

Kalte Progression

Mikrosimulationsanalyse der Auswirkungen inflationsbedingter Einkommensteuererhöhungen

Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)

Georgenstraße 22, 10117 Berlin

Ansprechpartner:

Dr. Thilo Schaefer

Köln, 11. April 2013

Kontakt Daten Ansprechpartner

Dr. Thilo Schaefer
Telefon: 0221 4981-791
Fax: 0221 4981-99791
E-Mail: thilo.schaefer@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Was ist kalte Progression?	5
2 Messung von kalter Progression und Aufbau des Modells	7
2.1 Referenzszenario ohne kalte Progression	7
2.2 Mikrosimulationsmodell.....	8
3 Ergebnisse	10
3.1 Aufkommenswirkung der kalten Progression.....	10
3.2 Verteilungswirkungen der kalten Progression.....	13
4 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	19
Tariftechnischer Anhang	21
Literatur	23
Tabellenverzeichnis	24
Abbildungsverzeichnis	24

Zusammenfassung

In den Jahren 2013 und 2014 wird der Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer erhöht. Dies ergibt sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und den neuesten Zahlen des regelmäßigen Existenzminimumberichts der Bundesregierung (BT-Drucksache 17/5550). Der darin bezifferte sozialrechtliche Mindestbedarf ist von der Einkommensbesteuerung auszunehmen. Der Anstieg des Existenzminimums ist vorrangig auf gestiegene Preise zurückzuführen. Die Bundesregierung hatte deshalb ursprünglich geplant, nicht nur den Grundfreibetrag, sondern auch weitere Tarifgrenzen der Steigerung der Verbraucherpreise anzupassen und um den gleichen Prozentsatz zu erhöhen. Das Bundesfinanzministerium (BT-Drucksache 17/8683) begründet dies damit, dass Lohnerhöhungen, die lediglich die Inflation ausgleichen, durch den progressiven Steuertarif für einen überproportionalen Anstieg der Einkommensteuerschuld sorgen. Dieser als kalte Progression bezeichnete Effekt sei vom Gesetzgeber letztlich nicht gewollt. Das Vorhaben, den Tarif der Einkommensteuer insgesamt anzupassen, scheiterte jedoch am Bundesrat. Ein wesentliches Motiv der Länder, dem ursprünglichen Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht zuzustimmen, waren die bereits eingeplanten Mehreinnahmen durch die Einkommensteuer, die sich eben auch durch den Effekt der kalten Progression ergeben. Deshalb bleibt es bei der Anpassung des Grundfreibetrags. Alle anderen Parameter des Einkommensteuertarifs sind damit seit 2010 unverändert geblieben.

In vorangegangenen Steuerreformen wurde der Einkommensteuertarif in der Regel so verändert, dass neben anderen Anpassungen auch der Effekt der kalten Progression ausgeglichen wurde. Das ist allerdings nicht zwangsläufig der Fall. Vielmehr steigen die Steuereinnahmen schlicht dadurch, dass gerade keine Anpassung des Tarifs erfolgt. Deshalb wird der Effekt der kalten Progression häufig als heimliche Steuererhöhung bezeichnet. Alternativ wäre es möglich, den Tarif durch eine inflationsabhängige Indexierung automatisch anzupassen. Das nähme Politikern jedoch die Möglichkeit, den Abbau der kalten Progression als Steuererleichterung zu verkaufen.

Aufgabe dieser Untersuchung ist es, den Effekt der kalten Progression zu quantifizieren. Abgesehen von der Erhöhung des Grundfreibetrags sind Tarifanpassungen unterblieben. Deshalb kumulieren die rein inflationsbedingten Steuermehreinnahmen seit 2010 Jahr für Jahr. Mit Hilfe eines Simulationsmodells, das auf Daten für mehrere Millionen Steuerpflichtige beruht, wird ermittelt, wie hoch die Belastung durch die kalte Progression bis zum Jahr 2017 ausfällt, wenn bis dahin keine weitere Tarifänderung erfolgt und inwieweit bestimmte Steuerpflichtige davon in stärkerem Maße als andere betroffen sind.

Die Simulation zeigt, dass der Gesamteffekt der kalten Progression in sieben Jahren mehr als 20 Milliarden Euro ausmacht und jeder Steuerpflichtige allein aufgrund des Zusammenwirkens von Inflation und Steuerprogression im Durchschnitt 561 Euro mehr Einkommensteuer zahlt. Die niedrigeren Einkommen zahlen zwar in absoluten Zahlen weniger, ihre anteilige Zusatzbelastung ist jedoch höher als die der Steuerzahler mit höheren Einkommen. Deshalb sollte die regelmäßige Tarifanpassung aufgrund der Preisentwicklung verpflichtend werden. Dazu muss das Zustimmungsverfahren umgekehrt werden, so dass das Aussetzen der Tarifanpassung der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat bedarf. Dadurch kann der regelmäßige Abbau der kalten Progression nicht mehr wie bisher von nur einer Kammer verhindert werden, sondern muss durch eine gemeinsame Entscheidung beider Organe herbeigeführt werden.

1 Was ist kalte Progression?

Wenn die Einkommen steigen, wächst auch die Einkommensteuer. In einem progressiven Steuersystem steigt das Aufkommen der Einkommensteuer überproportional im Vergleich zu den Einkommen. Das liegt daran, dass bei steigenden Einkommen ein höherer Steuersatz zu zahlen ist. Zu diesem Effekt kommt es schon durch den Grundfreibetrag und durch weitere Frei- und Abzugsbeträge, die bei der Steuererklärung geltend gemacht werden können. Der in Deutschland gültige Einkommensteuertarif zeichnet sich zusätzlich dadurch aus, dass der Grenzsteuersatz für untere und mittlere Einkommen linear ansteigt. Das bedeutet, dass für jeden zusätzlich verdienten Euro ein höherer Steuersatz zu zahlen ist als für den davor. Bei einem Stufentarif, wie ihn die meisten europäischen Nachbarländer anwenden, kommt es zu diesem Effekt nur an den Stufengrenzen, also an dem Punkt, ab dem ein höherer Steuersatz gilt. Die Progression der Einkommensteuer wird üblicherweise dadurch gerechtfertigt, dass Steuerzahler mit höherem Einkommen leistungsfähiger sind als diejenigen mit niedrigeren Einkommen und dementsprechend einen höheren Anteil ihres Einkommens als Steuer abführen können. Wie stark die Progression ausfallen sollte, ist eine politische Entscheidung und nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

Steigen die Einkommen, wächst das Einkommensteueraufkommen überproportional mit. Bei einem realen Einkommensrückgang verhält es sich jedoch nicht umgekehrt, denn durch die kalte Progression steigt das Einkommensteueraufkommen bei lediglich nominalen Einkommenszuwächsen noch immer an. Der Steuerprogression kann demnach keine antizyklische, den Konjunkturverlauf stabilisierende Wirkung zugeschrieben werden.

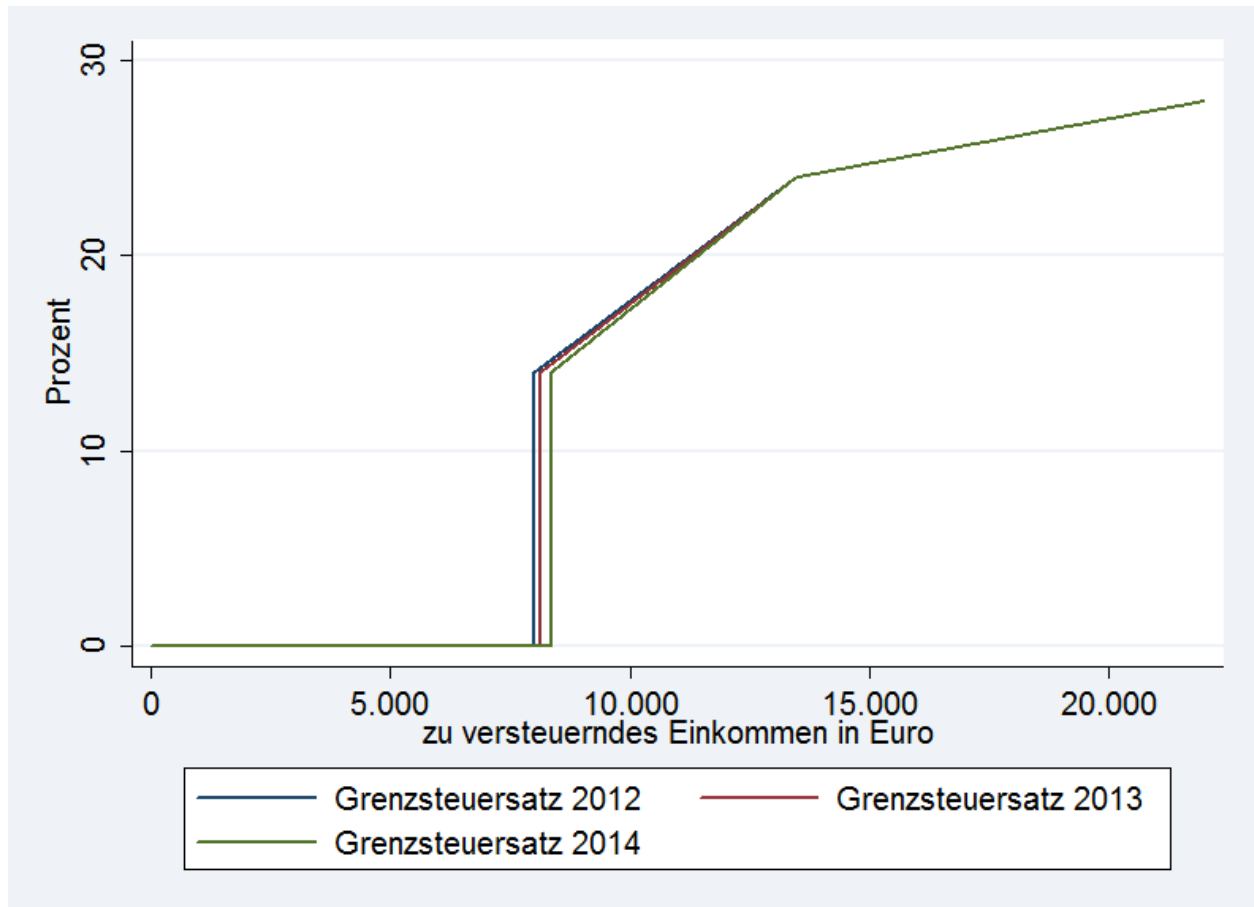
Die Tarifgrenzen eines Steuertarifs werden üblicherweise in Euro angegeben, also in nominalen Größen. Das führt dazu, dass sich die Progressionswirkung schon allein aufgrund des Anstiegs der Verbraucherpreise bemerkbar macht. Bleiben die Tarifgrenzen konstant, sorgt die Inflation dafür, dass ein Einkommensanstieg, der lediglich die Preisentwicklung widerspiegelt, zu einer überproportionalen Steigerung des Einkommensteueraufkommens führt. Dieser Effekt wird als kalte Progression bezeichnet.

