

Breuer, Christian

Article

Steuermehreinnahmen, Mindestlohn und kalte Progression

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Breuer, Christian (2014) : Steuermehreinnahmen, Mindestlohn und kalte Progression, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 67, Iss. 11, pp. 38-42

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165436>

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.

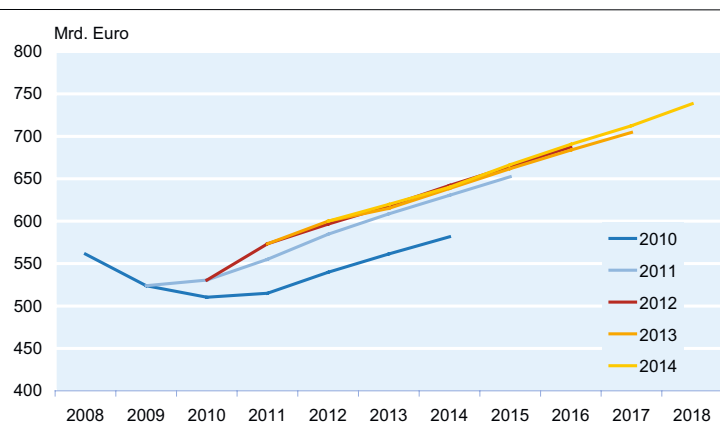
Erneut hat der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« die Prognosen zur Entwicklung des Steueraufkommens angehoben. Besonders günstig entwickeln sich die Einnahmen aus der Lohnsteuer. Diese sind im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt seit dem Jahr 2010 um 0,6 Prozentpunkte angestiegen, was zum Teil auf inflationsbedingte Mehreinnahmen zurückgeführt werden kann. Die verbesserte Einnahmesituation dürfte die Forderung nach einem Abbau der kalten Progression verstärken. Um negative Beschäftigungseffekte durch die Einführung des Mindestlohns zu reduzieren, könnten eine deutliche Ausweitung der Minijobregelungen sowie die Erhöhung des Grundfreibetrags sinnvoll sein.

Tab. 1
Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« in Mrd. Euro

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nov. 2013	620,5	640,3	663,8	686,3	706,8	731,5
Mai 2014	619,7	639,9	666,6	690,5	712,4	738,5
Schätzungskorrektur	- 0,8	- 0,4	2,8	4,2	5,6	7,0

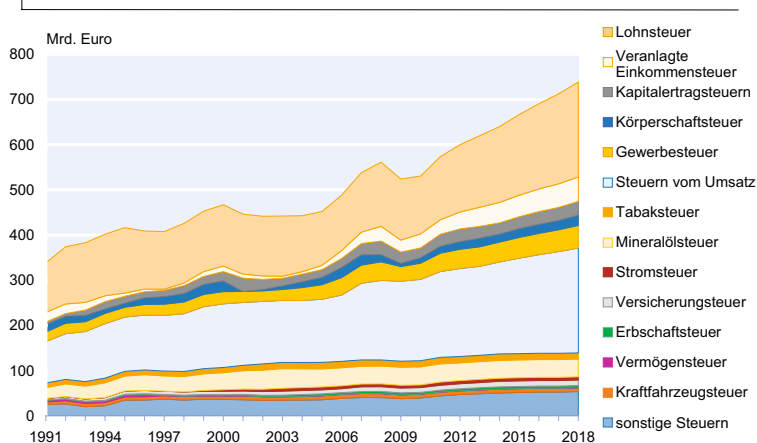
Quelle: BMF (2013; 2014).

Abb. 1
Ergebnisse der Steuerschätzung im Mai, 2010 bis 2014



Quelle: BMF (2010–2014).

Abb. 2
Steueraufkommen



Ab 2014: Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«.

Steuerschätzung und Steuerstruktur

Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« hatte im Mai erneut die Prognosen über das erwartete Steueraufkommen angehoben. Während die Schätzungen vom November 2013 für das vergangene und das laufende Jahr kaum korrigiert werden mussten, wird für die kommenden Jahre 2015 bis 2018 mit im Prognosezeitraum ansteigenden Mehreinnahmen gerechnet (vgl. Tab. 1). Bereits in früheren Schätzungen hatte sich der Arbeitskreis aufgrund der verbesserten konjunkturellen Entwicklung nach oben korrigiert (vgl. Abb. 1), wobei die Aufwärtsrevision häufig von der Lohnentwicklung getrieben war (vgl. z.B. Breuer 2011). Die Struktur des erwarteten Steueraufkommens wird in Abbildung 2 dargestellt.¹

