

Steuermehreinnahmen und heimliche Steuererhöhungen

Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2016

46

Christian Breuer

Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« hat die Steueraufkommensprognosen für die Jahre ab 2016 erneut angehoben. Bereits im Jahr 2015 war das Steueraufkommen höher ausgefallen, als vorher erwartet wurde. Die Änderungen in den Folgejahren sind auch auf geänderte Einschätzungen über die makroökonomischen Rahmendaten zurückzuführen. So wird die Summe der Bruttolöhne und -gehälter nun stärker eingeschätzt als im Herbst. Die steigende Steuerquote und die steigende Belastung der Bruttolöhne und -gehälter deuten auf finanzpolitische Spielräume hin, die zur Rückgabe progressionsbedingter Mehreinnahmen genutzt werden könnten.

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

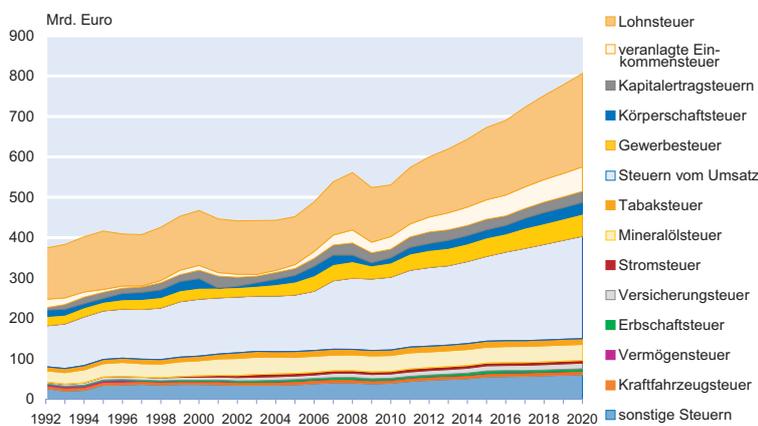
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nov. 15	671,7	686,2	717,6	744,6	769,5	795,6
Mai 16	673,3	691,2	723,9	753,0	779,7	808,1
Schätzungs-korrektur	1,6	5,0	6,3	8,4	10,2	12,5
Rechtsän-derungen	0,0	- 1,1	- 0,5	- 0,5	- 0,6	- 0,6
Schätzab-weichung	1,6	6,1	6,8	8,9	10,8	13,1

Quelle: BMF (2015; 2016).

Ergebnis der Steuerschätzung

Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« hat im Mai 2016 seine Steueraufkommensprognosen erneut nach oben korrigiert. Bereits das Jahresergebnis 2015 fiel höher aus, als im November erwartet worden ist. Für das Jahr 2016 erhöhte sich das geschätzte Steueraufkommen um 5,0 Mrd. Euro. Im Jahr 2020 wird sogar ein um 12,5 Mrd. Euro höheres Steueraufkommen erwartet, wobei die Revisionen kaum von Rechtsänderungen beeinflusst worden sind (vgl. Tab. 1). Abbildung 1 zeigt die Struktur des erwarteten Steueraufkommens.

Abb. 1
Steueraufkommen



Ab 2016: Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«.

Quelle: BMF (2016).