Steuerzahler bemerken die Wirkung der kalten Progression vor allem dann, wenn sie eine Gehaltsanpassung erhalten. Erhöht sich ihr zu versteuerndes Einkommen, wird darauf ein höherer Grenzsteuersatz fällig. So verdient der Fiskus an jeder Gehaltssteigerung überproportional mit. Steigt der ausgezahlte Bruttolohn in gleichem Maße wie die durchschnittliche Preisentwicklung, kann sich der Steuerzahler von seinem Nettogehalt am Ende weniger leisten. Denn ein wachsender Teil des zusätzlichen Lohns wandert an den Staat. Auf diese Weise steigt das Einkommensteueraufkommen bereits bei real konstanten, also inflationsbereinigten Löhnen und Gehältern überproportional an.

Abhilfe können Anpassungen der Tarifgrenzen schaffen, die üblicherweise Bestandteil von Steuerreformen sind. Zuletzt haben die Tarifanpassungen im Rahmen der Konjunkturpakete I und II am Ende des letzten Jahrzehnts für eine Kompensation gesorgt. Für 2013 und 2014 hatte das Kabinett erneute Anpassungen vorgesehen, scheiterte mit ihrem Vorhaben jedoch im Bundesrat. Nun erfolgt lediglich die verfassungsmäßig gebotene Anhebung des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums beim Grundfreibetrag. Alle anderen Tarifgrenzen sind jedoch gleich geblieben, so dass der Anstieg des Grenzsteuersatzes in der unteren Progressionszone des Tarifs nun steiler verläuft als zuvor (Abbildung 1-1).

Abbildung 1-1: Erhöhung des Grundfreibetrags 2013 und 2014

Änderung des Grenzsteuersatzverlaufs



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Der ursprüngliche Gesetzentwurf des Kabinetts hatte vorgesehen, auch die weiteren Tarifgrenzen anzupassen und damit den gesamten Grenztarifverlauf nach rechts zu verschieben. Für die beiden Jahre wäre dadurch tatsächlich die kalte Progression deutlich abgemildert worden. Zudem hatte die Regierungskoalition angekündigt, die Tarifgrenzen wenigstens alle zwei Jahre prüfen und gegebenenfalls adjustieren zu wollen.

Grundsätzlich muss eine regelmäßige oder gar automatisierte Anpassung aber nicht die überlegene Lösung sein. Broer (2011) zeigt, dass die Steuerreformen zwischen 1996 und 2010 insgesamt zu einer geringeren Steuerbelastung geführt haben, als dies bei einem jährlich inflationsbereinigten Tarif der Fall gewesen wäre. Neben anderen Strukturierungen haben die Steuerreformen auch Anpassungen vorgenommen, die der kalten Progression entgegengewirkt haben. Seit 2010 hat es allerdings nur noch die vorgenannten Anpassungen des Grundfreibetrags gegeben.

Problematisch ist daran, dass die Progressionseffekte Jahr für Jahr kumulieren. Zu dem noch vergleichsweise überschaubaren Effekt im ersten Jahr nach einer Anpassung des Steuertarifs kommt im zweiten Jahr der zusammengenommene Effekt aus zwei Jahren hinzu. Dadurch wächst die Belastung durch die kalte Progression immer weiter an, solange keine neuerliche Anpassung des Einkommensteuertarifs erfolgt.

2 Messung von kalter Progression und Aufbau des Modells

Als kalte Progression im engeren Sinne wird allein der Effekt verstanden, der sich inflationsbedingt ergibt. Damit ist die zusätzliche Einkommensteuer gemeint, die sich auch bei konstanten oder sogar leicht sinkenden Reallohn und Realvermögen ergibt (Bach, 2012). Wachsen die Einkommen auch real, führt dies ebenfalls progressionsbedingt zu einem überproportionalen Wachstum des Einkommensteueraufkommens, das aber nicht als kalte Progression zu qualifizieren ist.

Demnach ist es zur Berechnung der Wirkungsweise der kalten Progression erforderlich, die beiden Effekte zu trennen. Dazu bietet es sich an, den tatsächlichen Anstieg der Einkommensteuer mit demjenigen zu vergleichen, der sich bei einem inflationsneutralen Tarif ergeben würde. Bei letzterem würde sich das Einkommensteueraufkommen proportional zu einem Einkommensanstieg in Höhe der Inflation verändern. Tatsächlich aber steigen die Einkommen bei positivem Wachstum von Wirtschaft und Produktivität stärker als die Verbraucherpreise. Das tatsächliche Einkommenswachstum ist also nur zu einem Teil inflationsbedingt. Angesichts des stetig steigenden Grenzsteuersatzes für untere und mittlere Einkommen ist eine Trennung der beiden Effekte nicht ohne weiteres möglich. Hinzu kommt, dass auch außertarifliche Frei- und Abzugsbeträge nominal fixiert, also nicht inflationsbereinigt sind.

2.1 Referenzszenario ohne kalte Progression

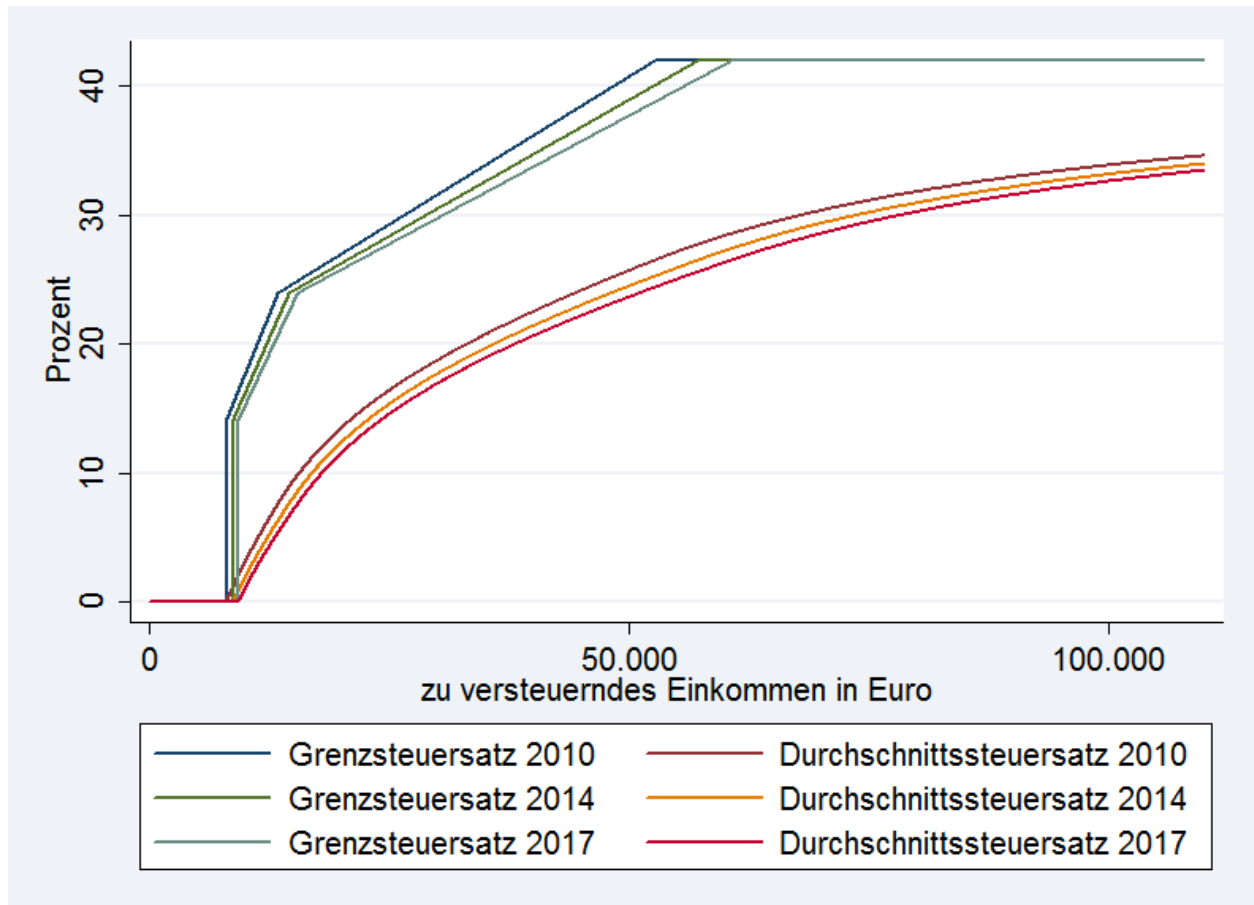
Die beste Näherung gelingt durch eine Anpassung der Tarifgrenzen und zumindest einiger der Freibeträge in Höhe der Inflationsrate des jeweiligen Jahres. Einbezogen werden neben den Tarifgrenzen auch Arbeitnehmerpauschbetrag, Versorgungs- und Altersvorsorgegrenzen, die Bemessungsgrenzen bei anrechenbaren Sozialversicherungsbeiträgen, sowie Kindergeld und Kinderfreibetrag. Auf diese Weise kann ein Referenzszenario berechnet werden, bei dem die kalte Progression nahezu ausgeschlossen wird. Für dieses Szenario wird für zurückliegende Jahre die jeweilige Inflationsrate zugrunde gelegt und für zukünftige Jahre eine Steigerungsrate von jeweils 2 Prozent (Abbildung 2-1).

