

Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV
Administration fédérale des contributions AFC
Amministrazione federale delle contribuzioni AFC
Administraziun federala da taglia AFT

Bern, 29/1/2003

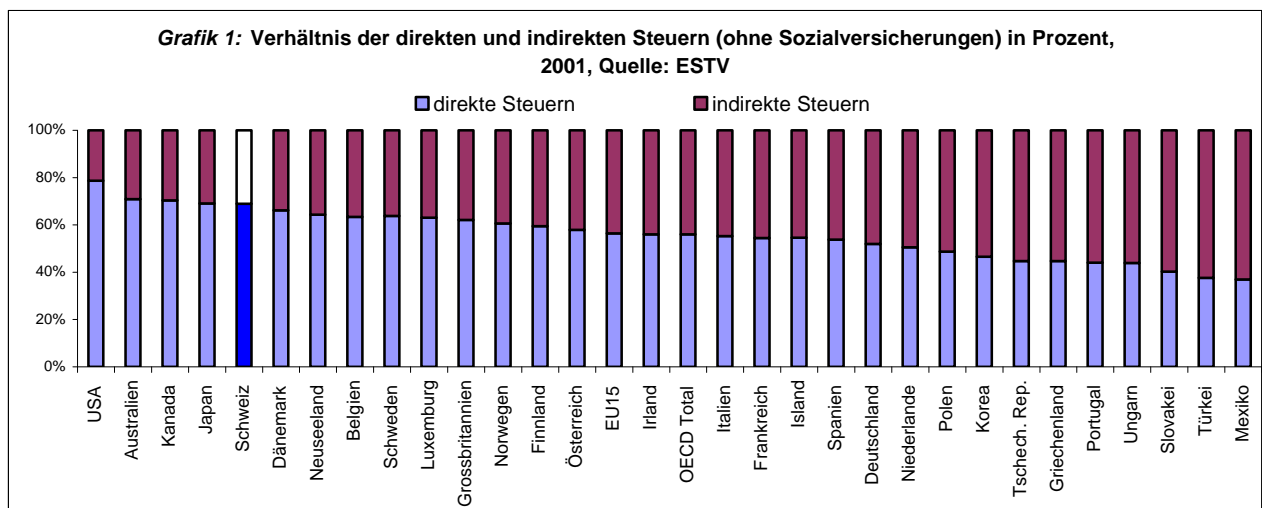
Direkte versus indirekte Steuern: Einige Bemerkungen zum Steuermix in der Schweiz

Von Christoph A. Schaltegger

Die Schweiz im internationalen Vergleich

Direkte Steuern wie die Einkommenssteuer nehmen auf individuelle Umstände der Wirtschaftssubjekte (z.B. Leistungsfähigkeit) Bezug. Indirekte Steuern wie die Mehrwertsteuer nehmen dagegen keinen Bezug auf individuelle Merkmale der Steuerpflichtigen. Moderne Volkswirtschaften finanzieren ihre öffentlichen Leistungen in der Regel aus einem Mix an direkten und indirekten Steuern. Die Schweiz kennt

mit 68.9 % (2001) einen hohen Anteil direkter Steuern am gesamten Steueraufkommen. Im Durchschnitt der OECD-Staaten liegt dieser Wert bei 56 % (Vgl. Grafik 1). Betrachtet man die zeitliche Entwicklung, so fällt auf, dass sich in der Schweiz der Steuermix von 1965 bis 1994 zu Gunsten direkter Steuern verschoben und danach stabilisiert hat (vgl. Grafik 2).



Damit hat die Schweiz eine ähnliche Entwicklung wie viele andere OECD-Staaten gemacht. Dagegen veränderte sich der Steuermix in Deutschland, den Niederlanden, Neuseeland und der Türkei zu Gunsten indirekter Steuern.

Wie lassen sich die internationalen Unterschiede im Steuermix erklären?

