

Bach, Stefan; Brüggemann-Borck, Imke; Fichtner, Ferdinand; van Deuverden, Kristina

Article

Aktuelle Steuerreformvorschläge haben kaum Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Bach, Stefan; Brüggemann-Borck, Imke; Fichtner, Ferdinand; van Deuverden, Kristina (2013) : Aktuelle Steuerreformvorschläge haben kaum Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 80, Iss. 35, pp. 3-10

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/81556>

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.

Aktuelle Steuerreformvorschläge haben kaum Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum

Von Stefan Bach, Imke Brüggemann-Borck, Ferdinand Fichtner und Kristina van Deuverden

Nach den Wahlen im September sind größere Änderungen beim Einkommensteuertarif zu erwarten. Ferner wird häufig gefordert, Familien mit Kindern stärker zu fördern. Aus diesem Anlass hat das DIW Berlin einige Änderungsvorschläge hinsichtlich ihrer gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen analysiert. Durch die Auswahl soll keine politische Wertung vorgenommen werden, sondern es werden Vorschläge betrachtet, die in der aktuellen politischen Debatte besondere Prominenz genießen. Untersucht wurden die einmalige Rückgabe progressionsbedingter Steuermehreinnahmen, eine Indexierung des Einkommensteuertarifs, die Einführung einer weiteren Progressionsstufe im Einkommensteuertarif für hohe Einkommen sowie eine Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibetrag.

Von diesen untersuchten Maßnahmen hat lediglich die Indexierung des Einkommensteuertarifs nachhaltige Effekte auf die Wirtschaftsleistung. Dies würde eine dauerhafte Entlastung der Steuerzahler bedeuten und die Nettoeinkommen würden permanent stärker zulegen.

Steuerpolitische Themen nehmen in der öffentlichen Diskussion von jeher einen großen Stellenwert ein – zumal in Wahlkampfzeiten. Zudem fanden in den vergangenen Jahren, insbesondere nach der Finanzkrise, Fragen der Einkommens- und Vermögensverteilung stärkere Beachtung. Hinzu kommt, dass sich im Steuerrecht ein erheblicher Handlungsbedarf aufgebaut hat: Die letzte größere Einkommensteuerreform liegt fast ein Jahrzehnt zurück, und der Einkommensteuertarif wurde in den vergangenen Jahren kaum angepasst, so dass durch die kalte Progression erhebliche Mehreinnahmen entstanden sind. Unabhängig vom Wahlausgang ist daher absehbar, dass größere Änderungen beim Einkommensteuertarif vorgenommen werden. Ferner spricht vieles dafür, dass Familien mit Kindern stärker gefördert werden.¹

Im Folgenden werden einige der in Wahlprogrammen vorgeschlagenen Maßnahmen herausgegriffen und hinsichtlich ihrer Wirkung näher betrachtet. Die Auswahl der untersuchten Maßnahmen ist dabei nicht als politische Empfehlung zu werten. Vielmehr werden diejenigen Änderungsvorschläge genauer untersucht, die in der aktuellen politischen Debatte besondere Prominenz genießen. Auch werden die Parteiprogramme nicht vollständig abgebildet, und es wird beispielsweise vernachlässigt, dass mit Steuermehreinnahmen einhergehende Finanzierungsüberschüsse von der Finanzpolitik für zusätzliche Ausgaben verwendet werden dürften.

¹ Zu einem Überblick der Wahlprogramme einschließlich der Vorschläge zur Vermögensbesteuerung und zur Familien- und Sozialpolitik vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2013): Die Programme zur Bundestagswahl 2013 von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die LINKE, FDP und CDU/CSU. Fiskalische Auswirkungen der steuer-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Vorschläge und deren Wachstums- und Beschäftigungseffekte. Köln, 10. Juli 2013. Zu Analysen zu den Reformvorschlägen zum Einkommensteuertarif vgl. Bach, S., Haan, P., Ochmann, R. (2013): Reformvorschläge zur Einkommensteuer: Mehr echte und weniger kalte Progression. DIW Wochenbericht Nr. 30/2013; RWI (2013): Mehr Gerechtigkeit. Was steht zur Wahl? Eine mikrodatenbasierte Analyse und Kommentierung von Programmaussagen der Parteien zu Änderungen des Tarifs der Einkommensteuer unter dem Gesichtspunkt der fiskalischen Auswirkungen. Aktualisierter Endbericht, 27. Mai 2013. Forschungsvorhaben im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM).

Kasten 1

Mikrosimulationsmodell zur Einkommensteuer

Die Aufkommens- und Verteilungswirkungen der Reformvorschläge zur Einkommensteuer werden mit dem Steuer- und Transfer-Simulationsmodell STSM des DIW Berlin geschätzt.¹ Das STSM ist ein umfassendes Mikrosimulationsmodell zur empirischen Analyse der Wirkung von Einkommensteuer, Sozialabgaben und monetären Sozialtransfers auf die wirtschaftliche Situation und die Erwerbstätigkeit privater Haushalte.² Es basiert auf den Mikrodaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).³ Als Modelldatengrundlage verwenden wir die letzte verfügbare Welle des SOEP aus dem Jahr 2011 (Distribution v28).

