

УДК 336.2, 336.02
DOI: 10.31857/S032120680000356-5

НАЛОГОВЫЕ РЕФОРМЫ Р. РЕЙГАНА И Д. ТРАМПА: ЭВОЛЮЦИЯ ПРИОРИТЕТОВ

© 2018 г. **В.С. Васильев, М.М. Соколов***
Статья поступила в редакцию 16.04.2018.

Дается общая оценка возможных последствий масштабной налоговой реформы Д. Трампа для экономического развития США в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Авторы делают общий вывод о том, что в краткосрочной перспективе налоговая реформа Д. Трампа будет способствовать ускорению экономического роста, однако в дальнейшем её стимулирующие эффекты будут резко ослабевать, поскольку налоговая реформа Д. Трампа, также как и налоговая реформа 1981 г. Р. Рейгана, резко обострит проблему дефицитов федерального бюджета, которые и сведут на нет её первоначальные эффекты. Реформа Д. Трампа в ещё большей степени, чем рейгановские налоговые реформы 1980-х годов, направлена на бюджетную поддержку корпоративного сектора американской экономики и наиболее состоятельных слоёв американского общества, которые и рассматриваются архитекторами налоговой реформы Трампа как основные факторы экономического развития США.

Ключевые слова: федеральный бюджет, налоговая реформа, стимулирующие эффекты, фискальные эффекты, "кривая Лаффера", экономический рост, бюджетный дефицит, валовый федеральный долг, Р. Рейган, Д. Трамп.

Выступая осенью 2017 г. на собрании "мозгового центра" Республиканской партии фонда "Наследие" в г. Вашингтоне Д. Трамп, говоря о налоговой реформе, которая на тот момент полным ходом разрабатывалась в недрах его администрации и Конгресса США, прямо заявил о том, что она делается "по лекалам" налоговых реформ Р. Рейгана. "Работая в тесном контакте с фондом "Наследие", Рональд Рейган снизил налоги, что и породило экономическое чудо 1980-х годов"¹, – пафосно заявил Д. Трамп. "В экономике начался мощный экономический подъём, который ознаменовался одним из самых продолжительных периодов экономической экспансии в мирное время. Заброшенные малые предприятия и фабрики ожили. Производительность труда прославленного американского рабочего достигла беспрецедентных высот. Средний доход семей вырос. Стало экс-

* **ВАСИЛЬЕВ Владимир Сергеевич** — доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института США и Канады РАН (ИСКРАН). Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный переулок, д. 2/3 (vsvasiliev@mail.ru); **СОКОЛОВ Михаил Михайлович** – доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Института экономики РАН (ИЭРАН). Российская Федерация, 117218 Москва, Нахимовский проспект, 32 (mistra-36@mail.ru).

¹ Trump, in Heritage speech on Taxes, Vows to Return to Reagan-Era Economic Boom. – "Politico", 10/17/2017. Available at: <https://www.politico.com/story/2017/10/17/trump-taxes-reagan-economy-heritage-243887> (accessed: 15.04.2018).

портироваться больше, чем когда-либо прежде, американской продукции с горделивым штампом "Сделано в Америке". 1980-е годы также явились свидетелями того, каким образом американские изобретатели и предприниматели воплощали в жизнь необычные идеи. Многие их творения значительно улучшили качество нашей жизни. Другие стали связывать общество особо крепкими узами, поставив нам на службу целую информационную Вселенную"².

Довольно распространённые в США ностальгические представления об успешности налоговых реформ 1980-х годов заставляют внимательно проанализировать этапы и хитросплетения налоговой политики администрации Р. Рейгана, и в свете американского опыта того периода оценить возможные эффекты и последствия налоговой реформы Д. Трампа.

Эволюция налоговой политики администрации Р. Рейгана

С ретроспективной точки зрения, следует говорить не о налоговой реформе Р. Рейгана, а об этапах реформирования федеральной налоговой системы США, которая была обусловлена быстро меняющейся ситуацией в американской экономике в 1980-е годы. Как указал видный американский экономист, профессор Гарвардского университета Дж. Френкель, который в 1997–1999 гг. был членом Экономического совета в администрации У. Клинтона, в действительности в годы пребывания у власти администрации Рейгана "были проведены две масштабные реформы – налоговая реформа по возрождению экономики 1981 г. и налоговая реформа 1986 г., которые кардинально отличались друг от друга во всех отношениях. По сути, законодательство 1981 г. не было налоговой реформой в подлинном смысле этого слова, а представляло собой амальгаму поспешно "смонтированных", плохо между собой увязанных и фискально безответственных снижений налоговой нагрузки на прибыли корпораций и доходы физических лиц. Реформа 1986 г. это результат хорошо продуманных усилий и продолжительного политического процесса, которые были нацелены на предотвращение роста бюджетных дефицитов путём небольшого снижения предельных ставок налогообложения, компенсированного ограниченным числом бюджетных льгот, особенно для корпоративного сектора". Свою оценку исторического значения налоговых реформ эпохи Рейгана Дж. Френкель подытожил следующим образом: "Налоговая реформа 1986 г. стала моделью того, как следует проводить фискальные преобразования, в то время как законодательство 1981 г. даёт яркий пример модели, которой следует избегать" [Frankel J., 2018].

Важнейшей особенностью "ускоренного" введения в жизнь первой налоговой реформы в августе 1981 г. стало то обстоятельство, что в июле американская экономика повалилась в рецессию, которая продолжалась 16 месяцев и закончилась

² President Trump: With Tax Reform We Can Make it Morning in America Again. – "USA Today", Oct. 22, 2017. Available at: <https://www.usatoday.com/story/opinion/2017/10/22/president-trump-tax-reform-lets-make-morning-america-again-column/782233001/> (accessed: 15.04.2018).

только в ноябре 1982 г. Она стала частью "зубчатого" (W-образного) экономического кризиса 1980–1982 гг., первой фазой которого стал экономический спад 1980 г., продолжавшийся с января по июль³.

По своей продолжительности рецессия 1981–1982 гг. была на тот момент самой продолжительной и глубокой после окончания Второй мировой войны, и поэтому в Вашингтоне в начале 1980-х годов не без основания опасались, что американская экономика вступила в продолжительный период хронической социально-экономической стагнации, называвшейся "стагфляцией". В ходе рецессии ВВП сократился на 3,6%, безработица устойчиво держалась на уровне почти 11%. Однако самой большой головной болью стала двухзначная инфляция, которая была неприемлема по политическим причинам. Поэтому, когда в начале 1981 г. инфляция вплотную приблизилась к отметке 9%, председатель ФРС П. Волкер с молчаливого согласия Р. Рейгана настолько ужесточил условия кредита, подняв базовую ставку рефинансирования до 17% – самую высокую в XX веке, что и "повлекло за собой феномен "спровоцированной" рецессии для обуздания инфляционной спирали"⁴.

Подход администрации Р. Рейгана к целям налоговой реформы 1981 г., получившей название "Налоговое возрождение экономики" (*Economic Recovery Tax Act of 1981*) носил преимущественно политико-идеологический характер и исходил из представлений о том, что "американский капитализм, освобождённый от груза налогов и регулирующих норм, начнёт стремительно развиваться" [Hogan J., 2010: 113]. При этом Рейган "действовал как политический предприниматель, умело игравший на антигосударственных настроениях, и главный упор сделал на индивидуализме и резком уменьшении роли государства в экономике" [Hogan J., 2010: 113].

Фактически налоговая реформа 1981 г. была построена на двух китах – резком снижении подоходных налогов физических лиц и снижении налогообложения корпоративного сектора, главным элементом которого стало введение системы ускоренной амортизации. Подоходные налоги в среднем плавно снижались на 23% для основных категорий налогоплательщиков в течение 1982–1985 гг., однако самое главное новшество налоговой реформы состояло в том, что максимальная ставка подоходного налогообложения была снижена с 70% до 50%. Максимальная ставка в 70% действовала в США с середины 1960-х годов и распространялась на доходы наиболее состоятельных слоёв американского общества⁵. В сочетании с сокращением количества интервалов доходов, подлежащих налогообложению, с 16 до 13, это направление налогового реформирования 1981 г. было однозначно направлено на усиление позиций состоятельных слоёв американского общества в распределении национального дохода. Система ускоренной амортизации базировалась на новой системе полного списания стоимости машин, оборудования и зданий, распределённых по четырём классам: в течение

³ NBER's Business Cycle Dating Committee. U.S. Business Cycle Expansions and Contractions. Available at: <http://www.nber.org/cycles/cyclesmain.pdf> (accessed: 15.04.2018).

