

О рентном налогообложении при добыче нефти

Ю.Ф. Матвеев, вице-президент ОАО «НК «Роснефть»»

За последние годы топливно-энергетический комплекс России обеспечил не только экономическую выживаемость страны, но и заложил необходимую базу ее устойчивого социально-экономического развития. Налоговая реформа, направленная на выравнивание условий налогообложения для налогоплательщиков, в том числе за счет отказа от налоговых льгот, сокращения числа налогов и упрощения системы их сбора применительно к минерально-сырьевому комплексу, усилила неравные условия, в которые недропользователей поставила природа.

За последние три года (2001–2003 гг.) фискальная нагрузка на нефтяную отрасль выросла в полтора раза. В 2003 г. крупные нефтяные компании заплатили в казну примерно две трети от своей прибыли и больше трети от выручки.

Основным специфическим налогом, взимаемым с нефтедобывающих предприятий, является налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), который составляет более 40% общей налоговой нагрузки. Доходы предприятий в сфере добычи нефти могут значительно различаться в зависимости от конъюнктуры нефтяного рынка и совокупности горно-геологических и природно-климатических особенностей месторождений, влияющих на уровень затрат. В то время как конъюнктура рынка оказывает сопоставимое влияние на доходность разработки месторождений, второй фактор — горно-геологические и природно-климатические особенности месторождения на доходность разработки каждого объекта недропользования влияют индивидуально.

В наиболее неблагоприятных условиях находятся предприятия:

- работающие в старых регионах нефтедобычи на выработанных месторождениях;
- имеющие ограниченное количество лицензий преимущественно на небольшие месторождения с трудноизвлекаемыми запасами;
- имеющие ограниченные возможности экспорта нефти;
- работающие в новых регионах с неразвитой инфраструктурой.

Чем грозит увеличение налоговой нагрузки предприятиям, работающим в старых добывающих регионах:

- увеличением фонда неработающих скважин с дебитом ниже предельно рентабельного;
- отсутствием средств на реконструкцию и обновление изношенных основных фондов, а как результат возможность аварий, прорывов трубопроводов и т.д., что вызовет тяжелые экологические последствия;
- отсутствием средств на применение вторичных и третичных методов повышения нефтеотдачи и, как следствие, снижение объемов добычи нефти;
- социальными проблемами, возникающими в связи со сворачиванием производства в традиционных регионах нефтедобычи.

В целях совершенствования налогового законодательства России и более полного учета природной ренты необходимо введение дифференцированной ставки НДПИ. Как показывает мировой опыт, это, с одной стороны, позволит дополнительно вовлечь в разработку трудноизвлекаемые запасы и создаст равные конкурентные условия для всех добывающих компаний, а с другой — обеспечит для государства получение дополнительных налоговых поступлений за счет увеличения добычи, продлит жизнь старых месторождений с остаточными запасами, что окажет положительное влияние на социальную обстановку в регионах нефтедобычи.

В первом полугодии 2003 г. была проведена корректировка правового поля недропользования — приняты федеральные законы о налогообложении в режиме СРП, об отмене акциза на природный газ, увеличении ставки НДПИ при добыче природного газа и газового конденсата, а также закон, снижающий ставку НДС с 20 до 18%. В целом, это уточнило фискальный режим действующего законодательства, но не оказало необходимого воздействия на дифференциацию самого НДПИ.

Вопрос о необходимости дифференциации НДПИ широко обсуждался в 2003 г. в прессе, на различных конференциях и парламентских слушаниях.

Многие федеральные органы власти согласны с тем, что этот налог должен быть дифференцирован, однако критерии для проведения дифференциации, которые устраивали бы все министерства и ведомства, а также самих недропользователей, выбраны не были. Основные требования к критериям — чтобы они были легко администрируемы. Не следует забывать, что в данном случае мы имеем дело с природными объектами, а не с деталями, машинами и механизмами. Природный объект не может быть подогнан к определенным стандартам, а следовательно, очень сложно подобрать критерии, которые в равной степени учитывали бы многообразие горно-геологических особенностей нефтяных месторождений (фазовое состояние, сложность строения структуры, глубину залегания, качество продукции, строение коллектора, продуктивность скважин, стадию освоения и т.д.).