Das STSM enthält ein detailliertes Simulationsmodul zur Einkommensteuer, in dem die potentiellen Grundlagen der Einkommensbesteuerung so genau wie möglich abgebildet werden. Die steuerpflichtigen Einkünfte und die wesentlichen Sonderausgaben (Vorsorgeaufwendungen) sowie außergewöhnlichen Belastungen (Behindertenpauschbeträge, abzsetzbare Kinderbetreuungskosten) sind im SOEP gut erfasst. Die Jahreseinkommen sind für das Vorjahr detailliert erhoben. Der Referenzzeitraum für die steuerpflichtigen Einkünfte der

Modelldatengrundlage ist das Kalenderjahr 2010. Auf dieser Grundlage können Einkommensteuer, Abgeltungsteuer und Solidaritätszuschlag relativ realitätsnah simuliert werden.

Vergleichsrechnungen der Simulationsergebnisse zur Einkommensteuer für das Jahr 2007 mit der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007 zeigen insgesamt eine gute Übereinstimmung bei der Verteilung der steuerpflichtigen Einkünfte und des Steueraufkommens. Allerdings sind im SOEP aufgrund der relativ kleinen Stichprobe und möglicher Selektionsverzerrungen die sehr hohen Einkommen im Bereich des reichsten einen Prozents der Bevölkerung gegenüber der Steuerstatistik untererfasst. In den Einkommensgruppen darunter bis zu den mittleren Einkommen zeigt das Simulationsmodell dagegen eine Übererfassung im Vergleich zur Steuerstatistik. Daher passen wir das Hochrechnungsschema des SOEP auf fortgeschriebene Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007 an, um die Wirkungen von Steuererhöhungen für hohe und sehr hohe Einkommen verlässlich abzubilden.

Die steuerpflichtigen Einkünfte und wesentliche steuerrelevante Ausgabenpositionen (Werbungskosten, Abzugsbeträge wie Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen etc.) werden bis 2014 fortgeschrieben. Die Fortschreibung bis an den aktuellen Rand (2012) stützt sich im Wesentlichen auf Informationen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; für den Projektionszeitraum bis 2014 werden aktuelle Prognosen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verwendet.

Bei den hier verwendeten Ergebnissen der Modellsimulationen werden mögliche Anpassungsreaktionen der Steuerpflichtigen vernachlässigt und nur die statischen Effekte verwendet, die sich bei den bestehenden Besteuerungsgrundlagen ergeben.

- 1 Dazu im Einzelnen Bach, S., Haan, P., Ochmann, R. (2013): Reformvorschläge zur Einkommensteuer: Mehr echte und weniger kalte Progression. DIW Wochenbericht Nr. 30/2013.
- 2 Eine Dokumentation des STSM findet sich in Steiner V., Wrohlich, K., Haan, P., Geyer, J. (2008): Documentation of the Tax-Benefit Microsimulation Model STSM: Version 2008. DIW Data Documentation Nr. 31, Berlin.
- 3 Das SOEP ist eine repräsentative Längsschnittbefragung von Haushalten in Deutschland. Die Erhebung startete im Jahre 1984 und umfasst in der letzten verfügbaren Welle 2011 gut 12 000 Haushalte mit knapp 20 000 Erwachsenen und ihren Kindern. Vgl. Wagner, G.G., Göbel, J., Krause, P., Pischner, R., Sieber, I. (2008): Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP): Multidisziplinäres Haushaltspanel und Kohortenstudie für Deutschland – Eine Einführung (für neue Datennutzer) mit einem Ausblick (für erfahrene Anwender). AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv, Nr. 2, 301-328.

Die fiskalischen Wirkungen der Reformen werden mit Mikrosimulationsmodellen geschätzt. Anschließend werden die gesamtwirtschaftlichen Effekte mit dem makroökonomischen Modell des DIW Berlin ermittelt. Dabei ist von besonderem Interesse, ob neben kurzfristigen auch längerfristige Wirkungen zu erwarten sind, ob die Maßnahmen also auch das Produktionspotential der Wirtschaft beeinflussen. Es zeigt sich, dass von den hier näher betrachteten steuerlichen Änderungen lediglich eine Indexierung des Einkommensteuertarifs permanente realwirtschaftliche Effekte nach sich zieht, indem sie den privaten Konsum dauerhaft stärker zulegen lässt.