⁴ Richter P. Inflation Spiral or Recession: Which Is Worse? Economy: The Gulf Crisis could cause a recession, but in the long run, economists fear inflation more. They haven't forgotten the bad old days. – "Los Angeles Times", September 2, 1990. Available at: http://articles.latimes.com/1990-09-02/business/ft-2028_1_inflation-spiral/2 (accessed: 15.04.2018).

⁵ Tax Foundation. Federal Individual Income Tax Rates History. Nominal Dollars. Income Years 1913-2013. Available at: https://files.taxfoundation.org/legacy/docs/fed_individual_rate_history_nominal.pdf (accessed: 15.04.2018).

трёх и пяти лет (машины и оборудование), 10 и 15 лет (здания и сооружения) [Fullerton D. and Henderson Y.; 1981: 2].

Общий объём снижения налогов в расчёте на пятилетний период 1981–1986 гг. был определён в размере **750 млрд долл.**; из них **560 млрд** должно было пойти на снижение налогов на доходы физических лиц и **153 млрд** – на налоговые льготы для корпоративного сектора, главным образом в виде сумм ускоренной амортизации. Остальные **40 млрд долл.** должно было быть влиито в экономику в виде различных налоговых льгот и послаблений и снижения налогов на наследство и дарения. Таким образом, из общей суммы предполагаемого снижения налогов в 750 млрд долл., которые были распределены между физическими лицами и корпоративным сектором, примерно **80%** должно было достаться физическим лицам и **20%** – корпоративному сектору⁶. Таким образом, главным приоритетом налоговой реформы 1981 г. были физические лица, правильнее будет сказать – богатые и наиболее состоятельные слои американского общества.

Поскольку налоговая реформа 1981 г. принималась в кризисных экономических условиях, то недобор налогов, обусловленный реформой, наложился на недобор налоговых сборов и отчислений, вызванных падением экономической активности. В результате, согласно расчётам Управления налогового анализа Министерства финансов США, налоговая реформа 1981 г. оказалась самой масштабной с 1968 по 2006 гг.: в среднем, в расчёте на четырёхлетний период (после 1981 г.) снижение налогов составило **2,89% ВВП США** (измеренного в постоянных ценах 1992 г.)⁷.

Стремительное нарастание бюджетных дефицитов быстро обернулось тем, что с 1982 г. и в течение последующих пяти лет была проведена серия повышений федеральных налогов, цель которой состояла в том, чтобы заменить стимулирующие положения налогового законодательства на фискальные. Повышение поступлений в федеральный бюджет затронуло и подоходные налоги, и налоги на прибыли корпораций, включая систему ускоренной амортизации, которая была значительно видоизменена уже в 1982 г. В табл. 1 суммированы федеральные законы 1982–1987 гг., связанные с повышением налоговой нагрузки на американскую экономику. Они были приняты целенаправленно для компенсации потерь в доходной части федерального бюджета, вызванных налоговой реформой 1981 г. В таблице приведён также результирующий эффект двух векторов налогового реформирования 1980-х годов.

В ходе налоговых "контрреформ" в структуре доходных статей федерального бюджета США заметно возросла роль единого социального налога в результате реализации положений закона "Об изменениях в системе социального обеспечения" 1983 г. и акцизов в результате принятия закона "Об отчислениях в Дорожный фонд" в 1982 г. В общей сложности налоговые "контрреформы", направленные на увеличение поступлений в федеральный бюджет, постепенно свели на нет 70% первоначального стимулирующего эффекта налоговой реформы 1981 г., что, как будет показано ниже, шло параллельно с замедлением темпов роста американской экономики примерно с середины 1980-х годов. Это обстоятельство побудило

⁶ Рассчитано по: US Congress. Joint Committee on Taxation. Brief Summary of the Conference Agreement on H.R. 4242. JCT-23-81. August 3, 1981. P. 7. Available at: <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=2353>. (accessed: 15.04.2018).

⁷ U.S. Department of the Treasury. Tempalski J. Revenue Effects of Major Tax Bills. OTA Working Paper 81. Revised September 2006. P. 17. Available at: <https://www.treasury.gov/.../tax.../tax.../Documents/WP-81.pdf> (accessed: 15.04.2018).

рейгановскую администрацию провести в 1986 г. вторую "историческую" налоговую реформу, которая была призвана учесть позитивный и негативный опыт налогового реформирования первой половины 1980-х годов.

Таблица 1

Баланс стимулирующих и фискальных эффектов налоговых реформ США в период 1981–1987 гг., % ВВП

| Налоговая реформа | Стимулирующий (-) или фискальный эффект (+) |
|---|--|
| Стимулирующие налоговые реформы | |
| Закон "О налоговом возрождении экономики" 1981 г. | - 2,89 |
| Закон "О равном налогообложении процентов и дивидендов" 1983 г. | - 0,05 |
| Фискальные налоговые реформы | |
| Закон "О налогообложении и финансовой ответственности" 1982 г. | + 0,98 |
| Закон "Об отчислениях в Дорожный фонд" 1982 г. | + 0,09 |
| Закон "Об изменениях в системе социального обеспечения" 1983 г. | + 0,21 |
| Закон "О сокращении бюджетного дефицита" 1984 г. | + 0,39 |
| Закон "О консолидированном бюджете" 1985 г. | + 0,05 |
| Закон "О налоговой реформе" 1986 г. | + 0,05 |
| Закон "О консолидированном бюджете" 1987 г. | + 0,26 |
| Результирующий эффект | - 0,91 |

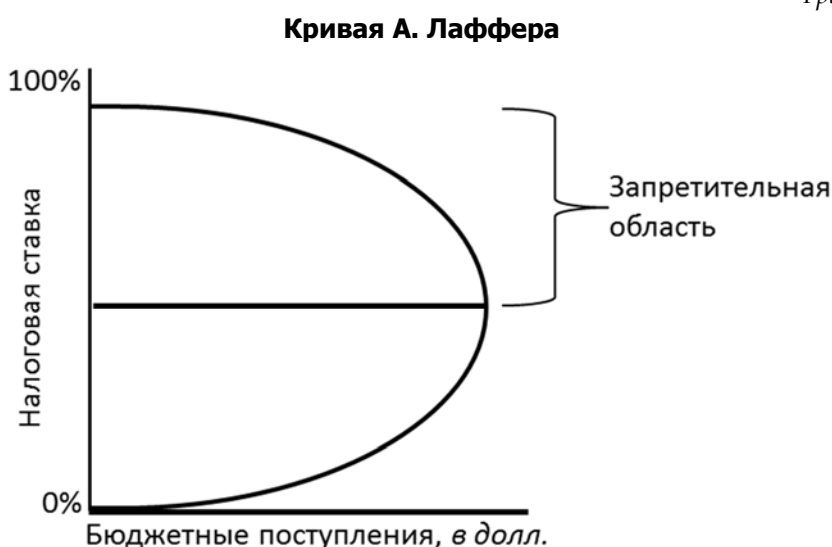
Kozma G. Economic Effects of Tax Cuts in the Reagan Administration. Literature review // Public Finance Quarterly, 2013, Vol. 58, No.4, p. 408.

Налоговая реформа 1986 г.: поиск оптимальных стимулирующих и фискальных эффектов

Дебаты об экономической эффективности налоговой политики администрации Р. Рейгана в 1980-е годы и особенно в их первой половине были окрашены в идеологические тона ставшей знаменитой с тех пор "кривой Лаффера", названной так в честь мало известного в конце 1970-х годов профессора Южно-калифорнийского университета (г. Лос-Анжелес) А. Лаффера. Он с самого начала своей научной деятельности достаточно успешно сочетал академические занятия с консультативной деятельностью, чему в немалой степени способствовал тот факт, что в 1970–1972 гг. он работал старшим экономистом в Административно-бюджетном управлении (АБУ) в Администрации президента Р. Никсона. С этого времени он завёл обширные связи с видными политическими деятелями Республиканской партии. И вот когда в 1981 г. Р. Рейгану потребовалось "продать" Конгрессу США и американской общественности масштабную налоговую реформу, её гипнотическую параболическую форму и "нарисовал" профессор Лаффер. В марте 1981 г.

