

АНАЛИТИЧЕСКОЕ РЕЗЮМЕ

Расширение роли налогово-бюджетной политики (глава 1)

В мировой экономике происходит ряд важных трансформаций, в том числе замедление темпов роста производительности, технологический прогресс и глобальная экономическая интеграция. Это определяет новые требования к государственной политике способствовать проведению этих преобразований, при этом уменьшая воздействие на тех, кто пострадал от этих процессов. Налогово-бюджетной политике предстоит сыграть более важную роль в содействии устойчивому и всеобъемлющему экономическому росту. Вместе с тем, высокая степень неопределенности, связанная с перспективами, а также напряженное состояние государственных балансов требуют лучшего понимания рисков и повышения качества управления ими. Поэтому перед налогово-бюджетной политикой стоит трудная задача достижения больших и более качественных результатов в условиях больших ограничений.

Изменения в состоянии государственных финансов и повышенные риски

Страны с развитой экономикой смягчили направленность налогово-бюджетной политики на одну пятую процента ВВП в 2016 году, переломив пятилетнюю тенденцию к постепенной бюджетной консолидации. Общая направленность их налогово-бюджетной политики, как ожидается, будет в целом нейтральной в 2017 году и в последующие годы. Как следствие, государственный долг в странах с развитой экономикой должен в среднесрочной перспективе стабилизироваться и составить в среднем свыше 100 процентов ВВП, вместо того, чтобы снизиться, как ранее ожидалось.

В странах *с формирующимся рынком и развивающихся странах* ухудшение состояния бюджета, по-видимому, прекратилось, хотя предполагаемое улучшение в большой степени будет зависеть от ситуации на рынках сырьевых товаров. Страны — экспортеры нефти осуществляют масштабные планы консолидации, с тем чтобы привести расходы в соответствие с доходами, а их дефициты бюджета, как ожидается, снизятся с 2016 по 2018 год примерно на 150 млрд долларов (улучшение в следующем году будет связано в основном с ненефтяным сальдо). В странах — импортерах нефти дефицит бюджета как доля ВВП в 2017 году будет оставаться стабильным, а за этим в среднесрочной перспективе последует консолидация бюджета.

Глобальные фискальные перспективы омрачает неопределенность относительно будущих мер политики. Отсутствие сведений о величине и структуре ожидаемого бюджетного стимула в США, ряд выборов в Европе и предстоящий партийный съезд в Китае способствуют политической неопределенности. В странах с формирующимся рынком и развивающихся странах более быстрое повышение процентных ставок,

значительное укрепление курса доллара США и более низкие цены на сырьевые товары могут усугубить факторы уязвимости долговой ситуации и материализации условных обязательств, особенно связанных с неявными государственными гарантиями по корпоративным займам.

Определение курса налогово-бюджетной политики

Роль налогово-бюджетной политики в течение последнего десятилетия подвергалась переоценке, что было вызвано особыми обстоятельствами, в частности глобальным финансовым кризисом, а также новыми научными исследованиями, в которых использовались макроэкономические данные и данные обследований. Налогово-бюджетная политика, как правило, рассматривается как действенный инструмент для стимулирования всеобъемлющего роста, она может способствовать стабилизации экономики, особенно во время глубоких спадов и в ситуациях, когда денежно-кредитная политика стала менее результативной. В то же время высокие уровни долга, долгосрочные демографические проблемы и повышенные бюджетные риски обуславливают важнейшее значение рачительного управления государственными финансами. В частности, меры политики должны опираться на прочную среднесрочную основу, обеспечивающую устойчивость долговой ситуации и надлежащее управление рисками и поощряющую страны к накоплению резервов во время подъемов. В целом проведение налогово-бюджетной политики должно определяться тремя основными целями, хотя ограниченное бюджетное пространство и вероятные компромиссы сдерживают возможности государственных органов для одновременного достижения этих целей.

Налогово-бюджетная политика должна быть контрциклической. Контрциклические меры налогово-бюджетной политики должны в основном опираться на автоматические стабилизаторы и быть симметричными (то есть ориентироваться на рост в неблагоприятные периоды и ужесточаться в благополучные времена). Тем не менее, в странах, переживающих долговременный недостаток спроса и имеющих ограниченные возможности денежно-кредитной политики, таких как Япония, дискреционная бюджетная поддержка, в сочетании со структурными реформами и продолжением мягкой денежно-кредитной политики, может быть использована для выхода из ловушки долга и дефляции за счет повышения номинального ВВП. В зоне евро общая фаза цикла также служит аргументом в пользу несколько более экспансионистской направленности налогово-бюджетной политики в 2017 году, но без централизованного бюджетного потенциала выйти на такой курс будет сложно. На другом конце спектра в странах с ограниченными резервными экономическими мощностями и признаками инфляционного давления следует, как правило, свернуть бюджетную поддержку, с тем чтобы накопить резервы. В США, где экономика близка к полной занятости, бюджетная консолидация могла бы начаться с будущего года, с тем чтобы вывести долг на надежную понижающую траекторию. В Китае, с учетом