Selbstverständlich sind nicht alle Steuerzahler in gleichem Maße, sondern in Abhängigkeit von ihrer individuellen Konsumstruktur von der Preissteigerung betroffen. Gleiches gilt auch für die Einkommenseite: Während die Löhne und Gehälter zuletzt auch real gestiegen sind, blieb die Entwicklung der Renten hinter der Preissteigerung zurück. Auch die Erwerbsbeteiligung ist seit der Finanzkrise gestiegen, so dass insgesamt mehr Steuerzahler zum Einkommensteueraufkommen beitragen.

Der Einfluss der kalten Progression soll im Folgenden ab dem Jahr 2010 untersucht werden, da seitdem ein bis auf die vorgenannte leichte Anhebung des Grundfreibetrags der gleiche Einkommensteuertarif gilt. Für die Jahre 2010 bis 2013 liegen bereits Ist-Daten sowie differenzierte Schätzungen über die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung und der Einkommen vor. Für die folgenden Jahre bis 2017 geht der Arbeitskreis Steuerschätzung (zuletzt im November 2012) von einem jährlichen BIP-Wachstum von nominal 2,9 Prozent aus. In dieser Höhe sollen für die folgende Modellierung die Einkommen wachsen. Angesichts der Unsicherheit über die strukturelle Entwicklung wird nicht zwischen verschiedenen Einkommensarten differenziert.

Abbildung 2-1: Referenztarif mit Inflationsanpassung

Tarifgrenzen jährlich um die Inflationsrate erhöht



Quelle: Simulationsmodell IW Köln

2.2 Mikrosimulationsmodell

Mit einem Mikrosimulationsmodell ist es möglich, die sich in verschiedenen Szenarien ergebende Steuerbelastung für den einzelnen Steuerpflichtigen aufgrund seiner individuellen Merkmale zu ermitteln und zu vergleichen. Die Simulationsergebnisse werden anschließend verglichen und auf die Gesamtheit der Steuerpflichtigen sowie auf bestimmte Gruppen hochgerechnet. Grundlage des Simulationsmodells ist ein Datensatz mit detaillierten Angaben für einzelne Steuerfälle. Die Forschungsdatenzentren der statischen Ämter des Bundes und der Länder stellen mit der faktisch anonymisierten Stichprobe aus den amtlichen Mikrodaten der Einkommensteuerstatistik (FAST) einen Datensatz zur Verfügung, auf dem ein solches Simulationsmodell aufgebaut werden kann. Die neuesten verfügbaren Daten repräsentieren das Veranlagungsjahr 2004. Deshalb ist dieser Datensatz in mehrerer Hinsicht fortzuschreiben, um das aktuelle Steuerrecht abbilden zu können.

Zunächst erfolgt eine strukturelle Anpassung des Datensatzes an die beobachteten Verschiebungen in der Grundgesamtheit der Steuerpflichtigen. Dazu werden mithilfe von Informationen über Altersgruppen, Familienstatus und regionaler Zuordnung aus dem Mikrozensus die Stichprobengewichte so geändert, dass der neugewichtete strukturell fortgeschriebene Datensatz die gegenwärtige Bevölkerungs- und Erwerbstätigenstruktur und nicht die des Jahres 2004 wider-

spiegelt. Des Weiteren werden die Einkünfte der Steuerpflichtigen auf den aktuellen Stand fortgeschrieben. Dies erfolgt differenziert nach Einkunftsarten, indem die unterschiedliche Entwicklung von Bruttolöhnen, Versorgungsbezügen, Gewinneinkünften und Kapitaleinkommen etc. berücksichtigt wird. Schließlich sind die seit 2004 in Kraft getretenen Gesetzesänderungen umzusetzen, sodass mit den fortgeschriebenen Daten das aktuell geltende Steuerrecht inklusive Tariffunktion nachgebildet werden kann. Kapitaleinkünfte werden dabei einheitlich der seit 2009 geltenden Abgeltungssteuer von 25 Prozent unterworfen.

Es wird in einem Mikrosimulationsmodell für jeden Stichprobenfall eine genaue und detaillierte Berechnung der individuellen Einkünfte, Abzugsbeträge und Freigrenzen vorgenommen und dann unter Anwendung des jeweiligen Einkommensteuertarifs für jeden der insgesamt über 3,5 Millionen Stichprobenfälle die jeweils zu entrichtende Einkommensteuer bestimmt. Das Modell ist so aufgebaut, dass es für jeden Fall eine Steuererklärung unter Berücksichtigung der individuellen Gegebenheiten erstellt. Durch Multiplikation mit den Fallgewichten wird aus der vorliegenden Stichprobe auf die Grundgesamtheit, also alle Einkommensteuerpflichtigen geschlossen, so dass sowohl insgesamt als auch gruppenspezifisch Aufkommens- und Verteilungswirkungen berechnet werden können. Auf diese Weise können die Effekte für unterschiedliche sozio-demografische Gruppen miteinander verglichen werden.

Das Mikrosimulationsmodell bildet auf diese Weise zunächst die aktuelle Bemessungsgrundlage ab. Durch Veränderungen der Tariffunktion können nun die Aufkommenseffekte für jeden einzelnen Steuerfall untersucht werden. Dabei wird unterstellt, dass die Steuerpflichtigen ihr Verhalten nicht ändern, also insbesondere nicht mehr oder weniger arbeiten und so alle Komponenten des zu versteuernden Einkommens unverändert bleiben. Für die Betrachtung weiterer Jahre wird die Veränderung der Einkommen mit einem einheitlichen Hochrechnungsfaktor fortgeschrieben. Wie sich die strukturelle Zusammensetzung des Einkommens verändert, kann nicht sicher vorhergesagt werden und wird deshalb konstant gehalten.

Für diese Untersuchung werden zwei Szenarien simuliert und im Anschluss die daraus ermittelten Steuerbelastungen individuell und aggregiert verglichen. Das erste Szenario besteht aus einer Fortschreibung des geltenden und außer beim Grundfreibetrag unveränderten Tarifs. Dabei werden Strukturveränderungen bei der Erwerbsbeteiligung und der Einkommensstruktur bis einschließlich 2013 berücksichtigt. Ab 2014 wird für alle Einkommen ein nominales jährliches Wachstum von 2,9 Prozent angenommen und der Tarif belassen. Dies folgt vereinfachend der vom Arbeitskreis Steuerschätzung im November 2012 angesetzten nominalen BIP-Wachstumsrate. Dadurch können die prognostizierten Einkommensteuermehreinnahmen einigermaßen nachvollzogen werden. Das zweite Szenario beschreibt die Referenzsituation, bei der ab 2010 eine jährliche Anpassung der Tarifgrenzen in Höhe der Preissteigerungsrate erfolgt. Für 2011 werden 2,3 Prozent Inflation angenommen, für alle Folgejahre jeweils 2,0 Prozent. Die Einkommen und Strukturveränderungen werden genauso wie im ersten Szenario bis 2013 differenziert berücksichtigt. Für die Jahre 2014 bis 2017 wachsen alle Einkommen mit 2,9 Prozent, während die Struktur unverändert bleibt.

Das Mikrosimulationsmodell (ausführlich beschrieben in Schaefer, 2008) liefert für beide Szenarien und jedes der betrachteten sieben Jahre die Einkommensteuerschuld für jeden Stichprobenfall. Demzufolge ergibt sich das zusätzliche Einkommensteueraufkommen bei unverändertem und bei inflationsbereinigtem Tarif. Daraus lässt sich auch berechnen, welcher Teil des Zusatzaufkommens auf den Inflationseffekt, also die kalte Progression zurückzuführen ist.

3 Ergebnisse

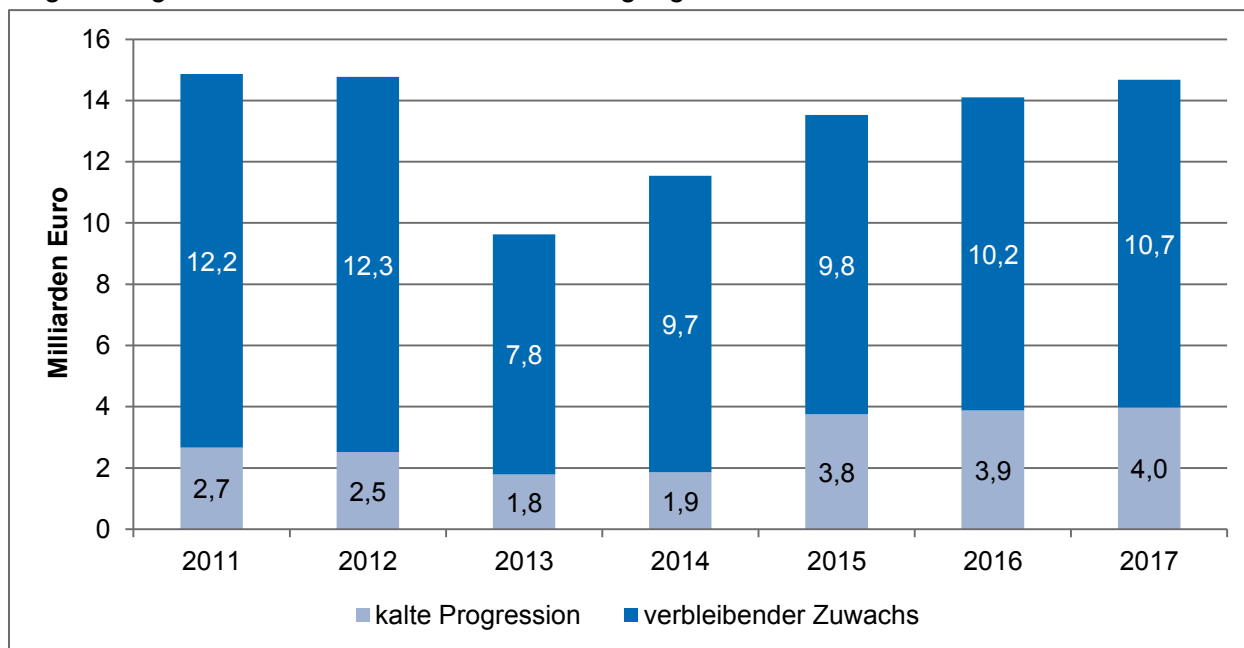
Bei der Interpretation der nun folgenden Ergebnisse ist zu beachten, dass sie in einem Simulationsmodell mit zahlreichen vereinfachenden Annahmen und Prognosewerten ermittelt worden sind. Die zugrunde liegenden Ausgangsdaten spiegeln das Jahr 2004 wider, so dass bereits der Ausgangssituation dieser Betrachtung, also der Simulation des Jahres 2010, weitreichende Modellannahmen zugrunde liegen, die allein schon das veränderte Steuerrecht seit 2004 betreffen. Auch bei der für die folgenden Jahre vorgenommenen Abgrenzung des Effekts der kalten Progression kann es sich angesichts des Simulationscharakters des Modells nur um eine Näherung handeln. Deshalb sind die in den folgenden Abbildungen und Tabellen angegebenen Zahlen nicht als Prognosewerte zu behandeln, sondern als auf Plausibilität geprüfte Simulationsergebnisse, die ein klares Bild der Größenordnung der zu erwartenden Effekte geben.