Р. Рейган создал при Белом доме Консультативный совет по экономической политике⁸, просуществовавший до 1989 г., бессменным членом которого стал профессор А. Лаффер.

График 1



Laffer A. *The Laffer Curve: Past, Present, and Future*. – "Backgrounder", No 1765, June 2004, p. 2.

"Рейганомнику" с момента обнародования многих её идей в начале 1980-х годов нередко называли "шаманской экономикой". "Шаманское" начало явно прослеживалось уже в вербальном изложении "теории проф. Лаффера", о которой сказал сам Р. Рейган⁹. Масштабное *снижение* федеральных налогов через какой-то период времени должно было – согласно аргументации Лаффера – *увеличить* поступления в казну федерального правительства в абсолютном выражении, поскольку стимулы для экономического развития, вызванные сокращением налоговой нагрузки на экономику, способствовали увеличению выпуска продукции, прибылей компаний, занятости и соответственно заработных плат. Общим итогом стало расширение налоговой базы федерального правительства, которое позволило бы получать федеральной казне большие поступления при относительно более низких ставках федерального налогообложения.

Однако в "канонической" модели выведенной им кривой профессор А. Лаффер использовал только два параметра – ставка налогообложения и бюджетные доходы. На графике 1 приводится "кривая Лаффера" в его авторском исполнении и понимании.

⁸ The American Presidency Project. Ronald Reagan. Executive Order 12296–President's Economic Policy Advisory Board. March 2, 1981. Available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=43475> (accessed at: 15.04.2018).

⁹ The American Presidency Project. Ronald Reagan. Remarks About Federal Tax Reduction Legislation at a White House Luncheon for Out-of-Town Editors and Broadcasters July 22, 1981. Available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=44105> (accessed: 15.04.2018).

Сам А. Лаффер так сформулировал основную идею, которую отражает эта парабола. Он сразу же оговорился, что эту кривую ни в коем случае нельзя рассматривать в качестве формулы соответствия конкретных ставок налогообложения и конкретных объемов бюджетных поступлений. Далее он указал, что отложенные по оси ординат ставки налогообложения в интервале от 0% до 100% показывают два "экстремальных" случая, когда государственная казна не получает никаких доходов: при 0% отсутствует система налогообложения как таковая, а при конфискационной ставке в 100% на получаемые доходы никто не будет работать (отсутствие налогооблагаемой базы). "Между двумя этими экстремумами, – как глубокомысленно заметил А. Лаффер, – и находятся две ставки налогообложения, которые приносят в бюджет одинаковые объемы доходов: первое сочетание высокой ставки с небольшой базой налогообложения и второе сочетание невысокой ставки налогообложения с относительно большей налоговой базой» [Laffer A., 2004: 2-3].

Такое изложение концепции, лежащей в основе "кривой Лаффера", открывало пути для практически любого толкования конечных эффектов масштабной налоговой реформы 1981 г. Но на тот момент в представлении руководителей экономического блока рейгановской администрации масштабная налоговая реформа стала, прежде всего, ассоциироваться с получением таких бюджетных доходов, которые позволят если уж и не закрыть, то, во всяком случае, заметно сгладить остроту проблемы хронических дефицитов федерального бюджета США. Стремительный рост бюджетных дефицитов в 1981–1986 фин. гг. полностью развеял эти надежды, которые скорее надо было назвать иллюзиями: если на момент начала налоговой реформы бюджетный дефицит в 1981 фин. г. составил рекордный для того периода уровень в 79,0 млрд долл. (2,5% ВВП), то в 1982 фин. г. он вырос до 128,0 млрд (3,9%), в 1983 фин. г. перевалил за психологически важную отметку 200 млрд и достиг 207,8 млрд долл. (5,9% ВВП), в 1984 фин. г. опустился до 185,4 млрд (4,7% ВВП), однако в 1985 и 1986 фин. гг. побил очередные исторические рекорды, скакнув до отметок в 212,3 (5,0% ВВП) и в 221,2 млрд долл. (4,9% ВВП)¹⁰.

Именно этот рост бюджетных дефицитов вынудил рейгановскую администрацию пойти на "налоговые контрреформы" 1982–1987 гг. Однако к середине 1980-х годов теория Лаффера послужила основой для принципиально иного подхода к масштабному налоговому реформированию, общая направленность которого сводилась к преимущественным изменениям в базе федерального подоходного и корпоративного налогообложения, и на этой основе – к последующему снижению налоговых ставок. Этот подход получил в США название "доходной нейтральности". Его суть сводилась к тому, что снижение одних видов налоговой нагрузки должно быть компенсировано повышением других видов налогообложения с тем, чтобы в итоге стимулирующие эффекты были уравновешены фискальными эффектами, дабы не оказывать заметного влияния на рост бюджетных дефицитов. А. Лаффер так определил основной изъян своего главного "интеллектуального детища": "Кривая Лаффера" сама по себе ничего не говорит о том, сократятся или увеличатся бюджетные доходы в результате снижения налогов. Влияние изменений в налоговых ставках на величину бюджетных поступлений зависит от состояния существующей налоговой системы, величины ставок налогооб-

¹⁰ Historical Tables. Budget of the United States Government. Fiscal Year 2019. Wash.: USGPO, 2018, p. 28.

ложения, временного горизонта их действия, размеров теневого сектора экономики, распространённости налоговых скидок и изъятий и состояния производственных факторов" [Laffer A., 2004.: 2].

Общая концепция закона "О налоговой реформе" 1986 г., подписанного Р. Рейганом 22 октября 1986 г., разработка и обсуждение которого продолжались почти полтора года, начиная с призыва американского президента к проведению "исторической налоговой реформы", сделанного им в радиообращении к стране 28 мая 1985 г.¹¹, была сравнительно проста и сводилась к следующим двум элементам. Как и в 1981 г., преобразования 1986 г. в Налоговом кодексе США распространялись на системы подоходного и корпоративного налогообложения; и в том, и в другом случае ликвидировались в максимально возможной степени все налоговые изъятия, скидки и льготы, что значительно расширяло налоговую базу этих двух федеральных систем налогообложения – это и позволило значительно уменьшить подоходные налоги и налоги на прибыли корпораций, практически не затронув среднегодовые величины поступлений в федеральную казну. В этом и состоял смысл "доходной нейтральности" налоговой реформы 1986 года.

Применительно к системе *федерального подоходного налогообложения* были отменены налоговые льготы на доходы от реализации капитала, которые стали приравниваться к другим видам доходов и облагаться по установленным ставкам налогообложения; была расширена сфера применения альтернативного минимального налога, что позволило отменить действие большого числа налоговых льгот и изъятий, включая налог с продаж для физических лиц, профсоюзные взносы, некоторые виды расходов на медицинские услуги, расходы на путешествия и развлечения и ряд других¹².

Это позволило перейти с 1988 г. на двухуровневую шкалу федерального подоходного налогообложения, которая просуществовала до 1993 г. Согласно новой формуле годовые доходы в интервале от 0 долл. до 30 тыс. долл. облагались подоходным налогом в размере 15%, свыше 30 тыс. – налогом в 28%. Интервалы доходов подлежали ежегодному индексированию.

Ещё более радикальным переменам подверглась *система федерального корпоративного налогообложения*. Главным из них был отход от системы ускоренной амортизации, впервые введённой в рамках налоговой реформы 1981 г., и постепенное возвращение к прежней системе определения сроков амортизации, базировавшихся на экономически обоснованных периодах эксплуатации машин и оборудования, зданий и сооружений. По новой "старой" схеме, нормы амортизации для машин увеличивались с трёх до пяти лет, для оборудования – с пяти до 12 лет, для зданий – с 10 до 25 лет, для сооружений коммунального хозяйства – с 15 до 35 лет и для жилых домов, в которых, в том числе, жили малоимущие семьи – с 19 до 40 лет¹³. Прежняя система ускоренной амортизации распространялась только на заграничные филиалы и дочерние компании американских транснациональных корпораций (ТНК), а также американские компании с участием ино-

¹¹ The American Presidency Project. Ronald Reagan. Address to the Nation on Tax Reform. May 28, 1985. Available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=38697> (accessed: 15.04.2018).

¹² U.S. Congress. Joint Committee on Taxation. General Explanation of the Tax Reform Act of 1986. JCT-10-87. May 4, 1987. P. 432. Available at: <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=2324> (accessed: 15.04.2018).

