

Сравнительный анализ бюджетно-налоговых отношений в нефтяной отрасли США, Канады, Великобритании и России¹

С.В. АНУРЕЕВ, доктор экономических наук, Финансовый университет при Правительстве РФ, экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва. E-mail: anureev@bk.ru

Orcid.org/0000-0003-4506-6305

Аннотация. США, Канада и Великобритания в 2015–2018 гг. сталкиваются с вызовами глобального избытка добычи и переработки нефти, значительных суверенных долгов и бюджетной консолидации. В статье анализируются особенности бюджетно-налоговой политики этих стран в отношении нефтяной промышленности, выявляются решения, которые могут быть полезны для России. Проведен обзор бюджетных доходов, налоговых режимов, состава и эффективности налоговых льгот и бюджетных субсидий нефтяной отрасли по англоязычным первоисточникам финансовых и налоговых органов, неправительственных и международных организаций. Установлено, что структура налогов на добычу и потребление нефти в этих странах схожа с той, что сложилась в России. В Канаде зависимость консолидированного бюджета от нефтяных доходов сопоставима с Россией, а в США и Великобритании она в разы ниже. Налоговая нагрузка на нефтяную промышленность в расчете на баррель в США вдвое больше, чем в России, особенно с учетом акцизов на нефтепродукты. Акцизы во всех трех странах весьма значительны по сравнению с обложением добычи, с точечными субсидиями отдельным категориям потребителей. В налоговых льготах трех стран преобладают инвестиционные налоговые вычеты и ускоренная амортизация. Небольшие бюджетные субсидии выделяются под единичные проекты через сокращение региональных роялти, инвестиции в капитал или экспортное финансирование. Все три страны поощряют экспорт нефтепродуктов отсутствием или нулевой ставкой НДС, без российской практики уплаты и возмещения. Автор пришел к выводу, что российский нефтяной налоговый маневр в целом соответствует практике трех стран, а акцизы в России вполне могут быть вдвое выше их уровня 2018 г. В условиях значительного налогового бремени и перепроизводства нефтепродуктов эти страны вынуждены изобретать санкционные меры поддержки своей нефтяной промышленности.

Ключевые слова: бюджетные субсидии; налоговые льготы; бюджетные кредиты; экспортное финансирование; финансовые санкции

JEL classification: H21, H32, H54, H68, H83, H87, L50, L91.

¹ Статья подготовлена по результатам выполнения научно-исследовательской работы в рамках государственного задания на тему «Бюджетные инструменты стимулирования рационального и эффективного недропользования, повышения глубины нефтепереработки и развития нефтегазохимии».

Введение

Нефтяная промышленность является первейшим донором российского бюджета, и любые существенные изменения в их взаимоотношениях могут заметно отразиться на состоянии обоих. Летом 2018 г. российские власти одобрили обсуждавшийся много лет налоговый маневр в нефтяной промышленности. «Предлагается постепенно снижать с 30% до 0% от цены нефти ставку вывозной таможенной пошлины на нефть в течение шести лет, начиная с 1 января 2019 г. Выпадающие доходы федерального бюджета в этом случае будут компенсированы в виде увеличения сумм налога на добычу полезных ископаемых... Также предлагается установить вычеты по акцизам для переработчиков нефтяного сырья... Ставка акциза на прямогонный бензин... постепенно увеличивается... на величину снижения ставки вывозной таможенной пошлины на нефть»².

Налоговый маневр обсуждался с 2015 г., но несмотря на это, РИНЦ выдает о нем скудное количество публикаций. Например, Понкратов В. В. углубляется во взаимосвязь формулы НДС, мировых цен на нефть и валютного курса рубля, себестоимости добычи и оптовых цен нефтепродуктов [Ponkratov, 2015]. Т. Б. Лейберт и Э. А. Халикова анализируют основные изменения налоговой политики России в сфере нефтедобычи за 1990–2010-е гг., рассмотрев не только НДС, но и экспортные пошлины и акцизы [Лейберт, Халикова, 2016].

РИНЦ показывает всего две научные статьи по налогообложению нефтяной промышленности в других развитых странах. В первой из них бегло сравниваются цены на бензин и их налоговая составляющая по нескольким странам, не углубляясь в детали [Бобылев, 2016]. Во второй авторы также кратко представляют один-два ключевых налога по нескольким странам [Корень, Недбайлик, 2015]. Ни одна из этих публикаций не основывается на англоязычных первоисточниках финансовых и налоговых органов проанализированных стран.

Главная цель данной статьи заключается в заполнении дефицита российских публикаций с анализом бюджетно-налоговой

² Распоряжения Правительства РФ от 21 июня 2018 года № 1246-р, № 1247-р. О внесении в Госдуму законопроектов о завершении «налогового манёвра» в нефтегазовой отрасли. 22 июня 2018.

политики развитых стран в отношении нефтяной отрасли. США, Великобритания и Канада – ярые сторонники антироссийских санкций, что отражает их острую конкуренцию с Россией на мировом рынке нефти и нефтепродуктов. Опыт этих государств изучается на основании большого количества англоязычных первоисточников (сайты и публикации финансовых и налоговых органов, неправительственных аналитических центров, международных организаций). Анализируется специфика федеральных и региональных налогов и субсидий, кредитной и инвестиционной поддержки бюджетами и экспортными агентствами.

Маржа и растущая конкуренция нефтепереработки как факторы тонкой настройки фискального режима

Нефтяная промышленность играет большую роль в экономике всех рассматриваемых стран. Несмотря на мировой финансовый кризис 2008 г., с последовавшим глубоким экономическим спадом и рецессией и две существенные коррекции мировых цен на нефть в 2008 и 2014 гг., производство нефти росло в США, России и Канаде и сокращалось лишь в Великобритании из-за специфики Северного моря³. В Канаде производство нефти за 2011–2016 гг. выросло на 27%, в США – на 57%, и администрация Дональда Трампа проводит четкую политику протекционизма. В США и России выросли мощности и объемы переработки нефти, а в Канаде и Великобритании был остановлен долгосрочный тренд падения этих мощностей (табл. 1).

Нефтепереработка – столь же комплексный процесс, как и добыча. Ее маржа (crack spread) высчитывается инвесторами и спекулянтами, зависит от спроса на нефтепродукты и предложения мощностей, от глубины переработки конкретного завода, может по-разному изменяться относительно цен на нефть и ВВП и многих других факторов. Компания British Petroleum регулярно публикует данные по марже переработки в основных регионах мира в составе своего ежегодного обзора Statistical Review of World Energy. Типичное состояние маржи составляет около 5 долл. барр. с редкими скачками в диапазоне 0–10–15 долл. барр.

