

НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ: НОЖНИЦЫ КУДРИНА И ПРЯНИКИ ДЛЯ ИЗБРАННЫХ

За 2000-е годы в России сформировалась и окрепла принципиально новая система налогообложения нефтяных компаний. Но по своей идеологии она осталась все той же, что и 10 лет назад. Налоговое законодательство, созданное в 1992 году и сохранявшее основные черты вплоть до 2002 года, носило чисто фискальный характер. Оно было жестко ориентировано на пополнение доходной базы государственного бюджета — любой ценой, даже за счет сокращения добычи и производственной базы для ее расширения.

Именно в этом смысле нынешняя система налогообложения нефтяных компаний не отличается от прежней. Разве что она стала, с одной стороны, более стабильной и предсказуемой, с другой — еще более агрессивной и изощренной. Доля государства в доходах нефтяных компаний выросла значительно.

Основными идеями отраслевой налоговой политики 2000-х стали простота администрирования и изъятие в пользу государства «сверхдоходов» (первым шагом в этом направлении стал переход с 2000 года от дифференцированных к унифицированным ставкам акциза на нефть). Бюджет распух от нефтедолларов, а в отрасли воцарилась апатия. Даже экстремально высокие мировые цены на нефть не вызвали желания разрабатывать трудноизвлекаемые запасы и осваивать новые месторождения. Лишь в последние годы, когда ситуация достигла критического уровня, государство пошло на некоторые уступки. Множащееся количество льгот размывает некогда стройную налоговую систему, но не дает ощутимого эффекта. Если раньше фискальная система была ориентирована на ВИНК в ущерб «независимым», то теперь еще и углубляются противоречия внутри отряда ВИНК: привилегии получают «любимчики».

Очевидно, что в налоговой сфере необходимы кардинальные и, главное, системные реформы. Но правительство, крепко подсевшее на «нефтяную иглу», боится и не хочет резких перемен.

Несущие конструкции современной налоговой системы были сформированы еще к 2002 году. Последующие годы стали периодом «более точной настройки» изначально дефектной системы налоговых инструментов.

Налоговая реформа, стартовавшая в 2000 году, не предвещала неприятных сюрпризов. Были подготовлены первые главы второй части Налогового кодекса РФ, которые вступили в силу с 1 января 2001 года. Нововведения содержали намеки на улучшение делового климата.

Бюджетная эффективность против рационального недропользования

Был отменен налог на реализацию ГСМ (правда, одновременно были увеличены ставки акцизов на нефть и нефтепродукты). Произошло четырехкратное снижение оборотных налогов на бизнес: налог на содержание ЖКХ (1,5% от реализации) был отменен полностью, а ставка налога на пользователей автодорог бы-

ла снижена с 2,5% до 1%. Эта мера немного повысила эффективность бизнеса и несколько улучшила инвестиционный климат.

Технологическое оборудование, комплектующие и запасные части к нему, являющиеся вкладом в уставный капитал любых организаций (а не только СП, как было раньше), были освобождены от уплаты НДС. Впервые был четко структурирован порядок возмещения НДС по экспортируемой продукции, что особенно важно для нефтегазовых компаний.

В послании Федеральному собранию (апрель 2001 года) президент В.Путин назвал одним из стратегических приоритетов «рациональное справедливое налогообложение природных ресурсов — основного богатства России». Несколькими днями раньше правительство одобрило предложения к стратегии развития государства на период до 2010 года, ориентированной на реальное облегчение налоговой нагрузки на экономику.

Было объявлено, что новая система налогообложения в нефтедобыче станет формироваться с опорой на три элемента: платежи за пользование недрами (роялти),

налог на прибыль и налог на сверхприбыль при добыче углеводородов.

При этом налоги, связанные с недропользованием, должны были, по мнению правительства, исключаться исходя из специальных справочных цен для целей налогообложения, что исключит возможность «оптимизации» налоговой нагрузки. В то же время система налогообложения в перспективе должна была освободиться от взимания таможенных платежей при экспорте нефти и нефтепродуктов.

Правительство подтвердило целесообразность специального налогового режима при добыче углеводородов, извлекаемых из низкопродуктивных участков недр, обеспечивающего рентабельность их разработки, способствующего вовлечению в оборот бездействующего фонда скважин. А часть налоговой нагрузки на производство нефтепродуктов было обещано перенести в сферу их реализации с максимальным приближением к конечному потребителю.

Кстати, к тому времени Минтопэнерго подготовило совместно с нефтяными компаниями (тогда еще было принято обсуждать про-

фильные законы с бизнесом) ряд законопроектов, реализующих публично объявленные намерения правительства. В частности, о налоге на дополнительный доход (механизм гибкого изъятия части формирующего сверхприбыль рентного дохода при добыче углеводородов после окупаемости инвестиций), о стимулировании добычи углеводородов из малопродуктивных участков недр, о конкурсном или переговорном механизме установления ставок роялти.

