

A stack of gold bars, with the top bar slightly offset to the left, creating a pyramid-like shape. The bars are shiny and have a textured surface.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА РЕЖИМА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ЗОЛОДОБЫВАЮЩЕЙ ОТРАСЛИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Дэвид Мэнли

ИЮНЬ 2018

Содержание

Резюме отчета	1
1. Введение	5
2. Задачи правительства Кыргызской Республики по налогообложению горнодобывающей отрасли 8	
3. Основа оценки режима налогообложения горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики и международная практика	13
4. Реформирование действующего режима налогообложения золотодобывающей отрасли	23
5. Выводы и рекомендации	31
Приложения	34
Список литературы.....	41

Резюме отчета

Настоящий отчет подготовлен по просьбе Правительства Кыргызской Республики в соответствии с проектом Концепции фискальной политики Кыргызской Республики на 2017-2040 гг., согласно которой рекомендуется рассмотрение формирования «налоговой системы на базе исчисления ренты на основе исследования передового международного опыта налогообложения» и «применения классической системы налогообложения прибыли недропользователей с введением элемента налогообложения сверхприбыли».

Без новых инвестиций в добывающей отрасли Кыргызской Республики в течение следующих десяти лет ожидается спад производства. Новые предприятия, которые должны быть скоро введены в эксплуатацию, могут замедлить этот спад, но в целом процветание отрасли под вопросом. Прогнозируемый спад производства золота произойдет в сложное для страны время. У республики высокий уровень государственного долга, на обслуживание которого уходит 17 процентов национального бюджета. Более того, дополнительные займы могут значительно увеличить связанные с долгом расходы. Увеличение доходов от горнодобывающей отрасли может стать важным шагом по усилению государственного бюджета. Тем не менее, если правительство заинтересовано в дальнейшем получении налогов от горнорудной отрасли или, что предпочтительнее, их увеличении, необходимо разработать налоговый режим, который одновременно обеспечит и приток инвестиций, и рост доходов. С этой целью мной проанализирован ряд предложений правительства страны по реформированию действующего режима налогообложения золотодобывающей отрасли Кыргызской Республики.

Наибольшим препятствием для безопасной и эффективной добычи полезных ископаемых в Кыргызской Республике является не сам налоговый режим, а высокие политические риски и другие трудности с ведением бизнеса в стране. На самом деле, некоторые данные свидетельствуют о том, что, как и во многих других развивающихся странах, эти неналоговые проблемы вызывают у инвесторов такую озабоченность, что даже низкие налоговые ставки по новым инвестиционным проектам не смогут их в полной мере компенсировать¹. Борьба с коррупцией и решение других проблем с управлением являются основным условием для большинства инвесторов.

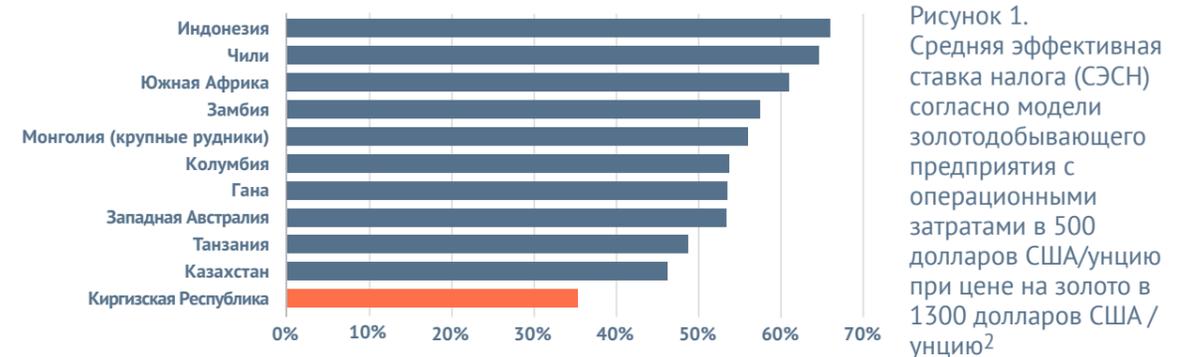


Рисунок 1. Средняя эффективная ставка налога (СЭСН) согласно модели золотодобывающего предприятия с операционными затратами в 500 долларов США/унцию при цене на золото в 1300 долларов США/унцию²

¹ Группа Всемирного банка. «Доклад о глобальной конкурентоспособности инвестиций за 2017-2018 гг.: Перспективы и практические выводы для иностранных инвесторов», 2018 г (World Bank Group, Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications (2018)); Международный валютный фонд. «Возможности эффективного налогового стимулирования инвестиций в странах с низким доходом», 2015 г. (International Monetary Fund, Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment (2015).)
² Институт управления природными ресурсами (NRGI). Модель налогообложения золотодобывающей отрасли, версия 1, 2018 г (NRGI, Gold Mining Tax Model v1, 2018)

Финансовая модель налоговой нагрузки условного золотодобывающего предприятия за весь срок его эксплуатации, начиная со строительства до ликвидации работ, показывает, что нало-гообложение добывающих компаний в Кыргызской Республике значительно легче, чем в других аналогичных странах. (Данный результат характеризует налоговый режим большинства добывающих предприятий в стране, но не Кумтора, налоговая нагрузка которого гораздо выше.)

Такой результат свидетельствует о том, что у государства есть возможности по увеличению налогов. Тем не менее, крайне важно разработать эффективную систему налогообложения. Очень легко перестараться и ввести такую налоговую нагрузку, при которой многие предприятия будут вынуждены прекратить работу, будет сложно администрировать налоговые поступления или сверхприбыли не будут облагаться налогом. Помимо оценки действующего налогового режима, я также проанализировал четыре варианта реформ, предложенные правительством Кыргызской Республики³. Во всех случаях, кроме варианта Б, по которому правительством Кыргызской Республики было подготовлено специальное предложение, структуру и ставки налога определял я. Эти параметры позволяют продемонстрировать несколько вариантов с возможностью внесения определенных изменений в каждый из предложенных режимов (при необходимости). Все пять режимов перечислены ниже:

Режим А. Действующий режим

Режим Б. Увеличение ставок налога на доход предприятий, экспортирующих концентраты, на 3 процента по каждому ценовому порогу.

Режим В. Введение 10% налога на прибыль в отношении золотодобывающих предприятий (к прочим добывающим предприятиям налог на прибыль уже применяется).

Режим Г. Введение 10% налога на прибыль организаций и замена налога на доход налогом на операционную прибыль в целях налогообложения сверхприбыли (по аналогии с Чили и Перу).

Режим Д. Замена налога на доход налогом на прибыль с изменяемой ставкой по аналогии с налогообложением золотодобывающих компаний в Южной Африке.

Оценка режимов выполнялась на основании 4 критериев, представляющих основной интерес для правительств таких стран, как Кыргызская Республика:

1. Простота исчисления налоговой базы – данный критерий позволяет определить, сможет ли налоговая служба страны ограничить уход компаний от уплаты налогов.
2. Устойчивость государственных доходов даже при низкой прибыли компаний.
3. Прогрессивность налогообложения при изменении затрат предприятий. Здесь подразумевается возможность увеличения налоговой нагрузки предприятий при снижении их затрат и наоборот. Данный критерий определяет привлекательность налогового режима для широкого круга инвесторов с разными типами предприятий, а также возможность налогообложения сверхприбылей компаний с низкими издержками.
4. Прогрессивность налогообложения при росте цен на золото. Этот критерий показывает, будет ли налоговый режим привлекательным с инвестиционной точки зрения при разных экономических условиях, а также возможность налогообложения сверхприбыли компаний в случае увеличения цен на их продукцию.

³ Первый налоговый режим рассматривается в официальном предложении правительства КР. Другие варианты основаны на Концепции фискальной политики Кыргызской Республики на 2017-2040 гг., статья XI «Недропользование», пункт 11.1 «Рассмотреть возможность формирования налоговой системы на базе исчисления ренты на основе исследования передового международного опыта налогообложения и разработки модели налогообложения горного проекта. Также рассмотреть целесообразность применения классической системы налогообложения прибыли недропользователей с введением элемента налогообложения».

	1. Простота налоговой базы	2. Устойчивость государственного дохода при низкой прибыли компаний	3. Прогрессивность налогообложения при изменении затрат компании	4. Прогрессивность налогообложения при изменении цен на продукцию
А. Действующий режим	Очень хорошо	Плохо	Плохо	Удовлетворительно
Б. Действующий режим с повышением налога на доход на 3%	Очень хорошо	Очень хорошо	Очень плохо	Удовлетворительно
В. Действующий режим, плюс налог на прибыль	Удовлетворительно	Удовлетворительно	Удовлетворительно	Очень хорошо
Г. Действующий режим, минус налог на доход, плюс налоги на прибыль и сверхприбыль	Плохо	Хорошо	Очень хорошо	Хорошо
Д. Действующий режим, минус налог на доход, плюс налог на прибыль с изменяемой ставкой (опыт Южной Африки)	Очень плохо	Очень плохо	Хорошо	Плохо

Таблица 1. Оценка предложений по реформированию налогообложения горнорудной отрасли Кыргызской Республики на основании общих критериев

Третий и четвертый критерии относятся к разным аспектам прогрессивности налогообложения. Прогрессивность можно оценивать при помощи одного параметра (изменение прибыли), но здесь она рассматривается отдельно – с точки зрения затрат компаний и с точки зрения цен на продукцию, потому что налоги на валовую выручку с изменяемой ставкой (такие как налог на доход) в каждом случае действуют по-разному.

Как показывает Таблица №1, невозможно разработать налоговый режим, который будет удовлетворять всем четырем критериям. Каждый вариант имеют свои плюсы и минусы. Таким образом, в определенных вопросах правительству придется пойти на компромисс. Выбор направлений для компромисса будет зависеть от приоритетов правительства.

К примеру, при режиме Б (повышение налога на доход золотодобывающих компаний на 3 процента), система налогообложения все равно будет относительно простой в администрировании для Государственной налоговой службой (ГНС). Более того, согласно результатам моделирования, такое повышение налога не сильно увеличит нагрузку компаний со средними затратами (500 долл. США на унцию) при текущей цене на золото в 1300 долл. США за унцию. На самом деле, их налоговая нагрузка все равно будет ниже, чем в большинстве других стран, включенных в анализ. Тем не менее, относительно низкая прогрессивность такого режима при изменении затрат и цен означает, что для

компаний с высокими издержками, или в случае падения цен на золото, налоговая нагрузка будет слишком высокой. В результате некоторые инвесторы могут отказаться от вложения средств или будут просить у государства значительные инвестиционные льготы. Также возможно, что некоторые предприятия будут вынуждены прекратить свою деятельность раньше, чем они планировали. Это может привести к значительному снижению государственных доходов в долгосрочной перспективе.

И наоборот, введение налога на прибыль организаций по вариантам В и Г потребует от государства других уступок. Поскольку рассчитать прибыль обычно сложнее, чем валовой

Результаты оценки показывают, что вариант Д наименее благоприятен для Кыргызской Республики, потому что в этом случае возникает значительный риск налоговых злоупотреблений и снижается прогрессивность налогообложения по сравнению с действующим режимом.

Если правительство хочет увеличить налоговые поступления, то, по моему мнению, режим В, предусматривающий введение налога на прибыль организацией с сохранением налога на доход, является наиболее практичным вариантом, так как оба налога уже применяются в стране (налогом на прибыль организаций облагаются все предприятия, кроме золотодобывающих). Таким образом, увеличение налоговых поступлений за счет введения налога на прибыль, а не повышения налога на доход может оказаться приемлемым вариантом для компаний и поэтому его будет проще реализовать на практике. Вариант В также обеспечивает разумный баланс между прочими критериями. Тем не менее, я полагаю, что правительству следует пересмотреть некоторые аспекты системы налогообложения дохода, чтобы повысить ее эффективность.

Какой же сценарий будет наиболее благоприятен для государства? Это зависит от приоритетов правительства и его готовности к компромиссам. Этот отчет не может ответить на вопрос, что будет лучше для страны, так как в нем основное внимание уделено структуре налогового режима, без подробного рассмотрения других важных аспектов, таких как социальное и экологическое воздействие горных проектов и более широкий бизнес-контекст, актуальный для инвесторов⁴. Необходимы дальнейшие консультации и обсуждения с заинтересованными сторонами, в том числе с добывающими компаниями Кыргызской Республики, потенциальными инвесторами, специалистами по разработке политик, а также представителями научного сообщества и гражданского сектора. Тем не менее, я надеюсь, что данное исследование поможет получить представление о последствиях того или иного выбора, а также о компромиссах, на которые придется пойти при реформировании налогообложения добывающей отрасли.

4 Эти более обширные вопросы нами рассматриваются в отчете Института управления природными ресурсами (NRGI) «Улучшение управления минеральными ресурсами в Кыргызской Республике: 12 приоритетных вопросов для горнодобывающего сектора», 2017 г.

1. Введение

Министерство экономики и Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования (ГКПЭН) Кыргызской Республики обратились к NRGi с просьбой оценить действующий режим налогообложения добывающей отрасли страны, а также предложенные ими варианты по его реформированию. Данная просьба частично следует из проекта Концепции фискальной политики Кыргызской Республики на 2017-2040 гг., в которой рекомендуется рассмотрение формирования «налоговой системы на базе исчисления ренты на основе исследования передового международного опыта налогообложения» и целесообразности «применения классической системы налогообложения прибыли недропользователей с введением элемента налогообложения сверхприбыли».

В данном отчете в первую очередь устанавливаются критерии, характерные для Кыргызской Республики и наиболее полно отражающие цели правительства. Далее на основании этих критериев выполняется оценка действующего налогового режима и 4 альтернативных режимов.

В настоящее время налоговый режим золотодобывающей отрасли Кыргызской Республики опирается на налогообложение валового дохода и производственных ресурсов. Налоговый режим золотодобывающих компаний, за исключением Кумтора, показан ниже в Таблице 2. Кумтор рассматривается отдельно, так как его налогообложение определяется условиями договора и отличается от того, что законодательно предусматривается для всех остальных предприятий в стране. Общий налоговый режим основывается на валовых продажах и производственных ресурсах. В отношении золотодобывающих компаний налог на прибыль организаций не применяется. Кроме того, во многих случаях, в зависимости от корпоративной структуры мульти национальных компаний, соглашения об избежании двойного налогообложения между Кыргызской Республикой и другими странами значительно снижают эффективные ставки налогов у источника.

Налоги на валовую выручку и стоимость продукции	Налоги на прибыль
Роялти (макс. 5%)	Налог на дивиденды и проценты у источника выплаты
Платежи на развитие и содержание инфраструктуры местного значения (2%)	Налог на прибыль организаций (10%, не применяется к золотодобывающим компаниям)
Налог на доход золотодобывающих предприятий (ставка варьируется в зависимости от цены на золото, см. Таблицу 3)	
Налоговые пошлины (в среднем 5% для товаров стран Евразийского экономического союза (ЕАЭС), 9,4% для стран вне ЕЗАС)	
Прочие налоги (платеж за удержание лицензий и др.)	

Налоговым режимом Кыргызской Республики предусматривается налог на валовую выручку, который называется «налог на доход». Ставка этого налога варьируется в зависимости от рыночной цены на золото (см. Таблицу 2).

5 Более подробные данные по этим налогам см. в приложении.

Таблица 2. Текущий налоговый режим добывающих компаний с разбивкой по налоговой базе⁵

Цена на золото на Лондонской бирже металлов	Ставка налога на доход
1 300 или менее	1%
1 400	3%
1 500	5%
1 600	7%
1 700	9%
1 800	11%
1 900	13%
2 000	14%
2 100	15%
2 200	16%
2 300	17%
2 400	18%
2 500	19%
2 600 или более	20%

Таблица 3.
Ставки налога на доход в зависимости от цены на золото⁶

В данной работе мной использована адаптированная версия экономической модели Международного валютного фонда (МВФ) «Фискальный анализ добывающих отраслей» (FARI)⁷. Оценка налогового режима при помощи экономической модели имеет ряд преимуществ. Сейчас правительство выбирает налоговый режим, который будет применяться к добывающим компаниям в будущем. Однако никто не может с уверенностью сказать, какие тогда будут экономические условия. Например, за последние 10 лет цена на золото изменялась от 700 до 1700 долларов за унцию. Затраты на производство также зависят от ряда изменчивых факторов, таких как цены на электроэнергию. Кроме того, важной задачей налоговой политики является создание благоприятных условий для запуска новых предприятий. Учитывая все эти переменные, параметры новых рудников по определению не могут быть известны.

