

Analiza
opodatkowania
wydobycia miedzi
w Polsce w kontekście
potencjalnych,
nowych inwestycji

2 kwietnia 2019



EY

Building a better
working world

Spis treści



O raporcie	1
Streszczenie	2
Rozdział 1 Inwestycje w Polsce	4
Rozdział 2 Inwestycje w sektorze wydobywania miedzi w Polsce	7
Rozdział 3 Opodatkowanie wydobywania kopalin w Polsce i wybranych krajach	11
Rozdział 4 Wpływ opodatkowania na inwestycje górnicze	16
Rozdział 5 Potencjalne rozwiązania sprzyjające nowym inwestycjom w polskim sektorze wydobywania miedzi	23
Załącznik A Model oceny skutków podatku od wydobywania	27
Załącznik B Analiza wrażliwości	28
Literatura	29

O raporcie

Zakres niniejszego Raportu

- ▶ Niniejszy raport został przygotowany na zlecenie Miedzi Copper Corp. ("MCC") i Electrum Group LLC ("Electrum"). Electrum działa w Polsce poprzez spółkę Amarante Investments sp. z o.o. ("Amarante"). Treść raportu została opracowana przez EY z zachowaniem standardów niezależności.
- ▶ Celem raportu jest dostarczenie obiektywnej i opartej na danych analizy dotyczącej opłacalności budowy nowych kopalni miedzi w warunkach aktualnie obowiązującego podatku od wydobycia niektórych kopalin („aktualny podatek od kopalin”) oraz niedawno ogłoszonej w ramach projektu poselskiego obniżonej stawki podatku („podatek od kopalin wg projektu poselskiego”)¹.
- ▶ Bazując na przeglądzie doświadczeń międzynarodowych, w raporcie przedstawiono również ocenę szeregu potencjalnych rozwiązań podatkowych, dzięki którym nowe projekty wydobywcze w Polsce mogłyby stać się opłacalne. Przykładowa kombinacja takich rozwiązań została przedstawiona w raporcie jako „alternatywny podatek od kopalin”.
- ▶ Aby zilustrować wpływ różnych konstrukcji podatku od kopalin na rentowność projektów z sektora wydobywczego, wykorzystano model finansowy („Model”) dla dwóch potencjalnych kopalni miedzi i srebra w Polsce - Amarante i MCC („Projekty”).
- ▶ Zarówno Model, jak i założenia dotyczące alternatywnego podatku od kopalin, zostały dostarczone przez zleceniodawców Raportu - Electrum i MCC.
- ▶ Na podstawie Modelu, dla każdego z Projektów obliczono - obok innych wskaźników - efektywną stawkę podatkową (ang. *Effective Tax Rate*, „ETR”) dla różnych konstrukcji podatku od kopalin. ETR mierzy udział dochodów podatkowych w wartości bieżącej netto projektu (ang. *net present value*, „NPV”).

Ograniczenia niniejszego Raportu

- ▶ Celem niniejszego raportu nie jest ocena zasadności istnienia opodatkowania wydobycia miedzi i srebra w Polsce, ani też ocena możliwości wprowadzenia alternatywnego podatku od kopalin.
- ▶ Zakres niniejszego Raportu jest ograniczony. Zarówno kryteria oceny podatku od kopalin, jak i wnioski z takiej oceny mogłyby być zasadniczo inne od zamieszczonych w raporcie dla projektów znajdujących się obecnie w fazie operacyjnej, jak również dla potencjalnych projektów inwestycyjnych innych niż uwzględnione w analizie. Analiza nie obejmuje aspektów oraz skutków inwestycji innych niż te wskazane w niniejszym raporcie.
- ▶ Sposób uwzględnienia CIT i podatku od kopalin w Modelu został skonsultowany z ekspertami EY. Model nie uwzględnia podatku od nieruchomości i opłat związanych z koncesjami w Polsce, ani innych podatków lub opłat. Ponadto, EY dokonał weryfikacji założeń dotyczących poziomu inflacji i kursu walutowego w Modelu. EY nie weryfikował Modelu pod innymi względami, w szczególności nie weryfikował założeń ani zasadności rozważanych Projektów. EY nie przeprowadził audytu ani innej weryfikacji danych wykorzystanych w analizie. Raport ten nie stanowi opinii podatkowej.
- ▶ Ani EY, ani pracownicy EY nie ponoszą odpowiedzialności za podjęcie działań albo brak podjęcia działań w oparciu o informacje zawarte w niniejszym Raporcie. EY nie bierze na siebie odpowiedzialności za straty poniesione w wyniku jakichkolwiek działań podjętych lub zaniechanych przez kogokolwiek na podstawie informacji przedstawionych w niniejszej publikacji. Za treści znajdujące się w Raporcie EY odpowiedzialny jest wyłącznie wobec zleceniodawców. Wyłączona jest odpowiedzialność EY za korzystanie z Raportu przez osoby trzecie.
- ▶ Wyniki i wnioski z Raportu nie stanowią wiążącej opinii ani porady.

¹ Projekt poselski z dn. 19 marca 2019, zmniejszający aktualny podatek od kopalin o 15%.

Streszczenie

- ▶ W warunkach spadającej podaży pracy oraz konieczności zmiany polskiego modelu konkurencyjności z opartego na niskich kosztach pracy w kierunku modelu opartego na czynnikach pozakosztowych, utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce wymaga zwiększenia zasobu kapitału oraz podniesienia produktywności. Do tego z kolei niezbędne jest zwiększenie inwestycji oraz wdrażanie innowacji w gospodarce.
- ▶ W ostatnich latach, stopa inwestycji w Polsce (20% w latach 2004-2017) była jedną z najniższych w UE oraz najniższa w regionie Europy środkowej i Wschodniej (EŚW). Pomimo wysokiego tempa wzrostu PKB w 2017 i 2018 r., dynamika inwestycji ponownie rozczarowała, a nadchodzące spowolnienie gospodarcze może dodatkowo zniechęcać do ponoszenia nakładów inwestycyjnych. Co więcej, zapewnienie odpowiedniego finansowania inwestycji w Polsce w długim okresie będzie istotnym wyzwaniem ze względu na bardzo niską stopę oszczędności krajowych i oczekiwane ograniczenie napływu środków UE.
- ▶ Powyższe czynniki wzmacniają obawy o długookresowy potencjał wzrostu polskiej gospodarki i wskazują, że Polska potrzebuje także zagranicznego kapitału prywatnego do finansowania działalności inwestycyjnej. Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne (BIZ) typu „greenfield” stanowią najkorzystniejszą formę pozyskiwania takiego kapitału, przyczyniając się do budowania potencjału gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. Dostępne dane wskazują jednak, że Polska przyciąga relatywnie niewiele BIZ w porównaniu z innymi krajami regionu.
- ▶ Luka inwestycyjna w Polsce mogłaby zostać ograniczona m.in. poprzez promowanie (krajowych i zagranicznych) inwestycji w wydobywcze. Potencjalne korzyści z tych projektów obejmują m.in. (i) wzrost PKB, (ii) tworzenie dobrze płatnych miejsc pracy, (iii) wzrost dochodów dla budżetu centralnego i samorządów oraz (iv) zmniejszone wydatki socjalne państwa. Te pozytywne efekty miałyby charakter długookresowy ze względu na długi cykl życia inwestycji w wydobywcze.
- ▶ Polska należy do krajów o największych rezerwach miedzi i potencjale wydobywczym. Mimo to, wydobywcze miedzi w Polsce w relacji do udokumentowanych rezerw jest niskie w porównaniu do standardów międzynarodowych. Z jednej strony zwiększenie wydobycia wymagałoby poniesienia znaczących nakładów kapitałowych i wykorzystania najnowszych technologii w celu uzyskania dostępu do głębszych złóż. Z drugiej strony, od czasu wprowadzenia podatku od kopalni, wydatki na eksplorację złóż w Polsce pozostawały bardzo ograniczone.
- ▶ Wysokie początkowe koszty kapitałowe i czasochłonność procesu budowy kopalni są szczególnymi cechami sektora wydobywczego. Ponadto, zwrot z kapitału jest uzyskiwany w długim horyzoncie czasowym. W przypadku nowych inwestycji generuje to znaczące, ujemne przepływy pieniężne w pierwszych latach projektu.
- ▶ Międzynarodowa analiza porównawcza pokazuje, że kraje nakładające dodatkowe podatki od wydobycia, zwykle wprowadzają również szereg zachęt, które okazują się konieczne, aby zrekompensować wysokie koszty nowych inwestycji w tym sektorze. W Polsce brakuje jednak takich mechanizmów, które łagodziłyby obciążenia nakładane na nowe inwestycje. W takich warunkach perspektywy zwiększenia wydobycia miedzi w Polsce wydają się bardzo ograniczone.
- ▶ W 2012 r. EY przeprowadził analizę wpływu podatku od kopalni na nowe inwestycje w polskim przemyśle miedziowym (EY 2012) i opublikował serię raportów w tym obszarze. Analiza wykazała, że wprowadzenie podatku od kopalni zwiększyło efektywną stawkę podatku (ETR) dla nowych projektów wydobycia miedzi z 38,5% do 89% i wydłużyło okres zwrotu z inwestycji o 11 lat, czyniąc inwestycję nieopłacalną ekonomicznie. Wnioski te potwierdzają ustalenia dotyczące innych krajów, w których ETR zwykle wahał się od 40% do 55%.
- ▶ Niewielkie zmiany w podatku od kopalni wprowadzone od 2012 r. nie miały istotnego wpływu na atrakcyjność inwestycji w wydobywcze miedzi w Polsce. Znajduje to potwierdzenie w analizie dwóch potencjalnych projektów - MCC i Amarante. ETR dla tych inwestycji, w warunkach obowiązujących w Polsce regulacji, oszacowano odpowiednio na poziomie 96% i 106%. Poselski projekt ustawy w zakresie obniżenia podatku od wydobycia niektórych kopalni nie zmienia zasadniczo powyższej sytuacji, ponieważ nawet po wprowadzeniu proponowanych zmian, efektywne opodatkowanie obu projektów pozostałoby na bardzo wysokim poziomie: odpowiednio 86% i 94%.
- ▶ W konsekwencji, z perspektywy przedsiębiorstw górniczych, realizacja potencjalnych projektów jest ekonomicznie nieopłacalna.
- ▶ Poziom ETR obliczonego dla analizowanych projektów w Polsce w warunkach bez podatku od kopalni (ok. 27%) jest niższy niż przeciętnie w innych krajach, gdzie

prowadzi się wydobycie. Na tej podstawie można uznać, że wprowadzenie podatku od kopaliny w Polsce było uzasadnione. Niemniej, jak wykazano w Raporcie, podatek od kopaliny w obecnie obowiązującej w Polsce formie podnosi ETR do zdecydowanie zbyt wysokich poziomów, czyniąc nowe projekty inwestycyjne nieopłacalnymi.

- ▶ Obowiązujący w Polsce podatek od kopaliny, oprócz wyjątkowo silnego wpływu na wzrost efektywnej stawki opodatkowania projektów górniczych, ma także inne charakterystyczne cechy, które odróżniają go od rozwiązań stosowanych w innych krajach. W szczególności, podatek opiera się na formule wykładniczej, prowadzącej do znaczących zmian stawki podatku pod wpływem zmian ceny metali. Skutkuje to dużą zmiennością ETR, a tym samym zwiększa niepewność dotyczącą rentowności inwestycji górniczych. Ponadto, wysokość podatku nie zależy od rentowności inwestycji.
- ▶ W przypadku realizacji obu analizowanych projektów, związana z nimi wartość nakładów inwestycyjnych w samej tylko fazie budowy kopalni wyniosłaby łącznie 2,4 mld USD, co stanowi ok. 14% całkowitej wartości ogłoszonych BIZ typu „greenfield” w 2017 r. w Polsce. Wartość ta byłaby jeszcze większa, gdyby uwzględnione zostały także inne potencjalne inwestycje w wydobycie miedzi, w tym krajowe.
- ▶ Ponadto, analizowane projekty wytwarzałyby pośrednio dodatkowe efekty w całej gospodarce, generując dodatkową wartość dodaną, miejsca pracy i wynagrodzenia, a także dochody budżetowe. Dalsze korzyści ekonomiczne i podatkowe byłyby tworzone w okresie działalności operacyjnej tych projektów.
- ▶ Utracone korzyści z niezrealizowanych projektów inwestycyjnych w sektorze wydobywczym są zatem bardzo znaczące i mogą stanowić argument na rzecz modyfikacji obecnego systemu podatkowego w celu uczynienia go bardziej atrakcyjnym dla (krajowych i zagranicznych) inwestycji w wydobycie miedzi.
- ▶ Na podstawie doświadczeń międzynarodowych, przeanalizowano wybrane, alternatywne rozwiązania w zakresie opodatkowania sektora wydobywczego, w tym w kontekście ich wpływu na ekonomikę rozważanych potencjalnych projektów inwestycyjnych.
- ▶ W odniesieniu do rozwiązań dotyczących początkowych etapów nowych inwestycji, największe znaczenie ma preferencyjne traktowanie nakładów kapitałowych. Preferencje te mogą obejmować: opodatkowanie podatkiem od kopaliny (na poziomie pozwalającym konkurować z innymi krajami) w oparciu o zysk, możliwość odliczenia podatku od kopaliny od podatku dochodowego, preferencyjne traktowanie kosztów eksploracji, a także inne rozwiązania, takie jak przyspieszona amortyzacja lub ulgi podatkowe dla niektórych rodzajów nakładów.
- ▶ Wyniki naszych analiz wskazują, że obniżenie poziomu ETR w Polsce do zakresu obserwowanego w innych jurysdykcjach konkurujących o projekty wydobywcze w sektorze miedzi będzie najprawdopodobniej wymagać zmian w więcej niż jednym elemencie opodatkowania. Przykład jednej z możliwych kombinacji zmian systemu podatkowego został przedstawiony w niniejszym Raporcie jako alternatywny podatek od kopaliny.
- ▶ Alternatywny podatek od kopaliny, zaproponowany przez Electrum i MCC, zachowuje podstawową konstrukcję aktualnego podatku, tj. obliczany jest na podstawie ceny rynkowej wydobytej miedzi i srebra. Wprowadza jednak następujące zmiany w stosunku do obecnego systemu podatkowego w Polsce:
 - ▶ uproszczoną formułę obliczania podatku,
 - ▶ obniżone stawki podatkowe, oraz
 - ▶ ulgę inwestycyjną mającą zachęcać do ponoszenia nakładów inwestycyjnych, połączoną z obowiązkiem dokonywania minimalnych płatności podatkowych w celu zagwarantowania poboru podatków również w początkowej fazie działania kopalni.
- ▶ W warunkach alternatywnego podatku od kopaliny, ETR dla projektów Amarante i MCC obniżyłby się odpowiednio do poziomu 42% i 41%, zapewniając opłacalność rozważanych inwestycji na poziomie porównywalnym z innymi krajami.
- ▶ Scenariusz alternatywnego podatku od kopaliny jest jedynie przykładem możliwych dostosowań w obecnym systemie opodatkowania wydobywania w Polsce. Tym niemniej, wskazuje on na skalę zmian, które są wymagane do stworzenia w Polsce konkurencyjnych warunków dla nowych inwestycji w sektorze wydobywania miedzi i srebra.

