

Steuerpolitik und Standortattraktivität

Marius Brühlhart

Ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre,
Universität Lausanne

Sommertagung SGVW
Bern, 18. Juni 2012

Gliederung des Vortrags

1. Steuerwettbewerb in der Schweiz
 - Für und Wider
 - Schweizer Steuerföderalismus
2. Wie wichtig sind Steuern wirklich für Standortentscheide?
 - Umfragen
 - Beispiel Erbschaftssteuern
 - Beispiel Pauschalsteuer
3. Worauf sollte die Steuerpolitik achten?
 - Umfassende Schätzungen
 - NFA

1. Steuerwettbewerb in der Schweiz

„Der Steuerwettbewerb ist eines unserer Erfolgsrezepte. (...) Er schützt die Bürger vor übermässigem Steuerappetit der Regierungen.“

Hans-Rudolf Merz, Januar 2006

Exzessiver Steuerwettbewerb bedeutet „eine Gefahr für den Föderalismus und unsere Demokratie“.

Eveline Widmer-Schlumpf, Dezember 2005

Wirkungen:

Der Steuerwettbewerb ...

1. ... dämpft die Steuerlast,
2. ... verteilt Steuerbelastung von beweglichen auf unbewegliche Steuerbasen, und
3. ... bevorteilt relativ kleine Länder/Kantone/Gemeinden.

→ ***Ist das gut oder schlecht?***

Steuerwettbewerb ist insofern „gut“, als dass er einen vom Volk eigentlich nicht erwünschten „Aufblähungstrieb“ des Staates in die Schranken weisen kann.

⇒ Der öffentliche Sektor wird daran gehindert, zu gross zu werden.

Zudem können Länder/Regionen mit verschiedenen Steuerniveaus auf **Unterschiede in der Nachfrage nach staatlichen Leistungen** ihrer Bürger eingehen.

Steuerwettbewerb ist insofern „schlecht“, als dass er vom Volk eigentlich erwünschte Staatsleistungen nicht finanzierbar macht.

⇒ Der öffentliche Sektor wird daran gehindert, seine optimale Grösse zu erreichen.

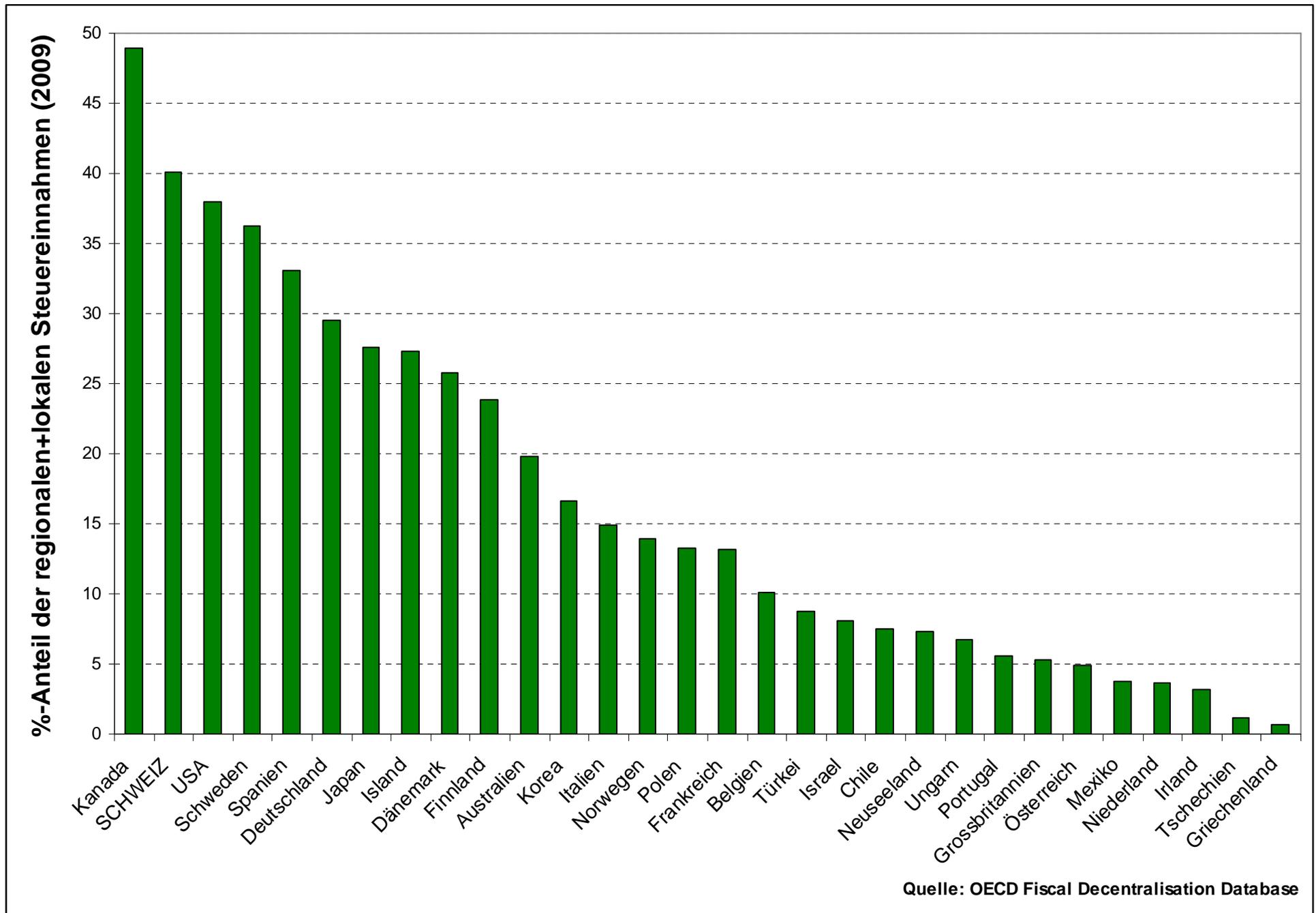
Zudem kann der Steuerwettbewerb zu einer **ungerechten Verteilung** der Steuerlast führen (Umverteilung von mobilen/reichen auf immobile/arme Steuerzahler; und von kleinen auf grosse Kantone/Länder)

