

Paper

Heiße Fakten zur kalten Progression

Wie der Finanzminister unsere Einkommen erhöhen kann, ohne die Steuern zu senken

Dénes Kucsera und Hanno Lorenz

Denkfabrik



Agenda
Austria



Herausgegeben von der Denkfabrik



www.agenda-austria.at

Studienautoren: Dr. Dénes Kucsera und Mag. Hanno Lorenz

Herausgeber: Dr. Franz Schellhorn

Redaktion und Koordination: Jean-Pierre Bednar, MSc., Mag. Cornelia Mayrbäurl

Gutachter: PD Dr. Gerhard Reitschuler

Lektorat: Mag. Caroline Wellner

Juni 2016

© Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche Erneuerung, Wien.

Gestaltung und Satz: Perndl+Co

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung des Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

Die Studie verwendet allein aus Gründen der leichteren Lesbarkeit durchgängig die grammatikalisch männliche Form.

Inhaltsverzeichnis

4	Vorwort
7	Der Überblick
14	Im Detail
14	Einleitung
15	Ländervergleich
20	Das Modell und die Daten
22	Hauptergebnisse
28	Weitere Ergebnisse und Sensitivitätsanalyse
32	Handlungsempfehlungen
34	Literatur

Vorwort

Das Leben steckt bekanntermaßen voller Überraschungen. Nicht alle davon sind angenehm – und vor allem nicht gleichermaßen für alle Personen. Nehmen wir nur das Phänomen der kalten Progression. Für die einen ist sie eine erfreuliche Aufbesserung der Kassen, für die anderen eine wenig erbauliche Mehrbelastung.

Gemeint ist die gängige Praxis bei den Lohnverhandlungen, der zufolge die Arbeitgeber die Löhne ihrer Mitarbeiter jährlich um die Inflationsrate erhöhen. Damit sichern sie die Kaufkraft der Beschäftigten. Die Arbeitnehmer verdienen brutto mehr, netto bleibt ihnen nach Abzug der Inflation real aber oft weniger. Warum? Weil der Fiskus die um die Inflation erhöhten Bruttolöhne besteuert, die Steuern also nicht um die Inflation bereinigt. Die kalte Progression betrifft alle Steuerpflichtigen und entgegen der landläufigen Meinung nicht nur jene, die aufgrund der Inflationsabgeltung in eine höhere Steuerstufe rutschen.

Sehr zur Freude des Finanzministers, der auf diese Weise Jahr für Jahr signifikante Mehreinnahmen lukriert, ohne die Steuern explizit erhöhen zu müssen. Das vergrößert den finanziellen Spielraum, der für allerlei Sonderausgaben genutzt wird. Oder auch für Tarifsenkungen, die gerne als großzügige Steuersenkungen inszeniert werden. Dies vor allem von diversen Interessenvertretungen, die sich dafür rühmen, die Steuersenkungen durchgesetzt zu haben. Dabei bekommen die Lohnsteuerzahler ja nur einen Teil jener Steuern zurück, die sie selbst zu viel bezahlt haben – und das auch noch im Vorhinein.

Finanzminister Hans Jörg Schelling hat vor wenigen Monaten die Eliminierung der kalten Progression angekündigt. Ein Ansinnen, das Gegner auf den Plan ruft, mit denen niemand gerechnet hätte. Allen voran die Arbeitnehmervertreter, die sich gegen eine automatische Ausschaltung der kalten Progression wehren. Auf diese Weise werde nämlich dem Finanzminister Spielraum für öffentliche Ausgaben genommen. Eine verkehrte Welt – schließlich müsste es ja umgekehrt sein: Der Finanzminister sollte sich gegen die völlige Abschaffung der kalten Progression wehren, die Arbeitnehmervertreter müssten sie hartnäckig einfordern.

Wie dem auch sei: Unsere Volkswirte Dénes Kucsera und Hanno Lorenz haben sich ein wenig in Europa umgesehen, um herauszufinden, wie andere Länder das Problem gelöst haben. Vorbildlich sind einmal mehr die Schweiz und Schweden, die Österreich auch in dieser Frage Orientierungshilfe geben.

Aber sehen Sie selbst.

Viel Vergnügen bei der Lektüre wünscht Ihnen

Franz Schellhorn

Direktor Agenda Austria

Der Überblick

Seit Jänner 2016 sollte eigentlich jeder Steuerzahler in Österreich zumindest ein bisschen zufriedener sein. Die Steuerreform ist endlich durch, die Steuerbelastung fällt für fast alle niedriger aus als zuvor. Das bedeutet zunächst tatsächlich ein „mehr Netto vom Brutto“. Ein ehrlicher Blick ins private Haushaltsbuch offenbart nun nach der ersten Euphorie aber auch, dass vielen irgendwie trotzdem nicht mehr Geld zum Leben, zum Sparen, zum Ausgeben bleibt. Wie kann das sein?

Da ist – natürlich – die Inflation, die Preise steigen. Und im Rahmen der Steuerreform sind andere Steuern – etwa die Mehrwertsteuer für manche Güter und Dienstleistungen – angehoben worden. Das Dienstauto kostet jetzt mehr, eine Übernachtung im Hotel oder ein Kinobesuch auch. Neben diesen üblichen Verdächtigen ist es aber etwas anderes, weit weniger Bekanntes, das den Bürgern das Geld aus der Tasche zieht: das Phänomen der sogenannten kalten Progression.

Aber bevor wir uns mit diesem Lohn- und Einkommensvernichter näher beschäftigen, sollten wir uns kurz mit dem Begriff der „Steuerreform“ auseinandersetzen, der von der Politik ja gerne mit der Phrase des „Steuer-geschenks“ verbunden wird. Steuertarifsenkungen, auch die aktuelle, sind kein Geschenk der Regierung. Die Bürger haben sie in den Jahren zuvor selbst bezahlt: durch weitere Steuern und Abgaben sowie durch eben jene kalte Progression, die immer dann entsteht, wenn die Einkommen mit der Inflation steigen, ohne dass dabei die Grenzwerte für die Besteuerung an diese Entwicklung angepasst werden.

Wenn eine solche Anpassung versäumt wird – und in Österreich ist das die Regel –, dann gerät das Verhältnis von Einkommen und tatsächlich verfügbarem Geld der Bürger über die Jahre hinweg zunehmend in Schief-lage. Schuld daran ist nicht die Wirtschaft und eben auch nicht allein die Inflation, sondern vor allem das allzu starre System der Lohn- und Einkommensteuer in Österreich, das auf Veränderungen nicht angemessen reagiert.

Dieses Steuersystem nennt sich zwar progressiv – gemeint ist das aber nicht im Sinne einer Ausrichtung auf Fortschritt und Zukunftsfähigkeit. Progressiv, das bedeutet im Zusammenhang mit dem Einkommensteuersystem nur, dass ein geringeres Einkommen weniger stark besteuert wird als ein höheres Einkommen. Konkret: Auf ein zu versteuerndes Einkommen zwischen 11.000 Euro und 18.000 Euro fielen in Österreich im Frühjahr 2016 Einkommensteuern in Höhe von 25 Prozent an, der Teil

eines Einkommens zwischen 18.000 Euro und 31.000 Euro wurde mit 35 Prozent besteuert und so weiter – in insgesamt sechs Stufen bis zu einem Steuersatz von 55 Prozent für Einkommensanteile über 1 Million Euro.

