

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs für die Jahre 2013 bis 2016 (Erster Steuerprogressionsbericht)

1. Anlass des Berichts

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 172. Sitzung am 29. März 2012 zu dem von ihm verabschiedeten Gesetz zum Abbau der kalten Progression – Drucksachen 17/8683, 17/9201 – die folgende EntschlieÙung unter Buchstabe b der Beschlussempfehlung auf Drucksache 17/9201 angenommen:

„Die Bundesregierung wird beauftragt, beginnend mit der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, alle zwei Jahre jeweils zusammen mit dem Existenzminimumbericht einen Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs (Steuerprogressionsbericht) vorzulegen. Die Entscheidung über Änderungen im Tarifverlauf obliegt dem Deutschen Bundestag.“

Entsprechend diesem Beschluss legt die Bundesregierung den ersten Bericht zur Schätzung des Umfangs der kalten Progression bei der Einkommensteuer in den Jahren 2013 bis 2016 vor.

2. Definition der kalten Progression

Als kalte Progression werden Steuermehreinnahmen bezeichnet, die entstehen, soweit Einkommenserhöhungen die Inflation ausgleichen und es in Folge des progressiven Einkommensteuertarifs bei somit unverändertem Realeinkommen zu einem Anstieg der Durchschnittsbelastung kommt.

Einkommenssteigerungen, die über die Inflationsrate hinausgehen, erhöhen die steuerliche Leistungsfähigkeit.

3. Methodisches Vorgehen bei der Ermittlung der kalten Progression

3.1 Verwendung eines Mikrosimulationsmodells der Einkommensbesteuerung

Das Gesamtvolumen der kalten Progression hängt maßgeblich davon ab, wie sich die Steuerpflichtigen mit ihrem zu versteuernden Einkommen auf die einzelnen Abschnitte des Einkommensteuertarifs verteilen, da der Umfang der kalten Progression im Einzelfall von der Höhe des zu versteuernden Einkommens und dem damit verbundenen tariflichen Einkommensteuersatz bestimmt wird. Die Berechnungen müssen daher auf der Ebene individueller Steuerpflichtiger durchgeführt werden. Für Berechnungen dieser Art haben sich sogenannte Mikrosimulationsmodelle der Einkommensbesteuerung bewährt.

Das zur Quantifizierung der kalten Progression verwendete Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell wurde durch das Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik FIT im Rahmen einer Forschungs Kooperation mit dem Bundesministerium der Finanzen entwickelt und wird seit vielen Jahren für die Quantifizierung der fiskalischen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen im Bereich der Einkommensteuer verwendet.

Grundlage des Modells ist aktuell eine Unterstichprobe der anonymisierten 10 %-Stichprobe der Einkommensteuer-Geschäftsstatistik des Jahres 2008. Sie umfasst zurzeit etwa 446.000 Einzelfälle. Ergänzt wird die Stichprobe durch nicht veranlagte Lohnsteuerfälle. Damit ist die Stichprobe repräsentativ für die Gesamtheit der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen.

Der originäre Datensatz besteht aus etwa 1.000 Merkmalen und wird für eine adäquate programmtechnische Umsetzung in einem komplexen Aufbereitungsprogramm auf rund 210 Merkmale reduziert.

Aufgrund der zeitlichen Verzögerung im Rahmen des Veranlagungsverfahrens und der aufwändigen Aufbereitung der Einzeldaten durch das Statistische Bundesamt hat die dem Modell zugrunde liegende Datenbasis in der Regel ein Alter von 5-6 Jahren. Dies macht eine Anpassung an die seither stattgefundene wirtschaftliche und demographische Entwicklung notwendig. Fraunhofer FIT überarbeitet laufend die verwendete Datenbasis und ihre Fortschreibung auf spätere Jahre.

Neben der jeweils aktuellsten verfügbaren Einkommensteuerstichprobe dienen dazu insbesondere die Ergebnisse der Steuerschätzungen im Mai und November sowie eine von Fraunhofer FIT durchgeführte Vorausschätzung der Kindergeldkinder. Für die strukturelle Bevölkerungsentwicklung wird auf die jeweils aktuellste Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen. Darüber hinaus finden weitere Datenquellen bei der Aktualisierung und Fortschreibung der Datenbasis Berücksichtigung, etwa die Entwicklung der Zahl der Riester-Verträge oder die Rentenstatistik.

