



Франческа Бастальи, Дэвид Коуди и Санджив Гупта

**Борьба с неравенством доходов с помощью социальных расходов, направленных на перераспределение, в странах с развитой экономикой более результативна, чем в развивающихся странах**

**Р**ОСТ неравенства доходов занимает важное место в общественных дискуссиях как в развитых, так и в развивающихся странах. Глобализация, реформы рынка труда и технический прогресс (которые обычно благоприятствуют более высококвалифицированным работникам) являются важными факторами таких различий в благосостоянии.

Как политические руководители, так и комментаторы выражают глубокую обеспокоенность экономическими и социальными последствиями долгосрочного и иногда резкого увеличения доли дохода, получаемой группами с более высокими доходами. Многие считают, что уменьшение дифференциации доходов крайне важно для содействия более широкому доступу к экономическим, социальным и политическим возможностям.

Определенное неравенство необходимо как стимул для инвестиций и роста, но есть данные о том, что когда различия слишком велики, они могут тормозить рост (см. статью «Равенство и эффективность», *Ф&Р*, сентябрь 2011 года). В последнее время ряд видных экспертов утверждают, что растущее неравенство доходов было важным фактором возникновение финансового кризиса.

Как государственная политика может решить проблему значительного неравенства? В недавнем исследовании МВФ мы изучили глобальные

тенденции, касающиеся неравенства доходов и роли, которую могут играть налогово-бюджетные меры (меры в области государственных расходов и налогообложения), в его сокращении.

В странах с развитой экономикой налогово-бюджетная политика обеспечила весомые результаты в сокращении неравенства, но защита ее роли в плане перераспределения, скорее всего, станет сложнее в условиях продолжительной бюджетной корректировки в ближайшие десятилетия, когда многие страны стремятся уменьшить государственный долг до экономически приемлемого уровня.

С другой стороны, налогово-бюджетная политика практически ничего не сделала для перераспределения доходов в развивающихся странах, не располагающих ресурсами для финансирования государственных расходов в целях перераспределения. Для сокращения неравенства правительствам в этих странах необходимо привлекать дополнительные доходы и создавать больше инструментов расходов в целях перераспределения, таких как государственные пенсии и адресные трансферты.

#### **Траектория неравенства доходов**

Для изучения глобальных тенденций в неравенстве доходов мы составили полную базу данных о располагаемых доходах (то есть о том, какими средствами располагают люди для рас-

# СПРАВЕДЛИВАЯ ДОЛЯ

ходования, включая социальные пособия, минус подоходные налоги) в 150 странах с развитой экономикой и развивающихся странах за период с 1980 года по 2010 год. Мы использовали самый распространенный индикатор неравенства доходов — коэффициент Джини — для оценки изменений в распределении доходов. (Коэффициент Джини меняется от нуля, если все имеют одинаковые доходы, до 1, если все доходы получает одно лицо.)

Мы установили, что в последние десятилетия неравенство располагаемых доходов увеличилось в большинстве стран с развитой экономикой и во многих развивающихся странах (рис. 1) и что неравенство существенно выше в развивающихся странах, чем в странах с развитой экономикой.

Имеются данные по большой выборке стран с развитой экономикой и развивающихся стран с 1990 года по 2005 год. В течение этого периода неравенство доходов увеличилось в 15 из 22 стран с развитой экономикой и в 20 из 22 стран с формирующимся рынком в Европе. В Латинской Америке и Карибском бассейне — регионе, где распределение доходов уже было наименее справедливым, — неравенство доходов увеличилось в 11 из 20 стран, хотя впоследствии оно снизилось в большинстве стран. В странах Азиатско-Тихоокеанского региона неравенство увеличилось в 13 из 15 стран, равно как в 9 из 12 стран

Ближнего Востока и Северной Африки. В странах Африки к югу от Сахары — единственном регионе, где средний уровень неравенства за период уменьшился, — оно все же возросло в 10 из 26 стран.

Другой поразительной тенденцией является резкое повышение доли дохода, получаемой самыми богатыми, с начала 1980-х годов (см. статью «Более или менее», *Ф&Р*, сентябрь 2011 года). Данные в основном касаются доли рыночного дохода (дохода до налогов и социальных пособий), получаемой самыми богатыми слоями населения.

