

Steuern und Umverteilung in der Schweiz

Marius Brülhart

Ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre,
Universität Lausanne

Klausurtagung der SP-Bundeshausfraktion
Freiburg, 27. Januar 2012

Gliederung des Vortrags

1. Wie progressiv ist unser Steuersystem?
2. Anstehende Steuerthemen:
 - 2.1 Bundeserbschaftssteuer
 - 2.2 NFA und Steuerwettbewerb
 - 2.3 Pauschalsteuer

1. Wie progressiv ist unser Steuersystem?

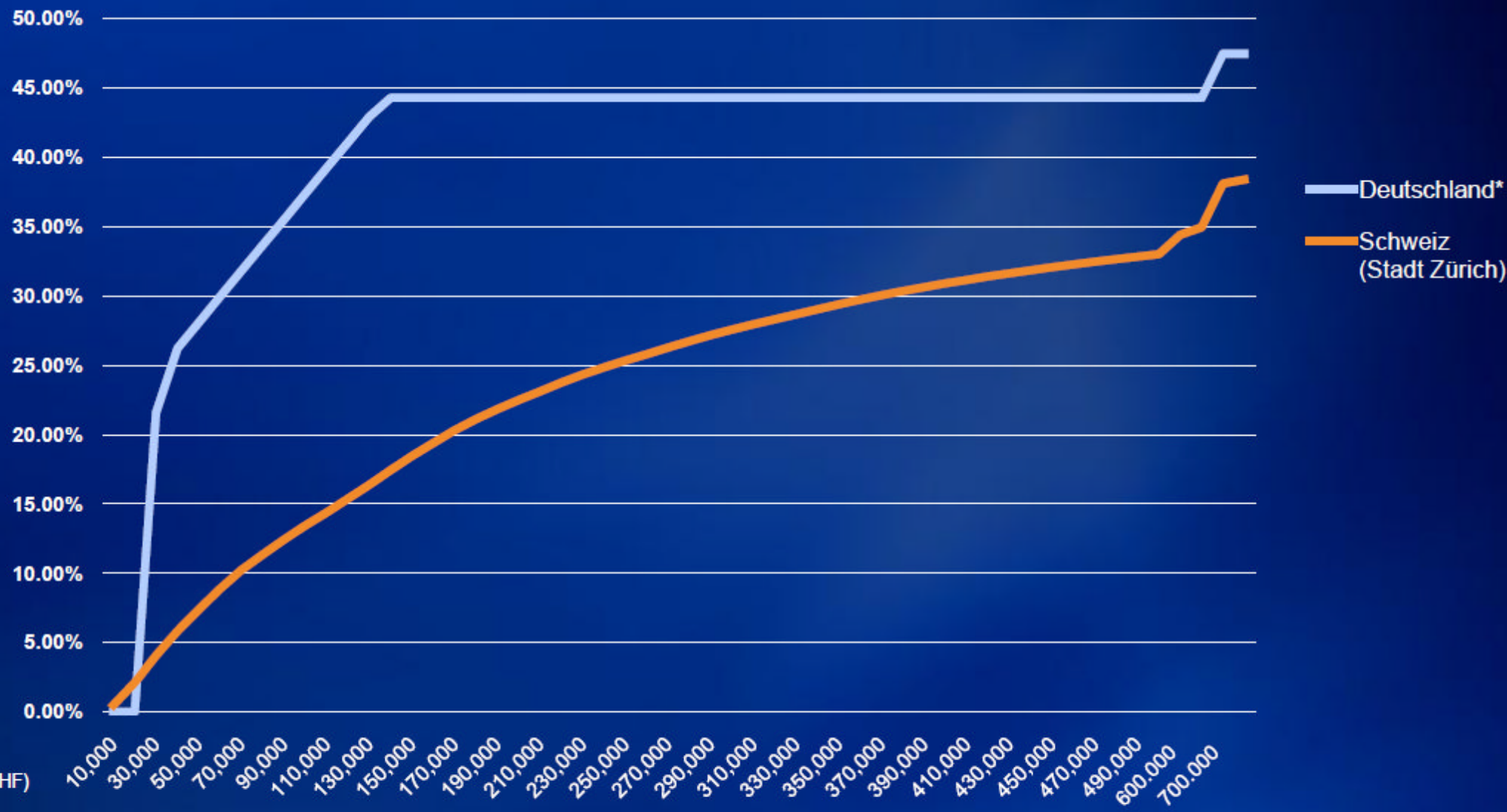
„Die Schweiz hat das progressivste Steuersystem der Welt.“

Reiner Eichenberger, Arena, 6.1.2012

„Bei den [...] Einkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträgen fällt der Befund überraschend aus: Das Schweizer System ist in diesem Bereich nicht ausgeprägt progressiv.“

