

DIW Berlin

Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung

www.diw.de



Stefan Bach

Die Abgeltungsteuer: Steuersystematische Begründbarkeit und ökonomische Auswirkungen

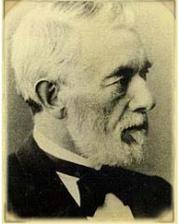
Workshop des WSI und des IMK
in der Hans-Böckler-Stiftung
WSI-/IMK-Arbeitskreis Steuerpolitik
„Die Steuerpolitik der großen Koalition auf dem
Prüfstand“

Berlin, 08.05.2007

Übersicht

- Entwicklung der Kapitaleinkommensbesteuerung
- Probleme der Kapitaleinkommensbesteuerung
- Reformpläne Große Koalition
- Fazit

Höher, gleichhoch oder niedriger? Entwicklung der Kapitaleinkommensbesteuerung



– Ab Mitte des 19. Jahrhunderts

- „Synthetische“ Einkommensteuer
- Höhere Belastung des „fundierten“ Einkommens
 - Zuschläge, Vermögensteuer („Ergänzungsteuer“)



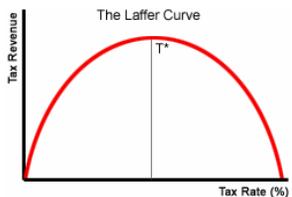
– 20. Jahrhundert

- Einkommensteuer finanziert Wohlfahrtsstaat
- ESt-Spitzensteuersätze bis 56 %, VSt: 0,7 %



– Seit Beginn der 1980er Jahre

- Unternehmensteuersätze und ESt-Spitzensteuersätze sinken
- Abschaffung von Vermögensteuern
- Trend zur Abgeltungsteuer in der EU



Probleme der Kapitaleinkommensbesteuerung

- Ausgehöhlte Steuerbasis
 - Mangelnde Durchsetzung, Steuerhinterziehung
 - Sparerfreibetrag
 - Kompliziertes Veranlagungsverfahren
- Internationaler Steuerwettbewerb
 - Flucht auf ausländische Finanzplätze
 - Bisher kaum Informationsaustausch der Finanzbehörden
 - Wohnsitzland kann Auslandskapitalerträge seiner Bürger nicht effektiv besteuern
 - Keine Quellenbesteuerung für Ausländer
 - Steueroase für Bürger des Nachbarlands
 - Luxemburg, Österreich, Schweiz
 - Im Prinzip auch Deutschland

Harmonisierung der Zinsbesteuerung in der EU

- *Quellenbesteuerung* oder *Informationsaustausch* ab 2005
 - Luxemburg, Österreich, Belgien:
Quellensteuer auf Kapitalerträge von Gebietsfremden
 - Quellensteuersätze
2005: 15 %, 2008: 20 %, 2011: 35 %
 - Drei Viertel des Quellensteuer-Aufkommens geht an die Sitzländer der Zinsempfänger
 - Schweiz und europäische Zwergstaaten folgen diesem Modell, Bankgeheimnis bleibt unangetastet
 - Übrige Länder: grenzüberschreitende Kontrollmitteilungen für Kapitaleinkünfte von EU-Ausländern
- Nur begrenzt wirksam
 - Ausnahmen
 - Weitere Drittstaaten, offshore-Finanzplätze

Tendenz zur Entlastung der Kapitalerträge

- Abschließende Quellenbesteuerung für Kapitalerträge („Abgeltungsbesteuerung“, „Endbesteuerung“)
 - Kapitaleinkünfte müssen in Steuererklärung nicht angegeben werden, mit oder ohne Veranlagungsoption
 - In der EU dominierende Besteuerungsform für Zinsen
- „Duale Einkommensteuer“
 - Kapitaleinkommen *einschließlich* kalkulatorischer Eigenkapitalverzinsung bei Selbständigen unterliegen niedrigem proportionalen Kapitalertragsteuersatz
 - Körperschaftsteuersatz in gleicher Höhe
 - Reinform in Norwegen, ähnlich in Schweden und Norwegen
 - Vorschlag des Sachverständigenrats für Deutschland
- „Sollertragsbesteuerung“ der Kapitalerträge durch Vermögensteuer
 - Niederlande von 2001 an: 30% Steuersatz auf kalkulatorische Rendite 4% (= Vermögensteuer mit 1,2%)