³ Большая часть принадлежащих Британии месторождений в Северном море в значительной степени выработаны, себестоимость добычи углеводородов здесь постоянно растет, а объемы снижаются.

**Таблица 1. Основные показатели нефтяной промышленности
в США, России, Канаде и Великобритании
за 2006–2016 гг., млн барр./день**

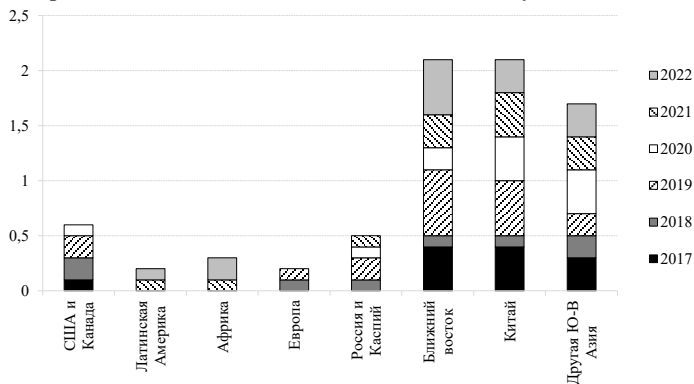
Страна	Показатель	2006	2011	2016	2011 / 2006, %	2016 / 2011, %
США	Мощности переработки	17,4	17,3	18,6	-1	7
	Фактическая переработка	15,2	14,8	16,2	-3	9
	Производство нефти	6,8	7,9	12,4	15	57
	Потребление нефтепродуктов	20,7	18,9	19,6	-9	4
Россия	Мощности переработки	5,5	5,7	6,4	4	12
	Фактическая переработка	4,4	5,2	5,7	17	10
	Производство нефти	9,8	10,5	11,2	7	7
	Потребление нефтепродуктов	2,8	3,1	3,2	11	4
Канада	Мощности переработки	1,9	2,0	2,0	7	-4
	Фактическая переработка	1,8	1,7	1,6	-6	-5
	Производство нефти	3,2	3,5	4,5	10	27
	Потребление нефтепродуктов	2,3	2,4	2,3	5	-2
Великобритания	Мощности переработки	1,8	1,8	1,2	-3	-31
	Фактическая переработка	1,5	1,4	1,1	-7	-25
	Производство нефти	1,7	1,1	1,0	-33	-9
	Потребление нефтепродуктов	1,8	1,6	1,6	-12	0
Мир	Мощности переработки	88,2	93,6	97,4	6	4
	Фактическая переработка	74,4	75,6	80,6	2	7
	Производство нефти	82,5	84,0	92,2	2	10
	Потребление нефтепродуктов	85,8	89,7	96,6	5	8

Источник: обобщено автором на основе BP Statistical Review of World Energy, June 2017. С. 14–22. URL: https://www.bp.com/content/dam/bp-country/de_ch/PDF/bp-statistical-review-of-world-energy-2017-full-report.pdf

В мире наблюдаются дисбалансы перерабатывающих мощностей по годам и континентам. После кризиса 2008 г. мировые инвестиции в переработку нефти сократились с 52 млрд долл. в 2007 г. до 12 млрд долл. в 2013 г. (что соответствует уровню 2000–2001 гг.)⁴. В 2014–2016 гг. пауза в запуске новых производств и опережающий рост спроса на нефтепродукты привели к повышению загрузки существующих мощностей. Однако активизация инвестиций в нефтепереработку в 2017–2018-м

⁴ IEA (2016), World Energy Investment 2016. International Energy Agency. С. 89. URL: <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEI2016.pdf> (дата обращения: 15.10.2018).

и последующих годах, особенно в Северной Америке, России и Азии (рис. 1), создаст избыток мощностей. Избыток станет давить на загрузку и маржу переработки, на окупаемость проектов, возвратность налоговых льгот и бюджетных субсидий.

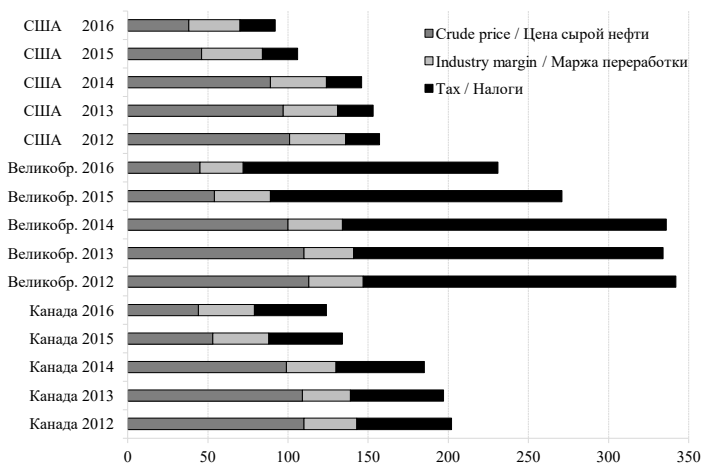


Источник: OPEC World Oil Outlook, 2017. С. 207⁵.

Рис. 1. Новые мощности нефтепереработки в 2017–2022 гг., млн барр. сутки

Помимо цены сырья и размера маржи на цену и спрос на нефтепродукты существенно влияет государственная акцизная политика. Она же оказывает влияние на финансовые результаты нефтяных компаний, показатели бюджетного дефицита и государственного долга (рис. 2). На диаграмме особенно заметны огромные налоговые изъятия и цены на бензин в Великобритании по сравнению с Канадой, и особенно с США. Во многом это объясняется нацеленностью Британии (совместно с другими странами Евросоюза) на активное продвижение возобновляемой энергетики. С акцизно-ценовой дискриминацией отчасти связано падение потребления нефтепродуктов в Великобритании в 2006–2011 гг. и нулевой рост в 2011–2016 гг.

⁵ OPEC World Oil Outlook, 2017 URL: http://www.opec.org/opec_web/en/publications/340.htm. (дата обращения: 15.10.2018).



Источник: OPEC Annual Statistic Bulletin 2017. С. 110–115. URL: https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2017_13062017.pdf (дата обращения: 15.10.2018).

Рис. 2. Компоненты цены бензина в 2013–2017 гг.,
долл. США/барр.

