

Boss, Alfred

**Book Part — Digitized Version**

## Die Vorschläge zur Steuerreform in den USA

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Boss, Alfred (1987) : Die Vorschläge zur Steuerreform in den USA, In: Steuersystem und wirtschaftliche Entwicklung: Bericht über den wissenschaftlichen Teil der 49. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V. in Bonn am 6. und 7. Mai 1986, ISBN 3-428-06158-6, Duncker & Humblot, Berlin, pp. 215-232

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1977>

**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 Vorschläge zur Steuerreform in den USA

Von Alfred Boss, Kiel

## A. Problemstellung

Über eine Reform des Steuersystems wird in den Vereinigten Staaten von Amerika schon seit vielen Jahren diskutiert. Nachdem diese Debatten zunächst mehr im wissenschaftlichen Bereich geführt worden waren, rückte das Thema Steuerreform Ende der 70er Jahre in das Zentrum der politischen Diskussion, zunächst in einzelnen Bundesstaaten, später auch auf Bundesebene. Präsident Reagan hat dazu viel beigetragen.

Einzelmaßnahmen sind inzwischen verwirklicht worden. Über sie und ihre Auswirkungen hat Herr Dr. Kurz referiert.

Seit etwa drei Jahren geht es in der Diskussion der Steuerreform um grundlegende Änderungen. Über sie und ihre ökonomischen Begründungen werde ich berichten. Ich werde auch die Wirkungen beschreiben, die nach Modellrechnungen zu erwarten sind. Schließlich werde ich die grundsätzliche Richtung der Reformvorschläge beurteilen, wobei ich ökonomische Kriterien zugrunde legen werde.

## B. Die Reformvorschläge

### 1. Vorschläge aus den Parteien

Die gegenwärtige Steuerreformbewegung begann — auf politischer Ebene — vor einigen Jahren, als verschiedene Vorschläge mit dem Ziel gemacht wurden, die Bemessungsgrundlage der Bundeseinkommensteuer zu verbreitern und dafür die Steuersätze zu verringern. Am bekanntesten sind der Plan der Republikaner Kemp (New York) und Kasten (Wisconsin) und der Plan der Demokraten Bradley (New Jersey) und Gephardt (Missouri).

Kemp und Kasten schlugen im April 1984 u. a. vor,

- die Abzüge von der Besteuerungsbasis drastisch einzuschränken,
- den Einkommensteuersatz auf statuarisch einheitlich 24 vH bei effektiven Steuersätzen von 19,2 vH bzw. 28,8 vH festzusetzen,

- den Körperschaftsteuersatz in Abhängigkeit vom Einkommen auf 15, 25 oder 35 vH festzusetzen,
- das Steuersystem auch hinsichtlich der Ermittlung der Veräußerungsgewinne („capital gains“) und der Abschreibungen zu indexieren und
- die „capital gains“ nur geringfügig (mit 10 bis maximal 24 vH) zu besteuern (Aaron and Galper, 1985).

Bradley und Gephardt hatten schon 1983 dafür plädiert,

- Lohnnebeneinkünfte (etwa „fringe benefits“ wie Arbeitgeberbeiträge zur Krankenversicherung) zu besteuern und die Besteuerungsbasis generell zu verbreitern,
- den Einkommensteuersatz in Abhängigkeit vom Einkommen auf 14 vH, 26 vH oder 30 vH festzusetzen,
- den Körperschaftsteuersatz auf einheitlich 30 vH zu begrenzen,
- auf jegliche Indexierung zu verzichten,
- die „capital gains“ wie andere Einkommensteile mit maximal 30 vH zu belasten und
- die Abschreibungsmöglichkeiten einzugrenzen.

## 2. Vorschlag des Treasury Department

Führende Demokraten und Republikaner stimmten also darin überein, die Steuervergünstigungen zu verringern oder zu beseitigen, die Einkommen- und Körperschaftsteuersätze zu senken, die Steuersätze einander anzugleichen und das System insgesamt überschaubarer zu machen. Wirklichen Schwung bekam die Steuerreformbewegung, als Präsident Reagan Anfang 1984 in seiner State of the Union Message das Treasury aufforderte, das System der Bundessteuern gründlich zu analysieren und eine Neuordnung vorzuschlagen. Diese Vorschläge wurden im November 1984 veröffentlicht.

Der Entwurf des Treasury sieht eine breitere Bemessungsgrundlage bei geringeren Steuersätzen vor (US Department of the Treasury, 1984), im einzelnen u. a.

- eine volle Belastung der Einkommen durch die Einkommensteuer des Bundes (keine Absetzbarkeit der Einkommensteuern der Bundesstaaten und der Gemeinden bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Bundeseinkommensteuer),
- die Einschränkung der Absetzbarkeit der Spenden für wohltätige und gemeinnützige Zwecke („charitable contributions“) und bestimmter Zinsausgaben (z. B. für Konsumentenkredite),