1

Inwestycje w Polsce



Rola inwestycji w budowaniu długookresowego wzrostu gospodarczego w Polsce

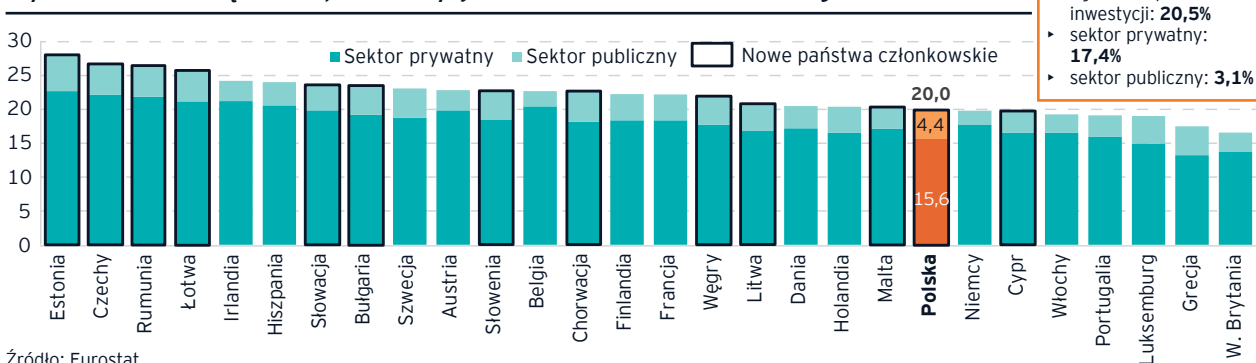
Obecne nakłady inwestycyjne w Polsce są niewystarczające do utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego.

- ▶ Spadająca podaż pracy (spowodowana zmianami demograficznymi) oraz konieczność zmiany polskiego modelu konkurencyjności, z opartego na niskich kosztach pracy w kierunku modelu opartego na czynnikach pozakosztowych, w tym wysokich kwalifikacjach, będą miały istotny wpływ na rozwój społeczno-ekonomiczny Polski w długim okresie.
- ▶ **W tych warunkach utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce wymaga zwiększenia zasobu kapitału oraz podniesienia produktywności.** Do tego z kolei niezbędne jest

zwiększenie inwestycji oraz wdrażanie innowacji w gospodarce.

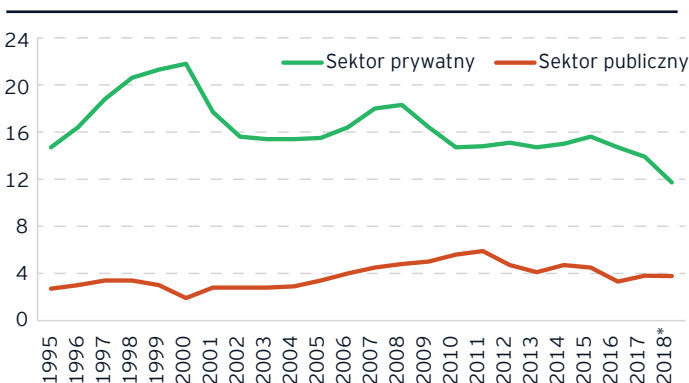
- ▶ Stopa inwestycji sektora prywatnego w Polsce w latach 2004-2017 była jedną z najniższych w UE oraz najniższa wśród nowych państw członkowskich UE. Choć sektor publiczny przeznacza znaczne środki na cele inwestycyjne – głównie dzięki wykorzystaniu funduszy unijnych – nie jest on w stanie zrekomensować niedostatecznych inwestycji sektora prywatnego. W efekcie, ogólna stopa inwestycji pozostaje niska (Wykres 1.1), a jej poziom jest daleki od wartości docelowych przewidzianych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju¹ (22-25% w 2020 r. oraz 25% w 2030 r.).

Wykres 1.1: Przeciętna stopa inwestycji w UE w latach 2004-2017 wg sektora (% PKB)



Źródło: Eurostat.

Wykres 1.2: Stopa inwestycji w Polsce (% PKB)



Źródło: Eurostat; *Dla roku 2018 przyjęto wartości dla trzech pierwszych kwartałów.

¹ Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (2017).

- ▶ W ostatnich latach problem nasilił się z powodu malejącej stopy inwestycji sektora prywatnego, która spadła z 18,3% PKB w 2008 r. do 13,9% w 2017 r. oraz do 11,7% w trzech pierwszych kwartałach 2018 r. (Wykres 1.2).

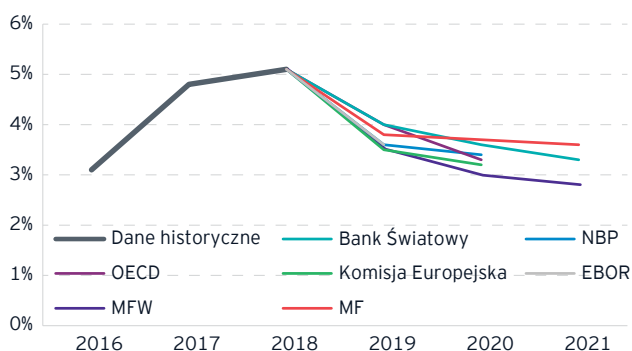
Skala działalności inwestycyjnej w Polsce jest obecnie niewystarczająca, aby utrzymać wysokie tempo wzrostu gospodarczego w długim okresie. Jest to spowodowane przede wszystkim niską stopą inwestycji sektora prywatnego, która w dodatku wykazywała tendencję spadkową w ostatnich latach.



Działalność inwestycyjna w Polsce w obliczu spowolnienia gospodarczego

Niedostateczne nakłady inwestycyjne staną się jeszcze poważniejszym problemem w obliczu nadchodzącego spowolnienia gospodarczego.

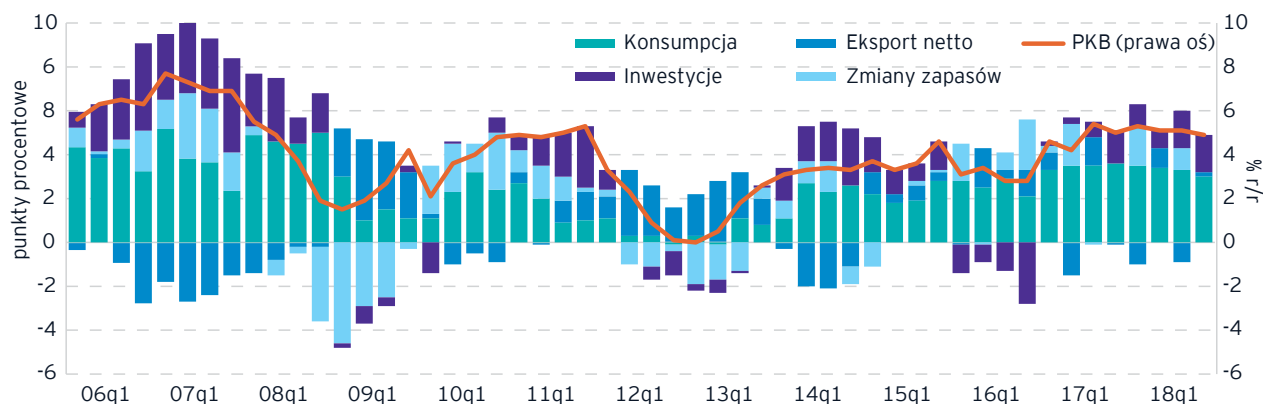
Wykres 1.3: Prognozy dynamiki PKB w Polsce (r/r)



Źródło: GUS, NBP, Ministerstwo Finansów, wybrane instytucje międzynarodowe.

- ▶ Instytucje międzynarodowe wskazują, że fundamenty wzrostu gospodarczego w Polsce pozostaną stabilne w perspektywie krótko- i średniookresowej, ale przewidują, że wzrost PKB spowolni do ok. 3% r/r w 2020 r. (z 5,1% w 2018 r., Wykres 1.3).
- ▶ **W okresie spowolnienia gospodarczego firmy ograniczają wydatki inwestycyjne.** Spadek aktywności inwestycyjnej miał negatywny wpływ na dynamikę PKB w okresach spowolnienia (zob. Wykres 1.4).
- ▶ Biorąc pod uwagę czynniki długookresowe omówione na poprzedniej stronie oraz nadchodzące spowolnienie gospodarcze, **należy zwrócić szczególną uwagę na rolę inwestycji w utrzymaniu tempa wzrostu PKB w krótkim, i co ważniejsze, w długim okresie.**
- ▶ **Równocześnie możliwości finansowania inwestycji z funduszy UE oraz środków krajowych będą w najbliższej przyszłości ograniczone.**

Wykres 1.4: Struktura dynamiki PKB w Polsce



Źródło: GUS.

- ▶ Po pierwsze, nowe Wieloletnie Ramy Finansowe UE dla lat 2021-2027 przewidują niższe fundusze dla Polski w porównaniu z poprzednimi latami.
- ▶ Po drugie, stopa oszczędności prywatnych w Polsce jest bardzo niska, przekładając się na niedobór kapitału krajowego.
- ▶ Te dwa czynniki sprawiają, że **Polska potrzebuje także zagranicznego kapitału prywatnego do finansowania działalności inwestycyjnej.**
- ▶ Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) typu „greenfield”* stanowią najkorzystniejszą formę zagranicznego finansowania nakładów kapitałowych

w gospodarce krajowej. W związku z tym, przyciągnięcie BIZ typu „greenfield” powinno stanowić istotny element polityki wspierającej wzrost gospodarczy w Polsce.

W okresie spowolnienia gospodarczego, działalność inwestycyjna nabiera jeszcze większego znaczenia.

Luka inwestycyjna mogłaby zostać zmniejszona zarówno poprzez stymulację krajowych nakładów inwestycyjnych, jak i poprzez przyciągnięcie BIZ typu „greenfield”.

*Bezpośrednie inwestycje zagraniczne typu „greenfield” (ang. *greenfield foreign direct investment*) polegają na budowie nowych obiektów produkcyjnych, w przeciwieństwie do inwestycji na bazie istniejących zakładów (ang. *brownfield foreign direct investment*).

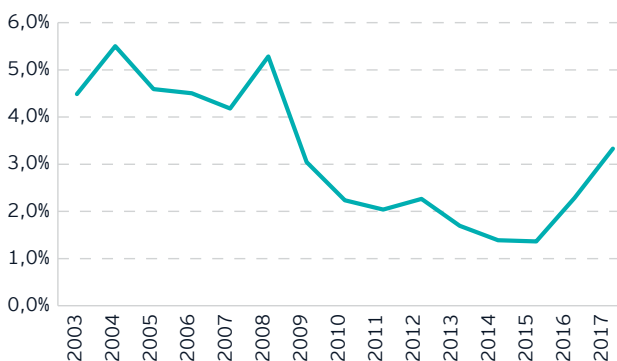


Napływ BIZ

Napływ BIZ do Polski jest obecnie stosunkowo niski w porównaniu do innych krajów nadrabiających zaległości gospodarcze.

- ▶ Polska zajmuje 8 miejsce wśród krajów Europy Środkowej i Wschodniej (EŚW) pod względem wartości kapitału zagranicznego ulokowanego w formie inwestycji bezpośrednich w stosunku do PKB. W 2017 r. wartość tego wskaźnika wyniosła w Polsce 44% i była o blisko połowę niższa niż w Estonii (87%) i Bułgarii (82%, Wykres 1.5).
- ▶ Wartość ogłoszonych BIZ typu „greenfield” do Polski spadła w latach 2008-2015 (Wykres 1.6). Mimo pewnego odbicia w latach 2016-2017, **Polska potrzebuje zdecydowanie większego napływu BIZ, aby zwiększyć swój zasób kapitału zagranicznego***.

Wykres 1.6: Ogłoszone napływy BIZ typu „greenfield” do Polski (% PKB)



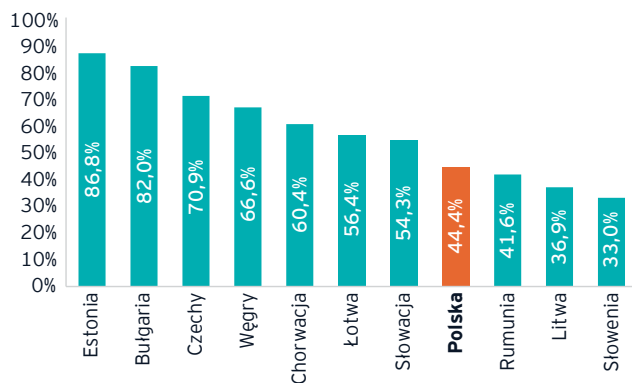
Źródło: Analiza EY na podstawie danych UNCTAD i Eurostatu.

- ▶ Podsumowując, **napływy BIZ do Polski są stosunkowo niskie w porównaniu do innych krajów EŚW. Obecnie Polska nie przyciąga inwestorów zagranicznych w stopniu odpowiadającym potrzebom jej gospodarki.**

Napływy BIZ do Polski są obecnie stosunkowo niewielkie. Choć w latach 2016-2017 ich poziom wzrósł, pozostaje on znacznie niższy niż przed globalnym kryzysem z lat 2008-2009.

Luka inwestycyjna w Polsce mogłaby zostać zniwelowana m.in. poprzez promowanie (krajowych i zagranicznych) inwestycji w wydobycie miedzi.

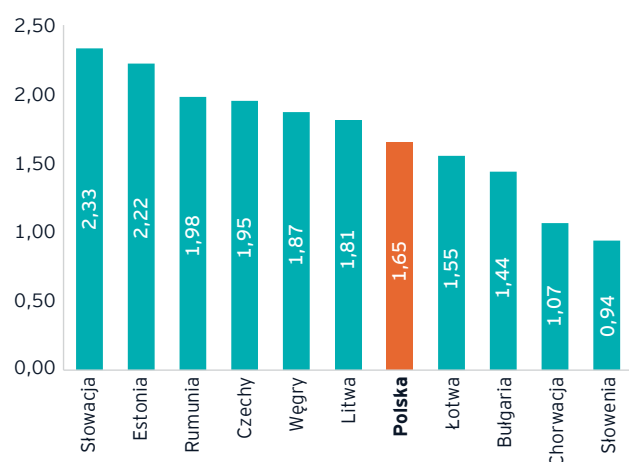
Wykres 1.5: Wartość zagranicznego kapitału ulokowanego w krajach EŚW w formie inwestycji bezpośrednich w 2017 (% PKB)



Źródło: Analiza EY na podstawie danych UNCTAD i Eurostatu.

- ▶ Podobne wnioski nasuwa porównanie Polski do innych krajów regionu EŚW pod względem wartości skumulowanych, ogłoszonych BIZ typu „greenfield” w przeliczeniu na jednego mieszkańca (Wykres 1.7).
- ▶ Wskaźnik ten w Polsce wyniósł 1,65 tys. USD w latach 2012-2017, znacznie poniżej wartości odnotowanej na Słowacji (2,33 tys. USD), w Estonii (2,22 tys. USD), Rumunii (1,98 tys. USD) czy Czechach (1,95 USD tys.).

Wykres 1.7: Łączne ogłoszone napływy BIZ typu „greenfield” do krajów EŚW w latach 2012-2017 w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w tys. USD)



Źródło: Analiza EY na podstawie danych UNCTAD i Eurostatu.

*BIZ typu „greenfield” nie są jedynym czynnikiem odpowiedzialnym za akumulację kapitału zagranicznego, ale odgrywają ważną rolę w budowaniu zdolności produkcyjnych polskiej gospodarki.

