

Die Belastungs- und Aufkommenswirkungen der kalten Progression

Autor:

Dr. Martin Beznoska

Telefon: 0221 4981-736

E-Mail: beznoska@iwkoeln.de

02. Dezember 2016

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Einleitung	4
2. Tarifentwicklung	5
3. Methodik und Daten	7
4. Ergebnisse	9
5. Die relative Belastungswirkung der kalten Progression	12
6. Beseitigung der kalten Progression	13
7. Fazit	16
Literatur	18

JEL-Klassifikation:

D31: Persönliches Einkommen; Einkommensverteilung

H24: Einkommensteuer

H61: Öffentlicher Haushalt

Zusammenfassung

Unter dem Begriff der „kalten Progression“ versteht man den Anstieg des durchschnittlichen Einkommensteuersatzes allein durch Lohn- und Einkommenserhöhungen, die die allgemeine Preissteigerung – also die Inflation – ausgleichen. Von 2010 bis einschließlich 2015 hat sich die gesamte, nicht mittels Tarifanpassungen ausgeglichene Zusatzbelastung der Steuerzahler durch die kalte Progression auf 36,5 Milliarden Euro summiert. Diese versteckten impliziten Steuererhöhungen durch die kalte Progression sind nicht durch die Gesetzgebung legitimiert und sollten daher von der Politik beseitigt werden.

Im Jahr 2013 lag die Belastung durch die kalte Progression am höchsten. Im Schnitt wurden die Steuerzahler mit 211 Euro zu viel im Vergleich zum Referenzjahr 2010 belastet. Die Verteilungsanalyse mit dem Mikrosimulationsmodell STATS des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln) zeigt, dass in absoluten Beträgen die hohen Einkommen auch am stärksten betroffen sind. Relativ gesehen, also im Verhältnis zur ursprünglichen Steuerlast, trifft die kalte Progression vor allem Gering- und Mittelverdiener. In der Spitze betrug die zusätzliche Belastung bis zu 25 Prozent der „regulären“ Steuerschuld bei Steuerzahlern im zweiten Einkommensdezil. Die ärmeren Haushalte profitieren zwar überproportional von Anpassungen des Grundfreibetrags, allerdings befinden sich viele in der ersten Progressionszone des Tarifs und werden somit auch stärker von der kalten Progression getroffen.

Die tarifliche Entlastung im Jahr 2016 hat die kalte Progression nur teilweise beseitigt. Im Vergleich zu 2013 sinkt zwar die Belastung merklich, allerdings bleibt im Vergleich zu 2010 eine durchschnittliche zusätzliche Steuerlast in Höhen von 140 Euro je Steuerpflichtigem erhalten. Die geplante Anpassung 2017 wird zwar die kalte Progression in den unteren drei Einkommensdezilen abbauen, allerdings wird die Belastung über alle Steuerzahler im Schnitt immer noch 115 Euro betragen.

Wollte man die kalte Progression zum Referenzjahr 2010 im Zuge des Tarifs 2017 über die gesamte Einkommensverteilung hinweg beseitigen, so müssten die Tarifgrenzen oberhalb des Grundfreibetrags um ungefähr 7,5 Prozent angehoben werden statt der vorgesehenen 0,72 Prozent. Die zusätzlichen Aufkommensverluste werden mit dem STATS-Modell auf 7,1 Milliarden Euro geschätzt.

Die Politik sollte zudem die aktuelle Phase niedriger Inflation nutzen, um eine automatisierte Regelung zu implementieren ohne sofortige hohe Ausfälle beim Steueraufkommen zu erleiden.

1. Einleitung

Unter dem Begriff der „kalten Progression“ versteht man den Anstieg des durchschnittlichen Einkommensteuersatzes, der durch Lohn- und Einkommenserhöhungen verursacht wird, die allein die allgemeine Preissteigerung – also die Inflation – ausgleichen. Über den progressiven Tarif der Einkommensteuer mit fixen nominalen Tarifabgrenzungen klettern beispielsweise Arbeitnehmer, die eine Lohnerhöhung in Höhe der Inflation erhalten, automatisch in höhere Tarifbereiche mit höheren Grenzsteuersätzen, obwohl sie real nicht mehr Lohn erhalten. Dies erhöht den Durchschnittssteuersatz und damit die Steuerbelastung der Einkommen und entspricht daher einer automatischen Steuererhöhung – ausgelöst durch den Inflationsausgleich.

In der vorliegenden Analyse wird die zusätzliche Belastung der Steuerzahler durch die kalte Progression im Zeitraum zwischen 2010 und 2015 untersucht. In diesem Zeitraum wurde ein aktives Gegenwirken gegen diesen Mechanismus von der Bundesregierung nicht verfolgt. Einzig der Grundfreibetrag, der das Existenzminimum steuerfrei stellen soll und alle zwei Jahre im Existenzminimumbericht der Bundesregierung ermittelt wird, wurde im Zeitraum in den Jahren 2013, 2014 und 2015 angehoben. Mithilfe einer Mikrosimulationsrechnung kann die Bevölkerung und ihre Steuerbelastung für die entsprechenden Jahre repräsentativ abgebildet werden. Hierbei können sowohl die Belastungswirkungen entlang der Einkommensverteilung als auch die gesamtwirtschaftlichen Aufkommenswirkungen untersucht werden.

Um das beschriebene Zusammenspiel aus Preissteigerung und daraus folgender höherer Steuerlast abzuschaffen, ließe sich der Tarif manuell in einem Gesetzentwurf entsprechend der Inflation des vorherigen Jahres anpassen. Dieses Verfahren verfolgt Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble seit 2016 zur Bekämpfung der kalten Progression. Hierbei wird die Bundesregierung aufgefordert die Wirkung der kalten Progression alle zwei Jahre in einem Steuerprogressionsbericht zu überprüfen. Es unterliegt jedoch dem Ermessen der jeweiligen Bundesregierung weiteren Handlungsbedarf daraus abzuleiten, da keine gesetzliche Verpflichtung hierzu besteht. Wenn die Regierung also keine Tarifänderung beschließt, kommt es in einem Jahr auch zu keiner Anpassung. Ferner bezieht sich die Ankündigung nur auf den Tarif, während von der Anpassung bedeutsamer Freibeträge wie zum Beispiel von dem Betreuungskostenfreibetrag für Ausgaben der Kinderbetreuung keine Rede ist. Diese tragen jedoch ebenfalls zum Entstehen der kalten Progression bei, da sich hier bei steigenden Preisen die realen Abzugsmöglichkeiten einschränken. Hinzukommt, dass selbst bei korrekter Anpassung mit der Inflationsrate des Vorjahres dieses Verfahren zu einer

Restbelastung führt. Da immer nur die kalte Progression des Vorjahres ausgeglichen wird, ergibt sich im laufenden Steuerjahr wiederum eine Zusatzbelastung, die nicht korrigiert wird. Im Rahmen der vorliegenden Analyse wird auch evaluiert, inwieweit das Entlastungsvorgehen der derzeitigen Bundesregierung die kalte Progression der Vorjahre bekämpft hat.

