

Becker, Johannes; Fuest, Clemens

Article

Wie viel Aufkommen kostet die Einführung eines Konsumsteuersystems? Weniger als 1% des BIP

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Becker, Johannes; Fuest, Clemens (2005) : Wie viel Aufkommen kostet die Einführung eines Konsumsteuersystems? Weniger als 1% des BIP, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 58, Iss. 03, pp. 23-25

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164144>

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.

Wie viel Aufkommen kostet die Einführung eines Konsumsteuersystems? Weniger als 1% des BIP

Johannes Becker und Clemens Fuest*

Das bestehende Steuersystem wird häufig als ein Grund für die anhaltende Investitions- und Wachstumsschwäche in Deutschland angesehen. Daher wird insbesondere von Seiten deutscher Wirtschaftswissenschaftler (vgl. jüngst Rose 2003 und Mitschke 2004) eine konsumorientierte Umgestaltung des Steuersystems gefordert. Hingegen weisen Kritiker dieser Ansicht darauf hin, dass dies auf Unternehmensebene zu einer Verkleinerung der Bemessungsgrundlage führen würde, die entweder höhere Steuersätze erfordern würde¹ oder hohe Steuerausfälle zur Folge hätte. Doch wie hoch wären die Steuerausfälle tatsächlich? In diesem Papier untersuchen wir die Frage, wie hoch die Aufkommensverluste wären, wenn Deutschland bei unveränderten Steuertarifen ein konsumbasiertes Steuersystem einführen würde. Nach der Darstellung der theoretischen Grundlagen unseres Konzeptes² wird anhand makroökonomischer Daten die Wirkung einer konsumorientierten Steuerreform auf das Steueraufkommen berechnet. Es folgt ein Fazit.

Theoretische Grundlagen unseres Berechnungskonzeptes

Ein Konsumsteuersystem stellt die Normalverzinsung des Kapitals steuerfrei; ökonomische Reingewinne sowie Arbeitseinkommen werden weiterhin besteuert. Dies lässt sich auf unterschiedliche Weise umsetzen. Im Folgenden betrachten wir die Umsetzung durch die Einführung eines so genannten Shareholder-Base-Systems (S-Base), in dem sowohl bei Realinvestitionen als auch bei Finanzinvestitionen nicht die jährlichen Erträge, sondern die Nettoausschüttungen besteuert werden.³ Das hier vereinfacht dargestellte Konzept wird ausführlich in Becker und Fuest (2004) diskutiert.

Um den Unterschied in der Bemessungsgrundlage zwischen der S-Base und der herkömmlichen Einkommen- oder Körperschaftsteuer zu modellieren, sei zunächst die Budgetgleichung einer repräsentativen Firma dargestellt. Diese Firma habe Einkommen aus normaler Geschäftstätigkeit E_t und Einnahmen aus der Ausgabe neuer Firmenanteile $A_t - A_{t-1}$ und neuer Schulden $S_t - S_{t-1}$. Auf der Ausgabe-seite stehen Investitionen in den Kapitalstock I_t , Zinszahlungen iS_{t-1} , Dividendenzahlungen D_t und Steuern T_t :

$$(1) E_t + A_t - A_{t-1} + S_t - S_{t-1} = I_t + iS_{t-1} + D_t + T_t$$

Die Bemessungsgrundlage im aktuell gültigen Steuersystem (BMG_{akt}) sieht vor, dass die Einkünfte E_t versteuert werden

müssen, verringert um Zinszahlungen und steuerliche Abschreibungen X_t :

$$(2) BMG_{akt} = E_t - iS_{t-1} - X_t$$

Dagegen sieht ein Steuersystem auf Grundlage der Shareholder-Base vor, Dividenden abzüglich der Ausgabe neuer Anteile zu besteuern: $D_t - (A_t - A_{t-1})$. Aus Gleichung (1) folgt daraus:

$$(3) BMG_{s-base} = E_t + S_t - S_{t-1} - iS_{t-1} - I_t$$

Der Unterschied zwischen den Bemessungsgrundlagen im aktuellen und im S-Base-System lässt sich also wie folgt formulieren:

$$(4) \Delta_{U,t} = BMG_{akt} - BMG_{s-base} = I_t - X_t - (S_t - S_{t-1})$$

Die Neutralität der *Shareholder-Base* für die Investitionsentscheidung lässt sich demonstrieren, wenn man einen gleich blei-

* Prof. Dr. Clemens Fuest leitet das Seminar für Finanzwissenschaft an der Universität zu Köln, Johannes Becker ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Prof. Fuest.