Ein umfassendes Urteil ist höchst **subjektiv**.

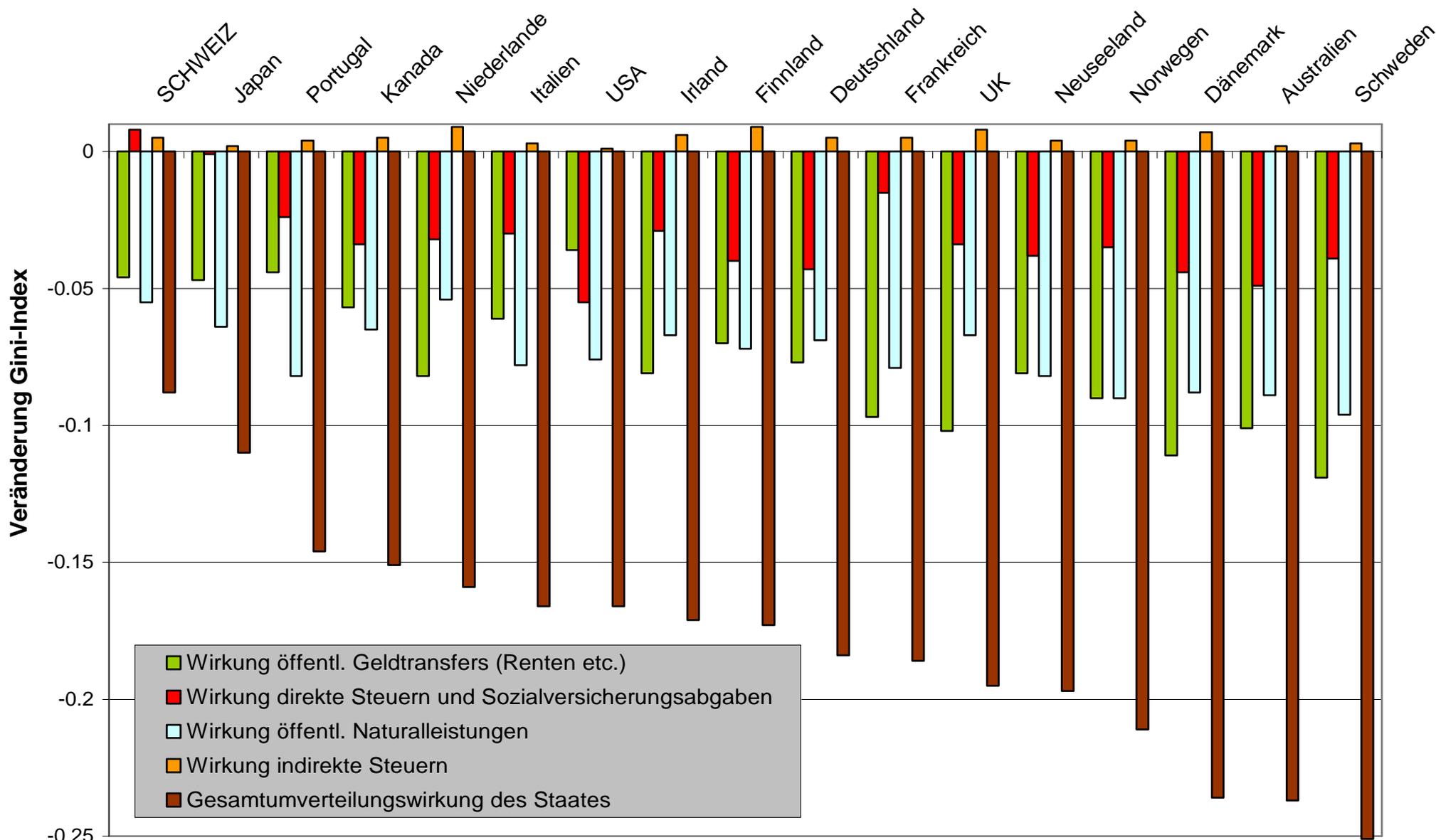
Experten sind sich grösstenteils einig, dass die **Schweiz** vom intra-nationalen und vom internationalen Steuerwettbewerb **profitiert**.