В 1999–2000 гг. при разработке проекта главы Налогового кодекса по налогу на добычу полезных ископаемых Минэкономразвития России был подготовлен проект, учитывающий дифференциацию налога на добычу в зависимости от природно-экономических и горно-геологических особенностей месторождения, и Министерством предлагалось введение 5 понижающих коэффициентов, учитывающих степень выработанности запасов, качество нефти, наличие инфраструктуры (удаленность от трубопроводов), цену на нефть и районный коэффициент. Однако Минфин России категорически отверг эти предложения, мотивируя свое решение трудностями организации контроля за расчетами налога на добычу. Эту позицию Минфина разделяли отдельные нефтяные компании, имеющие высококачественную ресурсную базу и выборочно эксплуатирующие наиболее продуктивные залежи и месторождения. Они всячески препятствовали внедрению рентного принципа налогообложения, т.к. в противном случае были бы установлены более высокие ставки, лишаящие их сверхприбыли.

В этот период возобладала точка зрения Минфина России и МНС России, которые при разработке законодательства по налогообложению исходили из следующих принципов:

1. При введении новых ставок и методов их начисления налоговые поступления в бюджет не должны быть в целом меньше, чем при существующей системе.
2. Сумма налога, рассчитываемая налогоплательщиком, должна проверяться налоговыми органами по наиболее простой схеме (упрощенный контроль).
3. Расчет понижающих коэффициентов должен базироваться на исходных данных, публикуемых в официальных документах, и исключать

индивидуальный подход к каждому лицензионному объекту (упрощенное налоговое администрирование).

Такие требования финансовых органов в принципе не соответствуют реальным особенностям горно-геологического строения и добычным возможностям месторождений, которые являются определяющими при разработке рентного механизма налогообложения.

В конечном счете, в принятом законе о налоге на добычу полезных ископаемых (НДПИ) были исключены не только все предлагаемые Минэкономразвития России и Минэнерго России понижающие коэффициенты, но и введена рублевая (а не адвалорная, в %) ставка налога.

В 1998 г. Минэнерго России подготовило и внесло в Правительство РФ проект закона «О специальном налоговом режиме при добыче нефти из малопродуктивных участков». Длительное обсуждение и согласование с фискальными органами этого законопроекта завершилось внесением в Налоговый кодекс поправок, устанавливающих возможность применения только четырех специальных налоговых режимов — СРП, малый бизнес, свободные экономические зоны и закрытые административные образования.

Накопленный за прошедший период опыт применения налога на добычу полезных ископаемых (использование единой ставки налога для всех разрабатываемых месторождений) показал, что от введения этого закона выиграли компании, обладающие значительным объемом сырьевого портфеля, и понесли крупные экономические потери мелкие и средние компании, владеющие ограниченным количеством лицензий, а также компании, работающие в старых нефтедобывающих регионах России.

Правительство РФ в свое время уже принимало решение о переходе к дифференцированным ставкам налога. На совещании в Правительстве РФ 5 ноября 2002 г. было решено вновь рассмотреть вопрос о целесообразности введения коэффициентов к ставке НДПИ, учитывающих особенности разрабатываемых месторождений.

Одним из вопросов, связанных с разработкой этих законодательных актов, является дифференциация налогообложения нефтедобывающих предприятий в зависимости от условий разработки месторождений, что крайне важно не только для недропользователей, но и для государственных структур, принимающих решения об инвестициях и развитии производства в ТЭК.

В свое время при обсуждении главы «Налог на добычу полезных ископаемых» второй части НК РФ предлагалось учесть ряд коэффициентов:

Базовых:

- коэффициент выработности запасов;
- коэффициент сложности геологического строения;
- коэффициент районирования территорий работ.

