

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД

БЮДЖЕТНЫЙ ВЕСТНИК



На фоне происходящей стабилизации экономических и финансовых перспектив мирового развития (апрельский выпуск доклада «*Перспективы развития мировой экономики*» 2024 года) усилия по нормализации налогово-бюджетной политики по-прежнему осложняются наследием высокого уровня долга и дефицита бюджета наряду с возникающими новыми трудностями. После быстрого сокращения дефицита государственных финансов и уровней государственного долга в 2021–2022 годах, в 2023 году динамика бюджетных агрегатов изменилась, затормозив нормализацию экономической политики. Необходимы усилия по долговременной бюджетной консолидации для обеспечения устойчивости государственных финансов и восстановления буферных резервов в условиях замедления среднесрочных перспектив роста и высоких реальных процентных ставок. Ужесточение налогово-бюджетной политики также будет способствовать окончательному снижению инфляции, особенно в странах с перегретой экономикой.

Спустя четыре года после начала пандемии COVID-19 дефициты бюджета и уровни долга остаются выше, чем прогнозировалось до пандемии. Рост процентных ставок вызвал увеличение процентных расходов, при этом расходы на социальные пособия, субсидии и трансферты поддерживались за счет продления мер поддержки, принятых в ответ на пандемию и ценовые потрясения на рынке энергоносителей. Многие страны приняли новые бюджетные инициативы, предусматривающие снижение налогов и отчислений на социальное обеспечение и увеличение расходов на заработную плату, социальные пособия и меры промышленной политики. Эти инициативы лишь отчасти компенсировались дополнительными доходами за счет прошлой инфляции, поскольку инфляция реже превышала прогнозные значения и категории подоходного налога пришли в соответствие с ростом заработной платы. Для большинства развивающихся стран с низким доходом возможности получения финансирования оставались ограниченными, определяя изменение их сальдо государственных финансов.

В 2024 году ожидается сокращение общего первичного дефицита бюджета до 4,9 процента ВВП. Однако сохраняются значительные риски для государственных финансов, и возобновление нормализации налогово-бюджетной политики потребует существенных усилий для преодоления ряда сдерживающих факторов. Риски бюджетных отклонений являются особенно серьезными, учитывая, что 2024 год называют «большим годом выборов»: в 88 странах или экономических зонах, на долю которых приходится более половины мирового населения и ВВП, в этом году прошли или пройдут выборы. Последние несколько десятилетий поддержка увеличения государственных расходов растет на всем политическом спектре, что делает этот год особенно сложным, поскольку эмпирические данные показывают, что налогово-бюджетная политика в годы выборов, как правило, более мягкая, а отклонения более значительные.

Несмотря на ослабление инфляции, остается неопределенность относительно темпов ее окончательного снижения до целевого уровня. Условия финансирования чувствительны к перспективам в отношении инфляции, а также к процентным ставкам и изменениям налогово-бюджетной политики в странах с крупнейшей экономикой. Политика бюджетной экспансии и повышение уровня долга в сочетании с ужесточением денежно-кредитной политики привели к увеличению доходности долгосрочных государственных облигаций и ее повышенной волатильности в США, вызвав повышение рисков в других странах через вторичные эффекты, связанные с процентными ставками. Замедление темпов роста и нестабильность финансовых рынков в Китае могут оказать негативное влияние на рост мировой экономики и торговлю, создавая бюджетные проблемы для стран, имеющих с ним тесные связи в сфере торговли и инвестиций. Правительства также могут испытывать потребность вновь продлить действие бюджетной поддержки в случае новых перебоев с поставками и ценовых шоков. Наконец, риски рефинансирования задолженности для многих стран остаются высокими.

В случае продолжения текущей политики существенного улучшения бюджетных агрегатов не ожидается. Согласно прогнозам, в среднесрочной перспективе дефицит и задолженность останутся на более высоком уровне, чем ожидалось до пандемии. В отсутствие решительных бюджетных мер процесс нормализации налогово-бюджетной политики после пандемии может остаться незавершенным в ближайшие годы. Согласно прогнозам, к 2029 году глобальный государственный долг приблизится к 99 процентам ВВП под воздействием показателей *Китая* и *США*, в которых в рамках текущей экономической политики прогнозируется продолжение роста государственного долга выше максимальных исторических значений. Потребности в расходах для решения структурных проблем, включая проблемы демографии и перехода к «зеленой» экономике, приобретают более насущный характер. В то же время перспективы замедления темпов роста и сохранение высоких процентных ставок, скорее всего, дополнительно ограничат бюджетные возможности в большинстве стран.