Экономическая модель позволяет прояснить, как будет действовать тот или иной налоговый режим в изменяющихся условиях. В модели каждый режим можно протестировать в различных вариантах, чтобы понять, какой результат можно достичь при разных условиях. Другим преимуществом экономической модели является то, что можно смоделировать воздействие налогового режима в целом, а не только отдельных его компонентов. Это важный момент в моделировании, поскольку изменение одного налога может повлиять на другие аспекты таким образом, который сложно предвидеть без экономического моделирования.

Кроме того, наш подход к экономическому моделированию соответствует передовым методам оценки и разработки налоговых режимов, которые в настоящее время используются компаниями, инвесторами, специалистами в области разработки политик и такими институтами, как Международный валютный фонд⁸. Государственные органы по всему миру тоже все чаще используют такие модели в своей работе⁹.

6 Эрнст и Янг (EY Global Limited). «Добыча и переработка цветных металлов в Кыргызской Республике: общий вклад в экономику и возможное влияние на него фискальных инициатив». Международный деловой совет, 2018 г. (Ernst and Young (EY), Non-ferrous metals production and processing: the sector's contribution to the economy of the Kyrgyz Republic and the effects on it of fiscal initiatives, (International Business Council, 2018))

7 Образец FARI и руководство пользователя, где разъясняются концепция и механизм действия модели, можно посмотреть здесь: <http://www.imf.org/external/np/fad/fari/>.

8 Диего Меса Пуйо, Оана Лука. «Фискальный анализ добывающих отраслей» (FARI). Международный валютный фонд, 2016 г. (Diego Mesa Puyo and Oana Luca. Fiscal Analysis of Resource Industries (FARI). (Inter-national Monetary Fund, 2016))

Модель и использованные данные можно посмотреть на нашем вебсайте по адресу: <https://www.resourcedata.org/dataset/Kyrgyz-Republic-mining-tax-analyses>. В приложении к настоящему отчету также содержится сводная информация об основных условиях действующего налогового режима в Кыргызской Республике.

9 Африканский центр природных ресурсов. «Производные подсчеты: как африканские правительства моделируют добычные проекты». Аналитический отчет, 2017 г. (African Natural Resource Center, Running the Numbers. How African Government Model Extractive Projects, Analytical Report (2017))

2. Задачи правительства Кыргызской Республики по налогообложению горнодобывающей отрасли

Горнодобывающая отрасль – важный источник государственных доходов. В последние годы доля отрасли в государственном бюджете составляла от 5 до 10 процентов. Несмотря на то, что правительство не полагается на горнорудный сектор как на единственный источник дохода, его отсутствие существенно скажется на экономике республики. Существует ряд возможностей по увеличению доходов от отрасли при условии ее развития и эффективного налогообложения. Однако сейчас даже имеющиеся поступления находятся под угрозой. Сегодня в горнорудной отрасли Кыргызской Республики доминирует одно предприятие – рудник Кумтор, на долю которого приходится 90% всех отраслевых поступлений в бюджет¹⁰. К сожалению, при отсутствии новых инвестиций, разработчик месторождения – компания «Центerra» – прогнозирует прекращение работ к 2026 году (см. Рис.2).

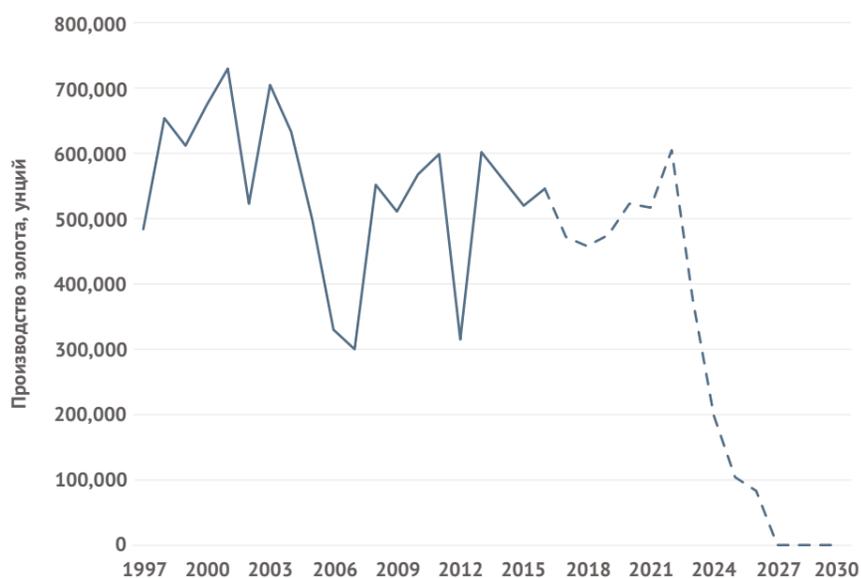


Рисунок 2. Фактические и прогнозные производственные данные «Кумтор Голд Компани»¹¹

Этот спад производства могут компенсировать другие предприятия, недавно введенные в эксплуатацию или находящиеся на стадии подготовки, но с уверенностью это утверждать нельзя. Невозможность найти замену Кумтору, скорее всего, приведет к новым финансовым трудностям. У страны значительный государственный долг, на обслуживание которого уходит 17% бюджета. На самом деле, если правительство продолжит занимать средства у кредиторов, то республика может войти в число стран «с высоким риском возникновения долгового кризиса».

¹⁰ Эрнст и Янг (EY Global Limited). «Добыча и переработка цветных металлов в Кыргызской Инициатива прозрачности добывающих отраслей в Кыргызстане. «Кыргызская Республика», по состоянию на 14 мая 2018 г: <https://eiti.org/kyrgyz-republic#tax-and-legal-framework>

¹¹ Кумтор Голд Компани. Производственные данные за 1997-2016 гг., по состоянию на 30 января 2018 г. <https://www.kumtor.kg/en/deposit/production-figures>; Центerra Голд Инк. Технический отчет по месту-рождению Кумтор в Кыргызской Республике, 2015 г, стр.1-19 (Centerra Gold Inc., Technical Report on the Kumtor Mine, Kyrgyz Republic (2015), 1-19)

К другим предприятиям применяется иной налоговый режим, нежели к Кумтору, и именно этот режим правительство намерено реформировать. Задача заключается в максимальном увеличении поступлений в бюджет за счет создания налоговой системы, при которой новые рудники смогут успешно работать, но при этом их налоговая нагрузка будет настолько высокой, насколько это возможно. При неэффективной реализации такой режим может препятствовать получению дохода из-за сдерживания новых инвестиций в отрасль, в результате чего рудники прекратят свою работу раньше, чем могли бы, а потенциальные сверхприбыли никогда не появятся. Эти проблемы могут привести к дальнейшим изменениям в налоговом режиме, по мере попыток властей приспособиться к меняющимся условиям, а также политическому или финансовому давлению. Инвесторы стараются избежать подобной нестабильности, что влечет за собой новые проблемы для правительства.

Правительству также надо решить задачу по максимальному увеличению государственного дохода от добычи полезных ископаемых с одновременной минимизацией ущерба для при-родного капитала страны – рек, лесов и ледников¹². Учитывая вероятный экологический вред от деятельности некоторых добычных предприятий в Кыргызской Республике, жители страны могут посчитать, что финансовые выгоды от добычи того не стоят, даже если в ряде случаев местное население и власти получают компенсационные выплаты. Если правительством будет введен слишком низкий налог на добычу, страна может столкнуться с тем, что ее минеральные богатства будут вывозиться, а природный капитал – истощаться без должной финансовой компенсации.

Таким образом, правительству нужно принять сложное сбалансированное решение. На сегодняшний день налоговая нагрузка горнорудной отрасли Кыргызской Республики (за исключением Кумтора) легче, чем в других добывающих странах¹³. Результаты моделирования условного золотодобывающего предприятия с общими капитальными затратами в 500 млн. долл. США, операционными затратами в 500 долл. на унцию и годовым объемом производства в 250 тыс. унций, при цене на золото в 1300 долл. за унцию показывают, что доля государства в прибыли этого предприятия составляет менее 40-60 процентов – диапазон, установленный Международным валютным фондом в качестве «разумно достижимого» для добывающих стран^{14,15}. Это также наименьшая доля государства по сравнению со всеми налоговыми режимами, включенными в анализ¹⁶ (см. Рис.3).

¹² Гленн-Мари Ланж, Квентин Уодон, Кевин Кэри. «Изменчивое богатство наций, 2018 г: строительство надежного будущего». Всемирный банк, 2018 г; стр.8-14 (Glenn-Marie Lange, Quentin Wodon, and Kevin Carey, The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future (World Bank, 2018), 8-14).

¹³ Этот результат подтверждается данными Могилевского (2015 г), который также подсчитал, что общая эффективная ставка налога ниже той, что применяется к Кумтору. Роман Могилевский, Назгуль Абдраза-кова, Сауле Чалбасова. «Влияние золотодобывающего предприятия Кумтор на социально-экономическое развитие Кыргызстана». Рабочий доклад, Институт государственного управления и политики, Университет Центральной Азии, 2015 г; стр.14

¹⁴ Данные, использованные для характеристики горного проекта, см. в Приложении А2.

¹⁵ Международный валютный фонд. «Фискальные режимы в добывающих отраслях: разработка и реализация», 2012 г; стр.29 (International Monetary Fund, Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation (2012), 29)

¹⁶ Кыргызская Республика обязана устанавливать высокие пошлины на импорт товаров из стран, не входящих в состав ЕАЭС. В анализе принято, что рудник импортирует товары как из ЕАЭС, так и других стран. Если бы рудник импортировал товары только из стран, не являющихся членами ЕАЭС, то налоговая нагрузка была бы выше – но при этом все равно меньше, чем в других странах, включенных в анализ.

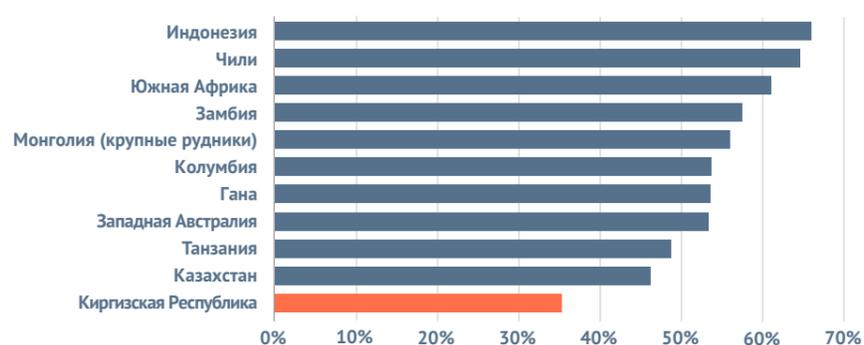


Рисунок 3. Средняя эффективная ставка налога для предприятия с капиталными затратами в размере 500 млн. долл. США и операционными затратами в 500 долл. на унцию при цене на золото в 1300 долл. за унцию¹⁷

При такой низкой налоговой нагрузке Кыргызская Республика была бы очень привлекательным местом для инвестиций в полезные ископаемые – если бы для инвесторов значение имели только налоги. Однако налогообложение – лишь один из многих факторов. Часть инвесторов может отказаться от инвестиций в страну из-за других аспектов государственного управления, которые затрудняют ведение бизнеса в республике. К примеру, по результатам опроса горнодобывающих компаний, проведенного институтом Фрейзера (Fraser Institute), Кыргызская Республика заняла последнее место среди стран Азии. Более того, инвесторы, принявшие участие в исследовании института, считали, что республика достаточно привлекательна с точки зрения геологических условий, но значительные регулятивные и политические риски это перевешивают¹⁸. По сравнению со многими соседними странами Восточной Европы и Центральной Азии, Кыргызская Республика также занимает низкое место в рейтинге Индекса легкости ведения бизнеса (Ease of Doing Business Index), который показывает, насколько нормативно-правовая база страны благоприятна для развития бизнеса¹⁹(см. Рис.4).

Результаты других исследований показывают, что именно вызывает беспокойство у инвесторов. Организация «Control Risks», специализирующаяся на консультациях по политическим рискам, оценивает политические риски Кыргызской Республики как «высокие»²¹. Для сравнения, политические риски Казахстана оцениваются как «умеренные» и «низкие». «Control Risks» подчеркивает медленный прогресс правительства Кыргызской Республики в «решении проблемы повсеместной коррупции», а также отсутствие в стране развитой инфраструктуры, из-за чего «отключения электричества, скорее всего, продолжатся, учитывая годы недофинансирования инфраструктуры в энергетической отрасли». В организации также считают, что «власти страны заявляют о своем намерении увеличить приток иностранных инвестиций, однако неясность направлений экономической политики, сомнительность обеспечения нерушимости контрактов и значительная социально-экономическая напряженность по-прежнему усложняют условия ведения бизнеса»²².

17 Институт управления природными ресурсами (NRGI). Модель налогообложения золотодобывающей отрасли, версия 1, 2018 г.
 18 Тейлор Джексон, Кеннет Грин. «Ежегодный опрос горнодобывающих компаний», 2015 г. Институт Фрейзера, 2016 г (Taylor Jackson and Kenneth Green, Annual Survey of Mining Companies 2015 (Fraser Institute, 2016)); Эшли Стедман, Кеннет Грин. «Ежегодный опрос горнодобывающих компаний», 2017 г. Институт Фрейзера, 2018 г (Ashley Stedman and Kenneth Green, Annual Survey of Mining Companies 2017 (Fraser Institute, 2018)).
 19 Показатели Индекса легкости ведения бизнеса относятся к условиям ведения всех видов бизнеса, по-этому могут не в полной мере отражать условия в горнорудном секторе. Однако, учитывая важность горнорудной отрасли для экономики многих из этих стран, данный рейтинг все равно может быть информативен.
 20 Всемирный банк. «Ведение бизнеса, экономический рейтинг», по состоянию на 15 мая 2018 г. (World Bank, "Doing Business, Economy Ranking." Accessed 15 May 2018) <http://www.doingbusiness.org/rankings?region=europe-and-central-asia>
 21 S&P Global. Данные SNL Platform с сайта S&P Global Market Intelligence: <https://www.snl.com>
 22 S&P Global. Данные SNL Platform с сайта S&P Global Market Intelligence: <https://www.snl.com>

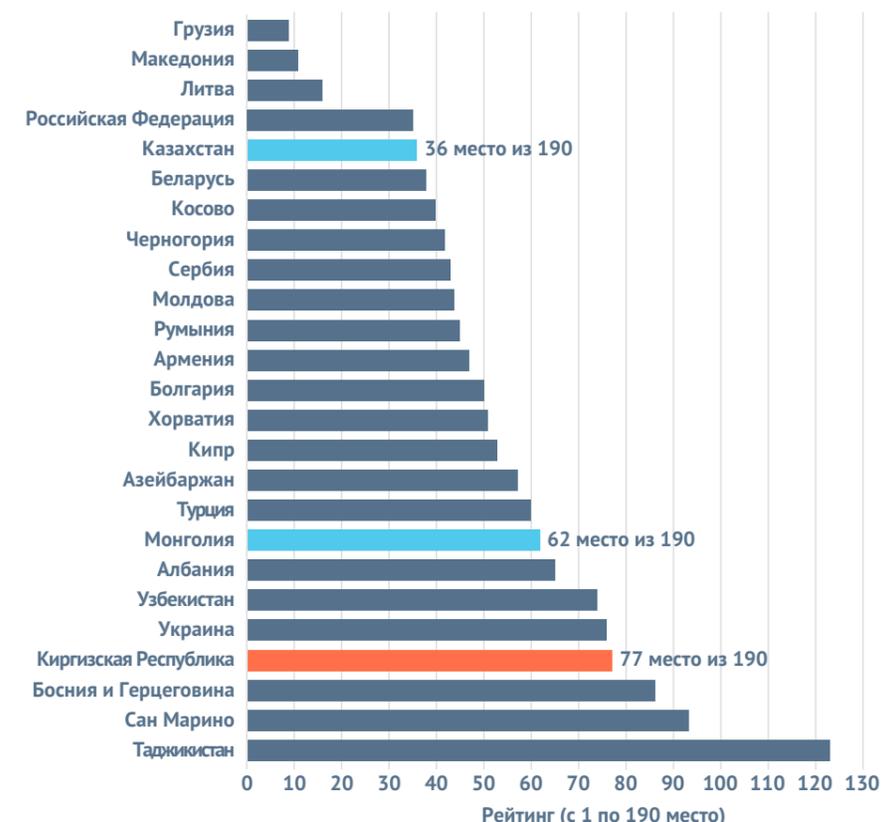


Рисунок 4. Индекс легкости ведения бизнеса – глобальный рейтинг стран Восточной Европы и Центральной Азии²⁰

Все эти жалобы имеют прямое отношение к налоговой политике: увеличение доходов позволит государству развивать инфраструктуру (хотя также необходимо обеспечить эффективное расходование бюджета и контроль за коррупцией). Более устойчивый налоговый режим, который будет одинаково устраивать и местное население, и правительство, и инвесторов, также поможет снизить политические риски.