Eine andere Möglichkeit zur Bekämpfung der kalten Progression wäre die Anpassungen am Tarif und an den Freibeträgen automatisch vorzunehmen. Für diese Indexierung des Tarifs - auch „Tarif auf Rädern“ genannt – müsste jährlich die Inflationserwartung für das nächste Steuerjahr ermittelt werden. Alle betroffenen Parameter des Steuergesetzes würden entsprechend wirksam zum 1. Januar des nächsten Jahres angepasst werden, ohne dass es eines Gesetzgebungsverfahrens bedürfte. In diesem Fall der vorausschauenden Tarifanpassung würde die kalte Progression tatsächlich vollständig beseitigt werden – vorausgesetzt die eingetretene Inflation weicht *ex-post* nicht zu weit von den Schätzungen ab.

Die Bundesregierung plant für das Jahr 2017 eine weitere Anpassung des Tarifs zum Ausgleich der kalten Progression auf Grundlage des aktuellen zweiten Steuerprogressionsberichts (BMF, 2016). Die Auswirkungen sowohl der bereits im Jahr 2016 erfolgten als auch der für das Jahr 2017 angepeilten Tarifverschiebung werden im Rahmen der vorliegenden Analyse untersucht.

2. Tarifentwicklung

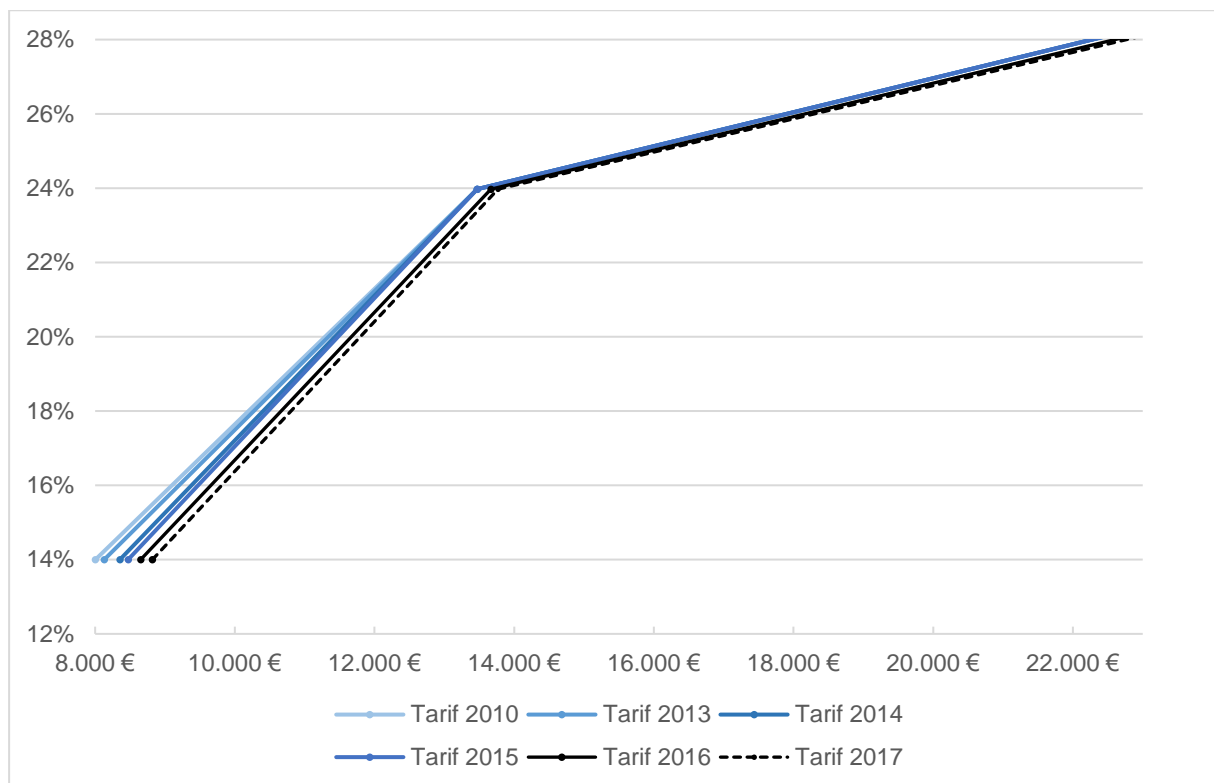
Der Tarif der Einkommensteuer aus dem Jahr 2010 galt unverändert auch in den Jahren 2011 und 2012. Das Jahr 2010 wird in der folgenden Analyse als Referenzjahr gewählt, da in diesem Jahr der Tarif im Rahmen einer Steuersenkung letztmalig vollständig angepasst wurde. Erst im Jahr 2013 wurde dann der Grundfreibetrag erhöht, während die sonstigen Tarifgrenzen bestehen blieben. In Abbildung 1 ist der Tarifverlauf der ersten Progressionszone dargestellt, der mit dem Einstiegssteuersatz von 14 Prozent oberhalb des Grundfreibetrags beginnt. Die Tarifverläufe der folgenden Jahre sind in der Abbildung farblich variiert, endend mit dem geplanten Tarif für das Jahr 2017 als gestrichelte Linie. Zu erkennen ist, dass durch die Anpassung des Grundfreibetrags und der gleichzeitigen Fixierung des Endpunkts der ersten Progressionszone, die Steigung des Graphen in diesem Bereich bis 2015 steiler wird. Die Tarifzone wird quasi zusammengeschoben bei konstantem Start- und Endsteuersatz. Dies bedeutet einen stärkeren Anstieg der Grenzsteuerbelastung: Also mit jedem weiteren Euro Einkommen steigt die auf diesen Euro entfallende Steuerlast schneller als vorher. Die kalte Progression wirkt in

diesem Bereich dadurch auch stärker, da sich der Durchschnittssteuersatz stärker erhöht.

