

Co badania ekonomiczne mówią o programach oszczędnościowych i wyższych podatkach

Autor: **Robert P. Murphy**

Źródło: econlib.org

Tłumaczenie: **Bartłomiej Grzebyk**

Profesjonalni ekonomiści często dyskutują o „klifie fiskalnym” w Stanach Zjednoczonych i „środkach oszczędnościowych” w Europie, chcąc wywrzeć wpływ na politycznych decydentów oraz by edukować opinię publiczną. Kilku czołowych keynesistów napisało artykuły skierowane do przeciętnego Kowalskiego, w których przekonywali, że to tylko prawicowe mity, iż poziom opodatkowania znacząco oddziałuje na wzrost gospodarczy, czy że powstrzymanie wzrostu deficytu budżetowego poprzez cięcia w wydatkach rządowych może być dobrym pomysłem w trakcie recesji. Dzieje się tak pomimo sporej ilości teoretycznych i empirycznych badań, które potwierdzają takie opinie. Co jest interesujące, autorami niektórych z nich byli dzisiejsi ich najgłośniejsi krytycy.

Wyołbrzymianie przypadku keynesistowskiego

Rozważmy dwa klasyczne przykłady: laureata Nagrody Nobla i najślawniejszego żyjącego keynesistę — Paula Krugmana — oraz byłą szefową Rady Doradców Ekonomicznych prezydenta Obamy — Christinę Romer — która jest również szanowanym naukowcem w dziedzinie makroekonomii.

Od wybuchu kryzysu finansowego, Krugman opublikował ogrom wpisów na blogu oraz artykułów w *New York Times*, krytykując poglądy tych, którzy obawiali się zwiększania deficytu budżetowego. Następujący fragment publikacji z 2010 roku jest tego dobrym przykładem:

Ja i inni ze zdumieniem i przerażeniem patrzyliśmy na pojawienie się konsensusu w kręgach politycznych na rzecz natychmiastowych oszczędności budżetowych. Oznacza to, że w jakiś sposób upowszechniło się przekonanie, iż nadszedł czas, aby

ciąć wydatki, pomimo faktu, że największe gospodarki świata pozostają w głębokiej depresji.

To powszechne przekonanie nie jest oparte ani na dowodach, ani na ostrożnych analizach. Zamiast tego, opiera się na czymś, co moglibyśmy nazwać delikatnie czystą spekulacją, a bardziej dosadnie – wytworami wyobraźni elit politycznych (pogrubienie Krugmana).

Christina Romer również ostrzegała przed niebezpieczeństwami przedwczesnego zakończenia rządowych wydatków stymulujących, jednocześnie przyjmując stanowisko, że wzrost krańcowej stawki podatku może obniżyć wzrost gospodarczy. W artykule w *New York Times* z marca 2012 roku, zrecenzowała kilka pozycji bibliograficznych dotyczących wpływu stawki podatku dochodowego na gospodarkę oraz dużych wahań najwyższych progów podatku dochodowego w XX wieku. Romer komentowała:

Jeżeli możesz znaleźć korelację pomiędzy tymi fluktuacjami [w stawkach podatków] oraz długotrwałego wzrostu gospodarczego, to jesteś znacznie bardziej kreatywny ode mnie. Wzrost był w rzeczy samej wolniejszy, a opodatkowanie wyższe w latach siedemdziesiątych niż sześćdziesiątych. Jednakże wzrost był silniejszy w latach dziewięćdziesiątych niż następnym, pomimo zauważalnie wyższych podatków (...).

Biorąc pod uwagę silne dowody, wskazujące że efekty bodźcowe krańcowych stawek są niewielkie, przeciwnicy tych działań będą potrzebowali nowego argumentu. Odwoływanie się do mitu strasznych konsekwencji strony podaźowej, po prostu nie będzie wystarczało¹.

Jak pokazują cytaty Krugmana i Romer, wielu z dzisiejszych zwolenników keynesowskiej polityki nie zawsze po prostu nie zgadza się z ich krytyką, lecz brnie dalej, skłaniając opinię publiczną do wiary, że tylko

¹ Romer Christina, "That Wishful Thinking About Tax Rates", *New York Times*, <http://www.nytimes.com/2012/03/18/business/marginal-tax-rates-and-wishful-thinking-economic-view.html>.

keynesiści mają badania naukowe po swojej stronie. To nie jest jednak prawdą, co postaram się teraz wykazać.