2

Inwestycje w sektorze wydobywania miedzi w Polsce

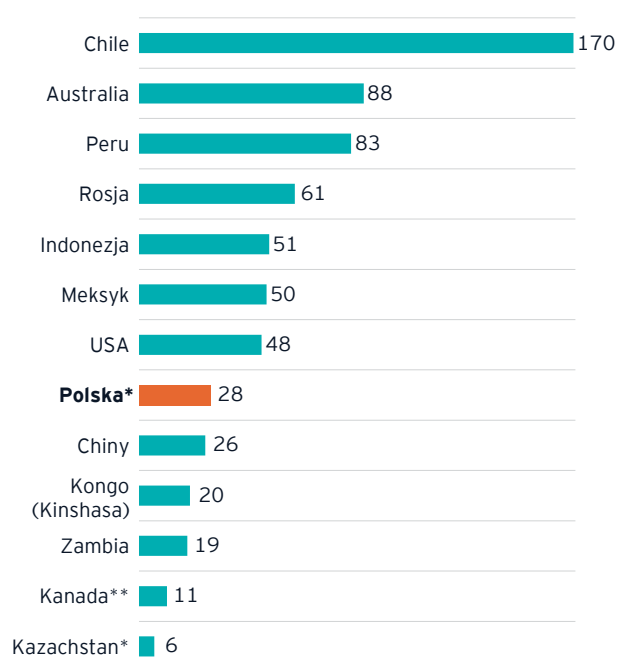


Aktualny stan sektora wydobywania miedzi w Polsce

Polska zajmuje 8. miejsce na świecie pod względem rezerw miedzi, co nie znajduje jednak odzwierciedlenia w poziomie wydobycia tego surowca.

- Polska posiada jedną z największych rezerw miedzi na świecie. Wynoszą one ok. 28 mln ton, co daje Polsce 8. miejsce w światowym rankingu, tuż za USA, ale przed Chinami i Kanadą (Wykres 2.1).

Wykres 2.1: Udokumentowane rezerwy miedzi (w mln ton)

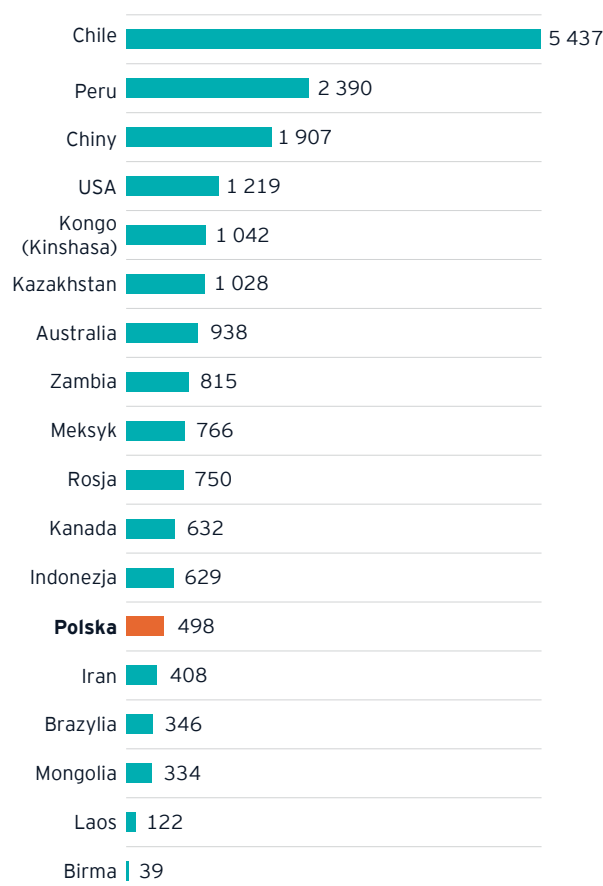


Źródło: USGS 2019 (*Polska, Kazachstan: USGS 2015, **Kanada: USGS 2018).

W celu zwiększenia wydobycia miedzi w Polsce, polskie władze mogą podjąć działania służące pobudzeniu aktywności inwestycyjnej w tym sektorze.

- Pod względem wydobycia miedzi, Polska zajmuje jednak dopiero 13. miejsce na świecie z produkcją na poziomie 498 tys. ton - to znacznie mniej niż w Chinach, USA i Kanadzie (Wykres 2.2).

Wykres 2.2: Wydobycie miedzi w 2018 r. (w tys. ton)



Źródło: Business Monitor International Ltd (na podstawie danych USGS).

Inwestycje w sektorze wydobycia miedzi w Polsce

- **Zwiększenie wydobycia miedzi wymaga dużych nakładów inwestycyjnych i zastosowania nowych technologii w celu uzyskania dostępu do głębszych złóż.** Budżet na eksplorację złóż miedzi w Polsce w 2018 r. był jednak bardzo niski w porównaniu z innymi krajami (Tabela 2.1).

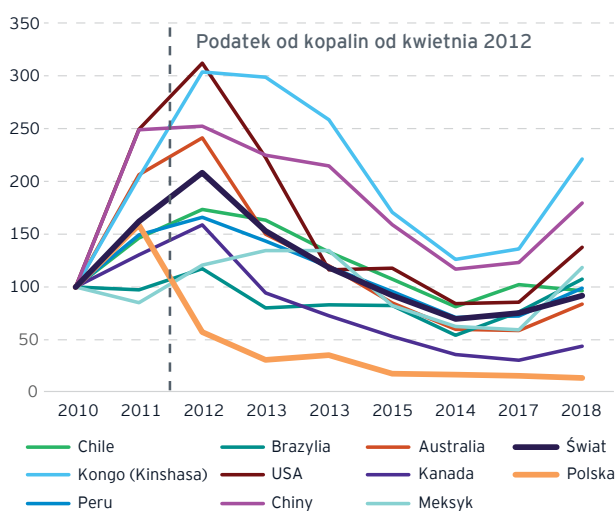
Tabela 2.1: Budżet na eksplorację złóż miedzi w 2018 r.

Ranking w 2018	Ranking w 2010	Kraj	Budżet w 2018 (mln USD)	% budżetu światowego
1	1	Chile	384,7	18,6
2	3	Peru	209,5	10,1
3	5	USA	207,4	10,0
4	2	Australia	199,0	9,6
5	8	Kongo (Kinshasa)	174,1	8,4
6	7	Brazylia	94,6	4,6
7	15	Chiny	92,3	4,5
8	4	Kanada	85,6	4,1
9	10	Meksyk	84,6	4,1
10	38	Ekwador	83,6	4,0
23	16	Polska	7,0	0,3

Źródło: S&P Global Market Intelligence annual World Explorations Trends report.

- **Budżet na eksplorację złóż miedzi w Polsce został znacznie ograniczony po wprowadzeniu podatku od wydobycia niektórych kopalin i dotychczas nie wrócił do wcześniejszych poziomów.** Co więcej, Polskę ominęło ożywienie działalności poszukiwawczej obserwowane od 2017 r. wśród kluczowych krajów produkujących miedź (Wykres 2.3).

Wykres 2.3: Budżet na eksplorację złóż miedzi w perspektywie międzynarodowej (2010 = 100)



Źródło: Analiza EY na podstawie S&P Global Market Intelligence annual World Explorations Trends report.





Cykl życia inwestycji w sektorze wydobywania miedzi

Realizacja inwestycji w sektorze miedzi dzieli się na cztery fazy: (i) rozpoznanie złóż, (ii) zagospodarowanie złóż i budowa kopalni, (iii) wydobywanie i produkcja, (iv) likwidacja kopalni. Kluczową cechą inwestycji w sektorze miedzi jest wysoka kapitałochłonność w początkowych fazach projektu, połączona z wysokim ryzykiem i brakiem przychodów.

Wykres 2.4: Cykl życia inwestycji w sektorze miedzi w Polsce

1. Rozpoznanie złóż

Proces rozpoczyna się od rozpoznania złóż, w tym od oceny ich wielkości, jakości oraz potencjału ekonomicznego. **Zazwyczaj faza ta trwa co najmniej 5 lat i wiąże się z ujemnym saldem przepływów pieniężnych oraz wysokim ryzykiem. Tylko nieliczne lokalizacje, w których prowadzi się rozpoznanie zostają finalnie przekształcone w kopalnie.**

3. Wydobywanie i produkcja

Po wybudowaniu kopalni rozpoczyna się wydobywanie i wzbogacanie rudy miedzi w celu otrzymania koncentratu. Koncentrat jest transportowany pociągami do hut, np. takich jak te należące do KGHM. Zazwyczaj zakłada się, że kopalnia będzie działać od 10 do 30 lat, jednak przy ciągłym rozpoznawaniu otaczających złóż, okres ten często się wydłuża. **Faza ta generuje dodatnie saldo przepływów pieniężnych.**



2. Zagospodarowanie złoża i budowa kopalni

Po zidentyfikowaniu, rozpoznaniu i ocenie złoża pod kątem opłacalności, musi ono skutecznie konkurować z innymi projektami o kapitał inwestycyjny. Jeśli oczekiwane stopy zwrotu są wystarczające, rozpoczyna się budowa obiektu. Niniejsza faza obejmuje budowę zakładu (bądź zakładów) wzbogacania rudy, oczyszczalni odpadów flotacyjnych, jednostek wytwarzających energię, biur, magazynów i laboratoriów. Podczas tej fazy następuje budowa kopalni wraz z wyposażeniem (szyby wydobywcze, wentylacyjne itp.) i infrastrukturą towarzyszącą. **Faza ta trwa ok. 3-6 lat i jest związana z poniesieniem bardzo wysokich nakładów inwestycyjnych i brakiem przychodów (ujemne saldo przepływów pieniężnych).**

4. Likwidacja kopalni

Faza ta obejmuje zaprzestanie wydobywania oraz rekultywację środowiska. **Przychody kończą się, a rewitalizacja terenu pociąga za sobą koszty (i ujemne saldo przepływów pieniężnych).**

Źródło: Analiza EY na podstawie danych MCC.

Każda faza cyklu życia kopalni miedzi wiąże się ze specyficznym dla siebie poziomem ryzyka, kosztów i przychodów.



Kluczowe korzyści i wyzwania związane z inwestycjami w polskim sektorze wydobywania miedzi

Choć inwestycje w sektorze wydobywania miedzi (zarówno krajowe, jak i zagraniczne) mogą przynieść Polsce wiele korzyści o charakterze ekonomicznym, fiskalnym i społecznym, istnieje szereg przeszkód, które hamują tego typu działalność.

Kluczowe korzyści ekonomiczne wynikające z inwestycji w sektorze wydobywania miedzi

Wzrost gospodarczy i nowe miejsca pracy

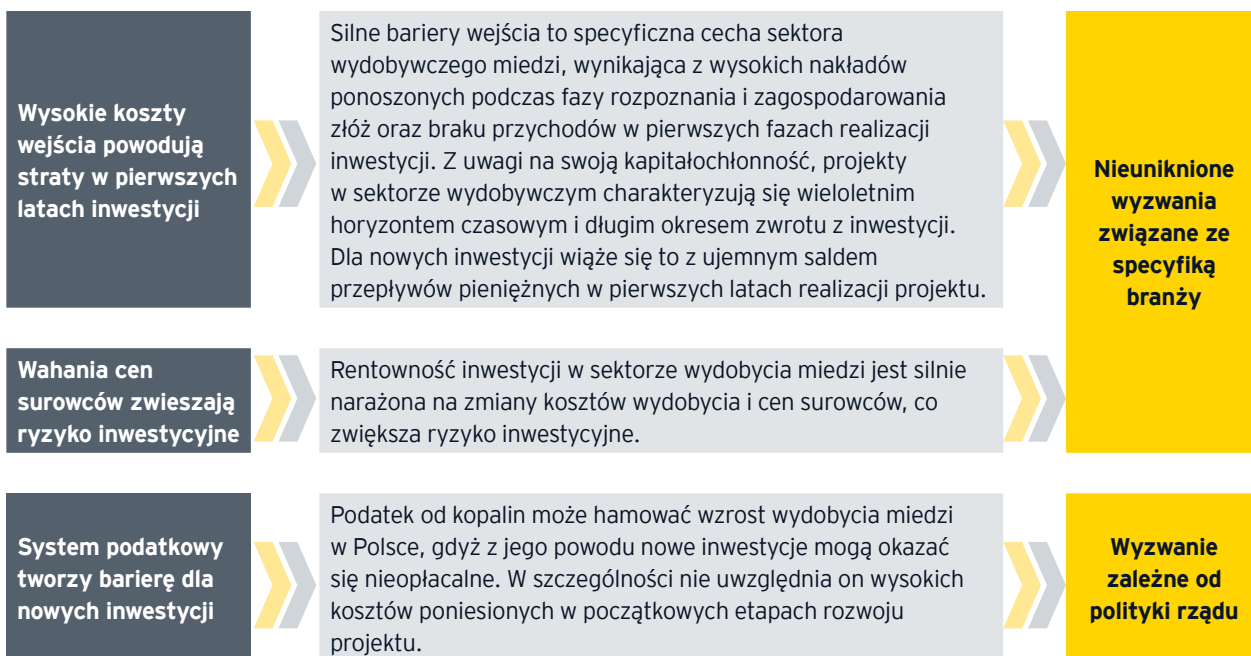
Inwestycje w sektorze wydobywania miedzi generują dodatkową produkcję, stymulują popyt na towary i usługi oraz tworzą miejsca pracy o wysokiej wartości dodanej, co znajduje odzwierciedlenie w stosunkowo wysokich płacach w tym sektorze.

Korzyści dla finansów publicznych

Inwestycje te generują także dodatkowe korzyści dla finansów publicznych poprzez (i) podatki i opłaty ponoszone przez zakład, jego dostawców i pracowników oraz (ii) zmniejszenie wydatków publicznych na zasiłki dla bezrobotnych.

Korzyści z inwestycji w sektorze wydobywania miedzi są długotrwałe: cykl życia inwestycji jest bardzo długi (por. s. 9), a przeniesienie zakładu za granicę mało prawdopodobne. Nowa kopalnia będzie zatem zatrudniać pracowników i generować popyt na polskie towary i usługi przez dłuższy okres, równocześnie budując trwałe relacje z lokalnymi firmami.

Kluczowe wyzwania związane z realizacją inwestycji w polskim sektorze wydobywania miedzi



Źródło: EY.

Wiele wyzwań związanych z realizacją inwestycji w sektorze wydobywania miedzi jest nieuniknionych i związanych ze specyfiką branży. Odpowiednia polityka może jednak wpływać na wyzwania związane z systemem podatkowym.

Polityka podatkowa powinna uwzględniać cały cykl życia inwestycji w sektorze wydobywania miedzi, co powinno znaleźć odzwierciedlenie m.in. w konstrukcji podatku od wydobywania niektórych kopalni.

3

Opodatkowanie wydobycia kopalin w Polsce i wybranych krajach



Polski system podatku od wydobycia kopalin

Ze względu na wysokie koszty i ryzyko inwestowania w nowe kopalnie, wiele systemów podatkowych bierze pod uwagę specyfikę początkowych faz cyklu życia tych projektów. Polski podatek od wydobycia niektórych kopalin nie uwzględnia jednak tych okoliczności.

W 2012 r. Polska wprowadziła podatek od wydobycia niektórych kopalin (dalej: „podatek od kopalin”).

Jakkolwiek podatek ten ma charakter opłaty typu *royalty*, różni się od tego rodzaju należności zazwyczaj nakładanych w innych jurysdykcjach:

- ▶ **Opiera się na wartości wydobytego metalu**, a nie wysokości przychodu netto osiąganego przez przedsiębiorstwo górnicze z jego sprzedaży (tzw. *net smelter return*).
- ▶ **Wysokość podatku nie zależy od rentowności inwestycji, np. nie uwzględnia wysokości kosztów wydobycia. W konsekwencji, podatek zostanie zapłacony nawet w sytuacji napotkania trudności w toku realizacji inwestycji.**
- ▶ **Nie podlega odliczeniu** jako koszt dla celów podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).
- ▶ **Opiera się na formule wykładniczej**, co powoduje relatywnie silne zmiany stawki podatku pod wpływem zmian cen metali. W szczególności, zmienność cen miedzi od czasu wprowadzenia podatku od kopalin w Polsce spowodowała, że stawki podatku wahały się od

Główne cechy podatku od kopalin w Polsce:

- ▶ Oparty na wartości wydobytego metalu, a nie wartości przychodu z jego sprzedaży
- ▶ Należy niezależnie od osiągniętego zysku / poniesionej straty
- ▶ Pomija ważne ryzyka biznesowe
- ▶ Znaczna zmienność stawek podatkowych w zależności od zmiany cen metali

11,0% do 17,0% średniej ceny miedzi (zob. Wykres 3.1. na następnej stronie).

