

Данъчен стимул като отговор на кризата

Георги Ангелов и Симеон Дянков¹

Януари 2009

Резюме: Много страни обсъждат стимулиращи пакети като отговор на задълбочаващата се финансова криза. Това изследване дискутира ползите от данъчна реформа като антикризисна мярка. То осигурява изчисление на ползите от такава реформа, вземайки за пример намаляване на осигуровките в България. Също така изчисляваме разходите от гледна точка на загубени приходи. Стигаме до извода, че една реформа за намаляване на осигурителните вноски със 7.5 процентни пункта – от 31.3% до 23.8% - ще доведе до 130 хиляди новосъздадени или запазени работни места и 0.5% повишение на годишния растеж на БВП. Вземайки предвид статичните и динамичните ефекти от подобна реформа, разходът би бил 0.52% от БВП. Реформата има три допълнителни ползи. Първо, тя не е податлива на корупция: правителството не е в позиция да разпределя средства както е при увеличаването на разходите. Второ, тя работи като пряк стимул – всеки бизнес и работник във формалната икономика получава полза. Трето, данъчната реформа се прилага бързо и може да има незабавен ефект.

¹ Старши икономист, Институт Отворено общество, България, и Главен Икономист, Finance and Private Sector Vice-Presidency, The World Bank Group. Контакти: george@osi.bg и sdjankov@worldbank.org. Благодарим на Caroline Freund за полезните бележки.

Въведение

Много страни обмислят пакети за стимулиране като отговор на задълбочаващата се финансова криза. Това събуди стария дебат: дали правителството трябва да се насочи към фискална експанзия или към данъчни стимули? Някои предложения включват и двете: например в Германия,² Великобритания и САЩ. Дори в тези страни има интензивна дискусия по въпроса каква е правилната комбинация между фискален и данъчен стимул.

Фискалната експанзия има смисъл като антикризисна схема: тя може да е тясно таргетирана, например към нискоквалифицирани работни места. Най-очевидната фискална експанзия е за инфраструктурни проекти – те могат да създадат работни места и са видими, по този начин създавайки усещането, че правителството отговаря на кризата.

Но какво се случва ако правителството няма пари – например, ако има бюджетен дефицит? Тогава възможността да се излезе от кризата чрез разходи е малка, освен ако не се заема от чужбина. Някои страни вече направиха това. По-проблематичен е случаят когато съществуващите държавни инфраструктурни проекти се възприемат като неефективни или корумпирани. Тогава има значително по-малко доверие във възможностите на правителството да се справи с едно още по-голямо бреме от проекти

Дори при липса на корупция, според скорошни изследвания фискалните стимули имат по-малък ефект върху увеличаването на производството отколкото данъчните стимули. Ramey (2008) and Romer and Romer (2008) преглеждат историческите примери на фискални експанзии в САЩ, изследвайки събития като военните разходи покрай корейската и вьетнамската война, фискалната експанзия по време на Студената война след като САЩ напада Афганиста и по-скорошния 11 септември. Тези политики се сравняват с пакети от данъчни стимули, например във втория мандат на Рейгън и първия на Клинтън. Резултатите показват, че ефектът на мултипликатора от фискалния стимул е 1.4 (за всеки похарчен долар производството се увеличава с 1.4 долара) докато мултипликационният ефект при данъчния стимул е около 3, двойно по-голям.

Това изследване обсъжда ползите от данъчната реформа като антикризисна мярка. То осигурява изчисление на ползите от такава реформа, вземайки за пример намаляване на осигуровките в България. Също така изчисляваме разходите от гледна точка на загубени приходи. България е избрана поради две причини. Първо, данните необходими за изчисляване на ефектите от данъчната реформа бяха лесно достъпни, тъй като един от авторите е работил и преди в тази област. Второ, България е една от две дузини бивши икономики в преход, които все още не са реформирали съществено техните системи за облагане с осигуровки.

Стигаме до извода, че една реформа за намаляване на осигурителните вноски със 7.5 процентни пункта³ – от 31.3% до 23.8% - ще доведе до 130 хиляди новосъздадени или запазени работни места и 0.5% повишение на годишния растеж на БВП. Вземайки предвид статичните и динамичните ефекти от подобна реформа, разходът би бил 0.52% от БВП. Това е една шеста от заложения бюджетен излишък за 2009.

