ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Bach, Stefan

Article

Abbau der kalten Progression: Nicht die einzige Herausforderung beim Einkommensteuertarif

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:
German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Bach, Stefan (2012) : Abbau der kalten Progression: Nicht die einzige Herausforderung beim Einkommensteuertarif, DIW Wochenbericht, ISSN 0012-1304, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 79, Iss. 12, pp. 17-21

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/58107

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Abbau der kalten Progression: Nicht die einzige Herausforderung beim Einkommensteuertarif

Von Stefan Bach

Die Bundesregierung plant eine Anpassung des Einkommensteuertarifs in den Jahren 2013 und 2014, mit der die Wirkungen der kalten Progression ausgeglichen werden sollen. Diese entstehen vor allem durch den schnellen Anstieg der Grenz- und Durchschnittssteuersätze im unteren und mittleren Einkommensbereich. Die kalte Progression führt zu 1,6 Milliarden Euro jährlichen Mehreinnahmen je Prozentpunkt nominalen Einkommenswachstums. Diese progressionsbedingten Mehreinnahmen sind allerdings in der Vergangenheit im Rahmen von Steuerreformen zurückgegeben worden. Daher gibt es keine Notwendigkeit für eine automatische jährliche Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Inflation oder die nominale Einkommensentwicklung. Eine regelmäßige Überprüfung der Wirkungen der kalten Progression ist aber zu begrüßen. Anpassungen bei der Einkommensteuerbelastung sollten auch im Hinblick auf weitere steuer- und finanzpolitische Ziele diskutiert werden. Tarifliche Entlastungen sollten stärker im unteren Einkommensbereich konzentriert werden, indem man den „Mittelstandsbauch" abbaut. Beim Spitzensteuersatz gibt es dagegen Spielraum nach oben. Ferner sollte das Ehegattensplitting eingeschränkt werden.

Unter „kalter Progression" versteht man den überproportionalen Zuwachs des Einkommensteueraufkommens bei nominalen Einkommenszuwächsen. Dieser Effekt entsteht vor allem durch den steilen Anstieg der Tarifprogression im unteren und mittleren Einkommensbereich, der bei steigenden Einkommen zu stark steigenden Durchschnittssteuersätzen führt (Abbildung 1). Der Grundfreibetrag, weitere Freibeträge und Abzugsbeträge bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens (Werbungskosten, Sonderausgaben) sowie Abzüge von der Steuerschuld verstärken diesen Effekt. Dadurch steigen die Steuerbelastungen deutlich stärker als die zugrundeliegenden Bruttoeinkommen. Dies gilt auch für Einkommenszuwächse, die nur die Inflationsrate ausgleichen. Dieser Effekt höherer Steuerbelastungen bei konstanten oder sogar sinkenden Realeinkommen ist zumeist mit der kalten Progression im engeren Sinne gemeint. Aber auch reale Einkommenszuwächse führen zu höheren Durchschnittssteuerbelastungen und somit zu einem steigenden Steueraufkommen.

Der Einkommensteuertarif ist seit 2010 nicht mehr verändert worden. Mit dem Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression will die Bundesregierung progressionsbedingte Mehrbelastungen bei der Einkommensteuer in den Jahren 2013 und 2014 beseitigen.[1] Dazu sollen der Grundfreibetrag sowie die Einkommensgrenzen der Tarifzonen in Höhe der für diese Jahre geschätzten Inflationsrate von 4,4 Prozent angehoben werden (Abbildung 1). Für diese Reform werden jährliche Steuermindereinnahmen in Höhe von 6 Milliarden Euro geschätzt. Ab der kommenden Legislaturperiode plant die Bundesregierung eine Überprüfung der Wirkung der kalten Progression im Zwei-Jahres-Rhythmus.

1 Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/8683.

