

Katarzyna KOSOWSKA*, Piotr KOSOWSKI**

System opodatkowania producentów ropy naftowej w Federacji Rosyjskiej i jego wpływ na rozwój sektora naftowego

STRESZCZENIE. Jedną z metod regulacji państwowej najbardziej dochodowego sektora Rosji – naftowego – jest nadzór oraz kontrola nad systemem fiskalnym. Podstawowym podatkiem przy prowadzeniu działalności opartej na eksploatacji złóż jest podatek od wydobycia surowców mineralnych – NDPI. Dwunastoletnia praktyka stosowania NDPI pokazała, że obowiązujący system podatkowy nie jest w stanie sprostać bieżącym problemom sektora naftowego. Jest on nastawiony na konfiskatę bieżących przychodów, wygenerowanych dzięki sprzyjającej koniunkturze cenowej na rynkach światowych. Skala NDPI przez długi czas pozostawała płaska i nie uwzględniała unikalności parametrów poszczególnych złóż, a także stopnia ich wyeksploatowania. Dlatego system podatkowy obwarowano licznymi ulgami, mającymi na celu stymulowanie wydobycia z nowych złóż oraz tych o dużym stopniu wyeksploatowania. Pomimo wprowadzonych ulg, system podatkowy jest uzasadniony wyłącznie w odniesieniu do projektów, które nie wiążą się z poważnymi nakładami inwestycyjnymi. Lecz nie sprawdza się on przy realizacji kapitałochłonnych projektów w nowych regionach wydobywczych oraz na szelfach mórz północnych.

Sytuacji w branży naftowej nie poprawi obowiązujący obecnie „manewr podatkowy” polegający na stopniowym obniżaniu ceł eksportowych i akcyzy kosztem podnoszenia podatku NDPI. Zainicjowane zmiany pozwolą na zwiększenie wpływów budżetowych z tytułu NDPI, lecz jednocześnie wpłyną na obniżenie dochodów podmiotów działających w sektorze, w szczególności tych firm, które mają duży udział w wydobyciu i przetwórstwie ropy. Obecna polityka podatkowa w sektorze naftowym nie bierze pod uwagę potrzeby stworzenia korzystnych warunków dla rozwoju branży,

* Dr inż. – Uniwersytet Jagielloński, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych, Kraków; e-mail: katarzyna.l.kosowska@uj.edu.pl

** Dr inż. – AGH Akademia Górniczo-Hutnicza, Wydział Wiertnictwa, Nafty i Gazu, Kraków; e-mail: kosowski@agh.edu.pl

która bez odpowiedniego wsparcia ekonomicznego już w najbliższych latach zetknie się z deficytem inwestycji.

Rosyjskie spółki naftowe pod koniec 2008 roku, na fali światowego kryzysu finansowego, zaczęły domagać się odejścia od NDPI, opartego na opodatkowaniu przychodów w stronę systemu, obierającego za podstawę opodatkowania zyski firm. Przy tym wysuwano żądanie zastosowania nowego systemu do wszystkich rodzajów złóż. W odpowiedzi na to, we wrześniu 2014 roku Ministerstwo Energetyki przygotowało propozycję zmian w opodatkowaniu sektora naftowego, opartego na NDD, podatku od wyniku finansowego, który za podstawę przyjmuje zysk operacyjny spółki pomniejszony o koszty inwestycyjne.

SŁOWA KLUCZOWE: przemysł naftowy, opodatkowanie, Rosja, NDPI, cło eksportowe

Wprowadzenie

Wprowadzenie zmian w systemie opodatkowania wydobycia węglowodorów w Polsce, które miało miejsce w 2014 roku wywołało gorącą dyskusję. Podkreślano potencjalne, negatywne skutki, które mogą być efektem zmian, w tym drastyczne zmniejszenie opłacalności działalności poszukiwawczo-wydobywczej, a także znaczące ograniczenie jej skali (Kosowski 2014). Wśród możliwych zagrożeń wymienia się również możliwe zniechęcenie zagranicznych inwestorów, którzy posiadają kapitał, wiedzę i doświadczenie niezbędne do realizacji skomplikowanych i kapitałochłonnych projektów wydobywczych. Warto w związku z tym przeanalizować system opodatkowania producentów węglowodorów w Rosji, która jest modelowym przykładem kraju w znacznej mierze opierającego swój budżet o przychody pochodzące z opodatkowania wydobycia surowców mineralnych i w którym od dłuższego czasu funkcjonuje już podatek od wydobycia węglowodorów.

Kompleks paliwowo-energetyczny był i pozostaje fundamentem rosyjskiej gospodarki. Potwierdzeniem tego faktu jest zaobserwowana w ostatnich latach tendencja wzrostu udziału dochodów naftowo-gazowych w budżecie federalnym – z 40,7% w 2009 roku do 50,2% w 2013 (6534 mld RUR), co stanowiło 9,8% PKB Rosji. Zgodnie z założeniami polityki budżetowej na lata 2014–2015 udział dochodów naftowych w budżecie powinien kształtować się na poziomie 47% (Ministry of Finance 2014). Największy ciężar odpowiedzialności za generowanie powyższych wskaźników przypada na branżę naftową, która pełni rolę motoru rosyjskiej gospodarki.

1. Obciążenia podatkowe sektora naftowego w Rosji

Jedną z metod regulacji państwowej najbardziej dochodowego sektora Rosji jest nadzór i kontrola nad systemem fiskalnym, opartym na podatkach ogólnych oraz zasobowych. Do pierwszej grupy należą podatki ściągane przez państwo ze wszystkich osób prawnych, niez-

leżnie od rodzaju prowadzonej działalności. Natomiast podatki zasobowe dotyczą wyłącznie firm, których działalność związana jest z eksploatacją zasobów naturalnych. Niniejszy artykuł poświęcony jest problematyce systemu opodatkowania zasobowego w rosyjskim sektorze naftowym.

Reforma podatkowa w rosyjskim sektorze naftowym posiada długą, ponad dziesięcioletnią historię. Głównym celem reformowania systemu fiskalnego sektora naftowego w ostatnim dziesięcioleciu było zwiększenie transferu przychodów z wydobycia ropy na rzecz Skarbu Państwa. Podstawowym podatkiem przy prowadzeniu działalności opartej na eksploatacji złóż jest podatek od wydobycia surowców mineralnych – NDPI, wprowadzony w 2002 roku na miejsce wcześniej obowiązujących opłat za zasoby naturalne. Za bazę podatkową przy wydobyciu wszystkich rodzajów ropy pochodzącej ze złóż o zróżnicowanej strukturze geologicznej, przyjęto ilość wydobytego surowca. Obok NDPI istnieje szereg dodatkowych opłat, przewidzianych w ustawie „O kopalinach” (RF Order 1992). Oprócz tego, przy dokonywaniu operacji eksportowych z surowcami mineralnymi, nakładane są cła eksportowe, o których traktują przepisy celne.

