

Misch, Florian

Article

Die Outputeffekte von Steuerreformen in OECD Ländern

ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen

Provided in Cooperation with:

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Misch, Florian (2010) : Die Outputeffekte von Steuerreformen in OECD Ländern, ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Vol. 13, Iss. 1, pp. 10-11

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/126014>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Outputeffekte von Steuerreformen in OECD Ländern

Während Befürworter argumentieren, dass Steuersenkungen zu mehr Wachstum und Beschäftigung und somit – trotz niedrigerer Steuersätze – zu höheren Steuereinnahmen führen, verweisen Gegner auf die angespannte Haushaltssituation. Um verschiedene Pläne für Steuerreformen besser evaluieren zu können, fasst dieser Artikel die Ergebnisse von wissenschaftlichen Studien zu den kurz- und langfristigen Outputeffekten von Steuerreformen zusammen.

Unter Steuerreformen versteht man die Änderung von gesetzlichen oder effektiven Steuersätzen einzelner Steuerarten. Prinzipiell können Steuerreformen kurz- und langfristige Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum sowie auf die absolute Höhe des gesamtwirtschaftlichen Outputs haben. Beide Resultate fassen wir unter dem Begriff „Outputeffekte“ zusammen.

Die Vorhersage von Outputeffekten

Aus theoretischer Sicht sind die Outputeffekte von Steuerreformen nur sehr schwer vorhersehbar und durch ein hohes Maß an Komplexität gekennzeichnet, die in politischen Diskussionen oft ausgeblendet wird. Die Outputeffekte von Steuerreformen werden durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst, zu denen nicht nur der Umfang der Reformen zählt, sondern ebenso deren unterschiedliche fiskalpolitische Verwendung.

Steuerreformen haben unterschiedliche direkte fiskalpolitische Implikationen, indem sie die Höhe der Staatseinnahmen, den Anteil von einzelnen Steuerarten an den Staatseinnahmen und die Progressivität von einzelnen Steuerarten beeinflussen. Hinzu kommen möglicherweise indirekte fiskalpolitische Effekte. Diese entstehen, da Steuerreformen weitere fiskalpolitische Änderungen zwingend mit sich ziehen. Steuersenkungen müssen finanziert werden, und zusätzliche Einnahmen aufgrund von Steuererhöhungen können für unterschiedliche Zwecke wie zur Verringerung des Haushaltsdefizits, zur Erhöhung der öffentlichen Ausgaben in einzelnen Sektoren oder aber zur Senkung von anderen Steuerarten benutzt werden.

Zudem ergeben sich aus theoretischer Sicht mehrere Transmissionskanäle, über die Steuerreformen sowohl kurzfristig als auch langfristig den Output beeinflussen können. Steuerreformen beeinflussen potentiell die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, können aber ebenso angebotsseitige Effekte haben. Die Nachfrageseite ist von Steuerreformen betroffen, da Veränderungen im Steuersystem möglicherweise Änderungen bei dem verfügbaren Einkommen von Haushalten hervorrufen oder die Höhe der Staatsausgaben beeinflussen können. Ob jedoch Änderungen des verfügbaren Einkommens von Haushalten Änderungen im privatwirtschaftlichen Konsum hervorrufen, ist unklar. In theoretischen Modellen wird dies unter anderem von unterschiedlichen Annahmen hinsichtlich des Verhaltens von Haushalten und der Flexibilität von Preisen bestimmt. Nachfrageseitige Effekte treten aber in jedem Fall nur kurzfristig auf. Angebotsseitige Effekte sind eher längerfristig zu beobachten und entstehen, da Steuern Anreize für Investitionen verändern, indem sie deren Rendite beeinflussen. Zusätzlich können indirekte fiskalpolitische Änderungen implizieren, dass sich Staatsausgaben wie beispielsweise Bildungsausgaben, die langfristiges Wachstum möglicherweise fördern, durch Steuerreformen entweder erhöhen oder verringern.

Empirische Evaluation von Steuerreformen

Welche Transmissionsmechanismen eine Rolle spielen, hängt von den fiskalpolitischen Implikationen der Steuerreformen ab. Vorhersagen über die Höhe

oder die Richtung von Outputeffekten sind ex-ante daher oftmals nicht möglich. Wissenschaftlich gesehen lassen sich Outputeffekte von Steuerreformen daher nur durch empirische Untersuchungen auf Basis von makroökonomischen Daten ex-post evaluieren.