Avenir Suisse, *Steuerpolitische Baustellen*, 2012

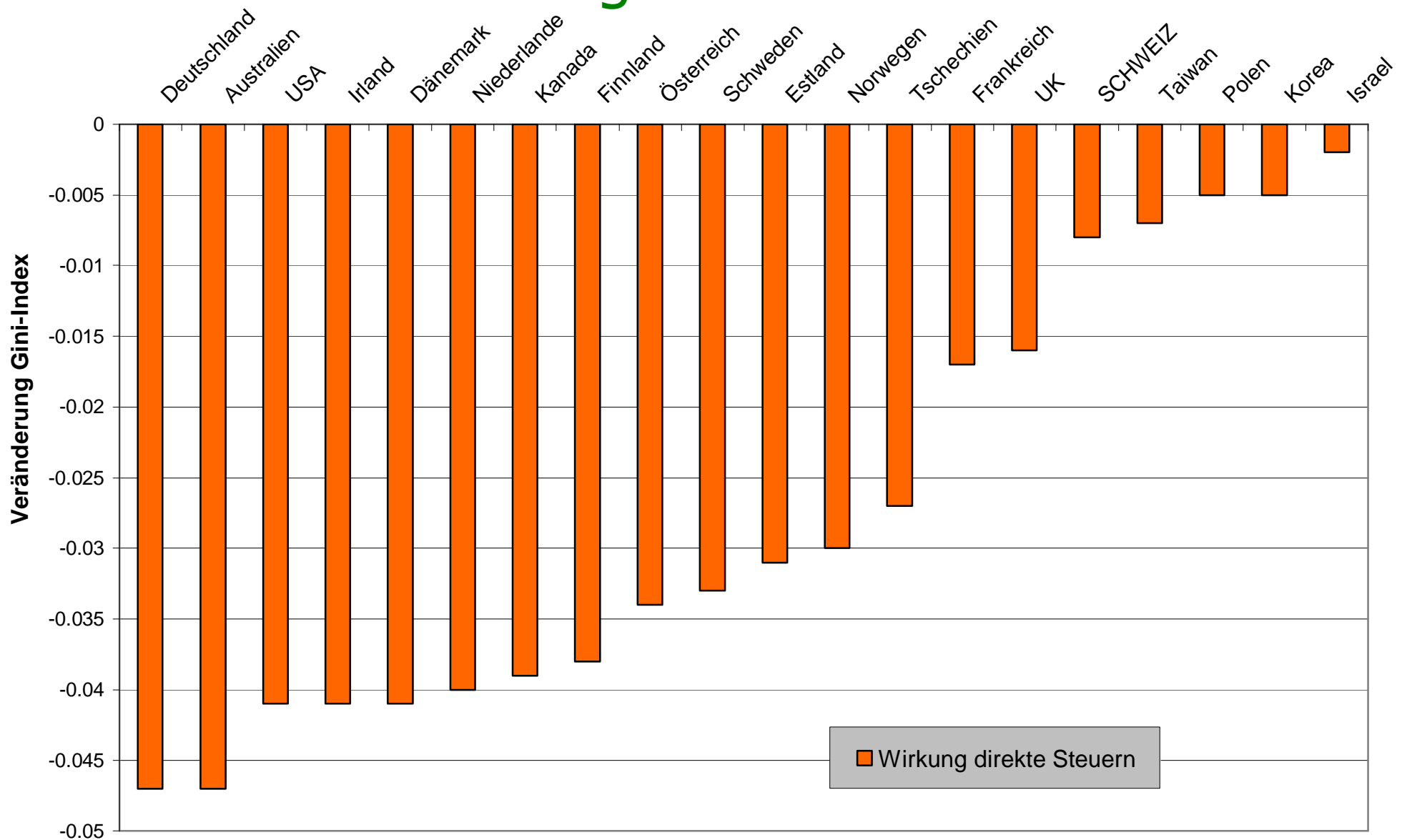
Stark progressiver Einkommenssteuertarif



Der steile Progressionsverlauf in Deutschland führt dazu, dass die Maximalsteuerbelastung früh erreicht wird.

KPMG *Deutschland: Grenzsteuersatz zzgl. Solidariätszuschlag (5.5% des ESt-Satzes). Der Maximalsteuersatz tritt bei 105,763 Euro (137,580 CHF) in Kraft (verheiratet, konfessionslos) und ist bis 501,461 Euro steuerbarem Einkommen gültig. Ab 501,462 Euro + **3% Reichensteuer**. KPMG Schweiz, 2010

Trotzdem vergleichsweise schwache progressive Gesamtwirkung der direkten Steuern



Differenz Gini-Index vor/nach direkten Steuern; Daten für 2004. Quelle: Wang & Caminada (2011)

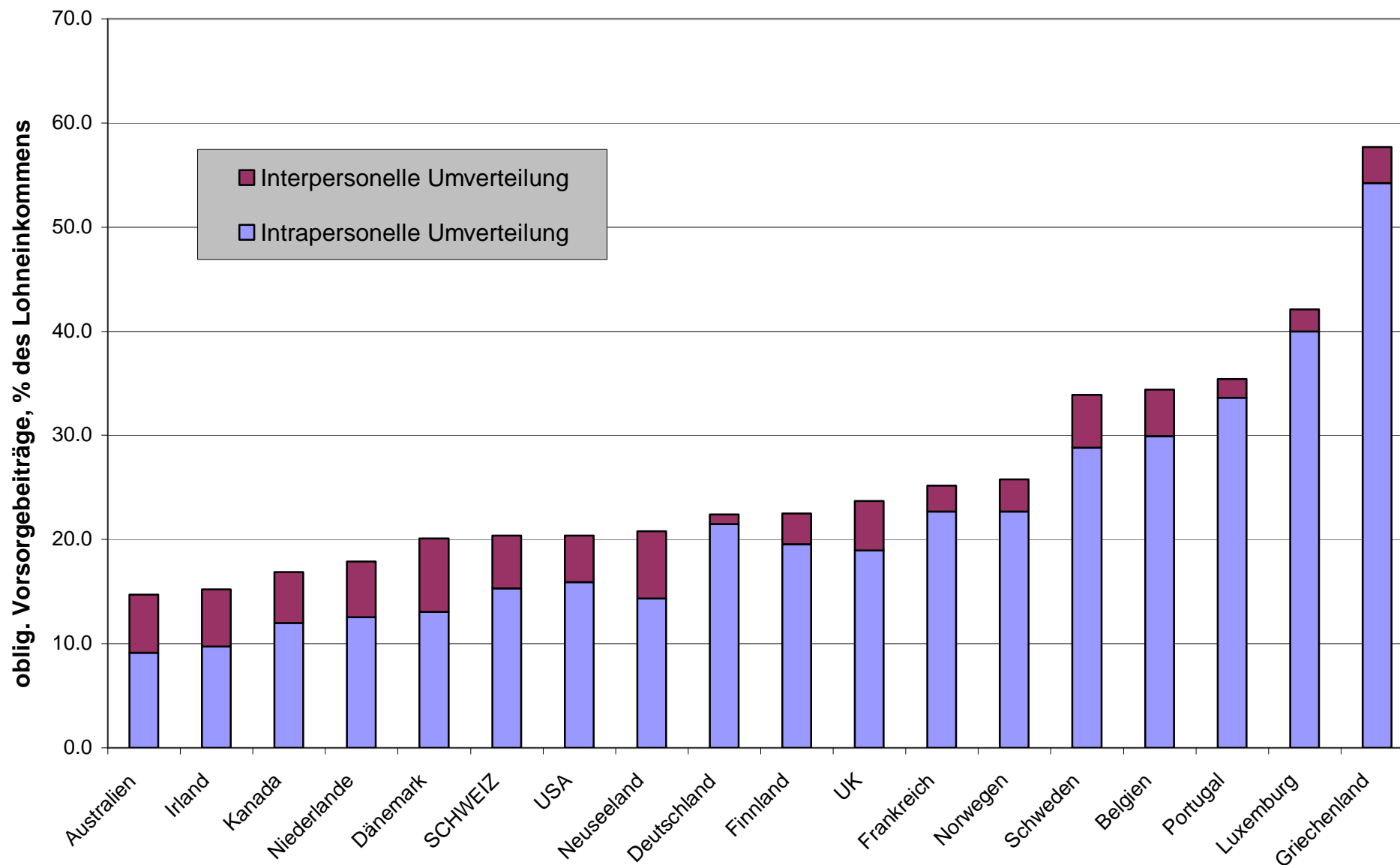
Sozialversicherungsbeiträge wirken sogar degressiv