- ▶ **Obowiązujący w Polsce podatek od kopalin wydaje się pomijać ważne ryzyka związane z procesem inwestycyjnym**, takie jak ryzyko projektowe, finansowe, licencyjne czy inne, wynikające z lokalnych uwarunkowań.

Co ważne, opłaty typu *royalty* są traktowane przez przedsiębiorstwa górnicze jako koszty operacyjne. W fazie planowania inwestycji, te dodatkowe koszty mogą doprowadzić do utraty opłacalności wydobycia złóż o niższej jakości, co z kolei przełoży się na niższy wolumen produkcji i krótszą działalność kopalni. **W takich warunkach niskie ceny metali często prowadzą do zawieszenia działalności kopalni.**

Formuła podatku od kopalin z 2012 r:

Stawki podatku od wydobycia miedzi (Cu):

- ▶ Jeżeli średnia cena miedzi przekracza 15 tys. zł/tonę:

$$3,3\% \times \text{średnia cena miedzi} + (0,1\% \times \text{średnia cena miedzi})^{2,5}$$

- przy czym maks. stawka podatku = 16 tys. zł/tonę

- ▶ Jeżeli średnia cena miedzi nie przekracza 15 tys. zł/tonę:

$$(\text{średnia cena miedzi} - 12 \text{ tys. zł}) \times 44\%$$

- przy czym min. stawka podatku = 0,5% średniej ceny miedzi

Stawki podatku od wydobycia srebra (Ag)

- ▶ Jeżeli średnia cena srebra przekracza 1,2 tys. zł/kg:

$$12,5\% \times \text{średnia cena srebra} + (0,1\% \times \text{średnia cena srebra})^4$$

- przy czym maks. stawka podatku = 2,1 tys. zł/kg

- ▶ Jeżeli średnia cena srebra nie przekracza 1,2 tys. zł/kg:

$$(\text{średnia cena srebra} - 1 \text{ tys. zł}) \times 75\%$$

- przy czym min. stawka podatku = 0,5% średniej ceny srebra



Polski system podatku od wydobycia kopalin

Podczas gdy formuła podatku od kopalin w Polsce podlegała pewnym zmianom od 2012 r., miały one nieznaczny wpływ na całkowitą stawkę podatku wyrażoną jako % ceny miedzi.

- ▶ **Podatek od wydobycia niektórych kopalin wprowadzono w Polsce w 2012 r. Od tego czasu był kilkakrotnie zmieniany, niemniej jednak zmiany te miały jedynie nieznaczny wpływ na całkowitą stawkę podatku jako % ceny miedzi** (Wykres 3.1).
- ▶ Jedną z wprowadzonych zmian przewiduje, że podatek od kopalin może zostać pomniejszony o 19% kwoty niewykorzystanej straty CIT (z powodu wygaśnięcia pięcioletniego okresu na rozliczenie strat podatkowej). Mając jednak na uwadze, że większość strat podatkowych jest zwykle wykorzystywana w okresie 5 lat, wpływ tych zmian wydaje się nieistotny.
- ▶ Ponadto, w ramach trwającego procesu legislacyjnego, ma zostać wprowadzona możliwość obniżenia podatku od kopalin poprzez darowizny na rzecz gmin do wysokości 5% podatku. Zmiana ta nie będzie jednak

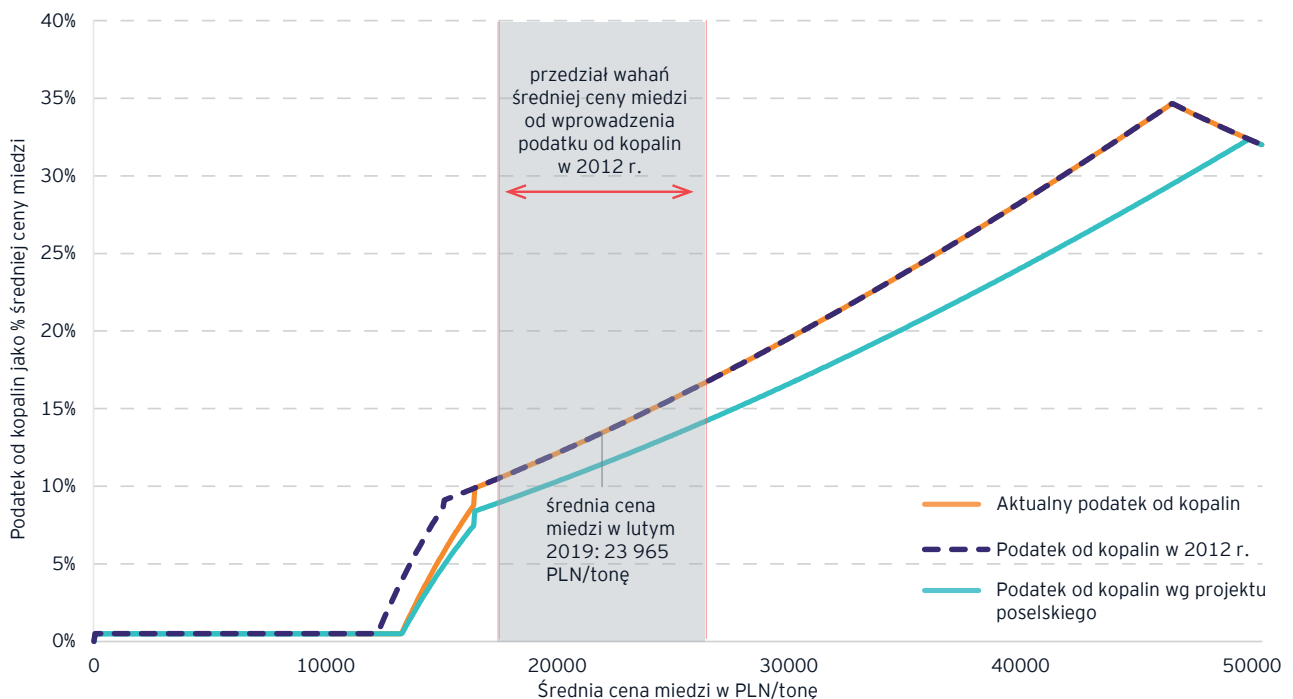
miała żadnego wpływu na całkowitą kwotę środków, którą inwestorzy są zobowiązani odprowadzić na rzecz sektora publicznego.

- ▶ Ostatnio została ogłoszona nowa propozycja legislacyjna dot. podatku od kopalin, której celem jest zmniejszenie podatku o 15% (dalej: „podatek od kopalin wg projektu poselskiego”). Jak jednak wskazano na stronie 21, zmiana ta nie ma znaczącego wpływu na rentowność nowych inwestycji górniczych w Polsce.
- ▶ W odróżnieniu od polskiego systemu, **systemy podatkowe dot. górnictwa w innych krajach zazwyczaj uwzględniają fakt, że dodatnie przepływy pieniężne generowane są dopiero w ramach etapu wydobycia i produkcji**, podczas gdy znaczne wydatki kapitałowe muszą zostać poniesione dużo wcześniej.

Mając na uwadze, że aktualna cena miedzi przekracza 16 265 zł/tonę, obecnie zastosowanie ma następujący wzór podatku od kopalin dla miedzi*:

$$\text{Podatek od kopalin dla Cu/tonę} = 3,3\% \times \text{średnia cena miedzi} + (0,1\% \times \text{średnia cena miedzi})^{2,5}$$

Wykres 3.1: Stawki podatku od kopalin dla miedzi jako % średniej miesięcznej ceny miedzi



Źródło: EY, Bank Światowy.

*Jeśli cena miedzi nie przekracza 16 265 PLN/tonę, obowiązujący wzór jest następujący:

podatek od kopalin dla Cu/tonę = 44% x (średnia cena miedzi - 13 012 zł/tonę).

Ponadto, maksymalna stawka podatku wynosi 16 000 zł/tonę, a stawka minimalna za tonę: 0,5% x średnia cena miedzi.



Rodzaje podatków i opłat typu *royalty*

Systemy podatkowe mają znaczący wpływ na rentowność nowych inwestycji w górnictwie, a różne kraje stosują rozmaite zachęty podatkowe i ulgi w celu przyciągnięcia inwestorów.

Znaczący wpływ systemu podatkowego na rentowność

- ▶ **Sektor wydobywczy jest specyficzny przede wszystkim ze względu na wysokie koszty wejścia.** Z uwagi na swoją kapitałochłonność, projekty w tym sektorze charakteryzują się wieloletnim horyzontem czasowym i długim okresem zwrotu z inwestycji. Dla nowych inwestycji oznacza to ponoszenie strat w początkowych latach projektu.
- ▶ Jak wskazują badania, z perspektywy nowej inwestycji w sektorze wydobywczym, poza potencjałem geologicznym obszaru inwestycji (np. jakością rudy, trudnością dotarcia do surowca), **kluczową rolę odgrywa system podatkowy i jego wpływ na rentowność planowanych działań.**

Rodzaje podatków specjalnych i opłat typu *royalty*

- ▶ Analiza opodatkowania sektora wydobywczego w wybranych krajach wskazuje, że często stosowane są opłaty typu *royalty*, które można sklasyfikować według trzech głównych grup, bazujących na:
 - ▶ jednostce (wolumenie) wydobycia*
 - ▶ wartości wydobytego surowca oraz
 - ▶ zysku.
- ▶ Niektóre państwa stosują hybrydowe metody, które łączą dwie ze wskazanych metod.
- ▶ Metody oparte na zysku są preferowane przez inwestorów, gdyż, w przeciwieństwie do metod opartych na wolumenie bądź wartości wydobytego surowca, nie generują obowiązku zapłaty podatku w sytuacji ponoszenia straty przez przedsiębiorstwo.

* obecnie już niestosowane przez kraje objęte niniejszą analizą

Przykłady racjonalizacji podatków specjalnych i opłat typu *royalty*

- ▶ **Metody oparte na wartości i zysku są stosowane w krajach wysokorozwiniętych oraz coraz częściej w krajach rozwijających się, gdzie wydobycie stanowi istotny element gospodarki kraju.**
- ▶ **Obecnie obserwowany jest trend racjonalizacji wprowadzonych systemów opodatkowania wydobycia surowców w celu wzmocnienia konkurencyjności kraju w zakresie inwestycji górniczych.**

Tabela 3.1: Przykłady rodzajów podatków i opłat typu *royalty*

od jednostki wydobycia	od wartości	oparte na zysku
Chiny	Australia	Kanada (większość prowincji)
	Chiny	Chile
	Kazachstan	Peru
	Polska	South Africa
	Rosja	USA (Alaska)
	Peru	

- ▶ Przykładowo, **Peru** zastąpiło wcześniejszy system oparty na wartości wydobytego surowca metodą opartą na zysku; **Chiny** dokonały zmiany z metody opartej na jednostkach wydobycia na metodę opartą na wartości wydobytego surowca, aby ustanowić bardziej sprawiedliwy i skuteczny system opodatkowania zasobów; **Sierra Leone** obniżyła stawkę podatku dochodowego z 30% do 20% w odniesieniu do niektórych operacji górniczych; **Mali** obniżyło stawkę CIT z 45% do 30% (25% w pierwszych 15 latach produkcji) dla niektórych czynności wydobywczych.



Ulgi i zachęty inwestycyjne

Podatki od wydobycia i opłaty typu *royalty* stanowią, w połączeniu z podatkami dochodowymi, istotne obciążenie dla potencjalnych nowych inwestorów. Z tego względu, w poszczególnych jurysdykcjach wprowadzane są nowe typy ulg oraz zachęty inwestycyjnych.

- ▶ **Celem ulg i zachęt inwestycyjnych jest ograniczenie obciążeń podatkowych w związku z koniecznością poniesienia przez inwestora istotnych nakładów w początkowych latach inwestycji.** Kraje, które decydują się na wprowadzenie takich mechanizmów, robią to w celu pobudzenia inwestycji oraz rozwoju rynku.
- ▶ Przy projektowaniu systemu opodatkowania wydobycia surowców naturalnych warto korzystać z doświadczeń i rozwiązań stosowanych w innych krajach.

Prawo do odliczenia opłat typu *royalty* od podstawy opodatkowania CIT

- ▶ Jak wskazano poniżej (Tabela 3.2), państwa stosujące opodatkowanie sektora wydobywczego na zasadzie opłat typu *royalty*, co do zasady, umożliwiają podatnikom odliczenie tych opłat od podstawy opodatkowania CIT. Powyższe rozwiązanie wprowadziły państwa stosujące opłaty typu *royalty* od wartości surowca, jak i podatki od wydobycia oparte na zysku (Tabela 3.1).
- ▶ Polska nie wprowadziła jednak powyższego rozwiązania, tj. w polskiej ustawie o CIT istnieje bezpośrednie wyłączenie podatku od kopalin z kosztów uzyskania przychodów (Dz.U. z 2018 r., poz. 1036 z 30.05.2018 ze zm.).

Preferencyjne rozliczenie wydatków poniesionych w przedprodukcyjnej fazie poszukiwań

- ▶ W znacznej części badanych państw istnieją przepisy umożliwiające szybsze rozliczenie wydatków poniesionych w fazie poszukiwań. Mechanizm ten może być skuteczną zachętą dla nowych inwestorów w sektorze wydobywczym, gdyż faza przedprodukcyjna charakteryzuje się koniecznością poniesienia istotnych nakładów związanych z pozyskaniem praw do nieruchomości, pracami badawczymi, rozpoznawaniem i udokumentowaniem złóż. W tym okresie z kolei przedsiębiorstwo z reguły nie osiąga jeszcze przychodów operacyjnych.