Statutory Top Tax Rates on Dividend and Interest Income 2006

Country	Dividend income			System of dividend taxation (resident individuals)	Interest income		System of interest taxation (resident individuals)	Difference of dividend tax rate and interest tax rate	
	CIT rate on dist. profit ¹⁾	Combined CIT rate and top PIT rate ²⁾ on distributed profit			Top PIT rate ²⁾			% % Germ.	% % div. tax
		%	% Germ.		%	% Germ.			
Germany 2006	38,6	52,2	100,0	classical, relief	44,3	100,0	incl. PIT base	7,9	15,2
Germany 2009	29,8	48,3	92,5	classical, relief	26,4	59,5	final withh. tax.	22,0	45,4
France	34,4	55,9	106,9	classical, relief	27,0	60,9	final withh. tax.	28,9	51,7
Belgium	34,0	43,9	84,0	classical, relief	15,0	33,9	final withh. tax.	28,9	65,8
Netherlands	29,6	50,7	97,1	classical, relief	(30,0)	67,7	1.2%wealth tax	20,7	40,8
Austria	25,0	43,8	83,7	classical, relief	25,0	56,4	final withh. tax.	18,8	42,9
Luxembourg	30,4	44,0	84,1	classical, relief	10,0	22,6	final withh. tax.	34,0	77,2
Italy	33,0	44,8	85,8	classical, relief	27,0	60,9	final withh. tax.	17,8	39,8
Spain	35,0	50,0	95,6	part. imputation	45,0	101,6	incl. PIT base	5,0	9,9
Portugal	27,5	42,0	80,4	classical, relief	20,0	45,1	final withh. tax.	22,0	52,4
United Kingdom	30,0	47,5	90,9	part. imputation	40,0	90,3	incl. PIT base	7,5	15,8
Denmark	28,0	59,0	112,9	classical, relief	59,0	133,2	incl. PIT base	0,0	0,0
Finland	26,0	40,5	77,5	classical, relief	28,0	63,2	final withh. tax.	12,5	30,9
Sweden	28,0	49,6	94,9	classical, relief	30,0	67,7	final withh. tax.	19,6	39,5
Ireland	12,5	49,3	94,3	classical	20,0	45,1	final withh. tax.	29,3	59,4
Greece	29,0	29,0	55,5	classic., ex.	10,0	22,6	final withh. tax.	19,0	65,5
Poland	19,0	34,4	65,8	classical, relief	19,0	42,9	final withh. tax.	15,4	44,8
Hungary	16,0	45,4	86,9	classical, relief	20,0	45,1	final withh. tax.	25,4	55,9
Czech Republic	24,0	35,4	67,8	classical, relief	15,0	33,9	final withh. tax.	20,4	57,6
Slovak Republic	19,0	19,0	36,4	classic., ex.	19,0	42,9	final withh. tax.	0,0	0,0
Norway	28,0	48,2	92,2	classic., dit	28,0	63,2	final withh. tax.	20,2	41,9
Switzerland	21,3	53,1	101,6	classical	40,3	91,0	incl. PIT base	12,8	24,1
Turkey	30,0	42,3	80,9	part. imputation	35,6	80,3	incl. PIT base	6,7	15,7
United States	39,3	48,7	93,2	classical, relief	41,4	93,4	incl. PIT base	7,3	15,0
Canada	36,1	50,9	97,5	part. imputation	46,4	104,7	incl. PIT base	4,5	8,9
Japan	39,5	45,6	87,3	part. imputation	20,0	45,1	final withh. tax.	25,6	56,1
Australia	30,0	46,5	89,0	full imputation	48,5	109,5	incl. PIT base	-2,0	-4,3
New Zealand	33,0	39,0	74,7	full imputation	39,0	88,0	incl. PIT base	0,0	0,0
Mean (unweighted)	28,8	45,0	86,1		29,6	66,8		15,4	34,1
Standard Deviation	6,7	8,1			12,4			10,1	