Genau wie die Marktwirtschaft im Allgemeinen, kann der Steuerwettbewerb bei all seinen Vorzügen jedoch auch zu **Auswüchsen** führen.

Ausgeprägter Fiskalföderalismus in der Schweiz

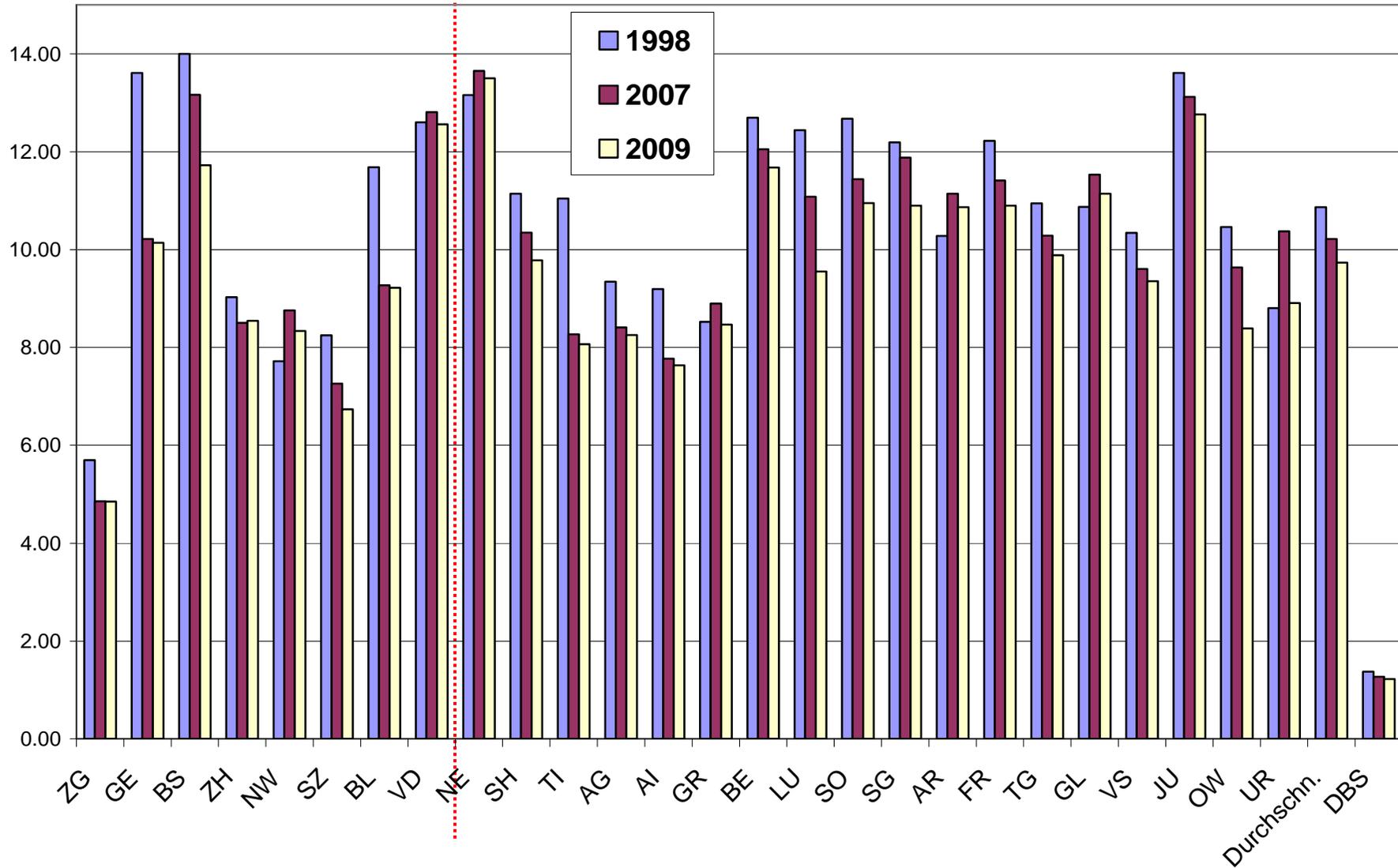