- die volle Absetzbarkeit von Hypothekenzinsen nur noch für die Hauptwohnung („principal residence“),
- eine verstärkte Besteuerung zahlreicher „fringe benefits“ der Unternehmen (Beiträge für Krankenversicherungen oder Gruppen-Lebensversicherungen) und eine verstärkte Besteuerung der (teilweise besteuerten) Leistungen der Arbeitslosenversicherung,
- die Verdoppelung der persönlichen Freibeträge („personal exemptions“) und eine Erhöhung der Grundfreibeträge („standard deductions“ oder „zero-bracket amounts“ für Einzelpersonen (mit oder ohne Haushaltsangehörige) und für Verheiratete),
- Steuersätze von 15, 25 und 35 vH anstatt der 14 (bzw. 15 für Einzelpersonen („single returns“)) Steuerklassen, die von 11 auf 50 vH ansteigende Steuersätze vorsehen,
- eine Indexierung wie 1981 beschlossen und ab 1985 effektiv,
- die Indexierung geleisteter und empfangener Zinszahlungen der Unternehmen und (mit Ausnahmen etwa für die gezahlten Hypothekenzinsen für die Hauptwohnung) der Haushalte,
- keine Sonderbehandlung der realisierten Veräußerungsgewinne („long-term capital gains“) bei der Einkommensermittlung, aber Indexierung der realisierten „capital gains“ und der Wertänderungen der Vorratsbestände bei Anwendung der FIFO-Methode („first in — first out“),
- den Ersatz der Abschreibungen nach dem Accelerated Cost Recovery System (ACRS) durch Abschreibungen vom Wiederbeschaffungswert gemäß der tatsächlichen ökonomischen Nutzungsdauer (7 Kategorien von Gütern mit Abschreibungssätzen zwischen 3 und 32 vH),
- die Abschaffung des Investment Tax Credit (Investitionszulage von 6 bis 10 vH),
- die Beseitigung von Steuervergünstigungen etwa für die Ölfeldexploration („percentage depletion“) und für Finanzintermediäre („bad-debt-reserve deduction“) und generell bei internationalen Einkommensströmen,
- die Einschränkung der Absetzbarkeit von Bewirtungskosten und Reiseausgaben der Unternehmen,
- die Befreiung von 50 vH der Dividenden von der Körperschaftsteuer und die Abschaffung des Freibetrages von 100 Dollar bzw. 200 Dollar für ledige bzw. verheiratete Anteilseigner und
- einen Körperschaftsteuersatz von 33 vH statt der progressiv von 15 auf 46 vH (bei insgesamt fünf Steuersätzen) ansteigenden Sätze.

Die Steuerreform nach dem Treasury-Plan sollte aufkommensneutral sein, freilich sollte das Einkommen der Körperschaftsteuer erhöht, die Be-

steuerung der Individualeinkommen um 8,5 vH vermindert werden. 78 vH aller Steuerzahler sollten unverändert hoch oder weniger belastet werden, weniger als die Hälfte der übrigen Steuerpflichtigen sollten 1 vH oder mehr ihres Einkommens zusätzlich zahlen.

### 3. Vorschlag des Präsidenten

Die Administration hat die Treasury-Vorschläge überarbeitet und im Mai 1985 „The President's Tax Proposals to the Congress for Fairness, Growth, and Simplicity“ (PTP) veröffentlicht.

Der Plan der Reagan-Administration ist dem des Treasury recht ähnlich. So sollen die marginalen Steuersätze wegen ihrer negativen Anreizwirkungen auf die Leistungs-, Investitions- und Risikobereitschaft um durchschnittlich 19 vH verringert werden. Die Einkommensteuer soll um durchschnittlich 7 vH gesenkt werden, am meisten in den unteren Einkommensklassen. Es gibt aber auch wichtige Unterschiede. Die Besteuerungsbasis wird angesichts der sichtbar gewordenen Widerstände gegen den Treasury-Plan weniger verbreitert. Vergünstigungen etwa für die Öl- und Gaswirtschaft bleiben erhalten. Die „standard deductions“ werden etwas stärker angehoben. Die Abschreibungsregelungen fallen bei unverändert geplanter Indexierung günstiger aus als im Treasury-Plan. „Capital gains“ sollen nicht als normales Einkommen — indexiert — besteuert werden, sondern zu maximal 17,5 vH (35 vH (Spitzensteuersatz) mal 0,50) statt zu maximal 35 vH und gegenwärtig 20 vH (50 vH (Spitzensteuersatz) mal 0,40). Zinseinkünfte und Zinsausgaben werden nicht indexiert. Nur 10 vH statt 50 vH der Dividenden sollen Körperschaftsteuerfrei ausgezahlt werden dürfen. Gleichzeitig sollen die Freibeträge für Dividendeneinkommen (100 Dollar bzw. 200 Dollar) wie im Treasury-Plan gestrichen werden. Die „minimum tax“ für Einkommen- und Körperschaftsteuerpflichtige wird beibehalten. Neu am Reagan-Plan ist die „recapture tax“. Sie soll Gewinne abschöpfen, die ab 1986 bei gesenktem Körperschaftsteuersatz für Erträge auf Investitionen anfallen, die 1981 bis 1985 nach dem Accelerated Cost Recovery System zu rasch abgeschrieben worden sind.

Hinsichtlich der Entstehungsgeschichte sind die vom Präsidenten vorgeschlagenen Maßnahmen im Vergleich zu dem Treasury-Plan interessant, angesichts des gegenwärtigen Standes der Steuerreformdiskussion sind aber die vom Präsidenten vorgeschlagenen Änderungen des Einkommen- und Körperschaftsteuerrechts für sich betrachtet wichtig. Die wesentlichen Änderungen werden deshalb in Tabelle 1 zusammengefaßt.

Wichtige Vorschläge des Präsidenten Reagan wie auch des Treasury betreffen die Besteuerung der Unternehmen. Sie lassen sich nur verstehen angesichts der gegenwärtig diskriminierenden Regelungen.

Tabelle 2 zeigt die effektiven Steuersätze für (stichprobenartig) ausgewählte große Unternehmen in den einzelnen Branchen — und zwar für das Jahr 1983 und die Jahre 1980 bis 1983. Es handelt sich um durchschnittliche (nicht marginale) und tatsächliche (nicht erwartete) Steuersätze. Sie vermitteln einen Eindruck davon, wie verschieden die Belastung in den Branchen gewesen ist und wie stark sich dies auf die intersektorale Allokation der Ressourcen ausgewirkt haben dürfte. So betrug der effektive Steuersatz im Jahre 1983 in der chemischen Industrie ./ 1,0 vH., in der Tabakverarbeitung aber 33,8 vH. Im Dienstleistungssektor sind die Extremwerte für den effektiven Steuersatz 6,4 vH für Banken und Versicherungen und 34,8 vH für den Großhandel.

