

Steuerpolitik

Rainald Borck

LMU München

SS 2008

Organisation

- VL: Mo 16.30-19.00 Uhr, Hgb. M 105
- UE: Mi 16-18; Do 8-10
- Kontakt: R. Borck, Ludwigstr. 28 VGB, 308a, Tel. 2180-2040,
Email: rainald.borck@lrz.uni-muenchen.de
- Sprechstd. Di 15-16 Uhr oder n.V.
- Materialien im Netz: <http://www.fwi.vwl.uni-muenchen.de>

■ Literatur:

- Homburg, S. (2007), *Allgemeine Steuerlehre*, 5. A., München, Vahlen
 - Keuschnigg, C. (2005), *Öffentliche Finanzen: Einnahmenpolitik*, Tübingen, Mohr
 - Salanié, B. (2003), *The Economics of Taxation*, Cambridge, MA, MIT Press
 - Wellisch, D. (2000), *Finanzwissenschaft II: Theorie der Besteuerung*, München, Vahlen
- Klausurtermin (Stand April 2008): 28.07.2008 13.30-15.30
- **Bitte melden Sie sich beim ISC an!**
<http://www.isc.uni-muenchen.de/index.html>

Übersicht

- 1** Einleitung
- 2** Anreizwirkungen der Besteuerung
 - 1** Arbeitsangebot
 - 2** Individuelle Ersparnis
 - 3** Risikobereitschaft
- 3** Steuerinzidenz
 - 1** Partielles Gleichgewicht
 - 2** Allgemeines Gleichgewicht
- 4** Optimale Besteuerung
 - 1** Indirekte Besteuerung
 - 2** Direkte Besteuerung
- 5** Internationale Besteuerung
 - 1** Besteuerung von Kapitaleinkommen
 - 2** Güterbesteuerung
 - 3** Steuerwettbewerb

1. Einleitung

1.1. Besteuerung im internationalen Vergleich

- Steuer- und Abgabenbelastung im internationalen Vergleich: Abgabenquote ($(\text{Steuern} + \text{Sozialabgaben}) / \text{BIP}$) der OECD-Länder 36%.
- Deutschland etwa im Mittelfeld; Schweden z.B. hat sogar eine Quote von über 50%.
- Seit 70er Jahren tendentielle Zunahme in OECD Ländern.
- Hohe Steuerbelastung → Anreizwirkungen für Haushalte.

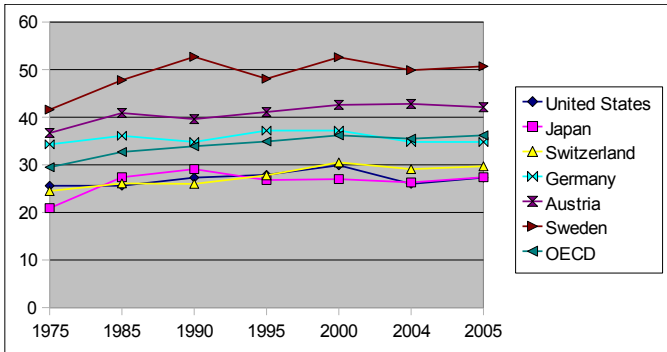


Abbildung: Abgabenquoten

Steuerstruktur

- Struktur der Einnahmen: in Deutschland größter Anteil Sozialversicherungsbeiträge (Renten/Kranken/Arbeitslosenversicherung): 39,9%.
- Zweitwichtigste Quelle: Verbrauchsteuern (MWSt, spezielle Verbrauchsteuern): 29,0%.
- Drittwichtigste: Persönliche Einkommensteuer 23,3%
- Einkommensteuer der Unternehmen (v.a. Körperschaftsteuer) und Vermögensteuern dagegen unbedeutend: 4,9% bzw. 2,5%.

