

Breidenbach, Philipp; Döhrn, Roland; Kasten, Tanja

Research Report

Günstige Gelegenheit: Jetzt die kalte Progression abschaffen. Verzicht auf heimliche Steuererhöhungen würde den Staat nur 3,8 Milliarden Euro pro Jahr kosten

RWI Positionen, No. 60

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Breidenbach, Philipp; Döhrn, Roland; Kasten, Tanja (2014) : Günstige Gelegenheit: Jetzt die kalte Progression abschaffen. Verzicht auf heimliche Steuererhöhungen würde den Staat nur 3,8 Milliarden Euro pro Jahr kosten, RWI Positionen, No. 60, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/100691>

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.

Günstige Gelegenheit: Jetzt die kalte Progression abschaffen

Philipp Breidenbach
Roland Döhrn
Tanja Kasten

Verzicht auf heimliche Steuererhöhungen würde den Staat nur 3,8 Milliarden Euro pro Jahr kosten

RWI Position #60, 30. Juli 2014

ZUSAMMENFASSUNG

In den vergangenen Monaten ist der Abbau der kalten Progression wieder in den Fokus der Steuerpolitik gerückt. Das Ziel sollte jedoch nicht darin bestehen, das Problem durch eine diskretionäre Anpassung des Tarifs lediglich temporär zu lösen. Um dauerhaft Abhilfe zu schaffen, muss der Einkommensteuertarif künftig stetig an die Inflation angepasst werden. Die vorliegende RWI Position stellt die Auswirkungen eines derartigen „Tarifs auf Rädern“ für die Jahre 2015 und 2016 dar – sowohl aus gesamtstaatlicher Sicht als auch mit Blick auf die Verteilungseffekte. Die Berechnungen zeigen, dass die Steuereinnahmen um durchschnittlich knapp 3,8 Mrd. € pro Jahr sinken würden. Absolut betrachtet würden Bezieher hoher Einkommen stärker entlastet als Geringverdiener; die höchsten relativen Entlastungen würden jedoch die Bezieher niedriger Einkommen erfahren. Insofern würde der Abbau der kalten Progression auch einen Beitrag dazu leisten, die von einem breiten politischen Konsens befürwortete Entlastung niedriger und mittlerer Einkommen voranzutreiben.

AUTOREN



Philipp Breidenbach

Wissenschaftler im RWI-Kompetenzbereich „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“
Kontakt: philipp.breidenbach@rwi-essen.de



Roland Döhrn

Leiter des Kompetenzbereichs „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“ am Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) und Honorarprofessor am Lehrstuhl Ökonometrie der Universität Duisburg-Essen
Kontakt: roland.doehrn@rwi-essen.de



Tanja Kasten

Wissenschaftlerin im RWI-Kompetenzbereich „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“
Kontakt: tanja.kasten@rwi-essen.de

Window of Opportunity to Abolish Bracket Creep

Foregone tax revenue would amount to only 3.8 billion Euros per year

SUMMARY

In the past few months, the reduction of the income tax burden that results from bracket creep in Germany's progressive income tax system has come back into focus of federal fiscal policy. However, it should not be the objective to solve the problem of bracket creep only temporarily by a discretionary adjustment of the tax schedule. In order to permanently remedy the problem, the income tax schedule has to be steadily adjusted for inflation in a rule based manner. The following RWI Position policy paper describes the impact of such a "tax schedule on wheels" for the years 2015 and 2016 – from both the aggregated perspective of public finances and with respect to distributive aspects. Calculations show that tax revenues would, on average, fall by almost 3.8 billion Euros per year. In absolute terms, high-income earners would be more relieved than low-income earners, although relative reliefs would be highest for low-income earners. In this respect, the proposed reduction in fiscal drag would also contribute to the aim, which is backed by a broad political consensus, to relief the tax burden for lower- and middle-income earners.