Die kalte Progression ist eine Steuerbelastung, die eher beiläufig über Jahre hinweg entsteht, und auch in Österreich in Zukunft wieder droht. Arbeiter, Angestellte und Beamte erhalten von ihren Arbeitgebern Einkommenserhöhungen, die die Inflation ausgleichen und die Beschäftigten am Produktivitätszuwachs beteiligen. Die Pensionen werden meist um die Teuerungsrate erhöht, wenn auch nicht immer. Bleiben aber die Grenzwerte für die progressiven Steuertarife und die Absetz- und Freibeträge trotz Inflation weiterhin dort, wo sie schon einige Jahre zuvor standen, steigt das tatsächlich verfügbare reale Nettoeinkommen vielfach nicht an; oft sinkt es sogar. Deshalb wird die kalte Progression – weniger diffus – auch als versteckte Steuererhöhung bezeichnet. Aufgrund der Inflation können sich die Bürger wegen steigender Preise trotz aller Einkommenserhöhungen oftmals nicht mehr leisten als früher. Der Staat hingegen nimmt trotzdem mehr ein, weil jeder, der – wenn auch nur auf dem Papier – mehr Geld verdient, automatisch auch mehr Steuern bezahlt. Viele Einkommenserhöhungen nützen somit vor allem dem Staat, aber nicht dem einzelnen Menschen, der dieses Geld durch seine Arbeit erwirtschaftet hat.

Viele OECD-Staaten gleichen die kalte Progression in ihren Steuersystemen aus: 2008 waren es 18 von 30 untersuchten Ländern. Österreich gehört nicht dazu.

Dénes Kucsera und Hanno Lorenz zeigen in diesem Paper der Agenda Austria, wie sich die kalte Progression in den nächsten fünf Jahren, also von 2016 bis 2021, auswirken und wen sie treffen wird. Sie beschreiben darüber hinaus, wie andere Länder mit dem Problem der kalten Progression umgehen. Können wir in Österreich von anderen Ländern lernen? Was wäre denn, wenn man hierzulande der kalten Progression begegnen würde, wie es die Mexikaner, Spanier, Schweizer oder Schweden tun? Dénes Kucsera und Hanno Lorenz haben diese Möglichkeiten durchgespielt und geben auf Basis ihrer Berechnungen Handlungsempfehlungen für Österreich ab.

Martha Mayer zahlt drauf

Schauen wir uns aber zunächst den Ist-Zustand an: Da wäre also Martha Mayer, eine unselbstständig Erwerbstätige in Wien, unverheiratet und kinderlos. Sie verdient jährlich einen Bruttolohn von 30.000 Euro und muss dafür nach Abzug von Absetzbeträgen und Ähnlichem 2.528 Euro Lohnsteuer bezahlen. Dies entspricht 8,43 Prozent gemessen am Bruttolohn.

Wenn ihr Lohn jährlich nur um jene Inflationsrate steigt, wie sie vom Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) bis 2021 prognostiziert wird, so verdient sie im Jahr 2021 einen Betrag von 32.767 Euro. Für dieses Einkommen fallen 3.227 Euro Lohnsteuer an. Das entspricht dann 9,85 Prozent des Bruttolohns, also schon gut 1,4 Prozentpunkte mehr als heute, obwohl das Einkommen real nicht gewachsen ist. Wenn Martha Mayer auch im Jahr 2021 weiterhin rund 8,43 Prozent Lohnsteuer bezahlen müsste, läge ihre Steuerschuld bei 2.761 Euro.

Ohne den Effekt der kalten Progression würde sie im Jahr 2021 also um 233 Euro mehr Lohnsteuer bezahlen als im Jahr 2016. Durch die kalte Progression entsteht aber allein im Jahr 2021 eine zusätzliche Belastung von 466 Euro. Kumuliert man die Wirkung der kalten Progression über die Jahre 2016 bis 2021, ergibt sich für Martha Mayer eine Mehrbelastung von insgesamt 1.356 Euro.

Martha Mayer gehört zu den Menschen mit einem durchschnittlichen Einkommen. Die Mehrbelastung durch die kalte Progression trifft sie damit stärker als ihren besser verdienenden Nachbarn. In absoluten Zahlen bezahlt sie natürlich geringere Beträge als er. Setzt man die Mehrbelastung aufgrund der kalten Progression aber ins Verhältnis zur Lohnsteuer, die Martha abführen muss, so macht diese bei ihr einen deutlich größeren Teil ihrer gesamten Steuerlast aus.

Die 1.356 Euro, die Martha Mayer wegen der versteckten Steuererhöhung nach fünf Jahren weniger in der Tasche hat, werden ihr beispielsweise als Rücklage fürs Alter fehlen. Oder vielleicht zur Tilgung eines Kleinkredits. Möglicherweise hätte sie sich damit auch einfach nur mal etwas Schönes gönnt.

Das tut an ihrer Stelle der Staat Österreich: Er wird im Jahr 2017 dank der kalten Progression bei Lohnbeziehern und Pensionisten Mehreinnahmen in Höhe von 382 Millionen Euro erzielen. Bis 2021 wird er auf diese Weise seine Bürger mit insgesamt 6,2 Milliarden Euro zusätzlich belasten – das sind im Schnitt fast 1.000 Euro von jedem unselbstständig Erwerbstätigen und jedem Pensionisten.

Über den Tellerrand geschaut

Wie gehen andere Länder mit dem Problem der kalten Progression um? Dénes Kucsera und Hanno Lorenz zeigen, dass es verschiedene Möglichkeiten gibt, das Steuersystem an die Inflation anzupassen, und dass diese auch erfolgreich angewendet werden.

In **Mexiko** werden die Tarifgrenzwerte beispielsweise dann verändert, wenn die kumulierte jährliche Inflation die 10-Prozent-Hürde erreicht. Weil die Inflation in Österreich niedriger ist, könnte hierzulande bereits eine 5-Prozent-Hürde vergleichbare Ergebnisse liefern. Dieses Szenario entspricht auch einem Vorschlag der Arbeiterkammer, des ÖGB und auch des Finanzministeriums. Und tatsächlich: Die kalte Progression könnte immerhin abgemildert werden. Es bliebe aber noch immer bis 2021 eine Mehrbelastung von über 4 Milliarden Euro.

In **Spanien** wurden bis zum Beginn der Krise im Jahr 2008 die Tarifgrenzwerte jedes Jahr pauschal um 2 Prozent angehoben. Man orientierte sich damit an dem langfristigen Inflationsziel der Europäischen Zentralbank (EZB). In Zeiten, in denen die allgemeinen Preise um weniger als 2 Prozent steigen, wird auf diese Weise die kalte Progression sogar überkompensiert. Auf Österreich übertragen würde dieses Modell eine Entlastung von 375 Millionen Euro bis zum Jahr 2021 bedeuten.

Unsere Nachbarn in der **Schweiz** passen einen Großteil ihrer Tarife und Steuerabzüge hingegen jährlich automatisch an die tatsächliche Preisentwicklung an. Würde man in Österreich diese Vorgehensweise zumindest für die Tarifgrenzwerte übernehmen, läge die Gesamtbelastung der Steuerzahler bis 2021 unterhalb von 500 Millionen Euro. Bei einer Anpassung nicht nur der Tarife, sondern auch aller Absetz- und Freibeträge, wäre die kalte Progression sogar gänzlich ausgemerzt.