Реформата ще стимулира работодателите да задържи повече работници по време на кризата (по този начин работейки като политика по заетостта). Тя също така ще остави

² Вж. Детайли тук: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7825513.stm>.

³ 5 процентни пункта намаление за работодателите и 2.5 процентни пункта намаление за заетите.

средства в ръцете на потребителите, подпомагайки икономиката като цяло. Реформата има три допълнителни ползи. Първо, тя не е податлива на корупция: правителството не е в позиция да разпределя средства както е при увеличаването на разходите. Второ, тя работи като пряк стимул – всеки бизнес и работник във формалната икономика получава полза. Трето, данъчната реформа се прилага бързо и може да има незабавен ефект. Това е противоположно на фискален стимул, който има нужда от отнема време преди да се приложи. Някои от необходимите работни места може да имат нужда от месеци или години, за да се появят.

Тази реформа може да се приложи и в други страни. Кандидатите включват Албания, Беларус, Казахстан, Азърбејджан, Словакия и много други източноевропейски икономики, които са преминали през период на висок икономически растеж и сега са изправени пред перспективата на болезнена година или две на спадащо търсене. Тя също е приложима и за много латиноамерикански и азиатски страни, които усещат спад на търсенето за техния износ или цените на техните основни суровини спадат. Във всички тези случаи осигурителните ставки са по-големи от средните за света, както е документирано от базата данни на Doing Business.⁴

Структурата на изследването е следната. Първата част описва осигуровките в България и дава сравнения с други развиващи се страни. Втората част оценява ефектите върху заетостта и икономическия растеж от данъчната реформа. Третата част изброява разходите за тази реформа. Четвъртата част е заключението.

1. Какво представляват осигуровките?

Осигуровките покриват здравни и пенсионни плащания, майчинство, помощи за безработица, плащания за трудови злополуки. Като цяло, към януари 2009 година те съставляват 31.3% от средната заплата на един среден работник в България. От тази сума, 18% отива за пенсии (за работниците, родени след 1959 година 5% отиват в частен пенсионен фонд), 3.5% за общо заболяване и майчинство, 8% за здравно осигуряване, 1% за осигуряване срещу безработица, 0.7% за трудова злополука и професионална болест, 0.1% за гарантиране на вземанията на работниците при фалит. Работодателят плаща около 60% от осигуровките, 18.3%, а работникът покрива останалото.

Осигуровките са намалели значително през последното десетилетие, от 45% през 2000 година до 31.3% през януари 2009 година.

Осигуровките в момента представляват основната част от това, което работниците плащат като данъци. Поради тази причина в някои сектори на икономиката има широко разпространена практика да се декларира по-ниски заплати, за да се плащат по-малко осигуровки. За да се намалят стимулите за подобни действия правителството е въвело минимални осигурителни прагове, на база на които се изчисляват осигуровките. Съществува също така и максимален осигурителен праг, в момента 2000 лева (4 пъти повече от средната работна заплата в страната) след над който доходът не се облага с осигуровки.

⁴ Базата данни на Doing Business представя разбивка на всички данъци, които бизнесът плаща. Например, данъчното бреме за Албания е достъпно тук:

<http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/PayingTaxes/Details.aspx?economyid=3>.

Осигуровките се използват за финансиране на различни части от осигурителната система, като най-голяма е пенсионната система. Заради високото съотношение на пенсионери към работещи, обаче, правителственият бюджет осигурява голяма част от финансирането. По-конкретно, само 46% от приходите на пенсионната система идват от пряко облагане през 2006 година. Този дял вероятно е намалял през последните две години, тъй като правителството увеличи пенсиите и бюджетните субсидии за пенсионната система. Останалите приходи идват както следва: 37% като трансфер от централния бюджет; 15% като вноска на държавата и 2% са индиректните вноски от държавата.⁵

През последното десетилетие има няколко намаления на осигуровките. През 2006 осигуровките са намаление с 6 процентни пункта, през 2007 с допълнителни 3 пункта, а през 2009 – с 2.4 процентни пункта. Осигуровките могат да бъдат намалявани в рамките на фискалната година,⁶ за разлика от другите данъци, които не могат да бъдат променени в рамките на годината.