Vergleichsweise schwache Steuerprogression in der Schweiz



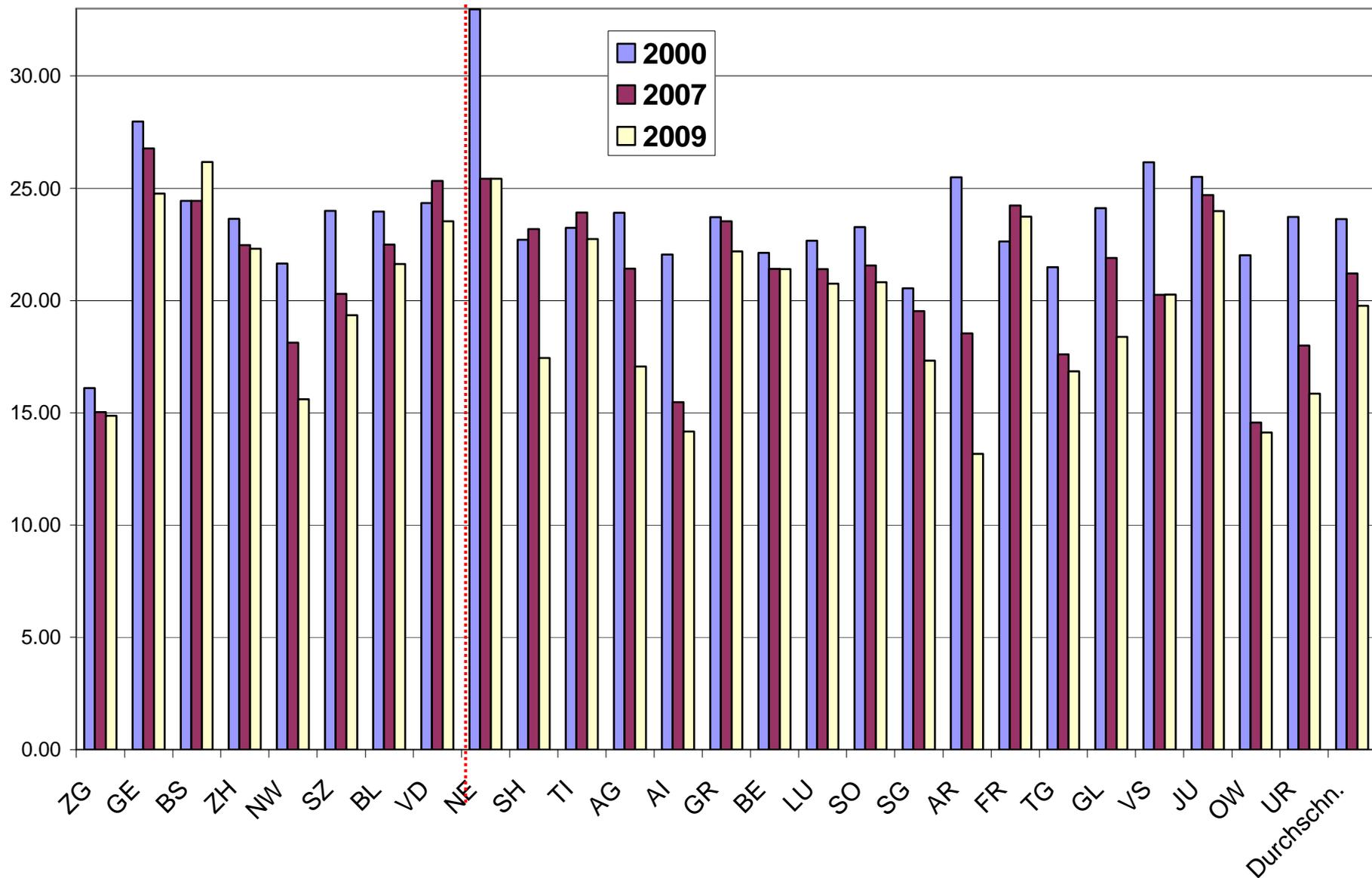
Differenz Gini-Index vor/nach Staatseingriff; Daten für 2001. Quelle: Warren (2008), OECD

