

Diskussionen

Einkommensteuertarifreform 1990: Cui bono?

Eine Anmerkung

Von U. van Essen, H. Kaiser und P. B. Spahn

I. Einleitung

In einem kürzlich in dieser Zeitschrift erschienenen Aufsatz haben sich *F. Hinterberger* und *K. Müller* (H - M) mit den Progressions- und Verteilungswirkungen der Einkommensteuertarifreform 1990 befaßt¹. Dabei wurden die Progressionswirkungen insbesondere anhand der Steuerschuld- und der Residualeinkommenselastizitäten der verschiedenen Tarife beleuchtet. Die vorgelegte Studie geht jedoch nur unwesentlich über die vom Bundesminister der Finanzen durchgeführte Tarifanalyse hinaus² und auch der Titel der Studie ist irreführend: Verteilungswirkungen können – entgegen der Auffassung der beiden Autoren – mittels einer reinen Tarifanalyse nicht sinnvoll betrachtet werden. Dies ist insbesondere deshalb nicht möglich, weil kein Bezug auf eine aktuelle Einkommensverteilung genommen wird und weil die Analyse, die auf den reinen Tarif beschränkt bleibt, die wichtige Betrachtung von Struktureffekten (so z.B. schon hinsichtlich des Unterschieds zwischen Verheirateten und Nichtverheirateten) nicht erlaubt.

In dieser Replik wird – ausgehend von einer Kritik – versucht, die Verteilungsfunktion für das zu versteuernde Einkommen explizit zu berücksichtigen. Außerdem werden die durch die Steuerreformen 1986 - 1990 bewirkten Absenkungen der Durchschnittsteuersätze mit Hilfe eines Simulationsmodells auf der Basis einer repräsentativen Stichprobe der Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland abgeleitet. Diese Vorgehensweise ermöglicht im Gegensatz zur Tarifanalyse von *H - M* eine explizite Berücksichtigung von Reformmaßnahmen, die Änderungen bei der Berechnung der Steuerbemessungsgrundlage mit sich bringen.

¹ Vgl. *Hinterberger / Müller* (1988).

² Vgl. *Lietmeyer* (1988).

II. Progressionsgrad und Verteilungsdimension

Verteilungswirkungen eines Tarifs lassen sich nicht losgelöst von der aktuellen Verteilung der Steuerbemessungsgrundlage betrachten. Auch *H - M* erkennen dies an, wenn sie zunächst vom Lorenz-Kriterium ausgehen, das allerdings nur dann etwas über die nivellierende Wirkung eines Steuertarifs aussagen kann, wenn sich die beiden zu vergleichenden Lorenzkurven nicht schneiden (Lorenz-Dominanz).

Auf das Lorenzkriterium kommen die beiden Autoren jedoch im folgenden nicht weiter zu sprechen. Sie können es auch nicht, denn die Verteilungsfunktion der Nettoeinkommen wird von ihnen nicht berücksichtigt. Dabei liegt in der Steuerreform von 1990 insofern eine besondere Note, als – was selten genug vorkommt – empirisch gezeigt werden kann, daß Lorenz-Dominanz hier tatsächlich gegeben ist, so daß zu Recht auf eine Umverteilung von unten nach oben geschlossen werden kann. Der als Ungleichheitsmaß für die Nettoeinkommen verwendete Gini-Koeffizient erhöht sich dabei von 0.2984 für das Steuerrecht 1983 auf 0.3063 für das Steuerrecht 1990³.

Es ist nicht ganz verständlich, weshalb sich die beiden Autoren mit dem Lorenzkriterium auseinandersetzen, wenn sie es in ihrer Analyse gar nicht verwenden. Zudem ist das, was sie vortragen, zum Großteil weithin bekannt und unumstritten – oder aber es ist irreführend. So ist z.B. die Anwendung des Konzepts der Lorenz-Dominanz auf einzelne Abschnitte sich schneidender Lorenzkurven – entgegen der Auffassung der Autoren – problematisch. Die Betrachtung von Teilintervallen der Lorenzkurven $[y_1, y_2)$, $0 < y_1 < y_2 < \infty$ ist im konkreten Fall der Anwendung auf die Steuerreform schon deshalb unzulässig, weil y_1 und y_2 häufig Funktionen des Steuertarifs sind. Dadurch verschieben sich für zwei unterschiedliche Steuertarife die Klassengrenzen auch in unterschiedlichem Maße und innerhalb der durch die Schnittpunkte der Lorenzkurven definierten Bereiche finden sich dann nicht die gleichen Steuerpflichtigen wieder. Dieser Effekt wird noch verstärkt, wenn nicht nur Tarifeffekte, sondern auch Struktureffekte berücksichtigt werden sollen, die die Steuerbemessungsgrundlage durch unterschiedliche Abzugsbeträge erhöhen oder senken. Jeder Vergleich von Klassen mit inhomogenen Grundgesamtheiten ist jedoch für Verteilungsaussagen problematisch.