Низкий уровень привлечения инвестиций может быть оправдан, если причина заключается в попытках государства защитить права и благосостояние населения. Однако низкий рейтинг республики в Индексе управления ресурсами (Resource Governance Index, RGI), с помощью которого измеряется прозрачность и подотчетность с точки зрения благосостояния населения, свидетельствует о том, что в данном случае это не совсем так. Несмотря на то, что в рейтинге индекса Кыргызская Республика стоит выше, чем Узбекистан и Туркменистан, система управления минеральными ресурсами страны по-прежнему оценивается как «слабая». Недостаток прозрачности и подотчетности может быть еще одним признаком того, что неэффективное управление является сдерживающим фактором для инвестиций.

Оценка	Страны Евразии
Хорошо	Ни одна из стран Евразии
Удовлетворительно	Монголия
Слабо	Азербайджан, Казахстан, Кыргызская Республика, Россия, Украина
Плохо	Афганистан
Очень плохо	Туркменистан, Узбекистан

Таблица 4. Рейтинг стран Евразии согласно Индексу управления ресурсами, 2017 г

Источник: Институт управления природными ресурсами (NRGI), Индекс управления ресурсами, 2017 г

Учитывая такие недостатки в управлении, следует ли правительству поддерживать налоги на низком уровне, чтобы привлечь инвестиции? Эмпирические данные показывают, что в развивающихся странах неналоговые условия ведения бизнеса (инфраструктура, государственное управление) обычно настолько неблагоприятны, что перевешивают любые выгоды, которые страна может получить от повышения налогов²³. Улучшение системы управления и бизнес-климата – обязательное условие для увеличения притока инвестиций в страну, тогда как низкие налоги не являются достаточным и, возможно, даже необходимым условием для привлечения инвестиций. Также возможно, что низкие налоговые поступления не позволяют государству развивать бизнес-климат в стране. К примеру, недостаточное финансирование структур, отвечающих за образование и инфраструктуру, может усугубить проблемы управления, что, в свою очередь, негативно скажется на условиях ведения бизнеса в республике.

Несмотря на проблемы с управлением в Кыргызской Республике, все же важно, чтобы налоговая система была эффективной. Чрезмерная налоговая нагрузка, скорее всего, будет препятствовать инвестициям в страну. Налоговый режим, при котором государство не получает доход – либо потому что у компаний есть возможность манипулировать своей «прибылью» для ухода от налогов, либо потому что налоговый режим недостаточно прогрессивен, из-за чего сверхприбыль компаний не подпадает под налогообложение – может вызвать недоверие со стороны населения и стать объектом политического давления. Это не только нивелирует возможности правительства по увеличению государственного дохода, но может привести к изменению самого налогового режима. Это не обязательно проблема – если изменения вносятся для исправления прошлых ошибок, но слишком частые изменения только вредят, как будет показано дальше в отчете.

В следующих разделах выполняется количественный анализ налоговых режимов на основании 4 критериев, чтобы определить, из чего складывается эффективная налоговая система.

23 Группа Всемирного банка. «Доклад о глобальной конкурентоспособности инвестиций за 2017-2018 гг.: Перспективы и практические выводы для иностранных инвесторов», 2018 г. Международный валютный фонд. «Возможности эффективного налогового стимулирования инвестиций в странах с низким дохо-дом», 2015 г. (International Monetary Fund, Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment (2015))

3. Основа оценки режима налогообложения горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики и международная практика

В мире не существует универсальной системы налогообложения горнодобывающей отрасли. Передовая практика представляет собой лишь основу, которой страны могут придерживаться²⁴. В результате многие решения правительствам приходится принимать самостоятельно. При оценке налоговых режимов в добывающих отраслях аналитики используют целый ряд показателей и критериев²⁵. В данном отчете я сосредоточился на четырех критериях, которые могут ответить на основные вопросы правительств при разработке налоговых условий для добывающих отраслей. В остальной части раздела объясняется, почему эти критерии эффективны при оценке налоговых режимов, и какие их могут иметь наибольшее значение для Кыргызской Республики.

1. Простота исчисления налоговой базы²⁶. Простота исчисления налоговой базы позволяет определить, сможет ли налоговая служба ограничить возможности компаний по уходу от уплаты налогов.

2. Устойчивость государственных доходов даже при низкой прибыли компаний. Способность генерировать доход для государства в случае низкой прибыльности компаний.

3. Прогрессивность налогообложения при изменении издержек компаний. Способность обеспечить прогрессивное налогообложение компаний по мере снижения их затрат на производство. Данный критерий характеризует привлекательность налогового режима для широкого круга инвесторов с разными типами предприятий, а также возможность налогообложения сверхприбылей компаний с низкими издержками.

4. Прогрессивность налогообложения при изменении цен на продукцию компаний. Способность обеспечить прогрессивное налогообложение компаний по мере повышения цен на их продукцию. Этот критерий показывает, будет ли налоговый режим привлекательным для инвесторов в разных экономических условиях и будет ли возможным налогообложение сверхприбылей компаний в случае роста цен на их продукцию.

Третий и четвертый критерии относятся к разным аспектам прогрессивности налогообложения. Аналитики часто объединяют эти критерии в один – изменение прибыли, но в данном отчете прогрессивность рассматривается отдельно с точки зрения затрат

24 Институт управления природными ресурсами (NRGI). «Хартия о природных ресурсах» (Natural Resource Charter), 2-е издание, 2014 г.

25 В данном отчете используется модель МВФ, за исключением первого критерия (простота базы налогообложения), для анализа которого за основу взята работа Пуйо и Лука «Фискальный анализ добывающих отраслей» (FARI), стр.35-42, а также отчет МВФ «Фискальные режимы в добывающих отраслях: разработка и реализация», 2012 г, стр.50-64.

26 Это наш собственный параметр для оценки сложности налогового режима и риска налоговых злоупотреблений. Это упрощенный параметр – в том смысле, что он не характеризует положения налогового кодекса, из-за которых увеличивается или уменьшается сложность оценки самого кодекса. Например, положения о цене «нетбэк» (цена нефти за вычетом роялти) усложняют оценку налоговой системы, но здесь это не рассматривается.

27 В реальности со временем будет меняться и цена, и затраты – согласно некоторым исследованиям, эти два параметра в некотором роде связаны друг с другом. Герхард Тьюс, Александр Наумов. «Связь между ценой на нефть и затратами в нефтегазовой отрасли», Доклад №152, OxCarre, 2015 г (Gerhard Toews and Alexander Naumov, "The Relationship Between Oil Price and Costs in the Oil and Gas Industry" (OxCarre Research Paper 152, 2015))

компаний и с точки зрения цен на продукцию, потому что налоги на валовую выручку с изменяемой ставкой (такие как налог на доход) в каждом случае действуют по-разному²⁷.

Разработать налоговый режим, удовлетворяющий всем четырем критериям, очень сложно. Обычно приходится идти на определенные компромиссы. Таким образом, искусство разработки налоговых режимов заключается в том, чтобы понять, какие у государства приоритеты и выбрать налоговый режим, который будет этим приоритетам соответствовать. Далее в разделе будут рассмотрены потенциальные приоритеты государства. Однако следует отметить, что данная оценка в своей основе является субъективной, и выбор остается за правительством и другими заинтересованными сторонами.

Указанные критерии также позволяют понять, насколько устойчивым окажется налоговый режим в течение всего срока горного проекта. Несбалансированные (по какому-либо параметру) налоговые режимы со временем становятся объектом для критики со стороны либо компаний, либо правительства, либо других заинтересованных сторон. Налоговый же режим, представляющий собой разумно сбалансированную сделку между государством и компаниями, с течением времени и изменением условий будет восприниматься как более справедливый, что обусловит меньшее количество изменений в будущем. Ниже (см. вставку 1) приводятся три причины, по которым правительствам следует избегать частых изменений в налоговом режиме.

Вставка 1. Три причины, по которым правительствам следует избегать частых изменений в налоговом режиме

При выявлении ошибок в налоговой политике правительству следует их исправлять (насколько это законодательно допустимо), однако слишком частые изменения могут привести к проблемам.

Во-первых, компании и инвесторы опасаются, что налоговая нагрузка вырастет уже после вложения средств в проект. Их беспокоит, что государство может поднять налоги или экспроприировать активы компании уже после того, как инвестиции будут вложены. Эта обеспокоенность влияет на готовность инвесторов вкладывать деньги в страну – феномен, известный как «проблема вымогательства – hold-up problem»²⁸. Чтобы минимизировать этот эффект, правительству необходимо показать, что увеличения налогов или экспроприации активов после вложения инвестиций не произойдет. Это можно сделать, избегая значительных повышений налогов, а также путем использования надежного подхода к разработке налоговой политики, введения низких налогов и, если все остальное не сработает, включения в контракты и нормативно-правовые акты положений, запрещающих менять налоговую нагрузку проекта. Последний вариант часто используется во многих развивающихся странах с богатыми минеральными ресурсами²⁹. Важное значение имеет размер налоговой нагрузки. Компании могут понимать, что чрезмерно благоприятный для инвестиций режим, скорее всего, будет не слишком устойчив в случае роста цен или общественного давления в пользу повышения налогов. Слишком высокие налоги также неустойчивы – давление со стороны компаний и отток инвестиций могут стать причиной изменений в налоговой политике.

28 Филип Дэниел, Эмиль Санли. «Договорные гарантии фискальной устойчивости» в «Налогообложение добычи нефти и других полезных ископаемых: принципы, проблемы и практика», под редакцией Филипа Дэниела, Майкла Кина, Чарльза МакФерсона (Оксфорд: Рутледж, 2010 г), стр.405-424 (Philip Daniel and Emil Sunley "Contractual assurances of fiscal stability," in

The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice, ed. Philip Daniel, Michael Keen and Charles McPherson, (Oxford: Routledge, 2010), 405-424.)

29 Марио Мансур, Кэрол Нахле. «Фискальная стабилизация нефтегазовых контрактов: опыт и последствия» (Оксфордский институт энергетических исследований, 2016 г) (Mario Mansour and Carole Nakhle, *Fiscal Stabilization in Oil and Gas Contracts: Evidence and Implications* (Oxford Institute for Energy Studies, 2016))

Во-вторых, частые изменения влияют на получение ренты. К примеру, с 2000 по 2016 гг. правительство Замбии меняло налоговый режим страны 9 раз вслед за изменениями цены на медь – но, как правило, лишь спустя 2-3 года³⁰. Такие задержки означают, что в периоды, когда прибыль компаний растет, возможность обложения налогом доступной ренты теряется, тогда как в периоды снижения прибыли увеличивается финансовая нагрузка компаний, из-за чего они могут принять решение о прекращении работ. Налоговая политика, которая постоянно стремится «поспеть» за происходящими изменениями, создает предпосылки для такой неэффективности.

И в-третьих, неустойчивость налоговой политики имеет значение еще и потому, что любое ее изменение создает пространство для ошибок со стороны правительства и лоббирования льгот со стороны компаний и других заинтересованных сторон. Конфликты, которые часто возникают при изменении налоговой политики, также отрицательно сказываются на отношениях государства с компаниями и прочими сторонами^{31, 32}.

Далее в разделе рассматривается каждый из вышеперечисленных критериев, а также показывается, как действующий налоговый режим Кыргызской Республики отличается от режимов в ряде других добывающих стран (с точки зрения каждого критерия). На графиках ниже показаны лишь некоторые из включенных в оценку стран – это сделано для того, чтобы максимально точно охарактеризовать каждую точку данных. Результаты по всем странам можно посмотреть в сопроводительных таблицах, которые можно найти онлайн.

Следует подчеркнуть, что данная оценка носит лишь иллюстративный характер – «правильная» политика для Казахстана, Монголии или любой другой страны не обязательно будет та-кой же для Кыргызской Республики. Однако сравнительный анализ может, по крайней мере, показать, насколько далеко налоговый режим Кыргызской Республики находится от «нормы» и задать вопрос, почему так происходит и действительно ли такая политика подходит республике.

ПРОСТОТА ИСЧИСЛЕНИЯ НАЛОГОВОЙ БАЗЫ

Проблема ухода от налогообложения беспокоит правительства почти всех стран мира. Ключом к ее решению является исчисление базы налога с использованием корректной ставки. Это позволяет понять, уплатила ли та или иная компания нужную сумму налога. Однако базу одних налогов исчислить сложнее, чем других, поэтому возникает риск манипуляций со стороны компаний. Расчет валовой выручки – относительно прямолинейный процесс. Для этого нужно умножить цену продукции на ее количество. Хотя валовые продажи не так легко измерить, и тщательные налоговые проверки по-прежнему важны, налоги на выручку рассчитать все же проще, чем налоги на прибыль³³. Для расчета прибыли налоговой службе необходимо знать цену продукции, объемы производства и все производственные затраты компании, начиная от эксплуатационных и капитальных до затрат на финансирование. Для большинства налоговых органов, особенно в развивающихся странах с ограниченными ресурсами, это непростая задача. Власти Кыргызской Республики также могут быть обеспокоены тем, что Государственная

30 Дэвид Мэнли. «В девятый раз повезло: является ли налоговая система горнорудной отрасли Замбии эффективным подходом к решению проблемы неопределенности будущего?» Институт управления природными ресурсами (NRGI), 2016 г (David Manley, *Ninth Time Lucky: Is Zambia's Mining Tax the Best Approach to an Uncertain Future?* (Natural Resource Governance Institute, 2016))

31 Марио Мансур, Кэрол Нахле. «Фискальная стабилизация нефтегазовых контрактов: опыт и последствия» (Оксфордский институт энергетических исследований, 2016 г)

32 Пол Стивенс, Яакко Куроши, Глада Лан, Бернис Ли. «Конфликты и сосуществование в добывающих отраслях» (Chatham House, 2013 г) (Stevens, Jaakko Koeroshy, Glada Lahn and Bernice Lee, *Conflict and Coexistence in the Extractive Industries* (Chatham House, 2013))

33 См. Джек Калдер. «Управление фискальными режимами в добывающих отраслях. Руководство». Международный валютный фонд, 2014 г, стр.19-20 (Jack Calder, *Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries. A Handbook* (International Monetary Fund, 2014), 19-20)

налоговая служба страны не сможет достоверно рассчитать налогооблагаемую прибыль горнодобывающих компаний. Таким образом, даже если правительство вложит значительные средства в развитие налоговой службы и тщательно проанализирует налоговый кодекс на предмет возможных «лазеек» (и то, и другое может в перспективе значительно повысить доходы страны), зависимость от валовой выручки в качестве налоговой базы оправдана только тогда, когда есть сомнения в эффективности налогового администрирования. Это особенно важно при распределении налогов между центральным и местными бюджетами, так как у органов местного самоуправления может быть еще меньше ресурсов для расчетов налоговой базы, которые они должны выполнить, чтобы убедиться в получении правильной части дохода³⁴.

Однако если облагать налогом только выручку и производственные ресурсы, то проблемы налогового администрирования лишь усугубятся. На это есть три причины. Во-первых, несмотря на то, что в настоящее время у правительства могут быть сомнения относительно возможностей ГНС по расчету прибыли горных предприятий, если не обязать налоговую службу делать расчеты прибыли золотодобывающих компаний, то маловероятно, что она когда-либо научится это делать. Введение налогов на базе прибыли позволит развить потенциал ГНС на практике.

Во-вторых, правительству нужны достоверные данные о затратах добывающих компаний независимо от того, будет вводиться налог на прибыль или нет. Разрабатывая ставки роялти или налога на доход, необходимо понимать, смогут ли компании платить такой налог при тех расходах, что им приходится нести. Если ГНС не будет рассчитывать затраты компаний в целях налогообложения, то маловероятно, что у государства появится достоверная информация для налоговой политики³⁵.

В-третьих, обложение 10% налогом на прибыль других видов бизнеса, включая горнодобывающие предприятия, но не те, что производят золото, создает в налоговом кодексе потенциальные лазейки для вывода прибыли из-под высокой налоговой нагрузки под более низкую. Прибыль можно «перехватить» при помощи налога у источника выплаты, но из-за соглашений об избежании двойного налогообложения эффективная ставка этого налога может снизиться практически до нуля. Мне неизвестно, сталкивалась ли с такой практикой Кыргызская Республика, но в других странах это распространенная проблема. Чтобы закрыть эту лазейку, можно ввести стандартную ставку налога на прибыль организаций для всех видов бизнеса³⁶.

