

**Социальные трансформации**

# Социальное измерение бюджетно-налоговых инноваций в период президентства Д. Трампа

**Людмила Федоровна ЛЕБЕДЕВА**

доктор экономических наук, профессор, руководитель Центра социально-экономических исследований и проектов Института США и Канады РАН.  
Адрес: 123995, Москва, Хлебный пер., д. 2/3. E-mail: Liunic@yandex.ru

**ЦИТИРОВАНИЕ:** Лебедева Л.Ф. (2018) Социальное измерение бюджетно-налоговых инноваций в период президентства Трампа // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 11. № 2. С. 46–62. DOI: 10.23932/2542-0240-2018-11-2-46-62

**АННОТАЦИЯ.** Реализация налогово-бюджетных новаций в начале президентства Дональда Трампа связана с неоднозначными последствиями для экономики, государственных финансов, домохозяйств в Соединенных Штатах; с рисками усиления международной налоговой конкуренции, влиянием на мобильность субъектов мирового хозяйства. При значительном разбросе мнений и оценок Закона о сокращении налогов и рабочих местах в экспертном сообществе признаются его всеобъемлющий характер, охват основных параметров системы налогообложения и широкого круга налогоплательщиков, что неизбежно будет прямо и косвенно влиять на общество, политику, экономику страны, как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Данная статья фокусирует внимание на социальных последствиях новых бюджетных приоритетов, возможном влиянии изменений в системе налогообложения на уровень доходов разных групп населения с учетом происходя-

щих сдвигов в финансировании социальных статей федерального бюджета. Снижение налоговых ставок, изменение налоговых диапазонов для лиц с разным уровнем доходов, повышение стандартных налоговых вычетов затрагивают в той или иной степени все категории налогоплательщиков. Но уменьшение сумм налоговых платежей будет далеко не равномерным для различных групп населения, особенно по истечении десятилетия после начала действия этого закона. Для нового этапа перераспределительных процессов характерно одновременное снижение налогового бремени и сдерживание роста расходов по социальным статьям федерального бюджета, что неизбежно ведет к углублению поляризации населения по доходам, в том числе к усилению неравенства на обоих полюсах шкалы доходов.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** бюджетная политика, налоги, США, Д. Трамп, неравенство, приоритеты

## Налоговая модернизация по Трампу

В конце 2017 г. Сенат и Палата представителей одобрили, а 22 декабря президент Дональд Трамп подписал Закон о сокращении налогов и рабочих местах [Tax Cuts and Jobs Act 2017]<sup>1</sup>, предусматривающий масштабное снижение налогообложения физических и юридических лиц, сравнимое по размаху разве что с происходившим в период президентства Рональда Рейгана. Результаты голосования по Закону о сокращении налогов и рабочих местах в Сенате (51 – за, 48 – против) и в Палате представителей (227 – за, 203 – против) подтвердили раскол в Конгрессе относительно практически всех инициатив Дональда Трампа. Противоречивость позиций по этому закону свойственна и общественному мнению. По данным декабрьского опроса института Гэллапа примерно за две недели до принятия закона три из десяти респондентов его одобряли, а 56% высказались против. При этом среди тех, кто поддерживает республиканцев, одобрение высказали 70%, а среди демократов – лишь 7% [Newport 2017].

Ученые, политики, эксперты по разному оценивают возможные эффекты фундаментальной налоговой реформы. Безусловно, реализация указанного закона будет иметь далеко идущие последствия для экономики, финансов, динамики неравенства домохозяйств по доходам в самих Соединенных Штатах и для их взаимоотношений в мировом хозяйстве. Согласно оценкам Объединенного Комитета Конгресса США по налогообложению (*The Joint Committee on Taxation*), прогнозируемое в ближайшем десятилетии повышение среднего уровня роста ВВП на 0,7% продол-

жится и во втором (после принятия Закона) десятилетии, но на более низком уровне [Macroeconomic Analysis 2017].

По заявлению Кевина Брейди, главы Бюджетного комитета Палаты представителей, после вступления в силу Закона о снижении налогов и создании рабочих мест типичная семья из четырех человек с годовым доходом 59 тыс. долл. (медианный доход по США в 2016 г.) получит экономию на выплате налогов в размере 1182 долл. По информации на сайте Белого дома, для семьи такого же размера с годовым доходом немногим выше (73 тыс. долл.) экономия составит более чем 2 тыс. долл. [What Tax Cuts Have to Do 2017].

Вместе с тем многие эксперты, например Ричард Ривз из Брукингского института, полагают, что данный «закон (...) не имеет ничего общего с экономикой» и «принесет преимущества наиболее обеспеченным американцам, а не среднему классу» [Reeves (1) 2017].

Оценки последствий налоговой реформы Д. Трампа зачастую носят политически окрашенный характер, с акцентом на отдельных аспектах ее социальных, экономических, финансовых эффектов. Для понимания происходящих процессов необходимо учитывать весь комплекс прямого и косвенного влияния снижения налогового бремени на благополучие населения. Речь идет как о непосредственной экономии на уплате налогов, получении налоговых кредитов, так и о бонусах экономического роста в долгосрочном плане.

Впечатляющее снижение налога на прибыль юридических лиц с 35 до 21%, а также на средства, которые возвращаются в страну от деятельности юридических лиц за рубежом (с 35 до 15,5% – для наличных средств, а для безналичных – до 8%); отказ от альтернативного

1 Далее – Закон о сокращении налогов и создании рабочих мест.

минимального налога, налоговые вычеты на капитальные затраты, безусловно, станут важным фактором экономического роста и создания рабочих мест<sup>2</sup>. Дополнительный импульс для активизации предпринимательской активности ожидается и в результате снижения налогообложения дарений и наследства.

В отношении физических лиц, помимо значительного снижения ставок подоходного налога, отменены штрафные санкции, введенные в период президентства Б. Обамы, для тех, кто отказывается самостоятельно приобретать медицинскую страховку (в рамках реформы здравоохранения, получившей название *Obamacare*)<sup>3</sup>.

Ключевым положением Закона о снижении налогов и создании рабочих мест, действие которого каждый американец непосредственно ощутит уже в 2018 г., является изменение ставок налоговой шкалы и налоговых диапазонов (*tax brackets*), а также величины стандартных вычетов, вычетов выплаченных штатам и местным органам власти налогов, различных скидок, налоговых кредитов.

Закон о снижении налогов и создании рабочих мест ввел новую шкалу налогообложения: 10, 12, 22, 24, 32, 35, 37% (вместо 10, 15, 25, 28, 33, 35, 39,6%)<sup>4</sup>. Для физического лица, заполняющего налоговую декларацию индивидуально, нижняя ставка (10%) предусмотрена с годового дохода менее 9525 долл., ставка 12% – с 9525 до 38 700 долл.; став-

ка 22% – с 38 700 до 82 500 долл.; ставка 24% – с 82 500 до 157 500 долл.; ставка 32% – с 157 500 до 200 000 долл.; ставка 35% – с 200 000 до 500 000 долл.; самая высокая ставка (37%) – с 500 тыс. долл. [Tax Cuts and Jobs Act 2017].