Великобритания

Из всех рассматриваемых стран Великобритания, пожалуй, больше других заинтересована в стимулировании нефтепереработки. Она добывает дорогую и сокращающуюся нефть на шельфе Северного моря, и углубление переработки способствует улучшению экономики отрасли в целом. Объемы переработки сократились с 82 до 72 и затем до 53 млн т в 2004, 2008, 2016 гг., в основном из-за падения добычи и внутреннего потребления. В то же время Британия в эти годы является нетто-экспортером нефтепродуктов, продав за рубеж в 2017 г. 38% произведенных нефтепродуктов⁶.

Правительство Великобритании кратко раскрывает на своем сайте перечень налогов на нефтяную промышленность⁷. Это

⁶ UKPIA Statistical Review 2018. С. 14, 15. URL: <http://www.ukpia.com/docs/default-source/default-document-library/ukpia-statistical-review-2018.pdf?sfvrsn=0> (дата обращения: 12.10.2018).

⁷ UK Oil Taxation Manual 2018. Government of UK. URL: <https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/oil-taxation-manual/updates> (дата обращения: 25.10.2018).

обычный налог на прибыль по ставке 19%, рассчитываемый отдельно для каждого месторождения (oil field) и комплекса переработки, без возможности зачета убытков или финансовых расходов по другой деятельности налогоплательщиков (Ring Fence). Затем взимается дополнительный сбор (Supplementary Charge) на прибыль от добычи и переработки нефти, который, в отличие от налога на прибыль, рассчитывается без учета финансовых расходов и взимается по ставке 32%. И, наконец, налог на доходы от нефти (Petroleum Revenue Tax), который зачастую понимается как налог на сверхприбыль, ввиду его ставки 50% и дополнительного характера по отношению к традиционному налогу на прибыль. Этот третий налог похож на российский налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья (вводится в 2019 г. в рамках налогового маневра в нефтяной отрасли). Оба они имеют одинаковую базу в виде разницы между условной выручкой и расходами по добыче, рассчитываются отдельно по каждому участку недр и даже имеют одинаковую ставку 50%⁸.

Фактические поступления указанных трех налогов в 2018–2019 гг. прогнозируются на уровне 0,9 млрд фунтов, или 0,1% всех доходов консолидированного бюджета Великобритании (736 млрд фунтов)⁹. При этом в период высоких цен на нефть (2005–2008, 2012 гг.) доходы бюджета от нефтяной отрасли достигали 10–12 млрд фунтов, а низких – падали до отрицательных величин из-за налоговых вычетов (рис. 3).

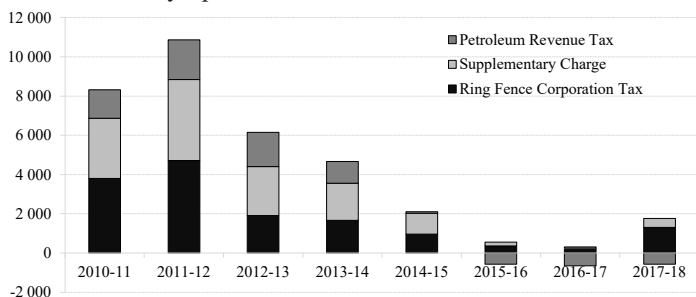
Ключевой налоговой льготой считается инвестиционный налоговый вычет по налогу на прибыль на капиталовложения, который позволяет списывать в расходы 100% капитальных затрат на добычу и переработку нефти в год их возникновения, но строго при наличии доходов от использования этих конкретных основных средств. По расчетам британских налоговых органов, такие вычеты связаны с 62,5% инвестиций в добычу и переработку нефти¹⁰. Это означает, что примерно 2/3 инвестиций соответствуют детальным

⁸ Ключевые детали российского налога из Налогового кодекса РФ, глава 25.4.

⁹ Economic and fiscal outlook – March 2018. Oil and gas revenues. UK Office for Budget Responsibility. URL: <https://obr.uk/efo/economic-fiscal-outlook-march-2018/> (дата обращения: 28.10.2018).

¹⁰ Corporation tax: oil and gas companies: investment allowance and reduction in supplementary charge, HMRS, 2017. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/corporation-tax-oil-and-gas-companies-investment-allowance-and-reduction-in-supplementary-charge> (дата обращения: 28.10.2018).

условиям предоставления льготы и принесли в налоговом периоде доход как основу применения вычета.



Источник: Statistics of Government revenues from UK Oil and Gas production, HMRC, 2018. С. 8. URL: <https://www.gov.uk/government/statistics/government-revenues-from-uk-oil-and-gas-production-2> (дата обращения: 28.10.2018).

Рис. 3. Доходы бюджета Великобритании от добычи нефти
в 2010–2018 гг., млн фунтов

Традиционно база налога на прибыль определяется за вычетом текущих расходов и амортизации, близко соответствуя бухгалтерской прибыли. Однако британский налог на прибыль содержит второй уровень налоговых вычетов, который существенно сокращает налоговую нагрузку относительно бухгалтерской прибыли, но не влияет на эту прибыль как на первоначальную базу налога. Во второй уровень попадают как инвестиционные вычеты, так и вычеты начальных лет деятельности или полученные от резидентов дивиденды. Дополнительные вычеты выносятся в отдельный раздел налоговой декларации¹¹.

Продажи нефтепродуктов на территории Великобритании облагаются НДС и акцизами, с нулевыми ставками для экспорта и возмещением НДС по капиталовложениям. Импортная нефть поступает на оптовые терминалы НПЗ с особым налоговым режимом. При экспорте нефтепродуктов из таких терминалов налоговых обязательств по НДС и акцизам не возникает. При продаже импортных нефтепродуктов на территории страны налоговые обязательства появляются в момент их отпуска с оптовых терминалов. НДС по капитальным затратам возмещаются только

¹¹ Corporation tax: oil and gas companies: investment allowance and reduction in supplementary charge, HMRS, 2017.C.175, 207.

по коммерчески успешным проектам. При этом ни казначейство, ни налоговые органы Великобритании не детализируют суммы НДС именно от моторного топлива.

В России действуют аналогичная система нулевых ставок НДС по экспорту и возмещение по капиталовложениям, но возмещение не соотносится с доходами от конкретного проекта.

По данным британского казначейства, поступления акцизов на транспортные средства (Vehicle Excise Duties) и на моторное топливо (Fuel Duties) в 2016–2017 бюджетном году составили соответственно 5,8 и 27,9 млрд фунтов¹². Транспортный налог зависит от объема двигателя, типа топлива и выбросов CO₂. Топливный акциз составляет 58 пенсов за литр бензина, дизельного топлива и биоэтанола, 32 – на сжиженный газ, 25 пенсов на газ для автомобилей, 11 – на мазут¹³. Ставки стимулируют потребление и производство дизтоплива (при одинаковых акцизах с бензином, у него меньше расход на 1 км пробега), а особенно сжиженного и природного газа.