Grundlagen und gesamtwirtschaftliche Entwicklung

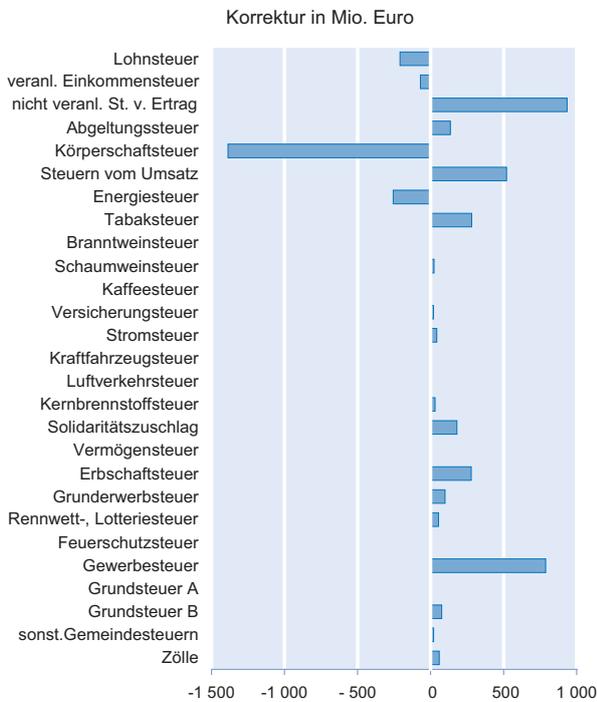
Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« schätzt die Entwicklung des Steueraufkommens auf Basis des geltenden Rechts und ausgehend von Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung für die Jahre 2016 bis 2020. Zwar ist die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2015 etwas geringer ausgefallen, als im Herbst erwartet wurde; im Prognosezeitraum geht die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung jedoch gegenüber der vergangenen Schätzung von etwas höheren Zuwachsraten aus (vgl. Tab. 2). Vor allem im laufenden Jahr wird die Wachstumsrate des nominalen BIP um 0,2 Prozentpunkte höher eingeschätzt, was auch zu den Steuermehreinnahmen im Jahr 2016 beiträgt. Diese Einschätzung über die wirtschaftliche Entwicklung korrespondiert mit der Prognose der Wirtschaftsforschungsinstitute, die im aktuellen Jahresgutachten ebenfalls mit Zuwachsraten in Höhe von

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bruttoinlandsprodukt, Prognose der Bundesregierung						
Okt. 15	4	3,4	3,3	3,1	3,1	3,1
Apr. 16	3,8	3,6	3,3	3,2	3,2	3,2
Differenz	- 0,2	0,2	0	0,1	0,1	0,1
Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«						
Nov. 15	4,4	2,2	4,6	3,8	3,3	3,4
Mai 16	4,6	2,7	4,7	4	3,6	3,6
Differenz	0,2	0,5	0,1	0,2	0,3	0,2

Quelle: BMF (2015; 2016); BMF und BMWI (2015; 2016).

Abb. 2
Steueraufkommen im Jahr 2015 im Vergleich zur Schätzung vom November 2015



Quelle: BMF (2015; 2016).

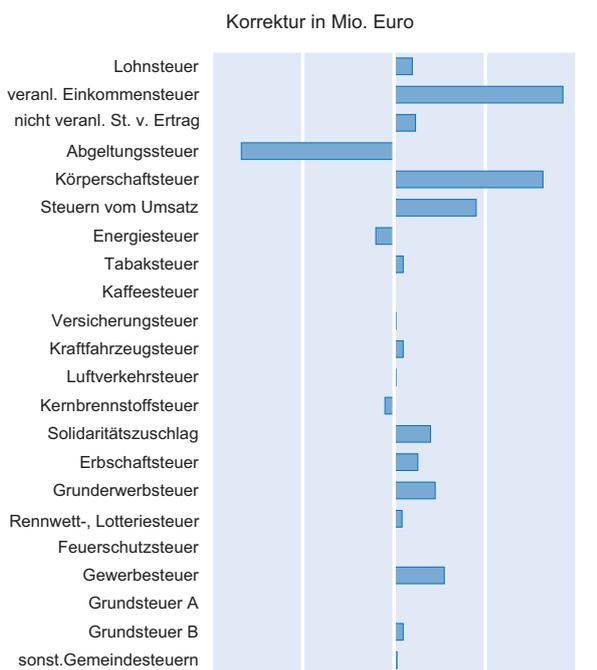
3,6 bzw. 3,3% für das laufende und kommende Jahr rechnen (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2016). Auch im weiteren Prognoseverlauf wird die Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung leicht angehoben, weshalb die Steuermehreinnahmen im mittelfristigen Zeitraum zunehmen.

Die aktuelle Revision wurde dabei kaum durch Rechtsänderungen beeinflusst. Zwar ergaben sich im Jahr 2016 Mindereinnahmen bei der Lohnsteuer durch die Anhebung des Grundfreibetrages, des Kinderfreibetrages und des Kindergelds; diese wurden jedoch bereits in der Schätzung vom November 2015 berücksichtigt.