¹³ Ibid., p. 92.

странного капитала (до 50% стоимости акционерного капитала). В последнем случае сохранение системы ускоренной амортизации мотивировалось необходимостью привлекать в американскую экономику иностранные инвестиции.

Был отменён также налоговый кредит на инвестиции, экономически тесно связанный с системой ускоренной амортизации; максимальный размер налогового кредита составлял 6%, а в абсолютном выражении – 125 тыс. долл. ежегодно¹⁴. Согласно некоторым расчётам, американский бизнес потерял 12 млрд долл. в год в результате отмены инвестиционного налогового кредита [Yorio Ed., 1987: 404]. Однако взамен корпоративный сектор получил снижение максимальной ставки налога на прибыли корпораций с 46% до 34%, что стало самым резким снижением налога на корпоративные прибыли за весь предыдущий период после окончания Второй мировой войны. Следует при этом отметить, что ставка налогообложения в размере 34% сохранялась на протяжении последующих 30 с лишним лет (! – *авт.*), и была снижена только в конце 2017 г., после того, как была принята налоговая реформа Д. Трампа. В табл. 2 суммированы изменения в системах корпоративного налогообложения, действовавшие до и после налоговой реформы 1986 года.

Таблица 2

**Изменения в системах корпоративного налогообложения
до и после налоговой реформы 1986 г.**

| Корпоративное налогообложение в 1985–1986 гг. | | Корпоративное налогообложение в 1987–1993 гг. | |
|---|---------------------------|---|---------------------------|
| Величина прибылей, тыс. долл. | Ставка налогообложения, % | Величина прибылей, тыс. долл. | Ставка налогообложения, % |
| до 25,0 тыс. | 15 | до 50 тыс. | 15 |
| от 25 до 50 тыс. | 18 | | |
| от 50 до 75 тыс. | 39 | от 50 до 75 тыс. | 25 |
| от 75 до 100 тыс. | 40 | свыше 75 тыс. | 34 |
| свыше 100 тыс. | 46 | | |

US Congress. Joint Committee on Taxation. General Explanation of the Tax Reform Act Of 1986. JCT-10-87. May 4, 1987. PP. 271-272. Available at: <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=2324>. (Accessed: 15.04.2018).

В целом, согласно последующим расчётам аналитиков Министерства финансов США, налоговая реформа 1986 г. стала примером удачного оптимального сбалансирования стимулирующих и фискальных эффектов налогового реформирования, при котором небольшой приоритет получили фискальные эффекты (см. табл. 1). В течение последующих трёх лет (1987–1989 фин. гг.) администрации Р. Рейгана удалось стабилизировать бюджетные дефициты на уровне примерно 150 млрд долл. ежегодно, или 3,0% ВВП¹⁵.

¹⁴ Ibid., p. 95.

¹⁵ Historical Tables. Budget of the United States Government. Fiscal Year 2019. Wash.: USGPO, 2018, p. 25-26.

Влияние налоговых реформ Р. Рейгана на экономическое развитие США в 1980-е годы

Развитие американской экономики в 1980-е годы хорошо коррелировало со стимулирующими и фискальными эффектами налоговой реформы 1981 г., налоговыми "контрреформами" 1982–1987 гг. и налоговой реформой 1986 г. После того, как в четвертом квартале 1982 г. американская экономика достигла дна экономического кризиса 1981–1982 гг., на фазе подъема в 1983 г. и в 1984 г. она продемонстрировала рекордные для всего десятилетия темпы экономического роста (реальный ВВП в ценах 2009 г.), которые составили 4,6% и 7,3% соответственно. Однако в 1985–1986 гг. в полной мере проявил себя фискальный эффект налоговых "контрреформ" 1982–1985 гг., в результате чего темпы роста реального ВВП упали до 4,2% и 3,5% соответственно. "Доходная нейтральность" налоговой реформы 1986 г. рельефно обнаружила себя в 1987 г., когда темпы экономического роста остались на уровне предыдущего 1986 г., и в 1988 г., когда они несколько увеличились до 4,2%. Исчерпание большей части стимулирующих эффектов налоговой реформы 1986 г. к концу 1980-х годов обернулось тем, что в 1989 и в 1990 гг. темпы экономического роста сократились до 3,7% и 1,9% соответственно, а летом 1990 г. американская экономика повалилась в рецессию. Изменения в темпах экономического роста США в 1980-е годы наглядно представлены на графике 2.

Фаза подъема в 1980-е годы продолжалась *92 месяца* – с ноября 1982 г. по июль 1990 г. Среднегодовые темпы роста американской экономики в 1983–1990 гг. составили 4,1% (в постоянных ценах 2009 г.) – самый высокий показатель для продолжительных фаз экономического подъема в последние два десятилетия XX века. С 1945 по 2001 г. рейгановская фаза подъема (от низшей точки спада до пика экономического цикла) была третьей по продолжительности, уступив экономическому буму 1990-х годов (120 месяцев) и 1960-х годов (106 месяцев).

График 2



Committee for a Responsible Federal Budget. *Did the 1986 Tax Act Lead to Long Sustained Growth?* Sep 18, 2015. Available at: <http://www.crfb.org/blogs/did-1986-tax-act-lead-long-sustained-growth> (accessed: 15.04.2018).

Снижение ставок федерального подоходного налогообложения в ходе "исторических" налоговых реформ 1981 и 1986 гг. однозначно запустило в США долгосрочный механизм существенного усиления неравенства в распределении личных доходов после уплаты федеральных налогов. Высокие ставки подоходного налогообложения от 50% до 70% обладали специфическим перераспределительным эффектом, обусловленным гетерогенными источниками личных доходов различных групп налогоплательщиков. Согласно данным Налогового управления США, применительно к социально-экономической ситуации 1980-х годов, не менее 75% доходов физических лиц и семей с годовыми доходами 1 млн долл. и меньше приходилось на долю трудовых доходов, т.е. на долю заработных плат и должностных окладов, в то время как в структуре доходов физических лиц и семей с годовыми доходами выше 1 млн долл. доля трудовых доходов не превышала одной трети, а в доходах физических лиц и семей с доходами свыше 10 млн долл. – не более 25% [Schmalbeck R., 2004: 1154].

В структуре доходов социальных слоёв с высокими доходами основную роль играют доходы от реализации капитала (собственности); в частности, в доходах физических лиц и семей с доходами свыше 10 млн долл. не менее 50% доходов в 1980-е годы приходилось на долю доходов от реализации капитала [Schmalbeck R., 2004: 1155]. Резкое снижение ставок подоходного налогообложения в 1980-е годы оказалось выгодным, прежде всего, наиболее состоятельным слоям американского общества, поскольку позволило им "вывести из тени" все свои операции с куплей-продажей капитала [Feenberg D., Poterba J. 1993: 157], что и усилило неравенство в распределении доходов после уплаты налогов, поскольку налогоплательщики в социальных группах, в которых основную роль играли трудовые доходы, практически не имели ни стимулов, ни возможностей манипулирования с "белыми" заработными платами и должностными окладами.

Важнейшая особенность налоговых реформ 1981 и 1986 гг. состояла в том, что наибольшие выгоды от снижения ставок налогообложения получили самые богатые, "олигархические", слои американского общества. С 1977 по 1990 г. реальные ставки налогообложения высшего 1% американских налогоплательщиков уменьшились более чем в два раза по сравнению со снижением реальных ставок подоходного налогообложения для налогоплательщиков в интервалах доходов от 20% до 60%, т.е. американского среднего класса: в первом случае величина снижения составила 19%, во втором – 8% [McMahon M., 2004: 1024].

Историческая роль рейгановских налоговых реформ в снижении налогообложения олигархических слоёв американского общества наглядно видна на графике 3.

