

Налоговая природа механизмов трансграничного углеродного регулирования

Коваль Александра Александровна

Сотрудник

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте
Российской Федерации, Москва, Россия

E-mail: chil57@mail.ru

В настоящее время многие страны задумываются о мерах предупреждения миграции углерода. Миграция углерода происходит, когда производство переносится из стран с жесткой экологической политикой в другие страны с меньшими амбициями по сокращению выбросов, или когда продукты, произведенные в странах, где установлены строгие экологические требования, заменяются более углеродоемким импортом.

Риски миграции углерода подталкивают страны к разработке мер трансграничного углеродного регулирования. Под механизмом трансграничного углеродного регулирования (border carbon adjustments, ВСА) понимается плата за содержание углерода в импортируемых продуктах, предназначенная для обеспечения режима, эквивалентного внутренним ценам на выбросы углерода. ВСА может быть реализован либо как явный налог, либо как требование для импортеров приобретать квоты на выбросы во внутренней системе торговли квотами (ETS) или в отдельном пуле квот.

Вместе с тем ВСА может быть рассмотрен и в качестве меры «зеленого» протекционизма - нового барьера для международной торговли. ОЭСР подчеркивает, что механизмы трансграничного углеродного регулирования крайне противоречивы по своей природе [4]. С одной стороны, они могут помочь компаниям конкурировать на равных условиях и поощряют более амбициозные меры по борьбе с изменением климата. А с другой, - они могут быть неэффективными для ограничения миграции углерода, выступать в качестве замаскированных протекционистских мер или нарушать принципы справедливости, закрепленные в Парижском соглашении. Если подобные инструменты будут введены во многих странах (идеи введения ВСА уже обсуждаются в ЕС, Канаде, Австралии), то экспортерам придется изучать национальные системы ВСА, соблюдать их.

Наиболее решительно действует ЕС, который предложил введение европейского механизма трансграничного углеродного регулирования (СВАМ) [1]. СВАМ предполагает оценку выбросов CO₂, N₂O и PFCs от производства товаров до момента импорта на таможенную территорию ЕС. Изначально ЕС рассматривал возможность реализации СВАМ в виде одного из следующих 4 инструментов: налога на выбросы углерода на отдельные продукты - как на импортируемые, так и на отечественные товары, новой таможенной пошлины на выбросы углерода, налога на импорт, распространения EU ETS на импорт [2]. В настоящее время предложения ЕС по СВАМ предполагают реализацию механизма через систему выдачи сертификатов СВАМ, которая будет во многом основываться на практике EU ETS.

Правила Всемирной торговой организации (ВТО) разрешают странам принимать меры по гармонизации (такие как ВСА) в отношении косвенных налогов, и основная неопределенность заключается в том, считается ли установление цен на выбросы углерода косвенным налогом (большее число вопросов возникает, если ВСА работает по аналогии с ETS, а не как налог на выбросы углерода) [3]. Также существует неопределенность в отношении того, не нарушит ли плата, варьирующаяся в зависимости от углеродоемкости страны-экспортера, принцип наибольшего благоприятствования, который исключает дифференциацию на основе страны происхождения импорта.

Эксперты ОЭСР, оценивая экономическую природу экологических налогов и систем торговли квотами, пришли к выводу о значительной схожести этих инструментов [5]. Если разрешения продаются на конкурентном аукционе, то доход от аукциона составит сумму, которая совпадает с налоговым доходом, полученным от экологического налога. Таким образом, в условиях определенности налоги на выбросы и продаваемые разрешения на выбросы являются взаимозаменяемыми инструментами политики, особенно в тех случаях, когда разрешения продаются в рамках аукциона (а не раздаются бесплатно). В целом они обладают одинаковыми экологическими и фискальными свойствами, и выбор между ними может быть сделан на основе других соображений (административные издержки, конкурентоспособность рынка разрешений и т.д.). Стоит отметить, что согласно позиции Евростата, платежи, взимаемые государствами-членами ЕС за квоты на выбросы, являются одним из примеров налога на углерод. В соответствии с Европейской системой счетов (ESA 2010) доходы от аукционов ETS учитываются как налоги.

Эксперты МВФ в противовес односторонним ВСА предложили введение минимальной международной цены на выбросы углерода (ICPF) [6]. ICPF состоит из 2 ключевых компонентов: сосредоточение внимания на небольшом числе стран с крупнейшими выбросами и приверженность минимальной цене на углерод. ICPF будет применяться ко всем охватываемым выбросам в странах-участницах, а не к выбросам, воплощенным в торговых потоках (как это предлагается в СВМ). ОЭСР видит в ВСА риски для справедливой глобальной торговой системы и считает ICPF более надежной альтернативой. Для решения климатических проблем и создания всеобъемлющей системы ценообразования на выбросы углерода возможно использовать опыт решения на площадке ОЭСР проблем международного налогообложения, в частности, по достижению консенсуса по Pillar 1 и Pillar 2.

Источники и литература

- 1) 1. European Commission. Carbon Border Adjustment Mechanism: Questions and Answers. 14 July 2021. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_213661
- 2) 2. European Commission. EU Green Deal – Revision of the Energy Taxation Directive. April 2020. URL: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-EU-Green-Deal-Revision-of-the-Energy-Taxation-Directive_en
- 3) 3. Keen, M., Parry, I.W.H., Roaf, J. Border Carbon Adjustments: Rationale, Design and Impact // IMW Working Papers. 27 September 2021. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/09/24/Border-Carbon-Adjustments-Rationale-Design-and-Impact-466176>
- 4) 4. OECD. Climate Policy Leadership in an Interconnected World: What Role for Border Carbon Adjustments? OECD Publishing Paris. 2020. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/8008e7f4-en.pdf?expires=1621351433id=idacname=guestchecksum=3AF5792EA7F16B6D67A2E0DF8ED3C>
- 5) 5. OECD. Environmentally Related Taxes and Tradable Permit Systems in Practice. 11 June 2008. URL: <https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/ENV/>