

# НДС и концессии: как отмена вычета повлияла на экономику проектов?



## РЕЗЮМЕ

С января 2018 года государство не возмещает НДС с вложений бюджета. Публичная сторона больше не платит дважды, но от этого изменилась экономика крупных инвестиционных проектов.

Сколько может выиграть бюджет от отмены возврата НДС и как это меняет баланс в концессиях? Насколько новый порядок возмещения ухудшает экономику запущенных или готовящихся к запуску концессионных проектов? Какие проекты могут пострадать? Как авторы проектов могут снизить возможные потери?

- Отмена возмещения НДС с бюджетных вложений была ориентирована в первую очередь на получателей бюджетных субсидий в сельском хозяйстве и промышленности. По нашим расчётам, в первом случае возмещать не придётся до 38 млрд руб. в год. Бюджетный эффект от отмены вычета для концессий меньше — до 16–19 млрд руб. по заключённым в 2016–2017 годах проектам. Причём эти выплаты растянуты на более долгий срок.
- Отмена налогового вычета сильнее всего влияет на запущенные за последние несколько лет региональные транспортные проекты с высоким капитальным грантом. По нашим расчётам, лидер по доле возможных потерь — обход Хабаровска (12,2% от стоимости проекта), за ним следуют мост через Чусовую в Перми (11,9%) и строительство Восточного выезда из Уфы (11%).
- Региональные концессии в ЖКХ и социальной сфере отмена возмещения НДС почти не затрагивает, так как там капитальный грант традиционно минимален или вообще отсутствует.
- В концессиях, заключённых до принятия поправок (27 ноября 2017 года), вероятно, может сработать режим особых обстоятельств. В этом случае государству всё равно придётся платить — компенсировать «дыры» в проектах будут правительства регионов, финансовые возможности которых серьёзно ограничены. Впрочем, крупных дефолтов мы не ждём — в наиболее сложных случаях, скорее всего, проекты поддержит федеральный центр.
- Суммарный объём потерь концессионеров от невозмещения НДС по заключённым в 2018 году и планирующимся к запуску проектам мы оцениваем в 8–10 млрд руб. (или 7–8% от общей стоимости) за время создания объекта. Прогноз делался для крупного сегмента рынка (концессии дороже 1 млрд руб.) и исходя из предположения, что рынок сохранит темпы роста предыдущих лет.
- Налоговый эффект от невозмещения НДС с бюджетных средств в концессиях ближайшие годы невелик, а ухудшение экономики нескольких запущенных проектов уже произошло. Это настораживает инвесторов, которые пока только интересуются рынком. На наш взгляд, отмена запрета на возмещение НДС с вложений бюджета для концессий и ГЧП возможна в конце 2018-го — первом квартале 2019 года.
- В случае если очередные поправки в Налоговый кодекс примут, то не пострадает ни один проект — так как они будут действовать с 1 января 2018 года. То есть концессионеры смогут возместить налог и за прошедшие налоговые периоды.

*При подготовке исследования мы рассматривали концессии дороже 1 млрд руб., заключённые в 2016–2017 годах, с выплатой капитального гранта. Федеральные проекты в периметр исследования не попали, поскольку НДС с субсидий для них (а в большинстве случаев и инвестиций) не возмещается с 2011 года. Также туда не попали проекты ГК «Автодор» (например, ЦКАД-3, ЦКАД-4), поскольку возмещение НДС с бюджетных субсидий для них и прежде не предусматривалось (был только один случай возмещения НДС «Главной дороге», но и его до сих пор оспаривают в суде).*

*Мы не учитывали проекты с участием государства на этапе эксплуатации, предполагающие плату концедента или, например, выплату минимального гарантированного дохода. Достоверно рассчитать эффект от невозмещения НДС в таких проектах не представляется возможным.*

*Проектов ГЧП и МЧП в исследовании нет, так как вложения государства на этапе инвестиционной стадии там также встречаются достаточно редко.*

## Государство перестало платить дважды

До изменений в Налоговый кодекс в ноябре 2016-го, а затем в ноябре 2017 года правила возврата НДС с бюджетных инвестиций или субсидий компаниям не были чётко прописаны.