Weiter oben im Norden, in **Schweden**, geht man sogar noch einen Schritt weiter. Dort wird das Einkommensteuersystem nicht nur jährlich automatisch an die Inflation angepasst. Die Entwicklung der realen Einkommenserhöhungen wird ebenfalls berücksichtigt. Damit wird nicht nur die kalte Progression eliminiert, sondern auch die Steuerbelastung gemessen am Einkommen konstant gehalten. Für die österreichischen Steuerzahler würde eine Anpassung des Steuersystems nach schwedischem Vorbild am Ende des Jahres 2021 also nicht nur keine Mehrbelastung bedeuten, sondern sogar eine Entlastung in Höhe von etwa 1,6 Milliarden Euro. Im Gegensatz zu allen anderen Modellen bliebe die (Gesamt-)Steuerbelastungsquote der Bürger konstant.

Wer gute Ergebnisse will, handelt schnell und nimmt's genau

Die Anpassungsmodelle der Schweizer und Schweden haben einen wichtigen Vorteil: Sie zeichnen die tatsächlichen Entwicklungen genauer nach als alle anderen Modelle, die nur verspätet oder pauschal auf die Entwicklung der Inflation reagieren. Sowohl die schweizerische als auch die schwedische Variante erlauben eine zeitnahe und richtige Reaktion auf Veränderungen. Und auf die kommt es an.

In einem Alternativszenario mit niedrigerer Inflationsrate verdeutlicht die Agenda Austria, warum es so wichtig ist, dass Anpassungen jährlich und möglichst exakt vorgenommen werden: Bei einer niedrigeren Inflation und dem Abwarten auf das Erreichen einer bestimmten kumulierten Inflationshöhe besteht die Gefahr, dass die Steuertarifgrenzwerte erst sehr spät angepasst werden und bis dahin die kalte Progression jahrelang ungestört ihre Wirkung entfalten kann.

Bei pauschalen Anpassungen wie in Spanien hingegen kann die Entlastung der Steuerzahler in Jahren mit niedriger Inflationsrate zu hoch ausfallen. Die Regierung könnte dann die Anpassung aussetzen und möglicherweise nicht mehr dazu zurückgehen, wenn die Inflation erneut steigt und die Bürger wieder zusätzlich belastet werden.

Damit Martha Mayer künftig über einen größeren Teil ihres erarbeiteten Einkommens nach Lust und Laune verfügen kann, plädiert die Agenda Austria trotz der eben erst in Kraft getretenen Reform erneut für eine Veränderung des österreichischen Steuersystems. Wir brauchen hierzulande ein System, das im Wortsinn progressiv auf eine automatische jährliche Anpassung setzt – am liebsten nach schwedischem Vorbild, mit Berücksichtigung nicht nur der Inflations- sondern auch der Einkommensentwicklung. Aber auch eine Orientierung an unseren Schweizer Nachbarn würde Martha und alle österreichischen Bürger schon deutlich entlasten. Und auch das wäre kein Steuergeschenk, sondern einfach nur das gute Recht der Steuerzahler.

Wirkung der kalten Progression in unterschiedlichen Modellen pro Jahr (in Mio. Euro)

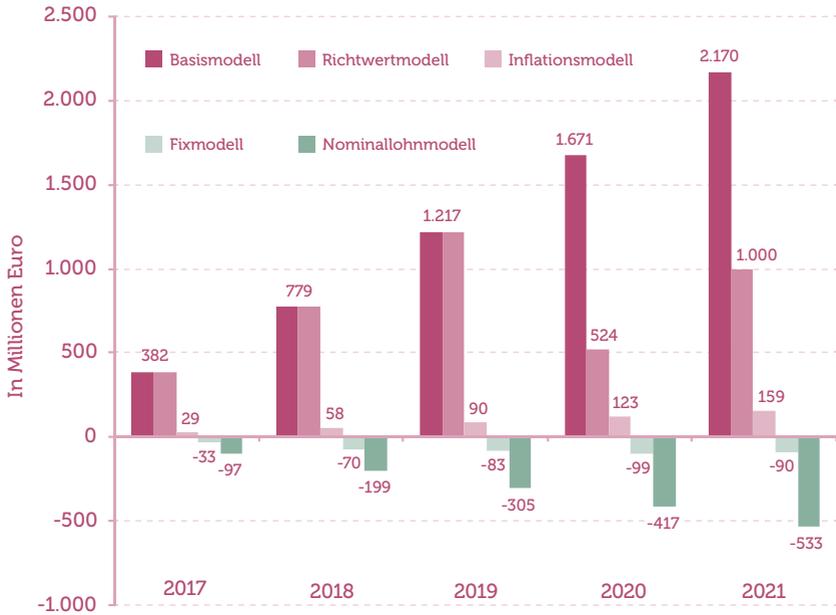


Abbildung 1

Anmerkung: Basisjahr 2016, Inflation (WIFO-Prognose: 2016–2017: 1,7%; 2018–2019: 1,8%, 2020: 1,9%), Reallohnwachstum 0,6% p. a., Grundtarif 2016 mit jährlich angepassten Sozialversicherungsgrenzen von 2,17%. Für die Definition der Modelle siehe Tabelle 3.

Quelle: Eigene Berechnungen.



Im Detail

Einleitung

Seit dem 1. Jänner 2016 ist in Österreich die Steuerreform in Kraft. In der Öffentlichkeit wurde stark diskutiert, ob und in welchem Ausmaß sie die Folgen der kalten Progression für die Steuerpflichtigen ausgleichen würde. Wenn es gelingt, die kalte Progression zu entschärfen, so werden zukünftige Reformen nicht mehr nur die seit der vorhergehenden Steuerreform angefallene kalte Progression kompensieren, sondern die Einkommen tatsächlich entlasten.

Grundsätzlich entsteht die kalte Progression durch das Zusammenwirken eines progressiven Einkommensteuertarifs mit der allgemeinen Preissteigerung. Die Literatur bezeichnet damit das Phänomen einer steigenden durchschnittlichen Steuerbelastung und eines sinkenden real verfügbaren Einkommens, sobald ein höheres, aber nur die Geldentwertung ausgleichendes Einkommen bezahlt wird.¹ Die kalte Progression ist also das Ergebnis von (aufgrund der Inflation) steigenden Einkommen in einem Steuersystem mit progressivem Tarif, das nicht an die Inflation angepasst wird.

Um die kalte Progression auszugleichen, ist eine Anpassung des gesamten Tarifverlaufs erforderlich. Neben dem Steuertarif sollten auch Sozialversicherungsbeiträge, pauschale Absetzbeträge und Steuerabsetzbeträge automatisch auf Basis eines spezifischen Indexwerts (z. B. Verbraucherpreisindex oder nominelle Einkommensentwicklung) bereinigt werden.² Die Anpassung des Steuertarifs an die Inflation ist international durchaus gängig, sie wird laut OECD (2008) bereits in 18 von 30 Ländern umgesetzt. Das nachfolgende Paper gibt einen Überblick über die quantitativen Auswirkungen der kalten Progression in Österreich für die Jahre von 2016 bis 2021. Darüber hinaus zeigen wir, wie andere Länder mit dem Problem der kalten Progression umgehen und wie sich eine Anwendung dieser Maßnahmen in Österreich auswirken würde.

¹ Das um die Inflation steigende Einkommen hält die Kaufkraft konstant. Wenn der progressive Einkommensteuertarif und die steuerlichen Absetzbeträge unverändert bleiben, nimmt das real verfügbare Nettoeinkommen nach Steuern ab und der Durchschnittssteuersatz steigt.

² Boss (2014) definiert die kalte Progression als eine Steuermehrbelastung, die zu einer höheren Steuerquote führt. Wird das Steuersystem mit dem Nominallohnwachstum angepasst, bleibt die Steuerquote unverändert (unter Annahme, dass die Löhne um den gleichen Betrag steigen).