3.1 Aufkommenswirkung der kalten Progression

Zunächst lässt sich aufgrund der in das Modell eingegebenen Fortschreibungsparameter der Gesamtzuwachs des Einkommensteueraufkommens ermitteln; für beide Szenarien und jedes Jahr. Das erste Szenario erfasst das Wachstum der Einkommensteuereinnahmen bei geltendem und ab 2014 unverändertem Tarif, während das zweite Szenario den Aufkommenszuwachs abbildet, der bei einem ab 2010 inflationsindexierten Tarif zustande gekommen wäre. Bei diesem Referenztarif steigt die Einkommensteuerbelastung für Einkommenszuwächse in Höhe der Inflationsrate proportional und erst für darüber hinausgehende Einkommenssteigerungen progressiv. Die Differenz lässt sich als der Effekt interpretieren, der nur auf die inflationsbedingten überproportionalen Zuwächse der Einkommensteuereinnahmen zurückzuführen ist. Dies ist also das durch die kalte Progression erzeugte Wachstum des Einkommensteueraufkommens.

Abbildung 3-1: Zuwachs des Einkommensteueraufkommens pro Jahr

Abgrenzung Gesamteffekt und Inflationsbereinigung in Milliarden Euro

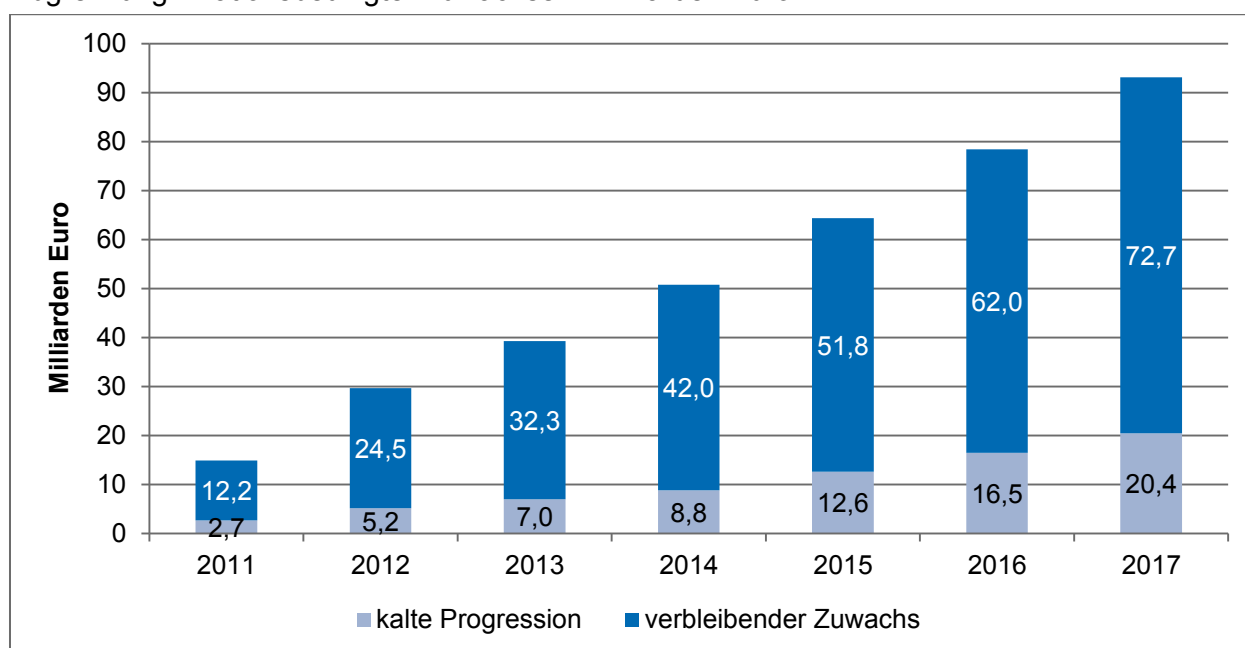


Quelle: Simulationsergebnisse IW Köln

Abbildung 3-1 zeigt den Zuwachs in jedem der betrachteten Jahre in Milliarden Euro und grenzt den durch die kalte Progression anfallenden Teil ab. Dabei wird zum einen deutlich, dass im Jahr 2011 in Folge der deutlichen wirtschaftlichen Erholung der im Vergleich mit den Folgejahren höchste Einkommensteuerzuwachs zustande kommt. Die Jahre 2013 und 2014 sind dagegen von der Anhebung des Grundfreibetrags gekennzeichnet. Dementsprechend fällt das Einkommensteuerwachstum deutlich geringer aus als in den anderen Betrachtungsjahren. Hinzu kommt, dass im Fortschreibungsmodell für das Jahr 2013 ein etwas geringeres Wachstum der Einnahmen angenommen wird als für 2012. Grundsätzlich beträgt der Effekt der kalten Progression bei einer Inflationsrate von einem Prozent etwa eineinhalb bis zwei Milliarden Euro.

Abbildung 3-2: Kumulierte Steigerung des Einkommensteueraufkommens

Abgrenzung inflationsbedingter Zuwächse in Milliarden Euro



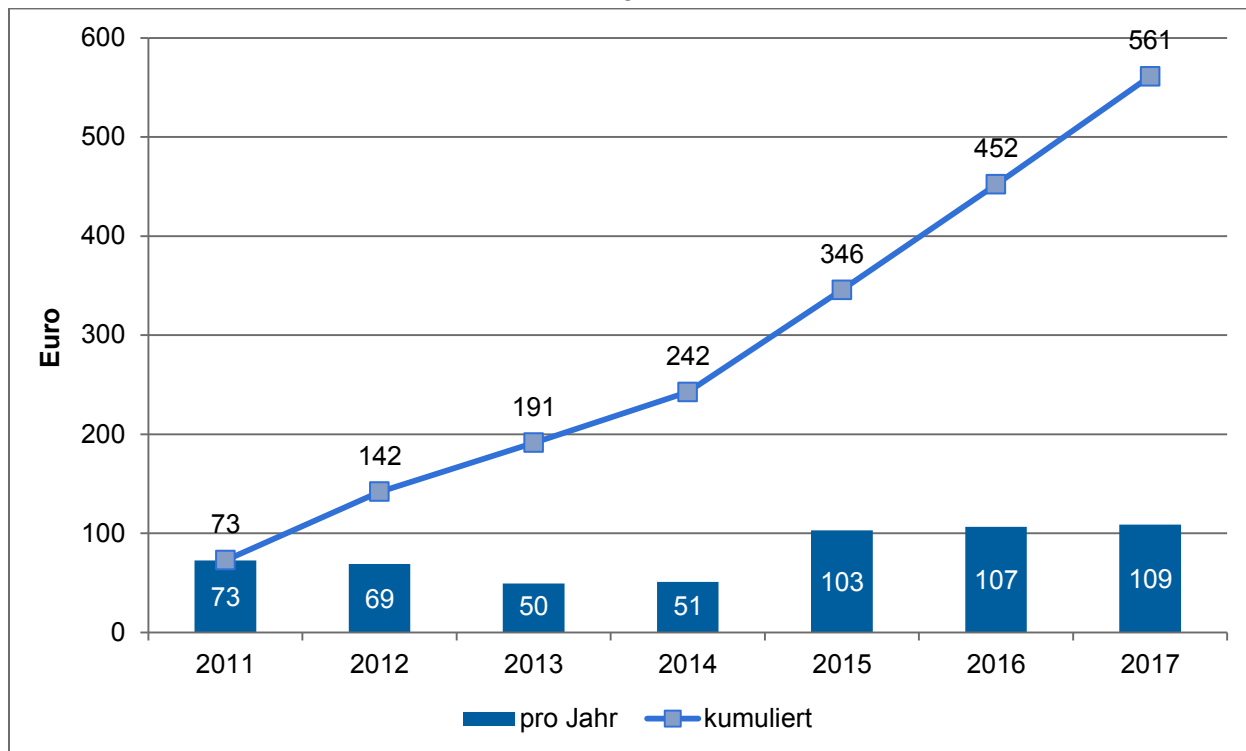
Quelle: Simulationsergebnisse IW Köln

Der Effekt der kalten Progression in einem Betrachtungsjahr ist zumal angesichts des gesamten Aufkommenszuwachses überschaubar. Schließlich handelt es sich dabei nur um diejenige zusätzliche Einkommensteuer, die bis zur Höhe der Inflationsrate überproportional anfällt. Der proportionale Anstieg der Einkommensteuerbelastung für Einkommen, die lediglich in Höhe der Preissteigerung gestiegen sind, ist nicht auf die kalte Progression zurückzuführen. Bleibt der Tarif über mehrere Jahre unverändert, kumulieren die jährlichen Zuwächse. Im Betrachtungszeitraum von 2010 bis 2017 verursacht die kalte Progression über 20 Milliarden Euro zusätzliche Einkommensteuereinnahmen. Darin ist die Anhebung des Grundfreibetrags in 2013 und 2014 bereits berücksichtigt (Abbildung 3-2).