¹ Die erhöhten Steuersätze würden zwar die Grenzinvestition nicht verzerren, da sie lediglich die Reingewinne belasten, sie böten jedoch verstärkte Anreize, Gewinne über verbundene Unternehmensanteile ins Ausland zu verlagern oder andere Formen der Steuervermeidung bzw. -hinterziehung zu nutzen (vgl. dazu u.a. Haufler und Schjelderup 2000).

² Unsere Vorgehensweise orientiert sich an Gordon und Slemrod (1988), die allerdings eine Cashflow-Steuer vom R-Base-Typ betrachten, während wir eine Umstellung auf ein Shareholder-Base-System betrachten.

³ Vgl. Meade (1978, 228 ff.). Für Deutschland ist dieses System von Mitschke (2004) vorgeschlagen worden, allerdings in Verbindung mit einer allgemeinen Reform des Steuersystems, die über die Einführung der S-Base weit hinausgeht.

benden Schuldenstand annimmt und kontrafaktisch davon ausgeht, dass das aktuelle System Sofortabschreibung zulässt. In diesem Fall ist $\Delta_{U,t} = 0$.

Auswirkungen auf das Steueraufkommen

Wie hoch wäre das Steueraufkommen in den Jahren 1983–98 gewesen, wenn statt des damals gültigen Steuersystems ein Konsumsteuersystem in Kraft gewesen wäre? Bei der Beantwortung dieser Frage abstrahieren wir davon, dass die Marktteilnehmer ihr Verhalten in Reaktion auf die Reform ändern würden. Da viel dafür spricht, dass Investitionen und Wachstum unter einem Konsumsteuersystem gesteigert würden, bedeutet diese Annahme, dass wir die Aufkommensverluste aus der Konsumsteuerreform eher überschätzen.

Für die Berechnung der Aufkommenseffekte ist es notwendig, zwischen der Unternehmensebene und der Haushaltsebene zu unterscheiden. Für die Unternehmensebene ($\Delta_{H,t}$) werden Daten aus dem Bilanzdatenpool der Deutschen Bundesbank⁴ herangezogen. Diese enthalten auf die deutsche Volkswirtschaft hochgerechnete Aggregate aus der Bilanz und Gewinn- und Erfolgsrechnung. Diese Daten erlauben es, die Veränderung der Bemessungsgrundlage gemäß Gleichung (4) zu berechnen. Damit werden die Änderungen der Bemessungsgrundlagen der Körperschaftsteuer sowie der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft und der Einkünfte aus Gewerbebetrieben im Rahmen der Einkommensteuer erfasst.

Auf Haushaltsebene ändert sich außerdem die Besteuerung der Einkünfte aus Kapitalvermögen und der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Da hier die für die genaue Bestimmung der S-Base erforderlichen Daten nicht verfügbar sind, nehmen wir an, dass diese Einkunftsarten nicht mehr der Besteuerung unterliegen.⁵ Diese Vorgehensweise erscheint angesichts der Datenlage insofern akzeptabel, als die S-Base äquivalent zu einer Steuer ist, welche die »Normalverzinsung« des Kapitals von der Besteuerung ausnimmt.⁶

Die Daten zur Berechnung der Aufkommenswirkung auf Haushaltsebene ($\Delta_{H,t}$) stammen aus der Fachserie 14 Reihe 7.1 des Statistischen Bundesamtes. Hier finden sich auch die zurückerstatteten Körperschaftsteuerbeträge, die im Rahmen des bis 2000 gültigen Anrechnungsverfahrens berücksichtigt werden müssen. Leider werden diese Daten nur jedes dritte Jahr veröffentlicht. Außerdem liegen für den Zeitraum vor 1998 nur Werte für Westdeutschland (W) vor.