Prognoserevision

Die Schätzungskorrektur ergibt sich unter anderem durch eine Revision der zugrunde liegenden Konjunkturprognose. Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« prognostiziert auf Basis der von der Bundesregierung erstellten Frühjahrsprojektion (vgl. BMWi 2014). Diese sieht im laufenden sowie im kommenden Jahr ein etwas höheres Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) vor, als es im vergangenen Herbst erwartet wurde (vgl. Tab. 2). Für das laufende Jahr rechnet die Bundesregierung nunmehr mit einem nominalen Wachstum des BIP von 3,5%. Für das kommende Jahr wird mit 3,8% ein um 0,8 Prozentpunkte höheres Wachstum erwartet, was sich entsprechend in einem

¹ Tabelle 5 stellt die Ergebnisse der Steuerschätzung detailliert dar.

Tab. 2
Bruttoinlandsprodukt und Steueraufkommen
 Veränderung gegenüber Vorjahr in % (in jeweiligen Preisen)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bruttoinlandsprodukt, Prognose der Bundesregierung						
Okt. 2013	2,6	3,3	3	3	3	3
Apr. 2014	2,7	3,5	3,8	3,1	3,1	3,1
Differenz	0,1	0,2	0,8	0,1	0,1	0,1
Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«						
Nov. 2013	3,4	3,2	3,7	3,4	3	3,5
Mai 2014	3,3	3,3	4,2	3,6	3,2	3,7
Differenz	-0,1	0,1	0,5	0,2	0,2	0,2

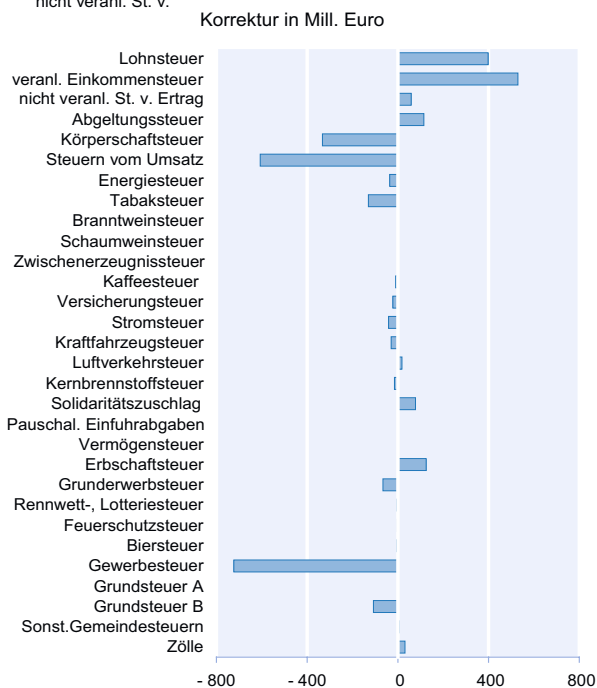
Quelle: BMF (2013; 2014); BMF und BMWi (2013; 2014).

höheren Steueraufkommen niederschlägt. Die Prognose der Bundesregierung ist dabei allerdings noch leicht pessimistischer als die gemeinsame Prognose der Wirtschaftsforschungsinstitute, die im Frühjahr für die Jahre 2014 und 2015 ein nominales Wachstum in Höhe von jeweils 3,9% prognostizierten (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2014).

Die Revisionen der Schätzungen werden unter anderem von der Entwicklung des Steueraufkommens am aktuellen Rand beeinflusst. So wurde die Prognose vom November für das Jahr 2013 leicht korrigiert (vgl. Abb. 3). Für die Folgejahre (2014 bis 2018) ergeben sich ebenfalls Änderungen aufgrund der aktuellen Kassenentwicklung (vgl. Abb. 4 und 5). Hinzu

Abb. 3
Prognosefehler der Schätzung vom November 2013 für das Jahr 2013

nicht veranl. St. v.



