Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom November 2012

Christian Breuer

Das günstige Steueraufkommen am aktuellen Rand hat den Arbeitskreis »Steuerschätzungen« dazu veranlasst, die Schätzung für das Jahr 2012 nach oben zu korrigieren. Für die Folgejahre ergeben sich jedoch keine deutlichen Revisionen. Strukturell verbessert sich die Haushaltslage nicht.

Zur Prognose

Die 141. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom 29. bis 31. Oktober fand in Frankfurt am Main statt. Bereits im Vorfeld der Sitzungen wurde ausgiebig darüber spekuliert, ob der Arbeitskreis sich erneut nach oben korrigieren würde (und wenn ja, um wie viel). Dabei wurde die Prognoserevision von scheinbar widersprüchlichen Faktoren beeinflusst. Auf der einen Seite entwickelte sich das Steueraufkommen am aktuellen Rand erneut günstiger als erwartet, auf der anderen Seite haben sich die konjunkturellen Frühindikatoren im Verlauf des Jahres 2012 deutlich verschlechtert.

Somit fällt die Prognoserevision der Steuerschätzung auch nicht eindeutig aus. Für das laufende Jahr wird inzwischen mit einem Steueraufkommen in Höhe von 602,4 Mrd. Euro gerechnet. Noch im Mai wurden 596,5 Mrd. Euro erwartet. Die positive Schätzungskorrektur im laufenden Jahr ist vor allem dem laufenden Kassenergebnis zu verdanken. Für die Folgejahre sind die Revisionen der Schätzergebnisse (im Vergleich zur Schätzung vom Mai) verhaltener. Für das Jahr 2013 wird mit einem Gesamtsteueraufkommen in Höhe von 618,0 Mrd. Euro nahezu exakt das gleiche Ergebnis erwartet wie im Mai. Im Jahr 2016 kommt es im Vergleich zur Schätzung vom Mai sogar zu Mindereinnahmen. Am Ende des Projektionszeitraums im Jahr 2017 liegen die prognostizierten Steuereinnahmen insgesamt bei 706.6 Mrd. Euro.

Abbildung 1 zeigt die Struktur der Steuereinnahmen ab dem Jahr 1991, wobei ab dem Jahr 2012 die Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« dargestellt wird. Überproportional starke Zuwächse haben die Steuern vom Ertrag, was den progressiven Steuertarif der Lohn- und Einkommensteuer reflektiert.

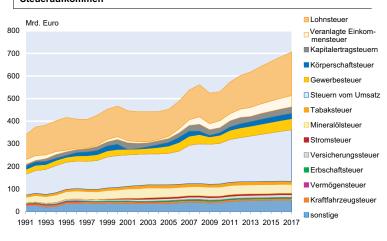
Gesamtwirtschaftlicher Rahmen

Die Schätzungskorrektur im laufenden Jahr ergibt sich insbesondere aufgrund der günstigen Kassenergebnisse am aktuellen Rand. Tabelle 1 zeigt, dass die für das laufende Jahr erwartete konjunkturelle Entwicklung nur geringfügig von der Prognose im Mai verschieden ist. Für die Folgejahre ab 2013 werden die Erwartungen hingegen gegenüber der Prognose vom Mai gedämpft. So ist der ifo Geschäftsklimaindex seit dem Frühjahr deutlich gesunken (von 109,7 im April auf 100,0 im Oktober).

Die der Schätzung des Arbeitskreises zugrunde liegende Herbstprojektion der Bundesregierung erwartet für das Jahr 2013 einen Zuwachs des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 2,8%, während im Mai noch 3,2% erwartet wurden (vgl. Tab. 1). Auch die Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute hat die Prognose für das Jahr 2013 deutlich reduziert und prognostiziert ein (nominales) Wachstum in Höhe von 2,8%.

Die erwarteten Zuwachsraten der Arbeitnehmerentgelte werden hingegen im ge-

Abb. 1 Steueraufkommen



Quelle: BMF (2012b).

