



Распределение богатства

Налогово-бюджетные инструменты могут уменьшить неравенство, но некоторые из них дают краткосрочные результаты, а другие приносят плоды в долгосрочной перспективе

Франсуа Бургиньон

После многих лет практически полного забвения экономическое неравенство заняло центральное место в обсуждении вопросов политики во всем мире. В странах с развитой экономикой вызывают беспокойство очевидное воздействие глобализации и научно-технического прогресса и издержки, связанные с противодействием этим движущим силам. В странах с развивающейся экономикой, где неравенство выше, вопрос состоит в том, является ли оно серьезным препятствием на пути к повышению темпов роста и сокращению бедности. В обоих случаях за счет перераспределения доходов можно добиться не только большего равенства, но и повышения темпов роста, а в развивающихся странах — ускоренного сокращения бедности.

В странах, где рост является удовлетворительным, но приносит выгоды малоимущим в значительно меньшей мере, чем обеспеченным, очевидно, имеются веские основания для перераспределения ресурсов от тех, кто

находится на верхнем уровне шкалы доходов, тем, кто занимает ее нижнюю часть. Одним из способов уменьшения неравенства и содействия при этом дальнейшему росту и сокращению бедности является предоставление малоимущим детям доступа к лучшему образованию и его оплата путем налогообложения обеспеченных людей. Меры политики по перераспределению доходов также помогают сузить разрыв между богатыми и бедными в странах с высоким уровнем неравенства, в которых социальная и политическая напряженность или усиление популистских режимов в долгосрочной перспективе могут негативно сказаться на росте.

Одно дело — знать, что более равное распределение ресурсов может быть благом для развития, а совершенно другое — иметь правильные инструменты для его осуществления. Такие инструменты (от прогрессивного налогообложения, денежных трансфертов и инвестиций в человеческий капитал до регулирования и стратегий всеобъемлющего роста) действительно существуют. Но в развивающихся странах они используются крайне недостаточно.

Прямое перераспределение доходов

Налогообложение и трансферты доходов беднейшим слоям общества представляют собой наиболее прямой способ ограничения неравенства и сокращения бедности в краткосрочной перспективе. Эти инструменты особенно целесообразны, когда выгоды роста не достигают

Трансферты бедным должны быть не просто денежными: они также должны повышать их потенциал получения доходов.

малоимущих. Но чаще всего они слишком незначительны и не могут реально улучшить ситуацию. В среднем налоги на доходы физических лиц и денежные пособия бедным как доля ВВП почти в 10 раз ниже, чем в странах с развитой экономикой.

Успех программ обусловленных денежных трансфертов показал, что эффективная передача денежных средств малоимущим в развивающихся странах возможна. Через эти программы денежных трансфертов деньги предоставляются домашним хозяйствам при условии выполнения ими заранее определенных требований, таких как соблюдение графика вакцинации или регулярное посещение детьми школы. Распространение таких инициатив, как мексиканская *Prospera* (ранее — *Progresa*) в Мексике и бразильская *Bolsa Família* из Латинской Америки в другие развивающиеся регионы, а также результаты нескольких пилотных проектов в бедных странах Африки к югу от Сахары демонстрируют успехи, достигнутые за последние приблизительно 15 лет в области перераспределения. Это стало возможным благодаря новым методам проверки нуждаемости и распределения денежных средств (см. «Дотянуться до бедных людей» в выпуске *Ф&Р* за декабрь 2017 года).

В дальнейшем такие программы следует продолжать совершенствовать за счет успехов в развитии информационных технологий, особенно в использовании мобильных денег. Но в настоящее время их воздействие на бедность и неравенство ограничено. Их главный изъян — масштабы, которые в странах со средними доходами составляет не более 0,5 процента ВВП. В более бедных странах они еще находятся на пилотном этапе.

Для расширения этих программ требуются дополнительные ресурсы. Необходимые средства можно привлечь посредством более высокого и эффективного налога на доходы. В связи с этим повсеместное использование банковских счетов, кредитных и дебетовых карт людьми с более высокими доходами в большинстве стран должно облегчить наблюдение за доходами физических лиц и сокращение уклонения от уплаты налогов. Если оставить в стороне вопросы политической экономии, это должно привести к тому, что правительства развивающихся стран будут уделять больше внимания прямому налогообложению, чем в настоящее время.

