

Глава 1. Налогово-бюджетная политика от пандемии к войне

Неопределенность в связи с пандемией COVID-19 еще только начинала спадать, когда произошло вторжение *России* в *Украину*. Неопределенность в настоящее время сохраняется, но ее главным источником вместо пандемии стала война. Помимо унесенных жизнью, человеческих страданий и разрушенной инфраструктуры, война влечет за собой сопряженное с большими затратами перемещение беженцев и потерю человеческого капитала, дестабилизацию рынков сырьевых товаров и дальнейший рост инфляции. Рост цен на продовольствие и энергоносители увеличивает риски социальных волнений. По состоянию на 10 апреля с начала войны *Украину* покинули более 4,5 миллиона беженцев. Налогово-бюджетная политика играет особую роль при неблагоприятном развитии ситуации. Она может обеспечить защиту наиболее уязвимых слоев населения от последствий высоких и продолжающих расти цен на продовольствие и энергоносители для бюджетов домашних хозяйств. В более общем плане ответные меры правительств будут формироваться на сложном фоне высокой и растущей инфляции, замедления экономического роста, высоких уровней долга и ужесточения условий кредитования. Бюджетные ограничения становятся все более жесткими по мере того, как центральные банки повышают процентные ставки для борьбы с инфляцией.

Необычайно высокая степень неопределенности по-разному воздействует на все страны. Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны с низким доходом, которые являются чистыми импортерами энергоносителей и продовольствия, пострадают от повышения мировых цен, которое будет оказывать давление как на экономический рост, так и на государственные финансы. Многие из этих стран столкнулись с долговременными негативными последствиями пандемии и располагают ограниченными бюджетными возможностями для смягчения воздействия этих новых потрясений. Некоторые страны-экспортеры сырьевых товаров, особенно крупные экспортеры нефти, получают выгоду в виде значительных непредвиденных доходов. Страны также испытывают неравномерные последствия пандемии COVID-19 для доходов домашних хозяйств и уровней бедности. Хотя в 2021 году число лиц, проживающих за чертой крайней бедности, увеличилось примерно на 70 миллионов человек (по сравнению с тенденцией до пандемии), уровень бедности был стабильным или даже снизился в странах, в которых оказывалась значительная бюджетная поддержка. Благодаря этой поддержке в 2020 году доходы домашних хозяйств в некоторых странах с развитой экономикой и странах с формирующимся рынком возросли или были стабильны несмотря на экономический спад. На фоне ограничений вследствие COVID-19 и высокой степени неопределенности сбережения домашних хозяйств резко возросли по сравнению с уровнем, существовавшим до пандемии — в общей сложности на 3,5 триллиона долларов США в *США* и *Европейском союзе* за 2020–2021 годы. В то же время во многих развивающихся странах бюджетная поддержка была недостаточно высокой, чтобы предотвратить сокращение доходов домашних хозяйств.

Превышение целевого уровня инфляции и неожиданные изменения инфляции (то есть разница между фактическими и прогнозируемыми темпами инфляции), а также ответные меры денежно-кредитной политики оказывают значительное воздействие на государственные бюджеты. В 2021 году неожиданные изменения инфляции привели к снижению отношения государственного долга к ВВП в странах с развитой экономикой и странах с формирующимся

рынком (за исключением *Китая*) на 1,8 и 4,1 процентных пункта соответственно. Хотя неожиданные изменения инфляции могут вызывать сокращение дефицита в краткосрочной перспективе (поскольку номинальные доходы растут быстрее номинальных расходов), снижение давления на государственные финансы, как правило, носит временный характер. При увеличении инфляционных ожиданий и волатильности инфляции государственные облигации становятся менее привлекательными для инвесторов, а стоимость заимствований возрастает.

