
Optimale Besteuerung und Spitzensteuersatz*

ANTHONY B. ATKINSON

Anthony B. Atkinson, Nuffield College, Oxford und EMod, Oxford Martin School, E-Mail: tony.atkinson@nuffield.ox.ac.uk

Zusammenfassung: Der britische Finanzminister rechtfertigte die jüngste Senkung des Einkommensteuer-Spitzensatzes in Großbritannien mit optimalsteuertheoretischen Argumenten. Dieser Beitrag legt die zugrunde liegende Argumentation dar, die auf den Analysen im Mirrlees Review zum britischen Steuersystem beruht, und identifiziert sieben Gründe, weshalb diese Analyse nicht unmittelbar in steuerpolitische Empfehlungen umgesetzt werden kann. Vielmehr sind vertiefende Analysen erforderlich.

Summary: Optimal tax arguments were employed by the UK Chancellor of the Exchequer when he justified cutting the top rate of income tax. This article sets out the underlying argument, which is that made in the Mirrlees Review of taxation in the UK, and identifies seven reasons why their analysis may not be a reliable guide to policy. A richer analysis is needed.

→ JEL Classification: H21

→ Keywords: Optimal taxation, revenue, progression

* Dieser Artikel beruht auf dem im Juni 2012 beim DIW-Workshop gehaltenen Vortrag sowie auf einem Teil der Graz Schumpeter Lectures von Oktober 2012 (Atkinson, in Kürze erscheinend).

I Der Spitzensteuersatz im Vereinigten Königreich

Im März 2012 kündigte der Finanzminister des Vereinigten Königreichs an, den Einkommensteuer-Spitzensatz wieder zu senken, der erst 2009 von der Labour-Regierung unter Gordon Brown auf 50 Prozent angehoben worden war und ein Prozent der Steuerzahler betrifft. Diese Entscheidung erregte aus zwei Gründen auch außerhalb Großbritanniens Aufsehen. Bemerkenswert war erstens der Verweis auf ökonomische Analysen. Eine besondere Rolle spielte in diesem Zusammenhang eine umfassende Evaluierung des britischen Steuersystems, der sogenannte Mirrlees Review, der von einer Forschungsgruppe unter der Leitung von Sir James Mirrlees erarbeitet und kürzlich veröffentlicht wurde (Mirrlees 2010, 2011). Es handelte sich dabei nicht um eine offizielle Kommission, sondern um eine am Institute for Fiscal Studies (IFS) angesiedelte Forschungsgruppe.¹ Die theoretische Analyse, die der Evaluierung der britischen Einkommensbesteuerung im Mirrlees Review zugrunde liegt, geht zurück auf einen berühmten Artikel von James Mirrlees (1971) zur optimalen Einkommensbesteuerung.

Interessant war zweitens die Tatsache, dass der Finanzminister als Begründung seiner Entscheidung die Auswirkungen auf die Steuereinnahmen des Vereinigten Königreichs ins Feld führte. In seiner Budgetrede erklärte er: „Die direkten Steuerausfälle belaufen sich auf lediglich 100 Millionen Pfund im Jahr. Zudem hat die britische Steuerbehörde HMRC berechnet, dass dieser Betrag durch höhere Einnahmen bei anderen Steuern möglicherweise sogar kompensiert wird. Anders ausgedrückt bedeutet dies, dass der angehobene Steuersatz bestenfalls einen Bruchteil der erwarteten Einnahmen – und möglicherweise gar nichts – eingebracht hat. Aus diesem Grunde beträgt der Spitzensteuersatz ab April nächsten Jahres 45 Prozent“ (eigene Übersetzung). In ihrer Einschätzung der Einnahmeneffekte stützte sich die britische Steuerbehörde auf den Mirrlees Review, indem sie erklärte, die von ihr geschätzten Auswirkungen auf die Steuereinnahmen stünden in Einklang mit dem Mirrlees Review (HM Revenue and Customs 2012, Executive Summary). Tatsächlich heißt es im Mirrlees Review (2011: 109), es sei unklar, ob der Steuersatz von 50 Prozent tatsächlich zusätzliche Einnahmen erbrächte.