Direkte Steuern und Sozialversicherungsabgaben in Prozent des Bruttoeinkommens, 2001

| | Haushalt-Einkommensklasse | | | | Verhältnis 80/20 |
|---|---------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | <20% | 20-50% | 50-80% | >80% | |
| AHV/IV/EO | 4.5 | 4.4 | 4.4 | 4.1 | 0.91 |
| Arbeitslosenversicherung | 0.9 | 1.1 | 1.2 | 1.1 | 1.22 |
| Unfallversicherung | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 0.6 | 0.75 |
| Pensionskasse | 2.7 | 3.5 | 4.3 | 4.9 | 1.81 |
| oblig. Krankenkasse | 7.3 | 4.9 | 3.6 | 2.3 | 0.32 |
| <i>Total Sozialversicherungen</i> | <i>16.3</i> | <i>14.7</i> | <i>14.3</i> | <i>13.1</i> | <i>0.80</i> |
| DBS | 0.7 | 0.7 | 1.1 | 2.2 | 3.14 |
| Kant./Gem. Einkommens- /Vermögenssteuern | 6.8 | 7.2 | 8.8 | 10.4 | 1.53 |
| <i>Total direkte Steuern</i> | <i>7.8</i> | <i>8.1</i> | <i>10.1</i> | <i>12.8</i> | <i>1.64</i> |
| <i>Total Zwangsabgaben</i> | <i>24.1</i> | <i>22.8</i> | <i>24.5</i> | <i>25.9</i> | <i>1.07</i> |

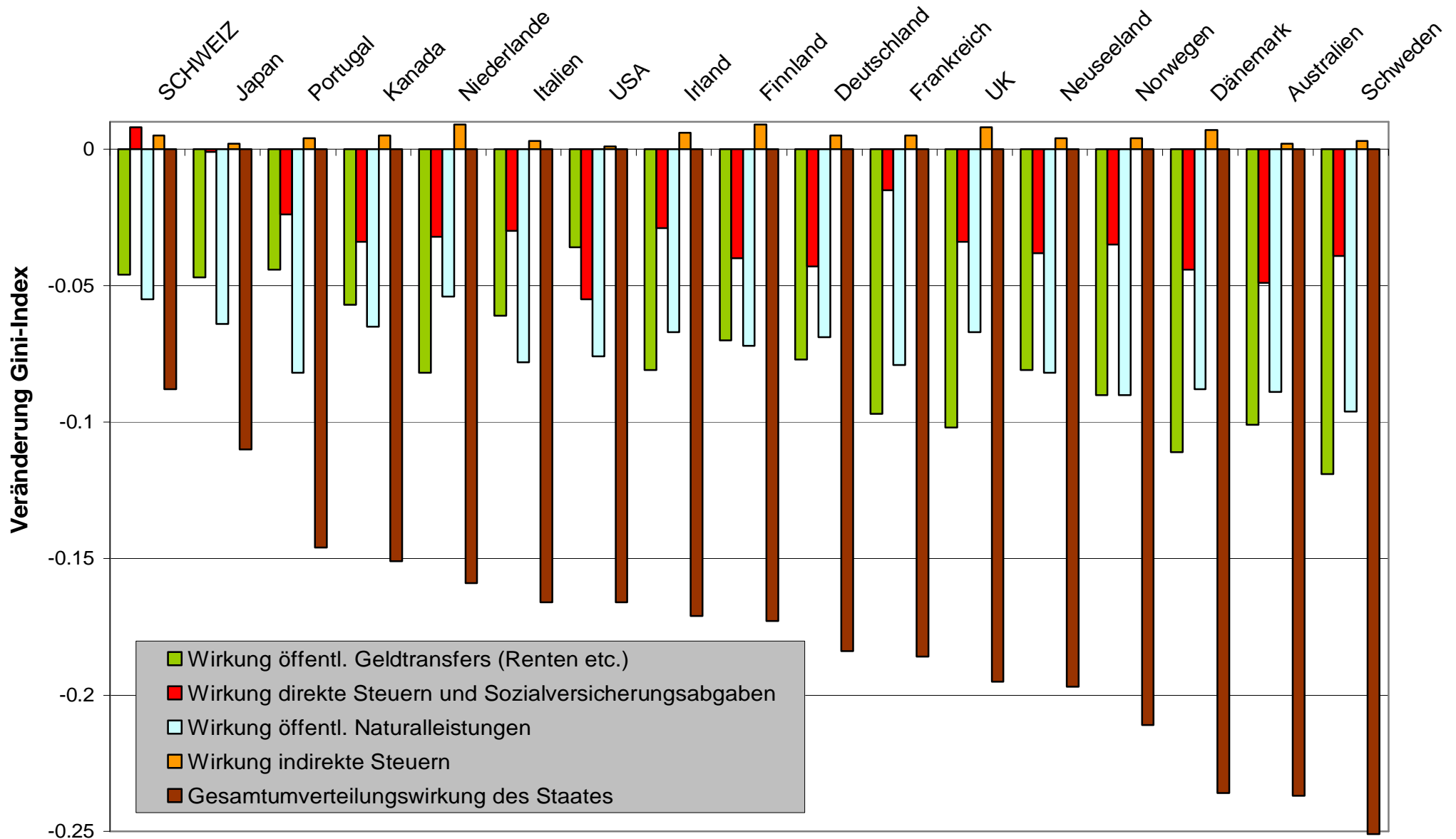
Quelle: Ecoplan (2004)

Sozialversicherungen verteilen stärker über einzelne Lebenszyklen um als zwischen Personen