1) Combined (central and sub-central) marginal statutory corporate income tax (CIT) rate on distributed profits, inclusive of surtax (if any). Where a progressive rate structure applies, the top marginal rate is shown.- 2) Combined (central and sub-central) top marginal statutory personal income tax (PIT) rate inclusive of surtax (if any), taking account of imputation systems, tax credits and tax allowances. Sources: OECD Tax Database (2007); KPMG's Corporate Tax Rate Survey (2006); BMF (2007).

Ziele der Großen Koalition

- Gesetzentwurf
 - „Die Einführung einer Abgeltungsteuer mindert das Interesse privater Anleger, Kapital allein aus steuerlichen Gründen ins Ausland zu verlagern.“
 - „Andere EU-Staaten haben gute Erfahrungen mit Abgeltungsteuern gemacht. So hat sich laut OECD in Österreich nach der Einführung einer Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge in den 90er Jahren das Steueraufkommen sehr stark erhöht.“
- Koalitionsvertrag
 - Grundsatzentscheidung zwischen synthetischer und dualer Einkommensbesteuerung
 - Neuregelung der Besteuerung von Kapitalerträgen und privaten Veräußerungsgewinnen
 - Europa: Bestehende Besteuerungslücken bei Kapitalerträgen schließen
 - Konsequenter Ausbau der elektronischen Datenübermittlung und Datenverarbeitung
 - Bei Arbeitnehmern: vorausgefüllte Steuererklärung

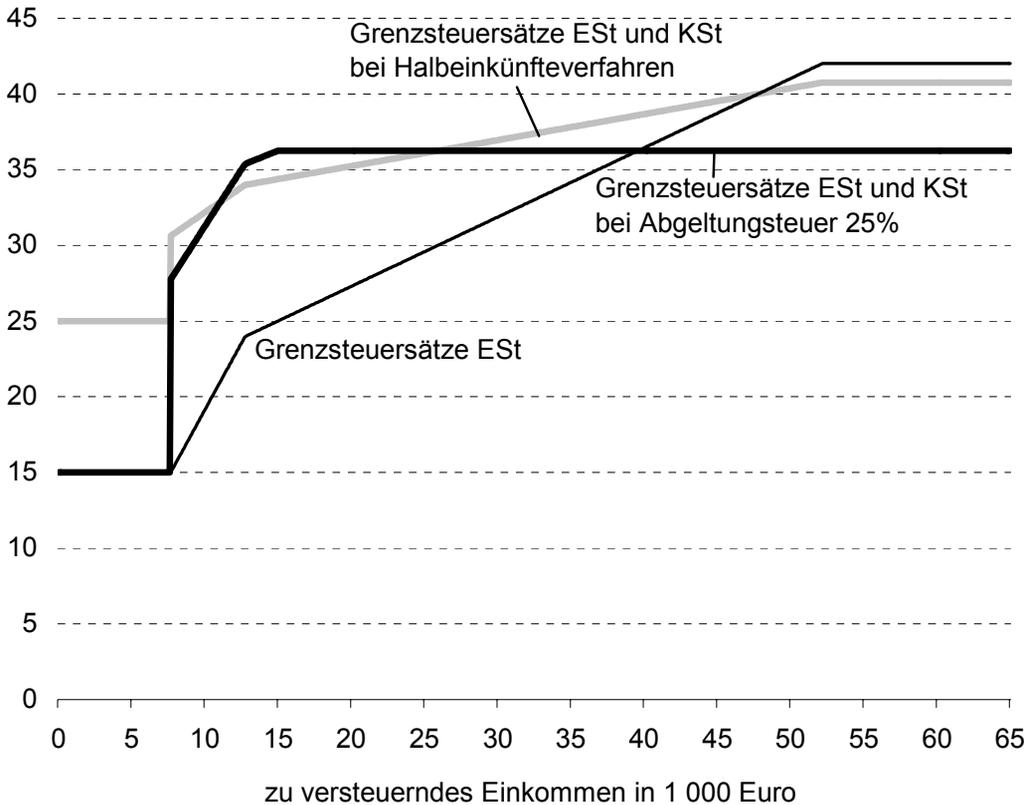
Einführung einer Abgeltungsteuer ab 2009