2 Optimale Einkommensbesteuerung und der Mirrlees Review

Der ursprüngliche Artikel von Mirrlees zur optimalen Einkommensbesteuerung ist lang und kompliziert. Er enthält 141 nummerierte sowie unzählige weitere nicht nummerierte Gleichungen. Einige Aspekte der Studie können jedoch einfacher dargestellt werden, insbesondere wenn man sich ausschließlich auf Einnahmeneffekte konzentriert. Diamond und Saez (2011) haben eine halbseitige Berechnung des optimalen Einkommensteuersatzes veröffentlicht, die an dieser Stelle genügt. Diese einfache Berechnung beruht auf zwei Annahmen. Die erste Annahme ist, dass die Verteilung des (zu versteuernden) Einkommens, y , im oberen Bereich einer Pareto-Verteilung entspricht. Die Pareto-Verteilung kann die Gesamtverteilung nicht beschreiben, da sich die Dichte überall verringert, was bei einer typischen Einkommensverteilung nicht der Fall ist. Im oberen Einkommensbereich kann jedoch die Verteilung durch eine einfache, von Pareto vorgeschlagene Formel angemessen angenähert werden. Die Formel hat die praktische Eigenschaft, dass, an welcher Stelle auch immer man die obersten Einkommen bei y^* abschneidet,

1 Der Mirrlees Review ist ein Folgebericht zu dem in den 1970er Jahren veröffentlichten Bericht des Meade-Komitees (Meade 1978).

Kasten

Bestimmung des optimalen Spitzensteuersatzes

Angenommen wird eine kleine Änderung Δt des Spitzensteuersatzes, der auf die Einkommen, y , angewendet wird, die y^* übersteigen. Die Änderung der Steuereinnahmen besteht dann aus einer direkten Zunahme aufgrund des höheren Steuersatzes sowie einem indirekten Rückgang, soweit Steuerpflichtige ihr Einkommen reduzieren. Unter der Annahme, dass die Elastizität des steuerpflichtigen Einkommens, ε , im Top-Einkommensbereich konstant ist, beträgt die Veränderung des steuerpflichtigen Einkommens $\varepsilon [y/(1-t)] \Delta t$. (Die Elastizität ist definiert als positive Veränderung von y bei einer relativen Veränderung von $(1-t)$, was im Ausdruck $y/(1-t)$ berücksichtigt wird.)

Die gesamte Änderung der Steuereinnahmen beträgt somit

$$[(y - y^*) - t\varepsilon y/(1-t)] \Delta t.$$

In der eckigen Klammer variiert lediglich y , so dass es durch seinen Durchschnittswert, y_m , ersetzt werden kann. Die gesamte Änderung der Steuereinnahmen beträgt dann

$$[(y_m - y^*) - t\varepsilon y_m/(1-t)] \Delta t.$$

Für den aufkommensmaximierenden Steuersatz, bei dem der Ausdruck in der eckigen Klammer gleich null ist, gilt:

$$t/(1-t) = (1 - y^*/y_m)/\varepsilon = 1/(\alpha \varepsilon) \text{ oder } t = 1/(1 + \alpha \varepsilon),$$

wobei für die zweite Gleichung der bekannte Zusammenhang der Pareto-Verteilung berücksichtigt ist, nach dem für Einkommen oberhalb y^* das Durchschnittseinkommen $\alpha/(a-1)$ y^* beträgt, so dass gilt $y^*/y_m = 1 - 1/\alpha$.