Обзор бюджетных субсидий энергетическому сектору Великобритании был выполнен экспертами Overseas Development Institute (ODI). Они показали, что в 2013–2014 гг. из государственного бюджета было выделено 311 млн фунтов по линии UK Export Finance – на проекты транспортировки и переработки нефти за рубежом, в то время как непосредственно на добычу и переработку углеводородов внутри страны заметных средств не выделялось (Pickard & Burg, 2015, Table 2, 3). Более позднее и менее детализированное исследование этой же организации с данными за 2014–2016 гг. показывает дальнейшее сокращение перечня и сумм субсидий [Trilling et al., 2017].

В портфеле проектов британского агентства экспортного финансирования (UK Export Finance) нефтяная промышленность занимает второе место после аэрокосмической. Годовые отчеты этого агентства указывают на финансирование в 2012–2017 гг. трех значительных проектов добычи и переработки нефти

¹² Freedom of Information Act 2000: Fuel duty, VAT and Vehicle Excise Duty revenues. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/720080/FOI2018-07265_-_Fuel_duty__VAT_and_VED_revenues.pdf (дата обращения: 25.10.2018).

¹³ UK Fuel Duty. URL: <https://www.gov.uk/tax-on-shopping/fuel-duty> (дата обращения: 25.10.2018).

в Бразилии, Индии и Омане (в размере соответственно 1,0, 0,3 и 0,45 млрд фунтов и сроком до 10 лет)¹⁴. Одним из условий кредитов является покупка оборудования и услуг у британских производителей. Преимущества таких кредитов – их длительный срок и небольшая премия к базовой процентной ставке LIBOR.

Британские бюджетные субсидии малообеспеченным семьям на топливо проанализировала журналистка F. Harvey из the Guardian. Их ежегодный объем составляет около 5 млрд фунтов, или без малого весь объем налогово-бюджетной поддержки нефтяной промышленности (Harvey, 2017). Впрочем, топливные субсидии отражают социальную политику правительства Великобритании, зависят от уровня дохода получателя и не стимулируют инвестиции в переработку нефти. Отдельные субсидии домохозяйствам до недавнего времени выделялись на солнечную и ветровую генерацию электроэнергии, однако во второй половине 2010-х гг. они были сокращены в рамках бюджетной консолидации.

Соединенные Штаты Америки

В США нефтегазовый сектор является нетто-донором бюджетной системы, хотя почти не облагается дополнительными налогами (рис. 4). Совокупный объем налоговых поступлений от сектора сократился с 219 млрд долл в 2014 г. до 103 млрд долл. в 2016 г. Основной вклад в эту сумму вносит налог на прибыль (федеральный и штатов). Эффективная ставка зависит от мировых цен на нефть и количества налоговых льгот (сократилась с 45% в 2014 г. до 11% в 2016 г.). Роялти и сборы за использование полезных ископаемых и окружающей среды поступают главным образом в бюджеты штатов, с сокращением за 2014–2016 гг. с 26 до 20 млрд долл.

В 2010 г. нефтяная и газовая отрасли США получили налоговых льгот и бюджетных субсидий на 3 млрд долл., т.е. примерно 2% от уплаченных налогов. Федеральные субсидии в 2010 и 2016 гг. составили соответственно 83 и 111 млн долл., т.е. находились на уровне сотых долей процента от уплаченных налогов. В 2016 г. инвестиционные налоговые вычеты предыдущих лет

¹⁴ UK Export Finance Annual Report and Accounts 2017–18. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-export-finance-annual-report-and-accounts-2017-to-2018> (дата обращения: 27.10.2018).

стали превращаться в рост поступлений по налогу на прибыль, что сделало суммарную поддержку в том году отрицательной (минус 0,77 млрд долл.).



Источник: StatistaCom. URL: <https://www.statista.com/statistics/294614/revenue-of-the-gas-and-oil-industry-in-the-us/>

Рис. 4. Налоговые доходы бюджетов США от нефтяных компаний в 2010–2016 гг., млрд долл./ год

Государственные гарантии по займам нефтяных компаний в указанные годы не выделялись¹⁵. При этом на конец сентября 2016 и 2017 гг. (бюджетный год в США заканчивается 30 сентября) за Эксимбанком США числились соответственно 14 и 11 млрд долл. гарантий и кредитов, выданных предприятиям нефтяной и газовой отрасли в предыдущие годы¹⁶.

Федеральные налоговые льготы представляют собой разные версии ускоренной амортизации основных средств. Большинство из них стимулируют капиталовложения в добычу нефти, по одной льготе ориентированы на альтернативную энергетику, транспортировку газа и нефтепереработку. По последней льготе, в частности, компании могут списывать за год до 50% капитальных затрат¹⁷. Она была введена в 2005 г. и распространяется на основные

¹⁵ Direct Federal Financial Interventions and Subsidies in Energy in Fiscal Year 2016. US Energy Information Administration. April 2018. P. 9. URL: <https://www.eia.gov/analysis/requests/subsidy/pdf/subsidy.pdf> (дата обращения: 11.11.2018).

¹⁶ US Export-Import Bank, Agency Report 2017. P.21. URL: https://www.exim.gov/sites/default/files/reports/annual/2017/EXIM2017Annual-Report508-2-8-18_Spreads-1.pdf (дата обращения: 12.11.2018).

¹⁷ Direct Federal Financial Interventions and Subsidies in Energy in Fiscal Year 2016. US Energy Information Administration. April 2018. P. 25.

средства, введенные до 1 января 2014 г.¹⁸ Ее эффект составил 1,7% прироста нефтеперерабатывающих мощностей за пять лет¹⁹.

Шведские исследователи (Stockholm Environment Institute) выделили десять наиболее крупных форм поддержки нефтяной отрасли США и оценили их влияние на рентабельность проектов (табл. 2). Рентабельность анализировалась по IRR (Internal Rate of Return), как одному из ключевых теоретических показателей, хотя с практической точки зрения он является спорным (так как не учитывает изменения инфляции и ключевой ставки, манипулирование отчетностью, трансфертное ценообразование и т.п.).

Таблица 2. Эффект мер бюджетной поддержки на рентабельность добычи нефти в Техасе при цене 50 долл. США/ барр.

