

Замечательное путешествие Бразилии

Крупнейшая страна Латинской Америки
наконец пожинает плоды реформ

Пабло Фонсека П. дош Сантош

В МАРТЕ 2005 года Бразилия объявила, что не будет продлевать свое соглашение с Международным Валютным Фондом (МВФ). Решение, принятое после шести лет успешного осуществления программ с МВФ, знаменует собой важную веху «замечательного экономического путешествия» страны.

Вслед за восстановлением после кризиса, вызванного потрясениями на международных рынках в 1998 году, Бразилия подверглась новому давлению со стороны рынка в 2002 году. Инвесторы, которые стали испытывать меньшую склонность к риску после событий в странах с формирующимся рынком и корпоративных скандалов в развитых странах, пребывали в неуверенности в отношении того, что можно ждать от кандидата в президенты Луиса Инасио Лула да Силва, склоняющегося к левым взглядам. Согласованный с МВФ в сентябре 2002 года, то есть незадолго до победы Лулы на выборах, беспрецедентный по своим размерам кредит, помог Бразилии пережить бурю. С тех пор в экономике наблюдается сильное оживление, и, по-видимому, в ней установится устойчивый рост. Что касается директивных органов, то их основной задачей остается сохранение макроэкономической стабильности и выполнение широкой программы реформ, в основном в микроэкономической области.

Коренной перелом

Чем объясняется перелом в экономике Бразилии? За последнее десятилетие в стране произошли огромные макроэкономические перемены. Инфляция, некогда бывшая бичом экономики, остается под контролем начиная с 1994 года. Финансовая система, которой пошли на пользу участие иностранных учреждений, высокий уровень капитализации и надлежащее регулирование и надзор, доказала свою эффективность, без проблем пережив несколько внешних финансовых кризисов. Приверженность бюджетной дисциплине — закреплённая в Законе о бюджетной ответственности — разделяет не только правительство, но и большинство населения. Укрепление налогового-бюджетной и денежно-кредитной дисциплины после выборов позволило стране вновь обрести доверие инвесторов. Этому также способствовали реформы налоговой системы и системы социального обеспечения государственных служащих, а также принятие нового закона о несостоятельности, то есть проведение реформ, которые были бы невозможны без сильной поддержки со стороны Конгресса. Кроме того, было внесено несколько улучшений в регулирование рынка капитала и коммунальных служб. Система социальной защиты помогла смягчить последствия внешних шоков и снизить затраты на реформы в переходный период. Теперь эти реформы приносят свои плоды:

- Темпы роста ВВП в 2004 году достигли 5,2 процентов — самого высокого уровня за десятилетие, — что позволило создать более 1,5 млн рабочих мест в официальном секторе.

- Счет текущих операций в 2004 году имел положительное сальдо в 1,9 процента ВВП, что было достигнуто благодаря сильному увеличению экспорта, объем которого за последние 12 месяцев превысил 100 млрд долл. США.

- Положительное сальдо торгового баланса Бразилии в прошлом году находилось на седьмом месте в мире, несмотря на 30-процентный рост импорта, вызванный сильным увеличением внутренних инвестиций.

- Чистый государственный долг, хотя и остается высоким и составляет 51 процент ВВП, впервые за пять лет начал снижаться (таблица 1). Отношение чистого внешнего долга к экспорту сократилось до историчес-



Сборочная линия ЭВМ на предприятии на севере Бразилии.

ки низкого уровня в 145 процентов. Кроме того, высокое отношение положительного торгового сальдо к импорту означает, что на каждый доллар дополнительного экспорта страна может производить значительный поток свободных денежных средств, что облегчает получение иностранной валюты для продолжения обслуживания долга.

- Улучшилась структура государственного долга. Доля внутреннего долга, индексированного по обменному курсу, сократилась с почти 40 процентов в 2002 году до 13 процентов в конце 2004 года, а доля долга с фиксированной ставкой увеличилась приблизительно до 20 процентов.

Стремление правительства проводить последовательную политику в сочетании с твердой поддержкой со стороны таких многосторонних организаций, как МВФ, Всемирный банк, Межамериканский банк развития, и нескольких их государств-членов позволили Бразилии достичь того положения, в котором она находится сегодня. МВФ помог защитить Бразилию от рыночных потрясений после российского кризиса, террористических актов 11 сентября 2001 года и в месяцы, предшествовавшие президентским выборам в октябре 2002 года. Программа с МВФ была подтверждена новой администрацией президента Лула и продлена в декабре 2003 года на основе договоренности в порядке предосторожности. На самом деле Бразилия решила не использовать средства, которые были предоставлены ей после этой даты.

Более того, Бразилия постоянно перевыполняла основные целевые показатели финансируемой МВФ программы, особенно касавшиеся первичного профицита. Другие составляющие успеха включали взаимное доверие и открытость, которыми отличались отношения между Бразилией и МВФ, причем Фонд был готов, как было показано, оказать поддержку новым мерам политики, одобряя, например, решение Бразилии перейти в 1999 году к таргетированию инфляции. С учетом твердой приверженности правительства проводить ответственную налогово-бюджетную политику и широкую программу реформ, а также решения МВФ о рационализации предъявляемых в программах условий критерии реализации и контрольные показатели структурных преобразований в программе кредитования Бразилии были постепенно сокращены и упрощены, что подготовило почву для плавного и безопасного завершения финансирования со стороны МВФ.