Das bestehende Einkommensteuergesetz wird in einem Programmcode abgebildet. Unterschiedliche historische Stände des jeweils geltenden Rechts und der zu evaluierenden Gesetzesänderungen werden insbesondere durch unterschiedliche Parameter wiedergegeben. Derzeit sind auf diese Weise über 140 Merkmale des Steuerrechts parametrisiert. Gesetzesänderungen im Einkommensteuerbereich werden in die Berechnungsalgorithmen eingearbeitet.

Auf Grundlage der Datenbasis und des abgebildeten Rechtsstandes kann im Modell die Einkommensteuerschuld jedes Steuerpflichtigen berechnet und die aggregierte Gesamtwirkung möglicher Reformszenarien simuliert werden.

Aktuell besteht die Möglichkeit, Simulationsrechnungen für die Jahre von 2008 bis 2019 vorzunehmen.

3.2 Quantifizierung der Auswirkungen der kalten Progression

Ausgangspunkt für die Quantifizierung der Auswirkung der kalten Progression ist die Gesamtheit der Steuerpflichtigen eines bestimmten Jahres (t). Für die Modellrechnung wird angenommen, dass alle Steuerpflichtigen im Folgejahr ($t+1$) eine Einkommenssteigerung in Höhe der Inflationsrate erhalten. Das in den Jahren t und $t+1$ zu Grunde gelegte Steuerrecht entspricht dem geltenden Steuerrecht des jeweiligen Jahres. Simuliert wird somit die Steuerbelastung der Steuerpflichtigen des Jahres t im Jahre $t+1$.

In der Realität werden die Steuerpflichtigen des Jahres t nicht mit denjenigen des Jahres $t+1$ identisch sein. Einige Steuerpflichtige werden ausscheiden (z. B. durch Arbeitslosigkeit, Ruhestand, Tod), andere werden hinzukommen (z. B. Berufsanfänger). Diesem Sachverhalt können die Modellsimulationen nicht Rechnung tragen.

Um zu verhindern, dass diese Abweichungen bei Berechnungen über mehrere Jahre kumulieren, wird im Folgenden die kalte Progression nicht im Vergleich zu einem festen Basisjahr sondern von Jahr zu Jahr quantifiziert. Das bedeutet, die kalte Progression des Jahres $t+1$ wird für die Steuerpflichtigen des Jahres t ermittelt, diejenige des Jahres $t+2$ für die Steuerpflichtigen des Jahres $t+1$ usw.

Auf diese Weise wird auch berücksichtigt, dass das Einkommen tatsächlich häufig nicht nur um die Inflationsrate steigt, sondern stärker. Indem für jedes Berechnungsjahr die tatsächlichen Einkommen der jeweiligen Steuerpflichtigen als Ausgangsbasis genommen werden, wird einer Unterschätzung der Auswirkungen der kalten Progression vorgebeugt. Reale Einkommenszuwächse führen zwar definitionsgemäß nicht zu kalter Progression, sie haben aber im Zeitablauf Auswirkungen auf die Höhe der in den einzelnen Jahren errechneten kalten Progression.

Konkret erfolgt die Berechnung der kalten Progression im Mikrosimulationsmodell wie folgt:

Im ersten Schritt werden für jeden Steuerpflichtigen sämtliche Einkünfte (Einnahmen abzüglich Betriebsausgaben bzw. Werbungskosten) entsprechend der Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte erhöht. Eine Besonderheit bildet die Einkunftsart „nichtseltständige Arbeit“, bei der nicht die Einkünfte sondern die Einnahmen fortgeschrieben werden. Dadurch wird der Tatsache Rechnung getragen, dass bei Arbeitnehmern die Frage im Vordergrund steht, in welchem Umfang kalte Progression bei einer Erhöhung der Bruttolöhne- bzw. -gehälter in Höhe der Inflationsrate entsteht.

Für die übrigen Einkunftsarten liegen in der amtlichen Einkommensteuerstatistik, die die Datenbasis des Mikrosimulationsmodells bildet, grundsätzlich keine Angaben zu den Einnahmen vor. Implizit muss daher für alle anderen Einkunftsarten die Annahme getroffen werden, dass sich Einnahmen und Betriebsausgaben bzw. Werbungskosten mit gleicher Rate verändern.