Tab. 1 Bruttoinlandsprodukt und SteueraufkommenVeränderung gegenüber Vorjahr in % (in jeweiligen Preisen)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Bruttoinlandsprodukt, Prognose der Bundesregierung							
Apr. 12	3,8	2,3	3,2	3,0	3,0	3,0	
Okt. 12	3,9	2,4	2,8	2,9	2,9	2,9	
Differenz	0,1	0,1	- 0,4	- 0,1	- 0,1	- 0,1	
Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«							
Mai 12	8,1	4,0	3,6	3,9	3,5	3,4	
Okt. 12	8,1	5,1	2,6	3,9	3,4	3,3	
Differenz	0,0	1,1	- 1,0	0,0	- 0,1	- 0,1	

Quelle: BMF (2012a; 2012b).

Tab. 2
Arbeitnehmerentgelte und Lohnsteueraufkommen
Veränderung gegenüber Vorjahr in % (in jeweiligen Preisen)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Arbeitnehmerentgelte, Prognose der Bundesregierung							
Apr. 12	4,4	3,4	2,5	2,3	2,4	2,4	
Okt. 12	4,5	3,5	2,6	2,5	2,5	2,6	
Differenz	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	
Lohnsteueraufkommen,							
Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«							
Mai 12	9,3	5,5	5,8	5,2	5,0	4,9	
Okt. 12	9,3	6,5	5,5	5,6	5,3	5,2	
Differenz	0,0	1,0	- 0,3	0,4	0,3	0,3	

Tab. 3
Prognose der Gemeinschaftsdiagnose
Prutteinlandenredukt und Arbeitsehmerentgelte

Quelle: BMF und BMWi (2012a; 2012b); BMF (2012a; 2012b).

Bruttoinlandsprodukt und Arbeitnehmerentgelte Veränderung gegenüber Vorjahr in % (in jeweiligen Preisen)

	2011	2012	2013			
	2011	2012	2013			
Bruttoinlandsprodukt, Prognose der Wirtschaftsforschungsinstitute						
Frühjahr 2012	3,8	2,4	4,3			
Herbst 2012	3,9	2,3	2,8			
Differenz	0,1	- 0,1	– 1,5			
Arbeitnehmerentgelte, Prognose der Wirtschaftsforschungsinstitute						
Frühjahr 2012	4,4	4	3,9			
Herbst 2012	4,5	3,7	2,9			
Differenz	0,1	-0,3	- 1,0			

Quelle: Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2012a; 2012b).

samten Projektionszeitraum leicht angehoben (vgl. Tab. 2). Im Vergleich zur Prognose der Wirtschaftsforschungsinstitute sind die von der Bundesregierung angenommenen Zuwachsraten für die Jahre 2012 und 2013 leicht niedriger (vgl. Tab. 3).

Für die mittelfristige Projektion wird davon ausgegangen, dass die deutsche Wirtschaft bis zum Ende des Projektionszeitraums (in diesem Fall 2017) das Produktionspotenzial erreicht. Allerdings reduzieren sich die erwarteten Wachstumsraten des (nominalen) Bruttoinlandsprodukts leicht. Dabei wird dem nunmehr pessimistischeren Wachstum des Produktionspotenzials Rechnung getragen.

Einzelne Steuerarten

Von quantitativer Bedeutung für die positive Schätzungskorrektur im Jahr 2012 sind die einkommensabhängigen Steuern (vgl. Abb. 2 bis 6).

Die Lohnsteuer entwickelt sich besser als im Mai erwartet, obgleich sich die Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte nur geringfügig von der im Mai unterstellten Entwicklung unterscheidet (vgl. Tab. 2). Das Kassenaufkommen scheint sich besser zu entwickeln, als es das Modell unter Berücksichtigung der konjunkturellen Vorgaben nahelegt, was viele Ursachen haben kann. So kann etwa die Elastizität, mit der das Lohnsteueraufkommen der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter folgt, nur näherungsweise aus der Einkommensverteilung abgeleitet werden. Derzeit wird eine Elastizität von rund 1,8 unterstellt, die den progressiven Steuertarif abbildet. Sollte es zu überproportionalen Einkommenszuwächsen im oberen Einkommensbereich kommen, könnte diese Elastizität in diesem Jahr zu niedrig angesetzt sein. Denkbar ist auch, dass die Bruttolöhne und -gehälter in der maßgeblichen Prognose niedriger ausgewiesen sind, als die tatsächliche Entwicklung nahelegt. Die Wirtschaftsforschungsinstitute haben in der Herbstprognose etwa leicht höhere Wachstumsraten der Arbeitnehmerentgelte angesetzt (vgl. Tab. 2 und 3).

