



Bern, 30.10.2009

## **Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Abschaffung der Stempelabgaben**

### **Eine allgemeine Beurteilung der BAK-Studie vom September 2009**

Am 10. September 2009 hat die BAK Basel eine Studie zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Abschaffung der Stempelabgaben veröffentlicht.<sup>1</sup> Die Studie wurde im Auftrag der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg), des Schweizerischen Versicherungsverbands (SVV), der Swiss Funds Association (SFA) und der Finanzplatz-Infrastruktur SIX Swiss Exchange verfasst. Sie kommt zum Schluss, dass eine Abschaffung der Stempelabgaben, welche in einer Übergangsphase durch eine höhere Staatsverschuldung gegenfinanziert würde, volkswirtschaftlich von Vorteil wäre. Vertreter der EFV und der ESTV haben die Studie der BAK einer kritischen Analyse unterzogen. Die vorliegende Notiz fasst die wichtigsten Ergebnisse dieser Analyse zusammen. Den Herren Urs Müller und Michael Grass von BAK Basel sei an dieser Stelle gedankt für ihre Bereitschaft, für eine Besprechung ihrer Studie nach Bern zu kommen. Diese Besprechung<sup>2</sup> fand am 22.10.2009 statt und hat die Beurteilung der Studie wesentlich erleichtert.

#### **Grundsätzlich handelt es sich um eine nützliche Studie zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen (einer Abschaffung) der Stempelabgaben.**

Die in der Studie dargestellte theoretische Analyse der Wirkungen der Stempelabgaben ist grundsätzlich korrekt. Der Versuch, die Auswirkungen einer allfälligen Abschaffung der Stempelabgaben zu quantifizieren, ist zu begrüßen. Die Studie geht diese Aufgabe differenziert und unter Berücksichtigung aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse an.

Gewisse Vorbehalte können zu den Prämissen der Modellierung und zur theoretischen Analyse der Stempelabgabe auf Versicherungsprämien angebracht werden. Die negativen Auswirkungen der Stempelabgabe auf Versicherungsprämien und auf die Investitions- und Innovationsfähigkeit dürften überzeichnet sein.

#### **Die von der Studie ausgewiesenen volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Abschaffung der Stempelabgaben fallen überraschend günstig aus und sind nicht ohne Weiteres nachvollziehbar.**

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Abschaffung der Stempelabgaben fallen laut der Studie überraschend günstig aus. Bei einer Abschaffung der Stempelabgaben würde das Niveau des Schweizer Bruttoinlandprodukts im langfristigen Gleichgewicht preisbereinigt um 1.2 Prozent höher liegen. Die durch die Steuerausfälle in den

---

<sup>1</sup> BAK Basel, Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Abschaffung der Stempelabgaben. Eine makroökonomische Simulationsanalyse, September 2009.

[http://www.bakbasel.com/wDeutsch/services/reports\\_studies/reports\\_studies/2009/20090910\\_stempelsteuerW3DnavanchorW261010003.shtml](http://www.bakbasel.com/wDeutsch/services/reports_studies/reports_studies/2009/20090910_stempelsteuerW3DnavanchorW261010003.shtml).

<sup>2</sup> Teilnehmer an dieser Besprechung vom 22.10. 2009 waren: Bruchez Pierre-Alain (EFV), Colombier Carsten (EFV), Daepf Martin (ESTV), Geier Alain (EFV), Grass Michael (BAK), Jeitziner Bruno (ESTV), Martinez Adrian (EFV), Moes Alowin (ESTV), Müller Urs (BAK).

ersten Perioden gestiegenen Staatsschulden wären bereits im neunten Jahr nach Abschaffung der Stempelabgaben getilgt. Gemäss Studie handelt es sich also um eine Steuerreform, die sich vollständig selbst finanziert. Dieses Ergebnis impliziert, dass wir uns bei dieser Steuer heute auf dem fallenden Ast der Lafferkurve befinden müssten. Damit stellt sich die Frage nach der Plausibilität eines solchen Lafferkurveneffekts. Ein Lafferkurveneffekt könnte im vorliegenden Fall am ehesten im Zusammenhang mit dem Standortwettbewerb auftreten. Die Verbesserung der Standortattraktivität infolge Abschaffung der Stempelabgaben ist jedoch im Modell nicht abgebildet. Das Standortargument kann also nicht zur Erklärung des in der Studie ausgewiesenen Lafferkurveneffekts verwendet werden. Andere Erklärungen für einen Lafferkurveneffekt sind im vorliegenden Fall jedoch nicht plausibel.

