ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Strohner, Ludwig; Thomas, Tobias

Research Report

Mehrbelastung der Haushalte durch Kalte Progression vollständig abschaffen

Policy Note, No. 31

Provided in Cooperation with:
EcoAustria – Institute for Economic Research, Vienna (Austria)

Suggested Citation: Strohner, Ludwig; Thomas, Tobias (2019) : Mehrbelastung der Haushalte durch Kalte Progression vollständig abschaffen, Policy Note, No. 31, EcoAustria - Institute for Economic Research, Vienna

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/227411

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung
Am Heumarkt 10
A-1030 Wien
Tel.: +43 1 388 5511
www.ecoaustria.ac.at

Wien, März 2019

POLICY NOTE No. 31

Belastung der Haushalte durch Kalte Progression vollständig abschaffen

POLICY NOTE No. 31

Mehrbelastung der Haushalte durch Kalte Progression vollständig abschaffen

Mag. Ludwig Strohner, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung
Dr. Tobias Thomas, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

März 2019

Kurzdarstellung:

Die Kalte Progression in der Lohn- und Einkommensteuer führt zu einer Mehrbelastung privater Haushalte. Damit werden nicht zuletzt ihre Konsummöglichkeiten eingeschränkt. Daher hat sich die Bundesregierung in ihrem Regierungsprogramm zum Ziel gesetzt, die Kalte Progression abzuschaffen. Es bestehen diverse Reformoptionen, um der Kalten Progression zu begegnen. Wesentliche konzeptionelle Unterschiede bestehen in der Frage, ob die Anpassung jährlich erfolgt oder erst ab Überschreiten einer definierten Inflationsschwelle und ob die Anpassung des Tarifs sich nur auf die Inflation bezieht oder auf die durchschnittliche Lohnentwicklung inklusive Produktivitätszuwächse. Darüber hinaus kann die Tarifanpassung automatisch erfolgen oder jeweils eines Beschlusses durch das Parlament bedürfen. Um die unterschiedliche Auswirkung auf die Durchschnittssteuersätze und die Belastung der privaten Haushalte zu analysieren, wurden in der vorliegenden Untersuchung vier Szenarien berechnet. Die Ergebnisse zeigen, dass der Durchschnittssteuersatz ohne Anpassung des Einkommensteuertarifs (Szenario 1) von rund 15,7 Prozent im Jahr 2019 innerhalb von 10 Jahren auf 20 Prozent steigt. Damit verbunden ist eine Mehrbelastung der privaten Haushalte über zehn Jahre kumuliert von 66,3 Mrd. Euro. Erfolgt die Tarifanpassung bei Überschreitung einer Inflationsgrenze von 5 Prozent (Szenario 2), dann legt der Durchschnittssteuersatz deutlich moderater zu. Über zehn Jahre kumuliert steigen die Mehrbelastungen privater Haushalte aber immer noch um über 23,8 Mrd. Euro. Auch wenn der Steuertarif jährlich anhand der Inflation angepasst wird (Szenario 3) steigen die Mehrbelastungen privater Haushalte aufgrund produktivitätsbedingter Lohnsteigerungen. Dieser Anstieg macht kumuliert über zehn Jahre knapp 15 Mrd. Euro aus. Lediglich bei einer jährlichen Anpassung des Tarifs an die durchschnittliche Lohnentwicklung (Szenario 4) bleibt die Steuerbelastung privater Haushalte prozentuell konstant und die Kalte Progression wird vollständig abgeschafft. Soll die Mehrbelastung der privaten Haushalte durch die Kalte Progression abgeschafft werden, sollte der Einkommensteuertarif jährlich an die durchschnittliche Lohnentwicklung angepasst werden. Diese Reform sollte über eine Indexierung von Tarif, Frei- und Absetzbeträgen mit automatischen Anpassungen erfolgen.

Die Mehrbelastungen der privaten Haushalte durch die Kalte Progression stellen auf der anderen Seite Mehreinnahmen des Staates dar, die für finanzielle Spielräume oder für die Haushaltskonsolidierung genutzt werden können. Allerdings haben Analysen von EcoAustria gezeigt, dass bei den öffentlichen Ausgaben in Österreich Effizienzpotenziale in Milliardenhöhe bestehen, die gehoben werden könnten, ohne die Leistungen des Staates zu verschlechtern. Gibt es über die Effizienzpotenziale hinaus weiteren Finanzierungs- und Konsolidierungsbedarf, so sollte dieser transparent über den demokratisch-parlamentarischen Willensbildungsprozess legitimiert werden und nicht über die Kalte Progression „durch die Hintertür“ erfolgen.