Американские налогоплательщики ощутят действие указанных изменений уже в 2018 г.: часть из них при увеличении полученного дохода (в пределах 9526–38700 долл.) останутся во втором налоговом диапазоне, но будут выплачивать налоги по более низкой ставке 12% (прежняя ставка – 15%); другие, например семейная пара с годовым доходом 80 тыс. долл., заполняющая совместную налоговую декларацию, после стандартного налогового вычета также попадают во второй налоговый диапазон и будут платить по ставке 12% (вместо 15%), а семейная пара с годовым доходом 170 тыс. долл. перейдет из четвертого налогового диапазона со ставкой 28% в третий со ставкой 22%. Самая верхняя ставка в седьмом налоговом диапазоне снижена с 39,6% до 37% – для дохода начиная с 500 001 долл., если заполняется индивидуальная налоговая декларация, и дохода начиная с 600 000 долл., если семейная пара заполняет совместную налоговую декларацию [Michel 2017].

Сумма экономии физических лиц на налоговых выплатах будет зависеть от целого ряда составляющих: наряду с уровнем дохода, важными факторами являются наличие детей, других лиц на иждивении, домовладения, иные обстоятельства. Некоторые изменения

2 Административно-бюджетное управление (в составе президентской администрации) оценивает ежегодный рост реального ВВП на 2018–2019–2020 гг. в 3,0, 3,2, 3,1%; а Бюджетное управление конгресса, соответственно, – 2,2, 1,7, 1,4%.

3 Данная реформа была начата согласно Закону о правах пациентов и доступном медицинском обслуживании (2010 Patient Protection and Affordable Care Act). Если страховой план не приобретен, то установленные штрафы составляли 1% дохода в 2014 г.; а с 2016 г. – 2,5%.

4 До Закона о снижении налогов и создании рабочих мест для физического лица, заполняющего налоговую декларацию индивидуально, нижняя ставка (10%) была с годового дохода менее 9525 долл., ставка 15% – с 9525 до 38 700 долл.; ставка 25% – с 38 700 до 93 700 долл.; ставка 28% – с 93 700 до 195 450 долл.; ставка 33% – с 195 450 до 424 950 долл.; ставка 35% – с 424 950 до 426 700 долл.; самая высокая ставка (39,6%) действовала с 426 700 долл. (<https://taxfoundation.org/final-tax-cuts-and-jobs-act-details-analysis/>).

охватывают все категории физических лиц, выплачивающих налоги; прежде всего, это беспрецедентное увеличение размеров стандартных налоговых вычетов (рис. 1).

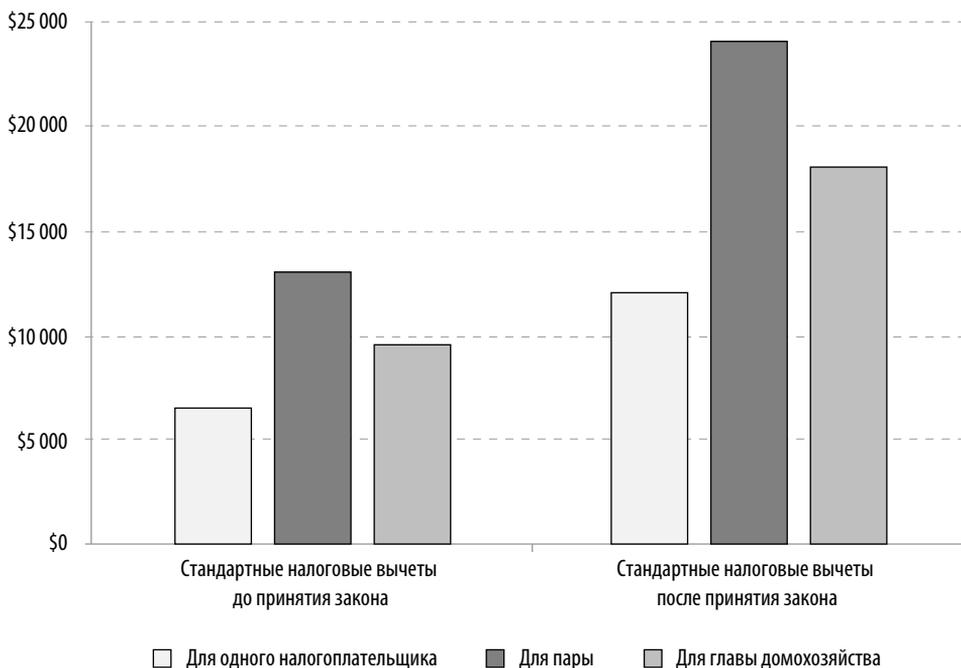
В американской практике налогообложения выделяются следующие категории налогоплательщиков: физическое лицо (заполняет налоговую декларацию индивидуально), глава домохозяйства; семейная пара, заполняющая совместную налоговую декларацию. По принятому Закону стандартный вычет для семейной пары, заполняющей совместную налоговую декларацию, увеличен до 24 тыс. долл. (с 12,7 тыс. долл.), но если каждый из супругов заполняет индивидуальную налоговую декларацию, то вычет со-

ставляет 12 тыс. долл. (до принятия закона – 6,3 тыс. долл.).

Таким образом, размеры стандартного вычета повышены до размеров дохода физического лица на уровне установленной черты бедности (а для семейных пар и выше). Вместе с тем Закон о сокращении налогов и рабочих местах ограничил 10 тыс. долл. вычет суммы, которую американские налогоплательщики уже выплатили в виде налогов штатам и местным органам власти. Это ограничение затрагивает в основном группы налогоплательщиков из высокодоходных групп, владельцев недвижимости в штатах с высокими местными налогами.

По оценкам экспертов аналитического Центра налоговой политики (*Tax*

**Рис. 1.** Стандартные налоговые вычеты до и после принятия Закона о сокращении налогов



Источник: [Analysis of the Tax Cuts and Jobs Act 2017].