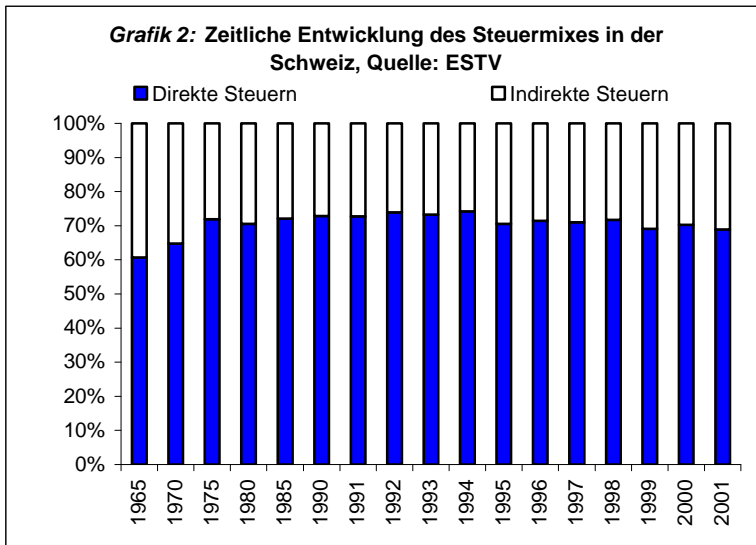
Weshalb legen einige Staaten mehr Gewicht auf direkte und andere Staaten mehr Gewicht auf indirekte Steuern? Wie lassen sich die Unter-

schiede erklären? In der Literatur werden dazu verschiedene Erklärungsansätze geboten.

1. **Steuerwiderstand:** Eine insgesamt höhere Steuerbelastung ist mit einem höheren Anteil an indirekten Steuern korreliert. Wie Hettich und Winer (1984) argumentieren, liegt dies daran, dass bei den indirekten Steuern die Fiskalillusion grösser und damit der Steuerwiderstand geringer ist. Messere (1993) sowie Volkerink und de Haan (1999) legen empirische Evidenz für diese Hypothese für

die OECD-Staaten für die Zeit von 1965-1995 vor.

2. *Politische Instabilität*: Instabile Regierungen stützen sich stärker auf indirekte Steuern und weisen zusätzlich höhere Steuerbelastungen auf. Der Grund dafür ist, dass es für instabile Regierungen aufgrund ihres schwachen Rückhalts im Parlament oder ihrer parteipolitischen Zersplitterung schwieriger ist, eine Politik der Haushaltskonsolidierung durchzuführen als für stabile Regierungen. Wiederum legen Volkerink und de Haan (1999) für diese Hypothese empirische Evidenz für die OECD-Staaten über die Periode von 1965-1995 vor. Dagegen kann keine empirische Evidenz dafür gefunden werden, dass die ideologische Ausrichtung einer Regierung einen signifikanten Einfluss auf den gewählten Steuermix hat.



Besteht in der Schweiz Handlungsbedarf zur Veränderung des Steuermixes?

Die konkrete Wahl des Steuermixes hat einen Einfluss auf die volkswirtschaftliche Effizienz. Je nach Gewichtung einer progressiven Einkommenssteuer im Vergleich zu einer Mehrwertsteuer werden die Haushalte ihr Arbeitsangebot oder die Sparneigung verändern. Firmen reagieren mit Veränderungen des Outputs, der Arbeitsnachfrage oder der Investitionsentscheidungen. Der konkrete Steuermix verändert also die Anreize durch Veränderung der Entgelte, die Haushalte und Firmen durch den Einsatz der Produktionsfaktoren erzielen können. Letztlich hat die Wahl des Steuermixes also einen Einfluss auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft und deren Wachstumsraten.

Die Resultate endogener Wachstumsmodelle und empirischer Wachstumsstudien deuten darauf hin, dass eine Veränderung des Steuermixes hin zu einer stärkeren Konsumbesteuerung (indirekte Steuern) mit einem signifikanten Wachstumsimpuls verbunden ist. (Für eine Übersicht vgl. Dahlby, 2003). So zeigt die empirische Studie von Kneller et al. (1999) für 22 OECD-Staaten über die Jahre 1970 bis 1995, dass eine Reduktion direkter Steuern um 1 % zu einer Erhöhung des BIP-Wachstums um mindestens 0.1 % bis 0.2 % führt. Dagegen hat eine Reduktion indirekter Steuern einen geringeren Effekt auf das BIP-Wachstum. Entscheidend ist dabei jedoch die konkrete Ausgestaltung der indirekten Steuern. Folgt man Bodmer (2003), so ist die Mehrwertsteuer der Schweiz aufgrund unechter Befreiungen stark verzerrend. Wie gross der Wachstumsimpuls aufgrund der Veränderung

des Steuermixes in der Schweiz ausfällt, müsste daher noch ermittelt werden.