Эволюция программы реформ

В будущем Бразилии необходимо будет дополнить свои успехи в области макроэкономики и проведенные в конце 1990-х годов реформы микроэкономическими преобразованиями, которые еще более повысят эффективность. В противном случае возникновение узких мест и высокие реальные процентные ставки могут вновь помешать Бразилии полностью реализовать свой потенциал. Ввиду этого принята программа микроэкономических мер, охватывающая пять основных областей: кредитование, налогообложение, разрешение конфликтов, деловой климат и социальные программы.

Таблица 1

Сокращение долга

Ужесточение налогово-бюджетной политики позволило уменьшить госуд. долг.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005—Февр. ²
	(в процентах ВВП)						
Первичный профицит	3,2	3,5	3,6	3,9	4,4	4,6	4,8
Целевой показатель							
первичного профицита ¹	3,1	3,4	3,4	3,9	4,3	4,3	—
Превышение целевого показателя	0,1	0,1	0,2	0,0	0,1	0,4	—
Чистый государственный долг	48,7	48,8	52,6	55,5	57,2	51,8	51,3

Источники: Секретариат Национального казначейства и Центральный банк Бразилии.

¹Критерий реализации по договоренности с МВФ.

²Потоки за 12 месяцев.

Улучшение доступа к кредитам. Доступность кредитов важна для экономического роста. Без четко функционирующей банковской системы, которая может направлять сбережения на продуктивное использование, предприятиям труднее осуществлять крупные покупки или создавать новые предприятия. В настоящее время на долю кредитов приходится всего 25 процентов ВВП в Бразилии в отличие от приблизительно 60 процентов ВВП в Чили и свыше 70 процентов во многих развитых странах. При этом банковская маржа является высокой, что дополнительно увеличивает стоимость кредитов. Раньше большую роль играли макроэкономические и налогово-бюджетные факторы, вытесняя рынки капитала и вызывая повышение премий за риск. Однако институциональные и правовые проблемы, которые удлиняют процесс перехода прав собственности на залог и взыскания долга, также способствуют увеличению кредитного спреда.

Одной из первых мер, помогающих сократить спреды и принятых в 2003 году, было автоматическое удержание платежей в счет погашения ссуд из заработной платы и пенсий. С тех пор размер ссуд с подобным обеспечением возрос до 12 млрд реалов (4,5 млрд долл. США). На них приходится около 30 процентов всех личных кредитов физических лиц, а спреды по ним существенно ниже, чем в случае традиционных кредитов (см. таблицу 2). Кроме того, совершенствуется порядок распространения информации об обращающихся за кредитами лицах. Кредитная информация в Бразилии традиционно сводилась к негативным сведениям, например, данным о неуплате и просрочках оплаты. Теперь регистрируются также положительные сведения. Это приведет к конкуренции между банками и будет способствовать снижению спредов и обеспечению эффективного банковского надзора.

Новые нормативные акты в секторе недвижимости облегчили разрешение спорных вопросов для покупателей и продавцов жилья. Кроме того, правительство ввело новые инструменты секьюритизации и законодательство, которое обеспечивает большую правовую защиту при покупке и финансировании нового жилья. Эти инициативы привели к росту строительного сектора в 2004 году на 5,7 процента после его многолетнего спада. В настоящее время внимание правительства сосредоточено на отрасли страхования и перестрахования, и оно намерено открыть его для конкуренции. Наконец, Бразилия рассматривает вари-

Таблица 2

Дешевые кредиты

Кредиты, погашаемые из заработной платы, обходятся дешевле, чем обычные кредиты.

Тип кредита	Средняя процентная ставка
	(процентов в месяц)
Овердрафт	7,8
Личный кредит	4,8
Кредит, погашаемый из заработной платы	2,8
Кредит на покупку автомобиля	2,6

Источники: Центральный банк Бразилии, Министерство финансов, Секретариат экономической политики.

Примечание. Данные за февраль 2005 года.

анты нового законодательства, которое *de-jure* обеспечит независимость центрального банка и тем самым закрепит автономию, которую он уже *фактически* имеет несколько лет. Это позволит еще более развить кредитные рынки, снизить колебания объемов производства и повысить эффективность денежно-кредитной политики.

Упорядочение налоговой системы. Правительство продолжит работу по упрощению налоговой системы, что может способствовать уменьшению неофициальной экономики и повышению эффективности предприятий. Главный федеральный косвенный налог (COFINS, поступления от которого составляют около 30 млрд долл. США) был преобразован из налога с оборота в налог на добавленную стоимость, а также было снижено налогообложение средств производства. Кроме того, корректировки портфелей активов были полностью освобождены от налогов на финансовые операции, и было уменьшено налогообложение ценных бумаг, обеспеченных недвижимостью, и долгосрочных сбережений, включая пенсионные фонды. (Отрасль пенсионных фондов Бразилии входит в число 10 крупнейших в мире и является важным источником долгосрочного капитала.)