Tabelle: Steuerstruktur in OECD Ländern

	Einkommen	SV-Beiträge	Vermögen	Güter & DL
USA	46,5	24,7	11,4	17,4
Japan	33,8	36,8	9,7	19,4
Dänemark	61,0	2,2	3,7	32,2
Frankreich	23,5	37,0	7,8	25,3
Deutschland	28,2	39,9	2,5	29,0
Italien	31,5	30,8	5,0	26,4
UK	38,5	18,8	12,0	30,3

Föderale Steuerverteilung

- Internationaler Vergleich: In Deutschland hat Bund relativ geringen Anteil des Steueraufkommens, aber großer Anteil der Sozialversicherungen.
- Bsp. Schweiz: Kantone erheben eigene Steuern, z.B. Einkommensteuer.
- Deutschland: Gesetzgebungskompetenz weitgehend beim Bund (mit Beteiligung der Länder über Bundesrat); Länder haben nur wenige "eigene" Steuern wie Hunde, Getränke- und Vergnügungsteuer; Gemeinden bestimmen über Gewerbe- und Grundsteuer.

Föderale Steuerverteilung

- Ertragsaufteilung: **Trennsystem**: Jede Ebene erhält ausschließlichen Ertrag bestimmter Steuern. D:
Verbundsystem: Aufkommen einer Einzelsteuer anteilig an verschiedene Ebenen.
- Die großen Steuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Mehrwertsteuer) sind Gemeinschaftssteuern: Länder und Gemeinden erhalten Anteile am Aufkommen.
- Bundessteuern sind z.B. Mineralöl-, Strom- und Kaffeesteuer. Ländersteuern sind Erbschaft-, Grunderwerb-, Kfz- und Biersteuer. Gemeindesteuern: Gewerbe- und Grundsteuer.

Tabelle: Föderale Steuerverteilung in OECD Ländern

	Zentralstaat	Länder	Gemeinden	Sozialvers.
Österreich	53,6	8,5	9,4	28,2
Deutschland	30,2	21,4	7,8	39,9
Schweiz	35,3	25,1	15,6	23,9
USA	41,1	20,1	14,1	24,7
Japan	37,9		25,3	36,8
UK	75,4		4,8	18,8

1.2. Konzepte der Steuerlehre

Zwecke der Besteuerung

- Rechtliche Definition: Steuern sind **Geldleistungen**, die vom Staat zur Erzielung von Einnahmen und ohne Anspruch auf konkrete Gegenleistung auferlegt werden.
- Ökonomisch: Auch Sachleistungen (z.B. Wehrpflicht) haben Steuercharakter.
- Gebühren/Beiträge: Zahlungen für bestimmte Leistungen, z.B. Abwasser/Müll, Sozialversicherungen.
- Sozialversicherungsbeiträge sind zumindest teilweise Steuern, soweit die Zahlung den Wert der Versicherungsleistung übersteigt.

Zwecke der Besteuerung

- **Fiskalzweck:** Steuern zur Erzielung von Einnahmen.
- **Umverteilungszweck.** Liberale Auffassung: Bürger sollen nach ihrer Leistungsfähigkeit zur Finanzierung beitragen → Aufteilung der Lasten. Egelitäre Auffassung: ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen sollte beseitigt werden.
- **Lenkungszweck:** Steuern zur Beeinflussung des Verhaltens, z.B. Umweltsteuern, Tabaksteuer, Branntweinsteuer. Einnahmenerzielung hier allenfalls Nebenzweck.

Rechtfertigung von Steuern

- **Äquivalenzprinzip:** Als Gegenleistung für Steuern erhalten Bürger vom Staat öffentliche Leistungen, obwohl der Steuerzahlung keine konkrete Gegenleistung gegenübersteht.
- Bsp. Landesverteidigung. Leistung ist nicht einzeln zurechenbar, und niemand kann vom Konsum ausgeschlossen werden. Finanzierung über Steuern entspricht daher dem Äquivalenzprinzip.
- Umverteilung: entspricht ebenfalls dem Äquivalenzprinzip, wenn Bürger unter “Schleier der Ungewissheit” (Rawls) entscheiden: umverteilende Steuern als Versicherung gegen Armut.
- **Leistungsfähigkeitsprinzip:** Bürger sollen nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit zahlen. Aber keine Rechtfertigung der Besteuerung insgesamt, nur für die Höhe einzelner Steuern.