Entsprechend gestaltet sich die durchschnittliche Steuerbelastung pro Steuerpflichtigem. In einem Jahr macht die kalte Progression pro Steuerpflichtigem im Mittel des Betrachtungszeitraums 80 Euro aus. Über sieben Jahre kumuliert die rein inflationsbedingte Mehrbelastung auf 651 Euro (Abbildung 3-3). Ein Steuerpflichtiger kann dabei sowohl ein Single, ein Paar, ein Al-

leinerziehender oder eine Familie sein. In der einkommensteuerlichen Betrachtung zählt sowohl ein Einzelveranlagter als auch ein zusammenveranlagtes Ehepaar als ein Steuerpflichtiger.

Abbildung 3-3: Inflationsbedingte Belastung eines durchschnittlichen Steuerpflichtigen
 Jährlicher und kumulierter Effekt der kalten Progression in Euro



Quelle: Simulationsergebnisse IW Köln

Eine differenzierte Betrachtung nach Einzel- und Zusammenveranlagung sowie beim Steuerpflichtigen gegebenenfalls berücksichtigte Kinder zeigt deutliche Unterschiede bei der Belastung durch die kalte Progression auf (Tabelle 3-1). Die Unterschiede sind allerdings in erster Linie auf die Unterschiede bei der Bemessungsgrundlage, sprich beim Einkommen zurückzuführen. Das Vorhandensein von Kindern macht sich jedoch insofern bemerkbar, weil dadurch zusätzliche Freibeträge geltend gemacht werden können, durch die die Einkommensteuerbelastung sinkt.

Tabelle 3-1: Belastung durch kalte Progression nach Familienstand

Kumulierte durchschnittliche Belastung seit 2010 in Euro

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Single	49	95	129	166	232	302	377
Alleinerziehend	67	131	180	237	331	432	539
Paar ohne Kinder	89	174	231	285	412	542	674
Paar mit Kindern	127	248	334	424	612	801	985

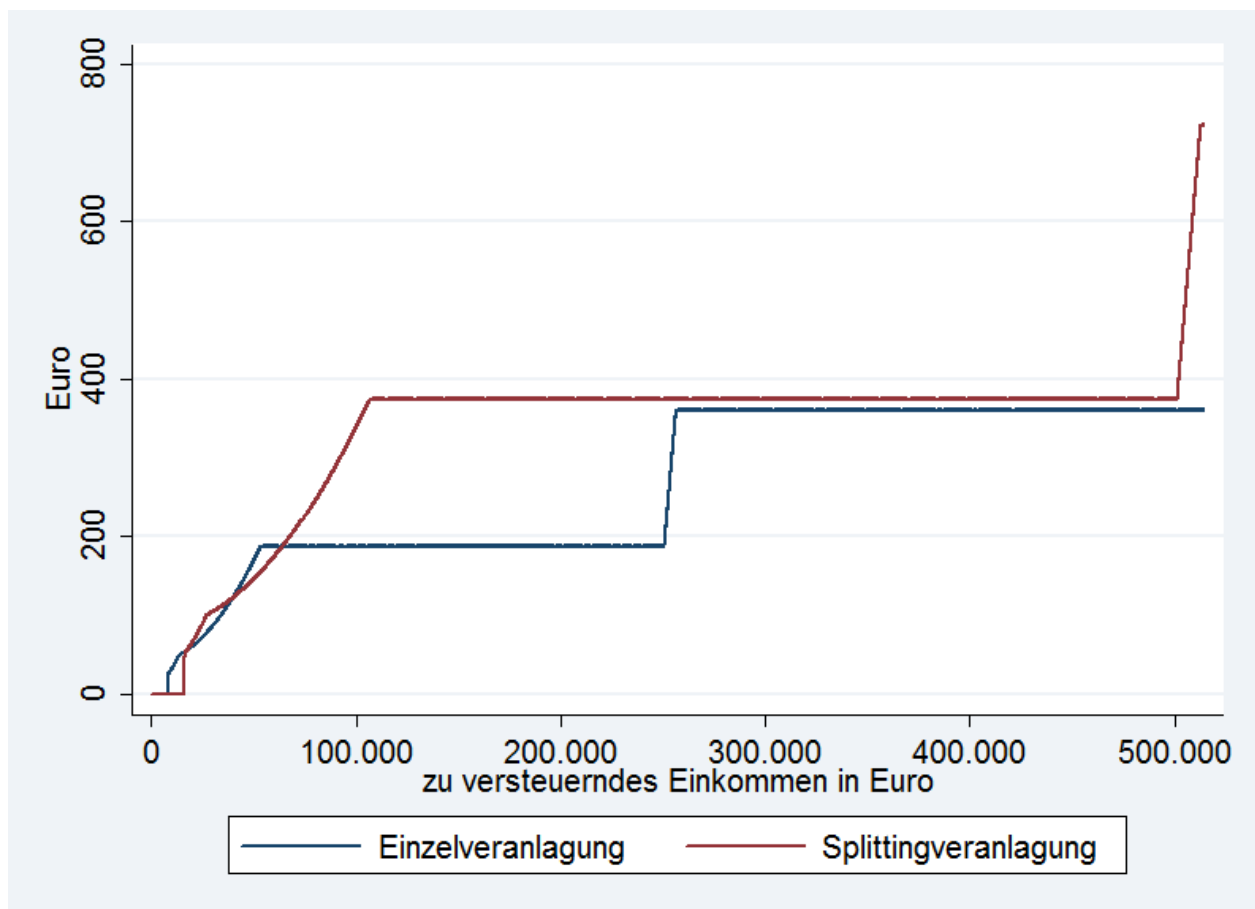
Quelle: Simulationsergebnisse IW Köln

3.2 Verteilungswirkungen der kalten Progression

Die kalte Progression betrifft die Steuerpflichtigen in unterschiedlichem Ausmaß. Genau wie die Einkommensteuerbelastung insgesamt steigt die rein inflationsbedingte Mehrbelastung in Euro mit dem Einkommen. Das wird bereits bei der Betrachtung der tariflichen Auswirkungen deutlich, sprich beim Vergleich eines inflationsbereinigten Tarifs mit dem geltenden Tarif bei der auch im Simulationsmodell angenommenen nominalen Einkommenssteigerung von 2,9 Prozent und einer Inflationsrate von 2,0 Prozent sowie der entsprechenden Anpassung der Tarifgrenzen.

Abbildung 3-4: Belastung durch die kalte Progression

Tarifwirkung bei nominalem Einkommenswachstum von 2,9 Prozent und einer Inflation von 2,0 Prozent in Euro



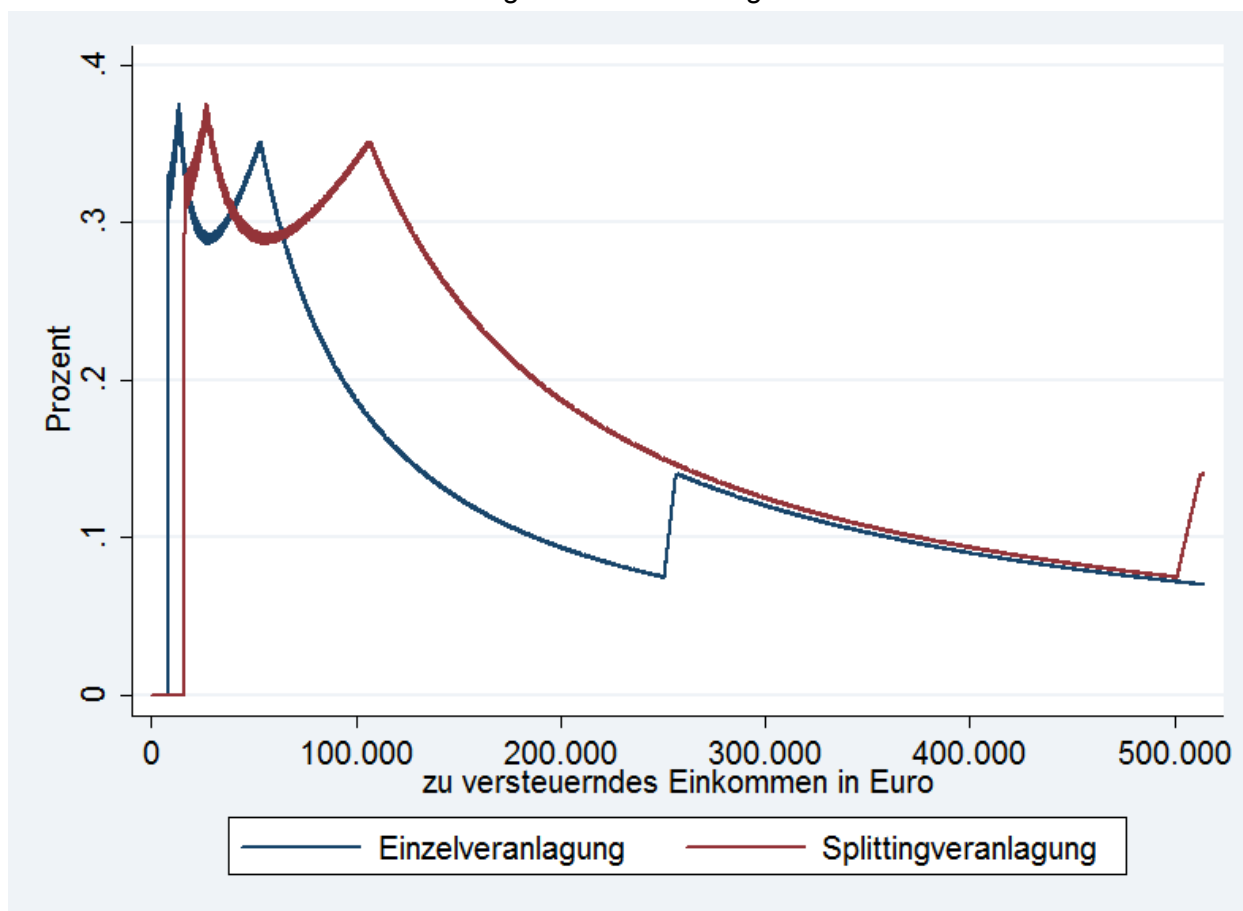
Quelle: Simulationsmodell IW Köln

Abbildung 3-4 zeigt, dass die Mehrbelastung durch die kalte Progression ähnlich verläuft wie die Tariffunktion. Der Effekt ist jeweils beim Spitzensteuersatz gedeckelt. Bei zusammen veranlagten Ehepaaren ist der absolute Effekt tarifgemäß doppelt so hoch und setzt ab dem im Vergleich zur Grundtabelle verdoppelten zu versteuernden Einkommen ein. Relativ zum zu versteuernden Einkommen wird jedoch deutlich, dass die prozentuale Belastung durch die kalte Progression weniger eindeutig verläuft. Belastungsspitzen sind bei den beiden Knicken der Tariffunktion festzustellen. Für die Steuerpflichtigen, deren Einkommen jenseits der beiden Progressionszonen (ab 52.881 Euro zu versteuerndem Einkommen nach der Grundtabelle und 105.762

Euro nach der Splittingtabelle) sinkt die prozentuale Mehrbelastung durch die kalte Progression mit steigendem Einkommen (Abbildung 3-5).

