



Специальная серия публикаций по мерам налогово-бюджетной политики в ответ на COVID-19

Настоящая статья является частью серии публикаций, подготовленных Департаментом по налогово-бюджетным вопросам, для помощи странам-членам в преодолении чрезвычайной ситуации, связанной с COVID. Мнения, выраженные в настоящей статье, принадлежат персоналу МВФ и не обязательно отражают точку зрения МВФ, Исполнительного совета или руководства МВФ.

Налоговое администрирование: защитные меры в отношении доходов в нефтедобывающих странах

В настоящей статье содержится руководство для государственных органов и налоговых администраций, касающееся рисков и действий, необходимых для поддержки нефтегазовой отрасли. К таким действиям относится помощь компаниям в преодолении краткосрочных трудностей в связи с дефицитом ликвидности, обеспечение соблюдения налогового режима в отрасли, а также защита доходов, поступающих за счет этой и смежных отраслей, в условиях пандемии COVID-19 и падения цен на нефть. Эта статья служит дополнением к другим статьям МВФ, опубликованным в ответ на пандемию COVID-19^{1, 2, 3}.

В краткосрочной перспективе пандемия COVID-19 приводит к снижению спроса на нефть, усиливая волатильность цен на нефть. Страны, существенная доля доходов которых формируется за счет добычи нефти, сталкиваются с серьезным сокращением цен на нефть. Это может затронуть многие нефтедобывающие развивающиеся страны, где на долю нефтегазовых доходов приходится более 80 процентов совокупных доходов⁴.

В тех случаях, когда функции по управлению нефтегазовой отраслью распределены между несколькими регулирующими ведомствами, решающую роль играет взаимодействие для обеспечения эффективной собираемости налогов и мобилизации доходов. В более долгосрочной перспективе, если национальная нефтяная компания выполняет функции налоговой администрации, то государству необходимо устранить конфликт интересов и опасения по поводу прозрачности.

При внедрении этого руководства налоговыми администрациями следует тщательно учитывать свои возможности по его выполнению, а также местные условия, принимая во внимание степень распространения кризиса в стране и этап государственных антикризисных мер.

Просьба направлять вопросы и замечания по этой статье по адресу: cdsupport-revenue@imf.org

1 Особенно статьи МВФ об ответных мерах налоговой и таможенной службы и обеспечение непрерывности деятельности налоговых органов, апрель 2020 г. Специальная серия публикаций по мерам налогово-бюджетной политики в ответ COVID-19, <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>.

2 См., например, Collecting Taxes During an Economic Crisis: Challenges and Policy Options, IMF Staff Position Note, July 14, 2009, <https://www.IMF.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0917.pdf>.

3 См. Налоговые режимы, применяемые в связи с использованием природных ресурсов: ответные меры налоговой политики, апрель 2020 г.; Специальная серия публикаций по мерам налогово-бюджетной политики в ответ COVID-19, <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>.

4 См., например, Revenue Administration: Administering Revenues from Natural Resources- A Short Primer, IMF Staff, June 17, 2014, <https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2016/12/31/R-revenue-Administration-Administering-Revenues-from-Natural-Resources-A-Short-Primer-41604>.

Во время кризиса еще большую важность приобретают надлежащим образом определённые функции, меры государственной политики и процедуры, нацеленные на достижение долгосрочных целей и планов, а также их добровольное соблюдение. В данной статье рассматриваются действующее административные меры, требующие повышенного внимания налоговых администраций, а также меры, направленные на смягчение рисков, напрямую связанных с кризисом COVID 19.

I. НЕЗАМЕДЛИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ В НЕФТЕГАЗОВОЙ ОТРАСЛИ

В целях смягчения влияния внезапного спада в экономике, обусловленного кризисом COVID-19, на предприятия нефтегазовой отрасли налоговые администрации могли бы рассмотреть следующие меры:

- Процедура одобрения обращений о возмещении НДС на основе оценки рисков и оптимизация выплат.
- Применение процедуры отсроченной уплаты НДС в отношении ввозимых основных средств для компаний, неуклонно соблюдающих налоговую дисциплину и вносящих в качестве залога финансовое обеспечение.
- Если имеется просроченная задолженность по возмещению НДС, ее необходимо оперативно погасить.
- Увеличение числа проверок, проводимых после возмещения НДС налогоплательщикам с низким уровнем риска, в рамках ежегодных планов выверки уплаченных и возмещенных сумм и сохранение режима проверок, предшествующих возмещению, только в отношении налогоплательщиков с более высоким уровнем риска.
- Отсрочка уплаты роялти в отношении добытой, но не реализованной нефти, помещенной в хранилище.

В целях соблюдения налоговой дисциплины и поддержки нефтегазовой отрасли налоговые администрации могли бы рассмотреть следующие меры:

- Обеспечение должного внимания вопросам проверки цены и измерений (количества, качества и цены) для обеспечения достоверной отчетности о роялти и основных налогах⁵.
- Выявление и мониторинг рисков, связанных с отбытием из страны подрядчиков ввиду сокращения капитальных расходов международными компаниями, ведущими хозяйственную деятельность в нефтегазовой отрасли⁶.
- Выявление и мониторинг рисков, связанных с оттоком иностранных специалистов, и обеспечение исчисления и уплаты всех налогов.
- Непрерывная оценка экономических изменений в отрасли для выявления новых рисков.
- Внимательное рассмотрение обращений о сокращении платежей, уплачиваемых в рассрочку.

