Нестабильность налогового режима в Казахстане

Алмат Даумов

Партнер GRATA International

Для любого инвестора (местного или иностранного) стабильность налоговой политики государства является показателем уровня благоприятности инвестиционного климата. Между странами уже давно идет борьба за инвестиции. И если раньше инвесторы стояли в очереди к богатым природными ресурсами странам, то сейчас правительства и президенты этих стран активно борятся за то, чтобы привлечь инвестиции в свою страну.

В этом обзоре хотелось бы привести пример того, насколько непоследовательна может быть налоговая политика в Казахстане. И это очень важная проблема. Инвесторам уже не нужны низкие ставки налогов или какие-либо льготы и преференции. Инвесторам нужны лишь стабильность и предсказуемость. Вопрос предсказуемости действий государства очень важен. Ведь по-настоящему качественный инвестор приходит с проектом не на год или два, а на 5-10-20 лет и более. В таких обстоятельствах финансовая модель любого инвестиционного проекта рассчитывается, презюмируя, что государство будет действовать в отношении инвестора последовательно и предсказуемо.

Представьте, Вы взяли в долгосрочную аренду квартиру. Учитывая, что Ваш контракт на аренду долгосрочный, и Вы предполагаете, что арендодатель будет действовать последовательно, Вы решили сделать за свой счет дорогостоящий ремонт. Фактически понесли капитальные затраты. Представьте далее, что арендодатель через пол года аренды решил увеличить арендную плату на 50%. Будете ли Вы еще когда-либо верить такому арендодателю?

8 июня 2022 года Мажилис Парламента РК принял в первом чтении поправки в Налоговый кодекс РК. Поправки предусматривают ряд норм, которые в случае их принятия могут позволить инвесторам сделать вывод, что в Казахстане нестабильное и часто меняющееся налогообложение. Приведу три примера из указанного законопроекта, который в недрах Правительства почему-то назвали «срочным». Хотя все, что касается изменений в налогообложении, по умолчанию не может срочно разрабатываться и приниматься.

1. **Увеличение ставок налога на добычу полезных ископаемых по твердым полезным ископаемым («НДПИ»)**

Впервые идею увеличения ставок НДПИ озвучил министр национальной экономики на заседании Высшего совета по реформам под председательством Президента. Министр предложил увеличить ставки НДПИ на 30%. И в первоначальных версиях поправок повышение ставок НДПИ было в том же размере, как и объявлено на заседании Высшего совета по реформам – на 30%. Однако позднее Миннацэкономики пошло дальше и увеличило ставки на 50%.

Во-первых, само по себе увеличение ставки налога на 50% текущие и потенциальные инвесторы будут рассматривать как «драматические» изменения. А когда это еще делается срочно в течение 2-3 месяцев и без детального анализа последствий, это объективно настораживает инвесторов, которые ожидают от Казахстана последовательности и предсказуемости.

Еще в сентябре 2021 года Президент призывал активно привлекать инвестиции в геологоразведку и поиск новых месторождений. И через полгода Правительство Казахстана предпринимает абсолютно противоположные шаги, ставя такие инвестиции под угрозу. Практика других горнорудных стран последних 5-7 лет показывает, что первой реакцией

руководителей горнодобывающих компаний на повышение ставок роялти и НДПИ является вывод инвесторами средств из финансирования геологоразведочных работ.

Во-вторых, сравнительный анализ ставок НДПИ в так называемых «горнорудных» странах показывает, что предлагаемые в Казахстане увеличенные на 50% ставки НДПИ будут самыми высокими. Например, ставки НДПИ на золото составляют: в Узбекистане – 7%, в России – 6%, в Кыргызстане – 5%, в Монголии – 5%, в Замбии – 6%, в Австралии – 2,5-5%. В Казахстане предлагаемая ставка НДПИ на золото составляет 7,5%. Большинство золоторудных месторождений расположено на севере и востоке Казахстана, где сезон активных работ часто ограничен 6-8 месяцами. Мы просто не выдержим конкуренцию за инвестиции с другими странами. Аналогичная картина складывается по остальным биржевым металлам (медь, цинк, никель и другие) – предлагаемые в Казахстане повышенные ставки НДПИ будут значительно превышать ставки НДПИ и роялти конкурирующих горнорудных стран.

