

Wirtschaft

Vorbild Osteuropa V*

Auswege aus der «Steuerfalle»

Russlands Steuerreform im Zeichen des Laffer-Effekts

Peter Fischer;

Tiefe einheitliche Steuersätze für alle statt einer widersinnig hohen Grenzsteuerbelastung und unzähliger Steuerschlupflöcher: Die russische Steuerreform zeigt, dass der vom Ökonomen Laffer postulierte Effekt nicht nur graue Theorie sein muss; die Senkung der Einkommenssteuer hat dem russischen Fiskus höhere Einnahmen beschert.

pmi. Moskau, Anfang September

«Ehrlich Steuern zahlen? Das ist doch völlig unmöglich!» So lautete in Russland bis vor kurzem die typische Reaktion auf die Frage, ob denn Gehälter «weiss» gezahlt und ordnungsgemäss versteuert würden. Im «Wilden Osten» lebten und wirtschafteten die Menschen in der durch Erfahrung gewitzigten Überzeugung, dass der Staat sie nur ausnehmen wolle. Auf die verbreitete Steuerhinterziehung reagierte der Staat mit immer restriktiveren und komplizierteren Steuervorschriften. In der Überzeugung, dass Firmen ihren Aufwand sowieso zu hoch auswiesen, beschränkten die Steuerbehörden immer mehr Möglichkeiten, Kosten von den Einnahmen abzuziehen. Als Resultat kursierten unzählige Anekdoten von Unternehmen, die mehr als 100% ihres offiziell ausgewiesenen Gewinnes an das Steueramt abliefern mussten.

Verbreiterung des Steuersubstrats

Zwar dringt es erst langsam in das Bewusstsein vieler misstrauischer Steuerzahler ein, doch inzwischen ist der Preis der Ehrlichkeit gegenüber dem Fiskus durchaus tragbar geworden. Möglich gemacht hat dies eine umfassende Steuerreform, der sich die Regierung unter Präsident Wladimir Putin seit dem Jahr 2000 verschrieben hat. Mit ihr setzt Russland ein Exempel, das zeigt, wie bei entsprechendem politischem Willen ein Weg aus der «Steuerfalle» gefunden und begangen werden kann, in die ein Land gerät, wenn ein immer komplizierteres, restriktiveres und konfiskatorisches Steuerwesen die Betroffenen nur noch zu Verweigerung und Hinterziehung anspornt.

Vom Konzept her steht Russlands liberale Steuerreform ganz im Zeichen der vom Wirtschaftsteam des einstigen amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan propagierten Laffer-Kurve. Der Ökonom Arthur Laffer hatte nachzuweisen versucht, dass ab einer bestimmten Höhe des effektiven Steuersatzes, welche seiner Ansicht nach in den meisten Industrieländern bereits überschritten war, Steuererhöhungen zu geringeren Einnahmen führten, weil sie nur einer verstärkten Hinterziehung Vorschub leisteten. Umgekehrt könnten Steuersenkungen die gesamten Steuereinnahmen mehren, wenn sie zu einer Verbreiterung der Steuerbasis führten.

13 Prozent Einkommenssteuer für alle

Als Erstes brachte die russische Regierung im Jahr 2000 eine Reform der Einkommenssteuern und Sozialabgaben durch das Parlament. Den zuvor zwischen 12% und 30% progressiv ansteigenden Einkommenssteuersatz ersetzte sie per Anfang 2001 durch eine einheitliche, 13%ige Einkommenssteuer. Diese wird als Quellensteuer erhoben. Seither muss der grösste Teil der Bevölkerung überhaupt keine Jahres-Steuerdeklaration mehr ausfüllen; die meisten Möglichkeiten für Abzüge und Rückerstattungen sind abgeschafft.

Ebenfalls auf Anfang 2001 wurden die diversen, sich zuvor auf 39,5 Lohnprozente summierenden Sozialabgaben durch eine einheitliche Abgabe ersetzt, welche neu degressiv ausgestaltet ist. Auf den ersten 100 000 Rbl. (rund 2800 Euro) an Bruttojahreslohn müssen vom Arbeitgeber 35,6% als Abgabe bezahlt werden, auf weiteren 200 000 Rbl. 20%, danach bis zu einem versteuerten Gehalt von 600 000 Rbl. (17 000 Euro) 10% und darüber hinaus nur noch 2%. Allerdings finden das viele Arbeitgeber immer noch als zu viel und versuchen, die Lohnnebenkosten zu umgehen, indem sie (Teile der) Löhne schwarz zahlen. Doch die auf Anfang 2002 in Kraft gesetzte Rentenreform hat Anreize für Arbeitnehmer geschaffen, auf eine korrekte Deklaration ihres Arbeitseinkommens zu pochen. Mit der Rentenreform wird ein schrittweiser Übergang von einer umlagefinanzierten zu einer kapitalgedeckten Altersvorsorge vollzogen.

Neu fließt die Hälfte der Beiträge auf individuelle Konti, auf denen ein Alterskapital für eine leistungsgerechte Altersvorsorge angespart wird. Unter 40-Jährige können zudem jährlich neu bestimmen, wem sie die Verwaltung eines Teils ihrer Gelder anvertrauen wollen.

Auch bei den Unternehmenssteuern trat eine umfassende Reform auf Anfang 2002 in Kraft. Sie senkte den Gewinnsteuersatz von 35% auf 24%. Die meisten zuvor verbreiteten Sondersteuersätze wurden abgeschafft und dafür die Abzugsfähigkeit von Kosten wieder deutlich erweitert, damit der für die Steuern ausgewiesene Gewinn wieder einigermaßen dem in der Finanzbuchhaltung verbuchten entspricht. Abgeschafft wurde gleichzeitig die verbreitete Möglichkeit, Investitionen direkt vom steuerbaren Gewinn abzuziehen.