Steuerarten

- **Direkte** Steuern knüpfen an individuelle Leistungsfähigkeit an, insb. Einkommen und Vermögen. I.d.R. Rücksicht auf individuelle Merkmale wie Familienstand, Kinderzahl, etc.
- **Indirekte** Steuern knüpfen an Einkommensverwendung oder Vermögensverkehr an, z.B. Verbrauchsteuern, Erbschaftsteuer.
- Manchmal Unterteilung danach, ob die Steuerlast vom Steuerzahler getragen wird. Aber diese **Steuerinzidenz** hängt nicht von der Steuerart ab sondern von Marktkräften.

Steuertarife

- Tarif: Steuerschuld $T(y)$ als Funktion der Bemessungsgrundlage y (z.B. Einkommen).
- **Grenzsteuersatz:** $T'(y)$.
- **Durchschnittssteuersatz:** $\bar{t}(y) = \frac{T(y)}{y}$.
- **Proportionaler Tarif:** $T(y) = ty$. $T'(y) = \bar{t}(y) = t$.
- **Linearer Tarif:** $T(y) = ty - b$. $T'(y) = t$, $\bar{t}(y) = t - b/y$.
- **Linearer Tarif mit Freibetrag:**

$$T(y) = \max\{t(y - b), 0\}$$

- **Linearer Tarif mit Freigrenze:**

$$T(y) = \begin{cases} ty & y > b \\ 0 & y \leq b \end{cases}$$

Progression

- Definition: Steuertarif ist progressiv, wenn der Durchschnittssteuersatz mit steigendem Einkommen wächst:

$$\bar{t}'(y) > 0 \Leftrightarrow \frac{yT'(y) - T(y)}{y^2} > 0 \quad (1)$$

$$\Leftrightarrow T'(y) > \frac{T(y)}{y} = \bar{t}(y) \quad (2)$$

Tarif ist progressiv, wenn Grenzsteuersatz über Durchschnittssteuersatz liegt.

- **Direkte Progression:** steigende Grenzsteuersätze: $T''(y) > 0$.
Wenn Steuertarif konvex ist, ist er progressiv.

- Problem: wenn Einkommen starken Schwankungen unterliegt (z.B. bei Freiberuflern), ist die durchschnittliche Belastung höher, als wenn das gleiche Gesamteinkommen gleichmäßig verteilt wäre (s. Abb.).
- Analog: Wenn nicht realisierte Kapitalgewinne nicht besteuert werden, entsteht hohe Steuerbelastung bei Realisierung von kumulierten Gewinnen.
- **Indirekte Progression**: steigender Durchschnittssteuersatz bei nicht-zunehmendem Grenzsteuersatz, z.B. linearer Tarif $T(y) = ty - b$ oder linearer Tarif mit Freibetrag.

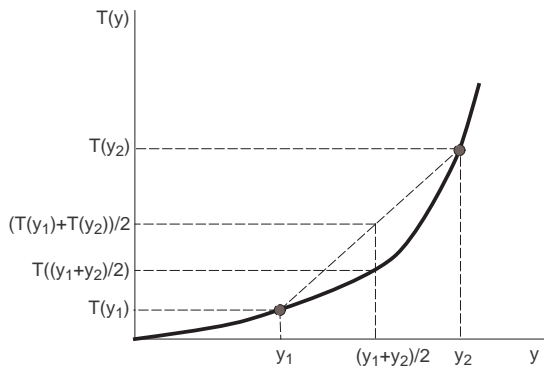


Abbildung: Progressiver Tarif

Progressionsmaße

- Zunahme des Grenzsteuersatzes oder Konvexitätsgrad $T''(y)$.
- Progressionsgrad: $\bar{t}'(y)$
- Aufkommenselastizität:

$$\alpha(y) = \frac{dT}{dy} \frac{y}{T}$$

Wie stark steigt Aufkommen, wenn Bemessungsgrundlage um 1% ansteigt?

Ein Tarif ist aufkommenselastisch (-unelastisch), wenn $\alpha(y) > (<)1$. Progressive Tarife sind wegen $T'(y) > T(y)/y$ aufkommenselastisch.