Abbildung 3-5: Relative Belastung durch die kalte Progression

Prozentualer Anteil der inflationsbedingten Mehrbelastung am zu versteuernden Einkommen



Quelle: Simulationsmodell IW Köln

Inwieweit sich dieses tariftechnische Ergebnis mit den tatsächlichen Belastungswirkungen deckt, zeigen die folgenden Auswertungen. Dazu werden die Parameter der beiden tariflichen Szenarien wie schon bei der Berechnung der Aufkommenseffekte in das Mikrosimulationsmodell eingespeist. Dadurch können die empirischen Verteilungswirkungen unter Berücksichtigung individueller Charakteristika der Steuerpflichtigen ermittelt werden.

Die Steuerpflichtigen werden zunächst nach ihren Bruttoeinkommen geordnet und in zehn gleich große Gruppen eingeteilt. So ergeben sich sogenannte Einkommensdezile, anhand derer sich die Verteilungswirkungen der Belastung durch die kalte Progression gut veranschaulichen lassen. Das aus der Einkommensteuerstatistik ermittelte Bruttoeinkommen umfasst alle in der Steuererklärung angegebenen Einkünfte vor Abzug von Werbungskosten, sowie bei Gewinneinkünften den steuerlichen Ertrag. Nicht erfasst werden Einkommensbestandteile, die nicht angegeben werden müssen. Das sind beispielsweise steuerfreie Einnahmen oder Kapitaleinkünfte unterhalb des Sparerfreibetrags. Die Bruttoeinkommen werden bis 2013 im Simulationsmodell differenziert fortgeschrieben und steigen in den Folgejahren jedes Jahr pauschal um 2,9 Prozent (Dezilgrenzen siehe Tabelle 3-2).

Tabelle 3-2: Dezilgrenzen für alle Betrachtungsjahre

Einteilung nach den einkommensteuerlichen Bruttoeinkommen der Steuerpflichtigen (einzeln und zusammen veranlagt); alle Angaben in Euro pro Jahr

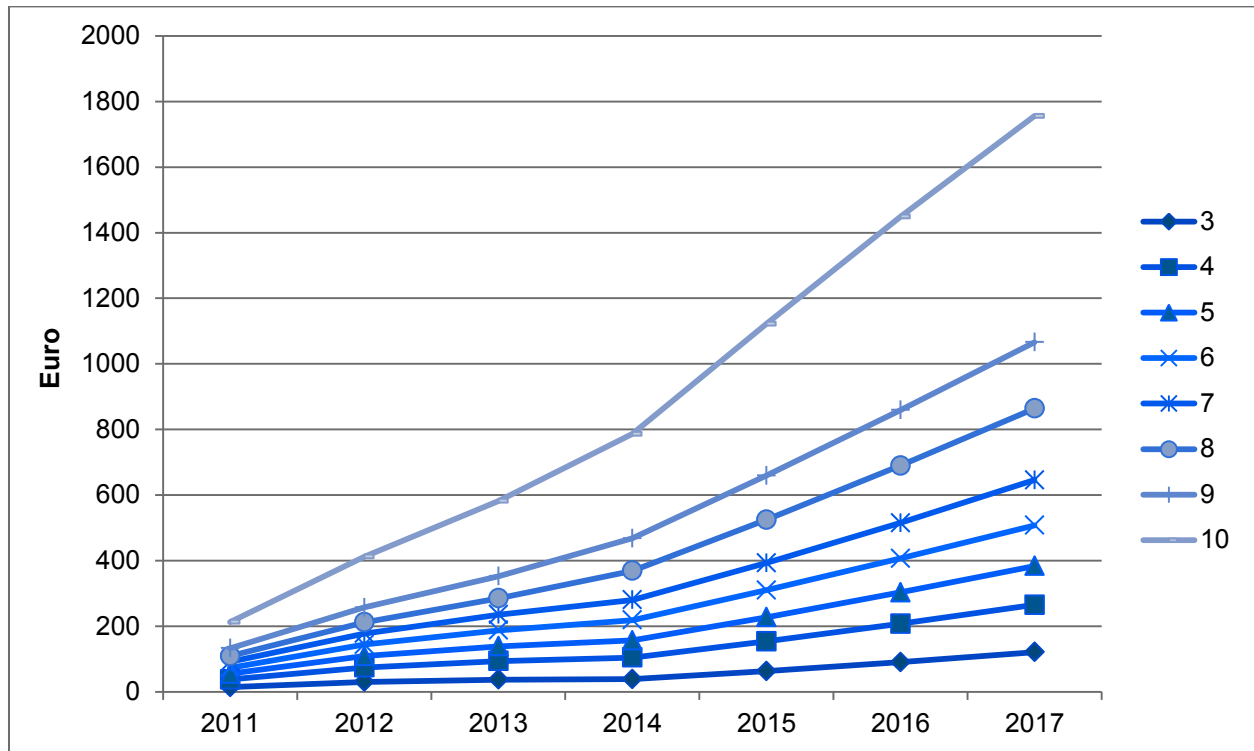
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Dezil bis ... Euro	2.422	2.523	2.605	2.666	2.746	2.830	2.918	3.008
2. Dezil bis ... Euro	8.110	8.439	8.744	8.973	9.237	9.512	9.792	10.084
3. Dezil bis ... Euro	15.343	15.851	16.427	16.865	17.361	17.867	18.393	18.934
4. Dezil bis ... Euro	22.414	23.165	24.022	24.656	25.380	26.117	26.880	27.665
5. Dezil bis ... Euro	28.823	29.814	30.926	31.752	32.675	33.632	34.614	35.622
6. Dezil bis ... Euro	34.973	36.265	37.627	38.621	39.752	40.910	42.100	43.325
7. Dezil bis ... Euro	42.546	44.040	45.695	46.895	48.262	49.674	51.121	52.608
8. Dezil bis ... Euro	53.750	55.680	57.757	59.295	61.024	62.809	64.657	66.540
9. Dezil bis ... Euro	74.116	76.795	79.843	82.043	84.438	86.912	89.445	92.060

Quelle: Simulationsergebnisse IW Köln

In absoluten Eurobeträgen ist die zusätzliche Belastung umso höher, je höher das Bruttoeinkommen des Steuerpflichtigen ausfällt. Der in Abbildung 3-6 dargestellte kumulierte Effekt der kalten Progression fällt in den Jahren mit der Anpassung des Grundfreibetrags erwartungsgemäß in allen Dezilen etwas schwächer aus als in den Folgejahren. Gemäß der Annahme einer gleichbleibenden Inflationsrate steigt die Belastung in allen Dezilen nahezu linear. An der Spreizung der Belastungsverläufe nach Einkommenszehnteln zeigt sich die Tarifprogression bei der Einkommensteuer. Je höher das Einkommen und die entsprechende Einkommensteuerschuld, desto stärker der Zuwachs in Euro.

Abbildung 3-6: Kumulierte Belastung nach Einkommensdezilen in Euro

Nur kalte Progression; Dezileinteilung nach dem Bruttoeinkommen der Steuerpflichtigen

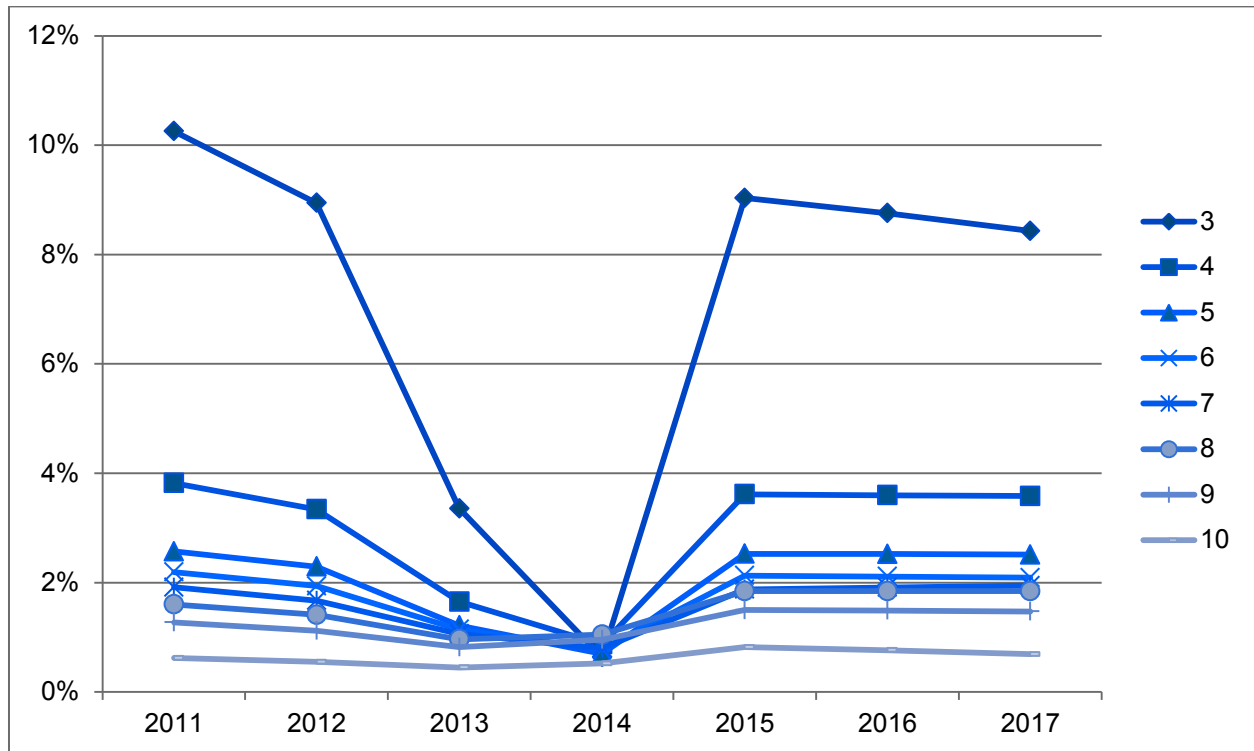


Quelle: Simulationsergebnisse IW Köln

Bezogen auf die insgesamt von jedem Steuerpflichtigen zu zahlende Steuerschuld macht der Zuwachs aufgrund der kalten Progression nur einen kleineren Teil aus. Dieser Anteil ist jedoch umso größer, je niedriger die zu zahlende Einkommensteuer ist. Die unteren Einkommen leiden prozentual also stärker unter der rein inflationsbedingten Einkommensteuersteigerung. Nur durch die Erhöhung des Grundfreibetrags in 2013 und insbesondere in 2014 wird der Effekt abgemildert (Abbildung 3-7). Für alle Steuerpflichtigen fällt dadurch die zusätzliche Belastung relativ niedrig aus.

