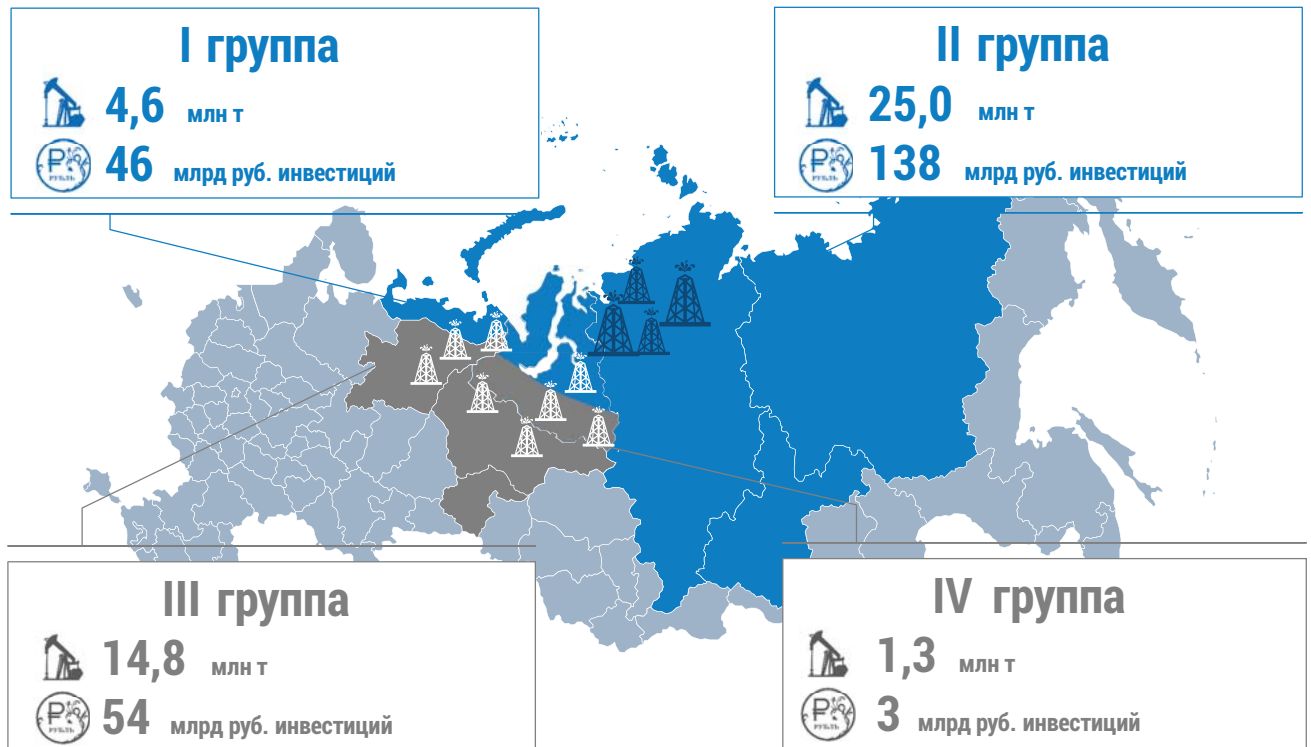
НАЛОГОВАЯ РЕФОРМА 2020 ГОДА

Значительное сокращение доходов бюджета из-за карантинных мероприятий и снижения цены на нефть подтолкнуло государство к реформированию действующей системы налогообложения добычи.

ВЛИЯНИЕ СИСТЕМ ДНС И НДД НА РЕНТАБЕЛЬНЫЕ ИЗВЛЕКАЕМЫЕ ЗАПАСЫ И БЮДЖЕТНЫЕ ДОХОДЫ



Источник: VYGON Consulting



В октябре 2020 года были утверждены законы, которые изменили параметры системы для пилотов НДС, отменили льготы для выработанных месторождений и высоковязкой нефти с возможностью перехода на НДС (Федеральный закон от 15.10.2020 № 325-ФЗ «О внесении изменений в статью 3–1 закона российской федерации «О таможенном тарифе»; Федеральный закон от 15.10.2020 № 342-ФЗ «О внесении изменений в главы 254 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»).