Badania wskazujące na istotność efektów opodatkowania na gospodarke

Teoretyczna podstawa „ekonomii podaży” jest prosta: ludzie reagują na bodźce. Poprzez pozwolenie przedsiębiorcom, inwestorom i pracownikom na zatrzymanie mniejszej części ich zarobków, podwyżki marginalnych stawek podatkowych zniechęcają do otwierania nowych firm oraz inwestycji i zmniejszają podaży pracy. To jest logika konserwatywnych i libertariańskich ostrzeżeń dotyczących propozycji usunięcia amerykańskiej długookresowej nierównowagi fiskalnej poprzez duże podwyżki stawek podatkowych dla ludzi o wysokich dochodach.

Pomimo niepodważalności teorii, pozostaje przetestować praktyczne znaczenie tych podażowych efektów. Na szczęście wyniki recenzowanych badań to potwierdzają. Wielu ekonomistów pokazuje, że podatki *mają* znaczenie.

Przykładowo, Padovano i Galli (2001) wykorzystali dane z 23 krajów członkowskich OECD z lat 1951–1990 i odkryli, że duże krańcowe stawki podatków i ich progresywność były negatywnie skorelowane z długoterminowym wzrostem gospodarczym. W 2002 roku, kontynuując badania, ci sami naukowcy oszacowali, że wzrost krańcowej stawki podatkowej o 10 punktów procentowych obniża roczny wzrost gospodarczy o 0,23 punktu procentowego.

Engen i Skinner (1996) znaleźli dwukrotnie silniejszą korelację. Przystudiowali oni ponad 20 przypadków, patrząc na stawki podatków i wzrost gospodarczy w Stanach Zjednoczonych i za granicą. Odkryli, że „poważna reforma podatkowa obniżająca wszystkie krańcowe stawki o 5 punktów procentowych zwiększa długoterminowy wzrost gospodarczy o 0,2–0,3 punktu procentowego.

Young Lee i Roger Gordon (2005), którzy skoncentrowali się na podatkach dochodowych od osób prawnych (CIT), doszli do podobnych wniosków. Posługując się danymi z 70 krajów z okresu od 1970 do 1997 roku, odkryli, że redukcja o 10 punktów procentowych w podatku CIT zwiększyła stopę wzrostu gospodarki narodowej o 1–2 punkty procentowe. To odkrycie jest uderzające. Takie wzrosty na przestrzeni czasu nie dodają się, lecz potęgują się

w czasie. Dodatkowy punkt procentowy wzrostu, potęgowany przez 20 lat, powiększa realny PKB kraju o 22 procent.

Jak na ironię, jedno z większych odkryć, opublikowane w prestiżowym *American Economic Review*, zostało dokonane przez nikogo innego jak Christinę Romer oraz współautora Davida Romera. W artykule z 2010 r., który rozwinął nowy sposób mierzenia szoków fiskalnych, Romerowie sklasyfikowali każdą większą zmianę podatków od czasów powojennych Stanów Zjednoczonych i zaprezentowali swoje wnioski:

Nasze wyliczenia wskazują, że egzogeny wzrost podatku o 1 proc. PKB obniża realny PKB o ok. 3%. Co więcej, inwestycje spadają gwałtownie w odpowiedzi na egzogeniczny wzrost opodatkowania. Rzeczywiście, silna odpowiedź inwestycji pomaga wyjaśnić, dlaczego konsekwencje zmian opodatkowania są tak wielkie. Po czwarte, efekty zmian stawek podatków są wysoce trwałe. (Romer i Romer 2010)

W najnowszym artykule (2012), Romerowie rzeczywiście znaleźli słabsze oddziaływanie zmiany krańcowej stawki podatków w Stanach Zjednoczonych w latach 20. i 30. XX wieku. Mimo tego, powyższy cytat ledwie zdaje się zgodny z opisem opublikowanych badań Christiny Romer dla czytelników *New York Times*. W rzeczywistości poważane pozycje bibliograficzne z dziesiątków krajów i historyczne dokumenty na przestrzeni dekad pokazały, że zmiany opodatkowania mogą mieć ogromny wpływ na efektywność gospodarki.

Badania na temat „ekspansywnego zaciskania pasa”

Badania cytowane powyżej są jedynie wierzchołkiem góry lodowej. Istnieje ogromna ilość literatury, która empirycznie dokumentuje wpływ podatków na wzrost gospodarczy. W tym samym czasie wiele badań podważyło efektywność tradycyjnej keynesowskiej „stymulacji finansowej” podczas recesji. Jedną z implikacji tych badań jest to, że kraj z brzemieniem rosnącego długu publicznego nawet w krótkim okresie może korzystać z ostrych cięć w

wydatkach rządowych. Ten fenomen został nazwany „ekspansywnym zaciskaniem pasa”².