България е само един пример на страна с относително високи осигуровки. Бизнесът в Беларус, например, плаща 35% от брутната заплата като осигуровки. Бизнесът в Румъния плаща около 30% от брутната заплата. В Полша 28.1%. Страните от Азия и Латинска Америка като цяло имат високи данъци върху бизнеса, въпреки че не са обвързани със заплатите на работещите. Колумбия, например, отнема чрез облагане близо 78% от печалбите – чрез различни национални и общински данъци. Индия облага с близо 71% от печалбите. Бразилия – 69%. Данъчните реформи като отговор на кризата са възможни във всяка от тези страни.

2. Ефекти върху заетостта и растежа от данъчните стимули

За да измерим ефекта от промяната на данъчното бреме върху реалната икономика използваме cross-country анализ базиран на Djankov et al (2008). Авторите са събрали данни за осигуровките както и всички други данъци, които бизнесът трябва да плати в дадена година. Тези данъци са изразени като дял от брутната печалба. Данни са събрани за 85 страни, включително България.

Данните са конструирани като се използва стандартизиран пример за бизнес, наречен TaxpayerCo.” TaxpayerCo е облагаема компания в най-големия град на съответната страна. Тя дължи данъци, налагани от местно, щатско/провинциално и национално ниво. Тя е 100% собственост на местни частни лица и има 5 собственика, никой от които не е юридическо лице. TaxpayerCo извършва общи промишлени/търговски дейности.

При тези допускания Djankov et al (2008) изчислява данъците, които TaxpayerCo трябва да плати през първата година, в която съществува. Отговарящите осигуряват пълна данъчна схема за корпоративни данъци, осигуровки – които по закон са за сметка на работодателя, данъци върху недвижимите имоти, активи и капитали, данък върху оборота, бизнес лицензи, данък върху финансови транзакции, както и ДДС и данъци върху продажбите.

⁵ Вж Младенова (2007).

⁶ Има няколко примера на промени в осигуровките в рамките на фискалната година: през 2007 осигуровките са намалени с 3% от 1 октомври. През 1998 година осигуровките са намалени с 0.5% от 1 юли. През 1999 година осигуровките са увеличени с 2.7% от 1 юли.

Вземат се предвид данъци на всички нива на управление.⁷

Използваме тези данни и регресираме коефициента на заетост и ръста на БВП с нивото на данъците. Първо гледаме осигуровките (колони 1 и 2, таблица 1) а после, for robustness purposes, всички данъци върху бизнеса (колони 3 и 4). Двете трябва да дадат подобни резултати. Идеята е да се види как промяна в данъците засяга реалните икономически показатели.

По-конкретно, виждаме, че една намаление на осигуровките с 10 процентни пункта се асоциира с 3.5 процентни пункта увеличаване на заетостта. В случая на България това възлиза на 260 000 работни места. Резултатът е стабилен независимо дали се взема промяната в осигуровките или в общата данъчна тежест. Също така, 10 процентни пункта намаление на данъците се свързва с около 1 процентен пункт увеличение на годишния растеж на БВП. Всички спецификации вземат под внимание началното ниво на доход (използвайки $\log GDP \text{ per capita}$).

Също така тестваме за стабилност като контролираме за инфлация и регионални условни променливи (Африка, Източна Азия и Латинска Америка). Икономическите ефекти остават непроменени.

Резултатите тук се фокусират върху намаление на данъците, плащани от бизнеса (работодателя). Ако една част от намалението на осигуровките отиде в работника (заетия) този ефект не се хваща в този и последващите анализи. Той очевидно ще има допълнителни позитивни ефекти, най-видимо върху покупателната способност на работещите, но също така върху правителствения бюджет (тъй като правителството няма да е необходимо да плаща помощи за безработица). Накратко, представените тук резултати са консервативна оценка.

Таблица 1: Ефекти върху заетост и растеж

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Employment rate		Growth rate	
Payroll Tax	-0.348*** (0.097)		-0.119*** (0.033)	
All Business Taxes		-0.354*** (0.139)		-0.108*** (0.036)
Log GDPpc	-2.316*** (0.563)	-2.402*** (0.582)	-1.007*** (0.173)	-1.060*** (0.176)
Constant	82.38*** (4.744)	71.67*** (5.546)	15.972*** (1.654)	14.856*** (1.606)
Observations	85	85	84	84
R-squared	0.287	0.235	0.51	0.48

Standard errors in parentheses

* significant at 10%; ** significant at 5%; *** significant at 1%

Source: The analysis is based on Djankov et al (2008).