Analyse ausgewählter Reformvorschläge

Für eine fundierte Abschätzung der fiskalischen Kosten der ausgewählten steuerlichen Reformvorschläge bedarf es einer mikroökonomisch gestützten Analyse. Erforderlich sind außerdem detaillierte Informationen zur Einkommensverteilung sowie weiteren Besteuerungsgrundlagen. In dieser Untersuchung wird auf das Mikrosimulationsmodell STSM des DIW Berlin zurückgegriffen, das auf Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für das Jahr 2011 basiert. Die Einkommensstrukturen werden an die Lohn- und Einkommensteuerstatistik angepasst und auf das Jahr 2014 fortgeschrieben (Kasten 1). Auf dieser Grundlage werden die

Kasten 2

Makromodell des DIW Berlin

Das Makromodell des DIW basiert auf Quartalsdaten und umfasst aktuell 71 Verhaltensgleichungen, die die deutsche Volkswirtschaft beschreiben. Hinzu kommen einige wenige Verhaltensgleichungen, die europäische und globale Verflechtungen abbilden. Das Modell ist kurzfristig eher keynesianisch, langfristig hingegen neoklassisch ausgelegt: Bei temporär rigiden Preisen und Löhnen werden Produktion und Beschäftigung in der kurzen Frist von der Nachfrage bestimmt. Langfristig sind hingegen die Angebotsbedingungen entscheidend, die insbesondere durch eine Produktionsfunktion mit konstanten Skalenerträgen festgelegt sind. Bei Ungleichgewichten auf den Güter- und Arbeitsmärkten werden simultane Lohn- und Preisreaktionen ausgelöst, die zu einer Annäherung an den gleichgewichtigen Wachstumspfad führen. Die Reaktionsstärke des Anpassungsprozesses ergibt sich dabei aus ökonometrisch geschätzten Zusammenhängen.

Die Verhaltensgleichungen des Modells werden überwiegend in Fehlerkorrekturform geschätzt, sodass zwischen kurz- und langfristigen Effekten unterschieden werden kann und die Zeitreiheneigenschaften der Daten angemessen berücksichtigt werden. Die ökonomische Theorie wird vor allem in Form der langfristigen Gleichgewichtsbeziehungen zwischen den Variablen ausgedrückt. Temporäre Abweichungen von den langfristigen Beziehungen gehen als Fehlerkorrekturterme in die Schätzgleichungen ein und lösen Anpassungsbewegungen der Variablen zum Gleichgewicht aus.

Das Produktionspotential und die langfristig gleichgewichtige Arbeitslosenquote werden mit Hilfe der von der Europäischen Kommission entwickelten Methode ermittelt und in das Modell eingelesen.¹ Für diese Potentialreihe wird im Modell eine Produktionsfunktion mit den erklärenden Variablen Erwerbspersonenpotential und Kapitalstock geschätzt.

Die Erwerbspersonen werden in Abhängigkeit von der Partizipationsrate und der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter

¹ Für eine ausführliche Beschreibung dieser Methode siehe D'Auria, F., Denis, C., Havik, K., McMorrow, K., Planas, C., Raciborski, R., Röger, W., Rossi, A. (2010): The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps. Economic Papers 420.

spezifiziert. Die Arbeitsnachfrage wird durch die geleisteten Stunden der Arbeitnehmer mit den Bestimmungsgrößen Lohn- und Lohnstückkosten, Trendproduktivität und Veränderung des Bruttoinlandsprodukts modelliert.

Das Modell enthält Verhaltensgleichungen für den privaten Konsum und den öffentlichen Konsum, Unternehmensinvestitionen, die Bruttoanlageinvestitionen des Staates, für das Lager sowie für Exporte und Importe. Die privaten Investitionen werden über Verhaltensgleichungen für Ausrüstungsinvestitionen, Wohnbauten, Nichtwohnbauten und sonstige Anlageinvestitionen berücksichtigt. Die wesentlichen Bestimmungsgrößen sind Preise, Zinsen und die realwirtschaftliche Entwicklung. Der private Konsum ist abhängig vom verfügbaren Einkommen. Außerdem geht der langfristige Zinssatz als Ausdruck der Opportunitätskosten ein. Die Importe hängen von der inländischen Nachfrage ab, und die Exporte werden vom realen Außenwert des Euro sowie dem Welthandel bestimmt.

Der nominale Stundenlohn wird langfristig von der Produktivität, dem Konsumentenpreisindex und der Knappheit am Arbeitsmarkt determiniert. Der Stundenlohn geht in die Berechnung der Bruttolohnsumme und des verfügbaren Einkommens ein. Des Weiteren enthält das Modell Verhaltensgleichungen für die Vermögenseinkommen, die monetären Sozialleistungen und Nettotransferzahlungen, für die Abschreibungen, die Nettotransfers aus dem Ausland, den Saldo der Primäreinkommen aus beziehungsweise an die übrige Welt sowie Produktions- und Importabgaben abzüglich Subventionen.

Der staatliche Sektor ist im Modell sehr umfassend und detailliert berücksichtigt. Neben Verhaltensgleichungen für Steuern und Abgaben, Sozialbeiträge und sonstige Einnahmen enthält das Modell elf Verhaltensgleichungen für verschiedene Kategorien der Staatsausgaben. Zur Simulation der Reformvorschläge wurden für die entsprechenden Variablen aus diesem Bereich die zuvor festgelegten Werte eingesetzt.