Ein zentraler Einwand gegen die Analysen von *H - M* ist jedoch, daß der Tarif allein – und dies gilt auch für die daraus abgeleiteten Elastizitäten – nicht zu verteilungspolitischen Aussagen herangezogen werden kann⁴. Ent-

³ Vgl. *van Essen / Kaiser / Spahn* (1988b, S. 22).

⁴ Für die Grenzsteuersätze scheinen die Autoren dies sogar zuzugeben, wenn sie schreiben: „Aus verteilungspolitischer Sicht aussagekräftiger sind aber die absoluten

scheidend ist vielmehr, wie sich der Steuertarif zu einer gegebenen Einkommensverteilung stellt.

Ein Beispiel für die beschränkte Aussagefähigkeit einer reinen Tarifanalyse ist folgendes: *H - M* konzentrieren sich bei der Analyse des Tarifs auf Alleinstehende. Für Verheiratete werden keine Aussagen getroffen. Dies ist im Rahmen der vorgelegten Studie auch konsequent, denn der Splitting-Tarif unterscheidet sich von dem Tarif für Alleinstehende nur dadurch, daß auf der Einkommensachse die doppelten Einkommensbeträge abzutragen sind. Ansonsten sind die Ergebnisse völlig identisch. Diese „Beliebigkeit“ der Skalierung der Einkommensachse – wie in diesem Fall – ist jedoch ohne Kenntnis einer realen Einkommensverteilung bei einer reinen Tarifanalyse von grundsätzlicher Art. Gravierender noch wird das Problem bei Berücksichtigung weiterer Strukturmerkmale, die die Steuerschuld sehr wohl betreffen, aber im Tarif allein nicht abgebildet werden können.

III. Gewichtete (globale) Steuerelastizitäten

Einer der Autoren hat bereits früher gezeigt, wie man die Analyse einer Tarifreform mit einer aktuellen Verteilung von Steuerpflichtigen in Verbindung bringen kann⁵. Dabei werden die verschiedenen Bereiche des Tarifs mit der Dichte der jeweils relevanten Verteilungsfunktion für die Steuerpflichtigen gewichtet. Man erhält auf diese Weise „globale“ Steuersätze bzw. „globale“ Elastizitäten. Bereiche des Tarifs, die entweder hohe Steuersätze oder eine starke Progression aufweisen, werden, soweit sie nicht besetzt sind, auf diese Weise automatisch ausgeblendet. Ein Tarif kann also durchaus partiell stark progressiv sein, ohne daß dies in einer bestimmten historischen Situation in der globalen Steuerelastizität zum Ausdruck kommen muß.

Die Berechnung solcher globalen Maße erlaubt es, etwas über die Dynamik eines Tarifs im Vergleich zu der eines anderen auszusagen, indem nämlich die Verteilungsfunktionen entsprechend der Einkommensentwicklung fortgeschrieben werden, wobei auf diese Weise die Auswirkungen auf die Gesamtprogression betrachtet werden können. So ist es z.B. nicht uninteressant, ob sich ein großer Teil der zu versteuernden Einkommen in einem Tarifbereich mit aufstrebender Tarifprogression befindet oder aber in einem Bereich stagnierender oder sich vermindernder Progression.

Die Ergebnisse dieser Analyse können an dieser Stelle nur skizziert werden⁶:

und relativen Änderungen der Durchschnittsteuersätze“ (*Hinterberger / Müller* (1988), 363). Aber auch für die Durchschnittsteuersätze bleibt unser Einwand grundsätzlich bestehen.

⁵ Vgl. *Spahn* (1973) und *Spahn* (1975).

⁶ Vgl. hierzu *van Essen / Kaiser / Spahn* (1989).

Die globale Elastizität des Tarifs 1990 fällt bis zum Jahre 2000 leicht ab – und zwar sowohl für getrennt Veranlagte als auch für gemeinsam Veranlagte. Die globale Elastizität des Tarifs 1986 liegt für alle Jahre des betrachteten Zeitraums über der des Tarifs von 1990. Während des gesamten Zeitraums von 1991 bis 2000 verdreifacht sich in etwa die Zahl der Alleinstehenden, die dem Spitzensteuersatz unterliegen, auf einen Anteil von 2% der Steuerpflichtigen; bei den Verheirateten steigt dieser Anteil von 3% auf 4,7% an.