das durchschnittliche Einkommen oberhalb von y^* einem Mehrfachen von y^* entspricht. Dieses Mehrfache ist $\alpha/(\alpha-1)$ mit α als Pareto-Koeffizienten. Wenn man sich also an einer beliebigen Stelle im oberen Einkommensbereich befindet und $\alpha = 1,5$ ist, wie Diamond und Saez (2011) für die Vereinigten Staaten ermittelt haben, dann entspricht das durchschnittliche Einkommen der Personen mit einem Einkommen, das höher ist als das eigene, dem Dreifachen des eigenen Einkommens. Die zweite vereinfachende Annahme ist, dass die Elastizität des zu versteuernden Einkommens, die mit ε bezeichnet ist, im obersten Einkommensbereich konstant ist. Auf Grundlage dieser beiden Annahmen kann gezeigt werden, dass sich der einnahmenmaximierende Steuersatz t mit der Formel $t = 1/(1 + \alpha \varepsilon)$ ermitteln lässt (Kasten). Natürlich ist die ausschließliche Fokussierung auf die Steuereinnahmen eine starke Annahme. Sie vereinfacht aber die Analyse, zumal dabei Fragen nach der Gewichtung der obersten Einkommen im Verhältnis zu den obo-

ren mittleren und den unteren mittleren Einkommen außer Acht gelassen werden können. Die marginale Wohlfahrt dieser Gruppen wird auf null gesetzt.

Diese Formel liegt den Berechnungen des optimalen Spitzensteuersatzes in dem von Brewer, Saez und Shephard verfassten Hintergrundkapitel zum Mirrlees Report (in Mirrlees 2010) zugrunde. Die Autoren schätzen, dass die Elastizität des zu versteuernden Einkommens (der Parameter ε) für das oberste ein Prozent der Einkommensbezieher im Vereinigten Königreich 0,46 beträgt. Dabei wurde für andere Einflussfaktoren durch einen Vergleich der Veränderung des Einkommensanteils des obersten ein Prozent (das von den Steuersenkungen betroffenen ist) mit jenem der nächstniedrigen vier Prozent kontrolliert. Für den Pareto-Koeffizienten (Parameter α) bestimmen sie einen Wert von 1,67. Insgesamt ergibt sich somit ein einkommensmaximierender Steuersatz von 56,6 Prozent. Dabei handelt es sich allerdings um den gesamten kombinierten Steuersatz inklusive sämtlicher Steuern, also nicht nur den Einkommensteuersatz. Werden andere Steuern und Abgaben wie Sozialversicherungsbeiträge und indirekte Steuern berücksichtigt, ergibt sich die Schlussfolgerung, dass die Spitzensteuer auf Einkommen höchstens 40 Prozent betragen sollte.

Dies scheint ein Triumph für die moderne Finanzwissenschaft zu sein: Theoretische Überlegungen führen zu unmittelbaren anwendbaren Steuerformeln, die mit mikroökonomischen Ergebnissen kombiniert werden können und so klare Schlussfolgerungen ermöglichen, die sofort von politischen Entscheidungsträgern übernommen werden können. Meiner Ansicht nach ist allerdings Zurückhaltung geboten. Es gibt verschiedene Gründe für Vorbehalte gegenüber dieser Schlussfolgerung. Im Folgenden werde ich nicht weniger als sieben Gründe darlegen. Keiner meiner Einwände ist neu. Tatsächlich werden einige (allerdings nicht alle) dieser Argumente auch im Mirrlees Report klar anerkannt.

Einwand 1: Das Konfidenzintervall

Als erstes ist anzuführen, dass in Bezug auf die Schätzung der Elastizität des zu versteuernden Einkommens erhebliche Unsicherheit besteht. Brewer, Saez und Shephard betonen: „Da unsere Schätzung der Elastizität mit Unsicherheiten behaftet ist, ist es auch der geschätzte optimale Spitzensteuersatz“ (Mirrlees 2010: 110, eigene Übersetzung). Dies kommt auch im Hauptbericht zum Ausdruck: „Die Unsicherheit in Bezug auf die Schätzung eines einkommensmaximierenden Einkommensteuersatzes von 40 Prozent lässt sich nicht vermeiden“ (Mirrlees 2011: 109, eigene Übersetzung). Der ausgewiesene Standardfehler für die geschätzte Elastizität impliziert ein 95-prozentiges Konfidenzintervall von 0,21 bis 0,71, was einkommensmaximierende Gesamtsteuersätze zwischen 46 und 74 Prozent nahelegt – eine große Spannweite um den Wert von 56,6 Prozent. Dies wiederum bedeutet, dass der optimale Einkommensteuer-Spitzensatz irgendwo zwischen 24 und 62 Prozent liegen könnte. Dies ist mit den Ansichten der meisten Politiker zum Spitzensteuersatz vereinbar.