Darüber hinaus enthält das Modell Gleichungen für kurz- und langfristige Zinsen sowie den effektiven Wechselkurs und den Aktienmarkt.

Aufkommens- und Verteilungswirkungen der Reformvorschläge näher analysiert. Diese mikroökonomisch abgeleiteten fiskalischen Impulse sind der erste Schritt bei der Ableitung von gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Steuerrechtsänderungen, denn makroökonomische Rückwirkungen sind noch nicht berücksichtigt.

Die Wirkungskanäle finanzpolitischer Maßnahmen sind vielfältig und komplex. So könnten beispielsweise von einer Erhöhung des Kindergeldes oder einer Senkung der Einkommensteuer Impulse gleicher Größe auf die verfügbaren Einkommen ausgehen. Die makroökonomischen Wirkungen beider Maßnahmen würden jedoch

unterschiedlich ausfallen. So haben junge Familien mit Kindern in der Regel eine größere Konsumneigung als der durchschnittliche einkommensteuerzahlende Haushalt. Auch kann sich die Wirkung diskretionärer Steuerrechtsänderungen in Abhängigkeit von der konjunkturellen Situation der Wirtschaft unterscheiden. Um diese komplexen Wirkungszusammenhänge beurteilen zu können, bedarf es eines gesamtwirtschaftlichen Modells.

Gesamtwirtschaftliche Modelle bilden auf der Grundlage des volkswirtschaftlichen Kreislaufschemas die wirtschaftliche Struktur eines Landes ab. Sie erlauben gestützt auf historische Zusammenhänge die Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung sowie die Simulation von Wirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Damit sind diese Modelle grundsätzlich das geeignete Instrument zur Analyse von politischen Interventionen, die immer mit Rückkopplungseffekten verbunden sind. Der Nachteil einer solchen modellgestützten Analyse liegt darin, dass durch wirtschaftspolitische Maßnahmen oder Schocks induzierte Änderungen im individuellen Verhalten (etwa in Form von Steuervermeidungsstrategien) nicht berücksichtigt werden können. Im Folgenden wird das Makromodell des DIW Berlin herangezogen, um die gesamtwirtschaftlichen Folgen der Steuerrechtsänderungen zu analysieren (Kasten 2).

Rückgabe progressionsbedingter Steuer-mehreinnahmen (Kalte Progression)

Die Einkommensteuer in Deutschland ist progressiv ausgerichtet. Die Durchschnittssteuersätze steigen also mit zunehmenden Einkommen. Dieser Effekt entsteht durch den Grundfreibetrag und den Anstieg der Tarifprogression im unteren und mittleren Einkommensbereich. Dadurch steigen die Steuerbelastungen bei zunehmenden Nominaleinkommen überproportional (kalte Progression).² Nach Berechnungen des DIW Berlin mit dem STSM dürften die progressionsbedingten Einkommensteuermehreinnahmen im Jahr 2014, abgesehen von möglichen Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen, bei 5,5 Milliarden Euro liegen. Dabei wird angenommen, dass die steuerpflichtigen Einkommen um durchschnittlich gut drei Prozent zunehmen.³

² Vgl. auch „Kalte Progression“ im DIW Glossar, www.diw.de/de/diw_01.c.412410.de/presse_glossar/diw_glossar/kalte_progression.html.

³ Bezieht man die Wirkungen der kalten Progression nur auf die Inflationskomponente des Einkommenszuwachses, die derzeit mit zwei Prozent veranschlagt wird, liegt der Aufkommenseffekt der kalten Progression nur bei 3,5 Milliarden Euro. Eine systematische Tarifbereinigung durch eine Anhebung des Grundfreibetrags und der Einkommensgrenzen der Tarifzonen um den nominalen Einkommenszuwachs entlastet alle Steuerpflichtigen, die hohen Einkommen im Bereich der Proportionalzonen allerdings mit zunehmendem Einkommen immer geringer. Vgl. Bach, S. (2012): Abbau der kalten Progression: Nicht die einzige Herausforderung beim Einkommensteuertarif. DIW Wochenbericht Nr. 12/2012.

Bisher wurden die Folgen der kalten Progression dadurch abgemildert, dass der Steuertarif in unregelmäßigen Abständen größeren oder kleineren Änderungen unterworfen wurde. Seit der Änderung des Steuertarifs im Jahr 2010 haben sich nunmehr unter Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Anpassungen beim Grundfreibetrag progressionsbedingte Mehreinnahmen in einer Höhe von 11,3 Milliarden Euro kumuliert.

