

## Пять ключевых факторов разумной налогово-бюджетной политики

---

[Витор Гаспар](#) и [Люк Эйро](#)

19 апреля 2017 года

Мы живем в мире резких экономических изменений. Быстрые технологические инновации коренным образом изменили наш образ жизни и работы. Международная торговля и финансы, миграция и всемирные средства связи сделали страны более взаимосвязанными, чем когда-либо, что подвергает работников большей конкуренции из-за рубежа. Хотя эти изменения принесли огромные выгоды, они также привели к растущему ощущению неопределенности и незащищенности, особенно в странах с развитой экономикой.

Современные условия требуют новых, более инновационных решений, которые МВФ называет разумной налогово-бюджетной политикой. Под разумной политикой мы понимаем меры политики, которые способствуют изменениям, позволяют использовать связанный с ними потенциал экономического роста и защищают людей, которым они причиняют ущерб. В то же время чрезмерное заимствование и рекордные уровни государственного долга ограничили финансовые ресурсы, доступные органам государственного управления. Таким образом, налогово-бюджетная политика должна приносить большие результаты с меньшими затратами. Отрадно то, что исследователи и директивные органы признают, что набор инструментов налогово-бюджетной политики шире, и эти инструменты являются более мощными, чем они предполагали. В апрельском выпуске [«Бюджетного вестника»](#) 2017 года МВФ описаны **пять руководящих принципов**, которые очерчивают контуры этих разумных мер налогово-бюджетной политики.

### ***1. Налогово-бюджетная политика должна быть контрциклической***

Налогово-бюджетная политика может использоваться для сглаживания экономического цикла. Это называется контрциклической политикой. В неблагоприятные времена налоги снижаются, а расходы увеличиваются, чтобы предоставить больше денег в распоряжение компаний и потребителей; в благоприятные времена расходы сокращаются, а налоги повышаются. В настоящее время налогово-бюджетная политика играет большую роль в экономической стабилизации, чем в прошлом, так как центральные банки по многим странам с развитой экономикой понизили процентные ставки почти до нуля, и ограничения денежно-кредитной политики проходят испытания на прочность.

В обычных условиях контрциклическая налогово-бюджетная политика должна опираться на «автоматические стабилизаторы», то есть на расходы и доходы, которые адаптируются к подъемам и спадам в экономике. Одним из примеров является страхование на случай безработицы. В условиях экономического спада люди, потерявшие работу, автоматически приобретают право на получение государственных пособий. Однако эти автоматические стабилизаторы могут оказаться недостаточными в странах, которые страдают от затяжного спада и где процентные ставки не могут быть еще больше понижены, например, в Японии. В такой ситуации временный фискальный стимул может переломить нисходящую спираль низкого роста, низкой инфляции и высокого долга.

На другом конце диапазона странам с ограниченным экономическим спадом в общем случае следует отказаться от бюджетной поддержки. Например, США, где занятость является почти полной, в следующем году могут начать сокращать бюджетный дефицит, с тем чтобы твердо перевести государственный долг на нисходящую траекторию.

Однако использование налогово-бюджетной политики для сглаживания экономического цикла не всегда осуществимо. Некоторым странам, возможно, придется сосредоточиться на сокращении государственного дефицита независимо от циклических условий. Например, страны-экспортеры нефти, такие как Саудовская Аравия, сильно пострадали от снижения цен на нефть более чем на 50 процентов по сравнению с их пиковым значением в 2011 году. Такие страны должны сократить расходы, чтобы привести их в соответствие с более низкими доходами. Они уже приступили к корректировке: совокупный бюджетный дефицит этих стран, как ожидается, сократится примерно на 150 млрд долларов США в 2017 и 2018 годы.

## **2. Налогово-бюджетная политика должна способствовать экономическому росту**

Меры в области налогообложения и расходов могут использоваться для поддержки трех двигателей долгосрочного экономического роста: капитала (например, машины, дороги и компьютеры), труда и производительности (или того, сколько каждый работник производит за один час).