IMPRESSUM

Herausgeber

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung (RWI)

Hohenzollernstr. 1-3
45128 Essen
Fon: +49 (0) 201-8149-0

Büro Berlin

Invalidenstr. 112
10115 Berlin

ISBN 978-3-86788-566-9

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2014

www.rwi-essen.de/positionen

Schriftleitung

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Redaktion und Ansprechpartner

Nils aus dem Moore (verantwortlich)
Fon: +49 (0) 30-2 0215 98-15
nils.ausdemmoore@rwi-essen.de

Katja Fels
katja.fels@rwi-essen.de

Lektorat

Claudia Schmiedchen

Layout und Gestaltung

Julica Bracht & Daniela Schwindt

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND¹

In den vergangenen Monaten ist der Abbau der kalten Progression wieder in den Fokus der Steuerpolitik gerückt. Zwar hat sich die große Koalition das Thema eigentlich nicht auf die Agenda geschrieben. Die weiterhin kräftig steigenden Steuereinnahmen haben die Zahl der Befürworter eines solchen Schrittes jedoch auch in der Regierung wachsen lassen.

Das Problem der kalten Progression resultiert aus dem progressiven Verlauf des deutschen Einkommensteuertarifs – mit steigendem Einkommen nimmt die durchschnittliche Steuerlast zu. Diese Gestaltung ist politisch gewollt und entspricht dem Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, nach dem höhere Einkommen stärker zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden sollen. Doch die Leistungsfähigkeit steigt nur dann, wenn das nominale Einkommen stärker steigt als das Preisniveau. Gleich hingegen eine Einkommenserhöhung lediglich die Inflation aus, verbessert sich zwar nicht die Leistungsfähigkeit, es kommt gleichwohl aber zu einer stärkeren Besteuerung des Einkommens und damit zu einem Anstieg der durchschnittlichen Steuerbelastung. Dieses Phänomen wird als kalte Progression bezeichnet und beschert dem Fiskus jedes Jahr Einnahmen in Milliardenhöhe. Nun sind staatliche Einnahmen zwar immer das Ziel von Besteuerung, doch in diesem Fall entspricht die Intensität der Besteuerung nicht der ursprünglichen Abrede zwischen Bürger und Staat.

Eine umfassende Bekämpfung der kalten Progression, die eine stetige Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Inflation erfordert hätte, ist bisher nicht erfolgt.

In den vergangenen Jahren wurde die kalte Progression immer wieder durch diskretionäre steuerpolitische Maßnahmen – die einmalige Korrektur des Einkommensteuertarifs – entschärft. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Sicherung des Existenzminimums (BVerfG 1998) wurde der steuerliche Grundfreibetrag von Zeit zu Zeit an die Entwicklung des Existenzminimums angepasst.² In unregelmäßigen zeitlichen Abständen wurden darüber hinaus die übrigen Tarifbereichsgrenzen der

¹ Die Autoren danken Christoph M. Schmidt und Heinz Gebhardt für wertvolle Hinweise und Anregungen.

² Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) darf das einkommensteuerliche Existenzminimum nicht geringer sein als das sozialhilferechtlich definierte Existenzminimum, das für alle Steuerpflichtigen in voller Höhe von der Einkommensteuer freizustellen ist (Grundfreibetrag). Entsprechend dem Beschluss des Deutschen Bundestags vom 2. Juni 1995 legt die Bundesregierung alle zwei Jahre einen Bericht über die Höhe des von der Einkommensteuer freizustellenden Existenzminimums vor (Deutscher Bundestag 1995a und b). Die Höhe des Existenzminimums bemisst sich laut Bericht an den allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnissen und an dem in der Rechtsgemeinschaft anerkannten Mindestbedarf. Zuletzt wurde der steuerliche Grundfreibetrag schrittweise in den Jahren 2013 und 2014 erhöht, davor in den Jahren 2009 und 2010.

Einkommensteuer angehoben. Eine umfassende Bekämpfung der kalten Progression, die eine stetige Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Inflation erfordert hätte, hat allerdings nicht stattgefunden.

Wie weit die Tarifierpassungen hinter den zum Ausgleich der Inflation notwendigen zurückgeblieben sind, soll hier anhand der Entwicklung seit 2007 illustriert werden.³ Stellt man den seitdem eingetretenen – in historischer Perspektive nicht einmal sonderlich kräftigen – Anstieg des Preisniveaus in Rechnung, müsste im Jahr 2014 der Grundfreibetrag 8 530 € betragen, was 176 € über dem aktuell gültigen liegt.⁴ Die zweite Progressionszone müsste bei einem zu versteuernden Einkommen von 14 179 € beginnen und bei 58 042 € enden, was um 710 € bzw. 5 161 € über dem geltenden Recht liegt. Die „Reichensteuer“ müsste schließlich bei 278 236 € greifen, was eine Verschiebung von 27 500 € gegenüber dem derzeit gültigen Wert bedeutet. Basierend auf diesen Daten ergeben sich aufgrund der kalten Progression allein für 2014 Mehreinnahmen in Höhe von 7,6 Mrd. €, die als heimliche Steuererhöhung dem Prinzip der Leistungsfähigkeit im Grundsatz widersprechen.