Tabela 3.2: Przykłady wdrożenia wybranych ulg i zachęt podatkowych (TAK/NIE)

Państwo	Możliwość odliczenia podatku od wydobycia od podstawy opodatkowania CIT	Możliwość preferencyjnego rozliczenia wydatków z fazy poszukiwań
Australia	Tak	Tak
Chile	Tak	Tak
Chiny	Tak	Nie
Kanada	Tak	Tak
Kazachstan	Tak	Tak
Polska	Nie	Nie
Rosja	Tak	Tak
RPA	Tak	Nie
USA	Tak	Tak

Dodatkowe wybrane rodzaje ulg i zachęt inwestycyjnych

- ▶ **Umowy stabilności podatkowej** zawierane z rządem danego państwa w celu zminimalizowania ekspozycji inwestorów na ryzyko zmian systemu podatkowego.
- ▶ **Przyspieszona amortyzacja inwestycji kapitałowych w sektorze wydobywczym poprzez wprowadzenie specjalnych zasad amortyzacji.** Zasady te są niejednokrotnie znacznie bardziej korzystne niż dla pozostałych sektorów gospodarki. Można spotkać się z różnymi sposobami dokonywania przyspieszonych odpisów, np. w postaci zwiększenia stawki bądź zwiększenia odpisu w pierwszych latach działalności, itp.
- ▶ **Uwzględnienie kosztów eksploatacji gruntu górniczego,** pozwalające efektywnie na ukosztowanie dla celów podatkowych części wydatków poniesionych na nabycie gruntu.
- ▶ **Czasowe zwolnienie z opodatkowania** nowego powstałego przedsiębiorstwa, zazwyczaj stosowane w przypadku podatków dochodowych.
- ▶ **Preferencyjne rozliczenie określonych wydatków.** Np. odliczenie od podstawy opodatkowania nawet do 150% wydatków poniesionych na fazę poszukiwawczą.
- ▶ **Możliwość bezpośredniego odliczenia** określonej części wydatków od zobowiązania podatkowego lub odroczenie płatności podatku do czasu uzyskania zwrotu z kapitału.
- ▶ **Nieograniczone czasem rozliczenie straty podatkowej** - państwa, które stosują ograniczenia czasowe dotyczące rozliczenia straty podatkowej przeważnie stosują limit 5-letni (np. Polska) lub 10-letni, natomiast wiele państw wprowadziło możliwość nieograniczonego w czasie rozliczenia strat

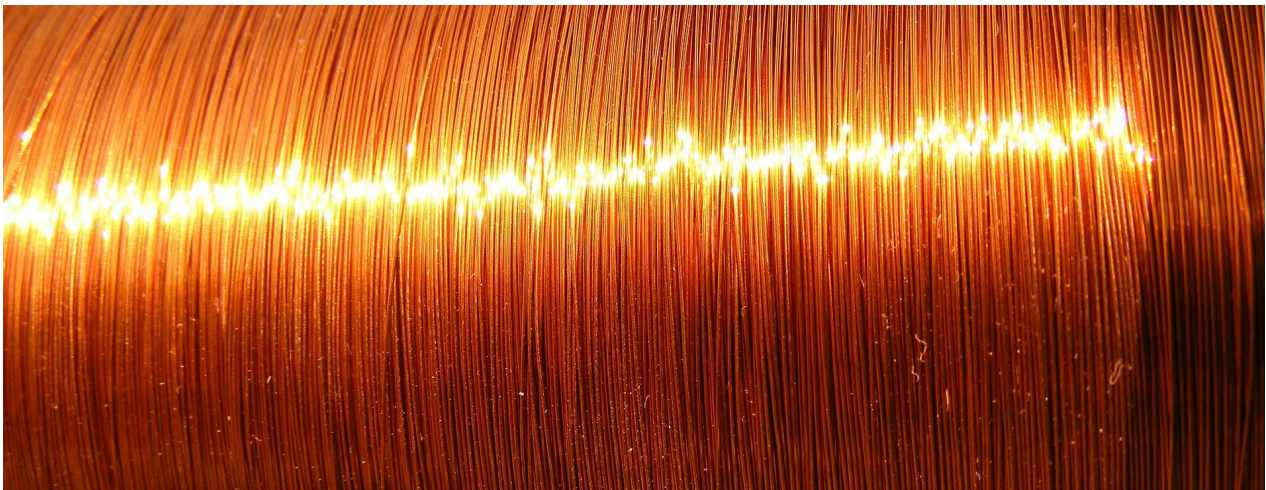
podatkowych, np. Australia, Chile, Kazachstan, RPA czy USA.

- ▶ **Ring fencing,** czyli wydzielenie specyficznej działalności górniczej, ograniczonej nawet do pojedynczej kopalni bądź odwiertu, od pozostałych przychodów i kosztów działalności gospodarczej. Przykładowo, część kosztów nabycia gruntu górniczego może zostać wliczona w koszt wydobycia minerałów.

Podsumowanie analizy porównawczej

- ▶ **Inwestycje w sektor wydobywczy są wspierane przez kraje na całym świecie, niezależnie od stopnia ich rozwoju.**
- ▶ **Na podstawie naszej analizy zaobserwowaliśmy, że kraje stosujące podatki od wydobycia zazwyczaj wprowadzają równocześnie szereg zachęt inwestycyjnych. Jest to szczególnie ważne dla nowych inwestorów, gdyż zachęty te przynajmniej częściowo rekompensują wysokie koszty rozpoczęcia nowej inwestycji.**
- ▶ **Kolejną odnotowaną zależnością jest stosowanie kilku rodzajów zachęt jednocześnie, np. mechanizmów przyspieszonego rozliczania wydatków w połączeniu z obniżeniem podstawy opodatkowania podatku dochodowego o podatek od kopalin.**

W ostatnich latach niektóre kraje zmodyfikowały swoje systemy opodatkowania sektora wydobywczego w celu zrationalizowania obciążeń fiskalnych i stworzenia bardziej konkurencyjnych warunków dla inwestycji górniczych. Przykładem są m.in. Chiny, Mali, Peru i Sierra Leone.



4

Wpływ opodatkowania na inwestycje górnicze



Zmiana względnej atrakcyjności projektów inwestycyjnych w Polsce

Wprowadzenie podatku od kopalń niekorzystnie wpłynęło na atrakcyjność Polski w przyciąganiu nowych inwestycji w sektorze wydobywania miedzi.

Zmiana atrakcyjności inwestycyjnej Polski

W 2012 r. EY przeprowadził analizę wpływu podatku od kopalń na nowe inwestycje w polskim sektorze wydobywania

Tabela 4.1: Porównanie kluczowych wskaźników w przedsiębiorstwie obliczonych w oparciu o model dla tego samego przedsiębiorstwa planującego nową inwestycję w Polsce, Kanadzie (Kolumbia Brytyjska) i USA (Alaska) w 2012 r.

	Kanada (Kolumbia Brytyjska)	USA (Alaska)	Polska	
			Przed PoK*	Po PoK*
IRR	15,4%	14,5%	15,9%	12,8%
Okres zwrotu**	20 lat	22 lata	19 lat	30 lat
ETR***	53,1%	64,0%	38,5%	89,0%

*PoK - podatek od kopalń.

**Okres zwrotu - minimalny okres, po upływie którego skumulowana suma zdyskontowanych przepływów pieniężnych z poszczególnych lat inwestycji osiąga wartość nieujemną.

***ETR - efektywna stawka podatkowa, oszacowana jako iloraz wartości bieżącej podatków (CIT i podatku od kopalń) i wartości bieżącej przepływów pieniężnych przed opodatkowaniem

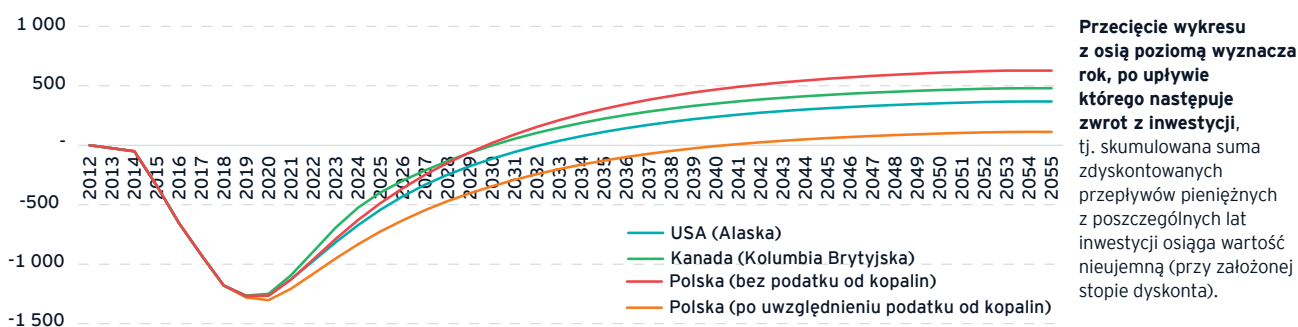
miedzi (EY 2012) i opublikował serię raportów w tym obszarze.

Analiza wykazała, że wprowadzenie podatku od kopalń zwiększyło efektywną stawkę podatkową (wg wartości bieżącej; ang. Effective Tax Rate, „ETR”) dla nowych projektów w sektorze wydobywania miedzi z 38,5% do 89% i wydłużyło okres zwrotu z inwestycji o 11 lat, co uczyniło te inwestycje ekonomicznie nieopłacalnymi. Wniosek ten potwierdzają ustalenia dotyczące innych jurysdykcji, gdzie wskaźnik ETR zwykle wahał się w granicach od 40% do 55%.

Porównanie efektywnych stawek podatkowych (ETR)

- Pomimo stosunkowo wysokich stawek CIT w 2012 r. (w Kanadzie (Kolumbia Brytyjska), podatek dochodowy wyniósł łącznie 25%, a w USA (Alaska) 41,1%), **systemy podatkowe w Kanadzie (Kolumbia Brytyjska) i w USA (Alaska) zapewniały zachęty inwestycyjne, które zmniejszały obciążenia fiskalne w pierwszych latach projektu** (zanim inwestycja wygenerowała zysk operacyjny) i obniżały efektywną stawkę podatkową okres realizacji inwestycji. W efekcie, okres zwrotu byłby krótszy, a projekt bardziej opłacalny w porównaniu z polskim systemem wprowadzonym w tamtym czasie.
- Analiza ETR z 2012 r. wykazała, że po wprowadzeniu podatku od kopalń, polski system podatkowy stał się znacznie mniej atrakcyjny z punktu widzenia nowych inwestycji w porównaniu z systemem kanadyjskim i amerykańskim.

Wykres 4.1: Skumulowane zdyskontowane przepływy pieniężne dla inwestorów (w mln USD)

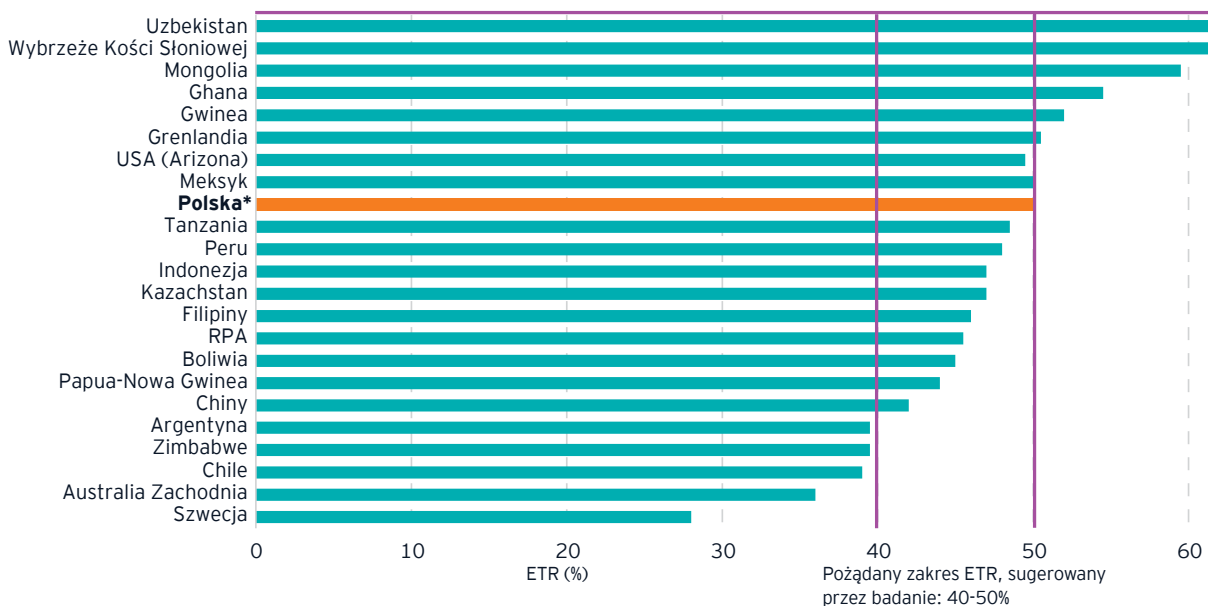


Źródło: EY (2012)

ETR w Polsce przed wprowadzeniem podatku od kopalni był na poziomie porównywalnym z wieloma krajami, w których obowiązują systemy opodatkowania wydobywania. Wprowadzenie podatku od kopalni znacznie jednak zwiększyło efektywne opodatkowanie inwestycji wydobywczych miedzi i srebra w Polsce.

- ▶ Jak wskazuje Mitchell (2009), w 2009 r. (tj. przed wprowadzeniem podatku od kopalni w Polsce) polski ETR dla przykładowej, porównywalnej między jurysdykcjami kopalni miedzi wynosił 50%. Była to górna granica pożądanego zakresu ETR, sugerowanego przez to badanie, przy czym wynik dla Polski był porównywalny z wieloma innymi krajami (Wykres 4.2).

Wykres 4.2: Porównanie ETR dla przykładowej kopalni miedzi, porównywalnej między jurysdykcjami (2009)



*ETR dla Polski nie uwzględnia podatku od kopalni, który wprowadzono w 2012 r.
Źródło: Mitchell (2009).

- ▶ Opublikowane niedawno badania wskazują, że ETR w analizowanych krajach utrzymywał się w ramach sugerowanego przedziału lub na zbliżonym poziomie (np. Australia: 51%, RPA: 43%, Zimbabwe: 31%)*.*.
- ▶ Z kolei, zgodnie z analizą EY (2012), **ETR w Polsce po wprowadzeniu podatku od kopalni wzrósł znacznie powyżej granicy 50%** (patrz s. 16). Od tego czasu w Polsce nie powstały nowe kopalnie miedzi, a budżety na eksplorację złóż miedzi pozostawały bardzo ograniczone (patrz Wykres 2.3).
- ▶ **Chociaż od 2012 r. wprowadzono pewne zmiany do systemu opodatkowania sektora wydobywczego w Polsce (patrz s. 12), ich wpływ na ETR był marginalny, a tym samym zmiany te okazały się dalece niewystarczające, aby poprawić atrakcyjność Polski dla inwestycji w wydobywanie miedzi i srebra.** Potwierdzeniem tej obserwacji jest analiza rentowności dwóch potencjalnych nowych inwestycji w Polsce, zaprezentowana na następnych stronach.

Atrakcyjność Polski dla inwestycji w wydobywanie miedzi znacznie się pogorszyła w wyniku wprowadzenia podatku od kopalni w 2012 r.

Chociaż od tego czasu wprowadzono pewne zmiany w polskim systemie opodatkowania wydobywania, okazały się one dalece niewystarczające, co potwierdzają analizy rentowności konkretnych projektów inwestycyjnych zamieszczone na następnych stronach.

**Źródła: Deloitte (2017), Minerals Council of Australia (2017), Laporte B. et. al (2017).



Przykłady rozważanych inwestycji górniczych w Polsce

Projekty MCC i Amarante (dalej: „Projekty”) stanowią dwa przykłady rozważanych potencjalnych projektów inwestycyjnych w sektorze wydobywania miedzi i srebra w Polsce. Poniżej opisano ich główne założenia modelowe.

Projekt MCC

- ▶ W 2010 r. MCC rozpoczęła szeroki program poszukiwań głębokich złóż Cu-Ag w Polsce. MCC wybrało Polskę ze względu na deklarowane przez rząd dążenie do wzrostu otwartości i konkurencyjności, a także uwzględniając znaczące złoża prognostyczne oraz długoletnią historię wydobywania miedzi w Polsce.
- ▶ Na początku projektu MCC przeprowadziło analizę ponad 400 historycznych otworów wiertniczych i przeprowadziło liczne badania geofizyczne na rozległym obszarze kraju. Pod koniec 2018 r. MCC posiadało duży obszar koncesyjny w Polsce, o powierzchni ok. 1 400 km² i wykonało ponad 30 głębokich odwiertów poszukiwawczych. Do tej pory wartość inwestycji MCC w Polsce wyniosła ok. 100 mln CAD. Dzięki działalności MCC odkryte zostały znaczące złoża miedzi w kraju.
- ▶ Po osiągnięciu pełnych zdolności produkcyjnych, całkowite zatrudnienie kopalni wyniesie ponad 3500 pracowników, a dodatkowe miejsca pracy będą generowane również pośrednio.

Projekt Amarante

- ▶ Electrum rozpoczęło prace w Polsce na początku 2011 r. w ramach joint venture, poprzez Śląsko-Krakowską Kompanię Górnictwa Metali Sp. z o.o. („SKKGM”), która kontrolowała koncesje poszukiwawcze w Myszkowie i w pasie miedzionośnym w zachodniej Polsce.
- ▶ Electrum za pośrednictwem Amarante kontroluje 2 659 km² obszaru objętego koncesjami poszukiwawczymi w pasie miedzionośnym.
- ▶ W 2012 r. Amarante wykonała otwór odkrywczy AM-2 na terenie Perykliny Żar. Dalsze odwierty trwały od początku 2014 r. do listopada 2018 r.
- ▶ Szacuje się, że w wyniku uruchomienia kopalni powstanie kilka tysięcy nowych miejsc pracy.

