



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV

Steuern und Umverteilung in der Schweiz

Gerzensee Workshop, 25./26. März 2015

Bruno Jeitziner, Eidg. Steuerverwaltung / Universität Fribourg



Übersicht

- Einsichten aus Steuerlehre: 10 Thesen
- Einkommens- und Vermögensverteilung:
Ergebnisse des Wohlstandsberichts 2014
- Verteilungswirkungen von Steuerabzügen



EINSICHTEN AUS STEUERLEHRE: 10 THESEN

Jeitziner Bruno, „Gerechte Verteilung des Wohlstands? Einsichten aus Steuerlehre und Steuerdaten“, in Gisela Hürlimann und Jakob Tanner (Hrsg.), Steuern und Umverteilen – Effizienz versus Gerechtigkeit? Zürich 2012, S. 173-188.



These 1:

Diskussionen über Verteilungsgerechtigkeit sollten sich nicht auf die Einnahmenseite beschränken, sondern auch die Verteilungswirkungen von Staatsausgaben und staatlicher Regulierung berücksichtigen

- Haushaltspolitische Instrumente: Einnahmen und Ausgaben; Budgetinzidenz = zusammengefasste Belastungswirkung von Staatseinnahmen und –ausgaben
 - regulatorische Massnahmen: alle rechtlichen Regelungen, welche nicht unmittelbar haushaltswirksam
- ⇒ Verteilungspolitische Ziele können unter Umständen über Ausgabenpolitik oder Regulierung besser erreicht werden als über Steuern



These 2:

Die Beurteilung der Verteilungswirkungen von Steuern setzt die Kenntnis der Steuerinzidenz voraus

- Wer trägt Steuerlast tatsächlich?
 - Steuerinzidenz = Wohlfahrtseinbussen der Steuerpflichtigen oder anderer Personen nach Abschluss aller Überwälzungsvorgänge und Verzerrungen
(Summe von Zahllasten und verursachten Zusatzlasten)
 - Tendenziell tragen diejenigen Personen die Steuerlast, die ihr nur schwer ausweichen können
 - Letztlich empirische Frage
 - Beispiele:
 - Steuerkapitalisierung
 - Wirkung von Bonus-Steuer
 - Wirkung von Steuerabzügen (z. B. Säule 3a, Bausparen)
- ⇒ Rein steuerrechtliche Betrachtung kann irreführend sein



These 3:

Es ist zwischen den Zielen der Steuergerechtigkeit und der Umverteilung mit Steuern zu unterscheiden

- Steuergerechtigkeit:
 - Verteilung der Steuerlast (Lastenausteilung)
 - Leistungsfähigkeitsprinzip (horizontale und vertikale Steuergerechtigkeit)
 - Umverteilung mit Steuern:
 - Korrektur der primären Einkommensverteilung (d.h. der Einkommensverteilung als Ergebnis der Marktkräfte)
 - Gleichmässigerer Einkommens- und / oder Vermögensverteilung
- ⇒ Umverteilungsziel geht über vertikales Steuergerechtigkeitsziel hinaus



These 4:

Bei der Frage gerechter Besteuerung ist zwischen horizontaler und vertikaler Steuergerechtigkeit zu unterscheiden

- Horizontale Steuergerechtigkeit:
Gleiche Steuerlasten für gleichartige Sachverhalte;
bzw. gleiche Leistungsfähigkeit gleich besteuern
 - Vertikale Steuergerechtigkeit:
Inwieweit sollen Steuerpflichtige unterschiedlicher
Leistungsfähigkeit unterschiedlich besteuert werden
- ⇒ Horizontale und vertikale Steuergerechtigkeit nicht vermischen!
Z. B. Steuerfreiheit von Sozialhilfeleistungen



These 5:

Umstritten ist, ob steuerliche Leistungsfähigkeit besser durch Konsum oder Einkommen gemessen werden soll

- ⇒ Einkommen- und Konsumsteuern beruhen auf verschiedenen Werturteilen
- Werturteil Einkommensteuer:
 - Individuelle Leistungsfähigkeit kommt im Mittelverwerb zum Ausdruck
 - Folge: Besteuerung von Kapitaleinkommen ist gerecht
 - Werturteil Konsumsteuer (z.B. MWST):
 - Individuelle Leistungsfähigkeit ist durch Konsum zu messen
 - Folge: In der Einkommensteuer enthaltene Belastung von Kapitaleinkommen ist ungerecht



These 6:

Angewandt auf die Einkommensbesteuerung bedingt das Postulat horizontaler Steuergerechtigkeit eine synthetische Einkommensteuer auf Basis des Nettoprinzips und der Reinvermögenszugangstheorie

- Nettoprinzip: Abzug aller Erwerbsaufwendungen von Steuerbemessungsgrundlage
 - ⇒ Verletzung z. B. durch Begrenzung des Steuerabzugs für Boni
- synthetische Einkommensteuer: unterschiedslose Belastung verschiedener Einkunftsarten
 - ⇒ Verletzung z. B. durch duale Einkommensteuern
- Reinvermögenszugangstheorie: Besteuerung aller realisierten (realen) Vermögenszunahmen (Schanz-Haig-Simons-Ansatz)
 - ⇒ Verletzung z. B. durch Steuerfreiheit von Kapitalgewinnen im Privatvermögen oder Sozialhilfeleistungen



These 7:

Es gibt verschiedene Formen der Konsumbesteuerung. Eine davon ist die MWST. Angewandt auf die MWST bedingt das Postulat horizontaler Steuergerechtigkeit eine allgemeine Konsumsteuer mit einheitlichem Satz

Horizontal gerechte MWST:

- Keine unterschiedlichen Steuersätze (Satzdifferenzierung)
 - Keine Steuern auf spezielle Güter, d.h. auch keine Luxussteuern
 - Keine reduzierten Steuersätze
- ⇒ Satzdifferenzierung = Verwechslung von horizontaler und vertikaler Steuergerechtigkeit



These 8: Abweichungen vom Prinzip horizontaler Steuergerechtigkeit sind nicht schlechthin unzulässig, sondern durch Gegenprinzipien zu rechtfertigen

Ökonomische Gegenprinzipien:

- Effizienzüberlegungen: z. B. Lenkungssteuern zur Internalisierung negativer externer Effekte (Verursacherprinzip)
- Informationsprobleme: nur beobachtbares Einkommen zur Bemessungsgrundlage rechnen (Fähigkeit zur Einkommenserzielung mangels Information nicht steuerbar)

Juristische Gegenprinzipien: andere Verfassungsbestimmungen



These 9:

Zwischen horizontaler Steuergerechtigkeit und Effizienz (Abwesenheit von Verzerrungen) besteht weitgehend Zielharmonie

- unterschiedliche Belastung wirtschaftlich gleicher Sachverhalte ungerecht und fast immer ineffizient
- allgemeine Regel: steuerliche Ungleichbehandlung ist kurzfristig ungerecht und langfristig ineffizient
- Einschränkung: Ramsey-Formel (bzw. inverse Elastizitätenregel)
 - Begründung für duale Einkommensteuer
 - differenzierte Steuersätze, d.h. Güter des Grundbedarfs aus Effizienzgründen schärfer besteuern
 - Folge: Konflikt zwischen Effizienz und Zielen horizontaler (und vertikaler) Steuergerechtigkeit



These 10:

Die Frage des Tarifverlaufs bei einer persönlichen direkten Steuer (vertikale Steuergerechtigkeit) kann nicht allein auf Grundlage allgemein akzeptierter Werturteile entschieden werden

- ⇒ Vertikale Steuergerechtigkeit muss politisch entschieden werden
- aus keiner Theorie folgt, dass ein vertikal gerechter Tarif direkt progressiv sein soll
 - Z. B. Opfertheorien: gleiches absolutes, relatives, marginales Opfer?
 - „ ... Gerechtigkeit aber ist ein relativer Begriff, der sich mit den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen wandelt. Das gilt insbesondere mit Bezug auf die Verteilung der Steuerlasten und die Ausgestaltung der Steuern.“
BGE 99 Ia 638 ff., E. 9 (S. 653/654)
 - BGE 133 I 206: (partial) degressive Steuertarife verfassungswidrig

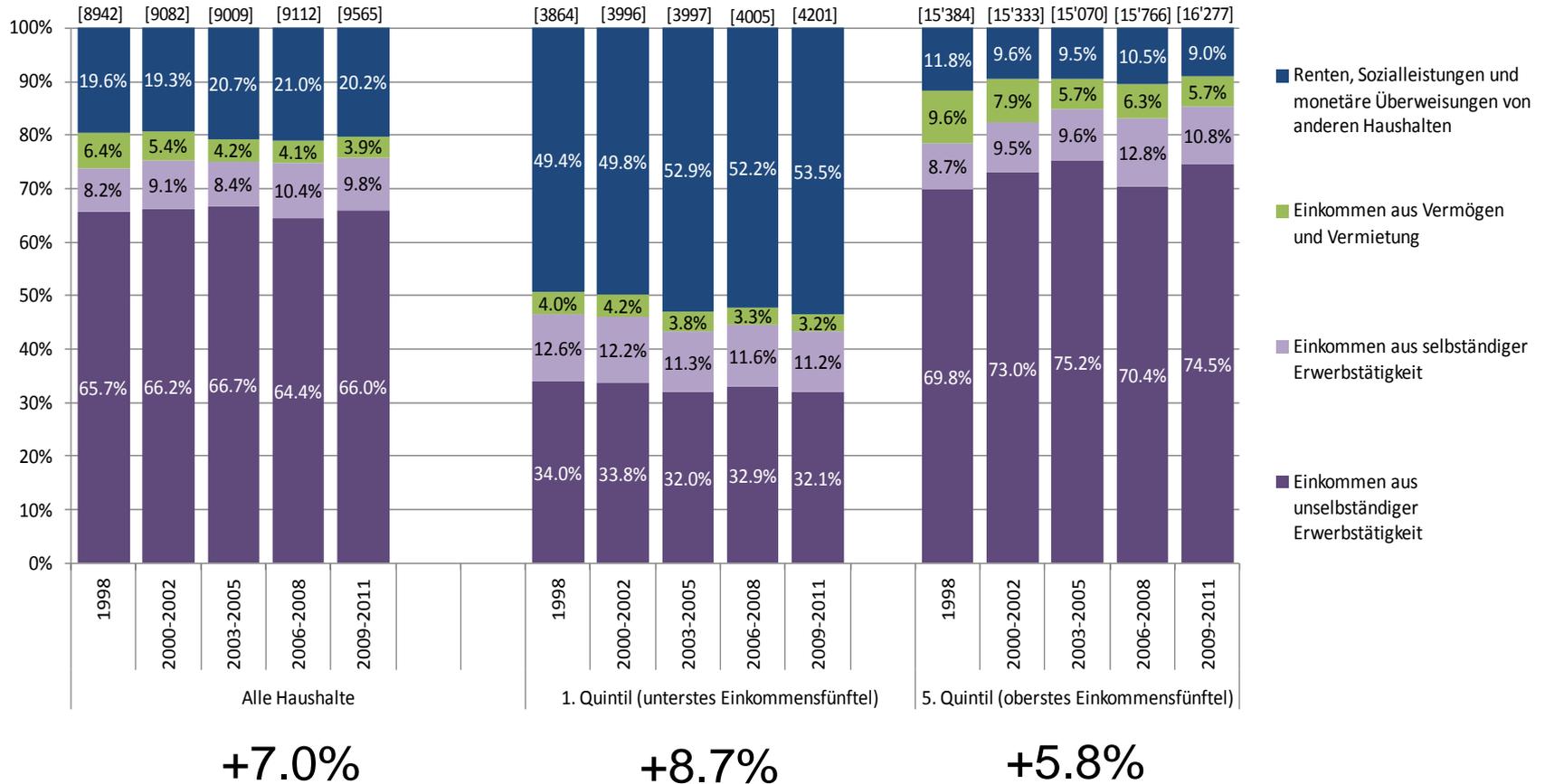


EINKOMMENS- UND VERMÖGENSVERTEILUNG: ERGEBNISSE WOHLSTANDSBERICHT 2014

- Verteilung des Wohlstands in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 10.4046 von NR Jacqueline Fehr, Bern 2014
- Vgl. auch BFS, Einkommen der privaten Haushalte nehmen zu, Einkommensverteilung bleibt stabil, Februar 2015 (für Ergebnisse der Haushaltsbudgeterhebung 2012)



Brutto-Haushaltseinkommen stiegen 1998-2011 im Durchschnitt real um 7%...