- Einheitliche Abgeltungsteuer 25 %, plus Soli 5,5 % = 26,4 %
- Auf alle privaten Kapitalerträge
 - Zinsen, Dividenden, Investmenterträge, Zertifikatserträge, Erträge aus stillen Beteiligungen, private Veräußerungsgewinne
 - Ausgenommen:
 - Fremdfinanzierung von Gesellschaftern oder diesen nahestehende Personen sowie entsprechende back-to-back-Finanzierungen
- Abschaffung Halbeinkünfteverfahren bei privaten Dividenden
- Teileinkünfteverfahren bei betrieblichen Dividenden (mit 60 %)
- Kein Abzug von tatsächlichen Werbungskosten
- Sparer-Pauschbetrag von 801 Euro (1 602 Euro Verheiratete)
- Verlustausgleich nur noch innerhalb der Einkunftsart
- Quellensteuerabzug durch auszahlende Stelle
- Veranlagungsoption für Steuerpflichtige mit niedrigen Grenzbelastungen
- Veranlagungspflicht für Kapitalerträge ohne Kapitalertragsteuerabzug

Grenzbelastung von Gewinnausschüttungen¹⁾ der Kapitalgesellschaften mit Einkommen- und Körperschaftsteuer bei Halbeinkünfteverfahren und Abgeltungsteuer

Einkommensteuertarif 2007 nach Grundtabelle

Grenzsteuersätze in %



1) Gewinnausschüttung nach Abzug der Gewerbesteuer.

Belastungs- und Verteilungswirkungen

- Steuergerechtigkeit: Abschied vom Leistungsfähigkeitsprinzip
 - Schedulenbesteuerung für Kapitaleinkommen
 - Werbungskostenabzugsverbot: „Objektives Nettoprinzip“ aufgegeben
- Senkung (Spitzen-)Steuerbelastung für Unternehmens- und Kapitaleinkommen
 - Generell profitieren nur Steuerpflichtige mit höheren Grenzsteuersätzen
 - Aktueller Einkommensteuertarif
 - Grenzbelastung 25 %: 15 000 Euro zu verst. Einkommen
 - Grenzbelastung 30 %: 26 000 Euro zu verst. Einkommen
 - Höhere Unternehmens- und Vermögenseinkommen stark konzentriert
- Einkommensverteilung wird ungleicher



Steuerpflichtige Einkünfte, zu versteuerndes Einkommen und Einkommensteuer 2002 nach Einkommensklassen