5 в т.ч: (1) объем извлекаемой каждый раз нефти будет определяться независимым инспектором; (2) оператор, государственный орган и добывающая компания могут присутствовать при таком измерении; (3) измерение будет производиться непосредственно до, во время и после погрузки; (4) калибровка измерительных приборов будет производиться для каждого извлечения нефти; и (5) показания корректируются с поправкой на стандартную температуру и атмосферное давление в 60 градусов по фаренгейту и давления в 14,5 фунтов на квадратный дюйм.

6 У таких подрядчиков, возможно, имеются начисленные налоговые обязательства и, кроме того, они могли приступить к реализации активов до отъезда из страны. Налоговым органам следует выявлять и проверять такие налоговые обязательства и факт продажи активов, а также при необходимости инициировать меры взыскания.

II. МЕРЫ ПО УРЕГУЛРОВАНИЮ РИСКОВ, СВЯЗАННЫХ С ПОДАЧЕЙ НАЛОГОВЫХ ДЕКЛАРАЦИЙ КОМПАНИЯМИ НЕФТЕГАЗОВОЙ ОТРАСЛИ

A. ПОДАЧА НАЛОГОВЫХ ДЕКЛАРАЦИЙ И ОТЧЕТНЫЕ ПЕРИОДЫ ДО КРИЗИСА

В налоговых декларациях по уплате налога на прибыль, поданных компаниями за 2019 год, найдут отражение доходы, расходы и налоги, подлежащие уплате за период, предшествующий влиянию COVID-19 или падению цен на нефть. Налоговые администрации должны установить условия и требования по уплате налоговых обязательств за 2019 год и предыдущий налоговый период для обеспечения собираемости и преодоления краткосрочных трудностей в связи дефицитом ликвидности, с которыми столкнутся предприятия нефтегазовой отрасли. Налоговым администрациям следует рассмотреть следующие возможности:

- Анализ и мониторинг всех рисков предприятий нефтегазовой отрасли, выявленных в текущем и предыдущих отчетных периодах. Выявление и выбор налогоплательщиков, к которым в приоритетном порядке будут применяться текущие или будущие меры административного воздействия в зависимости от серьезности нарушений налоговой дисциплины. Обязательства должны устанавливаться путем подачи своевременных деклараций, при этом возможно достижение договоренности о графике платежей с учетом проблем с ликвидностью, испытываемых компаниями.
- Мониторинг, подготовка и проверка окупаемости затрат должны проводиться при строгом соблюдении условий соглашений о разделе продукции и закона о налоге на прибыль предприятий, чтобы сохранить права государства на проведение проверок и предотвратить завышение затрат.
- Мониторинг структуры розничных цен на бензин и маржи танкерных перевозчиков в случае сокращения субсидий.
- Мониторинг отчетности о деривативах; в период падения цен на нефть для хеджирования рисков возможно использование деривативов, что может приводить к возникновению налогооблагаемого дохода, который следует отражать в отчетности.

B. ПЕРИОД ПОДАЧИ НАЛОГОВЫХ ДЕКЛАРАЦИЙ И ОТЧЕТНОСТИ В 2020 ГОДУ И В ПОСЛЕДУЮЩИЙ ПЕРИОД

Экономические последствия пандемии и падение цен на нефть и газ окажут влияние на подачу налоговых деклараций, уплату платежей в рассрочку и перечисление денежных средств трудящимися за 2020 налоговый год. Хозяйственная деятельность в нефтегазовой отрасли, инвестиционные решения и изменения корпоративной структуры повлекут за собой новые риски в части соблюдения налоговых обязательств. Налоговым администрациям следует рассмотреть следующие возможности.

- В целях улучшения качества управления и проведения мониторинга отрасли следует внедрять эффективные каналы обмена информацией и знаниями между органами регулирования для передачи важной информации и экспертных знаний. В среднесрочной перспективе такие протоколы могут быть оформлены в виде меморандумов о взаимопонимании.
- Оценка рисков и мониторинг объема добытой и помещенной в хранилища и затем реализованной нефти для отражения в отчетности сумм роялти и доходов. В случае избытка предложения нефти возможны ситуации, при которых добываемая нефть не сможет быть реализована. Закрытие скважин — это затратная мера, которая может пагубно сказаться на добывающем потенциале месторождения. Компании продолжат добычу нефти, временно помещая нереализованную нефть в хранилища.
- Мониторинг изменения структуры собственности на рынке либо в виде слияний и поглощений, либо банкротства, и обеспечение достоверного отражения в отчетности возникающих в результате этого

прибылей или убытков от операций с капиталом, своевременного перерасчета налоговых обязательств, уплаты налогов или регистрации обязательства, поскольку во многих случаях страна имеет статус привилегированного кредитора.