Чтобы оценить удобство исчисления налоговой базы по каждому варианту, а также риски того, что компании смогут уйти от уплаты налога при помощи схем вывода прибыли из-под налогообложения, я подсчитал, какой доход генерируют разные налоги в зависимости от базы. На Рис.5 показаны результаты для налогов на валовую выручку (доход), операционную прибыль и прибыль организаций – в порядке от самой простой до самой сложной налоговой базы. Если налоговой службе, с учетом имеющихся у нее ресурсов, сложнее работать с налогами на прибыль, чем с налогами на доход, то, скорее всего, государство не получит часть дохода, показанную оранжевым цветом, но получит доход, показанный зеленым цветом.

Это очень упрощенная оценка риска ухода от налогообложения. В реальности в налоговом кодексе могут быть другие положения, позволяющие компаниям сократить свои налоговые обязательства. Риск ухода от налогообложения также зависит от вида предприятий в каждой

34 В случаях когда правительство желает распределить доход, полученный непосредственно от добывающих компаний, между центральным и местными бюджетами, целесообразнее будет использовать данный вид налога. Налог на выручку относительно проще рассчитать, поэтому так местные органы власти, у которых, скорее всего, возможностей для подобных расчетов меньше, чем у ГНС, смогут проверить правильность выделенной им суммы. Налоги на базе выручки также могут обеспечить более устойчивый доход для страны, чем налоги на прибыль – этот вопрос будет рассмотрен ниже. См. четвертую рекомендацию в работе «Распределение доходов от природных ресурсов», авторы Эндрю Бауер, Уянга Ганхуяг, Софи Холлинг, Дэвид Мэнли, Варша Венугопал (Институт управления природными ресурсами (NRGI) и ПРООН, 2016 г.) (Andrew Bauer, Uyanga Gankhuyag, Sofi Halling, David Manley and Varsha Venugopal, *Natural Resource Revenue Sharing*)

35 Международный валютный фонд. «Фискальные режимы в добывающих отраслях: разработка и реализация», 2012 г.; стр.19

36 Институт управления природными ресурсами (NRGI). «Хартия о природных ресурсах» (*Natural Resource Charter*), 2-е издание, 2014 г

стране и возможностей каждой налоговой службы. Тем не менее, сравнение налоговых режимов на основании налоговой базы позволяет, по крайней мере, оценить компромиссы, которые правительству придется рассмотреть при выборе налоговой системы.

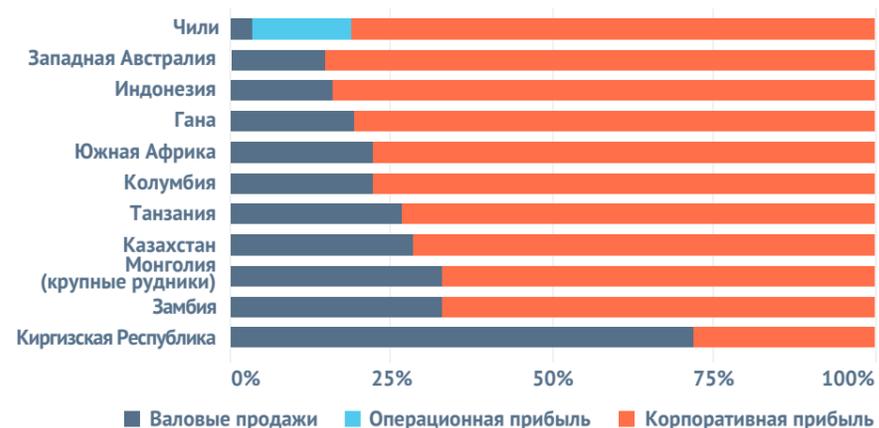


Рисунок 5. Соотношение доходов от налога на выручку и налогов на прибыль

Как показывает Рисунок 5, режим налогообложения золотодобывающих предприятий в Кыргызской Республике отличается от других режимов своей зависимостью от налога на доход. Единственный компонент режима, опирающийся на прибыль, – это налог у источника выплаты. Чрезмерна ли эта зависимость, учитывая компромиссы, которые несут в себе остальные критерии, определяется тем, считает ли правительство Кыргызской Республики, что у ГНС есть необходимые ресурсы и знания для исчисления и администрирования таких налогов, как налог на прибыль организаций.

УСТОЙЧИВОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ ПРИ НИЗКОЙ ПРИБЫЛИ КОМПАНИЙ

Когда предприятия несут убытки (либо из-за того, что находятся на начальном этапе эксплуатации, либо в результате падения цен), они не могут платить налог на прибыль. Но в случае реализации своей продукции они должны платить налог на валовую выручку, например, роялти. Иногда правительствам нужен такой налоговый режим, при котором государство может обеспечить себе хотя бы минимальный ежегодный доход вне зависимости от того, будет у добывающих компаний прибыль или нет. Это особенно характерно для стран, где основная часть бюджета формируется за счет незначительного числа налогоплательщиков, а также где добыча полезных ископаемых только начинается.

На Рис.6 показаны доходы государства в течение первых 10 лет эксплуатации горного предприятия. Налоговый режим, основанный преимущественно на налогообложении валовой выручки и производственных ресурсов, с большей вероятностью обеспечит доходы для государства даже при отсутствии у предприятия прибыли. График показывает, что налоговый режим Кыргызской Республики с его налогом на доход обеспечивает достаточно высокий уровень поступлений в бюджет даже при низкой прибыли предприятий. Обратный пример – Казахстан, где в первые годы эксплуатации государство получает незначительный доход.

Устойчивость – это хорошо, но и здесь требуются определенные компромиссы. Чем выше доходы, генерируемые в первые годы эксплуатации, когда его предприятия невелика, тем

37 Институт управления природными ресурсами (NRGI). Модель налогообложения золотодобывающей отрасли, версия 1, 2018 г. Обратите внимание, что абсолютный доход по каждому режиму разный, и абсолютная величина дохода может быть выше при режиме с меньшей долей дохода. Этот результат также предполагает, что законодательно установленные ставки налога на дивиденды и проценты (рассматриваемые в качестве базы налога на прибыль организаций) у источника выплаты являются эффективными ставками. В реальности же есть вероятность, что эффективные ставки будут ниже из-за соглашений об избежании двойного налогообложения.

38 Институт управления природными ресурсами (NRGI). Модель налогообложения золотодобывающей отрасли, версия 1, 2018 г

меньше доходов будет выплачено в последующие годы, когда прибыль увеличится. Следует ли правительству Кыргызской Республики рассматривать устойчивость доходов в качестве приоритета? Есть две причины полагать, что это не так.

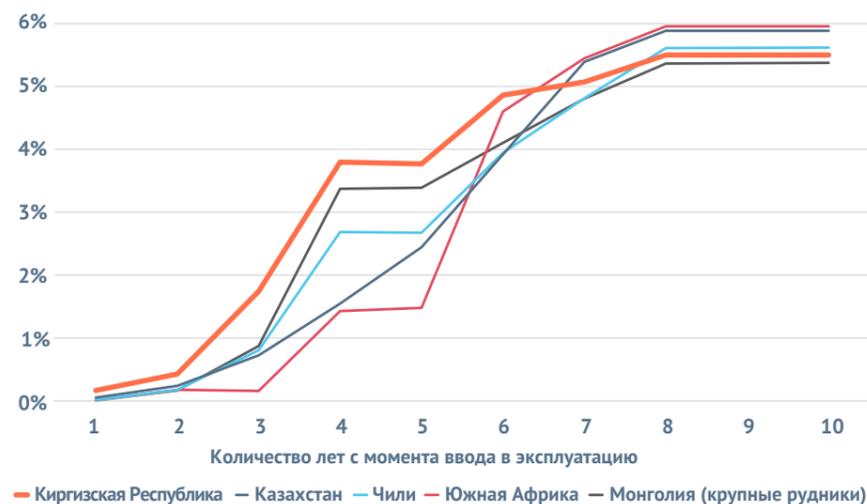


Рисунок 6. Доля государственного дохода в течение первых 10 лет эксплуатации горного предприятия³⁸

Во-первых, если сравнивать со многими другими добывающими странами, экономика и налоговая система Кыргызской Республики слабо зависят от изменений на минерально-сырьевых рынках. И если какое-то количество предприятий не сможет платить налог в первые годы своей эксплуатации, это не сильно повлияет на общий размер налоговых поступлений. Кумтор – крупнейшее промышленное предприятие страны, но вместе со всей горной отраслью он обеспечивает лишь 7% от общих поступлений в бюджет. В последние годы эта доля составляла от 5 до 10%. Более того, прочие секторы экономики, судя по всему, достаточно слабо связаны с горной отраслью; всего 1-5% рабочих мест (хотя и высокооплачиваемых) обеспечивается горнодобывающим сектором³⁹. Мне неизвестно, какую часть товаров и услуг добывающие компании покупают у местных производителей и насколько они поддерживают экономику страны в целом. Но, несмотря на это, введение налогового режима для снижения ценовых рисков представляется не самой приоритетной задачей.

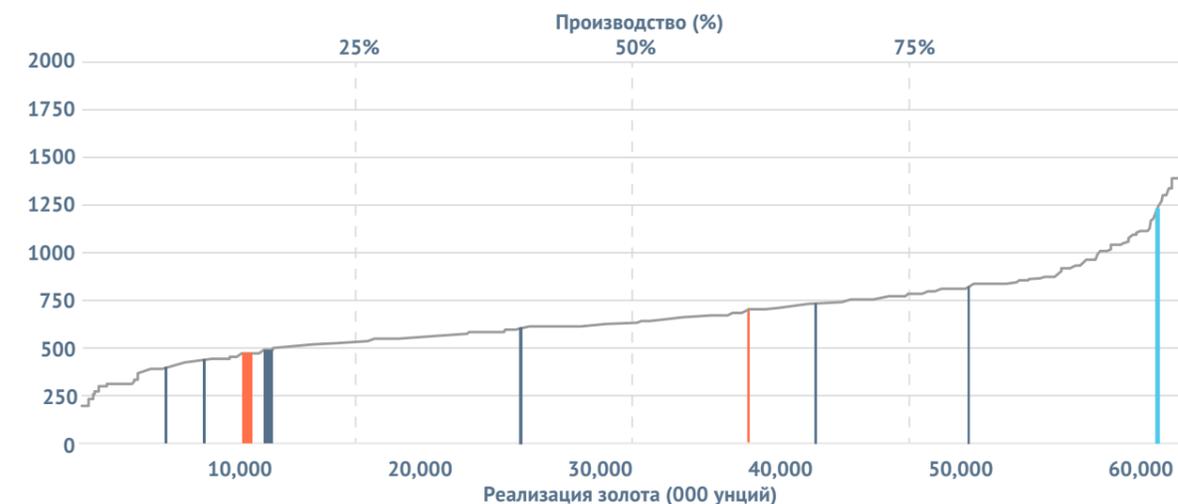
Во-вторых, пока Кумтор продолжает работать, большая часть доходов государства от горно-рудной отрасли будет поступать от этого предприятия. Таким образом, изменение законодательно установленного налогового режима (который отличается от договорного режима Кумтора) не повлияет существенно образом на общую сумму доходов. Если на Кумторе начнется спад производства, то больше дохода будет поступать от нового налогового режима. Однако к тому времени, т.е. к середине 2020-х гг., новые предприятия, к которым будет применяться общий режим, уже выйдут на полноценное производство и начнут получать прибыль. Такая схема дохода указывает на то, что государству не нужен регрессивный режим, чтобы получать платежи. Если страна продолжит получать платежи от Кумтора в краткосрочной перспективе, в будущем она сможет рассчитывать на доход от новых предприятий.

Таким образом, хотя это может показаться неочевидным, если учесть, насколько государству нужны деньги в ближайшем будущем, с точки зрения налоговой реформы, устойчивость государственных доходов, возможно, менее приоритетна по сравнению с другими критериями оценки.

³⁹ Расчеты основаны на данных ИПДО. Следует отметить, что на вебсайте ИПДО указана цифра в 10%, но остальные их данные это не подтверждают. В отчете Эрнста и Янга за 2018 г утверждается, что налоговые и неналоговые поступления от «сектора цветных металлов» в 2014-2016 гг. составили в среднем 17% от общих государственных доходов. Эрнст и Янг (EY Global Limited). «Добыча и переработка цветных металлов в Кыргызской Республике: общий вклад в экономику и возможное влияние на него фискальных инициатив». Международный деловой совет, 2018 г.; Могилевский и др., 2015 г, стр. 15

ПРОГРЕССИВНОСТЬ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ПРИ ИЗМЕНЕНИИ ЗАТРАТ КОМПАНИЙ

Горнодобывающие проекты характеризуются постоянными изменениями цен, затрат и многих других факторов. Аналогичным образом, у разных предприятий могут быть разные затраты, разные виды работ и разные типы руд. К примеру, по состоянию на 2017 г, один из рудников Кыргызской Республики находился в нижнем (самом дешевом) квартиле глобальной кривой затрат на производство золота, а другой – в третьем квартиле, тогда как остальные (не попавшие в анализ), по всей вероятности, находились где-то посередине (см. Рис.7). Предприятия Казахстана и Монголии также характеризуются широким разбросом затрат. Пока на руднике не будет начато производство, невозможно сказать с уверенностью, какими будут его затраты. Поэтому будущие предприятия Кыргызской Республики могут оказаться в любом квартиле данной кривой.



С точки зрения привлечения новых инвестиций и развития производства, желательно установить такой налоговый режим, при котором будет учитываться разница в затратах. Прогрессивное налогообложение предусматривает относительно небольшую налоговую нагрузку для компаний с высокими затратами, которые, при заданной цене на золото, будут получать меньшую прибыль по сравнению с предприятиями с более низкими издержками. При этом налоговая нагрузка компаний с низкими затратами и значительной прибылью будет относительно высокой. Регрессивное же налогообложение может привести к тому, что малоприбыльные предприятия станут экономически невыгодны, сроки эксплуатации месторождений сократятся (в результате уменьшения запасов – явление, известное как «выборочная отработка наиболее продуктивных участков»), а также увеличится вероятность закрытия предприятий в случае обвала цен⁴¹. В теории, инвестор решает вложить деньги в горный проект в том случае, если ожидается, что предприятие будет иметь достаточно высокий доход, чтобы после оплаты различных налогов еще оставалась чистая прибыль. Тогда как компании платят налог на прибыль лишь тогда, когда у них эта прибыль есть, им также приходится платить налоги на выручку и производственные ресурсы. Это означает, что налоговый режим, полагающийся в основном на налогообложение валовых продаж и производственных ресурсов, может сделать горные проекты непривлекательными для инвесторов. Чем выше налоги на валовую выручку и ресурсы, тем ниже перспективность

Рисунок 7. Кривая затрат всех золотодобывающих предприятий в мире⁴⁰

⁴⁰ S&P Global. Данные SNL Platform с вебсайта S&P Global Market Intelligence: <https://www.snl.com>. Под затратами подразумеваются прямые затраты предприятия (эксплуатационные затраты, транспортные издержки, затраты на переработку концентратов и рафинирование/аффинаж металлов и роялти).

⁴¹ Джеймс Отто, Крейг Эндрюс, Фред Кавуд, Майкл Доггетт, Пьетро Гудж, Фрэнк Стермолле, Джон Стермолле, Джон Тилтон. «Роялти в горнодобывающей отрасли: глобальное исследование их влияния на инвесторов, государство и гражданское общество». Всемирный банк, 2006 г, стр. 164-182 (James Otto, Craig Andrews, Fred Cawood, Michael Doggett, Pietro Guj, Frank Stermole, John Stermole, and John Tilton, Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society (World Bank, 2006), 164–182)

проекта. Прогрессивные налоговые режимы, при которых налоговая нагрузка предприятий увеличивается по мере уменьшения их затрат, также выгоднее в том плане, что рудники с низкими издержками, то есть рудники, у которых больше шансов на получение сверхприбыли, будут облагаться более высоким налогом.

В данной модели прогрессивность налогообложения измеряется путем сравнения того, как меняется государственная доля в общем денежном потоке проекта в зависимости от уровня его эксплуатационных (операционных) затрат⁴². Цена на золото при этом остается неизменной. На Рис.8 показаны результаты для действующего режима и 4 альтернативных вариантов. Результаты для всех 11 режимов, включенных в оценку, приводятся в сопроводительных таблицах. Чем больше кривая графика уходит вниз, тем регрессивнее налоговый режим.