Ein erheblicher Teil der Unterschiede der effektiven Sätze beruht auf Unterschieden in der Begünstigung durch den „Investment Tax Credit“ (ITC) und durch ähnliche Maßnahmen, wie die aktuellsten Zahlen dafür (für 1981) verdeutlichen (Tabelle 3). Branchen mit relativ hohen (niedrigen) Steuervergünstigungen sind in der Regel jene, deren Unternehmen niedrige (hohe) effektive Steuersätze aufweisen. So sind die chemische Industrie, der Fahrzeugbau und der Sektor öffentliche Versorgung (Transportsektor, Telekommunikation, Elektrizitätssektor) Sektoren mit hohen Vergünstigungen und niedrigen effektiven Steuersätzen. Umgekehrt ist es etwa in der Lederwarenbranche, bei den Möbelherstellern und im Handel.

All dies bedeutet, daß das Steuersystem der Vereinigten Staaten keineswegs neutral in dem Sinne ist, daß es die Rangfolge der im privatwirtschaftlichen Sinne rentablen Investitionsprojekte unverändert läßt. Würden die Unterschiede zwischen den Steuersätzen verringert, so würden Investitionschancen mehr nach ihrer gesamtwirtschaftlichen Rentabilität statt nach steuerlichen Aspekten ergriffen.

In diese Richtung einer verbesserten Allokation zielen die Vorschläge des Präsidenten. Sie beinhalten insbesondere

- einen Körperschaftsteuersatz von 33 vH (ab einem Gewinn von \$ 75000) statt 46 vH (ab \$ 100 000),
- die Abschaffung des „Investment Tax Credit“ (ITC),
- die Verminderung der Ineffizienz durch Ausweitung der Steuerbasis und Abschaffung von Steuervergünstigungen und
- die Verminderung der inflationsbedingten Verzerrungen der Ressourcenallokation durch Indexierung bei der Vorratsbewertung und bei der Bemessung der Abschreibungen auf den Kapitalstock.

*Tabelle 1:*  
**Wichtige Steuerreformvorschläge des Präsidenten Reagan im Mai 1985**

	Steuerrecht im Jahre 1986	Vorgeschlagene Änderung
Einkommensteuersätze	14 bzw. 15 Stufen mit Sätzen von 11 bis 50 vH	3 Stufen mit Sätzen von 15, 25 und 35 vH
Personal Exemption	\$ 1080 für Steuerpflichtigen, Ehepartner und Abhängige	\$ 2000 für Steuerpflichtigen, etc.
Zero-bracket amount	\$ 3670 für Verheiratete, \$ 2480 für Einzelpersonen	\$ 4000 für Verheiratete, \$ 2900 für Einzelpersonen
IRA-contribution limit	\$ 2000 für Erwerbstätige, \$ 250 für nichterwerbstätige Ehepartner	\$ 2000 für beide Personengruppen
Home-mortgage interest	absetzbar, teilweise mit Beschränkung auf Höchstbetrag	voll absetzbar nur für die Hauptwohnung
Sonstige Zinszahlungen der Konsumenten	absetzbar	absetzbar in Höhe des Betrages, der um \$ 5000 über den Zinseinkünften liegt
State and local income tax	absetzbar	nicht absetzbar
General sales tax	absetzbar	nicht absetzbar
Real-property tax	absetzbar	nicht absetzbar
Employer-paid health insurance premiums	absetzbar	nur teilweise absetzbar
Unemployment compensation	teilweise steuerfrei	besteuert
Municipal-bond interest	steuerfrei	steuerfrei, soweit nicht für private Zwecke
Long-term capital gains	60 vH steuerfrei, Maximalsatz 20 vH	50 vH steuerfrei, Maximalsatz 17,5 vH
Körperschaftsteuersätze	15 bis 40 vH für die ersten \$ 100 000 Gewinn, 46 vH für zusätzlichen Gewinn	15 bis 25 vH für die ersten \$ 75 000 Gewinn, 33 vH für zusätzlichen Gewinn
Investment Tax Credit	6 vH bis 10 vH	0 vH
Abschreibungen	ACRS	Einschränkung, aber Indexierung
Dividenden	nicht absetzbar, Freibetrag	10 vH absetzbar bei Unternehmen, kein Freibetrag

*Quelle:* The President's Tax Proposals to the Congress for Fairness, Growth, and Simplicity, General Explanation, U.S. Government, Printing Office, Washington, D.C., May 1985, S. 26-30.

Tabelle 2:  
Effektive Steuersätze<sup>a)</sup> für große Unternehmen in ausgewählten Branchen — vH

Branche	Zeitraum	1983	Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1983
Aerospace		14,0	9,7
Beverages		18,7	23,2
Chemicals		./ 1,0	3,6
Computers and office equipment		26,3	25,8
Electronics and appliances		7,4	16,2
Financial institutions		6,4	3,8
Food processors		25,9	29,5
Instrument companies		32,8	29,5
Paper and wood products		./ 0,5	./ 2,9
Petroleum		21,3	23,5
Pharmaceuticals		27,3	32,9
Retailing		20,0	22,9
Tobacco		33,8	33,3
Trucking		34,5	38,2
Wholesalers		34,8	n.a.

<sup>a)</sup> Tatsächliche Steuerschuld im Verhältnis zum zu versteuernden Einkommen.

Quelle: Joint Committee on Taxation, November 30, 1984, gemäß Daily Report for Executives, December 3, 1984, (DER, No. 232), S. J-1, zitiert nach Batten and Ott (1985).

Eine bessere Allokation der Ressourcen wird vor allem angestrebt durch

- mehr Neutralität hinsichtlich des Ortes der Einkommensentstehung,
- mehr Neutralität hinsichtlich der Investitionsart,
- mehr Neutralität hinsichtlich der Finanzierungsart (Minderung der Doppelbelastung der Dividenden der körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen) und
- mehr Neutralität hinsichtlich der Aktivitäten der einzelnen Branchen.

Dies soll an einigen Beispielen erläutert werden.