Tabelle 1 ist wie folgt zu lesen: Wenn im Jahr 1998 statt des damals gültigen Steuersystems ein konsumorientiertes Steuersystem rechtskräftig gewesen wäre und die Marktteilnehmer ihr Verhalten nicht geändert hätten, wäre die Bemessungsgrundlage um fast 63 Mrd. DM (oder 32 Mrd. €) kleiner gewesen.

Um die Steueraufkommenswirkungen berechnen zu können, müssen Annahmen darüber getroffen werden, mit welchem Steuersatz diese Differenz in den Bemessungsgrundlagen besteuert worden wäre. Wir wählen die Spitzensteuersätze auf Haushalts- und Unternehmensebene, um eine Obergrenze für die Einnahmeausfälle zu berechnen. Tabelle 2 zeigt die Spitzensteuersätze (siehe Fuest und Weichenrieder 2000; Devereux und Klemm 2003) und die ange-rechnete Körperschaftsteuer, die dem Aufkommen aus dem Konsumsteuersystem zugerechnet werden muss.

Wäre im Jahr 1998 ein konsumorientiertes Steuersystem gültig gewesen, so hätte der Staat auf ca. 26 Mrd. DM (ca. 13 Mrd. €) verzichten müssen. Dies entspricht etwa 0,7% des Bruttoinlandsprodukts. In keinem Jahr, für das Berechnungen vorliegen, übersteigt der Verlust an Steueraufkommen die Grenze von 1% BIP.

Dieses Ergebnis mag überraschen, vorliegende Untersuchungen für die USA kommen jedoch zu ähnlichen Ergebnissen. So berechnen Gordon und Slemrod (1988), dass die Einführung eines konsumbasierten Steuersystems in den USA im Jahr 1983 sogar zu einer Erhöhung der Steuereinnahmen geführt hätte. 2004 wurden diese Berechnungen für das Jahr 1995 repliziert⁷, in dem eine solche Steuerreform zu einem Aufkommensverlust in Höhe von ca. 1,5% des BIP geführt hätte.

Tab. 1
Auswirkungen einer Konsumsteuerreform auf die Bemessungsgrundlage in Mrd. DM

	1983 (W)	1986 (W)	1989 (W)	1992 (W)	1995 (W)	1998
$\Delta_{H,t}$	8,37	2,91	-23,69	-42,40	-13,35	-15,10
$\Delta_{U,t}$	-9,99	-22,68	-18,85	-28,35	-20,62	-47,43
Summe	-1,62	-19,77	-42,54	-70,75	-33,97	-62,53

Quelle: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen.

⁴ Siehe Statistische Sonderveröffentlichung Nr. 5.

⁵ Wir folgen damit der Vorgehensweise von Gordon und Slemrod (1988).

⁶ Das zu versteuernde Einkommen aus Vermietung und Verpachtung in Deutschland ist in der Regel negativ, vor allem wegen beschleunigter steuerlicher Abschreibungen. Die Annahme, dass diese Einkünfte in der S-Base nicht besteuert werden, bedeutet also einen Abbau der Subventionierung des Immobiliensektors durch das Steuersystem.

⁷ »Do we now collect any revenue from taxing capital income?« (mit L. Kalambokidis).

Tab. 2
Auswirkungen einer Konsumsteuerreform auf die Steuereinnahmen
in Mrd. DM

	1983 (W)	1986 (W)	1989 (W)	1992 (W)	1995 (W)	1998
t_H (in %)	56,00	56,00	56,00	54,99	56,98	56,98
t_U (in %)	62,56	62,69	62,73	59,40	56,55	56,01
KST (in Mrd. DM)	3,37	5,38	5,72	8,11	6,08	9,60
$t_H \Delta_{H,t}$ + $t_U \Delta_{U,t}$ + KST	1,81	-7,22	-19,37	-32,05	-13,18	-25,57
in % des BIP	0,1	-0,4	-0,8	-1,0	-0,4	-0,7

Quelle: Devereux und Klemm (2003); Fuest und Weichenrieder (2000); Becker und Fuest (2004).