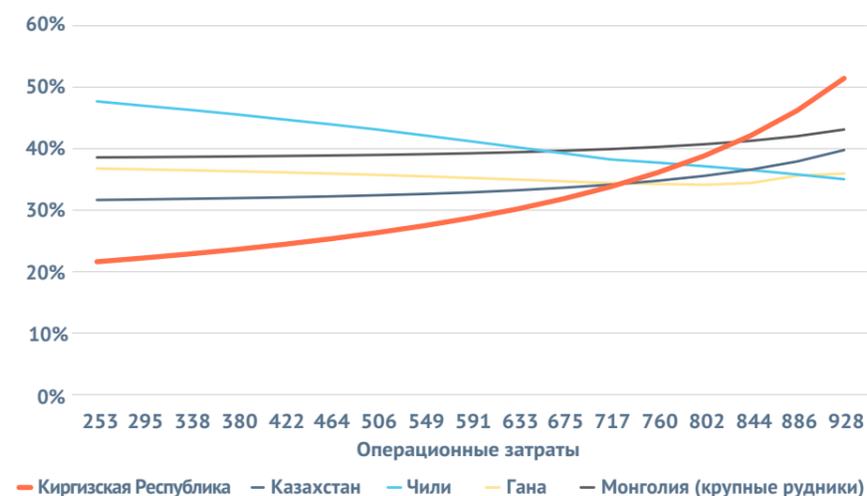


Рисунок 8
Доля государства в общем денежном потоке проекта при изменении операционных затрат⁴³

К сожалению, в этом плане налоговый режим Кыргызской Республики относительно регрессивен из-за роялти, неналоговых платежей на развитие и содержание инфраструктуры и налога на доход. Для предприятий с низкими или средними затратами такая налоговая нагрузка относительно невелика, в результате чего у них может возникнуть сверхприбыль, которая не будет облагаться налогом. И наоборот, у предприятий с высокими затратами государство забирает значительную долю дохода. База данных горных предприятий SNL показывает, что в 2017 г операционные затраты рудника Бозымчак составили около 750 долл. США на унцию золота. Это значит, что налоговая нагрузка этого рудника выше, чем нагрузка предприятий с меньшими затратами. У будущих предприятий могут быть такие же высокие затраты как у Бозымчака и, соответственно, такая же налоговая нагрузка. Это может привести к сдерживанию инвестиций или лоббированию инвестиционных льгот со стороны компаний.

Для сравнения, кривая Казахстана на Рис.8 намного более пологая – государство получает примерно одинаковую долю дохода от предприятий независимо от того, высокие или низкие у них затраты. Самый прогрессивный режим у Чили. В Чили рудники с низкими издержками облагаются высоким налогом, а рудники с дорогим производством – наоборот. Это позволяет привлечь широкий круг инвесторов и обложить налогом сверхприбыли, которые получают компании с низкими затратами.

Насколько приоритетен для правительства Кыргызской Республики режим, обеспечивающий прогрессивное налогообложение при изменении затрат предприятий?

⁴² Это стандартная практика отображения данного параметра, в отличие от средней эффективной ставки налога. Применяется исключительно для графических целей: построение графика средней эффективной ставки налога (СЭСН) не отображает в полной мере различия между налоговыми режимами и в значительной степени зависит от цен и типа затрат. См. «Налогообложение добычи нефти и других полезных ископаемых: принципы, проблемы и практика», авторы Филип Дэниел, Майкл Кин, Чарльз МакФерсон (Лондон, Нью-Йорк: Рутледж, 2010), стр. 202

⁴³ Институт управления природными ресурсами (NRGI). Модель налогообложения золотодобывающей отрасли, версия 1, 2018 г.

Это зависит от того, насколько правительство беспокоит возможность закрытия ряда рудников и сдерживания инвестиций в проекты с дорогим производством, а также тем, что в золотодобывающей отрасли страны будет доминировать несколько крупных низкзатратных предприятий. Чем регрессивнее режим, тем больше вероятность, что потенциальное падение цен на золото приведет к закрытию рудников и увольнению персонала. Горнодобывающая отрасль обеспечивает достаточно низкий процент трудоустройства в стране, но оплата труда в секторе высокая и может поддерживать многих людей. Кроме того, безработица затронет в основном местные сообщества, где добыча полезных ископаемых является основной экономической деятельностью. Такая безработица на местном уровне может быть особенно нежелательной для правительства КР. К тому же, поскольку регрессивный режим не обеспечивает налогообложение сверхприбылей компаний с низкими издержками, из-за его использования в бюджет может поступить меньше денег, чем могло бы. Если в отрасли будет доминировать одно или два крупных предприятия, то сумма недополученных поступлений будет особенно значительной.

ПРОГРЕССИВНОСТЬ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ПРИ ИЗМЕНЕНИИ ЦЕН НА ПРОДУКЦИЮ КОМПАНИЙ

В случае бума на минерально-сырьевых рынках горнодобывающие компании могут получить значительные сверхприбыли. Однако при падении рыночных цен некоторые предприятия могут стать нерентабельными, в результате чего их собственники примут решение о прекращении работ. Государству невыгодно закрытие предприятий, потому что это ведет к уменьшению налоговых поступлений и росту безработицы. Прогрессивный налоговый режим позволяет облагать налогом сверхприбыли, полученные благодаря росту рыночных цен, и снижать налоговую нагрузку при падении цен, что может принести практическую пользу стране. Кроме того, прогрессивность налогообложения может обеспечить менее частые изменения налогов. Во время ценовых бумов правительство и общество ожидают значительные налоговые поступления от горных предприятий. Если налоговый режим это сможет обеспечить, то ожидания будут оправданы, а это снизит вероятность дестабилизирующих конфликтов с компаниями. Это, в свою очередь, поможет в привлечении инвестиций: как показывают многие исследования, инвесторов значительно беспокоит неясность будущей налоговой нагрузки, а имеющиеся данные свидетельствуют от том, что прогрессивные режимы налогообложения более устойчивы^{44,45}.

На Рис.9 показано, насколько прогрессивен будет каждый режим в случае изменения цены на золото (затраты компаний приняты постоянными). Подъем кривой указывает на прогрессивность, а понижение – на регрессивность. Текущий режим в КР регрессивен из-за роялти и платежей на развитие и содержание инфраструктуры (оба налога основаны на валовых продажах). Однако налог на доход, который применяется только тогда, когда цена на золото достигает 1300 долларов за унцию, делает режим прогрессивным при повышении цен. Однако ставки налога на доход указывают на то, что при цене около 1300 долларов нагрузка будет относительно низкой.

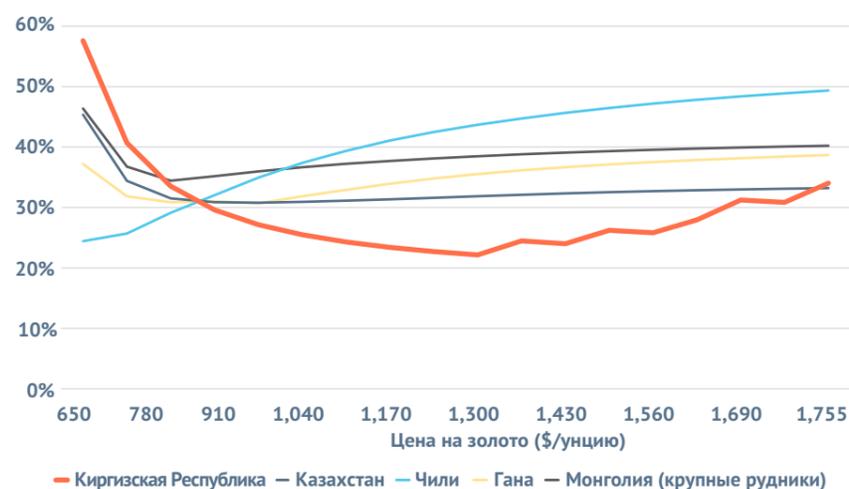
В соседних с Кыргызской Республикой странах – Казахстане и Монголии – при низких ценах на золото общая налоговая нагрузка компаний достаточно высокая, хотя и ниже, чем в КР. Однако при повышении цен налоговые режимы Казахстана и Монголии становятся немного более прогрессивными, показывая устойчивое увеличение налогов по мере роста цен. Ценовая точка, в которой налоговые режимы обеих стран перестают быть регрессивными, находится гораздо ниже, чем у Кыргызской Республики (800-900 и 1300 долларов соответственно). Налоговый режим в Чили – хороший пример прогрессивной налоговой системы. Когда цены низкие, налоговая нагрузка тоже низкая, а когда цены увеличиваются, нагрузка растет. Это обеспечивается за счет налогообложения операционной прибыли – вид налога, который будет рассмотрен в следующем разделе.

Насколько приоритетен для правительства Кыргызской Республики режим, обеспечивающий прогрессивное налогообложение при изменении рыночных цен?

⁴⁴ Седман, Грин. «Ежегодный опрос горнодобывающих компаний», 2017 г

⁴⁵ Мансур, Нахле. «Фискальная стабилизация нефтегазовых контрактов: опыт и последствия».

⁴⁶ Институт управления природными ресурсами (NRGI). Модель налогообложения золотодобывающей отрасли, версия 1, 2018 г



В данном случае приоритетность примерно такая же, что и у предыдущего критерия. Правительство может сделать выбор в пользу прогрессивного режима, чтобы увеличить количество предприятий в стране и предотвратить их закрытие в случае падения цен. Также преимуществом такого режима является то, что правительству не нужно будет менять налоговые условия или предоставлять налоговые льготы компаниям в случае ухудшения экономических условий. Однако в этом случае страдают два первых критерия – простота исчисления налоговой базы и устойчивость государственных доходов.

4. Реформирование действующего режима налогообложения золотодобывающей отрасли

Министерство экономики и Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики обратились к NRG1 с просьбой об оценке ряда предложений по реформированию налогового режима страны. В данном разделе рассматриваются предложенные варианты и выполняется их оценка с использованием того же подхода, что в Разделе 2. Также приводятся комментарии по ряду элементов действующего налогового режима с предложениями по их модификации.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ НАЛОГОВОГО РЕЖИМА

Официально правительством Кыргызской Республики предложен режим Б – увеличение ставки налога на доход золотодобывающих компаний. Другие режимы рассмотрены в ответ на просьбу Министерства экономики КР оценить возможность введения налога на прибыль (такого как налог на прибыль организаций) и налога на сверхприбыль. Указанные налоговые режимы также соответствуют задачам проекта Концепции фискальной политики Кыргызской Республики на 2017-2040 гг., где предлагается рассмотреть новые подходы к налогообложению горной отрасли⁴⁷. Предлагаемый набор налоговых инструментов отвечает рекомендациям Международного валютного фонда, Хартии о природных ресурсах и другим документам, в которых предлагается комбинировать роялти, налог на прибыль и налог на сверхприбыль⁴⁸. В настоящее время в налоговом режиме золотодобывающей отрасли Кыргызской Республики предусмотрены роялти и подвид налога на сверхприбыль в форме налога на доход, но отсутствует налог на прибыль организаций.

Чтобы показать несколько возможных вариантов, я выбрал два вида налога на сверхприбыль, отличающихся друг от друга сложностью исчисления налоговой базы. Существующий налог на доход и налог на операционную прибыль схожи с налогами Чили и Перу. Министерство экономики Кыргызской Республики также попросило изучить возможность замены налога на доход налогом на прибыль с изменяемой ставкой по опыту налогообложения золотодобывающих компаний в Южной Африке.

Для каждого из трех режимов были выбраны налоговые ставки, при которых государственная доля дохода увеличилась бы на столько же, насколько при первом варианте (т.е. повышение налога на доход). В каждом случае оценивались только последствия от введения указанных налогов. Для целей анализа было принято, что все остальные налоги (например, роялти) останутся неизменными, т.е. такими же, как при действующем налоговом режиме. Это позволяет оценить воздействие режима в целом, а не только отдельных его компонентов. Такой подход важен при моделировании, потому что изменение одного налога может повлиять на другие аспекты налогообложения таким образом, который сложно спрогнозировать без фискальной модели.

Сводные данные по каждому режиму приводятся в Таблице 5. В остальной части раздела все режимы рассматриваются более подробно.

47 Проект Концепции фискальной политики Кыргызской Республики на 2017-2040 гг., статья XI «Недропользование», пункт 11.1 «Рассмотреть возможность формирования налоговой системы на базе исчисления ренты на основе исследования передового международного опыта налогообложения и разработки модели налогообложения горного проекта. Также рассмотреть целесообразность применения классической системы налогообложения прибыли недропользователей с введением элемента налогообложения».

48 Институт управления природными ресурсами (NRGI), 2014 г., стр.17-19

Вид налога	А. Действующий режим	Б. Действующий режим с повышением налога на 3%	В. Действующий режим, плюс налог на прибыль	Г. Действующий режим, минус налог на доход, плюс налог на прибыль и налог на операционную прибыль	Д. Действующий режим, минус налог на доход, плюс налог на прибыль с изменяемой ставкой (по опыту Южной Африки)
Роялти	5% с валовой выручки	5% с валовой выручки	5% с валовой выручки	5% с валовой выручки	5% с валовой выручки
Платеж на развитие и содержание инфраструктуры	2% с валовой выручки	2% с валовой выручки	2% с валовой выручки	2% с валовой выручки	2% с валовой выручки
Налог на доход	Как в настоящее время (см. Таблицу 6)	Повышение всех ставок, указанных в Таблице 6, на 3%	Как в настоящее время (см. Таблицу 6)	Нет	Нет
Налог на операционную прибыль	Нет	Нет	Нет	Есть, см. ставки в Таблице 7	Нет
Налог на прибыль организаций	Нет	Нет	10%	10%	Нет
Налог на дивиденды и проценты у источника выплаты	10%	10%	10%	10%	10%
Прочие налоги	Без изменений	Без изменений	Без изменений	Без изменений	Без изменений

Примечание: полная информация по каждому виду налога приводится в приложении. Зеленым цветом отмечены изменения, касающиеся действующего режима.

Режим Б. Действующий режим с повышением налога на доход на 3% (НД 3%)

Повышение ставок налога на доход на три процента, как показано в Таблице 6.

Цена на золото на Лондонской бирже металлов (USD за унцию)	Текущие ставки	Предлагаемые ставки
1.300 или менее	1%	4%
1.400	3%	6%
1.500	5%	8%
1.600	7%	10%
1.700	9%	12%
1.800	11%	14%
1.900	13%	16%
2.000	14%	17%
2.100	15%	18%
2.200	16%	19%
2.300	17%	20%
2.400	18%	21%
2.500	19%	22%
2.600 или более	20%	23%

Источник: «Добыча и переработка цветных металлов в Кыргызской Республике: общий вклад в экономику и возможное влияние на него фискальных инициатив». Международный деловой совет, 2018 г.

Правительство предлагает облагать этим налогом только те компании, что экспортируют руду или концентраты⁴⁹. Данная мера – часть государственной политики по увеличению стоимости минерального сырья, создаваемой внутри страны. Горнодобывающие предприятия могут избежать уплаты этого налога, если будут перерабатывать свои концентраты в Кыргызской Республике и экспортировать уже готовую продукцию (золото и медь). Предлагаемое изменение, таким образом, коснется только части отрасли – примерно 8 из 15 крупных рудников, которые в настоящее время либо уже введены в эксплуатацию, либо находятся на стадии подготовки. Во втором отчете мной было подсчитано, что повысить налог на доход на 3% будет недостаточно для того, чтобы эти 8 предприятий перенесли переработку своих концентратов на территорию КР – в основном потому, что для переработки добываемой ими руды нужны специальные или дорогостоящие технологии, применение которых в Кыргызской Республике, скорее всего, будет экономически нецелесообразно. Во втором отчете NRG1 о золотодобывающей отрасли Кыргызской Республики также утверждается, что даже если повышение налога вынудит компании перенести переработку концентратов на территорию страны, налоговые поступления все равно увеличатся незначительно⁵⁰.

Правительство может предлагать повышение налога по двум разным причинам, и эти причины мало связаны друг с другом. Правительству нужно либо увеличить долю добавленной стоимости, создаваемой в стране, либо увеличить налоговые поступления. Во втором отчете анализируются налоговые изменения с точки зрения первой задачи – увеличение добавленной стоимости. В этом же отчете налоговые изменения анализируются с позиции второй задачи – увеличение налоговых поступлений. Если правительство хочет повысить налог для увеличения поступлений в бюджет, а не переноса переработки концентратов на территорию страны, то повышение ставок налога для всех золотодобывающих предприятий оправдано.