Kurzfristig erhebliche Wirkungen der kalten Progression

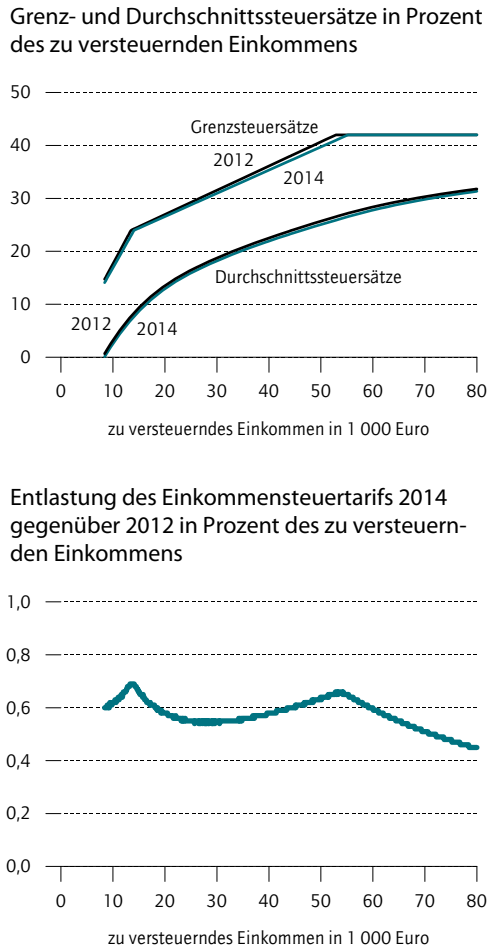
Simulationsanalysen auf Grundlage der Lohn- und Einkommensteuerstatistiken zeigen erhebliche Aufkommenseffekte der Einkommensteuerprogression bei nominalen Einkommenszuwächsen.[2] Durch den starken Anstieg der Grenz- und Durchschnittssteuersätze im unteren und mittleren Bereich des Einkommensteuertarifs, in dem die meisten Steuerpflichtigen angesiedelt sind und aus dem ein Großteil des Aufkommens resultiert, ergibt sich eine Aufkommenselastizität bezogen auf die zugrundeliegenden Bruttoeinkommen in Höhe von 1,7. Dies bedeutet, steigen die Bruttoeinkommen um ein Prozent, steigt das Einkommensteueraufkommen um 1,7 Prozent. Davon entfallen 0,7 Prozentpunkte auf die kalte Progression. Veranschlagt man das Einkommensteueraufkommen, das der Tarifprogression unterliegt, für das Jahr 2013 auf 225 Milliarden Euro, so entstehen je Prozentpunkt nominales Einkommenswachstum progressionsbedingte Mehreinnahmen in Höhe von 1,6 Milliarden Euro. Dies gilt für Einkommenszuwächse, die lediglich die Inflation ausgleichen, aber auch für reale Einkommenssteigerungen. Demnach führen 4,4 Prozent höhere Einkommen, die von der Bundesregierung als Inflationskomponente bis zum Jahr 2014 zugrunde gelegt werden, zu einem progressionsbedingten Mehraufkommen in Höhe von 6,9 Milliarden Euro. Da ein kleinerer Teil dieses Mehraufkommens auf die indirekte Progression durch Freibeträge und Abzugsbeträge bei der Bemessungsgrundlage zurückzuführen ist, die nicht angepasst werden sollen, sind die Aufkommensschätzungen der Bundesregierung plausibel.

