



Kalte Progression in Zeiten hoher Inflationsraten – Ursache und Auswirkungen auf die Unternehmen in Deutschland

DIHK-Erläuterungen und -Einschätzungen

DIHK

Deutscher
Industrie- und Handelskammertag

#GemeinsamWirtschaftStärken

Kalte Progression in Zeiten hoher Inflationsraten – Ursache und Auswirkungen auf die Unternehmen in Deutschland

Erste Einschätzung des DIHK

- Eine Anpassung des Einkommensteuertarifs, die den Effekt der kalten Progression ausgleicht, würde rund 2,3 Mio. Einzelunternehmen und etwa 450.000 Personengesellschaften bzw. -unternehmen (jeweils nach Gewerbesteuerstatistik) in Deutschland entlasten, für die die Einkommensteuer die eigentliche Unternehmensteuer ist.
- Die kalte Progression verletzt das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, weil eine höhere Steuerbelastung erst dann gerechtfertigt ist, wenn die Einkommenserhöhungen die Inflationsrate übersteigen. Eine Tarifierpassung führt deshalb auch nicht zu einer Steuersenkung, sie verhindert vielmehr eine nicht vorgesehene, „heimliche“ Steuererhöhung. Wichtig ist dabei, dass ein Ausgleich des Effektes der kalten Progression nicht mit höheren Belastungen der Arbeitgeber in der Lohn- bzw. Gehaltsabrechnung durch rückwirkend geltende Lohnsteuerkorrekturen einhergeht.
- Angesichts der hohen Inflationsrate und der dadurch steigenden Belastungen durch die kalte Progression ist eine zeitnahe Korrektur im Einkommensteuertarif wichtig, weil viele Personenunternehmen ansonsten weniger Mittel zur Verfügung haben, um mit Investitionen auf die derzeit großen Herausforderungen durch hohe Energiekosten und fehlende Fachkräfte reagieren zu können. Die Bundesregierung hat angekündigt, noch in diesem Jahr durch eine Anpassung des Einkommensteuertarifs die Wirkung der kalten Progression abzumildern.

Historisch hohe Inflationsraten

Die Bundesbank erwartet für das Jahr 2022 eine durchschnittliche Inflationsrate von rund 7 %. In der aktuellen politischen Debatte rund um die hohen Inflationsraten wird in Deutschland auch das Thema der kalten Progression kontrovers diskutiert. Ursache für den Effekt der kalten Progression ist der progressive Verlauf des Einkommensteuertarifs. Auch die Stärke des Effektes wird vom Verlauf des Einkommensteuertarifs bestimmt.

Für viele Einzelunternehmen und Personengesellschaften (Personenunternehmen) ist die Einkommensteuer die eigentliche Unternehmensteuer und damit von zentraler Bedeutung für die Steuerbelastung des erzielten Gewinns. Nach der aktuellen Gewerbesteuerstatistik sind dies etwa 2,3 Mio. Einzelunternehmen und ca. 450.000 Personengesellschaften. Unter der Annahme, dass lediglich die Unternehmen mit Gewinnen unterhalb der obersten Progressionsstufe bei der Einkommensteuer (ca. 58.600 Euro) Steuer mehrbelastungen durch inflationsbedingte Einkommenserhöhungen zu schultern hätten, sind schätzungsweise etwa 1,8 Mio. Einzelunternehmen und etwa 300.000 Personengesellschaften von der kalten Progression betroffen.