Zur dauerhaften Vermeidung der kalten Progression müsste der Einkommensteuertarif kontinuierlich an die Entwicklung der Verbraucherpreise gekoppelt werden. Die Auswirkungen eines solchen „Tarifs auf Rädern“ werden im Folgenden modellgestützt für die Jahre 2015 und 2016 sowohl aus gesamtstaatlicher Sicht als auch mit Blick auf die Verteilungseffekte dargestellt. Es werden hier also nicht ausgewählte Fallbeispiele diskutiert, sondern eine Gesamtschau der Effekte, welche die empirische Relevanz aller möglichen Fälle durch entsprechende Gewichtung berücksichtigt.

Die Quantifizierung erfolgt mithilfe des RWI Est-Mikrosimulationsmodells (RWI 2014), dessen Datengrundlage die Faktisch Anonymisierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST) aus dem Veranlagungsjahr 2007 ist (Schwabbacher 2013). Um den in den Daten noch nicht erfassten aktuellen Rand abbilden zu können, werden zum einen die Einkünfte der Steuerpflichtigen – ggf. auch die steuerlichen Abzugsbeträge – nach Maßgabe der gesamtwirtschaftlichen Einkommensentwicklung fortgeschrieben.⁵ Zum anderen werden im Rahmen des Modells die wichtigsten Steuerrechtsänderungen innerhalb des Simulationszeitraumes von 2007 bis 2014 berücksichtigt.

3 Das Jahr 2007 wurde als Bezugspunkt gewählt, weil die Tarifstruktur der Einkommensteuer bezüglich der Anzahl der Tarifbereiche seit Einführung der so genannten Reichensteuer zum 1. Januar 2007 unverändert geblieben ist.

4 Nach dem aktuell gültigen Einkommensteuertarif 2014 gemäß § 32a EStG werden Einkommen oberhalb des Grundfreibetrags von 8 354 € mit einem Eingangsteuersatz von 14 % versteuert, der in zwei Progressionsverläufen (der erste gilt bis 13 469 €, der zweite bis 52 881 €) auf 42 % ansteigt. Höhere Einkommen sind bis zu einer Höhe von 250 730 € mit 42 % darüber mit 45 % zu versteuern.

5 Die Fortschreibung der Einkünfte orientiert sich an den Prognosen der Gemeinschaftsdiagnose (GD 2014). Unterstellt wird, dass die Einkünfte unter Berücksichtigung der Einführung des Mindestlohnes im Jahr 2015 um 3,5 % (gewichteter Durchschnitt) bzw. im Jahr 2016 um 1,25 % steigen.

2. MINDEREINNAHMEN BEI ABSCHAFFUNG DER KALTEN PROGRESSION

Unser erstes Augenmerk gilt dem Steueraufkommen insgesamt. Daher werden zunächst auf Basis des RWI ESt-Mikrosimulationsmodells die Lohn- und Einkommensteueraufkommen der Jahre 2015 und 2016 unter der Annahme geschätzt, dass der derzeit geltende Einkommensteuertarif unverändert bleibt (Referenzszenario „Tarif 2014“). Die Einkommen werden mithilfe der aktuellen Prognosen der Gemeinschaftsdiagnose (GD) fortgeschrieben (GD 2014). Unter diesen Annahmen ergibt sich ein Lohn- und Einkommensteueraufkommen von etwa 265,7 Mrd. € im Jahr 2015 bzw. 270,8 Mrd. € im Jahr 2016 (siehe Tabelle 1).