In einem ersten Szenario wird angenommen, dass diese progressionsbedingten Einnahmen mittels einer entsprechenden Senkung der Einkommensteuersätze zurückgegeben werden. Nun entfalten Steuerrechtsänderungen im ersten Jahr ihrer Gültigkeit in der Regel nicht ihre volle Kassenwirksamkeit. Bei Änderungen des Einkommensteuertarifs kommt es zu multiplen Verzögerungen. So sind sowohl die Lohnsteuer als auch die veranlagte Einkommensteuer von solchen Rechtsänderungen betroffen. Die Lohnsteuer wird im Quellenabzug im auf die Entgeltzahlung folgenden Monat erhoben. Allein aus diesem Grund werden im ersten Jahr der Steuerrechtsänderung lediglich 11/12 der auf die Lohnsteuer entfallenden Steuer mehr- oder -mindereinnahmen kassenwirksam. In der Regel lohnt sich aber selbst für Lohnsteuerpflichtige, die lediglich Einkünfte aus unselbständiger Arbeit aufweisen, eine freiwillige Einkommensteuerveranlagung im Folgejahr. Dies zieht weitere Steuer mehr- oder -mindereinnahmen nach sich. Für Steuerpflichtige, die der Einkommensteuerveranlagung unterliegen, erfolgt diese in der Regel im Kalenderjahr nach der Entstehung des Steuergrundes, häufig auch später. Im Jahr der Steuerrechtsänderung entrichten die Steuerpflichtigen allerdings Steuervorauszahlungen auf das von ihnen erwartete steuerpflichtige Einkommen am Jahresende. Alles in allem sind die kassenmäßigen Auswirkungen einer Steuerrechtsänderung im ersten Jahr ihrer Wirksamkeit deutlich geringer als sie ihrem Entstehungsgrund nach wären. Erst im Zeitablauf wird die volle Wirkung erreicht.

Bei der hier untersuchten Rückgabe progressionsbedingter Mehreinnahmen liegt die Entlastung der Steuerzahler im ersten Jahr bei knapp neun Milliarden Euro. Erst im zweiten Jahr kommt es dann zur vollen Kassenwirkung in Höhe von 11,3 Milliarden Euro. Bei temporär leicht zunehmender Sparquote erhöhen die Haushalte ihre (nominalen) Konsumausgaben im Vergleich zum Basisszenario im ersten Jahr um knapp 6 1/2 Milliarden Euro und im zweiten Jahr um knapp neun Milliarden Euro (Tabelle). Da ein Teil der zusätzlichen Ausgaben auf Importgüter entfällt, liegt das nominale Bruttoinlandsprodukt im ersten Jahr um lediglich 3 1/2 Milliarden Euro und im zweiten Jahr um gut fünf Milliarden Euro höher als im Basisszenario.⁴ Die Wachstumsrate

⁴ Im Basisszenario wird davon ausgegangen, dass der Einkommensteuertarif unverändert bleibt.

Tabelle

Alle Effekte der Reformvorschläge im Überblick

Abweichung gegenüber dem Basisszenario

	Einmalige Rückgabe progressionsbedingter Steuer Mehreinnahmen			Indexierung des Einkommensteuertarifs			Einführung einer oberen Progressionszone bei der Einkommensteuer			Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibetrag		
	1. Jahr	2. Jahr	5. Jahr	1. Jahr	2. Jahr	5. Jahr	1. Jahr	2. Jahr	5. Jahr	1. Jahr	2. Jahr	5. Jahr
Nominal in Milliarden Euro												
Bruttoinlandsprodukt	3,5	5,1	5,7	2,3	6,4	18,7	-1,9	-2,7	-3,0	2,6	3,3	3,7
Privater Konsum	6,3	8,9	11,6	4,1	12,1	47,7	-3,5	-5,2	-6,2	4,6	6,3	7,4
Außenbeitrag	-3,2	-4,5	-4,7	-2,1	-6,2	-20,3	1,8	2,6	2,5	-2,4	-3,2	-3,0
Verfügbares Einkommen	8,6	12,2	12,8	5,6	15,7	46,7	-4,7	-6,5	-6,8	6,3	7,8	8,1
In Prozentpunkten												
Inflation	-0,1	-0,0	-0,0	-0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,0	-0,0	-0,0
Reales Bruttoinlandsprodukt	0,2	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	-0,1	-0,0	-0,0	0,1	0,0	0,0

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

des realen Bruttoinlandsprodukts wird im ersten Jahr um 0,2 Prozentpunkte höher ausfallen und im zweiten Jahr um lediglich 0,1 Prozentpunkte, mittelfristig sind keine Wachstumswirkungen zu erwarten (Abbildung 1).