Развивающиеся страны зачастую в большей мере, чем страны с развитой экономикой, используют косвенное налогообложение отечественных и импортных товаров и услуг. Считается, что косвенные налоги регрессивны, поскольку взимаются с потребления, а не доходов, и более состоятельные люди сберегают большую долю своих доходов. Но, помимо этого, косвенное налогообложение в развивающихся странах может даже увеличивать

бедность в зависимости от структуры налоговых ставок и потребительской корзины домашних хозяйств различных уровней шкалы доходов (Higgins, Lustig, 2016). В любом случае снижение налогов на такие товары, как продовольствие, которые имеют больший вес в бюджете малоимущих, обеспечивает относительно незначительное перераспределение, поскольку обеспеченные тоже потребляют эти товары, вероятно, они составляют меньшую долю их бюджетов, но, возможно, потребляются ими в большем объеме. Такой же аргумент справедлив в отношении субсидий на приобретение товаров первой необходимости, таких как хлеб и топливо. Трансферты доходов предпочтительнее субсидий, потому что обходятся дешевле и четче ориентированы на действительно нуждающихся, как показывают эксперименты в некоторых штатах Индии по замещению продовольственных субсидий «прямыми трансфертами» (Muralidharan, Niehaus, and Sukhtankar, 2017).

Таким образом, в развивающихся странах есть веские основания для расширения перераспределения, когда темпы роста достаточны, но бедность сокращается медленно. Однако на пути к этому имеются политические препятствия, а также проблемы административного потенциала страны. Политическое сопротивление вполне может сохраниться, но современные информационные технологии, скорее всего, позволят увеличить административный потенциал.

Расширение возможностей

Перераспределение доходов, если осуществлять его правильно, снижает бедность путем сокращения неравенства. Но оно не может сколько-нибудь значительно повысить темпы роста, кроме как, возможно, за счет ослабления социальной напряженности вследствие неравенства и предоставления возможности бедным людям направлять больше ресурсов на накопление человеческого капитала и материальных активов. Прямые инвестиции в возможности для малоимущих имеют важное значение. Трансферты бедным должны быть не просто денежными: они также должны повышать их потенциал получения доходов сегодня и в будущем. Образование и подготовка кадров, а также доступ к здравоохранению, микрокредитованию, воде, энергоресурсам и транспорту являются мощными инструментами. Социальная помощь крайне важна для того, чтобы предотвратить попадание людей в «ловушки» бедности при возникновении неблагоприятных шоков. Такие программы, как Национальная система обеспечения занятости в сельской местности им. Махатмы Ганди в Индии, в которой государство выступает работодателем последней инстанции, делают именно это.

Установлено, что обусловленные денежные трансферты побуждают семьи отправлять своих детей в школу, улучшать свое питание и следить за своим здоровьем. Но необходимо предоставить и финансировать механизмы удовлетворения этого дополнительного спроса. То же относится к другим программам, сосредоточенным на расширении возможностей для малоимущих.

Таким образом, финансирование этих программ путем прогрессивного налогообложения и при одновременном создании стимулов в виде денежных трансфертов малоимущим домохозяйствам сокращает неравенство и бедность в краткосрочной перспективе и помогает этим домохозяйствам увеличить свои доходы в средне- и долгосрочной перспективе.

Защищена ли такая стратегия статичного и динамичного выравнивания доходов от издержек перераспределения, связанных со снижением эффективности? Иными словами, лишают ли людей эти налоги и трансферты стимулов к работе, осуществлению сбережений и предпринимательской деятельности? Учитывая ограниченную область действия перераспределения в развивающихся странах, маловероятно, что оно окажет сильное влияние на экономические стимулы. Более того, существенного прогрессивного характера подоходного налога можно добиться предельными налоговыми ставками, значительно более низкими, чем в странах с развитой экономикой, в которых перераспределение не считается препятствием для роста (Lindert, 2004). Наряду с этим эффективность должна повышаться при замене создающих искажения косвенных налогов и субсидий трансфертами доходов. Более того, обусловленные денежные трансферты, как представляется, не оказывают значительного негативного влияния на предложение рабочей силы; они даже могут поощрять предпринимательство (Bianchi, Boba, 2013).