Według ocen ekspertów z RBK¹ w okresie od 1999 roku do 2012 roku obciążenia podatkowe przychodów spółek naftowych wzrosły z 20% do 55%, a zysku – z 32% do 81%. Przy cenie 70 UDS za baryłkę ropy Ural do budżetu federalnego trafiało jedynie w formie NDPI około 65% przychodów firmy, bez uwzględnienia innych podatków (Ponkratov 2013).

W 2013 roku do budżetu federalnego przekierowano 11 327,2 mld RUR, w tym 2 575,8 mld RUR NDPI, czyli o 3,4% więcej, niż w 2012 roku. Udział NDPI w skonsolidowanym budżecie Rosji jest znaczny, lecz nie zajmuje pozycji dominującej. Sytuacja ulega zmianie, gdy dodamy do przychodów budżetowych cła eksportowe na wywóz ropy, produktów naftowych i gazu. W 2012 roku cła eksportowe z wymienionych wyżej surowców przyniosły budżetowi federalnemu 4 053,4 mld RUR² (tab. 1, rys 1)

TABELA 1. Przychody z opodatkowania wydobycia ropy i gazu w Rosji w latach 2007–2013 [mld RUR]

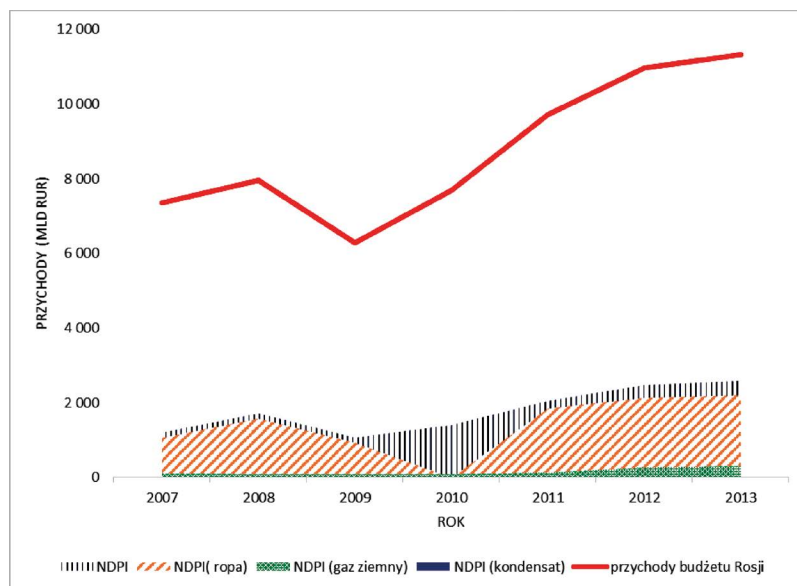
TABLE 1. Taxation of income from oil and gas production in Russia in years 2007–2013 [bn RUR]

Nr	Nazwa wskaźnika	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Skonsolidowane przychody budżetu Rosji	7 360,2	7 948,9	6 288,3	7 695,8	9 720,0	10 959,3	11 327,2
2	NDPI, w tym:	1 194,7	1 708,0	1 053,8	1 406,3	2 042,5	2 459,4	2 575,8
3	ropa	1 070,9	1 571,6	934,3	1 266,8	1 845,8	2 132,6	2 190,2
4	gaz	96,3	90,5	75,0	85,1	136,3	257,4	311,7
5	kondensat gazowy	8,1	8,8	6,9	9,4	6,4	9,8	12,6

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów Rosji i Urzędu Skarbowego FR o realizacji budżetu federalnego FR w latach 2007–2013.

¹ RBK – РосБизнесКонсалтинг, RosBusinessConsulting – rosyjska agencja informacyjna, założona w 1993 roku.

² Таможенная служба Российской Федерации в 2012 году: справочные материалы к заседанию коллегии ФТС России, Москва 2013, s. 14; Zob. [Online] Dostępne w: www.customs.ru/images/.../sbornik%202012.docx [Dostęp: 12.12.2014].



Rys 1. Przychody z opodatkowania wydobycia ropy i gazu w Rosji w latach 2007–2013 [mld RUR]

Fig. 1. Taxation income from oil and gas production in Russia in years 2007–2013 [bn RUR]

Do 2007 roku skala NDPI była płaska, nie uwzględniała unikalności parametrów poszczególnych złóż, stopnia ich wyeksploatowania, co rodziło szereg problemów, np.: obniżenie wydobycia ropy, wybiórczą eksploatacją surowca na złożach bogatych, brak zainteresowania zagospodarowywaniem nowych złóż, trudne warunki rozwoju małych przedsiębiorstw, które w przeważającej mierze pracują na niewielkich, trudno dostępnych złożach naftowych.

Z uwagi na spadek wydobycia ropy naftowej w 2007 wprowadzono liczne ulgi podatkowe, mające na celu stymulowanie wydobycia z nowych złóż oraz tych o dużym stopniu wyeksploatowania:

- ✧ ustanowiono zerową stawkę NDPI dla ropy na złożach zlokalizowanych wokół Koła Podbiegunowego, na szelfie Morza Azowskiego i Kaspijskiego, na terytoriach wybranych jednostek administracyjnych FR: Jakucja, Kraj Krasnojarski, Okręg Irkucki, Nieniecki Okręg Autonomiczny, Jamała-Nieniecki Okręg Autonomiczny (Półwysep Jamał),
- ✧ ustanowiono zerową stawkę NDPI na kondensat ropy naftowej,
- ✧ wprowadzono malejący wskaźnik dla NDPI dla złóż o dużym stopniu wyeksploatowania (współczynnik szczytowania – powyżej 80% zasobów),
- ✧ wprowadzono „wakacje podatkowe” na złożach zlokalizowanych nad Morzem Czarnym i Ochockim,
- ✧ wprowadzono malejący wskaźnik dla NDPI dla nowych złóż z niewielkimi zasobami ropy (do 5 mln ton),
- ✧ wprowadzono obniżone stawki cła eksportowego na ropę wydobywaną z kilku złóż Syberii Wschodniej i regionu kaspijskiego.

Wprowadzono malejący wskaźnik dla NDPI dla złóż trudno dostępnych (Tax Code of RF 1998).