- Sei $x(y) = y - T(y)$ das dem Steuerzahler verbleibende **Residuum**. Residualelastizität:

$$\rho(y) = \frac{dx}{dy} \frac{y}{x}$$

Wie stark steigt Residuum, wenn Bemessungsgrundlage um 1% ansteigt?

Ein progressiver Tarif ist residualunelastisch, d.h. $\rho(y) < 1$.

- Progression und Verteilung: Betrachte Lorenzkurven für Einkommensverteilungen $\mathbf{y} = y_1, y_2, \dots$
- Lorenzkurve beschreibt, welchen Anteil des Nettoeinkommens die untersten x Prozent der Einkommensbezieher erhalten: $L(0.3) = 0.1$ heißt z.B., dass die untersten 30% der Verteilung 10% der Nettoeinkommen erhalten.

- Eine Einkommensverteilung \mathbf{y}_1 heißt **lorenz-dominant** gegenüber \mathbf{y}_2 , wenn $L_1 > L_2$ für jede Einkommensklasse i .
- Hat Tarif $T_1(y)$ eine geringere Residualelastizität als Tarif $T_2(y)$, dann ist die Verteilung der Nettoeinkommen unter Tarif T_1 lorenz-dominant gegenüber der Verteilung unter T_2 .
- D.h. ein in diesem Sinne progressiverer Tarif führt zu größerer Einkommensgleichheit.

Progressive Tarife

- Stufengrenzsatztarif. Es werden Einkommensklassen durch Untergrenzen $U_0 < U_1 < U_2 \dots$ mit $U_0 = 0$ gebildet, in denen jeweils ein konstanter Grenzsteuersatz t_j gilt, wenn $U_j < y < U_{j+1}$. Steuerschuld ist

$$T(y) = t_i(y - U_i) + \sum_{j=0}^{i-1} t_j(U_{j+1} - U_j) \quad (3)$$

Beachte: Durchschnittsbelastung ist **stetig!**

- Linear-progressiver Tarif:

$$T''(y) = \text{const.} \Leftrightarrow T(y) = ay^2 + by + c$$

- Deutscher ESt-Tarif 2007: S. Abb.

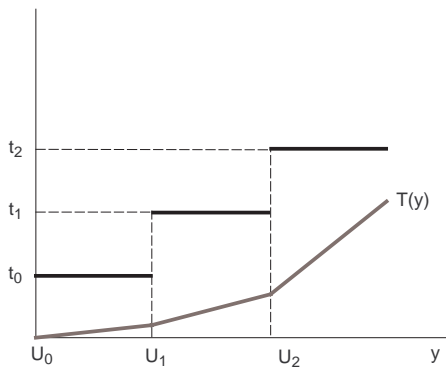


Abbildung: Stufengrenzsatztarif

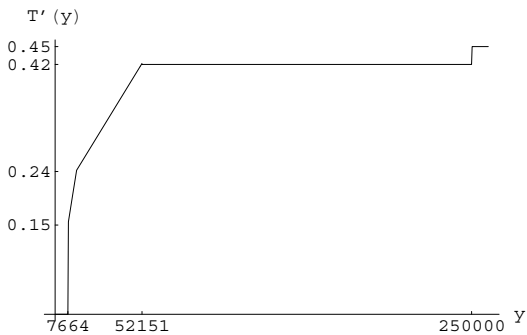


Abbildung: Deutscher Einkommensteuertarif 2007

- Welche allgemeinen Anforderungen sollten Steuertarife erfüllen?
- Leistungsfähigkeitsprinzip (LFP): Steuerpflichtige mit höherem Bruttoeinkommen sollten mehr Steuern zahlen:

$$\frac{T(y_2) - T(y_1)}{y_2 - y_1} > 0 \quad \text{für } y_2 \neq y_1 \quad (4)$$

- Reihenfolgeerhaltung (RFP): Steuerpflichtige mit höherem Bruttoeinkommen sollten auch höheres Nettoeinkommen haben:

$$\frac{T(y_2) - T(y_1)}{y_2 - y_1} < 1 \quad \text{für } y_2 \neq y_1 \quad (5)$$

- Stetigkeit (S):

$$\lim_{y_2 \rightarrow y_1} (T(y_2) - T(y_1)) = 0 \quad (6)$$

Ergebnis

Jeder Tarif, der LFP und RFP erfüllt, ist stetig. Jeder Tarif $T(y)$ mit $0 \leq T'(y) \leq 1$ genügt LFP und RFP.