Основы действующей системы налогообложения добычи нефти современной России были закреплены в 1992 году Законом «О недрах», который определил принцип платности недропользования и установил несколько видов платежей

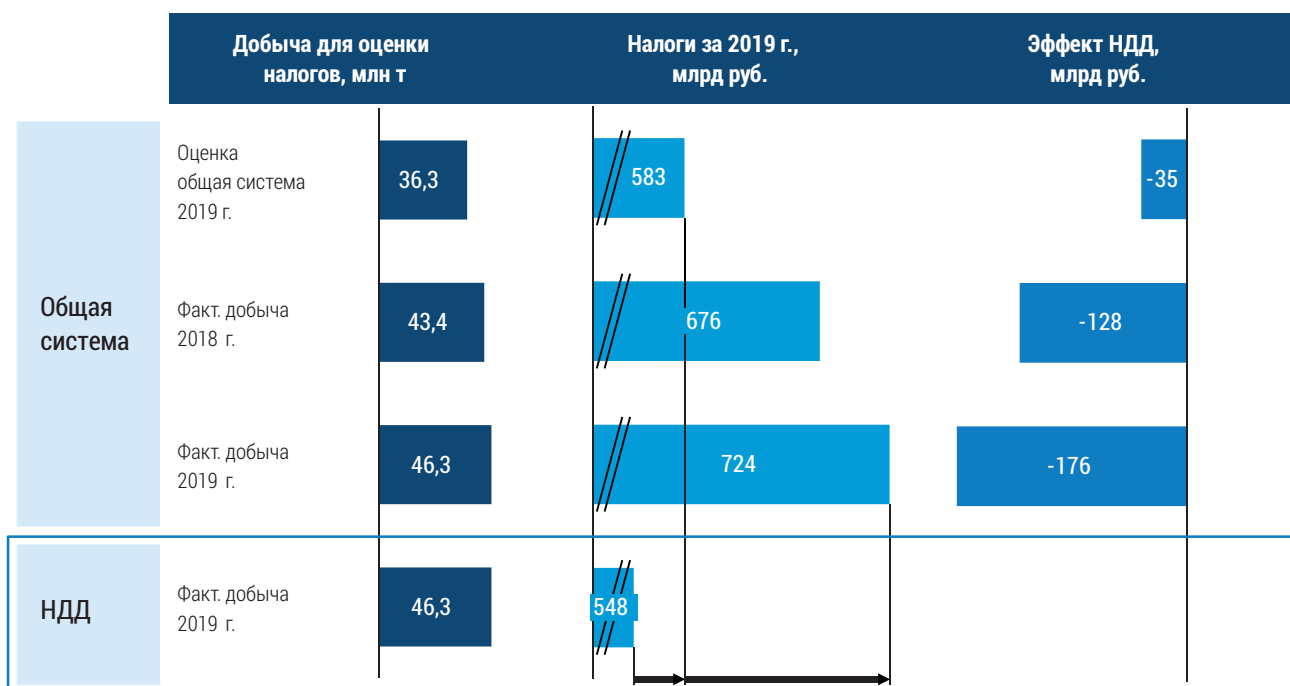
Прекратил свое действие понижающий коэффициент 0,7 к ставке НДС для компаний, которые по состоянию

на 01.07.2001 были освобождены от уплаты отчислений на ВМСБ. Также отменили «особую формулу» экспортной пошлины на нефть (см. «Перечень изменений налогов для нефтедобычи»).

Одновременно с принятием решения об отмене льгот были введены адресные меры, направленные на компенсацию части потерь в новых условиях. Так, для месторождений второй группы НДС, находящихся на полуострове Ямал, и Ромашкинского месторождения в период 2021–2023 годов предоставляется вычет из НДС в размере 12 млрд руб./год при условии, что цена на нефть будет выше базовой, установленной в бюджете РФ. Для месторождений пятой группы НДС срок применения понижающего коэффициента к НДС был продлен на четыре года по сравнению с принятым в марте 2020 года. Были актуализированы условия предоставления вычета из НДС для Ванкорского кластера через снижение цены, при которой предоставляется такая льгота, до \$25/барр вместо базовой бюджетной. Также был предоставлен вычет для северной части Приобского месторождения, который может достигать 45,96 млрд рублей в год на следующие 12 лет.