Gegenwärtig werden Gewinne der amerikanischen Unternehmen mit der amerikanischen Steuer belastet, unabhängig davon, wo die Gewinne entstehen. Die Unternehmen können freilich ihre im Ausland gezahlten Steuern gegen die amerikanische Steuerschuld aufrechnen, auch wenn der ausländische Steuersatz den amerikanischen übersteigt. Nach dem Reagan-Vorschlag (und dem Treasury-Plan) könnten die US-Unternehmen im Ausland gezahlte Steuern nur noch auf bilateraler Basis gegenrechnen, und zwar maximal mit dem Körperschaftsteuersatz der USA. Weil dieser nach der Reform in der Regel niedriger wäre als die Sätze im Ausland, würden

Tabelle 3:

## Effektiver Steuersatz vor und nach Berücksichtigung der Tax Credits nach Branchen im Jahre 1981

Branche	Effektiver Steuersatz		Tax Credits		
	brutto	netto	insgesamt	darunter ITC	Foreign Credit
vH					
Agriculture, Forest, Fishing	43,6	32,5	11,1	10,0	0,2
Mining	44,8	17,8	27,0	6,1	20,7
Construction	35,7	28,3	7,4	5,1	1,6
Manufacturing	44,6	22,6	22,1	6,9	13,3
darunter:					
Furniture and Fixtures	43,2	38,6	4,6	3,2	0,4
Leather Products	44,2	38,9	5,3	2,5	0,7
Chemicals	45,1	18,2	26,9	5,7	14,7
Motor Vehicles	43,5	20,2	23,4	17,2	5,1
Utilities	45,0	21,3	23,7	22,4	1,0
Wholesale and Retail	38,7	31,8	6,9	4,9	1,3
Finance, Insurance, Real Estate	37,3	27,6	9,7	4,1	5,4
Services	34,1	24,5	9,6	7,3	1,5
Insgesamt	42,3	18,1	24,2	7,8	9,0

Quelle: U.S. Department of Commerce, Statistics of Income 1981, Corporate Income Tax, Table 2, zitiert nach Batten and Ott (1985).

verschiedene Aktivitäten in Hochsteuerländern in die USA zurückverlagert. Auch gäbe es ein Interesse dieser Länder, ihre eigenen Steuersätze zu verringern.

Gegenwärtig werden die Abschreibungen auf Anlagen nach den Anschaffungswerten bemessen. Dies begünstigt Investitionen in Anlagen mit relativ kurzer Nutzungsdauer, wenn die erwartete Inflationsrate positiv ist. Das ACRS-System (aus dem Jahre 1981 mit Modifikationen im Jahre 1982) wirkt dem wegen der — im Vergleich zur ökonomischen Abschreibungsfestsetzung — rascheren Abschreibung zwar entgegen (Ott, 1984), die steuerliche Benachteiligung von Investitionen mit längerer Nutzungsdauer bleibt aber bestehen. Hinzu kommt der Einfluß des Investment Tax Credit (ITC), der nur für Ausrüstungsinvestitionen, nicht aber für Bauten gewährt wird. Die effektiven Steuersätze für die einzelnen Anlagegüter variieren sehr stark, auch in Abhängigkeit von der Inflationsrate; zum Teil sind sie negativ. Tabelle 4 veranschaulicht dies.

Tabelle 4:

**Effektive Körperschaftsteuersätze<sup>1)</sup> für Gewinne aus eigenkapitalfinanzierten Investitionen für Unternehmen mit dem Regelsteuersatz (46 vH) bei Anwendung des Accelerated Cost Recovery System (ACRS)**

Art des Anlagegutes (jeweils Beispiele)	Steuerliche Nutzungs- dauer in Jahren	Effektiver Steuersatz bei einer Inflationsrate von		
		0	5	10
in vH				
Automobile, leichte Lastwagen	3	- 75	- 9	18
Sonstige Ausrüstungsgüter wie z. B. Lastwagen, Schiffe, Computer	5	- 47	- 4	16
Bestimmte Energieerzeugungsanlagen	10	- 6	19	31
Elektrizitätsanlagen	15	8	33	43
Gebäude	18	27	39	45

<sup>1)</sup> Der durchschnittliche effektive Steuersatz ist definiert als der Quotient aus der Differenz zwischen realer Rendite vor Steuern und realer Rendite nach Steuern und der realen Rendite vor Steuern. Für die reale Rendite nach Steuern wurden bei der Berechnung 4 vH, für den Investment Tax Credit der für das jeweilige Anlagegut maximal mögliche Satz zugrunde gelegt.

Quelle: The President's Tax Proposals to the Congress for Fairness, Growth, and Simplicity, General Explanation, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., May 1985, S. 136 und 137.

Präsident Reagan hat vorgeschlagen, den ITC zu streichen und das ACRS durch das Capital Cost Recovery System (CCRS) zu ersetzen. Letzteres unterscheidet sich von ACRS durch

- Abschreibungen nach Wiederbeschaffungswerten, nicht nach Anschaffungswerten,
- Abschreibungen nach prinzipiell ökonomischer Nutzungsdauer mit neutral wirkenden Investitionsanreizen und
- Neutralität hinsichtlich der Art der Anlagegüter (PTP, S. 138-146).

Die Diskriminierung der Ausrüstungen mit langer Nutzungsdauer und der Bauten würde praktisch beseitigt, die effektiven Steuersätze auf Ausrüstungen jeglicher Nutzungsdauer näherten sich jenen für Bauten an (Tabelle 5). Weitere Vorschläge würden bei der Vorratsbewertung mehr Indexierung zulassen.

Tabelle 5:

**Effektive Steuersätze<sup>a)</sup> auf Gewinne aus eigenkapitalfinanzierten Investitionen nach Anlageart und Art der Gewinnverwendung bei Realisierung des PTP**

Art des Anlagegutes (jeweils Beispiele)	Art der Gewinnverwendung	
	Ausschüttung	Thesaurierung
Ausrüstungsgüter		
Autos, Leichtlastwagen (4 Jahre)	16	18
Lastwagen, Computer, Büroausstattung (5 Jahre)	16	18
Traktoren, Flugzeuge, Baumaschinen (6 Jahre)	17	18
Möbel, industrielle Anlagen, etc. (7 Jahre)	17	18
Schiffe, Turbinen, etc. (10 Jahre)	17	18
Gebäude (28 Jahre)	23	25

<sup>a)</sup> Wie Anmerkung zu Tabelle 5.