Inflationsrate in Deutschland, 2006 bis Juni 2022; in Prozent



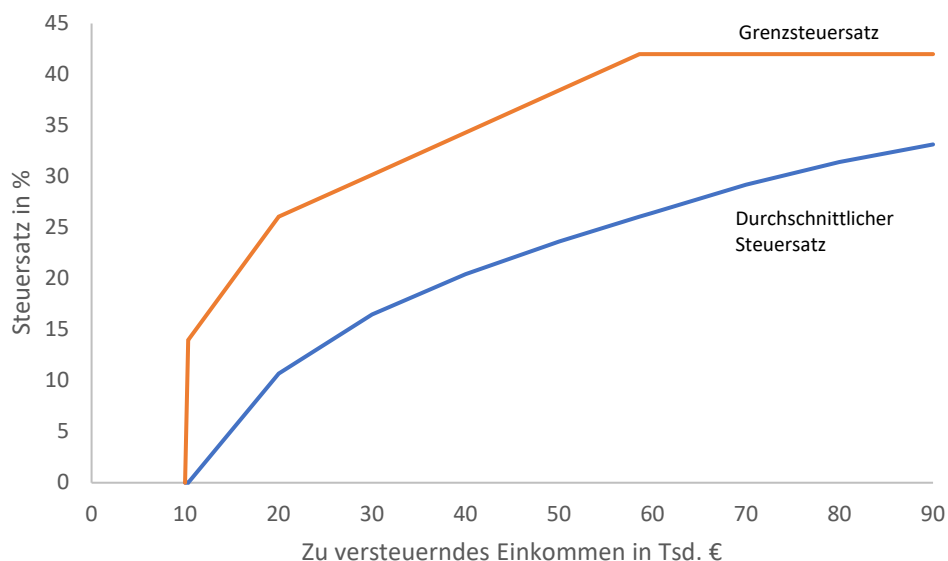
Revision von 2/2019 berücksichtigt. Datenquelle: destatis.de

Der progressive Einkommensteuertarif

Die tarifliche Einkommensteuer bemisst sich gemäß § 32a Einkommensteuergesetz (EStG) nach der Höhe des zu versteuernden Einkommens (zvE). Der Einkommensteuertarif hat eine progressive Eigenschaft: Mit steigendem Einkommen steigt auch die durchschnittliche Steuerbelastung (Verhältnis Steuerzahlung zu zvE). Ein alleinstehender Steuerpflichtiger mit einem zvE in Höhe von 15.000 Euro unterliegt im Jahr 2022 beispielsweise einem Durchschnittssteuersatz in Höhe von 5,91 %. Bei einem doppelt so hohen zvE in Höhe von 30.000 Euro führt der progressive Steuertarif zu einem Durchschnittssteuersatz von 16,50 %.

Einkommensteuertarif nach § 32a Einkommensteuergesetz (EStG)

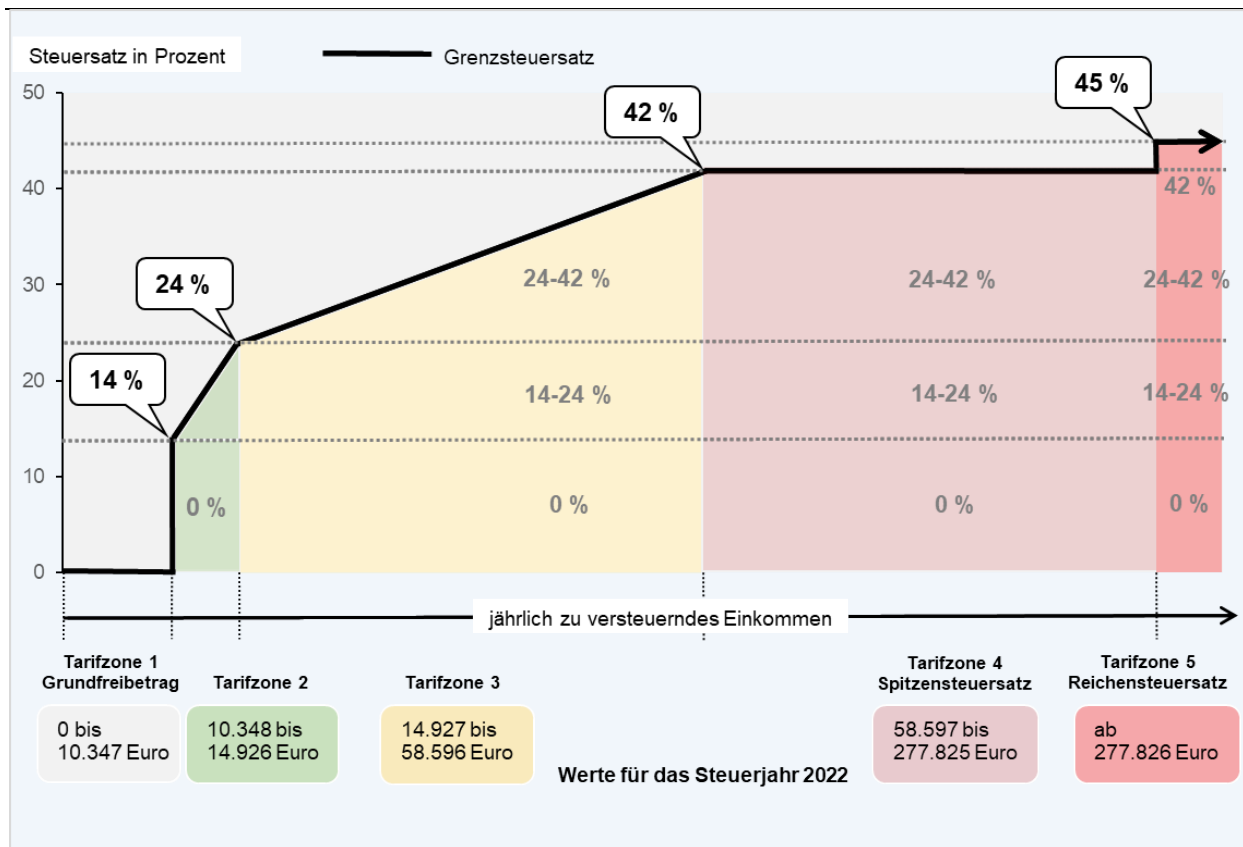
Steigende Durchschnittsteuer bei steigendem zu versteuernden Einkommen (Ausschnitt des Tarifs bis zu einem zvE von 90.000 Euro)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, 2022