Указанные поправки в Налоговый кодекс затронут участки с добычей около 240 млн тонн нефти в год, или более 50% ее совокупного производства в стране

ОЦЕНКИ ЭФФЕКТА НДС В 2019 ГОДУ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ БАЗОВОЙ ДОБЫЧИ В ОБЩЕЙ СИСТЕМЕ



Источники: данные компаний, VYGON Consulting

(с учетом действия соглашения ОПЕК+). Суммарный негативный эффект на операционный денежный поток отрасли от пересмотра налоговых льгот за 2021–2025 годы составит 1,15 трлн рублей, в том числе:

Потери от принятых поправок для пилотных проектов, перешедших на НДД в 2019–2020 годах, составят в 2021–2025 годах около 200 млрд рублей. Основной эффект связан с пересмотром коэффициента K_r к НДС для некоторых месторождений;

Потери выработанных месторождений в 2021–2023 годах составят 89–113 млрд рублей в год. Начиная с 2024 года, когда заработает вычет «0,2» из НДС, годовые потери снизятся до 75 млрд рублей. В целом же отрасль за первые пять лет потеряет около 460 млрд рублей;

Потери от отмены фискальных стимулов для месторождений сверхвязкой нефти на НДД составят около

260 млрд рублей за пять лет. Однако в этой оценке не учитывается эффект снижения добычи такой нефти, которая практически полностью станет убыточной и в перспективе будет прекращена. Текущие планы компаний по развитию добычи сверхвязкой нефти также будут заморожены. Данные обстоятельства будут оказывать негативный социально-экономический эффект на регионы, добывающие сверхвязкую нефть;

С 2007 года были предоставлены налоговые льготы для различных категорий запасов нефти, которые обеспечили непрерывный рост добычи нефти до 2019 года

ПЕРЕЧЕНЬ ИЗМЕНЕНИЙ НАЛОГОВ ДЛЯ НЕФТЕДОБЫЧИ

НДД	
Удельные расходы для min. налоговой базы	7 140 руб./т до 2023 г. 8 600 руб./т с 2024 г.
Коэффициент K_r в НДС (II группа)	Повышающий коэфф $K_r = 1$ для ЛУ с $K_{кан} = 1$ на 01.01.21 $K_r = 1,95$ в период 2021-2023 гг. для ЛУ на Ямале $K_r = 1,2$ в период 2021-2023 гг. для ЛУ в отдельных районах ХМАО
Снижение налоговой базы за счет убытков прошлых периодов	50 % в период 2021-2023 гг. 100 % начиная с 2024 г.
Индексация убытков	до 01.01.2020 г. – 16,3 % после 01.01.2020 г. – 7 % (II-IV группа) – 10 % (I группа)
Расширение 3-й группы, вычет для выработанных	Возможность перехода в 3-ю группу ЛУ, для которых $K_v < 1$ и перевод месторождений, расположенных в границах СК ФО и Сахалинской области Вычет равный 20 % от ставки НДС (с 2024 г. кроме Охотского моря) для ЛУ со степенью выработанности $\geq 80 %$
Вычет из НДС для 2-й группы	Для месторождений 2-й группы, находящихся на полуострове Ямал в 2021-2023 гг. вычет – до 12 млрд руб./год. Применяется до достижения 36 млрд руб.
Общая налоговая система	
Льгота при добыче нефти с вязкостью более 200 мПа*с и менее 10 000 мПа*с	Отменяется понижающий коэффициент $K_{кан} = 0$ в НДС
Льгота при добыче и экспорте нефти с вязкостью более 10 000 мПа*с	Отменяется обнуление коэффициента K_c в НДС и понижающий коэф. 10% в формуле расчета эксп. пошлины
Льгота по выработанности	Отменяется понижающий коэффициент K_v в НДС
Вычет из НДС для нефти с вязкостью более 10 000 мПа*с	Для Ромашкинского месторождения в 2021 -2023 гг. вычет затрат на промышленную деятельность и безопасность, связанную с добычей сверхвязкой нефти – до 12 млрд руб. год Применяется до достижения 36 млрд руб.
Вычет из НДС на Приобском месторождении	При добыче нефти на северной части Приобского месторождения предоставляется вычет до 45,96 млрд руб./год. До 31.12.2032 г. Применяется до достижения 459,6 млрд руб.
Понижающий коэффициент 0,7 к НДС	Отмена применения коэффициента 0,7 к НДС для компаний, освобожденных по состоянию на 1 июля 2001 г. от уплаты отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Источники: НК РФ, Закон РФ «О таможенном тарифе» от 21.05.1993 № 5003-I, VYGON Consulting