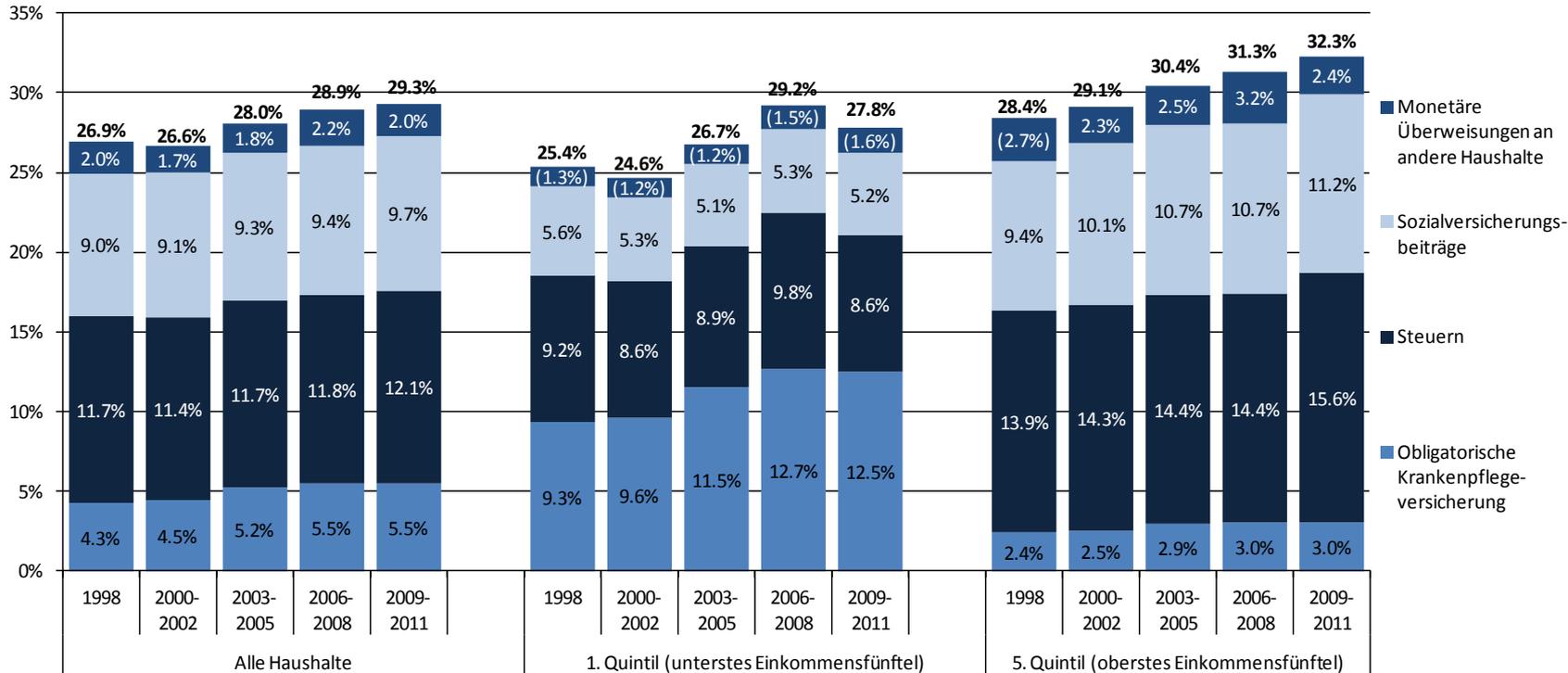


Quelle: Haushaltsbudgeterhebung



...aber die obligatorischen Ausgaben nahmen stärker zu...