Sinkende Steuerlast: natürliche Personen



STEUERBELASTUNG: Kt+Gem., Ehepaar mit 2 Kindern, Fr. 100'000
 (Quelle: ESTV, Steuerbelastung in den Kantonshauptorten 2009)

Sinkende Steuerlast: juristische Personen



STEUERBELASTUNG: Bund+Kt+Gem., AG mit 12% Rendite auf 2 Mio. Kapital
 (Quelle: ESTV, Steuerbelastung in den Kantonshauptorten 2000/2007/2009)

2 Wie wichtig sind Steuern wirklich für Standortentscheide?

Gewichtung von Standortfaktoren gemäss Umfrage unter europäischen High-Tech Unternehmen:

▪ Arbeitskostenbelastung	25.0 %
▪ Steuern	17.5 %
▪ Nähe zu Forschung und Entwicklung	17.5 %
▪ Verkehr	13.0 %
▪ Arbeitskräftepotential	9.0 %
▪ Regionale Attraktivität	9.0 %
▪ Zukunftschancen	9.0 %

Quelle:
Contor GmbH

Fazit: Steuern sind wichtig (wenigstens für Unternehmen) aber nicht alleinentscheidend.

Umfragen bringen uns kaum weiter

- **Problem:** Rein qualitative und auf Umfragen basierende Einschätzungen des Standortfaktors „Steuern“ sind von begrenztem Wert für die Steuerpolitik.
- Befragte antworten oft strategisch.
- Für die Politik relevant wäre eine Masszahl der „Empfindlichkeit“ der Steuerbasen auf Unterschiede in der Steuerbelastung.

Kernkonzept Steuerelastizität

- Was wir kennen möchten ist die Elastizität der Steuerbasen:

$$Elastizität = - \left(\frac{\text{prozentuale Veränderung der Steuerbasis}}{\text{prozentuale Veränderung des Steuersatzes}} \right)$$

- $Elastizität = 0$ \Leftrightarrow Steuersenkung reduziert Steuereinnahmen (immobile Steuerbasis)
- $0 < Elastizität < 1$ \Leftrightarrow Steuersenkung reduziert Steuereinnahmen
- $Elastizität = 1$ \Leftrightarrow Steuersenkung ist einkommensneutral
- $Elastizität > 1$ \Leftrightarrow Steuersenkung erhöht Steuereinnahmen („Laffer-Szenario“)