Der Mirrlees Report geht nicht so weit zu fordern, dass diese Unsicherheit in die Formel zur Berechnung des optimalen Steuersatzes eingehen sollte. Momentan tut man so, als ob der Schätzwert für die Elastizität in einem Teil der Forschung produziert worden wäre und dann beim Steueroptimierungsproblem wie ein bekannter Parameter angewendet werden könnte. Die Berechnung des optimalen Steuersatzes müsste stattdessen explizit die Unsicherheiten in Bezug auf die Elastizität anerkennen und nicht einfach mit einer Punktschätzung arbeiten. (Ich beziehe mich hierbei auf Unsicherheiten, mit denen die Regierung konfrontiert ist, und nicht

auf Unsicherheiten, die Einzelpersonen betreffen.) Eine explizite Berücksichtigung der großen Spannweite für die Elastizität könnte gut und gerne dazu führen, dass ein niedrigerer Steuersatz festgelegt wird als im Fall völliger Sicherheit über den Schätzwert. In diesem Fall würde das Argument des britischen Finanzministers für eine Steuersatzsenkung untermauert.

Einwand 2: Annahmen bezüglich anderer Steuern

Zweitens sollten wir die Implikationen der Berechnungen beachten, die zur Herabsetzung des im Mirrlees Report ermittelten Spitzensteuersatzes von 56,6 Prozent auf 40 Prozent führt. Was hier berechnet wird, ist der gesamte Steuerkeil zwischen einem vom Arbeitgeber bezahlten Pfund und einem Pfund verfügbarem Einkommen. Dabei werden die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (13,8 Prozent), die Arbeitnehmerbeiträge (zwei Prozent bei hohen Einkommen) und die Mehrwertsteuer von 20 Prozent berücksichtigt. Zusammen genommen reduzieren sie den optimalen Einkommensteuer-Spitzensatz von 56,6 Prozent auf 39 Prozent.

Die Berücksichtigung des gesamten Steuerkeils ist zwar sinnvoll, bedeutet aber auch, dass der optimale *Einkommensteuersatz* von den anderen von den betroffenen Steuerpflichtigen zu entrichtenden Steuern und Abgaben abhängig ist. Nehmen wir etwa einmal an, dass das Grenzeinkommen Selbständigeneinkünfte oder Gewinnentnahmen aus einem Unternehmen darstellt, so dass es nicht voll sozialversicherungspflichtig ist: Dann sollte der optimale Spitzensteuersatz 46 Prozent betragen. Es ist auch gut möglich, dass die obersten Einkommen nicht ihr gesamtes Einkommen für Güter ausgeben, die dem vollen Mehrwertsteuersatz unterliegen. Sie könnten die Hälfte ihres zusätzlichen Einkommens für mehrwertsteuerbefreite Güter wie Bücher oder Lebensmittel verwenden, sparen oder im Ausland ausgeben. In diesen Fällen ergäbe sich ein optimaler Steuersatz von 51 Prozent.