Например, в США самые богатые 10 процентов населения заработали 30 процентов рыночного дохода в 1980 году и 48 процентов в 2008 году. Аналогичная тенденция наблюдалась в других странах с развитой экономикой, а также в Индии и Китае, но была значительно менее выраженной в странах Скандинавии и Южной Европы и практически отсутствовала в других странах континентальной Европы и в Японии.

## Сокращение неравенства в странах с развитой экономикой

Налоги и государственные трансферты играют значительную роль в нейтрализации роста неравенства почти во всех странах с развитой экономикой. За последние два десятилетия налогово-бюджетная политика в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) привела к сокращению неравенства примерно на одну треть. Налогово-бюджетная политика также обычно имеет большую отдачу в плане перераспределения в странах с более высоким уровнем неравенства рыночных доходов. Например, в 2005 году налогово-бюджетная политика привела к сокращению неравенства доходов, измеряемого коэффициентом Джини, на 20 и более пунктов в Бельгии, Франции, Германии, Италии и Португалии; все они имеют один из самых высоких уровней неравенства рыночных доходов среди стран с развитой экономикой, при этом коэффициенты Джини составляют от 0,48 до 0,56.

Это перераспределение было достигнуто в основном за счет расходов — особенно трансфертов, которые граждане получают независимо от своих доходов (такие как государственные пенсии и всеобщие пособия на детей). Эти трансферты распределяются намного более равным образом, чем рыночные доходы, и на них приходится относительно большее воздействие налогово-бюджетной политики в плане перераспределения в Австрии, Бельгии, Венгрии, Польше и скандинавских странах. В среднем перераспределение, обеспечиваемое этими трансфертами, в два раза превышает перераспределение за счет налогов (см. рис. 2).

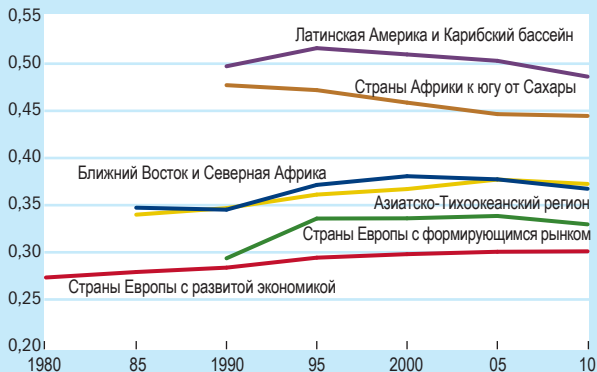
Налоги на доходы являются другим важнейшим средством перераспределения. Более того, в большинстве стран подоходные налоги перераспределяют богатство лучше, чем трансферты

Рисунок 1

### Неравные тенденции

Неравенство доходов, хотя и снижается, выше всего в Латинской Америке и находится на самом низком уровне в странах Европы с развитой экономикой и с формирующимся рынком.

(Коэффициент Джини)



Источник: расчеты авторов, основанные на различных базах данных о неравенстве.  
Примечание. Коэффициент Джини меняется от нуля, если все имеют одинаковые доходы, до 1, если все доходы получает одно лицо.

на базе проверки нуждаемости (на основе доходов получателя), хотя и не так хорошо, как трансферты без проверки нуждаемости.

Воздействие налогово-бюджетной политики на перераспределение еще больше, если включить трансферты в натуральной форме, такие как государственные расходы на образование и здравоохранение. Эти трансферты снижают коэффициент Джини для располагаемого дохода на целых шесть процентных пунктов и отражают всеобщий доступ к услугам образования и здравоохранения. Более равный доступ к образованию также имеет дополнительное преимущество, заключающееся в уменьшении неравенства рыночных доходов.

### Ограничения в развивающихся странах

Рост неравенства доходов в странах с развитой экономикой за последние десятилетия при сравнении с разрывом между развивающимися странами и странами с развитой экономикой выглядит незначительным.