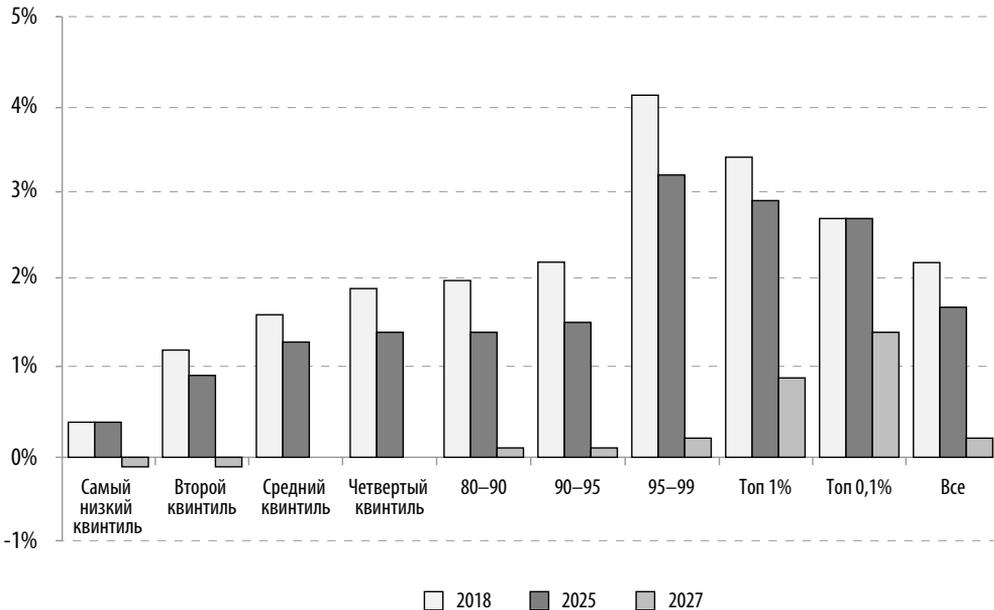
Policy Center), в ближайшие 10 лет в целом по стране доходы после уплаты налогов в наибольшей степени возрастут у американцев с наивысшими доходами; при этом в 2018 г. и в 2025 г. наибольшую выгоду получают те, кто относится к 5% наиболее обеспеченных лиц, а в 2027 г. – прежде всего те, кто относится к самой верхушке доходной пирамиды (0,1% и 1%) [Analysis of the Tax Cuts and Jobs Act 2017]. Для средней и четвертой квинтили увеличение доходов после уплаты налогов в процентном отношении будет более чем в два раза меньше в 2018 г., а в 2025 г., а в 2027 г. приблизится к нулю. Наименьший рост доходов после выплаты налогов в процентном измерении ожидается у низших доходных квинтилей (рис. 2).

На основании приведенных, а также других расчетов противники налоговых нововведений называют Закон

о снижении налогов и создании рабочих мест «законом для 1%» (богачей. – Л.Л.), акцентируя внимание на получении выгод преимущественно обеспеченными американцами. Многие эксперты подчеркивают также, что Америке придется расплачиваться ростом дефицита федерального бюджета и государственного долга [Reeves (1) 2017]. Действительно, в первые годы налоговых сокращений рост бюджетного дефицита неизбежен, но *долгосрочный* расчет налоговой реформы связан с экономическим ростом и расширением налоговой базы.

По оценке АБУ, дефицит федерального бюджета увеличится в 2019 ф.г., в сравнении с 2017 ф.г., в 1,5 раза. Напомним, что главным источником поступлений в федеральный бюджет Соединенных Штатов является подоходный налог на доходы физических лиц. В 2017 ф.г. на

**Рис.2.** Прогноз процентного изменения доходов после уплаты налогов



Источник: Gleckman H. (2017) Tax Vox 2017 Lump of Coal Award: Tax Cuts and Jobs Act Edition // Tax Policy Center, December 22, 2017 // <http://www.taxpolicycenter.org/taxvox/tax-vox-2017-lump-coal-award-tax-cuts-and-jobs-act-edition>

него приходилось 47,9% всех бюджетных доходов; на прибыли корпораций – 9,0%; на единый социальный налог – 35%; на косвенные налоги на товары и услуги, включая таможенные пошлины – 3,5%; налоги на наследство и дарения составили 0,7% федеральных доходов.

По прогнозу АБУ в 2018–2019 ф.г. доля подоходного налога в общей сумме поступлений немного возрастет (до 49,7 и 49,3%, соответственно) при значительном сокращении поступлений от налога на прибыли корпораций – с 9 до 6,5% (2018 ф.г.) – 6,6% (2019 ф.г.). К 2019 ф.г. снизятся поступления и от налогов на дарения и наследство. Ожидаемый общий объем поступлений в 2018 ф.г. – 3346 млрд долл. при расходах 4214 млрд долл., что приведет к дефициту в 874 млрд долл., а в 2019 ф.г. дефицит федерального бюджета составит 985 млрд долл. (в сравнении с 666 млрд долл. в 2017 ф.г.) [An American Budget. Fiscal Year-2019 2018].

Федеральное правительство и раньше использовало ставки подоходного налога как инструмент стимулирования американской экономики. Именно «снижение этого вида налоговых поступлений вследствие их объема и значимости потенциально может дать наибольший экономический эффект» [Лебедева 2012]. Применительно к физическим лицам значительное сокращение налоговых выплат может способствовать росту потребительского спроса, повышению предпринимательской активности, трудовой мотивации.

«Закон о снижении налогов и создании рабочих мест не совершенен, – признает Эдвин Дж. Фелнер (*Edwin J. Feulner*), президент *Heritage Foundation* (*Washington*), одного из ведущих в США аналитических центров, – но он обеспечивает облегчение налогового бремени для американцев по всей шкале доходов» [Feulner 2017]. Важно также отметить, что для каждого налого-

плательщика ключевое значение имеет совокупный эффект, который связан не только со снижением налоговых ставок при начислении подоходного налога, но и с налоговыми вычетами, налоговыми кредитами на детей. Стоит отметить и ожидаемую экономию при уплате американцами налога на дарения и наследство. По оценке АБУ, поступления от налогообложения наследства и дарений в 2019 ф.г. (16,8 млрд долл.) будут почти в 1,5 раза меньше в сравнении с 2017 ф.г. (22,8 млрд долл.).

Для отдельных домохозяйств разного состава уменьшение сумм налоговых обязательств будет ощутимо уже в 2018 г., но размеры экономии по выплачиваемым налогам будут значительно различаться в зависимости от числа членов домохозяйства, уровня их доходов, наличия детей, домовладения, других обстоятельств, в том числе, например, принадлежности к малому бизнесу. Рассмотрим ожидаемые изменения по выплате налогов на примере конкретных домохозяйств (таблица 1).

В случае индивидуального налогоплательщика с годовым доходом 50 тыс. долл. экономия составит около 20%, в основном за счет увеличения стандартного вычета и более низкой ставки налогообложения. В результате выросшего (до 12 тыс. долл.) стандартного вычета доход этого налогоплательщика попадает во второй налоговый диапазон со ставкой 12% (по прежним нормам он был в третьем налоговом диапазоне со ставкой 25%) [Greszler 2017].

Семейная пара с тремя детьми (годовой доход 75 тыс. долл.) остается в том же – втором налоговом диапазоне, а основную экономию получит за счет того, что ставка в нем снижена с 15 до 12%, а также благодаря увеличению налогового кредита на детей с 3 до 6 тыс. долл.).