Erst im Jahr 2016 wird durch die Verschiebung aller Eckwerte des Tarifs die Kurve weniger stark gestaucht. Die weitere Stauchung wird allerdings nicht vollständig beseitigt, da der Grundfreibetrag aufgrund der Vorgaben des Existenzminimumberichts stärker erhöht wird als die anderen Tarifgrenzen. Zu erkennen in Abbildung 1 ist außerdem, dass der Tarifverlauf der zweiten Progressionszone im Jahr 2016 nach unten verschoben ist. Für das Jahr 2007 ist erneut eine Anpassung des Grundfreibetrags um 168 Euro und eine Verschiebung der Tarifabgrenzungen um die geschätzte Entwicklung der privaten Konsumausgaben in Höhe von 0,72 Prozent vorgesehen (BMF, 2016). Dadurch wird der Grundfreibetrag wiederum stärker angepasst als die übrigen Tarifgrenzen.

Abbildung 1 – Tarifverlauf der ersten Progressionszone

Grenzsteuersätze in Abhängigkeit des jährlichen zu versteuernden Einkommens



Quelle: Eigene Darstellung.

3. Methodik und Daten

Um die fiskalische Bedeutung des Effekts der kalten Progression abzuschätzen, wird dieser mit den Mikrodaten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) simuliert. Das SOEP bildet die deutsche Bevölkerung repräsentativ ab, enthält detaillierte Einkommensinformation zu den privaten Haushalten und deren Personen sowie soziodemografische Angaben, die eine Simulation der Einkommensteuer realitätsnah ermöglichen. Dies geschieht im Steuer-, Abgaben- und Transfer-Mikrosimulationsmodell (STATS) des IW Köln (Beznoska, 2016). Zur Simulation der kalten Progression wird zunächst die Einkommensteuer für die repräsentative Bevölkerung und das geltende Einkommensteuergesetz eines Jahres (zum Beispiel 2011) berechnet. Als Referenzszenario wird anschließend die Steuer nochmals mit dem Tarif für das Jahr 2010 berechnet, in dem die Einkommen und sonstigen monetären Angaben der Steuerpflichtigen mit dem Verbraucherpreisindex auf das Jahr 2010 deflationiert werden - also um die Inflation bereinigt werden.¹ Der Stand der nachgelagerten Besteuerung der gesetzlichen Renten wird hierbei konstant gehalten, da dieser aufgrund einer strukturellen Reform zustande kommt und daher vom Effekt der kalten Progression zu trennen ist.

Die sich aus dem Vergleich der Steuerlast zwischen Simulationsjahr und Referenzjahr 2010 ergebenden Unterschiede setzen sich aus zwei Komponenten zusammen: zum einen aus der zusätzlichen proportionalen Steuer auf den Einkommenszuwachs infolge des Inflationsausgleichs und zum anderen aus der kalten Progression. Der erste Teil gehört nicht zur kalten Progression, da dieser für

¹ Die Wahl des Index zur Messung der Inflation kann unterschiedlich begründet werden. Das Bundesministerium der Finanzen (2016) misst im Steuerprogressionsbericht die Inflation mit der Veränderungsrate der privaten Konsumausgaben, während in der vorliegenden Analyse die Entwicklung des Verbraucherpreisindex verwendet wird. Die Veränderung der privaten Konsumausgaben berücksichtigt neben der Preisentwicklung sowohl Veränderungen im durchschnittlichen Warenkorb der Konsumenten als auch Änderungen in der Sparquote aufgrund von Verhaltensanpassungen. Die „wahre“ Inflation ist nach der ökonomischen Theorie die Preisanstiegsrate, für die der Konsument durch gleiche Einkommenskompensationsrate denselben Nutzen wie vorher erreicht. Während die Berücksichtigung von Substitutionseffekten bei gegebener Sparquote die wahre Inflation unterschätzt, überschätzt der Verbraucherpreisindex diese da er überhaupt keine Verhaltensanpassungen berücksichtigt. Die Entwicklung der privaten Konsumausgaben bringt nun noch intertemporale Konsumverschiebungen in die Messung herein, die sich zwar langfristig ausgleichen, allerdings kurzfristig zu starken Verschiebungen führen können. So wird in Phasen, in denen entspart wird, also die Konsumquote steigt, der Index höher sein und in Phasen des Sparens niedriger.

eine gleichbleibende prozentuale Belastung des Einkommens sorgt und somit das Steueraufkommen real konstant hält. Der zweite Teil – also die kalte Progression – sorgt für einen Anstieg des Durchschnittssteuersatzes über den bereits erläuterten Mechanismus (vergleiche Schaefer, 2014).

Im Ergebnis lässt sich die kalte Progression des jeweiligen Jahres im Vergleich zum Referenzjahr 2010 darstellen. Um Unterschiede in der Bevölkerungsstruktur über die Zeit zu erfassen, wird die kalte Progression des Jahres 2011 mit den SOEP-Daten aus dem Jahr 2011 berechnet. Da die Einkommensinformationen in den Daten aus dem Jahr 2010 stammen, werden diese mit einem Faktor um ein Jahr fortgeschrieben. Für das Jahr 2012 wird die SOEP-Welle aus dem Jahr 2013 genutzt. Für die simulierten Jahre ab 2013 werden die aktuellen SOEP-Daten aus dem Jahr 2014 herangezogen. Um eine möglichst harmonisierte Entwicklung der Bevölkerungsstruktur über den Zeitraum abzubilden, werden die Bevölkerungen der jeweiligen Jahre zusätzlich an die Randverteilungen aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) angepasst. Die fortgeschriebene Zensus-Bevölkerung dient als Basis für die Bevölkerungsstruktur. Außerdem wird die Beschäftigung an die Randverteilung des Mikrozensus angepasst. Dies erfolgt auch zur Fortschreibung des SOEP 2014 auf die Jahre 2015 und 2016.

Das Ausmaß der kalten Progression hängt von der Höhe der Inflation ab, die aus der amtlichen Statistik des Statistischen Bundesamtes für die modellierten Jahre übernommen wurde. Hierbei wird angenommen, dass alle Personen der gleichen, durchschnittlichen Inflationsrate unterliegen. Da die Individuen in der Realität unterschiedliche Warenkörbe an Konsumgütern konsumieren und auch nicht alle eine Lohn- bzw. Einkommenssteigerung in mindestens der Höhe der Preissteigerung ihres persönlichen Warenkorb erhalten, wird die Annahme häufig verletzt sein. Allerdings bietet der Ansatz eine gute Approximation zum Ausmaß und zur Verteilung der kalten Progression. Diesem Ansatz folgen zum Beispiel auch Breidenbach et al. (2014) und Schaefer (2014) sowie das Bundesministerium der Finanzen selbst (BMF, 2016).

