

НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА В НЕФТЯНОЙ ОТРАСЛИ: ОТ МАНЕВРОВ К РЕФОРМЕ



Если посмотреть историю с налогообложением нефтяной отрасли после введения НДС в 2002 году, то хорошо видна эволюция налоговой политики

(см. «История развития НДС...»). Мы прошли несколько этапов — от ужесточения налогового бремени и совершенно не эффективных хаотичных решений, вроде стиму-

лирования первичной переработки через дифференциацию пошлин на нефтепродукты, к тому, что можно назвать элементами последовательной налоговой стратегии.

Те маневры, которые по большому счету начались с введения системы «60-66-90-100» в 2011 году и последовавшие затем малый и большой налоговые маневры, это уже некая система, которая задает вектор, говорит о том, куда планирует двигаться правительство в отношении экспортных пошлин и НДС. Тот факт, что профильные ФОИВ приступили к серьезному обсуждению НФР и НДС, также свидетельствует о том, что в отрасли назрела необходимость в системной работе.

То, что действующую налоговую систему (НДС) пришлось сильно модифицировать, — следствие того, что режим основан на оборотном налогообложении. Если сравнить ее с налоговыми системами разных стран, особенно с теми, где основой является налогообложение прибыли (например, в Норвегии и Великобритании), там такого обилия льгот не требуется. Система сама достаточно гибко работает, подстраивается под изменения конъюнктуры и учитывает экономику добычных проектов. А в Канаде, где достаточно высокая доля роялти, его ставка устанавливается в зависимости от территории, свойств нефти, дебита, цен углеводородов и других факторов (см. «Сравнение налоговых режимов...»).

Понятно, почему изменения налогового режима в большинстве случаев инициирует не Минфин, а сами компании — это закономерный результат негибкости нашей налоговой системы. Систему, которая не работает для гринфилдов, не стимулирует инвестиции и рациональное недропользование, нужно постоянно подстраивать. Однако то, как сегодня работает практика изменения законодательства в нефтянке, не способствует проведению нормальной налоговой политики и не имеет отношения к налоговой стратегии (см. «Практика льготирования...»).

Компании пишут письма президенту, либо ходят к нему на прием, либо приглашают на производственный объект, убеждают в не-

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ НЕФТЯНОЙ ОТРАСЛИ



Источник: VYGON Consulting

обходимости изменений налогового режима, а потом с помощью правительства получают адресную льготу. Каждой льготе, законопроекту, который ее ввел, можно присвоить название в честь какой-то определенной нефтяной компании. Это абсолютно бессистемный и деструктивный процесс. Налоговая система, которую мы сегодня имеем, — его закономерный результат.

Была попытка упорядочить практику льготирования через методику предоставления льгот по экспортным пошлинам. В итоге получилась профанация с высокими коррупционными рисками. Ведь по методике льготы даются на основании оценки будущих проектных показателей, которые не контролируются фискальными органами, соответственно, у Минфина нет возможности заблокировать необоснованные льготы.

СРАВНЕНИЕ НАЛОГОВЫХ РЕЖИМОВ ПО РОЛИ ОБОРОТНЫХ НАЛОГОВ И НАЛОГОВ, ОСНОВАННЫХ НА ФИНАНСОВОМ РЕЗУЛЬТАТЕ

Характеристика налогового механизма	Налоги на базе прибыли, %	Налоги и платежи валовых показателей, %
 Сумма корпоративного налога на прибыль и нефтяного налога	78	
 Сумма корпоративного налога на прибыль и нефтяного налога	62	
 Низкие ставки роялти. Дополнительное налогообложение прибыли	41 60	10
 Отсутствие или умеренные ставки роялти. Ресурсно-рентный налог дополнительно к налогу на прибыль	30 58	5 10
 Умеренные ставки роялти, льготные ставки для низкодебитных скважин. Высокая роль бонусов	35 45	3 21
 Гибкие ставки роялти от территории, дебита, цены, свойств нефти, прибыли	25 31	5 45
 Высокие ставки НДС и ТП. Льготы для отдельных категорий	20	мин. 20 макс. 70