Gegen indirekte Steuern wie Konsumsteuern wird vorgebracht, sie wirkten regressiv (Mottu, 1997). Dies steht im Gegensatz zum Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung. Drei Argumente relativieren diese Hypothese. Erstens zeigen empirische Studien, dass in der Schweiz vom Steuersystem selbst eine geringere Umverteilungswirkung ausgeht als von der Ausgabenpolitik (Leu, Buhmann, Frey, 1986). Zweitens werden vom heutigen Steuermix ältere Generationen bevorzugt, weil sie von der Einkommenssteuer weniger stark betroffen sind als jüngere Generationen. Das heisst, eine Veränderung des Steuermixes würde zu einer Angleichung der Steuerbelastung zwischen den Generationen führen. Die Angleichung der Steuerbelastung kann unter Gerechtigkeitsaspekten vertreten werden. Drittens gestattet ein allfälliger Wachstumsimpuls aufgrund der Veränderung des Steuermixes eine grosszügigere Ausgestaltung von Ausgabenprogrammen zu Gunsten unterer Einkommensschichten.

Schattenwirtschaft und Steuerhinterziehung stellen ein wachsendes Problem für die Schweiz dar. Mit einem Wert von 9.5 % des BIP für 2002/2003 weist die Schweiz im internationalen Vergleich zwar eine geringe Rate der Schattenwirtschaft auf (vgl. Tabelle 1). Doch das Wachstum in den letzten 13 Jahren von 6.7 % für 1989/1990 auf 9.5 % für 2002/2003 ist beträchtlich (Schneider, 2004). Es stellt sich die Frage, welchen Einfluss der Steuermix auf die Grösse der Schattenwirtschaft und die Steuerhinterziehung hat. Caragata und Giles (1998) zeigen für

den Fall Neuseeland, dass eine Veränderung des Steuermixes zu Gunsten indirekter Steuern mit einer markanten Reduktion der Schattenwirtschaft verbunden ist. Die Autoren betonen aber, dass der Effekt aus einer generellen Steuersenkung auf das Ausmass der Schattenwirtschaft um einiges grösser ist als aufgrund einer Ver-

schiebung zu Gunsten indirekter Steuern. Zudem können Hill und Kabir (1996) in einer empirischen Untersuchung für Kanada den signifikanten Einfluss einer Veränderung des Steuermixes auf den Umfang der Schattenwirtschaft nicht bestätigen.

Tabelle 1: Entwicklung der Schattenwirtschaft in % des BIP

Land	1989/90	1994/95	1997/98	1999/2000	2001/2002	2002/2003
Australien	10.1	13.5	14	14.3	14.1	13.8
Belgien	19.3	21.5	22.5	22.2	22	21.5
Canada	12.8	14.8	16.2	16	15.8	15.4
Dänemark	10.8	17.8	18.3	18	17.9	17.5
Deutschland	11.8	13.5	14.9	16	16.3	16.8
Finnland	13.4	18.2	18.9	18.1	18	17.6
Frankreich	9	14.5	14.9	15.2	15	14.8
Griechenland	22.6	28.6	29	28.7	28.5	28.3
Großbritannien	9.6	12.5	13	12.7	12.5	12.3
Irland	11	15.4	16.2	15.9	15.7	15.5
Italien	22.8	26	27.3	27.1	27	26.2
Japan	8.8	10.6	11.1	11.2	11.1	11
Niederlande	11.9	13.7	13.5	13.1	13	12.8
Neuseeland	9.2	11.3	11.9	12.8	12.6	12.4
Norwegen	14.8	18.2	19.6	19.1	19	18.7
Österreich	6.9	8.6	9	9.8	10.6	10.8
Portugal	15.9	22.1	23.1	22.7	22.5	22.3
Schweden	15.8	19.5	19.9	19.2	19.1	18.7
Schweiz	6.7	7.8	8.1	8.6	9.4	9.5
Spanien	16.1	22.4	23.1	22.7	22.5	22.3
USA	6.7	8.8	8.9	8.7	8.7	8.6
Durchschnitt 21 OECD Länder	13.2	15.7	16.7	16.8	16.7	16.4

Quelle: Schneider (2004)

Schlussfolgerungen

Ein optimales Steuersystem stützt sich sowohl auf direkte als auch auf indirekte Steuern (Alm, 1996). Sowohl direkte als auch indirekte Steuern haben Vor- und Nachteile (vgl. Anhang). Ein adäquater Steuermix erlaubt im Gegensatz zu einer Konzentrierung auf nur eine Steuerart geringere marginale Steuersätze auf den einzelnen