Wymienione ulgi w przeważającej mierze uwzględniały interesy dużych spółek naftowych – WINK³ – podczas gdy małe niezależne spółki naftowe (NNK⁴) stawały się beneficjentami ulg wyłącznie w sytuacji pokrywania się ich interesów z interesami WINK. Główną przyczyną poważnych ulg podatkowych dla dużych graczy rynkowych jest posiadanie przez nich wysokiego udziału złóż o współczynniku szczyrpania powyżej 80% (stanowią one największy procent wszystkich ulg dla NDPI w Rosji). Tak, np. w 2012 roku, ze 123 mln ton rezerw objętych ulgą podatkową, 92 mln ton znalazły się we wspomnianej grupie (Skolkovo 2005).

Złóża, na których pracują NNK, charakteryzują się niewielkimi zasobami początkowymi, jak również gorszą ich jakością. Około 40% niezależnych spółek naftowych prowadzi prace geologiczno-poszukiwawcze, co na początkowym etapie wiąże się z dużymi nakładami inwestycyjnymi. Niestety, w większości przypadków nie mogą one liczyć na ulgi podatkowe (Skolkovo 2005).

Złożoność systemu opodatkowania, będąca wynikiem obwarowania go licznymi ulgami, wywołała trudności w jego administrowaniu i tworzeniu długoterminowych prognoz. Na skutek tego w latach 2012–2013 rząd rosyjski poświęcił dużo uwagi problemom doskonalenia systemu podatkowego dla branży naftowej. W celu stymulowania zagospodarowywania złóż trudnodostępnych 3 maja 2012 roku przyjęto ustawę rządową Nr 700-r, zakładającą podział projektów wg stopnia złożoności, wychodząc od warunków geologicznych i ustanawiając obniżone stawki NDPI w zależności od kategorii złożoności, a także obniżono stawki cła eksportowego dla kondensatu gazowego (RF Order 2012a). W dniu 12 kwietnia 2012 roku postanowieniem rządu przyjęto dekret Nr443-r, kategoryzujący projekty według stopnia złożoności, wychodząc od położenia geograficznego. Nowością było zwolnienie spółek eksploatujących węglowodory na nowych morskich złóżach od cła eksportowego, wprowadzenie ad valorem stawek NDPI w zależności od kategorii złożoności (RF Order 2012b). Ostatecznym celem zmian podatkowych było zainicjowanie aktywnych poszukiwań i zagospodarowywania złóż z prognozowanymi zasobami węglowodorów wielkości 100 mld ton.

2. Manewr podatkowy

O idei stopniowej rezygnacji od prawie nigdzie na świecie niestosowanych ceł eksportowych (przy handlu zagranicznym zazwyczaj opodatkowuje się import) zaczęto dyskutować w 2011 roku. Wówczas eksperci rządowi, autorzy „Strategii energetycznej Rosji do 2020 roku” argumentowali konieczność rezygnacji z cła eksportowego tym, że zachowanie zaniżonych cen krajowych na węglowodory obniża konkurencyjność gospodarki. Gdy okazało się, że do 2015 roku nie można liczyć na modernizację sektora naftowego. Ministerstwo Finansów opracowało „manewr podatkowy”, polegający na stopniowym obniżaniu ceł eksportowych i akcyzy kosztem podnoszenia podatku od wydobycia ropy (NDPI) (Pachenkova 2014a).

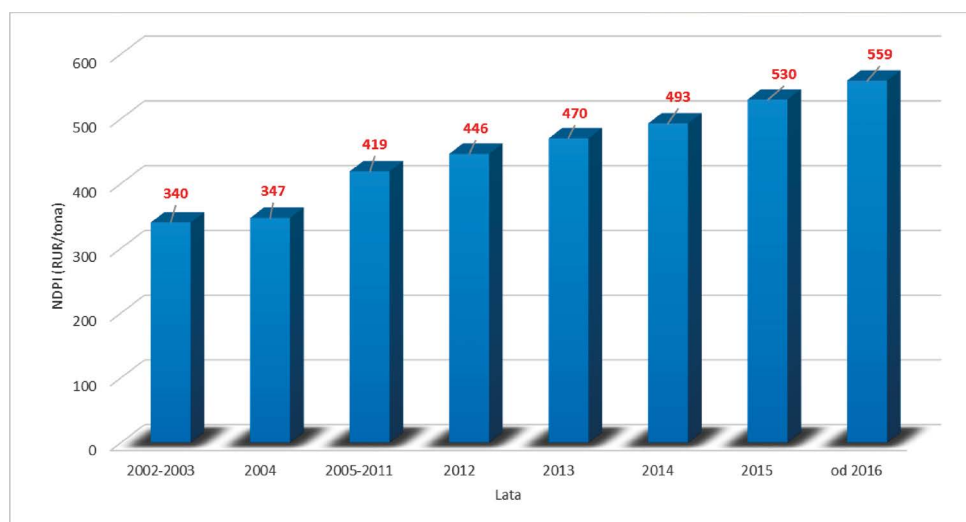
³ ВИНК – вертикально-интегрированные нефтяные компании; wertykalnie zintegrowane spółki naftowe. Na 6 największych firm WINK – Rosneft, Lukoil, Surgutnieftegaz, Gazprom Neft, Tatneft, Baszneft – przypada 92% wydobycia ropy (2012r.), czyli około 480 mln ton ropy.

⁴ ННК – независимые нефтяные компании; niezależne spółki naftowe.

Do jego głównych celów zaliczono:

- ✧ zwiększenie wpływów podatkowych z sektora naftowego,
- ✧ likwidacja nieefektywnych subsydiów, powstających w wyniku obecności kilku rodzajów ceł eksportowych (włączając subsydia dla białoruskich rafinerii),
- ✧ stymulowanie modernizacji rafinerii naftowych, zwiększenie produkcji benzyny i oleju napędowego,
- ✧ stworzenie impulsu do rozwoju wydobycia ropy kosztem zwiększenia rentowności eksportu surowca (Valentinov 2014).

We wrześniu 2013 roku Duma Państwowa podniosła stawkę NDPI na ropę z 470 do 493 RUR za tonę w 2014 roku, do 530 RUR w 2015 roku i do 559 RUR w 2016 roku (rys. 2). Jednocześnie w formule rozliczania cła eksportowego składowa procentowa została obniżona do 59% dla 2014 roku, do 57% – dla 2015 roku i 55% – dla 2016 roku (Tax Code of RF 2002). Operacja ta powinna była przynieść budżetowi rosyjskiemu dodatkowe 170 mln RUR w ciągu 3 lat, zaś zapłacić za nią miały zarówno spółki naftowe, jak i obywatele, na których sektor naftowy, podnosząc ceny benzyny, przeniósł część obciążeń podatkowych. Wprowadzone zmiany nie rozwiązały jednak kwestii wielości ulg dla branży naftowej. Budżet federalny stracił na nich w 2013 roku 323,9 mld RUR, z czego 164,9 mld RUR przypadło na zerową stawkę NDPI (Ministry of Finance 2014).