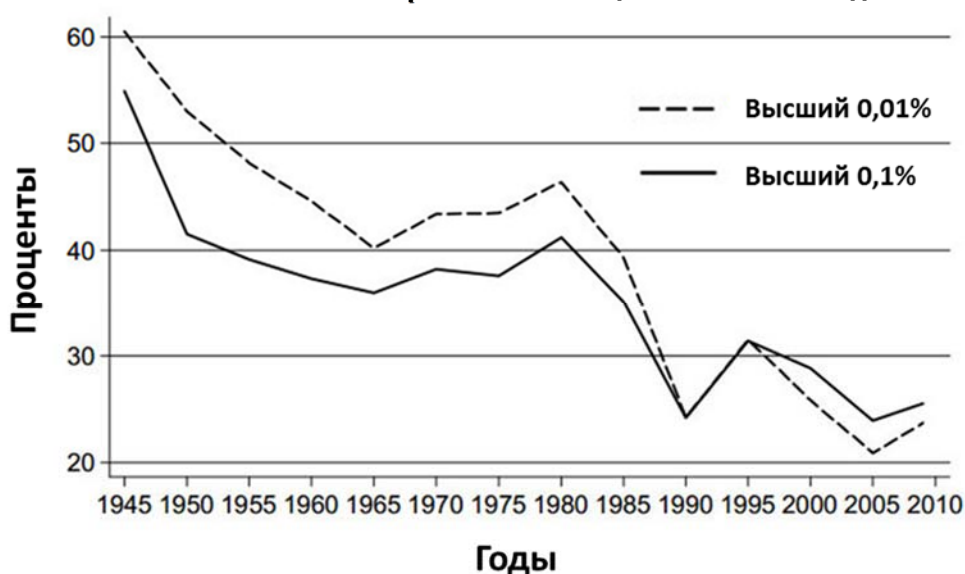
В итоге, в ретроспективном плане, согласно аналитической оценке Бюджетного управления Конгресса США (БУК) система федерального налогообложения физических лиц и семей стала менее прогрессивной в 1980-е годы¹⁶. Уменьшение прогрессивности системы федерального налогообложения в 1980-е годы, безусловно, внесло немалый вклад в увеличение неравенства в распределении рыночных доходов с 1979 по 2007 г. Можно отметить, что на период 1979–1988 гг. приходится более половины суммарного увеличения неравенства в распределении рыночных доходов в США с 1979 по 2007 гг. (по коэффициенту Джини): 5,7

¹⁶ CBO Study. Trends in the Distribution of Household Income Between 1979 and 2007. October 2011. P. 29. Available at: <https://www.cbo.gov/publication/42729.pdf> (accessed: 15.04.2018).

процентных пунктов (п.п.) из общего увеличения на 11,1 п.п.¹⁷ Всего, согласно официальным данным американской статистики, с 1980 по 1990 гг. коэффициент Джини увеличился с 0,403 до 0,428¹⁸.

График 3

Историческое место снижения реальных ставок налогообложения богатейших слоёв американского общества в 1980-е годы



CRS Report for Congress. *Taxes and the Economy: An Economic Analysis of the Top Tax Rates Since 1945*. September 14, 2012. R42729. P. 3. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42729.pdf>. (accessed: 15.04.2018).

Снижение ставок федерального корпоративного налогообложения явилось в 1980-е годы важнейшим фактором усиления позиций капитала в американской экономике. В частности, если в 1980 г. доля труда в ВВП США в текущих ценах составляла 63,2%, то к 1985 г. она опустилась до 60,8% – до рекордно низкого уровня за всю вторую половину XX века. Правда, впоследствии она несколько подросла и достигла в 1990 г. 62,1% ВВП США¹⁹.

В начале 1980-х годов частный сектор американской экономики положительно среагировал на введение системы ускоренной амортизации – если в 1980 г. её доля в валовых частных инвестициях составляла 64,1%, то после налоговой реформы 1981 г. она увеличилась в 1982 г. до 73,5% и в 1983 г. – до 69,3%. В результате налоговой "контрреформы" 1982 г. доля амортизационных отчислений в инвести-

¹⁷ Ibid., p. 13. Коэффициент Джини измеряет степень неравенства в распределении доходов в интервале от 0 (абсолютное равенство) до 1 (абсолютное неравенство).

¹⁸ U.S. Census Bureau. *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the USA: 2016*. Wash.: US GPO, 2017, pp. 33-34.

¹⁹ Federal Reserve Bank of St. Louis. FRED@Economic Data. Share of Labour Compensation in GDP at Current National Prices for United States. Available at: <https://fred.stlouisfed.org/series/LAB-SHPUSA156NRUG> (accessed: 15.04.2018).

циях частного сектора опустилась в 1984 г. до 56,8%, а в 1985 г. несколько увеличилась – до 60,0%. В 1987–1989 гг. она устойчиво держалась на уровне 64–65% валовых частных инвестиций, а в 1990 г. достигла рекордного уровня в 69,3%²⁰.

Основная задача введения системы ускоренной модернизации в начале 1980-х годов состояла в *поддержке реального сектора американской экономики*. Высокие темпы экономического роста, которые американская экономика продемонстрировала в 1983–1990 гг. прежде всего связаны с устойчивыми и опережающими темпами роста промышленного производства США: если в феврале 1983 г. индекс промышленного производства США находился на отметке 48,9% (уровень 2012 г. принимается за 100%), то к августу 1990 г., последовательно возрастая, он достиг рекордного на тот момент уровня 64,7%, т.е. увеличился на одну треть²¹.

1980-е годы, вошедшие в экономическую историю США как период рейгановской революции, стали тем водоразделом, который "вернул американский капитализм к его прежней форме – к капитализму конца XIX века <...> капитализм и до этого обнаруживал черты возврата к прежним историческим формам, но с начала 1980-х годов, когда произошло резкое снижение налогов на прибыли и личные доходы и квазианнулирование налогов на наследство, попятное движение к капитализму XIX века приняло необратимый характер" [Milanovic B., 2014: 524].

Налоговая реформа Д. Трампа: по "кривым" лекалам А. Лаффера

Налоговую реформу Д. Трампа, которая обрела силу закона "О снижении налогов и создании рабочих мест" 22 декабря 2017 г., можно без преувеличения назвать "вторым изданием" теоретических взглядов А. Лаффера. А. Лаффер наряду с тремя другими влиятельными экономистами консервативных взглядов – Л. Кудловым, С. Форбсом и С. Муром – входил в число экономических советников Д. Трампа во время президентской кампании 2016 г.²², а после его избрания президентом был основным разработчиком концепции налоговой реформы Республиканской партии²³. Фундаментальная причина влияния А. Лаффера на налоговую политику администрации Трампа состоит в том, что к моменту вступления Трампа

²⁰ Рассчитано по: Bureau of Economic Research. GDP&Personal Income. National Data. Table 5.2.6. Real Gross and Net Domestic Investment by Major Type, Chained dollars. [Billions of chained (2009) dollars]. Available at: — <https://www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?reqid=19&step=2#reqid=19&step=3&isuri=1&1910=x&0=-9&1921=survey&1903=140&1904=1980&1905=1990&1906=q&1911=0> (accessed: 15.04.2018).

²¹ Federal Reserve Bank of St. Louis. FRED@Economic Data. Industrial Production Index. Available at: <https://fred.stlouisfed.org/series/INDPRO> (accessed: 15.04.2018).

²² Tankersley J. With economic team, Trump doubles down on bet that success sells // The Washington Post, August 5, 2016. Available at: https://www.washingtonpost.com/business/economy/with-economic-team-trump-doubles-down-on-bet-that-success-sells/2016/08/05/95590e7c-5b3e-11e6-831d-0324760ca856_story.html?utm_term=.4b838e65ed82 (accessed: 15.04.2018).

²³ Moore S. An ode to the Laffer Curve // The Washington Times, December 24, 2017. Available at: <https://www.washingtontimes.com/news/2017/dec/24/tax-bill-is-a-christmas-gift-from-economist-arthur/>; Perr J. Trump's Tax Plan is a Laffer. – "Daily Kos", May 01, 2017. Available at: <https://www.dailymkos.com/stories/2017/4/30/1656646/-Trump-s-tax-plan-is-a-Laffer> (accessed: 15.04.2018).

в должность президента США А. Лаффер превратился в символ экономической политики Республиканской партии – в её "интеллектуальный маяк"²⁴.