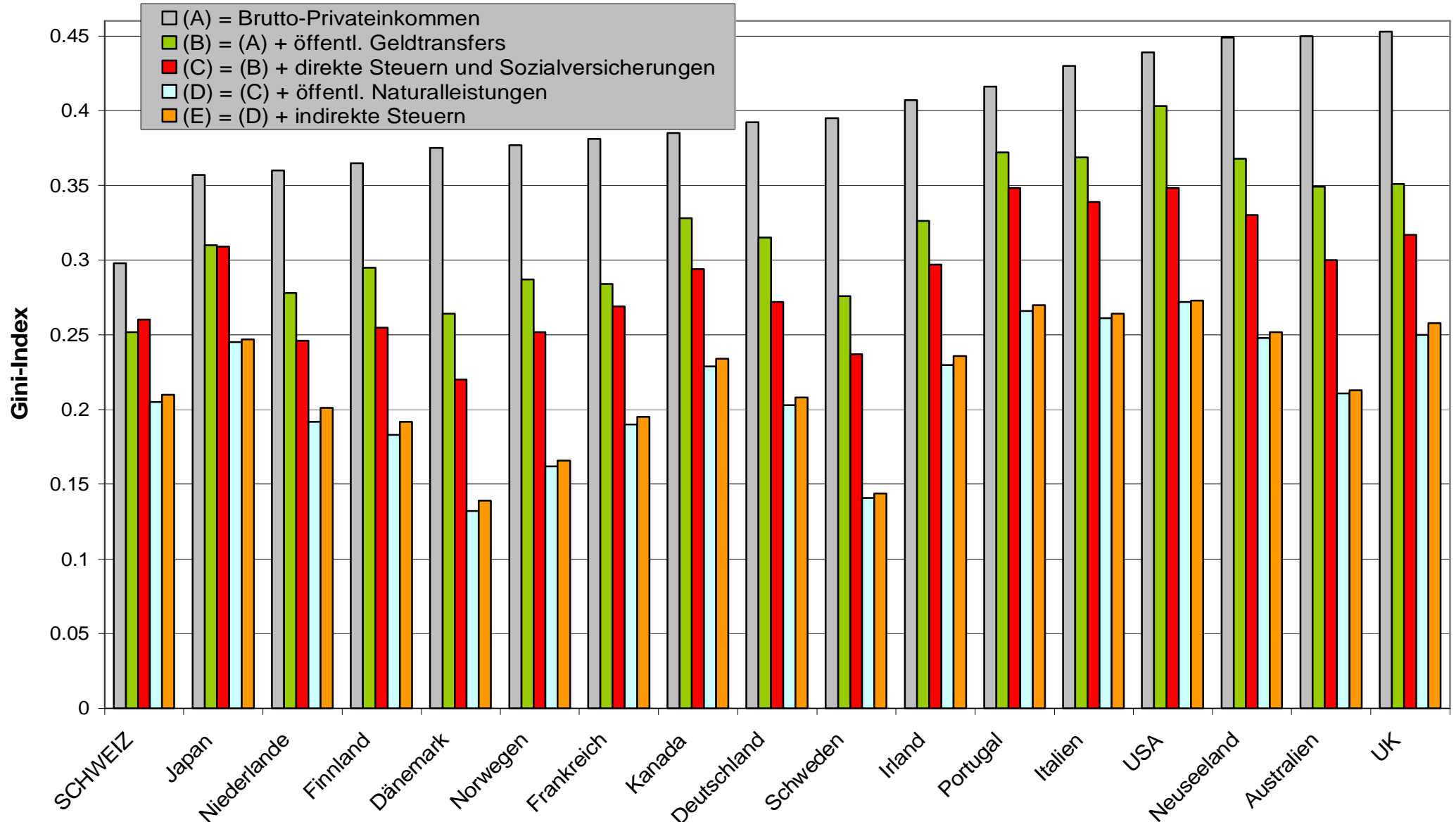
Daten für 1995. Quelle: Disney (2004)

Fiskalpolitik insgesamt wirkt dennoch klar progressiv, aber weniger stark als anderswo



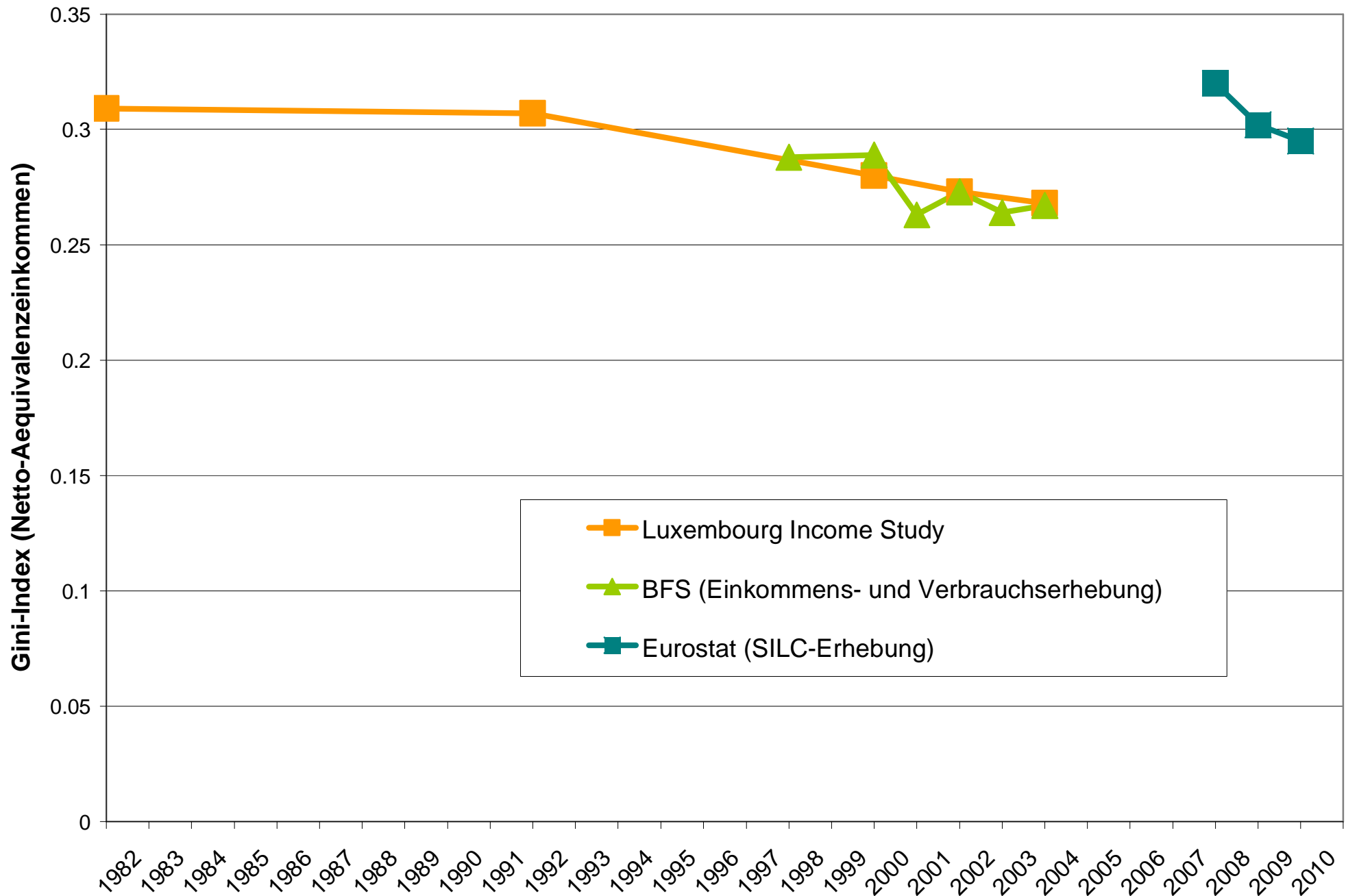
Differenz Gini-Index vor/nach Staatseingriff; Daten für 2001. Quelle: Warren (2008), OECD