Ländervergleich

Prinzipiell entsteht die kalte Progression in jedem progressiv ausgestalteten (Einkommens-)Steuersystem infolge von inflationsbedingt steigenden Einkommen. Viele Länder haben daher ihre Steuertarife sowie Steuerabsetz- und Steuerfreibeträge in unterschiedlicher Form an die Preissteigerung angepasst (siehe Tabelle 1).

Wesentliche Unterschiede gibt es dabei in der Ausgestaltung von Ausmaß, Periodizität und rechtlichem Rahmen (siehe Lemmer, 2014). So werden mehrheitlich zumindest die Steuertarife angepasst, weitere Ausgestaltungsmöglichkeiten sind bspw. ein Verzicht auf die Anpassung der höchsten Steuerstufe (im Vereinigten Königreich) oder die teilweise Anpassung von Steuerabsetzbeträgen (in Belgien, Schweden und der Schweiz). Zumeist erfolgt die Anpassung im Ausmaß der angefallenen Inflation, Schweden kompensiert darüber hinaus nicht nur die kalte Progression, sondern auch die Progression aus steigenden Reallöhnen. Die Anpassung in Spanien beruht im Gegensatz dazu auf einer vereinfachten Systematik: Dort werden (bzw. wurden) die Tarife jährlich pauschal an das Inflationsziel der EZB in Höhe von 2 Prozent angepasst.

Entscheidende Unterschiede bestehen außerdem in der Art der Anpassung. Während beispielsweise in der Schweiz die Anpassungen automatisch vorgenommen werden, so erfolgen sie in Frankreich oder Finnland diskretionär, also durch explizite Entscheidungen in Einzelfällen. Fast alle hier genannten Länder passen die Einkommenstarife jährlich an. Chile kompensiert die kalte Progression noch stärker durch eine monatliche Anpassung der Tarifeckwerte an die Inflation. Im Rahmen der Regelung in Mexiko werden die Tarifstufen nur dann an die Preissteigerung angepasst, wenn die kumulierte Inflation 10 Prozent erreicht hat.

Nachfolgend wird einerseits das System in Österreich dargestellt, andererseits werden vergleichend dazu drei Musterländer (Spanien, Schweiz und Schweden) skizziert, die die kalte Progression auf unterschiedliche Weise ausgleichen.

Regelungen zum Abbau der kalten Progression im Ländervergleich

Land	Maßnahme	Gesetzlich verankert?
Belgien	Automatische Inflationsanpassung Tarife und Absetzbeträge	Ja
Dänemark	Anpassung Tarife und Absetzbeträge an Lohnentwicklung	Ja
Finnland	Inflationsanpassung Tarife	Nein
Frankreich	Inflationsanpassung Tarife	Nein
Vereinigtes Königreich	Automatische Inflationsanpassung Tarife	Ja
Niederlande	Automatische Inflationsanpassung Tarife	Ja
Schweden	Automatische Anpassung Tarife und individuelle Freibeträge näherungsweise an Nominallohnentwicklung	Ja
Schweiz	Automatische Inflationsanpassung Tarife und Absetzbeträge	Verfassungsrang
Norwegen	Automatische Anpassung Tarife und individuelle Freibeträge an erwartete Nominallohnentwicklung	Nein
Spanien	Pauschale Anpassung Tarife um 2%	Nein
Mexiko	Inflationsanpassung der Tarife nach 10% kumulierter Inflation	–
Chile	Monatliche Inflationsanpassung Tarife	–
USA	Automatische Inflationsanpassung Tarife und Absetzbeträge	Ja
Kanada	Automatische Inflationsanpassung Tarife und Absetzbeträge	Ja

Tabelle 1

Quelle: Lemmer (2014).

Österreich

Das österreichische Einkommensteuersystem ist wie in den meisten europäischen Ländern dem Leistungsfähigkeitsprinzip entsprechend progressiv ausgestaltet. Seit 2016 gibt es sechs Steuerstufen bzw. Grenzsteuersätze. Bei der Berechnung des versteuerbaren Einkommens werden die Beiträge zur Sozialversicherung (SV) vom Bruttolohn abgezogen. Zwar werden dabei die Tarifgrenzen innerhalb der Sozialversicherung mit der Aufwertungszahl³ angepasst, die Freibetragsgrenze, Absetzbeträge und Steuertarifeckwerte hingegen nicht. Die kalte Progression entsteht daher, sobald das zu versteuernde Einkommen einer Person an die Inflation angepasst wird und in der Folge zumindest die erste Grenzsteuerstufe bei 25 Prozent überschreitet. Die kalte Progression tritt dabei nicht nur bei Personen auf, die durch die inflationsangepassten Einkommen in eine neue Steuerstufe rutschen. Sie betrifft alle Steuerpflichtigen, deren Einkommen eine Preisanpassung erfahren.⁴

Ein Vorschlag für Österreich, der zuletzt vom Finanzminister kam, sieht eine Anpassung der Steuertarifeckwerte – ähnlich der Systematik beim Mietzins – vor, sobald die akkumulierte Preissteigerung (zum Referenzjahr) einen Grenzwert von 5 Prozent überschritten hat. Unklar bleibt dabei, ob und wie sämtliche Tarifeckwerte, Absetz- und Freibeträge angepasst werden sollen. Für eine nachhaltige Lösung wären eine starke gesetzliche Verankerung sowie eine automatisch verpflichtende Anpassung notwendig. Der größte Kritikpunkt einer solchen Regelung liegt aber in der zeitlichen Verzögerung: Da eine Anpassung nicht jedes Jahr erfolgt, wird nur ein Teil der kalten Progression verhindert. Jedes Jahr ohne entsprechende Korrektur bedeutet eine steuerliche Mehrbelastung, obwohl keine reale Kaufkrafthöhung erfolgt ist. Besonders in Zeiten konstant niedriger Inflationsraten kann es sehr lange dauern, bis eine Anpassung stattfindet. Das kann zu einer erheblichen Mehrbelastung für die Steuerzahler führen, bevor die Preissteigerung schließlich abgegolten wird.

³ Die Aufwertungszahl beruht auf der Veränderung der durchschnittlichen Beitragsgrundlage in der gesetzlichen Pensionsversicherung vom drittvorangegangenen zum zweitvorangegangenen Kalenderjahr. Soweit im Einzelnen nichts anderes angeordnet wird, ist die Aufwertungszahl für die Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage und der festen Beträge, die der Beitragsberechnung dienen, heranzuziehen (siehe: Allgemeines Sozialversicherungsgesetz § 108).

⁴ Jeder zusätzlich besteuerte Euro erhöht die durchschnittliche Besteuerung und nähert den durchschnittlichen Steuersatz dem marginalen Steuersatz asymptotisch an.

Spanien

Spanien weist ein progressiv ausgestaltetes Einkommensteuersystem auf Bundesebene sowie auf lokaler Ebene (in bestimmten Regionen) auf. Für die Berechnung der Steuerlast werden die Sozialversicherungsabgaben von der Bemessungsgrundlage abgezogen.

Bis 2008 wurden in Spanien die Tarifgrenzwerte pauschal jedes Jahr automatisch um 2 Prozent erhöht; dies entspricht dem langfristigen Inflationsziel der Europäischen Zentralbank (EZB). Aufgrund der Krise wurde diese Anpassung ab 2008 bis auf Weiteres ausgesetzt.⁵ Eine Anpassung hat seither nicht mehr stattgefunden (siehe OECD, 2015 und Ernst & Young, 2013).