Prognoserevision und Aufkommensentwicklung

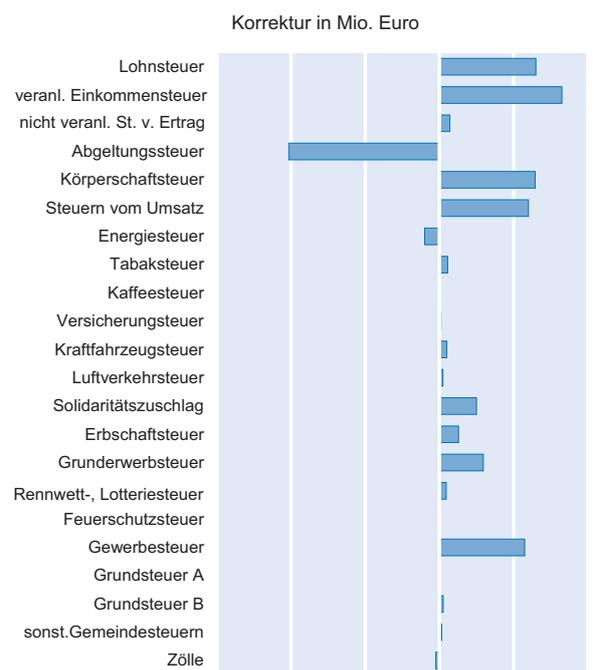
Das Steueraufkommen fiel im Jahr 2015 insgesamt etwas besser aus, als im Herbst erwartet worden ist. Zwar blieb das Körperschaftsteueraufkommen im vierten Quartal hinter den Erwartungen zurück; diese saldierten sich jedoch mit Mehreinnahmen bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, was insgesamt nur eine geringfügige Abweichung für die Belastung der Kapitalgesellschaften insgesamt ergibt. Die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen im Jahr 2015 übertraf die geschätzte Entwicklung vom Herbst 2015, wobei die Daten zur Aufkommensentwicklung der

Abb. 3
Veränderung der Prognosen für das Jahr 2016 im Vergleich zur Schätzung vom November 2015



Quelle: BMF (2015; 2016).

Abb. 4
Veränderung der Prognosen für das Jahr 2017 im Vergleich zur Schätzung vom November 2015



Quelle: BMF (2015; 2016).

Tab. 3
Bruttolöhne und -gehälter und Lohnsteueraufkommen
Veränderung gegenüber Vorjahr in % (in jeweiligen Preise)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Arbeitnehmerentgelte, Prognose der Bundesregierung						
Okt. 15	4	3,5	3,5	3	3	3
Apr. 16	4	4,1	3,7	3,1	3,1	3,1
Differenz	0	0,6	0,2	0,1	0,1	0,1
Lohnsteueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«						
Nov. 15	6,6	3,1	5,9	5,4	5,4	5,3
Mai 16	6,5	3,3	6,5	5,6	5,5	5,4
Differenz	- 0,1	0,2	0,6	0,2	0,1	0,1

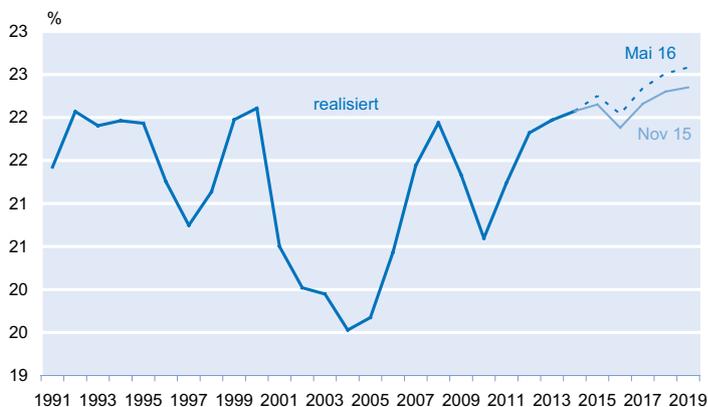
Quelle: BMF (2015; 2016); BMF und BMWI (2015; 2016).