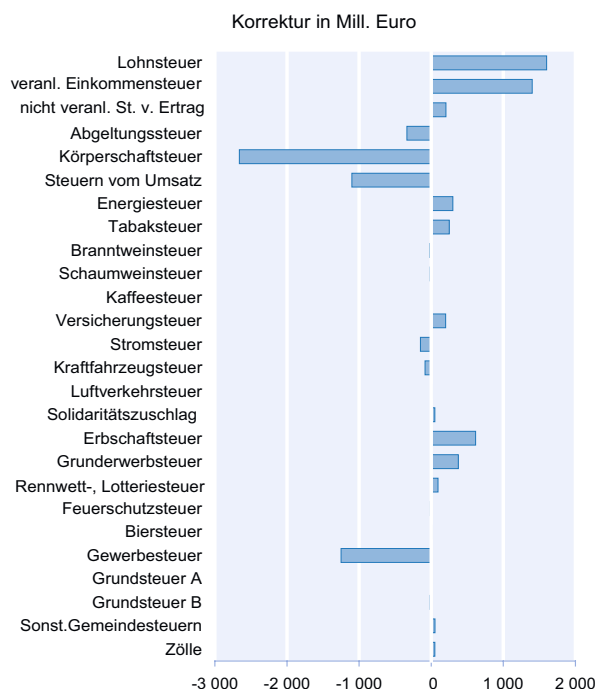
Quelle: BMF (2013; 2014).

Kalte Progression

Einen großen Anteil an den Prognoserevisionen haben die Mehreinnahmen der Lohnsteuer. Zudem ist die Lohnsteuer auch besonders für die im Prognosezeitraum steigende Steuerquote verantwortlich. So ist der Anteil der Lohnsteuer am BIP seit dem Jahr 2010 um ca. 0,6 Prozentpunkte angestiegen (vgl. Abb. 7).

Die Mehrbelastung durch die Lohnsteuer wird häufig kritisiert, da sie teilweise auf inflationsbedingten Mehreinnahmen beruht, die wegen des progressiven Steuertarifs als »kalte Progression« bezeichnet werden.

Abb. 4
Veränderung der Prognosen für das Jahr 2014 im Vergleich zur Schätzung vom November 2013



Quelle: BMF (2013; 2014).

Tab. 3
Arbeitnehmerentgelte und Lohnsteueraufkommen
 Veränderung gegenüber Vorjahr in % (in jeweiligen Preisen)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Arbeitnehmerentgelte, Prognose der Bundesregierung						
Okt. 2013	2,8	3,1	2,8	2,8	2,8	2,8
Apr. 2014	2,8	3,4	3,7	3	3	3
Differenz	0	0,3	0,9	0,2	0,2	0,2
Lohnsteueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«						
Nov 2013	5,9	5,3	5,6	5,4	5,2	5,2
Mai 2014	6,1	6	6,4	5,7	5,5	5,4
Differenz	0,2	0,7	0,8	0,3	0,3	0,2

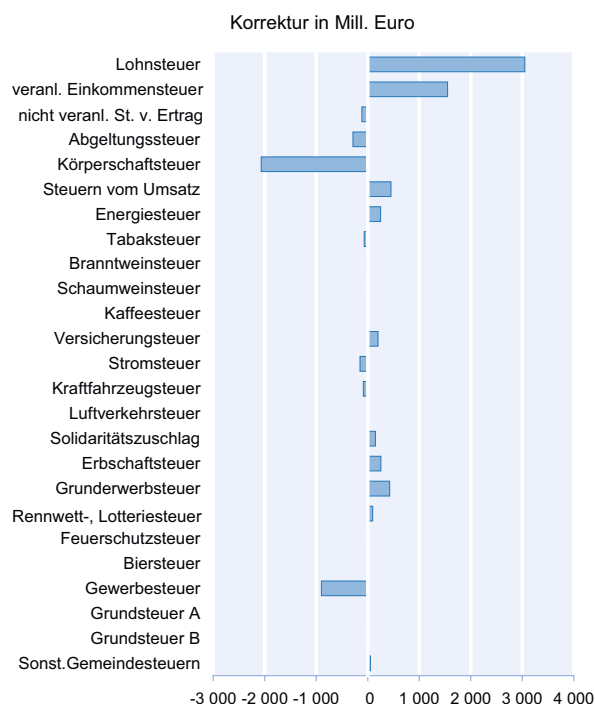
Quelle: BMF (2013; 2014); BMF und BMWi (2013; 2014).

Der Anstieg der Lohnsteuer ergibt sich sowohl über eine wachsende Zahl von Arbeitnehmern als auch über steigende Bruttolöhne und -gehälter pro Arbeitnehmer (letztere wirken aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs mit einer sehr hohen Elastizität von deutlich über eins auf das Lohnsteueraufkommen²). Das sich allein aus diesen makroökonomischen Eckwerten ergebende hypothetische Wachstum der Lohnsteuer ist in Tabelle 4 dargestellt.