Мера	Вид льготы	%
	Рентабельность IRR до субсидий	7,6
1-я	Гарантии по облигациям предприятий по добыче нефти	0,2
2-я	Затраты на общественные дороги	1,9
3-я	Льготная ставка налога для партнерств	0,1
4-я	Субсидирование стратегических запасов нефти	0,0
5-я	Льготы по уплате роялти	0,1
6-я	Списание в затраты расходов на разведку	0,1
7-я	Ускоренное списание затрат на бурение	6,7
8-я	Ускоренное списание оценочной стоимости нефтяного пласта	1,6
9-я	Налоговые вычеты по капиталовложениям на территории США	0,3
10-я	Льгота по налогу на пользование природными ресурсами	0,3
	Рентабельность IRR с учетом субсидий	18,8

Источник: обобщено автором на основе [Erickson et al., 2017].

Из 10 мер поддержки восемь ориентированы на стимулирование нефтедобычи (меры 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10), и всего две – на поддержку нефтепереработки. Из этих двух бюджетные расходы на автодороги (мера 2) оценены в 1,9% рентабельности, а налоговые вычеты по капиталовложениям (мера 9) – в 0,3%. «Большинство субсидий нефтяной и газовой промышленности отразились напрямую на прибыли производителей и совсем немного – на инвестициях в производство» – заключили исследователи [Erickson et al., 2017. С. 4].

¹⁸ Tax expenditure 2018. U. S. Department of the Treasury Office of Tax Analysis. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/Documents/Tax-Expenditures-FY2018.pdf>

¹⁹ US Energy Information Agency. US refinery capacity statistics. 2018. URL: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=21812>

США – страна с широкими полномочиями штатов в части налоговых льгот и бюджетных субсидий. В отчете ОЭСР об исследовании американских бюджетных и налоговых стимулов для производителей ископаемого топлива 4/5 постраничного объема составляет информация по налоговым льготам десяти штатов с наиболее развитой нефтяной и газовой промышленностью²⁰.

Самой популярной льготой штатов являются различные версии ускоренной амортизации капиталовложений в геолого-разведку и добычу ресурсов. Второй – освобождение от налога с продаж для некоторых видов моторного топлива и некоторых потребителей (как правило, бедных домохозяйств, фермеров). На нефтепереработку ориентированы аналоги федеральных налоговых вычетов по капиталовложениям, установленные штатами Аляска, Калифорния, Оклахома по налогу на прибыль.

В штате Оклахома специально оговаривается особая льгота для вложений в оборудование по переработке нефти (Full Expensing of Capital Investments in Qualified New Refinery Capacity)²¹. Однако в актуальном буклете налоговых органов штата Оклахома указываются только мощности по переработке нефти, введенные в строй или модернизированные до 1 января 2012 г.²² Фактически же подобная льгота теперь обсуждается администрацией Трампа для инвестиций в любое производственное оборудование на территории США [Drawbaugh, 2017].

Канада

По своим природно-климатическим условиям и роли сырьевой промышленности в экономике Канада похожа на Россию. Три четверти из 4,1 млн барр. дневной добычи нефти эта страна экспортирует в США и отчасти в Европу. Ежедневно канадские НПЗ перерабатывают 1,1 млн барр. местной и 0,6 млн барр. импортной нефти. При этом 3/4 продуктов нефтепереработки реализуется на внутреннем рынке и 1/4 идет на экспорт. За 2000–2015 гг.

²⁰ United States: Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuel 2013. OECD. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/environment/inventory-of-estimated-budgetary-support-and-tax-expenditures-for-fossil-fuels-2013/united-states_9789264187610-38-en#page1 (дата обращения: 12.10.2018).

²¹ The Oklahoma Refinery Revitalization Act 2015. URL: http://www.oklegislature.gov/cf_pdf/2005-06%20INT/hb/HB2810%20int.pdf (дата обращения: 11.11.2018).

²² Oklahoma Corporation Income and Franchise Tax Forms and Instructions, 2017.C.26. URL: <https://www.ok.gov/tax/documents/512Pkt-17.pdf> (дата обращения: 14.11.2018).

в стране существенно увеличена глубина переработки. При стабильном поступлении нефти на НПЗ около 1,5 млн барр./день производство нефтепродуктов выросло в 1,75 раза. За это время в Канаде закрылись три старых и был построен один новый нефтеперерабатывающий завод²³.

Канадская нефтяная отрасль является значительным нетто-плательщиком в бюджет. В течение 2012–2017 гг. среднегодовые поступления от нефтяной отрасли в бюджетную систему страны составляли около 18 млрд кан. долл. по налогам на прибыль, на фонд оплаты труда, на имущество и роялти, а также 15 млрд долл. топливных акцизов, притом что годовые доходы консолидированного бюджета – 210 млрд кан. долл. При этом в 2015–2016 гг. отрасль получила из бюджета на 3,6 млрд долл. налоговых льгот и 1 млрд долл. субсидий, плюс 2,5 млрд долл. льготных кредитов от государственного Экспортного агентства (Export Development Canada) [Yager, 2016]. В общей сложности бюджет вернул в отрасль 22% ее налоговых отчислений. В 2017–2018 гг., по мере восстановления цен на нефть, объем налоговых льгот и бюджетных субсидий начал сокращаться.

Крупнейшими налоговыми льготами Канады являются несколько видов ускоренной амортизации (они дают до 85% совокупных налоговых расходов бюджетов). Машины и оборудование для производств, располагающихся на территории Канады (Accelerated capital cost allowance or Canadian Development Expense), можно амортизировать по ставке 30–50% в год при обычной норме амортизации 8% и к доходу от соответствующей продукции. В течение 2005–2017 гг. действовало 100%-е списание из базы по налогу на прибыль капиталовложений в разведку и добычу нефти (Canadian Exploration Expense), а в течение 2005–2020 гг. – вложений в разведку и добычу нефтеносных песков (ACCA for mining and oil sands assets)²⁴.

Правительство Канады не раскрывает оценочные значения налоговых вычетов, связанных с ускоренной амортизацией. Даже главный аудитор парламента Канады указывал на проблемы

²³ Canadian Refinery Overview Energy Market Assessment, April 201.C.5. URL: <http://www.neb-one.gc.ca/nrg/ststsc/crdlndptlmpdct/rprt/2018rfrnryrprt/2018cndnrfrnrvrw-eng.pdf> (дата обращения: 10.11.2018).

²⁴ Report on Federal Tax Expenditures – Concepts, Estimates and Evaluations 2018. URL: <https://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2018/taxexp18-eng.asp> (дата обращения: 09.11.2018).

