

Evaluierung von steuerlichen Normen

Prof. Dr. Thiess Büttner
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

77. Berliner Steuergespräch
11. Januar 2021

Einleitung

„Über die Wirkungen des deutschen Steuersystems und seiner spezifischen Regelungen auf zentrale wirtschaftliche und soziale Zielgrößen gibt es in vielen Bereichen nur Mutmaßungen.“

„In der quantitativen Analyse der Besteuerung sind in den vergangenen Jahrzehnten weltweit erhebliche Fortschritte gemacht worden.“

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2020)

Agenda

- Zwecke der quantitativen Analyse steuerlicher Normen
- Evaluierung
- Konkrete Themen
 - Aufkommenseffekte
 - Steuervollzug
- Potenziale administrativer Daten
- Empfehlungen

Zwecke der quantitativen Analyse

1. Evaluierung und Gesetzgebungsprozess
2. Steuervollzug und Vollzugsdefizite
3. (Verfassungs-) rechtliche Kontrolle von Steuergesetzen

Zwecke der quantitativen Analyse

- Steuerschätzung und Aufkommenseffekte
- Quantifizierung der Effizienzkosten von Besteuerung
- Heterogenität und Kanäle der Steuerwirkungen
- Verteilungseffekte und Steuerinzidenz
- Ökonomische Kosten von steuerlichen Subventionen
- Steuerliche Befolgungskosten
- Steuerlücke und Steuerhinterziehung
- Steuerverwaltung
- Fragestellungen außerhalb der Steuerpolitik

Evaluierung

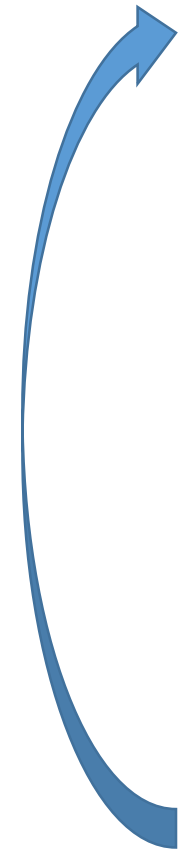
1. Ex-ante Analyse im Vorfeld von Gesetzesinitiativen

- Zielsetzung / Operationalisierung
- Erwartetes Steueraufkommen
- Erwartete Inzidenz
- Bürokratie- bzw. Folgekosten

2. Ex-post Evaluation

- Werden die Erwartungswerte erreicht oder verfehlt?
- Ggf. Gründe der Abweichungen

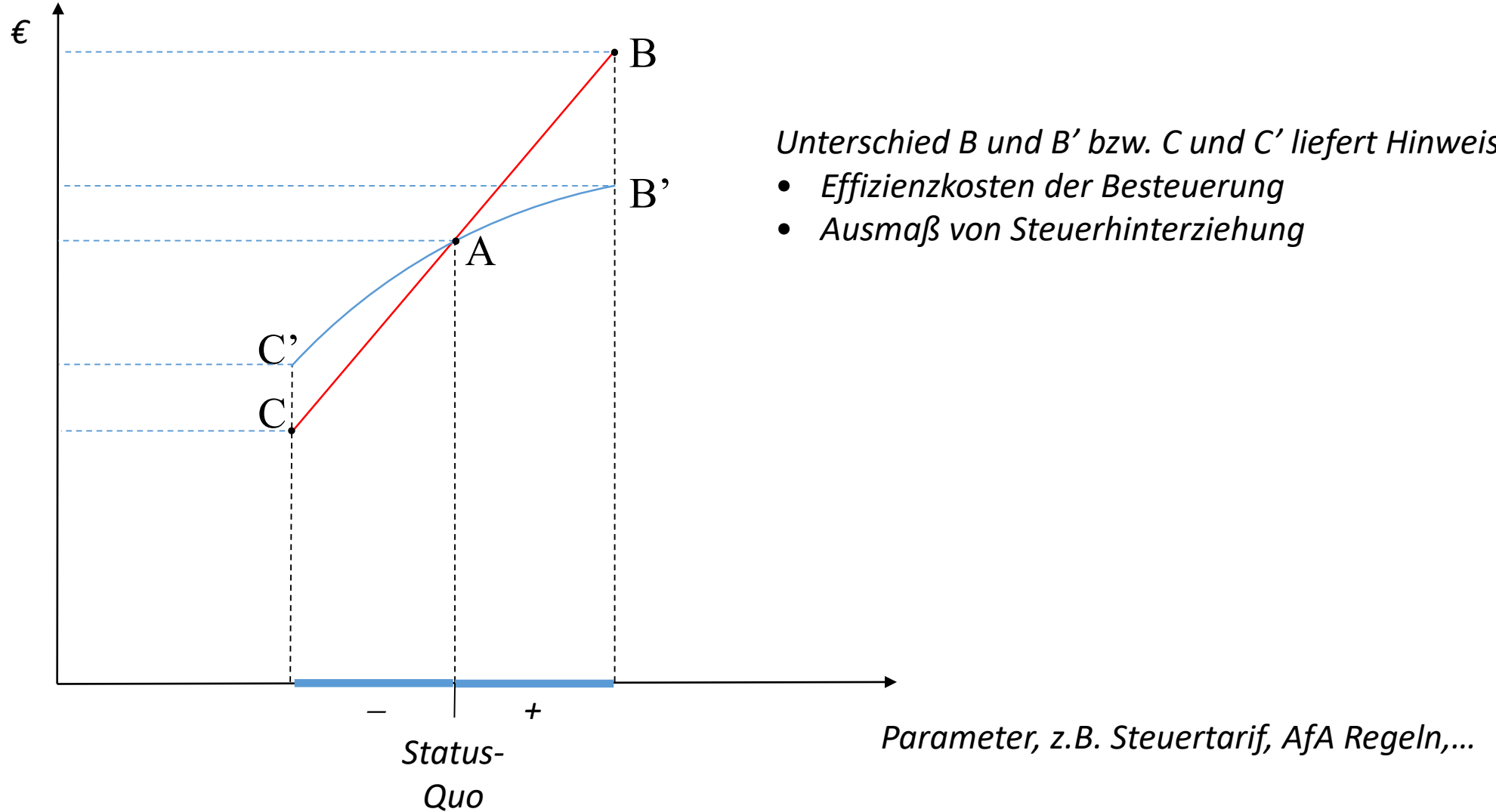
3. Diskussion und Entwicklung neuer Initiativen