Der progressiven Einkommensteuer liegt der Gedanke zugrunde, dass jeder Steuerpflichtige entsprechend seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besteuert werden soll: Mit steigendem zVE steigt auch die Höhe der durchschnittlichen Steuerbelastung (Prinzip der Leistungsfähigkeit). Die Steuerprogression wird durch die Kombination von Grundfreibetrag und Tarifverlauf erreicht. Der Grenzsteuersatz ist dabei in fünf Tarifzonen eingeteilt (Jahr 2022): Der Grundfreibetrag beträgt 10.347 Euro (Zone 1). Ab einem Einkommen von 10.348 Euro bis 14.926 Euro steigt der Grenzsteuersatz von 14 % (Eingangssteuersatz) auf 24 % (Zone 2), danach steigt er in Zone 3 (mit geringerer Rate) gleichmäßig bis zu einem Steuersatz in Höhe von 42 % ab einem zVE von 58.597 Euro (Zone 4). Ab einem zVE von 277.826 Euro erhöht sich der Grenzsteuersatz um weitere drei Prozentpunkte auf den Spitzensteuersatz (sog. Reichensteuersatz) von 45 % (Zone 5).

Fünf Zonen des Einkommensteuertarifs



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, 2022

Was bezeichnet man als „kalte“ Progression?

In den Steuerprogressionsberichten der Bundesregierung wird folgende Definition verwendet: „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“. Insofern ist die kalte Progression ein Effekt, der zu höheren Steuerzahlungen der Steuerpflichtigen und spiegelbildlich zu höheren Steuermehreinnahmen des Staates führt. Einkommenssteigerungen, die über den reinen Ausgleich steigender Inflationsraten hinausgehen, erhöhen hingegen die steuerliche Leistungsfähigkeit (vgl. erster Progressionsbericht BT-Drucks. 18/3894, S. 1). Damit wird im Prinzip auch von der Bundesregierung festgestellt, dass Steuererhöhungen infolge der kalten Progression das Prinzip der Besteuerung nach der

wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verletzen, weil eine höhere Steuerbelastung erst dann gerechtfertigt ist, wenn die Einkommenserhöhungen die Inflationsrate übersteigen.

Von der „normalen“ unterscheidet sich die „kalte“ Progression also dadurch, dass ein höherer Grenzsteuersatz (und damit auch Durchschnittssteuersatz) greift, wenn die Einkommen inflationsbedingt steigen – und dies, obwohl die Leistungsfähigkeit (Kaufkraft) der Steuerpflichtigen nicht gestiegen ist. Werden im Einkommensteuertarif die Eckwerte der Tarifzonen nicht an die Inflation angepasst, wird dieser Effekt einer „heimlichen“ Steuererhöhung als „kalte Progression“ oder gelegentlich auch als „fiskalische Dividende“ bezeichnet.