в оценке сумм и эффектов налоговых льгот и субсидий нефтяной промышленности²⁵. Вычеты по ускоренной амортизации оценены для 2013 г. в 0,9 млрд кан. долл., тогда как все налоговые льготы для энергетического сектора – в 2,7 млрд долл. Налоговые льготы провинций оцениваются в 1 млрд кан. долл. ежегодно в течение 2013–2017 гг., в основном – в виде скидок по роялти на добычу нефти [Touchette, 2015. С. 4, 5].

В свою очередь эксперты ODI оценили ежегодные бюджетные субсидии в 200 млн кан. долл. в среднем за 2013–2014 гг. (в основном – в виде субсидирования провинциями конкретных проектов в сфере угольной промышленности, возобновляемых источников энергии, фундаментальных научных исследований в области нефти и газа).

Экспортное агентство Канады (Export Development Canada, EDC) по состоянию на конец 2017 г. профинансировало проекты нефтяной отрасли на 15,6 млрд кан. долл. В портфеле агентства они заняли в совокупности 20%²⁶. При этом если в сфере добычи ежегодно одобряется 5–8 новых проектов, то в области переработки за 2012–2017 гг. был профинансирован только один новый проект.

Сайты правительства Канады хорошо раскрывают структуру топливных акцизов, чего нельзя сказать о структуре поступлений от них²⁷. Ставка федерального акциза на топливо (federal fuel excise tax) составляет 10 центов за литр бензина, 4 цента за литр дизтоплива, акциз не взимается за газомоторное топливо и топочный мазут. Общим налогом с продаж (Goods and Service Tax) по ставке 5% облагаются все виды топлива, как и большинство товаров и услуг. Акциз провинций (Provincial Fuel Taxes) варьирует от 5,5 до 33 центов за литр (в большинстве провинций – 15–20 центов). Каких-либо существенных налоговых вычетов по указанным налогам сайт правительства Канады не показывает,

²⁵ Reports of the Auditor General of Canada to the Parliament of Canada. Report 7 Fossil Fuel Subsidies. Spring 2017. URL: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201705_07_e_42229.html (дата обращения: 06.11.2018).

²⁶ Export Development Canada, 2017 Annual Report. URL: <https://canadabusiness.ca/programs/fuel-tax-exemptions-or-refunds-1/> (дата обращения: 05.11.2018).

²⁷ Fuel Consumption Taxes in Canada. URL: <https://www.nrcan.gc.ca/energy/fuel-prices/18885> (дата обращения: 01.11.2018).

за исключением вычета по налогу с продаж для предприятий десятка приоритетных отраслей²⁸.

Совокупный объем налоговых льгот и прямых субсидий нефтяной отрасли (включая поддержку спроса за счет субсидий потребителям нефтепродуктов) составил в среднем для 2015 и 2016 гг. 3,67 млрд кан.долл. В расчете на одного жителя это около 100 кан. долл./ год (эквивалент 77 долл. США), тогда как в Соединенных Штатах аналогичный показатель составляет 46 долл., в Японии – 39 долл. США [Leahy, 2018].

Крупнейшим и единственным за многие годы прямым вложением бюджетных средств в нефтяную отрасль стала национализация нефтепровода Kinder Morgan's Trans Mountain pipeline. В 2018 г. нефтепровод длиной 1150 км с незавершенной второй веткой был выкуплен за 4,5 млрд кан. долл. (эквивалент 3,5 млрд долл. США). Эти инвестиции не включаются в общую статистику, поскольку являются перекредитовкой ранее выданных средств (значительная часть строительства финансировалась под государственные гарантии).

Второй крупнейший проект – новый НПЗ Sturgeon Refinery. Капиталовложения составили 9,7 млрд кан. долл., или в расчете на баррель перерабатываемой нефти – 123 тыс. кан. долл. (для сравнения: похожий американский проект в Висконсине обошелся инвесторам в 13 тыс. кан. долл./барр.).

Экономика проекта основывалась на спреде переработки (Crack Spread)²⁹ в 32 долл. США/ барр. в 2016–2017 гг. при относительно низкой цене и качестве нефти [Livingston, 2018]. Правительство провинции Альберта предоставило 1 млрд кан. долл. путем вложений в капитал и обязательств по 50%-й загрузке завода. В ежегодном бюджетном послании провинции за 2018 г.³⁰ выделен специальный раздел субсидиям нефтепереработки, где оговариваются налоговые вычеты по роялти, 1 млрд кан. долл.

²⁸ Fuel tax exemptions or refunds in Canada. URL: <https://canadabusiness.ca/programs/fuel-tax-exemptions-or-refunds-1/> (дата обращения: 05.11.2018).

²⁹ Crack Spread – цена переработки нефти для конкретного завода в расчете на баррель нефти, как разница между ценой поступившей на завод сырой нефти и цены произведенных из этого условного барреля нефтепродуктов, рассчитывается без акцизов и с общими налогом на прибыль и социальными взносами.

³⁰ Government of Alberta Strategic Plan 2018–21. Budget 2018. p.8. URL: <https://open.alberta.ca/dataset/8beb5614-43ff-4c01-8d3b-f1057c24c50b/resource/708d6275-6df0-4bd5-8f56-e99ecc7a1b95/download/2018-21-go-a-strategic-plan.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).

гарантий и субсидий и 0,5 млрд кан. долл. на сопутствующие проекты³¹.

Заключение

Обобщение результатов анализа бюджетно-налоговых отношений нефтяной промышленности трех стран представляется еще большим исследовательским вызовом по сравнению с обзором таких отношений в рамках одной научной статьи. В таблице 3 представлены лишь ключевые параметры таких отношений без деталей их взаимосвязи (последние представляются трудноопределимыми даже для государственных ведомств этих стран). Но и при таком уровне обобщения мы уже можем судить о существующих вызовах для национальных бюджетно-налоговых систем, толкающих к вынужденным поискам иных (например, санкционных) мер поддержки национальных нефтяных компаний.

Мировой рынок характеризуется избытком сырой нефти и мощностей переработки, а возможности поддержки правительствами США, Канады и Великобритании своих нефтяных компаний ограничиваются огромными суверенными долгами и необходимостью роста бюджетных поступлений. Фактическая налоговая нагрузка на добычу барреля нефти в США оказывается больше по сравнению с Россией, в Великобритании и Канаде – несколько меньше вследствие специфики условий такой добычи. При этом фактическая акцизная нагрузка на продажу нефтепродуктов (без учета налога с продаж или НДС) в расчете на литр бензина в США, Канаде и Великобритании в 2,5, 1,5 и 3,8 раза выше, чем в России. Совокупный размер налоговых льгот и бюджетных субсидий нефтяной промышленности в последние годы в США стал отрицательным (ранее выданные льготы возвращаются), а в Канаде и Великобритании составляет 1/4 и 1/5 от налогов нефтяной промышленности и в значительной мере ориентирован на социальные субсидии.