Zu versteuerndes Einkommen ¹⁾ von ... bis unter ... Euro	Grenzbelastung 2007 von ... bis unter ... %	Steuerpflichtige	Summe der Einkünfte ²⁾	Einkünfte ²⁾ aus								Einkommen ¹⁾	Festzusetzende Einkommensteuer	Solidaritätszuschlag	
				Gewinneinkommen ³⁾	abhängiger Beschäftigung ⁴⁾	Kapitalvermögen				Vermietung und Verpachtung	Versorg.-bez. ⁷⁾ und sonstige Einkünfte				
						Insgesamt	Zinsen	Dividenden ⁵⁾	höhere Werbungskosten ⁶⁾						
		1 000	Mill. Euro												
Verlustfälle ⁸⁾	0	366	- 9 110	- 8 070	1 251	298	186	112	174	- 2 893	304	- 6 516	1	0	
Gewinnfälle ⁸⁾															
bis 15 000	unter 25	12 677	197 897	21 891	142 033	4 583	2 840	1 743	434	1 424	27 967	137 165	9 452	169	
15 000 - 25 000	25,0 - 29,6	7 625	267 833	16 932	236 454	2 266	1 394	872	210	- 423	12 605	234 496	38 338	1 631	
25 000 - 52 000	29,6 - 42,0	5 751	314 477	28 495	275 696	3 178	1 944	1 234	375	- 894	8 002	287 287	66 440	3 314	
52 000 - 100 000	42,0	906	93 885	24 624	65 276	2 294	1 318	976	331	- 29	1 720	87 485	28 335	1 499	
100 000 - 250 000	42,0	192	43 577	20 212	19 684	2 454	1 215	1 239	297	479	748	41 177	16 318	880	
250 000 - 500 000	45,0	27	14 281	7 512	4 765	1 409	626	783	148	369	226	13 632	5 864	319	
500 000 und mehr	45,0	12	26 665	18 765	3 925	3 252	1 425	1 827	231	398	324	25 259	10 932	592	
Gewinnfälle insgesamt		27 191	958 615	138 431	747 832	19 436	10 763	8 673	2 026	1 323	51 592	826 503	175 679	8 403	
Insgesamt		27 557	949 505	130 361	749 083	19 734	10 948	8 786	2 200	- 1 570	51 896	819 987	175 680	8 403	
			%												
Gewinnfälle ⁸⁾															
bis 15 000	unter 25	46,6	20,6	15,8	19,0	23,6	26,4	20,1	21,4	107,6	54,2	16,6	5,4	2,0	
15 000 - 25 000	25,0 - 29,6	28,0	27,9	12,2	31,6	11,7	13,0	10,1	10,4	-32,0	24,4	28,4	21,8	19,4	
25 000 - 52 000	29,6 - 42,0	21,2	32,8	20,6	36,9	16,4	18,1	14,2	18,5	-67,6	15,5	34,8	37,8	39,4	
52 000 - 100 000	42,0	3,3	9,8	17,8	8,7	11,8	12,2	11,2	16,3	-2,2	3,3	10,6	16,1	17,8	
100 000 - 250 000	42,0	0,7	4,5	14,6	2,6	12,6	11,3	14,3	14,7	36,2	1,4	5,0	9,3	10,5	
250 000 - 500 000	45,0	0,1	1,5	5,4	0,6	7,3	5,8	9,0	7,3	27,9	0,4	1,6	3,3	3,8	
500 000 und mehr	45,0	0,0	2,8	13,6	0,5	16,7	13,2	21,1	11,4	30,1	0,6	3,1	6,2	7,0	
Gewinnfälle insgesamt		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

1) Vor Abzug von Kinder- und Haushaltsfreibetrag, ohne gesondert besteuerte außerordentliche Einkünfte. Nach Splittingtarif besteuerte Ehepartner: Hälfte des gemeinsamen zu versteuernden Einkommens.- 2) Summe der Einkünfte vor Anwendung von § 2 Abs. 3 EStG, einschließlich außerordentliche Einkünfte.- 4) Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit ohne Versorgungsbezüge.- 5) Von inländischen Kapitalgesellschaften, geschätzt auf Grundlage der anzurechnenden Körperschaftsteuer.- 6) Werbungskosten höher als der Pauschbetrag von 51 Euro/102 Euro (Ledige/Verheiratete).- 7) Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit ohne Einkünfte aus aktiver abhängiger Beschäftigung.- 8) Negative Summe der Einkünfte.
Quelle: Einkommensteuerstatistik (Geschäftsstatistik) 2002, 10 % geschichtete Zufallsstichprobe aus dem Gesamtmaterial.