Quelle: The President's Tax Proposals . . . , S. 145 und 147.

Körperschaftsgewinne werden in den USA doppelt belastet, andere Gewinne nicht. Die körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen dürfen Zinsen auf das Fremdkapital bei der Gewinnermittlung absetzen, Erträge auf Eigenkapital werden aber bei den Unternehmen und den Anteilseignern belastet; freilich können die Anteilseigner einen Freibetrag von 100 bzw. 200 Dollar (Alleinstehende bzw. Ehepartner) geltend machen. Gegenwärtig werden Dividenden in der höchsten Progressionsstufe mit 73 vH (46 vH Körperschaftsteuer und 50 vH Einkommensteuer auf 54) belastet, Zinsen auf Fremdkapital mit 50 vH. Dieser Unterschied in der Belastung soll vermindert werden, vor allem dadurch, daß 10 vH der gezahlten Dividenden nicht mit Körperschaftsteuer belastet werden. Bei nach der Reform niedrigeren Spitzensteuersätzen betrüge die Belastung der Dividenden 54 vH, die der Zinsen 35 vH, die Differenz also 19 Prozentpunkte statt 23 Prozentpunkte.

Der Einfluß der einzelnen Maßnahmen auf das Steueraufkommen ist abgeschätzt worden. Die Schätzwerte basieren auf einer Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Sie besagen, daß das gesamte Steueraufkommen nur wenig beeinflußt würde (maximal um 1,3 vH des Aufkommens in einem Jahr des Zeitraumes 1986 bis 1990). Die Einflüsse auf die Einzelsteuern wären freilich unterschiedlich. Das Körperschaftsteueraufkommen fiel wesentlich höher, das Aufkommen der Individualeinkommensteuer entsprechend geringer aus (Tabelle 6).

Diese Schätzwerte schließen aber die reallokativen (mikroökonomischen) Effekte der Reform nicht ein. Würden die Vorschläge des Präsidenten verwirklicht, so wäre die Variabilität der Steuersätze zwischen den Investi-

tionsarten geringer, die Steuersätze für Unternehmensgewinne wären im Durchschnitt etwas höher als bisher. Dies könnte zu niedrigeren Investitionen führen, würde aber keineswegs notwendigerweise das Sozialprodukt verringern. Bei einer besseren Allokation des Kapitals könnten das Sozialprodukt und die Wohlfahrt der Bürger durchaus zunehmen. Würden die Vorschläge des Präsidenten verwirklicht, so fielen nach Schätzungen des Treasury Department das reale Bruttosozialprodukt 1995 um wenigstens 1,5 vH höher aus als bei gegebenem Recht. Wegen der noch unzureichenden empirischen Basis dieser Schätzungen sind entsprechende Steuerermehreinnahmen aber nicht in die amtlichen Berechnungen über die Aufkommenswirkungen der Reform einbezogen worden (PTP, S. 7, Batten and Ott, 1985, S. 12, Fußnote 6).

Tabelle 6:

**Einfluß der vorgeschlagenen Reformmaßnahmen auf das Steueraufkommen in den Jahren 1986 bis 1990 (Mrd. Dollar)**

Maßnahme	Jahr				
	1986	1987	1988	1989	1990
Körperschaftsteuer					
Verringerung der Steuersätze	- 10,0	- 26,7	- 35,9	- 39,0	- 41,8
Neutralität hinsichtlich der Einkommensentstehung	1,3	3,4	4,1	4,6	5,1
Neutralität hinsichtlich der Investitionsart	21,9	41,9	47,8	46,9	48,7
Steuerbefreiung für 10 vH der Dividenden	0,0	- 3,4	- 6,2	- 7,2	- 8,0
Beseitigung von Steuervergünstigungen für Branchen	2,1	4,2	4,9	5,7	6,9
Sonstige Maßnahmen	3,6	6,7	9,6	12,9	14,3
Zusammen	18,9	26,1	24,3	23,9	25,2
Einkommensteuer					
Zusammen	- 17,9	- 26,0	- 32,0	- 29,0	- 26,9
Alle Steuern					
Zusammen	1,2	0,4	- 7,3	- 4,6	- 1,2
dto., vH des Steueraufkommens	0,3	0,1	- 1,3	- 0,7	- 0,2

Quelle: The President's Tax Proposals . . . , Appendix C, S. 453-461.

#### 4. Beschluß des Repräsentantenhauses

Nachdem der Reagan-Plan auf Widerstand aus Teilen der U.S.-Wirtschaft, aus den Bundesstaaten (wegen der Abschaffung der Abziehbarkeit der Staaten- und Gemeindesteuern) oder aus den Gewerkschaften (wegen der Besteuerung bestimmter „fringe benefits“) gestoßen war, verlief die Reformdiskussion in ruhigeren Bahnen. Das „House Ways and Means Committee“, dem 23 Demokraten und 13 Republikaner angehören, hat dann im November 1985 einen konkreten Gesetzesvorschlag erarbeitet, der nach dem Vorsitzenden des Komitees Rostenkowski-Vorschlag heißt. Diesem Vorschlag stimmte das Repräsentantenhaus im Dezember 1985 zu.