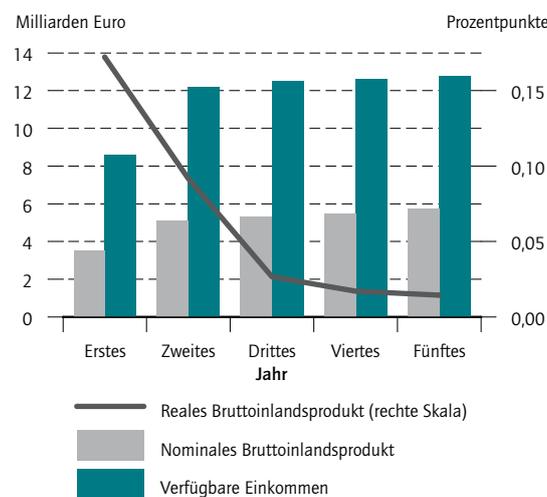
Entgegen der bisherigen Praxis, progressionsbedingte Mehreinnahmen in größeren Zeitabständen mittels diskretionärer Eingriffe zurückzugeben, fokussiert die aktuelle politische Diskussion auf eine Indexierung des Steuertarifs, beispielsweise auf der Grundlage der Lohn- und Einkommensentwicklung des Vorjahres. Mit einer solchen Indexierung sollen progressionsbedingte Steuer Mehreinnahmen quasi automatisch vermieden werden und der Staat würde in jedem Jahr zusätzlich auf solche Mehreinnahmen von jeweils 5,5 Milliarden Euro verzichten. Während die gesamtwirtschaftlichen Wirkungszusammenhänge die Gleichen wie zuvor sind, hätte eine solche Rechtsänderung zur Folge, dass es in jedem Jahr zu einer Entlastung der Steuerzahler käme. Folglich würden die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte im Vergleich zum Basisszenario in jedem Jahr stärker zunehmen (Abbildung 2). Auch die Konsumausgaben würden dynamischer zulegen als im Vergleichsszenario; die Wachstumsrate des realen Konsums läge um 0,6 Prozentpunkte über dem Basisszenario. Schließlich würde auch das reale Bruttoinlandsprodukt dauerhaft um 0,2 Prozentpunkte kräftiger steigen als im Basisszenario.

Zusätzliche Progressionsstufe bei höheren Einkommen

Im Zuge der dreistufigen Einkommensteuerreform in den Jahren 2001 bis 2005 ist der Einkommensteuertarif deutlich gestaucht worden, auch weil der Spitzensteuersatz merklich reduziert wurde. In den vergangenen Jahren – insbesondere nach der Finanzkrise – ist

Abbildung 1

Einmalige Rückgabe progressionsbedingter Steuer Mehreinnahmen
Abweichung gegenüber dem Basisszenario



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

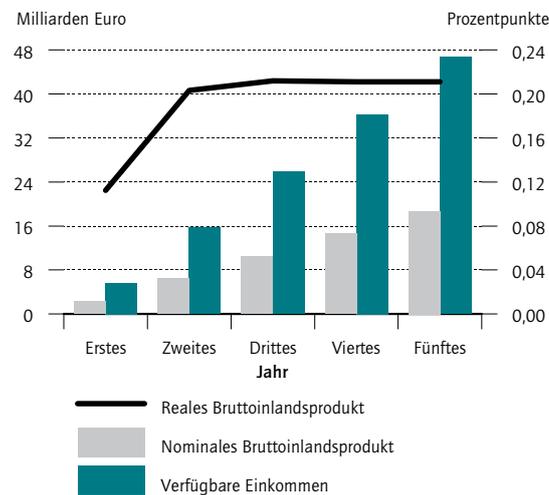
Eine Rückgabe progressionsbedingter Mehreinnahmen hat mittelfristig keine Auswirkung auf die Entwicklung von realem Konsum und Wirtschaftswachstum.

dieser Tarifverlauf vielfach im Hinblick auf Gerechtigkeitsvorstellungen diskutiert worden, und es finden sich vermehrt Vorschläge, die Steuerbelastung im oberen Einkommensbereich zu erhöhen.

Konkret wird angeregt, im oberen Bereich eine weitere Progressionszone zu etablieren. In Anlehnung an ent-

Abbildung 2

Indexierung des Einkommensteuertarifs
Abweichung gegenüber dem Basisszenario



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Eine Indexierung des Steuertarifs würde eine kräftigere Entwicklung der verfügbaren Einkommen zur Folge haben und den privaten Konsum deutlich dynamischer zulegen lassen.

sprechende Vorschläge von SPD und Grünen⁵ wird im Folgenden ein Szenario betrachtet, in dem der Spitzensteuersatz bereits ab einem steuerpflichtigen Einkommen von 100 000 Euro gilt und auf 49 Prozent angehoben wird.⁶ Auch für die Einkommen darunter sollen die Steuersätze linear-progressiv steigen. Eine solche Rechtsänderung würde nach Berechnungen des DIW Berlin ein Mehraufkommen von sechs Milliarden Euro pro Jahr generieren.⁷ Davon entfallen gut vier Milliarden Euro auf die Lohnsteuer, und knapp zwei Milliarden Euro werden im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung vereinnahmt. Insgesamt resultieren aus der Einführung einer zusätzlichen Progressionsstufe im oberen Einkommensbereich im ersten Jahr Steuermehreinnahmen von 4 1/2 Milliarden Euro und im Folgejahr von sechs Milliarden Euro im Vergleich zum Basisszenario. Die Steuerrechtsänderungen entfalten also wieder erst im zweiten Jahr ihre volle Wirksamkeit.