Inhalt

1. HINTERGRUND UND MOTIVATION 1

2. ÖKONOMISCHE FOLGEN DER KALTEN PROGRESSION 3

3. INDEXIERUNG DES TARIFS IM INTERNATIONALEN VERGLEICH 6

4. ABSCHAFFUNG DER KALTEN PROGRESSION IN ÖSTERREICH 7

4.1. Untersuchte Reformszenarien im Hinblick auf die Kalte Progression 7

4.2. Entwicklung Durchschnittssteuersatz und Belastung privater Haushalte 8

4.3. Auswirkungen des Reformzeitpunkts 10

5. FAZIT 12

6. LITERATUR 13

1. Hintergrund und Motivation

Die Bundesregierung hat sich in ihrem Regierungsprogramm zum Ziel gesetzt, die Kalte Progression abzuschaffen. Hierzu soll „eine automatische Anpassung der Grenzbeträge für die Progressionsstufen auf Basis der Inflation des Vorjahres im Rahmen einer Steuerstrukturreform“ geprüft werden (Bundesregierung 2017-2022, S. 127).

Die Kalte Progression führt insbesondere zu einer inflationsbedingten Mehrbelastung der Haushalte über die Lohn- und Einkommensteuer. Daher stand sie auch in Österreich immer wieder im Zentrum der politischen Debatte – beispielsweise im Zusammenhang mit der Steuerreform 2016. Im Vorfeld dieser Reform wurde nicht zuletzt auch deswegen intensiv diskutiert, da sich der Zeitraum zwischen dieser und der vorherigen Steuerreform aus dem Jahr 2009 auf ganze sieben Jahre belief. In diesem Zeitraum wuchsen die Mehreinnahmen durch die Lohn- und Einkommensteuer und damit auch die Belastungen der Haushalte um rund 3 Mrd. Euro beträchtlich an (siehe Budgetdienst 2015).

Die Mehrbelastung der Haushalte über die Kalte Progression kann man auch über die sogenannten Aufkommenselastizitäten des Einkommens illustrieren: Nach Berechnungen des Fiskalrats (2015) betragen diese bei den ArbeitnehmerInnen 1,9 und bei PensionistInnen 2,1. Das bedeutet, dass bei einer Erhöhung der nominellen Einkommen um ein Prozent die Steuereinnahmen um 1,9 bzw. 2,1 Prozent zulegen – also ungefähr um das Doppelte.

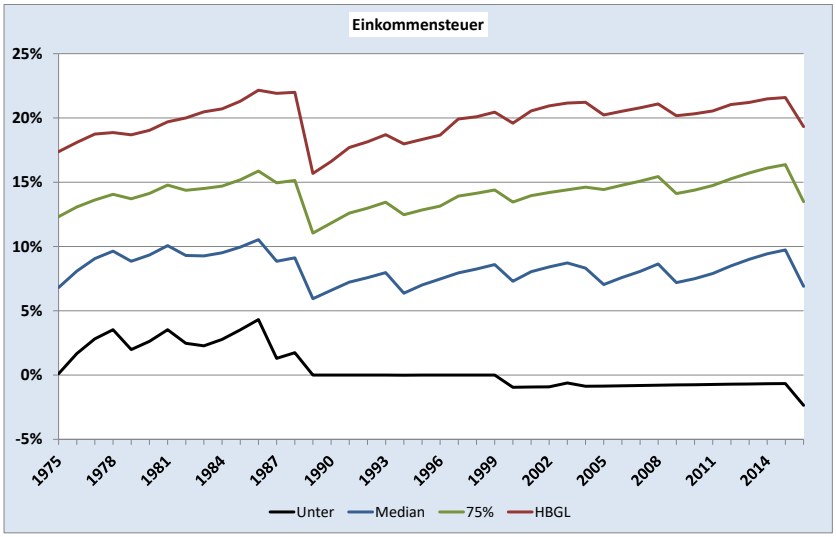
In der Vergangenheit wurde der Kalten Progression in regelmäßigen Abständen im Rahmen von Steuerreformen mehr oder weniger Rechnung getragen. Berger et al. (2015) analysieren die Abgabenbelastung der ArbeitnehmerInnen im Zeitverlauf seit 1975. Die Ergebnisse für die Einkommensteuer sind in Abbildung 1 dargestellt. Als unteres Einkommen (Unter) wird jenes herangezogen, bei welchem im Jahr 2015 keine Einkommensteuer anfällt, die anderen drei Einkommen entsprechen dem Median, dem 3. Quartil und der Höchstbeitragsgrundlage der Sozialversicherung im Jahr 2015[1]. Demnach steigt die steuerliche Belastung der Einkommensbezieher in den Jahren zwischen zwei Steuerreformen deutlich. Unter den Reformen haben insbesondere die der Jahre 1989 und 2016 zu einer deutlichen Senkung der Belastung geführt.[2]