Rys. 2. Wielkość NDPI w kolejnych okresach rozliczeniowych [RUR/tona]
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Kodeksu Podatkowego FR

Fig. 2. NDPI level in subsequent taxation periods [RUR/ton]

Przy tym, zgodnie z art. 342 Kodeksu Podatkowego FR (w redakcji z 23.07.2013) (Tax Code of RF 2002), wymieniona stawka podatkowa jest mnożona przez:

- ✧ Kc – współczynnik charakteryzujący dynamikę światowych cen ropy,
- ✧ Kw – współczynnik charakteryzujący stopień wyeksploatowania konkretnego złoża,
- ✧ Kz – współczynnik charakteryzujący wielkość zapasów konkretnego złoża,
- ✧ Kd – współczynnik charakteryzujący stopień złożoności wydobycia ropy.

Współczynnik Kc określany jest według formuły pokazanej w tabeli 2:

TABELA 2. Wartość współczynnika Kc

TABLE 2. Kc factor value

Okres	Formuła
od 01.01.2009	$Kc = (C - 15) \times R / 261$
01.01.2005–31.12.2008	$Kc = (C - 9) \times R / 261$
do 01.01.2005	$Kc = (C - 8) \times R / 252$

Gdzie:

C – średni poziom cen ropy Ural w USD za baryłkę w danym okresie podatkowym,

R – średni stosunek kursu dolara USD do rubla rosyjskiego, ustanowiony przez Bank Centralny FR.

Metodyka rozliczenia ceł eksportowych ropy (RF Order 2013):

St = 0 – przy średniej cenie ropy marki Ural na rynkach światowych do 109,5 USD za tonę.

St = 0,35 x (C_{ropa} – 109,5) – przy przekroczeniu średniej ceny ropy marki Ural na rynkach światowych poziomu 109,5 USD za tonę, lecz nie więcej niż 146 USD za tonę.

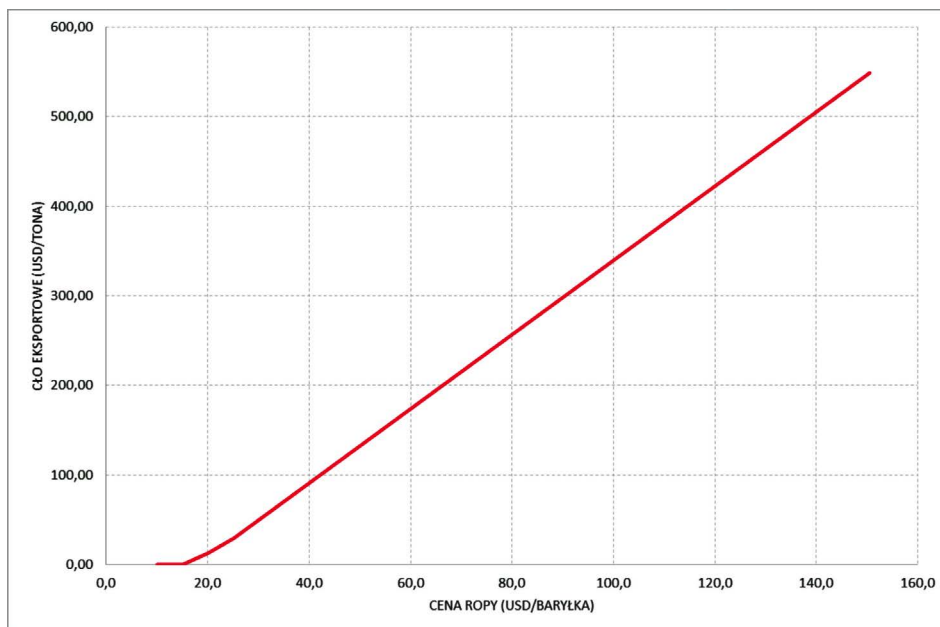
St = 0,45 x (C_{ropa} – 146) + 12,78 – przy przekroczeniu średniej ceny ropy marki Ural na rynkach światowych poziomu 146 USD za tonę, lecz nie więcej niż 182,5 USD za tonę.

St = 0,59 x (C_{ropa} – 182,5) + 29,2 – przy przekroczeniu średniej ceny ropy marki Ural na rynkach światowych poziomu 182,5 USD za tonę (w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 roku) – postanowienie rządu FR z 03.01.2014, N2).

St = 0,57 x (C_{ropa} – 182,5) + 29,2 – przy przekroczeniu średniej ceny ropy marki Ural na rynkach światowych poziomu 182,5 USD za tonę (w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 roku) – postanowienie rządu FR z 03.01.2014, N2).

St = 0,55 x (C_{ropa} – 182,5) + 29,2 – przy przekroczeniu średniej ceny ropy marki Ural na rynkach światowych poziomu 182,5 USD za tonę (w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 roku) – postanowienie rządu FR z 03.01.2014, N2) (rys. 3).

W sierpniu 2014 roku rząd rosyjski przedstawił projekt zmian w systemie podatkowym dla branży naftowej, zakładający przyspieszenie procesu obniżania stawek ceł eksportowych na ropę w latach 2015–2017, z jednoczesnym wzrostem podatku od jej wydobycia. Konieczność tzw. wielkiego manewru podatkowego spowodowana jest wejściem w życie od 1 stycznia 2015 roku porozumienia o utworzeniu Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej. Nakłada ona na Rosję, Kazachstan i Białoruś obowiązek wyrównywania stawek podatkowych i ceł eksportowych. Z jednej strony manewr ma za zadanie zbliżyć odbiegające od siebie obecnie wielkości rosyjskich i kazachskich ceł na eksport ropy i produktów naftowych, co ułatwi proces przejścia do wzajemnego handlu bez ograniczeń taryfowych. Z drugiej strony – zmiany powinny ograniczyć „dotowanie” przez Rosję gospodarek państw-partnerów (przede wszystkim białoruskiej), które obecnie bezcłowo otrzymują z Rosji tanią ropę. Wielkość tego typu „dotacji” według ocen Ministerstwa Finansów zmniejszy się z 253 mld RUR w 2014 roku do 188 mld RUR w 2017 roku (Visloguzov 2014a). Zmiany przepisów podatkowych spowodowały pojawienie się problemów w rosyjskiej współpracy naftowej z Białorusią, której rafinerie (przerabiające corocznie znaczące ilości rosyjskiej ropy) będą otrzymywać droższy surowiec obłożony wyższym podatkiem od wydobycia. Mińsk groził odłożeniem w czasie decyzji o przystąpieniu do Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej



Rys. 3. Wysokość cła eksportowego w zależności od ceny ropy naftowej

Fig. 3. Export duty on oil vs oil price

(EUG), uzależniając ratyfikację umowy od kompensacji strat budżetowych w związku z wprowadzeniem manewru podatkowego w sektorze naftowym Rosji. Rosja, jako inicjator porozumienia, zgodziła się, by począwszy od 2015 roku w białoruskim budżecie pozostawało nie mniej niż 1,5 mld USD cła eksportowego z produktów naftowych, wyprodukowanych z dostarczonej bezcłowo rosyjskiej ropy. Oprócz tego Białorusi obiecano kredyt w wysokości 2mld USD (Yedovina 2014; Ilinskaya 2014).