- ▶ W celu dokonania rzetelnej oceny rentowności rozważanych inwestycji, sponsorzy raportu opracowali model pozwalający na analizę wpływu podatku dochodowego i podatku od kopalni na prognozowane saldo przepływów pieniężnych inwestycji („Model”).
- ▶ Aby określić wpływ podatku od kopalni na wskaźnik ETR, a także na sytuację ekonomiczną kopalni i rentowność inwestycji, Model uwzględnia obecny polski system podatkowy (CIT i podatek od wydobywania niektórych kopalni), obniżony podatek od kopalni w ramach projektu poselskiego („podatek od kopalni wg projektu poselskiego”), a także rozwiązania w ramach przykładowego, alternatywnego systemu podatku od wydobywania niektórych kopalni („alternatywny podatek od kopalni”).

- ▶ Z racji, że Projekty różnią się skalą, czasem budowy kopalni, długością cyklu życia kopalni i kosztami operacyjnymi, analiza została przeprowadzona oddzielnie dla każdego Projektu.
- ▶ W analizie założono stałe ceny metali na poziomie 3 USD za funt miedzi oraz 17,45 USD za uncję srebra.
- ▶ Przy obliczaniu wartości bieżących netto Projektów („NPV”), inwestorzy zastosowali 10% realną stopę dyskontową. W opinii zleceńodawców Raportu, taki poziom jest zwykle wykorzystywany w analizach tego typu projektów inwestycyjnych w krajach o stabilnych systemach prawnych oraz relatywnie niskim poziomie ryzyka.



Ekonomia Projektów w ramach obecnego systemu podatkowego

Obecna specyfika podatku dochodowego i podatku od kopalnin w Polsce ma niekorzystny wpływ na ekonomikę potencjalnych projektów górniczych MCC i Amarante.

► W Modelu przepływy pieniężne w ramach projektu są dzielone między sektor publiczny i inwestora. Przy obecnym kształcie podatku od kopalnin, wartość bieżąca netto (NPV) dochodów podatkowych (tj. CIT oraz podatek od kopalnin) wynosi 2 431 mln USD w przypadku projektu MCC, co oznacza ETR na poziomie 96%, oraz 1 051 mln USD (ETR = 106%) dla projektu Amarante.

► NPV inwestora dla projektów MCC i Amarante wynosi odpowiednio 4% i -6%. Oznacza to, że rozważane projekty są **ekonomicznie nieopłacalne w ramach obecnego systemu podatkowego**. Co więcej, w Modelu nie są uwzględnione m.in. koszty początkowego etapu poszukiwań. Ich uwzględnienie spowodowałoby dalszy wzrost ETR.

► **Relatywnie niski poziom ETR obliczonego dla obu Projektów w warunkach bez podatku od kopalnin (27%) wydaje się uzasadniać stosowanie takiego podatku w Polsce. Niemniej, podatek od kopalnin w obecnie obowiązującej formule podnosi ETR do zdecydowanie zbyt wysokich poziomów, które sprawiają, że projekty inwestycyjne stają się nieopłacalne.**

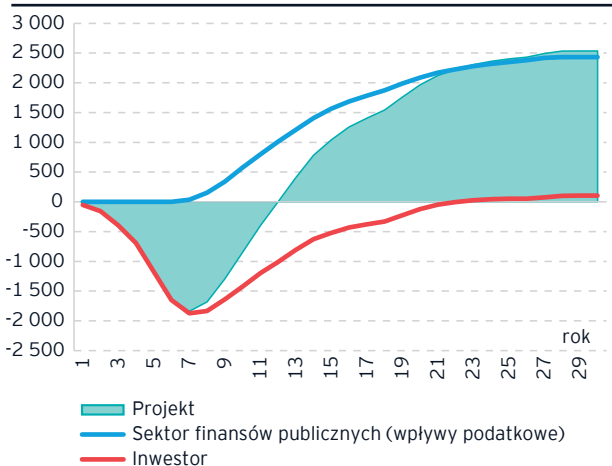
Tabela 4.2: Wybrane wskaźniki projektów MCC i Amarante

	Projekt MCC		Projekt Amarante	
	Aktualny podatek od kopalnin	Bez podatku od kopalnin	Aktualny podatek od kopalnin	Bez podatku od kopalnin
NPV inwestora* [udział w NPV projektu]	104 mln USD [4%]	1 846 mln USD [73%]	-58 mln USD [-6%]	728 mln USD [73%]
NPV wpływów podatkowych [udział w NPV projektu; ETR]	2 431 mln USD [96%]	689 mln USD [27%]	1 051 mln USD [106%]	264 mln USD [27%]
NPV Projektu	2 535 mln USD		993 mln USD	
Okres zwrotu**	23 lata	13 lat	Brak zwrotu	7 lat

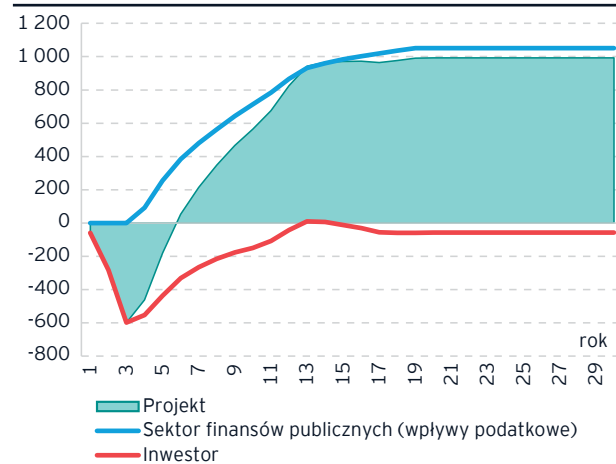
* NPV - *net present value*, wartość bieżąca netto przyszłych przepływów pieniężnych

** Okres zwrotu - minimalny okres, po upływie którego skumulowana suma zdyskontowanych przepływów pieniężnych z poszczególnych lat inwestycji osiąga wartość nieujemną.

Wykres 4.3: Skumulowana wartość bieżąca przepływów pieniężnych w ramach projektu MCC (mln USD)



Wykres 4.4: Skumulowana wartość bieżąca przepływów pieniężnych w ramach projektu Amarante (mln USD)



Źródło: Obliczenia z Modelu dostarczonego przez MCC i Electrum.



Ekonomia Projektów w fazie operacyjnej w ramach obecnego systemu podatkowego

Wnioski z analizy efektywnego opodatkowania Projektów w samej tylko fazie operacyjnej wzmacniają potrzebę dyskusji na temat takich zmian w obecnym systemie opodatkowania sektora wydobywczego, które uwzględniłyby koszty związane z początkowymi etapami inwestycji górniczych.

► **Wpływ podatku od kopalni na projekty górnicze zmienia się znacząco, gdy weźmie się pod uwagę wyłącznie fazę operacyjną, bez fazy inwestycyjnej Projektów.** Wskaźnik ETR dla fazy operacyjnej projektów MCC i Amarante wynosi, odpowiednio, ok. 62% i 71%. Jest to o 34 i 35 pkt. proc. mniej niż w przypadku efektywnej stawki podatkowej dla całych projektów (tj. z fazą inwestycyjną).

Tabela 4.3: Wybrane wskaźniki projektów MCC i Amarante w fazie operacyjnej

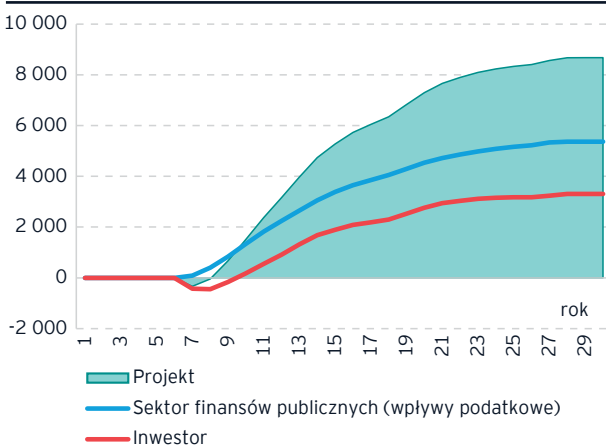
	Projekt MCC	Projekt Amarante
NPV inwestora* [udział w NPV Projektu]	3 309 mln USD [38%]	680 mln USD [29%]
NPV wpływów podatkowych [udział w NPV Projektu; ETR]	5 367 mln USD [62%]	1 630 mln USD [71%]
NPV Projektu	8 676 mln USD	2 310 mln USD

* NPV - *net present value*, wartość bieżąca netto przyszłych przepływów pieniężnych. W fazie operacyjnej stosowana jest realna stopa dyskontowa w wysokości 8%.

- Model dla fazy operacyjnej wskazuje na wyższy poziom rentowności dla potencjalnego inwestora niż model dla fazy inwestycyjnej i operacyjnej ujętych łącznie.
- Powyższe rozważania dot. fazy operacyjnej wskazują, że **niektóre z istniejących złóż mogą być nadal eksploatowane w warunkach obecnego podatku od**

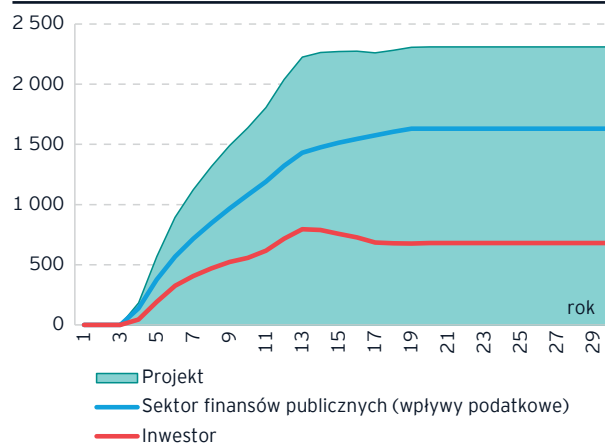
kopalni. Niemniej poniesienie znacznych kosztów związanych z nowymi inwestycjami, czy też z wydłużeniem okresu działalności istniejących kopalni, jest znacznie mniej prawdopodobne, w szczególności w odniesieniu do głęboko położonych złóż miedzi, których wydobycie jest bardziej kosztowne.

Wykres 4.5: Skumulowana wartość bieżąca przyływów pieniężnych w ramach projektu MCC w fazie operacyjnej (mln USD)



Źródło: Obliczenia z Modelu dostarczonego przez MCC i Electrum.

Wykres 4.6: Skumulowana wartość bieżąca przyływów pieniężnych w ramach projektu Amarante w fazie operacyjnej (mln USD)



Sektor wydobywania miedzi w Polsce jest przykładem sektora o niewystarczającej aktywności inwestycyjnej. Potencjał produkcji miedzi w Polsce nie jest obecnie wykorzystywany, a przy niewystarczających nakładach inwestycyjnych należy spodziewać się spadku produkcji miedzi w dłuższym okresie.



Ekonomia Projektów w kontekście zmian w podatku od kopaliny wg projektu poselskiego

Proponowane zmiany w podatku od kopaliny w ramach projektu poselskiego nie wpłyną znacząco na ekonomikę potencjalnych projektów wydobywczych MCC i Amarante.

- W przypadku podatku od kopaliny wg projektu poselskiego, NPV dochodów podatkowych wynosi 2 170 mln USD dla projektu MCC, co oznacza ETR na poziomie 86%. Analogiczne wartości dla projektu Amarante wynoszą odpowiednio 933 mln USD i 94%.

- Wartość NPV inwestora wynosi 14% w przypadku projektu MCC i 6% dla projektu Amarante. Wskazuje to, że **nawet gdyby wprowadzono proponowane zmiany legislacyjne, rozważane projekty inwestycyjne w dalszym ciągu nie byłyby opłacalne**. Warto przypomnieć, że koszty Projektów w ramach Modelu nie uwzględniają m.in. kosztów wczesnego etapu poszukiwań, więc podane tu wartości ETR należy uznać za konserwatywne.

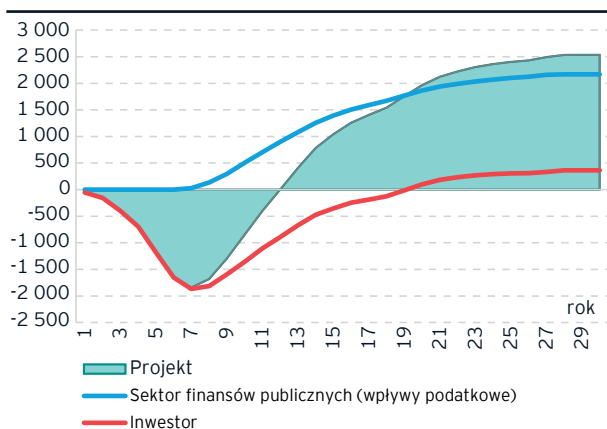
Tabela 4.4: Wybrane wskaźniki projektów MCC i Amarante z perspektywy podatku od kopaliny wg projektu poselskiego

	Projekt MCC		Projekt Amarante	
	Aktualny podatek od kopaliny	Podatek od kopaliny wg projektu poselskiego	Aktualny podatek od kopaliny	Podatek od kopaliny wg projektu poselskiego
NPV inwestora* [część NPV Projektu]	104 mln USD [4%]	365 mln USD [14%]	-58 mln USD [-6%]	60 mln USD [6%]
NPV wpływów podatkowych [udział w NPV Projektu; ETR]	2 431 mln USD [96%]	2 170 mln USD [86%]	1 051 mln USD [106%]	933 mln USD [94%]
NPV Projektu	2 535 mln USD		993 mln USD	
Okres zwrotu**	23 lata	20 lat	Brak zwrotu	12 lat

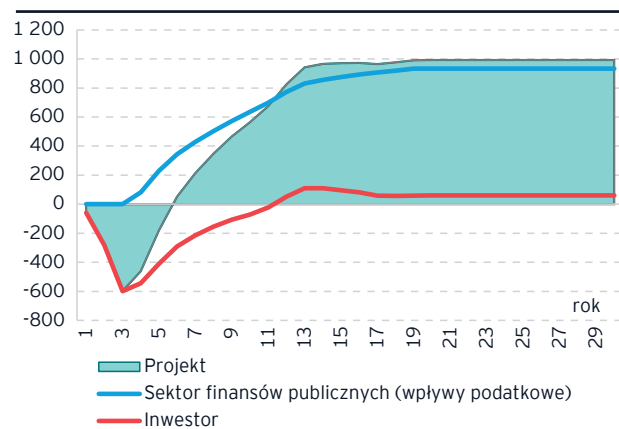
* NPV - *net present value*, wartość bieżąca netto przyszłych przepływów pieniężnych

** Okres zwrotu - minimalny okres, po upływie którego skumulowana suma zdyskontowanych przepływów pieniężnych z poszczególnych lat inwestycji osiąga wartość nieujemną.

Wykres 4.7: Skumulowana wartość bieżąca przepływów pieniężnych w ramach projektu MCC dla podatku od kopaliny wg projektu poselskiego (mln USD)



Wykres 4.8: Skumulowana wartość bieżąca przepływów pieniężnych w ramach projektu Amarante dla podatku od kopaliny wg projektu poselskiego (mln USD)



Źródło: Obliczenia z Modelu dostarczonego przez MCC i Electrum.

