

Altemeyer-Bartscher, Martin; Holtemöller, Oliver; Zeddies, Götz

Article

Drei Optionen zur Reform der Einkommensteuer

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Altemeyer-Bartscher, Martin; Holtemöller, Oliver; Zeddies, Götz (2015) : Drei Optionen zur Reform der Einkommensteuer, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 21, Iss. 4, pp. 64-67

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/144113>

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.

Drei Optionen zur Reform der Einkommensteuer

Martin Altemeyer-Bartscher, Oliver Holtemöller, Götz Zeddies

Die Belastung der Einkommen mit Steuern und Beiträgen ist in Deutschland im internationalen Vergleich hoch. Ferner nehmen die Steuereinnahmen aufgrund der Steuerprogression im Verhältnis zur Bemessungsgrundlage trendmäßig zu. Um den dadurch zunehmenden ineffizienten Keil zwischen Arbeitgeberkosten und Arbeitnehmerbezügen nicht weiter steigen zu lassen oder sogar zu reduzieren, ist eine Reform des Einkommensteuertarifs erforderlich. In diesem Beitrag werden drei Reformvorschläge unterbreitet, die alle zu einer ähnlichen Gesamtentlastung führen würden, aber unterschiedliche Effizienz- und Verteilungswirkungen haben. Die Entscheidung für einen konkreten Tarifverlauf hängt letztlich von politischen Präferenzen ab.

Ansprechpartner: Oliver Holtemöller (oliver.holtemoeller@iwh-halle.de)

JEL-Klassifikation: H21, H24, H60

Schlagwörter: Einkommensteuer, Steuerreform, optimale Besteuerung

Die Ausgangslage für eine Reform

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland haben das Jahr 2014 mit einem Überschuss abgeschlossen. Für die Jahre 2015 und 2016 zeichnen sich ebenfalls deutliche Überschüsse in der Größenordnung von 20 Mrd. Euro ab. Da die deutsche Wirtschaft gegenwärtig in etwa normal ausgelastet ist, handelt es sich dabei im Wesentlichen um strukturelle Überschüsse.¹

Gleichzeitig ist die Belastung der Lohneinkünfte mit Beiträgen und Steuern in Deutschland im internationalen Vergleich sehr hoch. Für alle steuerlichen Konstellationen (Alleinstehende, Verheiratete, mit oder ohne Kinder) liegt die Abgabenbelastung in Deutschland über dem OECD-Durchschnitt. Hinzu kommt, dass die Lohnsteuereinnahmen in Relation zu den Bruttolöhnen und -gehältern im Zeitablauf aufgrund des progressiven Steuertarifs immer weiter zunehmen, wenn nicht, wie etwa in den Jahren 2001 bis 2005 oder 2009 und 2010, größere Korrekturen am Steuertarif vorgenommen werden (vgl. Abbildung 1).²

¹ Vgl. etwa Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: *Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2015: Kräftiger Aufschwung dank günstigem Öl und schwachem Euro*. München 2015, 66.

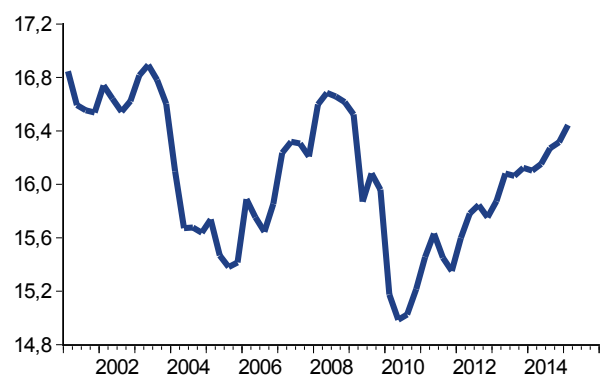
² Die relative steuerliche Belastung steigt sowohl bei realen Einkommenszuwächsen als auch bei rein inflationsbedingten Einkommenszuwächsen an.