Источник: VYGON Consulting

ПРАКТИКА ЛЬГОТИРОВАНИЯ НЕФТЕДОБЫЧИ



Источник: VYGON Consulting

ИНТЕРЕСЫ ОСНОВНЫХ УЧАСТНИКОВ НАЛОГОВЫХ ИНИЦИАТИВ

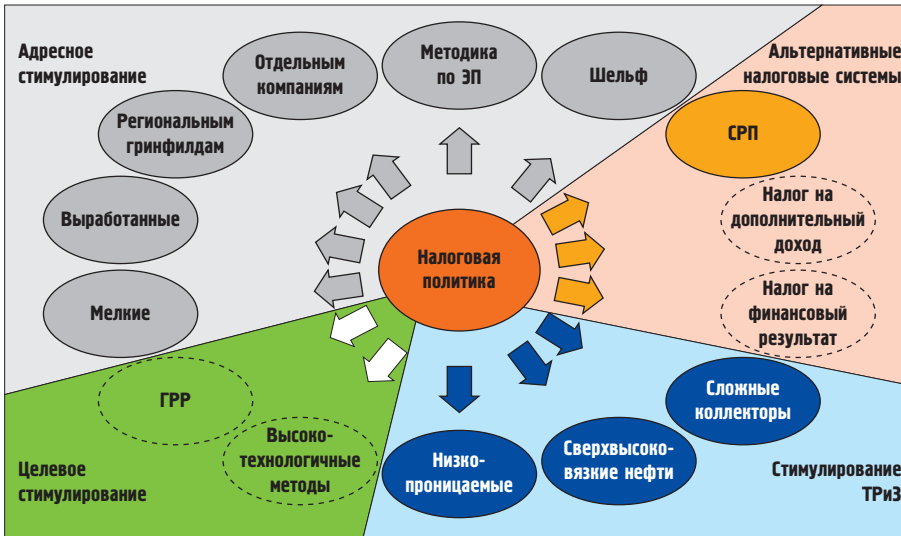
Отрасль	Общегосударственные интересы	Минфин
<ul style="list-style-type: none"> Рост EBITDA и капитализации компании Снижение налоговой нагрузки Сохранение адресного режима при наличии высокого лоббистского ресурса Сохранение «выгодных» льгот Получение новых льгот 	<ul style="list-style-type: none"> Вовлечение в разработку нерентабельных запасов Стимулирование применения высокотехнологичных методов Рост объема инвестиций Мультипликативный эффект 	<ul style="list-style-type: none"> Снижение налоговых поступлений Эффективное изъятие ренты Уменьшение коррупционных рисков Ликвидация «лоскутного одеяла» льгот

Источник: VYGON Consulting

В теории все нефтяные компании заинтересованы в стабильном налоговом режиме, поскольку в добыче длинный инвестиционный цикл, большие геологические и экономические риски. На практике складывается впечатление, что у нас в стране в стабильной налоговой системе никто из основных игроков не заинтересован (см. «*Интересы основных участников...*»).

Понятно, что Минфину удобно иметь возможность в любой момент подкрутить систему под нужды бюджета, как это произошло совсем недавно: обменный курс вырос, значит, можно поднять налоги для покрытия расчетного дефицита бюджета. Компании тоже естественно хотят, с одной стороны, сохранить те льготы, которые есть, а с другой — по возможности получить какие-нибудь новые.

То есть нестабильность налоговой системы — это результат заинтересованности в этом основных игроков и неоптимального действующего налогового режима. В конечном итоге от этого могут пострадать общегосударственные интересы, связанные с рациональным недропользованием, развитием технологий, привлечением в отрасль инвестиций и связанным с ними мультипликативным эффектом.



Источник: VYGON Consulting

Рассмотрим знаменитое «лоскутное одеяло» нашей системы

Изменения налогового режима инициирует не Минфин, а сами компании — это закономерный результат негибкости нашей налоговой системы

налогообложения. Те льготы, которые до сих пор компании получали, в некоторых случаях очень спорны, а реально эффективность этих льгот никто не оценивал (см. «Лоскутное одеяло ДНС»). На самом деле льготирование отдельных объектов может быть неэффективно с позиций развития современных технологий.