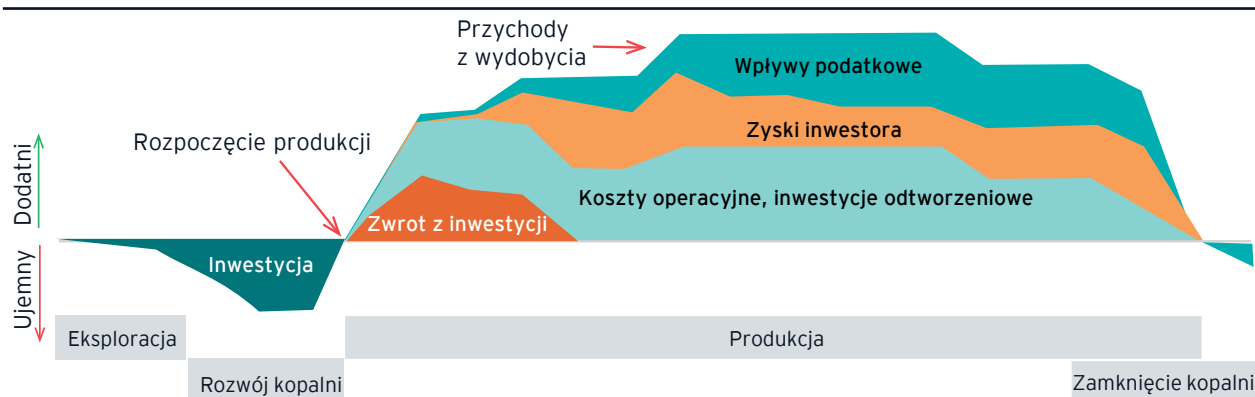
Mimo że zmiana zaproponowana w niedawno opublikowanym poselskim projekcie ustawy w zakresie zmiany podatku od niektórych kopaliny przyczyniłaby się do obniżki poziomu ETR, jest to działanie dalece niewystarczające, aby istotnie wpłynąć na atrakcyjność Polski z perspektywy inwestorów w sektorze wydobycia miedzi i srebra.



Alokacja płatności podatkowych w trakcie realizacji inwestycji

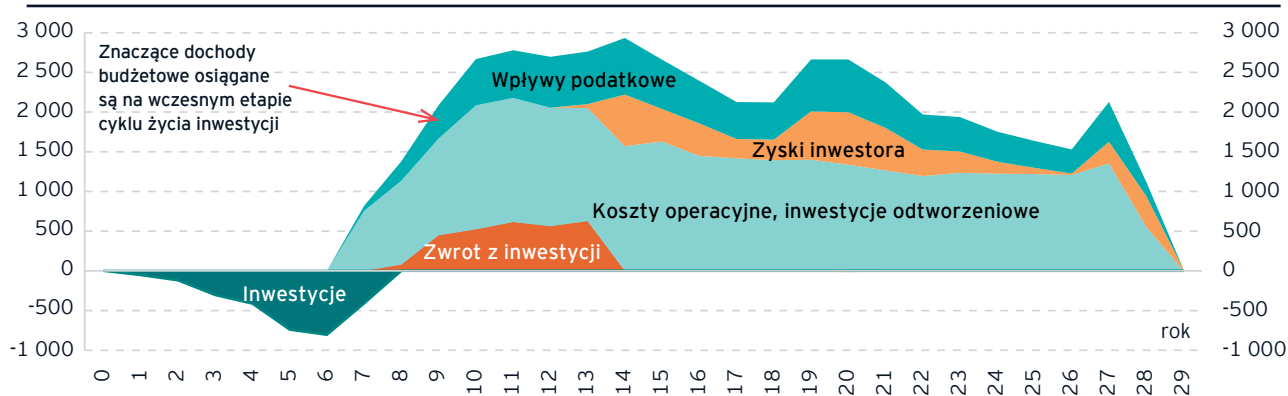
Przepływy pieniężne projektu górniczego mogą być rozdzielone między sektor publiczny i inwestora w ramach systemu opodatkowania w taki sposób, by ułatwić inwestorowi uzyskanie zwrotu z inwestycji (zgodnie z ilustracją w artykule MFW). Jednakże w obecnym systemie opodatkowania w Polsce dochody budżetu państwa w związku z projektami MCC i Amarante byłyby pozyskiwane przy relatywnie wysokich stawkach już w początkowych etapach cyklu inwestycyjnego. Ponadto, zyski osiągane przez inwestora byłyby niewielkie w porównaniu do kosztów operacyjnych i nakładów poniesionych na inwestycje odtworzeniowe.

Wykres 4.9: Ilustracyjny podział przepływów pieniężnych z projektu górniczego, na podstawie artykułu MFW

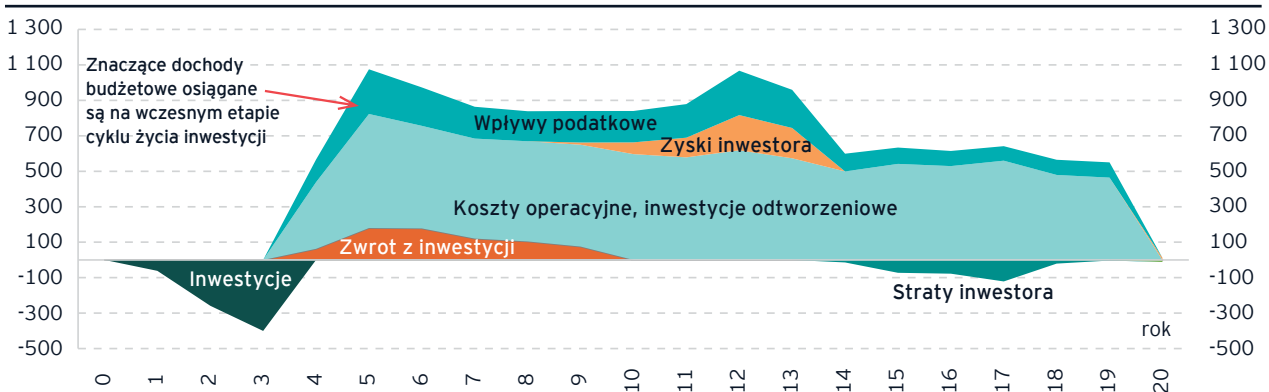


Źródło: Na podstawie Luca O., Puyo D. M. (2016), Fiscal Analysis of Resource Industries (FARI) Methodology, MFW, s. 19.

Wykres 4.10: Podział niezdyktowanych* przepływów pieniężnych projektu MCC (mIn USD)



Wykres 4.11: Podział niezdyktowanych* przepływów pieniężnych projektu Amarante (mIn USD)



Źródło: Obliczenia z Modelu dostarczonego przez MCC i Electrum.

*Zastosowanie zdyskontowanych lub niezdyktowanych przepływów pieniężnych ma duży wpływ na ekonomikę analizowanych inwestycji. Wynika to z silnej koncentracji kosztów w początkowej fazie inwestycji przy jednoczesnym odroczeniu strumienia przychodów w czasie.

5

Potencjalne rozwiązania sprzyjające nowym inwestycjom w polskim sektorze wydobywania miedzi



Zachęty podatkowe dla sektora wydobywczego - koszty i korzyści

Tabela 5.1: Potencjalne koszty i korzyści z wprowadzenia zachęt podatkowych

Potencjalne koszty	Potencjalne korzyści
Utrata przychodów podatkowych	Wartość dodana brutto (produkcja): wartość, jaką inwestycje górnicze i działalność operacyjna przynoszą gospodarce
Koszty administracyjne wdrożenia i monitorowania systemu zachęt	Zatrudnienie: liczba i jakość miejsc pracy stworzonych w fazie inwestycyjnej i operacyjnej kopalni
Zakłócenia w działalności gospodarczej ze względu na różnicowane traktowanie niektórych inwestycji	Dochody sektora finansów publicznych: wartość dochodów sektora finansów publicznych generowana w fazie inwestycyjnej i operacyjnej kopalni

Źródło: EY na podstawie Readhead (2018) oraz Cosbey i inni (2016).

Koszty

- ▶ Co do zasady, zachęty podatkowe mogą być związane z utratą dochodów budżetowych. Niemniej, obowiązujący w Polsce system podatkowy w praktyce uniemożliwia rozpoczęcie nowej działalności wydobywczej (przy użyciu nowej technologii wiertniczej), więc obecna podstawa opodatkowania jest ograniczona. **Dostosowanie stawek podatku od wydobywania surowców do nowych inwestycji może zatem generować dodatkową bazę podatkową i mieć pozytywny wpływ na dochody budżetowe netto.**
- ▶ Koszty administracyjne są już obecnie ponoszone przez polskie władze w związku z wprowadzeniem w 2012 r. podatku od wydobywania miedzi i srebra. Tym samym, **dostosowanie m.in. stawki podatku nie powinno powodować znacznych dodatkowych kosztów administracyjnych.**
- ▶ Miedź i srebro są już w Polsce traktowane w odmienny sposób od innych surowców naturalnych pod względem opodatkowania, a zatem zróżnicowane opodatkowanie nowej inwestycji w wydobywaniu miedzi / srebra nie spowodowałoby znacznych zakłóceń gospodarczych.
- ▶ Rzeczywiste koszty zależą od (nie)efektywności systemu podatkowego.

Korzyści

- ▶ Gdyby oba Projekty zostały oficjalnie ogłoszone, nakłady inwestycyjne w samej tylko fazie budowy kopalni wyniosłyby 2,4 mld USD, tj. ok. 14% całkowitej wartości ogłoszonych BIZ typu greenfield w 2017 r. w Polsce.
- ▶ Korzyści związane z tymi Projektami wynikałyby jednak nie tylko z ich fazy inwestycyjnej, lecz również operacyjnej, która generowałaby dodatkową produkcję, zatrudnienie i dochody sektora finansów publicznych.
- ▶ **Wielkość dochodów sektora finansów publicznych osiągnięta dzięki analizowanym Projektom zależałaby od efektywności istniejącego systemu podatkowego, wpływającego na rentowność poszczególnych inwestycji.**
- ▶ Wszystkie opisane powyżej efekty mogą zostać dodatkowo wzmocnione poprzez korzystny wpływ inwestycji na aktywność podmiotów zaangażowanych w łańcuch dostaw rozważanych Projektów.

Potencjalne korzyści związane z dostosowaniem systemów opodatkowania sektora wydobywczego są znaczące, a koszty ograniczone.

Warte rozważenia są rozwiązania stosowane przez inne kraje w zakresie opodatkowania sektora wydobywczego.



Wpływ alternatywnego opodatkowania sektora wydobywczego na ekonomikę nowych inwestycji

Przy projektowaniu zmian w podatku od kopalń, warto rozważyć rozwiązania podatkowe stosowane w innych krajach. Wprowadzane zmiany powinny stanowić zachętę dla nowych inwestycji górniczych, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniego strumienia dochodów sektora finansów publicznych. Jednocześnie obniżenie poziomu ETR do zakresu obserwowanego w innych jurysdykcjach konkurujących o projekty wydobywcze w sektorze miedzi będzie najprawdopodobniej wymagać zmian w więcej niż jednym elemencie opodatkowania.

- ▶ Rozwiązania podatkowe dla sektora wydobywczego wdrażane w innych krajach stanowią kombinacje zachęt podatkowych i ulg, prowadząc do obniżenia ETR do poziomów sprzyjających nowym inwestycjom. **Są one niższe niż poziom ETR wynikający z obecnego systemu opodatkowania wydobywania miedzi i srebra w Polsce.**
- ▶ Jak wynika z analiz ekonomicznych dwóch przykładowych projektów inwestycyjnych przedstawionych na poprzednich stronach, **system opodatkowania wydobywania w Polsce będzie musiał ulec znaczącym zmianom, aby przyciągnąć nowe inwestycje.**
- ▶ Bez tego przyciągnięcie przez Polskę nowych projektów inwestycyjnych w sektorze wydobywczym jest mało prawdopodobne. To z kolei ograniczy potencjalne dochody budżetowe, które mogłyby być generowane przez nowe inwestycje.
- ▶ Polska gospodarka, w tym sektor finansów publicznych, odniosłaby korzyści z inwestycji górniczych już na wczesnych etapach takich projektów. Korzyści te objęłyby m.in. nowe miejsca pracy, rozwój obszarów wiejskich i zwiększoną wartość dodaną przedsiębiorstw zaangażowanych w budowę kopalni (w sposób bezpośredni i pośredni). Z kolei zwiększona aktywność gospodarcza przełożyłaby się na dodatkowe dochody sektora finansów publicznych, które uległyby dalszemu zwiększeniu po rozpoczęciu przez kopalnię działalności.
- ▶ Wśród konstrukcji podatkowych stosowanych w krajach o rozwiniętych sektorach wydobywania miedzi, warto rozważyć następujące rozwiązania:
 - ▶ oparcie podatku od wydobywania na zysku, lub
 - ▶ uproszczenie istniejącej formuły (przy zachowaniu podatku od masy wydobytego metalu), w szczególności poprzez usunięcie z niej wykładnika.
- ▶ Dodatkowe rozwiązania do rozważenia w ramach kompleksowego systemu opodatkowania wydobywania są następujące:
 - ▶ możliwość odliczenia kosztów operacyjnych z wyliczonej kwoty podatku od kopalni,
 - ▶ możliwość odroczenia zapłaty podatku do czasu uzyskania zwrotu z kapitału przez inwestora (*tax holiday*),
 - ▶ możliwość odliczenia podatku od kopalni od podatku dochodowego,
 - ▶ preferencyjne traktowanie kosztów eksploracji,
 - ▶ umowy stabilności finansowej, zawierające szereg zachęt.
- ▶ **Systemy opodatkowania wydobywania obejmują zwykle nie jedno, lecz szereg różnych rozwiązań. Co istotne, nie są to rozwiązania pionierskie lub niesprawdzone, gdyż od wielu lat z powodzeniem są stosowane w krajach o rozwiniętym sektorze górniczym.**



Przykład alternatywnego opodatkowania sektora wydobywczego i jego założenia (propozycja MCC i Electrum)

Przykład alternatywnego podatku od kopalni może opierać się na połączeniu uproszczonej formuły kalkulacji podatku i dodatkowych ulg inwestycyjnych.

- ▶ Przykład alternatywnego podatku od kopalni zawiera takie modyfikacje względem obecnej formuły podatku, które prowadzą do obniżenia ETR do poziomu

porównywalnego z innymi krajami o znaczącym wydobyciu miedzi. W takich warunkach budowa nowych kopalni w Polsce byłaby ekonomicznie opłacalna. Jednocześnie proponowana konstrukcja podatku pozwoliłaby na utrzymanie dochodów sektora finansów publicznych z tytułu wydobycia w przypadku obecnie funkcjonujących kopalni miedzi w Polsce.

Podstawowe założenia przykładowego, alternatywnego podatku od kopalni

Podstawowa stawka alternatywnego podatku od kopalni („Stawka Podstawowa”)

- ▶ Opiera się na strukturze obecnego podatku, ale eliminuje wykładnik i nakłada liniową stawkę podatku:
- ▶ Stawka Podstawowa_{Miedzi} (PLN/t) = $(Cena_{Cu}/t \times 0,14)$
- ▶ Stawka Podstawowa_{Srebra} (PLN/kg) = $(Cena_{Ag}/kg \times 0,14)$

Minimalna stawka alternatywnego podatku od kopalni („Stawka Minimalna”)

- ▶ Przyjmuje podobną konstrukcję do obecnego minimalnego podatku, ale nakłada wyższą stawkę minimalną:
- ▶ Stawka Minimalna_{Miedzi} (PLN/t) = $(Cena_{Cu}/t \times 0,03)$
- ▶ Stawka Minimalna_{Srebra} (PLN/kg) = $(Cena_{Ag}/kg \times 0,03)$

Ulgę inwestycyjną i ogólne przychody z podatku od kopalni

- ▶ W celu stworzenia zachęt do nowych inwestycji w wydobycie miedzi, nakłady inwestycyjne zostałyby dodane do „Rachunku Inwestycyjnego”, którego wartość obniżałaby podstawę alternatywnego podatku od kopalni. Podstawowa stawka podatku obowiązywałaby, gdyby skumulowany podatek obliczony na podstawie podstawowej stawki przekroczył skumulowane nakłady inwestycyjne i minimalny alternatywny podatek od kopalni.
- ▶ W czasie trwania projektu górniczego, całkowita wartość alternatywnego podatku od kopalni w żadnym momencie nie będzie mniejsza niż minimalny alternatywny podatek od kopalni.