- Оценка рисков, обусловленных финансовой реструктуризацией, влияющих на размер подлежащих уплате налогов, в том числе влияние списания задолженности, обмена долга на акции и пересмотра важных условий выпуска долговых инструментов.
- Анализ затрат на закрытие проектов и на капитальный ремонт для надлежащей классификации капитальных и операционных затрат.
- Применение действующих положений о переносе убытка на следующий отчетный период или прошлый период для обеспечения правильного учета убытков.
- Введение системы электронной подачи налоговых деклараций и платежей крупными нефтегазовыми компаниями и субподрядчиками с целью обеспечения подачи налогоплательщиками налоговых деклараций, выдачи информации об исчисленных налогах и выверки сумм начисленных и уплаченных платежей.
- Ускоренное внедрение наиболее современных измерительных приборов для обеспечения точных качественных и количественных показаний во всей производственной цепочке и возможности передачи этой информации напрямую в электронном виде налоговому ведомству и другим органам регулирования.

III. МЕРЫ ПО ПОВЫШЕНИЮ НАЛОГОВОЙ ДИСЦИПЛИНЫ ДЛЯ МОБИЛИЗАЦИИ ДОХОДОВ

Налоговым органам настоятельно рекомендуется выявлять и внедрять стратегии мобилизации доходов во время кризиса. Возможно рассмотрение следующих мер:

- Незамедлительные меры, которые могут быть усилены во время кризиса.
- Разработка и расширение планов по повышению налоговой дисциплины в тех отраслях экономики, которые извлекли выгоды благодаря падению цен на нефть, таких как сельское хозяйство, производство товаров широкого потребления, химическая промышленность и телекоммуникации⁷.
- Анализ налоговых обязательств местных компаний и поставщиков услуг и требований о возмещении НДС на предмет учета всех доходов.
- Повышение качества оказываемых налогоплательщикам услуг и регулярная связь с ними в целях поддержания непрерывных контактов с компаниями для обсуждения технических вопросов и оказания услуг «по урегулированию налоговых вопросов».

Меры в среднесрочной и долгосрочной перспективе после ослабления кризиса:

- Определение новых долгосрочных стратегий деривативов для фиксации будущих убытков.
- Оценка налогового режима и анализ имеющихся вариантов на случай разных обстоятельств, которые могут возникнуть как во время, так и после кризиса, для обеспечения готовности налогового ведомства⁸.

⁷ См. IMF Fiscal Affairs Department Note Safeguarding Revenue Streams and Restoring Revenue Administration Activities After the COVID-19 Crisis, April 2020 (еще не опубликовано).

⁸ См.: Налоговые режимы, применяемые в связи с использованием природных ресурсов: ответные меры налоговой политики, апрель 2020 г.; Специальная серия публикаций по мерам налогово-бюджетной политики в ответ COVID-19, <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/covid19-special-notes>.

- Проведение четкой границы между коммерческими функциями и ролью регулятора. Наделение субъекта коммерческой деятельности функциями государственного регулирования свидетельствует о явном конфликте интересов. В этой связи не следует объединять функции по управлению доходами нефтегазовой отрасли с хозяйственной деятельностью национальной нефтяной компании.
- Повышение прозрачности путем регулярного опубликования сведений о контрактах и доходах отрасли в соответствии с руководством Инициативы прозрачности добывающих отраслей.

IV. ОТДЕЛЬНЫЕ МЕРЫ ТАМОЖЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Несмотря на важность таможенных данных для обеспечения прозрачности и определения величины доходов сырьевых отраслей, во многих странах меры таможенного контроля в отношении экспорта нефти и газа и импорта оборудования для их добычи являются неоптимальными. На фоне обусловленного COVID-19 снижения цен на нефть и газ возрастает важность точного отражения трансграничных потоков и использования данных для формулирования мер экономической политики и проверки доходов.

Для таможенных органов чрезвычайно важно обеспечить наличие процедур и мер контроля, связанных с экспортом нефти и газа, а в случае их отсутствия создать и усилить их в зависимости от ситуации. Следует обратить особое внимание на следующее:

- Оценка и учет количества и качества нефти, добытой для экспорта, и точное применение правил оценки.
- Мониторинг рисков и проведение (камеральных) проверок по мере необходимости, связанных с импортом и экспортом оборудования для нефтегазовой отрасли, на предмет выявления завышения или занижения стоимости по сравнению с применимыми правилами таможенной оценки.
- Мониторинг и проверка ввозимых товаров двойного назначения, освобожденных от налогового обложения, исключительно для использования в нефтегазовой отрасли.

Если налоговым администрациям потребуется содействие по разработке стратегий, планов или более подробной проработки или адаптации некоторых из приведенных выше предложений для оперативного устранения последствий пандемии COVID-19 в нефтегазовой отрасли, Департамент по налогово-бюджетным вопросам МВФ готов оказать содействие в рамках консультаций и предоставить рекомендации в соответствии с потребностями каждого ведомства.