

## **Unterrichtung**

**durch die Bundesregierung**

### **Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs für die Jahre 2020 und 2021**

**(Vierter 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.“

Der Erste Steuerprogressionsbericht über die Wirkung der kalten Progression für die Jahre 2013 bis 2016 wurde im Januar 2015 vorgelegt (vgl. Erster Steuerprogressionsbericht, Bundestagsdrucksache 18/3894). Zum Ausgleich der kalten Progression der Jahre 2014 und 2015 wurden daraufhin die Tarifeckwerte des Einkommensteuertarifs 2016 zusätzlich zu dem entsprechend den Ergebnissen des Existenzminimumberichts angehobenen Grundfreibetrag um die kumulierte Inflationsrate nach rechts verschoben (vgl. Gesetz zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags vom 16. Juli 2015, BGBl. I S. 1202).

Der Zweite Steuerprogressionsbericht über die Wirkung der kalten Progression für die Jahre 2016 und 2017 wurde im November 2016 vorgelegt (vgl. Zweiter Steuerprogressionsbericht, Bundestagsdrucksache 18/8183). Zum Ausgleich der kalten Progression der Jahre 2016 und 2017 wurden die Tarifeckwerte der Einkommensteuertarife 2017 und 2018 zusätzlich zu den entsprechend den Ergebnissen des Existenzminimumberichts angehobenen Grundfreibeträgen jeweils um die Inflationsrate des Vorjahres nach rechts verschoben (vgl. Gesetz zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und -verlagerungen vom 20. Dezember 2016, BGBl. I S. 3000).

Der Dritte Steuerprogressionsbericht über die Wirkung der kalten Progression für die Jahre 2018 und 2019 wurde im Oktober 2018 vorgelegt (vgl. Dritter Steuerprogressionsbericht, Bundestagsdrucksache 19/5450). Zum Ausgleich der kalten Progression der Jahre 2018 und 2019 wurden die Tarifeckwerte der Einkommensteuertarife 2019 und 2020 zusätzlich zu den entsprechend den Ergebnissen des Existenzminimumberichts angehobenen Grundfreibeträgen jeweils um die Inflationsrate des Vorjahres nach rechts verschoben (vgl. Gesetz zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen – Familienentlastungsgesetz vom 6. Dezember 2018, BGBl. I, S. 2210). Diese Verschiebungen fielen etwas stärker aus, da sie noch auf den Vorgaben der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung beruhten, die die Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte für das Jahr 2018 mit 1,84 Prozent (statt 1,74 Prozent) und für das

Jahr 2019 mit 1,95 Prozent (statt 1,94 Prozent) auswies und entlasteten die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zusätzlich.

Entsprechend dem Bundestagsbeschluss legt die Bundesregierung hiermit den Vierten Bericht zur Schätzung der kalten Progression bei der Einkommensteuer in den Jahren 2020 und 2021 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.

Nach dieser Definition erhöhen Einkommenssteigerungen, die über die Inflationsrate hinausgehen, 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 Prozent-Stichprobe der Lohn- und Einkommensteuerstatistik des Jahres 2014. Sie umfasst zurzeit mehr als 940.000 Einzelfälle. Damit ist die Stichprobe repräsentativ für die Gesamtheit der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen.

Der originäre Datensatz besteht aus etwa 1.570 Merkmalen und wird für eine adäquate programmtechnische Umsetzung in einem komplexen Aufbereitungsprogramm auf rund 245 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 bis 6 Jahren. Dies macht eine Anpassung an die seither stattgefundenen wirtschaftlichen und demographischen 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 120 Merkmale des Steuerrechts parametrisiert. Gesetzesänderungen im Einkommensteuerbereich werden in die Berechnungsalgorithmen eingearbeitet.

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

Aktuell besteht die Möglichkeit, Simulationsrechnungen für die Jahre von 2014 bis 2025 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  $t+1$ .

Sofern allerdings zum Ausgleich der kalten Progression des Vorjahres im Jahr  $t+1$  steuerliche Maßnahmen vorgenommen wurden, bleiben diese unberücksichtigt. Anderenfalls würde der progressionsausgleichende Effekt dieser Maßnahmen doppelt Berücksichtigung finden.