высокого уровня занятости и ожидаемого повышения инфляции, «расширенный» бюджетный дефицит в среднесрочной перспективе должен снизиться, с тем чтобы содействовать перебалансированию экономики, при этом бюджетные ресурсы будут переориентированы с внебюджетных государственных инвестиций на включенные в бюджет расходы на социальную защиту, образование и здравоохранение. Однако гибкое применение налогово-бюджетной политики для стабилизации экономического цикла не всегда возможно. В некоторых странах бюджетная консолидация является обоснованной независимо от фазы цикла, с тем чтобы обеспечить устойчивость бюджета в условиях значительных шоков (например, в странах — экспортерах биржевых товаров) или для восстановления доверия участников рынка.

Налогово-бюджетная политика должна быть ориентирована на рост. Меры в области налогов и расходов могут использоваться в качестве структурных изменений для поддержки трех движущих сил долгосрочного роста: объема физического капитала, рабочей силы и производительности (краткосрочное влияние этих мер на активность может, тем не менее, зависеть от общей экономической ситуации). Во многих странах существуют веские основания для увеличения государственных инвестиций с учетом низкой стоимости заимствования и значительных недостатков инфраструктуры, хотя тщательный отбор проектов, управление ими и их оценка также должны обеспечить эффективность этих инвестиций. В большей мере ориентированные на рост налоговые системы для предприятий, которые делают акцент на обложении ренты и сокращении обременительных процедур администрации налогов, могут стимулировать частные инвестиции. Например, в США реформа налогообложения корпораций могла бы повысить динамичность бизнеса и темпы роста инвестиций. Странам следует также продолжать работу по формированию более благоприятной среды для создания рабочих мест — в странах с развитой экономикой путем сокращения налогов на рабочую силу, где они являются высокими, более широкого применения активных мер политики на рынке труда и принятия мер по адресному расходованию средств на уязвимые группы, а в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах — путем расширения доступа к здравоохранению и образованию. Почти всем странам необходимо повысить участие женщин в рабочей силе. Что касается производительности, то широкий круг мер политики может стимулировать инновации, в том числе налоговые меры, которые снижают нерациональное распределение ресурсов между фирмами (см. резюме для главы 2).

Налогово-бюджетная политика должна содействовать инклюзивности. Мировая экономическая интеграция и технологический прогресс способствуют экономическому росту и процветанию, с 1980-х годов они избавили миллиард людей от бедности. Однако выгоды от них на глобальном уровне не всегда широко распределялись между странами. Например, в течение последних 30 лет в странах с развитой экономикой доходы верхнего 1 процента росли почти в три раза быстрее, чем для остального населения. Налогово-бюджетная политика может играть важную роль в обеспечении

того, что бедные и средний класс получают свою долю дивидендов от экономического роста. Одна из трудностей связана с выявлением трансфертных и налоговых инструментов, которые содействуют инклюзивности, создавая при этом надлежащие стимулы для инвестиций и труда. Например, программы обусловленных денежных трансфертов (трансферты малоимущим, которые, скажем, требуют посещения детьми врачебных пунктов и школ) могут быть расширены в ряде стран с формирующимся рынком и развивающихся стран. Инклюзивные меры налогово-бюджетной политики могут также помочь людям в полной мере участвовать в меняющейся экономике и адаптироваться к ней за счет лучшего доступа к качественным услугам в области образования, подготовки и здравоохранения, а также благодаря социальному страхованию.

Достижение устойчивого и всеобъемлющего роста в условиях преодоления высоких уровней долга

Три задачи, изложенные ранее, обеспечивают дорожную карту для разработчиков политики, но в большинстве стран ограниченные бюджетные резервы потребуют от них избирательности в своих бюджетных решениях. Если необходимы дополнительные ресурсы, они должны получаться таким образом, чтобы в наименьшей степени мешать росту, при этом долг следует сохранять на устойчивой траектории.

У стран с бюджетными возможностями один из имеющихся вариантов заключается в том, чтобы финансировать меры политики за счет дополнительного заимствования. Но долг следует использовать осмотрительным образом. Отдача от проектов, финансируемых за счет долга, должна явно превышать издержки и риски, которые создает более высокий леверидж. Оценка величины, на которую можно безопасно увеличить государственный долг, представляет собой сложную задачу. МВФ недавно разработал новую основу, которая объединяет различные показатели и инструменты для более систематической и последовательной оценки «бюджетного пространства» в разных странах. В этой связи продолжительное снижение процентных ставок, возможно, ослабило ограничения государственных бюджетов в странах с развитой экономикой; если разница между процентными ставками и ростом ВВП длительное время будет ниже, чем в последние десятилетия, то страны могут сохранять более высокие уровни государственного долга.