Порядок субсидий в предыдущей редакции кодекса (действовавшей с 2011 года) был разным для федерального и регионального уровней. Получатель федеральных субсидий, согласно этому документу, уже не мог возмещать НДС с полученных средств. Если субсидии были региональными, то возмещение НДС, наоборот, было возможно. Такое толкование нормативов неоднократно подтверждал в своих разъяснительных письмах и Минфин.

Для бюджетных инвестиций подобного правила в Налоговом кодексе не было. Действовать нужно было либо так же, как с субсидиями (и в случае концессий Минфин на уровне писем выступал именно за это), либо в случае разногласий решение принималось индивидуально в судебном порядке (см. «Платить обязали всех»).

### **Платить обязали всех**

*Получатель федеральных бюджетных средств до 2018 года мог всё же возместить НДС, если деньги выделяли на увеличение уставного капитала компании. Для подобных целей чаще использовали бюджетные инвестиции, а не субсидии. Налоговые органы и суды в этой ситуации считали, что на дальнейшую покупку товаров и услуг компания тратит уже свои, а не федеральные деньги. Однако с 1 января изменениями в Налоговый кодекс закрыта и эта возможность.*

*Ранее, если включение НДС в федеральные субсидии и бюджетные инвестиции прямо не оговаривалось, то суд в вопросе возмещения налога мог встать на сторону компании-налогоплательщика. Так, например, происходило, если в соглашении среди целей, на которые можно тратить полученные деньги, отсутствовала строка об уплате налогов. С 2018 года оговорены и эти случаи: НДС подлежит уплате со средств, полученных из бюджетов любых уровней, вне зависимости от включения налога в получаемые средства.*

В течение 2017 года государство последовательно отменяло подобные возможности. Сначала с 1 июля 2017 года запретили возмещать НДС с региональных субсидий, а с 1 января 2018-го начали действовать аналогичные поправки и для бюджетных инвестиций любого уровня. «Поблажка» для региональных проектов окончательно исчезла.

Концессионный рынок — далеко не цель изменений в Налоговый кодекс, а, скорее, косвенно пострадавший. Перемены могут затронуть получателей бюджетных субсидий, в частности, в сельском хозяйстве, почти 80% субсидий которого приходится на региональные бюджеты. Например, в 2017 году АПК получил 252 млрд руб. региональных субсидий и бюджетных инвестиций. Кроме того, пострадали получатели субсидий Минпромторга и других министерств, когда средства выдавали через бюджеты регионов.

В случае с концессиями под угрозой удорожания оказались не только готовые к подписанию, но и уже заключённые региональные соглашения — их экономика была изначально рассчитана на другие налоговые условия. Какой урон эти концессии понесли от изменения налоговых правил?

### Капитальный грант в российских концессиях

По нашей оценке, средний размер капитального гранта в проектах дороже 1 млрд руб. составляет порядка 51% от стоимости проекта (расчёт сделан на отрезке 2007–2017 годов). Если предположить, что в последние два года в соглашениях, которые теоретически и должны пострадать от налоговых изменений, он был на этом уровне, то потери составят в среднем 7,8% от стоимости проекта.

Общая стоимость крупных региональных концессий, заключённых в последние два года, составляла, по нашей оценке, порядка 240 млрд руб. То есть суммарный объём потерь можно оценить в 18,7 млрд руб., что сопоставимо с результатом, полученным при анализе подборки конкретных проектов (15,8 млрд руб.) – см. таблицу 2.

## Кто пострадал?

Наиболее сильно поправки, отменяющие возмещение с госсредств, ударили по экономике проектов с высокой долей капитального гранта. Традиционно к таковым относятся крупные транспортные (в частности, автодорожные) проекты.

Теоретически наибольшая доля возможных потерь – в случае, когда капитальный грант покрывает 100% стоимости проекта – составляет 15,25%.

Но на рынке таких концессий нет, потому обычно потери ниже. Так, ухудшилась экономика концессии по обходу Хабаровска – об этом уже заявили власти региона. При заключении концессионного соглашения планировалось, что капитальный грант для этого концессионного проекта составит порядка 30 млрд руб. – причём 11,2 млрд руб. на строительство обхода предоставит Хабаровский край, 18,8 млрд руб. – федеральный бюджет (но через концедента).