Суммарный негативный эффект отмены вычета по «особой формуле» таможенной пошлины для операционного денежного потока компаний в период 2021–2025 годов составит 208 млрд рублей.

Также поправки предполагают предоставление налоговых вычетов для отдельных крупных активов, общий объем которых равен 500 млрд рублей за этот же период. При этом вычет для Приобского месторождения является новым видом налоговых стимулов – «под конкретные инвестиции». Его предоставление предполагает заключение инвестиционного соглашения, которое содержит обязательства по дополнительным объемам добычи. Если они не будут выполнены, то вычет действовать не будет, а недропользователь компенсирует выпадающие доходы. Таким образом, в результате его применения выиграют и государство, и инвестор.

Как следствие, суммарный негативный эффект для отрасли составит более 650 млрд рублей (см. «Выпадающий денежный поток отрасли от изменений в НК РФ в 2021–2025 гг.»). Важно понимать, что не весь этот объем автоматически станет доходами бюджета. Значительное увеличение налоговой нагрузки с учетом политики ОПЕК+ и низких цен на нефть повлечет пересмотр инвестиционных программ в отрасли. В итоге «пирог» для раздела между государством и отраслью в виде

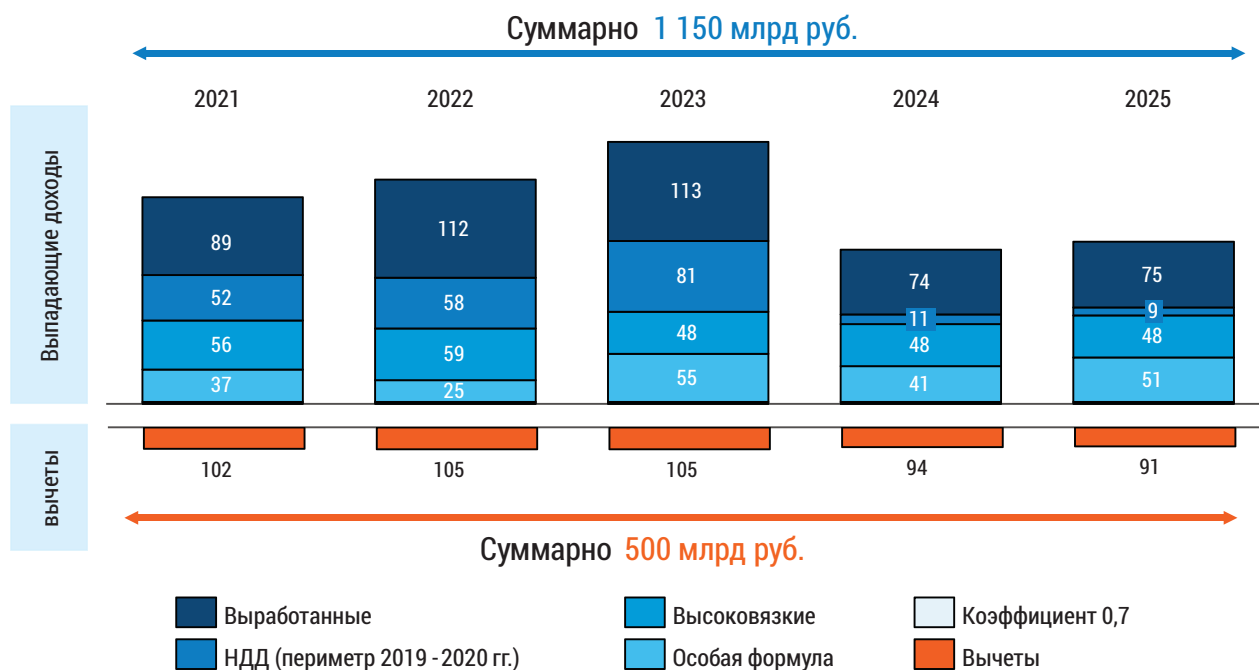
свободного денежного потока проектов до налогов значительно уменьшится.