Abschließende Bemerkungen

Der Verlust an Steueraufkommen im Fall einer konsumorientierten Steuerreform wäre in den Jahren 1983 bis 1998 überraschend klein gewesen. Offenbar stehen den Ausfällen, die durch die notwendige Verkleinerung der Bemessungsgrundlage entstehen, beachtliche Einsparungen gegenüber, die aus der Abschaffung von Steuerschlupflöchern und steuerbegünstigten Abschreibungsmöglichkeiten resultieren. Als Beispiel mag hier das Einkommen aus Vermietung und Verpachtung dienen, das auf Haushaltsebene in den meisten Jahren negativ ist und somit die Bemessungsgrundlage der Haushalte verkleinert.

Unsere Ergebnisse erlauben keine Aussagen über die Anreizwirkungen der Kapitalbesteuerung. Das geringe Aufkommen bedeutet nicht, dass nicht bei vielen Projekten die Kapitalbesteuerung zu einer Verringerung oder Verlagerung der Investitionen oder der Ersparnis führt. Im Gegenteil, das geringe Aufkommen kann gerade ein Hinweis darauf sein, dass Investitionen in steuerbegünstigte oder nicht besteuerte Projekte getätigt werden bzw. dass es zu Steuervermeidungsaktivitäten in großem Umfang kommt.

Ebenfalls offen bleibt, ob ein konsumbasiertes Steuersystem, das die Grenzinvestition unbesteuert lässt, wünschenswert ist oder ob ein System mit breiterer Bemessungsgrundlage und geringeren Steuersätzen in Zeiten sich verschärfenden Steuerwettbewerbs angemessener ist. Unsere Resultate zeigen lediglich, dass ein Ablehnen von Konsumsteuerreformen und ein Festhalten an dem im Untersuchungszeitraum bestehenden Steuersystem nicht mit dem erzielten Steueraufkommen zu rechtfertigen ist.

Wie hoch wäre der Aufkommensverlust im Jahre 2005? Durch die Steuerreformen der letzten sieben Jahre ist die Bemessungsgrundlage der Unternehmensbesteuerung verschiedentlich verbreitert worden, vor allem durch eine Ein-

schränkung von Abschreibungsmöglichkeiten. Das bedeutet, dass der Verlust an Bemessungsgrundlage bei einem Übergang zu einem Konsumsteuersystem heute c.p. größer wäre als im Untersuchungszeitraum. Andererseits sind heute die tariflichen Steuersätze geringer, so dass unklar ist, ob die Aufkommenseffekte heute größer oder kleiner wären.

Literatur

- Becker, J. und C. Fuest (2004), »Does Germany collect revenue from taxing capital income?«, Working Paper, University of Cologne.
- Devereux, M., R. Griffith und A. Klemm (2002), »Corporate income tax reforms and international tax competition«, *Economic policy* 17(2), 450–493.
- Fuest, C. und A.J. Weichenrieder (2002), »Tax competition and profit shifting: On the relationship between personal and corporate tax rates«, *ifo Studien* 48(4), 611–632.
- Gordon, R.H. und J. Slemrod (1988), »Do we collect any revenue from taxing capital income?«, in: L.H. Summers (ed.), *Tax Policy and the Economy*, Vol. 2, Cambridge, Mass., 89–130.
- Gordon, R.H., L. Kalambokidis und J. Slemrod (2004), »Do we now collect any revenue from taxing capital income?«, *Journal of Public Economics* 88(5), 981–1009.
- Meade, J.E. (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation, the Meade Report*, Allen and Unwin, Boston.
- Mitschke, J. (2004), *Erneuerung des deutschen Einkommensteuerrechts*, Verlag Otto Schmidt, Köln.
- Rose, M. (2003), *Vom Steuerchaos zur Einfachsteuer*, Schäffer-Pöschel-Verlag, Stuttgart.