Aufkommenseffekte

- *Steuerschätzung: Koordinierte Vorausschätzung der Einnahmen für Haushaltsaufstellung aller staatlichen Ebenen*
- *Determinanten der Vorhersagefehler: konjunkturelle Entwicklung und Aufkommenseffekte der Steuerreformen*
- *Fiskalregeln fordern strukturellen Ausgleich*
- *Praxis zeigt systematische Über/Unterschätzung der Aufkommenseffekte von Steuererhöhungen/-senkungen*

Aufkommenseffekte



Unterschied B und B' bzw. C und C' liefert Hinweise auf

- *Effizienzkosten der Besteuerung*
- *Ausmaß von Steuerhinterziehung*

Aufkommenseffekte

- Effekte resultieren aus Bemessungsgrundlage
- Steuerforschung hat kein Labor
- Auswertung früherer Reformen
- Isolation kausaler Effekte erfordert Mikrodaten
- Erhebliche methodologische Fortschritte bei Datenintensiven Verfahren (Paneldatenanalyse, Diskontinuitätsanalyse, „Matching“ Verfahren, Instrumentvariablen, Synthetische Kontrollgruppen)
- Beispiele im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats

Steuervollzug

- Steuerlücke = Unterschied zwischen erwarteten Einnahmen und tatsächlichen Einnahmen einer Steuer
- Steuerlücke ist oft Motivation für Reformen/Maßnahmen
 - Gewinnverlagerungen und Unternehmenssteuerreform 2008
 - Umsatzsteuerhinterziehung und Steuerermäßigung haushaltsnaher Leistungen
 - Umsatzsteuerbetrug und umgekehrte Steuerschuldnerschaft
- Evaluationsmethodik anwendbar

Steuervollzug: Steuerlücke bei MNU

- Steuerlücke bei MNU durch Steuerplanung
- Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sind grob irreführend:
 - z.B. DIW (2007) wg. Steuerplanung nicht erfasste Gewinne im Jahr 2001 von „100 Mrd. Euro und mehr“. Zum Vergleich Huizinga Laeven (2007) rund 2,1 Mill. US-Dollar 1999.
- Bilanzdaten verleiten ebenfalls zu Fehlinterpretationen:
 - Tørsløv et al. (2018): 40% der Gewinne von MNU in Steuerparadiesen
 - Fuest et al. (2020) nutzen CbC Reporting Daten und finden ungefähr 3%

Potenziale administrativer Daten

- Repräsentativität, Validität, Reliabilität und Aktualität sind gewährleistet
- Wg. Digitalisierung der Steuerverwaltung sind die Kosten der Erhebung außerordentlich gering
- Anonymisierung und Datenschutz vereinbar mit Wahrung des Analysepotentials
- Akademische Forschung ist unabhängig und erfolgt unentgeltlich
- Reichhaltige internationale Erfahrung

Potenziale administrativer Daten

Situation in Deutschland

- Gesetzliche Vorgaben für die Nutzung der Steuerdaten zu eng
- Bestehende Nutzungsmöglichkeiten der Mikrodaten unterentwickelt
- Erhebliche Defizite im bestehenden Datenangebot
- Datenlage bei den Parafiski: IAB, Rentenversicherung

Empfehlungen

1. Einrichtung eines eigenen Forschungsdatenzentrums für Steuern
2. Statistiken erweitern und verbessern
3. Verknüpfungsmöglichkeiten zwischen Statistiken schaffen bzw. ausweiten



Prof. Dr. Thies Büttner

LS für VWL, insb. Finanzwissenschaft
FAU Erlangen-Nürnberg

thiess.buettner@fau.de