Einwand 3: Zunehmende Einkommensungleichheit

Drittens sollte der zweite Parameter der obigen Steuerformel nicht aus dem Blick geraten: α ist genauso wichtig wie ε . Ökonomen tendieren zu der Annahme, dass die Elastizität von Verhaltensreaktionen im Zentrum ihrer Disziplin steht, doch genauso zentral sollte auch die Verteilung sein. Dies gilt besonders bei einer wachsenden Konzentration der Spitzeneinkommen und damit einem niedrigeren Wert für α , was einen höheren optimalen Spitzensteuersatz nahelegt. Die Schätzung des Mirrlees Report basiert auf einer Erhebung der britischen Steuerbehörde zu den persönlichen Einkommen für die Jahre 2003 und 2004 (UK Survey of Personal Incomes for 2003–4), während die Daten für die Jahre 2009 und 2010 darauf hindeuten, dass α durchaus auch niedriger liegen könnte. Bei $\alpha=1,5$ beträgt der optimale Steuersatz für eine selbstständig tätige Person, die die Hälfte ihres Grenzeinkommens für Bücher ausgibt, 53 Prozent.

Einwand 4: Interdependenzen (positiver und negativer Art)

Die bei der Berechnung des optimalen Steuersatzes verwendete Elastizität des zu versteuernden Einkommens wurde aufgrund von Annahmen geschätzt, bei denen jegliche Interdependenzen zwischen den Einkommen unterschiedlicher Personen unberücksichtigt blieben. Sie basiert auf der Veränderung des Einkommens der von einer Steuersatzänderung betroffenen Personen (also der obersten ein Prozent der Einkommensbezieher) im Vergleich zur Veränderung der Einkommen der nicht von einer Steueränderung betroffenen Personen. Mit anderen Worten: Anhand der nichtbesteuerten Gruppe wird kontrolliert, was ohne die Änderung geschehen wäre. Dabei

lautet die Hypothese, dass diese Gruppe – die unteren 99 Prozent – im Falle einer Steueränderung gleich viel verdient wie ohne Steueränderung. Diese Annahme widerspricht jedoch einigen der wichtigsten Argumente, und zwar in beide Richtungen.

Die Befürworter eines niedrigeren Steuersatzes erwarten, dass das oberste ein Prozent der Einkommensbezieher als Reaktion auf die Steuersatzsenkung das Einkommen durch höhere Leistung und Initiative erhöht und dass dadurch zusätzliche Arbeitsplätze entstehen. Bei der Untersuchung der Auswirkungen einer Steuersatzsenkung auf die Steuereinnahmen sollten daher auch die zusätzlichen Steuern aus den zusätzlichen Arbeitsverhältnissen sowie die eingesparten Transferleistungen berücksichtigt werden. Der resultierende Effekt ist möglicherweise sehr groß und könnte äußerst niedrige Steuersätze rechtfertigen. Bei alleiniger Betrachtung der Steuereinnahmen könnte es gerechtfertigt sein, dass Warren Buffett weniger Steuern bezahlt als seine Sekretärin, wenn seine geschäftlichen Aktivitäten viele neue Arbeitsplätze schaffen, etwa im Bahngüterverkehr.

Auf der anderen Seite wird argumentiert, dass eine negative Interdependenz vorliegt – dass also der Einkommenszuwachs des obersten ein Prozent zu Lasten anderer Steuerzahler erfolgt. Ein offensichtliches Beispiel hierfür sind die Managergehälter. Bei deren Betrachtung ist es hilfreich, auf die von Williamson, Baumol und anderen in den 1960er und 1970er Jahren entwickelten Theorien über von Managern geführte Unternehmen und die Trennung von Eigentum und Kontrolle zurückzugreifen. Bei diesen Modellen ging man davon aus, dass sich Manager durchaus für ihr Gehalt interessieren, dass ihnen aber auch andere Dinge wichtig sind, etwa Unternehmensgröße oder -wachstum. Demnach versuchen sie, eine Nutzenfunktion mit mehreren Argumenten zu maximieren. Sind die Steuersätze hoch, lohnt sich die Aushandlung eines höheren Gehalts kaum, so dass sich die Manager auf Expansion und Unternehmenswachstum konzentrieren. Steuersenkungen hingegen werden dazu führen, dass die Manager ihre Energie wieder vermehrt darauf verwenden, sich einen größeren Anteil am Gewinn zu sichern. Ein Anstieg der Managergehälter oder Boni geht somit zu Lasten von Beschäftigung und Wachstum. Daher muss die Erhöhung von Managergehältern den Verlusten anderer gegenübergestellt werden. Dies ist ein konkretes Beispiel für einen Verhandlungseffekt, wie er in einem kürzlich veröffentlichten Artikel von Piketty, Saez und Stantcheva (2011) beschrieben wird. Die Autoren zeigen, dass dieser Effekt bedeutend höhere Spitzensteuersätze rechtfertigt: Anstelle der eingangs vorgestellten 56,6 Prozent nennen sie einen Wert von 83 Prozent.