Отрасль жила предвкушением благоприятных перемен. Но была шокирована внезапной и резкой сменой официально объявленными вектора налоговой реформы.

В середине 2001 года правительство протащило через парламент кулуарно подготовленный законопроект о включении в НК новой главы, посвященной НДС. По форме — это консолидация двух основных на то время регулярных платежей (роялти и отчисления на ВМСБ) в один налог на добычу полезных ископаемых (одновременно с введением нового налога был отменен и акциз на нефть — в то время 66 рублей за тонну). По содержанию — это примитивизация системы платежей за пользование недрами во имя повышения собираемости налогов и в ущерб интересам рационального недропользования.

НДС: дискриминационная уравниловка

Основная ставка НДС была установлена для нефтегазодобывающих компаний на уровне 16,5% от стоимости первого товарного продукта. Однако в отношении нефтедобычи введение процентной ставки НДС было отложено до января 2005 года (к этому времени правительство должно было разобраться с трансфертным ценообразованием; кстати, соответствующего закона нет и по сей день).

На «переходный период» (который так и не закончился) на всю добываемую нефть была введена единая рублевая ставка — вне зависимости от того, реализуется она на внутреннем рынке или идет на

экспорт. Первоначальная ставка составляла \$10,79 на тонну при цене нефти Urals \$16 за баррель. Ставка ежемесячно индексировалась в зависимости от средней за период цены нефти с применением включенного в закон алгоритма.

При цене нефти более \$17 за баррель налоговая нагрузка начала превосходить первоначально объявленный уровень 16,5%. Не говоря уже о том, что за базу принималась не реальная цена продаж, а цены мирового рынка.

Уже в первый год налоговая нагрузка выросла, в среднем, на \$10 с тонны нефти. В пользу бюджета было перераспределено около \$3,5 млрд доходов нефтяных компаний (это более 5% доходов федерального бюджета 2002 года). Правда, одновременно ставка налога на прибыль была снижена с 35% до 24% (но с одновременной отменой большинства ранее предоставленных льгот).

С введением НДС, привязанного к уровню мировых цен на нефть, правительство получило возможность без особых усилий изымать в доход бюджета львиную долю нефтяных доходов. Но за простоту налогового администрирования и высокую бюджетную эффективность приходится расплачиваться потерей качества недропользования.

Плоская шкала НДС, ставки которого одинаковы для всех месторождений, поощряет выборочную отработку лучших запасов. В то же время более сложные и относительно дорогие в разработке участки выводятся из производства.

И это притом что усредненные ставки НДС не столь критичны для ВИНК. Ведь в связи с разработкой разных по качеству месторождений суммарная налоговая нагрузка на холдинги остается, в принципе, неизменной — что при единой, что при дифференцированной ставке НДС.

Теоретически компании, ведущие разработку некондиционных (остаточных запасов пониженного качества) или ранее списанных запасов полезных ископаемых, могли рассчитывать на применение нулевой налоговой ставки. Такая возможность была прописана в НК. Однако льгота могла приме-

няться лишь с согласия правительства. На практике это означало, что никаких поблажек не будет.

Единственной реальной уступкой стала 30%-ная скидка к ставке НДС для налогоплательщиков, осуществивших за счет собственных средств поиск и разведку разрабатываемых ими месторожде-

НДС — это примитивизация системы платежей за пользование недрами во имя повышения собираемости налогов и в ущерб интересам рационального недропользования

ний по состоянию на 1 июля 2001 года. Однако значимость этой льготы крайне невелика. Ее стоимость в 2010 году Минфин оценивает в размере 1,22 млрд рублей — 0,1% от ожидаемой суммы поступлений в бюджет от НДС.

В худшем положении в связи с введением НДС оказались независимые нефтедобывающие компании. Как правило, они работают

За простоту налогового администрирования и высокую бюджетную эффективность НДС приходится расплачиваться потерей качества недропользования

на одном или нескольких расположенных рядом месторождениях с отнюдь не лучшими горно-геологическими характеристиками. Очевидно, что они не имеют возможности отбирать для текущей работы лучшие запасы и у них не-

НДС поставил независимых производителей в заведомо проигрышные условия по сравнению с ВИНК. Но состояние ресурсной базы требует обратного — стимулирования независимого сектора нефтедобычи

много шансов прикупить на аукционах лицензии на хорошие участки недр. Приходится разрабатывать то, что есть. Но это — работа на пределе допустимой рентабельности.

К тому же, в отличие от ВИНК, имеющих собственные мощности нефтепереработки и активно экспортирующих нефтепродукты, независимые производители вы-

нуждены продавать значительную часть добытой нефти на внутреннем рынке — по более низким ценам, но сполна уплачивая в казну НДС, ставки которого привязаны к уровню мировых цен.