Для семейной пары с двумя детьми, с главой семьи, работающим на тех-

нологический стартап, заработавшим 1,5 млн долл., по новому закону экономия будет за счет более низкой налоговой ставки – 37% (вместо 39,6%). Вместе с тем, эта семья потеряет часть вычетов, уже выплаченных в виде налогов штатам и местным органам власти, так как Закон о сокращении налогов и рабочих местах ограничил 10 тыс. долл. списание с федерального налога сумм, которые американские налогоплательщики уже выплатили в виде налогов на уровне штатов и местных органов власти). Кроме того, налоговые кредиты на детей остались бы прежними, так как их доход существенно превышает установленный порог для получения налогового кредита.

Из приведенных в Таблице 1 примеров наибольшую экономию на выплате налогов, согласно новому Закону, получит семейная пара с годовым доходом 250 тыс. долл., владеющая малым бизнесом, выигрывая, прежде всего, за счет снижения ставки налогообложения для малого бизнеса и организаций, действующих без образования юридического лица, до 25% (с 39,6%), а также

в результате повышения налоговых вычетов, налоговых кредитов на детей.

Эффект экономии на выплате налогов для каждого американского налогоплательщика (индивидуального, семейной пары, главы домохозяйства) зависит от множества составляющих, но кроме того все они (налогоплательщики) получают бонусы роста. На фоне ожиданий ускорения экономического роста в Белом доме [RATE Coalition Co-Chair James P. Pinkerton 2018] вспоминают ставший популярным со времен Джона Ф. Кеннеди слоган: «Восходящий поток поднимает все лодки» (*“A Rising Tide Lifts All Boats”*) [Sperling 2005].

Идея, заложенная в этом афоризме, проста и состоит в том, что от улучшения состояния экономики выигрывают все. Вопрос – как распределяется выигрыш? Как показывает исторический опыт, выигрыш распределяется крайне неравномерно. Похоже, Робин Гуд в эти периоды отдыхает. «Масштабные налоговые реформы 1980-х и начала 2000-х годов, проведенные республиканскими администрациями Р. Рейгана

**Таблица 1.** Влияние Закона о снижении налогов и создании рабочих мест (2017 г.) на величину налоговых платежей разных типов домохозяйств

Категории налогоплательщиков	Годовой доход, долл.	Налоговый счет до Закона 2017 г., долл.	Налоговый счет после принятия Закона 2017 г., долл.	Экономия, долл.
Индивидуальный налогоплательщик (учитель), без детей, без домовладения	50 000	5474	4370	1104
Семейная пара (специалист по продажам и медсестра) с тремя детьми, с домовладением	75 000	1753	– 261	2014
Семейная пара (владельцы малого бизнеса) с двумя детьми, с домовладением	250 000	35 558	21 969	13 619
Семейная пара (технологический стартап) с двумя детьми, с домовладением	1 500 000	439 275	436 844	2431

Источник: [Greszler 2017].

и Дж. Буша-мл., показали, что основную выгоду от них получают наиболее состоятельные слои американского общества» [Лебедева 2014, с. 55]. Так, в результате налоговых реформ, осуществленных в годы пребывания у власти администрации Дж. Буша-мл., представители верхней доходной квинтили получили около 70% всего объема налоговых сокращений [Лебедева 2012].

В 2018 г. и до 2025 г. практически все американцы, но в разной степени, ощутят рост оставшихся в их распоряжении доходов после уплаты налогов; а впоследствии, с прекращением налоговых льгот, ограниченных определенным периодом, это останется привилегией лишь тех, кто относится к самым верхним группам по шкале доходов. Кроме того, в ближайшие годы снижение общего уровня налоговой нагрузки будет сопровождаться существенными переменами в политике государственной помощи низкодоходным группам населения.

## Социальные статьи федерального бюджета в зоне сокращений

Согласно Федеральному бюджету на 2018 ф.г., а также проекту Федерального бюджета США на 2019 ф.г.<sup>5</sup>, сокращение налогов в ближайшее десятилетие будет сопровождаться уменьшением финансирования бюджетных расходов по статьям гражданского назначения. Значительный рост финансирования оборонных расходов, обоснованный в Стратегии национальной безопасности 2017 г., концепция которой предполагает «защиту американского народа, родины и американского образа жизни», «обеспечение американского процветания», «сохранение мира посредством силы», «расширение американского влияния» [National Security 2017], не оставляет альтернатив уменьшению гражданских расходов.

В 2017 ф.г. оборонные расходы обошли американскому бюджету

Таблица 2. Структура расходов федерального бюджета, % (всего – 100%)

Финансовые годы	Национальная оборона	Человеческие ресурсы	Проценты по государственному долгу	Другие статьи
1957	59,3	23,7	7,0	10,0
1967	45,4	32,6	6,5	15,5
1977	23,8	54,2	7,3	14,7
1987	28,1	50,0	13,8	8,1
1997	16,9	62,6	15,2	5,3
2007	20,2	64,4	8,7	6,7
2017	15,0	72,8	6,6	5,6
2018*	15,4	70,7	7,4	6,5
2019**	15,6	69,8	8,2	6,4

\*оценка

\*\* прогноз

Источник: [Office of Management and Budget. Historical Tables 2018].

5 В феврале 2018 г. Администрация Д. Трампа направила проект федерального бюджета на 2019 ф.г. в Конгресс США. Следующий (2019) финансовый год в США начинается 1 октября 2018 г.

в 599 млрд долл., по оценке на 2018 ф.г. их объем возрастет до 643 млрд долл., а на 2019 ф.г. администрация Д. Трампа запрашивает у Конгресса 689 млрд долл. (при общих доходах, по прогнозу на 2019 ф.г. 3422 млрд долл., а расходах – 4407 млрд долл.) [An American Budget. Fiscal Year-2019 2018].

Во второй половине XX – начале XXI вв. структура расходов федерального бюджета США претерпела существенные изменения (таблица 2).

В течение последних шести десятилетий доля расходов на человеческие ресурсы в федеральном бюджете устойчиво повышалась, за исключением периода президентства Рональда Рейгана, и к моменту избрания президентом Дональда Трампа превышала 70%. Рекордное увеличение финансирования социальных программ отмечено в предшествующее десятилетие (2008–2017 гг.), что связано с активным использованием бюджетного механизма в целях преодоления глобального кризиса в период президентства Барака Обамы, а также с началом выхода на пенсию представителей поколения бума рождаемости и, соответственно, резким ростом расходов на выплаты пенсий по Общей федеральной программе пенсионного страхования и программе Медикэр [Лебедева 2017, с. 35–36]. Но в ближайшие годы социальные трансферты, по поводу которых в американском обществе сложились устойчивые ожидания, оказываются под ударом сокращения.

Согласно действующему законодательству, эти трансферты осуществляются из федерального бюджета участникам федеральных программ пенсионного страхования, а также реципиентам пособий в рамках программ вспомоществования. И если изменений в отношении государственных пенсионных программ, на которые, собственно, и приходится свыше половины расходов федерального бюд-

жета по разделу «человеческие ресурсы», республиканская программа не предусматривает, то лучшим способом борьбы с бедностью считает обеспечение американцев рабочими местами [Republican Platform 2016] и ужесточение условий получения пособий по программам вспомоществования для трудоспособных граждан, сдерживание роста расходов на эти цели.