США, при большей по сравнению с Россией налоговой нагрузке на добычу нефти, и особенно – на потребление нефтепродуктов, в последние годы демонстрируют взрывной рост

³¹ Первый пункт раздела – Petrochemical Diversification Program (Can Alberta, 2018). URL: <https://www.alberta.ca/assets/documents/Petrochemicals-Diversification-Application-Guidelines-Round2.pdf> (дата обращения: 07.11.2018).

добычи и заметное увеличение переработки. Без роста нефтяной отрасли и ее налогов были бы невозможны бюджетная стабилизация и хоть какие-то перспективы сокращения огромного суверенного долга США.

Таблица 3. Матрица бюджетно-налоговых отношений нефтяной промышленности США, Канады, Великобритании, России

Показатель	США	Канада	Велико- британия	Россия
Динамика добычи нефти, % 2016/2011	57	27	-9	7
Динамика переработки нефти, %	9	-5	-25	10
Динамика потребления нефтепродуктов, %	4	-2	0	4
Госдолг, % ВВП, 2017 год	106	90	85	12
Бюджетный дефицит, % ВВП, 2017 г.	4,2	1,1	1,8	1,4
Налоги нефтяной промышленности, % доходов консолидированного бюджета	3	16	6	15 ²
Субсидии и льготы нефтяной промышленности, % расходов консолидированного бюджета ¹	< 0	3	2	- 0
Налоги на добычу нефти, долл./барр.	28	8	4	20
Акциз на бензин, US cents/ л	18+31 ³	10+20	75	20
Налоги на добычу нефти, количество основных и специальных налогов ⁴	2	2	3	2
Экспорт: отсутствие НДС (А), упрощенное возмещение НДС (Б)	А	А	А	Б
Ускоренная амортизация, % / год	50	30–50	50	16–24
Списание капвложений в 1-й год	Да		да	
Банки развития, кредиты, млрд долл./ год	2	3	1	
Инвестиции в капитал, млрд долл./ год		1		

Примечание.

¹ В таблице представлены только субсидии и льготы нефтяной промышленности, которые в достаточной степени раскрываются органами власти. Не учитываются субсидии и льготы населению, по которым только Великобритания представляет консолидированные данные. В других трех странах поддержка населению оказывается региональными и местными органами власти, а их разнообразие и большое количество затрудняют консолидацию. Отработанные источники позволяют утверждать, что именно Великобритания имеет самые высокие цены на бензин и субсидии конечным потребителям, примерно составляющие треть собираемых акцизов. Другие страны устанавливают заметно меньшие акцизы и цены на газ и мазут для отопления относительно бензина, как и меньшие субсидии малообеспеченным потребителям.

² В России принято считать зависимость федерального бюджета от нефтяной конъюнктуры. В проанализированных странах чаще за основу сопоставлений принимают консолидированный бюджет, включая внебюджетные фонды и муниципальные предприятия. В России консолидированный бюджет заметно меньше зависит от нефти по сравнению с федеральным бюджетом, примерно на уровне Канады.

³ Федеральные акцизы + акцизы штатов или провинций.

⁴ Как указано в основной части статьи, в США и Канаде взимаются общий налог на прибыль и роялти (НДПИ), в Великобритании – общий налог на прибыль, дополнительный сбор к налогу на прибыль и налог на добавленный доход, в России – общий налог на прибыль, НДПИ или НДС.

Канада имеет сопоставимую с Россией первостепенную роль налоговых поступлений от нефтяной промышленности в консолидированный бюджет. Однако основная налоговая нагрузка, в отличие от нашей страны, приходится не на добычу, а на внутреннее потребление нефтепродуктов. При этом Канада демонстрирует значительный рост добычи нефти и небольшое сокращение ее переработки (как результат перекрестного субсидирования).

Великобритания находится в еще более сложных налогово-нефтяных отношениях. Она также вынуждена по примеру Канады перекрывать падение доходов от добычи нефти за счет роста акцизов на топливо. В результате она испытывает умеренное сокращение добычи и обвальное падение переработки нефти, фактически теряя статус международного нефтеперерабатывающего хаба.

Налоги на добычу нефти в четырех странах примерно похожи по структуре (с учетом перехода России на налог на дополнительный доход вместо НДС), если не брать в расчет множество мелких тонкостей расчета. Основной налоговой льготой в трех зарубежных странах является ускоренная амортизация, гораздо более быстрая, чем в России, хотя и просто отодвигающая налоговые обязательства всего на несколько лет вперед.

Отдельные штаты США и провинции Канады имеют значительную долю «налогового пирога» и возможность предоставления точечных налоговых льгот, что отличает их от регионов России и графств Великобритании.

В отличие от России, практикующей уплату и последующее возмещение НДС по экспорту, нефтяные компании-экспортеры США и Канады не несут дополнительных издержек на такое налоговое администрирование и отвлечение оборотных средств, Великобритания устанавливает упрощенный режим НДС с нулевой ставкой для экспорта нефтепродуктов.

Три проанализированные страны декларируют точечную поддержку капиталовложений за счет институтов развития и инвестиций в капитал, суммарно около 1–2 млрд долл. ежегодно для нескольких проектов.

Во всех трех рассмотренных странах накоплены огромные суверенные долги в размере 85–106% ВВП, и их долговая устойчивость во многом зависит от налоговых поступлений

от нефтяного сектора. Но если в США нефтяная отрасль находится на подъеме, то Канада и Великобритания испытывают серьезные проблемы в этой сфере. Из-за бюджетной консолидации эти три страны не могут поддерживать свои нефтяные компании за счет разумных налогов, льгот и субсидий. Потребители нефтепродуктов в этих странах платят огромные топливные акцизы, фактически поддерживают стабильность бюджетной системы без существенного роста налогов на добычу нефти. Подобный налоговый маневр в нефтяной промышленности начала поэтапно Россия.

Избыток предложения сырой нефти и нефтеперерабатывающих мощностей на мировом рынке, невозможность существенного роста налогового бремени на добычу и переработку нефти в совокупности с необходимостью бюджетной консолидации побуждают проанализированные страны прибегать к административным мерам поддержки своих нефтяных компаний, в том числе путем финансовых санкций против нефтяных компаний из стран-конкурентов.