Der Rostenkowski-Plan enthält im Vergleich zum Reagan-Plan zahlreiche Zugeständnisse an Interessengruppen (Brinner, 1986). Um die Aufkommensneutralität zu wahren, sollen die geringeren Einkommensteuersätze für weit weniger Bürger gelten, ein vierter Steuersatz von 38 vH ist für Einkommen ab \$ 60 000 (Einzelpersonen) bzw. \$ 100 000 (Ehepartner) vorgesehen. Der maximale Steuersatz für „capital gains“ soll 22 vH betragen statt der gegenwärtigen 20 vH bzw. der 17,5 vH, die Präsident Reagan vorgeschlagen hatte. Der Körperschaftsteuersatz soll nur auf 36 vH verringert werden. Die Minimumsteuer für Individuen und Unternehmen soll 25 vH statt 20 vH betragen. Einkommensteuerzahlungen an Bundesstaaten und Gemeinden sollen abgesetzt werden dürfen. Verschiedene andere Steuervergünstigungen sollen beibehalten werden. So will der Präsident steuerfreie Bonds der Gemeinden für nicht-staatliche Aktivitäten nicht mehr zulassen, das „House“ beschränkt die Möglichkeiten zur Ausgabe steuerfreier Bonds zwar auch, läßt aber mehr Ausnahmen zu. Das vom Repräsentantenhaus für die Bemessung der Abschreibungen vorgeschlagene „Incentive Depreciation System“ (IDS) ähnelt dem „Asset Depreciation Range“ (ADR)-System, das vor 1981 galt. IDS umfaßt 10 Klassen von Anlagegütern. Die Abschreibungen sind völlig unzureichend indexiert. Die durchschnittliche steuerliche Nutzungsdauer für Ausrüstungen beträgt 7,6 Jahre statt 4,3 Jahre im geltenden System und 8,4 Jahren im ADR-System (Brinner, Abraham, Gault, 1986).

Insgesamt ist die „House“-Vorlage in erheblichem Maße von Umverteilungsdenken geprägt. Die Einkommensteuerentlastung der unteren Einkommensgruppen fällt im Vergleich zum Reagan-Plan höher, die der oberen Einkommensgruppen (ab \$ 75 000) geringer aus (Brinner, *The Consequences of Tax Reform*, February 1986, S. 12).

Nach Simulationsrechnungen mit dem ökonomischen Modell von Data Resources Inc. (Brinner, Abraham, Gault, 1986) führte die Realisierung der Repräsentantenhaus-Vorlage auf mittlere Sicht zu einem insgesamt nur wenig veränderten Sozialprodukt, dessen Struktur änderte sich aber deutlich. Der Konsum nähme bei sinkender Lohn- und Einkommensteuer zu, die

Investitionen fielen wegen der höheren Körperschaftsteuer geringer aus. Schon nach drei Jahren wäre der Kapitalstock um 1,5 vH geringer als sonst, nach 10 Jahren wäre er sogar um 3,0 vH geringer. Diese Nettoeffekte beinhalten schon die positiven Effekte einer insgesamt weniger diskriminierenden steuerlichen Behandlung der Kapitalbildung. Das Sozialprodukt bliebe trotz des geringeren Kapitalstocks konstant, weil sich der Arbeitseinsatz nennenswert erhöhte. Dies beruht auf der geringeren einkommensteuerlichen Belastung des Arbeitseinsatzes im Vergleich zur Steuerfreiheit der Freizeit. Die Arbeitsproduktivität je Stunde fiel mittelfristig deutlich geringer aus als bei gegebenem Steuerrecht (Brinner, Abraham, Gault, 1986).

Die Vorlage des Repräsentantenhauses ist demnach hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen eindeutig negativ zu beurteilen. Trotzdem stellte sich Präsident Reagan hinter den Rostenkowski-Entwurf, damit dieser an den Senat weitergeleitet würde, der dann Änderungen im Reagan'schen Sinne vornehmen sollte. Selbst mit Mühe erreichte Reagan eine Mehrheit im Repräsentantenhaus für die verwässerte Vorlage nur dadurch, daß er den Republikanern im Repräsentantenhaus versprach, er werde das Gesetz ablehnen, falls es im republikanisch beherrschten Senat nicht eine Reihe wesentlicher Änderungen erfahre. Die Mindestanforderungen an eine Steuerreformvorlage (Spitzensteuersatz von maximal 35 vH, wesentliche Investitionsanreize) sind in einem Brief an Jack Kemp, einen führenden Republikaner im Repräsentantenhaus, festgehalten worden.

### 5. Stand der Reformdiskussion Anfang Mai 1986

Das Senate Finance Committee hat die Vorlage des Repräsentantenhauses unter dem Vorsitz von Bob Packwood bis Anfang Mai 1986 beraten.

Entgegen den Erwartungen des Präsidenten wurde die Vorlage zunächst weiter verwässert. Die Abzüge für Bewirtungskosten sollten nach Presseberichten zum größten Teil erhalten bleiben. Auch die Vergünstigungen für die Öl- und Gaswirtschaft, für die Stahlindustrie und den Schiffbau sollten angeblich überleben. Auch wurden zusätzliche Steuervergünstigungen beschlossen („tax favored pension benefits“). Um das gesamte Steuerpaket aufkommensneutral zu gestalten, schlug der Vorsitzende des Senate Finance Committee vor, den Tabakkonsum, den Alkoholverbrauch und Flugreisen stärker zu besteuern sowie Zölle zu erhöhen und Einkünfte, die Ausländer in den USA erzielen, stärker zu belasten. Nach den öffentlichen Beratungen im Senatskomitee (im zweiten Drittel des April 1986) waren nach Presseberichten so viele alte und neue Steuervergünstigungen vorgesehen, daß die gesamte Steuerreformdiskussion im Sande zu verlaufen

schien, zumal der Senat in jener Zeit beschlossen hatte, dem Abbau des Budgetdefizits Priorität gegenüber der Steuerreform beizumessen.

Schließlich tagte das Packwood-Committee bis Anfang Mai 1986 hinter verschlossenen Türen. Das Ergebnis stimmt in vieler Hinsicht mit den Vorschlägen des Präsidenten überein. Es gibt reelle Chancen für eine amerikanische Steuerreform, der Europa etwas wird entgegengesetzt müssen im Wettbewerb der Steuersysteme.