Istnieje wiele teoretycznych mechanizmów, poprzez które to zaciskanie pasa może funkcjonować. Przykładowo, „teoria realnego cyklu koniunkturalnego” (np. Plosser 1989) wyjaśnia recesje jako równowagowy rezultat zmian strukturalnych w gospodarce, a *nie* jako wynik niedoboru zagregowanych wydatków. W tym kontekście, więcej wydatków rządowych zwyczajnie zwiększa proporcje zasobów alokowanych przez polityczne, raczej niż rynkowe, środki. Gospodarstwa domowe i firmy racjonalnie biorą pod uwagę fakt, że *wszystkie* wydatki rządowe muszą ostatecznie być przez nie zapłacone (choćby poprzez inflację czy przyszłe podatki, obsługujące wyższy dług publiczny). W tym przypadku, finansowane deficytem cięcia podatków są doskonale kompensowane zmianami w oszczędnościach gospodarstw domowych (poprzez tzw. [ekwiwalencję ricardiańską](#))³, i nawet finansowany deficytem wzrost wydatków rządowych może nie stymulować gospodarki, ponieważ gospodarstwa domowe oraz przedsiębiorstwa przewidują wyższe obciążenia podatkowe w przyszłości, które będą nałożone.

Nie trzeba wierzyć w teorię realnego cyklu koniunkturalnego, aby ujrzeć możliwe korzyści zaciskania pasa. Przykładowo, gdy rząd zaciągnął tak wielki dług, że inwestorzy zaczynają podważać jego wypłacalność, stopy procentowe mogą rosnąć, prowadząc do błędnego koła. Poprzez przyjęcie politycznie trudnych zmian ograniczających deficyt, rząd mógłby wysłać sygnał do rynku obligacji, osiągając znacznie niższy poziom stóp procentowych, które obniżyłyby również koszt obsługi długu publicznego i stymulowałyby prywatne inwestycje.

W opozycji do Krugmana i innych keynesistów istnieje wiele historycznych przykładów „zaciskania pasa”, które odniosły sukces. Przykładowo, Europejski Bank Centralny w swoim biuletynie z czerwca 2010 r., poświęcił całą sekcję na pięć studiów przypadku, które nazwano „konsolidacją

² Zwrot „zaciskanie pasa” (lub „programy oszczędnościowe” — przyp. tłumacz) zaczął być używany w debatach politycznych od momentu wybuchu kryzysu zadłużeniowego w Europie. Wikipedia używa tej frazy (bez podania jej pochodzenia) w artykule o podobnym tytule „expansionary fiscal contraction” (na polskiej wersji portalu nie ma przetłumaczonego odpowiednika tego artykułu — przyp. tłumacz), które wskazuje na Giavazziego oraz Pogano (1990). Zobacz: http://en.wikipedia.org/wiki/Expansionary_fiscal_contraction.

³ Na temat równowagi ricardiańskiej zobacz: Rose Morgan, „Does It Matter How You Pay for a State Dinner? A Lesson on Ricardian Equivalence”, Econlib, 24.11. 2001r., <http://www.econlib.org/library/Columns/Teachers/ricardianequiv.html>.

fiskalną” w krajach strefy euro⁴. Autorzy EBC wyjaśnili, że konsolidacje fiskalne bazowane raczej na *reformach wydatków* niż wzroście podatków bardziej sprzyjają wzrostowi gospodarczemu. Raport EBC odnosił się również do literatury akademickiej i wyjaśniał:

*Literatura empiryczna oferuje różnorakie rezultaty odnoszące się do problemu, czy konsolidacja fiskalna w strefie euro ma efekty ekspansywne na aktywność gospodarczą w krótkim okresie. W odniesieniu do okresów znacznych redukcji długu publicznego wymienionych powyżej, ekspansywne konsolidacje fiskalne są sugerowane w Irlandii, Holandii i Finlandii. Patrząc na szersze spektrum doświadczeń, wiadomo, że **po około połowie fiskalnych konsolidacji w Unii Europejskiej w ostatnich 30 latach nastąpił zwiększony wzrost w krótkim terminie**, w odniesieniu do początkowych wartości. (ECB, Biuletyn, Czerwiec 2010, s. 85, pogrubienie dodane przez autora)*

Jak Brian Lee Crowley, Niels Veldhuis i ja tłumaczyliśmy w ostatniej publikacji (2012), Kanada pokazuje jeszcze inny przypadek zaciskania pasa. Wcześniejsze badania prowadzone przez Davida R. Hendersona (2010) również doskonale wyjaśniały przypadek Kanady. Do połowy lat 90. XX wieku, Kanadyjski rząd federalny zwiększał deficyt przez dwie dekady, a jedna trzecia jego dochodu była przeznaczana na odsetki z tytułu zadłużania się. 12 stycznia 1995 roku redakcja *Wall Street Journal* oświadczyła, że Kanada „(...) stała się honorowym członkiem Trzeciego Świata z racji nieumiejętności poradzenia sobie z problemem własnego długu”⁵.