in % des Bruttoeinkommens



+16.3%

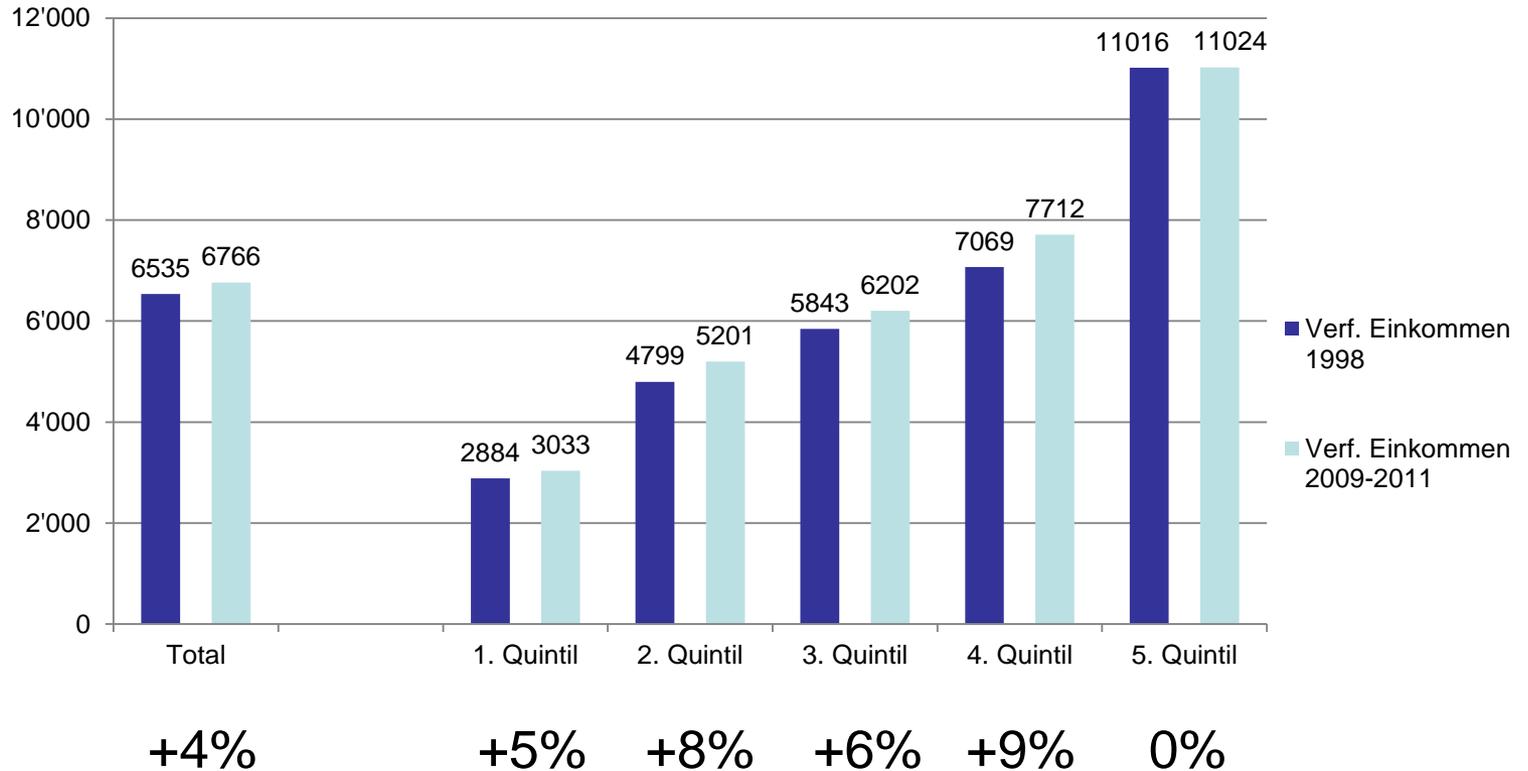
+19.1%

+20.3%

Quelle: Haushaltsbudgeterhebung



...so dass die verfügbaren Einkommen nur um 4% stiegen

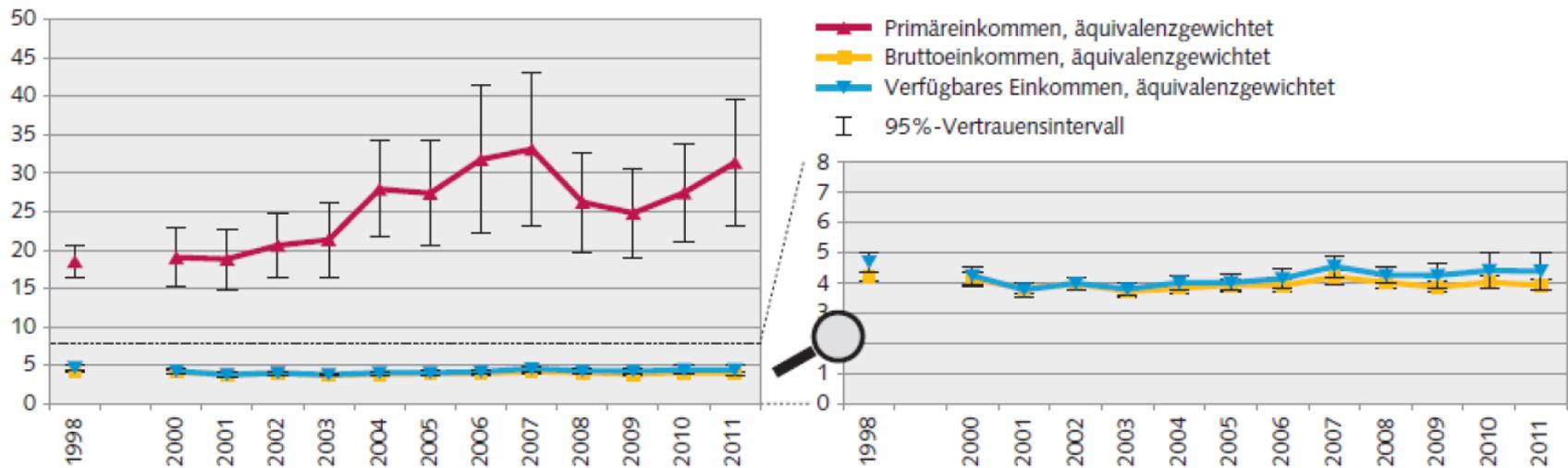


Quelle: Haushaltsbudgeterhebung



Aufgrund höherer Umverteilung bleibt Einkommensverteilung weitgehend stabil

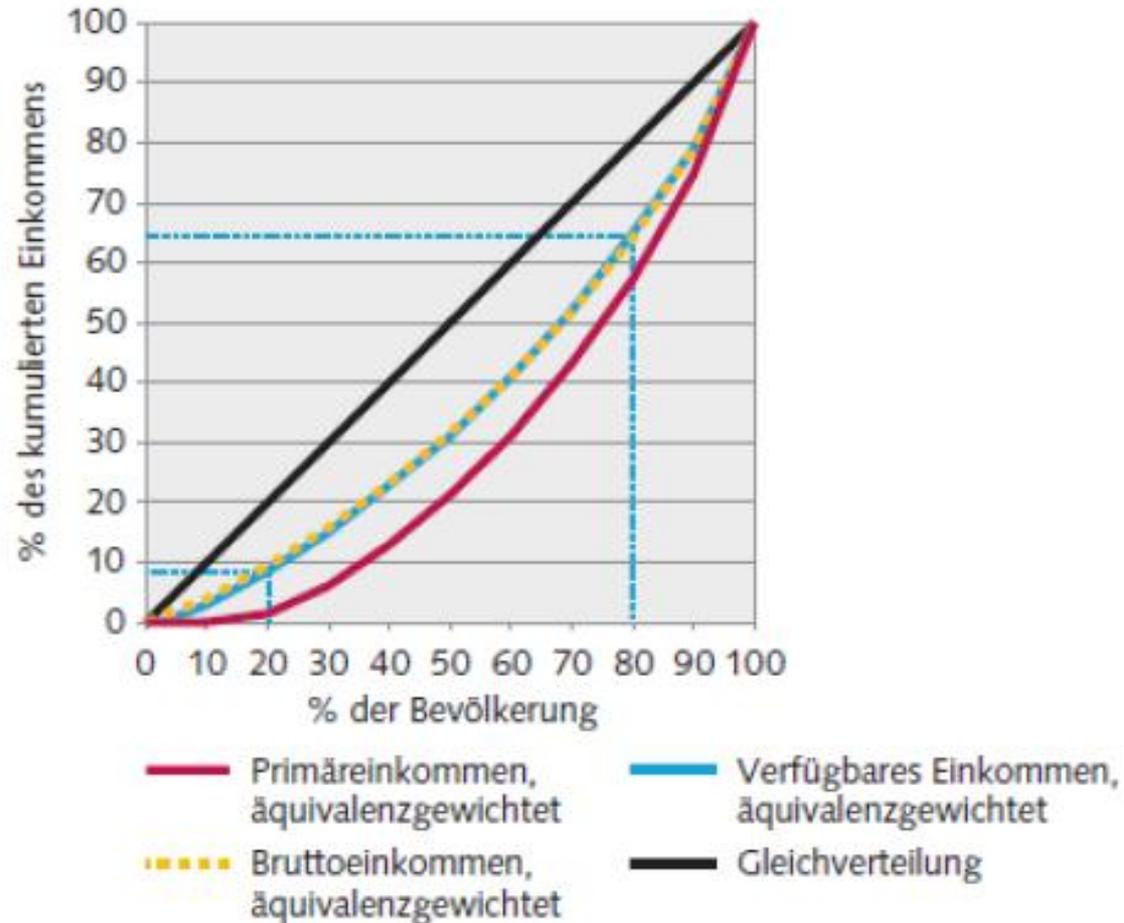
Entwicklung der Quintilverhältnisse (S80/S20) 1998 bis 2011, Gesamtbevölkerung