В долгосрочной перспективе «плоский» НДС провоцирует безвозвратные потери нефти в недрах, снижение нефтеотдачи, уменьшение извлекаемых запасов, сокращение налогооблагаемой базы

Таким образом, НДС поставил независимых производителей в заведомо проигрышные условия по сравнению с ВИНК. В то же время, объективно ухудшающееся состояние минерально-сырьевой базы нефтегазовой отрасли страны (преобладание небольших месторождений с более сложными в разработке запасами) требует обратного — стимулирования независимого сектора нефтедобычи.

Предельный уровень экспортных пошлин на нефть сейчас зависит не от обещаний правительства, а от нормы закона. Это повысило стабильность правил игры

Первый же год применения НДС показал, что около четверти объема добычи стало убыточным. Чтобы не потерять доходы, крупные компании интенсифицировали отбор нефти из высоко- и среднедебитных скважин в масштабах, существенно превышающих рациональные технологические и технические нормы. Одновременно в массовом порядке прекращалась эксплуатация малодебитных скважин.

Если правила правительство само устанавливает для себя, значит, эти правила могут измениться в любое время

Специалисты предупреждали, что в результате быстрого истощения наиболее активной части запасов кратковременный период подъема добычи сменится ухудшением производственных показателей. В долгосрочной перспективе «плоский» НДС провоциру-

ет безвозвратные потери нефти в недрах, снижение нефтеотдачи, уменьшение извлекаемых запасов, сокращение налогооблагаемой базы.

Однако Минфин, отвечающий за наполнение казны, игнорировал доводы специалистов. Профильные министерства не имели тогда (да и сейчас тоже) политического веса, позволяющего отстаивать интересы развития отрасли. Наполнение бюджета было и остается главной заботой правительства.

Негативно новая система налогообложения нефтяных операций сказалась и на инвестиционном климате. Действовавшие ранее дифференцированные ставки рояли были одним из ключевых элементов лицензионных соглашений, заключенных между государством и недропользователями.

По сути, государство не просто увеличило налоговую нагрузку, оно навязало недропользователям невыгодные им изменения в лицензионные соглашения. Для инвесторов это стало еще одним поводом усомниться в том, что российское правительство является для них надежным и добросовестным партнером.

Экспортные пошлины: вернулись, чтобы остаться

Разумеется, ужесточение налоговой нагрузки нефтяников не обрадовало. Чтобы подсластить горькую пилюлю, правительство согласилось включить непосредственно в закон «О таможенных тарифах» шкалу, регламентирующую предельный уровень экспортных пошлин на нефть, в соответствии с которой «порог» неприменения пошлин был увеличен с \$12,5 до \$15 за баррель.

Но самое важное — предельный уровень экспортных пошлин на нефть с тех пор зависит не от обещаний правительства, а от нормы закона. Это нововведение повысило стабильность правил игры и улучшило прогнозируемость фискальной нагрузки (правда, в условиях мирового кризиса, начавшегося в 2008 году, такая стабильность сыграла в судьбе нефтедобывающих компаний роковую

роль, и правила пришлось срочно переписывать).

Уместно напомнить, что еще в 1993 году был принят закон о таможенном тарифе, в котором специально оговаривалось, что вывозные таможенные пошлины «являются исключительно мерами оперативного регулирования внешнеэкономической деятельности на территории Российской Федерации». Тогда же депутаты издали постановление, которым применение в России вывозных таможенных пошлин, а также количественных ограничений экспорта должно было прекратиться 1 января 1996 года.

На практике пошлины были отменены на полгода позже и мораторий продержался почти три года: их взимание было возобновлено в 1999 году — как временная антикризисная мера, на 6 месяцев. Однако отказаться от нефтедолларовых инъекций правительство уже не смогло.

Ставки пошлин менялись непредсказуемо и только в сторону увеличения. С февраля по декабрь 1999 года они взлетели с 2,5 до 15 евро за тонну. Никто не мог поручиться, что через месяц-другой пошлины вновь не вырастут еще на 10–15 евро. Или что они не останутся на нынешнем уровне даже в случае обвального падения цен на нефть на мировых рынках.

Поэтому одно из предвыборных обещаний кандидата в президенты В.Путина, данное в марте 2000 года, было воспринято нефтяниками как благо: «Нужны гарантии, что пошлины не будут произвольно меняться, что по этим вопросам не будут приниматься единоличные административные решения, а изменение ставок пошлин должно быть жестко увязано с динамикой мировых цен на энергоносители».

Вскоре правительственная комиссия по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике, действительно, утвердила методику взимания экспортных пошлин на нефть. Была разработана специальная шкала, увязывающая ставки пошлин со средним уровнем мировых цен на нефть.

Однако новый механизм лишь уменьшил, но не устранил полностью риски неадекватного изъ-

тия части доходов нефтяных компаний в форме экспортных пошлин. Если правила правительства само устанавливает для себя, значит, эти правила могут измениться в любое время.

Снять эти опасения мог только федеральный закон, фиксирующий шкалу изменений экспортных пошлин на нефть и устанавливающий жесткие правила применения этой шкалы на практике. Разумеется, правительство не хотело связывать себя жесткими обязательствами, чтобы в случае острой необходимости иметь возможность поглубже залезть в карман нефтяников. Однако введение НДСПИ дало нефтяникам уникальный шанс добиться принятия соответствующего закона, и они его не упустили.