Уверенность трудоспособных американцев в праве на пособие по нуждаемости пошатнулась задолго до прихода в Белый дом Дональда Трампа. В прошлом году исполнилось двадцать лет со вступления в силу Закона о личной ответственности и трудоустройстве, принятого в 1996 г., согласно которому было существенно ограничено получение поддержки из бюджетных средств для тех, кто может трудиться.

Однако в период президентства Б. Обамы требования к трудоустройству были смягчены путем предоставления штатам возможностей осуществлять «альтернативные» планы содействия занятости. Эффективность введения требования трудовой активности – трудоустройства, профессиональной переподготовки, получения востребованных навыков, мониторинга поиска работы – для трудоспособных получателей государственных пособий далека от желаемой по целому ряду причин, которые требуют специального рассмотрения.

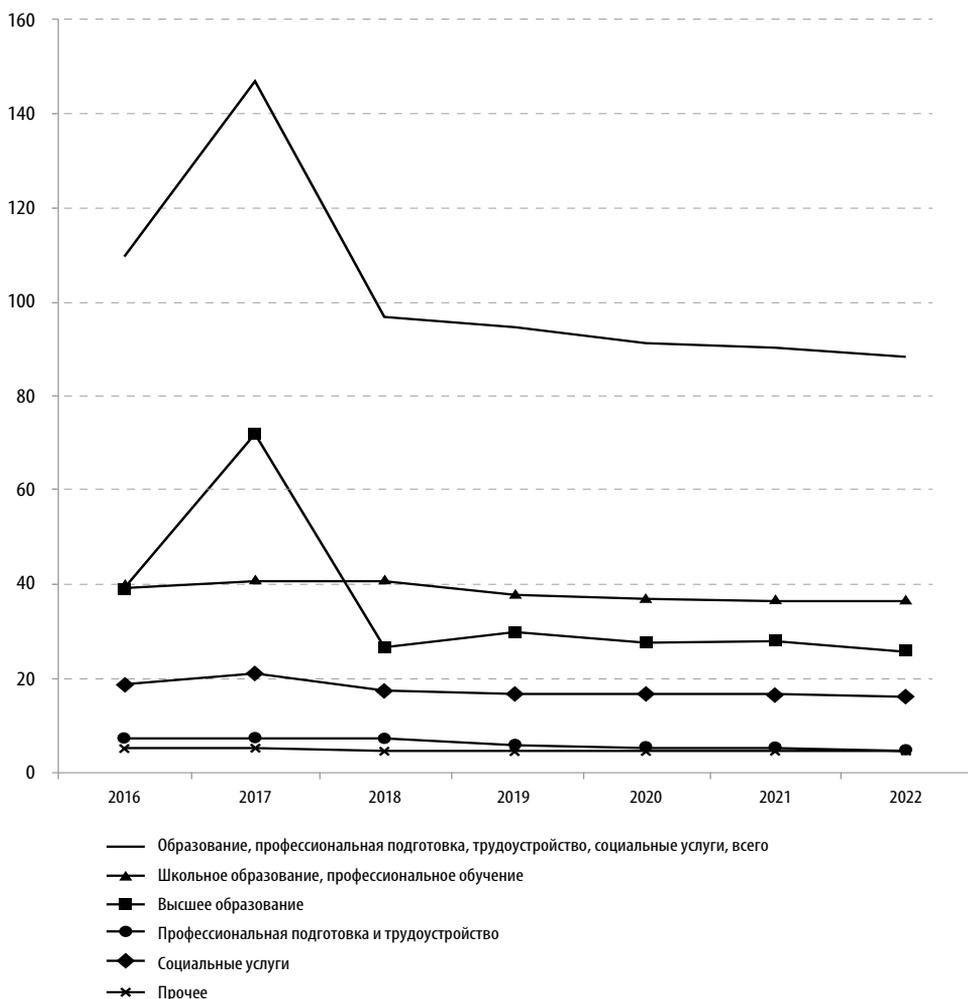
По результатам исследования, проведенного в Центре бюджетных и политических приоритетов (Вашингтон), занятость реципиентов программ с обязательным участием в повышении трудовой активности «существенно возросла в первые два года после введения таких требований, а спустя пять лет различия в уровнях занятости между реципиентами с обязательным трудовым участием и реципиентами, не попадающими под эти условия, стерлись. Почти  $\frac{3}{4}$  из них работали независи-

мо от того, было установлено требование трудоустройства или нет» [Pavetti 2018].

Инициативы Дональда Трампа продолжают линию, нацеленную на снижение зависимости американцев от государственных программ социальной помощи.

Согласно Федеральному бюджету на 2018 ф.г., уменьшение финансирования статей гражданского назначения затронет программы поддержки доходов населения, уменьшит возможности получения медицинских, образовательных, социальных услуг, в том числе по линии Министерства здравоохранения

**Рис. 3.** Расходы федерального бюджета по статье федерального бюджета «Образование, профессиональная подготовка, трудоустройство, социальные услуги»



\* 2018–2022 ф.г. – прогноз

Источник: [Budget of the U.S. Government. Fiscal Year-2018 2017].

и социальных услуг, Министерства образования, Министерства жилищного строительства и городского развития, Министерства сельского хозяйства.

По представленным в данном документе оценкам, в ближайшие пять лет, наряду с предусмотренным сокращением финансирования программ поддержания доходов населения, в том числе, например, широко распространенной программой продовольственной помощи, произойдет снижение расходов по статье «Образование, профессиональная подготовка, трудоустройство, социальные услуги» (рис. 3).

Уменьшение финансирования расходов по указанным статьям может существенно затормозить вовлечение социально уязвимых категорий населения в сферу труда и предпринимательства, а значит, и повышение их доходов и шансов на самообеспечение. Так, в бюджете на 2018 ф.г. не предусмотрены расходы на создание субсидируемых рабочих мест, а именно такая форма поддержки востребована теми, кто не может найти работу, нуждается в переквалификации, трудовом опыте. В русле новых бюджетных приоритетов – сокращение финансирования программы временной помощи нуждающимся семьям и социальных услуг по уходу за детьми, что также ограничивает возможности трудоустройства родителей с малолетними детьми, не имеющих средств для оплаты таких услуг.

Предполагаются сокращения в финансировании профессиональной переподготовки и/или трудоустройства реципиентов дополнительной продовольственной помощи. Новая бюджетная политика предполагает также экономии государственных средств за счет повышения занятости лиц с инва-

лидностью, степень которой позволяет им трудиться, и таким образом снижения выплат в рамках программы страхования инвалидности, не связанной с производственной травмой, а также по программе дополнительного гарантированного дохода инвалидам, слепым, нуждающимся пенсионерам.