ЧТО ПОТОМ?

Нефтяная отрасль является одним из ключевых секторов российской экономики с общим объемом инвестиций 1,3 трлн рублей в 2019 году. С учетом эффекта, оказываемого ею на смежные отрасли, решение об увеличении налоговой нагрузки повлияет на всю экономику страны. В такой ситуации первоочередной мерой для снижения негативного эффекта от пересмотра налоговых установок должно стать закрепление фискальных условий для инвестиционных проектов на долгосрочную перспективу.

Объемы добычи, попадающей под льготы, росли с каждым годом. К 2018 году общий объем всех преференций достиг 274 млн тонн, или 54 % от всего производства в стране

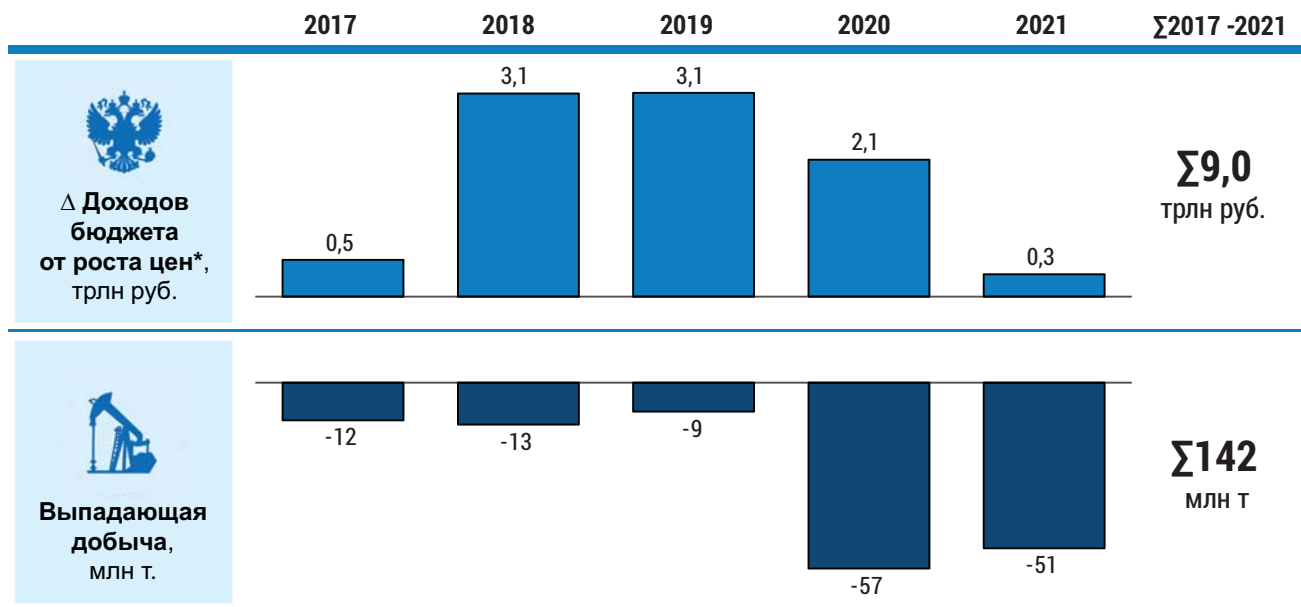
ВЫПАДАЮЩИЙ ДЕНЕЖНЫЙ ПОТОК ОТРАСЛИ ОТ ИЗМЕНЕНИЙ В НК РФ В 2021-2025 гг., млрд руб.*