- *Капитал.* Во многих странах имеются веские основания для увеличения государственных инвестиций, учитывая низкую стоимость заимствования и существенные недостатки в инфраструктуре.
- *Труд.* Странам следует продолжать поощрять создание рабочих мест и участие населения в рынке труда. Страны с развитой экономикой могли бы снизить налоги на фонд заработной платы в тех случаях, когда они высоки, более активно использовать такие меры политики, как помощь в поиске работы и повышение квалификации, и принять адресные меры в области расходов для уязвимых групп, таких как низкоквалифицированные работники и люди пожилого возраста.

Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны могли бы улучшить доступ к здравоохранению и образованию.

- *Производительность.* Ряд мер политики может способствовать повышению производительности, в том числе совершенствованию налоговой системы, как обсуждается в [главе 2 «Бюджетного вестника»](#).

### 3. Налогово-бюджетная политика должна быть всеобъемлющей

Глобализация и технологические изменения стали основными факторами роста и конвергенции между странами. С начала 1980-х годов более одного миллиарда людей были выведены из крайней нищеты, большинство из них в Индии и Китае. В то же время неравенство в доходах увеличилось во многих странах. В странах с развитой экономикой доходы верхнего 1 процента населения возрастали в годовом исчислении почти в три раза быстрее по сравнению с остальной частью населения за последние три десятилетия.

Налоги и государственные расходы являются мощными средствами для обеспечения странами справедливого распределения дивидендов роста среди населения. Например, в ряде стран Латинской Америки для уменьшения неравенства успешно используются обусловленные денежные трансферты (такие как трансферты малоимущим домашним хозяйствам, которые ставят условием для получения пособий посещение детьми медицинских учреждений и школ).

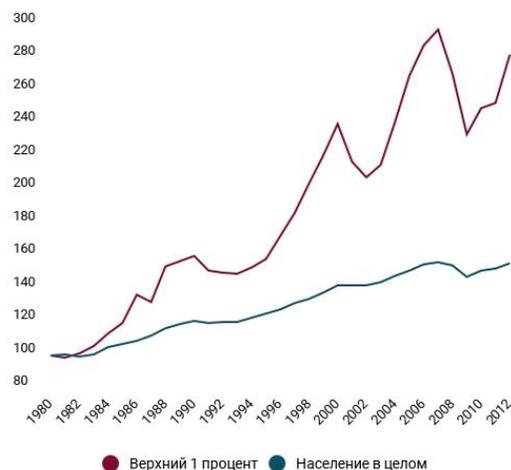
Налогово-бюджетная политика также должна помогать людям в полной мере участвовать в меняющейся экономике и адаптироваться к ней. Улучшение доступа к образованию, повышению квалификации и медицинским услугам, а также к социальному страхованию может облегчить работникам возврат к работе после потери работы или болезни.

### 4. Налогово-бюджетная политика должна поддерживаться сильным налоговым потенциалом

Каким образом директивные органы могут реализовать эту масштабную программу налогово-бюджетной политики в условиях исторически высокого государственного долга? Где они смогут найти ресурсы?

#### Расширение неравенства

В последние три десятилетия в странах с развитой экономикой доходы верхнего 1 процента возрастали в три раза быстрее, чем доходы остальной части населения. (Реальные рыночные доходы на душу населения в странах с развитой экономикой, 1980-2012 годы (индекс))



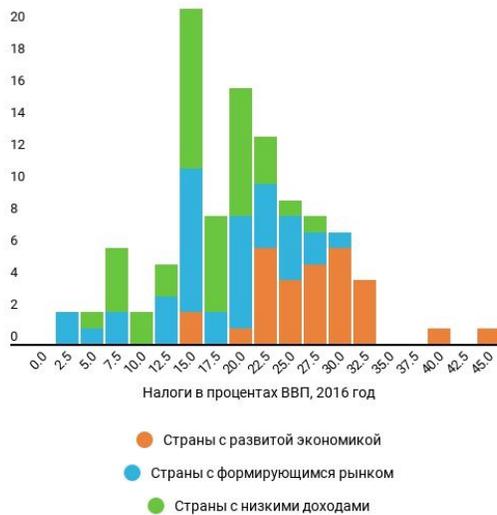
Источник: МВФ, Бюджетный вестник, апрель 2017 года.