Je größer der Keil zwischen den Arbeitskosten der Unternehmen und den Nettolöhnen der Arbeitnehmer ist, desto ungünstiger sind die von der Besteuerung ausgehenden Anreizeffekte und desto weniger effizient ist die Volkswirtschaft. Viel spricht also dafür, die Haushaltsüberschüsse – zumindest teilweise – zur Reduktion der Einkommensteuern zu verwenden. Auch die Tatsache, dass die Abgabenbelastung aufgrund der demographischen Entwicklung in Zukunft zunehmen wird, legt nahe, die Ausgangsbasis für den künftigen Anstieg zu senken.

Abbildung 1:

Lohnsteuereinnahmen

in Relation zu den Bruttolöhnen und -gehältern, in %



IWH

Quelle: Statistisches Bundesamt; Darstellung des IWH.

Kriterien für eine optimale Tarifgestaltung

Die Verwirklichung einer steuerlichen Lastenverteilung nach der Leistungsfähigkeit mit Hilfe eines progressiven Steuertarifs steht im Konflikt mit effizienzpolitischen Zielen.³ Falls die Grenzsteuersätze⁴ in einem bestimmten Einkommensbereich steigen, ist dies in der Regel mit Ausweichreaktionen der betroffenen Steuerzahler verbunden. So kann etwa die Arbeitsbereitschaft mit zunehmender Besteuerung sinken. Außerdem kommt es zu legalen und illegalen Steuervermeidungsmaßnahmen.⁵ Zudem verringern sich bei steigenden Grenzsteuersätzen die Anreize für individuelle Investitionen in Humankapital.⁶

Welcher Tarifverlauf in den einzelnen Einkommensintervallen angemessen ist, hängt im Wesentlichen von drei Kriterien ab. Maßgeblich für die Tarifgestaltung ist erstens die gesamtwirtschaftliche Verteilung der Einkommen. So sind steigende Grenzsteuersätze vor allem dann angebracht, wenn nur wenige Steuerzahler durch den Anstieg zu Ausweicheffekten verleitet werden und eine große Anzahl von wirtschaftlich leistungsfähigen Steuerzahlern tatsächlich durch die Erhöhung der Durchschnittssteuerlast einen zusätzlichen Steuerbeitrag leistet.⁷ Zudem ist bei einer steigenden Einkommensungleichheit ein höherer Progressionsgrad im Einkommensteuersystem gerechtfertigt.⁸

³ Betrachtet man das Einkommen als zentrales Kriterium für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, kann daraus unter bestimmten Annahmen ein progressiver Einkommensteuertarif abgeleitet werden. In einem progressiven Einkommensteuersystem führt eine Steigerung des zu versteuernden Einkommens zu einer überproportionalen Zunahme der Steuerschuld.

⁴ Der Grenzsteuersatz ist derjenige Steuersatz, mit dem eine marginale Erhöhung des zu versteuernden Einkommens belastet wird.

⁵ Vgl. Spengel, C.; Wiegard, W.: *Duale Einkommensteuer: Die pragmatische Variante einer grundlegenden Steuerreform*. Wirtschaftsdienst, Vol. 84 (2), 2004, 72-75.

⁶ Vgl. Trostel, P. A.: *The Effect of Taxation on Human Capital*. Journal of Political Economy, Vol. 101 (2), 1993, 327-350.

⁷ Vgl. Mankiw, N. G.; Weinzierl, M.; Yagan, D.: *Optimal Taxation in Theory and Practice*. Journal of Economic Perspectives, Vol. 23 (4), 2009, 147-174.

⁸ Vgl. Mirrlees, J. A.: *An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation*. Review of Economic Studies, Vol. 38 (2), 1971, 175-208.