- Verfügbares Einkommen des reichsten Einkommensfünftels 4.4-mal so hoch wie jenes des ärmsten Einkommensfünftels
- In der EU beträgt dieser Faktor 5.1 (Spanien: 7.2 | Frankreich: 4.5 | Deutschland: 4.3 | Schweden: 3.7 | Norwegen: 3.2)



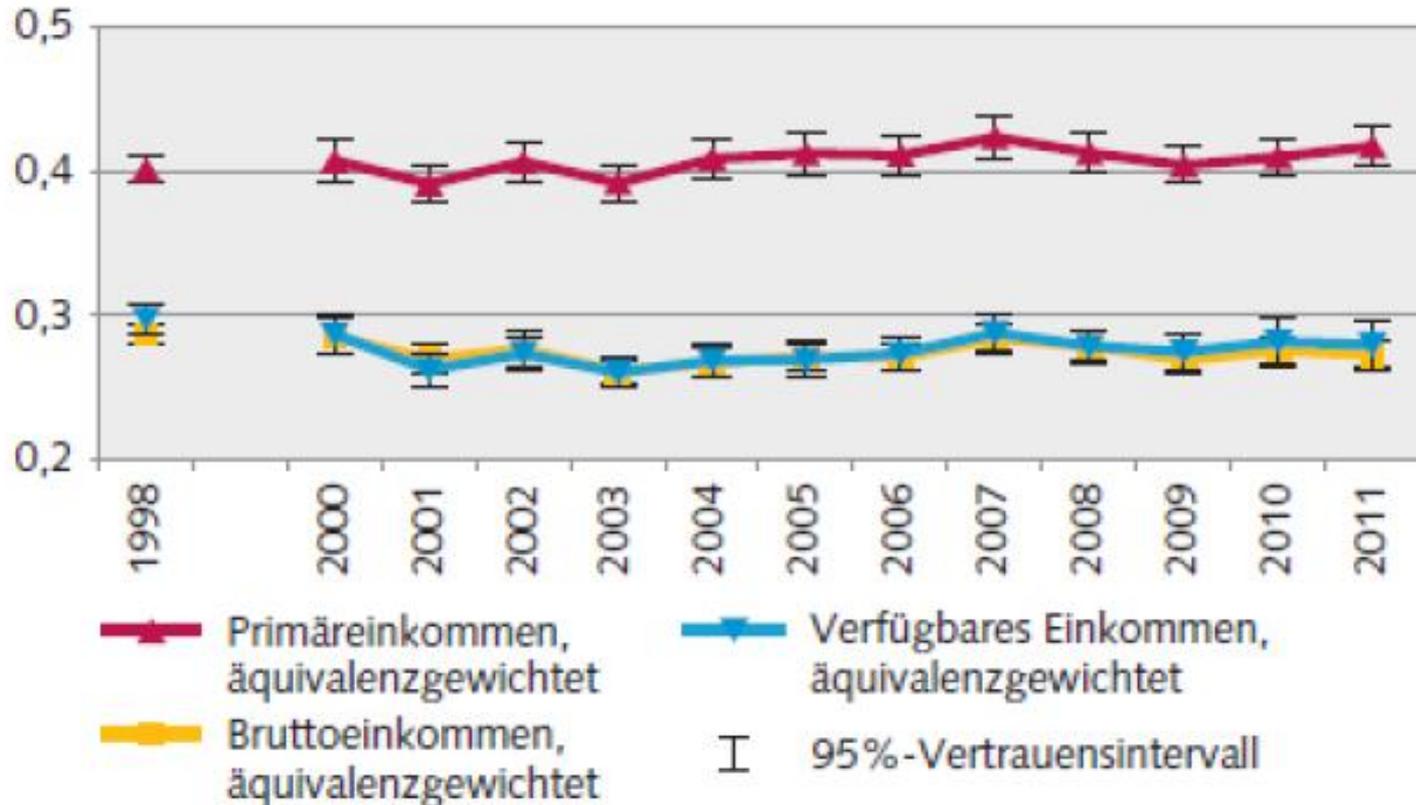
Lorenzkurve der Einkommensverteilung 2011, Gesamtbevölkerung



Quelle: BFS – Haushaltsbudgeterhebung (HABE)