Теперь хабаровская концессия, по нашим расчётам, может недосчитаться 4,6 млрд руб. или 12,2% от стоимости всего проекта. Среди капиталоемких проектов это самый высокий показатель возможных потерь по отношению к стоимости проекта (см. таблицу 1).

С аналогичными проблемами может столкнуться новый мост в Новосибирске, его строительство предусматривает капитальный грант в размере 26,2 млрд руб. Экономика этого проекта после отмены налогового вычета может «просесть» на 4 млрд руб. (9,8%).

В меньшей степени налоговые изменения коснулись проектов с небольшими капгрантами. А значительный по количеству проектов сегмент – проекты в социальной сфере или коммунальной отрасли – вообще не затронуло изменение порядка возмещения НДС, так как чаще всего выплаты от государства на этапе строительства там не заложены.

Таблица 1. Топ-3 проектов, способных пострадать из-за невозмещения НДС\*

По абсолютным потерям

	Проект	Объём возможных потерь, млрд руб.
1	Обход Хабаровска (13–42 км)	4,6
2	4-й мост через Обь в Новосибирске	4
3	Строительство Восточного выезда из Уфы	3,7

По относительным потерям

	Проект	Доля возможных потерь от стоимости проекта
1	Обход Хабаровска (13–42 км)	12,2%
2	Мост через Чусовую в Перми	11,9%
3	Строительство Восточного выезда из Уфы	11%

\* на протяжении всего срока создания объекта

Источник: данные компаний, СМИ, расчёты InfraONE

**Таблица 2. Запущенные концессии с капгрантом и их возможные потери**

Мы рассматривали концессионные проекты стоимостью более 1 млрд руб., заключённые в 2016–2017 годах и предполагающие выплату капитального гранта. Федеральные проекты в периметр исследования не попали, поскольку НДС с субсидий для них (а следовательно, в подавляющем большинстве случаев и инвестиций) не возмещается с 2011 года. Также туда не попали проекты ГК «Автодор» (например, ЦКАД-3, ЦКАД-4), поскольку возмещение НДС с бюджетных субсидий для них и прежде не предусматривалось (был только один случай возмещения НДС «Главной дороге», но и его до сих пор оспаривают в суде).

Расчёты сделаны на основе данных, доступных публично.

Приведённые в таблице значения потерь отражают их верхнюю возможную границу в каждом конкретном случае. Потеря для концессионера может и не быть, если его страхует от ухудшения налоговых условий режим особых обстоятельств. Но тогда компенсировать эти потери должен будет концедент – из регионального бюджета.

В периметр исследования не вошли проекты, в которых участие государства предполагается на этапе эксплуатации – в виде платы концедента или, например, выплат минимального гарантированного дохода. Достоверно рассчитать эффект от невозмещения НДС в таких проектах не представляется возможным.

Проекты ГЧП и МЧП в периметр исследования не попали, так как вложения государства на этапе инвестиционной стадии там также встречаются достаточно редко.