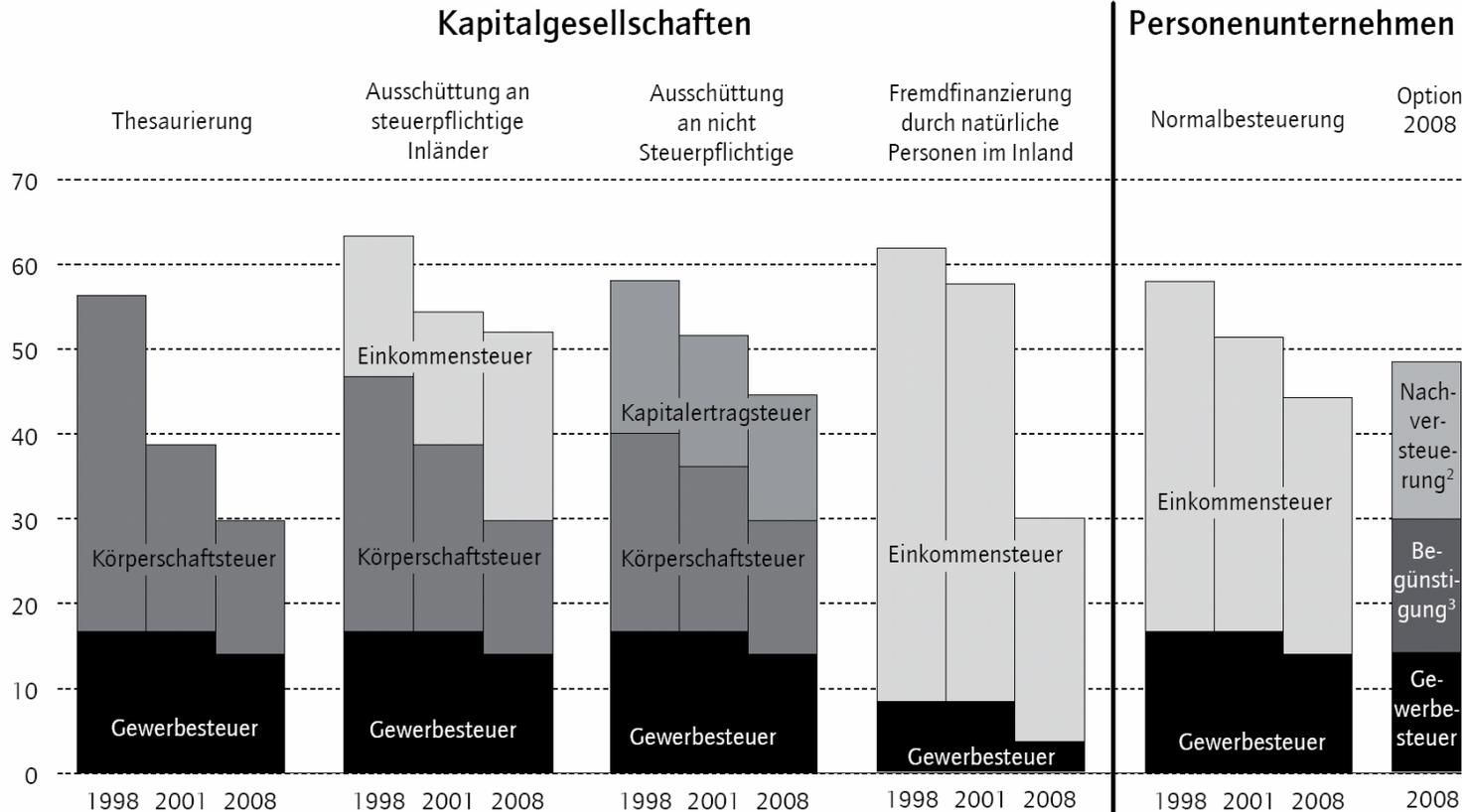
Steuerpflichtige Einkünfte aus Kapitalvermögen 2002 nach Einkommensklassen

