

# 细节 决定 成败

如果设计得当，以税收为基础的财政整顿未必需要付出政治代价

埃拉·达布拉-诺里斯、亚历山大·兹泽尼克

世界上大多数国家都理所当然地采取了“不惜一切代价”的办法来应对 COVID-19 疫情。在财政方面，政府采取了意义深远的特别税收和支出措施，以拯救生命，支持个人与企业，并为复苏创造条件。现在预测这场危机的结局还为时过早。但是，一旦病毒被击退，全球经济衰退跌入谷底，公共财政就必须重回正轨，对于疫情爆发前就已债台高筑的国家而言更是如此。这将不可避免地引发增加哪些税收和削减哪些支出的问题，而这些决策在政治上是不受欢迎的。

欧盟委员会前主席让-克洛德·容克 (Jean-Claude Juncker) 在谈到推行结构性改革的国家所面临的政治障碍时，曾说过一句名言：“我们都知道该做些什么，只是不知道在这样做了之后如何才能连任 (Economist 2007)。”可能有人会说，这一点尤其适用于财政整顿。在整顿措施中，与削

减支出相比，提高税收通常带来更高的短期增长成本 (Alesina, Favero, and Giavazzi 2015)。但是，这是否意味着政府总是要为提高税收而在选举中付出代价？

虽然人们普遍认同通过财政调整来减少失控的赤字和债务所带来的经济效益，但是其政治影响却并不明显。

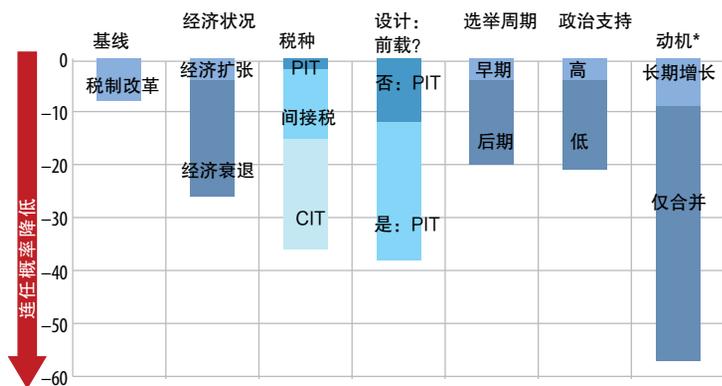
一方面，提高税收可能只在较长时期内为整个社会带来收益，同时还会给某些社会阶层造成短期痛苦。受影响的群体可能有很强的话语权且组织良好。在提高哪些税收的政策是可以接受的这一问题上，富人和中产阶级选民的看法可能大相径庭 (Alt, Preston, and Sibietta 2010)。这表明选民可以对政府采取违背其政策偏好和经济利益的行动加以惩罚。

另一方面，如果选民本身在财政上是审慎的，

### 设计问题

税制改革的设计和实施，影响在位者能否连任。

(百分比)



资料来源: Chen and others (2019).

注: 选取结果, 对回归系数 ( $\beta$ ) 的差异进行显著性检验。例如, 基线 (第一栏) 结果显示, 1%的GDP税收合并改革会降低8%的政党连任概率。

CIT和PIT分别指企业所得税和个人所得税。\* =未被报道的由其他因素推动的改革。

并且认为增税在经济上是必要的, 那么增税可能不会影响到与政府之间的关系。如果增税与其他有益的改革同时进行, 或者选民更关心其他政治属性, 例如政党的意识形态, 那么即使这些政策不受欢迎, 也有可能出现他们对财政调整的重视程度相对较低的情况。

那么, 我们可以从过去以税收为基础的财政整顿中学到什么?

### 税制改革与选举结果

在最近的一项研究中, 我们试图通过新编制的10个发达经济体基于税收的财政整顿数据库 (Dabla-Norris and Lima 2018) 来回答这个问题。该数据库拥有一系列税制改革的全面信息, 包括改革的规模、准确的公告和实施日期, 以及每项改革背后的动机。我们研究了1973—2014年的直接税 (企业和个人所得税) 与间接税 (增值税和消费税) 改革。然后, 我们研究了选举结果, 例

如现任执政党是否连任、其领导人 (通常是总理或总统制下的总统) 或是现任执政党连任时获得的选票比例。我们控制了一系列可能影响连任结果的其他经济和政治因素 (例如, 改革时的政府支持率、议会对政府的支持率)、各国的具体情况以及可能影响连任结果的全球冲击。

选民们似乎确实会因为现任执政者进行了基于税收的财政整顿而惩罚他们 (见图)。推行改革之后, 现任政府或其领导人连任的可能性大幅下降。例如, GDP 税收整顿1个百分点, 会导致政府连任的概率降低约8个百分点。现任政党获得的选票也可能比上一届选举时少。

美国的一位政治战略家曾指出: “笨蛋! 问题就出在经济上。” 这不仅仅是一句精辟的口号——当前的经济状况确实会对投票结果产生影响。如果在经济衰退期间实施税制改革, 选民往往会加重对执政党的惩罚。这是因为如果国家在经济不景气时收紧财政政策, 经济可能会进一步收缩, 从而造成更多的短期痛苦 (Auerbach and Gorodnichenko 2012)。如果选民遭受了这种额外的痛苦, 从政治角度来说, 增税就会变得更具挑战性。

此外, 从选举角度来看, 并非所有的税制改革都是平等的。从表面上看, 不论政府实施的是直接税改革还是间接税改革, 选民对其的惩罚似乎都是一样的。但是就直接税而言, 企业所得税的增加在选举时的成本比个人所得税更高。这并不完全令人惊讶, 因为企业所得税改革影响的是更有组织性和政治影响力的利益集团。相比之下, 个人所得税的上调更加分散, 因为它们往往包括针对特定群体的抵消措施。例如, 针对某些所得税等级的高税率往往伴随着特定的免税额和扣除额、税收抵免以及资本收益的特殊税收待遇等方面的变化。这些措施会对纳税人产生不同的影响。

在税收措施推出的时机和选举周期方面的改革设计可以决定政治成本。与逐渐增加税收负担的前松后紧的措施相比, 选民更倾向于因为政府

## 一旦病毒被击退，全球经济衰退跌入谷底，公共财政就必须重回正轨，对于疫情爆发前就已债台高筑的国家而言更是如此。

宣布实施会立即导致纳税金额增加的前紧后松的改革措施而对其进行惩罚。

这是否表明选举十分短视？的确是，但并不完全是。尽管在选举前宣布改革会带来更高的选举成本，但其效果还是取决于改革的类型。例如，如果政府在新任期开始前两年宣布进行个人所得税改革，这几乎对连任几率没有影响，但是如果在大选前夕宣布改革的消息则会造成重大的损失（连任概率下降近15个百分点）。然而，不论选举周期如何，如果实施企业所得税改革，仅关注自身利益且具有政治影响力的企业游说团体往往不会那么宽容。

### 意识形态很重要

从首次当选时获得的选票百分比来看，如果政府制定的政策能够获得民众的广泛支持，就不太可能在随后的选举中因实施税制改革而受到惩罚，即使实施的是政治代价高昂的上调企业所得税的政策。不足为奇的是，当涉及政府在任期内表现较弱，选民们就不会做出这样的选择，因此这些政府总会在投票中付出代价。

有趣的是，现任政府的政治取向对某些税制改革而言至关重要。一般而言，选民倾向于惩罚右翼政府，因为这些政府通常采取低税率并且支持商业的纲领，他们推行的个人所得税改革会降低税收制度的累进性，并在较小程度上提高企业所得税。

最后，选民们似乎十分关心税制整顿背后的原因。与旨在改善长期增长前景的整顿措施相比，主要以降低现有赤字和债务为目的的紧缩性税收措施会增加选举成本。这种长期增长改革的例子

包括澳大利亚政府在1985年9月宣布的措施以及英国政府在1991年宣布的措施。当时这些政府提高了部分税率以资助长期增长。这是因为选民关心的是自己的长期前景或子孙后代的福祉。或者，选民可能认为，为改善现有的巨额赤字和债务而实施税收措施是政府无力解决经济问题的信号。

### 要旨

鉴于他们将不可避免地面临艰难的财政选择，政客们也许从COVID-19所造成的冲击中看到了对于公共财政的最终整顿并对此有所顾虑。但是以税收为基础的财政整顿未必需要付出高昂的政治代价。如果能够在政策设计中考虑到经济和政治因素，就可以避免或至少大大降低选举成本。FD

埃拉·达布拉-诺里斯（ERA DABLA-NORRIS）是IMF亚太部处长。

亚历山大·兹泽尼克（ALEKSANDRA ZDZIENICKA）是IMF财政事务部的经济学家。

本文基于陈等人（2019）的论文。

### 参考文献：

- Alesina, A., C. Favero, and F. Giavazzi. 2015. "The Output Effect of Fiscal Consolidation Plans." *Journal of International Economics* 96 (S1): 19–42.
- Alt, J., I. Preston, and L. Sibieta. 2010. "The Political Economy of Tax Policy." In *Dimensions of Tax Design*, edited by S. Adam and others. Oxford: Oxford University Press.
- Auerbach, A., and Y. Gorodnichenko. 2012. "Measuring the Output Responses to Fiscal Policy." *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (2): 1–27.
- Chen, C., E. Dabla-Norris, J. Rappaport, and A. Zdzienicka. 2019. "Political Costs of Tax-Based Consolidations." IMF Working Paper 19/298, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Dabla-Norris, E., and F. Lima. 2018. "Macroeconomic Effect of Tax Changes." IMF Working Paper 18/220, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Economist*. 2007. "The Quest for Prosperity." Special Report, March 17.