Wie in den Szenarien zur kalten Progression verändern sich die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte; sie sinken im ersten Jahr um 4 3/4 Milliarden Euro

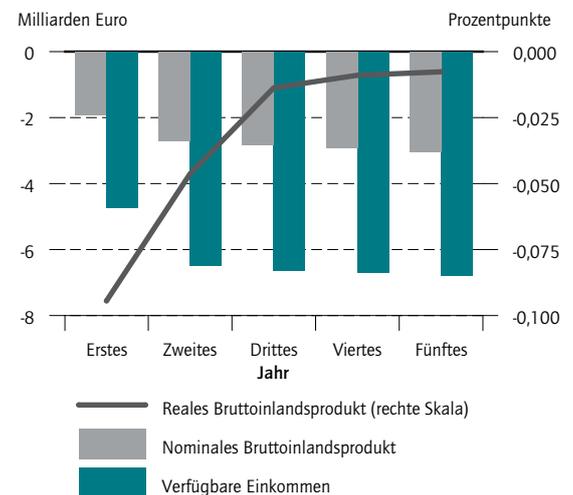
⁵ Vgl. Fußnote 1.

⁶ Der derzeitige Spitzensteuersatz liegt bei 45 Prozent und gilt ab einem Einkommen von etwa 250 000 Euro.

⁷ Dabei können individuelle Verhaltensänderungen der Steuersubjekte, die sich auf das Steueraufkommen auswirken (etwa Steuervermeidungsstrategien), hier nicht berücksichtigt werden. Vgl. zu diesem Aspekt auch Bach, S. et al. (2013), a. a. O.

Abbildung 3

Einführung einer oberen Progressionszone bei der Einkommensteuer
Abweichung gegenüber dem Basisszenario



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Die Einführung einer weiteren Progressionszone bei der Einkommensteuer hat in der mittleren Frist kaum Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum.

und im zweiten Jahr um 6 1/2 Milliarden Euro (Abbildung 3). Das reale Wirtschaftswachstum wird durch diese Rechtsänderung kaum verändert. Im Vergleich zum Basisszenario ist das Wachstum im ersten Jahr um lediglich einen Zehntel Prozentpunkt niedriger, in den Folgejahren gibt es keine nennenswerten Effekte.

Bei der Interpretation dieser Ergebnisse muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Simulation wirtschaftspolitischer Maßnahmen in dem zugrunde gelegten makroökonomischen Modell nur gesamtwirtschaftliche Anpassungen berücksichtigt. Einzelwirtschaftliche Verhaltensanpassungen der Wirtschaftssubjekte an das neue steuerrechtliche Umfeld können hingegen nicht vollständig abgebildet werden. Dies betrifft beispielsweise die Arbeitsintensität von Besserverdienern, die Investitionen der Personenunternehmen sowie in begrenztem Umfang auch eine Abwanderung von Selbständigen, hochverdienenden Fachkräften oder reichen Haushalten. Insoweit sind negative Effekte auf das Wachstumspotential der deutschen Wirtschaft in der mittleren Frist nicht auszuschließen.

Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibetrag

Immer wieder wird in der politischen Diskussion die Frage aufgegriffen, ob Kinder im Steuer- und Transfer-

system ausreichend berücksichtigt werden. In einem weiteren Szenario wird daher angenommen, dass das Kindergeld um 35 Euro pro Kind und Monat erhöht wird und der Kinderfreibetrag auf das Niveau des Grundfreibetrags angehoben werden soll (8354 Euro). Das wird aktuell von der CDU/CSU vorgeschlagen. Insgesamt führen diese Änderungen zu einer Entlastung der privaten Haushalte von 7,3 Milliarden Euro pro Jahr. Auch hier kommt es allerdings wieder zu zeitlichen Verzögerungen, sodass die Rechtsänderung im ersten Jahr lediglich mit sechs Milliarden Euro zu Buche schlägt und erst im zweiten Jahr die volle Entlastung wirksam wird.⁸

Die zusätzlichen Kindergeldausgaben, aber auch die Steuermindereinnahmen bei der Einkommensteuer-Veranlagung, erhöhen die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Dabei profitieren Familien mit geringem Einkommen in Relation zum Haushaltseinkommen stärker als Familien mit höheren Einkommen, da der Anteil des Kindergeldes am Haushaltseinkommen mit zunehmendem Einkommen sinkt.⁹ Da Familien mit niedrigem Haushaltseinkommen eine vergleichsweise hohe Konsumquote aufweisen,¹⁰ nimmt der private Konsum in nominaler Rechnung gegenüber dem Basisszenario deutlich zu. Im ersten Jahr der Rechtsänderung fällt er um gut 4 1/2 Milliarden Euro höher aus, im zweiten Jahr sind die Konsumausgaben gegenüber dem Basisszenario um gut 6 1/4 Milliarden Euro höher. In realer Rechnung nimmt der private Konsum im ersten Jahr um vier Zehntel mehr zu als im Basisszenario, im zweiten Jahr steigt er noch um ein Zehntel stärker. Das reale Bruttoinlandsprodukt steigt im ersten Jahr im Vergleich zum Basisszenario um 0,1 Prozentpunkte mehr (Abbildung 4). In der mittleren Frist hat eine Erhöhung des Kindergeldes keine realwirtschaftlichen Folgen.