Дополнительных (специально для нефтедобычи):

- коэффициент извлечения нефти (КИН);
- коэффициент качества нефти (для тяжелой, средней и легкой нефти и наличие агрессивных примесей);
- коэффициент экономических условий (учитывающий мировые цены на нефть).

Все это позволяет вновь вернуться к вопросу о целесообразности введения рентного налогообложения как способа, объективно отвечающего интересам государства и инвесторов. Начинать работу по дифференциации НДСПИ целесообразно с наиболее объективных показателей, которые неоспоримо оказывают наибольшее влияние на доходность разработки и сравнительно легко контролируются.

К таким показателям, с которых следует начать применение механизма дифференциации НДСПИ, можно отнести три: степень выработки запасов, районный коэффициент и качество нефти (плотность и наличие агрессивных примесей). Ни для кого не секрет, что для извлечения тяжелой вязкой нефти требуется применение тепловых методов, а при наличии в нефти повышенного содержания серы — специальных труб с антикоррозионным покрытием. Кроме того, такая нефть реализуется по более низким ценам, чем «Юралс».

Отработка дифференциации НДСПИ по этим показателям позволит накопить опыт, организовать контроль за правильностью расчетов и на практике определить эффективность дифференциации налога в интересах и недропользователя, и государства.

Эту проблему можно было бы решить и иным путем: налог на добычу полезных ископаемых разделить на две составляющие.

Одна из этих частей должна иметь налоговую природу (налог на добычу) и регулироваться Налоговым кодексом РФ. Ставка налога должна устанавливаться одинаковой в зависимости от вида полезного ископаемого.

Вторая часть — носить природу рентного платежа за пользование недрами и регулироваться Законом РФ «О недрах».

Рентный платеж необходимо устанавливать в зависимости от природно-климатических, горно-геологических условий и добычных возможностей месторождения, стадии его освоения и вида полезного ископаемого.

Для дифференциации рентного платежа по нефтяным объектам целесообразно использовать коэффициенты, учитывающие продуктивность месторождения, объем капитальных затрат и срок их окупаемости, удаленность от магистральных трубопроводов, степень истощения запасов, качество нефти. Как основу для разработки механизма дифференциации рентного платежа можно было бы использовать Методику дифференциации ставок акциза на нефть, утвержденную постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. № 165.

При этом ставка рентного платежа, в отличие от налога на добычу полезных ископаемых, должна быть адвалорной (% выручки за реализованную нефть), устанавливаться на период, не превышающий 5 лет (средний период каждой стадии освоения месторождения) и фиксироваться в лицензии или ином документе, удостоверяющем право пользования недрами. Адвалорная ставка рентного платежа позволит учитывать колебание цен на нефть и их разницу на внутреннем и мировом рынках, а пересмотр размера ставки каждые 5 лет даст возможность регулировать ее в зависимости от стадии освоения месторождения. Техничко-экономическое обоснование ставки рентного платежа должно включаться в проектный документ на разработку месторождения полезных ископаемых для определения наиболее рационального варианта разработки месторождения.

В заключение хотелось бы отметить, что налоговая система в добывающих отраслях промышленности должна быть сбалансирована таким образом, чтобы решалась не только задача по наполнению доходной части бюджета, но в первую очередь, чтобы она позволила:

- осуществлять добычу, необходимую для обеспечения внутренних потребностей страны и завоевания утраченных в период перестройки позиций страны как экспортера на мировых рынках;
- компаниям направлять инвестиции в геолого-разведочные работы в объеме, обеспечивающем ежегодный прирост промышленных извлекаемых запасов не менее годовой добычи;
- осуществлять рациональную и комплексную выработку невозобновляемых ресурсов из недр;
- недропользователям иметь достаточно средств на выполнение экологических требований;
- осваивать новые нефтегазоносные провинции;
- проводить реконструкцию и модернизацию производства;
- внедрять новейшие технологии в бурении, обустройстве и интенсификации добычи и переработки сырья.