Включение в законодательство норм, регулирующих ставки экспортной пошлины на нефть, закрепило концептуальный переход от применения экспортных пошлин в качестве исключительной и временной меры оперативного регулирования внешнеэкономической деятельности к постоянной практике фискальных изъятий.

Если в большинстве стран мира таможенные пошлины используются для защиты внутреннего рынка и не играют заметной роли в доходах государства, то в России таможенные пошлины стали основным источником пополнения казны. Так, в 2009 году за счет таможенных пошлин было обеспечено 52% доходов федерального бюджета РФ. Для сравнения: в Китае — около 12%, в США — менее 1%.

Закручивание гаек

Уже в 2003 году государство возобновило «закручивание гаек» в налогообложении нефтяных компаний. Ставка акциза на нефтепродукты была увеличена на 45%. Депутаты поддержали законодательную инициативу Минфина о запрете регионам снижать ставку налога на прибыль более чем на 4% (до этого «удачливые» компании, в том числе ЮКОС, благодаря «внутренним офшорам» снижали эффективную ставку налога на прибыль с 24% до 7,5%). Минэкономразвития разработало предложения по измене-

нию НДСПИ, существенно увеличивающие общую налоговую нагрузку на ТЭК.

С 2004 года базовая ставка НДСПИ на нефть была увеличена с \$10,79 за тонну добытой нефти до \$14,45. Правда, одновременно необлагаемый налогом минимум цены был увеличен с \$8 до \$9 за баррель. В условиях 2004 года изменение правил исчисления НДСПИ увеличило платежи в бюджет по этому налогу примерно на 15% (в долларовом исчислении).

Значительно выросла и базовая ставка таможенной пошлины на экспорт нефти. Государство стало забирать через таможенную пошлину 65% экспортной стоимости нефти, превышающей \$25 за баррель, плюс \$4 с каждого вывезенного за рубеж барреля нефти (см. «Доля НДСПИ и экспортной пошлины в цене Urals»).

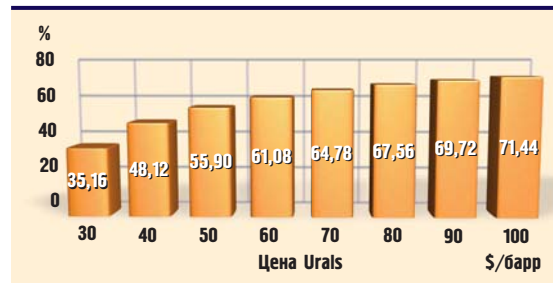
Впрочем, ужесточению таможенных условий экспорта сырой нефти предшествовали уступки в отношении вывоза нефтепродуктов. Годом ранее (с января 2003 года) было законодательно установлено, что предельный размер таможенной пошлины на вывозимые за пределы России нефтепродукты не может превышать 90% от ставки экспортной пошлины на сырую нефть.

Помимо стабильности и предсказуемости новые правила обеспечили экспортерам нефтепродуктов ощутимое снижение фискальной нагрузки. Особенно, на фоне увеличения ставок акциза на нефтепродукты, которым экспортируемая продукция не облагается.

Учитывая, что ВИНК, в отличие от неинтегрированных нефтяных компаний, являются крупнейшими экспортерами как нефти, так и нефтепродуктов, крупные компании получили еще больше преимуществ перед независимыми. Были заложены фискальные условия для крупного экспорта мазута, который вывозить из России в ряде случаев даже выгоднее, чем сырую нефть. Особенно, когда впоследствии предельная ставка экспортной пошлины на темные нефтепродукты была ограничена коэффициентом 0,4 к размеру пошлины на нефть (это произошло в 2005 году).

НДСПИ, ставший объектом постоянной критики со стороны неф-

Доля НДСПИ и экспортной пошлины в цене Urals



тяных компаний, представителей отраслевых министерств, депутатов Госдумы РФ и членов Совета Федерации, нуждался в реформировании. Специалисты видели решение проблемы в дифференциации ставок НДСПИ и их «отвязке» от уровня мировых цен.

В течение нескольких лет специалисты Минпромэнерго и отраслевые эксперты активно работали над моделями дифференциации

В течение нескольких лет специалисты Минпромэнерго и отраслевые эксперты активно работали над моделями дифференциации НДСПИ на нефть. Однако правительство не учло этих предложений

НДСПИ на нефть, чтобы найти баланс между простотой администрирования налога и его адекватностью объективной ситуации на конкретных месторождениях.

Предлагались и широко обсуждались варианты, связывающие уровень ставок НДСПИ с экономической конкретностью проекта, завися-

Не принимать никаких мер по стимулированию нефтедобычи стало непозволительной роскошью. 2006 год завершил период ужесточения налоговой нагрузки на российский сектор нефтедобычи

щей от множества факторов: от горно-геологических характеристик месторождения до его географической удаленности от потребителей и транспортных терминалов.