### **C. Würdigung der Steuerreformdiskussion in den - Vereinigten Staaten von Amerika**

Gegen den Treasury-Plan läßt sich einwenden, daß er prinzipiell das Einkommen und nicht den Verbrauch als die adäquate Basis der Besteuerung ansieht. Dies überraschte umso mehr, als das Treasury selbst 1977 in den Blueprints for Basic Tax Reform eine „consumption-based tax“ und eine „income-based tax“ untersucht und die erstere befürwortet hatte. Im Bericht vom November 1984 sprach sich das Treasury aber für die „income-based tax“ aus — wegen der Implikationen für die internationale Besteuerung und wegen der Übergangsprobleme (Makin, 1985, S. 20). Nachdem die Entscheidung für das Einkommen gefallen ist, wird ein relativ reines Einkommensteuersystem entwickelt, ganz im Sinne der Simons-Haig-Schanz-Konzeption (Sinn, 1986). Die gegenwärtigen steuersystembedingten Effizienzverluste würden bei Realisierung des Treasury-Plans wesentlich verringert (Council of Economic Advisers, 1985, S. 91).

Reagans Vorschläge sind bei dem Abbau der Steuervergünstigungen etwas weniger konsequent. Die Vorlage des Repräsentantenhauses ist schon fast permissiv. Aufkommensneutralität wird erreicht u. a. durch „verschlechterte“ Abschreibungsmöglichkeiten und durch eine höhere „minimum tax“. Was als Steuerreform gedacht war, läßt sich eher als ein Programm zur Senkung der individuellen Einkommensteuer und zur Anhebung der Körperschaftsteuer kennzeichnen (Brinner, 1986).

Alle (drei) Reformvorschläge behalten die seit 1985 gültige Indexierung bei der Einkommensteuer bei. Sie würden die Kapitalbildung im Vergleich zum geltenden Recht aber beeinträchtigen, weil die Körperschaftsteuer im Vergleich zur Einkommensteuer erhöht würde und bestimmte Investitionsanreize entfielen (Brinner, 1986, S. 26-27). Der künftige Kapitalstock fiel geringer aus mit negativen Folgen für den Lebensstandard. Nach Modellrechnungen von Data Resources Inc. (DRI) könnte dies insbesondere durch die Beibehaltung von Investitionsanreizen (5 vH „tax credit“) und insgesamt durch ein „rebalancing“ der Änderungen bei der Einkommen- und der

Körperschaftsteuer verhindert werden. Für Maßnahmen in diese Richtung hat Martin Feldstein, der frühere Vorsitzende des Council of Economic Advisers, immer wieder plädiert (Wall Street Journal).

Grundlegend verbessert würde das amerikanische Steuersystem insbesondere durch einen Ersatz des Mischsystems aus Einkommen- und Konsumsteuer (bei Dominanz der einkommensteuerlichen Elemente) durch den Übergang zu einem möglichst sauberen System der Konsumsteuer. Dies bräuchte durchaus kein radikaler Schritt zu sein. Relativ wenige Reformmaßnahmen würden genügen (Bradford, in: Makin, 1985, S. 15), nämlich

- Sofortabschreibung statt Abschreibungen nach ACRS oder CCRS,
- Abschaffung des Investment Tax Credits,
- Steuerfreiheit für Zinseinkommen und Nichtabsetzbarkeit von Zinsausgaben,
- unbeschränkte Kapitalbildung oder -auflösung gemäß der jetzigen steuerlichen Behandlung der „Individual Retirement Accounts“ und
- Steuerfreiheit für Dividenden und Kapitalgewinne.

Es ist durchaus erwähnenswert, daß für die Vereinigten Staaten solche Schritte vorgeschlagen werden, einfach deshalb, weil es in der Bundesrepublik Deutschland offenbar nicht einmal möglich ist, im eigenen Interesse die Börsenumsatzsteuer und die Gesellschaftsteuer rasch abzuschaffen.

Auf einen weiteren Aspekt einer Steuerreform möchte ich noch hinweisen. Üblicherweise wird im Rahmen von Reformüberlegungen diskutiert, wie das Steuersystem gestaltet werden sollte, wenn sichergestellt ist, daß sich der Staat wie ein wohlwollender Diktator verhält. Man muß aber auch fragen, wie man ein Steuersystem gestalten muß, wenn man sich vor einem Staat schützen muß, der die Bürger wie ein Monopolist ausbeutet, wie man also die Steuerhoheit in der Verfassung beschränken sollte und welche Besteuerungsrechte der Staat haben darf (Brennan and Buchanan, 1980). Kriterium sind dabei die Folgen, die bestimmte verfassungsmäßige Regelungen in der Zeit nach der Verfassungsgebung (im „postconstitutional political process“) aufgrund des Verhaltens des Staates haben dürften. Der Staat wird dabei als eine Institution betrachtet, die das Wohlergehen der im öffentlichen Dienst Beschäftigten anstrebt, nicht aber der Gesamtheit der Bürger dienen will.

Eine solche Analyse führt insbesondere zu folgendem Ergebnis (Brennan and Buchanan, 1980): Um der Besteuerung ausweichen zu können, sollten die Steuerbemessungsgrundlagen nicht möglichst umfassend sein. Breite Bemessungsgrundlagen sind allokationstheoretisch nur dann weniger breiten Besteuerungsbasen überlegen, wenn man bei dem Vergleich auf Steuersysteme mit gleichem Aufkommen abstellt. Tatsächlich regen umfassende Bemessungsgrundlagen aber den Steuerappetit an und führen zu einer höhe-

ren Steuerbelastung und zu höheren Staatsausgaben. Aus dieser Sicht ist also bei einer beliebigen Besteuerungsbasis eine „flat rate“ ohne verfassungsmäßig festgelegte Besteuergrenzen problematisch.