Значительно более высокий уровень неравенства в развивающихся странах обусловлен, главным образом, ограниченной налогово-бюджетной политикой в целях перераспределения в этих странах. Это, в свою очередь, объясняется их более низким уровнем налогообложения и государственных расходов и применением менее прогрессивных налоговых инструментов и инструментов расходов.

Налоги в странах с развитой экономикой в среднем превышают 35 процентов ВВП, но в развивающихся странах, за исключением стран Европы с формирующимся рынком, они, как правило, намного ниже и составляют 15–20 процентов ВВП (см. рис. 3). Как следствие, государственные расходы в развивающихся странах также значительно ниже, особенно в Азии и бассейне Тихого океана, и в странах Африки к югу от Сахары, где более низкие расходы на трансферты объясняют большую часть различия.

Например, в исследовании, проведенном в начале 2000-х годов, почти три четверти разницы в неравенстве располагаемых доходов между Латинской Америкой и странами Европы с развитой экономикой может объясняться налогово-бюджетной политикой. В шести странах Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Колумбия, Мексика, Перу и Чили) налогово-бюджетная

политика привела к уменьшению среднего коэффициента Джини всего примерно на два процентных пункта, с 0,52 до 0,50. В 15 странах Европы сокращение составило примерно 20 процентных пунктов — с 0,46 до 0,27. Но есть некоторые данные о том, что более позднее снижение неравенства в Латинской Америке является отчасти результатом налогово-бюджетной политики, в большей мере направленной на перераспределение.

### Меньшее воздействие в странах с развитой экономикой

Вызывает беспокойство тенденция к уменьшению с середины 1990-х годов воздействия налогово-бюджетной политики во многих странах с развитой экономикой на перераспределение. На рис. 4 показано, как с середины 1980-х годов менялось неравенство рыночных и располагаемых доходов для населения трудоспособного возраста; разница отражает воздействие налогово-бюджетной политики на перераспределение в каждый период.

С середины 1980-х до середины 1990-х годов коэффициент Джини для рыночных доходов возрос на три процентных пункта, тогда как для располагаемых доходов он увеличился всего на 0,8 процентного пункта. Иными словами, неравенство между заработками людей существенно возросло, тогда как разница между средствами, которые они могли расходовать, изменилась незначительно.

Поэтому налогово-бюджетная политика компенсирует 73 процента увеличения неравенства рыночных доходов за это десятилетие. Хотя за последующее десятилетие неравенство рыночных доходов увеличилось в меньшей степени, это воздействие налогово-бюджетной политики на перераспределение также уменьшилось. В результате, за два десятилетия с середины 1980-х до середины 2000-х годов налогово-бюджетная политика компенсировала только 53 процента этого увеличения, и неравенство рыночных доходов росло в два раза быстрее, чем перераспределение.

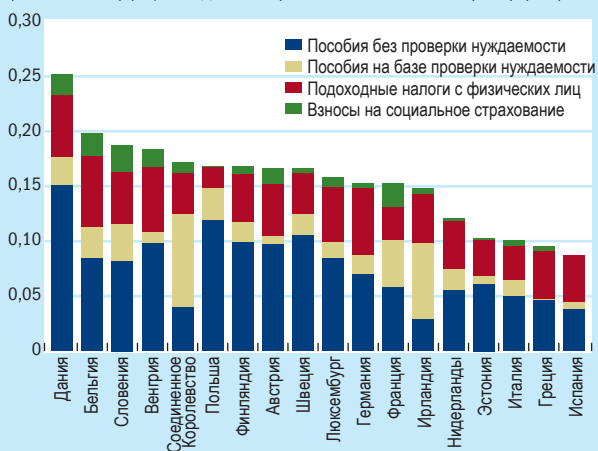
Это снижающееся воздействие налогово-бюджетной политики в последние десятилетия вызывает удивление, поскольку в отсутствие реформы политики прогрессивные системы

Рисунок 2

### В направлении к равенству

Всеобщие пособия оказывают наибольшее воздействие на неравенство.

(Снижение коэффициента Джини в странах ЕС из-за налогов и трансфертов)



Источник: Bastagli, Coody, and Gupta (2012).