Vergleichsweise flache CH-Einkommensverteilung bereits vor fiskalischer Umverteilung



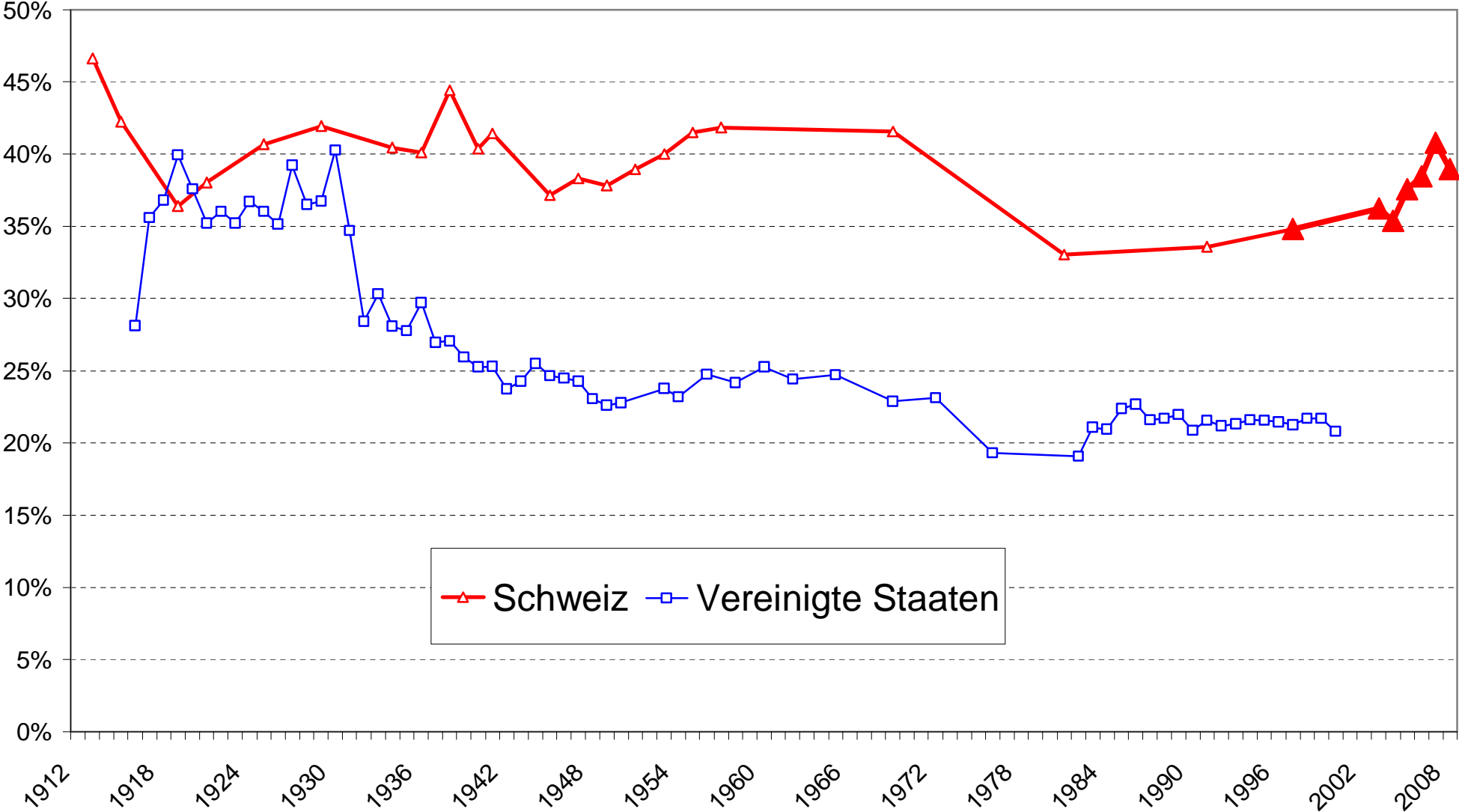
Differenz Gini-Index vor/nach Staatseingriff; Daten für 2001. Quelle: Warren (2008), OECD

Langfristig stabile Einkommensungleichheit



Hoher aber stabiler Anteil der grössten Vermögen

Anteil des reichsten Prozents der Steuerzahler am Gesamtvermögen



Quellen: Dell, Piketty & Saez (2005); Schweizerische Vermögensstatistik 1997-2008

Statistische Vorbehalte

- Unternehmenssteuern ausgeklammert (ca. 11% des Steueraufkommen)
- Höchste Einkommen/Vermögen in den Statistiken tendenziell untervertreten/unterbewertet
- Vergleichsweise wenig Daten über Einkommensmobilität
- Studie zur Budgetinzidenz 1990-2005 deutet darauf hin, dass sich ca. 2/3 der staatlichen Umverteilung innerhalb einzelner Lebenszyklen abspielt und bloss ca. 1/3 zwischen Personen (Engler, 2010, UNISG)