Zweitens kommt es auf die Steuergestaltungsmöglichkeiten an, die die Steuerzahler in den jeweiligen Einkommensklassen haben. Spitzenverdiener haben tendenziell einen größeren Handlungsspielraum für eine aktive Steueroptimierung als Geringverdiener.⁹ Außerdem kommt es in höheren Einkommensklassen eher zu Fehlanreizen bei Entscheidungen im intertemporalen Kontext wie z. B. bei der Investition in Humankapital. Geringverdiener stehen hingegen vergleichsweise häufig vor dem diskreten Entscheidungsproblem, ob sie überhaupt eine Erwerbstätigkeit aufnehmen möchten oder nicht. Für diese Einkommensgruppe sollten vor allem die Durchschnittssteuersätze gering sein.¹⁰

Drittens spielen die gesellschaftlichen Umverteilungspräferenzen, d. h. der politische Wille, bestimmte Einkommensklassen mit niedrigeren Steuersätzen zu belasten als andere, eine Rolle.

Drei Reformoptionen

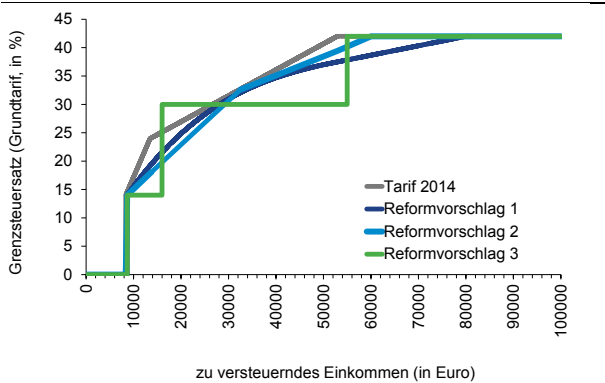
Im Folgenden werden drei Reformoptionen für den deutschen Einkommensteuertarif vorgestellt, die mit jährlichen fiskalischen Kosten von ungefähr 25 Mrd. Euro einhergehen. Die Vorschläge sind skalierbar und lassen sich sowohl mit höherer als auch mit niedrigerer fiskalischer Wirkung implementieren. Mittelfristig haben Steuersenkungen positive Effekte auf die wirtschaftliche Aktivität, sodass die anfänglichen Steuermindereinnahmen zu einem gewissen Teil durch einen Anstieg der Bemessungsgrundlage kompensiert werden; dieser Effekt ist hier nicht berücksichtigt. Alle drei Reformvorschläge sehen eine Erhöhung des steuerfreien Existenzminimums auf 8 652 Euro p. a. vor. Beim ersten Reformvorschlag verläuft die Grenzsteuersatzfunktion in der ersten

⁹ Vgl. Saez, E.; Slemrod, J. B.; Giertz, S. H.: *The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review*. NBER Working Paper No. 15012, Cambridge 2009.

¹⁰ Vgl. Houben, H.; Baumgarten, J.: *Krankt das deutsche Steuersystem am Mittelstandsbauch und der kalten Progression?* Arqus Discussion Papers on Quantitative Tax Research No. 119. Berlin 2011.

progressiven Zone konkav (vgl. Abbildung 2).¹¹ Die zweite progressive Zone verläuft, wie im derzeit geltenden Einkommensteuertarif, linear; jedoch greift der Spitzensteuersatz (bei Einzelveranlagung) erst bei einem Jahreseinkommen von 80 000 Euro. Der zweite Reformvorschlag unterscheidet sich vom ersten dahingehend, dass auch die erste progressive Zone linear verläuft. Dadurch werden niedrigere Einkommen etwas stärker entlastet. Im Gegenzug greift der Spitzensteuersatz bereits ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 60 000 Euro. Der dritte Reformvorschlag enthält einen Stufentarif mit Grenzsteuersätzen von 14%, 30% und 42%, wobei letzterer für zu versteuernde Einkommen oberhalb von 55 000 Euro gilt.¹²

Abbildung 2:
Grenzsteuersätze im Vergleich



IWH

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (BMF); Berechnungen und Darstellung des IWH.

Abbildung 3 zeigt die relative Veränderung der Nettoeinkommen, die die Reformvorschläge für verschiedene Einkommensniveaus implizieren. Danach fiel die Entlastung bei allen Reformvorschlägen im unteren Bereich der Einkommensskala sowie bei Beziehern von Einkommen der oberen Mittelklasse etwas stärker aus als in anderen Bereichen. Allerdings ist die Veränderung des Nettoeinkommens bei Reformoption 2 über die Einkommensklassen hinweg recht

¹¹ Alle hier dargestellten Grenzsteuersatzfunktionen beziehen sich auf den Grundtarif.