⁷ Данните са достъпни на www.doingbusiness.org.

За нашата базова спецификация приемаме данъчна реформа от 7.5 процентни пункта намаление на осигуровките, включително 5 процентни пункта намаление на данъците върху бизнеса и 2.5 процентни пункта намаление за работниците. При този сценарий реформата би довела до 130 000 новосъздадени или запазени работни места по време на кризата и половин процент увеличаване на растежа на БВП.

Също така имаме “нисък” и “висок” сценарий: 5 процентни пункта намаление на осигуровките (3.5 за бизнеса и 1.5 за работещите) и 10 процентни пункта намаление (6.7 за бизнеса и 3.3 за работещите). При ниския сценарий заетостта би се увеличила с 91 000 работни места, а годишният растеж с 0.35%. При високия сценарий заетостта би се увеличила със 195 000 работни места, а икономическият растеж с 0.75 процентни пункта.

3. Бюджетни ефекти от предложената данъчна реформа

Предложената данъчна реформа ще има два вида ефекти върху държавния бюджет: статични и динамични.

Статични ефекти

Използвайки консолидирания държавен бюджет за 2009 година като база изчисляваме, че 7.5% осигуровки носят около 1.3 милиарда лева приходи. С други думи, предложената реформа ще доведе до загуба на 1.3 милиарда лева. Има, обаче, и няколко преки увеличения на бюджетните приходи.

Първо, правителството като работодател харчи около 4.3 милиарда лева за заплати на заетите (базирано на бюджет 2009), така че базовата реформа (7.5 процентни пункта намаление на осигуровките) ще доведе до спестяване на 214 милиона лева (таблица 2).

Второ, има около 220000 служители в държавни компании (пощи, железници, енергетика, други комунални услуги, производство на тютюневи изделия). Допускайки средна месечна заплата от 900 лева⁸, държавата би спестила около 108 милиона лева от осигуровки.

Трето, намалението на осигуровките води до увеличаване на облагаемата основа за доходни и корпоративни данъци. При 10% доходен и корпоративен данък и при 5% данък дивидент допълнителните приходи възлизат на около 125 милиона лева – 36 милиона от доходен данък и 90 милиона от корпоративен и дивидент.

Като цяло, статичният ефект от 7.5% намаление на осигуровките е 845 милиона лева. При “ниския” и “високия” сценарий бюджетният ефект е приблизително загуба от 553 милиона и 1.074 милиарда лева съответно.

⁸ Средната заплата в държавните компании е 787 лева през септември 2008 година.

Таблица 2: Статични ефекти от данъчната реформа

Сценарий (намаление на ставката)	7.5%	5.0%	10.0%
Загуба на приходи	1,293,511,875	862,341,250	1,724,682,500
Допълнителни приходи			
1. по-ниски бюджетни разходи	214,270,000	149,989,000	321,405,000
2. по-ниски разходи за държавните компании	107,892,000	75,524,400	161,838,000
3а. увеличени приходи от данък върху доходите	35,974,729	21,370,568	35,081,938
3б. увеличение приходи от данък печалба и данък дивидент	89,936,823	62,330,822	131,557,266
Общо статична загуба	845,438,323	553,126,461	1,074,800,297

Източник: Изчисления на авторите.

Динамични ефекти

Динамичните ефекти са в резултат на намаляване на сивата икономика, увеличаване на икономическия растеж и спестявания в резултат на по-високата заетост и по-ниските разходи за безработица.

Според различни изследвания, около една четвърт от заетостта е в сивата икономика. Тези хора не декларират, че работят и не плащат данъци и осигуровки. В същото време, около една трета от заетите декларират по-нисък от реалния, за да избягват данъци и осигуровки.

Допускаме, че намалението на осигуровките ще вкара повече хора във формалната икономика и ще даде стимули на хората, които декларират по-ниски доходи, да декларират реалните си доходи. Изследването на Djankov et al (2008) открива, че това се случва. По-конкретно, 10 процентни пункта намаление на данъците намалява сивата икономика като дял от икономическата активност с 2 процентни пункта. Тази връзка използваме за изчисляване на ефекта върху сивата икономика.