Struktur in % der Einkünfte aus Kapitalvermögen

Zu versteuerndes Einkommen ¹⁾ von ... bis unter ... Euro	Grenz- belastung 2007 von ... bis unter ... %	Einkünfte aus Kapitalvermögen			
		Insgesamt	Zinsen	Dividen- den ⁵⁾	höhere Werbungs- kosten ⁶⁾
Verlustfälle ⁸⁾	0	100,0	62,3	37,7	58,3
Gewinnfälle ⁸⁾					
bis 15 000	unter 25	100,0	62,0	38,0	9,5
15 000 - 25 000	25,0 - 29,6	100,0	61,5	38,5	9,3
25 000 - 52 000	29,6 - 42,0	100,0	61,2	38,8	11,8
52 000 - 100 000	42,0	100,0	57,5	42,5	14,4
100 000 - 250 000	42,0	100,0	49,5	50,5	12,1
250 000 - 500 000	45,0	100,0	44,4	55,6	10,5
500 000 und mehr	45,0	100,0	43,8	56,2	7,1
Gewinnfälle insgesamt		100,0	55,4	44,6	10,4
Insgesamt		100,0	55,5	44,5	11,1

Nominale Grenzsteuerbelastung der Unternehmensgewinne¹ 1998, 2001 und 2008

In %



1 Unter folgenden Annahmen: Gewerbesteuer-Hebesatz 400 %; bei Personenunternehmen werden Freibetrag und Staffeltarif vernachlässigt; Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer; 2008: ohne „Reichensteuer“-Zuschlag, ohne Zinsschranke.

2 Bei Entnahme der begünstigten Gewinne im Rahmen der Einkommensteuer.

3 Für nicht entnommene Gewinne im Rahmen der Einkommensteuer.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Wirtschaftliche Wirkungen der Reform

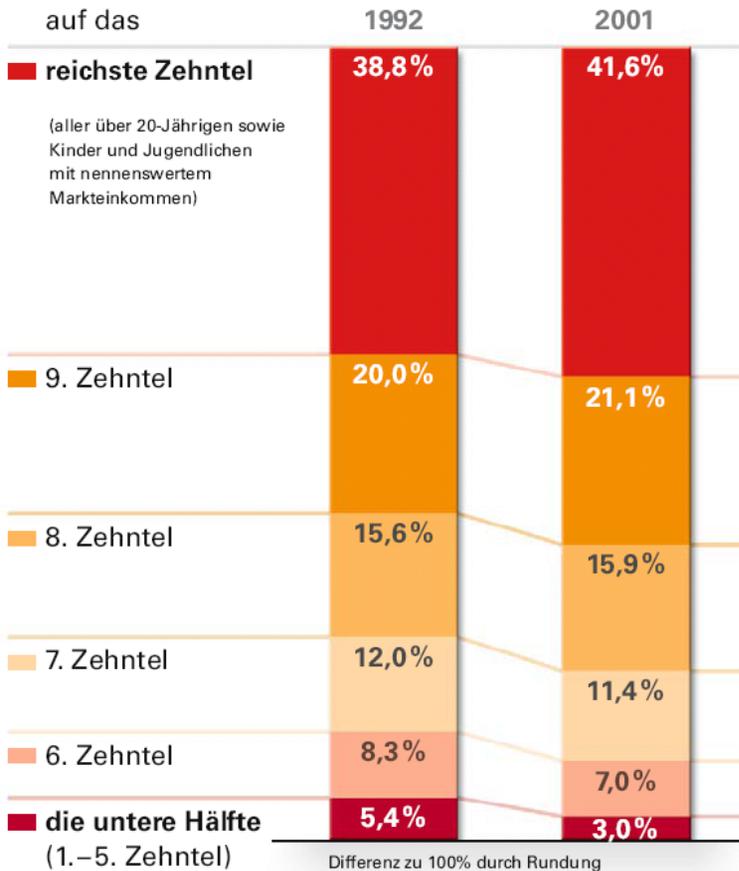
- Finanzierungsneutralität verletzt
 - Eigenfinanzierung aus einbehaltenen Gewinnen begünstigt
 - Gewinnausschüttung kaum entlastet
 - Veräußerungsgewinnbesteuerung belastet Eigenfinanzierung
 - Fremdfinanzierung wird durch Abgeltungsteuer stark begünstigt
 - Gesellschafter-Fremdfinanzierung ausgenommen
 - Verzerrung wie relevant?
 - Geringes Aufkommen Kapitaleinkommensbesteuerung?
 - Eigen-/Fremdfinanzierung nur bedingt substituierbar
- Steuervereinfachung wird nicht erreicht
 - Veranlagungsoption, Ausnahmen, Prüfung der Zahlstellen
 - Hohe Belastungsdifferenz reizt zu Gestaltungen an
- Längerfristig positive Aufkommenseffekte?
 - Ohne wirksame Kontrollen Rückführung von Anlagen unwahrscheinlich
 - Amnestie 2004/2005 fehlgeschlagen