Gemeindesteuern erst mit einer größeren Verzögerung verfügbar sind, weshalb die Unsicherheit über das Steueraufkommen bei der Gewerbesteuer etwas höher ist. Die Steuern vom Umsatz fielen dank der kräftigen inländischen Nachfrage im vierten Quartal ebenfalls stärker aus als erwartet (vgl. Abb. 2).

Revisionsbedarf ergibt sich auch für das Jahr 2016 bereits durch die Entwicklung im ersten Quartal. So deuten die Ergebnisse der Zahlungsstrukturstatistik auf stärker zunehmende Einnahmen der veranlagten Einkommensteuer sowie der Körperschaftsteuer hin. Auch die Lohnsteuer wird aufgrund der erhöhten Annahmen über die Bruttolöhne und -gehälter angehoben (vgl. Tab. 3). Dabei könnten die Bruttolöhne und -gehälter nach Einschätzung der Gemeinschaftsdiagnose mit 4,3% im Jahr 2016 sogar noch etwas stärker zunehmen als in der Steuerschätzung unterstellt. Allerdings dürften die sinkenden Veräußerungsgewinne zu einem reduzierten Aufkommen der Abgeltungssteuer im ersten Quartal 2016 beigetragen haben (vgl. Abb. 3).

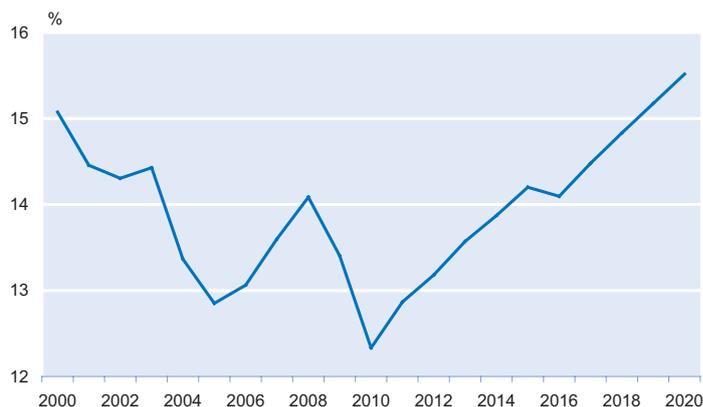
Für die Folgejahre ergibt sich ebenfalls insgesamt eine Aufwärtskorrektur, wobei die jährlichen Mehreinnahmen bei den Gemeinschaftssteuern insgesamt im Prognosezeitraum zunehmen (vgl. Abb. 4).

Abb. 5
Steueraufkommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt



Quelle: BMF (2015; 2016).

Abb. 6
Lohnsteueraufkommen im Verhältnis zu den Bruttolöhnen und Gehältern



Quelle: BMF (2015; 2016).

Finanzpolitische Implikationen

Die Steuermehreinnahmen deuten auf finanzpolitische Spielräume hin. Gegenüber den Eckwerten des Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt 2017 und des Finanzplans bis 2020 vom März 2016 ergeben sich Mehreinnahmen in Höhe von rund 2 bis 3 Mrd. Euro jährlich allein für den Bund. Absolut und relativ zur Wirtschaftsleistung steigt das erwartete Steueraufkommen im Prognosezeitraum damit weiter an. In Relation zum BIP wächst das Steueraufkommen insgesamt von 21,8% im Jahr 2016 auf 22,7% im Jahr 2020. Dies ist unter anderem auf die progressionsbedingten Mehreinnahmen bei der Lohnsteuer zurückzuführen. In Relation zu den Bruttolöhnen und -gehältern steigt das