В зоне уменьшения финансирования такие известные широким охватом реципиентов программы, как дополнительная продовольственная помощь, поддержка нуждающихся семей, помощь в оплате жилья, коммунальных услуг и т.п. По оценкам экспертов Центра бюджетных и политических приоритетов, примерно  $\frac{3}{5}$  общего объема сокращения расходов из федерального бюджета в ближайшие 10 лет будет приходиться на программы, предназначенные низкодоходным категориям населения [Shapiro, Kogan, Cho 2017].

Отмечая все эти направления пересмотра бюджетных приоритетов, необходимо иметь в виду, что система вспомоществования в Соединенных Штатах уже давно вышла за пределы оказания помощи домохозяйствам с доходами ниже черты бедности<sup>6</sup> и охватывает значительно более широкий круг лиц. Так, по ряду программ помощь предоставляется семьям с годовым доходом в пределах 150–200% черты бедности, что составляло в 2016 г., соответственно, 36 509 и 48 678 долл. для семьи из четырех человек (двух взрослых и двух детей).

В 2016 г. в Соединенных Штатах считывалось 40,6 млн американцев с доходами ниже установленной черты бедности [Income and Poverty 2017]. При этом дополнительную продовольственную помощь получали свыше 44 млн чел., а медицинскую – по про-

6 В 2016 г. черта бедности была установлена на уровне годового дохода 12 486 долл. для одного человека до 65 лет и 11 511 долл. для лиц 65 лет и старше [Income and Poverty 2017].

грамме для малоимущих Медикейд – в среднем в месяц около 70 млн чел., из которых лишь 5,5 млн были 65 лет и старше; 10,6 млн – инвалиды, слепые; а остальные – взрослые и их дети.

Обоснованность предоставления государственной помощи в самых разных формах лицам с доходами выше установленной черты бедности порождает широкие дискуссии. Много вопросов вызывают как общие принципы и условия вспомоществования, так и по конкретным программам, например положение о том, что в случае, «если 40% учащихся в школе, школьном округе или группе школ в рамках округа, идентифицированы как имеющие право на бесплатное питание, <...> то все учащиеся в данной школе, школьном округе или группе школ в рамках округа имеют право на бесплатное питание» [Sheffield, Bakst 2017].

С точки зрения ряда экспертов, действующая «система (вспомоществования. – Л.Л.) построена таким образом, что оказывается не в состоянии вывести трудоспособных реципиентов пособий на самообеспечение» [Dorfman 2016].

С этим утверждением по сути согласны и исследователи Фонда «Наследие» (*Heritage Foundation*), полагая, что ключевым элементом реформирования системы вспомоществования должно быть внедрение механизмов активизации трудовой активности. При этом «требования к реципиентам пособий по нуждаемости, касающиеся их трудоустройства, должны быть распространены на все федеральные программы вспомоществования, число которых превысило 80» [Bradley, Rector 2017].

Судя по опросам общественного мнения, сами американцы также считают, что система государственного вспомоществования в виде денежной и неденежной помощи нуждается в перестройке. Согласно опросу, про-

веденному 29 ноября 2017 г. среди жителей США, 92% респондентов выступили за обязательное требование работы для трудоспособных граждан, получающих в той или иной форме пособия по нуждаемости; 88% – за то, чтобы государственные программы были нацелены на самореализацию, помощь в трудоустройстве, а не только на предоставление различных видов помощи [Fender 2017].

\* \* \*

Рассмотрение возможных эффектов принятия Закона о снижении налогов и создании рабочих мест показывает, что он оказывает разное краткосрочное и долгосрочное воздействие на состояние государственных финансов, экономику, расслоение общества в зависимости от уровня получаемого дохода. При всех различиях в оценках того, как влияет сокращение налоговой нагрузки на американские домохозяйства, в ближайшее десятилетие подавляющее их большинство получит экономию на налоговых счетах. Но масштабы этой экономии будут значительно различаться по отдельным группам населения, что станет весомым фактором дальнейшей поляризации американского общества по доходам, в том числе на уровне нижних доходных квинтилей, и углубления разрыва между экономическим ростом и динамикой индикаторов благополучия низкодоходных категорий населения.

В предстоящее десятилетие уменьшение налогового бремени будет неразрывно связано с падением финансирования социальных статей вспомоществования нуждающимся (по американским стандартам) из федерального бюджета. Речь идет не об абсолютном обнищании большинства нынешних и потенциальных реципиентов, а скорее об ограничении для них доступа к основным благам, ставшим неотъ-

емлемым элементом американского общества, о сужении спектра экономических, социокультурных возможностей, а также об ограничениях при получении образования, качественных медицинских услуг.

Реализация более жестких требований к трудоспособным реципиентам пособий, которые остаются вне экономической деятельности, потребует времени и, безусловно, встретит сопротивление тех, для кого жить на эти пособия стало привычным. Поскольку меры, принимаемые для повышения их экономической активности, дают отсроченный эффект, а многие из этих мер зачастую не достигают поставленной цели, происходящие изменения могут способствовать дальнейшему усилению неравенства, в том числе среди лиц с наименьшими доходами, стать дополнительным фактором сдерживания движения вверх по социальной лестнице.

При всем многообразии социальных последствий бюджетно-налоговых трансформаций в Соединенных Штатах, вектор изменений направлен на повышение личной ответственности, освобождение федерального бюджета от бремени обязательств по поддержке нуждающихся (по американским стандартам) трудоспособных граждан, а в более широком плане – на свертывание государственного участия в развитии американского общества; формирование *экономически поощряемых моделей поведения* физических и юридических лиц в целях форсирования экономического роста, укрепления позиций американского бизнеса, создания рабочих мест, вовлечения граждан в сферу труда и предпринимательства. Особо стоит отметить значение принятого Закона о снижении налогов и создании рабочих мест (2017) для повышения активности малого бизнеса (обеспечивающего около половины рабочих мест в стране) в свете струк-

турной перестройки американской экономики и связанного с технологическими изменениями высвобождения рабочей силы.

## Список литературы

Лебедева Л.Ф (ред.) (2012) Государство и бизнес: стратегия взаимодействия в экономике XXI в. М.: ИСКРАН.

Лебедева Л.Ф (ред.) (2014) Государственные финансы и бюджетные приоритеты США в начале XXI века. М.: ИСКРАН.

Лебедева Л.Ф (ред.) (2017) США: Экономика и бюджетная политика. М.: Весь мир.

An American Budget. Fiscal Year-2019 (2018) // Whitehouse.gov, February 2018 // <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/02/budget-fy2019.pdf>, дата обращения 15.02.2018.

Analysis of the Tax Cuts and Jobs Act (2017) // Tax Policy Center, December 15, 2017 // <http://www.taxpolicycenter.org/feature/analysis-tax-cuts-and-jobs-act>, дата обращения 15.02.2018.

Bradley K., Rector R. (2017) Work is the Key to Welfare Reform // The Heritage Foundation, August 7, 2017 // <http://www.heritage.org/welfare/commentary/work-the-key-welfare-reform>, дата обращения 15.02.2018.