Das Vorgehen dieser Studie entspricht auch dem des Ifo-Instituts (Dorn et al., 2016) mit dem Unterschied, dass das Ifo-Institut in seiner Studie strukturelle Reformen nicht herausrechnet. Der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung der gesetzlichen Renten wirkt beispielsweise als automatische Steuersenkung über die Zeit für Arbeitnehmer, da sich die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten der Beiträge kontinuierlich erhöhen. Dieser Effekt ist allerdings von der kalten Progression zu trennen und nicht gegenzurechnen, da er einer anderen strukturellen Reform entstammt und nicht die kalte Progression ausgleichen soll.

Die Verteilung der Effekte wird anhand der Dezile des Haushaltsbruttoäquivalenzeinkommens gezeigt. Hierbei ist die Bevölkerung nach Höhe des breitest möglichen Konzepts des Haushaltseinkommens sortiert. Die geringsten Einkommen befinden sich im ersten Dezil und die höchsten im zehnten. Das Bruttoeinkommen enthält neben allen Markteinkommen auch die erhaltenen Transfers, die Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen sowie eine imputierte Miete für Haushalte, die im Eigenheim leben. Um die Haushaltseinkommen auf Personenebene vergleichbar zu machen, werden sie durch eine Äquivalenzziffer geteilt, die nach neuer OECD-Skala berechnet wird. Diese beträgt für die erste Person im Haushalt „1“, erhöht sich für jede weitere Person älter als 13 Jahre um „0,5“ und für jede jüngere Person um „0,3“. Das durch die Äquivalenzziffer geteilte Haushaltseinkommen wird anschließend jeder Person im Haushalt zugewiesen.

4. Ergebnisse

In Tabelle 1 ist die durch die kalte Progression verursachte zusätzliche Steuerbelastung pro Steuerpflichtigem im Jahr dargestellt. Berücksichtigt wird sowohl die Einkommensteuer als auch die zusätzliche Wirkung auf den Solidaritätszuschlag. Die Ergebnisse sind nach Dezilen des Haushaltsbruttoäquivalenzeinkommens abgetragen, wobei das erste Dezil für die zehn Prozent der Bevölkerung steht, die in den Haushalten mit den niedrigsten Bruttoeinkommen leben. Obwohl also die Einkommensverteilung aller Personen in Deutschland abgebildet ist, beziehen sich die Ergebnisse auf die Steuerzahler innerhalb der Einkommensdezile beziehungsweise der gesamten Bevölkerung. Im unteren Teil der Tabelle 1 befinden sich außerdem die Ergebnisse für das zusätzliche gesamtwirtschaftliche Steueraufkommen durch die kalte Progression pro Jahr und kumuliert seit 2010.

Die kalte Progression entfacht im Jahr 2011 verglichen mit 2010 eine Mehrbelastung im Schnitt von gut 80 Euro pro Steuerpflichtigem. Dies entspricht einem zusätzlichen Steueraufkommen in Höhe von 3,4 Milliarden Euro bei einer Inflationsrate von 2,1 Prozent. Betrachtet man die Wirkung über die Verteilung hinweg, so steigt die Belastung mit der Höhe des Bruttoäquivalenzeinkommens der Haushalte an, allerdings nicht stetig. Bereits im dritten Dezil treten recht hohe Belastungen auf, wobei ab dem siebten Dezil ein stetiger Anstieg zu verzeichnen ist mit der erwartungsgemäß höchsten Belastung im obersten Dezil. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass die Höhe der Belastung eines Dezils von der strukturellen Zusammensetzung der Personen innerhalb des Dezils, den individuellen Grenzsteuersätzen und der Progressivität des Tarifabschnitts, in dem sie sich befinden, abhängt. So können sich durchaus deutlich unterschiedliche

Grenzsteuersätze bei den Personen innerhalb eines Dezils ergeben, wenn steuerfreie oder teilweise steuerfreie Einkommen Teil des Bruttoeinkommens sind (z.B. Transfers, Renten, Eigentüermiete). Ein weiterer Grund für unterschiedliche Grenzsteuersätze ist die heterogene Zusammensetzung aus einzeln und gemeinsam veranlagten Personen.

Tabelle 1 – Zusätzliche Steuerbelastung durch die kalte Progression im Vergleich zum Referenzjahr 2010

Mikrosimulationsergebnisse des STATS-Modells

Dezile des HH-Brutto- äquivalenz- einkommens	Klassen- durch- schnitt	Dezils- grenze	Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag				
			2011	2012	2013	2014	2015
			In Euro pro Jahr und Steuerpflichtigem ¹⁾				
	Euro pro Monat						
1. Dezil	785	1 024	36	72	- 29	- 45	33
2. Dezil	1 207	1 379	31	77	81	55	38
3. Dezil	1 544	1 713	67	77	82	63	47
4. Dezil	1 878	2 033	22	83	104	82	52
5. Dezil	2 207	2 373	52	119	129	114	123
6. Dezil	2 564	2 750	66	118	144	130	121
7. Dezil	2 996	3 284	65	133	173	180	184
8. Dezil	3 585	3 905	78	174	215	209	203
9. Dezil	4 388	5 009	100	202	266	271	264
10. Dezil	7 159	-	160	332	427	470	489
Insgesamt	2 831	-	82	168	211	208	202
			Zusätzliches Steueraufkommen in Mrd. Euro				
Im Vergleich zu 2010			3,4	7,0	8,8	8,7	8,5
Akkumuliert seit 2010			3,4	10,5	19,3	28,0	36,5
<i>nachrichtlich: Inflation im Vergleich zum Vorjahr</i>			2,1%	2,0%	1,5%	0,9%	0,3%

Quelle: Sozio-ökonomisches Panel v31; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

¹⁾ Die Ergebnisse sind nach Dezilen des Haushaltsbruttoäquivalenzeinkommens abgetragen, wobei das erste Dezil für die zehn Prozent der Bevölkerung steht, die in den Haushalten mit den niedrigsten Bruttoeinkommen leben. Obwohl also die Einkommensverteilung aller Personen in Deutschland abgebildet ist, beziehen sich die Ergebnisse auf die Steuerzahler innerhalb der Einkommensdezile beziehungsweise der gesamten Bevölkerung.