Примечание. Моделируются меры политики, отражающие меры, действовавшие в период 2000–2005 годов; точные даты в разных странах различны. Для наглядности воздействие различных налогов и трансфертов складывается, хотя общее совокупное воздействие, строго говоря, не является суммой воздействия каждого налога и трансферта.

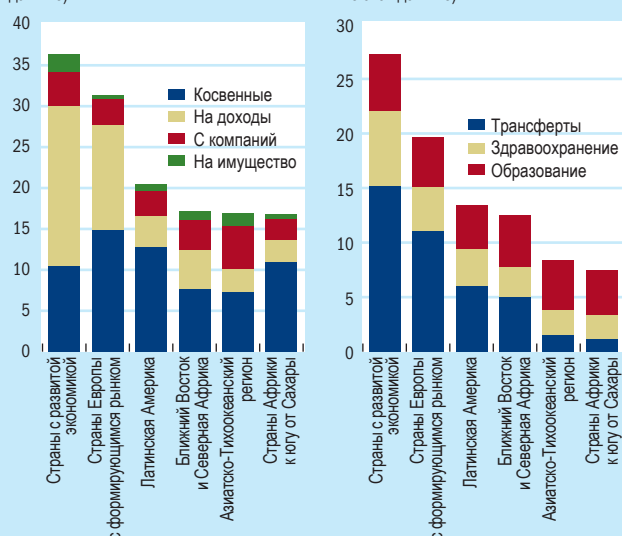
Рисунок 3

### Большая отдача от больших затрат

В странах с развитой экономикой наблюдаются более высокие налоги на доходы и социальные расходы.

(Налоги в процентах ВВП, 2010 год или последний год, за который имеются данные)

(Социальные расходы в процентах ВВП, 2010 год или последний год, за который имеются данные)



Источник: Bastagli, Coody, and Gupta (2012).

налогообложения и пособий, как правило, становятся более ориентированными на перераспределение по мере роста неравенства рыночных доходов — например, из-за увеличения безработицы или повышения доходов групп с более высокими доходами. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что уменьшение целенаправленности налогово-бюджетной политики объясняется реформами, которые сделали систему налогообложения и пособий в целом менее прогрессивной. Во многих странах реформы после середины 1990-х годов привели к сокращению социальных пособий, в особенности выплат по безработице и социальной помощи, при одновременном снижении ставок подоходных налогов, особенно для более высоких уровней доходов.

Это снижение воздействия на перераспределение вызывает еще большее беспокойство, поскольку многие страны с развитой экономикой должны в предстоящее десятилетие сокращать расходы и повышать налоги, с тем чтобы уменьшить высокий государственный долг. В прошлом такие сокращения бюджетов приводили к краткосрочному повышению неравенства из-за увеличения безработицы, особенно среди неквалифицированных рабочих, и широкого использования сокращений расходов.

В предстоящий период сокращения бюджетов реформы экономической политики должны защитить роль налогообложения и расходов в плане перераспределения.

В краткосрочной перспективе налогово-бюджетная политика может уменьшить отрицательные последствия сокращения бюджетов за счет механизмов, которые известны как автоматические стабилизаторы, такие как пособия по безработице. Сокращения расходов, которые приводят к увеличению неравенства, могут быть смягчены путем защиты наиболее прогрессивных социальных пособий и повышения их адресности. Этот метод используется в Германии, Дании, Исландии и Швеции. Реформы в области расходов, в меньшей степени ориентированных на перераспределение, например, военных расходов, субсидий и зарплат в государственном секторе, могут уменьшить необходимость в сокращениях социальных трансфертов, имеющих более перераспределительный характер. Кроме того, расширение активных программ на рынке труда, таких как помощь в поисках работы, целенаправленные субсидии зарплаты и программы обучения, может ускорить трудоустройство при возобновлении экономического роста.

В части налогообложения прогрессивные меры в отношении доходов могут предотвратить необходимость в значительных сокращениях трансфертов, хотя результативность таких мер ограничена, если налоги уже высоки. Устранение возможностей уклонения от уплаты налогов, от которых выигрывают главным образом группы с более высокими доходами, может одновременно повысить эффективность и воздействие налоговой системы на перераспределение, равно как и обеспечить более широкое использование прогрессивных налогов на чистую стоимость имущества и собственность.