Budget of the U.S. Government. A New of Foundation For American Greatness. Fiscal Year-2018 (2017) // Whitehouse.gov, February 2017 // <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/budget.pdf>, дата обращения 15.02.2018.

Dorfman J. (2016) Welfare Offers Short-Term Help And Long-Term Poverty, Thanks To Asset Tests // Forbes, October 13, 2016 // <https://www.forbes.com/sites/jeffreydorfman/2016/10/13/welfare-offers-short-term-help-and-long-term-poverty/#78d0271a32cd>, дата обращения 15.02.2018.

Fender E. (2017) Vast Majority Support Four Simple Fixes to Welfare System // The Heritage Foundation, December 7, 2017 // <http://www.heritage.org/public-opinion/report/poll-vast-majority-support-four-simple-fixes-welfare-system>, дата обращения 15.02.2018.

Feulner E.J. (2017) A Tax Cut for America // The Heritage Foundation, December 27, 2017 // <http://www.heritage.org/taxes/commentary/tax-cut-america>, дата обращения 15.02.2018.

Greszler R. (2017) In Updated Charts, How These 7 Taxpayers' Bills Will Change If Tax Reform Is Signed into Law // The Heritage Foundation, December 20, 2017 // <https://www.heritage.org/taxes/commentary/updated-charts-how-these-7-taxpayers-bills-will-change-if-tax-reform-signed-law>, дата обращения 15.02.2018.

Income and Poverty in the United States (2017) // US Census Bureau. Current Population Reports. Washington.

Macroeconomic Analysis. The Conference Agreement for H.R. 1, The "Tax Cuts And Jobs Act" (2017) // The Joint Committee on Taxation, December 22, 2017 // <https://www.jct.gov/publications.html?func=select&id=4>, дата обращения 20.04.2018.

Michel A.N. (2017) Analysis of the 2017 Tax Cuts and Jobs Act // The Heritage Foundation, December 19, 2017 // <http://www.heritage.org/taxes/report/analysis-the-2017-tax-cuts-and-jobs-act>, дата обращения 20.04.2018.

National Security Strategy of the United States of America (2017) // Whitehouse.gov, December 2017 // <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, дата обращения 20.04.2018.

Newport F. (2017) Public Opinion and the Tax Reform Law // Gallup, December 21, 2017 // <http://news.gallup.com/opinion/polling-matters/224432/public-opinion-tax-reform-law.aspx>, дата обращения 15.02.2018.

Office of Management and Budget. Historical Tables (2018) // Whitehouse.gov // <https://www.whitehouse.gov/omb/historical-tables/>, дата обращения 15.02.2018.

Pavetti LaDonna (2018) Work Requirements Don't Work // Center on Budget and Policy Priorities, January 10, 2018 // <https://www.cbpp.org/blog/work-requirements-dont-work>, дата обращения 15.02.2018.

RATE Coalition Co-Chair James P. Pinkerton: "Tax Bill Is the Rising Tide That Will Lift All Americans' Boats" (2018) // Whitehouse.gov, January 2, 2018 // <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/rate-coalition-co-chair-james-p-pinkerton-tax-bill-rising-tide-will-lift-americans-boats/>, дата обращения 15.02.2018.

Reeves R. (1) (2017) Republican Tax Bill Is A Boon To the Rich // Brookings.edu, December 21, 2017 // <https://www.brookings.edu/podcast-episode/republican-tax-bill-is-a-boon-to-the-rich/>, дата обращения 15.02.2018.

Reeves R. (2) (2017) Trump's Bill Has Nothing to Do with Economics. It's Brute-force Politics // The Guardian, December 18, 2017 // <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/dec/18/republican-tax-bill-american-tragedy-brute-force-politics>, дата обращения 15.02.2018.

Republican Platform 2016 (2016) // [https://prod-cdn-static.gop.com/media/documents/DRAFT\\_12\\_FINAL\[1\]-ben\\_1468872234.pdf](https://prod-cdn-static.gop.com/media/documents/DRAFT_12_FINAL[1]-ben_1468872234.pdf), дата обращения 15.02.2018.

Shapiro I., Kogan R., Cho C. (2017) Trump Budget Gets Three-Fifths of Its Cuts from Programs for Low and Moderate-Income People // Center on Budget and Policy Priorities, May 30, 2017 // <https://www.cbpp.org/research/federal-budget/trump-budget-gets-three-fifths-of-its-cuts-from-programs-for-low-and>, дата обращения 15.02.2018.

Sheffield R., Bakst D. (2017) Welfare for the Wealthy? // The Heritage Foundation, February 24, 2017 // <https://www.heritage.org/welfare/report/welfare-the-wealthy-congress-should-immediately>

stop-pushing-universal-free-school, дата обращения 15.02.2018.

Sperling G. (2005) How to Refloat These Boats // Washington Post, December 18, 2005 // <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/17/AR2005121700028.html>, дата обращения 15.02.2018.

Tax Cuts and Jobs Act 2017 (2017) // U.S. House of Representatives. Document Re-

pository // <http://docs.house.gov/bills/this-week/20171218/CRPT-115HRPT-466.pdf>, дата обращения 15.02.2018.

What Tax Cuts Have to Do with Making America Great Again (2017) // Whitehouse.gov, December 21, 2017 // <https://www.whitehouse.gov/articles/tax-cuts-making-america-great/>, дата обращения 15.02.2018.

## Social Transformations

# Budget Innovations at the Period of Trump's Presidency: Social Dimension

Ludmila F. LEBEDEVA

DSc in Economics, Professor, Head of the Center for Social Economic Studies, The Institute for USA and Canada Studies of the Russian Academy of Sciences. Address: 2/3, Khlebynj Lane, Moscow, 123995, Russian Federation. E-mail: Liunic@yandex.ru

**CITATION:** Lebedeva L.F. (2018) Budget Innovations at the Period of Trump's Presidency: Social Dimension. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 11, no 2, pp. 46–62 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2018-11-2-46-62

**ABSTRACT.** *Tax cuts and spending cuts go hand in hand at the beginning of the Trump epoch. The paper focuses on the social effects of the tax reform and new budget priorities which come along with steps aimed to move more people from welfare into the workforce. For a vast majority of Americans, the Tax Cuts and Jobs Act will lower their federal tax bill in the coming years due to the new rates, new tax brackets, much larger standard deductions, expanded child tax credit. The high quintiles pay the biggest share of the tax burden, so they will receive the largest volume in tax cuts. Income tax cuts, coming along with growing defense and infrastructure spending may significantly increase the budget deficit and national debt in the nearest future, and require huge slashing federal spending which would affect welfare programs for the low-income Amer-*

*icans. There are no plans to cut Social Security benefits as the main driver of federal spending; but social expenditures which comprise cash benefits, direct in-kind provision of goods and services are proposed to be cut. The category of funding targeted by the Trump plan covers a wide range of basic services, from medical care to education programs, child care, housing assistance for low-income families.*

**KEY WORDS:** *budget policy, taxes, US, D. Tramp, inequality, priority*

## References

An American Budget. Fiscal Year-2019 (2018). *Whitehouse.gov*, February 2018. Available at: <https://www.whitehouse.gov/>

wp-content/uploads/2018/02/budget-fy2019.pdf, accessed 15.02.2018.