Die Bundesregierung plant eine durchgängige Bereinigung des Einkommensteuertarifs, indem sie den Grundfreibetrag sowie die Einkommensgrenzen der Tarifzonen in den Jahren 2013 und 2014 um insgesamt 4,4 Prozent anheben will. Da der Eingangssteuersatz sowie die Grenzbelastungen an den Grenzen der Tarifzonen des linear-progressiven Tarifverlaufs konstant gehalten werden, ergibt sich eine Rechtsverschiebung der Tariffunktion (Abbildung 1). Die Steigungskoeffizienten der Grenzsteuersatztarife werden entsprechend um 1/1,044 reduziert. Dadurch ist gewährleistet, dass nach der Reform bei einem um 4,4 Prozent höheren Einkommen die gleiche Durchschnittssteuerbelastung wie vor der Reform bei konstantem Einkommen entsteht. Die vertikale Belastungsdifferenzierung des Einkommensteuertarifs hinsichtlich der relativen Einkommensverteilung bleibt also unverändert. Lediglich die Tarifgrenze für den „Reichensteuersatz“ wird leicht zurückgenommen von bisher 250 731 Euro auf 250 000 Euro, so dass ab diesem Einkommen eine geringfügige Steuererhöhung entsteht.

Die kalte Progression belastet Steuerpflichtige mit niedrigen und mittleren Einkommen stärker als Steuerpflichtige mit höheren Einkommen. Die Reform führt

Abbildung 1

Einkommensteuertarife 2012 und 2014 (Gesetzentwurf)



Quellen: Einkommensteuergesetz (EStG) und Gesetzentwurf der Bundesregierung, a. a. O.

© DIW Berlin 2012

Rechtsverschiebung der Tariffunktion entlastet Steuerpflichtige entlang der gesamten Einkommensverteilung.

2 Boss, A., Boss, A., Boss, T. (2008): Der deutsche Einkommensteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse? Perspektiven der Wirtschaftspolitik 9 (2008); Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2011/12, Tz. 344 ff.; Gottfried, P., Witczak, D. (2008): Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der „heimlichen Steuerprogression“ und steuerpolitische Handlungsoptionen zur Entlastung von Bürgern und Wirtschaft. IAW-Kurzbericht 1/2008; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (2011): Entlastungseffekte durch Veränderung der Eckwerte des Einkommensteuertarifs und Modifikation des Solidaritätszuschlags. rwi Projektbericht Dezember 2011.

im unteren und mittleren Einkommensbereich zu Entlastungen in Größenordnungen von 0,6 Prozent des zu versteuernden Einkommens (Abbildung 1). Mit Erreichen des ersten Spitzensteuersatzes in Höhe von 42 Prozent, der ab einem zu versteuernden Einkommen von 53 000 Euro einsetzt, reduziert sich der Effekt der kalten Progression und damit die Entlastungswirkung der Reform sukzessive, da die Grenzbelastungen ab diesem Einkommen nicht mehr steigen und somit die Durchschnittssteuerbelastungen nur noch langsam zunehmen. Geringe Mehrbelastungen ergeben sich ab dem Einsetzen des Reichensteuersatzes (hier nicht dargestellt).

Kalte Progression regelmäßig durch Steuerreformen beseitigt

Die erheblichen Effekte der kalten Progression würden bei unverändertem Steuerrecht schon über wenige Jahre zu einem spürbaren Anstieg des Einkommensteueraufkommens in Relation zu den gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfungs- und Einkommensgrößen führen. Tatsächlich hat sich aber der Anteil des Einkommensteueraufkommens am Bruttoinlandsprodukt (BIP) oder am Volkseinkommen seit Mitte der 70er Jahre recht konstant entwickelt (Abbildung 2). Das heißt, durch die regelmäßigen und größeren Steuerreformen wurden progressionsbedingte Mehreinnahmen wieder zurückgegeben. Phasen relativer Konstanz des Einkommensteuerrechts, etwa Mitte bis Ende der 80er Jahre, Ende der 90er Jahre oder von 2005 bis 2008, wechselten sich ab mit größeren oder schrittweisen Entlastungen, etwa 1990, 1996, 2001 bis 2005 oder 2008/09. Überlagert wurde die Entwicklung des Steueraufkommens durch die Konjunkturzyklen, die sich vor allem bei den Unternehmens- und Kapitaleinkommen auswirken.

Allerdings haben sich in den Strukturen der Einkommensteuerbelastungen über die Jahre deutliche Änderungen ergeben, etwa in der Verteilung nach Einkommenskomponenten oder nach der Einkommenshöhe. Diese wurden sowohl durch Änderungen beim Steuerrecht als auch durch unterschiedliche Entwicklungen bei den Einkommenskomponenten ausgelöst. So gibt es Hinweise darauf, dass die durchschnittlichen Belastungen der Arbeitseinkommen seit Anfang der 90er Jahre leicht gestiegen sind, während die Belastungen der Unternehmens- und Kapitaleinkommen leicht rückläufig waren.[3] Letzteres hing in den 90er Jahren mit dem Einfluss von Steuervergünstigungen zusammen. Seit Ende der 90er Jahre wurden die Spitzensteuersätze sukzessive gesenkt, was zu einer Entlastung von Topverdienern geführt hat.[4] Die Einführung der Reichensteuer ab 2007 hat diese Entwicklung wieder teilweise umgekehrt. Ferner wurden im Rahmen von Steuerreformen die Abzugsmöglichkeiten der Steuerpflichtigen erweitert, etwa bei den Vorsorgeaufwendungen oder beim Kinderfreibetrag.

Kalte Progression erhöht haushaltspolitische Flexibilität

An der kalten Progression wird häufig kritisiert, dass sie zu heimlichen Steuererhöhungen führt, die vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich beschlossen wurden. Dies ist mittelfristig durchaus zutreffend. Kurzfristig bedeutet die kalte Progression aber einen größeren Spielraum für die Haushaltspolitik, zumal sie auch eine antizyklische Komponente aufweist.

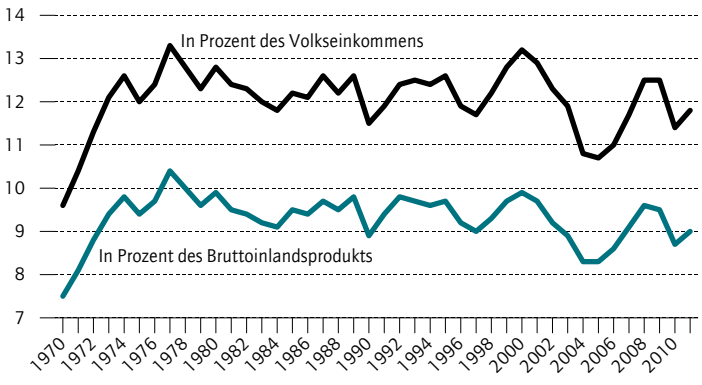
Im Hinblick auf die Aufkommenselastizität des gesamten Steueraufkommens muss man berücksichtigen, dass es bei den indirekten Steuern teilweise gegenläufige Effekte gibt. Eine „kalte Regression“ entsteht bei den Sonderverbrauchsteuern auf Energie, Tabak, Alkoholika, Kraftfahrzeuge etc., die zusammen genom-

3 Bach, S., Buslei, H. (2009): The Impact of Losses on Income Tax Revenue and Implicit Tax Rates of Different Income Sources: Evidence from Microsimulation Using Tax Statistics for Germany. DIW Berlin Discussion Papers 950; European Commission (2011): Taxation trends in the European Union. 2011 edition.

4 Bach, S., Corneo, G., Steiner, V. (2011): Effective taxation of top incomes in Germany. FU Berlin Discussion Paper Economics 2011/18.

Abbildung 2

Einkommensteueraufkommen[1] in Relation zu Bruttoinlandsprodukt und Volkseinkommen



1 Ohne Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer, einschließlich nicht veranlagter Steuern vom Ertrag

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Geseamtrechnungen (VGR)

© DIW Berlin 2012

Gesamtwirtschaftliche Einkommensteuerquote seit Mitte der 70er Jahre relativ konstant.

men etwa drei Prozent des BIP ausmachen. Hier werden zumeist Mengensteuersätze angewendet, die nur unregelmäßig an die nominale Einkommensentwicklung angepasst werden. Daher ist die Aufkommensentwicklung dieser Sonderverbrauchsteuern zumeist schwächer als das nominale Wachstum. Dies belastet vor allem die Einnahmenentwicklung des Bundeshaushalts. Die Mehrwertsteuer als aufkommensstärkste indirekte Steuer läuft dagegen weitgehend im Gleichschritt mit den Sozialproduktsgrößen. Allerdings haben Sondereffekte bei den Besteuerungsgrundlagen sowie eine latente Konsumschwäche in den letzten zehn Jahren zu einer zeitweise schwächeren Aufkommensentwicklung geführt.

Eine kalte Regression mit umgekehrten Vorzeichen ergibt sich bei Sozialtransfers, die nicht automatisch an die nominale Einkommensentwicklung angepasst werden. Dies trifft etwa auf das Kinder- und Elterngeld oder die BAföG-Leistungen zu, die insgesamt etwa zwei Prozent des BIP ausmachen. Diese Ausgaben verändern sich kurzfristig nicht, sofern sich bei Zahl und Struktur der Leistungsempfänger keine größeren Änderungen ergeben, und entlasten damit die öffentlichen Haushalte.

Für diese Sonderverbrauchsteuern oder Sozialtransfers könnten ebenfalls regelmäßige Überprüfungen der Steuer- und Leistungssätze vorgesehen werden.

Breitere steuer- und finanzpolitische Ziele berücksichtigen

Insgesamt gibt es keine zwingende Notwendigkeit für eine automatische jährliche Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Inflation oder die nominale Einkommensentwicklung („Tarif auf Rädern“). Dies gilt zumindest bei moderaten Einkommenszuwächsen und Inflationsraten, wie sie in Deutschland in den letzten zehn Jahren zu beobachten waren. Dies kann sich allerdings in den kommenden Jahren anders darstellen, wenn im Zuge einer günstigen wirtschaftlichen Entwicklung und zunehmender Knappheit auf den Faktormärkten die Einkommen wieder stärker steigen und die Inflationsraten im Zuge der lockeren Geldpolitik anziehen. Ferner muss die Steuerpolitik die verfassungsrechtliche Vorgabe beachten, den Grundfreibetrag entsprechend der voraussichtlichen Entwicklung des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums anzuheben, woraus sich in den nächsten Jahren ein Anpassungsbedarf ergibt.[5]

Daher ist der Vorschlag der Bundesregierung zu begrüßen, eine Überprüfung der Wirkungen der kalten Progression im Zwei-Jahres-Rhythmus vorzunehmen. Eine Anpassung sollte sich nicht nur auf den Grundfreibetrag und den Einkommensteuertarif beziehen, sondern auch die übrigen Freibeträge und Abzugsbeträge bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens sowie die Abzüge von der Steuerschuld berücksichtigen.

Anpassungen bei der Einkommensteuerbelastung sollten im Hinblick auf weitere steuer- und finanzpolitische Ziele diskutiert und begründet werden. Die von der Bundesregierung vorgesehenen sechs Milliarden Euro für die Steuerentlastung erscheinen grundsätzlich kompatibel mit den mittelfristigen Konsolidierungsnotwendigkeiten der Schuldenbremse, da sich die strukturellen Defizite inzwischen deutlich zurückgebildet haben. Risiken auf der Ausgabenseite, nicht zuletzt im Zuge der Schuldenkrise oder im Hinblick auf steigende Personalkosten, könnten hier aber für ehrgeizigere Ziele sprechen. Dies spricht nicht gegen eine Einkommens- oder Inflationsbereinigung des Einkommensteuertarifs, sondern für eine breitere Diskussion von Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen.