### Zusammenfassung

1. Zahlreiche Steuerreformvorschläge für die Vereinigten Staaten von Amerika zielen darauf ab, die Bemessungsgrundlage der Federal Income Tax zu vergrößern und dafür die Steuersätze kräftig zu senken. Begründet werden die Vorschläge damit, daß die geltenden Regelungen kompliziert, vielfach unfair, vor allem aber ökonomisch ineffizient seien.

2. Führende Demokraten und Republikaner stimmen hinsichtlich der Hauptzielrichtung einer Steuerreform überein.

3. Der aufkommensneutrale Reformvorschlag des Treasury vom November 1984 sieht vor allem vor,

- zahlreiche Steuervergünstigungen abzuschaffen,
- die Steuersätze für die Einkommen- und die Körperschaftsteuer drastisch zu senken,
- das Einkommensteuersystem noch mehr zu indexieren,
- Abschreibungen nur noch nach der ökonomischen Nutzungsdauer zuzulassen und
- die Doppelbelastung der Dividenden der Körperschaften mit Einkommen- und Körperschaftsteuer drastisch zu vermindern.

Insgesamt soll die Federal Income Tax in Richtung auf eine reine Einkommensteuer im Sinne der Konzeption von Simons, Haig und Schanz umgestaltet werden. Nennenswerte Wohlfahrtsgewinne wären zu erwarten.

4. Präsident Reagans Steuerreformvorschläge vom Mai 1985 sind jenen des Treasury recht ähnlich, entbehren aber in Einzelbereichen der Konsequenz beim Abbau der Steuervergünstigungen.

Wesentliche Reformvorschläge betreffen die Unternehmensbesteuerung. Sie sollen die allokativen Verzerrungen durch das gegenwärtige Steuersystem beseitigen oder vermindern. In diese Richtung zielen die Abschaffung des Investment Tax Credit, die Einführung des Capital Cost Recovery System und die Abschaffung vieler Steuervergünstigungen für einzelne Branchen, aber auch die geringere Doppelbelastung von Dividenden bei geringeren Steuersätzen.

Auch Präsident Reagans Steuerreformvorschläge sind bei statischer Rechnung aufkommensneutral, führten aber tatsächlich bei verbesserter

Ressourcenallokation und weit geringeren Hemmnissen für die Leistungs-, Investitions- und Risikobereitschaft zu größerem Wohlstand.

5. Der Steuerreformplan, den das Repräsentantenhaus Ende 1985 beschlossen hat, behält im Vergleich zum Reagan-Plan und zum ursprünglichen Treasury-Plan zahlreiche Steuervergünstigungen bei und sieht dafür höhere Steuersätze vor. Umverteilungsabsichten spielen im Plan des Repräsentantenhauses eine relativ große Rolle.

6. Der Finanzausschuß des Senats hat Anfang Mai 1986 ein Steuerreformpaket beschlossen, das dem Reagans recht ähnlich ist. Wahrscheinlich wird in den USA noch in diesem Jahr ein Steuerreformpaket verabschiedet, das das jetzige System zwar deutlich verbessert, hinter den ursprünglichen Reformideen aber doch zurückbleibt. Europa wird sich dennoch anstrengen müssen, will es im Wettbewerb der Steuersysteme nicht zurückfallen.

### Literaturverzeichnis

- Aaron, Henry J., and Galper, Harvey, *Assessing Tax Reform*, The Brookings Institution, Studies of Government Finance: Second Series, Washington, D. C., 1985.
- Allison, Michael T., Fullerton, Don, and Makin, John H., *Tax Reform: The Major Proposals*, in: Making, John H., editor, *Real Tax Reform*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D. C., 1985, p. 21-36.
- Ballard, Charles L., Shoven, John B., and Whalley, John, *The Total Welfare Cost of the United States Tax System: A General Equilibrium Approach*, in: *National Tax Journal*, June 1985, p. 125-140.
- Batten, Dallas S., and Ott, Mack, *The President's Proposed Corporate Tax Reforms: A Move Toward Tax Neutrality*, in: *The Federal Reserve Bank of St. Louis, Review*, Vol. 67, No. 7, August/September 1985, p. 5-17.
- Bradford, David F., *Diskussionsbeitrag* in Makin, John H., editor, *Real Tax Reform*, p. 14-15.
- Brennan, Geoffrey, and Buchanan, James, *The Power to Tax*, London, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney 1980.
- Brinner, Roger E., *The Consequences of Tax Reform*, Testimony presented before the Senate Finance Committee, Jan. 29, 1986, in: *Data Resources, Inc., Review of the U.S. Economy*, February 1986, p. 11-19.
- Brinner, Roger, Abraham, Jesse, and Gault, Nigel, *Round 3 of Tax Reform: The Economic Impacts of the House Tax Bill*, in: *Data Resources, Inc., U.S. Review*, March 1986, p. 11-27.
- Economic Report of the President 1985*, U.S. Government Printing Office, Washington, D. C., 1985.
- Herber, Bernard P., *Die öffentliche Finanzwirtschaft einiger ausgewählter Länder*, 11. United States of America, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 3. Auflage, Band IV, Tübingen 1983, S. 795-822.

Ott, Mack, Depreciation, Inflation and Investment Incentives: The Effects of the Tax Acts of 1981 and 1982, in: The Federal Reserve Bank of St. Louis, Review, Vol. 66, Nov. 1984, p. 17-30.

Sinn, Hans-Werner, Alternativen zur Einkommensteuer, in diesem Heft, S. . . .

The Council of Economic Advisers, The 1985 Annual Report of the Council of Economic Advisers, in: Economic Report of the President, Transmitted to the Congress, February 1985, United States Government Printing Office, Washington, D. C., 1985.

The President's Tax Proposals to the Congress for Fairness, Growth, and Simplicity, U.S. Government Printing Office, Washington, D. C., May 1985.

U.S. Department of the Treasury, Blueprints for Basic Tax Reform, Government Printing Office, Washington, D. C., 1977.

U.S. Department of the Treasury, Tax Reform for Fairness, Simplicity, and Economic Growth, Department of the Treasury, Washington, D. C., 1984.