Grundsätzlich lassen sich zwei Definitionen der Kalten Progression unterscheiden. Unter der engeren Definition wird jene steuerliche Mehrbelastung verstanden, die durch die Inflationsrate bedingt ist. In der breiten Definition (z.B. Boss 2014) werden nicht nur inflationsbedingte Mehreinnahmen des Staates, sondern auch Mehreinnahmen aufgrund durchschnittlicher produktivitätsgetriebener Einkommenszuwächse verstanden. Werden mit Steuerreformen die Mehrbelastungen der Kalten

[1] Für die Vergangenheit wurden die Einkommen mit der Entwicklung des Tariflohnindex angepasst.
[2] Der Anstieg des durchschnittlichen Steuersatzes zwischen zwei Steuerreformen bestätigt eindrücklich, dass die Elastizität des Aufkommens in der Lohn- und Einkommensteuer deutlich größer als 1 ist.

Progression in der breiten Definition vollständig berücksichtigt, so bleibt die steuerliche Belastung der Einkommensbezieher im Zeitverlauf stabil. Werden bei Steuerreformen lediglich inflationsbedingte Mehreinnahmen beachtet, dann steigt die durchschnittliche Steuerbelastung über die Zeit an. Wie Abbildung 1 zeigt, wurde in den Steuerreformen vor und nach 1989 nicht der gesamte Produktivitätszuwachs berücksichtigt, so dass der durchschnittliche Steuersatz insgesamt angestiegen ist und somit Konsummöglichkeiten der Haushalte eingeschränkt wurden.

Abbildung 1: Entwicklung der durchschnittlichen Einkommensteuersätze für verschiedene Einkommen seit 1975



Quelle: Berger et al. (2015).

Derzeit werden in der öffentlichen Debatte unterschiedliche Modelle diskutiert, wie die Kalte Progression abgeschafft werden soll. In dieser Policy Note werden unterschiedliche Reformoptionen analysiert. Hierzu werden in Abschnitt 2 allgemeine Aspekte der Kalten Progression kurz beleuchtet und dann in Abschnitt 3 Regelungen im internationalen Vergleich dargestellt. In Abschnitt 4 wird sodann zunächst untersucht, wie sich die Kalte Progression ohne Reform auf die Belastung privater Haushalte auswirkt. Es folgt die Analyse von drei Reformoptionen, namentlich die Anpassung des Tarifs bei Überschreiten einer Inflationsgrenze von 5 Prozent, die jährliche Anpassung des Tarifs an die Inflation sowie die jährliche Anpassung des Tarifs an die Einkommensentwicklung. Zudem wird der Frage nachgegangen, welche Folgewirkungen ein verzögertes Inkrafttreten der Reform auf die Belastung der Haushalte hat. Abschnitt 5 schließt mit einem Fazit.

2. Ökonomische Folgen der Kalten Progression

Aus ökonomischer Sicht kann die Kalte Progression makroökonomische Effekte auslösen und die Konsummöglichkeiten privater Haushalte einschränken. Zudem kann sie auch aus Perspektive der politischen Ökonomie betrachtet werden.