Налоговая реформа Д. Трампа вобрала в себя всю классику изменений в Налоговом кодексе США, запатентованных в 1980-е годы. Налоговая реформа затрагивает только две федеральные системы налогообложения – систему налогообложения прибылей корпораций и систему подоходного налогообложения. *Алгоритм реформирования системы корпоративного налогообложения*, как и в 1986 г., – резкое снижение максимальной ставки налога на прибыли корпораций с 35%, действовавшей с 1993 г., до 21% с 1 января 2018 г.²⁵, схлопывание шкалы налоговых ставок и резкое расширение налоговой базы налога на прибыли корпораций. В частности, если до 2018 г. в США действовала восьмиуровневая шкала ставок корпоративного налогообложения, начиная со ставки в 15% и выше, вплоть до специальной налоговой ставки в 39%, применявшейся избирательно, то с 2018 г. действует единая шкала корпоративного налогообложения. Для расширения налоговой базы корпоративного налога были отменены многие налоговые льготы и изъятия, такие как расходы, связанные с деловыми операциями, в том числе скидки на чистые понесённые убытки. Помимо этого, был отменён альтернативный минимальный налог на корпоративные прибыли. Была введена система полной амортизации краткосрочных инвестиций в течение пяти лет (на период 1018–2022 гг.), и был поднят потолок такого рода инвестиций с 0,5 млн долл. до 1 млн долларов.

И, наконец, частью стратегии расширения налоговой базы корпоративного налогообложения следует отнести принципиально новую форму налогообложения – от глобальной к территориальной (т.е. внутриамериканской) форме уплаты корпоративных налогов. Отныне американские транснациональные корпорации должны платить федеральный корпоративный налог только в пределах территории США, что "позволит им получать дивиденды от своих иностранных дочерних филиалов без уплаты налогов на получаемую таким образом прибыль". Для уменьшения "эрозии базы корпоративного налогообложения новое законодательство распространяет налоговый режим на высокодоходные операции, приносящие большие прибыли от зарубежных продаж, независимо от того, были они получены от иностранной или американской корпорации, и вводит новый минимальный налог для некоторых операций американских корпораций с их иностранными филиалами"²⁶.

Согласно оценкам аналитиков Объединённого комитета Конгресса по налогообложению, в 2018–2027 фин. гг. федеральная казна может получить дополни-

²⁴ Heer J. Art Laffer and the Intellectual Rot of the Republican Party // The New Republic, October 18, 2017. Available at: <https://newrepublic.com/article/145331/art-laffer-intellectual-rot-republican-party> (accessed: 15.04.2015).

²⁵ В сочетании со ставкой корпоративного налогообложения на штатном уровне, которая имеется в 44 из 50 штатов и составляет в настоящее время в среднем 4%, единая ставка налога на прибыли корпораций составит 25,7%. Временных ограничений на действие новой ставки федерального корпоративного налогообложения не установлено (Trading Economics. United States Federal Corporate Tax Rate 1909-2018. Available at: <https://tradingeconomics.com/united-states/corporate-tax-rate> (accessed: 15.04.2018)).

²⁶ The Joint Committee on Taxation. Macroeconomic Analysis of the Conference Agreement for H.R. 1, the «Tax Cuts and Jobs Act». December 22, 2017. JCX-69-17. P.4. Available at: <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=5055> (accessed: 15.04.2018).

тельных доходов **155 млрд долл.** либо за счёт дополнительных налогов на переведённые прибыли иностранных филиалов американских ТНК в США, либо за счёт возвращения в Америку их зарубежных производств²⁷.

Применительно к *подходному налогообложению физических лиц* налоговая реформа Трампа не внесла в него сколь-нибудь глубоких изменений по сравнению с действовавшим ранее законодательством. Контролируемый республиканцами Сенат отверг попытки республиканской фракции Палаты представителей уменьшить число налоговых интервалов с семи до четырёх, однако при этом были снижены ставки подходного налогообложения и произведены такие изменения в величинах интервалов доходов, которые в целом отвечали интересам прежде всего наиболее состоятельных социальных слоёв американских налогоплательщиков. Эти изменения в Налоговом кодексе США наглядно видны по данным табл. 3.

Таблица 3

Ставки подходных налогов и интервалы доходов по прежнему и новому налоговому законодательству США

| Физическое лицо | | | |
|--|-------------------------|---|-------------------------|
| Прежнее налоговое законодательство | | Закон "О снижении налогов и создании рабочих мест" (с 1 января 2018 г.) | |
| ставка налогообложения, % | интервал доходов, долл. | ставка налогообложения, % | интервал доходов, долл. |
| 10 | 0–9 525 | 10 | 0–9 525 |
| 15 | 9 525–38,7 тыс. | 12 | 9 525–38,7 тыс. |
| 25 | 38,7 тыс.–93,7 тыс. | 22 | 38,7 тыс.–82,5 тыс. |
| 28 | 93,7 тыс.–195,45 тыс. | 24 | 82,5 тыс.–157,5 тыс. |
| 33 | 195,45 тыс.–424,95 тыс. | 32 | 157, тыс.– 200,0 тыс. |
| 35 | 424,95 тыс.–426,7 тыс. | 35 | 200 тыс.–500,0 тыс. |
| 39,6 | 426,7 тыс. и выше | 37 | 500,0 тыс. и выше |
| Семейная пара, подающая единую налоговую декларацию | | | |
| 10 | 0–19,05 тыс. | 10 | 0–19,05 тыс. |
| 15% | 19,05 тыс.–77,4 тыс. | 12 | 19,05 тыс.–77,4 тыс. |
| 25 | 77,4 тыс.–156,15 тыс. | 22 | 77,4 тыс.–165,0 тыс. |
| 28 | 156,15 тыс.–237,95 тыс. | 24 | 165,0 тыс. — 315,0 тыс. |
| 33 | 237,95 тыс.–424,95 тыс. | 32 | 315,0 тыс.–400,0 тыс. |
| 35 | 424,95 тыс.–480,05 тыс. | 35 | 400,0 тыс.–600,0 тыс. |
| 39,6 | 480,05 тыс. и выше | 37 | 600,0 тыс. и выше |

Tax Foundation. Preliminary Details and Analysis of the Tax Cuts and Jobs Act. Special Report. No 241. Dec. 2017. P.3. Available at: <https://files.taxfoundation.org/20171220113959/TaxFoundation-...> (accessed: 15.04.2018).

²⁷ The Joint Committee on Taxation. Estimated Revenue Effects Of The "Tax Cuts And Jobs Act," As Ordered Reported By The Committee On Finance on November 16, 2017. JCX-59-17. November 17, 2017, p. 8. Available at: <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=5043> (accessed: 15.04.2018).

В целом величина снижения ставок налогообложения является сравнительно небольшой, составляя в среднем 2–3%. При этом в трёх нижних интервалах размеры доходов, подлежащих налогообложению, остались практически без изменений, а вот в интервалах с более высокими ставками, начиная с четвёртого, ставка подоходного налога в котором ранее составляла 28%, величина доходов была заметно увеличена, что однозначно отвечает интересам наиболее состоятельных слоёв американского общества, которые таким образом получили весьма ощутимые выгоды от снижения налоговой ставки.

Однако, возможно, самым главным нововведением нового налогового законодательства является смена индексации изменения величины доходов в интервалах налогообложения. По новому законодательству, индексация будет производиться на основе "цепного" индекса потребительских цен (ИПЦ), а не на основе обычного ИПЦ, что означает более медленное изменение границ доходных интервалов. В условиях опережающих темпов роста доходов по сравнению с темпами изменения границ доходных интервалов это означает более быстрое "переползание" налогоплательщиков в интервалы с более высокими ставками налогообложения, и, следовательно, "автоматическое повышение" налогообложения физических лиц и американских семей. Эта особенность индексации через несколько лет будет весьма болезненно сказываться на финансовом положении социальных групп с наименьшими и относительно небольшими доходами²⁸.

Новое налоговое законодательство упростило и унифицировало систему скидок и изъятий. При этом размер обычной налоговой скидки для физического лица был увеличен почти вдвое – с 6,5 тыс. долл. до 12,0 тыс. долл., а для семейных пар, подающих единую налоговую декларацию, – с 13,0 тыс. до 24,0 тыс. долл. Эти скидки действуют только в 2018 г., а впоследствии будут ежегодно меняться с поправкой на инфляционное повышение цен²⁹. Новая система налогообложения доходов физических лиц будет действовать до 31 декабря 2025 г., а новой форме индексации инфляции придан статус перманентной.

В отношении *федерального налога на состояния и дарения* размер освобождаемых от уплаты налога активов был увеличен вдвое – с 5,6 млн долл. до 11,2 млн долл., после чего вся оставшаяся стоимость состояния или дарения облагается, как и в прежних редакциях Налогового кодекса США, 40%-ным налогом³⁰. Положение о предельной величине налогового изъятия в сумме 11,2 млн долл. будет действовать до 31 декабря 2025 года.