В большинстве стран необходима бюджетная консолидация для укрепления устойчивости долговой ситуации и финансовой стабильности. Темпы бюджетной консолидации следует корректировать для достижения баланса между бюджетными рисками и укреплением частного спроса, но во многих случаях необходимы немедленные действия, особенно в случае повышенных суверенных рисков и отсутствия надежной среднесрочной основы. Следует немедленно свернуть кризисные меры поддержки, а также избегать влияния политических факторов на бюджетный цикл и стремления дополнительно увеличить расходы. Для сдерживания растущих потребностей в расходах необходимы реформы, например, посредством реформирования социальных пособий в странах с развитой экономикой со стареющим населением и повышения адресности и эффективности систем социальной защиты в целях оказания поддержки наиболее уязвимым слоям населения. Продуманный комплекс мер налогово-бюджетной политики, который поддерживает инновации в секторах с наиболее значительной экономической отдачей и делает упор на государственное финансирование фундаментальных исследований может существенно повысить долгосрочный рост в странах, находящихся на передовом рубеже технологического прогресса (глава 2). Налоговые поступления должны соответствовать росту расходов с течением времени. Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны располагают значительными возможностями для увеличения налоговых поступлений посредством модернизации налоговых систем, расширения налоговой базы и усиления институционального потенциала. Это также может помочь финансировать стратегические государственные инвестиции, необходимые для содействия распространению «зеленых» и цифровых технологий. Заслуживающая доверия налогово-бюджетная система, основанная на оценке рисков, может служить основой для восстановления бюджетных возможностей и снижения долговой уязвимости.

Укрепление международного сотрудничества необходимо для преодоления многочисленных трудностей в предстоящий период. Ускоренное совершенствование глобальной архитектуры реструктуризации долга, в том числе с помощью Общей основы Группы 20-ти и укрепления глобальной системы финансовой безопасности, может помочь наиболее уязвимым странам, испытывающим кризис задолженности, восстановить устойчивость долговой ситуации. Крайне важное значение имеет продолжение взаимодействия по техническим вопросам, в том числе в рамках Круглого стола по вопросам глобального суверенного долга. Работа по повышению прозрачности в отношении бюджета и долга облегчит процесс реструктуризации задолженности. Международное сотрудничество в области налогообложения корпораций и установления тарифов на выбросы углерода будет стимулировать необходимые инвестиции посредством мобилизации ресурсов для решения общих проблем.

Глава 2. Расширение рубежей: налогово-бюджетная политика для инноваций и распространения технологий

Инновации, определяемые как изобретение и внедрение новых или усовершенствованных продуктов и процессов, являются ключевым фактором роста производительности и повышения уровня жизни. Однако несмотря на быстрый прогресс в области цифровых технологий и искусственного интеллекта (ИИ), рост производительности за последние два десятилетия снизился, а среднесрочные перспективы роста мировой экономики являются слабыми. Темпы инноваций не сбалансированы между секторами и все больше обусловлены прикладными исследованиями, которые не обеспечивают широкомасштабного распространения вторичных эффектов знаний. Кроме того, замедлилось распространение инноваций между странами и компаниями, особенно внедрение низкоуглеродных и цифровых технологий.

Улучшение перспектив роста имеет важное значение в условиях высокого государственного долга, старения населения, изменения климата и значительных разрывов в темпах сближения экономических показателей между странами. Однако содействие долгосрочному росту может быть сложной задачей в мире, сталкиваемом с более жесткими бюджетными ограничениями. В этом выпуске доклада «Бюджетный вестник» показано, что тщательно выстроенная налогово-бюджетная политика, направленная на стимулирование инноваций и распространения технологий, может обеспечить повышение производительности и экономического роста во всех странах.

Когда и каким образом содействовать инновациям в конкретных секторах

Во многих крупных странах промышленная политика, направленная на поддержку инноваций в определенных секторах, таких как «зеленые» (низкоуглеродные) технологии и ИИ, переживает возрождение на фоне опасений по поводу экономической и национальной безопасности, которое часто сопряжено с огромными бюджетными расходами. История показывает, что промышленная политика чревата ошибками в политике. Даже в тех случаях, когда проекты преобразуют отрасли, они часто влекут за собой высокие бюджетные издержки и негативные трансграничные вторичные эффекты.

В этой главе представлена новая модельная основа для оценки того, когда и каким образом налогово-бюджетную поддержку инноваций следует направлять на конкретные секторы. Промышленная политика, направленная на внедрение инноваций, обеспечивает рост производительности и благосостояния только в условиях ограничений. Целевые секторы должны создавать измеримые социальные выгоды (например, снижение выбросов углерода или увеличение распространения знаний в другие секторы), а потенциал внедрения должен быть высоким. Влияние промышленной политики на рост благосостояния легко может стать отрицательным, если субсидии направляются не по назначению (например, в сектора, связанные с политическими кругами) вместо того, чтобы быть обусловленными социальной отдачей. Политика дискриминации иностранных компаний может оказаться особенно контрпродуктивной, поскольку даже в крупных странах с развитой экономикой значительная доля знаний импортируется, и такая политика может спровоцировать дорогостоящие ответные меры.

Аргументы в пользу субсидирования инноваций в области ИИ неясны, поскольку технология уже созрела для коммерческого внедрения. Приоритетное внимание следует уделять технологиям, которые расширяют возможности человека, а также содействию внедрению ИИ в секторах с более значительными социальными выгодами.