Całkowite zastąpienie cła eksportowego podatkiem NDPI zaplanowano na 2018 rok. Po negocjacjach pomiędzy Ministerstwem Finansów i Ministerstwem Energetyki ustalono podniesienie stawki NDPI na ropę w 2015 roku do 765 RUR za tonę, w 2016 roku – 856 RUR i 918 RUR w 2017 roku. Zaś stawka dla rozliczenia cła eksportowego będzie ulegać obniżeniu z 42% w 2015 roku (obecne prawo podatkowe zakłada 57%) do 36% w 2016 (obecnie 55%) i do 30% w 2017 roku (obecnie 55%) (Visloguzov 2014b). Aby nie dopuścić do wzrostu cen na rynku krajowym rząd zamierza obniżyć stawkę na produkty naftowe 2,2-krotnie. Oprócz tego planowane jest zmniejszenie podatku od wydobycia dla trudno dostępnych złóż ropy w granicach od 5 do 24% (ITAR 2014). Zdaniem ekspertów manewr podatkowy nie przyniesie WINK zarówno zysków, jak i strat – dojdzie jedynie do przegrupowania płaconych przez nie podatków.

Na podstawie prognoz Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego i Handlu dotyczących wydobycia ropy, eksportu surowca i produktów naftowych, a także dynamiki kursu dolara⁵ analitycy Thomson Reuters wskazują na znaczne zwiększenie wpływów NDPI do budżetu federalnego w wyniku wprowadzenia zmian w systemie podatkowym. Jeśli, zgodnie z obowiązującym do

⁵ Oczywiście, osiągnięcie danych parametrów pozostaje kwestią dyskusyjną, np. w związku z nałożeniem sankcji zachodnich pojawia się ryzyko zmniejszenia krajowego wydobycia ropy. Niemniej jednak większość rosyjskich ekspertów jest zdania, że wprowadzone ograniczenia nie są w stanie znacząco wpłynąć na parametry produkcji ropy.

końca 2014 roku prawem, powinny one były w latach 2014–2017 wzrosnąć jedynie o 13%, to manewr zakłada ich skok o 64%. Z kolei suma płaconych ceł eksportowych początkowo miała zmniejszyć się w ciągu 3 lat o 5%, podczas gdy manewr podatkowy zmniejszy ją o 41% (Valentinov 2014). Tym sposobem państwo zabezpiecza się przed nieprzewidywalną koniunkturą zewnętrzną, co jest niezwykle ważne w warunkach nałożenia na Rosję sankcji (choć manewr podatkowy zaplanowany został na długo przed ich wprowadzeniem). Oznacza to, że niezależnie od wielkości eksportowanej ropy, budżet federalny i tak otrzyma ustaloną wielkość NDPI. Z drugiej jednak strony, takie podejście może mieć negatywny wpływ na branżę przetwórstwa ropy.

TABELA 3. Wielkość NDPI przed i po wprowadzeniu manewru podatkowego

TABLE 3. NDPI level before and after tax manoeuvre

Rok	Prawo podatkowe obowiązujące do końca 2014 roku		Manewr podatkowy (od 2015 roku)	
	Stawka NDPI (RUR)	Wpływy do budżetu z NDPI (mld RUR)	Stawka NDPI (RUR)	Wpływy do budżetu z NDPI (mld RUR)
2014	493	3163	493	3163
2015	530	3799	765	4263
2016	559	3584	856	5483
2017	559	3584	918	5846

W konsekwencji manewr podatkowy pozwoli na zwiększenie wpływów budżetowych z tytułu NDPI, lecz jednocześnie wpłynie na obniżenie dochodów podmiotów działających w sektorze, w szczególności tych firm, które mają duży udział w wydobywaniu i przetwórstwie ropy. Reforma doprowadzi do podwyżki cen benzyny i innych produktów naftowych, co oznacza przełożenie kosztów zmian podatkowych na odbiorców finalnych, zauważają analitycy Thomson Reuters (Valentinov 2014). W celu przeciwdziałania wzrostowi cen produktów naftowych na rynku krajowym obniżany będzie stopniowo, w ciągu trzech lat, podatek akcyzowy.

Nowe zasady opodatkowania sektora naftowego spotkały się ze sprzeciwem większości rosyjskich firm działających w sektorze energetycznym. Prezes Rosnieftu Igor Sieczin w ostatnim etapie prac legislacyjnych podjął nieudaną próbę zablokowania reformy, a w styczniu 2015 roku skierował na ręce prezydenta Władimira Putina list, wyliczając problemy, z którymi zetknie się sektor naftowy oraz państwo w wyniku wprowadzenia manewru podatkowego. Zdaniem Sieczina, zaproponowane rozwiązania będą stymulować eksport i jednocześnie hamować przetwórstwo ropy dla rynku wewnętrznego. Pod znakiem zapytania stanie modernizacja oraz budowa nowych rosyjskich rafinerii naftowych, co może w ciągu kolejnych lat doprowadzić do wzrostu cen produktów naftowych lub, jeśli ceny będą regulowane, do deficytu produktów naftowych (Trietiakov 2015). Warto tu zaznaczyć, iż zacofany technologicznie rosyjski sektor rafineryjny wymaga bardzo kosztownej modernizacji. Obecnie w Rosji działa 28 rafinerii, które generują w sumie 96% całości rosyjskich mocy rafineryjnych. Przeważająca większość z nich zbudowana została do połowy lat sześćdziesiątych XX wieku i oprócz kilku wyjątków nie były do tego czasu modernizowane. Zużycie ich instalacji szacuje się na 80%. Efektem przestarzałych instalacji rafineryjnych jest wysoka energochłonność sektora rafineryjnego, trzykrotnie wyższa niż w przypadku rafinerii zachodnich (Konończuk 2012).

Efekty manewru podatkowego obliczane były w połowie 2014 roku, gdy średnia cena ropy kształtowała się na poziomie 100 USD/ baryłkę. Jednakże w ostatnim kwartale roku sytuacja na światowym rynku ropy naftowej uległa drastycznemu pogorszeniu – ceny na ten rodzaj surowca nieustannie spadają, by pod koniec stycznia 2015 roku osiągnąć poziom 45 USD/baryłkę. Na fali spadku cen ropy spółki naftowe zaczęły domagać się wprowadzenia poprawek w obecnie obowiązujący system podatkowy, proponując, między innymi, podniesienie stawki bazowej ceny ropy przy obliczaniu cła eksportowego z 25 USD/baryłkę (przy której cło nie jest pobierane) do 40–50 USD/baryłkę (RBK 2015).