In einem Reformszenario wird nunmehr dasjenige Steueraufkommen berechnet, das sich ergeben würde, wenn die kalte Progression durch einen „Tarif auf Rädern“ vollständig ausgeschaltet werden würde. Dabei werden die Tarifgrenzen jährlich an die prognostizierte Entwicklung der Verbraucherpreise angepasst.⁶ Bei diesem Tarif würden die Steuerzahler im Jahr 2015 gegenüber dem im Basisszenario berechneten „Tarif 2014“ um knapp 2,6 Mrd. € entlastet, im Jahr 2016 bereits um 5,0 Mrd. € (siehe Tabelle 1). Die Einnahmen des Staates würden sich bei einer Abschaffung der kalten Progression in den nächsten beiden Jahren also im Schnitt um 3,8 Mrd. € pro Jahr reduzieren.⁷

Tabelle 1

Aufkommenseffekte eines „Tarifs auf Rädern“

in Mrd. € (prozentuale Veränderung in Klammern)

| Tarif/ Aufkommen | Prognosehorizont | |
|--|------------------|------------|
| | 2015 | 2016 |
| Tarif auf Rädern (TAR) Steueraufkommen | 263,1 | 265,8 |
| Tarif 2014 | | |
| Steueraufkommen | 265,7 | 270,8 |
| Mehreinnahmen ggü. TAR | 2,6 (1,0%) | 5,0 (1,9%) |
| Anhebung des GFB | | |
| Steueraufkommen | 264,6 | 268,7 |
| Mehreinnahmen ggü. TAR | 1,5 (0,6%) | 2,9 (1,1%) |

Eigene Berechnungen auf Basis des RWI ESt-Mikrosimulationsmodells (RWI 2014).

⁶ Die Verbraucherpreise steigen in 2015 um 1,8 % (GD 2014) und in 2016 um 1,7 % (BMWi/ BMF 2014).

⁷ Die Mindereinnahmen steigen mit jedem Jahr weiter, denn die sich aus der Inflation der Vorjahre ergebenden Mindereinnahmen stellen eine Startrampe dar, die sich in die Folgejahre fortführt. Die angegebenen Durchschnitte können daher nicht als Prognosen für die Folgejahre nach 2016 genutzt werden.

Ungeachtet der Diskussion über den Abbau der kalten Progression muss der steuerliche Grundfreibetrag aufgrund der verfassungsrechtlich gebotenen Steuerfreiheit des Existenzminimums allerdings wohl auch in den Jahren 2015 und 2016 weiter angehoben werden, so dass die oben dargestellten Ergebnisse die tatsächlichen Mindereinnahmen aufgrund der Einführung eines „Tarifs auf Rädern“ wahrscheinlich überschätzen. Ausschlaggebend für das Ausmaß, in dem der Grundfreibetrag angehoben wird, sind die Ergebnisse des nächsten Existenzminimumberichts der Bundesregierung. Um dennoch einen Eindruck von der potenziellen Überschätzung der fiskalischen Auswirkungen einer vollständigen Beseitigung der kalten Progression zu gewinnen, wurde ein zweites Referenzszenario „Anhebung des GFB“ berechnet, in dem allein der Grundfreibetrag nach Maßgaben der Verbraucherpreise – die hier als grobe Annäherung für die Entwicklung des Existenzminimums dienen – angepasst wurde. Unter Berücksichtigung dieser Anpassung würden die Mindereinnahmen durch eine vollständige Abschaffung der kalten Progression auf 1,5 Mrd. € im Jahr 2015 bzw. 2,9 Mrd. € im Jahr 2016 sinken (Tabelle 1). Im Durchschnitt würde die Lohn- und Einkommensteuer dem Fiskus in den betrachteten Jahren damit jährlich im Schnitt 2,2 Mrd. € geringere Einnahmen bescheren. Angesichts der erwarteten Einnahmen insgesamt sollten beide Szenarien zu verkraften sein.

3. WEM NUTZT EINE ABSCHAFFUNG DER KALTEN PROGRESSION?

Unser zweites Augenmerk liegt auf den Verteilungseffekten einer Abschaffung der kalten Progression. Da das RWI ESt-Mikrosimulationsmodells den Besteuerungsprozess auf individueller Ebene nachbildet, kann es die Frage beantworten, welche Steuerpflichtigen in welchem Ausmaß von einer Ausschaltung der kalten Progression profitieren würden.

Alle Steuerzahler, deren Einkommen den Grundfreibetrag übersteigt, würden von einem „Tarif auf Rädern“ profitieren – mit einer durchschnittlichen Entlastung von 98 €.

Dazu werden sowohl die absoluten als auch die relativen Entlastungseffekte differenziert nach verschiedenen Einkommensklassen berechnet, die sich durch die Einführung eines „Tarifs auf Rädern“ ergeben würden.⁸ Als Vergleichsbasis dient das Szenario, in dem der Einkommensteuertarif 2014 unverändert gilt. Darüber hinaus ist es sinnvoll, die gemeinsam Veranlagten, die das Ehegattensplitting in Anspruch nehmen, und die übrigen Veranlagungsarten getrennt zu betrachten, da sich die Effekte in diesen beiden Gruppen deutlich unterscheiden.