Beispiel:

Ein alleinstehender Steuerpflichtiger erhält ab 01.01.2023 eine Lohnerhöhung in Höhe von 500 Euro von 20.000 Euro auf 20.500 Euro als Inflationsausgleich. Es wird keine Änderung des Einkommensteuertarifs zum 01.01.2023 unterstellt. Die Einkommenserhöhung hat zunächst folgende Auswirkungen:

Durchschnittssteuersatz: Anstieg von 10,69 % auf 11,07 %.

Einkommensteuerzahlung: Anstieg um 131 Euro von 2.138 Euro auf 2.269 Euro.

Würde man bei der Berechnung der Einkommensteuer den progressiven Anstieg des Durchschnittssteuersatzes **unberücksichtigt** lassen, ergäbe sich lediglich eine Erhöhung der Einkommensteuerzahlung um 53 Euro auf 2.191 Euro.

Ohne Steuerprogression müsste der Steuerpflichtige somit nur 53 Euro mehr Einkommensteuer zahlen und nicht 131 Euro. Die Differenz i. H. v. 78 Euro repräsentiert die „kalte“ Progression. Somit sinkt das Realeinkommen des Steuerpflichtigen um diese Differenz, da die Lohnerhöhung lediglich die Inflation ausgeglichen hat.

Folgen der kalten Progression für Unternehmen

Teilweise wird bei Tarifdiskussionen auf die Möglichkeit für die Unternehmen verwiesen, ihre Gewinne der Thesaurierungsbegünstigung nach § 34a Einkommensteuergesetz zu unterwerfen. Hiernach werden nicht entnommene Unternehmensgewinne auf Antrag ermäßigt mit einem konstanten Steuersatz von 28,25 % belastet. Werden diese thesaurierten Gewinne später entnommen, erfolgt eine Nachversteuerung mit einem ebenfalls konstanten Steuersatz in Höhe von 25 %. Wegen der jeweils konstanten Steuersätze kann hier schon per Definition kein „Progressionseffekt“ auftreten. Allerdings überzeugt dieses Argument u. E. nicht, weil die Thesaurierungsbegünstigung für die meisten Unternehmen zu kompliziert und mit zu viel Bürokratie verbunden ist. Deshalb nutzen deutschlandweit auch nur etwa 7.000 der etwa 2,3 Mio. Einzelunternehmen und ca. 450.000 Personengesellschaften diese Regelung. Daran wird vermutlich auch die in der vergangenen Legislaturperiode eingeführte Option für Personenunternehmen, sich ab 1.1.2023 nach § 1a KStG wie eine Kapitalgesellschaft besteuern zu lassen, wenig ändern. Deshalb wird für die meisten Personenunternehmen nach wie vor die progressive Einkommensteuer relevant sein – und damit auch das Problem der kalten Progression.

Folgen der kalten Progression für den Staat (Aufkommenseffekte)

Das IW Köln hat in einer Studie (IW-Kurzbericht 20/2022 vom 10.03.2022) mögliche Aufkommenseffekte der „kalten Progression“ geschätzt. In der Basisvariante wird eine durchschnittliche Inflationsrate von 5 % im Jahr angenommen. Unter Nutzung der Steuerdaten des Jahres 2022 schätzt das IW Köln Einkommensteuermehreinnahmen in Höhe von gut 12,1 Mrd. Euro im Jahr 2022. Bei Annahme einer Inflationsrate von 7 % im Jahr 2022 könnten hieraus infolge der kalten Progression Steuermehreinnahmen i. H. v. 17 Mrd. Euro resultieren. Durch die

vorgezogenen Anpassungen im Tarifverlauf durch das Steuerentlastungsgesetz 2022 sind hiervon bereits etwa 4 Mrd. Euro ausgeglichen bzw. an Steuerpflichtige zurückgegeben worden. Grob geschätzt verblieben für das Jahr 2022 immerhin noch Steuer mehrbelastungen aufgrund der kalten Progression i. H. v. 13 Mrd. Euro. Diese Schätzungen gehen allerdings von der Annahme unveränderter Realeinkommen aus. Eine vorsichtige Schätzung der Aufkommenseffekte könnte deshalb mit einem Abschlag von 20 % vorgenommen werden. Dann verblieben immer noch für 2022 Mehreinnahmen aus der „kalten“ Progression i. H. v. gut 10 Mrd. Euro. Auf den Bund entfielen davon 4,3 Mrd. Euro.