Zwar erhöhen sich über den Projektionszeitraum – wie zu erwarten – auch die gewichteten Grenzsteuersätze, doch liegen diese im Jahr 2000 für den Tarif 1990 noch immer niedriger als für den Tarif 1986 in der Ausgangsperiode – und zwar für beide Kategorien von Steuerpflichtigen. Dies zeigt, daß die Absenkung der Grenzsteuersätze keine kurzfristig angelegte fiskalpolitische Maßnahme war, sondern mittelfristig Bestand haben wird. Dies muß ohne Zweifel die Effizienzgewinne durch die Steuerreform 1990 verstärken, da diesmal keine Erwartungen im Hinblick auf eine baldige automatische Aufzehrung der Reduzierung der marginalen Steuersätze berechtigt sind.

Dieses Ergebnis ist aus einer reinen Tarifanalyse nicht ablesbar. Im Gegenteil: Die Betrachtung der Tarifelastizität allein führt auf eine falsche Fährte. Das Ergebnis unserer Analyse wird jedoch augenblicklich einleuchtend, wenn man die von *H - M* errechnete Aufkommenselastizität beider Tarife der Dichtefunktion für die Steuerpflichtigen in ihrer Entwicklung von 1991 bis 2000 gegenüberstellt. Dann wird nämlich deutlich, daß das jeweilige Maximum der Dichte auch um die Jahrtausendwende noch unterhalb jener Tarifzone liegt, in der der Tarif 1990 seine stärkste Progression entfaltet.

IV. Empirische Durchschnittsteuersätze

Im folgenden soll nun kontrastierend zu dem Beitrag von *H - M* eine strukturell tiefer aufgefächerte Analyse der Durchschnittsteuersätze⁷ durchgeführt werden, die auf Mikrodaten beruht⁸. Auf der Grundlage dieser Daten wurde mit Hilfe eines Veranlagungsprogramms⁹ zunächst diejenige Einkommensteuer simuliert, die ein Steuerpflichtiger nach dem für 1983 gültigen Steuerrecht hätte zahlen müssen. Anschließend wurde die Berech-

⁷ Zu einer analogen Analyse der Grenzsteuersätze vgl. *van Essen / Kaiser / Spahn* (1989).

⁸ Als Datenbasis dient die 1. Welle des Sozio-ökonomischen Panels mit Einkommensangaben für das Jahr 1983 (vgl. hierzu *Hanefeld* (1987)). Diese Einkommensangaben wurden getrennt nach Einkunftsarten bis zum Jahre 1988 fortgeschrieben.

⁹ Eine Modelldokumentation findet sich in *van Essen / Kassella / Landua* (1986). Zur Validierung des Modells vgl. *van Essen / Kassella* (1988) und *van Essen / Kaiser / Spahn* (1988a).

Tabelle
**Absolute Absenkung der Durchschnittsteuerbelastung aufgrund der Steuerreformen 1986 - 1990 nach Einkunftsclassen,
Art der Veranlagung und Kinderzahl (Angaben in Prozentpunkten)**

	Gesamtbetrag der Einkünfte*									
	Alle St.-z.	0 bis 20 000	20 001 bis 25 000	25 001 bis 30 000	30 001 bis 40 000	40 001 bis 50 000	50 001 bis 60 000	60 001 bis 75 000	75 001 bis 100 000	100 000 bis 250 000
Alle Steuerzahler	4,6	3,9	4,3	3,7	4,6	4,4	4,1	4,4	6,4	8,8
getrennte Veranlagung	4,4	3,8	3,2	3,0	4,0	5,8	7,8	9,3	10,3	9,1
gemeinsame Veranlagung	4,8	4,0	6,3	5,8	5,1	3,9	3,2	3,9	5,7	8,7
ohne Kind	4,2	3,6	3,2	3,0	3,8	4,5	4,9	4,9	7,1	8,7
1 Kind	4,8	5,0	7,0	5,1	5,3	3,9	3,2	4,0	5,8	8,5
2 Kinder	5,4	7,2	9,3	7,4	6,0	4,4	3,6	4,0	5,7	8,9
mehr als 2 Kinder	6,7	10,4	9,7	11,1	8,0	5,2	4,2	4,4	6,0	9,1

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis der 1. Welle des Sozio-ökonomischen Panels (1984).
* Nach dem Steuerrecht 1983.

nung für das Steuerrecht 1990 wiederholt. Diese Vorgehensweise ermöglicht eine von Änderungen des Einkommensniveaus und der Bevölkerungsstruktur unabhängige Analyse der Steuerreformmaßnahmen und eine Berechnung der Durchschnittsteuersätze für jeden Steuerpflichtigen. Die Ermittlung der Steuerschuld setzt bei den Einnahmen an und erfaßt daher nicht allein den Tarif sondern auch die Gesamtheit der Abzugsbeträge.