Schweiz

Auch die Schweiz weist ein progressives Steuersystem auf und hebt sowohl lokale (kantonale) als auch Bundessteuern ein. Beiträge zur Sozialversicherung sowie weitere Absetzbeträge reduzieren die Steuerbasis. Seit 2011 werden die Tarife und Steuerabzüge (zum Großteil) automatisch an die Preisentwicklung (Landesindex der Konsumentenpreise) angepasst. Dies gilt sowohl auf Bundesebene sowie weitestgehend auch auf kantonaler Ebene. Vor 2011 erfolgte die Anpassung, sobald die Preissteigerung im Vergleich zum Referenzjahr einen Schwellenwert überschritten hatte. Allerdings wurde das System im Jahr 2011 umgestellt, da die Inflation über längere Zeit nur geringe Werte erreicht hatte. Das hatte dazu geführt, dass die Tarife und Steuerabzüge nur in großen Zeitabständen angepasst worden waren.

Seit 2011 erfolgt die jährliche Anpassung auf Bundesebene automatisch und ist verfassungsrechtlich verankert. Auf lokaler Ebene erfolgt die Anpassung zumeist ebenfalls jährlich und automatisch, de facto ist die Anpassung in vielen Kantonen unterschiedlich.⁶ Eine negative Anpassung, also eine Herabsetzung der Tarifgrenzen bei negativer Preisentwicklung (Deflation), ist generell ausgeschlossen.

⁵ Auf lokaler Ebene fand z. T. eine Fortführung statt, z. B. im autonomen Baskenland.

⁶ So erfolgt die Anpassung z. B. in Zürich automatisch alle zwei Jahre und in Genf automatisch alle vier Jahre. Für Details siehe Schweizer Steuerkonferenz (2015).

Schweden

Die schwedische Einkommensteuer wird ebenfalls sowohl auf lokaler Ebene als auch auf Bundesebene eingehoben. Anders als in der Schweiz werden die Tarife über die Preisentwicklung hinaus an die Reallohnsteigerung angepasst.⁷ Dies geschieht automatisch, die entsprechende Regelung ist gesetzlich verankert. Als Näherungswert wird für die Anpassung das Ausmaß der Inflation plus 2 Prozent angesetzt. In manchen Jahren (2004–2006) fiel die Verschiebung der Tarifgrenzen um einen Prozentpunkt geringer aus als vorgesehen, im Jahr 2009 lag sie darüber. Wie in der Schweiz wird eine negative Preisentwicklung nicht berücksichtigt (siehe OECD, 2015 und Ernst & Young, 2013).

⁷ Die Anpassung erfolgt über die beiden Bundessteuersätze. Die lokal eingehobenen Steuern entsprechen einer flat tax und unterscheiden sich in der Höhe des Steuersatzes zwischen den Regionen. Dadurch, dass es nur einen Steuertarif und angepasste Absetzbeträge gibt, kommt es auf lokaler Ebene kaum zur kalten Progression.

Das Modell und die Daten

Das Modell

Die kalte Progression wird analog zu Christl und Kucsera (2015) und Gottfried und Witczak (2008) definiert. Steigt das Einkommen (Y_t) vom Jahr t ausschließlich mit der Inflation π (keine reale Einkommenserhöhung), so ergibt sich die kalte Progression (KP) aus der Differenz der tatsächlichen Steuerschuld (T_{t+x}) im Jahr $t+x$ und der inflationsangepassten Steuerschuld ($(1 + \pi_{t+x})T_t$) im Jahr t :

$$KP = \Delta T = T_{t+x} - (1 + \pi_{t+x})T_t = T(Y_t(1 + \pi_{t+x})) - (1 + \pi_{t+x})T(Y_t) \quad (1)$$

Hier beschreibt π_{t+x} die kumulierte Inflationsrate zwischen den Jahren t und $t+x$. Da die Pensionen in Österreich mit der Inflation angepasst werden, kann Gleichung 1 für die Berechnung der kalten Progression für Pensionisten verwendet werden. Unterschiede gibt es in der Besteuerung von unselbstständig Erwerbstätigen und Pensionisten, da die letztere Gruppe geringere Sozialversicherungsbeiträge zahlt, was zu einer höheren Steuerbasis führt.

Steigt das Einkommen stärker/schwächer als das Preisniveau, dann lässt sich die kalte Progression als die Differenz zwischen der Steuerschuld des inflationsangepassten Reallohnes und der inflationsangepassten Steuerschuld des Reallohnes definieren:

$$\begin{aligned} KP = \Delta T &= T_{t+x} - (1 + \pi_{t+x})T_t \\ &= T((1 + \pi_{t+x})(1 + r_{t+x-1})Y_0) - (1 + \pi_{t+x})T(Y_0(1 + r_{t+x-1})) \end{aligned} \quad (2)$$

Hier beschreibt r_{t+x} die Veränderung der Reallohne zwischen den Jahren t und $t+x$. Gleichung 2 definiert die kalte Progression für unselbstständig Erwerbstätige.

Die Einkommensbezieher werden entsprechend den Einkommensklassen (EK) der Lohnsteuerstatistik klassifiziert. Unter der Annahme einer gleichmäßigen Verteilung der Einkommensbezieher und der steuerfreien Bezüge berechnen wir einen gewichteten Effekt der kalten Progression. Für jedes Einkommen innerhalb einer Einkommensklasse, d. h. für jedes Einkommen (gerundet auf ganze Euros) von der niedrigsten (E_i) bis zur höchsten (E_h) innerhalb einer Einkommensklasse i , wird die kalte Progress-

sion berechnet (definiert durch die Gleichungen 1 und 2) und mit der entsprechenden Zahl der Personen in der jeweiligen Klasse N_{EK}^i multipliziert. Die Berechnung der kalten Progression in Einkommensklasse i ergibt sich wie folgt:

$$KP_{EK}^i = N_{EK}^i \sum_{n=1}^h \frac{KP(E_n^i)}{(n-1)}$$

Der Gesamteffekt der kalten Progression innerhalb eines Jahres ergibt sich somit als Summe der Effekte in allen Einkommensklassen (insgesamt 19 Einkommensklassen):

$$KP_{\text{Gesamt}} = \sum_{j=1}^{19} KP_{EK}^j$$

Die Daten

Die Berechnung der kalten Progression basiert auf den Daten der Lohnsteuerstatistik der Statistik Austria für das Jahr 2014. Die Statistik teilt die unselbstständig Erwerbstätigen und Pensionisten nach Bruttobezügen in Einkommensklassen ein. Das Modell basiert auf der Annahme unveränderter Kohortengrößen, d. h. die Anzahl der unselbstständig Erwerbstätigen und Pensionisten bleibt für die Simulationsperiode 2016–2021 unverändert. Grundlage für die Entwicklung der Inflation ist die Prognose des WIFO (Stand April 2016). Für Arbeitnehmer wird die Auswirkung eines Reallohnwachstums von 0,6 Prozent untersucht, das entspricht dem durchschnittlichen realen Bruttolohnwachstum zwischen 2000 und 2014 (Statistik Austria). Die Sozialversicherungsgrenzen sind jedes Jahr mit der sogenannten Aufwertungszahl angepasst. Für die Aufwertungszahl wird der Durchschnittswert des Zeitraums von 2010 bis 2015 in der Höhe von 2,17 Prozent angenommen (Rechtsinformationssystem des Bundes, RIS).