Прогноз в налогово-бюджетной сфере характеризуется повышенной неопределенностью, поскольку полные последствия войны и вторичных эффектов от санкций в отношении *России* еще неизвестны и будут неодинаковыми в разных странах. Уровни дефицита сокращаются во всем мире, однако ожидается, что они останутся выше уровней, существовавших до пандемии. Прогнозируется, что к 2024 году государственный долг в странах с развитой экономикой в среднем снизится до 113 процентов ВВП, отражая восстановление экономики после рецессии, вызванной пандемией. Долг в странах с формирующимся рынком, согласно прогнозам, будет продолжать расти, прежде всего в связи с ситуацией в *Китае*, и достигнет уровня 72 процентов ВВП к 2024 году. В развивающихся странах с низким доходом ожидается постепенное снижение задолженности до 48 процентов ВВП к 2024 году. Ожидается, что государственный долг будет снижаться более высокими темпами в странах-экспортерах сырьевых товаров благодаря положительным изменениям условий торговли. Перспективы в отношении дефицита и долга сопряжены со значительными рисками, особенно в случае, если экономический рост будет низким или инфляционная динамика будет и далее расходиться с ожиданиями.

Высокая степень неопределенности и существенные расхождения между странами требуют принятия адаптированных и гибких ответных мер налогово-бюджетной политики. Для поддержки экономики в странах, которые в наибольшей степени пострадают от войны, налогово-бюджетная политика должна будет противостоять воздействию гуманитарного кризиса и экономических потрясений. В условиях роста инфляции и процентных ставок бюджетная поддержка должна быть направлена на помощь тем, кто пострадал в наибольшей степени, и сосредоточена на решении приоритетных задач. В случае значительного сокращения экономической активности может быть целесообразным расширить бюджетную поддержку в странах, располагающих для этого бюджетными возможностями, но таким образом, чтобы не усугубить существующий дисбаланс между спросом и предложением и ценовое давление. В странах, где экономический рост менее подвержен влиянию этого конфликта, а центральные банки повышают ставки для борьбы с высокой инфляцией, следует постепенно переходить от экстренных мер поддержки для преодоления пандемии к нормализации налогово-бюджетной политики. Многие страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны с низким доходом вынуждены идти на более жесткие компромиссы. Рост инфляции и ужесточение мировой финансовой конъюнктуры требуют осторожного подхода, тогда как бюджетная поддержка необходима в странах, которые в наибольшей степени пострадают от повышения цен на сырьевые товары и в которых уже наблюдается слишком медленное восстановление экономики. Налогово-бюджетные реформы могут облегчить эти компромиссы. Обоснованные и внушающие доверие среднесрочные параметры бюджета помогают управлять ожиданиями рынка, сдерживая стоимость заимствований. Увеличение давления на государственные расходы в некоторых областях (например, на системы социальной защиты и оборону) требует пересмотра приоритетов в отношении расходов и мобилизации доходов.

Правительства по всему миру принимают меры по защите своей экономики от резкого роста мировых цен на энергоносители и продовольствие. Такие меры могут помочь обеспечить

защиту уязвимых домашних хозяйств и сохранить социальную сплоченность; однако они также могут иметь нежелательные последствия и быть связаны с крупными бюджетными издержками. В целом ряде случаев страны принимают меры по ограничению роста внутренних цен (путем снижения налогов или предоставления субсидий), которые могут усугубить глобальный дисбаланс между спросом и предложением, оказать дополнительное повышательное давление на международные цены и привести к дефициту энергоносителей или продовольствия. Это нанесет дополнительный ущерб странам с низким доходом, которые импортируют энергоносители и продовольствие. Многие правительства также предоставляли недифференцированные субсидии или трансферты, которые могут быть связаны с крупными бюджетными издержками. Более правильным решением было бы предоставить адресную, временную и прямую поддержку уязвимым домашним хозяйствам, позволив внутренним ценам скорректироваться. Такая стратегия позволит ограничить давление на бюджет в то время, когда многие страны сталкиваются с увеличением долгового бремени, и сохранить стимулы для увеличения частным сектором поставок энергоносителей и продовольствия.