Нестабильность налоговой системы — результат заинтересованности в этом основных игроков и неоптимального действующего налогового режима

Возьмем баженовскую свиту, где обнулили НДС. Компании сегодня бурят, скажем, четырехскважины, одной попадают в высокопродуктивную зону, которые трудно выделить сейсмикой. В итоге нулевое НДС позволяет одной скважиной окупать три сухие или малопродуктивные, не стимулируя развитие технологий. В таком виде эта льгота неэффективна. По-

добных льгот, администрирование которых к тому же крайне затруднено, у нас достаточно много.

И еще одна проблема, которая возникает с сегодняшней системой льгот, связана с тем, что поскольку у компаний разные портфели активов, они оказываются в неравном положении. Те, у кого много выработанных запасов, соответственно имеют большие льготы по НДС. Компании, у ко-

торых преобладают браунфилды, нет ни сильно выработанных запасов, ни гринфилдов в «новых» регионах добычи, соответственно, не имеют никаких льгот, то есть они изначально находятся в худшей конкурентной позиции.

На мой взгляд, целесообразнее обсуждать не адресное льготирование каких-то отдельных объектов, а льготирование целевое, связанное с инвестициями. Наиболее яркий пример для меня — это вычеты расходов на утилизацию ПНГ и платы за выбросы, причем не потому что я сам был одним из идеологов и разработчиков механизмов этого постановления, а потому что они реально сработали. Что сделали?

Подняли ставки платежей за выбросы и одновременно ввели вычеты расходов на утилизацию ПНГ. В результате существенно увеличились объемы инвестиций в утилизацию, компании запустили новые проекты, и буквально за четыре года пошел рост объемов утилизации — с 74% в 2012 году до порядка 87% в 2015-м. Цель 95% сегодня не кажется такой уже нереалистичной, хотя могут потребоваться дополнительные механизмы стимулирования (см. «Примеры действующих целевых льгот»).

Если мы говорим о налоговой стратегии, что мы от нее ждем?

ПРИМЕРЫ ДЕЙСТВУЮЩИХ ЦЕЛЕВЫХ ЛЬГОТ

Пример механизма	Результат
Международный опыт	
Ускоренное списание затрат на бурение для независимых компаний	Сланцевая революция Формирование конкурентной среды
Пониженные ставки роялти для горизонтальных скважин	
Вычеты (апфит) по затратам по целевым МУН	Развитие и экспорт технологий, рост добычи
Вычеты затрат на зачку рабочего агента для третичных МУН	
Российская практика	
Вычеты расходов на НИОКР с повышающим коэффициентом из налога на прибыль	Недостаточный коэффициент при низкой ставке налога на прибыль
Вычеты расходов на промышленную безопасность из НДС на уголь	Средний эффект при относительно низком уровне НДС
Вычеты расходов на утилизацию ПНГ из платы за выбросы	Рост объемов утилизации ПНГ с 74% в 2012 г. до 87% в 2015 г.

Источник: VYGON Consulting

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НАЛОГОВОЙ РЕФОРМЫ В НЕФТЕДОБЫЧЕ

1. Завершение
налогового маневра

- Каков минимальный объем «субсидии» нефтепереработки?
- Как будет меняться роль льгот по НДС и ЭП при маневре?
- Каков срок завершения маневров

2. Целевое льготирование
в рамках ДНС

- Вычеты затрат на ГРП из налога на прибыль
- Стимулирование применения высокотехнологичных методов добычи

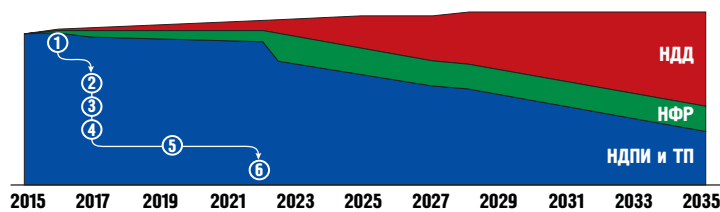
3. Введение НФР/НДД



- Параметры (ставки налога, аплифт, прочее)
- Объект применения (гринфилды, браунфилды)
- Принципы выбора пилотов
- Вопрос масштабирования после эксперимента