Режим В. Действующий режим с введением налога на прибыль организаций (НД + НП)

Министерство экономики Кыргызской Республики попросило NRG1 изучить возможность применения 10% налога на прибыль организаций к золотодобывающим предприятиям. По данному варианту ко всем горнодобывающим предприятиям страны (включая тех, что производят золото) будет применяться стандартный налог на прибыль в размере 10% при одновременном сохранении налога на доход с его текущими ставками. Идея заключается в том, чтобы использовать налог на доход для обложения сверхприбыли при росте цен на золото – аналога (хоть и не идеального) самой прибыли.

Режим Г. Действующий режим без налога на доход, но с налогами на прибыль организаций и операционную прибыль (НП + НОП)

Эта идея была предложена Министерством экономики Кыргызской Республики. По данному варианту золотодобывающие предприятия будут облагаться стандартным 10% налогом на прибыль организаций (к прочим горнодобывающим предприятиям налог на прибыль уже применяется). Налог на доход заменяется налогом на операционную прибыль с изменяемой ставкой для налогообложения сверхприбыли. Использование операционной прибыли в качестве базы для налогообложения сверхприбыли позволяет обеспечить относительно простое исчисление налога. Здесь рассматривается вариант, аналогичный налогам на операционную прибыль в Чили и Перу⁵¹.

49 Фактическая формулировка в законопроекте гласит, что увеличенные ставки налога применяются к любому предприятию, которое производит золотосодержащую руду или концентраты. Не экспортирует. Однако в этом случае получается, что новые ставки будут применяться и к тем предприятиям, что будут производить руду или концентрат и затем отдавать их на переработку на завод в КР, что противоречит изначальной задаче законопроекта.

50 Дэвид Мэнли, Назгуль Кулова. «Следует ли правительству Кыргызской Республики вводить налог на золотосодержащие руды и концентраты?» (NRG1, 2018 г.).

Базой налога является операционная прибыль горного проекта, а именно прибыль до уплаты процентов, налогов, износа и амортизации (ЕВITDA). Похожая база – прибыль до уплаты процентов и налогов (ЕВIT). Возможно, первый вид прибыли будет рассчитать проще, чем второй, так как при использовании ЕВITDA не нужно рассчитывать износ и амортизацию. Однако для определения точной формулы нужны дополнительные консультации специалистов.

Чтобы показать, как действует налог на операционную прибыль, мной был рассмотрен ряд налоговых ставок. Ставки зависят от текущей маржи операционной прибыли (ЕВITDA/ валовые продажи) согласно таблице ниже:

Маржа операционной прибыли	Ставка налога
0% - 40%	0%
40% - 45%	15%
45% - 50%	20%
50% - 60%	25%
60% - 70%	30%
70% - 80%	35%
80% или более	45%

Таблица 7. Ставки налога на операционную прибыль в зависимости от маржи прибыли

Режим Д. Действующий режим без налога на доход, но с налогом на прибыль с изменяемой ставкой (опыт Южной Африки)

Этот вариант также был предложен Министерством экономики Кыргызской Республики. Здесь налог на доход заменяется вариантом налога на прибыль, который применяется к золотодобывающим предприятиям в Южной Африке. В Южной Африке этот налог был введен вместо стандартного 28% налога на прибыль организаций (корпоративную прибыль). Ставка налога исчисляется по следующей формуле:

$$Y = a - ((a \cdot b) / x),$$

где:

Y – ставка налога,

a – максимальная ставка для горнодобывающих компаний (20 процентов),

b – уровень прибыли, при котором компании освобождаются от уплаты налога (5 процентов),

x – соотношение налогооблагаемой прибыли к доходу («норма прибыли»).

В Южной Африке параметр «a» составляет 34 процента. Однако для целей данного анализа мной была принята ставка в 20%, чтобы обеспечить сопоставимость налоговой нагрузки с другими режимами (так как правительство не предлагает снижать роялти или какие-либо другие налоги).

Следует отметить, что данный режим потребует введения в КР определенных стандартных

51 Пабло Мир. «Роялти и налогообложение горнодобывающей отрасли – опыт Чили». Бразилия, июнь 2010 г (Pablo Mir, Mining Royalties and Taxation, the Chilean Experience, (Brazil, June 2010)) <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00000615.pdf>

правил налогообложения прибыли организаций для расчета нормы прибыли, хотя сам налог на прибыль организаций вводить необязательно.

ОЦЕНКА ПРЕДЛОЖЕННЫХ ВАРИАНТОВ

С использованием того же подхода, что и в предыдущем разделе, здесь показывается, насколько каждый из четырех предложенных вариантов соответствует задачам правительства. Во всех случаях, кроме первого, выбор ставок и структуры налогов для сопоставительного анализа я оставил на свое усмотрение.

Параметры режимов я выбирал таким образом, чтобы обеспечить сходное увеличение налоговой нагрузки при текущей цене на золото. Результаты сравнения показаны на Рис.10. График также показывает, что при любой из предложенных реформ налоговый режим Кыргызской Республики попадает в нижний предел установленного МВФ диапазона средней эффективной ставки налога в 40-60% (данный диапазон признан МВФ как «разумно достижимый» для добывающих отраслей). Тем не менее, при цене на золото в 1300 долларов за унцию, налоговая нагрузка в Кыргызской Республике все равно будет значительно ниже, чем в других странах, включенных в оценку. Однако если правительство хочет ее увеличить, налоговые ставки по каждому варианту можно изменить соответствующим образом.

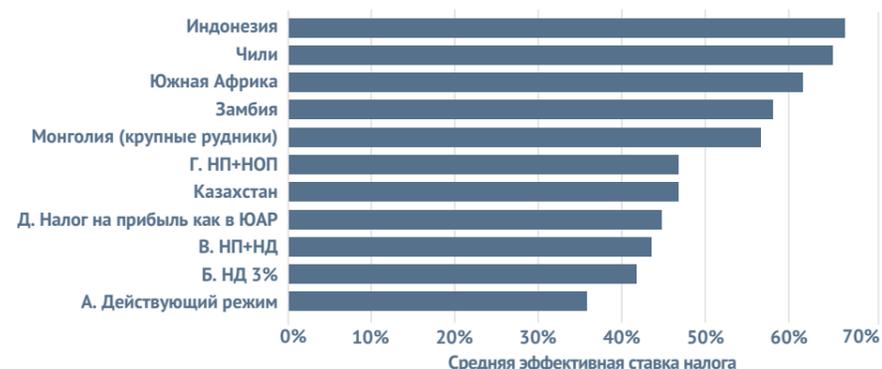


Рисунок 10. Налоговая нагрузка (средняя эффективная ставка налога, СЭСН) золотодобывающего предприятия с капитальными затратами в 500 млн. долл. США при цене на золото в 1300 долларов за унцию⁵²

ПРОСТОТА ИСЧИСЛЕНИЯ НАЛОГОВОЙ БАЗЫ

На Рис.11 (по аналогии с Рис.5 выше) показана сводная оценка 4 режимов с точки зрения простоты исчисления налоговой базы. График показывает общие поступления от каждого вида налога с учетом налогооблагаемой базы. Все налоговые режимы по-прежнему характеризуются более высокой долей поступлений от валовой выручки, которую проще рассчитать (по сравнению с другими странами, включенными в оценку).

Три режима, в составе которых предусматривается налог на доход, обеспечивают высокую долю общих налоговых поступлений от валовых продаж. В данном случае уход компаний от уплаты налогов маловероятен, так как у ГНС больше возможностей по исчислению дохода по сравнению с прибылью.

Режим Г с налогом на прибыль организаций и налогом на операционную прибыль представляет компромиссный вариант. В этом случае часть поступлений (относительно небольшая) идет от налогов на валовые продажи и часть – от налогообложения операционной прибыли. Операционную прибыль – в зависимости от конкретного определения данного термина – рассчитать легче, чем прибыль организаций (т.е. чистую прибыль), так как данный вид прибыли не учитывает столько затрат, сколько учитывает чистая прибыль.

52 Институт управления природными ресурсами (NRGI). Модель налогообложения золотодобывающей отрасли, версия 1, 2018 г.

Из всех рассмотренных здесь вариантов, Режим Д, согласно которому предлагается заменить налог на доход налогом на прибыль с изменяемой ставкой по опыту Южной Африки, максимально увеличивает риск налоговых злоупотреблений с точки зрения сложности исчисления налоговой базы. Однако и в этом случае риск все равно ниже, чем в таких странах как Замбия, где власти также обеспокоены возможностью уклонения от налогов.



Рисунок 11. Доля общих налоговых поступлений от проекта в зависимости от вида налога: налога на валовую выручку, налога на операционную прибыль и налога на прибыль организаций⁵³

УСТОЙЧИВОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ ПРИ НИЗКОЙ ПРИБЫЛИ КОМПАНИЙ

На Рис.12 (как на Рис. 6 выше) показан тот компромисс, на который странам часто приходится идти правительствам для обеспечения дохода на ранних и более поздних этапах добычи. В результате 3% повышения налога на доход новые предприятия будут платить больше в течение первых шести лет, но такой режим не будет достаточно прогрессивен, что обеспечить налогообложение прибыли, возникающей по мере развития производства. Тем не менее, государственные доходы в этот период будут все равно выше, чем при действующем режиме. Налоговый режим Южной Африки прямо противоположный: в первые годы проекта у государства может быть относительно низкий доход, но впоследствии, по мере развития добычи, этот доход значительно вырастет. Как было указано в Разделе 2, на данный момент устойчивость дохода может иметь низкий приоритет для правительства, потому что большая часть поступлений сейчас обеспечивается Кумтором.

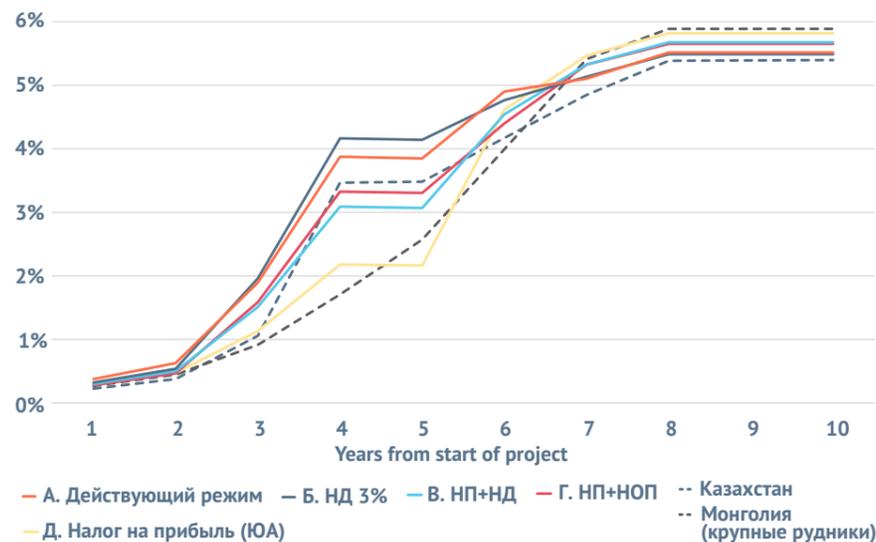


Рисунок 12. Доход государства в первые 10 лет проекта⁵⁴

53 Там же

ПРОГРЕССИВНОСТЬ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ПРИ ИЗМЕНЕНИИ ЗАТРАТ ПРЕДПРИЯТИЙ

С точки зрения операционных затрат предприятий, все режимы, кроме одного, регрессивны, но в разной степени. На Рис.13 это показано в виде подъема кривой – при налогообложении предприятий с высокими затратами доля государства выше, чем при налогообложении предприятий с низкими издержками. Повышение налога на доход на 3 процента еще больше утяжеляет нагрузку высокозатратных предприятий. Налоговая нагрузка рудников с операционными затратами более 650 долларов на унцию золота (а таких рудников сейчас много во всем мире) в Кыргызской Республике выше, чем в соседних странах, например, Казахстане.

Замена налога на доход южноафриканским налогом на прибыль уменьшает регрессивность налогового режима и повышает его привлекательность для широкого круга инвесторов, увеличивая нагрузку на предприятия с низкими затратами, которые могут позволить себе платить более высокие налоги.

Исключением является режим Г, предусматривающий сочетание налога на прибыль организаций и налога на операционную прибыль. Этот режим прогрессивен с точки зрения изменения различных операционных затрат компаний. По своей сути, налог на операционную прибыль позволяет повышать нагрузку предприятий по мере увеличения у них операционной прибыли. Такой режим выгоден как в плане привлечения инвестиций в разные рудники с разной динамикой затрат, так и в плане обложения сверхприбылей компаний с относительно низкими издержками. Например, как показано на Рис.13, когда затраты у предприятий низкие, налоговая нагрузка высокая.

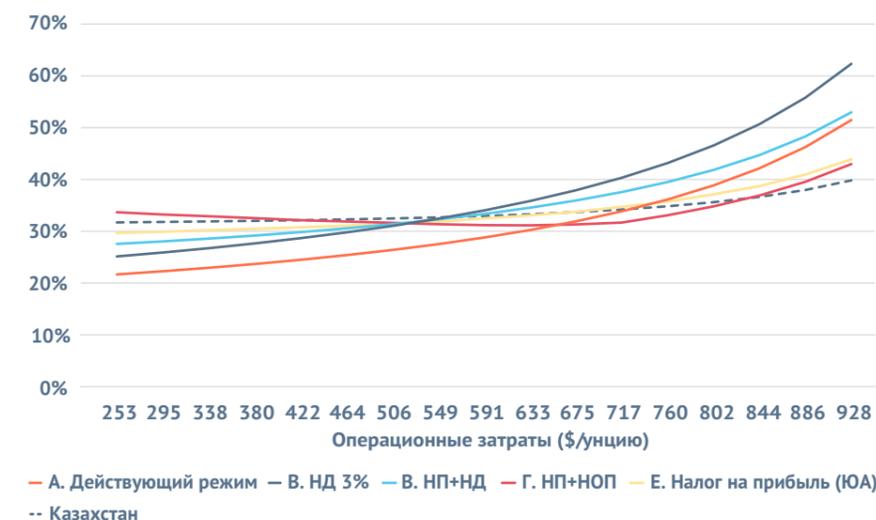


Рисунок 13. Доля государства в денежном потоке проекта при изменении операционных затрат⁵⁵

ПРОГРЕССИВНОСТЬ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ПРИ ИЗМЕНЕНИИ ЦЕН НА ПРОДУКЦИЮ

Предыдущий параметр показывает, как реагирует налоговая нагрузка на изменение операционных затрат предприятий при неизменной цене на золото. На Рис.14 показана противоположная ситуация: как каждый режим реагирует на изменений в цене на золото при неизменных операционных затратах. В данном случае подъем кривой отражает прогрессивность режима.

54 Там же

55 Там же

Кривая режима Б, предусматривающего 3% повышение налога на доход, имеет U-образную форму. Это означает сильное повышение налоговой нагрузки как при падении, так и повышении цен. Но при текущем уровне цен налоговая нагрузка относительно низкая.

Введение налога на прибыль организаций дополнительно к налогу на доход делает режим менее регрессивным при низкой цене на золото и немного более прогрессивным при высокой цене. Режим Г, где налог на доход заменяется налогом на операционную прибыль, показывает похожие результаты. Налоговый режим с южноафриканской моделью налога на прибыль не особенно прогрессивен при высокой цене на золото, так как обеспечивает налогообложение сверхприбыли не так эффективно, как остальные режимы.

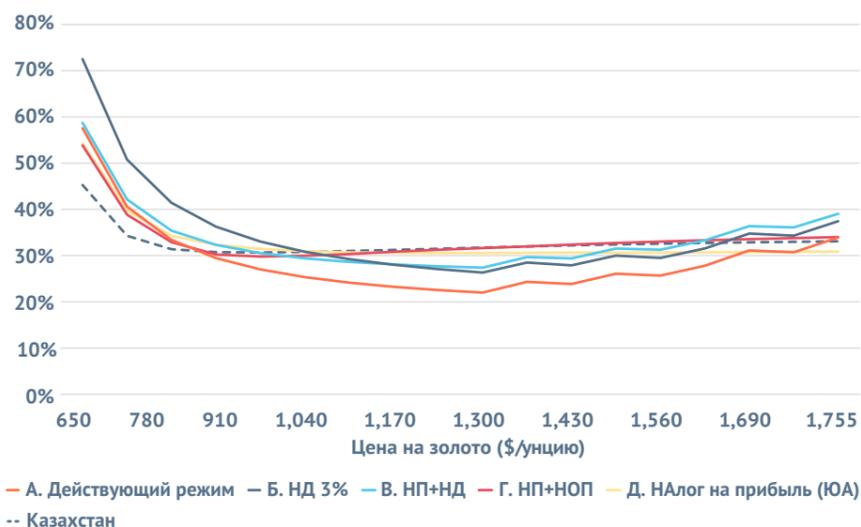


Рисунок 14. Доля государства денежных потоках проекта при изменении цены на золото⁵⁶

56 Там же

5. Выводы и рекомендации

Финансовая модель золотодобывающей отрасли Кыргызской Республики показывает, что при текущих экономических условиях действующий (законодательно установленный) режим налогообложения золотодобывающих предприятий, кроме Кумтора, можно охарактеризовать как относительно легкий. При этом сложно сказать, является ли текущая налоговая нагрузка слишком низкой с точки зрения страны. Это зависит от затрат действующих и будущих рудников и цен на минерально-сырьевую продукцию. Также имеет значение то, насколько важен налоговый режим для инвесторов по сравнению с другими факторами, такими как политические риски и условия ведения бизнеса. Так как в Кыргызской Республике бизнес-климат относительно непривлекателен для инвесторов, низкая налоговая нагрузка мало что компенсирует.