Однако законопроект, внесенный правительством на утверждение в парламент в 2006 году, так и не учел этих предложений. По мнению всемогущего Минфина,

предложения отраслевых лоббистов сильно усложняют пресловутое администрирование. К этому времени президент В.Путин вынес окончательный приговор процентной ставке начисления НДС — «временный» режим, привязывающий уровень налогообложения к ценам мирового рынка, который ранее по просьбе прави-

запасов, а в отдельных случаях — на ослабление налогового пресса в целом на сегмент нефтедобычи.

Льготы: лучше, чем ничего

С 2007 года в отношении нефти, добытой из месторождений с выработкой запасов более 80%, стал применяться понижающий коэффициент к ставке НДС. Размер этого коэффициента привязан к уровню выработанности запасов: за каждый процент выработки сверх 80% — 3,5% скидки к ставке налога на добычу нефти.

Таким образом, максимально допустимая 70%-ная скидка по НДС — недостижимая на практике величина: такая льгота положена лишь месторождениям со 100%-ной (то есть полной) выработкой. Добывая нефть из месторождений с 85%-ной выработкой, компании стали получать скидку по НДС в размере 17,5%, а с 90%-ной выработкой — 35%.

Очевидно, что щедрой такую льготу не назовешь. Скидка применима к довольно узкому кругу месторождений, а уровень ее в большинстве случаев незначителен. Но в отличие от прописанной в НК нормы, позволяющей с разрешения правительства вовсе не платить налог при разработке остаточных запасов пониженного качества, новой льготой недропользователи могли реально воспользоваться.

Отдельные компании, в числе которых «Башнефть» и «Татнефть», смогли благодаря льготе более полно раскрыть потенциал своих старых месторождений. Это дало реальный прирост добычи и повысило эффективность недропользования.

Однако говорить о крупных успехах не приходится: вес льготы очень незначителен. Например, согласно расчетам на федеральную бюджету на 2010 год, на стимулировании разработки месторождений с высокой выработкой запасов бюджет недополучит 23,43 млрд рублей — это менее 2% от расчетной суммы годовых платежей по НДС.

Между тем, опыт Татарстана, где по инициативе республики во второй половине 1990-х применялся комплекс мер налогового сти-

мулирования, показал, что эффект может быть очень значительным. За пять лет на территории РТ было добыто дополнительно 35,8 млн тонн нефти; это обеспечило приток налогов на сумму 4 млрд рублей. Только за счет эксплуатации малодебитных скважин было сохранено 10 тыс. рабочих мест. Каждый рубль налогового льготы дал эффект в размере 1,7–1,8 рубля.

Разработанная и применявшаяся в РТ система налогового стимулирования включала следующие основные элементы: льготное налогообложение эксплуатации малодебитных и высокообводненных скважин, стимулирование ввода в разработку скважин с трудноизвлекаемыми запасами, поощрение применения новых методов и технологий в целях увеличения объемов добычи нефти.

Этот опыт получил высокую оценку в профессиональных кругах. Специалисты рекомендовали распространить его на всю страну. Дело закончилось тем, что и Татарстану, и также внедрявшему собственные новаторские разработки ХМАО запретили экспериментировать с налогами. Фискальная уравниловка была распространена на всю страну.

Собственно, скидка по НДС для истощенных месторождений — это то единственное, что государство сделало для продления жизни старых месторождений. Значительно больше внимания в последние годы правительство уделяет стимулированию разработки новых нефтегазовых провинций.

С 2007 года полное освобождение от НДС сроком на 10 или 15 лет (в зависимости от вида лицензии) было предоставлено нефтяным компаниям, работающим на участках недр, расположенных в Якутии, Иркутской области и Красноярском крае (до достижения накопленного объема добычи 25 млн тонн на каждом участке).

С 2009 года аналогичная льгота распространена на новые месторождения континентального шельфа РФ в Заполярье (до 35 млн тонн), акваторий Каспийского и Азовского морей (до 10 млн тонн в течение 7 лет), Ненецкого АО и полуострова Ямал (15 млн тонн, 7 лет).

Опыт Татарстана, где по инициативе республики во второй половине 1990-х применялся комплекс мер налогового стимулирования, показал, что эффект может быть очень значительным

тельства был продлен, с принятием новой редакции главы НК, посвященной НДС, получил статус основного и постоянного.

Переход к процентной ставке означал бы существенное ослабление веса НДС в структуре экспортной выручки нефтедобывающих компаний: с 19% до 16,5%. На такие жертвы правительство пойти

Скидка по НДС для истощенных месторождений — это то единственное, что государство сделало для продления жизни старых месторождений. Разработка новых месторождений поощряется более щедро

не было готово. Тем более что «плоская» шкала сохранялась, и рассчитывать на улучшение отношения компаний к теме рационального недропользования не приходилось. И президент, и правительство прекрасно это понимали.