Studien, die sich mit der empirischen Untersuchung der Outputeffekte von Steuerreformen beschäftigen, lassen sich grob in zwei Kategorien einteilen. In der einen werden die mittel- und langfristigen Outputeffekte auf Basis von Paneldatensätzen – entweder von mehreren Ländern oder von mehreren Gebietskörperschaften innerhalb einzelner Länder – geschätzt. In der anderen Kategorie werden vor allem die kurzfristigen Outputeffekte auf Basis von Zeitreihen einzelner Länder geschätzt. In Panelstudien werden meist 5-Jahres-Durchschnitte benutzt, um sicher zu stellen, dass nur angebotsseitige Effekte erfasst werden. Demgegenüber benutzen Zeitreihenstudien vierteljährliche Daten.

Während die meisten Studien übereinstimmend zeigen, dass Outputeffekte als Folge von Steuerreformen auftreten, herrscht jedoch kein Konsens in punkto Größe und Richtung dieser Effekte. Ein Grund hierfür ist sicherlich die Tatsache, dass den Schätzungen unterschiedliche Steuerreformen zugrunde liegen.

Benutzung von ex-post Schätzungen zur ex-ante Vorhersage

Trotz der relativ großen Anzahl von Studien, die die Outputeffekte ökonomisch analysieren, wurde bisher noch nicht der Versuch unternommen, die Ergebnisse systematisch zu vergleichen und dahingehend zu evaluieren, ob sie für die Vorhersage von kurz- und langfristigen Outputeffekten zukünftiger Steuerreformen geeignet sind. Dabei spielen vor allem drei zentrale Faktoren eine Rolle.

Erstens müssen die Ergebnisse *relevant* sein, das heißt, dass die Schätzungen

auf Basis von neueren OECD-Daten vorgenommen wurden. Die Ergebnisse von älteren Studien oder von Studien, die Daten von Volkswirtschaften benutzten, die sich stark von Deutschland unterscheiden, können nicht auf Deutschland übertragen werden.

Zweitens muss bei den Studien Klarheit herrschen, welche Art von Steuerreform den Schätzungen zugrunde liegt, so dass diese theoretisch replizierbar sind. Dies wird oftmals ignoriert. Die Studien definieren häufig nicht klar, wie die Steuerreformen, deren Effekte geschätzt werden, finanziert werden und welche anderen fiskalpolitischen Variablen im Zuge der Steuerreform geändert werden. Dementsprechend sind die Ergebnisse solcher Studien für die Praxis nicht von Interesse.

Drittens müssen die Ergebnisse *robust* sein. In einigen Studien gibt es Identifikationsprobleme und andere ökonomische Schwachstellen. Die Ergebnisse solcher Studien können daher nicht für die Vorhersage von Steuerreformen in der Praxis benutzt werden. Selbst bei großzügiger Anwendung dieser Kriterien – Relevanz, Replizierbarkeit und Robustheit der Ergebnisse – reduziert sich die Anzahl der Studien auf neun Panelstudien und 15 Zeitreihenanalysen.

Die ex-post Ergebnisse der Studien

Bei den ausgewählten Panelstudien besteht über die langfristigen Outputeffekte von Steuerreformen weitestgehend Konsens. Die Ergebnisse zeigen, dass die Richtung der Outputeffekte maßgeblich von der Art der Steuerreform und den indirekten fiskalischen Effekten abhängen. Werden Einkommensteuer, Körperschaftsteuer oder Steuern mit verzerrenden Wirkungen erhöht, und werden die zusätzlichen Steuereinnahmen zur Verringerung des Haushaltsdefizits oder zur Erhöhung von wachstumsneutralen Ausgaben verwendet, so sind die Outputeffekte mittel- und langfristig negativ. Im Gegensatz dazu ist eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Senkung von verzerrenden Steuern wachstumsfördernd. Allerdings variiert die Höhe der geschätzten Effekte, und die Literatur schätzt nicht systematisch die Effekte von allen Steuerreformen.

