

Schaft, Wolfgang

Article — Digitized Version

Risiken der Steuerschätzung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schaft, Wolfgang (1981) : Risiken der Steuerschätzung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 10, pp. 488-490

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135608>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

PROGNOSEN

Risiken der Steuerschätzung

Wolfgang Schaft, Hamburg

Neben sonstigen Unsicherheiten unterliegen die Eckdaten der öffentlichen Haushalte für das kommende Jahr dem Risiko eines geringeren als noch im Sommer dieses Jahres geschätzten Steueraufkommens. Welche Probleme sind generell mit Steuerschätzungen verbunden? Ist schon aus heutiger Sicht mit Mindereinnahmen zu rechnen?

Heute steht die Finanzpolitik vor der Aufgabe, Angebotsschwächen zu überwinden und Anpassungen an den Strukturwandel zu erleichtern. Angesichts der Kapitalknappheit und des hohen Zinsniveaus kann eine derartige Politik der Revitalisierung der Wirtschaft nur dann erfolgreich sein, wenn sich der Staat am Kapitalmarkt zurückhält, wenn er seine Neuverschuldung begrenzt und zurückführt. Erweisen sich Steuerschätzungen infolge unvorhergesehener oder unvorhersehbarer Verschlechterung der Konjunktur als zu optimistisch, stehen die verantwortlichen Politiker vor der unangenehmen Alternative, vor der Öffentlichkeit ein höheres Defizit als geplant rechtfertigen zu müssen oder aber weitere Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen.

Die offizielle Schätzung des Steueraufkommens erfolgt etwa dreimal im Jahr durch den Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ beim Bundesminister der Finanzen¹. Der Arbeitskreis wurde gebildet, um auf der Grundlage einheitlicher Annahmen über die zukünftige gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu einer von allen Mitgliedern getragenen Vorausschätzung des Steueraufkommens zu gelangen und um den Erfahrungsaustausch der einzelnen steuerschätzenden Institutionen zu vertiefen². Bei der Etablierung dieses Arbeitskreises stand nicht zuletzt die Absicht dahinter, die Vorausschätzung des Steueraufkommens zu objektivieren und aus der politischen Diskussion zu nehmen. Dem Arbeitskreis werden allerdings die sogenannten Eckwerte für die kurz- und

mittelfristige Wirtschaftsentwicklung vom interministeriellen Arbeitskreis „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ bzw. vom Bundesministerium für Wirtschaft vorgegeben. Es ist zwar davon auszugehen, daß in diesen amtlichen Annahmen auch Prognosen verschiedener Institutionen mitberücksichtigt werden; dennoch besteht das Risiko, daß allein schon durch den Zielcharakter der Eckwerte die erwartete konjunkturelle Entwicklung über- oder unterschätzt wird. Die Abhängigkeit des Arbeitskreises von den vorgegebenen Eckdaten führt dazu, daß die angestrebte Objektivierung der Steuerschätzung nicht möglich ist. Sofern die im Arbeitskreis mitarbeitenden Institute andere gesamtwirtschaftliche Prognosen haben, werden sie in ihren eigenen Publikationen unterschiedliche Steuerschätzungen veröffentlichen.

Konjunkturbedingte Risiken

Konjunkturbedingte Risiken der letzten – offiziell noch gültigen – Steuerschätzung vom Juni 1981 gibt es schon für das laufende Haushaltsjahr, insbesondere aber für 1982. Bis zum Frühjahr dieses Jahres bestand noch eine weitgehende Übereinstimmung der Prognosen über einen günstigeren Konjunkturverlauf, bei dem nach einem realen Rückgang des Wirtschaftswachstums bereits in der zweiten Jahreshälfte 1981 wieder ei-

Wolfgang Schaft, 36, Dipl.-Volkswirt, ist Leiter der Forschungsgruppe Öffentliche Finanzen, Grundsätze der Finanzpolitik im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

¹ In diesem Gremium sind unter dem Vorsitz des Vertreters des Bundesministers der Finanzen das Bundesministerium für Wirtschaft, die Finanzministerien der Länder, die Bundesbank, der Sachverständigenrat, das Statistische Bundesamt, die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände und die fünf führenden wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute vertreten.

² Vgl. H. G. Paulus: Steuerschätzungen als Instrument der öffentlichen Haushaltswirtschaft, in: Wirtschaftsstudium, Jg. 1977, H. 4, S. 175 ff.

ne neue Aufwärtsbewegung erwartet wurde³. Heute muß man wohl eher davon ausgehen, daß die Talsohle zwar offenbar erreicht ist, die Bedingungen für einen neuen Aufschwung dagegen wohl erst nach der Jahreswende 1982 erfüllt sein werden⁴.