Analysis of the Tax Cuts and Jobs Act (2017). *Tax Policy Center*, December 15, 2017. Available at: <http://www.taxpolicy-center.org/feature/analysis-tax-cuts-and-jobs-act>, accessed 15.02.2018.

Bradley K., Rector R. (2017) Work is the Key to Welfare Reform. *The Heritage Foundation*, August 7, 2017. Available at: <http://www.heritage.org/welfare/commentary/work-the-key-welfare-reform>, accessed 15.02.2018.

Budget of the U.S. Government. A New of Foundation For American Greatness. Fiscal Year-2018 (2017). *Whitehouse.gov*, February 2017. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/budget.pdf>, accessed 15.02.2018.

Dorfman J. (2016) Welfare Offers Short-Term Help And Long-Term Poverty, Thanks To Asset Tests. *Forbes*, October 13, 2016. Available at: <https://www.forbes.com/sites/jeffreydorfman/2016/10/13/welfare-offers-short-term-help-and-long-term-poverty/#78d0271a32cd>, accessed 15.02.2018.

Fender E. (2017) Vast Majority Support Four Simple Fixes to Welfare System. *The Heritage Foundation*, December 7, 2017. Available at: <http://www.heritage.org/public-opinion/report/poll-vast-majority-support-four-simple-fixes-welfare-system>, accessed 15.02.2018.

Feulner E.J. (2017) A Tax Cut for America. *The Heritage Foundation*, December 27, 2017. Available at: <http://www.heritage.org/taxes/commentary/tax-cut-america>, accessed 15.02.2018.

Greszler R. (2017) In Updated Charts, How These 7 Taxpayers' Bills Will Change If Tax Reform Is Singed into Law. *The Heritage Foundation*, December 20, 2017. Available at: <https://www.heritage.org/taxes/commentary/updated-charts-how-these-7-taxpayers-bills-will-change-if-tax-reform-signed-law>, accessed 15.02.2018.

Income and Poverty in the United States (2017). *US Census Bureau*. Current Population Reports. Washington.

Lebedeva L.F. (ed.) (2012) *Gosudarstvo i biznes: strategiya vzaimodejstviya v ekonomike XXI v.* [State and Business: Strategy of Interaction in the Economy of the XXI Century]. Moscow: ISKRAN.

Lebedeva L.F. (ed.) (2014) *Gosudarstvennyye finansy i byudzhethnye priorityety SShA v nachale XXI veka* [U.S. Public Finance and Budget Priorities in the Early 21st Century]. Moscow: ISKRAN.

Lebedeva L.F. (ed.) (2017) *SShA: Ekonomika i byudzhethnaya politika* [U.S. Economy and Fiscal Policy]. Moscow: Ves` mir.

Macroeconomic Analysis. The Conference Agreement for H.R. 1, The "Tax Cuts And Jobs Act" (2017). *The Joint Committee on Taxation*, December 22, 2017. Available at: <https://www.jct.gov/publications.html?func=select&id=4>, accessed 20.04.2018.

Michel A.N. (2017) Analysis of the 2017 Tax Cuts and Jobs Act. *The Heritage Foundation*, December 19, 2017. Available at: <http://www.heritage.org/taxes/report/analysis-the-2017-tax-cuts-and-jobs-act>, accessed 20.04.2018.

National Security Strategy of the United States of America (2017). *Whitehouse.gov*, December 2017. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, accessed 20.04.2018.

Newport F. (2017) Public Opinion and the Tax Reform Law. *Gallup*, December 21, 2017. Available at: <http://news.gallup.com/opinion/polling-matters/224432/public-opinion-tax-reform-law.aspx>, accessed 15.02.2018.

Office of Management and Budget. Historical Tables (2018). *Whitehouse.gov*. Available at: <https://www.whitehouse.gov/omb/historical-tables/>, accessed 15.02.2018.

Pavetti LaDonna (2018) Work Requirements Don't Work. *Center on Budget and Policy Priorities*, January 10, 2018.

Available at: <https://www.cbpp.org/blog/work-requirements-dont-work>, accessed 15.02.2018.

RATE Coalition Co-Chair James P. Pinkerton: "Tax Bill Is the Rising Tide That Will Lift All Americans' Boats" (2018). *Whitehouse.gov*, January 2, 2018. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/rate-coalition-co-chair-james-p-pinkerton-tax-bill-rising-tide-will-lift-americans-boats/>, accessed 15.02.2018.

Reeves R. (1) (2017) Republican Tax Bill Is A Boon To the Rich. *Brookings.edu*, December 21, 2017. Available at: <https://www.brookings.edu/podcast-episode/republican-tax-bill-is-a-boon-to-the-rich/>, accessed 15.02.2018.

Reeves R. (2) (2017) Trump's Bill Has Nothing to Do with Economics. It's Brute-force Politics. *The Guardian*, December 18, 2017. Available at: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/dec/18/republican-tax-bill-american-tragedy-brute-force-politics>, accessed 15.02.2018.

*Republican Platform 2016* (2016). Available at: [https://prod-cdn-static.gop.com/media/documents/DRAFT\\_12\\_FINAL\[1\]-ben\\_1468872234.pdf](https://prod-cdn-static.gop.com/media/documents/DRAFT_12_FINAL[1]-ben_1468872234.pdf), accessed 15.02.2018.

Shapiro I., Kogan R., Cho C. (2017) Trump Budget Gets Three-Fifths of Its Cuts from Programs for Low and Moder-

ate-Income People. *Center on Budget and Policy Priorities*, May 30, 2017. Available at: <https://www.cbpp.org/research/federal-budget/trump-budget-gets-three-fifths-of-its-cuts-from-programs-for-low-and>, accessed 15.02.2018.

Sheffield R., Bakst D. (2017) Welfare for the Wealthy? *The Heritage Foundation*, February 24, 2017. Available at: <https://www.heritage.org/welfare/report/welfare-the-wealthy-congress-should-immediately-stop-pushing-universal-free-school>, accessed 15.02.2018.

Sperling G. (2005) How to Refloat These Boats. *Washington Post*, December 18, 2005. Available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/17/AR2005121700028.html>, accessed 15.02.2018.

Tax Cuts and Jobs Act 2017 (2017). *U.S. House of Representatives*. Document Repository. Available at: <http://docs.house.gov/billsthisweek/20171218/CRPT-115HRPT-466.pdf>, accessed 15.02.2018.

What Tax Cuts Have to Do with Making America Great Again (2017). *Whitehouse.gov*, December 21, 2017. Available at: <https://www.whitehouse.gov/articles/tax-cuts-making-america-great/>, accessed 15.02.2018.