Steuerarten zu erheben und reduziert damit volkswirtschaftliche Verzerrungen und die Steuerhinterziehung. Die Schweiz weist im internationalen Vergleich einen hohen Anteil an direkten Steuern aus. Eine Veränderung des Steuermixes mit stärkerer Gewichtung indirekter Steuern wäre mit einem Wachstumsimpuls und einer Reduktion der Steuerhinterziehung verbunden. Auch aus Gerechtigkeitsüberlegungen liesse sich diese Verschiebung des Steuermixes rechtfertigen. Da Länder mit einer stärkeren Gewichtung indirekter Steuern signifikant höhere Steuerbelastungen aufweisen, stellt sich die Frage einer institutionellen Schranke, denn die Höhe der Steuerlast hat einen weit stärker negativen Einfluss auf die Wachstumsraten, die Steuerhinterziehung und die Grösse der Schattenwirtschaft als die Wahl des Steuermixes. Da der Mehrwertsteuersatz in der Bundesverfassung verankert ist und somit nur durch Zustimmung des Volks erhöht werden kann, besteht schon eine solche institutionelle Schranke in der Schweiz. Zudem erlaubt die Schuldenbremse durch ihre Beschränkung des Ausgabenwachstums den Druck zur Erhöhung der Steuerlast zu beschränken.

Literatur

- Alm, J. (1996), What is an "Optimal" Tax System, *National Tax Journal* 49, 117-133.
- Bodmer, F. (2003), Die Mängel der (schweizerischen) Mehrwertsteuer und einige Reformvorschläge, WWZ, Universität Basel.
- Caragata, P.J. und D.E.A. Giles (1998), Simulating the Relationship Between the Hidden Economy and the Tax Level and Tax Mix in New Zealand, Working paper.
- Dahlby, Bev (2003), Restructuring the Canadian Tax Mix by Changing the Direct/Indirect Tax Mix" in *Tax Reform in Canada: Our Path to Greater Prosperity*, in: H. Grubel (Hrsg.), Fraser Institute, Vancouver, 2003, pp. 77-108.
- Hettich, W. und S.L. Winer (1984), A positive Model of Tax Structure, *Journal of Public Economics* 24, 67-87.
- Hill, R. und M. Kabir (1996), Tax Rates, the Tax Mix, and the Growth of the Underground Economy in Canada: What can we Infer? *Canadian Tax Journal/ Revue Fiscale Canadienne* 44, 1552-1583.
- Kneller, R. et al. (1999), Fiscal Policy and Growth : Evidence from OECD Countries, *Journal of Public Economics* 74, 171-190.
- Leu R.E., B. Buhmann, R.L. Frey (1986). Die personelle Einkommens- und Vermögensverteilung der Schweiz 1982, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 122, 111-42.
- Messere, K.C. (1993), *Tax Policy in OECD Countries: Choices and Conflicts*, Amsterdam, IBFD Publications.
- Mottu, E. (1997), "Progressivité de l'impôt fédéral direct et de la TVA en Suisse", *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 133, 709-740.

Schneider, F. (2004), Stellt das Anwachsen der Schattenwirtschaft ein Problem für die Wirtschafts- und Finanzpolitik dar? Einige vorläufige empirische Erkenntnisse, in: Schaltegger, C.A. und S. Schaltegger (2004), *Perspektiven der Wirtschaftspolitik: Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. René L. Frey*, erscheint 2004.

Volkerink, B. und J. de Haan (1999), Political and Institutional Determinants of the Tax Mix: An Empirical Investigation for OECD Countries, Working paper, University of Groningen.

Christoph A. Schaltegger
Eigerstrasse 65
CH-3003 Bern
Tel: ++41 31 322 73 89
Fax: ++41 31 324 92 50
Email: Christoph.Schaltegger@estv.admin.ch

Die Arbeitspapiere und Notizen widerspiegeln nicht notwendigerweise die offiziellen Positionen des Amtes, des Departements oder des Bundesrats. Für die in den Arbeiten vertretenen Thesen und allfällige Irrtümer sind ausschliesslich die Autoren verantwortlich.