Die der Steuerschätzung zugrunde liegenden Annahmen für 1981 dürften wohl insbesondere hinsichtlich der Einkommensverteilung revisionsbedürftig sein; die Entwicklung der Unternehmereinkommen verläuft in diesem Jahr voraussichtlich viel schlechter als bisher erwartet, die der Arbeitnehmer (Bruttolohn- und Gehaltssumme) dagegen wohl etwas besser. Von daher kann erwartet werden, daß sich für das laufende Jahr Mehreinnahmen bei der Lohnsteuer ergeben, die jedoch durch Mindereinnahmen bei der veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer überkompensiert werden. Die bisherige Entwicklung der kassenmäßigen Steuereinnahmen scheint diese Erwartung zu bestätigen. Die für das laufende Haushaltsjahr gegenüber der letzten Steuerschätzung zu erwartenden Steuerausfälle können durchaus bei mehr als 1 Mrd. DM liegen.

Für 1982 sind die konjunkturbedingten Risiken der Steuerschätzung noch höher anzusetzen. Die aus heutiger Sicht erwarteten höheren Arbeitslosenzahlen und die damit verbundene geringere Zunahme der Unternehmereinkommen können das Lohnsteueraufkommen um etwa 1½ Mrd. DM geringer ausfallen lassen, als in der bisher letzten Steuerschätzung erwartet. Auch die Entwicklung der Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen läßt befürchten, daß es bei der veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer zu unvorhergesehenen Steuerausfällen in einer Größenordnung von mehr als 3 Mrd. DM kommen wird. Die Zunahme der Inlandsnachfrage – Bemessungsgrundlage für die Umsatzsteuern – wird 1982 voraussichtlich ebenfalls geringer sein, als der erwähnten Steuerschätzung zugrunde gelegt worden war. Eine Revision der Schätzung des Umsatzsteueraufkommens kann hier Mindereinnahmen von etwa 1 Mrd. DM ergeben. Nach groben Schätzungen läßt sich das konjunkturbedingte Risiko der Steuerschätzung für 1982 auf insgesamt mehr als 6 Mrd. DM quantifizieren. Legt man diese Zahl bei aller Unsicherheit für 1982 zugrunde, so würde dies allein für den Bundeshaushalt 1982 einen Steuerausfall von etwa 3 Mrd. DM bedeuten.

Technische Risiken

Neben den konjunkturbedingten Risiken der Steuerschätzung ergeben sich aus der „technischen“ Ableitung des zukünftigen Aufkommens einzelner Steuern

aus den gesamtwirtschaftlichen Eckdaten Risiken methodischer Art. Das Verfahren der Steuerschätzung beinhaltet in einem ersten Schritt die Schätzung der Steuerbemessungsgrundlagen⁵. Die für die Schätzung der wichtigsten Steuern herangezogenen Eckdaten können indes nur als Annäherungswerte für die eigentlichen Bemessungsgrundlagen betrachtet werden.

Die in einem zweiten Schritt erfolgende Ableitung des kassenmäßigen Steueraufkommens aus der Bemessungsgrundlage ist mit weiteren Unsicherheiten verbunden. Hier besteht insbesondere bei den Veranlagungssteuern infolge der verzögerten Veranlagung durch die Finanzämter die Schwierigkeit, aus der geschätzten Steuerschuld das kassenmäßige Aufkommen abzuleiten.

Die Entwicklung zuverlässiger Schätzverfahren wird, insbesondere bei den großen Einkommen- und Ertragsteuern (Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer) und der Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer, nicht zuletzt durch immer häufigere Steuerrechtsänderungen erschwert. Zwar werden die Auswirkungen dieser Steuerrechtsänderungen vom Bundesfinanzministerium quantifiziert und vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ entsprechend berücksichtigt, doch bestehen auch hier Unsicherheiten. Darüber hinaus lassen sich die einmal geschätzten Steuerausfälle bzw. -mehreinnahmen infolge von Rechtsänderungen auch durch die Entwicklung der kassenmäßigen Steuereinnahmen nicht nachträglich überprüfen.

Elastizitätsprobleme

Für die Schätzung der aufkommensstärksten Steuer, der Lohnsteuer, wird die Bruttolohn- und -gehaltssumme als Bemessungsgrundlage herangezogen. Zwischen diesen beiden Größen besteht – nach Bereinigung der kassenmäßigen Lohnsteuer um den Lohnsteuerjahresausgleich, die Arbeitnehmersparzulage und andere Positionen – eine durch den progressiven Steuertarif bedingte Elastizitätsbeziehung. Gegenwärtig ist die Zuwachsrates der Lohnsteuer etwa doppelt so hoch wie die der Löhne. Diese Lohnsteuerelastizität verändert sich in erheblichem Umfang nicht nur durch Steuerrechtsänderungen, sondern auch durch Veränderungen der Einkommenspyramide. Beispielsweise

³ Vgl. Gemeinschaftsdiagnose der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute im Frühjahr 1981.