Einwand 5: Abweichung vom Standardmodell eines Arbeitsmarkts mit vollständigem Wettbewerb

Das Beispiel der Gehaltsverhandlung erinnert uns daran, dass traditionelle Analysen der optimalen Besteuerung auf einem Arbeitsmarktmodell mit vollständigem Wettbewerb basieren. Wir müssen jedoch aus dem Rahmen des Arrow-Debreu-Modells ausbrechen und uns Fortschritte zunutze machen, die anderswo in den Wirtschaftswissenschaften erzielt werden – in diesem Falle in der Arbeitsmarktökonomik. Wie Persson und Sandmo bemerken, „weicht der Arbeitsmarkt in der Praxis in einer ganzen Reihe wichtiger Aspekte vom Standardmodell mit vollständigem Wettbewerb ab. Diese Erkenntnis hatte bisher nur geringe Auswirkungen auf die Besteuerungstheorie, die noch immer stark auf Annahmen beruht, die von vollständigem Wettbewerb ausgehen – sowohl bei positiven als auch bei normativen Studien“ (2005: 558, eigene Übersetzung). Persson und Sandmo untersuchen die optimale Einkommensbesteuerung in einem „Wettkampf“- („tournament“-)Modell, in dem die Löhne nicht durch Produktivität im

Allgemeinen, sondern durch die Produktivität des Arbeitnehmers im Verhältnis zu den anderen Arbeitnehmern bestimmt werden. Wie die Autoren anmerken, ist ein solches Modell besonders für die Gehälter der Spitzenführungskräfte interessant. Dieses Modell wäre daher als Rahmen zur Untersuchung des optimalen Spitzensteuersatzes angebracht. In einem solchen Modell kann der optimale Steuersatz umso höher sein, je breiter die Belohnungen im „Wettkampf“ streuen. Je mehr also die Bezahlung individualisiert ist, desto höher ist der optimale Steuersatz.

Einwand 6: Die Besteuerung von Kapitaleinkommen gegenüber Arbeitseinkommen

Die Debatte über optimale Einkommensbesteuerung fokussiert stark auf Arbeitseinkommen, die auch Grundlage des ursprünglichen Modells von Mirrlees (1971) waren. Wie Piketty und Saez (2012) vor kurzem argumentierten, ist auch die optimale Besteuerung hoher Kapitaleinkommen zu berücksichtigen. Eine unmittelbare Implikation ist, dass beim Steuerkeil von Kapitaleinkommen keine weiteren Abgaben berücksichtigt werden müssen, wie sie auf Arbeitseinkommen erhoben werden, insbesondere Sozialversicherungsbeiträge. Daraus folgt unmittelbar ein höherer optimaler Einkommensteuersatz.