Anhang: Synoptische Darstellung der Vor- und Nachteile einer Veränderung des Steuermixes zu Gunsten indirekter Steuern

pros	cons
Allokation (Effizienz)*	
<p>Höhere Effizienz des Steuersystems</p> <ul style="list-style-type: none"> - Negative Folgen der Besteuerung auf Arbeitsmoral, Spartätigkeit und Investitionen sind weniger spürbar (geringere Wohlfahrtsverluste dank Abbau steuerlicher Verzerrungen), auch dank tieferen Grenzsteuersätzen. - Praxis der MWST jedoch wegen unechten Befreiungen verzerrend; Ausmass dieser Verzerrung unklar <p>Wachstumsimpuls</p> <ul style="list-style-type: none"> - Der Abbau steuerlicher Verzerrungen löst einen geringfügigen Wachstumsimpuls aus. 	<p>Erzeugung von Fiskalillusion</p> <ul style="list-style-type: none"> - Länder mit höherem Anteil an direkten Steuern weisen eine tiefere Fiskalbelastung auf. Dies hat mit der höheren Merklichkeit der direkten Steuern zu tun. - Instabile Regierungen stützen sich stärker auf indirekte Steuern, weil der Steuerwiderstand geringer ist.
Verteilung	
<p>Umverteilung über Ausgaben</p> <ul style="list-style-type: none"> - Umverteilung kann über Ausgabenpolitik gezielter vorgenommen werden als durch das Steuersystem. <p>Umverteilung zu Gunsten jüngerer Generationen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vom heutigen Steuermix profitieren ältere Generationen, weil sie von der Einkommenssteuer weniger stark betroffen sind als jüngere Generationen. Eine Veränderung des Steuermixes hin zu einer stärkeren Konsumbasierung reduziert diese Asymmetrie. <p>Höheres Wachstum gestattet mehr Umverteilung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tritt durch Veränderung des Steuermixes ein Wachstumsimpuls ein, gestattet dies mehr Geld für Umverteilungszwecke zu nutzen. 	<p>Leicht regressive Wirkung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indirekten Steuern wie der MwSt wird eine regressive Wirkung nachgesagt. - Allerdings muss hier auf die effektive (d.h. nach Überwälzung) und nicht auf die formale Inzidenz abgestellt werden – Inwiefern Steuern überwälzt werden können, hängt von der Preiselastizität der Nachfrage und des Angebots ab. <p>Erhöhung des Preisniveaus</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falls indirekte Steuern überwälzt werden können, führt dies zu einem Anstieg des bestehenden hohen Preisniveaus. Dies kann vor allem in grenznahen Gebieten zu Ausweichreaktionen führen.
Erhebung	
<p>Niedrigere Vollzugskosten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indirekte Steuern können einfacher erhoben werden. <p>Weniger Steuerhinterziehung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Da direkte Steuern einfacher hinterzogen werden können als indirekte, ist mit einer Reduktion der Steuerhinterziehung zu rechnen. <p>Geringere Abwanderungsgefahr</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indirekte Steuerbasen wie die MwSt sind weniger mobil als direkte. - Durch eine Verlagerung hin zu indirekten Steuern kann die Abhängigkeit von mobilen Steuerbasen tendenziell abgebaut werden. 	<p>Anfälligkeit auf Tätigkeit in Schattenwirtschaft</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mit Zunahme der Steuersätze auf indirekte Steuern nehmen Aktivitäten in der Schattenwirtschaft wie Schmuggel zu. <p>Anfälligkeit auf e-commerce</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mit der Verbreitung des elektronischen Handels steigen die Umgehungsmöglichkeiten der indirekten Besteuerung.
Konjunktur	
	<p>Stabilisierungswirkung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Progressive Steuern wirken als automatische Stabilisatoren der Konjunktur. - Allerdings wird die Stabilisierungswirkung progressiver Steuern durch die zeitlich verzögerte Steuerentrichtung abgeschwächt.
Schuldenbremse	
<p>Verstetigung der Steuereinnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zur Einhaltung der Schuldenbremse ist eine möglichst genaue Schätzung der Einnahmen wichtig. Da konsumbasierte Steuern wie die MwSt weniger stark auf konjunkturelle Schwankungen reagieren als progressive Einkommenssteuern, werden die Einnahmen genauer prognostizierbar. 	

* Die Verlagerung von direkten Einkommensteuern zu indirekten Steuern (MWST, welche nach dem Ursprungsland erhoben wird) ist im Wesentlichen aussenhandels- und produktionsstandortneutral.