Tabelle 1: Ergebnisse der ausgewählten Studien

Studie	Art & Umfang der Steuerreform	Indirekte fiskalpolitische Änderungen	Outputeffekt
Arnold (2008)	1 v.H.-Senkung der Einkommenssteuer (gemessen als Anteil der gesamten Einnahmen)	Mehrwertsteuer/ Grundsteuer/ Körperschaftssteuer	Änderung des BIP pro Kopf: 0,2 v.H. bis 1,35 v.H.
	1 v.H.-Senkung der Körperschaftssteuer (gemessen als Anteil der gesamten Einnahmen)	Körperschaftssteuer	Änderung des BIP pro Kopf: -1,01 v.H.
	1 v.H.-Senkung der Körperschaftssteuer (gemessen als Anteil der gesamten Einnahmen)	Mehrwertsteuer/ Grundsteuer/ Einkommenssteuer	Änderung des BIP pro Kopf: 1,18 v.H. bis 2,40 v.H.
Gemmell et al. (2009)	1 v.H.-Senkung des Spitzensteuersatzes der Einkommenssteuer	Mehrwertsteuer/ Grundsteuer/ andere nicht verzerrende Steuern/ wachstumsneutrale Ausgaben	Änderung des BIP-Wachstums (in Prozentpunkten): 0,018 bis 0,039
	1 v.H.-Senkung des effektiven Körperschaftsteuersatzes		Änderung des BIP-Wachstums (in Prozentpunkten): 0,049 bis 0,161
	1 v.H.-Senkung des gesetzlichen Körperschaftsteuertarifs		Änderung des BIP-Wachstums (in Prozentpunkten): 0,035 bis 0,130
Romer und Romer (2010)	Senkung der gesamten Steuerbelastung von 1 v.H. vom BIP	Senkung der Ausgaben und Erhöhung des Defizits	Maximale Abweichung vom BIP-Basiswert: 3 v.H. (innerhalb von 2,5 Jahren)
		Erhöhung des Defizits	Maximale Abweichung vom BIP-Basiswert: -2,5 v.H. (innerhalb von 2,5 Jahren)

Die Zeitreihenanalysen lassen sich nur schwer vergleichen, und nur die wenigsten Studien benennen genau und explizit die durch die Steuerreform indirekten fiskalpolitischen Änderungen. Als Konsequenz weichen sowohl die Richtung als auch die Höhe der geschätzten Outputeffekte stark voneinander ab. In einigen Studien ändert sich zudem das Vorzeichen der Outputeffekte innerhalb einer Periode von zwei oder drei Jahren.

Die Ergebnisse von drei Studien – Romer und Romer (2010), Gemmell et al. (2009) und Arnold et al. (2008) – entsprechen den Kriterien der Relevanz, Replizierbarkeit und Robustheit am ehesten und können daher am besten zur Vorhersage der Outputeffekte von Steuerreformen benutzt werden. Allerdings schätzen diese Studien nur bestimmte Arten von Steuerreformen. Tabelle 2 fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen. Für die deutsche Debatte

könnte vor allem das Ergebnis von Romer und Romer (2010) von Relevanz sein. Danach führt eine einprozentige Senkung der Steuerbelastung, die durch eine höhere Staatsverschuldung finanziert wird, kurzfristig zu signifikant negativen Outputeffekten. Nach Gemmell et al. (2009) und Arnold (2008) hängen die mittelfristigen Effekte davon ab, welche Steuern gesenkt oder erhöht werden, und welche anderen fiskalpolitischen Parameter geändert werden. Tabelle eins zeigt, dass in Deutschland durch Steuerreformen durchaus mittelfristig positive Wachstumsimpulse gesetzt werden.

Florian Misch, misch@zew.de

Literatur:

Arnold, J. (2008), Do tax structures affect aggregate economic growth: empirical evidence from a panel of OECD countries, OECD Economics Department Working Paper, No. 643.
Gemmell, N. Kneller, R. und I., Sanz (2009), The growth effects of personal and corporate tax rates in the OECD, Unpublished manuscript.
Romer, C.D. und Romer, D.H. (2010), The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks, American Economic Review, forthcoming.