Ehegattenbesteuerung

- Wie soll man Ehe als Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft besteuern? Seien y_1, y_2 die Einkommen beider Partner.
- **Haushaltsbesteuerung:** $H(y_1, y_2) = T(y_1 + y_2)$. Haushalt wird wie eine Person besteuert (Deutschland bis 1957).
- **Individualbesteuerung.** $I(y_1, y_2) = T(y_1) + T(y_2)$. Verheiratete werden wie Ledige besteuert.
- **Ehegattensplitting.** $S(y_1, y_2) = 2T((y_1 + y_2)/2)$. Verheiratete zahlen das doppelte des Steuerbetrags auf die Hälfte des Gesamteinkommens.

- **Nichtdiskriminierung der Ehe:** Die Steuerzahlung $E(y_1, y_2)$ soll nicht größer sein als bei individueller Besteuerung:
 $E(y_1, y_2) \leq T(y_1) + T(y_2)$. BVerfG schließt dies aus dem Schutz der Ehe in § 6 GG.
- **Globaleinkommensbesteuerung.** Die gemeinsame Steuerzahlung der Ehepartner soll nur von der Summe der Einkommen abhängen, $E(y_1, y_2) = const.$ für alle y_1, y_2 mit $y_1 + y_2 = const.$. Dies folgt aus der Auffassung der Ehe als Wirtschaftsgemeinschaft.

Ergebnis

Bei progressivem Tarif sind Haushaltsbesteuerung und Nichtdiskriminierung unvereinbar.

- Bei progressivem Tarif erhöht sich mit HH-Besteuerung die Steuerlast der Ehepartner durch Eheschließung. BVerfG: nicht verfassungskonform.

Ergebnis

Bei progressivem Tarif und $T(0) = 0$ sind Individualbesteuerung und Globaleinkommensbesteuerung unvereinbar.

- Bei progressiver Besteuerung führt Individualbesteuerung zu höherer Besteuerung von Paaren mit ungleichen Einkommen. Nicht verfassungskonform.

Ergebnis

Bei jedem konvexem Tarif ist Ehegattensplitting mit Nichtdiskriminierung und Globaleinkommensbesteuerung vereinbar.

- Offensichtlich gilt Nichtdiskriminierung und die Steuerzahlung ist nicht von der Verteilung der Einkommen abhängig.

- Abb. zeigt Belastung bei Individualbesteuerung und Splitting.
- Δ ist der **Splittingeffekt**. Bei Konvexität gilt
$$\Delta = T(y_1) + T(y_2) - S(y_1, y_2) \geq 0.$$
- Splitting bewirkt einen Vorteil von Verheirateten: nur Individualbesteuerung ist **heiratsneutral**.
- Homburg (2007): bei konvexem Tarif bewirkt das Splitting unter allen Ehegattentarifen, die ND und GEB erfüllen, die höchste Steuerbelastung der Ehegatten; Splitting folgt notwendig aus diesen (verfassungsmäßigen) Postulaten.
- Sonstige Folgen des Splittings (z.B. Arbeits-Anreize für Ehepartner mit geringem Einkommen)?

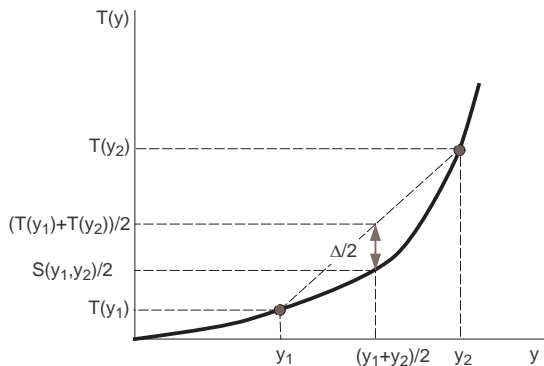


Abbildung: Splitting vs. Individualbesteuerung