Auch die veranlagte Einkommensteuer entwickelt sich deutlich günstiger, als im Mai erwartet. Hier können ebenfalls verschiedene Faktoren die Ursache dieser Entwicklung

sein. Umstritten ist etwa, mit welcher Verzögerung die Einkommensteuer veranlagt wird (Veranlagungsverzögerung) und welche Konsequenzen dies für die Nachzahlungen/Erstattungen sowie die Anpassung der Vorauszahlungen zur Einkommensteuer hat. Empirische Studien kommen zu dem Ergebnis, dass das Veranlagungslag in etwa zwei Jahre beträgt, die Steuerlast daher mit etwa zweijähriger Verzögerung der Entwicklung ihrer Bemessungsgrundlage folgt (vgl. Breuer 2010; Köster und Priesmeier 2012). Die positive

Veränderung der Prognosen für das Jahr 2012 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2012

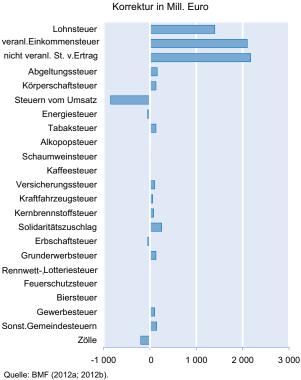


Abb. 3 Veränderung der Prognosen für das Jahr 2013 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2012

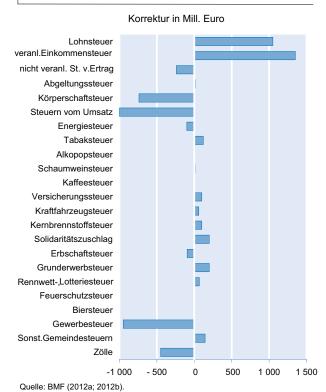
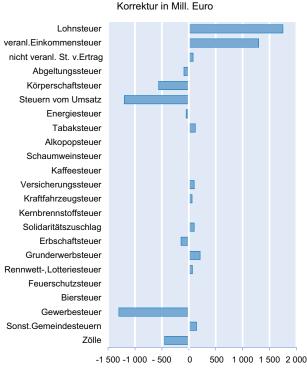
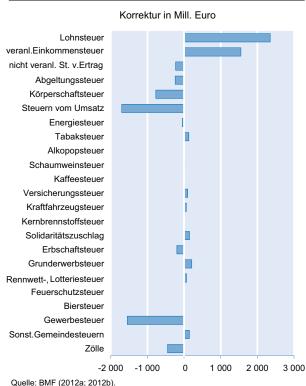


Abb. 4 Veränderung der Prognosen für das Jahr 2014 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2012



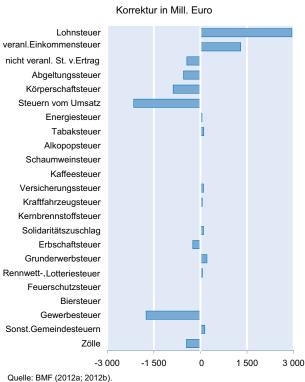
Quelle: BMF (2012a; 2012b).

Abb. 5 Veränderung der Prognosen für das Jahr 2015 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2012



Quelle: BMF (2012a; 2012b)

Abb. 6 Veränderung der Prognosen für das Jahr 2016 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2012



Quelle: BMF (2012a; 2012b).

Schätzkorrektur im Jahr 2012 könnte als Indiz dafür gesehen werden, dass der Arbeitskreis diesen Zusammenhang unterschätzt, da die Entwicklung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen im Jahr 2010 außerordentlich dynamisch war.