Данное исследование показывает, что изменение налогового режима неизбежно повлечет за собой необходимость компромиссов со стороны государства. При любом из четырех предложенных режимов правительству придется поступиться по крайней мере одной из своих целей. В качестве иллюстрации ниже в Таблице 7 приводится сводная оценка действующего режима и 4 альтернативных вариантов. Каждому режиму присвоена оценка по четырем критериям анализа. Эти оценки в определенной степени субъективны, поскольку для их расчета нет общепринятой количественной методики. Это особенно относится к прогрессивности

	1. Простота налоговой базы	2. Устойчивость государственного дохода при низкой прибыли компаний	3. Прогрессивность налогообложения при изменении затрат компаний	4. Прогрессивность налогообложения при изменении цен на продукцию
А. Действующий режим	Очень хорошо	Плохо	Плохо	Удовлетворительно
Б. Действующий режим с повышением налога на доход на 3%	Очень хорошо	Очень хорошо	Очень плохо	Удовлетворительно
В. Действующий режим, плюс налог на прибыль организаций	Удовлетворительно	Удовлетворительно	Удовлетворительно	Очень хорошо
Г. Действующий режим, минус налог на доход, плюс налоги на прибыль и операционную прибыль	Плохо	Хорошо	Очень хорошо	Хорошо
Д. Действующий режим, минус налог на доход, плюс налог на прибыль с изменяемой ставкой (опыт Южной Африки)	Очень плохо	Очень плохо	Хорошо	Плохо

Таблица 8. Сравнение действующего и четырех предложенных налоговых режимов с учетом возможных целей правительства

каждого режима, так как один и тот же налоговый режим может быть прогрессивен при одном уровне затрат или цен на золото, и регрессивен при другом уровне. Тем не менее, данная таблица, по крайней мере, резюмирует результаты подробного анализа, описанного в данном отчете.

Таблица показывает, что ни один из режимов не является идеальным, у каждого есть хотя бы одна слабая сторона. Например, повышение налога на доход на 3% обеспечивает хорошие показатели по большинству критериев, но не работает, когда дело касается прогрессивности налогообложения при изменении затрат – в этом случае данный вариант наименее прогрессивен по сравнению с прочими. Такой режим может привести к сдерживанию инвестиций (в сравнении с другими режимами) или лоббированию инвестиционных льгот со стороны компаний. Также возможно, что некоторые предприятия будут вынуждены прекратить работу раньше, чем могли бы при более прогрессивном режиме.

И наоборот, замена налога на доход налогами на прибыль организаций и операционную прибыль обеспечивает хорошие показатели по всем критериям, кроме удобства исчисления налоговой базы.

Правильный выбор зависит от приоритетов правительства. Если правительство больше беспокоит возможность ухода компаниями от уплаты налогов, чем сдерживание инвестиций в отрасль или необложение сверхприбылей, то возможно, что режим, основанный главным образом на налогообложении дохода, будет более предпочтителен. В этом случае можно сохранить действующий режим или увеличить налог на доход на 3 процента. В последнем случае можно заменить существующий налог на доход налогом, у которого ставки будут изменяться в зависимости от доходности предприятия, а не цены на золото, либо ввести нормы, регулирующие, когда и как правительство может менять ставки налога. Кроме того, если смысл повышения налога на доход заключается в том, чтобы увеличить поступления в бюджет, я предлагаю применить это повышение ко всем золотодобывающим компаниям, а не только тем, что производят золотосодержащий концентрат. В противном случае многие рудники смогут уйти от уплаты налога, перерабатывая свои концентраты в Кыргызской Республике, что вряд ли сильно увеличит доход для государства⁵⁷.

Однако повышение налога на доход делает налоговый режим страны особенно регрессивным. Повышение налога может привести к закрытию ряда предприятий с высокими затратами (или в случае понижения цен на золото), что увеличит уровень безработицы в стране и снизит налоговые поступления, или к сдерживанию инвестиций в отрасль. Повышение налога на доход также неэффективно с точки зрения налогообложения сверхприбылей компаний с низкими издержками. Зависимость от налогообложения валовой выручки также ограничивает возможности правительства и Государственной налоговой службы по изучению структуры затрат горнорудной отрасли, в результате чего значительно усложнится качественная реализация налоговых реформ (таких как эта).

Если же уход от налогообложения беспокоит правительство меньше, чем вышеперечисленные факторы, то более целесообразным вариантом будет режим В или Г со стандартным налогом на прибыль организаций. Из этих двух режимов, по моему мнению, режим В наиболее практичен. Он представляет собой разумный компромисс, позволяющий найти баланс между разными интересами правительства. Он также позволяет получить выгоду от использования налогов, которые уже применяются в стране. Этот режим может не обеспечивать устойчивый или своевременный приток поступлений в бюджет, но, если учесть, что горнодобывающая отрасль не является основным источником государственной дохода, для правительства это может быть не так важно.

57 Дэвид Мэнли, Назгуль Кулова. «Следует ли правительству Кыргызской Республики вводить налог на золотосодержащие руды и концентраты?»

Кроме того, несмотря на то, что налог на прибыль организаций повышает риск ухода компаниями от налогообложения, его введение может помочь в развитии возможностей ГНС по исчислению прибыли предприятий. Также в этом режиме используются налоги, которые уже применяются в стране. Тем не менее, мои предыдущие замечания относительно налога на доход можно также отнести и к этому режиму. Поэтому я бы предложил пересмотреть структуру налога на доход с учетом вопросов, рассмотренных в Разделе 3.

В случае если правительство предпочтет не вводить налог на прибыль организаций, я предлагаю тщательно пересмотреть налоговый кодекс республики с целью выявления возможных лазеек или положений, не соответствующих специфике золотодобывающей отрасли. Я также предлагаю проанализировать ресурсы, мотивационную и организационную структуру Государственной налоговой службы, чтобы обеспечить наличие у нее необходимых средств для эффективного администрирования налога на прибыль.

Из всех изученных режимов налогообложения, режим Д – замена налога на доход южноафриканским налогом на прибыль – наименее подходит Кыргызской Республике, так как данный режим основан преимущественно на прибыли организаций, из-за чего повышается риск использования компаниями схем по уходу от налогообложения.

Приложение

А1. ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕЙСТВУЮЩЕГО РЕЖИМА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ОТРАСЛИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Здесь рассматривается режим налогообложения всех горнодобывающих предприятий республики, кроме «Кумтор Голд Компани». В налогообложении золотодобывающей компаний и прочих предприятий также есть некоторые различия. Эти различия подробно рассмотрены ниже.

РОЯЛТИ⁵⁸

Роялти – налог, которым облагается доход (или выручка) горнодобывающей компании без учета налога на добавленную стоимость (НДС) и налога с продаж. Ставки роялти варьируются в зависимости от вида полезного ископаемого. В случае с золотом, серебром и платиной, ставки роялти зависят от размера запасов месторождения:

- 5 процентов для месторождений с запасами более 10 тонн;
- 3 процента для месторождения с запасами от 3 до 10 тонн;
- 1 процент для месторождений с запасами менее 3 тонн.

Для меди и прочих металлов ставка роялти составляет 3 процента.

Платеж на развитие и содержание местной инфраструктуры

Данный платеж имеют ту же базу, что и роялти. Ставка составляет 2 процента. Государством предусматривается перечисление полученных платежей в местные бюджеты.

С точки зрения предприятий по производству золота, это означает, что эффективная ставка роялти составляет 7 процентов (5 процентов собственно роялти плюс 2 процента в виде платежей на развитие и содержание инфраструктуры).

НАЛОГ НА ПРИБЫЛЬ ОРГАНИЗАЦИЙ⁵⁹

Ставка налога на прибыль организаций варьируется в зависимости от вида полезных ископаемых. Для предприятий, где производится хотя бы какое-то количество золота, ставка налога равна нулю. Такая ставка также применяется к прибыли от реализации других полезных ископаемых, если наряду с ними предприятие также производит золото. Судя по всему, какого-либо минимального (de minimis) порога здесь не предусматривается, поэтому в теории рудник может производить очень незначительное количество золота, но при этом все равно облагаться нулевой ставкой налога на прибыль. Если же предприятие не производит золота вообще, то ставка налога составляет 10 процентов. Это стандартная ставка для большинства других видов бизнеса в Кыргызской Республике.

58 Правительство Кыргызской Республики. Налоговый Кодекс КР, статьи 307-310. 17 октября 2018 г. <http://www.sti.gov.kg/docs/default-source/form/taxcoderu.pdf?sfvrsn=2>

59 Налоговый кодекс КР, статья 213

НАЛОГ НА ДОХОД

Вместо налога на прибыль организаций, золотодобывающие компании платят налог на доход. По сути, это подвид роялти или налога на выручку с изменяемой ставкой, которая зависит от цены на золото. Налоговая база та же самая, что и в случае с роялти: выручка от реализации без учета НДС и налога с продаж. Налог на доход применяется параллельно с роялти – роялти не вычитается из базы налога. Ставка налога на доход варьируется в зависимости от месячной цены на золото, устанавливаемой на Лондонской бирже металлов.

Цена на золото на Лондонской бирже металлов (USD за унцию)	Ставка налога
1.300 или менее	1%
1.400	3%
1.500	5%
1.600	7%
1.700	9%
1.800	11%
1.900	13%
2.000	14%
2.100	15%
2.200	16%
2.300	17%
2.400	18%
2.500	19%
2.600 или более	20%

Таблица 9. Ставки налога на доход в зависимости от цены на золото⁶⁰

НАЛОГИ У ИСТОЧНИКА ВЫПЛАТЫ

Государством применяется 10% ставка для налогообложения дивидендов и процентов, выплачиваемых иностранным лицам (нерезидентам КР).

НАЛОГ НА ДОБАВЛЕННУЮ СТОИМОСТЬ (НДС)⁶¹

Ставка НДС изменяется в зависимости от того, был товар ввезен в республику или приобретен на ее территории, а также от того, экспортирует ли компания золото и серебро. Ко всем компаниям применяется ставка НДС в размере 12% для обложения стоимости поставок, ввозимых в Кыргызскую Республику. В эту стоимость входит таможенная стоимость, таможенная пошлина и акциз. К товарам, приобретенным внутри страны компаниями, экспортирующими свою продукцию за рубеж, применяется нулевая ставка НДС, за исключением предприятий по производству золота и серебра. Если компания производит золото или серебро, она освобождается от уплаты НДС. Освобождение от уплаты НДС и нулевая ставка – не одно и то же. При освобождении золотодобывающего предприятия от уплаты НДС, налоговое бремя переносится на поставщиков предприятия. Это значит, что местные производители должны либо сами платить НДС, либо обратиться к государству за возмещением, что может произойти нескоро, если Государственная налоговая служба не может оперативно произвести выплату.

60 Правительство Кыргызской Республики. Налоговый Кодекс КР. 17 октября 2018 г. <http://www.sti.gov.kg/docs/default-source/form/taxcoderu.pdf?sfvrsn=2>

61 Правительство Кыргызской Республики. Налоговый Кодекс КР, статьи 227, 256 и 261

ПРОЧИЕ НАЛОГИ И ПЛАТЕЖИ

Существует также ряд других налоговых и неналоговых платежей. Однако, как показывает Рис.15, эти платежи относительно незначительны по сравнению с рассмотренными выше



Рисунок 15. Общие среднегодовые поступления от отрасли по виду налога за период с 2012 по 2014 гг.; основные платежи Кумтора показаны отдельно⁶²

Таблица 10. Налоговый режим горнодобывающих компаний в Кыргызской Республике⁶³

	Вид налога или платежа	Ставка	Облагаемая база	Нормативный правовой акт
Налоги				
1.	Бонус	Ставка бонуса устанавливается Правительством Кыргызской Республики по всем видам полезных ископаемых по классификационной таблице	Количество геологических запасов и прогнозных ресурсов, учтенных Государственным кадастром месторождений и проявлений полезных ископаемых КР	1) Налоговый кодекс КР, статьи 301-306 2) Постановление Правительства КР №410 от 25 июня 2009 г
2.	Налог с продаж	2%, 3% при реализации за наличный расчет и 0% при реализации за безналичный расчет	Выручка от реализации товаров (услуг) без учета НДС и налога с продаж	Налоговый кодекс КР, статьи 316-319
3.	Подоходный налог физических лиц	10%	Заработная плата физических лиц	Налоговый кодекс КР, статьи 163, 173
4.	Налог на имущество			Налоговый кодекс КР, статьи 323-328
5.	Земельный налог		Площадь участка	Налоговый кодекс КР, статьи 334-337
Отчисления по государственному социальному страхованию				
6.	Отчисления в Социальный Фонд работодателем	17,25%	Заработная плата	Закон Кыргызской Республики №8 «О государственном социальном страховании» от 24 января 2004 г, статьи 1-4, 8

62 Институт управления природными ресурсами (NRGI). «Полная сводная таблица ИПДО», https://eiti.org/api/v1.0/summary_data и расчеты автора отчета.

63 Правительство Кыргызской Республики. Налоговый Кодекс КР. 17 октября 2018 г. <http://www.sti.gov.kg/docs/default-source/form/taxcoderu.pdf?sfvrsn=2>

7.	Отчисления в Социальный Фонд за работника	10%	Заработная плата	
Таможенные платежи				
8.	Таможенный сбор	0,25% за таможенное оформление 1/10 расчетного показателя (100 сомов) за каждый км. таможенного сопровождения.	Таможенная стоимость товара	Закон КР «О таможенном регулировании», статья 87
Неналоговые платежи				
9.	Платеж на развитие и содержание инфраструктуры местного значения	2%	Выручка от реализации полезных ископаемых без учета НДС и налога с продаж	Закон КР «О неналоговых платежах», статья 19-3
10.	Плата за удержание лицензий на право пользования недрами	Ставки варьируется в зависимости от площади земельного участка, продолжительности его использования и вида деятельности (см. Раздел 5.4)	Площадь участка	1) Статья 19-2 Закона КР «О неналоговых платежах» 2) Постановление Правительства КР №760 от 6 декабря 2015
11.	Дивиденды, начисленные и выплаченные на государственный пакет акций	Не менее 25%	Нераспределенная прибыль по итогам деятельности за год Нераспределенная прибыль по итогам деятельности за год	Закон КР «Об акционерных обществах» и устав компании
12.	Плата за аренду земель, находящихся в 1. государственной и муниципальной собственности, 2. плата за аренду участков лесного фонда	По соглашению		Статья 8 Земельного кодекса КР
13.	Возмещение потерь сельскохозяйственного производства	Не указан порядок определения суммы		Положение о предоставлении земельных участков под недропользование, утвержденное ППКР от 12 апреля 2006 года №261. (п.10 возмещение убытков)
14.	Возмещение потерь лесохозяйственного производства	Не указан порядок определения суммы		Статья 101 Лесного кодекса КР (возмещение убытков)
15.	Упущенная выгода при предоставлении земельных участков	Не указан порядок определения суммы		Положение о предоставлении земельных участков под недропользование, утвержденное ППКР от 12 апреля 2006 года №261. (п.10 возмещение убытков)

16.	Плата за загрязнение окружающей среды и возмещение ущерба, причиненного окружающей среде			ППКР №625 от 10 сентября 2015 года «Об утверждении ставок платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике»
17.	Поддержка социальной инфраструктуры			Соглашение, договор
18.	Отчисления в рекультивационный фонд		В соответствии с техническим проектом разработки месторождения полезного ископаемого	Положение о порядке лицензирования недропольования, утвержденное ППКР №834 от 14 декабря 2012 года

НАЛОГОВЫЙ РЕЖИМ КУМТОРА⁶⁴

- Налог на валовой доход – 13% от валового дохода компании;
- Взносы в Фонд развития Иссык-Кульской области – 1% от валового дохода;
- Ежегодная сумма на развитие минерально-сырьевой базы Кыргызской Республики – 4% от валового дохода;
- Плата за загрязнение окружающей среды – 2,7 млн. долларов США в год;
- Плата за землю и доступ – 5 млн. долларов США в год;
- Платежи в Трастовый фонд рекультивации рудника «Кумтор» - ежегодный платеж в размере 6 млн. долларов США до тех пор, пока сумма отчислений не достигнет общей расчетной стоимости рекультивации рудника, при условии, что минимальная стоимость рекультивации составляет 69 млн. долларов США.