## Повышение степени перераспределения в развивающихся странах

Трудность в развивающихся странах заключается в выработке налогово-бюджетной политики, повышающей степень перераспределения и при этом содействующей экономическому росту и сохраняющей устойчивость государственных финансов. Это потребует как укрепления потенциала правительств для мобилизации ресурсов, так и программ расходов, в большей степени направленных на перераспределение.

В налоговой сфере основной упор должен делаться на расширении баз налогообложения, а не на повышении ставок налогов. Расширение баз налогов на доходы компаний и физических лиц путем сокращения освобождений от налогов, закрытия лазеек и повышения уровня соблюдения налоговых норм должно привести к мобилизации доходов для финансирования трансфертов в целях перераспределения. Расширение баз налогов на потребление, например, за счет налога на добавленную стоимость, должно увеличить налоговые доходы. Такие налоги на потребление можно спроектировать так, чтобы избежать отрицательного воздействия на распределение, — например, путем освобождения малых предприятий и взимания акцизов с предметов роскоши.

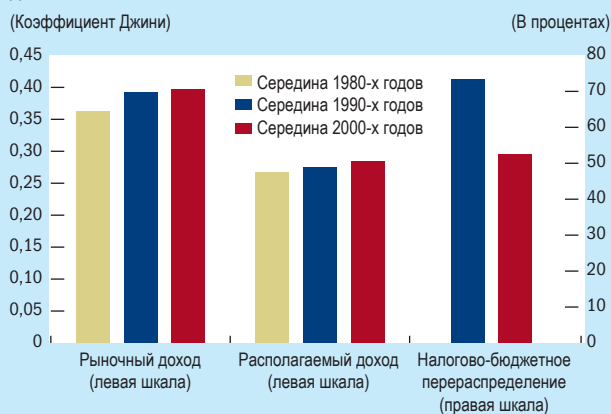
Но ограниченность доходов и большой спрос на эти ресурсы для финансирования развития означает, что государственные расходы должны в большей мере ориентироваться на перераспределение. Это может быть достигнуто за счет более широкого использования не общих, а адресных социальных расходов, направленных на защиту уязвимых домашних хозяйств от бедности, повышение уровня образования и улучшение здоровья малоимущего населения. Многие страны могут быстро сэкономить значительные средства, отменив всеобщие ценовые субсидии, которые сопряжены с большими затратами и неэффективны. Программы обусловленных денежных трансфертов уязвляют пособия с инвестициями домашних хозяйств в образование и здравоохранение членов семей. Эти программы были успешными во многих развивающихся странах и должны играть более активную роль в стратегиях социальной защиты. Расширение охвата государственных пенсионных систем является еще одним эффективным способом сокращения неравенства. Когда такому расширению препятствуют краткосрочные ограничения административного и налогово-бюджетного потенциала, может быть оправданным более широкое использование адресных «социальных пенсий» до тех пор, пока не появится возможность расширить охват пенсионного обеспечения. ■

*Франческа Бастальи — научный сотрудник в Лондонской школе экономики; Дэвид Коуди — заместитель начальника отдела, а Санджив Гупта — заместитель директора. Оба работают в Департаменте по бюджетным вопросам МВФ.*

Рисунок 4

### Меньшее воздействие

Воздействие налогово-бюджетной политики на неравенство с середины 1990-х годов было меньшим, чем в предыдущее десятилетие.



Источник: Bastagli, Coady, and Gupta (2012).

Примечание. Столбцы «налогово-бюджетное перераспределение» показывают, какая часть растущего неравенства рыночных доходов была нейтрализована налогово-бюджетной политикой с середины 1980-х годов по середину 1990-х годов (синий столбик) и с середины 1990-х годов по середину 2000-х годов (красный столбик).

*Настоящая статья основана на подготовленном авторами «IMF Staff Discussion Note» (Материале персонала для обсуждения) № 12/08, «Неравенство доходов и налогово-бюджетная политика».*