⁴ Vgl. H.-J. Schmal: Die wirtschaftliche Entwicklung 1981/82, in: Konjunktur von morgen, Nr. 595 vom 3. 9. 81, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg (Hrsg.).

⁵ Vgl. H.-H. Härtel: Steuerschätzung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 7, Stuttgart 1977, S. 399-405.

erhöht sich bei stark steigender Arbeitslosigkeit in den unteren Lohn- und Gehaltsgruppen die Lohnsteuerelastizität. Die der Lohnsteuerschätzung zugrunde gelegten Modellberechnungen können die künftige Entwicklung dieser Elastizität nur in Grenzen erfassen.

Bei der Vorausschätzung der veranlagten Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und auch der Gewerbesteuer sind die Unsicherheiten bei den Ableitungen wesentlich größer. In Ermangelung geeigneter gesamtwirtschaftlicher Gewinngrößen wird das Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen annäherungsweise als Bemessungsgrundlage für die Steuerschätzung verwendet; dies ist aber eine statistisch unsichere Größe mit Residualcharakter. Bei der Ableitung des kassenmäßigen Steueraufkommens ist zu berücksichtigen, daß die Veranlagung, d. h. die Feststellung der Steuerschuld durch die Finanzämter, erst nach einem oder mehreren Jahren erfolgt. Die auf diese Steuerschuld zu leistenden Vorauszahlungen, die den größten Teil des kassenmäßigen Aufkommens umfas-

sen, stehen aber nur in lockerer Beziehung zu der aktuellen Gewinn- und Einkommensentwicklung⁶. Der andere Teil, die Abschlußzahlungen abzüglich Erstattungen, hängt davon ab, wie gut die Finanzämter in der Vergangenheit die Vorauszahlungen an die Steuerschuld angepaßt haben. Auch hierüber sind die Informationen unzureichend. An Ansätzen zur Verbesserung der Schätzungsmethoden hat es bisher nicht gefehlt⁷, und zweifellos können durch eine verstärkte Aufbereitung statistischer Daten durch die Finanzämter diese Methoden noch stärker abgesichert werden; beiseitigen lassen werden sich die Schätzungsrisiken aber nicht.

⁶ J. Körner: Methoden zur mehrjährigen Vorausschätzung des Einkommensteueraufkommens, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Studien zur Finanzpolitik, Nr. 25, München 1980; J. Körner: Methoden zur mehrjährigen Vorausschätzung des Körperschaftsteueraufkommens, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Studien zur Finanzpolitik, Nr. 26, München 1980.

⁷ Vgl. u. a.: A. Boss: Zur künftigen Entwicklung des Lohnsteueraufkommens in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Weltwirtschaft, Kiel 1978, S. 34 ff.; O. de la Chevallerie: Gesamtwirtschaftliche Gewinnanalyse und Prognosen für die Schätzung der Einkommen- und Körperschaftsteuer, Untersuchung im Auftrag des Bundesministers der Finanzen, Deutsches Institut für Weltwirtschaft (DIW), Berlin 1980; H. Görgens: Die Ermittlung der Lohnsteuer und ihre Aufkommenselastizität durch Schichtungsgesamten, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, „Mitteilungen“, Essen 1968, S. 161 ff.; H. Karrenberg: Zur Vorausschätzung des Lohnsteueraufkommens, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, „Mitteilungen“, Essen 1977, H. 4, S. 257 ff.; J. Körner, a. a. O.; K. Löbbe, A. Roth: Methoden der mittelfristigen Steuervorausschätzung (Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälisches Instituts für Wirtschaftsforschung, N. F., H. 30), Berlin 1971; D. Teichmann: Bestimmungsgründe der direkten Steuern, in: DIW-Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 1974, H. 3, S. 228 ff.; 63. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ im September 1980 über Methodenfragen.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Hubert Gabrisch

DIE LEISTUNGSFÄHIGKEIT DES POLNISCHEN WIRTSCHAFTS-SYSTEMS UND DIE PROBLEME DER WIRTSCHAFTSREFORM

Der Autor dieses Buches sieht in der mangelnden Leistungsfähigkeit des Wirtschaftssystems in Polen die Hauptursache für die schwere wirtschaftliche und politische Krise dieses Landes. Bessere binnen- und außenwirtschaftliche Ergebnisse setzen deshalb zwingend die Durchführung von Wirtschaftsreformen voraus. Gegenstand dieses hochaktuellen Buches ist die kritische Analyse der Praxis von Planung und Leitung in der polnischen Volkswirtschaft im Zeitraum der letzten zehn Jahre sowie der Erfolgchancen der angekündigten Wirtschaftsreformen.

Großoktav, 172 Seiten, 1981, Preis brosch. DM 34,-

ISBN 3-87895-208-2

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG