

Fichte, Damian; Warneke, Matthias

Research Report

Berücksichtigung der kalten Progression in den Steuerschätzungen

DSi kompakt, No. 19

Provided in Cooperation with:

DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V.,
Berlin

Suggested Citation: Fichte, Damian; Warneke, Matthias (2015) : Berücksichtigung der kalten Progression in den Steuerschätzungen, DSi kompakt, No. 19, DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler, Berlin

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/110346>

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.

DSi kompakt

Berücksichtigung der kalten Progression in den Steuerschätzungen

von Damian Fichte und Matthias Warneke

Die Debatte über den Abbau der kalten Progression im Einkommensteuerrecht¹ ist im vollen Gang. Das DSi hat hierzu bereits im vergangenen Jahr einen „Entwurf eines Gesetzes zur dauerhaften Beseitigung der kalten Progression“ vorgelegt (siehe *DSi* 2014, Anhang). Der Gesetzesentwurf umfasst zwei Maßnahmen: Erstens sollen 2015 die Belastungen durch die kalte Progression, die inflationsbedingt seit 2010 aufgelaufen sind, ausgeglichen werden. Hierzu werden die Eckwerte des Einkommensteuertarifs gemäß der Verbraucherpreisentwicklung seit 2010 angehoben. Zweitens sollen ab 2016 ungerechtfertigte Steuermehreinnahmen aus der kalten Progression dauerhaft verhindert werden, indem eine regelgebundene Anpassung des Einkommensteuertarifs an die allgemeine Preisentwicklung („Tarif auf Rädern“) gesetzlich verankert wird.

Allerdings ist die Politik bisher untätig geblieben. Als Grund für den ausgebliebenen Abbau der kalten Progression wird vor allem der notwendige Haushaltsausgleich genannt, der keine Spielräume für Steuerentlastungen eröffne. Wenngleich es sich beim Abbau der kalten Progression nicht um tatsächliche Entlastungen, sondern um die Vermeidung ungerechtfertigter Zusatzbelastungen handelt, sind die künftigen Steuereinnahmen bei zeitnaher Korrektur der kalten Progression niedriger, als dies ansonsten der Fall wäre. Dies sollte jedoch in der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt werden. Bislang werden nämlich die ungerechtfertigten Mehreinnahmen infolge der kalten Progression als Teil der verfügbaren Gesamtsteuereinnahmen in der Finanzplanung veranschlagt und für neue Ausgaben verplant, anstatt sie den Steuerzahlern zurückzugeben.

Die mittelfristige Finanzplanung ist für den Bund und die Länder in § 9 Stabilitätsgesetz vorgeschrieben. Sie ist jährlich für einen Zeitraum von fünf Jahren vorzulegen, wobei das Anfangsjahr das laufende Haushaltsjahr ist.² Darin werden die Einnahmen und Ausgaben gegenübergestellt und ihre voraussichtliche mittelfristige Entwicklung prognostiziert. Für die Entwicklung der Steuereinnahmen wird in der Regel auf die Schätzungen des *Arbeitskreises „Steuerschätzungen“*, der jedes Jahr im Mai und November seine Prognosen veröffentlicht, zurückgegriffen. Die Prognosen erfolgen dabei auf Basis der jeweils aktuellen gesamtwirtschaftlichen Vorausberechnungen der Bundesregierung und des geltenden Steuerrechts.³

¹ Zum Problem der kalten Progression siehe ausführlich *DSi* (2014).

² Siehe für den Bund zuletzt *Bundesregierung* (2014).

³ Zur Arbeitsweise und Historie des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ siehe *BMF* (2015); *BMF* (2005); Fox (2005), S. 244ff.

Wegen der Nichtberücksichtigung künftiger Steuerrechtsänderungen sind die Steuerschätzungen verzerrt.⁴ Die Entwicklung der Lohn- und Einkommensteuereinnahmen wird insofern überzeichnet, weil auch Mehreinnahmen aus der kalten Progression einkalkuliert werden, die dem Fiskus gar nicht zustehen. Folglich werden in der mittelfristigen Finanzplanung tendenziell zu hohe Steuereinnahmen zugrundegelegt. Dies verführt Bund und Länder, die mittelfristigen Ausgabenansätze an die Einnahmen anzupassen und sie somit übermäßig zu erhöhen. Die prognostizierten Steuereinnahmen werden somit für erhöhte Ausgaben verplant (siehe auch *KBI* 2012). Mangels der Bereitschaft zu Ausgabenkürzungen führt dies auch zu einem dauerhaft erhöhten Ausgabenniveau. Der Spielraum für Steuerentlastungen oder den Schuldenabbau sinkt. Die Steuerbelastung wird dadurch tendenziell erhöht.

Um das Ausgabenwachstum und damit die Steuerbelastung zu begrenzen, sollten bei Steuerschätzungen absehbare Steuerrechtsänderungen antizipiert werden. Selbstverständlich kann vom *Arbeitskreis „Steuerschätzungen“* nicht verlangt werden, sämtliche künftigen Steuerrechtsänderungen vorherzusehen. Es sollten aber solche Steuerrechtsänderungen, die regelmäßig aufgrund von verfassungsrechtlichen Vorgaben umgesetzt werden müssen, in den Steuerschätzungen abgeschätzt und zumindest nachrichtlich angegeben werden. Hierzu gehört insbesondere die verfassungsrechtlich zwingende Anpassung des Grund- und Kinderfreibetrags gemäß Existenzminimumbericht.⁵

Vor allem sollten aber die Mehreinnahmen aus der kalten Progression in künftigen Veröffentlichungen des *Arbeitskreises „Steuerschätzungen“* gesondert betrachtet werden. Diese ungerechtfertigten Mehreinnahmen dürfen nicht dauerhaft in der Staatskasse bleiben, sondern müssen den Steuerzahlern zurückgegeben werden. Dies ist ein Gebot der Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit (siehe *DSi* 2014, S. 19ff.). Daher sollten die Mehreinnahmen aus der kalten Progression nicht denjenigen Steuereinnahmen zugeschlagen werden, die in die Haushaltsplanungen zur Finanzierung der Ausgaben eingestellt werden. Dies kann am besten durch die Umsetzung des „Tarifs auf Rädern“ erreicht werden (siehe auch *Boysen-Hogrefe* 2014, S. 8f.). Die im *DSi*-Gesetzentwurf verankerte regelgebundene Anpassung des Einkommensteuertarifs an die allgemeine Preisentwicklung würde dazu führen, dass die damit verbundenen Steuermindereinnahmen in den mittelfristigen Steuerschätzungen berücksichtigt werden müssten.

Solange jedoch der „Tarif auf Rädern“ noch nicht implementiert ist, sollten die Steuereinnahmen des Staates infolge der kalten Progression zumindest nachrichtlich in den Veröffentlichungen des *Arbeitskreises „Steuerschätzungen“* explizit ausgewiesen werden (vgl. *DSi* 2014, S. 54). Sie wären dann im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung nicht für Mehrausgaben zu verplanen, sondern für Steuerentlastungen zurückzuhalten. Da der Einkommensteuertarif seit 2010 nicht an die Preisentwicklung angepasst wurde, nimmt der Staat 2015 schätzungsweise 7,8 Mrd. Euro mehr ein, als er es dürfte. Wird der Tarif weiterhin nicht indexiert, steigen die ungerechtfertigten

⁴ Zu den Verzerrungen bei Steuerschätzungen siehe *Breuer* 2014, *Boysen-Hogrefe* 2014, *Lehmann* 2010.

⁵ Siehe zuletzt *Bundesregierung* (2015). Im Existenzminimumbericht wird zwar die notwendige Anpassung des Grund- und Kinderfreibetrags lediglich für die nächsten zwei Jahre beziffert, jedoch sollte eine längerfristige Vorausberechnung dieser Werte für den *Arbeitskreis „Steuerschätzungen“* unter Zugrundelegung der ohnehin verwendeten Prognosen zur Lohn- und Preisentwicklung ohne Weiteres möglich sein.

Mehreinnahmen aus der kalten Progression bis ins Jahr 2019 auf schätzungsweise 18,9 Mrd. Euro (siehe Tabelle).

Tabelle: Effekte der kalten Progression

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019
Steuer Mehreinnahmen infolge der kalten Progression in Mrd. Euro	7,8	9,3	12,3	15,5	18,9

Quelle: DSi-Schätzung, Basisjahr Tarif 2010, unter Berücksichtigung der von der Bundesregierung geplanten Tarife 2015 und 2016 sowie aktueller Inflationsprognosen, inklusive Solidaritätszuschlag.

Ein expliziter Ausweis dieser Mehreinnahmen in den Veröffentlichungen des *Arbeitskreises „Steuerschätzungen“* würde das Ausmaß der kalten Progression, das wie ersichtlich von Jahr zu Jahr dynamisch wächst, regelmäßig – zusätzlich zum Steuerprogressionsbericht der Bundesregierung, der nur alle zwei Jahre erscheint – einer breiten Öffentlichkeit vor Augen führen. Der notwendige Druck zur regelmäßigen Anpassung des Einkommensteuertarifs würde dadurch zunehmen.

Literatur

Boysen-Hogrefe, J. (2014): Passt die mittelfristige Steuerschätzung zur Finanzplanung der Länder?, Kiel Policy Brief Nr. 78, Juli 2014.

Breuer, C. (2014): On the Rationality of Medium-Term Tax Revenue Forecasts: Evidence from Germany, ifo Working Paper No. 176, März 2014.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2005): 50 Jahre Arbeitskreis „Steuerschätzungen“, Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2015): Der Arbeitskreis Steuerschätzungen, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeztungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/arbeitskreis-steuerschaetzungen.html, Stand: 21.04.2015.

Bundesregierung (2014): Finanzplan des Bundes 2014 bis 2018, Bundestagsdrucksache 18/2001 vom 8.8.2014.

Bundesregierung (2015): Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2016 (10. Existenzminimumbericht), Bundestagsdrucksache 18/3893 vom 30.1.2015.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2013): Bausteine für eine Reform des Steuersystems, Schrift 1, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2014): Abbau der kalten Progression – Teil einer Steuerbremse, Schrift 2, Berlin.

Fox, K.-P. (2005): 50 Jahre Steuerschätzung: Die Notwendigkeit einer undankbaren Aufgabe, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jahrgang, Heft 4/2005, S. 244-248.

KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2012): Steuererhöhungen zur Haushaltskonsolidierung – ein Irrweg, Schriftenreihe, Heft Nr. 112, Berlin.*)

Lehmann, R. (2010): Die Steuerschätzung in Deutschland – eine Erfolgsgeschichte?, in: ifo Dresden berichtet, 17. Jahrgang, Ausgabe Nr. 3/2010, S. 34-37.

*) Das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI) heißt seit dem 12.06.2013 DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

Herausgeber:

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

Französische Straße 9-12, 10117 Berlin

Telefon: 030 - 25 93 96-32, Fax: 030 - 25 93 96-13

E-Mail: dsi@steuerzahlerinstitut.de

Web: www.steuerzahlerinstitut.de