Entwicklung der Gini-Koeffizienten 1998 bis 2011, Gesamtbevölkerung

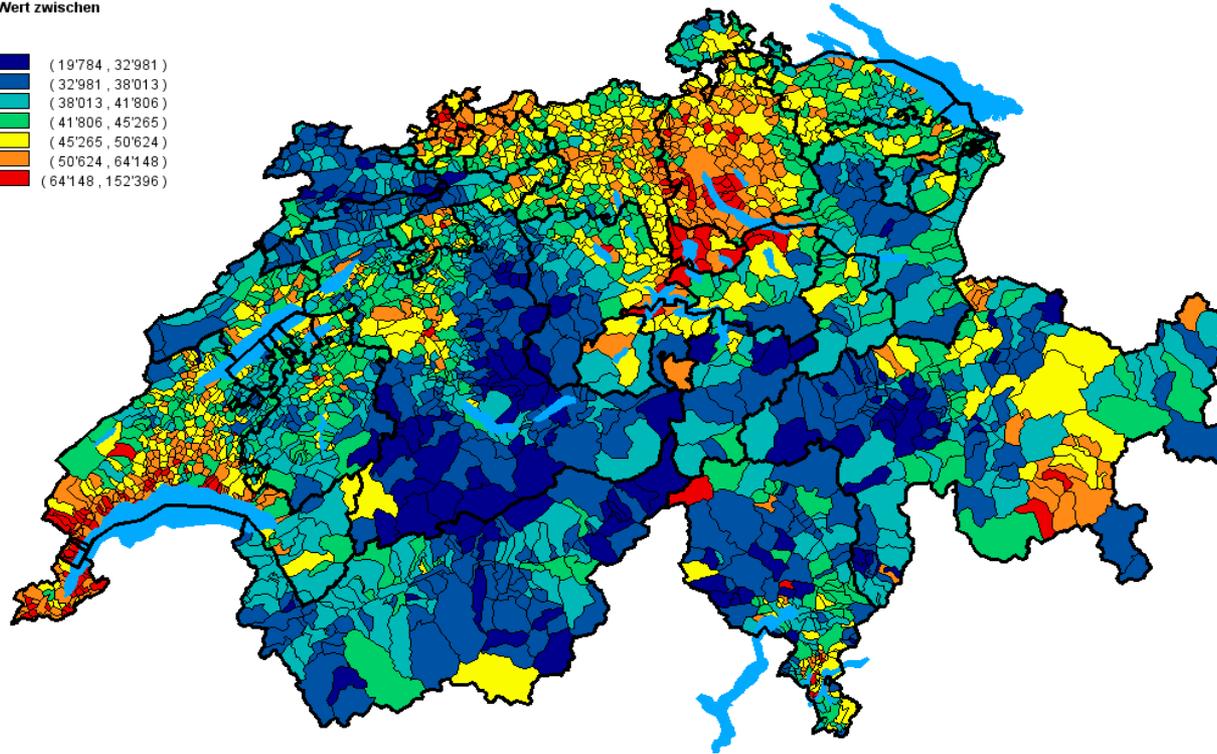


Quelle: BFS – Haushaltsbudgeterhebung (HABE)



Einkommen nach Regionen ungleich verteilt: Urban hoch, ländlich: tief

Wert zwischen

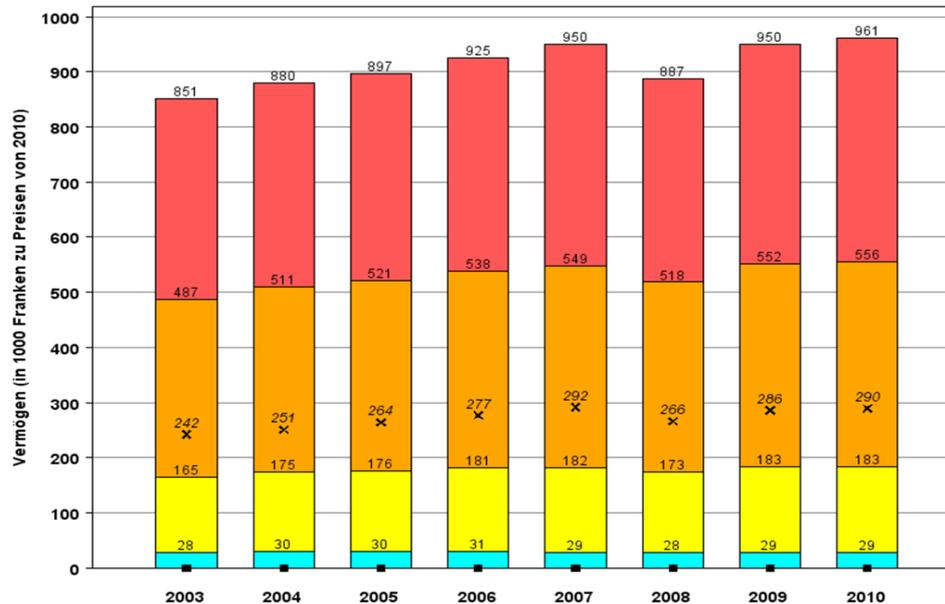
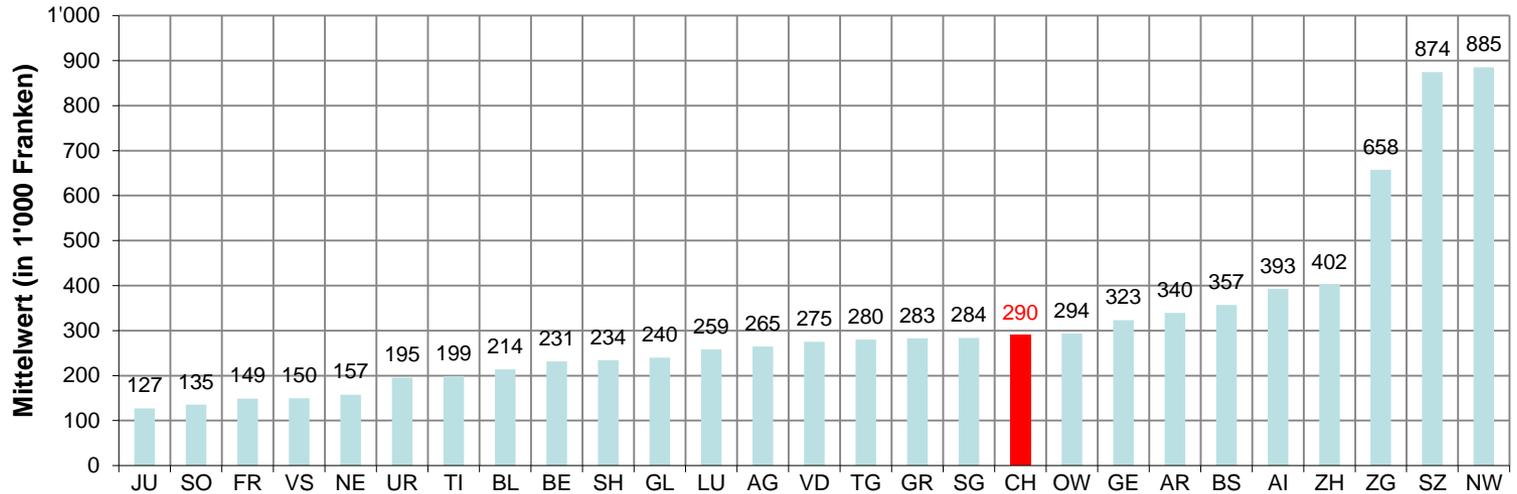


Durchschnittliches reines Äquivalenzeinkommen (d.h. um Haushaltsgrösse korrigiert), 2010.
Quelle: ESTV, Statistik der direkten Bundessteuer.