Проект	Дата подписания	Концессионер	Концедент	Стоимость проекта, млрд руб.*	Капитальный грант, млрд руб.*	Потери от невозмещения НДС, млрд руб.	Доля потерь от стоимости проекта**	Доля капгранта в стоимости проекта
<b>4-й мост через Обь в Новосибирске</b>	06.12.2017	Сибирская концессионная компания	Министерство транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области	40,6	26,2	4,0	9,8%	65%
<b>Обход Хабаровска (13–42 км)</b>	12.12.2016	Региональная концессионная компания	Министерство экономического развития Хабаровского края	37,55	30,04	4,6	12,2%	80%
<b>Строительство Восточного выезда из Уфы</b>	01.06.2017	Башкирская концессионная компания	Госкомитет Башкирии по транспорту и дорожному хозяйству	34	24,5	3,7	11%	72,1%
<b>Автодорога «Виноградово-Болтино-Тарасовка», Московская область***</b>	30.01.2018	Четвёртая концессионная компания	Правительство Московской области	30,7	7,7	1,2	3,8%	25,1%
<b>Мост через Чусовую в Перми</b>	21.06.2017	Пермская концессионная компания	Правительство Пермского края	14	10,9	1,7	11,9%	77,9%
<b>Строительство и эксплуатация трамвайных путей в Красногвардейском районе Санкт-Петербурга</b>	30.05.2016	Транспортная концессионная компания	Правительство Санкт-Петербурга	10,9	1,33	0,2	1,9%	12,2%
<b>Радиологический корпус Восточно-Сибирского онкологического центра в Иркутске***</b>	14.06.2018	«Русатом Хэлскеа»	Министерство экономического развития Иркутской области	5,1	2,4	0,4	7,2%	47,1%
<b>Строительство и эксплуатация полигона ТКО в Нефтеюганском районе ХМАО</b>	14.12.2017	«Ресурсосбережение ХМАО»	Департамент промышленности ХМАО	1,1	0,224	0,034	3,1%	20,4%
<b>ИТОГО</b>				<b>173,95</b>	<b>103,3</b>	<b>15,8</b>	<b>9,1%</b>	<b>59,4%</b>

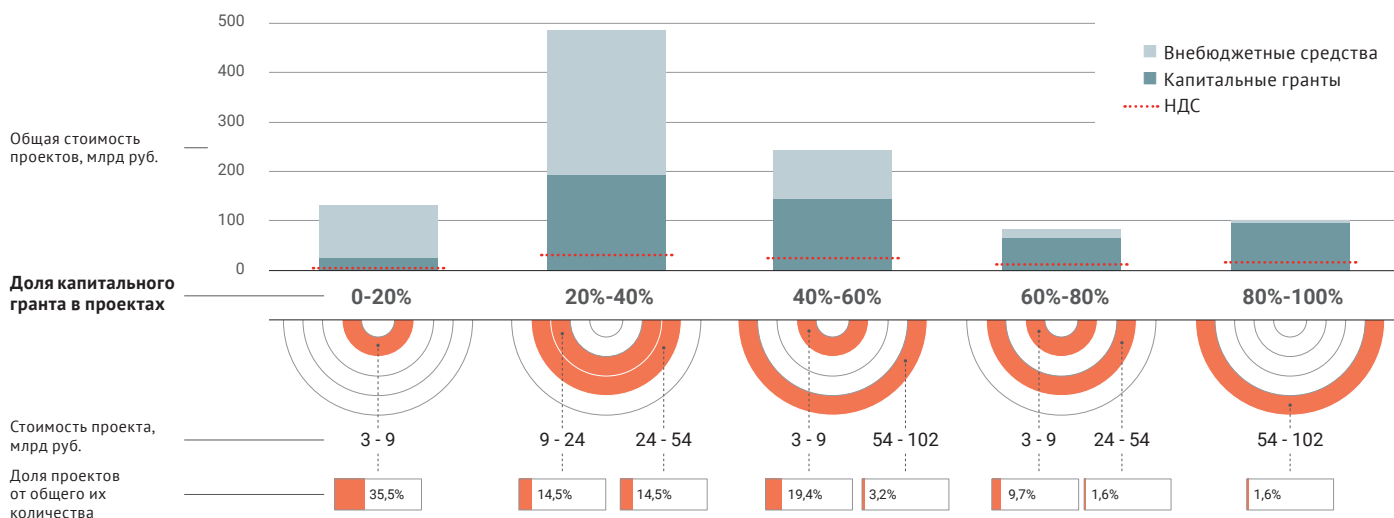
\* с НДС

\*\* в случае если в данном проекте не были предусмотрены особые обстоятельства и другие возможности компенсации

\*\*\* заключённые в 2018 году соглашения, в отношении которых изменившиеся правила возмещения НДС уже не являются ухудшением налоговых условий

Источник: данные компаний, органов власти, СМИ, расчёты InfraONE

**Рисунок 1. Распределение общей стоимости проектов в зависимости от доли капитального гранта\***



\* приведены усредненные оценки стоимости и доли капгранта в заключенных проектах 2007-2017 годов

Источник: анализ InfraONE

**Рисунок 2. Зависимость возможных потерь от доли капитального гранта в проекте**



\* «классически» усреднённый по рынку проект, собирающий на 1 рубль бюджетных средств 3,175 руб. частных инвестиций

Источник: данные компаний, органов власти, СМИ, оценка InfraONE

## Сколько выигрывает бюджет и выигрывает ли?

Общая стоимость приведённых в таблице 2 концессий — почти 174 млрд руб. То есть за счёт отмены возмещения НДС для этих проектов, по нашим расчётам, в федеральном бюджете останется не более 15,8 млрд руб. Причём выплата налога растянута на срок строительства объектов, как правило, 1–3 года.