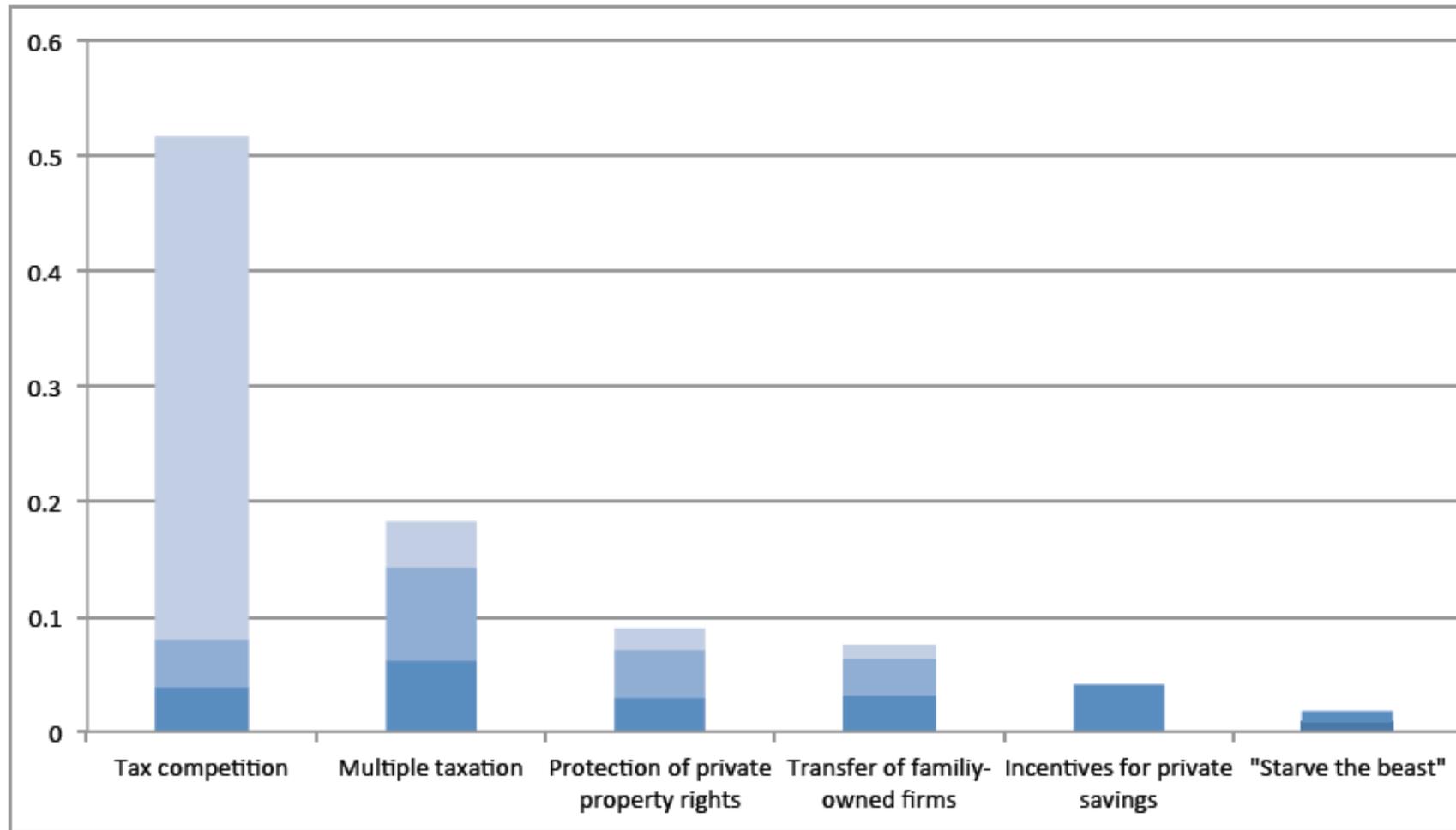
Beispiel Erbschaftssteuer

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

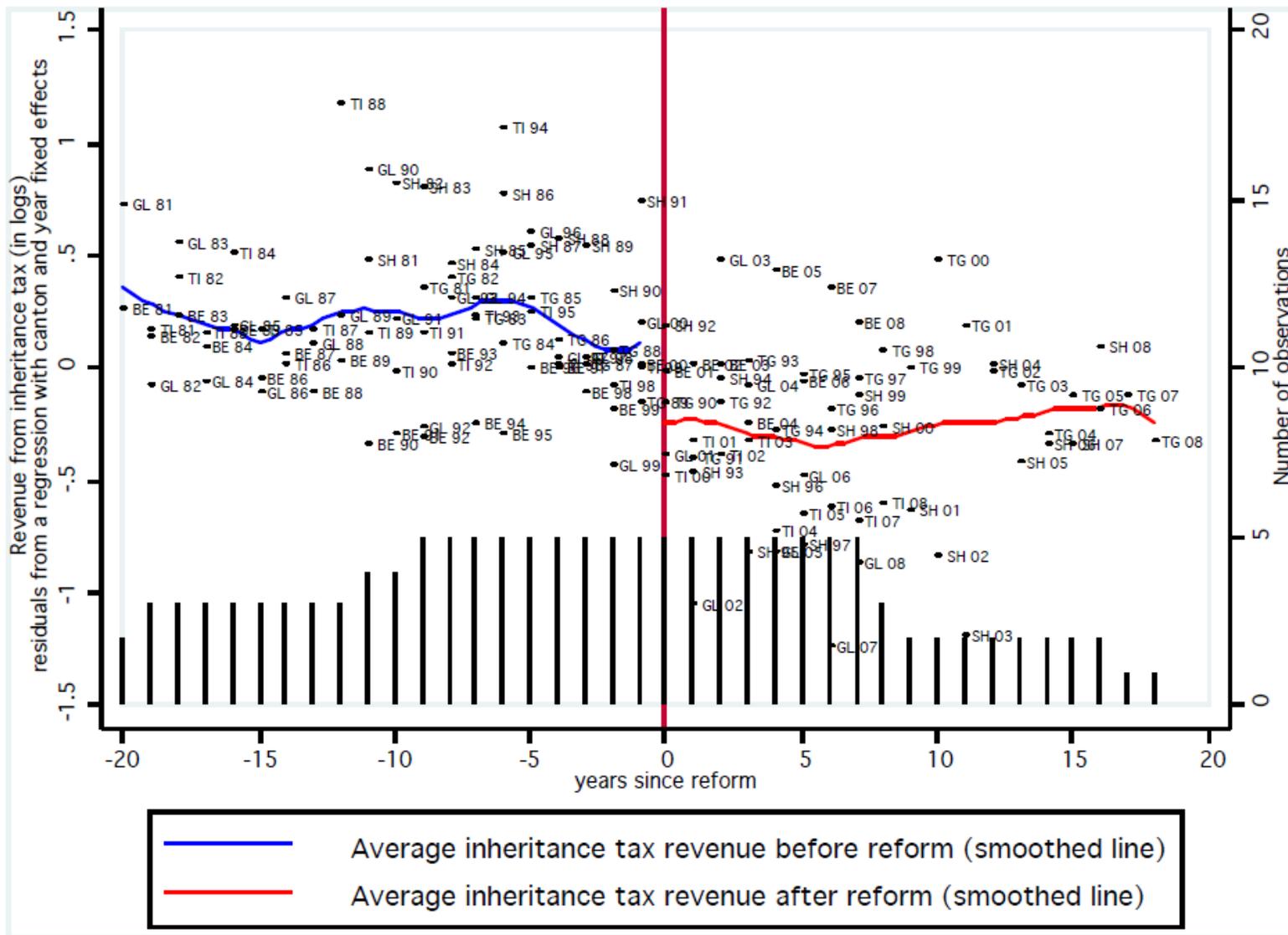
Hauptargument Steuerwettbewerb



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: Brülhart & 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:
Brülhart & Parchet (2011)

Vermeintlicher Steuerwettbewerb

- Statistische Schätzungen mittels kantonaler Daten über die Periode 1981-2005 deuten auf eine Steuerelastizität von Erbschaften sehr nahe bei Null (Brühlhart & Parchet, 2011).
- Die Abschaffungswelle der kantonalen Erbschaftssteuern basierte auf einer Überschätzung der Steuerelastizität von Erbschaften und entsprach somit einem „vermeintlichem Steuerwettbewerb“.

Beispiel Pauschalbesteuerung

- Erbschaftssteuern betreffen möglicherweise eine besonders steuer-unempfindliche Steuerbasis, denn die relevanten Entscheidungsträger (Erblasser) sind grösstenteils im fortgeschrittenen Alter und tragen die Steuerlast zudem nicht selber.
- Pauschalsteuern hingegen betreffen die wohl mobilsten Haushalte: reiche Ausländer ohne Einkünfte in der Schweiz.

Testfall Zürich

- Abschaffung der Pauschalsteuer seit 2010 \Rightarrow implizite Steuererhöhung auf mobile Ausländer
- Gewichtige Steuerausfälle prognostiziert
- Wegzugsquote im Jahr nach der Abschaffung: 46% (13% ins Ausland)