A2. МЕТОДОЛОГИЯ МОДЕЛИРОВАНИЯ

Наиболее распространенный подход к моделированию воздействия различных налоговых режимов на горнодобывающие проекты – это создание модели дисконтированного денежных потоков. Для этих целей я использовал адаптированный вариант модели FARI MBФ. Это модель предприятия, производящего золотомедный концентрат. Поскольку налоговая политика влияет и на действующие предприятия, и на инвестиционные решения по будущим проектам, оценка налогового режима выполнялась путем отбора горных проектов, репрезентативных с точки зрения действующих компаний и возможных параметров будущих предприятий. Налоговый режим может оказывать разное влияние в зависимости от уровня затрат и производительности рудника. Поэтому для оценки я использовал два варианта: относительно крупное предприятие и относительно небольшое. Параметры этих двух потенциальных проектов позволяют охарактеризовать целый ряд действующих и будущих предприятий в Кыргызской Республике, при этом различия между ними достаточно значительные, что проверить, как каждый режим влияет на разные рудники. За основу «малого предприятия» взят рудник Бозымчак, а основные параметры заимствованы из базы данных SNL. Однако я несколько изменил показатели

⁶⁴ Эрнст и Янг (EY Global Limited). «Добыча и переработка цветных металлов в Кыргызской Республике: общий вклад в экономику и возможное влияние на него фискальных инициатив». Международный де-ловый совет, 2018 г.

производительности и затрат, чтобы при действующем налоговом режиме в Кыргызской Республике у условного рудника была прибыль (после уплаты налогов) выше принятой барьерной ставки (пороговой рентабельности) в 12,5%. За основу «крупного предприятия» взят рудник Кумтор и данные из базы SNL. Здесь я уменьшил годовой объем производства золота вдвое, исходя из предположения, что обнаружение нового месторождения класса Кумтора маловероятно. Вероятность выявления менее крупных месторождений более высока.

В целом, оценка показала сходные результаты для обоих предприятий. Наиболее значимые отличия перечислены в этом отчете.

	Малое предприятие	Крупное предприятие
Максимальное производство (унций золота)	60 000 унций	250 000 унций
Сопутствующие элементы (% от валовых продаж золота)	10%	10%
Срок эксплуатации	20 лет	20 лет
Общие капитальные затраты	\$200 млн.	\$500 млн.
Замещение капитала в год	\$2 на унцию	\$5 на унцию
Операционные затраты (долл. на унцию), с учетом вариаций для анализа прогрессивности налогообложения	\$422 на унцию	\$422 на унцию
Затраты на транспортировку и переработку концентратов и рафинирование/аффинаж металлов	\$78 на унцию	\$78 на унцию
Операционные затраты с учетом транспортных издержек и затрат на переработку/рафинирование	\$500 на унцию	\$500 на унцию
Внутренняя норма доходности до налогообложения	20%	34%
Внутренняя норма доходности после налогообложения (по действующему налоговому режиму в КР)	15%	27%

Таблица 11. Основные допущения по двум горным проектам модели

Операционные затраты установлены на уровне 500 долларов на унцию золота (включая транспортные издержки и затраты на переработку), чтобы смоделированные рудники находились ближе к центру глобальной кривой затрат на производство золота согласно расчетным данным за 2017 г. В данной оценке показатель затрат варьируется.

К обоим предприятиям были применены основные элементы налогового режима горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики. Однако мной не учитывалась государственная доля в проектах ОАО «Кыргызалтын», государственного горнодобывающего предприятия Кыргызской Республики. Также в модели не учитывались некоторые другие налоги и фискальные инструменты, применяемые ко всем или некоторым горнорудным компаниям в Кыргызской Республике, например, платеж за удержание лицензий. Как показывают данные ИПДО, поступления от этих платежей незначительны. К примеру, земельный налог, налог на имущество, плата по возмещению экологического ущерба и платеж за удержание лицензий вместе составляют лишь 1 процент от общих отраслевых поступлений. Поэтому для максимального упрощения модели и анализа эти налоги не были включены в оценку.

Таможенные пошлины варьируются в зависимости от условий торговых соглашений между Кыргызской Республикой и другими странами (например, странами Евразийского экономического союза), а также от вида ввозимых поставок. Для упрощения мной была принята единая ставка для всей импортируемой продукции. В случае с Кыргызской Республикой, товары из стран за пределами ЕАЭС облагаются пошлиной в размере 9,4%⁶⁵. В анализе принята пошлина в размере 5%, так как часть товаров импортируется из ЕАЭС, а часть – из других стран. Большинство стран, включенных в оценку, особенно те, что не входят в ЕАЭС, снизили пошлины на импорт поставок для горнодобывающей отрасли до нуля или заключили соответствующие торговые соглашения с основными странами-поставщиками.

Также в анализе сделан ряд допущений по экономическим факторам, которые также имеют отношение к горным проектам, например: мировые цены, пороговая рентабельность и глобальная инфляция. В качестве значений этих параметров приняты данные, которые обычно используют отраслевые и государственные аналитики.

Экономический фактор	Допущение
Цена на золото (в оценке варьируется)	1300 долларов за унцию
Номинальная ставка дисконтирования (для государства и инвестора)	12,5%
Инфляция	2%
Реальная процентная ставка	5%
Левверидж (заемный капитал/активы)	50%

Таблица 12. Основные экономические и финансовые допущения

65 Export.gov. «Кыргызская Республика – импортные тарифы», по состоянию на 14 мая 2018 г. <https://www.export.gov/article?id=Kyrgyz-Republic-Import-Tariffs>

Список литературы

Атлас законодательства горнодобывающей отрасли Африки. «Часть С: Фискальные условия – 36. Фискальные условия | 36.2 Роялти», по состоянию на 14 мая 2018 г (Africa Mining Legislation Atlas. "Part C: Fiscal Terms - 36. Fiscal Terms | 36.2 Royalties." Access 14 May, 2018) <https://www.a-mla.org/guidingtemplate/part/242>

Африканский центр природных ресурсов. «Производя подсчеты: как африканские правительства моделируют добычные проекты». Аналитический отчет, 2017 г (African Natural Resource Center, *Running the Numbers. How African Government Model Extractive Projects, Analytical Report* (2017))

Всемирный банк. «Ведение бизнеса, экономический рейтинг», по состоянию на 15 мая 2018 г. (World Bank, "Doing Business, Economy Ranking." Accessed 15 May 2018) <http://www.doingbusiness.org/rankings?region=europe-and-central-asia>

Герхард Тьюс, Александр Наумов. «Связь между ценой на нефть и затратами в нефтегазовой отрасли», Доклад №152, OxCerre, 2015 г (Gerhard Toews and Alexander Naumov, "The Relation-ship Between Oil Price and Costs in the Oil and Gas Industry" (*OxCerre Research Paper 152*, 2015))

Гленн-Мари Ланж, Квентин Уодон, Кевин Кэри. «Изменчивое богатство наций, 2018 г: строительство надежного будущего». Всемирный банк, 2018 г (Glenn-Marie Lange, Quentin Wodon, and Kevin Carey, *The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future* (World Bank, 2018))

Группа Всемирного банка. «Доклад о глобальной конкурентоспособности инвестиций за 2017-2018 гг.: Перспективы и практические выводы для иностранных инвесторов», 2018 г (World Bank Group. *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications*. 2018)

Джеймс Отто, Крейг Эндрюс, Фред Кавуд, Майкл Доггет, Пьетро Гудж, Фрэнк Стермоле, Джон Стермоле, Джон Тилтон. «Роялти в горнодобывающей отрасли: глобальное исследование их влияния на инвесторов, государство и гражданское общество». Всемирный банк, 2006 г (James Otto, Craig Andrews, Fred Cawood, Michael Doggett, Pietro Guj, Frank Stermole, John Stermole, and John Tilton, *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society* (World Bank, 2006))

Джек Калдер. «Управление фискальными режимами в добывающих отраслях. Руководство». Международный валютный фонд, 2014 г (Jack Calder, *Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries. A Handbook* (International Monetary Fund, 2014))

Диего Меса Пуйо, Оана Лука. «Фискальный анализ добывающих отраслей» (FARI). Международный валютный фонд, 2016 г (Diego Mesa Puyo and Oana Luca. *Fiscal Analysis of Resource Industries (FARI)*. (International Monetary Fund, 2016))

Дэвид Мэнли. «В девятый раз повезло: является ли налоговая система горнорудной отрасли Замбии эффективным подходом к решению проблемы неопределенности будущего?» Институт управления природными ресурсами (NRGI), 2016 г (David Manley, *Ninth Time Lucky: Is Zambia's Mining Tax the Best Approach to an Uncertain Future?* (Natural Resource Governance Institute, 2016))

Дэвид Мэнли, Назгуль Кулова. «Следует ли правительству Кыргызской Республики вводить налог на золотосодержащие руды и концентраты?» (NRGI, 2018 г).

Инициатива прозрачности добывающих отраслей в Кыргызстане. «Кыргызская Республика», по состоянию на 14 мая 2018 г: <https://eiti.org/kyrgyz-republic#tax-and-legal-framework>

Институт управления природными ресурсами (NRGI). Индекс управления ресурсами, 2017 г

Институт управления природными ресурсами (NRGI). Модель налогообложения золотодобывающей отрасли, версия 1, 2018 г (NRGI, *Gold Mining Tax Model v1*, 2018) <https://www.resource-data.org/dataset/Kyrgyz-Republic-mining-tax-analyses>

Институт управления природными ресурсами (NRGI). «Полная сводная таблица ИПДО», https://eiti.org/api/v1.0/summary_data

Институт управления природными ресурсами (NRGI) «Улучшение управления минеральными ресурсами в Кыргызской Республике: 12

приоритетных вопросов для горнодобывающего сектора», 2017 г.

Институт управления природными ресурсами (NRGI). «Хартия о природных ресурсах» (Natural Resource Charter), 2-е издание, 2014 г.

Кумтор Голд Компани. Производственные данные за 1997-2016 гг., по состоянию на 30 января 2018 г.

<https://www.kumtor.kg/en/deposit/production-figures>

Марио Мансур, Кэрол Нахле. «Фискальная стабилизация нефтегазовых контрактов: опыт и последствия» (Оксфордский институт энергетических исследований, 2016 г.) (Mario Mansour and Carole Nakhle, *Fiscal Stabilization in Oil and Gas Contracts: Evidence and Implications* (Oxford Institute for Energy Studies, 2016))

Международный валютный фонд. «Возможности эффективного налогового стимулирования инвестиций в странах с низким доходом», 2015 г. (International Monetary Fund, *Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment* (2015))

Международный валютный фонд. «Фискальные режимы в добывающих отраслях: разработка и реализация», 2012 г. (International Monetary Fund, *Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation*, 2012)

Международный валютный фонд. «Южная Африка: отчет о результатах технической помощи – фискальные режимы в горно- и нефтедобывающей отраслях: возможности и проблемы». Страновой отчет №15/244, 2015 г. (South Africa: Technical assistance report—fiscal regimes for mining and petroleum: opportunities and challenges. IMF Country Report No. 15/244, 2015)
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15244.pdf>

Пабло Мир. «Роялти и налогообложение горнодобывающей отрасли – опыт Чили». Бразилия, июнь 2010 г. (Pablo Mir, *Mining Royalties and Taxation, the Chilean Experience*, (Brazil, June 2010)) <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00000615.pdf>

Пол Стивенс, Яакко Куроши, Глада Лан, Бернис Ли. «Конфликты и сосуществование в добывающих отраслях» (Chatham House, 2013 г.) (Stevens, Jaakko Kooroshy, Glada Lahn and Bernice Lee, *Conflict and Coexistence in the Extractive Industries* (Chatham House, 2013))

Правительство Кыргызской Республики. «Проект Концепции фискальной политики Кыргызской Республики на 2017-2040 гг.»
<http://www.gov.kg/wp-content/uploads/2017/09/kontseptsiya.pdf>

Правительство Кыргызской Республики. Налоговый Кодекс КР. 17 октября 2018 г.
<http://www.sti.gov.kg/docs/default-source/form/taxcoderu.pdf?sfvrsn=2>

Роман Могилевский, Назгуль Абдразакова, Сауле Чалбасова. «Влияние золотодобывающего предприятия Кумтор на социально-экономическое развитие Кыргызстана». Рабочий доклад, Институт государственного управления и политики, Университет Центральной Азии, 2015 г.; стр.14

Тейлор Джексон, Кеннет Грин. «Ежегодный опрос горнодобывающих компаний», 2015 г. Институт Фрейзера, 2016 г. (Taylor Jackson and Kenneth Green, *Annual Survey of Mining Companies 2015* (Fraser Institute, 2016))

Филип Дэниел, Майкл Кин, Чарльз МакФерсон. «Налогообложение добычи нефти и других полезных ископаемых: принципы, проблемы и практика». Лондон, Нью-Йорк: Рутледж, 2010 г. (Daniel, Philip, Michael Keen, and Charles McPherson. *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*. London and New York: Routledge (2010))

Филип Дэниел, Эмиль Санли. «Договорные гарантии фискальной устойчивости» в «Налогообложение добычи нефти и других полезных ископаемых: принципы, проблемы и практика», под редакцией Филипа Дэниела, Майкла Кина, Чарльза МакФерсона (Оксфорд: Рутледж, 2010 г.) (Philip Daniel and Emil Sunley "Contractual assurances of fiscal stability," in *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*, ed. Philip Daniel, Michael Keen and Charles McPherson, (Oxford: Routledge, 2010))

Центерра Голд Инк. Технический отчет по месторождению Кумтор в Кыргызской Республике, 2015 г. (Centerra Gold Inc., Technical Report on the Kumtor Mine, Kyrgyz Republic)

Эндрю Бауер, Уйанга Ганхуяг, Софи Холлинг, Дэвид Мэнли, Варша Венугопал. «Распределение доходов от природных ресурсов», (Институт управления природными ресурсами (NRGI) и ПРООН, 2016 г.) (Andrew Bauer, Uyanga Gankhuuyag, Sofi Halling, David Manley and Varsha

Venugopal, *Natural Resource Revenue Sharing*

Эрнст и Янг (EY Global Limited). «Добыча и переработка цветных металлов в Кыргызской Рес-публике: общий вклад в экономику и возможное влияние на него фискальных инициатив». Международный деловой совет, 2018 г. (Ernst and Young (EY), *Non-ferrous metals production and processing: the sector's contribution to the economy of the Kyrgyz Republic and the effects on it of fiscal initiatives*, (International Business Council, 2018)) http://ibc.kg/en/analysis/surveys/3202_the_research_of_ernstampyoung_quotcontribution_of_gold_mining_to_the_economy_of_the_kr_and_the_effects_of_fiscal_initiativesquot

Эшли Стедман, Кеннет Грин. «Ежегодный опрос горнодобывающих компаний», 2017 г. Институт Фрейзера, 2018 г. (Ashley Stedman and Kenneth Green, *Annual Survey of Mining Companies 2017* (Fraser Institute, 2018)).

Export.gov. «Кыргызская Республика – импортные тарифы», по состоянию на 14 мая 2018 г.
<https://www.export.gov/article?id=Kyrgyz-Republic-Import-Tariffs>

S&P Global. Данные SNL Platform с сайта S&P Global Market Intelligence: <https://www.snl.com>

БЛАГОДАРНОСТЬ

Настоящим автор отчета выражает свою благодарность Назгуль Куловой, Амиру Шафайи и Томасу Скурфилду за их комментарии и предложения.

Дэвид Мэнли является старшим экономистом-аналитиком Института управления природными ресурсами (NRGI).

The Natural Resource Governance Institute, an independent, non-profit organization, helps people to realize the benefits of their countries' oil, gas and mineral wealth through applied research, and innovative approaches to capacity development, technical advice and advocacy.

Learn more at www.resourcegovernance.org