В-третьих, особо удивляет обоснование поправок, которое Правительство озвучило в Мажилисе Парламента: (1) рост цен на биржевые металлы в 2018-2022 годах; (2) частичное восполнение дефицита республиканского бюджета на 300 млрд. тенге.

Относительно роста цен на биржевые металлы необходимо отметить, что налоговая база НДПИ изначально предполагает применение ставок НДПИ к стоимости добытых полезных ископаемых, которая рассчитывается из средней биржевой цены. То есть берутся в расчет ежедневные усредненные котировки цен за налоговый период по данным Лондонской биржи металлов или Лондонской ассоциации рынка драгоценных металлов. Поэтому чем выше цены на металлы, тем выше налоговая база для НДПИ и тем выше сумма НДПИ к уплате. То есть механизм расчета НДПИ уже учитывает возможность повышения или понижения цен на металлы.

По утверждению о частичном восполнении дефицита бюджета на 300 млрд. тенге хотелось бы также понять, какой объем инвестиций потеряет Казахстан, введя возможно самые высокие в мире ставки НДПИ на биржевые металлы? Возможно, ущерб от снижения инвестиций в геологоразведку и расширение добычи превысит сиюминутное пополнение бюджета на 300 млрд. тенге.

В-четвёртых, простое увеличение ставки НДПИ вероятно не приведет к пропорциональному увеличению поступлений от НДПИ. Рентабельность отработки большого количества горнорудных проектов будет под вопросом. Поэтому некоторые месторождения просто не будут отрабатываться, поскольку не выдержат повышенную на 50% налоговую нагрузку по НДПИ. В отношении более крупных проектов уменьшится объем извлекаемых из недр твердых полезных ископаемых. К примеру, если сейчас для золотодобывающей компании рентабельно извлекать руду с содержанием золота 0,5 грамма на тонну, то с увеличением ставки НДПИ на 50% этот срез (борт) увеличится с 0,5 до 0,7 или выше. Это означает, что количество запасов экономически пригодных для добычи твердых полезных ископаемых в Казахстане должно уменьшиться. Вопрос о рациональном использовании недр станет еще более актуальным. При повышенной ставке НДПИ добычные предприятия не смогут в полной мере обеспечить полное и комплексное использование ресурсов недр.

2. Отмена льготы по налогу на дивиденды для преприятий, обеспечивающих глубокую переработку твердых полезных ископаемых

Данная льгота была введена с 1 января 2018 года. В сентябре 2017 года в ходе презентации проекта нового Налогового кодекса в Парламенте Миннацэкономики указывало, что *«для стимулирования переработки сырья предлагается освобождение от КПН дивидендов и*

прироста акций недропользователя при условии переработки более 35% добытого сырья». Цель поправок была понятна – вместо того, чтобы вывозить добытые полезные ископаемые на экспорт, недропользователям предлагалось инвестировать в производственные мощности по глубокой переработке добытого минерального сырья. Причем ежегодно требование по объему перерабатываемого сырья увеличивалось: с 2018 года – 35%, с 2019 года – 40%, с 2020 – 50% и с 2022 года – 70%.

За 5 лет существования данной нормы осуществлены значительные инвестиции в строительство заводов по последующей (после первичной) переработке добытого недропользователями минерального сырья. Очевидно, что местные и иностранные инвесторы при формировании финансовой модели таких инвестиционных проектов принимали во внимание льготу по освобождению от налога на дивиденды и от подоходного налога на прирост стоимости долей участия в недропользователе. Односторонняя отмена этой льготы после начала ее последней фазы (с 1 января 2022 года вступило в силу максимальное требование по глубокой переработке более 70% добытого минерального сырья) выглядит нелогично и непоследовательно. Более того, такая инициатива ставит под риск не только уже состоявшиеся инвестиции в глубокую переработку, но и будущие возможные инвестиции в новые проекты.