В будущем будет продолжено обсуждение путей дальнейшего упрощения и, в конечном счете, унификации налога на добавленную стоимость на уровне штатов. Правительство также ищет способы уменьшения налогового бремени для мелких и малых предприятий. Поскольку большая часть неофициальной занятости приходится на сектор малых предприятий, эти инициативы помогут уменьшению бедности путем создания новых рабочих мест и стимулирования обучения на производстве.

Снижение расходов на разрешение конфликтов. Новый закон о несостоятельности, защищая права рабочих, одновременно усиливает систему приоритетности финансовых требований, благодаря чему возросло предложение кредитов. Он также расширяет права участия заинтересованных сторон и способствует разрешению конфликтов между должниками и кредиторами при меньшем судебном вмешательстве. Благодаря этому шансы выживания жизнеспособных фирм возросли, а издержки на закрытие нежизнеспособных предприятий снизились. Другие судебные реформы повышают предсказуемость судебных решений и устанавливают обязательность решений вышестоящих судов для нижестоящих. Кроме того, обеспечивается более широкое применение арбитража взамен судебных разбирательств, а также большая подотчетность благодаря применению внешнего изучения и сопоставления судебных решений.

Улучшение делового климата. Это крайне необходимо для расширения инвестиций и улучшения перспектив экономического роста. Продолжается укрепление нормативной базы и институтов, обеспечивающих ее исполнение. Достигнут прогресс в энергетике, где повысилась конкуренция между энерговырабатывающими и распределяющими предприятиями, а также на транспорте, где благодаря недавним решениям укрепилось доверие операторов и увеличились частные инвестиции в железные дороги. Законопроект, направленный на улучшение управления регулирующими органами, предусматривает назначение директоров и руководителей этих организаций на фиксированный срок, причем срок последних должен истекать в середине президентского срока.

Усилия по привлечению инвестиций в инфраструктуру также включают недавно принятое законодательство о частно-государственных товариществах, которое обеспечивает высокие стандарты прозрачности для государственного сектора и адекватные гарантии для частных партнеров. Разработанный при

содействии МВФ и других многосторонних организаций трехгодичный пилотный проект обеспечит направление больших инвестиций в важные инфраструктурные проекты без угрозы динамике государственного долга, а также позволит правительству отбирать, осуществлять, контролировать и оценивать проекты развития инфраструктуры. Другие шаги по улучшению делового климата включают реорганизацию антикрупной системы и принятие мер для снижения расходов на открытие и закрытие предприятий. Недавно проведенные обследования компаний в Бразилии, входящих в список «Форчун-500», показали, что большинство из них удовлетворено уровнем защиты интеллектуальной собственности в стране.

Улучшение участи бедных. В Бразилии все еще высок уровень безработицы, широко распространен неофициальный рынок труда, а перекосы в системе распределения доходов — одни из самых больших в мире, что объясняет крайнюю необходимость изменений в социальной сфере. Центральной программой сокращения бедности является механизм денежных перечислений «Bolsa Familia», который увязывает пособия с выполнением определенных требований, таких как посещение школы, и охватывает 6,5 млн семей. Другая программа — «PRONAF» — направлена на развитие микрокредитования и формализацию трудовых отношений в мелких крестьянских хозяйствах в целях повышения производительности труда и улучшения доступа к рынку беднейших слоев сельского населения.

В более общем плане правительство намерено повысить качество социальных расходов. Например, государственные расходы на образование как долю ВВП превышают 5 процентов и являются одними из самых высоких среди развивающихся стран. Но уровень грамотности среди подростков в наименее развитом северо-восточном регионе все еще составляет 6 процентов, и ряд тестов показывает недостаточное качество подготовки учащихся во всей стране. Повышение качества образования и обеспечение того, чтобы государственные расходы шли на благо бедных, позволит существенно снизить уровень бедности и создать возможности для новых поколений без излишних бюджетных затрат.

Резюме

Сильные позиции бюджета и счетов внешних операций, а также снижение инфляции в последние два года создали для Бразилии благоприятные внешнеэкономические условия. Безусловно, еще остаются проблемы, связанные главным образом с размером государственного долга. Но усилия по улучшению макроэкономических условий будут продолжены, свидетельством чего является амбициозная программа, выполнение которой было начато в марте 2005 года и которая направлена на уменьшение дефицита системы социальной защиты для работников частного сектора, а также директивный трехлетний закон о бюджете, направленный в Конгресс в апреле 2005 года. В законе подтверждаются целевые показатели первичного профицита и установлены ограничения на налоги и максимальный уровень расходов в 2006–2008 годах. Прочные макроэкономические условия позволят правительству улучшить распределение ресурсов и продолжить выполнение программы структурных реформ, ведущих к накоплению физического и людского капитала и расширению социального охвата. ■

Пабло Фонсека П. душ Сантош — руководитель экономического отдела Секретариата международных отношений Министерства финансов Бразилии.