Makroökonomische Auswirkungen

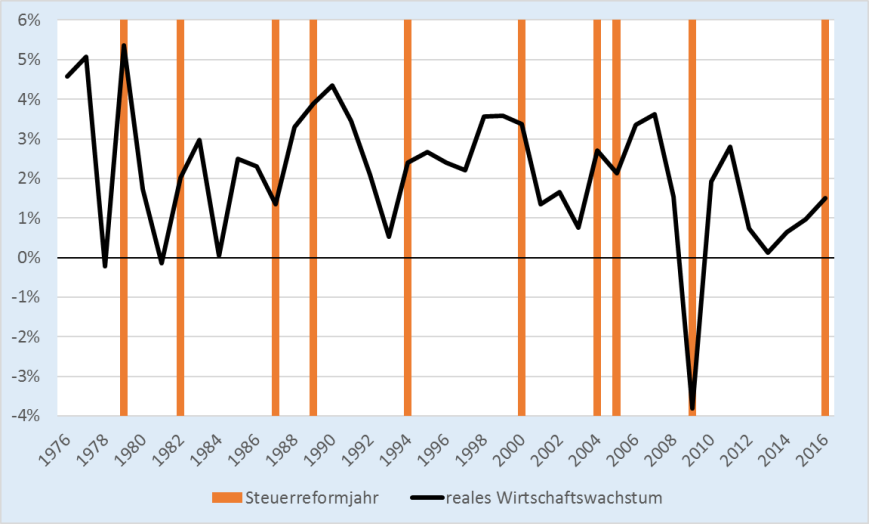
Aus makroökonomischer Sicht wird häufig angeführt, dass die Kalte Progression zu einer Stabilisierung der Volkswirtschaft beitragen kann. Zieht die gesamtwirtschaftliche Nachfrage an, so ist bei stabilen Importpreisen mit einer höheren Inflationsrate zu rechnen. Diese wiederum erhöht über die Kalte Progression den Durchschnittssteuersatz bei der Lohn- und Einkommensteuer und dämpft somit die Entwicklung der real verfügbaren Haushaltseinkommen sowie der Nachfrage. In diesem Fall impliziert die Kalte Progression eine Stabilisierung der Ökonomie. Es gibt jedoch einige Situationen, in welchen die erhoffte Stabilisierung nicht erreicht wird. Das ist insbesondere in Zeiten niedrigen Wirtschaftswachstums oder Stagnation der Fall. So erhöht die Kalte Progression bei schwacher Konjunktur und Inflation weiterhin den durchschnittlichen Steuersatz, so dass der Abschwung verstärkt wird. Erst im seltenen Fall einer Deflation würde sie stabilisierend wirken, da die Durchschnittssteuerbelastung der Haushalte sinken würde.

Daneben kann Kalte Progression auch aus anderen Gründen makroökonomisch problematisch sein. So argumentiert Immervoll (2000), dass die vorherigen Überlegungen lediglich auf die Nachfrageseite abstellen, die Angebotsseite aber ausblenden. So kann der durch die Kalte Progression ausgelöste Anstieg des Durchschnittssteuersatzes in zusätzliche Lohnforderungen münden und die Inflation weiter anheizen. Das gilt insbesondere im Fall einer importierten Inflation, z.B. über einen Anstieg von Preisen importierter Rohstoffe, wie Erdöl. Der Anstieg der Lohnstückkosten wiederum führt zu einem Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und damit zu einer Schwächung der Volkswirtschaft. Hierauf weist auch Dernburg (1976) im Zusammenhang mit dem ersten Erdölpreisschocks hin. Des Weiteren geht die Argumentation der automatischen Stabilisierung davon aus, dass die öffentliche Hand die zusätzlichen Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer nicht für zusätzliche öffentliche Ausgaben verwendet. Ist dies jedoch der Fall, wäre nicht von einer Stabilisierung der inländischen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage auszugehen.

Auch üben Steuerreformen zur Abgeltung der Kalten Progression selbst makroökonomische Wirkungen aus. Die gesamtwirtschaftliche Stabilisierungswirkung dieser Reformen wiederum hängt davon ab, zu welchem Zeitpunkt sie durchgeführt werden. Hier zeigt die Vergangenheit, dass

Steuerreformen eher dem Wahl- als dem Konjunkturzyklus folgen, was eher gegen ihre Stabilisierungswirkung spricht (siehe Abbildung 2)[3].

Abbildung 2: Reales Wirtschaftswachstum und Steuerreformjahre



Quelle: AMECO Datenbank, Berger et al. (2015).