Меры по удовлетворению неотложных потребностей в связи с высокими ценами на продовольствие и энергоносители не должны приниматься в ущерб деятельности, направленной на решение долговременных проблем, таких как изменение климата. В настоящее время существует еще более острая потребность в повышении устойчивости посредством инвестирования в здравоохранение, продовольственную безопасность и надежное энергоснабжение на основе более чистых источников энергии. Переход к энергетической матрице на основе большего разнообразия источников чистой и возобновляемой энергии позволит обеспечить энергетическую безопасность и будет способствовать осуществлению «зеленого» перехода. Например, повышение налогов на выбросы углерода в большинстве стран предусматривает постепенную реализацию со значительно менее резкими и более предсказуемыми изменениями по сравнению с недавними колебаниями на энергетических рынках. При принятии краткосрочных ответных мер в связи с высокими ценами на энергоносители следует избегать инвестирования в долгосрочные и капиталоемкие проекты по добыче ископаемого топлива.

Сейчас глобальное сотрудничество важно как никогда для преодоления последствий пандемии COVID-19 и сбоев в поставках энергоносителей и продовольствия, помощи беженцам, спасающимся от войны, предотвращения потенциальных пандемий в будущем и подготовки к ним, а также смягчения изменения климата. Односторонние действия, такие как ограничение экспорта продовольствия, могут усугубить продовольственный кризис. Для поддержки наиболее уязвимых слоев населения крайне важно, чтобы страны вместе разрабатывали решения проблем поставок удобрений и продуктов питания, таких как пшеница.

Международное сотрудничество в вопросах налогообложения корпораций, прозрачности, обмена информацией о налогообложении физических лиц, а также в вопросах установления тарифов за выбросы углерода может позволить мобилизовать ресурсы для поощрения необходимых инвестиций, сокращения неравенства и смягчения восприятия несправедливого распределения налогового бремени (*глава 2*). Аналогичным образом, целесообразно оказывать финансовую и техническую поддержку в развивающихся странах с низким доходом. Сотрудничество имеет крайне важное значение, когда высокие уровни долга становятся экономически неприемлемыми: в случаях, когда требуется репрофилирование или реструктуризация долга, необходим подход на основе многостороннего сотрудничества, не ограничивающийся передачей СДР.

Глава 2.

Вопросы мобилизации налоговых доходов, ужесточения налоговых правил и смягчения изменения климата являются общими проблемами для стран всего мира. Международная координация может оказаться полезной в трех областях: налогообложении корпораций, налогообложении физических лиц и установлении тарифов за выбросы углерода. С глобальной точки зрения недостаток координации приводит к неудовлетворительным результатам. Например, снижение налогов на доходы в одной стране привлекает в нее налоговую базу, а следовательно, и поступления, из других стран, вынуждая их также снижать налоги. Аналогичным образом, введение одностороннего налога за выбросы углерода может сократить выбросы в одной стране, но вызвать перенос производства, а следовательно, и выбросов углерода, в другие страны. Таким образом, нескоординированные меры могут привести к неэффективно низким налогам, что отражается в тенденции к снижению ставок налогов на доходы корпораций и физических лиц, а также к неэффективности мер по смягчению изменения климата. Несмотря на то, что эффективная координация налогов на корпорации и доходы требует глобального участия, соглашение между небольшим числом стран, на которые приходится основной объем выбросов, может сдержать глобальное потепление.

Координация налогообложения корпораций

Историческое двухкомпонентное соглашение от октября 2021 года в рамках Всеобъемлющей основы по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом прибыли из-под налогообложения, которое на данный момент согласовано 137 юрисдикциями, при вступлении в силу значительно повысит эффективность налогообложения многонациональных предприятий, но можно принять и дополнительные меры.

- В соответствии с компонентом 1, направление части налоговой базы в страны рынков (позволяя им взимать налоги даже без физического присутствия) является более эффективным, чем односторонние налоги на цифровые услуги. Хотя в сферу охвата такого перераспределения попадает только 2 процента мировой прибыли многонациональных корпораций, глобальное влияние на доходы в целом сопоставимо с влиянием поступлений от существующих налогов на цифровые услуги.
- В соответствии с компонентом 2, минимальный налог на корпорации в размере 15 процентов снижает для компаний стимулы выводить прибыль в другие страны и устанавливает нижний предел в налоговой конкуренции, предоставляя странам возможность повышать налоги на доходы корпораций, в том числе посредством пересмотра расточительных налоговых стимулов. По оценкам, минимальный налог позволит увеличить глобальные поступления от налога на доходы корпораций на 5,7 процента за счет дополнительных налогов и, возможно, еще на 8,1 процента за счет снижения налоговой конкуренции. Ответные меры стран и компаний имеют крайне важное значение для реализации прибыли.
- Дальнейшие конкретные меры могут учитывать интересы стран с низким уровнем доходов, например согласование мер по упрощению налогообложения, увеличение удерживаемых налогов на отдельные трансграничные платежи и обеспечение своевременного доступа к информации по многонациональным предприятиям в разрезе стран.