Согласно официальным данным Бюджетного управления Конгресса (БУК) в расчёте на 10 лет на период 2018–2027 фин. гг. общий объём нетто-снижения налоговой нагрузки на экономику США в результате реализации положений налоговой реформы должен составить не менее **1455 млрд долл.**³¹ Распределение нетто-выгод

²⁸ Tax Foundation. Preliminary Details and Analysis of the Tax Cuts and Jobs Act. Special Report. No 241. Dec. 2017. P.4. Available at: <https://files.taxfoundation.org/20171220113959/TaxFoundation-> (accessed: 15.04.2018).

²⁹ Ibid., p. 3.

³⁰ The Joint Committee on Taxation. Overview of the Federal Tax System as in Effect for 2018. February 7, 2018. JCX-3-18. PP. 18-19. Available at: <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=5061> (accessed: 15.04. 2018).

³¹ Congressional Budget Office. Cost Estimate for the Conference Agreement on H.R. 1, a Bill to Provide for Reconciliation Pursuant to Titles II and V of the Concurrent Resolution on the Budget for Fiscal Year 2018. December 15, 2017. P. 5. Available at: <https://www.cbo.gov/publication/53415> (accessed: 15.04.2018).

от снижения налоговой нагрузки на американскую экономику показывает, что основную выгоду от налоговой реформы Д. Трампа *получит корпоративный сектор США и представители наиболее состоятельных американских семей, а не физические лица, американские семьи, малый и средний бизнес*. Согласно расчётам, Объединённого комитета Конгресса по налогообложению, в период 2018–2027 фин. гг. корпоративный сектор США получит **890 млрд долл.**, или 63% общего снижения налоговой нагрузки, физические лица и американские семьи – **441 млрд долл.**, или 31%, и наследники состояний и получатели даров, главным образом, в виде семейных предприятий – **83 млрд долл.**, или 6% общего объема снижения налогов³².

Налоговая реформа Трампа будет способствовать ещё большему увеличению неравенства в распределении личных доходов, особенно после уплаты федеральных подоходных налогов. Согласно эконометрическому моделированию аналитиков Центра налоговой политики Брукингского института, в 2027 фин. г. четвертые 20% и пятые 20% самых состоятельных налогоплательщиков США получают 110,1% (! – *авт.*) всего объёма снижения налогов за этот год; такой парадокс будет возможен вследствие того, что для 60% налогоплательщиков с небольшими и средними доходами произойдёт *повышение* налогов на 12,1% общей суммы снижения налоговой нагрузки! При этом 1% самых состоятельных людей в Америке получит порядка 90% всего снижения налогового бремени на личные доходы физических лиц³³.

Снижение налогов, которое с течением времени оборачивается их **увеличением** – это и есть фундаментальное свойство "кривой Лаффера", имеющей неотъемлемое свойство метаморфозы арифметических знаков: в данном случае с – на +.

Фискальная цена налоговой реформы Д. Трампа: темпы роста бюджетных дефицитов и валового федерального долга

Принципиально важной проблемой масштабной налоговой реформы Трампа с самого начала аналитической проработки основных положений была оценка её воздействия на показатели бюджетного дефицита и валового долга федерального правительства. При этом самые простые расчёты говорили о том, что величина уменьшения налоговой нагрузки на экономику при прочих равных условиях и будет составлять сумму прироста кумулятивных дефицитов федерального бюджета в течение ближайших десяти лет и одновременно величину увеличения валового долга федерального правительства. Таким образом, снижение федеральных подоходных и корпоративных налогов, а также налогов на состояния и дарения на общую сумму в **1,5 трлн долл.** при прочих равных условиях увеличивало на соответствующую величину кумулятивные бюджетные дефициты и долговую задолженность федерального правительства³⁴. Эта оценка получила название статичной оценки.

³² Рассчитано по: The Joint Committee on Taxation. Estimated Revenue Effects Of The "Tax Cuts And Jobs Act", As Ordered Reported By The Committee On Finance on November 16, 2017. JCX-59-17. November 17, 2017. PP. 1, 2, 3, 6, 8. Available at: <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=5043> (accessed: 15.04.2017).

³³ Tax Policy Center. Mazur M. Reflections on the Tax Cuts and Jobs Act. — Joint Economic Committee. Hearing on "Unleashing America's Economic Potential". April 11, 2018. Available at: <http://www.taxpolicycenter.org/publications/reflections-tax-cuts-and-jobs-act/full> (accessed: 15.04.2018).

³⁴ Подробнее см.: Tax Policy Center. What are dynamic scoring and dynamic analysis? Available at: <http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-dynamic-scoring-and-dynamic-analysis> (accessed: 15.04.2018).

Официальные органы Конгресса США – Объединённый комитет по налогообложению и БУК, а также американские аналитические центры, используют методику динамической оценки фискальной цены налоговых реформ и изменений в Налоговом кодексе, которая учитывает стимулирующую роль снижения налогов в виде роста ВВП, увеличения занятости и других параметров³⁵. В итоге кумулятивный прирост ВВП на период действия налоговой реформы вычитается из арифметической величины снижения налоговой нагрузки экономики и полученная таким образом сумма и является фискальной ценой масштабной налоговой реформы Трампа.

В табл. 4 суммированы как статичные, так и динамичные оценки фискальной цены налоговой реформы Трампа, произведённые государственными и независимыми американскими исследовательскими центрами.

Таблица 4

Фискальная цена налоговой реформы Д. Трампа

| Государственный орган или исследовательский центр | Статичная бюджетная оценка, в млрд долл. в расчёте на десятилетний период | Динамичная оценка, в млрд долл. в расчёте на десятилетний период |
|--|---|--|
| Первоначальные оценки: | | |
| Объединённый комитет Конгресса по налогообложению | 1456 | ≈ 1000 |
| Налоговый фонд | 1775 | 516 |
| Центр изучения налоговой политики (Брукингский институт) | 1454 | 1268 |
| Уортоновская эконометрическая модель федерального бюджета (Пенсильванский университет) | 2387 | от 1941 до 2238 |
| Последующая оценка: | | |
| Бюджетное управление Конгресса США (в период 2018–2028 фин. гг.) | 2314 | 1854 |

Penn Wharton Budget Model. The Tax Cuts and Jobs Act, as Reported by Conference Committee (12/15/17): Static and Dynamic Effects on the Budget and the Economy. Dec. 18, 2017. P. 4. Available at: <http://budget-model.wharton.upenn.edu/issues/2017/12/18/the-tax-cuts-and-jobs-act-reported-by-conference-committee-121517-preliminary-static-and-dynamic-effects-on-the-budget-and-the-economy> (accessed: 15.04.2018);

Committee for a Responsible Federal Budget. Resources for Tax Reform. Jan 5, 2018. Available at: <http://www.crfb.org/blogs/resources-tax-reform>. (Accessed: 15.04. 2018); CBO. The Budget and Economic Outlook: 2018–2028. April 2018. P. 129. Available at: www.cbo.gov/publication/53651 (accessed: 15.04.2018).

По авторитетному заключению аналитиков многих независимых исследовательских центров, в частности Комитета за ответственный федеральный бюджет, разработчики налоговой реформы Трампа в Конгрессе и Белом доме, прекрасно

³⁵ Congressional Budget Office. Cost Estimate for the Conference Agreement on H.R. 1, a Bill to Provide for Reconciliation Pursuant to Titles II and V of the Concurrent Resolution on the Budget for Fiscal Year 2018. December 15, 2017, p. 4. Available at: <https://www.cbo.gov/publication/53415> (accessed: 15.04.2018).