Der Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter wird jedoch durch Preisanpassungen überlagert. Während die Reallöhne teil-

² In der folgenden Modellrechnung wird eine durchschnittliche Elastizität der Lohnsteuer in Bezug zur BLG pro Arbeitnehmer von 1,8 unterstellt.

Abb. 5
Veränderung der Prognosen für das Jahr 2015 im Vergleich zur Schätzung vom November 2013



Quelle: BMF (2013; 2014).

weise nicht gestiegen sind, ist hingegen aufgrund der Progression allein durch die Preiserhöhungen eine höhere Lohnsteuer zu zahlen, so dass durch diesen Effekt bspw. bei konstanten Reallöhnen die Nettoeallöhne sinken würden. Approximativ lässt sich der Beitrag der inflationsbedingten Mehreinnahmen zum Wachstum der Lohnsteuer bestimmen, indem die jeweilige Inflationsrate mit dem Teil der Tarifelastizität der Lohnsteuer multipliziert wird, der über eins hinausgeht.

Allerdings kommt es regelmäßig zu Rechtsänderungen bzw. Steuersenkungen, die den Effekt der kalten Progression reduzieren oder verhindern. So wurde etwa im Jahr 2010 der Einkommensteuertarif angepasst, was zu deutlichen Mindereinnahmen führte. Auch kommt es über reine Tarifänderungen hinaus zu regelmäßigen Rechtsänderungen, so dass die Frage, ob der Effekt der kalten Progression größer ist als die Effekte von Steuersenkungen, nicht einfach zu beantworten ist.

Finanzpolitische Implikationen

In der aktuellen Diskussion um Steuersenkungen im Bereich der Einkommensteuer deuten die Ergebnisse der Steuerschätzung auf Haushaltsspielräume sowie weitere Mehreinnahmen im Bereich der Lohnsteuer hin. Insbesondere die Bedeutung der progressionsbedingten Mehreinnahmen könnten die Umsetzungschancen auf einen Erfolg der Gesetzesvorhaben zum Abbau der kalten Progression erhöhen. Andererseits wird auf die Notwendigkeit von Haushaltskonsolidierung und Schuldenabbau verwiesen. Zudem ist die aktuelle Projektion des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« mit Risiken verbunden, die sich unter anderem aufgrund von anhängigen Gerichtsentscheidungen ergeben (etwa bei der Kernbrennstoffsteuer). Allerdings sind die öffentlichen Haushalte insgesamt in Deutschland in einer sehr günstigen Verfassung und weisen bereits seit dem Jahr 2012 Überschüsse aus, die nach der aktuellen Prognose der Wirtschaftsforschungsinstitute bis zum Jahr 2015 ansteigen werden. Auch der Bundeshaushalt ist laut den Planungen des BMF ab dem Jahr 2015 ausgeglichen und hält damit die Vorgaben der Schuldengrenze wohl mit deutlichem Abstand ein. Natürlich sollte das Budget im Aufschwung Überschüsse aufweisen; der um konjunkturelle Effekte bereinigte Budgetsaldo des Bundes ist jedoch nach den Projektionen ebenfalls in diesem Jahr ausgeglichen. Der Verweis auf Haushaltsengpässe scheint daher nur bedingt zu überzeugen. Allerdings ist auch der Nachweis der Existenz progressionsbedingter Mehreinnahmen kein zwingendes Argument für Steuersenkungen.³

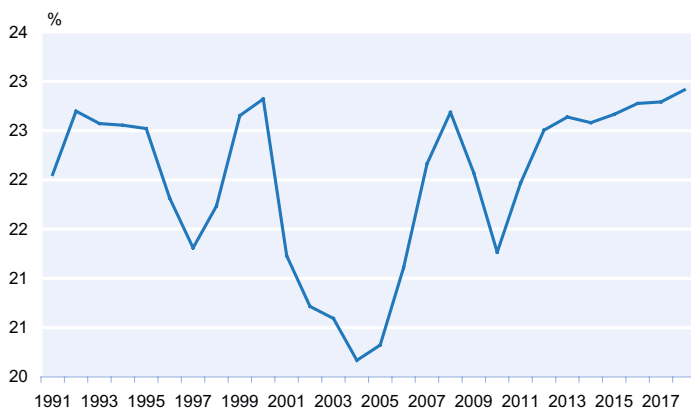
³ Vgl. auch Bach (2012) zur kalten Progression und den Herausforderungen beim Einkommensteuertarif.