Hauptergebnisse

Das Phänomen der kalten Progression wird anhand eines unselbstständig Erwerbstitigen⁸ mit einem jährlichen Bruttolohn von 30.000 Euro veranschaulicht. Im Jahr 2016 zahlt dieser Arbeitnehmer 2.528 Euro Lohnsteuer. Dieselbe Person hätte ohne reale Bruttolohnsteigerung (Lohn ausschließlich mit der Inflationsprognose angepasst) im Jahr 2021 einen Bruttolohn in der Höhe von 32.767 Euro zur Verfügung und müsste 3.227 Euro an Lohnsteuer bezahlen. Ohne den Effekt der kalten Progression würde dieser Arbeitnehmer im Jahr 2021 inflationsangepasst 233 Euro mehr Lohnsteuer bezahlen als im Jahr 2016. Die kalte Progression bewirkt also allein im Jahr 2021 eine Zusatzbelastung von 466 Euro. Kumuliert man die Wirkung der kalten Progression über die Jahre 2016 bis 2021, so ergibt sich eine Mehrbelastung von 1.356 Euro.

Abbildung 2 zeigt, dass die zusätzliche Belastung infolge der kalten Progression die Steuerpflichtigen unterschiedlich stark trifft: Niedrige Einkommen (zwischen 16.000 Euro und 30.000 Euro Bruttojahreseinkommen) sind relativ am stärksten betroffen. Die absolute Belastung durch die kalte Progression steigt mit dem Einkommen. Die relative Belastung zur gezahlten Gesamtsteuer sinkt hingegen mit steigendem Einkommen. Die zusätzliche Steuerlast durch die kalte Progression ist bei niedrigen Einkommen relativ gesehen am höchsten, da die Progressivität des Steuersystems hier am stärksten ist.⁹

Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse für unselbstständig Erwerbstitige sowie Pensionisten für das Jahr 2017 unter der Annahme einer Inflationsrate in der Höhe von 1,7 Prozent und einem Reallohnwachstum von 0,6 Prozent. Vom Gesamteffekt der kalten Progression in Höhe von 382 Mio. Euro entfallen 120 Mio. Euro auf Pensionisten und 262 Mio. Euro auf unselbstständig Erwerbstitige.

⁸ Ohne Kinder in Wien.

⁹ Ein ähnliches Bild zeigt die Entwicklung der relativen Belastung zum Nettoeinkommen. Da der Effekt der kalten Progression durch den Höchststeuersatz nach oben begrenzt ist, ist die relative Belastung für höhere Einkommen geringer.

Kalte Progression und die relative Belastung im Verhältnis zur Einkommensteuer im Jahr 2021

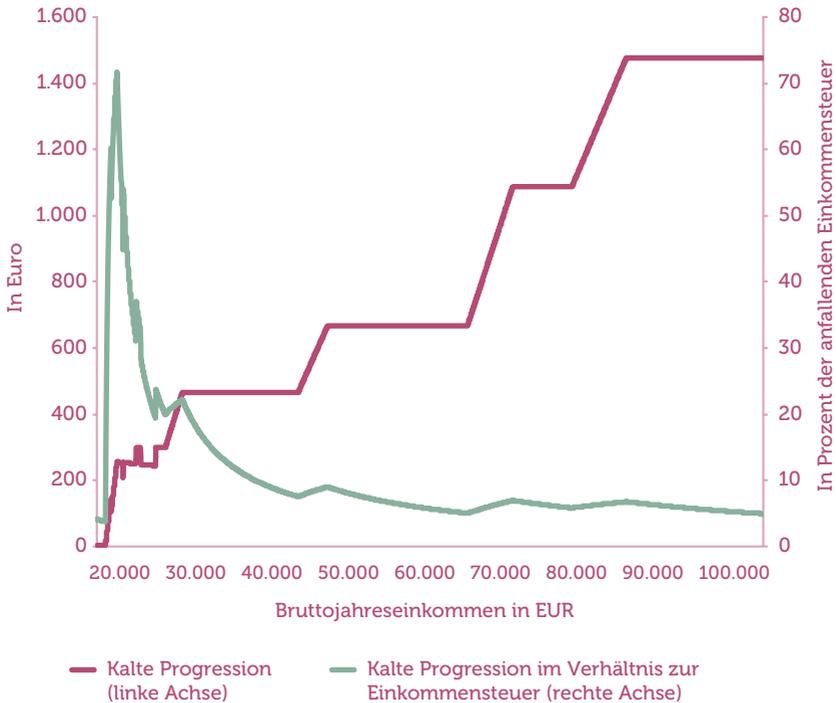


Abbildung 2

Anmerkung: Basisjahr 2016, Inflation (WIFO-Prognose), Grundtarif 2016 mit jährlich angepassten Sozialversicherungsgrenzen von 2,17%.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Wirkung der kalten Progression in 2017

Bruttobezüge in 1.000 Euro	Anzahl der Personen		Belastung durch die kalte Progression (in Euro)	
	Unselbst. Erwerbstätige	Pensionisten	Unselbst. Erwerbstätige	Pensionisten
0 bis unter 2	382.991	243.483	–	–
2 bis unter 4	212.978	86.534	–	–
4 bis unter 6	175.172	100.918	–	–
6 bis unter 8	129.916	100.290	–	–
8 bis unter 10	138.471	97.908	–	–
10 bis unter 12	138.257	148.337	–	–
12 bis unter 15	205.903	296.387	366.654	613.376
15 bis unter 18	214.589	194.806	2.727.051	123.195
18 bis unter 20	146.551	126.210	8.596.113	79.815
20 bis unter 25	375.283	267.527	21.016.491	43.521.163
25 bis unter 30	394.162	227.483	32.521.074	22.654.895
30 bis unter 35	385.187	178.943	33.097.116	14.375.520
35 bis unter 40	316.110	117.454	27.161.689	11.054.948
40 bis unter 50	420.569	116.754	45.806.492	13.461.830
50 bis unter 70	392.477	69.783	47.366.804	8.008.254
70 bis unter 100	180.946	25.362	24.906.034	4.152.046
100 bis unter 150	68.347	6.816	12.317.864	1.331.675
150 bis unter 200	14.644	1.027	3.186.034	247.335
200 oder darüber	11.365	701	3.151.821	202.442
Insgesamt	4.303.918	2.406.723	262.221.236	119.826.495

Tabelle 2

Anmerkung: Basisjahr 2016, Inflation 2016 1,7% (WIFO-Prognose), Reallohnwachstum 0,6%. Grundtarif 2016 mit angepassten Sozialversicherungsgrenzen von 2,17%.

Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Im vorliegenden Paper wird zwischen fünf Modellen unterschieden, die sich an bestehenden Methoden bzw. Vorschlägen orientieren (siehe Tabelle 3):

Übersicht der Modelle

Modell	Anpassung Steuer	Sonst. Anpassung	Periodizität	Anwendung
Basismodell	keine	SV-Grenzen mit Aufwertungszahl von 2,17% p. a.	keine	Österreich Status quo
Richtwertmodell	Wenn kumulierte Inflation seit letzter Anpassung größer als 5 Prozent	SV-Grenzen mit Aufwertungszahl von 2,17% p. a.	unregelmäßig (abhängig von Inflationsentwicklung)	Österreich Vorschlag Mexiko (10%-Grenze)
Inflationsmodell	Anpassung an Inflation	SV-Grenzen mit Aufwertungszahl von 2,17% p. a.	jährlich	Schweiz
Fixmodell	Anpassung fix mit 2% p. a.	SV-Grenzen mit Aufwertungszahl von 2,17% p. a.	jährlich	Spanien
Nominallohnmodell	Anpassung um Reallohnentwicklung über Inflation hinaus	SV-Grenzen mit Aufwertungszahl von 2,17% p. a.	jährlich	Schweden

Tabelle 3

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 4 zeigt die Berechnung der kalten Progression nach unterschiedlichen Modellen. Das **Basismodell** beschreibt die Situation in Österreich. Es zeigt im Jahr 2021 eine Mehrbelastung durch die kalte Progression in Höhe von rund 2,2 Mrd. Euro. Für die Periode 2016–2021 liegt diese Mehrbelastung kumuliert bei 6,2 Mrd. Euro.