→ Regionale Einkommensunterschiede werden allerdings zum Teil durch Gefälle in Lebenshaltungskosten ausgeglichen



Verteilung der Reinvermögen 2010



× : Mittelwert
 ■ : 1. Quartil: Null
 Prozentanteile der Vermögen:

- 0 - 25 %
- 25 - 50 %
- 50 - 75 %
- 75 - 90 %
- 90 - 95 %

Quellen: ESTV – Vermögenssteuerstatistik.

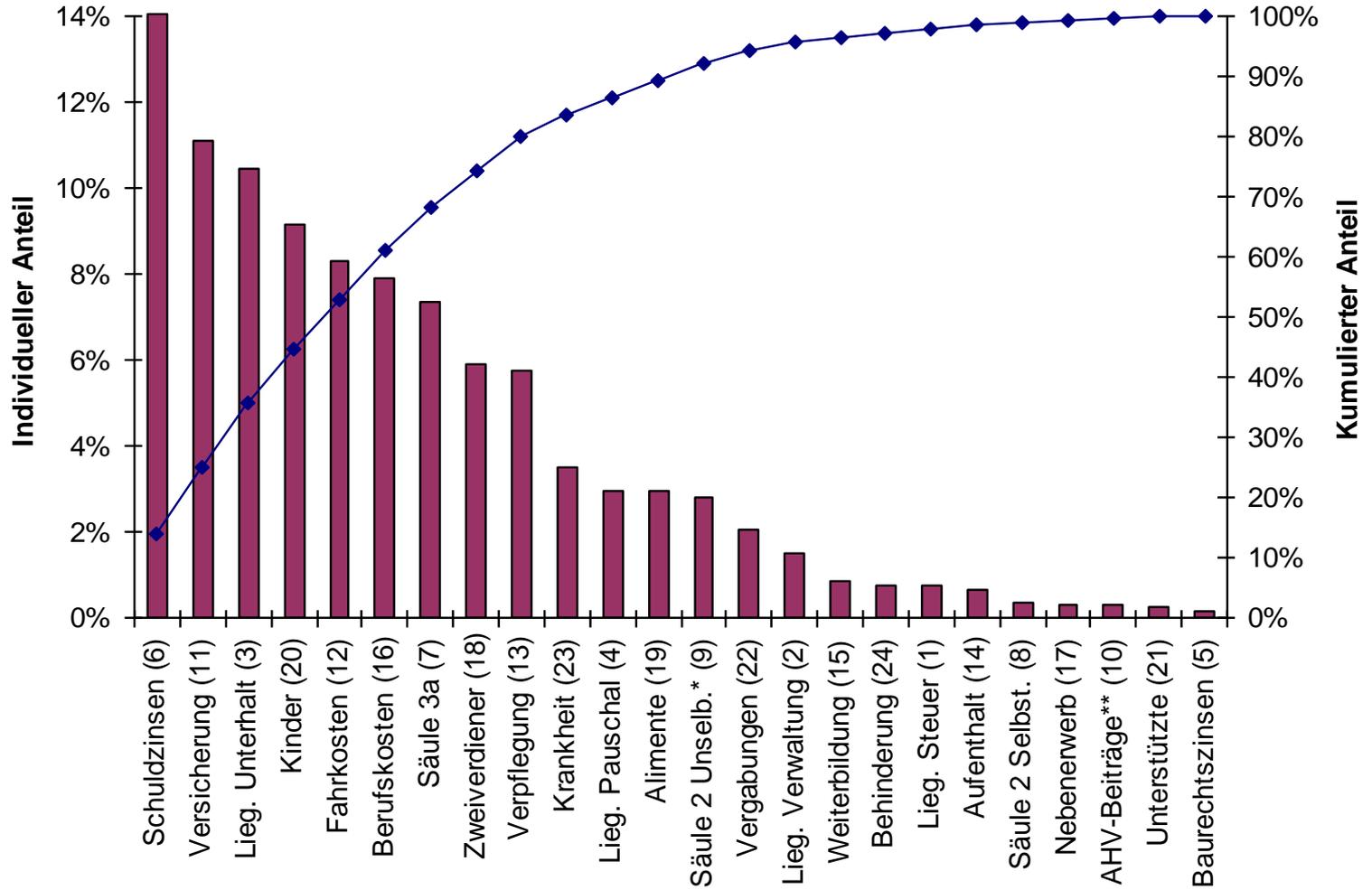


VERTEILUNGSWIRKUNGEN VON STEUERABZÜGEN

- Peters, Rudi, „Wer profitiert von den Steuerabzügen?“ Antwort auf die Interpellation 04.3429 von Ständerätin Simonetta Sommaruga. Bern 2008
- Peters, Rudi, Les déductions de l'imposition fédérale directe des personnes physiques et les possibilités de simplification. Une analyse des données fiscales du canton de Berne, année 2005. Bern 2009

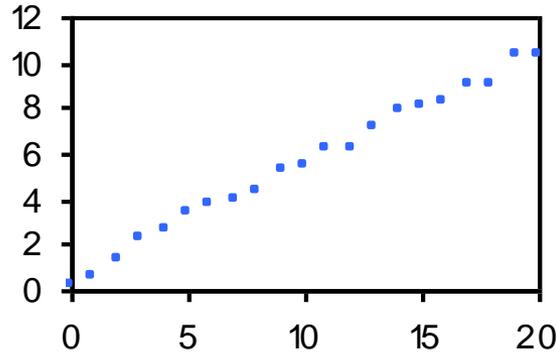


Die wichtigsten Steuerabzüge (Daten Kt BE 2005)