Die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag sind im aktuellen Jahr durch Einmaleffekte überzeichnet gewesen. In den Folgejahren wird angenommen, dass sich diese Entwicklung normalisiert.

Ungünstiger als angenommen entwickelt sich die Umsatzsteuer. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das für das Jahr 2012 erwartete Wachstum der Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer – die größtenteils der Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts folgt - gegenüber den Annahmen vom Mai leicht zurückgegangen ist. Durch die enorme quantitative Bedeutung der Umsatzsteuer ergibt bereits eine leichte Veränderung der Bemessungsgrundlage deutliche Korrekturen.

Konjunkturbereinigung

Die günstige Kassenentwicklung bei weitgehend unveränderten Wachstumsraten für das Bruttoinlandsprodukt im aktuellen Jahr deutet auf eine Verbesserung des strukturellen Steueraufkommens hin, weil die sogenannte Konjunkturkomponente (welche auch das konjunkturelle Steueraufkommen umfasst) in direktem Zusammenhang mit der Produktionslücke, also dem konjunkturellen Verlauf, steht (vgl. Breuer 2012).

Jedoch haben sich im Projektionszeitraum sowohl Produktionspotenzial sowie die Produktionslücke und damit die Konjunkturkomponente verändert. Während noch im Mai für das Jahr 2012 mit einer Produktionslücke von - 1,0% gerechnet wurde, beträgt diese nach neuesten Schätzungen nur noch - 0,2% (vgl. BMF und BMWi 2012a; 2012b). Die »konjunkturbedingten« Steuerausfälle werden somit kleiner; das strukturelle Defizit steigt. Bei einer Budgetsensitivität von 0,51 reduziert sich damit die Konjunkturkomponente um rund 11 Mrd. Euro. Die strukturelle Haushaltslage verschlechtert sich entsprechend – allein durch die Korrektur der Potenzialschätzung.

Der Rückgang der Konjunkturkomponente kann jedoch nicht direkt den Steuermehreinnahmen gegenübergestellt werden. Die Konjunkturkomponente umfasst nicht nur das Steueraufkommen, sondern auch andere automatische Stabilisatoren, etwa der sozialen Sicherungssysteme (vgl. Girouard und André 2005).

Die Sensitivität von 0.51 bezieht sich auf den Gesamtstaatlichen Haushalt und wird teilweise den einzelnen Gebietskörperschaften zugeordnet. Der für den Bund maßgebliche Schuldenbegrenzungsmechanismus ging bisher von einer Sensitivität von 0,16 aus. Aktuell wird jedoch eine höhere Sensitivität für den Bund von 0,19 veranschlagt (vgl. BMF und BMWi 2012a; 2012b). Allein hierdurch würde sich die Konjunkturkomponente vergrößern; die strukturelle Haushaltslage des Bundes verbesserte sich bei negativer Produktionslücke leicht.

Die verschiedenen Korrekturen wirken in unterschiedliche Richtungen. Für das strukturelle Steueraufkommen des Jahres 2012 dürften die kurzfristigen Mehreinnahmen durch die Reduktion der »konjunkturellen« Mindereinnahmen kompensiert werden. Da sich für die Jahre ab 2013 keine deutliche Revision der Steuerschätzung ergibt, dürfte sich mittelfristig - aufgrund der Korrektur der Potenzialschätzung - die strukturelle Haushaltslage leicht verschlechtern.

Finanzpolitische Implikationen

Die Planungen der Bundesregierung waren auf eine Konsolidierung des Budgetdefizits ausgerichtet. Dabei wurde die Einhaltung der Schuldengrenze für das Jahr 2013 sowie ein Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme (»schwarze Null«) im mittelfristigen Zeitraum in Aussicht gestellt. Die neuen Koalitionsbeschlüsse zum Betreuungsgeld und andere defiziterhöhenden Maßnahmen stehen diesem Ziel entgegen.