Im **Richtwertmodell**, das sich an dem neuen Vorschlag für Österreich orientiert, ist die Wirkung der kalten Progression in den ersten drei Jahren dieselbe wie im Basismodell, da die kumulierte Inflation den Grenzwert von 5 Prozent noch nicht überschreitet. Die Steuergrenzen werden in diesem Modell erst Ende 2019 angepasst, was zu einer niedrigeren kalten Progression im Jahr 2020 führt.¹⁰ 2021 überschreitet die kalte Progression wieder die 1-Mrd.-Euro -Grenze. Es zeigt sich, dass dieses Modell die kalte Progression um mehr als 2 Mrd. Euro im Vergleich zum Basismodell reduziert. Dennoch kommt es zu einer Mehrbelastung in der Höhe von knapp 4 Mrd. Euro. Von einer Abschaffung der kalten Progression kann in diesem Modell daher nicht die Rede sein.

Erfolgt eine Anpassung entsprechend des **Inflationsmodells** wie in der Schweiz, so bleibt die kalte Progression zwar weiterhin bestehen, aber auf einem sehr niedrigen Niveau.¹¹ Die kumulierte kalte Progression für die gesamte Periode liegt unterhalb von 500 Mio. Euro. Sollte das ganze Steuersystem (alle Pflichtbeiträge, Werbungskosten, Negativsteuer, Steuerabsetzbeträge usw.) an die Inflation angepasst werden, würde die kalte Progression komplett kompensiert.

Das **Fixmodell** wie in Spanien führt zu einer Überkompensation der kalten Progression (auch wenn die Absetzbeträge nicht angepasst werden), da die prognostizierte Inflation im untersuchten Zeitraum unter dem Niveau der Anpassung in Höhe von 2 Prozent liegt. Die Entlastung der Steuerzahler liegt kumuliert bis 2021 bei rund 375 Mio. Euro.

Im **Nominallohnmodell** nach schwedischem Vorbild werden die Steuergrenzen mit den Zuwächsen des Nominallohns (Inflation plus Reallohnwachstum) angepasst; hier liegt die Entlastung der Steuerzahler kumuliert bis 2021 bei über 1,5 Mrd. Euro.

¹⁰ Die kalte Progression wird aber in diesem Jahr nicht komplett annulliert, da die Inflation im Jahr der Anpassung nicht berücksichtigt ist.

¹¹ Die kalte Progression entsteht in diesem Fall aufgrund der nicht an die Inflation angepassten Absetzbeträge.

**Wirkung der kalten Progression in unterschiedlichen Modellen
(in Mio. Euro)**

Jahr	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016–2021
Inflation (in Prozent)	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	–	–
Kumulierte Inflation (in Prozent)	–	1,7	3,43	5,29	7,19	9,22	–
Basismodell	–	382	779	1.217	1.671	2.170	6.219
Richtwertmodell	–	382	779	1.217	524	1.000	3.902
Inflationsmodell	–	29	58	90	123	159	458
Fixmodell	–	-33	-70	-83	-99	-90	-375
Nominallohnmodell	–	-97	-199	-305	-417	-533	-1.552

Tabelle 4

Anmerkung: Basisjahr 2016, Inflation (WIFO-Prognose), Reallohnwachstum 0,6% p. a., Grundtarif 2016 mit jährlich angepassten Sozialversicherungsgrenzen von 2,17%.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Weitere Ergebnisse und Sensitivitätsanalyse

Die im Abschnitt zuvor aufgezeigten Berechnungen sind von einer Reihe von Annahmen bzw. Prognosen abhängig, insbesondere der Inflationsprognose. Aus diesem Grund ist die Berechnung der angegebenen Modelle auf der Basis niedriger Inflationsraten von Interesse.

Weiters soll der Effekt der kalten Progression im Rahmen unterschiedlicher Modelle hinsichtlich der gesamten Einkommensteuereinnahmen (Selbstständige ausgenommen) des Staates und der Steuerbelastungsquote dargestellt werden. Tabelle 5 zeigt, dass die Lohnsteuereinnahmen des Staates in allen Modellen gestiegen sind. Der Anstieg liegt im Jahr 2021 zwischen 12 (Nominallohnmodell) und 23 Prozent (Basismodell). Das Richtwertmodell impliziert eine Steigerung der Lohnsteuereinnahmen des Staates in Höhe von 4,4 Mrd. Euro (+18 Prozent) bis zum Jahr 2021. Auch wenn die Steuertarifeckwerte mit der Nominallohnsteigerung angepasst werden, steigen die Staatseinnahmen aus der Lohnsteuer um 2,9 Mrd. Euro.

Neben den Einkommensteuereinnahmen stellt Tabelle 5 die Steuerbelastungsquote dar, d. h. das Verhältnis zwischen den gesamten Einkommensteuereinnahmen (ausgenommen Selbstständige) des Staates und der Bruttolohnsumme. Alle Modelle – mit Ausnahme des Nominallohnmodells – zeigen eine steigende Steuerbelastungsquote. Den stärksten Anstieg zeigt das Basismodell, hier steigt die Steuerbelastungsquote von 16,46 Prozent in 2016 auf 18,17 Prozent in 2021. Das Richtwertmodell impliziert einen Anstieg der Steuerbelastungsquote auf 17,45 Prozent in 2021, während das Nominallohnmodell die Quote relativ konstant hält.

Einkommensteuereinnahmen (SE – in Mrd. Euro) und Steuerbelastungsquote (SQ – in Prozent) in unterschiedlichen Modellen

Jahr	2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	SE	SQ										
Basismodell	24,1	16,46	25,1	16,79	26,2	17,12	27,3	17,47	28,4	17,81	29,7	18,17
Richtwertmodell	–	–	25,1	16,79	26,2	17,12	27,3	17,47	27,3	17,09	28,5	17,45
Inflationsmodell	–	–	24,8	16,56	25,4	16,65	26,2	16,75	26,9	16,84	27,7	16,94
Fixmodell	–	–	24,7	16,52	25,3	16,57	26	16,64	26,7	16,70	27,4	16,79
Nominallohnmodell	–	–	24,6	16,47	25,2	16,48	25,8	16,49	26,4	16,51	27	16,52

Tabelle 5

Anmerkung: Basisjahr 2016, Inflation (WIFO-Prognose), Reallohnwachstum 0,6% p. a., Grundtarif 2016 mit jährlich angepassten Sozialversicherungsgrenzen von 2,17%.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 6 stellt ein Alternativszenario mit einem niedrigeren Inflationswachstum dar.¹² Sie zeigt, warum eine regelmäßige jährliche Anpassung des Steuersystems wichtig ist, um die kalte Progression zu vermeiden. Das Richtwertmodell zeigt für die gesamte Untersuchungsperiode eine Belastung durch die kalte Progression von rund 3,3 Mrd. Euro. Die kalte Progression ist damit gleich dem Basismodell, da bei einer jährlichen Inflationsrate von 1 Prozent die Steuertarifeckwerte erst im Jahr 2022 und damit außerhalb der betrachteten Periode angepasst werden. Die kalte Progression in den anderen Modellen liegt jeweils weit darunter. Da die Inflation unterhalb der Anpassung der Tarifeckwerte im Fixmodell liegt, verursacht die Korrektur eine Steuerentlastung von 3,2 Mrd. Euro, – viel höher als das im Modell mit Nominallohnanpassung der Fall ist (1,9 Mrd. Euro).