В странах, не имеющих бюджетных возможностей, такое пространство должно быть создано в пределах их бюджетов: они могут мобилизовать больше доходов или сэкономить на расходах, с тем чтобы реализовать желательные меры политики нейтральным с точки зрения бюджета образом. На стороне доходов приоритетной задачей является выявление доступных мер, вносящих наименьшие искажения, что означает меры, которые в наименьшей степени снижают стимулы к работе, сбережениям и инвестициям. Имеющиеся варианты включают расширение налоговой

базы (путем устранения налоговых льгот и льготных налоговых ставок) и повышение косвенных налогов и налогов на имущество. Например, в Китае значимое повышение налогов на ископаемое топливо обеспечит доходы и в то же время поможет сократить выбросы и повысить энергоэффективность. На стороне расходов повышение адресности расходов, а также их эффективности, предпочтительно в рамках комплексных обзоров расходов, часто обеспечивает экономию средств. В частности, страны могут ликвидировать всеобщие субсидии, которые приносят непропорционально большую выгоду группам с более высокими доходами, заменив субсидии адресными мерами в интересах нуждающихся. Хотя все эти меры могут обеспечить некоторые дополнительные ресурсы, перераспределить налоги и расходы в пределах общего объема бюджетных ресурсов может оказаться сложным по политическим причинам.

Совершенствование налоговой системы для повышения производительности (глава 2)

Одна из важнейших задач, стоящих сегодня перед директивными органами, заключается в том, как повысить уровень совокупной факторной производительности, которая является основным детерминантом уровня жизни в долгосрочной перспективе. Решение этой задачи требует использования всех рычагов политики, в особенности мер налогово-бюджетной политики, ориентированных на экономический рост. В главе 2 приводятся доводы, согласно которым улучшение налоговой системы страны важно для повышения производительности, поскольку это может уменьшить перекосы, препятствующие распределению ресурсов в наиболее продуктивные области использования. В главе приведен ряд важнейших выводов:

- Страны могут добиться существенного роста производительности за счет сокращения нерационального распределения ресурсов между фирмами. Нерациональное распределение ресурсов возникает из-за некоторых мер государственной политики или плохо работающих рынков, которые позволяют менее эффективным предприятиям увеличивать долю рынка за счет более эффективных предприятий. По нашим оценкам, устранение искажений, которые приводят к нерациональному распределению ресурсов, может обеспечить значительный прирост производительности и повысить годовые темпы роста реального ВВП примерно на 1 процентный пункт в течение 20 лет.
- Страны могут уменьшить нерациональное распределение ресурсов благодаря улучшению организации своих налоговых систем, с тем чтобы обеспечить, чтобы фирмы принимали решения по деловым соображениям, а не по налоговым причинам. В частности, страны могут добиться значительного прироста производительности благодаря сокращению налоговой дискриминации по типам активов, по источникам финансирования, или по таким характеристикам компаний, как формальный статус или величина.

- Сведение к минимуму дифференцированных режимов налогообложения для разных видов капитальных активов и финансирования может содействовать ориентации решений компаний на инвестиции, которые являются более продуктивными, а не более предпочтительными с точки зрения налогов. Например, режимы налогообложения, которые благоприятствуют финансированию в виде заемных средств, а не собственного капитала, приводят к нерациональному распределению ресурсов из-за установления более высокого предельного уровня налога на инвестиции в НИОКР, которые, по сравнению с другими капитальными расходами, в большей степени зависят от финансирования за счет капитала. Расхождения в налогах на различные виды капитальных активов также сказываются на инвестиционных решениях фирм. Эти два перекоса можно устранить путем перехода к налогу на движение денежных средств или принятия поправки для собственного капитала корпораций, которая допускает вычет из налога нормальной нормы прибыли на капитал.
- Органы государственного управления должны поощрять рост производительных фирм путем создания равных условий. Например, неформальные компании, избегая налогов, могут продолжать коммерческую деятельность, несмотря на низкую производительность. Более действенное налоговое администрирование может уменьшить несправедливое преимущество в себестоимости производства, которым пользуются эти компании по сравнению с их более продуктивными конкурентами, соблюдающими налоговые правила. Еще одним примером создания равных условий является содействие росту и производительности малых предприятий путем снижения затрат на соблюдение налоговых требований и ориентации налоговых льгот на новые, а не малые фирмы, с тем чтобы избежать стимулов к отказу от увеличения масштабов, которые приводят к «ловушке малых предприятий».

В целом, методы налогообложения правительств влияют на производительность. Повышение качества разработки налоговой политики помогает устранить искажения, сдерживающие производительные фирмы, оказывая положительное воздействие на совокупную производительность и рост.