Abbildung 3-7: Relative Belastung nach Dezilen in Prozent

Nur kalte Progression; Dezileinteilung nach dem Bruttoeinkommen der Steuerpflichtigen



Quelle: Simulationsergebnisse IW Köln

Die untersten 20 Prozent der in der Einkommensteuerstatistik erfassten Steuerpflichtigen zahlen kaum Einkommensteuer und werden deshalb hier nicht aufgeführt. Ohnehin wird in der Dezilbetrachtung nicht deutlich, welche Einkommensbereiche betroffen sind. Deshalb werden in den folgenden Tabellen die zusätzlichen Steuerbelastungen für bestimmte Einkommensbereiche dokumentiert. Darin werden für jeden Einkommensbereich sowie für den Durchschnitt die zusätzliche nominale Einkommensteuerbelastung gegenüber 2010 nach einem und nach sieben Jahren angegeben, sowohl insgesamt, als auch den auf die kalte Progression entfallenden Anteil in Euro und in Prozent in Bezug auf die Gesamtzusatzbelastung. Die Darstellung erfolgt getrennt nach einzeln und zusammen veranlagten Steuerpflichtigen.

Tabelle 3-3: Zusätzliche Steuerbelastung nach einem Jahr (2011)

Gesamtbelastung und Inflationseffekt in Euro und Prozent nach Bruttoeinkommensbereichen

	Einzelveranlagung			Zusammenveranlagung		
	insgesamt	kalte Progression		insgesamt	kalte Progression	
	Euro in Euro	in Euro	in Prozent	in Euro	in Euro	in Prozent
0-10.000	0	0	-	0	0	-
10.000-20.000	82	31	38	1	1	77
20.000-30.000	193	56	29	89	41	46
30.000-40.000	309	73	24	256	89	35
40.000-50.000	461	96	21	329	107	32
50.000-75.000	759	142	19	502	118	24
75.000-100.000	1.192	171	14	859	164	19
100.000-250.000	1.804	168	9	1.698	266	16
250.000-500.000	4.011	260	6	4.020	308	8
>500.000	13.426	284	2	11.416	483	4
Durchschnitt	254	51	20	538	107	20

Quelle: Simulationsergebnisse IW Köln

Tabelle 3-4: Zusätzliche Steuerbelastung nach 7 Jahren (2017)

Gesamtbelastung und Inflationseffekt in Euro und Prozent nach Bruttoeinkommensbereichen

	Einzelveranlagung			Zusammenveranlagung		
	insgesamt	kalte Progression		insgesamt	kalte Progression	
	Euro in Euro	in Euro	in Prozent	in Euro	in Euro	in Prozent
0-10.000	0	0	-	0	0	-
10.000-20.000	352	160	45	2	1	75
20.000-30.000	1.023	328	32	300	178	59
30.000-40.000	1.607	423	26	1.176	468	40
40.000-50.000	2.326	575	25	1.782	614	34
50.000-75.000	3.819	1.001	26	2.675	775	29
75.000-100.000	6.370	1.394	22	4.371	1.080	25
100.000-250.000	10.687	1.365	13	9.202	1.918	21
250.000-500.000	27.513	1.859	7	26.436	2.177	8
>500.000	107.984	2.092	2	88.244	2.842	3
Durchschnitt	1.764	400	23	3.806	819	22

Quelle: Simulationsergebnisse IW Köln

Wie schon die Dezilbetrachtung gezeigt hat, wächst die Mehrbelastung durch die kalte Progression wie auch die Steuer Mehrbelastung insgesamt innerhalb der Progressionszonen mit steigendem Einkommen. In den Bereichen, in denen der Grenzsteuersatz 42 beziehungsweise 45 Prozent beträgt, ist die absolute Belastung konstant. Zu leichten Abweichungen kommt es bei Betrachtung der empirischen Daten dadurch, dass die Steuerpflichtigen in unterschiedlicher Weise Abzugs- und Freibeträge ansetzen können. Bei den höheren Einkommen ist die prozentuale Belastung geringer. Dies gilt allerdings nicht durchgängig. Bei Einzelveranlagung liegt die prozentuale Belastung bei einem Bruttoeinkommen zwischen 50.000 und 75.000 Euro nach sieben Jahren über der Belastung des darunter liegenden Einkommensbereichs. Dies passt zu dem Bild, das bereits die rein tarifliche Analyse ergeben hat, nachdem die relative Belastung bei den Knickstellen des Tarifs am höchsten ist. Zudem spielt eine Rolle, dass in diesem Einkommensbereich die Kinderfreibeträge sich zusätzlich zum Kindergeld bei der Einkommensteuerberechnung bemerkbar machen (Gottfried/Witczak, 2008). Insgesamt sind in den betrachteten sieben Jahren durchschnittlich 21,9 Prozent der Mehrbelastung auf die kalte Progression zurückzuführen.

4 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die kalte Progression, also der überproportionale Einkommensteueranstieg bei einem Einkommenszuwachs in Höhe der Inflation, ist unproblematisch, wenn er durch regelmäßige Anpassungen des Steuertarifs ausgeglichen wird. Seit 2010 hat allerdings bis auf die für 2013 und 2014 beschlossene Anpassung des Grundfreibetrags kein Ausgleich dieses Effekts stattgefunden. Dadurch steigt die Steuerbelastung der Einkommensteuerpflichtigen allein durch das Wachstum der Verbraucherpreise. Während die Progression bei steigenden Einkommen aufgrund einer höheren Produktivität für überproportional höhere Einkommensteuerzahlungen sorgt, erscheint der Effekt bei einer Einkommensänderung in Höhe der Preissteigerungsrate ungerechtfertigt. Erfolgt keine Anpassung der Tarifgrenzen, steigt die prozentuale Steuerbelastung der Einkommensteuerzahler und damit die Steuerquote. Diese Erhöhung der Einkommensteuerbelastung geschieht also quasi automatisch. Der Ausgleich der kalten Progression erfordert dagegen ein aktives Eingreifen seitens des Gesetzgebers. Bis 2010 war dies im Zuge diverser Steuerreformen regelmäßig der Fall, so dass die zusätzliche Belastung durch die kalte Progression nicht über mehrere Jahre anwachsen konnte. Dementsprechend gab es wenig Anlass für die Einführung einer automatisierten Tarifanpassung oder eines indexierten Tarifs.

Der ursprüngliche Gesetzesvorschlag der Bundesregierung, der den Ausgleich der kalten Progression in den Jahren 2013 und 2014 vorgesehen hatte, betraf lediglich die Auswirkungen der inflationsbedingten Einkommensteuersteigerung in diesen beiden Jahren. Die von 2010 bis 2012 kumulierte zusätzliche Steuerbelastung aufgrund von Einkommenssteigerungen in Höhe der Preisentwicklung wurde dadurch nicht berücksichtigt. Dabei war das Einkommensteueraufkommen innerhalb dieser beiden Jahre allein durch die kalte Progression bereits um insgesamt 5 Milliarden Euro gewachsen. Pro Einkommensteuerzahler sind das immerhin durchschnittlich 142 Euro an zusätzlicher Steuerbelastung. Nach der Ablehnung im Bundesrat wird in 2013 und 2014 nun lediglich der Grundfreibetrag erhöht. Das schmälert zwar in diesen beiden Jahren den Effekt der kalten Progression, es verbleiben jedoch in beiden Jahren insgesamt über 3,5 Milliarden Euro Mehraufkommen. Bleibt der Tarif weiterhin unverändert, kumuliert die inflationsbedingte Einkommensteuer Mehrbelastung bis 2017 auf über 20 Milliarden Euro oder durchschnittlich 561 Euro pro Steuerpflichtigem.

Zur Isolation des Effekts der kalten Progression ist in dieser Studie ein Referenztarif entwickelt worden, bei dem die Tarifgrenzen jeweils um die Inflationsrate eines Jahres angehoben werden. Die Einkommensteuerbelastung steigt dadurch proportional zu einer Bruttoeinkommenserhöhung in Höhe der Preissteigerung. Darüber hinaus gehende Einkommenszuwächse haben wie gehabt einen progressiven Effekt, ziehen also eine überproportionale zusätzliche Einkommensteuerbelastung nach sich. Die Differenz zwischen diesem Referenztarif und einem bis auf die Anhebung des Grundfreibetrags unveränderten Tarif ergibt den Effekt der kalten Progression. Im Vergleich zum gesamten Aufkommenszuwachs bei der Einkommensteuer innerhalb eines Jahres macht die kalte Progression etwa ein Fünftel aus.