Die günstigen volkswirtschaftlichen Auswirkungen sind damit nicht ohne Weiteres nachvollziehbar.

Zu beachten ist, dass das Standortargument bei der Abschaffung der Stempelabgaben eigentlich im Vordergrund steht, im Modell jedoch nicht abgebildet ist. Dafür gibt es gute Gründe, weil das Standortargument im Modell nur ad hoc abgebildet werden könnte. Daraus folgt jedoch, dass wesentliche Effekte einer Abschaffung der Stempelabgaben von der Studie gar nicht quantifiziert werden. Eine Beurteilung der Auswirkungen über den Kanal des Standortwettbewerbs ist allerdings auch schwierig, weil nur spekuliert werden kann, ob die Abschaffung der Stempelsteuer zu zusätzlichen Transaktionen führt (sei es, dass bisher Steuerpflichtige ihr Portefeuille öfter umschichten oder dass Transaktionen vermehrt in der Schweiz abgewickelt werden), eine weitere Abwanderung verhindert oder nur wenige Auswirkungen hat. Unter der Annahme, dass merklich positive Standorteffekte resultieren, würden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Abschaffung der Stempelabgaben unter Berücksichtigung dieser Effekte noch günstiger als vom Modell geschätzt ausfallen. Die ausgewiesenen Effizienz- und Wachstumsgewinne erstaunen deshalb umso mehr.

Inwiefern die günstigen in der Studie ausgewiesenen Auswirkungen einer Abschaffung der Stempelabgaben auf die spezifischen Eigenschaften des verwendeten Modells zurückzuführen sind, könnte indirekt untersucht werden, indem die Senkung anderer Steuern simuliert und die Ergebnisse verglichen würden. Würde sich z. B. eine Senkung der Gewinnsteuern ebenfalls selber finanzieren? Wie würde sich eine Senkung der MWST gemäss Modell auswirken? Die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger würden dabei nicht nur mehr über das Modell erfahren. Sie könnten dann auch besser abschätzen, welche Steuern aus Effizienz- und Wachstumssicht am ehesten gesenkt werden sollten!

**Im BAK-Modell laufen die Anpassungsprozesse wesentlich rascher ab als in typischen Wachstumsmodellen. Die rasch verlaufenden Anpassungsprozesse dürften eine wichtige Erklärung sein für die günstigen volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Abschaffung der Stempelabgaben.**

Gemäss Studie ist bereits nach 3 Jahren die Hälfte des gesamten Wachstumseffekts erreicht. Die Tatsache, dass das Niveau der Einnahmen ohne Stempelsteuer langfristig höher liegt, lässt sich nicht auf den Anpassungsprozess zurückführen. Der rasche Verlauf der Anpassungsprozesse trägt jedoch massgeblich zur überraschend optimistischen Einschätzung der Auswirkungen einer Abschaffung der Stempelabgaben bei.

Die Geschwindigkeit der Anpassungsprozesse dürfte letztlich auf den verwendeten Modelltyp zurückzuführen sein. Das BAK-Modell ist ein auf konjunkturelle Fragestellungen ausgerichtetes Modell, das aber auch zur Untersuchung von langfristigen Fragen eingesetzt werden kann. Die konjunkturelle Ausrichtung des Modells bedeutet,

dass die kurzfristigen Anpassungsprozesse im Vordergrund stehen. Zudem spielen nachfrageseitige Aspekte im BAK-Modell eine wichtige Rolle. Investitionen reagieren im Modell auf den Steuerimpuls relativ rasch und stark. Über einen Akzelerator ist zudem eine Rückkopplung zwischen den Investitionen und dem BIP eingebaut, die den Anpassungsprozess beschleunigt: die Entwicklung der Investitionen erhöht das BIP, und die Erhöhung des BIP stimuliert wiederum die Investitionstätigkeit in der Folgeperiode.

Schliesslich beruhen die kurzfristigen Anpassungsprozesse auf ökonometrischen Schätzungen, während die langfristigen Anpassungsprozesse zum Teil exogen vorgegeben werden. Die ökonometrische Schätzung der Anpassungsprozesse sieht sich mit folgendem Problem konfrontiert: Veränderungen der Investitionsnachfrage können einerseits durch geänderte Finanzierungskosten, andererseits durch angepasste Erwartungen über die zukünftigen Absatzchancen ausgelöst werden. Die beiden Einflussfaktoren sind nicht unabhängig voneinander. Die ökonometrische Schätzung misst das Zusammenspiel der beiden Einflussfaktoren. Eine Politikänderung (Steuerreform) beeinflusst jedoch nur die Finanzierungskosten. Bei der Verwendung der Ergebnisse der ökonometrischen Schätzungen besteht deshalb die Gefahr, dass der simulierten Steuerreform Anpassungsreaktionen zugerechnet werden, welche in der Realität jedoch auf veränderte Erwartungen über die zukünftigen Absatzchancen zurückzuführen sind. Unseres Erachtens führt das dazu, dass die eingebauten Anpassungsreaktionen zu stark ausfallen.