Im Jahr 2012 erfolgte weiterhin keine Anpassung des Einkommensteuertarifs, wodurch sich neben der weiterhin geltenden Belastung pro Jahr eine ähnliche zusätzliche Belastung wie im Jahr 2011 ergibt. Hinzu kommt noch eine Art Zinseszinsseffekt, der sich aus der kalten Progression auf die kalte Progression aus dem Jahr 2011 ergibt. Die Belastung pro Jahr steigt auf 168 Euro im Schnitt an mit

einer über die gesamte Verteilung hinweg hohen Belastungswirkung. Im Jahr 2013 erfolgte eine minimale Erhöhung des Grundfreibetrags, die den zusätzlichen Anstieg der kalten Progression etwas abbremst.

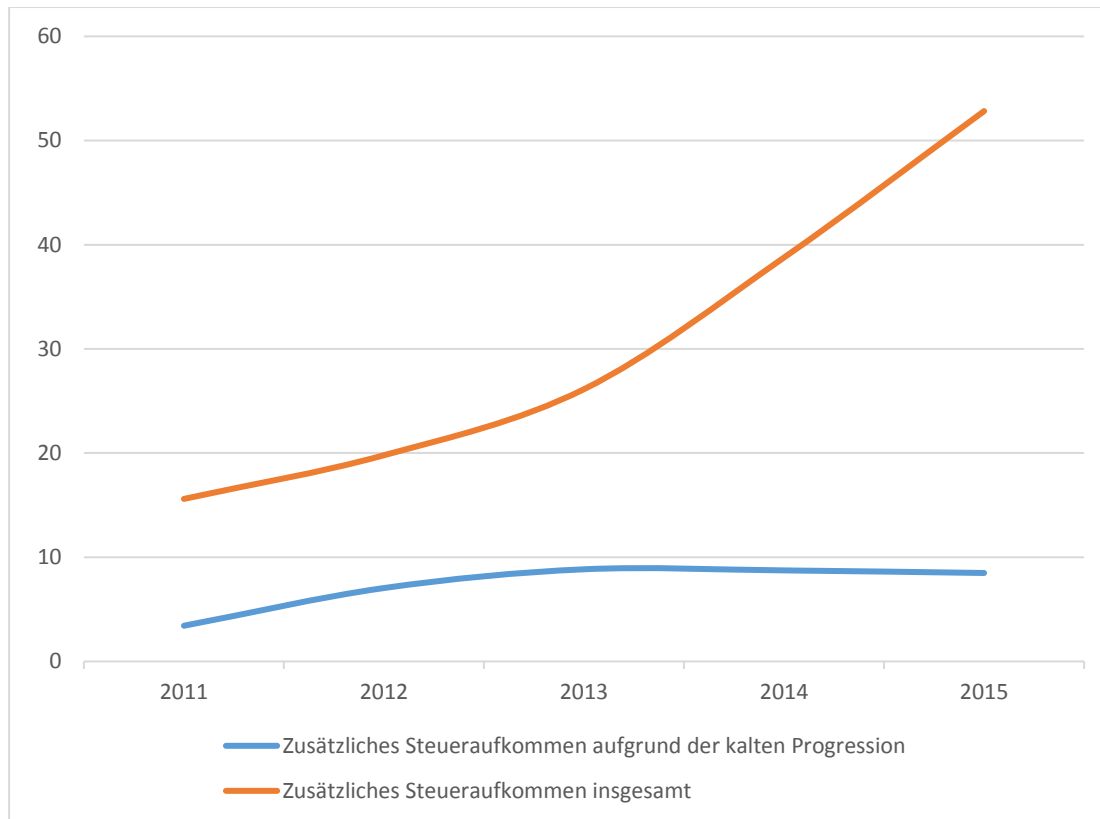
Dies führt zu einer spürbaren Entlastung im ersten Dezil. Allerdings zeigen die Simulationsergebnisse, dass sich trotzdem über die höheren Dezile hinweg eine weiterhin ansteigende Belastung ergibt. Diese übersteigt bereits im vierten Dezil 100 Euro im Jahr und liegt im Schnitt bei 211 Euro. Hierbei zeigt sich, dass eine mäßige Anpassung des Grundfreibetrags bei weitem nicht ausreicht, um die kalte Progression zu eliminieren.

In den Jahren 2014 und 2015 wurde der Grundfreibetrag nochmals angepasst. Zusammenwirkend mit der geringeren Inflation dieser Jahre sinkt die Zusatzbelastung auf zunächst 8,7 Milliarden Euro pro Jahr im Jahr 2014 und 8,5 Milliarden Euro im Jahr 2015. Allerdings wurde neben dem Grundfreibetrag nichts an den anderen Tarifeckwerten geändert. Hierdurch steigt die Progression der Steuersätze im unteren Bereich des Tarifs an, da dieser quasi zusammengeschoben wird. Bemerkenswert ist, dass sich dadurch die Belastung ab dem fünften Dezil kaum reduziert. Die im Jahr 2015 wiederauftretende Belastung des ersten Dezils scheint ein Struktureffekt zu sein, da die Dezile darüber nun stärker profitieren. Das heißt, dass sich die Haushalte zum Beispiel durch Veränderungen in ihrer Zusammensetzung oder durch höhere Arbeitsmarktpartizipation zwischen den Dezilen verschieben. Bei einer höheren Arbeitsmarktpartizipation im ersten Dezil sind auch mehr Personen von der kalten Progression betroffen.

In Abbildung 2 ist die fiskalische Bedeutung der kalten Progression am zusätzlichen jährlichen Steueraufkommen aus Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag im Vergleich zum Referenzjahr 2010 dargestellt. Das gesamte zusätzliche Steueraufkommen berücksichtigt neben der kalten Progression auch die Mehrbelastung der Nominaleinkommen in Höhe des Durchschnittssteuersatzes sowie die zusätzliche Steuer auf Realeinkommenssteigerungen bei Löhnen, Gewinneinkommen und sonstigen Einkünften. Außerdem sind die fiskalischen Effekte von strukturellen Steuerrechtsänderungen berücksichtigt zum Beispiel dem schrittweisen Übergang auf die nachgelagerte Besteuerung der gesetzlichen Renten. Der relative Beitrag der kalten Progression zum gesamten Steueraufkommensanstieg ist im Jahr 2011 mit 22 Prozent recht hoch und steigt 2012 nochmals auf knapp 36 Prozent an. Ab dem Jahr 2013 nimmt der Anteil jedoch mit sinkender Inflation wieder ab. Durch die niedrigen Inflationsraten ab 2014 und die Anpassungen des Grundfreibetrags verharrt die kalte Progression auch absolut, während das Steueraufkommen kräftig anzieht. Der Anteil sinkt dadurch auf 16 Prozent im Jahr 2015.