Die Preisentwicklung wird hier mit dem Index der Konsumausgaben der privaten Haushalte aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gemessen, weil dieser Index jeweils die geänderten Verbrauchsgewohnheiten automatisch berücksichtigt. Die Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte weist für das Jahr 2013 eine Steigerung von 1,3 % aus. Für das Jahr 2014 wird in der aktuellen Mittelfristprojektion der Bundesregierung von einem Zuwachs von 1,1 % ausgegangen. Angesichts der erheblichen Unsicherheiten hinsichtlich der künftigen Preisentwicklung wurden für die Schätzung der kalten Progression in den Jahren 2015 und 2016 drei alternative Szenarien (+ 1,0 %, + 1,5 % und + 2,0 %) zu Grunde gelegt.

Für die dementsprechend inflationierten Einkünfte bzw. Einnahmen wird die sich ergebende Steuerlast ermittelt. Dabei wird das geltende Recht des Folgejahres zu Grunde gelegt. Dies hat zur Folge, dass die Einflüsse auf die kalte Progression, die bereits beschlossene Rechtsänderungen mit sich bringen, Berücksichtigung finden.

In einem zweiten Schritt wird die Steuer ermittelt, die bei einer Fortschreibung der Einkünfte bzw. Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit mit dem verwendeten Preisindex zu einer konstanten Durchschnittsteuerbelastung führt. Hierzu ist die Steuer im Ausgangsjahr ebenfalls um diese Inflationsrate anzuheben.

In einem dritten Schritt wird die Differenz zwischen den beiden ermittelten Steuerbeträgen und somit die kalte Progression errechnet.

4. Ergebnisse der Simulationsrechnungen zur Höhe der kalten Progression

Das auf die oben beschriebene Art und Weise ermittelte Volumen der kalten Progression in den Jahren 2013 bis 2016 ist den nachstehenden Übersichten zu entnehmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die dargestellte Berechnungsmethodik jeweils den Effekt der kalten Progression ausweist, der aufgrund der Inflation eines Jahres neu entsteht. Im Zeitablauf kumulieren sich diese Effekte, sofern nicht zwischenzeitlich ein Ausgleich erfolgt. Das bedeutet, dass der Effekt der kalten Progression in vergangenen Jahren nicht umfassend abgebildet wird. Im Jahr 2014 hat die niedrige Preissteigerungsrate in Verbindung mit der Anhebung des Grundfreibetrages zu Jahresbeginn dazu geführt, dass in diesem Jahr keine zusätzliche kalte Progression entstanden ist.

Volumen der in den Jahren 2013 und 2014 zusätzlich entstandenen kalten Progression (in Mrd. Euro)

Jahr	Inflationsrate	Volumen			
		Insgesamt	davon		
			Bund	Länder	Gemeinden
2013	1,26 %	0,64	0,30	0,25	0,09
2014	1,14 %	–	–	–	–

Volumen der im Jahr 2015 zusätzlich entstehenden kalten Progression (in Mrd. Euro)

Inflationsrate	Volumen			
	Insgesamt	davon		
		Bund	Länder	Gemeinden
1,0 %	0,69	0,32	0,27	0,10
1,5 %	1,80	0,83	0,72	0,25
2,0 %	2,92	1,34	1,17	0,41

**Volumen im Jahr 2016 zusätzlich entstehenden kalten Progression
(in Mrd. Euro)**

Inflationsrate	Volumen			
	Insgesamt	davon		
		Bund	Länder	Gemeinden
1,0 %	0,80	0,37	0,32	0,11
1,5 %	1,95	0,89	0,78	0,28
2,0 %	3,10	1,42	1,24	0,44

Für die Steuerpflichtigen ergab sich im Jahr 2013 durch die kalte Progression im Durchschnitt eine jährliche steuerliche Auswirkung von 16 Euro. Die zusätzlichen steuerlichen Auswirkungen der Jahre 2015 und 2016 sind in der folgenden Übersicht dargestellt:

**Durchschnittliche jährliche Auswirkung der kalten Progression
(in Euro)**

Jahr	2015	2016
Inflationsrate		
1,0 %	17	20
1,5 %	45	49
2,0 %	73	78