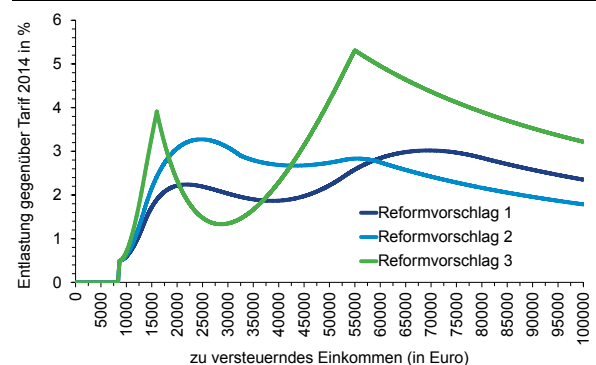
¹² Alle drei Reformvorschläge halten an der „Reichensteuer“ (Grenzsteuersatz von 45%) für Einkommen oberhalb von 250 730 Euro fest.

ausgeglichen. Option 3 verursacht zwei relativ starke punktuelle Entlastungswirkungen bei zu versteuernden Einkommen von 16 000 und 55 000 Euro.

Die Tabelle zeigt die absoluten und relativen jährlichen Entlastungen, die sich für verschiedene zu versteuernde Einkommen bei Einzelveranlagung aus den alternativen Reformvorschlägen ergäben. Beim Reformvorschlag 1, bei dem der Spitzensteuersatz weiter nach oben verschoben würde als beim Reformvorschlag 2, fiel die Entlastung bei einem zu versteuernden Einkommen von 20 000 Euro geringer, bei einem zu versteuernden Einkommen von 70 000 Euro dagegen deutlich stärker aus. Dagegen fiel bei Reformvorschlag 3 die Entlastung bei einem zu versteuernden Einkommen von 30 000 Euro recht gering, bei einem zu versteuernden Einkommen von 70 000 Euro sehr hoch aus.¹³ Obwohl die absoluten Entlastungen bei den Reformoptionen 1 und 2 mit steigendem zu versteuernden Einkommen zunehmen, zeigt sich, dass die entsprechende relative Entlastung, also die prozentuale Verringerung der Steuerschuld gegenüber dem aktuell geltenden Einkommensteuertarif, bei niedrigeren Einkommen deutlich höher ausfiel als bei höheren zu versteuernden Einkommen.

Abbildung 3:
Veränderung des Nettoeinkommens

Nettoeinkommen nach der Tarifreform in Relation zum Nettoeinkommen beim aktuellen Steuertarif, in %



IWH

Quelle: BMF; Berechnungen und Darstellung des IWH.

¹³ Dies ist darauf zurückzuführen, dass beim dreistufigen Tarif die Grenzsteuersätze bei Einkommen zwischen 16 000 und 26 550 Euro höher liegen als beim derzeit geltenden Tarif. Soll dies vermieden werden, wäre zur Finanzierbarkeit ein Vorziehen des Spitzensteuersatzes auf unter 52 881 Euro oder eine Erhöhung des Eingangssteuersatzes erforderlich.

Tabelle:

Absolute und relative Entlastung bei verschiedenen Tarifreformen

zu versteuern- des Einkom- men pro Jahr in Euro	Entlastung					
	absolut, in Euro			relativ ^a , in %		
	Reformvorschlag			Reformvorschlag		
	1	2	3	1	2	3
20 000	385	533	405	14,6	20,2	15,4
30 000	497	755	330	8,9	13,6	5,9
50 000	827	901	1 551	6,5	7,0	12,1
70 000	1 474	1 045	2 132	7,0	4,9	10,1

^a Veränderung der Steuerschuld gegenüber dem aktuellen Tarif in %.

Quelle: Berechnungen des IWH.