Abbildung 2 – Bedeutung der kalten Progression für das zusätzliche jährliche Steueraufkommen im Vergleich zum Referenzjahr 2010

in Milliarden Euro pro Jahr



Quelle: Sozio-ökonomisches Panel v31; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

5. Die relative Belastungswirkung der kalten Progression

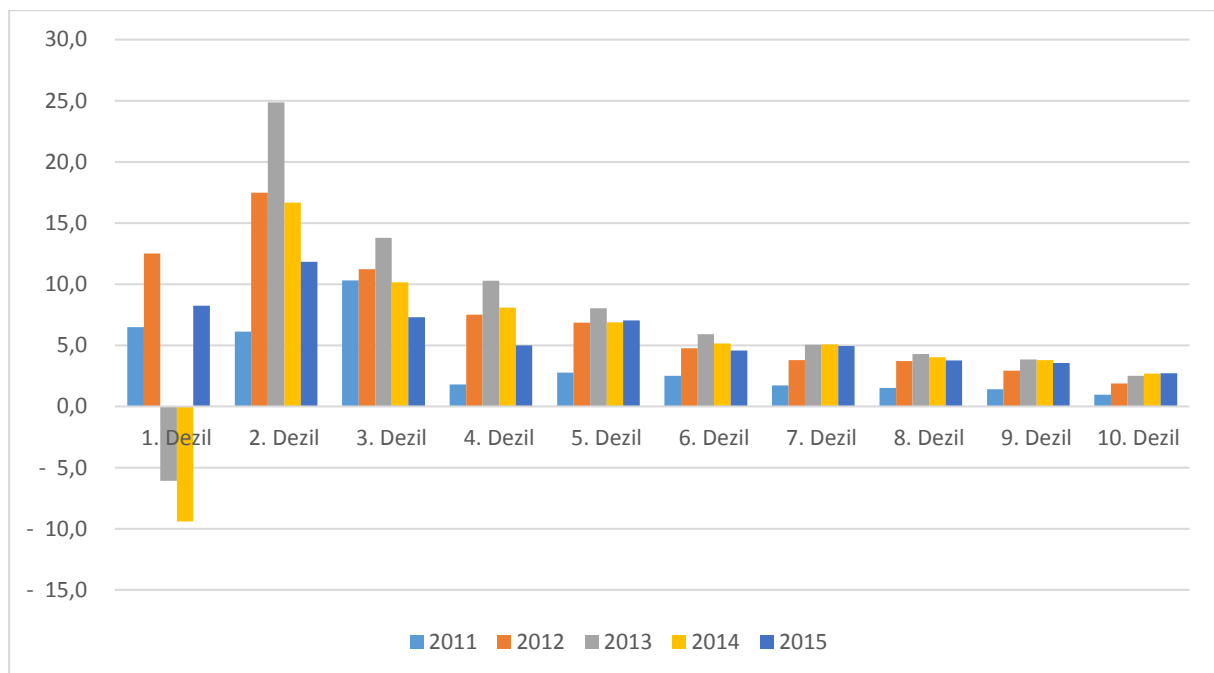
Die relative Mehrbelastung durch die kalte Progression, also die in Tabelle 1 gezeigten Werte in Relation zur jeweiligen Steuerlast des Jahres 2010, wird in Abbildung 3 gezeigt. Für jedes Dezil ist die relative Belastung im zeitlichen Ablauf abgetragen. Diese erreicht im Jahr 2013 Spitzenwerte von bis zu 25 Prozent der ursprünglichen Steuerlast im zweiten Dezil. Im Schnitt über die gesamte Verteilung liegt dieser Wert bei 3,8 Prozent im Jahr 2013. Vor allem in der unteren Hälfte der Verteilung ab dem zweiten Dezil zeigt sich sowohl eine hohe Belastungswirkung als auch ein überproportionaler Anstieg im Zeitablauf bis 2013. Das unterste Dezil erfährt nach einem starken Anstieg bis 2012 eine überproportionale Entlastung in den Jahren 2013 und 2014 durch die Anhebung des Grundfreibetrags. Im Jahr 2015 dreht sich dieser Effekt durch strukturelle Effekte wieder in eine Belastung trotz

erneuter Anhebung des Grundfreibetrags. Im zweiten, dritten und vierten Dezil kann die Belastung hingegen im Jahr 2015 wieder leicht abgebaut werden.

Ab dem fünften Dezil bleibt die Belastung relativ konstant, das heißt ein zusätzlicher relativer Anstieg durch die kalte Progression kann kompensiert werden. Allerdings zeigt sich, dass die Belastung durch die getroffenen Anpassungen in diesem Bereich der Verteilung nicht zurückgeführt werden kann.

Die relative Betrachtung verdeutlicht, dass vor allem Gering- und Mittelverdiener stark von der kalten Progression betroffen sind. Die oberen drei Dezile sind trotz der höchsten absoluten Belastungen relativ betrachtet nur geringfügig betroffen. In den unteren vier Dezilen profitieren die Steuerzahler in hohem Maße von der Anhebung des Grundfreibetrags, da dieser einen hohen Anteil ihrer Einkünfte freistellt.

Abbildung 3 – Relative Belastungswirkung der kalten Progression
in Prozent der Steuerbelastung des Jahres 2010



Quelle: Sozio-ökonomisches Panel v31; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

6. Beseitigung der kalten Progression

Erst zum 1. Januar 2016 erfolgte neben einer weiteren Anpassung des Grundfreibetrags auch eine Verschiebung des Tarifs und somit eine wirksame Bekämpfung der kalten Progression. Diese bezog sich allerdings nur auf die vergangenen Jahre 2014 und 2015. Für das Jahr 2017 ist eine weitere Anpassung

geplant, die sich auf die kalte Progression des Jahres 2016 bezieht. Eine Simulationsrechnung für diese Entlastungsszenarien mit dem STATS-Modell zeigt, dass die zusätzliche Belastung durch die kalte Progression im Schnitt tatsächlich wieder deutlich zurückgeht. In der Simulation wird allerdings für das Szenario 2016 keine Inflation berücksichtigt, da sich die Entlastungen des Tarifs laut Bundesregierung auf die Vorjahre bezogen. Dementsprechend wird in der Simulation für den geplanten Tarif 2017 auch nur die erwartete Inflation für 2016 in Höhe von 0,4 Prozent berücksichtigt. Die Tarifgrenzen des Tarifs 2017 werden jedoch voraussichtlich um 0,72 Prozent verschoben in Anlehnung an die erwartete Entwicklung der privaten Konsumausgaben im Jahr 2016.² Durch diesen Unterschied ergibt sich eine zusätzliche Entlastungswirkung.

