

# ДЬЯВОЛ КРОЕТСЯ В ДЕТАЛЯХ

Продуманный подход к бюджетной консолидации на основе налоговых мер позволит избежать политических издержек

Эра Дабла-Норрис и Александра Здзеницка

**П**о понятным причинам в большинстве стран мира на борьбу с пандемией COVID-19 пущены все средства. В бюджетной сфере приняты чрезвычайные и далеко идущие меры, касающиеся налогов и расходов, призванные спасти жизнь людей, оказать поддержку населению и предприятиям и создать условия для восстановления экономики. Еще слишком рано прогнозировать, как завершится этот кризис. Но когда натиск вируса будет отражен и нижняя точка мировой рецессии будет пройдена, потребуется вновь навести порядок в государственных финансах, прежде всего в тех странах, где уровень задолженности был высоким еще до пандемии. Это неизбежно заставит принимать политически непопулярные решения о том, какие налоги повысить и какие статьи расходов сократить.

Жан-Клод Юнкер, предыдущий председатель Европейской комиссии, рассуждая о политических сложностях при проведении структурных реформ, произнес знаменитую фразу: «Мы все знаем, что надо делать; мы просто не знаем, как нам потом переизбраться» (*Economist*, 2007). Можно утверждать, что это особенно применимо к проблеме бюджетной консолидации. Среди мер консолидации

повышение налогов, как правило, сопряжено с более высокими краткосрочными издержками роста по сравнению с сокращением расходов (Alesina, Favero and Giavazzi, 2015). Но означает ли это, что за повышение налогов правительству всегда приходится расплачиваться на выборах?

В то время как экономические выгоды бюджетных корректировок в плане сокращения бесконтрольного дефицита и задолженности общепризнаны, политические последствия этого подхода не столь однозначны.

С одной стороны, повышение налогов приносит выгоду обществу в целом только в долгосрочной перспективе, а в краткосрочной — наносит ущерб определенным социальным слоям, которые могут быть весьма активными и хорошо организованными. Кроме того, избиратели из состоятельных кругов и среднего класса могут иметь очень разные представления о том, какое повышение налогов является приемлемым (Alt, Preston and Sibiet, 2010). Соответственно, избиратели могут наказывать правительство за меры, идущие вразрез с их предпочтениями относительно мер политики и экономическими интересами.

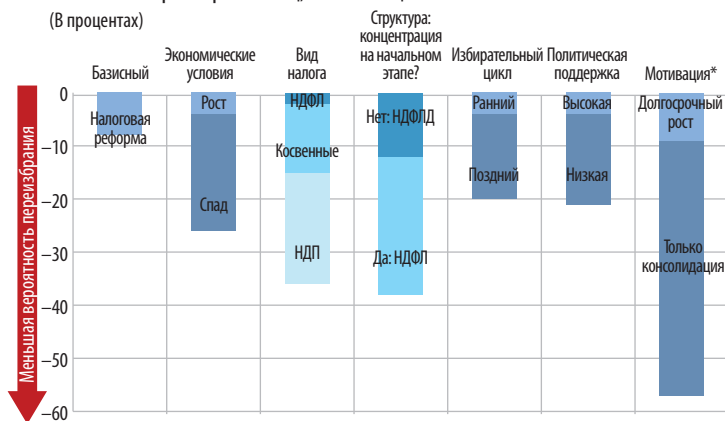
С другой стороны, повышения налогов могут и не быть камнем преткновения, если сами избиратели разумно



## Структура имеет значение

То, как налоговые реформы планируются и проводятся в жизнь, сказывается на шансах переизбрания лиц, занимающих политические посты.

(В процентах)



Источник: Chen et al. (2019).

**Примечание.** Отдельные результаты, с проверкой значимости разности коэффициентов регрессии (бета). Например, результаты базисного сценария (первый столбец) показывают, что реформа с консолидацией за счет налогов в размере 1 процента ВВП снижает вероятность переизбрания правящей партии на 8 процентов. НДФЛ и НДП — соответственно налог на доходы физических лиц и налог на доход предприятий.

\* = реформы, преследующие иные цели, на графике не отражены.

подходят к вопросам бюджета и считают эти повышения экономически необходимыми. Также возможна ситуация, когда электорат придает бюджетным корректировкам, пусть даже непопулярным, сравнительно мало значения, если параллельно проводятся иные положительные реформы, либо если для избирателей важнее другие аспекты политики, например партийная идеология.

Итак, какие уроки можно извлечь из прошлых примеров консолидации бюджета за счет налоговых мер?

## Налоговая реформа и результаты выборов

В одном из последних исследований мы попытались ответить на этот вопрос, воспользовавшись новой базой данных по бюджетной консолидации за счет повышения налогов в 10 странах с развитой экономикой (Dabla-Norris and Lima, 2018). База данных содержит подробную информацию о ряде налоговых реформ, в том числе об их масштабе, точных сроках объявления и реализации и побудительных причинах. Мы рассмотрели реформы прямых (налог на доходы корпораций и налог на доходы физических лиц) и косвенных налогов (налог на добавленную стоимость и акцизы) с 1973 по 2014 год. Затем мы проанализировали результаты выборов, в том числе переизбрание правящей партии и ее лидера (как правило, премьер-министра или президента в странах с президентской формой правления), либо процент голосов, полученный правящей партией при переизбрании. При этом учитывался широкий набор других экономических и политических факто-

ров (например, популярность правительства в период проведения реформ, парламентская поддержка правительства), иные характеристики конкретных стран и глобальные потрясения, которые могли сказаться на результатах выборов.