Anreizeffekte der Reformoptionen

Bei sämtlichen Reformoptionen steigen die Grenzsteuersätze in den unteren und mittleren Einkommensintervallen weiterhin relativ stark an, was vor dem Hintergrund der oben beschriebenen effizienzpolitischen Überlegungen gerechtfertigt scheint. Zudem sehen alle drei Reformoptionen eine Senkung der Durchschnittssteuersätze vor. Für Geringverdiener werden dadurch höhere Anreize für eine Teilnahme am Arbeitsmarkt geschaffen. Reformoption 3 weist einen besonders niedrigen Durchschnittssteuersatz für zu versteuernde Jahreseinkommen bis 18 000 Euro aus. Die Anreizwirkungen der drei Reformoptionen für die Aufnahme einer regulären Beschäftigung dürften sich allerdings nicht wesentlich unterscheiden, da die Durchschnittssteuerlast knapp oberhalb des steuerfreien Existenzminimums nahezu identisch ist.

Bei höheren Einkommen sind Entlastungen u. a. deshalb geboten, weil der Spitzensteuersatz mittlerweile schon bei Einkommen greift, die lediglich das ungefähr 1,5-Fache des Durchschnittseinkommens betragen. Bei Vorschlag 1 greift der Spitzensteuersatz von 42% ab einem zu versteuernden Einkommen von 80 000 Euro. Diese Reformoption würde daher mit verhältnismäßig hohen positiven Anreizen in den höheren Einkommensklassen einhergehen. Die auf den ersten Blick etwas geringeren Entlastungen im mittleren Einkommensbereich bei Reformoption 1 und 2 können unter anderem dadurch gerechtfertigt werden,

dass diese Einkommensgruppen im Rahmen der Steuerreform 2000/2001 überdurchschnittlich stark entlastet wurden.

Vorschlag 2 beinhaltet eine geringere Verschiebung des oberen Eckwerts (untere Einkommensgrenze, ab der der Spitzensteuersatz greift) als Vorschlag 1. Hingegen sind die Grenzsteuersätze für Geringverdiener niedriger als bei Vorschlag 1.

Vorschlag 3 wirkt in Teilabschnitten wie eine *flat tax*; so liegt beispielsweise der Grenzsteuersatz für Einkommen zwischen 8 653 Euro und 15 999 Euro konstant bei 14%. Auch im Einkommensbereich der oberen Mittelschicht (16 000 bis 54 999 Euro) ist die Grenzbelastung mit 30% verhältnismäßig niedrig und dürfte positive Anreizeffekte erzeugen. Zudem besticht der Stufentarif durch seine einfache Struktur, die die Steuertransparenz erhöht. Dieser Effekt sollte allerdings nicht überschätzt werden. Denn viel mehr als der Tarifverlauf trägt die große Anzahl an Ausnahmetatbeständen zur Erhöhung der Komplexität des deutschen Steuersystems bei.

Fazit

Alle drei Reformoptionen führen zu einer Entlastung in allen Einkommensgruppen und sind somit geeignet, die wirtschaftliche Aktivität in Deutschland zu stärken. Aus konjunktureller Sicht wäre eine schrittweise Entlastung zu begrüßen, um gegebenenfalls prozyklische Wirkungen zu dämpfen.

Welche der drei Reformoptionen für den deutschen Einkommensteuertarif am besten geeignet wäre, hängt letztlich davon ab, wie die Politik Effizienz- und Umverteilungsziele priorisiert. Soll durch die Reform eine möglichst ausgewogene Entlastung über alle Einkommensklassen erreicht werden, ist Reformvorschlag 2 zu empfehlen. Bei Variante 1 würde dagegen die obere Mittelschicht stärker entlastet. Zur Erhöhung der Transparenz wäre Option 3 besonders gut geeignet. Allerdings wäre es diesbezüglich ratsam, parallel zu einer Tarifreform Subventionen und Ausnahmetatbestände zu streichen. Diese dürften nämlich die Hauptursachen für Intransparenz im deutschen Steuersystem sein. Zudem würden dadurch die finanziellen Spielräume weiter erhöht.