In Abbildung 4 ist mit Balken (linke Skala) die absolute Belastungswirkung durch die kalte Progression zum Vergleich zwischen dem Jahr der höchsten Belastung 2013 und den Entlastungsszenarien der Tarife 2016 und 2017 abgebildet. Wiederum ist hier das Referenzjahr 2010, da in diesem Jahr die letzte komplette Anpassung des Tarifs erfolgte.

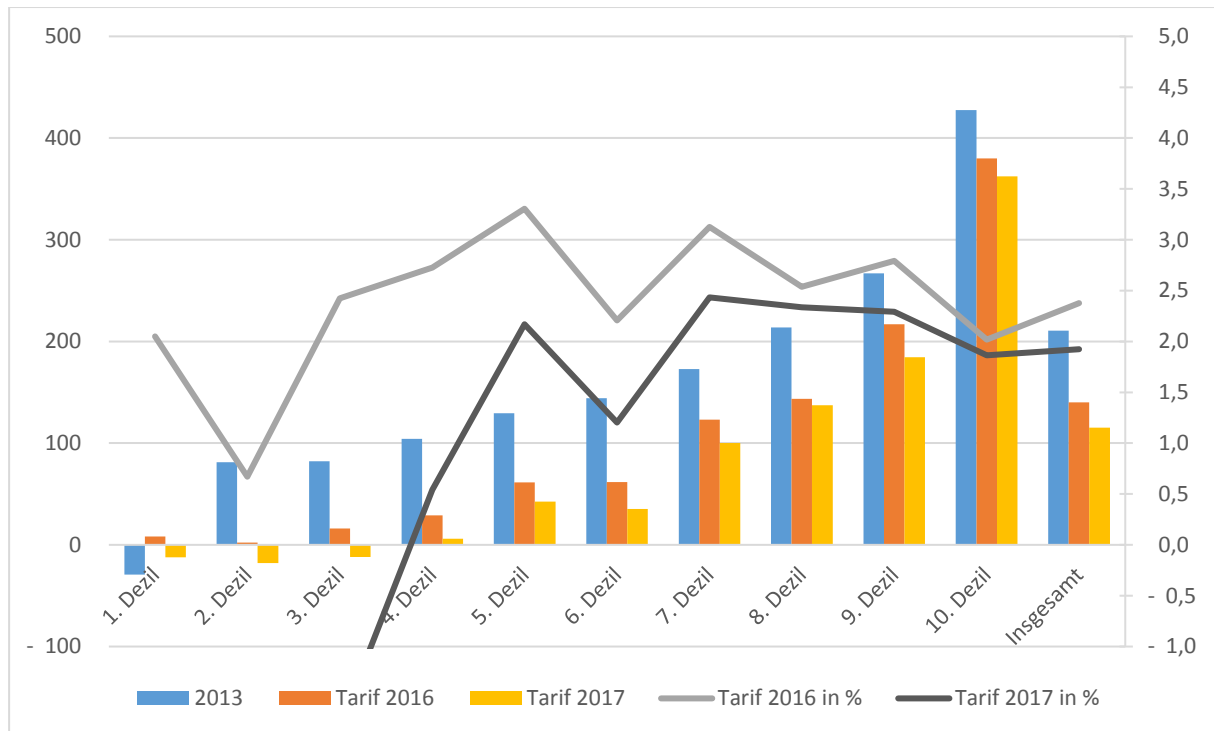
Die Entlastung der Tarifverschiebungen reicht nicht aus, um die kalte Progression vollständig abzuschaffen. Im Schnitt bleibt im Jahr 2016 eine Belastung in Höhe von 140 Euro pro Steuerpflichtigem bestehen und im Jahr 2017 in Höhe von 115 Euro. Trotzdem findet eine deutliche Entlastung im Vergleich zum Jahr 2013 statt. Vor allem die untere Hälfte der Verteilung profitiert von den Anpassungen. Während im Jahr 2016 eine geringe positive Belastung bestehen bleibt, werden im Jahr 2017 die ersten drei Dezile komplett entlastet. Erst im fünften Dezil bleibt eine nennenswerte Belastung bestehen. In der oberen Hälfte fällt die Entlastung vergleichsweise geringer aus. Dies bestätigt sich auch in der relativen Betrachtung der in den Tarifen 2016 und 2017 übriggebliebenen Belastungen, die in Abbildung 4 als Linien mit Skala auf der rechten Seite abgetragen sind. Die relative Belastung liegt 2016 ab dem dritten Dezil und 2017 ab dem fünften Dezil recht nah am Durchschnittswert von 2,4 Prozent (2016) beziehungsweise 1,9 Prozent (2017).

² Vergleiche auch Fußnote 1 in Kapitel 3 zu den unterschiedlichen Inflationskonzepten.

Abbildung 4 – Auswirkung der Entlastungen in den Jahren 2016 und 2017

Balken: Linke Skala; absolute Belastung durch die kalte Progression im Vergleich zum Jahr 2010 in Euro pro Jahr und Steuerpflichtigem

Linien: Rechte Skala; relative Belastung im Vergleich zum Jahr 2010 in Prozent



Quelle: Sozio-ökonomisches Panel v31; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Festzuhalten bleibt, dass trotz der Tarifanpassungen eine hohe relative Belastung durch die kalte Progression bestehen bleibt. Dies liegt sowohl daran, dass die Tarifgrenzen verglichen mit dem Referenzjahr 2010 nicht hinreichend verschoben wurden, als auch an der gestauchten ersten Progressionszone, die durch die Anpassungen ab 2016 nur vor einer weiteren Stauchung bewahrt wird, ohne dass die bestehende Steigung reduziert wird.

Damit über die ganze Verteilung hinweg keine Restbelastung bestehen bleibt, müssten die Tarifgrenzen des Tarifs 2017 stärker erhöht werden. Um die notwendige Tarifanpassung zu berechnen, wird in der Mikrosimulation die aktuelle Systematik der Bundesregierung berücksichtigt, die nur einen Ausgleich der sich in den vergangenen Jahren aufgebauten kalten Progression vorsieht. In Tabelle 2 wird ein Überblick sowohl über die voraussichtlichen Tarifgrenzen 2017 als auch über die zum Ausgleich der kalten Progression notwendigen Tarifgrenzen gegeben. Um die zusätzliche Belastung über alle Dezile durch die kalte Progression im Vergleich zum Jahr 2010 zu beseitigen, müssten die Tarifeckwerte oberhalb des Grundfreibetrags um ungefähr 7,5 Prozent erhöht werden. Dies hat starke Aufkommenseffekte, da zum einen einige Dezile überkompensiert werden müssen, um eine Abschaffung

über die gesamte Verteilung hinweg zu erreichen und zum anderen die Tarifänderung auch die neuentstehende kalte Progression im Jahr 2017 mindert (den bereits erwähnten Zinseszinsseffekt). Die Abschaffung der kalten Progression bis 2016 würde den Staat laut Schätzung mit dem STATS-Modell 7,1 Milliarden Euro extra im Vergleich zur geplanten Reform 2017 kosten. Allerdings würde sich im Jahr 2017 wiederum eine neue kalte Progression aufbauen durch die dann eintretenden Einkommenssteigerungen zum Ausgleich der Inflation.