Nachfolgend wird die Absenkung der Durchschnittsteuersätze infolge der Steuerreform 1990, die für die Analyse der Verteilungswirkungen in besonderem Maße relevant ist, in Abhängigkeit vom Gesamtbetrag der Einkünfte analysiert. Im Gegensatz zu den in der Tabelle 3 bei *H - M* dargestellten Resultaten basieren unsere Ergebnisse auf einer expliziten Berücksichtigung der durch die Steuerreform induzierten Veränderungen der Steuerbemessungsgrundlage.

Die Tabelle zeigt die Absenkung der Durchschnittsteuerbelastung sowohl für die Gesamtheit der Steuerpflichtigen als auch getrennt nach Veranlagungsart und Kinderzahl.

Sehr deutlich kommt hier die familienpolitische Dimension der Steuerreformen 1986 - 1990 zum Ausdruck: Steuerzahler mit niedrigen Einkünften und mehreren Kindern erfahren die stärkste Absenkung der Durchschnittsteuersätze. Erkennbar wird auch, daß Struktureffekte, die – wie hier die Kinderzahl – die Steuerbemessungsgrundlage verändern, vor allem im Bereich niedriger Einkünfte zum Tragen kommen, während bei hohen Einkünften der Tarifeffekt dominiert. So ist die Absenkung in der obersten Einkunftsklasse fast unabhängig von der Zahl der Kinder¹⁰.

An diesem Beispiel wird deutlich, daß eine reine Tarifanalyse wesentliche Verteilungsaspekte nicht erfassen kann. Als Alternative bietet sich die verstärkte Nutzung der Mikrosimulation auf der Basis repräsentativer Stichproben an.

Literatur

- van Essen, U. / Kaiser, H. / Spahn, P. B. (1988a), Verteilungswirkungen der Einkommensteuerreformen 1986 - 1990. Finanzarchiv, N.F., Bd. 46, H. 1, 56 - 84.
- / — / — (1988b), Verteilungswirkungen der Einkommensteuerreformen 1986 - 1990, Sonderforschungsbereich 3, Arbeitspapier Nr. 262. Frankfurt und Mannheim.
- / — / — (1989), Einkommensteuertarifreform 1990: Cui bono?, Sonderforschungsbereich 3, Arbeitspapier Nr. 296. Frankfurt und Mannheim.

¹⁰ Die höhere Absenkung der Durchschnittsteuersätze bei den Steuerpflichtigen ohne Kinder gegenüber denjenigen mit Kindern im Bereich der Einkünfte über 40 000 DM resultiert aus der Tatsache, daß die erstgenannten häufig getrennt zu veranlagen sind und Alleinstehende hier deutlich stärker entlastet werden als Ehepaare.

- van Essen, U. / Kassella, T. (1988), Die Einkommensangaben im Sozio-ökonomischen Panel des Sonderforschungsbereiches 3 und ihre Relevanz für steuerpolitische Simulationen, in: U.-P. Reich (Hrsg.), Sonderhefte zum Allgemeinen Statistischen Archiv, Heft 26, 133 - 166.*
- van Essen, U. / Kassella, T. / Landua, M. (1986), Ein Simulationsmodell der Einkommensbesteuerung auf der Basis des Sozio-ökonomischen Panels, Sonderforschungsbereich 3, Arbeitspapier Nr. 188. Frankfurt und Mannheim.*
- Hanefeld, U. (1987), Das Sozio-ökonomische Panel – Grundlagen und Konzeption. Frankfurt / New York.*
- Hinterberger, F. / Müller, K. (1988), Verteilungswirkungen der Einkommensteuertarifreform 1990. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 108, 355 - 369.*
- Lietmeyer, V. (1988), Reform des Einkommensteuertarifs, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin Nr. 46, 423 - 434.*
- Spahn, P. B. (1973), Zur längerfristigen Entwicklung der Einkommensteuern. Konjunkturpolitik 19, Nr. 5, 295 - 314.*
- (1975), Simulating long-term changes of income distribution within an income tax model for West Germany. *Public Finance/Finances Publiques* 30, Nr. 2, 231 - 250.