Vorsichtiges Fazit:

Kein evidenter Bedarf für zusätzliche Umverteilung

- Zwangsabgaben (Steuern und Sozialversicherungen) insgesamt kaum progressiv, aber Umverteilung erfolgt über Staatsausgaben
- Relativ flache Einkommensverteilung bereits vor staatlicher Umverteilung
- Verteilung der Nettoeinkommen nahe am OECD-Durchschnitt
- Ungleichheiten nicht am Zunehmen

2.1 Bundeserbschaftssteuer

Zwei Feststellungen:

- Die Erbschaftssteuer ist eine stark progressive und volkswirtschaftlich trotzdem vergleichsweise „schmerzlose“ Steuer, denn sie schafft weniger leistungshemmende Anreize als die meisten anderen Steuern.
- Die Abschaffungswelle der kantonalen Erbschaftssteuern basierte auf einer Überschätzung der Mobilität von Erbschaften und entsprach somit einem „vermeintlichem Steuerwettbewerb“.

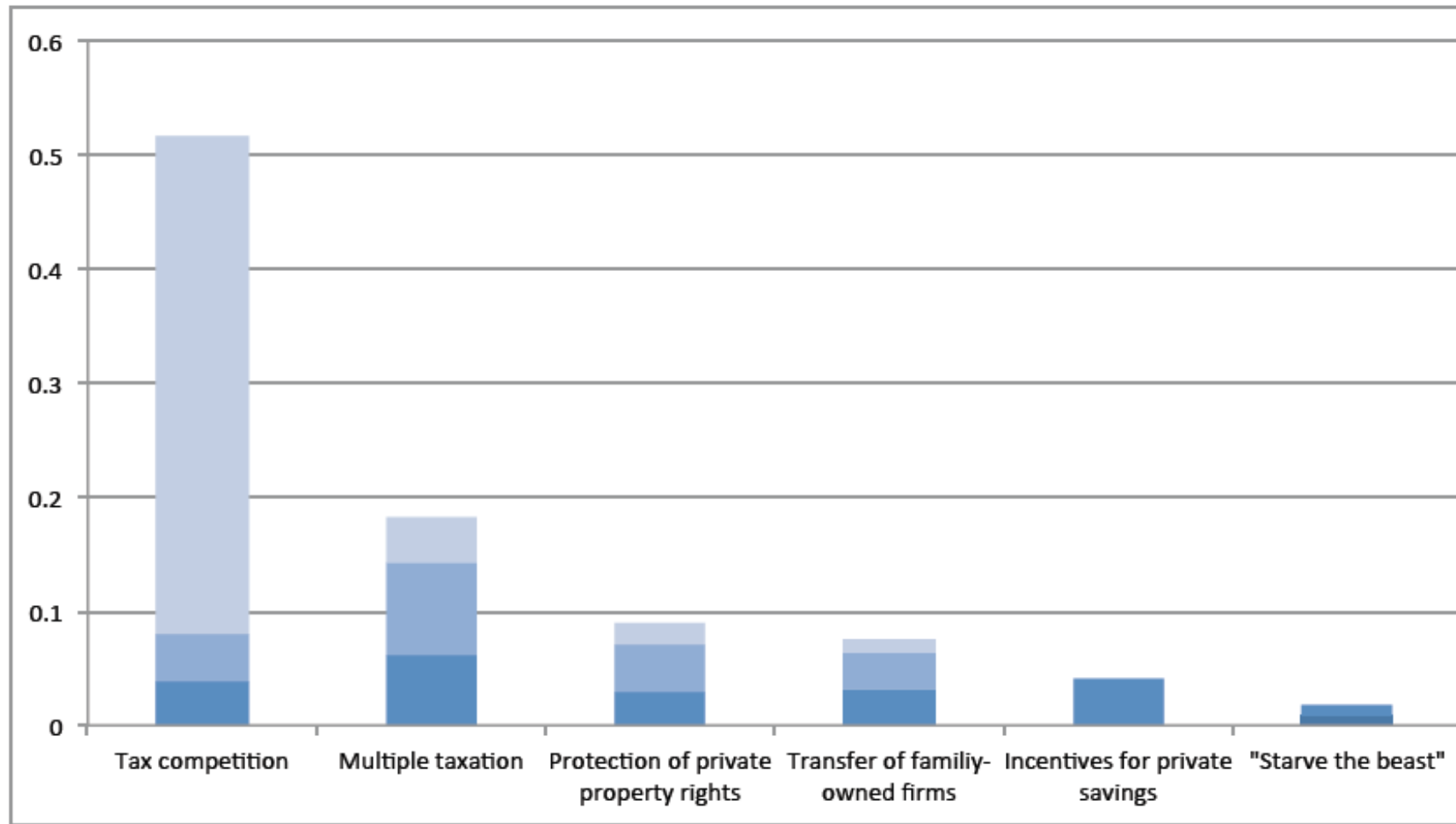
Das Erbschaftssteuer-Domino

| Kt. | 1990 | 1996 | 2003 | 2012 |
|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| AG | ja | ja | nein | nein |
| AI | ja | ja | ja | ja |
| AR | ja | ja | nein | nein |
| BE | ja | ja | ja | nein |
| BL | ja | ja | nein | nein |
| BS | ja | ja | nein | nein |
| FR | nein | nein | nein | nein |
| GE | ja | ja | ja | nein |
| GL | ja | ja | nein | nein |
| GR | ja | ja | ja | nein |
| JU | ja | ja | ja | nein |
| LU | ja | ja | nein | nein |
| NE | ja | ja | ja | ja |

| Kt. | 1990 | 1996 | 2003 | 2012 |
|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| NW | ja | nein | nein | nein |
| OW | nein | nein | nein | nein |
| SG | ja | nein | nein | nein |
| SH | ja | nein | nein | nein |
| SO | nein | nein | nein | nein |
| SZ | nein | nein | nein | nein |
| TG | ja | ja | nein | nein |
| TI | ja | ja | nein | nein |
| UR | nein | nein | nein | nein |
| VD | ja | ja | ja | ja |
| VS | nein | nein | nein | nein |
| ZG | nein | nein | nein | nein |
| ZH | ja | ja | nein | nein |