Tabelle 2 – Tarifgrenzen des Tarifs 2016 sowie der Entlastungsszenarien 2017
in Euro pro Jahr

	Tarif 2016	Tarif 2017 (voraussichtlich)	Tarif 2017 (ohne kalte Progression)
Grundfreibetrag	8.652	8.820	8.820
Ende der ersten Progressionszone	13.669	13.769	14.699
Ende der zweiten Progressionszone	53.665	54.057	57.710
Beginn "Reichensteuer"	254.446	256.303	273.627
	in Milliarden Euro pro Jahr		
Aufkommenseffekt im Jahr 2017 im Vergleich zur Beibehaltung des Tarifs 2016	-	-2,4	-9,5

Quelle: Sozio-ökonomisches Panel v31; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

7. Fazit

Von 2010 bis einschließlich 2015 hat sich die gesamte, nicht mittels Tarifanpassungen ausgeglichene Zusatzbelastung der Steuerzahler durch die kalte Progression auf 36,5 Milliarden Euro summiert. Diese versteckten impliziten Steuererhöhungen sind nicht durch die Gesetzgebung legitimiert und sollten daher von der Politik beseitigt werden. So wären strukturelle Tarifänderungen wieder als solche zu erkennen und würden wieder in den Fokus gestellt.

Im Jahr 2013 betrug die durchschnittliche Zahllast, die allein auf die kalte Progression im Vergleich zum Referenzjahr 2010 zurückzuführen war, 211 Euro pro Steuerpflichtigem. Die Verteilungsanalyse zeigt, dass in absoluten Beträgen die oberen Einkommensdezile am stärksten betroffen sind. Relativ gesehen, also im Verhältnis zur ursprünglichen Steuerlast, trifft die kalte Progression vor allem Gering-

und Mittelverdiener. In der Spitze betrug die zusätzliche Belastung bis zu 25 Prozent der „regulären“ Steuerschuld bei Steuerzahlern im zweiten Einkommensdezil. Die ärmeren Haushalte profitieren zwar überproportional von Anpassungen des Grundfreibetrags, allerdings befinden sich viele in der ersten Progressionszone des Tarifs und werden somit auch stärker von der kalten Progression getroffen. Die erste Progressionszone wurde im betrachteten Zeitraum noch weiter gestaucht, da nur der Grundfreibetrag erhöht und die obere Grenze der Zone konstant gehalten wurde. Dies führte zu einer höheren Progression in diesem Bereich.

Die tarifliche Entlastung im Jahr 2016 hat die kalte Progression nur teilweise beseitigt. Im Vergleich zu 2013 sinkt zwar die Belastung merklich, allerdings bleibt im Vergleich zu 2010 eine durchschnittliche Steuerlast in Höhen von 140 Euro je Steuerpflichtigem erhalten. Die geplante Anpassung 2017 wird zwar die kalte Progression in den unteren drei Einkommensdezilen abbauen, allerdings wird die Belastung über alle Steuerzahler im Schnitt immer noch 115 Euro betragen.

Wollte man die kalte Progression zum Referenzjahr 2010 im Zuge des Tarifs 2017 über die gesamte Einkommensverteilung hinweg beseitigen, so müssten die Tarifgrenzen oberhalb des Grundfreibetrags um ungefähr 7,5 Prozent angehoben werden statt der vorgesehenen 0,72 Prozent. Die zusätzlichen Aufkommensverluste werden mit dem Simulationsmodell auf 7,1 Milliarden Euro geschätzt.

Insgesamt betrachtet, ist die Ankündigung von Bundesfinanzminister Schäuble, die kalte Progression alle zwei Jahre zu überprüfen und zu bekämpfen, zwar positiv zu bewerten. Jedoch würde selbst bei Einhaltung dieser selbstgesetzten Regel eine Restbelastung durch die kalte Progression übrigbleiben. Dies liegt darin, dass nur die kalte Progression des Vorjahres ausgeglichen wird, sich aber im aktuellen Steuerjahr eine neue Belastung aufbaut. Eine automatische Ausrichtung des Tarifs an den Inflationserwartungen würde das Problem bekämpfen. Zudem würde das Phänomen wegfallen, diese Tarifkorrektur den Wählern regelmäßig als Steuersenkung zu verkaufen. Bei der diskretionären Anpassung bleibt abzuwarten, ob sich der Finanzminister bei höheren Inflationsraten und entsprechend teurerer Tarifkorrektur an seine Ankündigung erinnert – insbesondere bei wechselnden Regierungskonstellationen. Die aktuelle Phase niedriger Inflation würde sich daher anbieten, um eine automatisierte Regelung zu implementieren ohne sofortige hohe Ausfälle beim Steueraufkommen zu erleiden.

Literatur

Beznoska, Martin, 2016, Dokumentation zum Steuer-, Abgaben- und Transfer-Mikrosimulationsmodell des IW Köln (STATS), IW-Report 27/2016

Breidenbach, Phillip / **Döhrn**, Roland / **Kasten**, Tanja, 2014, Günstige Gelegenheit: Jetzt die kalte Progression abschaffen, RWI Position #60

Bundesministerium der Finanzen (BMF), 2016, Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs für die Jahre 2016 und 2017 (Zweiter Steuerprogressionsbericht),
<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/2016-11-02-steuerprogressionsbericht-anlage.pdf> [11.11.2016]

Dorn, Florian / **Fuest**, Clemens / **Kauder**, Björn / **Lorenz**, Luisa / **Mosler**, Martin / **Potrafke**, Niklas, 2016, Heimliche Steuererhöhungen – Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern, Studie im Auftrag der FDP-Fraktionsvorsitzendenkonferenz, ifo Institut, München

Schaefer, Thilo, 2014, Einkommensteuer ohne kalte Progression, Konrad-Adenauer-Stiftung Analysen & Argumente, Ausgabe 160

SOEP v31 – Sozio-oekonomisches Panel, 2011, 2013, 2014, Version 31, Berlin