Для осуществления изложенных нами мер политики органам государственного управления необходимо располагать сильным налоговым потенциалом. Налогообложение обеспечивает стабильный и регулируемый источник доходов, которые можно мобилизовать в случае необходимости. Это также является центральным элементом в определении способности страны погасить свой долг.

### Налоговый потенциал

В странах с низкими доходами мобилизация налоговых доходов остается ограниченной.

(Число стран)



Источник: МВФ, Бюджетный вестник, апрель 2017 года.



Это особенно важно в случае стран с низкими доходами. Установлено, что почти в половине этих стран отношение налогов к ВВП ниже 15 процентов. И процентные платежи часто поглощают значительную долю их налоговых доходов. В странах с низкими доходами создание налогового потенциала является одним из ключевых приоритетов устойчивого развития.

### 5. Налогово-бюджетная политика должна быть осмотрительной

Глобальный финансовый кризис показал, что государственные финансы подвержены крупным рискам, которые часто недооцениваются. Экстренная поддержка несостоятельных банков и глубокий экономический спад привели к тому, что государственный долг в странах с развитой экономикой достиг уровней, беспрецедентных в мирное время. Органам государственного управления необходимо лучше понять риски, которым они подвергаются, и принять стратегии их регулирования. Китай представляет пример важности осмотрительной налогово-бюджетной политики. В последнее десятилетие долг в Китае возростал очень быстро — быстрее, чем в какой-

любо другой крупной стране. Власти признают необходимость снижения темпов накопления долга и уменьшения финансовых рисков. Это — часть общего процесса перебалансирования модели экономического роста в Китае. Устранение этих рисков на раннем этапе позволит улучшить перспективы устойчивого роста в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Налогово-бюджетная политика в Китае может сыграть важную роль в содействии процессу корректировки. Важные меры были предприняты или готовятся к принятию в области управления государственными финансами и отношений между различными уровнями государственного управления.

В целом от налогово-бюджетной политики требуется приносить больше результатов с меньшими затратами. В «Бюджетном вестнике» предложены пять принципов в качестве руководства для проведения политики в этих трудных условиях. По-прежнему существует возможность для проведения более контрциклической, благоприятствующей росту, всеобъемлющей, сильной и осмотрительной налогово-бюджетной политики во всем мире.

\*\*\*\*\*



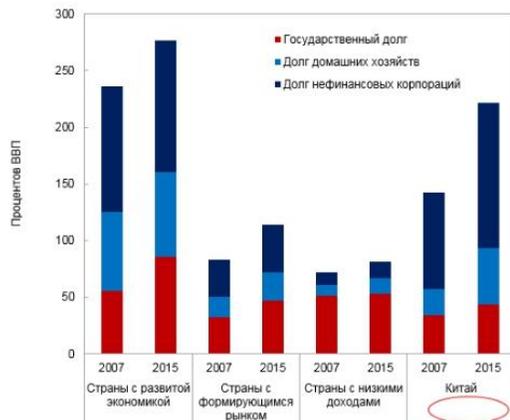
**Витор Гаспар** — гражданин Португалии, директор Департамента по бюджетным вопросам МВФ. До работы в МВФ он занимал различные руководящие должности в Банке Португалии, связанные с вопросами политики, в том числе в последний период — должность старшего советника. В 2011–2013 годах занимал должность министра финансов и государственного управления Португалии. В 2007–2010 годах он возглавлял Бюро советников по вопросам европейской политики в Европейской комиссии, а в период с 1998 по 2004 год был генеральным директором по исследованиям в Европейском центральном банке. Г-н Гаспар имеет степень доктора наук и постдокторскую ученую степень по экономике Университета Нова в Лиссабоне; он также учился в Католическом университете Португалии.



**Люк Эйро** — заместитель начальника отдела в Департаменте по бюджетным вопросам МВФ. Основные области его исследовательской работы: разработка бюджетных правил, бюджетная централизация, налогообложение имущества и бюджетные мультипликаторы. До поступления на работу в МВФ он был государственным служащим в Казначействе Франции.

### Растущий долг

В Китае уровень долга домашних хозяйств и корпораций очень высок, что создает риски для государственных финансов и экономики. (Процентов ВВП)



Источник: МВФ, Бюджетный вестник, апрель 2017 года.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ  
ВАЛЮТНЫЙ ФОНД