Ferner ergibt sich aus der Einbeziehung des Kapitaleinkommens, dass die optimale Einkommensbesteuerung als mehrdimensionales Problem zu begreifen ist. Bisher wird bei der Frage nach der optimalen Einkommensbesteuerung von Steuerpflichtigen mit unterschiedlicher Einkommenserzielungsfähigkeit n ausgegangen, die bei einer Dichte $g(n)$ Einkommen $y(n)$ generieren und für die ein optimaler Steuertarif $T(y)$ festgelegt wird. Wenn man nun bei den Wirtschaftssubjekten unterschiedliche Kapitalausstattungen m zulässt, die Kapitaleinkommen $x(m, n)$ und Einkommen $y(m, n)$ generieren, dann ist der Steuertarif $T(x, y)$ unter Berücksichtigung der gemeinsamen Verteilung $h(m, n)$ festzulegen. Somit stellen sich Fragen wie: Kann das Optimum mit einer Einkommensteuer $T_1(x + y)$ erzielt werden? Kann es mit einer dualen Einkommensteuer $T_2(x) + T_3(y)$ erreicht werden? Wie verändert sich bei der Beschränkung auf eine Einkommensteuer die optimale Progressivität, wenn Kapitaleinkommen ungleicher verteilt sind? Eine neue Frage wäre: Inwiefern ist die optimale Steuerstruktur abhängig von der gemeinsamen Verteilung von Arbeits- und Kapitaleinkommen? Wenn Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen stärker korreliert sind, sollten dann die Steuersätze niedriger oder höher sein?

Einwand 7: Breitere gesellschaftliche Ziele

Der letzte Vorbehalt besteht darin, dass neben der Maximierung von Steuereinnahmen noch weitere gesellschaftliche Ziele zu berücksichtigen sind. Dies führt in neue Dimensionen und könnte bedeuten, dass wir den utilitaristischen Rahmen verlassen müssen, der immer noch die Wohlfahrtsökonomik dominiert. Ich möchte an dieser Stelle lediglich einen Aspekt anführen, der bei der Standardanalyse der Optimalsteuertheorie fehlt – das Konzept der „Gerechtigkeit“, angewendet auf die Besteuerung. Einer der häufigsten Vorwürfe an die Besteuerung ist, dass sie nicht gerecht sei. Häufig bezieht sich dies auf horizontale Gerechtigkeit: Warum wird eine Einkommensquelle niedriger besteuert als eine andere? Hier ist jedoch die Rolle der Grenzsteuersätze relevant. Bei Grenzsteuersätzen geht es nicht nur um Anreize: Die Veränderung des Nettolohns oder -gehalts bei einem Einkommensanstieg wird auch auf der Grundlage von impliziten Gerechtigkeitsüberlegungen beurteilt.

Zu einer gerechten Besteuerung gehört ein deutlich erkennbarer Zusammenhang zwischen Leistung und Entlohnung: Steuerpflichtige sollten einen angemessenen Anteil des Zusatzverdienstes

aus einer Ausdehnung der Arbeitszeit, der Übernahme größerer Verantwortung oder einem Zweitjob behalten. Die Einwände gegen die „Armutsfalle“ beziehen sich nicht nur auf negative Anreize für das Arbeitsangebot (und die Ersparnis), sondern auch auf die Gerechtigkeit einer Situation, in der den Steuerpflichtigen nur ein geringer Anteil eines zusätzlichen Einkommens bleibt. Diese Problematik gilt jedoch nicht nur für niedrige Einkommen im Zusammenhang mit der Armutsfalle, sondern für das gesamte Einkommensspektrum. Ein gerechter maximaler Grenzsteuersatz – also der beim Steuerpflichtigen verbleibende Anteil eines zusätzlichen Einkommens aus zusätzlicher Leistung – sollte für alle Steuerpflichtigen identisch sein. Dies legt ein ganz anderes Kriterium für den Spitzensteuersatz nahe: dass nämlich der Grenzsteuersatz für Höchsteinkommen nicht höher sein sollte als für niedrige Einkommen. Dem entspricht die britische Regierung ausdrücklich, die einen neuen allgemeinen Steuerabzugsbetrag (Universal Credit) mit einer Entzugsrate von 65 Prozent einführt, was nach Einberechnung der Mehrwertsteuer von 20 Prozent einem Steuersatz von über 70 Prozent entspräche. Die Anwendung des oben genannten Prinzips ergäbe einen Einkommensteuer-Spitzensatz, der sogar bei Berücksichtigung aller weiteren Steuern bei über 50 Prozent liegt.

