

Steuerabzüge – ein Geschenk für die Reichen?

Steuerabzüge sind kein verteilungspolitisches Instrument. Dennoch haben sie eine Verteilungswirkung, die von zwei gegenläufigen Effekten abhängt. Eine wichtige Rolle spielt die Progression des Steuertarifs. *David Staubli*

Abstract Steuerabzüge werden häufig als Steuergeschenk für Reiche bezeichnet. Dies ist etwas gar pauschal. Denn einerseits ist die steuersystematische Rolle von Steuerabzügen nicht in erster Linie verteilungspolitischer Natur, und andererseits ist deren Verteilungswirkung nicht a priori klar. Sie hängt in einem progressiven Steuersystem vielmehr von zwei gegenläufigen Effekten ab: Erstens spart man – absolut betrachtet – mit zunehmendem Einkommen durch einen Abzug mehr Steuern. Zweitens fällt eine Steuerersparnis mit zunehmendem Einkommen immer weniger ins Gewicht. Je progressiver der Steuertarif, desto eher überwiegt der erste Effekt. Die Analyse der Verteilungswirkung eines hypothetischen Steuerabzugs von 5000 Franken für alle zeigt, dass bei der direkten Bundessteuer der erste Effekt überwiegt. Die Verteilung der verfügbaren Einkommen wird also über die gesamte Bevölkerung betrachtet etwas ungleicher. Am stärksten würde aber relativ zum Einkommen der gehobene Mittelstand profitieren.

Was halten Sie von der Idee, jedem Steuerpflichtigen einen Steuerabzug von 5000 Franken zu gewähren?¹ Das steuerbare Einkommen würde damit um 5000 Franken reduziert. Die Antwort auf die Frage ist Ansichtssache. Im September 2020 ist eine Steuervorlage, die unter anderem eine Erhöhung des Kinderabzugs bei der direkten Bundessteuer von 6500 auf 10 000 Franken vorsah, mit 63 Prozent Nein-Stimmen in der Volksabstimmung klar gescheitert. Gemäss der Voto-Abstimmungsanalyse² war der wichtigste Ablehnungsgrund, dass die Erhöhung des Abzugs nur den Reichen nütze. Dies aus der Überlegung heraus, dass in einem progressiven Steuersystem vor allem Einkommensstarke davon profitieren.

Aufgrund dieses klaren Verdikts könnte man vermuten, dass auch ein Steuerabzug von 5000 Franken für alle einen schweren Stand haben würde, da man gegen diese Idee dasselbe verteilungspolitische Argument ins Feld führen kann. Eine andere Möglichkeit wäre, die Höhe des freigestellten steuerbaren Einkommens um 5000 Franken zu erhöhen. Heute sind die ersten 14 500 Franken steuerfrei, damit das Existenzminimum nicht belastet wird (Tarif für Alleinstehende). Diesen Betrag, bei dem die Steuerbelastung einsetzt,

würde gemäss dem Vorschlag auf 19 500 Franken erhöht. Der gesamte Steuertarif würde damit um 5000 Franken verschoben (jede Tarifstufe beginnt bei einem um 5000 Franken höheren Einkommen). Klingt dieser zweite Vorschlag sympathischer? Der Haken: Die beiden Vorschläge sind äquivalent. Die Änderung der Steuerbelastung ist für die Steuerpflichtigen bei beiden Reformen dieselbe.

In einer Untersuchung, die jüngst im Archiv für Schweizerisches Steuer- und Ab-

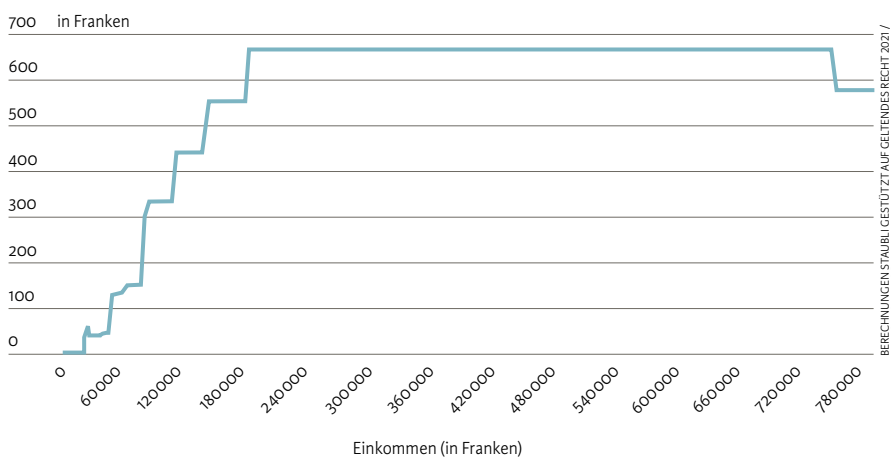
gaberecht (ASA) erschien, habe ich die Rolle von Steuerabzügen und ihre Verteilungswirkung bei der direkten Bundessteuer analysiert.³ Die Auswirkung der Mindereinnahmen auf die Ausgabenseite des Staates und damit verbundene Verteilungseffekte (Budgetinzenz) wurden ausgeblendet.