⁸ Die absoluten Effekte ergeben sich aus der Differenz der individuellen Steuerzahlungen vor und nach Einführung des „Tarifs auf Rädern“. Zur Quantifizierung der relativen Entlastungen wird die Differenz der Steuerzahlungen in Relation zur Steuerschuld vor Einführung des „Tarifs auf Rädern“ gesetzt.

Tabelle 2
EST-Zahlungen bei „Tarif auf Rädern“ differenziert nach Einkommensklassen
in € (absolute und prozentuale Entlastung ggü. Tarif 2014 in Klammern)

| Gesamtbetrag der Einkünfte (in 1000 €) | | Alle Veranlagungen | Gemeinsam Veranlagte | Übrig. Veranlagte |
|---|-----|------------------------|------------------------|------------------------|
| von | bis | | | |
| | <10 | 2 (1; 1,1 %) | 0 (0; 0 %) | 3 (1; 1,2 %) |
| 10 | 20 | 623 (42; 11,3 %) | 27 (11; 8,5 %) | 758 (49; 11,9 %) |
| 20 | 30 | 2 257 (78; 5,9 %) | 829 (84; 14,0 %) | 2 831 (76; 2,6 %) |
| 30 | 40 | 4 211 (108; 3,0 %) | 2 497 (122; 5,0 %) | 5 192 (100; 1,8 %) |
| 40 | 50 | 6 382 (137; 2,2 %) | 4 575 (141; 3,0 %) | 7 934 (134; 1,6 %) |
| 50 | 60 | 9 059 (174; 1,9 %) | 7 100 (165; 2,2 %) | 11 793 (185; 1,5 %) |
| 60 | 70 | 11 797 (201; 1,7%) | 9 764 (193; 1,9%) | 16 154 (218; 1,3%) |
| 70 | 80 | 14 550 (217; 1,5%) | 12 637 (216; 1,6%) | 20 059 (219; 1,0%) |
| 80 | 90 | 17 565 (234; 1,3 %) | 15 707 (239; 1,4 %) | 24 133 (219; 0,9 %) |
| 90 | 100 | 20 911 (265; 1,2 %) | 19 044 (276; 1,4 %) | 28 173 (219; 0,7 %) |
| 100 | 110 | 24 409 (303; 1,2 %) | 22 575 (323; 1,3 %) | 32 243 (219; 0,7 %) |
| 110 | 120 | 28 052 (345; 1,2 %) | 26 273 (372; 1,3 %) | 36 298 (219; 0,6 %) |
| >120 | | 62 495 (409; 0,8 %) | 59 930 (444; 0,9 %) | 73 769 (255; 0,4 %) |
| Durchschnitt | | 6 155 (98; 3,8 %) | 10 693 (169; 4,3 %) | 3 923 (63; 3,5 %) |

Eigene Berechnungen auf Basis des RWI EST-Mikrosimulationsmodells (RWI 2014).