Eine durchgängige Anpassung des Einkommensteuertarifs an die nominale Einkommensentwicklung, wie sie die Bundesregierung mit dem Gesetzentwurf zum Abbau der kalten Progression vorlegt, ist dann sinnvoll, wenn man die vertikale Belastungsdifferenzierung des bestehenden Einkommensteuertarifs für richtig hält. Tatsächlich gibt es beim Einkommensteuertarif aber weitere Herausforderungen. So ist vor allem der schnelle Anstieg der Steuersätze bei den unteren und mittleren Einkommen durchaus fragwürdig im Hinblick auf die Steuerlastverteilung sowie auf die damit verbundenen Anreiz- und Arbeitsmarktwirkungen.[6]

Statt den Steuertarif gleichmäßig um die nominale Einkommensentwicklung zu bereinigen, könnte man die Entlastungen stärker im unteren Einkommensbereich konzentrieren, indem man den „Mittelstandsbauch“ abbaut. Dabei entstehen allerdings schnell erhebliche Mindereinnahmen.[7] Um hier zu höheren Entlastungen zu kommen, könnte man im Bereich der höheren Einkommen die Steuersätze moderat anheben, indem man den Reichensteuerzuschlag anhebt, bei niedrigeren Einkommen einsetzen lässt oder auch den Anstieg der Grenzsteuersätze über die derzeitigen 42 Prozent verlängert.[8]

5 Vgl. dazu auch die Begründung des Gesetzentwurfs, a. a. O., sowie den aktuellen Existenzminimumbericht der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/5550.

6 Vgl. dazu Haan, P., Steiner, V. (2005): Distributional Effects of the German Tax Reform 2000 – A Behavioral Microsimulation Analysis. Schmollers Jahrbuch. Journal of Applied Social Science Studies 125.

7 Vgl. Sachverständigenrat, a. a. O., Tz. 361.; RWI, a. a. O.

8 Bach, S., Haan, P. (2011): Spitzensteuersatz: Wieder Spielraum nach oben. DIW Wochenbericht Nr. 46.

Hierzu gibt es einen gewissen Spielraum, da die besonders gestaltungs- und hinterziehungsanfälligen Unternehmens- und Kapitaleinkünfte nicht mehr von diesen Spitzensteuersätzen getroffen werden.

Eine fragwürdige Tarifvorschrift ist das „Ehegattensplitting", das zu erheblichen Steuerentlastungen bei nicht vorhandenen oder geringen steuerpflichtigen Einkünften eines Ehepartners führt und als ein Grund für die relativ niedrige Erwerbsbeteiligung von verheirateten Frauen in Deutschland gilt.[9] Mehreinnahmen aus einer Begrenzung des Splittingvorteils könnten ebenfalls dazu verwendet werden, die Einkommensteuersätze im unteren und mittleren Einkommensbereich zu senken.

9 Bach, S., Geyer, J., Haan, P., Wrohlich, K. (2011): Reform des Ehegattensplittings: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich. DIW Wochenbericht Nr. 41.

Dr. Stefan Bach ist Stellvertretender Leiter der Abteilung Staat | sbach@diw.de

JEL: E62, H24, H61

Keywords: Income tax progressivity, bracket creep

DIW Berlin — Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
www.diw.de
79. Jahrgang

Herausgeber
Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Dr. Martin Gornig
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Georg Weizsäcker, Ph.D.

Chefredaktion
Dr. Kurt Geppert
Nicole Walter

Redaktion
Renate Bogdanovic
Susanne Marcus
Dr. Richard Ochmann
Dr. Wolf-Peter Schill
Lana Stille

Lektorat
Prof. Dr. Christian von Hirschhausen
Dr. Jochen Diekmann
Dr. Kristina van Deuverden

Pressestelle
Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
Susanne Marcus
Tel. +49-30-89789-250
presse@diw.de

Vertrieb
DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 – 19 88 88, 14 Cent/min.
ISSN 0012-1304

Gestaltung
Edenspiekermann

Satz
eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck
USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Stabsabteilung Kommunikation des DIW Berlin (kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.