Verteilungswirkung: Zwei Effekte

Um die Wirkung einer Erhöhung eines Steuerabzugs auf die Verteilungssituation zu beurteilen, müssen wir folgende zwei gegenläufige Effekte beachten. Der erste war der Hauptgrund für die Ablehnung der Erhöhung des Kinderabzugs an der Urne: Mit steigendem Einkommen steigt tendenziell der Grenzsteuersatz. Dieser gibt an, welcher Anteil eines zusätzlich verdienten Frankens als Steuer abgeführt werden muss. Die Steuerentlastung eines Abzugs von 5000 Franken ergibt sich annäherungsweise aus 5000 multipliziert mit dem Grenzsteuersatz. Konkret: Wenn Ihr Grenzsteuersatz 10 Prozent ist,

³ Staubli (2020/2021).

Abb. 1: Steuerersparnis nach Einkommen (absolut)



Veränderung der Einkommenssteuerbelastung in Franken durch die Einführung eines Abzugs von 5000 Franken. Das auf der horizontalen Achse abgetragene Einkommen entspricht dem Reineinkommen gemäss der Bundessteuerstatistik.

¹ Dieser Beitrag ist eine gekürzte Fassung von Staubli (2020/2021).

² Thomas Milic et al. (2020).



dann sparen Sie rund 500 Franken Steuern, wenn ein Steuerabzug von 5000 Franken eingeführt wird. Ist Ihr Grenzsteuersatz hingegen 5 Prozent, sparen Sie bloss 250 Franken. Somit sinkt die Steuerbelastung – absolut betrachtet – stärker bei hohen Einkommen als bei niedrigen.

Es gibt aber noch einen zweiten Effekt, von dem kaum gesprochen wird: Je höher das Einkommen, desto weniger macht eine gegebene Steuerersparnis relativ zum Einkommen aus. Konkret: Wenn Sie 500 Franken Steuern sparen, dann fällt das bei einem Einkommen von 50000 Franken stärker ins Gewicht als bei einem solchen von 1 Million Franken. Anders gesagt: Im ersten Fall steigt Ihr verfügbares Einkommen prozentual stärker an als im zweiten Fall.

Der erste Effekt spricht dafür, dass die Einkommensungleichheit durch die Einführung eines generellen Steuerabzugs steigt, der zweite, dass die Ungleichheit sinkt. Welcher Effekt überwiegt, hängt namentlich vom Steuertarif ab: Je stärker der Grenzsteuersatz mit zunehmendem Einkommen zunimmt, desto eher steigt die Ungleichheit durch den Steuerabzug.

Die *Abbildung 1* zeigt die in Franken gerechnete Steuerersparnis durch den Abzug von 5000 Franken für Alleinstehende in

Abhängigkeit vom Einkommen. Darin wird der erste Effekt deutlich. Die Steuerentlastung steigt bis zu einem Einkommen von rund 180000 Franken an, wo der maximale Grenzsteuersatz von 13,2 Prozent erreicht ist. Bei einem Einkommen von rund 760000 Franken sinkt der Grenzsteuersatz auf den nun erreichten maximalen Durchschnittssteuersatz von 11,5 Prozent, womit auch die in Franken gerechnete Steuerersparnis sinkt. Dies widerspiegelt die überschüssende Progression bei der direkten Bundessteuer: Der maximale Durchschnittssteuersatz wird durch einen vorübergehend höheren («überschüssenden») Grenzsteuersatz erreicht.

Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass eine in Franken gerechnete Veränderung der Steuerbelastung mit zunehmendem Einkommen weniger stark ins Gewicht fällt, bildet die *Abbildung 2* (auf S. 54) die Veränderung der Steuerbelastung relativ zum Einkommen ab. Sie zeigt damit die kombinierte Wirkung der zwei Effekte. Der Verlauf lässt sich wie folgt erklären: Bei tiefen Einkommen ist die prozentuale Ersparnis aufgrund der (sehr) niedrigen Grenzsteuersätze gering. Danach steigt die Steuerersparnis relativ zum Einkommen an, weil der Effekt der rasch ansteigenden Grenzsteuersätze denjenigen der steigenden Einkommen dominiert.

Wer profitiert am meisten von einem Steuerabzug von 5000 Franken? Zuschauer auf Golfplatz in Crans-Montana VS.

Die relativ zum Einkommen maximale Steuerreduktion tritt bei Einkommen zwischen 84000 und 145000 Franken auf. Danach nimmt der Wert stetig ab, weil die in Franken gleichbleibende Steuersenkung mit steigendem Einkommen immer weniger ins Gewicht fällt.