Przy cenie ropy 100 USD/baryłkę firmy wydobywcze w 2015 roku w porównaniu prawem podatkowym obowiązującym do końca 2014 roku, mogłyby otrzymywać dodatkowe 0,8 USD z baryłki ropy, a w latach 2016 i 2017 – odpowiednio 1 USD i 2,8 USD, podają eksperci z Moskiewskiego Centrum Naftowo-Gazowego EY. Przy cenie 65 USD/ baryłkę rosyjskie spółki stracą w wyniku wprowadzonych zmian podatkowych 0,2 USD z każdej baryłki w 2015 i 2016 roku. W 2017 roku strata ta zostanie zrekompensowana dodatkowym przychodem wielkości 0,6 USD/baryłkę. Przy spadku cen ropy większe straty od gałęzi wydobywczej odnotuje branża rafineryjna. Przy cenie 100 USD/baryłkę marża przetwórstwa średniego zakładu rafineryjnego zlokalizowanego w centralnej części Rosji odnotuje spadek wielkości 25 USD za tonę, a przy cenie 65 USD – 35–40 USD za tonę (Pachenkova 2014b).

3. W poszukiwaniu nowych rozwiązań podatkowych

Dynamika eksploatacji ropy w Rosji za ostatnie lata, przy obowiązującym systemie podatkowym demonstruje tendencję spadkową. Wzrost poziomu wydobycia w latach 2007–2012 wynikał z wprowadzenia do eksploatacji trzech dużych złóż Syberii Zachodniej – Wankorskiego, Tala-kanskiego i Wierchnieczonskiego, które w 2010 roku przyniosły w sumie ponad 20 mln ton ropy (Klincov i Kosarev 2011). Warto zaznaczyć, że wszystkie trzy złoża zaczęto eksploatować wyłącznie dzięki zastosowaniu względem nich ulgowych stawek cła eksportowego. W tym samym czasie wydobycie w tradycyjnych prowincjach naftowych demonstrowało tendencję spadkową.

Według ocen Ministerstwa Energetyki FR z 2010 roku, wielkość udokumentowanych zasobów kraju wynosi 22 mld ton, z czego ponad połowa (11,7 mld ton) zlokalizowanych jest w strefach trudno dostępnych o skomplikowanej strukturze geologicznej, co przekłada się na stosunkowo wysokie koszty eksploatacji tego typu złóż. Ich zagospodarowywanie i eksploatacja przy obecnym poziomie obciążeń podatkowych są nieopłacalne dla spółek naftowych. Dlatego domagają się one optymalizacji systemu podatkowego. Przy czym nie chodzi tu o samo obniżenie poziomu obciążeń podatkowych – biorąc pod uwagę ten wskaźnik (około 75% przy cenie ropy 100 USD/baryłkę) Rosja znajduje się w drugiej dziesiątce państwa. Dla porównania Norwegia na tej liście zamyka pierwszą dziesiątkę (podatek w tym kraju wynosi około 77% ceny ropy). Tak więc główny problem stanowi sama struktura systemu podatkowego, w ramach którego podatki (NDPI i cło eksportowe) naliczane są od ilości wydobywanej ropy. Przy tym wariacie skarbu państwa pobiera jednakową kwotę od tony ropy niezależnie od wielkości poniesionych kosztów na jej wydobycie. Model ten sprawdza się w przypadku, gdy koszty eksploatacji zasobów pochodzących z różnych złóż są porównywalne.

TABELA 4. Systemy opodatkowania branży naftowej w państwach ze znaczącym poziomem wydobycia ropy naftowej

TABLE 4. Taxation imposed on the oil industry in countries with significant oil production

	Opis systemu podatkowego	Kompensacja kosztów kapitałowych	Warunki dodatkowe
Norwegia	<ul style="list-style-type: none"> ✧ wykorzystanie podatku od zysku (stawka – 78%) ✧ brak <i>royalty</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✧ podstawa opodatkowania dla podatku od zysku obniżana jest o 30% ogólnej kwoty kosztów kapitałowych 	<ul style="list-style-type: none"> ✧ koszty związane z likwidacją odwiertów odliczane są od podstawy opodatkowania
Wielka Brytania	<ul style="list-style-type: none"> ✧ wykorzystanie podatku od zysku (stawka 50%, może zostać obniżona dla niektórych złóż, np. małych złóż) ✧ brak <i>royalty</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✧ podstawa opodatkowania dla podatku od zysku obniżana jest o 35% ogólnej kwoty kosztów kapitałowych 	<ul style="list-style-type: none"> ✧ koszty związane z likwidacją odwiertów odliczane są od podstawy opodatkowania ✧ pierwsze 500 tys. ton w ciągu 6 miesięcy podlega 30% opodatkowaniu od zysku
USA	<ul style="list-style-type: none"> ✧ wykorzystanie podatku od zysku (stawka 35%) ✧ wykorzystanie <i>royalty</i> w wysokości 15–30% przychodów (w zależności od stanów i warunków uzgodnionych z właścicielem ziemi) 	<ul style="list-style-type: none"> ✧ obniżenie opłat podatkowych dla złóż wyeksploatowanych z obowiązkową reinwestycją w wydobycie ✧ udzielanie kredytów państwowych na nakłady inwestycyjne według ulgowych stawek 	<ul style="list-style-type: none"> ✧ możliwość przeniesienia strat okresu bieżącego na przyszłe okresy

Źródło: Klincov, V. i Kosarev, I. 2011. Taxation: the key to managing oil resources. Vestnik McKinsey 24, s. 29

Powyższy schemat pozwala wyróżnić kilka wspólnych cech:

- ✧ Wykorzystanie podatku od zysku w charakterze głównego podatku. Przy czym zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i w Norwegii stawka podatku od zysku w branży naftowej jest wyższa niż w innych sektorach gospodarki. Szerokie zastosowanie takiej formuły podatkowej uwarunkowane jest tym, że podatek od zysku pozwala najlepiej uwzględnić różny poziom kosztów na eksploatowanych złóżach: im droższe zagospodarowywanie złóż, tym mniejszy zysk firmy i odpowiednio, tym mniej podatków odprowadzanych jest do budżetu.
- ✧ Nieznaczny udział podatku od ilości wydobytej ropy – *royalty* – w porównaniu z Rosją. W USA *royalty* wynosi 15–20% przychodów w stosunku do około 70% w FR (przy cenie ropy 100 USD/baryłkę). W Norwegii i Wielkiej Brytanii *royalty* nie istnieje.
- ✧ Kompensowanie formom kosztów kapitałowych na rozwój wydobycia. Państwo kompensuje firmom koszty kapitałowe na realizację projektów, gdy z powodu obciążeń podatkowych korzystnych dla gospodarki kraju, projekt staje się nierentowny dla spółki. Aby nie korygować systemu podatkowego w odniesieniu do każdego nowego projektu, państwo kompensuje spółce część poniesionych kosztów inwestycyjnych.
- ✧ Zróżnicowanie podatków w zależności od warunków wydobycia i etapów eksploatacji złoża. Rosyjskie spółki naftowe pod koniec 2008 roku, na fali światowego kryzysu finansowego, zaczęły domagać się odejścia od NDPI, opartego na opodatkowaniu przychodów w stronę systemu, obierającego za podstawę opodatkowania zyski firm. Przy tym wysuwano żądanie zastosowania nowego systemu do wszystkich rodzajów złóż. W odpowiedzi na to, we wrześniu 2014 roku Ministerstwo Energetyki skierowało do rządu propozycję zmian w opodatkowaniu sektora

naftowego, opartego na NDD, podatku od wyniku finansowego, który za podstawę przyjmuje zysk operacyjny spółki pomniejszony o koszty inwestycyjne.

Zalety NDD:

- ✧ uwzględnia geologiczne i ekonomiczne warunki wydobycia węglowodorów,
- ✧ stymuluje inwestycje w zagospodarowywanie nowych złóż (zerowa stawka podatkowa w pierwszych latach wydobycia, kiedy projekt wymaga największych nakładów inwestycyjnych),
- ✧ uwzględnia zmianę warunków wydobycia w procesie eksploatacji złoża, tzn. jego wyczerpywania się (w miarę wyczerpywania się złoża podatek zostaje obniżony),
- ✧ reaguje na zmiany czynników zewnętrznych, cen światowych.

W ten sposób NDD jest w stanie zapewnić spółkom naftowym określony poziom gwarantowanego zysku, niezależnie od czynników zewnętrznych pozwoli rozszerzyć krąg zagospodarowywanych złóż. Dla nowego podatku ustanowiona zostanie stała stawka – 60% (NDPI zostanie wyzerowany, a cło na eksport ropy wyniesie od 2017 roku 30%) (Pachenkova 2014c).

Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Energetyki FR prezentują odmienny pogląd na kwestię NDD. Zdaniem przedstawicieli Ministerstwa Finansów nowe rozwiązania zmniejszą wpływy do budżetu federalnego, naruszając jego stabilność. Z kolei minister energetyki Aleksander Nowak uważa, że nowy system podatkowy pozwoli zwiększyć opłacalność eksploatowanych rezerw, które obecnie ocenia się na 12 mld ton. Przy obowiązującym systemie opodatkowania efektywnemu zagospodarowaniu nowych złóż przeszkadzają wysokie koszty prac geologiczno-poszukiwawczych, koszty budowy infrastruktury przesyłowej i wierceń, zauważa minister. Przy tym od pierwszego etapu inwestycji do momentu rozpoczęcia wydobycia na planowanym poziomie upływa około 4–7 lat, a po uwzględnieniu prac geologiczno-poszukiwawczych – do 10 lat. Ulgi podatkowe dla poszczególnych regionów i zapasów ze złóż trudno dostępnych, czy ulgi na cła eksportowe mogą poprawić sytuację tylko częściowo. Głównym problemem jest nierentowność szeregu złóż, które charakteryzują się skomplikowanymi właściwościami geologicznymi. Zdaniem ministra obowiązujący system podatkowy nie stymuluje spółek do zwiększania poziomu wydobycia ropy i kompleksowego podejścia do eksploatacji złóż (Pachenkova 2014c).

Podsumowanie

Duwnastoletnia praktyka stosowania NDPI pokazała, że obowiązujący system podatkowy nie jest w stanie sprostać bieżącym problemom sektora naftowego. Jest on nastawiony na konfiskatę bieżących przychodów, wygenerowanych dzięki sprzyjającej koniunkturze cenowej na rynkach światowych. Obecnie stosowany system podatkowy jest uzasadniony wyłącznie w odniesieniu do projektów, które nie wiążą się z poważnymi nakładami inwestycyjnymi. Lecz nie sprawdza się on przy realizacji kapitałochłonnych projektów w nowych regionach wydobywczych oraz na szelfach mórz północnych. Obowiązująca polityka podatkowa w sektorze naftowym nie bierze pod uwagę potrzeby stworzenia korzystnych warunków dla rozwoju branży, która bez odpowiedniego wsparcia ekonomicznego już w najbliższych latach zetknie się z deficytem inwestycji. W nadchodzących latach przed sektorem naftowym stoi szereg nowych wyzwań:

- ✧ stworzenie od podstaw podgąłęzi wydobycia szelfowego z towarzyszącą infrastrukturą, która do 2030 roku powinna zapewniać do 25% wydobycia ogółem,
 - ✧ zagospodarowywanie nowych prowincji naftowo-gazowych Syberii Wschodniej i Dalekiego Wschodu,
 - ✧ eksploatacja zasobów ropy ze złóż trudno dostępnych,
 - ✧ modernizacja mocy przetwórczych sektora naftowego.
- Rozszerzenie infrastruktury ropociągowej w kierunku państw azjatycko-oceanicznego regionu (Ministry of Energy 2009).
- Realizacja wyżej wymienionych zadań przy obowiązującym systemie podatkowym jest wątpliwa.