Возможно, нефтяники получили бы и больше послаблений, если бы инициативы премьер-министра не ограничивал Минфин

Впрочем, и не принимать никаких мер по стимулированию нефтедобычи уже стало непозволительной роскошью. 2006 год завершил период ужесточения налоговой нагрузки на российский сектор нефтедобычи. Последующие налоговые нововведения были направлены на поощрение разработки новых месторождений и трудноизвлекаемых остаточных

На утверждении в Госдуме РФ находится законопроект, обещающий налоговые каникулы по НДС для месторождений, расположенных в Черном и Охотском морях. Соответственно, в пределах 20 и 30 млн тонн сроком на 10 лет по лицензии на разведку и добычу и 15 лет по лицензии на поиск, разведку и добычу.

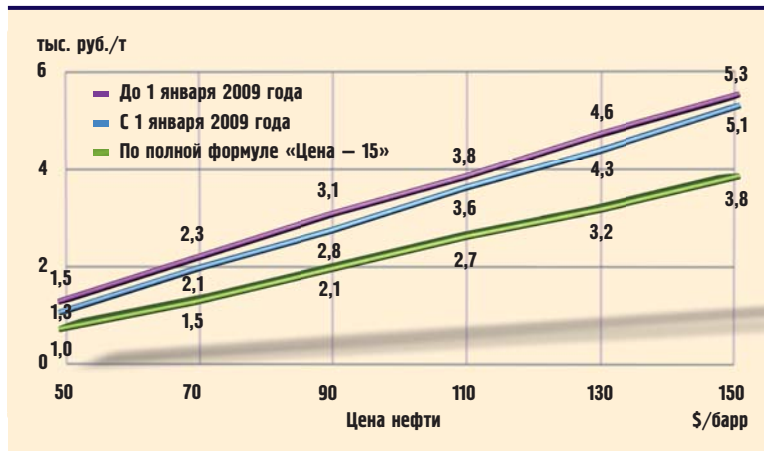
Став премьер-министром, В.Путин стал значительно щедрее к нефтяникам. С 2009 года не облагаемый НДС уровень повышен с \$9 за баррель нефти до \$15. Ставка налога на прибыль была снижена с 24% до 20%, в три раза увеличена амортизационная премия. Наконец, нефть новых месторождений Восточной Сибири была — временно? — освобождена от уплаты экспортной пошлины.

Возможно, нефтяники получили бы и больше послаблений, если бы инициативы премьер-министра не ограничивал Минфин. Так, возглавляемое А.Кудриным министерство активно вмешалось в процесс законодательного оформления решения о повышении необлагаемого НДС уровня до \$15 за баррель. При подготовке законопроекта чиновники Минфина «забыли» исправить знаменатель в формуле, по которой определяются налоговые ставки (цифра «9» была изменена на «15» только в числителе).

Это значительно уменьшило вес льготы. При цене \$70 за баррель нефтяники экономят \$9,63 на тонну добычи, а если бы льгота была прописана полноценно, она составила бы \$45. При этом доля НДС в цене Urals снизилась бы до 10,4% по сравнению с 19,2% по старой шкале и 17,3% по действующей в настоящее время (см. «Динамика ставок НДС на нефть»).

На начальной стадии Минфин недооценил масштаб бюджетных потерь в связи с освобождением нефти Восточной Сибири от экспортной пошлины. Льгота была введена без купюр. Но очень скоро Минфин понял собственную оплошность и сейчас прилагает отчаянные усилия для того, чтобы если не отменить льготу полностью, то хотя бы значительно уменьшить ее вес.

Динамика ставок НДС на нефть



Основные итоги

Главный итог реформирования системы налогообложения нефтяных компаний в течение минувшего десятилетия — агрессивное перераспределение доходов от добычи нефти в пользу государства. За период с 1999-го до 2008 года налоговая нагрузка на выручку нефтяных компаний выросла с 20% до 55%, на прибыль — с 32% до 81% (см. «Налоговая нагрузка на выручку нефтяной компании» и «Налоговая нагрузка на прибыль нефтяной компании»).

Сформированная к настоящему времени система налогообложения отбирает у нефтяников львиную долю доходов, связанных с удорожанием нефти. 65% такого прироста изымается через экспортные пошлины, еще от 21% до 30% — через НДС.

При цене \$70 за баррель Urals в казну идет около 65% выручки только в форме НДС и экспортной пошлины, не считая других налогов. При удорожании барреля нефти с \$30 до \$90 (огромный интервал) часть выручки, остающаяся у нефтяников после уплаты пошлины и НДС, увеличивается всего на \$7,8 на баррель (с \$19,5 до \$27,3).

Понятно, что при таком распределении доходов нефтяникам мало интересна конъюнктура мировых рынков нефти — высокие и низкие цены не оказывают значительного влияния на прибыли компаний. Но компании имели возможность зарабатывать на росте

цен (именно на процессе роста, а не на достигнутом уровне цен).