Fazit

Die makroökonomischen Effekte der hier untersuchten Maßnahmen sind relativ gering. Dies liegt vor allem daran, dass die meisten dieser Maßnahmen einmaliger Natur

8 In Deutschland mindert das Kindergeld in finanzstatistischer Abgrenzung das Lohnsteueraufkommen. In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wird hingegen nur ein Teil des Kindergeldes von dem Steueraufkommen abgezogen, der andere Teil wird als Transfer gebucht.

9 Familien in der Grundsicherung profitieren allerdings nicht von der Reform, da die Kindergelderhöhung mit den Grundsicherungsleistungen verrechnet wird.

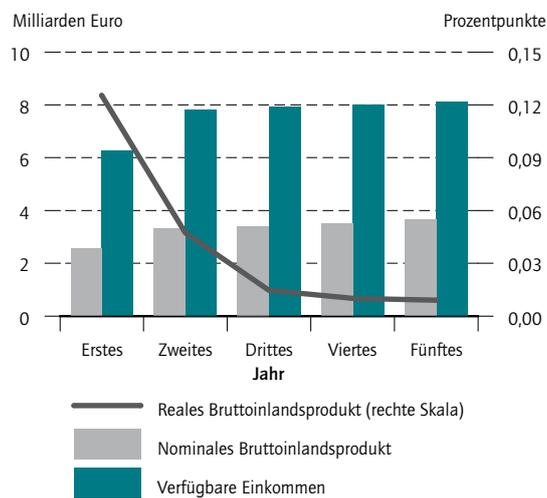
10 Vgl. Fichtner, F., Junker, S., Schwäbe, C. (2012): Die Einkommensverteilung: eine wichtige Größe für die Konjunkturprognose. DIW Wochenbericht Nr. 22/2012.

Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | sbach@diw.de

Imke Brüggemann-Borck ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin | ibruiggemannborck@diw.de

Abbildung 4

Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibetrag
Abweichung gegenüber dem Basisszenario



Quelle zweiter Absatz

© DIW Berlin 2013

Eine Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibetrag lässt den privaten Konsum nur kurzfristig kräftig zulegen.

sind und damit lediglich temporäre realwirtschaftliche Anpassungen nach sich ziehen. Bei dieser Interpretation muss allerdings beachtet werden, dass makroökonomische Modelle nicht in der Lage sind, Ausweichreaktionen oder Verhaltensänderungen der Steuerzahler abzubilden. Kommt es zu solchen Reaktionen, ziehen auch Einmalmaßnahmen permanente Wirkungen nach sich.

Von den untersuchten Maßnahmen hat lediglich die Indexierung des Einkommensteuertarifs nachhaltige Effekte auf Wachstum und Beschäftigung, denn ein „Einkommensteuertarif auf Rädern“, also eine Indexierung des Tarifs, würde gegenüber der bisherigen Regelung eine dauerhafte Entlastung der Steuerzahler bedeuten, und die Nettoeinkommen würden permanent stärker zulegen. Die kräftigere Entwicklung der verfügbaren Einkommen würde den privaten Konsum deutlich dynamischer zulegen lassen als es im Basisszenario der Fall ist. Gerade vor dem Hintergrund der makroökonomischen Ungleichgewichte in der Eurozone könnte auf diese Weise ein Beitrag geleistet werden, die Binnen- nachfrage in Deutschland zu stützen.

Ferdinand Fichtner ist Leiter der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | ffichtner@diw.de

Kristina van Deuverden ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | kvandeuverden@diw.de

CURRENT TAX REFORM PROPOSALS HAVE NO DISCERNIBLE IMPACT ON ECONOMIC GROWTH

Abstract: Major changes in income tax rates are expected after the September elections. There have also been frequent calls to provide more support for families with children. Consequently, DIW Berlin has analyzed several proposed amendments in terms of their overall economic impact. The choice of proposal does not constitute a political evaluation. The proposals considered are those that enjoy special prominence in the current political debate. The study examined the one-off rebate on additional progression-

related tax revenues, the indexing of income tax rates, the introduction of a further progression stage in the income tax rate for high incomes, and an increase in child benefit and child tax credits.

Of the measures studied, only indexing income tax rates has a lasting effect on economic performance. This would mean long-term relief for taxpayers and a permanent increase in net income.

JEL: E27, E62, H2

Keywords: forecasting and simulation, fiscal policy, tax reform



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
www.diw.de
80. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Dr. Kati Schindler
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Sebastian Kollmann
Dr. Richard Ochmann
Dr. WolfPeter Schill

Lektorat

Karl Brenke
Christoph Große Steffen

Textdokumentation

Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74, 77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01806 - 14 00 50 25,
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.