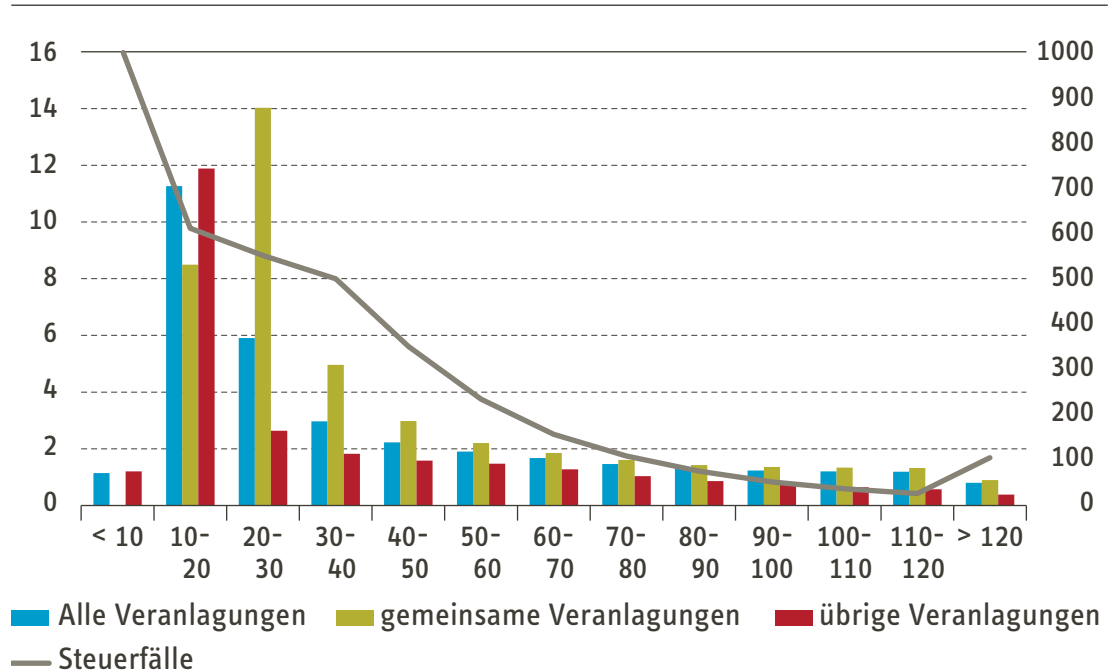
Da Veränderungen von Grundfreibetrag und Tarifgrenzen auf den gesamten Steuertarif wirken, würden alle Steuerzahler, deren Einkommen den Grundfreibetrag übersteigt, von der Einführung eines „Tarifs auf Rädern“ profitieren. Die durchschnittliche Entlastung bei der Einführung eines „Tarifs auf Rädern“ belief sich auf rund 98 € bzw. 3,8 % pro Steuerpflichtigen und Jahr gegenüber dem gültigen Tarif 2014 (siehe Tabelle 2). Gemeinsam Veranlagte erfahren mit 169 € bzw. 4,3 % eine höhere Entlastung als die übrigen Veranlagungsfälle (63 € bzw. 3,5 %).

Absolut betrachtet werden Bezieher hoher Einkommen stärker entlastet als Geringverdiener: Während Steuerpflichtige mit einem jährlichen Bruttoeinkommen (approximativ gemessen über den Gesamtbetrag der Einkünfte) bis unter 10 000 € im Jahresdurchschnitt nicht einmal um 2 € entlastet werden, sinkt die Steuerschuld der Steuerpflichtigen mit einem Bruttojahreseinkommen über 120 000 € im Durchschnitt um ca. 409 € (siehe Tabelle 2).

Allerdings unterliegen die höheren Einkommen im progressiven Steuertarif auch einer deutlich höheren Steuerlast, so dass die absoluten Werte die Verteilung der Entlastungen über die Einkommensgruppen unvollständig abbilden. Denn wer aufgrund des progressiven Verlaufs des Einkommensteuertarifs, das wie oben beschrieben aus dem Prinzip der Leistungsfähigkeit abgeleitet wurde, weniger Steuern zahlt, leidet naturgemäß in

Schaubild 1

Relative Entlastungseffekte nach Einkommensgruppen
linke Achse in % / rechte Achse in 10 000 Steuerfällen



Eigene Berechnungen auf Basis des RWI ESt-Mikrosimulationsmodells RWI (2014).

Absolutbeträgen gemessen geringer unter der kalten Progression als Steuerpflichtige mit höherem Einkommen und dementsprechend höherer Steuerlast. Eine Betrachtung der relativen Entlastungseffekte ist daher unerlässlich für ein aussagekräftiges Gesamtbild.

In der Tat zeigt ein Blick auf die Verteilung der relativen Entlastungseffekte ein vollkommen anderes Bild: Die höchste relative Entlastung erfahren – wie Schaubild 1 zeigt – die Bezieher der niedrigeren Einkommen. Für einzeln Veranlagte mit einem jährlichen Bruttoeinkommen zwischen 10 000 und 20 000 € würde sich die Steuerlast um 11,9 % und für gemeinsam Veranlagte mit einem Einkommen zwischen 20 000 und 30 000 € sogar um 14,0 % reduzieren.⁹ Danach nehmen die Entlastungseffekte kontinuierlich ab, bis sie bei den gemeinsam Veranlagten ab einem Bruttojahreseinkommen über 120 000 € bzw. bei den übrigen Veranlagungsarten bereits ab einem Einkommen von 80 000 € unter einem Prozent liegen. Relativ betrachtet sind demnach Steuerpflichtige mit einem Bruttojahreseinkommen zwischen 10 000 und 30 000 € die größten Nutznießer vom Abbau der kalten Progression.¹⁰

Absolut betrachtet werden zwar Bezieher hoher Einkommen stärker entlastet als Geringverdiener. Die höchste relative Entlastung erfahren jedoch Bezieher niedriger Einkommen.

