

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона

«О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части стимулирования добычи и производства редких металлов», подготовленный Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации и размещенный на портале regulation.gov.ru

(ID 02/04/03-17/00062674)

1. Проект федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части стимулирования добычи и производства редких металлов» (далее – законопроект), как следует из пояснительной записки, подготовлен в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и направлен на стимулирование добычи и производства редких металлов.

При этом ставка налога на добычу полезных ископаемых (далее – НДС) при добыче редких металлов 8 процентов понимается как препятствующая развитию отрасли. В то же время неочевидно, что предлагаемое законопроектом снижение ставки на 3,2 п.п. и существенные льготы для новых производств и переработки попутных редких металлов являются необходимыми и достаточными условиями для устранения препятствий для развития отрасли по добыче редких металлов.

В финансово-экономическом обосновании выпадающие доходы бюджетной системы оцениваются разработчиком в 422 млн руб. в год, дополнительные доходы – в 225 млн руб. в год.

В связи с этим целесообразно рассматривать и иные инструменты стимулирования разработки месторождений, содержащих редкие металлы.

2. В пояснительной записке указано, что при разработке месторождений с попутными редкими металлами недропользователи преимущественно не учитывают их в налоговой базе, а такие металлы переходят в продукты технологического передела руд и дальнейшему учету и налогообложению не подлежат.

При этом в финансово-экономическом обосновании отмечено, что дополнительные поступления НДС с ранее не облагавшихся добытых попутных редких металлов составят 5 млн руб. в год, а по представленным моделям НДС за неизвлекаемые попутные редкие металлы по действующим предприятиям в действительности составит не менее 300 млн руб. в год.

Таким образом констатируется нарушение законодательства о налогах и сборах большинством недропользователей, добывающих попутные редкие

металлы, а указанные суммы являются прямым занижением налоговых обязательств, которые влекут привлечение к ответственности за совершение налоговых правонарушений.

ПО ТЕКСТУ ЗАКОНОПРОЕКТА ИМЕЮТСЯ СЛЕДУЮЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

1. В **названии** законопроекта в качестве его цели указано стимулирование как добычи, так и производства редких металлов, в то время как объектом налогообложения по НДС является добытое полезное ископаемое, а не производимая из него продукция. Аналогичное замечание относится и к другим положениям законопроекта, где используется термин «производство».

2. В **абзаце третьем подпункта а) пункта 1 статьи 1** законопроекта предлагается в абзаце четвертом подпункта 4 пункта 2 статьи 337 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс) указать перечень редких металлов, образующих собственные месторождения, в которых редкие металлы являются основными компонентами. При этом понятие «основной компонент» в действующей редакции Кодекса не содержится и законопроектом не определяется, в связи с чем возможно неоднозначное толкование этого термина.

Исключение титана из группы редких металлов и включение его в группу цветных металлов ухудшает положение налогоплательщиков, осуществляющих добычу титана и в силу положений законопроекта не имеющих права на применение ставки НДС 4,8 процента.

3. В **подпункте в) пункта 1 статьи 1** законопроекта предлагается дополнить пункт 2 статьи 337 Кодекса новым подпунктом 10, в котором к полезным ископаемым отнесены редкие металлы, являющиеся попутными в рудах редких металлов, образующих собственные месторождения, рудах других полезных ископаемых, многокомпонентных комплексных рудах. Таким образом, в рудах редких металлов, образующих собственные месторождения, могут присутствовать как основные компоненты, так и попутные. При этом, как указано в пункте 2 настоящего заключения, определение термина «основной компонент» в законопроекте не содержится, так же как и определение термина «попутный компонент». Это приводит к неопределенности при определении конкретного вида добытого полезного ископаемого.