Представляется, что избиратели действительно наказывают лиц, занимающих политические посты, которые проводят бюджетную консолидацию за счет повышения налогов (см. рисунок). После принятия подобных мер вероятность переизбрания действующего правительства или его главы существенно падает. Так, налоговая консолидация в размере 1 процентного пункта ВВП снижает вероятность переизбрания правительства примерно на 8 процентных пунктов. Правящая партия также, скорее всего, получит меньше голосов, чем на предыдущих выборах.

Один политтехнолог в США однажды заметил: «Это же экономика, дурачок». То было сказано не для красного словца: на результаты выборов в первую очередь влияют именно экономические условия. Избиратели еще больше склонны наказывать правящую партию, когда налоговые реформы проводятся в период рецессии. Это связано с тем, что ужесточение налогово-бюджетной политики в неблагоприятный период может привести к дальнейшему сокращению экономической активности, вызывая больше негативных последствий в краткосрочной перспективе, чем могло бы быть (Auerbach and Gorodnichenko, 2012). Когда избиратели несут дополнительные тяготы, повышение налогов становится еще более сложной политической проблемой.

Кроме того, с точки зрения избирателей, не все налоговые реформы одинаковы. На первый взгляд, избиратели в равной мере наказывают правительство за реформы прямых и косвенных налогов. Но среди прямых налогов повышение налога на доходы корпораций приводит к большему издержкам на выборах, нежели увеличение налога на доходы физических лиц. Это не так удивительно, если учесть, что реформы налога на доходы корпораций затрагивают более организованные и политически влиятельные группы интересов. Напротив, повышение налога на доходы физических лиц имеет более размытые последствия, так как часто предусматривает меры компенсации, направленные на конкретные слои населения. Например, повышение ставок налогов для определенных категорий налогоплательщиков, как правило, сопровождается изменением отдельных налоговых вычетов и льгот, предоставлением налоговых зачетов и введением специального налогового режима в отношении прироста капитала, в результате по-разному отражаясь на различных группах налогоплательщиков.

Политические издержки могут зависеть от плана реформ с точки зрения сроков введения налоговых мер и этапа избирательного цикла. Избиратели склонны строже наказывать

## Когда натиск вируса будет отражен и нижняя точка мировой рецессии будет пройдена, потребуются вновь навести порядок в государственных финансах, прежде всего в тех странах, где уровень задолженности был высоким еще до пандемии.

правительство за реформы с немедленным повышением налоговых платежей, чем за меры, предусматривающие постепенное повышение налоговых обязательств.

Свидетельствует ли это о близорукости электората? Да, но только отчасти. Хотя объявление о реформах в преддверии выборов влечет за собой более высокие электоральные издержки, последствия опять-таки зависят от типа реформы. Например, реформа налога на доходы физических лиц не оказывает фактически никакого влияния на шансы быть переизбранным, если она объявлена за два года до начала действия нового мандата правительства, но может привести к большим потерям, если о ней объявить непосредственно перед выборами (вероятность переизбрания падает почти на 15 процентных пунктов). Однако политически влиятельное корпоративное лобби всегда помнит о своих интересах и не склонно к снисходительности в случае проведения реформы налога на доходы корпораций на любом этапе избирательного цикла.

### Идеология имеет значение

Популярное правительство, политика которого пользуется широкой поддержкой, измеряемой количеством голосов, полученных при первом избрании, с меньшей вероятностью будет наказано на последующих выборах за проведение налоговых реформ, включая сопряженное с большими политическими издержками повышение налога на доходы корпораций. Вполне понятно, что избиратели не имеют подобных причин для сдержанности, когда дело касается правительства с более слабым политическим мандатом, которое понесет неизбежную расплату на избирательных участках.

Интересно отметить, что при проведении некоторых налоговых реформ имеет значение политическая ориентация действующего правительства. Избиратели в среднем склонны наказывать правительства правого толка, которые, как правило, выступают за снижение налогов и поддержку бизнеса, за реформы налога на доходы физических лиц, направленные на уменьшение прогрессивного характера налогообложения, и — в меньшей степени — за повышение налогов на доходы корпораций.

Наконец, для избирателей, по-видимому, важно, какими причинами вызвана налоговая консолидация. Ограничительные налоговые меры, направленные в первую очередь на уменьшение существующего дефицита и задолженности, влекут за собой более высокие электоральные

издержки, чем консолидация, призванная улучшить перспективы долгосрочного экономического роста. Примерами реформ второго типа служат меры, объявленные правительством Австралии в сентябре 1985 года или правительством Великобритании в 1991 году, когда для финансирования долгосрочного роста были повышены ставки некоторых налогов. Это обусловлено важностью для избирателей их собственных долгосрочных перспектив или благополучия будущих поколений. Избиратели также могут воспринимать налоговые меры по смягчению существующего крупного дефицита и задолженности как сигнал о неспособности правительства справиться с экономическими проблемами.

### Основные выводы

Грядущая после связанного с пандемией COVID-19 потрясения консолидация государственных финансов вызывает у политиков определенные опасения ввиду тех непростых решений в бюджетной сфере, которые им неизбежно предстоит принять. Однако бюджетная консолидация за счет повышения налогов не обязательно должна сопровождаться политическими издержками. Электоральные издержки можно предотвратить или, по крайней мере, существенно сократить, если при разработке политики принимать во внимание экономические и политические факторы. **ФР**

**ЭРА ДАБЛА-НОРРИС** — начальник отдела в Департаменте стран Азиатско-Тихоокеанского региона, **АЛЕКСАНДРА ЗДЗЕНИЦКА** — экономист Департамента по бюджетным вопросам МВФ. Данная статья основана на работе Chenet et al. (2019).

### Литература

- 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.