Tab. 4
Eckdaten zur Lohnsteuer
Veränderung gegenüber Vorjahr in % (in jeweiligen Preisen)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bruttolöhne und -gehälter (BLG)	3.8	0.1	2.9	4.7	4.2	3.1	3.6	3.7
Arbeitnehmer	1.4	0.1	0.6	1.4	1.2	0.9	0.7	0.2
BLG pro Arbeitnehmer	2.3	0.0	2.3	3.3	2.9	2.2	2.9	3.5
Lohnsteuer	6.5	-3.0	-3.5	7.4	5.7	5.1	4.3	5.6
Lohnsteuer hypothetisch	5.6	0.1	4.8	7.3	6.4	4.8	5.9	6.5
Effekt der kalten Progression	1.3	0.0	1.6	1.6	1.3	1.3	1.1	1.5

Quelle: Destatis (2014); BMWi (2014); Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 6
Steueraufkommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt



Quelle: BMF (2014); Berechnungen des ifo Instituts.

Mindestlohn und Steuerpolitik

Die Steuerpolitik sollte vielmehr den wirtschaftspolitischen Rahmen im Auge behalten. Eine besondere Herausforderung der Wirtschaftspolitik in Deutschland scheint derzeit die Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 zu sein. Dies könnte Anpassungen im Steuer- und Abgabensystem notwendig machen. Hiervon sind auch die Maßnahmen zum Abbau der kalten Progression betroffen, da durch die Einführung des Mindestlohns einige Beschäftigte mit niedrigem Einkommen von starken Nominallohnsteigerungen profitieren dürften. Der Anstieg würde aber progressionsbedingt verstärkt dem Staat zufließen und könnte somit die befürchteten negativen Beschäftigungswirkungen verstärken.⁴ Etwaige negative Effekte der Einführung des Mindestlohns könnten allerdings gedämpft werden, wenn an geeigneter Stelle die Belastung durch Steuern und Sozialbeiträge reduziert werden würde.

Durch die Einführung des Mindestlohns dürften etwa Minijobber häufig mit der vollen Bei-

tragspflicht konfrontiert werden, was ggf. zu Reduktionen der Arbeitszeit führen dürfte. Denkbar wäre, die Minijobregelungen im Rahmen der Einführung des Mindestlohns großzügig zu erweitern, um negative Beschäftigungseffekte in diesem Bereich zu verhindern oder wenigstens abzdämpfen.

Bei voller Arbeitszeit dürften Niedriglohneempfänger zudem deutlich oberhalb des steuerlichen Grundfreibetrages liegen und so mit der vollen Wirkung des Steuer- und Abgabensystems belastet werden. In diesem Bereich steigt die Grenzbelastung durch die Lohnsteuer aufgrund des sogenannten »Mittelstandsbereichs« sehr deutlich an. Die kalte Progression wirkt insofern besonders stark. Die Sozialabgaben schlagen ebenfalls mit dem

Höchstsatz zu Buche, da die Beitragsbemessungsgrenzen erst für höhere Einkommensbereiche gelten. Die hohe Grenzbelastung für vom Mindestlohn betroffene Beschäftigte kann daher negative Beschäftigungswirkungen verstärken und die sozialpolitisch gedachte Maßnahme durch fiskalischen Automatismus konterkarieren. Anpassungen durch die Steuerpolitik – etwa durch eine deutliche Erhöhung des Grundfreibetrags – scheinen daher nun besonders sinnvoll zu sein.

Abb. 7
Anteil der Lohnsteuer am Bruttoinlandsprodukt



Quelle: Destatis (2014); BMF (2014); Berechnungen des ifo Instituts.

⁴ Vgl. Henzel und Engelhardt (2014) zu den möglichen Effekten der Einführung eines Mindestlohns in Deutschland.

Literatur

Bach, S. (2012), »Abbau der kalten Progression: Nicht die einzige Herausforderung beim Einkommensteuertarif«, *DIW Wochenbericht* (12), 17–21.

BMF (2010–2014), *Ergebnisse der 140.–144. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«*, Berlin.

BMWi (2014), *Frühjahrsprojektion der Bundesregierung: deutsche Wirtschaft – Aufschwung auf breitem Fundament*, Berlin.

BMWi und BMF (2013), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Stand: Herbstprojektion der Bundesregierung*, 23. Oktober, Berlin.

BMWi und BMF (2014), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung*, 15. April, Berlin.

Breuer, Chr. (2011), »Lohnentwicklung treibt Steueraufkommen: Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom November 2011«, *ifo Schnelldienst* 64(21), 32–36.