В **подпункте г) пункта 1 статьи 1** законопроекта в связи с введением подпункта 10 пункта 2 статьи 337 Кодекса предлагается изменить нумерацию Юмаев М.М. заключение на законопроект по НДС с редких металлов

видов добытых полезных ископаемых, приведенных в подпунктах 10-16, на номера 11-17 соответственно. Такое изменение действующей с 2002 года нумерации приведет к усложнению, в первую очередь, налогового администрирования, поскольку потребует учитывать необходимость указанного соответствия старой и новой нумерации при проведении налоговых проверок, осуществлении налогового мониторинга, в ходе судебных разбирательств и потребует соответствующей доработки программного обеспечения и аналитических инструментов и, тем не менее, может привести к необоснованным, по мнению эксперта, ошибкам и неточностям.

Предложение разработчика может быть реализовано в форме введения дополнительного подпункта 9¹ в соответствующих целях.

4. Подпунктом а) пункта 2 статьи 1 законопроекта предусматривается внесение изменений в подпункт 5 пункта 1 статьи 342 Кодекса в части исключения критически важных редких металлов из состава полезных ископаемых, остающихся во вскрышных и иных породах, в отвалах в связи с отсутствием в Российской Федерации технологии их извлечения, по которым применяется ставка НДС 0%. Данное положение ухудшит положение налогоплательщиков, добывающих критически важные редкие металлы и пользующихся данным основанием налогообложения в настоящее время.

5. Пунктом 3 статьи 1 законопроекта предусмотрено введение в Кодекс новой статьи 342.6, которой устанавливается порядок определения и применения коэффициентов, применяемых к ставке НДС при добыче редких металлов – для новых производств $K_{\text{нкрм}}$ и для попутных редких металлов $K_{\text{рirm}}$.

Учитывая, что глава 26 Кодекса регулирует отношения по налогообложению добычи полезных ископаемых, использование в ней положений, связанных с производством, необоснованно.

5.1. П. 1 предлагаемой статьи 342.6 содержит констатацию возможности отнесения отдельных редких металлов к критически важным редким металлам, не несет смысловой нагрузки и поэтому подлежит исключению.

Следует отметить, что используемый в **статьях 2 и 3** законопроекта термин «критически важный» (редкий металл) имеет оценочную окраску, которая в законодательстве о налогах и сборах не используется. К «критически важным» могут быть отнесены не только редкие металлы, но и отдельные цветные металлы, например олово, поэтому выделение отдельной группы полезных ископаемых из общего состава как «критически

Юмаев М.М. заключение на законопроект по НДС с редких металлов

важной» представляется необоснованным. В Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», действительно, используется понятие «критически важный» применительно к объектам. Этот термин применяется к любым объектам безотносительно к виду этих объектов и означает возникновение угрозы для населения при нарушении функционирования этого объекта. Утверждение об аналогии содержания понятия «критически важный объект» с понятием «критически важный редкий металл» в данном случае будет спорным.

Для сравнения, особый порядок применения норм Кодекса к отдельным объектам налогообложения реализован в главе 21 Кодекса, в соответствии с которой постановлениями Правительства Российской Федерации утверждены перечни медицинских товаров и медицинских услуг, реализация которых на территории не подлежит обложению (освобождается от обложения) налогом на добавленную стоимость без указания на их значимость.

5.2. В первом абзаце пункта 2 новой статьи 342.6 формулировки следует уточнить, учитывая замечания в п. 5.

Представляется, что сфера применения коэффициента $K_{\text{нкрм}}$ должна включать виды добытых полезных ископаемых, определенные пунктом 2 статьи 337 Кодекса. Однако из приведенного в законопроекте определения коэффициента это не усматривается: коэффициент предлагается применять к редким металлам, образующим собственные месторождения, в которых такие редкие металлы являются основными компонентами (в подпункте 4 в новой редакции как полезные ископаемые приведены **руды** таких металлов) и являющимся единственными основными компонентами многокомпонентных комплексных руд (данная характеристика не содержится ни в одном из видов добытых полезных ископаемых, самостоятельного вида такого полезного ископаемого в статье 337 Кодекса в редакции законопроекта не предусматривается). Такая неоднозначность ведет к налоговым рискам.

Формулировки наименований коэффициента в названии статьи 342.6 и пункте 2 этой статьи, а также в статье 342 Кодекса в редакции законопроекта не совпадают.