Die bisherigen Konsolidierungserfolge waren vor allem den automatischen Budgetwirkungen und einer sehr aufkommensergiebigen konjunkturellen Entwicklung geschuldet (vgl. Breuer 2012). Der weitgehende Verzicht auf Steuersenkungen führte seit dem Jahr 2010 zu einem stark steigenden Steueraufkommen. Im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt sind die Steuereinnahmen von 21,3 auf 22,7% angestiegen (vgl. Abb. 7). Für die Folgejahre wird eine weiter steigende Steuerquote erwartet.

Fraglich ist, ob der derzeit in den Haushaltsplanungen vorgesehene Konsolidierungskurs beibehalten werden kann. Dies könnte vor allem durch drei Faktoren beeinträchtigt werden:

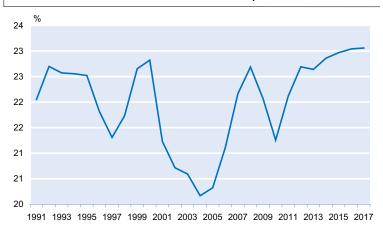
Erstens könnte die Finanzpolitik mittelfristig zu einer expansiveren Politik neigen, als in den Planungen unterstellt. Angesichts der im Vergleich zu Vorjahren außerordentlich hohen erwarteten Steuerquote wäre dies wahrscheinlich. Die neu implementierten Schuldengrenzen könnten die Finanzpolitik allerdings dazu veranlassen, eine im Vergleich zu den Vorjahren deutlich höhere Steuerquote zuzulassen.

Tab. 4 | Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2012

Steuereinnahmen in Mill. Euro	realisiert		Prognose Herbst 2012						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Gemeinsch. Steuern	372 857	403 568	427 576	442 379	464 192	483 817	503 303	523 119	
Lohnsteuer	127 904	139 749	148 850	157 100	165 900	174 700	183 800	193 450	
veranl. Einkommensteuer	31 179	31 996	36 800	39 800	42 450	45 300	47 700	49 600	
nicht veranl. St. v. Ertrag	12 982	18 136	19 820	14 485	17 045	17 675	18 305	19 035	
Abgeltungssteuer	8 709	8 020	8 176	8 274	8 577	8 932	9 288	9 744	
Körperschaftsteuer	12 041	15 634	18 430	20 570	21 870	22 710	23 360	23 890	
Steuern vom Umsatz	180 042	190 033	195 500	202 150	208 350	214 500	220 850	227 400	
Bundessteuern	93 426	99 134	100 413	99 997	100 597	101 002	101 437	100 602	
Energiesteuer	39 838	40 036	39 900	39 650	39 550	39 500	39 400	39 300	
Tabaksteuer	13 492	14 414	14 330	14 450	14 570	14 460	14 480	14 180	
Branntweinsteuer	1 990	2 149	2 120	2 100	2 080	2 060	2 040	2 020	
Alkopopsteuer	2	2	2	1	1	1	1	1	
Schaumweinsteuer	422	454	460	460	460	460	460	460	
Zwischenerzeugnissteuer	22	16	14	14	14	14	14	14	
Kaffeesteuer	1 002	1 028	1 045	1 045	1 045	1 045	1 045	1 045	
Versicherungssteuer	10 284	10 755	11 100	11 150	11 225	11 300	11 375	11 450	
Stromsteuer	6 171	7 247	6 920	6 400	6 400	6 400	6 400	6 400	
Kraftfahrzeugsteuer	8 488	8 422	8 460	8 305	8 320	8 270	8 220	8 220	
Luftverkehrsteuer	0	905	960	970	980	990	1 000	1 010	
Kernbrennstoffsteuer	0	923	1 550	1 400	1 300	1 200	1 100	0	
Solidaritätszuschlag	11 713	12 781	13 550	14 050	14 650	15 300	15 900	16 500	
Sonstige Bundessteuern	0	0	0	0	0	0	0	0	
Pauschal. Einfuhrabgaben	2	2	2	2	2	2	2	2	
Ländersteuern	12 146	13 095	14 200	14 498	14 675	14 832	14 989	15 146	
Vermögensteuer	1	- 4	0	0	0	0	0	0	
Erbschaftsteuer	4 404	4 246	4 235	4 247	4 310	4 363	4 416	4 469	
Grunderwerbsteuer	5 290	6 366	7 460	7 690	7 810	7 920	8 030	8 140	
Rennwett- u. Lotteriesteuer	1 412	1 420	1 424	1 486	1 486	1 486	1 486	1 486	
Feuerschutzsteuer	326	365	382	382	382	382	382	382	
Biersteuer	713	702	699	693	687	681	675	669	
Gemeindesteuern	47 780	52 984	55 636	56 561	58 276	60 041	61 656	63 221	
Gewerbesteuer	35 711	40 424	42 700	43 350	44 850	46 400	47 800	49 150	
Grundsteuer A	361	368	370	370	370	370	370	370	
Grundsteuer B	10 954	11 306	11 520	11 795	12 010	12 225	12 440	12 655	
Grunderwerbsteuer	0	0	0	0	0	0	0	0	
Sonstige Gemeindesteuern	754	886	1 046	1 046	1 046	1 046	1 046	1 046	
Zölle	4 378	4 571	4 550	4 550	4 550	4 550	4 550	4 550	
Steuern insgesamt	530 587	573 352	602 375	617 985	642 290	664 242	685 935	706 638	