Эффект от сохранения этих денег в бюджете, на наш взгляд, невысок. Но концессионный рынок и не был целью изменений: от невозмещения НДС сельскохозяйственным компаниям-получателям субсидий и, с большой вероятностью, промышленным бюджет выигрывает значительно больше. Только по сельскому хозяйству, по нашей оценке, эта цифра может составить до 38 млрд руб. в год.

Экономические издержки для конкретных концессий очевидны, и они тем серьёзнее, чем выше была доля государства в проекте.

## Урон будущим концессиям?

Если держатели действующих концессий могут апеллировать к режиму особых обстоятельств и ухудшению налоговых условий, то для соглашений, которые будут заключаться в 2018 году, подобный «спасательный круг» уже не сработает. Практически готовые к подписанию проекты также могут пострадать — сторонам придётся заново согласовывать финансовые условия, а значит срок запуска проектов снова затянется.

Среди готовящихся региональных проектов, по нашей оценке, не очень много капиталоемких (стоимостью более 1 млрд руб.) и предполагающих высокий капитальный грант (примеры см. в таблице 3). Это во многом связано с тем, что возможности бюджетной системы ограничены.

Мы полагаем, что из-за невозмещения НДС в части капитального гранта удорожание по заключённым в 2018 году и планирующимся к запуску в тот же период проектам составит 7–8%, или суммарно в пределах 8–10 млрд руб. Оценка сделана при условии, что региональные соглашения будут заключаться в объёмах предыдущих двух лет — то есть на 110–130 млрд руб. в год. Умеренность нашего прогноза по удорожанию связана с тем, что накануне и в период выборов власти чаще склонны готовить и заключать концессии, не требующие от них высоких капитальных грантов — например, в социальной сфере и ЖКХ.

Мы ждём, что те проекты, переговоры по которым затягиваются из-за новых налоговых условий, всё же договорятся о новых параметрах к третьему-четвёртому кварталу 2018-го.

Таблица 3. Примеры возможных потерь от невозмещённого НДС в готовящихся проектах

Проект	Стоимость, млрд руб.	Срок проекта, лет	Капитальный грант, млрд руб.	Доля капитального гранта в проекте	Потери, млрд руб.	Доля потерь в стоимости проекта	Концедент
Реконструкция приёмного отделения регионального сосудистого центра в Мурманске	2,7	9	0,4	16,2%	0,1	2,5%	Министерство здравоохранения Мурманской области
Модернизация трамвайно-троллейбусной сети правобережной части Новосибирска	11	30	4	36,4%	0,6	5,5%	Мэрия Новосибирска
Строительство подхода от А-118 до М-11 «Нарва», Санкт-Петербург	7,2	30	4,2	58,3%	0,6	8,9%	Дирекция по развитию транспортной системы Санкт-Петербурга

Источник: данные органов власти, tovgi.gov.ru, сообщения СМИ

## Исключение для концессий и ГЧП?

В апреле в Госдуму был внесён законопроект с поправками о сохранении налогового режима для концессионеров и частных партнёров, а также об исключении по невозмещению НДС для концессионных, ГЧП и МЧП-соглашений. Сейчас документ ожидает заключения от правительства. Даже если поправки примут к концу 2018 года, начнут действовать они, вероятно, только в 2019-м. Их действие будет распространяться на все проекты, которые попали под невозмещение НДС с 1 января. При таком развитии событий урон концессионному рынку станет совсем незначительным, поскольку большинство пострадавших проектов находится в начале инвестиционной стадии (см. таблицу 4).