Erbschaftssteuerpflicht direkte Nachkommen

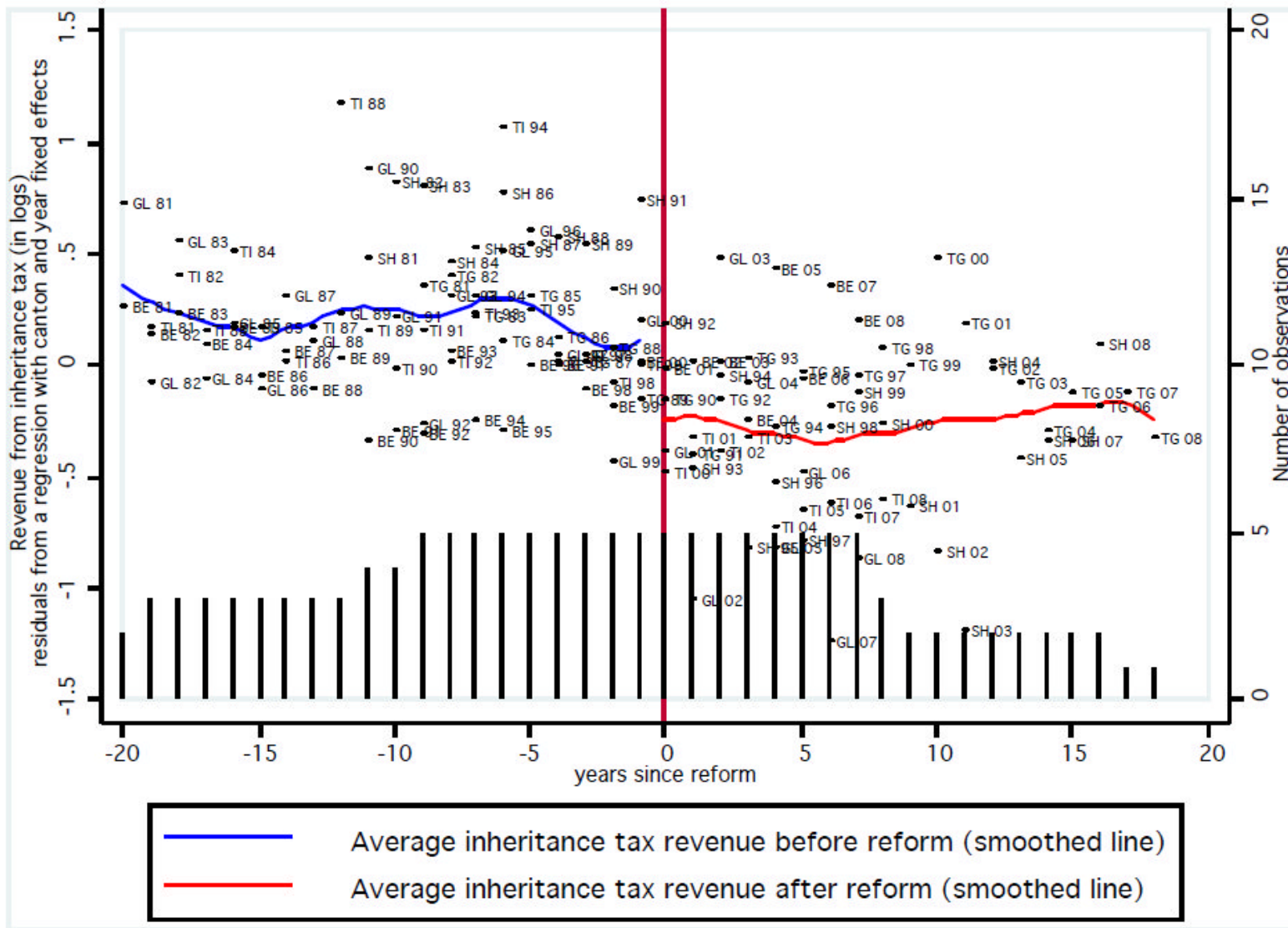
Killerargument Steuerwettbewerb



Note: Each bar shows the average over the 14 most important reforms of the relative frequency of each class of pro-reform argument as given by the number of words. Bars are divided relative to the order of appearance of each argument. Reforms are listed in Table 2.

Quelle: Brühlhart & Parchet (2011)

Tiefere Erbschaftssteuersätze brachten tiefere Steuereinnahmen. Punkt.



Note: Points represent inheritance tax revenue before and after the reform in the five cantons with the most important tax cuts ($\geq 40\%$ of the AITR in absolute value). Lines are obtained through Epanechnikov kernel-weighted local polynomial smoothing of degree one. Spikes are the number of observations.

Quelle:
Brühlhart & Parchet (2011)

Fiskalquotenneutrale Bundeserbschaftsteuer: volkswirtschaftlich sinnvoll

- Volkswirtschaftliche Argumente für zusätzliche staatliche Umverteilung sind schwer auszumachen.
- Gegen eine Bundeserbschaftsteuer als Ersatz volkswirtschaftlich ineffizienterer Zwangabgaben wäre allerdings kaum etwas einzuwenden.
⇒ explizite und verbindliche Zusicherung, dass der AHV-Teil der Einnahmen zum Abbau von Lohn- und/oder MWSt-Prozenten eingesetzt würde, und nicht für zusätzliche Leistungen

Fiskalquotenneutrale Bundeserbschaftssteuer: politisch erfolgversprechend

- Steuertechnische Effizienzsteigerung als zentrales Argument (vergleichbar mit Umstellung WUST-MWSt)
⇒ Einheit der Materie bleibt bewahrt
- Simple politische Rechnung:
Befürworter (BES + unveränderte Staatsquote)
>
Befürworter (BES + höhere Staatsquote)
...denn letztere sind eine Teilmenge der ersteren.