Dodatkowe cechy przykładowego, alternatywnego podatku od kopalni

- ▶ Zachowuje konstrukcję opłaty typu *royalty* opartej na wartości brutto wydobytego metalu. Zapewnia to większą stabilność dochodów budżetowych, ale stanowi słabszą zachętę dla kopalni do działania w warunkach niższych cen metalu niż byłoby to w przypadku podatku od zysków (*profit-based tax*).
- ▶ Zachęca firmy do dalszego inwestowania w zwiększanie zdolności wydobywczych i przedłużenie okresu funkcjonowania kopalni.
- ▶ Zapewnia Polsce konkurencyjność w stosunku do innych krajów.
- ▶ Nie zmniejsza dochodów z CIT.

Źródło: Założenia i charakterystyka Alternatywnego Podatku od Kopalni: MCC i Electrum.



Wpływ alternatywnego podatku od kopalin (wg propozycji MCC i Electrum) na ekonomikę nowych inwestycji

W przypadku rozpatrywanego alternatywnego podatku od kopalin, prawdopodobieństwo realizacji projektów MCC i Amarante znacząco by wzrosło, równocześnie sprzyjając zwiększeniu strumienia dochodów dla sektora finansów publicznych

- ▶ W warunkach przykładowego, alternatywnego podatku od kopalin opisanego na poprzedniej stronie, ETR dla projektów MCC i Amarante znacznie się obniży w porównaniu z obecnym podatkiem (patrz s. 19). Nowe poziomy ETR (tj. 41% i 42%) wydają

się być zgodne z międzynarodowymi standardami i mogą mieć pozytywny wpływ na nowe inwestycje w sektorze wydobywania miedzi w Polsce.

- ▶ Równocześnie inwestorzy podkreślają, że choć ETR stanowi główny czynnik w procesie podejmowania decyzji, to nie jest to jedyna okoliczność brana przez nich pod uwagę. W konsekwencji, nie można zagwarantować, że wprowadzenie alternatywnego podatku od kopalin byłoby czynnikiem wystarczającym do realizacji omawianych tu Projektów.

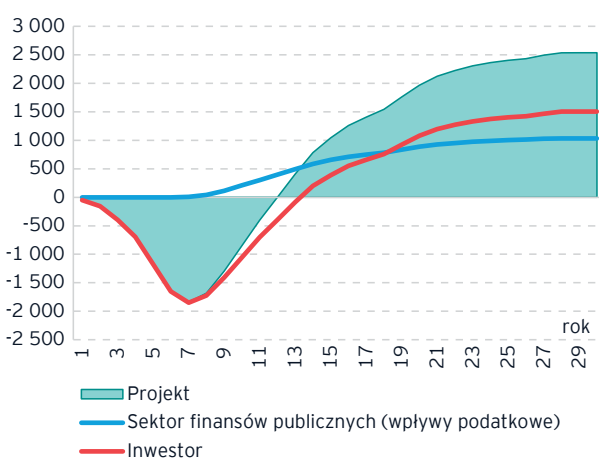
Tabela 5.2: Wybrane wskaźniki Projektów przy opodatkowaniu alternatywnym podatkiem od kopalin

	Projekt MCC	Projekt Amarante
NPV inwestora* [część NPV Projektu]	1 503 mln USD [59%]	572 mln USD [58%]
NPV wpływów podatkowych [udział w NPV Projektu; ETR]	1 031 mln USD [41%]	421 mln USD [42%]
NPV Projektu	2 535 mln USD	993 mln USD
Okres zwrotu**	14 lat	7 lat

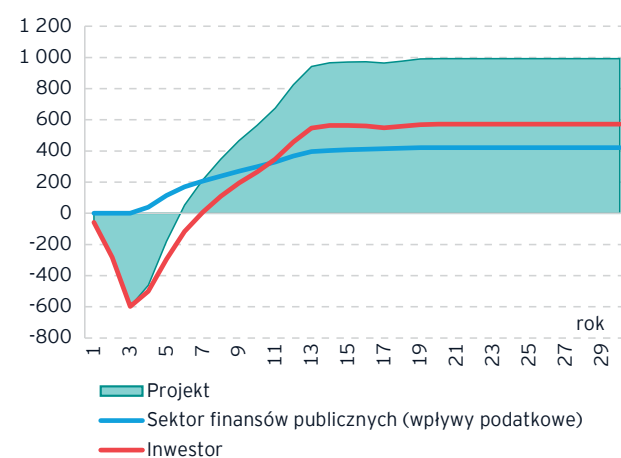
* NPV - *net present value*, wartość bieżąca netto przyszłych przepływów pieniężnych. W fazie operacyjnej stosowana jest realna stopa dyskontowa w wysokości 8%.

** Okres zwrotu - minimalny okres, po upływie którego skumulowana suma zdyskontowanych przepływów pieniężnych z poszczególnych lat inwestycji osiąga wartość nieujemną.

Wykres 5.1. Skumulowana wartość bieżąca przyływów pieniężnych w ramach projektu MCC dla alternatywnego podatku od kopalin (mln USD)



Wykres 5.2. Skumulowana wartość bieżąca przyływów pieniężnych w ramach projektu Amarante dla alternatywnego podatku od kopalin (mln USD)



Źródło: Obliczenia z Modelu dostarczonego przez MCC i Electrum.

Poziomy ETR dla potencjalnych projektów w warunkach przykładowego, alternatywnego podatku od kopalin (tj. 41% - 42%), znacząco zwiększyłyby prawdopodobieństwo realizacji nowych inwestycji w sektorze wydobywczym w Polsce.

Załącznik A

Model oceny skutków podatku od wydobywania

W celu dokonania oceny wpływu podatku od wydobywania na ekonomikę potencjalnych projektów inwestycyjnych, zleceniodawcy Raportu opracowali modele analityczne dla projektów MCC i Amarante. Ich kluczowe założenia opisano poniżej.

- ▶ Z racji, że Projekty różnią się skalą, czasem budowy kopalni, długością cyklu życia kopalni i kosztami operacyjnymi, analiza została przeprowadzona oddzielnie dla każdego Projektu.
- ▶ Analiza pokazuje wpływ różnych konstrukcji podatku od wydobywania na wyniki finansowe kopalni oraz rentowność inwestycji. Uwzględniono tylko dwa konkretne Projekty. Zarówno kryteria, jak i wnioski dot. oceny poszczególnych konstrukcji podatku od kopalni mogą zasadniczo się różnić w zależności od tego, czy analizowane projekty znajdują się w fazie inwestycyjnej czy operacyjnej. Uzyskane wnioski mogą być też różne w przypadku innych potencjalnych projektów, nieuwzględnionych w raporcie.
- ▶ W analizie przyjęto stałe kursy walutowe na poziomie 3,75 USD/PLN oraz 1,25 EUR/USD. Wpływ zmian kursu USD/PLN na ETR omówiono w załączniku B.
- ▶ Wszystkie analizy przeprowadzono w cenach stałych z 2019 roku.
- ▶ Analiza opiera się na stałych cenach surowców w wysokości 3 USD za funt miedzi oraz 17,45 USD za uncję srebra.
- ▶ Zmiana założeń dotyczących kształtowania się cen w długim okresie oddziałuje na przewidywane przepływy pieniężne. Wpływ zmian cen miedzi na ETR omówiono w Załączniku B.
- ▶ Przy obliczaniu NPV Projektów zastosowano realną stopę dyskontową w wysokości 10%. W opinii zleceniodawców Raportu, taki poziom jest zwykle wykorzystywany w analizach tego typu projektów inwestycyjnych dla krajów o stabilnych systemach prawnych oraz relatywnie niskim poziomie ryzyka.
- ▶ Dla fazy operacyjnej przyjęto realną stopę dyskontową w wysokości 8%.



Załącznik B

Analiza wrażliwości



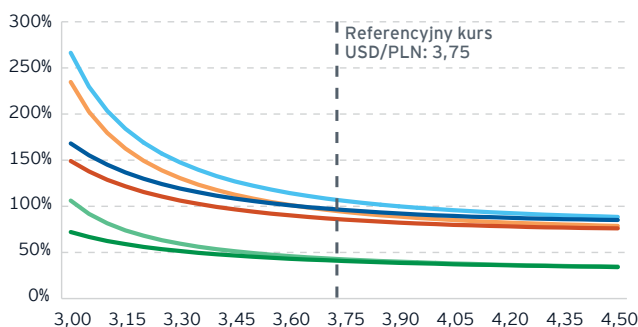
Wpływ zmian kursu USD/PLN oraz cen miedzi na ETR

W niniejszym Raporcie przyjęto stały kurs USD/PLN oraz stałe ceny miedzi. W przypadku zmian kursu USD/PLN lub cen miedzi i srebra na giełdach towarowych, zmianie ulegają także wyniki uzyskane z modelu. Wpływ tych czynników na wskaźnik ETR analizowanych Projektów jest przedmiotem analizy wrażliwości.

Analiza wrażliwości ETR na zmiany kursu USD/PLN

- ▶ Wzrost kursu USD/PLN (deprecjacja złotego) prowadzi do wzrostu stawki podatku w stosunku do ceny miedzi czy srebra (stawki podatku od kopalin obliczane są w odniesieniu do cen miedzi i srebra w PLN, które rosną wraz ze wzrostem kursu USD/PLN). Z drugiej strony, taka zmiana kursu prowadzi do spadku kosztów (w przeliczeniu na USD) ponoszonych przez inwestorów zagranicznych w polskiej walucie. Zgodnie z wynikami analizy, efekt netto wzrostu kursu USD/PLN na ETR jest ujemny (Wykres B1).
- ▶ Warto zwrócić uwagę na znaczną zmienność ETR pod wpływem wahań kursu USD/PLN zarówno w ramach aktualnego podatku od kopalin, jak i podatku od kopalin wg projektu poselskiego. Z kolei alternatywny podatek od kopalin istotnie ogranicza tę zmienność (Wykres B1).

Wykres B1. Analiza wrażliwości ETR na zmiany kursu USD/PLN dla różnych wariantów podatku od kopalin

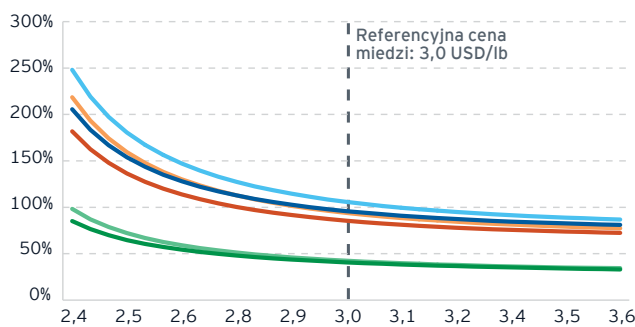


— Aktualny podatek, projekt Amarante — Podatek wg projektu poselskiego, projekt Amarante — Alternatywny podatek, projekt Amarante
— Aktualny podatek, projekt MCC — Podatek wg projektu poselskiego, projekt MCC — Alternatywny podatek, projekt MCC

Analiza wrażliwości ETR na zmiany cen miedzi (w USD)

- ▶ Z jednej strony, wzrost cen miedzi w USD prowadzi do wzrostu obciążeń podatkowych dla inwestorów. Z drugiej strony, zwiększa się opłacalność wydobywania. Efektem netto wzrostu (spadku) cen miedzi jest spadek (wzrost) ETR.
- ▶ W przypadku alternatywnego podatku od kopalin, zmienność ETR w reakcji na wahania cen miedzi jest znacznie niższa niż w ramach aktualnie obowiązującego podatku oraz podatku od kopalin wg projektu poselskiego - dotyczy to obu Projektów (Wykres B2).

Wykres B2. Analiza wrażliwości ETR na zmiany cen miedzi dla różnych wariantów podatku od kopalin



Źródło: Analiza EY na podstawie założeń i obliczeń z modelu dostarczonego przez MCC i Electrum.

Alternatywny podatek od kopalin prowadzi do większej stabilności ETR względem zmian kursu USD/PLN oraz zmian cen miedzi w porównaniu do aktualnie obowiązującego podatku oraz podatku wg projektu poselskiego.

Literatura

Cosbey, A., Mann, H., Maennling, N., Toledano, P., Geipel, J., Braunch, M. (2016). *Mining a mirage: Reassessing the shared-value paradigm in light of the technological advances of the mining sector*. International Institute for Sustainable Development and the Colombia Centre for Sustainable Investment, s. 22.

Deloitte (2017), *Minerals industry tax Survey 2017*.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2018), African Dept. Mali: 2018 Article IV Consultation and Eighth and Ninth Reviews Under the Extended Credit Facility Arrangement-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Mali.

Laporte B., de Quatrebarbes C., Bouterige Y. (2017), *Mining taxation in Africa: The gold mining industry in 14 countries from 1980 to 2015*.

Luca O., Puyo D. M. (2016), *Fiscal Analysis of Resource Industries (FARI) Methodology*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, s. 19.

Ministerstwo Rozwoju (2017), *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*.

Mitchell P. (2009), *Taxation and Investment Issues In Mining in: Advancing the EITI in the Mining Sector*, OECD, s. 28.

Otto J., Andrews C., Cawood F., Doggett M., Guj P., Stermole F., Stermole J., Tilton J. (2006), *Mining Royalties. A Global Study of Their Impact on Investors, Government and Civil Society*, s. 55.

Otto J. (2000), *Mining Taxation in Developing Countries*, UNCTAD, s. 18.

Readhead A., Steel I. (2018), *Tax Incentives in Mining: Open for business or abuse?*, IGF.

Readhead A. (2018), *Tax Incentives In Mining: Minimising Risks To Revenue*, IISD & OECD, s. 14.

Shira D. & Associates (2016), *China's Resource Tax Reform Presents New Opportunities and Restrictions in the Mining Sector*, China Briefing.

O firmie EY

EY jest światowym liderem rynku usług profesjonalnych obejmujących usługi audytorskie, doradztwo podatkowe, doradztwo biznesowe i doradztwo transakcyjne. Nasza wiedza oraz świadczone przez nas najwyższej jakości usługi przyczyniają się do budowy zaufania na rynkach kapitałowych i w gospodarkach całego świata. W szeregach EY rozwijają się utalentowani liderzy zarządzający zgranymi zespołami, których celem jest spełnianie obietnic składanych przez markę EY. W ten sposób przyczyniamy się do budowy sprawniej funkcjonującego świata. Robimy to dla naszych klientów, społeczności, w których żyjemy i dla nas samych.

Nazwa EY odnosi się do firm członkowskich Ernst & Young Global Limited, z których każda stanowi osobny podmiot prawny. Ernst & Young Global Limited, brytyjska spółka z odpowiedzialnością ograniczoną do wysokości gwarancji (company limited by guarantee) nie świadczy usług na rzecz klientów.

Aby uzyskać więcej informacji, wejdź na www.ey.com/pl

EY, Rondo ONZ 1, 00-124 Warszawa

© 2019 EYGM Limited

Wszelkie prawa zastrzeżone.

SCORE: 00192-162

ey.com/pl

Niniejsza publikacja została sporządzona z należytą starannością, jednak z konieczności pewne informacje zostały podane w skróconej formie. W związku z tym publikacja ma charakter wyłącznie orientacyjny, a zawarte w niej dane nie powinny zastąpić szczegółowej analizy problemu lub profesjonalnego osądu. EY nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek straty powstałe w wyniku czynności podjętych lub zaniechanych na podstawie niniejszej publikacji. Zalecamy, by wszelkie przedmiotowe kwestie były konsultowane z właściwym doradcą.