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 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 „nichtselbständige 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 nach der diesjährigen Interimsprojektion der Bundesregierung für das Jahr 2020 eine Steigerung von 0,47 Prozent aus. Für das Jahr 2021 wird von einem Zuwachs von 1,17 Prozent ausgegangen.

Für die dementsprechend inflationierten Einkünfte bzw. Einnahmen wird die sich ergebende Steuerlast ermittelt. Dabei wird das geltende Recht des Folgejahres – mit Ausnahme der zum Ausgleich der kalten Progression der Vorjahre vorgenommenen steuerlichen Maßnahmen – zu Grunde gelegt. Dies hat zur Folge, dass die Einflüsse auf die kalte Progression, die sonstige 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 der Effekt der kalten 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 2020 und 2021 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. Die in den Jahren 2020 und 2021 bei unverändertem Steuerrecht jeweils entstehende positive kalte Progression wird durch die bereits beschlossenen anderen steuerlichen Entlastungsmaßnahmen rechnerisch überkompensiert.

**Volumen der im Jahr 2020 gegenüber 2019 entstehenden kalten Progression insgesamt in Mrd. Euro**  
(d. h. kalte Progression bei unverändertem Steuerrecht unter Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen im Jahr 2020)

Inflationsrate	Volumen			
	Insgesamt	davon		
		Bund	Länder	Gemeinden
0,47 Prozent	-2,1	-1,0	-0,8	-0,3

Trotz der rechnerischen Überkompensation in globaler Betrachtung sind auf individueller Ebene rund 7,1 Millionen Steuerpflichtige mit durchschnittlich 49 Euro/Jahr von der kalten Progression betroffen.

**Volumen der im Jahr 2021 gegenüber 2020 entstehenden kalten Progression insgesamt in Mrd. Euro**  
(d. h. kalte Progression bei unverändertem Steuerrecht unter Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen im Jahr 2021)

Inflationsrate	Volumen			
	Insgesamt	davon		
		Bund	Länder	Gemeinden
1,17 Prozent	-7,7	-8,8	0,8	0,3

Trotz der rechnerischen Überkompensation in globaler Betrachtung – insbesondere aufgrund der Anhebung der Freigrenze bei der Berechnung des Solidaritätszuschlags – sind auf individueller Ebene rund 10,1 Millionen Steuerpflichtige mit durchschnittlich 80 Euro/Jahr von der kalten Progression betroffen. Auch bei einem vollständigen rechnerischen Ausgleich des Effekts der kalten Progression auf globaler Ebene durch steuerliche Entlastungsmaßnahmen ist nicht sichergestellt, dass die individuelle tarifliche Mehrbelastung in jedem Einzelfall tatsächlich ausgeglichen wird.

Dies kann nur durch eine Rechtsverschiebung des Grundfreibetrags und aller weiteren Tarifeckwerte zumindest im Umfang der maßgeblichen Inflationsraten erreicht werden.

## 5. Ausgleich der kalten Progression für die Jahre 2020 und 2021

Der von der Bundesregierung auf den Weg gebrachte Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Zweites Familienentlastungsgesetz) sieht zum Ausgleich der kalten Progression – ausgehend von den bei der Erstellung des Gesetzentwurfes maßgeblichen Inflationsprognosen – eine Verschiebung der Tarifeckwerte des Einkommensteuertarifs für die Veranlagungszeiträume 2021 um 1,52 Prozent und für 2022 um weitere 1,5 Prozent nach rechts vor. Diese Vorgaben beruhen auf der Herbstprojektion 2019. Nach der aktuellen Projektion beträgt die Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte jedoch 0,47 Prozent für das Jahr 2020 und 1,17 Prozent für das Jahr 2021. Das zeigt, dass der Effekt der kalten Progression insgesamt für die Jahre 2020 und 2021 mit dem auf den Weg gebrachten Zweiten Familienentlastungsgesetz nach derzeitigem Stand der gesamtwirtschaftlichen Projektion mehr als ausgeglichen wird.