Somit zeigt sich, dass ein Abbau der kalten Progression durchaus eine Maßnahme darstellt, die der von breitem politischem Konsens getragenen Entlastung der niedrigen und mittleren Einkommen entspricht. So haben die Reformmaßnahmen der vergangenen Jahre vor allem auf eine Entlastung dieser Einkommensgruppen abgezielt. Aus verteilungspolitischen Überlegungen wäre die Einführung eines „Tarifs auf Rädern“ also durchaus zu rechtfertigen. Diese Zielgruppen machen zudem einen Großteil der Bevölkerung aus. So zeigt Schaubild 1 deutlich, dass das Gros der Steuerpflichtigen gerade in diejenigen Einkommensbereiche fällt, die relativ betrachtet am stärksten entlastet würden.

9 Bei einzeln Veranlagten mit einem jährlichen Bruttoeinkommen bis 10 000 € und zusammen Veranlagten mit einem Einkommen bis 20 000 € sind die durchschnittlichen Entlastungseffekte geringer, da ein Großteil dieser Steuerpflichtigen aufgrund des steuerlichen Grundfreibetrags ohnehin keine Steuern zahlt.

10 Ein ähnliches Bild zeigt sich auch in Hinblick auf das zweite Vergleichsszenario „Anhebung des GFB“: Gemessen an ihrem Bruttoeinkommen profitieren auch in diesem Fall in erster Linie die Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen von einer Abschaffung der kalten Progression. Allerdings fällt die durchschnittliche Entlastung mit unter einem Prozent deutlich geringer aus.

4. FAZIT

Die Gelegenheit zum Abbau der kalten Progression ist günstig. Die strukturell ausgeglichenen öffentlichen Haushalte und die anhaltend gute Entwicklung der prognostizierten Steuereinnahmen (Gebhardt 2013) bieten steuerpolitische Spielräume. Die vorliegenden Berechnungen verdeutlichen zudem, dass die Einführung eines „Tarifs auf Rädern“ unter den gegenwärtigen makroökonomischen Bedingungen nur mäßige Mindereinnahmen zur Folge hätte: In den Jahren 2015 und 2016 müsste der Staat auf Steuereinnahmen von durchschnittlich jeweils knapp 3,8 Mrd. € verzichten. Unter der Annahme, dass in den betrachteten Jahren der Grundfreibetrag ohnehin an die Entwicklung des Existenzminimums angepasst wird, würden die Mindereinnahmen mit 2,2 Mrd. € pro Jahr sogar deutlich geringer ausfallen.

In Anbetracht der hohen Steuereinnahmen dürfte ein Abbau der kalten Progression aus haushaltspolitischer Sicht durchaus auch ohne eine umfangreiche Gegenfinanzierung auf der Einnahmenseite vertretbar sein. So würde die von der SPD ins Gespräch gebrachte Abschaffung der Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge und die damit verbundene Rückkehr zur Besteuerung der Kapitalerträge mit der persönlichen Einkommensteuer die Abschaffung der kalten Progression nach vorsichtigen Schätzungen bereits überfinanzieren.

Die mäßigen Entlastungen der Steuerzahler dürften unserer Einschätzung nach ebenfalls kein Argument dafür sein, auf einen Ausgleich oder gar vollständige Abschaffung der kalten Progression zu verzichten. Denn die Logik eines solchen Schritts läge nicht in der davon ausgehenden makroökonomischen Stimulierung, sondern darin, dass so dem Leistungsfähigkeitsprinzip bei der Besteuerung nachhaltig Geltung verschafft wird.

Wenn die langfristige politische Agenda einen nachhaltigen Abbau der kalten Progression in Betracht zieht, dann bietet die aktuelle wirtschaftliche und politische Lage die bestmöglichen Voraussetzungen dafür, diese Reform auf den Weg zu bringen. Bei der anhaltend geringen Inflation und den hohen Steuereinnahmen ist die Gelegenheit günstig, die richtigen Weichenstellungen zum nachhaltigen Abbau der heimlichen Steuererhöhungen vorzunehmen.