* Оценка в параметрах проекта федерального бюджета

Источники: данные компаний, VYGON Consulting

ЭФФЕКТ ДЕЙСТВИЯ СОГЛАШЕНИЯ ОПЕК+ ДЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В 2017-2021 гг.*



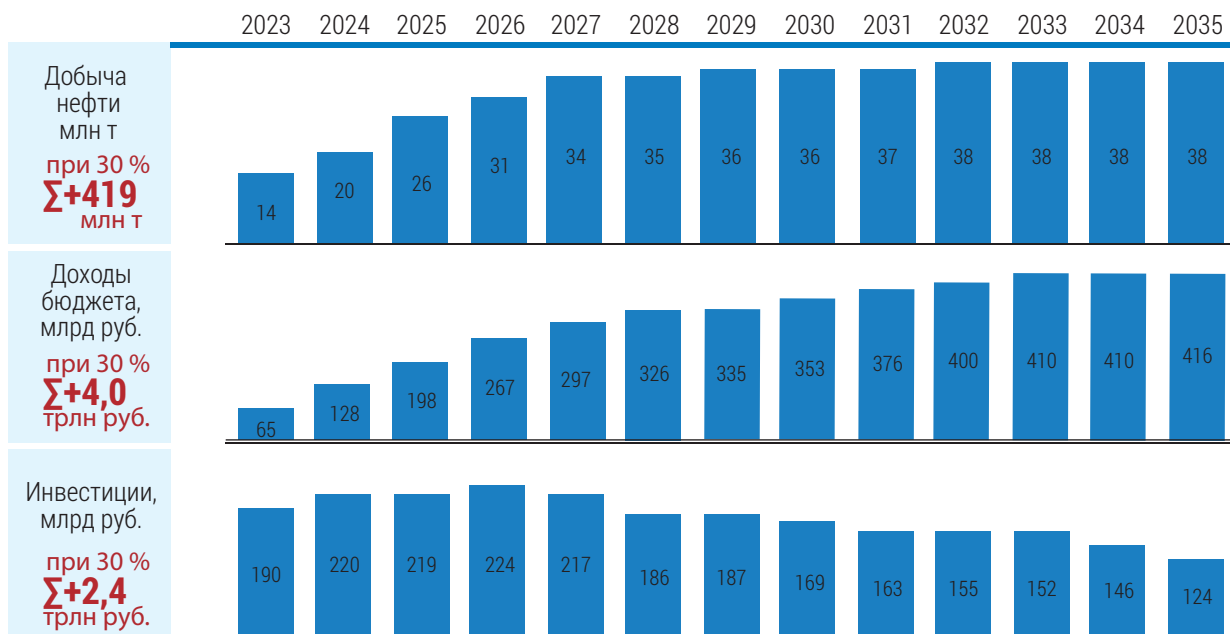
*Для 2017–2019 гг.. фактическая цена по сравнению с базовой ценой отсечения для расчета доходов бюджета

Для 2020 г. \$42,5/барр со сделкой по сравнению с \$26/барр без сделки

Для 2021 г. \$50/барр по сравнению с базовой ценой отсечения для расчета доходов бюджета

Источник: VYGON Consulting

ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОБЪЕМЫ ДОБЫЧИ, ДОХОДЫ БЮДЖЕТА И ИНВЕСТИЦИИ ПРИ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ МЕРАХ СТИМУЛИРОВАНИЯ



Источники: данные компаний, VYGON Consulting

При этом период неизменности условий должен быть дифференцирован в зависимости от инвестиционного цикла различных категорий проектов. Например, инвестиционный цикл бурения на действующих месторождениях намного короче в сравнении с бурением на новых месторождениях в регионах с неразвитой инфраструктурой, где он может достигать 20 лет и более.