- Veränderung der Steuereinnahmen im Jahr nach der Abschaffung: +1.2 Mio. Fr. (\approx +5%)
- Somit liegt die Elastizität sogar der wohl steuerempfindlichsten Haushalte nicht über 1.
- Aber: Die langfristige Elastizität könnte höher liegen.

3 Worauf sollte die Steuerpolitik achten?

Politische Initiativen zur Senkung von Steuern in Kantonen oder Gemeinden werden zumeist mit dem Hinweis auf den Sachzwang aus dem Steuerwettbewerb vorgebracht.

*Es reicht jedoch nicht, **dass** dank Steuersenkungen gewisse mobile Steuerzahler zuziehen oder verbleiben; die entscheidende Frage ist „**wie viele?**“ und „**wie lange wird es dauern?**“.*

Bedingung für einen positiven Effekt von Steuerermässigungen auf den Staatshaushalt:

Steuerelastizität > 1



Zusatzertrag

durch Zuzug/Verbleib mobiler Steuerzahler



Ertragsausfall

durch Steuersenkung auf immobile Steuerzahler

Diese Gesamtrechnung wird selten geliefert!

Schlechtes Beispiel Waadt

- Parlamentarische Anfrage zur Fiskalbilanz der grosszügigen Steuervergünstigungen für neu angesiedelte Firmen (Lex Bonny)
- Antwort des Regierungsrats (Juni 2012): DBS-begünstigte Firmen generierten
 - 4'600 Arbeitsplätze
 - 680 Mio. Fr. Lohnsumme
 - 93 Mio. Fr. Steuereinnahmen
- Nutzlose Information: Eine Fiskalbilanz wäre nur möglich mittels einer Schätzung der Steuerbasen und Steuereinnahmen in einem hypothetischen Szenario ohne Steuervergünstigungen.