Налоги с физических лиц и обмен информацией

Международное сотрудничество по обмену информацией может сократить масштабы уклонения от уплаты налогов с использованием офшорных структур. На основе прогресса, достигнутого с помощью Глобального форума по вопросам прозрачности и обмена информацией для целей налогообложения, выделяются три направления для реформ.

- Создание реестров бенефициарной собственности или альтернативных механизмов с сопоставимой эффективностью для обеспечения налоговым службам доступа к надежной и актуальной информации о бенефициарной собственности.
- Развитие потенциала в подразделениях по анализу данных и специализированных подразделениях налоговых служб, особенно в странах с низким уровнем доходов, в целях содействия соблюдению налоговых норм налогоплательщиками.
- По мере укрепления сотрудничества производить корректировку налоговой политики, особенно в отношении субъектов в верхней части шкалы распределения доходов, в странах, в которых возможности реализации в настоящее время ограничивают выбор налоговой политики.

По мере расширения возможностей для удаленной работы за границей повышается мобильность более значительного сегмента налоговой базы по доходам от трудовой деятельности — в настоящее время он оценивается в 1/4 процента глобальной базы налога на доходы физических лиц. В будущем возрастет важность координации налогообложения физических лиц и потребуются решение таких же вопросов, как в сфере налогообложения корпораций.

Координация тарифов за выбросы углерода

В условиях, когда нашей планете угрожает глобальное потепление, необходимы срочные меры и координация действий по сокращению выбросов. Несмотря на успехи, достигнутые в рамках Парижского соглашения и 26-й Конференции ООН по вопросам изменения климата (КС-26), сохраняются серьезные пробелы как в политике, так и в масштабности целей, направленных на глобальное смягчение последствий изменения климата. Небольшое число стран, на которые приходится основной объем выбросов, могут без промедления объединить усилия по обеспечению сокращения выбросов, необходимого в дополнение к Парижскому соглашению. Ценовые подходы, например налогообложение выбросов углерода или системы торговли квотами на выбросы, в целом являются наиболее эффективными. Однако в том же соглашении могут быть задействованы альтернативные подходы, например нормативное регулирование. Основные выводы заключаются в следующем.

- Дополнение Парижского соглашения установлением международного минимального тарифа за выбросы углерода для стран, на которые приходится основная доля выбросов (обеспечение альтернативных подходов путем расчета эквивалентных тарифов), может ограничить глобальное потепление в пределах 2°C, при этом учитывая различия в обязанностях стран в зависимости от уровня доходов. Реализация такого соглашения позволит сократить выбросы к 2030 году на 35–50 процентов относительно уровней базового сценария в странах с развитой экономикой и на 20–30 процентов в странах с формирующимся рынком. В данном расчете учитываются меры, эквивалентные тарифу за выбросы углерода в размере 75 долларов США за тонну для стран с развитой экономикой, 50 долларов США за тонну для стран с формирующимся рынком с высоким уровнем доходов, например Китая, и 25 долларов США за тонну для стран с формирующимся рынком с низким уровнем доходов, например Индии.
- Нетарифные меры, такие как нормативное регулирование, могут осуществляться согласованным между странами методом (представленным в главе 2) в целях перевода

согласованных сокращений выбросов в эквивалентный тариф за выбросы углерода, который может служить общим стандартом.

Международная координация имеет крайне важное значение для преодоления ограничений односторонних мер. Последние успехи в области налогообложения доходов показали, что совместными усилиями страны могут добиться ощутимых результатов. При таких вдохновляющих успехах приоритетной задачей является согласование конкретных планов по ограничению глобального потепления в пределах 2°C пока еще не поздно. Чего же мы ждем?