В нашия базов сценарий неформалната икономика ще намалее с 1 процент от БВП. Тъй като консолидираните бюджетни приходи през последните години са над 40% от БВП, допускаме, че 40% от всяко увеличение на формалната икономическа активност ще влезе в бюджета по един или друг начин. Това ще доведе до допълнителни приходи от около 294 милиона лева (таблица 3).

Второ, увеличаване на икономическата активност, оценено от таблица 1 на 0.5% от БВП на година, ще донесе допълнителни 147 милиона лева като данъци. За база се взема прогнозата за БВП от 73.5 милиарда лева от прогнозата за държавния бюджет.

Трето, по-малко работни места ще бъдат загубени/повече ще бъдат създадени (130 000 общо) и следователно по-малко хора ще имат нужда от помощи за безработица. По-конкретно, бюджет 2009 предвижда 6% безработица докато данъчната реформа ще доведе до 1.5 процентни пункта по-ниска безработица в сравнение със ситуацията без реформа. Нетно, подобрението ще генерира 25 милиона лева.

Таблица 3: Динамични ефекти от данъчната реформа

Сценарий (намаление на ставката)	7.5%	5.0%	10.0%
1. Ефект върху сивата икономика	293,940,000	205,758,000	393,879,600
2. Бюджетни приходи от допълнителния ръст на БВП	146,970,000	102,879,000	196,939,800
3. По-малко разходи за безработица	25,270,975	17,689,683	33,863,107
Общо динамичен ефект	466,180,975	326,326,683	624,682,507

Източник: Изчисления на авторите.

Нетен ефект

Вземайки под внимание статичните и динамичните ефекти при базовия сценарий реформата би струвала 379 милиона лева или около 0.52% от БВП. Реформите при “ниския” сценарий ще струват 227 милиона лева или 0.31% от БВП. Реформата при “висок” сценарий би струвала 500 милиона лева или 0.68% от БВП.

Таблица 4: Нетен ефект от предложената данъчна реформа

Сценарий (намаление на ставката)	7.5%	5.0%	10.0%
Общо статична загуба на приходи	-845,438,323	-553,126,461	-1,125,150,208
Динамични ефекти	466,180,975	326,326,683	624,682,507
Нетен ефект	-379,257,348	-226,799,778	-500,467,702
Нетен ефект като дял от БВП	-0.52%	-0.31%	-0.68%

Източник: Изчисления на авторите.

Анализ на чувствителността

Във всички изчисления за динамичните ефекти включваме ефекта от данъчните намаления за бизнеса, но не включваме позитивните ефекти от намаляването на данъците върху работещите. По този начин, при базовия сценарий, ние изключваме около една трета от данъчното намаление и неговите позитивни ефекти – което прави изчисленията по-консервативни и динамичните ефекти са подценени. Може да се очаква, че при “нормална” икономическа среда позитивните ефекти от данъчната реформа биха били по-високи от нашия базов сценарий.

От друга страна, ефектът на финансовата криза може да се очаква да бъде негативен. Например, ако ефектът върху сивата икономика е двойно по-нисък, общият динамичен ефект би намалял с една трета. Следователно, нашият консервативен подход към динамичните ефекти е оправдан по време на криза (въпреки че след края на кризата пълният позитивен ефект от данъчната реформа бързо ще се прояви).

4. Заключение

Изчисленията в това изследване показват ползите и разходите от данъчна реформа като антикризисна мярка. Реформата е илюстрирана с примера на осигуровките в България, но заключенията се отнасят за други страни от Източна Европа с относително високи осигуровки и за страни от други региони (най-вече Южна Азия и Латинска Америка), които имат високо облагане върху бизнеса.

References

Djankov, Simeon, Tim Ganser, Caralee McLiesh, Rita Ramalho, and Andrei Shleifer (2008), The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship, NBER Working Paper No. 13756, Cambridge, Massachusetts.

Mladenova, Adriana (2007), Pension Reform Options, Institute for Market Economy, Sofia, Bulgaria.

Ramey, Valerie (2008), Identifying Government Spending Shocks: It's All in the Timing, Department of Economic, University of California at San Diego, June.

Romer, Christina, and David Romer (2008), The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks, Department of Economic, University of California at Berkeley, November.