3 Schlussfolgerungen

Tatsächlich lässt sich aus theoretischen Überlegungen auf der Basis der Optimalsteuertheorie eine anwendbare Besteuerungsformel ableiten, die mit mikroökonomischen Ergebnissen für die einzelnen Parameter kombiniert werden kann, um einen definitiven einnahmemaximierenden Spitzensteuersatz zu bestimmen. Ich habe jedoch sieben Einwände gegen die Standardargumentation der Optimalsteuertheorie genannt, aus der (im Vereinigten Königreich) die Schlussfolgerung gezogen wurde, dass ein Spitzensteuersatz von 40 Prozent die Steuereinnahmen erhöhen würde. Was bedeuten nun meine Einwände für diese Schlussfolgerung?

Einige der Einwände würden eine größere Bandbreite möglicher Antworten erlauben, so etwa die Berücksichtigung eines Konfidenzintervalls beim geschätzten Parameter für die Elastizität des steuerbaren Einkommens (Einwand 1) sowie die Einbeziehung der Interdependenzen zwischen den Einkommen unterschiedlicher Steuerzahler (Einwand 4). Vertritt man beispielsweise die Ansicht, dass die Aktivitäten von Höchsteinkommensbezieheren beträchtliche positive Externalitäten haben, dann wäre der optimale Steuersatz niedriger. Ist man hingegen der Meinung, dass ein Großteil des Anstiegs der Spitzeneinkommen aus der Umverteilung von ökonomischen Renten stammt, so impliziert dies einen höheren optimalen Steuersatz. Eine solche Ausweitung des Spektrums möglicher Antworten hätte weitreichende Implikationen: Sie könnte eine Bandbreite ergeben, die mit dem gesamten politischen Spektrum vereinbar ist. Einige der Einwände würden das Optimum in eine vorhersehbare Richtung verschieben: Einwand 1 etwa könnte aufgrund der expliziten Anerkennung der Unsicherheit zu einem geringeren optimalen Steuersatz führen. Hingegen würde sich der optimale Steuersatz erhöhen, wenn die Annahmen hinsichtlich weiterer zu berücksichtigender Steuern verändert werden (Einwand 2), von einer Zunahme der Einkommensungleichheit ausgegangen wird (Einwand 3) und Kapitaleinkommen einbezogen werden (Einwand 6). In zwei Fällen – bei einem anderen Ansatz zur Lohnbestimmung (Einwand 5) oder bei der Berücksichtigung von Fairnesserwägungen (Einwand 7) – läge der optimale Steuersatz ebenfalls höher, obwohl auch ein anderer Zugang zu diesen Aspekten denkbar wäre.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass wir viele neue Einsichten gewonnen haben, dass aber zahlreiche interessante Fragen offen bleiben, mit denen sich die Forschung beschäftigen muss, bevor gut untermauerte Empfehlungen abgegeben werden können.

Literaturverzeichnis

- Atkinson, Anthony B. (2013): *Public economics in an age of austerity*. Graz Schumpeter Lecture series (im Erscheinen).
- Diamond, Peter A. und Emmanuel Saez (2011): The case for a progressive tax: From basic research to policy recommendations. *Journal of Economic Perspectives*, 25 (4), 165–190.
- Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) (2012): *The Exchequer effect of the 50 per cent additional rate of income tax*. London, HMRC.
- Meade, James E. (chair) (1978): *The structure and reform of direct taxation*. London, Allen and Unwin.
- Mirrlees, James A. (1971): An exploration in the theory of optimum income taxation. *Review of Economic Studies*, 38, 175–208.
- Mirrlees, James A. (chair) (2010): *Dimensions of tax design*. Oxford, Oxford University Press.
- Mirrlees, James A. (chair) (2011): *Tax by design*. Oxford, Oxford University Press.
- Persson, Mats und Agnar Sandmo (2005): Taxation and tournaments. *Journal of Public Economic Theory*, 7 (4), 543–559.
- Piketty, Thomas, Emmanuel Saez und Stefanie Stantcheva (2011): *Optimal taxation of top labor earnings: A tale of three elasticities*. NBER Working Paper 17616. London.