Wachstumsmodelle arbeiten demgegenüber in der Regel mit wesentlich langsameren Anpassungsprozessen. Im Wachstumsmodell von Keuschnigg beispielsweise beträgt die Halbwertszeit der Investitionen 8 Jahre, d.h. die Hälfte der durch die Steuerreform ausgelösten zusätzlichen Investitionen wird innerhalb eines Zeitraums von 8 Jahren getätigt. Das Modell von Keuschnigg ist ein reines Angebotsmodell; es enthält keine Akzeleratorprozesse; und die Anpassungsgeschwindigkeit ist exogen vorgegeben.

Insgesamt gehen wir davon aus, dass die Anpassungsprozesse – insbesondere als Folge der ökonometrischen Schätzung derselben – im Vergleich zu typischen Wachstumsmodellen zu rasch ablaufen und die Auswirkungen damit eher überschätzt werden dürften. Gleichzeitig ist jedoch zu beachten, dass die Anpassungsprozesse bei einer expliziten Berücksichtigung der Standortargumente rascher ablaufen könnten als in typischen Wachstumsmodellen.

### **Die gewählte Form der Gegenfinanzierung über eine vorübergehende Neuverschuldung ist unter dem Regime der Schuldenbremse problematisch.**

Unter dem Regime der Schuldenbremse würden die resultierenden Einnahmeherausfälle als strukturell interpretiert, welche durch entsprechende Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen kompensiert werden müssten. Die Abschaffung der Stempelabgaben müsste daher zwingend gegenfinanziert werden. Diese Massnahmen dürften wiederum negative Wachstumswirkungen aufweisen, welche bei der Abschaffung der Stempelabgaben zu berücksichtigen wären. Für die politische Entscheidungsfindung wäre es deshalb hilfreich, wenn auch Ergebnisse zu anderen Formen der Gegenfinanzierung (Erhöhung anderer Steuern oder Ausgabenkürzungen) vorliegen würden.

Die Abschaffung sämtlicher Stempelabgaben in einem Zug lässt sich unter Respektierung der Schuldenbremse kaum umsetzen. Deshalb würde sich eine Etappierung bzw. ein Phasing-Out aufdrängen. Allerdings ist selbst eine Etappierung ohne Verletzung der Vorgaben der Schuldenbremse kaum möglich: Unter Berücksichtigung sämtlicher Wachstumseffekte würde der Bund bei einem Phasing-out auch langfristig eine

strukturelle Finanzierungslücke von rund einer Milliarde Franken aufweisen, die kurz- bis mittelfristigen Ausfälle würden wesentlich höher ausfallen.

Zu erwähnen ist, dass mit der geplanten Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital im Rahmen der laufenden Unternehmenssteuerreform III die Abschaffung eines Elements der Stempelabgabe aufgegleist ist.

Die Gegenfinanzierung über eine Neuverschuldung wurde von den Auftraggebern der Studie vorgegeben. Die Vorgabe muss gemäss BAK im Zusammenhang mit dem Zeitpunkt der Vergabe des Auftrags verstanden werden. Zu diesem Zeitpunkt zeichneten sich beim Bund substantielle Haushaltsüberschüsse ab, so dass eine schuldenbremsenkonforme Gegenfinanzierung möglich schien. Aus heutiger Sicht würde der Auftraggeber möglicherweise eine andere Form der Gegenfinanzierung vorgeben.

### **Der Bund ist Verlierer der Reform**

Die Reform führt zu einer Umverteilung innerhalb des Staatssektors. Während der Bund bei der Abschaffung der Stempelabgaben insgesamt verliert, profitieren die Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen gemäss Studie deutlich. Wie bereits erwähnt liegen die langfristigen Einnahmehausfälle des Bundes gemäss Studie bei rund einer Milliarde Franken.

**Insgesamt stellt die BAK-Studie einen nützlichen Beitrag dar. Als Entscheidungsgrundlage für die Abschaffung der Stempelabgaben reicht sie jedoch nicht aus.**