Alternative 1: DIT Sachverständigenrat

- Gute Neutralitätseigenschaften
 - Finanzierungs- und Rechtsformneutralität wird weitgehend erreicht
- Personenunternehmen wie bisher transparent besteuert
- Problem: Gewinnspaltung
 - Gestaltungsanfälligkeit gegenüber Norwegen reduziert
 - Höherer Verwaltungs- und Befolgungsaufwand
 - Übergewinnbesteuerung bei Beteiligungen
 - Verlustverrechnung
- Hohe Steuerausfälle bei Unternehmen- und Kapitaleinkommensbesteuerung
- Stärkere Entlastung hoher Einkommen

Spitzenverdiener legen zu

Von allen Markteinkommen* in Deutschland entfielen...



Jährliche Markteinkommen* der Spitzenverdiener

Einkommensgruppe	Zahl der Personen	durchschnittliches Einkommen	Zunahme seit 1992
oberes Millionstel	65	48.150.000 €	53,2%
oberes Hunderttausendstel	650	15.000.000 €	35,2%
oberes Hundertstel	650.000	240.000 €	6,8%
oberes Zehntel	6.500.000	83.000 €	7,3%

* Einkommen aus Lohn (einschließlich Arbeitgeberanteile an Sozialversicherungsbeiträgen), aus unternehmerischer Tätigkeit sowie aus Vermögen ohne Veräußerungsgewinne; ohne öffentliche Renten, Pensionen und Sozialtransfers; Eurobeträge zu Preisen von 2000

Quelle: Wochenbericht DIW Berlin, 13/2007 sowie Bach, Corneo, Steiner: From Bottom to Top: The Entire Distribution of Market Income in Germany, 1992 - 2001. DIW Berlin Discussion Papers 683.

<http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/docs/papers/dp683.pdf>

Alternative 2: Effektive Erfassung der Kapitaleinkünfte

- Kontrollmitteilungen, elektronische Übermittlung der Ertragsaufstellungen der Banken
 - Merz'sches Bierdeckelkonzept 2003:
Radikale Vereinfachung der Steuererklärung und der Steuerveranlagung
- Internationale Verwaltungskooperation zur Sicherung der Wohnsitzlandbesteuerung
- Verstärkter Druck auf Steueroasen
- Moderate Quellensteuern auf Kapitaleinkünfte
 - Umstellung DBA und EU-Richtlinien

Fazit: Nicht Halbes und nichts Ganzes

- Abgeltungsteuer in der vorgeschlagenen Form fragwürdig
 - Privilegiert Fremdfinanzierung über Finanzdienstleister
 - Verzerrt Finanzierungsentscheidungen
 - Ziele bei Verwaltungsvereinfachung oder Mehraufkommen werden nicht erreicht
- Wenn schon, dann richtig:
Duale Einkommensteuer
 - Vorschlag Sachverständigenrat, Erfahrungen Norwegen
- Alternative: Effektivere Besteuerung im Rahmen der synthetischen Einkommensteuer



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!