Ссылки на условия, установленные пунктами 1, 2, 3, 4, 5, 8, представляются излишними и подлежат исключению.

5.2.1. В подпункте 1 пункта 2 статьи 342.6 предусмотрено применение коэффициента $K_{\text{нкрм}}$ 0,1 для новых производств, в то время как объектом Юмаев М.М. заключение на законопроект по НДС с редких металлов

налогообложения по НДС является полезное ископаемое, добытое на участке недр.

5.3. В **пункте 3 новой статьи 342.6** помимо общего замечания об использовании термина «производство», слово «после» следует заменить на слова «начиная с».

5.4. В **пункте 4 новой статьи 342.6** устанавливается зависимость применения коэффициента $K_{\text{нкрм}}$ от подтвержденного получения из добытых критически важных редких металлов или их руд товарной редкометалльной продукции высокой степени передела.

Вновь следует отметить, что объектом налогообложения является добытое полезное ископаемое. Неясно, является ли предусмотренное законопроектом подтверждение однократным, свидетельствующим о неизменности цикла добычи и производства, либо многократным, в том числе предполагающим связь конкретного количества полезного ископаемого с конкретным количеством произведенной продукции высокой степени передела. Из представленной редакции следует, что до получения подтверждения добытое полезное ископаемое облагается с коэффициентом 1.

Слова «пункта 1» следует заменить словами «пункта 2».

5.5. В **пункте 5 статьи 342.6** устанавливается предельный срок применения коэффициента $K_{\text{нкрм}}$ – сто двадцать налоговых периодов. В то же время не определен момент начала применения этого коэффициента, что в совокупности с нечёткостью нормы о подтверждении производства продукции высокой степени передела (см. предыдущее замечание) может вызвать неоднозначное толкование оснований для применения коэффициента.

Слова «в течение всего срока отработки месторождения» следует заменить словами «в течение всего срока добычи полезного ископаемого на конкретном участке недр».

5.6. В **пункте 6 статьи 342.6** приводится порядок применения коэффициента, характеризующего эффективность рационального использования попутных редких металлов $K_{\text{рирм}}$.

Указание на условия, установленные пунктами 6 и 7, представляется излишним.

По подпункту 1 пункта 6 статьи 342.6 имеется замечание, аналогичное замечанию по п. 4 данной статьи: временная связь добычи полезного ископаемого и подтверждения извлечения попутных редких металлов в самостоятельную редкометалльную товарную продукцию; зависимость

возможности применения коэффициента эффективности рационального использования попутных редких металлов от подтверждения извлечения металлов в самостоятельную продукцию.

6. В **статье 2** законопроекта слова «соответствующему налогу» следует заменить словами «налогу на добычу полезных ископаемых».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Цель и задачи законопроекта очевидны, однако сопровождаются **недостаточным финансово-экономическим обоснованием**. Оценка дополнительных доходов государства основана на **допущениях** роста объемов добычи вследствие снижения налоговой нагрузки, но признается имеющая место в настоящее время неполная уплата налога с попутных редких металлов, не извлекаемых в самостоятельный товарный продукт.

2. Текст законопроекта содержит новые термины, определение которых не раскрыто, что **ведет к неоднозначному толкованию и налоговым рискам для налогоплательщиков**.

3. В законопроекте прослеживается связь налогообложения добычи с результатом деятельности по производству продукции, что **не соответствует конструкции главы 26 Кодекса и ведет к налоговым рискам для налогоплательщиков и усложнению налогового администрирования налоговыми органами**.

4. Имеются отдельные **неточности**, которые не влияют на концепцию законопроекта, но требуют доработки.

ОБЩИЙ ВЫВОД

Законопроект требует существенной доработки.

Независимый эксперт, доктор экономических наук,
Почётный работник Федеральной
налоговой службы,
доцент Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации



М.М.Юмаев

02.04.2017

Юмаев М.М. заключение на законопроект по НДС с редких металлов