Наибольший налог – 760 млн руб. (оценка InfraONE Research) – в 2018 году должен заплатить концессионер обхода Хабаровска, где уже идёт строительство. Если поправки примут в нынешнем виде, то возместить их он, согласно Налоговому кодексу, сможет в течение трёх следующих лет.

Причём если поправки примут в нынешнем виде, то возмещение НДС с бюджетных вложений будет возможно для всего рынка концессий и ГЧП, в том числе и для федеральных проектов, ранее лишённых такой возможности.

Впрочем, мы не исключаем, что власти не станут в очередной раз менять Налоговый кодекс, либо на это может уйти достаточно много времени.

Вполне вероятно, что вопрос «дыр» от невозмещения НДС в случае с конкретными крупными проектами могут пересмотреть индивидуально (например, увеличив капгрант – что, впрочем, не просто с точки зрения и поиска денег в бюджетной системе, и самой процедуры подобной «докапитализации»). Также вероятно, что в проектах, которые только запускаются, концессионеры и концеденты будут передоговариваться об условиях концессионного соглашения и пересчитывать финансовые модели.

**Таблица 4. Как в 2018 году пострадают от невозмещения НДС самые крупные проекты**

Проект	Размер капгранта в 2018 году, млрд руб.	НДС с капгранта в 2018 году, млрд руб.
Обход Хабаровска (13–42 км)	4,982	0,76
Мост через Чусовую в Перми	0,15	0,02
4-й мост через Обь в Новосибирске	власти региона в течение года составят график бюджетного финансирования проекта	

Источник: данные правительства РФ, властей регионов, оценка InfraONE Research



## Оговорка

---

Исследование подготовлено InfraONE Research, аналитическим подразделением инвестиционной компании InfraONE, и публикуется в целях информирования участников рынка и других заинтересованных лиц о наиболее актуальных вопросах инфраструктурных инвестиций.

Приведенные выводы, экспертные оценки и прогнозы, если не указано иное, отражают позицию аналитиков InfraONE Research, а не профильных подразделений компании, не претендуют на полноту анализа той или иной отрасли, проекта или финансового инструмента и актуальны по состоянию на дату публикации.

Авторы не несут ответственность за точность и актуальность данных, оценок и прогнозов. Исследование не может служить основанием для принятия каких-либо инвестиционных решений, не является рекламой или офертой, а публикуется исключительно в информационных целях.

---

## Об InfraONE Research

---

InfraONE Research - исследовательская группа инвестиционной компании InfraONE. Группа автономно анализирует все значимые инвестиционные планы, проекты и события в различных видах инфраструктуры, включая те проекты, где InfraONE выступает организатором, инвестиционным агентом, инвестиционным советником государственной или частной стороны, а также инвестором. При этом в аналитике приводится только общедоступная информация по этим проектам.

Во всех публичных материалах InfraONE Research соблюдается принцип независимости аналитических суждений. Мнение InfraONE Research может расходиться с мнением InfraONE.

Публичная аналитика компании публикуется в целях информирования рынка об актуальных вопросах инфраструктурных инвестиций, не является рекламой или офертой.

---

## О компании InfraONE

---

Инвестиционная компания InfraONE («Первая инфраструктурная компания») создана в 2011 году группой специалистов, имеющих значительный опыт работы в инвестиционных проектах различных инфраструктурных отраслей.

Основная сфера деятельности InfraONE - прямые инвестиции в инфраструктуру. Компания в своих интересах или интересах третьих лиц осуществляет организацию проектов и сделок, управление ими, финансирование проектов, а также предоставляет сервис инвестиционного консультирования, аналитической поддержки и продвижения проектов.

В первую очередь, интерес для InfraONE представляют инвестиции в проекты через инструменты ГЧП, концессий, проектного финансирования. Компания является независимым игроком и реализует проекты в железнодорожной, автодорожной, аэропортовой, портовой, иной транспортной, энергетической, социальной, медицинской, телекоммуникационной и других инфраструктурных сферах.

---

119049, Россия, Москва, ул. Коровий Вал, 5 БЦ «Оазис»  
Тел.: +7 495 231 3218 Факс: +7 495 231 3219  
research@infraone.ru