Tab. 4
Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2016

Steuereinnahmen in Mio. Euro	realisiert		Prognose Mai 2016				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gemeinsch. Steuern	461 985,1	483 178,1	500 270	527 608	553 644	577 029	601 620
Lohnsteuer	167 982,5	178 890,5	184 850	196 900	207 950	219 350	231 250
veranl. Einkommensteuer	45 612,6	48 580,4	51 600	53 750	55 750	58 100	60 550
nicht veranl. St. v. Ertrag	17 423,2	17 944,8	17 250	18 035	19 910	20 695	21 425
Abgeltungssteuer	7 812,4	8 258,8	6 450	6 193	6 294	6 394	6 495
Körperschaftsteuer	20 044,0	19 583,0	20 620	24 280	26 940	27 540	28 400
Steuern vom Umsatz	203 110,4	209 920,6	219 500	228 450	236 800	244 950	253 500
Bundessteuern	101 803,8	104 204,1	104 658	104 858	105 764	106 754	107 804
Energiesteuer	39 757,8	39 593,8	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000
Tabaksteuer	14 611,7	14 920,9	14 460	14 370	14 290	14 210	14 130
Branntweinsteuer	2 059,7	2 069,9	2 055	2 035	2 015	1 995	1 975
Alkopopsteuer	1,3	2,2	2	2	2	2	2
Schaumweinsteuer	411,6	429,1	405	405	405	405	405
Zwischenerzeugnissteuer	14,7	14,4	14	14	14	14	14
Kaffeesteuer	1 015,6	1 031,5	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
Versicherungsteuer	12 046,2	12 419,5	12 720	13 020	13 330	13 650	13 980
Stromsteuer	6 638,2	6 592,5	6 600	6 600	6 600	6 600	6 600
Kraftfahrzeugsteuer	8 501,0	8 804,8	8 900	8 900	8 900	8 900	8 900
Luftverkehrssteuer	989,7	1 022,9	1 060	1 096	1 116	1 136	1 156
Kernbrennstoffsteuer	708,0	1 370,5	1 000	0	0	0	0
Solidaritätszuschlag	15 046,5	15 930,3	16 400	17 350	18 050	18 800	19 600
Sonstige Bundessteuern	0,0	0,0	0	0	0	0	0
Pauschal. Einfuhrabgaben	1,6	1,6	2	2	2	2	2
Ländersteuern	17 555,7	20 339,0	21 001	20 815	21 049	21 484	21 918
Vermögensteuer	-2,6	-1,3	0	0	0	0	0
Erbschaftsteuer	5 452,4	6 289,8	5 908	5 357	5 259	5 361	5 463
Grunderwerbsteuer	9 339,1	11 248,7	12 260	12 621	12 950	13 279	13 608
Rennwett- u. Lotteriesteuer	1 673,3	1 712,2	1 745	1 750	1 755	1 760	1 765
Feuerschutzsteuer	409,0	413,2	418	423	427	432	436
Biersteuer	684,4	676,4	670	664	658	652	646
Gemeindesteuern	57 720,8	60 381,4	59 877	64 972	66 618	68 313	70 359
Gewerbesteuer	43 755,5	45 737,4	44 950	49 850	51 300	52 800	54 650
Grundsteuer A	383,0	393,6	400	403	407	410	414
Grundsteuer B	12 307,5	12 821,1	13 060	13 225	13 390	13 555	13 720
Grunderwerbsteuer	0,0	0,0	0	0	0	0	0
Sonstige Gemeindesteuern	1 274,7	1 429,4	1 467	1 494	1 521	1 548	1 575
Zölle	4 551,9	5 158,8	5 400	5 650	5 900	6 150	6 400
Steuern insgesamt	643 617,2	673 261,5	691 206	723 879	752 975	779 730	808 101

Quelle: Arbeitskreises »Steuerschätzungen«.

Lohnsteueraufkommen von 14,1% im Jahr 2016 auf 15,5% im Jahr 2020 (vgl. Abb. 6). Der leichte Rückgang im Jahr 2016 ist dabei auf die Einkommensteuertarifänderungen des vergangenen Jahres zurückzuführen, die die Mehreinnahmen der kalten Progression zurückgeben sollten; allerdings führen diese Verschiebungen allenfalls dazu, dass die steigende Belastung der Löhne und Gehälter mit Lohnsteuern um etwa ein Jahr verschoben wurde. So liegt die Belastung der Bruttolöhne und -gehälter mit Lohnsteuern bereits im Jahr 2017 wieder über dem Niveau von 2015. Durch die sogenannten heimlichen Steuererhöhungen stieg die Belastung der Bruttolöhne und -gehälter bereits von 12,3% im

Jahr 2010 (dem Jahr der letzten größeren Steuerreform) auf 14,2% im Jahr 2015 (ohne Solidaritätszuschlag). Die Erhöhung um 3,2 Prozentpunkte (von 2010 bis 2020) entspricht dabei einer jährlichen Mehrbelastung etwa jährlich rund 50 Mrd. Euro (im Jahr 2020).