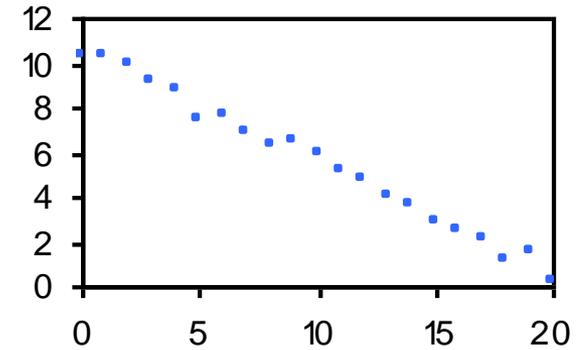




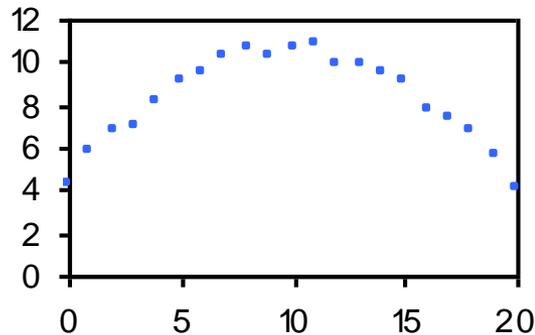
Verteilungswirkung von Steuerabzügen: durchschnittliche Höhe nach Einkommensklasse



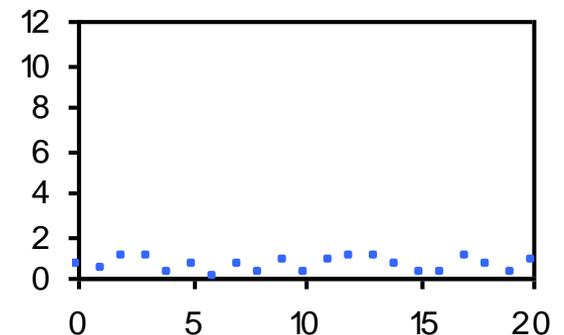
Profil 1



Profil 2



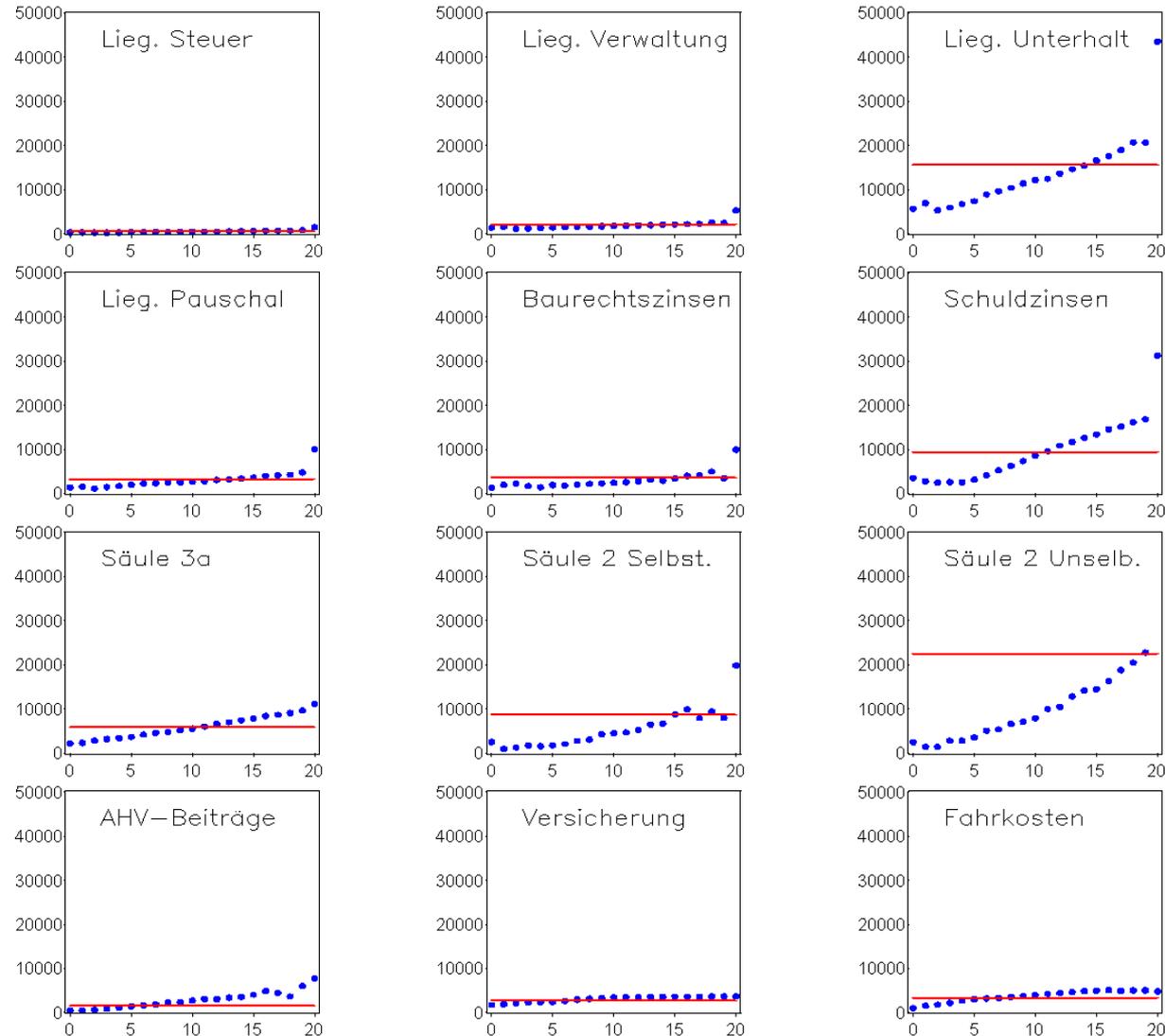
Profil 3



Profil 4



Durchschnittliche Höhe der Abzüge nach Einkommenskategorie





DISKUSSION

- Verteilungsanalyse: Welche staatlichen Massnahmen werden in die Analyse einbezogen?
- Querschnittsanalysen und intertemporale Umverteilung: Umverteilung im klassischen Sinn versus intrapersonelle Umverteilung
- Verteilungspolitik: normative Sicht (Allokationstheorie, Theorien der Gerechtigkeit) versus positive Sicht (Politische Ökonomie)
- Steuergerechtigkeit: relationale versus nicht relationale Sicht
- ...