Quelle: Arbeitskreis »Steuerschätzungen«.

Abb. 7
Steueraufkommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt



Quelle: BMF (2012b); Berechnungen des ifo Instituts.

Zweitens könnte sich die Struktur der Verwendung und Verteilung des Volkseinkommens in Zukunft als weniger aufkommensergiebig erweisen, als derzeit unterstellt wird. Dies betrifft insbesondere die Fragen der Lohnzuwachsraten sowie der Konsumneigung der privaten Haushalte.

Drittens könnte das Produktionspotenzial erneut nach unten und das strukturelle Defizit nach oben revidiert werden. Kempkes (2012) zeigt jedenfalls, dass die durch EU, IWF und OECD in Echtzeit für die EU-15-Länder geschätzten Produktionslücken über die letzten 10 bis 15 Jahre eine signifikante negative Verzerrung aufwiesen. Sollte sich dieses Phänomen auch in der Zukunft zeigen, würden die aktuellen Konjunkturbereinigungsverfahren zu einer Unterschätzung des strukturellen Defizits am aktuellen Rand neigen.

Literatur

BMF (2012a), Ergebnis der 140. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom 8. bis 10. Mai 2012 in Frankfurt/Oder, online verfügbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2012/05/2012-05-10-pm-steuerschaetzung.html.

BMF (2012b), Ergebnis der 141. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom 29. bis 31. Oktober 2012 in Frankfurt/Main, online verfügbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2012/10/2012-10-31-steuerschaetzung-anlage1.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

BMWi und BMF (2012a), Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 25. April 2012, online verfügbar unter: http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-fruehjahrsprojektion-2011,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf.

BMWi und BMF (2012b), Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Stand: Herbstprojektion der Bundesregierung vom 17. Oktober 2012.

Breuer, Chr. (2010), "The Revenue Dynamics of Assessed Taxes", Paper präsentiert bei der Jahrestagung des Internationale Institute of Public Finance (IIPF) 2010.

Breuer, Chr. (2012), »Strukturelle Konsolidierung ohne Finanzpolitik: Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2012«, *ifo Schnelldienst* 65(10), 38–43.

Girouard, N. und C. André (2005), "Measuring Cyclically adjusted Budget Balances for OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 434.

Kempkes, G. (2012), "Cyclical Adjustment in Fiscal Rules: Some Evidence on Real-Time Bias for EU-15 Countries", Discussion Paper Deutsche Bundesbank, No. 15/2012.

Koester, G. und Chr. Priesmeier (2012), »Estimating Dynamic Tax Revenue Elasticities for Germany«, Discussion Paper Deutsche Bundesbank, No 23/2012.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2012a), Deutsche Konjunktur im Aufwind – Europäische Schuldenkrise schwelt weiter, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2012, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, München.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2012b), Eurokrise dämpft Konjunktur – Stabilitätsrisiken bleiben hoch, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2012, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, München.