Стратегии, способствующие повышению равенства и темпов роста, основываются на прогрессивном привлечении ресурсов и их расходовании на программы, которые приносят выгоды этому или следующему поколению беднейших слоев населения. Другие меры политики, которые не предусматривают перераспределения, могут достигать тех же целей. Однако прежде чем намечать перераспределение, правительствам следует рассмотреть возможность усиления ориентации своих стратегий роста на сокращение бедности и их инклюзивного характера, особенно путем содействия занятости неквалифицированной рабочей силы.

Наряду с прямым перераспределением имеются также другие меры политики. Законы о минимальной заработной плате, несмотря на их неоднозначный характер в странах с развитой экономикой в связи с их потенциально негативным влиянием на занятость в случаях, когда минимум установлен на слишком высоком уровне, повышают равенство распределения доходов. В развивающихся странах такие меры политики могут даже повысить производительность труда путем улучшения физического состояния работников, как прогнозируется в теории эффективной заработ-

ной платы. Уменьшение неравенства, которое наблюдалось в начале столетия в Бразилии, как раз тогда, когда темпы роста повышались, отчасти объясняется значительным повышением минимальной заработной платы (Komatsu, Filho, 2016).

Законы о борьбе с дискриминацией также способствуют равенству и содействуют росту путем усиления стимулов к занятости и профессиональной подготовке меньшинств. А антикоррупционные стратегии, поскольку они сокращают стремление к получению ренты, представляют собой, вероятно, наилучшие варианты как для повышения темпов роста, так и для увеличения равенства доходов, даже если неравенство, возникающее вследствие коррупции, зачастую трудно наблюдать.

Правительства могут использовать целый ряд мер политики для содействия росту путем уменьшения неравенства и обеспечения сокращения бедности за счет роста. Принимаемые ими меры политики будут зависеть от сравнительной важности этих двух целей и временного горизонта, в течение которого ожидается получить их результаты. Политика перераспределения исключительно доходов создает не такие высокие темпы роста в будущем, как политика, расширяющая экономические возможности малоимущих, но немедленно сокращает бедность. Она также смягчает социальную напряженность и, таким образом, может снять ограничения для роста в случае чрезмерного неравенства. С другой стороны, меры политики, расширяющие возможности для малоимущих, в меньшей мере сокращают неравенство сегодня, главным образом путем налогообложения, но ведут к ускорению темпов роста, сокращению бедности и повышению равенства завтра.

Правительства должны выбрать свое предпочтительное сочетание мер политики. Это трудный выбор, поскольку некоторые стороны в краткосрочной перспективе неизбежно проигрывают и, возможно, в ближайшее время не компенсируют этот проигрыш. И все же сегодня доступны инструменты, которые в долгосрочной перспективе приносят выгоды всем благодаря повышению темпов роста, ускоренному сокращению бедности и уменьшению неравенства. Не воспользоваться ими было бы серьезной ошибкой. **ФР**

ФРАНСУА БУРГИНЬОН — почетный профессор Парижской школы экономики. С 2003 по 2007 год он был главным экономистом Всемирного банка.

Литература:

- Bianchi, M., and M. Boba, 2013. "Liquidity, Risk, and Occupational Choices." *Review of Economic Studies*, 80 (2): 491–511.
- Higgins, Sean, and Nora Lustig. 2016. "Can a Poverty-Reducing and Progressive Tax and Transfer System Hurt the Poor?" *Journal of Development Economics* 122: 63–75.
- Komatsu, B. Kawaoka, and N. Menezes Filho. 2016. "Does the Rise of the Minimum Wage Explain the Fall of Wage Inequality in Brazil?" Policy Paper 16, INSPER, São Paulo.
- Lindert, P. 2004. *Growing Public*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Muralidharan, K., Paul Niehaus, and Sandip Sukhtankar. 2017. "Direct Benefit Transfers in Food: Results from One Year of Process Monitoring in Union Territories." UC San Diego.