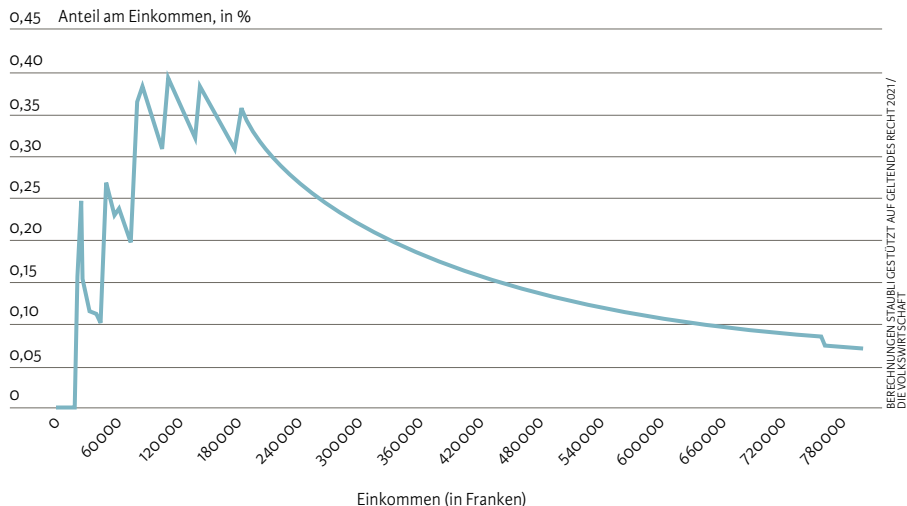
Relativ zum Einkommen profitiert also der gehobene Mittelstand am stärksten von einem generellen Steuerabzug. Tiefe bis mittlere Einkommen profitieren aufgrund ihrer niedrigen Grenzsteuersätze gar nicht oder nur wenig. Für ganz hohe Einkommen ist die Steuerersparnis relativ betrachtet ebenfalls vernachlässigbar.

Insgesamt nimmt Ungleichheit zu

Wie verändert ein Steuerabzug die Verteilung der verfügbaren Einkommen, also der Einkommen nach Abzug der direkten Bundessteuern?⁴ Dafür analysierte ich die Verteilungswirkung eines Steuerabzugs von 5000 Franken für alle ausgehend von der

⁴ Die kantonalen Einkommenssteuern ändern sich nicht. Sie werden hier ausgeblendet.

Abb. 2: Steuerersparnis relativ zum Einkommen



Veränderung der Einkommenssteuerbelastung relativ zum Einkommen durch die Einführung eines allgemeinen Abzugs von 5000 Franken. Das auf der horizontalen Achse abgetragene Einkommen entspricht dem Reineinkommen gemäss der Bundessteuerstatistik.

Bundessteuerstatistik, die sämtliche Steuerpflichtige der Schweiz umfasst.⁵ Da relativ betrachtet sowohl tiefe als auch sehr hohe Einkommen kaum vom Steuerabzug profitieren, ist nicht a priori klar, ob die Verteilung insgesamt gleichmässiger oder ungleichmässiger wird.

Die Analyse der Einkommensverteilung vor und nach Einführung des Steuerabzugs von 5000 Franken zeigt, dass der Anteil des obersten Prozents an den gesamten verfügbaren Einkommen etwas sinkt. Dies liegt da-

ran, dass die Steuerersparnis bei den Einkommensstärksten relativ betrachtet kaum ins Gewicht fällt.

Abgesehen von den ganz hohen Einkommen überwiegt aber bei der progressiven direkten Bundessteuer der erste der oben beschriebenen Effekte, dass mit zunehmendem Einkommen dank dem höheren Grenzsteuersatz die in Franken gerechnete Steuerersparnis ansteigt. Dies kommt insbesondere im Gini-Index zum Ausdruck, der durch die Einführung des Steuerabzugs etwas ansteigt. Der Gini-Index ist ein häufig verwendetes Verteilungsmass, das die Ungleichheit über die gesamte Bevölkerung misst.

⁵ Bei Verheirateten wird für die Analyse ein Abzug von 10000 Franken eingeführt.

Abschliessend lässt sich festhalten: Steuerabzüge bringen spürbare Vorteile für die betreffenden Steuerpflichtigen, während die Kosten kaum sichtbar sind. Sie sind wohl auch aus diesem Grund bei Politikerinnen und Politikern beliebt und entsprechend häufig Gegenstand von politischen Vorstössen. Umso wichtiger ist es, sich mit der steuersystematischen Rolle von Steuerabzügen und deren Verteilungswirkung auseinanderzusetzen. Sie als Steuer Geschenk für Reiche zu bezeichnen, greift zu kurz. Bei (stark) progressiven Steuertarifen erhöhen Steuerabzüge die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen, bei flachen Tarifen – insbesondere auch bei einer Flatrate-Tax – können sie die Ungleichheit auch reduzieren.



David Staubli

Dr. rer. oec., Ökonom, Abteilung Volkswirtschaft und Steuerstatistik, Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Bern

Literatur

Milic, Thomas, Feller, Alessandro und Kübler, Daniel (2020). VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 27. September 2020. ZDA, FORS: Aarau/Lausanne/Luzern.
 Staubli, David (2020/2021). Die Rolle von Steuerabzügen: eine steuersystematische Einordnung und Analyse ihrer Verteilungswirkung, ASA 89.