Ein Hinweis auf das inflationsbedingt höhere Aufkommen bei anderen Steuern, das jedoch nicht Gegenstand der „kalten“ Progression ist, betrifft vor allem die Umsatzsteuer. Ausgehend von einem jährlichen Aufkommen von 251 Mrd. Euro ergäben sich bei einer Inflationsrate von 7,6 % (und bei Annahme eines unveränderten Verbraucherverhaltens!) Mehreinnahmen i. H. v. ca. 19 Mrd. Euro. Bei einer solch hohen Inflation ist es jedoch wahrscheinlich, dass die Verbraucher ihren Konsum einschränken (müssen). Deshalb wäre auch hier ein „Sicherheitsabschlag“ von 20 % angezeigt. Danach verblieben immer noch ca. 15 Mrd. Euro Mehreinnahmen für den Gesamtstaat, für den Bund ca. 6,5 Mrd. Euro. Teilweise werden auch inflationsbedingte Mehreinnahmen bei den Gewinnsteuern (Körperschaft- bzw. Gewerbesteuer) angenommen. Diese sind u. E. jedoch nur schwer quantifizierbar. Denn die Gewinne der Unternehmen dürften krisenbedingt sehr unter Druck stehen. Deshalb ist hier eine Schätzung inflationsbedingter Mehreinnahmen u. E. nicht opportun.

Steuerprogressionsbericht – mit Stärken und Schwächen

Im Gesetzgebungsverfahren zum „Gesetz zum Abbau der kalten Progression“ vom 20.02.2013 (BGBl 2013 I S. 283) empfahl der Finanzausschuss des deutschen Bundestages, beginnend mit der 18. Legislaturperiode alle zwei Jahre jeweils zusammen mit dem Existenzminimumbericht einen Steuerprogressionsbericht über die Wirkung der kalten Progression vorzulegen (BT-Drucks. 17/9201, S. 4). Seitdem sind insgesamt vier Steuerprogressionsberichte zusätzlich zu zwölf Existenzminimumberichten veröffentlicht worden. Der Unterschied zwischen den Berichten: Beim Existenzminimumbericht muss die Bundesregierung den Empfehlungen hinsichtlich einer Anhebung des Grundfreibetrags folgen, beim Progressionsbericht ist es eine Kann-Bestimmung. Allerdings haben die Bundesregierungen der vorangegangenen Legislaturperioden im Großen und Ganzen auch die Empfehlungen zu Tarifanpassungen zur Kompensation der Effekte der kalten Progression umgesetzt. Es wurde allerdings keine automatische Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Inflation vorgenommen, also kein „Tarif auf Rädern“ umgesetzt. Eine Übersicht zu den bisherigen Berichten und deren gesetzlicher Umsetzung findet sich im Steuerprogressionsbericht vom 26.10.2020 (BT-Drucks. 19/22900).

Allerdings ergibt sich aus der notwendigen vergangenheitsbezogenen Datenerhebung und der daraus abgeleiteten Prognose zur Preisentwicklung für das kommende Jahr ein Problem: In Zeiten sich beschleunigender Inflation bedarf es einer Nachjustierung. Denn während der vierte Steuerprogressionsbericht vom 26.10.2020 (BT-Drucks. 19/22900) noch von einer allg. Preisentwicklung von 1,17 % für das Jahr 2021 ausging, lag die Inflationsrate 2021 laut statischem Bundesamt bei 3,1 % und im Mai 2022 bereits bei 7,9 % im Vergleich zum Vorjahr. Die gesetzliche Umsetzung des vierten Steuerprogressionsberichts im Zweiten Familienentlastungsgesetz (BGBl I S. 2616) sah demgegenüber eine Rechtsverschiebung des Progressionsverlaufs von nur 1,52 % im Jahr 2021 vor. Im Jahr 2022 sollte die Rechtsverschiebung nach dem Referentenentwurf zunächst 1,50 % betragen. Aufgrund der Daten des vierten Steuerprogressionsberichts wurde die Rechtsverschiebung im Jahr 2022 jedoch im Finanzausschuss des Bundestages auf 1,17 % reduziert.