Die Steuermehreinnahmen könnten zum Anlass genommen werden, die progressionsbedingten Mehreinnahmen zurückzugeben. Zwar ist die Inflation aktuell relativ gering, so dass die Mehreinnahmen aus der kalten Progression im engeren Sinne (die sich allein durch die Inflation ergeben) nicht sehr hoch ausfallen dürften; dennoch steigt die Steuerquote und

damit die reale Belastung im Prognosezeitraum spürbar an, was sich auch aufgrund realer Einkommenszuwächse ergibt. Gerade im Bereich kleinerer Einkommen, die auch vom Mindestlohn betroffen sind, konterkariert die steigende Belastung der Einkommensgewinne den sozialpolitischen Charakter des Mindestlohns. Eine Rückgabe dieser heimlichen Steuererhöhungen könnte bspw. durch eine großzügige Erhöhung des Grundfreibetrages erfolgen.

Beseitigung heimlicher Steuererhöhungen und Prognoserationalität

Die Steuerschätzung geht in der aktuellen Schätzung vom finanzpolitischen Status quo aus. Dabei wird die Annahme getroffen, dass es im Prognosezeitraum nicht zu Änderungen des Steuerrechts kommt. Die Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte hat jedoch gezeigt, dass es sehr häufig zu Anpassungen des Steuerrechts kommt. So wurde in den Jahren 2013 bis 2016 regelmäßig der Grundfreibetrag angehoben, weshalb davon auszugehen ist, dass es auch im Prognosezeitraum bis zum Jahr 2020 zu weiteren steuerlichen Entlastungen bei der Lohn- und Einkommensteuer kommen wird. So deutet eine Analyse der mittelfristigen Steueraufkommensprognosen in Deutschland darauf hin, dass die erwartete Steuerquote im mittelfristigen Zeitraum überschätzt wird, was auf die regelmäßigen Steuertarifanpassungen zurückzuführen sein dürfte.¹ Fraglich ist jedoch, wann und in welcher Höhe die politischen Akteure die angefallenen progressionsbedingten Mehreinnahmen zurückgeben, weshalb die Steuerschätzung zunächst vom geltenden Rechtsstand ausgeht, auch um als sinnvolle Planungsgrundlage für finanzpolitische Entscheidungen dienen zu können. Eine regelgebundene Anpassung des Steuertarifs hätte jedoch den Vorteil, dass die Verzerrungen im Steuersystem automatisch beseitigt werden könnten, ohne dass regelmäßig parallele Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat organisiert werden müssten.

Literatur

BMF (2015), *Ergebnisse der 147. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«*, verfügbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/11/2015-11-05-pm-42.html>.

BMF (2016), *Ergebnisse der 148. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«*, verfügbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2016/05/2016-05-07-PM12-Steuerschaetzung.html>.

BMW und BMF (2015), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Stand: Herbstprojektion der Bundesregierung vom 14. Oktober 2015*, verfügbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2015/11/Inhalte/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-und-konjunkturkomponenten.html>.

um.de/Content/DE/Monatsberichte/2015/11/Inhalte/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-und-konjunkturkomponenten.html.

BMW und BMF (2016), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 20. April 2016*, verfügbar unter: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunktur-und-Statistiken/projektionen.html>.

Breuer (2015), »On the Rationality of Medium-Term Tax Revenue Forecasts: Evidence from Germany«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 235(1), 22–40.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2016), »Aufschwung bleibt moderat – Wirtschaftspolitik wenig wachstumsorientiert«, *ifo Schnelldienst* 69(8), 3–59.

¹ So überschätzte der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« die Steuerquote im Zeitraum 1968–2012 für das dritte Folgejahr um durchschnittlich 0,5 Prozentpunkte. Zur Rationalität der mittelfristigen Steueraufkommensprognosen vgl. Breuer (2015).