Источник: VYGON Consulting

ВОЗМОЖНАЯ СТРУКТУРА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ДОБЫЧИ ПРИ КОМПЛЕКСНОМ ПОДХОДЕ К НАЛОГОВОЙ РЕФОРМЕ



1. Введение вычетов затрат на ГРП из налога на прибыль 2016 г.
2. Введение вычетов затрат на высокотехнологичные методы добычи из налога на прибыль 2017 г.
3. Введение с 2017 г. НФР для пилотных браунфилдов
4. Введение с 2017 г. НДД для части новых месторождений
5. Продолжение налогового маневра в период 2017-2022 гг.
6. Переход в 2022 г. на НДД для всех новых месторождений, расширение периметра НФР

Источник: VYGON Consulting

Отрасль ждет, прежде всего, неких векторов развития. В первую очередь, куда мы зайдем с налоговым маневром? Должны ли мы в конце концов обнулить экспортные пошлины или оставить какой-то минимальный объем субсидий нефтепереработке, чтобы у нас не закрылись НПЗ, которые вносят вклад в обеспечение внутреннего рынка бензином?

И компании должны получить этот четкий сигнал, в противном случае продолжат строить неэффективные мощности первичной переработки, а через три-четыре года выяснится, что они с отрицательной маржой и вынуждены закрыться. То есть государство должно этот вектор задать для того, чтобы не провоцировать неэффективные инвестиции.

По целевому льготированию, в частности, в геологоразведке, на

пример, до сих пор вопрос не решен, хотя мы его обсуждаем уже года полтора-два. Если мы заинтересованы в том, чтобы развивать геологоразведку, мы должны делать для нее именно целевой вычет. Точно так же, если мы хотим развивать технологии добычи, можно пойти по примеру других стран и стимулировать именно определенные методы добычи.

По НФР, НДД, безусловно, должно тоже быть принято какое-то разумное решение. При обсуждениях, которые велись до сих пор, НФР абсолютно не выглядел как элемент налоговой стратегии, потому что это было больше похоже на предоставление очередной льготы. В том числе потому, что у тех, кто предложил и продвигал этот законопроект, не было представления, не только что делать после эксперимента, но и

какой будет эффект по выбранным пилотам. Настоящим системным решением будет введение НДД для всех гринфилдов, однако и оно должно быть просчитано и протестировано на пилотах (см. «Приоритетные направления налоговой реформы...»).

Приоритетные направления налоговой реформы: завершение налогового маневра, целевое льготирование в рамках ДНС, введение НФР/НДД

В заключение, для того чтобы обоснованно принимать какие-либо решения и называть их потом налоговой стратегией в нефтяной отрасли, надо естественно смотреть на достаточно длинный временной горизонт и иметь определенный план действий, так же как сейчас обсуждаются варианты с НФР или с НДД. Как правильно построить эксперимент, что будет после эксперимента?

Необходим специальный стратегический документ, где должны быть сформулированы основные долгосрочные принципы налоговой политики

Должны быть совершенно четко просчитаны последствия влияния таких решений на нефтяную отрасль, на бюджет, причем не только на федеральный, но и на региональные бюджеты. Необходимо проанализировать, что будет в итоге с развитием отрасли и с экономикой России.

То есть, должен быть определенный долгосрочный взгляд, и только после этого можно будет говорить о том, что у нас сформирована осмысленная налоговая стратегия. На сегодняшний день ни основные направления налоговой политики, ни стратегические отраслевые документы, такие как Энергостратегия и нефтяная Генсхема, системного ответа на поставленные вопросы не дают. Возможно, необходим специальный стратегический документ по налогам, где должны быть сформулированы основные долгосрочные принципы налоговой политики (см. «Возможная структура налогообложения...»).