Das Simulationsmodell zeigt, dass die Steuerpflichtigen nicht gleichmäßig durch die kalte Progression belastet werden. Mit steigendem Einkommen steigen die Einkommensteuerbelastung und damit auch der Effekt der kalten Progression in absoluten Eurobeträgen, doch prozentual sind Einkommensteuerpflichtige mit niedrigen Einkommen stärker belastet als die mit höheren Einkommen. Die kalte Progression führt also nicht nur zu einer überproportionalen Mehrbelastung aller Einkommensteuerzahler, sondern führt zu Verteilungswirkungen, die niedrigere Einkommen relativ zu den höheren Einkommen benachteiligen. Im Vergleich zu einer proportionalen Mehrbelastung aller Steuerpflichtigen kommt es also zu einer stärkeren Ungleichheit der Belastung.

Welche Folgen hat die kalte Progression?

- Bei einer Inflation von einem Prozent steigt die Einkommensteuerbelastung allein durch den Effekt der kalten Progression um etwa 1,5 bis 2 Milliarden Euro in einem Jahr.
- Da seit 2010 bis auf eine Anhebung des Grundfreibetrags in 2013 und 2014 keine Anpassung der Tarifgrenzen erfolgt oder geplant ist, steigt die Belastung allein durch die kalte Progression über einen Zeitraum von sieben Jahren auf über 20 Milliarden Euro.
- Trotz der Anhebung des Grundfreibetrags in 2013 und 2014 verbleibt in diesen beiden Jahren eine Mehrbelastung durch die kalte Progression von insgesamt mehr als 3,5 Milliarden Euro.
- Für jeden Steuerpflichtigen kumuliert die rein inflationsbedingte Steuerbelastung im Zeitraum von 2010 bis 2017 durchschnittlich auf insgesamt 561 Euro. Das sind 80 Euro pro Jahr.
- Die kalte Progression macht mehr als ein Fünftel der gesamten steuerlichen Mehrbelastung von 2010 bis 2017 aus (unter der Annahme einer Inflationsrate von jährlich 2 Prozent und Einkommenssteigerungen gemäß der Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen für die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts)
- Beziehher niedriger Einkommen werden durch die kalte Progression prozentual höher belastet als Steuerpflichtige mit hohen Einkommen.

Die Bundesregierung hat angekündigt, den Steuertarif regelmäßig zu prüfen und anpassen zu wollen. Die Blockade des Anpassungsvorhabens für 2013 und 2014 durch den Bundesrat hat jedoch gezeigt, dass eine Prüfung nicht zwangsläufig eine Anpassung zur Folge haben muss. Zudem sind die Jahre 2011 und 2012 ohne jegliche Anpassung des Tarifs verstrichen. Dadurch kumulieren die Belastungswirkungen aufgrund der kalten Progression. Deshalb erscheint es sinnvoll, eine regelmäßige Tarifanpassung aufgrund der Inflationsentwicklung zwingend vorzu-

schreiben. Dabei kommt es weniger auf den Turnus an, der zur besseren Handhabung nicht jedes Jahr, sondern beispielsweise alle zwei Jahre betragen kann. Entscheidend ist vielmehr, dass ein Eingreifen des Gesetzgebers nicht zum Ausgleich der kalten Progression erforderlich wird, wie es derzeit der Fall ist. Sondern die Verhinderung der ansonsten regelmäßig zu vollziehenden Anpassung sollte ein explizites Eingreifen notwendig machen. Dann ist ein solcher Eingriff politisch zu motivieren und muss die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat erfordern. Beispielsweise können die Bundesländer ein Aussetzen der Tarifierfassung fordern, um den aufgrund der Schuldenbremse dringlichen Abbau ihrer Defizite besser stemmen zu können. Durch die Umkehr des Zustimmungsverfahrens muss dem dann auch der Bundestag zustimmen.

Ein konkreter Vorschlag zur Ausgestaltung der Tarifierfassung liegt mit dieser Studie auf dem Tisch. Das im Zuge des Simulationsmodells entwickelte Referenzszenario eines jährlich angepassten Tarifs ist gleichzeitig der Tarif, bei dem jährlich die Tarifgrenzen in Höhe der Inflationsrate angehoben werden. Dadurch wird der Effekt der kalten Progression ausgeglichen und die Einkommensteuer steigt nur für eine reale Einkommenssteigerung progressiv an. Die Tarifparameter, die sich bei einer zweiprozentigen Preissteigerungsrate ab 2012 (2011: 2,3 Prozent) ergeben würden, werden im Anhang angegeben.

Was muss die Politik tun, um die kalte Progression zu beseitigen?

- Die regelmäßige, am besten jährliche Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Entwicklung der Verbraucherpreise muss im Einkommensteuergesetz festgeschrieben werden. Dazu werden alle Tarifgrenzen in Höhe der Inflationsrate angehoben (Tabelle 4-2).
- Bundestag und Bundesrat können nur gemeinsam die automatische Tarifierfassung aussetzen (Umkehr des Zustimmungsverfahrens)

Tariftechnischer Anhang

Allgemeine Tarifformel für den geltenden Steuertarif (ohne Reichensteuer):

$$Est = \begin{cases} 0 & \text{falls } x \leq G \\ \left(\frac{t_m - t_e}{2(M - G)}(x - G) + t_e\right)(x - G) & \text{falls } G < x \leq M \\ \left(\frac{t_s - t_m}{2(S - M)}(x - M) + t_m\right)(x - M) + (M - G)\frac{t_m + t_e}{2} & \text{falls } M < x \leq S \\ t_s(x - S) + \frac{t_s + t_m}{2}(S - M) + \frac{t_m + t_e}{2}(M - G) & \text{falls } x > S \end{cases}$$

Tabelle 4-1: Tarifparameter Einkommensteuer

Aktueller Tarif ab 2014 unverändert; Einkommensgrenzen in Euro

	G	M	S	R	t_g	t_m	t_s	t_r
2010-2012	8.004	13.469	52.881	250.730	0,14	0,2397	0,42	0,45
2013	8.130	13.469	52.881	250.730	0,14	0,2397	0,42	0,45
2014-2017	8.354	13.469	52.881	250.730	0,14	0,2397	0,42	0,45

Quelle: BMF / Simulationsmodell IW Köln

Tabelle 4-2: Tarifparameter Referenz mit inflationsbedingter Anpassung der Tarifgrenzen

Anstieg in 2011: 2,3 Prozent; Folgejahre: 2,0 Prozent; Einkommensgrenzen in Euro

	G	M	S	R	t_g	t_m	t_s	t_r
2010	8.004	13.469	52.881	250.730	0,14	0,2397	0,42	0,45
2011	8.188	13.779	54.097	256.497	0,14	0,2397	0,42	0,45
2012	8.352	14.054	55.179	261.627	0,14	0,2397	0,42	0,45
2013	8.519	14.335	56.283	266.859	0,14	0,2397	0,42	0,45
2014	8.689	14.622	57.408	272.196	0,14	0,2397	0,42	0,45
2015	8.863	14.915	58.557	277.640	0,14	0,2397	0,42	0,45
2016	9.040	15.213	59.728	283.193	0,14	0,2397	0,42	0,45
2017	9.221	15.517	60.922	288.857	0,14	0,2397	0,42	0,45

Quelle: Simulationsmodell IW Köln

Legende

- ESt Einkommensteuer
- x zu versteuernde Einkommen
- G Grundfreibetrag
- M Tarifgrenze zwischen unterer und oberer Progressionszone
- S Tarifgrenze zwischen oberer Progressionszone und Proportionalzone
- R Grenze, ab der die sogenannte Reichensteuer gilt
- t_g Eingangssteuersatz
- t_m Steuersatz, der beim Übergang von der unteren auf die obere Progressionszone gilt
- t_s Steuersatz der Proportionalzone
- t_r Steuersatz der sogenannten Reichensteuer

Literatur

Bach, Stefan, 2012, Abbau der kalten Progression: Nicht die einzige Herausforderung beim Einkommensteuertarif, DIW-Wochenbericht 12/2012, S. 17-21

BT-Drucksache 17/8683, 15.02.2012, Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression

BT-Drucksache 17/5550, 30.05. 2011, Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2012 (Achter Existenzminimumbericht)

Broer, Michael, 2011, Kalte Progression in der Einkommensbesteuerung, Wirtschaftsdienst 2011, S. 694–698

Bundesministerium der Finanzen, 2013, Glossar kalte Progression, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Service/Glossar/Functions/glossar.html?lv2=206422&lv3=174380> [Stand: 2013-03-22]

Bundesministerium der Finanzen, 2012, Ergebnis der Steuerschätzung November 2012

Fuest, Clemens, 2011, Rückfall in Fehler der Vergangenheit, Wirtschaftsdienst 7, Juli 2011, S. 434-435

Gottfried, Peter / Witczak, Daniela, 2008, Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der „heimlichen Steuerprogression“ und steuerpolitische Handlungsoptionen zur Entlastung von Bürgern und Wirtschaft, IAW-Kurzbericht, Tübingen

Schaefer, Thilo, 2008, Können Steuern in Deutschland einfach und familienfreundlich ein? Universität zu Köln.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3-1: Belastung durch kalte Progression nach Familienstand	12
Tabelle 3-2: Dezilgrenzen für alle Betrachtungsjahre	15
Tabelle 3-3: Zusätzliche Steuerbelastung nach einem Jahr (2011)	18
Tabelle 3-4: Zusätzliche Steuerbelastung nach 7 Jahren (2017)	18
Tabelle 4-1: Tarifparameter Einkommensteuer	22
Tabelle 4-2: Tarifparameter Referenz mit inflationsbedingter Anpassung der Tarifgrenzen	22

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1: Erhöhung des Grundfreibetrags 2013 und 2014	6
Abbildung 2-1: Referenztarif mit Inflationsanpassung	8
Abbildung 3-1: Zuwachs des Einkommensteueraufkommens pro Jahr	10
Abbildung 3-2: Kumulierte Steigerung des Einkommensteueraufkommens	11
Abbildung 3-3: Inflationsbedingte Belastung eines durchschnittlichen Steuerpflichtigen	12
Abbildung 3-4: Belastung durch die kalte Progression in Euro	13
Abbildung 3-5: Relative Belastung durch die kalte Progression	14
Abbildung 3-6: Kumulierte Belastung nach Einkommensdezilen in Euro	16
Abbildung 3-7: Relative Belastung nach Dezilen in Prozent	17