Jednak Kanadyjczycy szybko poradzili sobie z kryzysem dzięki poważnym reformom. Zaledwie w ciągu dwóch lat, od 1995 do 1997 roku, całkowite wydatki rządowe spadły o więcej niż 7 proc., podczas gdy deficyt budżetowy rządu 32 miliardów USD (4 proc. PKB), został przekształcony w 2,5-miliardową nadwyżkę. W toku reform zdecydowano się również na podwyżkę podatków, lecz wskaźnik cięć wydatków do wzrostu podatków wynosił około

⁴ Miesięczny Biuletyn Europejskiego Banku Centralnego, czerwiec 2010, dostęp: <http://www.ecb.int/pub/pdf/mobu/mb201006en.pdf>, plik PDF. Dyskusja nad konsolidacją fiskalną rozpoczyna się na stronie 83.

⁵ "Bankrupt Canada", redakcja "Wall Street Journal", 12.01.1995r

pięć do jednego. Kanadyjski rząd osiągnął 11 kolejnych nadwyżek budżetowych, powodując, że stosunek długu do PKB gwałtownie spadł z 78 proc. w 1996 r. do 39 proc. w 2007 roku.

W dziesięcioleciu następującym po reformach, Kanada pobiła wszystkie inne kraje grupy G7 w tempie wzrostu gospodarczego, inwestycjach oraz tworzeniu nowych miejsc pracy. Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego, między 1996 a 2005 r., kanadyjskie średnie tempo wzrostu realnego PKB wyniosło 3,3 proc., wyprzedzając USA o 0,1 proc. Wzrost gospodarczy liczony dla całej grupy G7, z wyłączeniem Kanady, wyniósł zaledwie 2,1 proc.⁶. Nawet w krótkim okresie ostre cięcia wydatków Kanady (oraz nieznaczne podwyżki podatków) w połowie lat 90. miały zaledwie zauważalne efekty uboczne, powodując tylko tymczasowy i niewielki wzrost bezrobocia.

Interesująca rzecz dotycząca tych wszystkich przykładów wymienionych powyżej i sukcesów polityki „zaciskania pasa” jest taka, że dzisiejsi czołowi keynesiści nie podważają wyjaśnienia tych przypadków historycznych. Krugman, przykładowo, twierdzi, że te przypadki historyczne nie mają znaczenia dla analizy obecnej sytuacji, gdyż w każdym zastosowano pewne środki, które zamortyzowały cięcia wydatków (np. spadek stóp procentowych lub deprecjację waluty). Lecz od kiedy banki centralne zdążyły już obciąć krótkoterminowe stopy procentowe do zera, a ponieważ świat jako całość nie może zwiększyć eksportu netto, Krugman uważa, że te historyczne przykłady programów oszczędnościowych nie są dobrym wzorem dla obecnych decydentów⁷.

Jest to pewien odwrót od niektórych stwierdzeń, które zostały przedstawione na początku tego artykułu. W rzeczywistości, istnieje długa lista przykładów świadcząca o skuteczności oszczędności fiskalnych, lecz keynesowscy krytycy uważają, że nie zadziałałyby w obecnej sytuacji.

Niech będzie. Pokażmy im więc dane i zapytajmy: jakie możecie wymienić przykłady skutecznego pompowania *w stylu keynesowskim*, gdzie wydatki pokryte poprzez deficyt uratowały gospodarkę przed głęboką recesją?

⁶ Średnia grupy G7 (wyłączając Kanadę) jest średnią ważoną corocznego wzrostu PKB wśród pozostałych sześciu państw w okresie od 1996 do 2005 roku. Dane MFW dostępne na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/weodata/index.aspx>.

⁷ Krugman Paul, "Fiscal Fantasies", post z bloga "New York Times", 18.06.2010r., dostęp: <http://krugman.blogs.nytimes.com/2010/06/18/fiscal-fantasies-2/>.

Dzisiejsi keynesiści twierdzą, że ogromne deficyty w 2009 roku były zbyt małe. Gdyby były większe, jak sugerują, moglibyśmy zobaczyć na własne oczy sukces keynesowskich modeli. Powtarzając pytanie: „jakie są historyczne przykłady, które potwierdzają, że keynesowski model *rzeczywiście działał* tak, jak miał to robić?”