Spürbare erste Erfolge

Allem Misstrauen zum Trotz hat die Einkommenssteuerreform in den letzten Jahren einen relativ deutlichen Laffer-Effekt bewirkt (vgl. Tabelle).

Während die Arbeitnehmereinkommen laut Daten aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung real seit dem Jahr 2000 um - beachtliche - 36,7% zugenommen haben, ist das Aufkommen aus der russischen Einkommensteuer sogar um real 70,3% gewachsen. Auch gemessen am Bruttoinlandprodukt (BIP) hat sich das Steueraufkommen trotz dem gesenkten Steuersatz spürbar erhöht. Offensichtlich sind mehr Einkommensbezüger «aus dem Schatten getreten». Allerdings ist der degressive Satz der Sozialabgaben nicht ohne Wirkung geblieben. Die Einnahmen aus den Sozialabgaben sind über die Jahre zwar im Einklang mit dem BIP, aber deutlich weniger stark als die Arbeitnehmereinkommen gewachsen.

Zuckerbrot und Peitsche

Bisher noch nicht den gewünschten Effekt gezeitigt hat hingegen die Reform der Unternehmensbesteuerung. Das Aufkommen der Unternehmensgewinnsteuer ist seit Anfang 2002 um praktisch einen Viertel zurückgegangen und gemessen am BIP von 5,7% auf 4% gesunken. Der Rückgang ist schwerlich nur auf die verminderte Steuerbelastung zurückzuführen. Obwohl in der fraglichen Zeit Russlands Wirtschaft boomte, gaben die Unternehmen an, deutlich weniger Gewinne gemacht zu haben.

Als wichtige Erklärung dafür wird von Fachleuten die gestrichene sofortige Abzugsmöglichkeit von Investitionen angeführt, welche Unternehmen dazu veranlasst habe, einen wieder grösseren Anteil ihrer Gewinne vor dem Fiskus zu verstecken. Auch die Bürokratie dürfte dazu ihren Beitrag geleistet haben. Sie widersetzt sich bis jetzt erfolgreich dem Versuch, den widersinnig hohen administrativen Aufwand einer «weissen» Buchhaltung zu reduzieren. - Untersuchungen der Economic Expert Group (EEG) legen nahe, dass die merkliche Senkung der effektiven Steuerbelastung auf Arbeit und Unternehmensgewinn in Russland gesamtwirtschaftliche Wachstumseffekte auslöste und wesentlich zu dem beachtlichen Anstieg der Realeinkommen beigetragen hat. Das Steuerbasis-Verbreiterungs-Potenzial der Reform scheint jedoch noch längst nicht ausgeschöpft. Eine Änderung von über Jahrzehnte eingespielten Gewohnheiten braucht eben mehr als zwei oder drei Jahre Zeit. Dafür muss ein tiefsitzendes Misstrauen gegenüber dem Staat überwunden werden.

Um ein noch deutlicheres Signal zu setzen und die vorbildliche Steuerreform zu vollenden, hat das russische Parlament bereits beschlossen, auf Anfang 2005 den Maximalsatz der Sozialabgaben von 35,6% weiter auf 26% zu senken. Anna Wasiljewa von der EEG ist allerdings überzeugt, dass Zuckerbrot

allein russische Unternehmer nicht zu ehrlichen Steuerzahlern machen wird. Zu verbreitet seien dubiose Firmen, welche gegen eine Kommission von 2% bis 4% des Umsatzes offizielles Einkommen über Scheingeschäfte in «schwarzes» Bargeld verwandelten. Mit solchen «Steuersätzen» könne auch die vernünftigste Steuerreform nicht konkurrieren.

Auch das dürfte eine allgemein gültige Lehre aus der russischen Erfahrung sein: Nachdem die Steuerbelastung vernünftig und Russland geradezu zu einem Niedrigsteuerland geworden ist, braucht aktive Hinterziehung nicht länger ein Kavaliersdelikt zu sein. Eine einmal breit untergrabene Steuermoral wieder herzustellen, ist nicht einfach.

Doch es liegt im Interesse der in ihrer Mehrheit hoffentlich bald wieder ehrlichen Steuerzahler, dass Steuersünder bestraft werden. Nebst dem Zuckerbrot braucht es in vernünftigem Masse auch die Peitsche.

* Vgl. NZZ vom 3. 8., 12. 8., 18. 8. und 28. 8.

Effekte der russischen Steuerreform

pmf

Index 2000 = 100; alle Daten inflationsbereinigt

	2000	2001 ¹	2002 ²	2003
Arbeitnehmer-Einkommen ³	100,0	110,8	125,0	136,7
Einnahmen aus Einkommenssteuer	100,0	123,4	150,1	170,3
Einnahmen aus Sozialabgaben	100,0	94,1	111,0	118,9
Versteuerte Unternehmensgewinne	100,0	80,8	53,0	63,9
Einnahmen aus Gewinnsteuer	100,0	108,6	85,1	86,4
In % des Bruttoinlandprodukts (BIP)				
Einkommenssteuer	2,4	2,9	3,3	3,4
Sozialabgaben	7,4	6,8	7,6	7,4
Unternehmensgewinnst.	5,4	5,7	4,3	4,0

¹ Einkommens- und Sozialabgabenreformen treten in Kraft; ² Unternehmensgewinnsteuerreform tritt in Kraft; ³ eigene Berechnungen.

Quellen: Economic Expert Group, Statistisches Jahrbuch, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.