Henzel, S. und K. Engelhardt (2014), »Arbeitsmarkteffekte des flächendeckenden Mindestlohns in Deutschland – eine Sensitivitätsanalyse«, *ifo Schnelldienst* 67(10), 23–29.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2013), *Konjunktur zieht an – Haushaltsüberschüsse sinnvoll nutzen, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2013*, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, München.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2014), *Deutsche Konjunktur im Aufschwung – aber Gegenwind von der Wirtschaftspolitik, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2014*, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, München.

Statistisches Bundesamt (2014), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Fachserie 18 Reihe 1.2, Inlandsproduktberechnung – Vierteljahresergebnisse, 1. Vierteljahr 2014*, Wiesbaden

Tab. 5
Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2014

Steuereinnahmen in Mill. Euro	realisiert		Prognose Mai 2014				
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gemeinsch. Steuern	426 190	442 752	458 999	483 201	504 984	525 683	549 327
Lohnsteuer	149 064,6	158 198,1	167 700	178 400	188 650	199 050	209 800
veranl. Einkommensteuer	37 262,4	42 279,5	45 450	47 800	49 950	52 100	54 300
nicht veranl. St. v. Ertrag	20 059,5	17 259	16 000	17 360	19 140	19 825	20 515
Abgeltungssteuer	8 234,1	8 664,4	8 399	8 651	8 904	9 208	9 612
Körperschaftsteuer	16 934,5	19 507,6	18 050	19 740	20 240	20 600	23 150
Steuern vom Umsatz	194 634,9	196 843,2	203 400	211 250	218 100	224 900	231 950
Bundessteuern	99 794	100 453	101 668	102 218	102 793	102 218	102 743
Energiesteuer	39 304,7	39 363,9	39 450	39 350	39 300	39 200	39 150
Tabaksteuer	14 143,4	13 819,9	14 300	13 930	13 950	13 860	13 770
Branntweinsteuer	2 121,4	2 102,4	2 060	2 040	2 020	2 000	1 980
Alkopopsteuer	2	2	2	2	2	2	2
Schaumweinsteuer	450	434,3	420	420	420	420	420
Zwischenerzeugnissteuer	14,3	14,4	14	14	14	14	14
Kaffeesteuer	1 053,5	1 021,1	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
Versicherungsteuer	11 138	11 552,8	11 950	12 080	12 155	12 230	12 305
Stromsteuer	6 973,2	7 009,2	6 850	7 100	7 100	7 100	7 100
Kraftfahrzeugsteuer	8 442,7	8 490,3	8 400	8 400	8 390	8 340	8 240
Luftverkehrssteuer	948,4	978,4	980	990	1 000	1 010	1 020
Kernbrennstoffsteuer	1 577	1 285,1	1 300	1 200	1 100	0	0
Solidaritätszuschlag	13 623,7	14 378	14 900	15 650	16 300	17 000	17 700
Sonstige Bundessteuern	0,1	0	0	0	0	0	0
Pauschal. Einfuhrabgaben	1,7	1,6	2	2	2	2	2
Ländersteuern	14 201	15 722	17 135	17 011	17 017	17 2238	17 429
Vermögensteuer	–1	–0,6	0	0	0	0	0
Erbschaftsteuer	4 304,6	4 633	5 187	4 909	4 811	4 913	5 015
Grunderwerbsteuer	7 389,1	8 394,2	9 150	9 310	9 420	9 530	9 640
Rennwett- u. Lotteriesteuer	1 431,7	1 635	1 735	1 735	1 735	1 735	1 735
Feuerschutzsteuer	380,4	391,9	383	383	383	383	383
Biersteuer	696,6	668,9	680	674	668	662	656
Gemeindesteuern	55 398	56 549	57 830	59 795	61 360	62 875	64 490
Gewerbesteuer	42 344,5	43 027	43 950	45 700	47 050	48 350	49 750
Grundsteuer A	375	384,7	388	388	388	388	388
Grundsteuer B	11 641,6	11 992,2	12 300	12 515	12 730	12 945	13 160
Grunderwerbsteuer	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Gemeindesteuern	1 037	1 144,9	1 192	1 192	1 192	1 192	1 192
Zölle	4 462,4	4 231,4	4 300	4 350	4 400	4 450	4 500
Steuern insgesamt	600 046	619 708	639 932	666 575	690 554	712 449	738 489

Quelle: Arbeitskreises »Steuerschätzungen«.