Дело в том, что до недавнего времени ставки экспортных пошлин на нефть устанавливались раз в два месяца исходя из средних цен за предыдущий период. Во времена активного роста цен ставки экспортных пошлин отставали от фактической динамики, что приносило компаниям дополнительные доходы. Причем, немалые.

Например, в середине 2008 года на разнице между «справедливыми» и официально назначенными ставками таможенной пошлины

Налоговая нагрузка на выручку нефтяной компании



Налоговая нагрузка на прибыль нефтяной компании



ны экспортеры зарабатывали по \$16–18 на баррель, увеличивая свою долю в экспортной выручке более чем в 1,5 раза. Этот эффект, получивший название «ножниц Кудрина», стал солидной статьей доходов нефтяных компаний.

Попытки улучшить действующую систему с помощью льгот приводят лишь к расширению перечня преференций, которые не дают серьезной отдачи, но усложняют налоговое администрирование

Однако, когда цены начали стремительно падать, «ножницы Кудрина» развернулись и стали состригать более чем на \$17 больше положенного, что уменьшило долю нефтяников в экспортной выручке до \$6 за баррель. При этом и внутренние цены, определяемые как экспортная цена минус пошлина, упали до нескольких долларов за баррель. В таких условиях добывать нефть стало занятием убыточным (см. «Ножницы Кудрина»).

Многие независимые производители приостановили добычу, а ВИНК спасла переработка нефти на собственных НПЗ и продажа топлива на внутреннем рынке практически по докризисным ценам. От края пропасти, к которому нефтяников подтолкнуло несовершенство системы формирования ставок экспортной пошлины на нефть, отрасль оттащил В.Путин, который в нарушение действовавшего закона осуществил внеочередное изменение ставок таможенной пошлины.

Следующим шагом стала корректировка закона, регламентирующего правила назначения ставок экспортных пошлин на нефть. Теперь они пересматриваются в

два раза чаще — ежемесячно. И период необходимых для расчета средних цен на нефть был приближен к реалиям.

Теперь эффект «ножниц Кудрина» минимизирован. В условиях относительно спокойной динамики цен и риска нового обвала скорректированные правила дают нефтяникам желанную стабильность. Однако в будущем они могут лишиться солидной премии, которую раньше имели в связи с ростом цен на нефть.

Это означает, что в перспективе, если не изменятся налоговые правила, они могут рассчитывать на выручку, остающуюся после уплаты пошлины и НДС, в интервале от \$20 до \$30 на баррель — при любых изменениях ценовой ситуации на мировых рынках нефти (см. «Выручка от экспорта нефти после уплаты НДС и таможенной пошлины»). Можно предположить, что это приведет к дальнейшему охлаждению интереса нефтяников к крупным долгосрочным вложениям в развитие нефтедобычи.

Что касается нулевой ставки НДС для новых месторождений ряда перспективных регионов, то пока с ней связана только задержка с переводом нескольких значимых проектов из строительной в эксплуатационную фазу. Инвесторы притормозили разработку месторождений в ожидании обещанной льготы.

Конечно, это не системная проблема. Но и в будущем можно рассчитывать лишь на более быстрый ввод в разработку месторождений, добыча нефти из которых экономически целесообразна и без применения льготы.

Инвесторы прекрасно понимают, что льготы могут отменить в любой момент. Соответственно, закладывать ее в экономику проекта очень рискованно. Такие льготы не стимулируют развитие, а всего лишь поощряют недропользователей, уже принявших для себя инвестиционные решения о разработке новых месторождений.

Это в еще большей степени относится к инициативе В.Путина полностью освободить от экспортной пошлины нефть, добытую из новых месторождений в Восточной Сибири. Льгота не имеет конкретных временных параметров. Она

не привязана к производственным и коммерческим показателям проекта. Сейчас уже не вызывает сомнений, что в нынешнем виде она сохранится в течение нескольких месяцев. Никакой стимулирующей инвесторов роли она не играет. Это очередной подарок нефтяникам, которые на свой страх и риск уже начали новые проекты.

Причем, подарок необоснованно дорогой. Если предположить, что освобождение от экспортных пошлин будет действовать в течение всего 2010 года, тогда, исходя из параметров закона о федеральном бюджете (средняя цена нефти — \$58 за баррель) и производственных планов «Роснефти», только на нефть Ванкора государство недополучит \$2,1–2,5 млрд. Это 6–7% от всей суммы, которую государство рассчитывает получить на таможне за экспорт нефти. По сумме это больше, чем все льготы по НДС для нефтяных компаний.

Немаловажно и то, что полное освобождение от экспортной пошлины поощряет стремление гнать за рубеж всю нефть Восточной Сибири. То есть речь идет о дальнейшем развитии сырьевого экспорта — в ущерб созданию и развитию перерабатывающих производств на территории России. Причем, такой экспорт никаких экономических выгод государству не несет: нефть освобождена от НДС и таможенной пошлины.