Литература/References

Бобылев Ю. Н. Цены на бензин в России и других странах: сравнительный анализ. Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 10. С. 28–31.

Bobylev, Yu.N. (2016). Gasoline Prices in Russia and in Other Countries: a Comparative Analysis. Russian Economic Development. Т. 23. No.10. Pp. 28–31. (In Russ.).

Корень А. В., Недбайлик И. О. Сравнительный анализ основных принципов налогообложения нефтегазовой отрасли в России и зарубежных странах. Фундаментальные исследования. 2015. № 10–2. С. 384–387.

Koren, A.V., Nedbaylik, I.O. (2015) Comparative Analysis of Basic Principles of Taxation Oil and Gas Industry in Russia and Foreign Countries. Fundamental Research. No. 10–2. Pp. 384–387. (In Russ.).

Лейберт Т. Б., Халикова Э. А. Влияние государственной налоговой политики на деятельность нефтяных компаний. Вестник УГНТУ. Наука, образование, экономика. Серия: Экономика. 2016. № 4 (18). С. 9–15.

Leybert, T.B. and Khalikova, E.A (2016). Influence of the State Tax Policy on Activity of the Oil Companies. Bulletin USPTU. Science, education, economy. Series economy. No.4 (18). Pp. 9–15. (In Russ.).

Ponkratov, V.V. (2015). Oil Production Taxation in Russia and the Impact of the Tax Maneuver. Journal of Tax Reform. Т. 1. No. 1. Pp. 100–112.

Drawbaugh, Kevin (2017). The Case Against 'Immediate Expensing' of Capital Investments. Reuters, October 4. Available at: <http://www.thefiscaltimes.com/2017/10/04/Case-Against-Immediate-Expensing-Capital-Investments> (accessed 20.10.2018).

Erickson, Peter, Down, Adrian, Lazarus (2017). Michael. Effect of government subsidies for upstream oil infrastructure on U.S. oil production and global CO₂ emissions. Stockholm Environment Institute, Working Paper 2017-02 Available at: <https://www.sei.org/publications/us-oil-subsidies/> (accessed 18.10.2018).

Harvey, Fiona (2017). European countries spend billions a year on fossil fuel subsidies, survey shows. The Guardian. 28 Sept. Available at: <https://www.theguardian.com/environment/2017/sep/28/european-countries-spend-billions-a-year-on-fossil-fuel-subsidies-survey-shows> (accessed 17.10.2018).

Leahy, Stephen (2018). Every Canadian Unknowingly Gives \$100 a Year to Big Oil, Motherboard, Jun 6. Available at: https://motherboard.vice.com/en_us/article/ywe53k/canada-oil-gas-subsidies-g7-fossil-fuel-scorecard (accessed 21.10.2018).

Livingston, Brian (2018). The North West Redwater Sturgeon Refinery: What are the Numbers for Alberta's Investments? University of Calgary SPP Briefing Paper. Volume 11:18 June. Available at: <https://www.policyschool.ca/publications/the-north-west-redwater-sturgeon-refinery-what-are-the-numbers-for-albertas-investment/> (accessed 20.10.2018).

Pickard & Burg (2015), Sam Pickard and Laurie van der Burg. G20 subsidies to oil, gas and coal production: United Kingdom. November. Available at: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9977.pdf> (accessed 12.10.2018).

Touchette, Yanick (2015). G20 subsidies to oil, gas and coal production: Canada. ODI. November. Available at: <https://www.odi.org/publications/10091-g20-subsidies-oil-gas-and-coal-production-canada> (accessed 12.10.2018).

Trilling, Markus, McLynn, Maeve, Roggenbuck, Anna, Gallop, Pippa. (2017). Phase-out 2020 monitoring Europe fossil fuel subsidies. Available at: <https://www.odi.org/publications/10939-phase-out-2020-monitoring-europes-fossil-fuel-subsidies> (accessed 12.10.2018).

Yager, D. (2016). Is Canada Oil Actually Subsidized? OilPrice. September 24. Available at: <https://oilprice.com/Energy/Energy-General/Is-Canadian-Oil-Actually-Subsidized.html> (accessed 25.10.2018).

Для цитирования: *Ануреев С. В.* Сравнительный анализ бюджетно-налоговых отношений в нефтяной отрасли США, Канады, Великобритании и России // ЭКО. 2019. № 5. С. 140-161.

For citation: Anureev, S.V. (2019). Comparative Analysis of Budget-Tax Relations in the Oil Industry of the USA, Canada, Great Britain and Russia. *ECO*. No. 5. Pp. 140-161. (In Russ.).

Статья поступила 18.10.2018.

Summary

Anureev, S.V., Doctor of Economics Science, Financial University under the Government of Russian Federation, Economic Faculty of Lomonosov Moscow State University, Moscow

Comparative Analysis of Budget-Tax Relations in the Oil Industry of the USA, Canada, Great Britain and Russia

Abstract. The US, Canada and the UK face global surplus of oil production and refinery capacity, large sovereign debt and fiscal consolidation in 2015–18. The article analyses special features of fiscal relations with oil industry faces in those countries, which may be useful for Russia.

The research method of the article is a review of budgetary revenue structures, tax regimes, lists and effects of tax stimuli and budgetary subsidies for oil industry from publications of budgetary and tax authorities, nongovernmental and international organizations.

The research highlights, that the tax structure on oil in analyzed countries is similar to Russia. The consolidated budget of Canada depends on oil revenues similarly to the Russian one, of the UK and the US – several times less. The total tax burden per barrel of crude oil or gasoline is 2 times higher in Russia than in the US, especially due to higher excise taxes on gasoline. Canada and the UK tax oil excavation less than gasoline consumption – significantly more than Russia, with some subsidies to vulnerable consumers.

Investment tax credit and accelerated depreciation dominate among tax stimulus. Budgetary subsidies target few relatively small projects by royalty reductions, share capital investments and export financing. The US and Canada have no VAT, the UK provides zero VAT rate for export oriented oil refineries, without such payments and refunding as in Russia.

The article concludes that Russian oil tax maneuver follows the three countries' practices, and Russian excise taxes on gasoline should be twice higher than the 2018 level. With high tax burden and surplus oil production, the countries had to invent new stimulus for their oil industry, such as financial sanctions against Russian competition.

Keywords: *budget subsidies; tax credits; public investments; export financing; financial sanctions*