¹² Aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Lage in Österreich und der EU ist auch eine geringere Inflation als prognostiziert durchaus möglich.

**Wirkung der kalten Progression im Alternativszenario mit 1% Inflation
p. a. (in Mio. Euro)**

Jahr	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016–2021
Inflation (in Prozent)	1	1	1	1	1	–	–
Kumulierte Inflation (in Prozent)	–	1	2,01	3,03	4,06	5,1	–
Basismodell	–	211	428	650	879	1.111	3.279
Richtwertmodell	–	211	428	650	879	1.111	3.279
Inflationsmodell	–	4	8	12	15	18	59
Fixmodell	–	-202	-410	-625	-847	-1.075	-3.158
Nominallohnmodell	–	-121	-245	-374	-507	-645	-1.891

Tabelle 6

Anmerkung: Basisjahr 2016, Inflation 1 Prozent, Reallohnwachstum 0,6% p. a., Grundtarif 2016 mit jährlich angepassten Sozialversicherungsgrenzen von 2,17%.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 7 zeigt, dass eine Anpassung der Steuertarifeckwerte, welche über die tatsächliche Inflation hinaus korrigiert, zu einer sinkenden Steuerbelastungsquote führt. Wegen weniger stark wachsender Einnahmen könnte die Regierung in diesem Fall die Korrektur aussetzen. Deshalb wäre hier ein Automatismus mit einer starken gesetzlichen Verankerung notwendig. Eine bloße Korrektur für die Inflation (Inflationsmodell) führt weiters zu einer höheren Steuerbelastungsquote, während eine Korrektur im Ausmaß des Nominallohnwachstums (Nominallohnmodell) die (Gesamt-)Steuerbelastungsquote der Bürger stabilisiert.

Einkommensteuereinnahmen (SE – in Mrd. Euro) und Steuerbelastungsquote (SQ – in Prozent) im Alternativszenario in unterschiedlichen Modellen

Jahr	2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	SE	SQ										
Basismodell	24,1	16,46	24,8	16,68	25,5	16,90	26,2	17,12	26,9	17,34	27,6	17,56
Richtwertmodell	–	–	24,8	16,68	25,5	16,90	26,2	17,12	26,9	17,34	27,6	17,56
Inflationsmodell	–	–	24,6	16,54	25	16,62	25,5	16,70	26	16,78	26,5	16,86
Fixmodell	–	–	24,4	16,41	24,6	16,35	24,9	16,29	25,1	16,23	25,4	16,17
Nominallohnmodell	–	–	24,4	16,46	24,8	16,46	25,1	16,45	25,5	16,45	25,8	16,44

Tabelle 7

Anmerkung: Basisjahr 2016, Inflation 1 Prozent, Reallohnwachstum 0,6% p. a., Grundtarif 2016 mit jährlich angepassten Sozialversicherungsgrenzen von 2,17%.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Handlungsempfehlungen

Ohne einen Ausgleich der kalten Progression kommt es aufgrund inflationsbedingt steigender Löhne auch zukünftig zu einer Mehrbelastung der Steuerzahler. Für den Zeitraum von 2016 bis 2021 beträgt diese Mehrbelastung nach unseren Berechnungen über 6 Mrd. Euro. Da die Progressivität des Steuersystems im unteren Einkommensbereich höher ist, wird gerade dieser durch die kalte Progression relativ stark belastet. Eine Anpassung ist auch deshalb unbedingt notwendig. Andernfalls könnten die Arbeitsanreize in diesem unteren Einkommensbereich weiter sinken.

Eine Korrektur, die erst nach Überschreiten der kumulierten Inflation von 5 Prozent erfolgt, reduziert zwar die zusätzliche Belastung auf rund 4 Mrd. Euro, führt aber keinesfalls zu einem vollständigen Ausgleich der kalten Progression. Besonders in Zeiten, in denen die Preise über längere Zeit nur geringfügig steigen, führt diese Art der Kompensation zu einer erheblichen Mehrbelastung, weil die Zeitabstände zwischen den Anpassungen wesentlich werden können. So führt beispielsweise unter Annahme einer einprozentigen Inflationsrate pro Jahr eine solche Kompensation zu keiner Reduktion der kalten Progression im betrachteten Zeitraum (2016–2021).

Die pauschale Anpassung von 2 Prozent pro Jahr führt immer dann zu unerwünschten Effekten, wenn die tatsächliche Inflation stark vom vorgegebenen Wert abweicht. Nur durch eine jährliche Anpassung der Steuertarifektwerte kann eine kalte Progression annähernd verhindert werden. Zur vollständigen Kompensation müssten auch sämtliche Absetz- und Freibeträge angepasst werden. Bei steigenden Reallöhnen führt das progressive Einkommensteuersystem zu einer steigenden Steuerbelastungsquote. Soll diese Quote konstant gehalten werden, so müssen die Steuertarifektwerte an die Entwicklung der Nominallöhne angepasst werden.

Sämtliche Modelle weisen im Ergebnis steigende Steuereinnahmen des Staates aus (unter Annahme der WIFO-Inflationsprognose). Lediglich die Höhe des Zuwachses wird durch eine Anpassung reduziert.

Um die hohe Belastung des Faktors Arbeit nicht weiter steigen zu lassen, plädieren wir von der Agenda Austria für eine Anpassung des Steuersystems an die Entwicklung der Nominallöhne nach schwedischem Vorbild. Eine solche Maßnahme würde nicht nur die kalte Progression ausgleichen, sondern auch jene Progression, die auf reale Lohnzuwächse zurückzuführen ist. Im Ergebnis würde die Belastungsquote der Steuerzahler konstant bleiben und der Staat trotzdem von höheren Einnahmen profitieren. Eine erneute Reform des Steuersystems sollte wenigstens die kalte Progression in ihrer Gänze ausgleichen, wie dies in der Schweiz der Fall ist. Eine automatische Anpassung von Tarifeckwerten sowie Absetz- und Freibeträgen müsste deshalb in Österreich fest in der Verfassung verankert werden.

Literatur

Boss, A. (2014): „Abgabenbelastung und heimliche Steuererhöhung in ausgewählten Fällen 2013–2017“, Kiel Policy Brief Nr. 81, November 2014.

Christl, M. und Kucsera, D. (2015): „Gleicht die Steuerreform 2015/16 die kumulierte Wirkung der kalten Progression aus?“, WIFO-Monatsberichte, 2015, 88 (5), S. 447–453.

Ernst & Young (2013): „Worldwide personal tax guide: Income tax, social security and immigration 2013–2014“, EYGM Limited.

Gottfried, P. und Witczak, D. (2008): „Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der ‚heimlichen Steuerprogression‘ und steuerpolitische Handlungsoptionen zur Entlastung von Bürgern und Wirtschaft“, IAW-Kurzbericht, 2008 (1).

Lemmer, J. (2014): „Indexierung der Einkommensbesteuerung im internationalen Vergleich“, Wirtschaftsdienst, 94. Jahrgang, Heft 12, S. 872–878.

OECD (2008): „Taxing Wages 2008“, OECD Publishing, Paris.

OECD (2015): „Taxing Wages 2015“, OECD Publishing, Paris.

Schweizer Steuerkonferenz (2015): „Die kalte Progression“, Bern.

www.agenda-austria.at