5. LITERATUR

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)/ Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2014), Frühjahrssprojektion der Bundesregierung, Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten, Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung 15.04.2014, online verfügbar; <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-fruehjahrensprojektion-2014,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> [04. Mai 2014]

Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (1998), Leitsätze zum Beschluss des Zweiten Senats vom 10. November 1998, 2 BvL 42/93, Absatz-Nr. (1 - 83), online verfügbar: http://www.bverfg.de/entscheidungen/l19981110_2bvl004293.html [14. Mai 2014].

Deutscher Bundestag (1995a), Erste Beschlussempfehlung und erster Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der CDU/CSU und F.D.P., Drucksache 13/1558 vom 31. Mai 1995, online verfügbar: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/13/015/1301558.pdf> [14. Mai 2014].

Deutscher Bundestag 1995b, Stenographischer Bericht der 42. Sitzung, Plenarprotokoll 13/42 vom 02. Juni 1995, online verfügbar: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/13/13042.pdf> [14. Mai 2014].

Einkommensteuergesetz (EStG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 18. Dezember 2013 (BGBl. I S. 4318).

Gebhardt, H. (2013). Steuerschätzung 2013 bis 2018: deutlich steigendes Steueraufkommen. Wirtschaftsdienst 93 (12), 835-840.

Gemeinschaftsdiagnose (GD) (2014), Deutsche Konjunktur im Aufschwung – aber Gegenwind von der Wirtschaftspolitik, online verfügbar unter: <http://www.rwi-essen.de/presse/mitteilung/149/> [04. Mai 2014].

RWI (2014), Dokumentation des RWI ESt-Mikrosimulationsmodells, RWI Materialien, Essen, Erscheint demnächst.

Schwabbacher, W. (2013), Faktische Anonymisierung der Steuerstatistik (FAST) – Lohn- und Einkommensteuer 2007, online verfügbar: http://www.forschungsdatenzentrum.de/bestand/lest/suf/2007/fdz_fast2007_suf_anonymisierungskonzeption.pdf [28. Januar 2014]. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

12 | 12

RWI Position #60, 30. Juli 2014

ZULETZT ERSCHIENENE RWI POSITIONEN

- #59 Kehrtwende in der Gesundheitspolitik
- #58 Falsche Hoffnungen. Der Mindestlohn gibt kaum Impulse für die Konjunktur
- #57 „Grüner“ Strom gleich guter Strom? Warum Solarförderung ein teurer Irrtum ist
- #56 Wie geht es uns? Die W3-Indikatoren für eine neue Wohlstandsmessung
- #55 Exporte ohne Sühne? Außenhandelsüberschüsse in der Eurozone
- #54 Research With Impact: Forschung und Politikberatung am RWI
- #53 Was ist der optimale Mindestlohn? So hoch wie möglich, so niedrig wie nötig
- #52 Improved Cooking Stoves that End up in Smoke?
- #51 Im Zweifel für die Freiheit: Tarifpluralität ohne Chaos
- #50 Der Markt macht's: Hohe Benzinpreise sind kein Grund für politischen Aktionismus
- #49 Ernsthafte Konsolidierung muss Priorität der neuen NRW-Landesregierung werden
- #48 Das GKV-Versorgungsstrukturgesetz: Richtung richtig, Umsetzung unklar
- #47 Der NRW-Haushalt für das Jahr 2011: Scheinerfolge bei der Konsolidierung

www.rwi-essen.de/positionen

RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI) ist ein führendes Zentrum für wissenschaftliche Forschung und evidenzbasierte Politikberatung in Deutschland. Das Institut ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft. Es wurde 1926 gegründet und arbeitet seit 1943 in rechtlicher Selbständigkeit. Das RWI stützt seine Arbeiten auf neueste theoretische Konzepte und moderne empirische Methoden. Ökonomische Zusammenhänge werden auf allen Ebenen – vom Individuum bis zur Weltwirtschaft – in vier Kompetenzbereichen erforscht: „Arbeitsmärkte, Bildung, Bevölkerung“, „Gesundheit“, „Umwelt und Ressourcen“ sowie „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“. Das „Forschungsdatenzentrum Ruhr am RWI“ (FDZ Ruhr) versorgt die Wissenschaftler mit aktuellsten Zahlen. Das RWI veröffentlicht Forschungsergebnisse und Beiträge zur Politikberatung in verschiedenen Publikationsreihen. Weitere Informationen im Internet unter: www.rwi-essen.de