2.2 NFA und Steuerwettbewerb

„Die SP fordert klare Regeln für den Finanzausgleich NFA, insbesondere gegen die Verwendung von NFA-Geldern für Steuersenkungen in finanzschwachen Kantonen.“

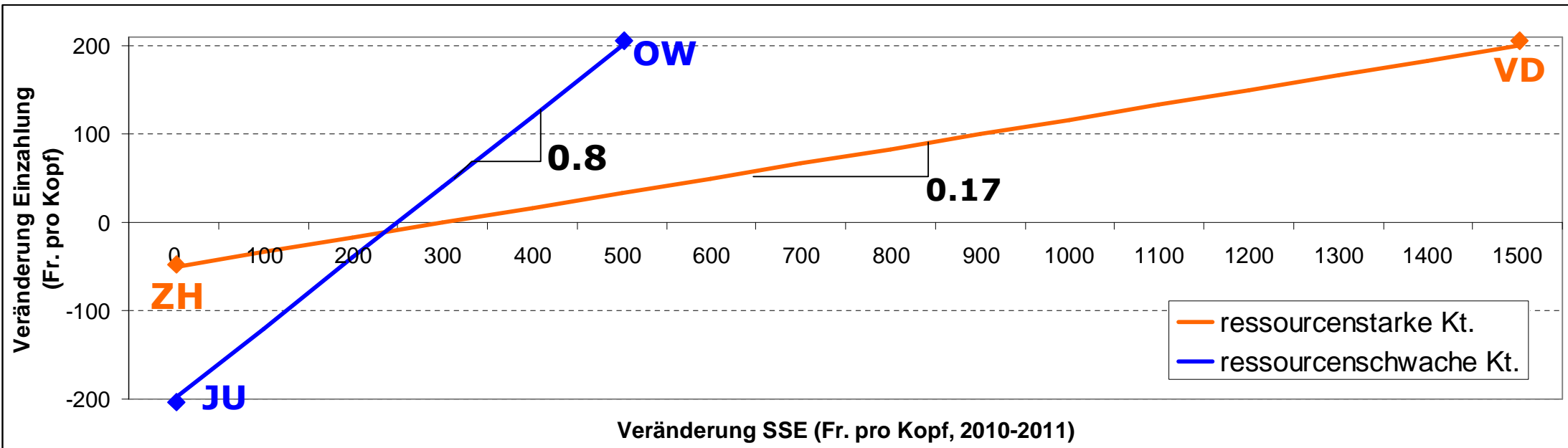
Legislaturziele der SP-Fraktion 2011-15

Steuerbelastung: Tendenzen vor und nach NFA

| <i>Durchschnittliche Veränderung in %</i> | | | |
|--|------------------------|--------------|--------------|
| | | 98-07 | 07-09 |
| Steuerbelastung natürliche Personen | ressourcenstarke Kt. | -9.39 | -3.66 |
| | ressourcenschwache Kt. | -4.51 | -5.20 |
| | alle Kt. | -5.94 | -4.77 |
| Progression natürliche Personen [[$t(400k)/t(100k)$]] | ressourcenstarke Kt. | -4.83 | -0.51 |
| | ressourcenschwache Kt. | 2.21 | 0.15 |
| | alle Kt. | 0.14 | -0.03 |
| | | 00-07 | 07-09 |
| Steuerbelastung juristische Personen | ressourcenstarke Kt. | -5.98 | -3.87 |
| | ressourcenschwache Kt. | -12.07 | -8.23 |
| | alle Kt. | -10.22 | -6.85 |

⇒ markante Senkungen der Steuerbelastung nach 2007, besonders in ressourcenschwachen Kantonen

Anreize für Kantone durch Ressourcenausgleich



- Ressourcenstarke Kantone liefern pro zusätzlichem Fr. an standardisiertem Steuerertrag **17 Rappen** ab.
- Ressourcenschwache Kantone erhalten pro zusätzlichem Fr. standardisiertem Steuerertrag **80 Rappen** weniger.

Der NFA ist ein Steuerwettbewerbs-Lusthemmer

- Zusätzlich angezogenes Steuersubstrat der ressourcenschwachen Kantone wird zu 80% durch Finanzausgleich „abgeschöpft“
- Anreize für aggressiven Steuerwettbewerb sind erheblich stärker für ressourcenstarke Kantone
- Beschränkung der steuerlichen Handlungsfreiheit der ressourcenschwachen Kantone scheint nicht angezeigt

Idee: „Steurgerechtigkeit“ via NFA

Anreize zum Steuerwettbewerb um Firmen und sehr reiche Steuerzahler könnten gezielt abgeschwächt werden, indem der Ressourcenindex progressiv gewichtet wird

- Gewichtung > 1 für Einkommen z.B. über Fr. 400'000, analog zum Freibetrag (Gewichtung = 0) für tiefe Einkommen und zu Gewichtung < 1 auf Grenzgänger-Einkommen
- Gewichtung < 1 für Einkommen unter z.B. Fr. 400'000
- Gewichtung > 1 für Einkommen (gewisser) juristischer Personen

Idee: „Steuergerechtigkeit“ via NFA

- ⇒ zentrales Anliegen der „Steuergerechtigkeitsinitiative“: Mittelklasse-Haushalte würden ins Zentrum der steuerlichen Standortpolitik rücken
- ⇒ kantonale Souveränität über die Festlegung der Steuertarife würde nicht beschnitten
- ⇒ Simulationsrechnungen wären wichtig

2.3 Pauschalsteuer

- Ist sie degressiv? Gewiss.
- Lohnt sie sich für den Schweizer Fiskus?

Abschaffung der Pauschalsteuer

⇒

Ertragsausfall

durch Wegzug/Nicht-Zuzug vermögender Ausländer

> ?

Zusatzertrag

durch Steuererhöhung auf verbleibende Ausländer

Testfall Zürich

- Grobe Schätzung: Abschaffung der Pauschalsteuer könnte Steuereinnahmen erhöhen solange die Wegzugsquote der Betroffenen Steuerzahler unter $\frac{2}{3}$ liegt
- Wegzugsquote nach Abschaffung der Pauschalsteuer im Kanton Zürich 2010: 46% (13% ins Ausland) \Rightarrow nicht unbedingt ein fiskalisches Verlustgeschäft
- Analyse der Auswirkungen auf Steuereinnahmen vom Zürcher Steueramt für Frühjahr 2012 versprochen \Rightarrow demnächst weitere Aufschlüsse

Zusammenfassung

- Bedarf für zusätzliche staatliche Umverteilung liegt nicht auf der Hand (und politischer Appetit scheint ebenfalls limitiert)
⇒ Reformvorschläge mit reinen Umverteilungsmotiven haben einen schweren Stand
- Bundeserbschaftssteuer: Fiskalquotenneutralität matchentscheidend
- NFA: Umgewichtung des Ressourcenindizes könnte Ziele der „Steurgerechtigkeitsinitiative“ föderalismuskonform erreichen
- Pauschalsteuer: degressiv und nicht einmal lukrativ? Bald werden wir mehr wissen...