Również w tym przypadku opinie są podzielone, lecz interesujący jest cytat z laureata Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, który napisał w 1998 r.:

*Chodzi tu o to, że **koniec wielkiego kryzysu – który być może jest jedynym przykładem, że jednorazowy bodziec fiskalny może spowodować trwałe ożywienie gospodarcze – nie wydaje się pasować do tej narracji zbyt dobrze. Nawet pomimo braku środków, wszystkie wyjścia z pułapki płynności wydają się zależne od oczekiwań inflacyjnych, które sprawiły, że realne stopy procentowe były znacząco ujemne.***

*Jeżeli tymczasowa stymulacja fiskalna nie wstrząśnie zastaną gospodarką w sposób zrównoważony, wtedy strategia odbudowy, bazująca na ekspansji fiskalnej, musiałaby kontynuować stymulację przez wydłużony okres. **Trzeba postawić wtedy pytanie, jak bardzo i jak długo stymulacja jest potrzebna oraz czy skutki tego bodźca dla długu publicznego są dopuszczalne** (pogrubienie dodane przez autora).*

Autorem tej analizy był nikt inny jak Paul Krugman, a została ona napisana już *po* tym, jak doznał tak bardzo podkreślanego przez siebie objawienia na temat keynesowskiej analizy w starym stylu podczas pułapki płynności. Jak pokazuje powyższy cytat, w 1998 r. Krugman sam myślał, że nie było *żadnych* historycznych przykładów istotnej stymulacji fiskalną ratującej gospodarkę przed głębokim kryzysem. Możliwe, zgodnie z Krugmanem, że nawet wielki kryzys zakończył się *nie* z powodu wydatków związanych z wojną, lecz przez wpływ zmienionych oczekiwań inflacyjnych na realne stopy procentowe.

Wnioski

Przeciwnie do twierdzeń niektórych dzisiejszych zwolenników zarówno zwiększania wydatków publicznych, jak i najwyższych stawek podatkowych, istnieje wiele pozycji bibliograficznych świadczących o historycznym sukcesie ekonomii podażowej oraz programów oszczędnościowych opartych na cięciach w wydatkach rządowych. Chociaż wyniki istotnych badań nie są jednogłośne, to w przypadku keynesowskiego pompowania pieniędzy nie są tak solidne jak niektórzy keynesiści uważają. W przypadku Paula Krugmana oraz Christiny Romer ich własna przeszłość akademicka pokazuje, dlaczego tak jest.

Bibliografia

- Crowley B., Lee R.P., Veldhuis M. i N., *Northern Light: Lessons for America from Canada's Fiscal Fix*, MacDonald-Laurier Institute, wrzesień 2012, dostęp: <http://www.macdonaldlaurier.ca/mli-library/books/northern-light-lessons-for-america-from-canadas-fiscal-fix/>.
- Engen E., Skinner J., *Taxation and Economic Growth*, "National Tax Journal", 49, 4 (grudzień 1996): s. 617-42.
- Giavazzi F., Pagano M., *Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*, NBER Working Paper nr 3372 (maj 1990). Dostęp: <http://www.nber.org/papers/w3372>.
- Henderson D.R., *Canada's Budget Triumph*, Mercatus Center Working Paper nr 10-52 (30 września 2010), dostęp: <http://mercatus.org/publication/canada-s-budget-triumph>.
- Lee Y., Gordon R.H., *Tax Structure and Economic Growth*, Journal of Public Economics, 89, 2005, s. 1027-43.
- Krugman P., *It's Baaack! Japan's Slump and the Return of the Liquidity Trap*, 1998, dostęp: http://web.mit.edu/krugman/www/bpea_jp.pdf. [PDF file](#).
- Padovano F., Galli E., *Tax Rates and Economic Growth in OECD Countries (1950-1990)*, Economic Inquiry, 39, 1 (styczeń 2001): s. 44-57.
- Comparing the Growth Effects of Marginal vs. Average Tax Rates and Progressivity*, European Journal of Political Economy, 2002, 18: s. 529-44.
- Plosser C., *Understanding real business cycles*, Journal of Economic Perspectives, 1989, 3: s. 51-77.

Romer C.D., Romer D.H., *The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks*, *American Economic Review*, 100, 3 (czerwiec 2010): s. 763 - 801.

The Incentive Effects of Marginal Tax Rates: Evidence from the Interwar Era, NBER Working Paper nr 17860. National Bureau of Economic Research, 2012