Gutes Beispiel ESTV

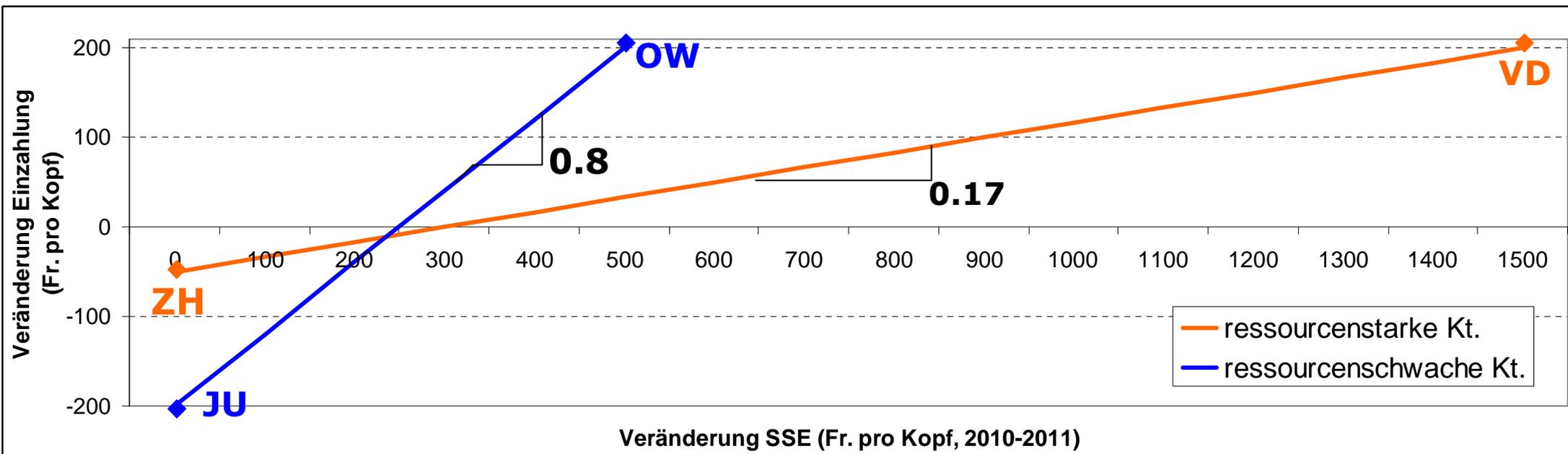
- Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsverfahren über die Verschärfung der Pauschalbesteuerung (ESTV, August 2010)
- Schätzung der Veränderung der Steuereinnahmen unter vier verschiedenen Elastizitäts-Szenarien (verschiedene Ausmasse der internationalen Mobilität von pauschalbesteuerten Haushalten)
- Schliesst, dass für eine negative Fiskalwirkung unrealistisch hohe Mobilität angenommen werden müsste

Szenarien über die Auswirkungen der Reform der Aufwandbesteuerung auf die direkte Bundessteuer

Kanton	Anzahl Aufwandbesteuerte	Steuereinnahmen Bund 2007, in Mio. Fr. (Status Quo)	Mehreinnahmen gegenüber Status Quo in Mio. Fr. (ohne Anpassungseffekte)	Szenarien: Mehreinnahmen gegenüber Status Quo in Mio. Fr., Abwanderung von ...					
				Szenario 1 100 % der Besteueren mit Eink. <200 000 Fr.	Szenario 2 100 % der Besteueren mit Eink. <300 000 Fr.	Szenario 3 25 % der Besteueren mit Eink. >400 000 Fr.	Szenario 4 50 % der Besteueren mit Eink. >400 000 Fr.	Szenarien 1+3	Szenarien 2+4
■ ■ ■									
Total	4 528	131,6	124,1	48.9	3.2	103,2	82,4	28.0	-38,5

Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung (2010), Statistik der direkten Bundessteuer 2007, Bern.

Zusätzliche Komplikation Finanzausgleich



- 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

Schlussfolgerungen

- Man verlange immer die komplette Rechnung:
Zusatzertrag - Ertragsausfall = ?
- Zentrale Grösse „Steuerelastizität“ (wird implizit oft überschätzt)
- Fiskalwirkung nicht allein entscheidend:
Steuerausfälle könnten kompensiert werden durch andere Vorteile
- Nicht-fiskalische Wirkungen sind noch schwerer zu quantifizieren als rein fiskalische Faktoren
- Trotzdem: Lieber grobe Schätzungen als gar keine!