Was gänzlich fehlt: Einkommensteuerliche Abzugsbeträge werden eher selten an die Inflationsentwicklung angepasst. So wurden etwa die seit 45 Jahren nicht an die gestiegenen Lebenshaltungskosten angepassten Pflegepauschbeträge erst durch das Behinderten-Pauschbetragsgesetz vom 09.12.2020 (BGBl 2020 I, S. 2770) erhöht. Der seit 2001 unverändert gebliebene Ausbildungsfreibetrag soll laut Koalitionsvertrag (S. 60/76 ohne konkrete Wertangabe) in dieser Legislaturperiode von 924 Euro auf 1.200 Euro erhöht werden.

Ausgleich der kalten Progression in 2022 – bürokratiearme Dezemberlösung!

Jede Änderung des Einkommensteuertarifs wirkt sich auf den Lohnsteuerabzug aus. Das Einkommensteuergesetz regelt, dass ein zuvor vorgenommener Lohnsteuerabzug nach dem Inkrafttreten von unterjährigen Änderungen vom Arbeitgeber zu korrigieren ist, wenn ihm dies wirtschaftlich zuzumuten ist (§ 41c Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und Satz 2 EStG). Solche Änderungen werden immer wieder vorgenommen, so dass Arbeitgebern durch Neuberechnungen und Neubescheinigungen ein erheblicher zeitlicher und finanzieller Aufwand in der Lohn- und Gehaltsbuchhaltung entsteht.

Durch das Steuerentlastungsgesetz 2022 wurden bereits vorgenommen:

- eine Anhebung des Grundfreibetrags von derzeit 9.984 Euro um 363 auf 10.347 Euro, rückwirkend ab dem 1. Januar 2022, und
- eine Anhebung des Arbeitnehmerpauschbetrags von derzeit 1.000 Euro um 200 auf 1.200 Euro, ebenfalls rückwirkend zum 1. Januar 2022.

Beide Änderungen haben Auswirkungen auf den Lohnsteuerabzug, weil sowohl der Grundfreibetrag als auch der Arbeitnehmerpauschbetrag im Lohnsteuertarif und in den Lohnprogrammen enthalten sind. Eine unterjährige Änderung ergibt sich weiterhin durch die einmalige Auszahlung der Energiepreispauschale (EPP), die als sonstiger Bezug über die Arbeitgeber ausbezahlt wird. Deshalb sollten weitere Tarifveränderungen, die das Jahr 2022 betreffen, mit möglichst geringem Aufwand für die Arbeitgeber verbunden sein. Möglich wäre dies, indem der komplette Ausgleich der Effekte der kalten Progression für das Jahr 2022 lediglich in der Lohn- bzw. Gehaltsabrechnung für Dezember 2022 vorgenommen wird.

Stand der aktuellen politischen Diskussion

Bereits im Laufe des Jahres 2021 zeichnete sich eine höhere Inflationsrate ab, die auch von der sich konstituierenden Regierungskoalition zur Kenntnis genommen und auf Seite 106 des Koalitionsvertrags „Mehr Fortschritt wagen“ vom 24.11.2021 mit Bezug auf die Verpflichtung zur Preisstabilität gewürdigt wurde: „Die Sorgen der Menschen angesichts einer steigenden Inflation nehmen wir sehr ernst.“ Finanzminister Lindner dazu: „Fair wäre, wenn es für das kommende Jahr höhere Regelsätze bei der Grundsicherung gibt, einen höheren Grundfreibetrag und einen neuen Tarif der Einkommensteuer.“ (Der Spiegel, Nr. 20, S. 68). Die Bundesregierung will hierfür im Herbst, wenn planmäßig der fünfte Steuerprogressionsbericht vorliegt, konkrete Vorschläge unterbreiten. Die Opposition fordert, den Progressionsbericht bereits früher als geplant im Sommer zu veröffentlichen (BT-Drucks. 20/1906).

Ansprechpartner im DIHK

Christian Lebrecht, 030/20308-2606, lebrecht.christian@dihk.de

Jens Gewinnus, 030/20308-2602, gewinnus.jens@dihk.de

Dr. Rainer Kambeck, 030/20308-2600, kambeck.rainer@dihk.de