осознавая негативные последствия масштабных налоговых реформ для состояние системы федеральных финансов (стремительный рост дефицитов и долговой за-

Таблица 5

Возможная конечная фискальная цена налоговой реформы Д. Трампа

| | |
|---|-----------------------------|
| <i>Официальная статичная оценка фискальной цены снижения налогов в 2018–2027 фин. гг.</i> | <i>1,46 трлн долл.</i> |
| <i>Возможное увеличение ВВП</i> | <i>- 400 млрд долл.</i> |
| <i>Официальная динамичная оценка фискальной цены снижения налогов в 2018–2027 фин. гг.</i> | <i>1,06 трлн долл.</i> |
| <i>— постепенный отказ от 100%-ой нормы амортизации на инвестиции после 2022 г.</i> | <i>до 80 млрд долл.</i> |
| <i>— амортизация расходов на проведение НИР после 2021 г.</i> | <i>120 млрд долл.</i> |
| <i>— пролонгация норм подоходного налогообложения физических лиц после 2025 г.</i> | <i>315 млрд долл.</i> |
| <i>— более строгий подход к налоговым скидкам для бизнеса после 2021 г.</i> | <i>до 75 млрд долл.</i> |
| <i>– другие "бюджетные" уловки, включая:</i> | <i>135 млрд долл.</i> |
| <i>– более строгий подход к налогообложению филиалов американских ТНК</i> | <i>50 млрд долл.</i> |
| <i>— пролонгация скидок на дорогостоящее медицинское обслуживание после 2018 г.</i> | <i>45 млрд долл.</i> |
| <i>— пролонгация кредитов для работодателей, предоставляющих оплачиваемые отпуска после 2019 г.</i> | <i>30 млрд долл.</i> |
| <i>— продолжение реформирования налогообложения производства фермерских напитков</i> | <i>10 млрд долл.</i> |
| <i>"Реальная" статичная оценка фискальной цены снижения налогов в 2018–2027 фин. гг.</i> | <i>≈ 2,0–2,2 трлн долл.</i> |
| <i>Возможное увеличение ВВП</i> | <i>- 450 млрд долл.</i> |
| <i>"Реальная" динамичная цена снижения налогов в 2018–2027 фин. гг.</i> | <i>≈ 1,6–1,7 трлн долл.</i> |
| <i>"Реальная" статичная цена с учётом выплат нетто-процентов</i> | <i>≈ 2,4–2,5 трлн долл.</i> |
| <i>"Реальная" динамичная цена, учитывающая выплату нетто-процентов</i> | <i>≈ 1,9–2,0 трлн долл.</i> |

Committee for a Responsible Federal Budget. Post-State of the Union Fact Check Roundup. Feb. 2 2018. Available at: <http://www.crfb.org/blogs/post-state-union-fact-check-roundup> (accessed: 15.04.2018).

висимости федерального правительства), отчётливо проявившихся в ходе реализации практически аналогичных налоговых реформ в 1980-е годы при Р. Рейгане и в 2000-е годы при Дж. Буше-мл., намеренно пошли на уменьшение "реальной" фискальной цены закона "О снижении налогов и создании рабочих мест" путём

занижения величины эффектов изменений в Налоговом кодексе США. При этом главным элементом этих "бюджетных уловок" является недоучёт возможного роста выплат нетто-процентов по долгу федерального правительства в течение ближайших 10 лет. Перечень этих допущений, которые в США именуются "бюджетными уловками", и их "истинная" бюджетная стоимость приводится в табл. 5.

В целом фискальная цена масштабной налоговой реформы Трампа может составить от **1,0 трлн долл.** (по официальным оценкам) до **1,9–2,0 трлн долл.** (согласно расчётам американских независимых исследовательских центров). На практике это означает, что в течение 2018–2027 фин. гг. дефициты федерального бюджета как следствие налоговой реформы Трампа будут в среднем на **145,0 млрд долл.** больше прогнозировавшихся ранее показателей³⁶. Поэтому в своих официальных оценках возможных размеров бюджетных дефицитов Административно-бюджетное управление (АБУ) при президенте США не исключает, что уже в 2019 фин. г. дефициты федерального бюджета выйдут на отметку 1,0 трлн долл., и будут устойчиво сохраняться на этом уровне вплоть до 2028 фин. г.³⁷ В результате валовой долг федерального правительства с 20,2 трлн долл., в 2017 фин. г. может увеличиться, как минимум, до **30,0 трлн долл.** к 2028 фин. году³⁸.

Таким образом, налоговая реформа Трампа, по всей видимости, не сможет существенно повлиять на изменение уже исторически сложившейся траектории роста валовой задолженности федерального правительства. В период 2008–2017 фин. гг. валовой долг федерального правительства вырос на **10 трлн долл.** – с 10,0 до 20,2 трлн долл.; тенденции увеличения валового долга на 10,0 трлн долл. США будут следовать и в ближайшее десятилетие, что позволяет сделать вполне обоснованный вывод о том, что системный кризис в системе федеральных финансов будет прогрессивно нарастать, создавая всё больше ограничений для поступательного развития американской экономики.

References

Feenberg D., Poterba J. Income Inequality and the Incomes of Very High Income Taxpayers: Evidence from Tax Returns // In Poterba J. (Ed.) Tax Policy and the Economy. Vol. 7. Camb. (Mass.): MIT Press, 1993, pp. 145-177.

Frankel J. Reagan's Tax Reforms Revisited. Washington Center for Equitable Growth, January 11, 2018. Available at: <http://equitablegrowth.org/equitableblog/should-read-jeffrey-frankel-reagans-tax-reforms-revisited/>.

Fullerton D. and Henderson Y. Long-Run Effects of the Accelerated Cost Recovery System. NBER Working Paper N 828. December 1981, 40 pp. – <http://www.nber.org/papers/w0828>.

Hogan J. Economic Crises and Policy Change in the Early 1980s: a Four Country Comparison // Journal of Australian Political Economy, No. 65, Winter 2010, pp. 106-137.

Kozma G. Economic Effects of Tax Cuts in the Reagan Administration. Literature review // Public Finance Quarterly, 2013, Vol. 58, N4, p. 403-419.

Laffer A. The Laffer Curve: Past, Present, and Future // Backgrounder, No 1765, June 2004, ii + 18 pp.

³⁶ Congressional Budget Office. Cost Estimate for the Conference Agreement on H.R. 1, a Bill to Provide for Reconciliation Pursuant to Titles II and V of the Concurrent Resolution on the Budget for Fiscal Year 2018. December 15, 2017, p. 4. Available at: <https://www.cbo.gov/publication/53415> (accessed: 15.04.2018).

³⁷ Budget of the United States Government, Fiscal Year 2019. Wash.: US GPO, 2018, p. 119.

³⁸ Ibid., p. 148.

McMahon M. The Matthew Effect and Federal Taxation // Boston College Law Review, 2004, Vol. 45, N5, pp. 993-1128.

Milanovic B. *The Return of "Patrimonial Capitalism": A Review of Thomas Piketty's Capital in the Twenty-First Century* // Journal of Economic Literature, June 2014, pp. 519-534.

Schmalbeck R. The Death of the Efficiency-Equity Trade-off? A Commentary on McMahon's *The Matthew Effect and Federal Taxation* // Boston College Law Review, 2004, Vol. 45, N5, p. 1143-1156.

Yorio Ed. Equity, Efficiency, and the Tax Reform Act of 1986 // Fordham Law Review, 1987, Vol. 55, N4, pp.395-457.

Tax Reforms of R. Reagan and D. Trump: Evolution of Priorities

(USA & Canada Journal 2018, No 8, p. 5-25)

Received: 16.04.2018.

Vladimir Sergeyevech VASILIEV, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences. Khlebny per. 2/3, Moscow 123995, Russian Federation (vsvasiliev@mail.ru);

Michael Mikhaylovich SOKOLOV, Institute of Economy of Russian Academy of Sciences. Nakhimovskiy Prospect, 32, Moscow 117218, Russian Federation (mistra-36@mail.ru).

An overall assessment of the possible consequences of D. Trump's large-scale tax reform for the economic development of the United States in the medium and long term is given. The general conclusion is drawn that in the short term the tax reform of D. Trump will contribute to the acceleration of economic growth, but in the future, its stimulating effects will sharply weaken, since the D. Trump tax reform, as well as the R. Reagan tax reform in 1981, sharply exacerbate the problem of federal budget deficits, which will negate its initial stimulating effects. The Trump tax reform is even more than Reagan's tax reforms of the 1980s aims for budget support of the corporate sector of the American economy and the wealthiest taxpayers of American society, which are considered by the architects of Trump's tax reform as the main driver of US economic development.

Keywords: *federal budget, tax reform, stimulating effects, fiscal effects, Laffer curve, economic growth, budget deficit, gross federal debt, R. Reagan, D. Trump.*

About the authors:

Vladimir Sergeyevech VASILIEV, Doctor of Sciences (Economics), Chief Researcher;

Michael Mikhaylovich SOKOLOV, Doctor of Sciences (Economics), Leading Researcher.