Выигрывает преимущественно контролируемая государством «Роснефть», которая всего за год может окупить за счет щедрых льгот половину капитальных вложений в Ванкорский проект. Но при этом государство не получает никакой компенсации. Вот это действительно щедро, но избирательно.

Беспросветная стабильность

Пожалуй, история с освобождением от экспортной пошлины нефти Восточной Сибири, вне зависимости от дальнейшей судьбы этой льготы, до предела обнажила несостоятельность современной налоговой политики в отношении нефтяных компаний. Попытки улучшить действующую систему с

Выручка от экспорта нефти после уплаты НДС и таможенной пошлины



Ножницы Кудрина



помощью льгот приводят лишь к расширению перечня преференций, которые не дают серьезной практической отдачи, но усложняют налоговое администрирование. Назрела необходимость более решительных реформ в налоговой сфере. Но они не планируются.

В ближайшее время правительство обещает усовершенствовать механизм учета для целей налогообложения расходов организаций на освоение природных ресурсов. Также предполагается уточнить порядок признания расходов, связанных с участием в конкурсе, по результатам которого не заключено лицензионное соглашение на пользование недрами, ведения налогового учета расходов на освоение природных ресурсов, отнесения на расходы разовых платежей за пользование недрами. Меры важные, но косметические.

С 2011 года планируется осуществить переход к установлению дифференцированных ставок акциза на нефтепродукты в зависимости от экологического класса автомобильного бензина и дизельного топлива (при условии сохранения прежнего уровня доходов бюджета в результате такой дифференциации). Впрочем, не факт, что правительство в очередной раз не перенесет сроки (бюджету все равно, а проблема сбыта мазута резко обострится).

В рамках дальнейшего совершенствования налогообложения добычи углеводородного сырья правительство обещает ввести понижающие коэффициенты (вероятно, к ставке НДС) при добыче нефти на малых месторождениях, создать налоговые стимулы для

добычи нефти из комплексных месторождений и «рассмотреть вопрос об эффективности перехода на налогообложение добавочного дохода, возникающего при добыче природных ресурсов». Это вся программа на ближайшие три года.

Стоит напомнить, что стимулированию нефтедобычи на малых месторождениях посвящен довольно основательный законопроект, подготовленный в ХМАО. Он пробивает себе дорогу более пяти лет. К нему в целом благосклонно относятся в Госдуме РФ и в «Единой России». Но без отмашки главы правительства никто не рискует дать ему путевку в жизнь.

Что касается стимулирования разработки комплексных месторождений, то здесь речь идет о льготном режиме для газоконденсатных месторождений. Вопрос локальный. Его решение выгодно узкому кругу отраслевых лоббистов. В любом случае, имеется в виду организовать пилотный проект. Это не вопрос общепромышленного масштаба.

Ну а разговоры о налоге на дополнительный доход начались даже не в прошлом десятилетии. Обещаний ввести НДС за это время было так много, что в прогресс верится с большим трудом.

Существуют и объективные препятствия. С одной стороны, НДС очень сложно (или практически невозможно) адаптировать к экономике старых месторождений. С другой стороны, есть риск, что соответствующих платежей государство не дожидается и от недропользователей, работающих на новых месторождениях: они будут стремиться накручивать затраты,

продлевая каникулы и уменьшая в последующем ставки НДС.

Более вероятно, что после долгих размышлений чиновники предпочтут доработать критерии предоставления налоговых каникул, а также предложить территориальные понижающие коэффициенты к ставке НДС. То есть очередные полумеры.

Главное, что не хотят понять чиновники, необходимо создать самонастраивающийся механизм, выравнивающий условия разработки разных по качеству месторождений. Очень многое зависит от экономики конкретных проектов. Это наглядно показали итоги недавних тендеров по распределению сервисных контрактов по разработке нефтяных месторождений Ирака.

Консорциум с участием «Газпром нефти» при разработке крупного месторождения Бадра будет получать вознаграждение (помимо компенсации затрат) в размере \$5,5 за баррель. А тандем ЛУК-Ойл–Statoil, который будет разрабатывать гигантское месторождение Западная Курна — 2, согласился на премию в размере \$1,15. И все счастливы.

Пример минувшего десятилетия говорит о том, что все серьезные перемены, связанные с налогообложением нефтедобычи, происходят внезапно и зачастую противоположны ожиданиям

С технической точки зрения выстраивание системы налоговых инструментов, помогающих достаточно эффективно и грамотно решать задачи отраслевого развития, — задача вполне разрешимая. Основной проблемой остается выбор приоритетов. До тех пор, пока нефтедоллары будут основной опорой федерального бюджета, рассчитывать на значительное улучшение налогового режима не приходится. В лучшем случае — системные полумеры и льготы для избранных.

Впрочем, пример минувшего десятилетия говорит о том, что все серьезные перемены, связанные с налогообложением нефтедобычи, происходят внезапно и зачастую противоположны ожиданиям.