Комплекс мер налогово-бюджетной политики, ориентированный на инновации

Страны с развитой экономикой и страны с формирующимся рынком нуждаются в комплексе мер экономической политики, который обеспечивает более широкую поддержку инноваций на передовом рубеже глобального технологического прогресса, особенно ввиду того, что во многих странах отсутствует достаточное финансирование фундаментальных исследований, которые могли бы найти широкое применение. Однако важное значение имеет эффективность набора инструментов политики в отношении инноваций, особенно в условиях ограниченного бюджетного пространства. В данной главе представлен экономически эффективный комплекс взаимодополняющих мер политики с акцентом на их структурные характеристики. Этот набор включает в себя сочетание государственного финансирования фундаментальных исследований, грантов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки (НИОКР) для инновационных стартапов, а также налоговых стимулов к проведению НИОКР в целях поощрения прикладных инноваций в разных компаниях. Тесное государственно-частное сотрудничество может создать положительный синергический эффект при меньших издержках для государственных финансов.

Анализ показывает, что тщательно проработанный комплекс мер политики в отношении инноваций может обеспечить существенный рост и бюджетные дивиденды, в долгосрочной перспективе повышая ВВП на 3–4 доллара США на каждый доллар бюджетных издержек. Это означает, что увеличение поддержки НИОКР на 0,5 процентного пункта ВВП в год, или примерно на 50 процентов от текущего уровня в странах Организации экономического сотрудничества и развития, может повысить ВВП на 2 процента и снизить отношение долга к ВВП для средней страны с развитой экономикой на восьмилетнем горизонте. Страны, располагающие достаточным бюджетным пространством, обладают потенциалом для применения этого подхода, однако для стран, испытывающих в данный момент бюджетные ограничения, финансирование инноваций может быть проблематичным.

Тщательная разработка и адресное применение налоговых стимулов для различных компаний и на протяжении всего жизненного цикла инноваций имеет решающее значение для сведения бюджетных издержек к минимуму и предотвращения контроля со стороны крупных закрепившихся на рынке компаний, которые могут препятствовать инновациям. Для стимулирования инноваций крайне важно разработать последовательную и простую налоговую систему с широкой базой и низкими ставками, а также ввести систематическую оценку. Взаимодополняющие меры структурной, конкурентной, торговой и финансовой политики должны обеспечивать равные условия, приносить выгоду от сотрудничества и предоставлять инновационным компаниям надлежащий доступ к финансированию.

Содействие распространению и внедрению технологий

Страны, не находящиеся в технологическом авангарде (в первую очередь страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны), могут добиться повышения производительности, уделяя приоритетное внимание мерам политики, которые способствуют распространению технологий, разработанных в других странах.

Стратегические государственные инвестиции в человеческий капитал и инфраструктуру, особенно в цифровую инфраструктуру и навыки, способствуют внедрению зарубежных технологий. Увеличение расходов на образование на 1 процент в среднесрочной перспективе может повысить ВВП в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах в среднем на величину до 1,9 процента за счет увеличения распространения технологий. Аналогичным образом, повышение качества торговой и транспортной инфраструктуры в среднестатистической стране с низким доходом на одну треть разрыва со странами с формирующимся рынком может привести к приросту ВВП на 0,6 процента в среднесрочной перспективе. Государственные инвестиции и финансирование особенно полезны для

преодоления барьеров на пути распространения «зеленых» технологий, поскольку многие технологии, необходимые для сокращения выбросов углекислого газа, уже существуют.

Инвестиции в цифровые навыки и инфраструктуру также могут ускорить распространение технологий от передовых (высокопроизводительных) компаний к отстающим. Адресные бюджетные стимулы в целях модернизации технологий (например, инвестиционные налоговые кредиты, не влияющие на уровень государственных доходов, для компаний, приобретающих передовые технологии) могут еще больше ускорить распространение «зеленых» и цифровых технологий, повышая совокупную производительность.

Для того чтобы покрывать такие приоритетные расходы и пожинать их плоды в плане экономического роста, странам необходимо повысить эффективность расходов и модернизировать налоговые системы. Налог на добавленную стоимость с широкой базой и упрощенным механизмом взимания в сфере торговли услугами облегчает распространение технологий и может способствовать увеличению доходов. Сокращение неэффективных корпоративных налоговых стимулов и действенные меры борьбы с уклонением от уплаты налогов транснациональными корпорациями на международном уровне также принесли бы пользу, увеличив ежегодные налоговые поступления на 1 процент ВВП в некоторых развивающихся странах.

Для полного раскрытия мирового инновационного потенциала и ускорения распространения технологий необходимо поддерживать и углублять международное сотрудничество. Страны, находящиеся дальше от передового рубежа технологического развития, могут больше всего проиграть от изоляционистской политики, учитывая их зависимость от иностранных технологий. Координация мер политики в отношении инноваций имеет решающее значение для стимулирования распространения знаний между странами, использования потенциала текущей «зеленой» и цифровой трансформации и расширения рубежей для всех.