Literatura

- ILINSKAYA, K. 2014. Belarus not in hurry to join the Eurasian Economic Union. *Kommersant* 30 September. [Online] Dostępne w: <http://www.kommersant.ru/doc/2578832> [Dostęp: 12.12.2014] (w j. rosyjskim).
- ITAR 2014. The Government of the RF intends to lower the tax burden on the operation of the hard-to-reach oil deposits by 5-24%. Tass Russian News Agency (w j. rosyjskim).
- KLINCOV, V. i KOSAREV, I. 2011. Taxation: the key to managing oil resources. *Vestnik McKinsey* 24, s. 24 (w j. rosyjskim).
- KONOŃCZUK, W. 2012. *Najlepszy sojusznik Rosji. Kondycja i perspektywy rosyjskiego sektora naftowego*, Prace Ośrodka Studiów Wschodnich, Warszawa, s. 3–31.
- KOSOWSKI, P. 2014. Wstępna ocena wpływu proponowanych zmian fiskalnych na opłacalność wydobycia gazu ziemnego ze złóż niekonwencjonalnych. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal* t. 17, z. 3, s. 109–124.
- Ministry of Energy 2009. *Russia's Energy Strategy till 2030*. Dostępne w: <http://minenergo.gov.ru/aboutminen/energostrategy/> [Dostęp: 12.03.2015] (w j. rosyjskim).
- Ministry of Finance 2014. *The main trends of budgetary policy for the year 2015 and years 2016–2017*. [Online] Dostępne w: [http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/07/main/ONBP_2015–2017.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/07/main/ONBP_2015-2017.pdf) [Dostęp: 12.03.2015], s. 14 (w j. rosyjskim).
- PACHENKOVA, M. 2014a. The tax manoeuvre around Seczin. *Vedomosti* 26 December, No 242 (3746) (w j. rosyjskim).
- PACHENKOVA, M. 2014b. The tax maneuver does not help oil exploration. *Vedomosti* 09 December. [Online] Dostępne w: <http://www.vedomosti.ru/companies/news/37058401/nalogovyj-manevr-obernulsya-poteryami> [Dostęp: 12.12.2014] (w j. rosyjskim).
- PACHENKOVA, M. 2014c. The Ministry of Finance criticised the Ministry of Energy's bill concerning new taxation system of oil industry. *Vedomosti* 04 September. [Online] Dostępne w: www.vedomosti.ru/finance/news/33039051/minfin-raskritikoval-zakonoproekt-minenergo-o-novoj-sisteme [Dostęp: 12.12.2014] (w j. rosyjskim).
- PONKRATOV, V. 2013. *Improvement of taxing the extraction of hydrocarbons in Russian Federation*, Moscow, 280 s. (w j. rosyjskim).
- RBK 2015. *The Oilers have asked Putin to correct the tax manoeuvre*. RosBusinessConsulting. [Online] Dostępne w: <http://top.rbc.ru/business/21/01/2015/54bfb5009a7947654f870e74> [Dostęp: 22.01.2015] (w j. rosyjskim).

- RF Order 1992, RF Order of 21 February 1992. N 2395-1 “About the minerals”. [Online] Dostępne w :<http://www.rg.ru/1995/03/15/nedra-dok.html> [Dostęp: 12.03.2015] (w j. rosyjskim).
- RF Order 2012a, RF Order of 3 May 2012, No700-r. [Online] Dostępne w: <http://www.rg.ru/2012/05/08/trudnaya-neft-site-dok.html> [Dostęp: 12.03.2015] (w j. rosyjskim).
- RF Order 2012b, RF Order of 12 April 2012, No443-r „About stimulating new shelf projects”. [Online] Dostępne w: <http://www.rg.ru/2012/04/17/shelf-site-dok.html> [Dostęp: 12.03.2015] (w j. rosyjskim).
- RF Order 2013, RF Order of 29 March 2013, No279. [Online] Dostępne w: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_157254/ [Dostęp: 12.03.2015] (w j. rosyjskim).
- Skolkovo 2005, *The prospects of independent Russian oil companies*, Energy Centre of the Moscow School of Management Skolkovo (w j. rosyjskim).
- Tax Code of RF 1998, Tax Code of Russian Federation. Part I of 31.07.1998 No 146-FZ, [Online] Dostępne w: <http://www.rg.ru/2007/03/12/nalog-kodeks.html> [Dostęp: 12.12.2014] (w j. rosyjskim).
- Tax Code of RF 2002, Tax Code of Russian Federation. Part II. State Taxes. Chapter 26. Mineral Resources Tax. Article 342, [Online] Dostępne w: http://base.garant.ru/10900200/41/#block_20026 [Dostęp: 12.12.2014] (w j. rosyjskim).
- TRIETIAKOV, P. 2015. Seczin in a letter to Putin criticized the tax manoeuvre. *Vedomosti* 21 January. [Online] Dostępne w: <http://www.vedomosti.ru/companies/news/38509711/sechin-v-pisme-putinu-raskritikoval-nalogovyy-manevr> [Dostęp: 22.01.2015] (w j. rosyjskim).
- VALENTINOV, A. 2014. Who is going to pay for the tax manoeuvre? *Neft Rossii* 10, s. 20 (w j. rosyjskim).
- VISLOGUZOV, V. 2014a. The State Duma took part in manoeuvres. *Kommersant* 22 October. [Online] Dostępne w: <http://www.kommersant.ru/doc/2594873> [Dostęp: 12.12.2014] (w j. rosyjskim).
- VISLOGUZOV, V. 2014b. Accelerated exploitation of NDPI tax. *Kommersant* 27 August. [Online] Dostępne w: <http://www.kommersant.ru/doc/2552475> [Dostęp: 12.12.2014] (w j. rosyjskim).
- YEDOVINA, T. 2014. Eurasian union cemented by customs. *Kommersant* 10 October. [Online] Dostępne w: <http://www.kommersant.ru/doc/2586072> [Dostęp: 12.12.2014] (w j. rosyjskim).

Katarzyna KOSOWSKA, Piotr KOSOWSKI

Taxation of oil producers in the Russian Federation and its influence on the development of the Russian Federation’s oil industry

Abstract

One of the methods of state regulation of the most profitable sector of the Russian Federation’s economy – the petroleum industry – is supervision and the fiscal system. The primary tax on extraction of mineral resources is the NDPI tax.

A 12-year-old practice of the current tax system has shown that the NDPI is not able to cope with the current problems of the petroleum sector. It is focused on the confiscation of current revenues, generated by favourable prices on world markets. The NDPI’s scale remained constant over a long period of time and

did not take individual parameters of fields, as well as their depletion stage into account. Therefore, the tax system was hedged around with many allowances, aimed at stimulating the exploration of new and mature fields. Despite that, the tax system is friendly only for projects that do not involve significant capital investments. This does not work, however, when it comes to capital-intensive projects in new regions as well as on the northern seas shelves.

The situation in the oil industry will not be improved by the “tax manoeuvre” which is based on the gradual lowering of export duties and excise duties and the simultaneous increasing of the NDPI tax. This will enable the increase of budgetary revenues, but at the same time it will reduce the income of companies operating in the oil industry, in particular those companies that are heavily involved in crude oil production and processing. The current tax policy does not take into account the need to create favourable conditions for the development of the oil industry, which in the next few years may face a serious investment deficit.

At the end of 2008, on the wave of the global financial crisis, Russian oil companies began to demand a departure from the NDPI tax, based on the taxation of income, and the selection of an alternative manner: the taxation of profits. In response to this, in September 2014, the Ministry of Energy drew up a proposal for changes of the oil industry’s taxation. That proposal is based on the NDD tax, which takes the company’s operating profit minus the capital costs as a basis.

KEYWORDS: oil industry, taxation, Russia, NDPI, export duty, fiscal system