При полном переходе на НДС выпадения рентабельных запасов из-за налогообложения не будет, а ставка налога может быть подобрана таким образом, чтобы компенсировать отмену НДС

Еще одной необходимой мерой является разработка единой методики оценки эффективности НДС и других налоговых изменений для снятия разногласий по анализу эффектов для бюджета между отраслью и Минфином России. Это позволит увеличить прозрачность налоговых условий для компаний, а также повысит качество бюджетного планирования за счет наличия инструментов определения эффекта налоговых стимулов добычи и возможности закрепления на их основе инвестиционных соглашений. Необходимыми составляющими такой методики являются следующие пункты:

- ◆ требуемая норма доходности инвестора;
- ◆ подход к оценке чувствительности профиля добычи нефти к изменению налоговых условий в разрезе различных активов и инвестиционных опций;
- ◆ критерии эффективности проектов, включая не только бюджетную эффективность, но и инвестиции, мультипликативный эффект для экономики;
- ◆ периодичность оценки эффективности.

Следующим вопросом является участие российских ВИНК в сделке ОПЕК+ по снижению добычи с целью поддержания цен на нефть. В 2020 году компании пошли на рекордное сокращение добычи нефти на 57 млн тонн, что позволило стабилизировать цены на мировом рынке. В результате дефицит бюджета был зафиксирован только в течение четырех месяцев, с марта по июнь, и сегодня Россия имеет самое стабильное экономическое положение среди всех нефтедобывающих стран.

Другими словами, нефтедобывающая отрасль актив но участвует в финансировании бюджета. Например, за период своего действия в 2017–2019 годах сделка позволила получить 6,6 трлн рублей дополнительных поступлений, а в совокупности в 2017–2021 годах российский бюджет получит дополнительные доходы в размере 9,0 трлн рублей за счет поддержания цен выше базовой цены отсечения (см. «Эффект действия соглашения»).

Вместе с тем, очевидно, что сильное снижение добычи может негативно сказаться на перспективных объемах производства. В ближайшие два года компании будут ограничивать добычу за счет остановки базового фон-

да скважин и активного пересмотра программ бурения. После окончания сделки ОПЕК+ в 2022 году возникнет необходимость восстановления добычи для сохранения позиций России на глобальном нефтяном рынке. Прирост добычи с 2023 года в первую очередь будет возможен за счет увеличения объемов бурения. С учетом текущей кризисной ситуации и роста налоговой нагрузки возникает вопрос: способны ли будут компании значительно увеличить финансирование инвестпрограмм.

Поэтому необходимо стимулировать инвестиции после завершения действия соглашения ОПЕК+ в 2022 году для восстановления добычи. Одним из потенциальных механизмов стимулирования инвестиций в традиционных регионах добычи может стать повышающий коэффициент на вычет дополнительных инвестиций – «аплицт». Данный механизм призван стимулировать дополнительную добычу нефти по сравнению с базовым утвержденным уровнем за счет вычета капитальных вложений на новое бурение и сопутствующую инфраструктуру. Таким образом, в действующей налоговой системе он позволяет ввести в разработку экономически нерентабельные запасы. Важно, что данный механизм не предполагает уменьшения доходов бюджета за счет льготирования, так как стимулирует только дополнительные объемы. В свою очередь, для снижения рисков бюджета дополнительные объемы могут быть закреплены инвестиционными соглашениями с компаниями.

Значительное сокращение доходов бюджета из-за карантинных мероприятий и снижения цены на нефть подтолкнуло государство к реформированию действующей системы налогообложения добычи

Проведенная оценка показывает, что в зависимости от вычета, который устанавливается коэффициентом к амортизации в размере 30%, дополнительная добыча за 2023–2035 годы благодаря введению данного механизма составит от 419 млн тонн. В результате прирост накопленных доходов бюджета за указанный период составит 4,0 трлн рублей, инвестиций – 2,4 трлн рублей (см. «Потенциальные дополнительные объемы добычи, доходы бюджета и инвестиции при дополнительных мерах стимулирования»).

Ключевой момент заключается в том, что принимать решение о стимулировании бурения необходимо уже в 2021 году, иначе резерв скважин для ввода не будет сформирован к 2023 году из-за длительного инвестиционного цикла в отрасли (согласование проекта внутри компании, договоры с подрядчиками, завоз оборудования и т.д.).