В качестве обоснования отмены рассматриваемой льготы Правительство в лице Миннацэкономики указывает следующее: *в целях стимулирования привлечения инвестиций были введены льготы по освобождению дивидендов от налогообложения, однако данная мера не показывает должного эффекта. В связи с чем в целях уменьшения риска вывода капитала предлагается отмена льгот по освобождению от налогообложения дивидендов с установлением единой ставки.*

К сожалению, никто не проводил анализ того, насколько указанная льгота дала положительный эффект, сколько производств по вторичной переработке введено в эксплуатацию за последние 5 лет, сколько поступлений бюджет получит от отмены данной льготы и сколько поступлений недополучит, если какие-то новые проекты по строительству заводов по вторичной переработке не будут построены. Только в этом случае будет понятно, насколько обоснована такая инициатива Правительства.

Взамен нулевой ставки налога на дивиденды Миннацэкономики предложило единую 10% ставку налога на дивиденды (стандартная ставка составляет 15%). Следует отметить, что 10% ставка налога на дивиденды не выглядит как преференция, стимулирующая глубокую переработку, поскольку для большинства стран, с кем у Казахстана заключены соглашения об избежании двойного налогообложения, ставка налога на дивиденды составляет 5% в силу указанных соглашений. Поэтому установление единой ставки в размере 10% будет лишь стимулировать структурирование холдинговых компаний недропользователя в зарубежных юрисдикциях.

3. Отмена льготы по налогу на дивиденды для всего бизнеса

С 2018 года действовали нормы, согласно которым в случае владения компанией сроком более трех лет и несвязанности такой компании с недропользованием дивиденды и прирост стоимости долей участия при их продаже освобождались от подоходного налога. Норма стимулировала структурирование бизнеса на местном уровне, максимально используя казахстанские юридические лица. Многие местные инвесторы, ранее имевшие зарубежные холдинговые компании, ликвидировали эти структуры и перевели холдинги полностью в юрисдикцию Казахстана.

Сейчас же налог на дивиденды вводится на уровне 10%, если владеть компанией более 3 лет и она не связана с недропользованием. Однако, как было отмечено выше, проще будет

структурировать свое участие в казахстанской компании через иностранное юридическое лицо, зарегистрированное в государстве, с которым у Казахстан есть налоговая конвенция. И в этом случае получить 5% ставку налога на дивиденды в силу международного договора.

Есть надежда, что в Сенате Парламента так называемый «срочный» законопроект о внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс получит по-настоящему качественное рассмотрение и изучение. Это позволит исключить или где-то снизить недостаточно обоснованные предложения Правительства. Многие из указанных поправок даже в случае отмены через год-два все равно отразятся на мнении инвесторов о Казахстане, как предсказуемой или непредсказуемой юрисдикции для инвестиций.

Указанные выше примеры демонстрируют отсутствие межотраслевой координации, спешки и непоследовательности. Для того, чтобы избежать нестабильности налоговой политики в будущем, предлагается рассмотреть как минимум следующие инициативы:

1) любые существенные изменения в налогообложении должны проходить процедуру детального согласования наподобие процедуры анализа регуляторного воздействия (АВР) с закреплением такого требования в Предпринимательском кодексе РК. Атамекен и все другие заинтересованные представители бизнеса должны иметь возможность активно участвовать в таком анализе. Такой АРВ по налогообложению должен проводиться до и после введения существенных налоговых изменений и должен являться обязательным условием для увеличения налогообложения. По результатам АРВ, в зависимости от эффективности налоговых поправок, они могут быть не приняты в принципе либо отменены или пересмотрены. Налоговые поправки, в частности, могут быть отменены в случае недостижения целей, которые заявлялись при их введении;

2) любые изменения в налогообложении конкретной отрасли не могут разрабатываться и приниматься без вовлечения соответствующего компетентного органа такой отрасли. Это, к примеру, означает, что увеличение налогообложения горнорудного сектора не должно инициироваться без Министерства индустрии и инфраструктурного развития РК. Таким же образом изменения налогообложения сельхоз отрасли не должно приниматься без активного участия Министерства сельского хозяйства и так далее. Именно отраслевые министерства больше всего понимают проблемы/риски/нюансы конкретной отрасли и могут помочь избежать негативные последствия некоторых инициатив, предлагаемых в погоне за сиюминутными пополнениями в бюджет.