Konsummöglichkeiten privater Haushalte

Die Kalte Progression schränkt die Konsummöglichkeiten privater Haushalte ein. Grundsätzlich versuchen private Haushalte, den privaten Konsum über die Zeit zu glätten. So wird in Zeiten mit geringerem Einkommen, wie Arbeitslosigkeit, der Konsum deutlich weniger eingeschränkt, als das Einkommen zurückgeht und umgekehrt. Problematisch ist dies insbesondere in Fällen, in welchen die Haushalte einer Kreditbeschränkung unterliegen. Daher ist davon auszugehen, dass die Haushalte einen glatteren Einkommensverlauf einer Situation mit Kalter Progression und nachfolgenden Steuerreformen vorziehen. Die Verteilungswirkung hängt von einer Reihe von Faktoren ab, wie z.B. der Ausgestaltung des Steuertarifs, der Höhe des Freibetrages, und sonstigen Parametern, wie Absetzbeträgen usw. Mehrere Studien[4] kommen zu dem Ergebnis, dass Personen mit geringerem Einkommen, von der Kalten Progression stärker betroffen sind, als andere Einkommensgruppen, insbesondere, wenn inflationsbedingt die Einkommen niedriger EinkommensbezieherInnen den Steuerfreibetrag überschreiten.[5] Immervoll (2005) argumentiert hingegen, dass die Umverteilung insgesamt dennoch zulegen dürfte, da das Steueraufkommen insgesamt steigt und der Beitrag höherer Einkommen zum Aufkommen deutlich größer ist.

[3] Die Jahre 2000 und 2009 weichen hiervon ab.
[4] Siehe z. B. Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1980), Boss (2014), Gottfried und Witczak (2007), Lemmer (2014) oder OECD (2008).
[5] In Österreich liegt der Steuerfreibetrag derzeit bei 11.000 Euro.

Politikökonomische Sicht

Aus politikökonomischer Sicht lässt sich gegen die Kalte Progression einwenden, dass die zusätzliche implizite Steuererhöhung nicht einer politischen Beschlussfassung und der demokratischen Legitimation unterliegt. Dies wurde insbesondere in den letzten Jahren verstärkt in Österreich thematisiert. Der vergleichsweise lange Zeitraum zwischen der Steuerreform 2009 und 2016 hat zu einem deutlichen Anstieg der steuerlichen Belastung der Haushalte geführt und zugleich die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen unterstützt. Dies reduziert den Reformdruck. Somit kann sich eine Situation ergeben, dass unpopuläre Maßnahmen auf die nachfolgende Regierung geschoben werden und diese dann politischen Kosten tragen muss.

Des Weiteren ist auch der Föderalismus zu berücksichtigen. Die Länder und Gemeinden erhalten im Rahmen des Steuerverbundes 20,5% bzw. 11,8% der Einnahmen der Lohn- und Einkommensteuer. Werden zusätzliche Einnahmen aus der Kalten Progression auf dezentraler Ebene verwendet, um zusätzliche Ausgaben wie Investitionen zu tätigen, dann können diese als Argument herangezogen werden, sich nicht an den Kosten zukünftiger Steuerreformen zu beteiligen. Auf Gemeindeebene können größere Schwankungen bei den Einnahmen problematisch werden, da es gerade für kleinere Gemeinden schwieriger ist, sich zu verschulden und dies auch mit höheren Kosten (Zinssatz) als z.B. auf der Bundesebene verbunden ist.

Insgesamt sprechen viele Gründe für eine Indexierung des Steuertarifs, inklusive Frei- und Absetzbeträge. Hierzu gehören die Belastung der Haushalte, Verteilungsaspekte und politökonomische Aspekte. Aus makroökonomischer Sicht gibt es sowohl Argumente für als auch gegen eine Indexierung. Eine konjunkturstabilisierende Wirkung kann die Kalte Progression aber nur dann entfalten, falls die zusätzlichen Steuereinnahmen von der öffentlichen Hand nicht für zusätzliche Nachfrage verwendet werden und wenn Steuerreformen in Zeiten schwacher Konjunktur vorgenommen werden. Die Vergangenheit lässt darauf schließen, dass beide Bedingungen nicht erfüllt sind.

3. Indexierung des Tarifs im internationalen Vergleich

Eine automatische Anpassung des Steuertarifs zur Vermeidung der Kalten Progression existiert bereits in einer erheblichen Anzahl von Ländern. Lemmer (2014) bietet einen Überblick auf Basis der Regelungen des Jahres 2008. Demnach fanden sich bereits damals in 18 von 29 untersuchten OECD-Staaten Regelungen, die der Kalten Progression entgegenwirken sollten. Keine derartigen Regelungen fanden sich in Australien, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Luxemburg, Neuseeland, Österreich, Polen und Südkorea (siehe Tabelle 1).

In den meisten der dargestellten Länder erfolgt eine Anpassung des Steuertarifs anhand der Inflation, also der engen Definition der Kalten Progression folgend. Die nordischen Länder Dänemark, Norwegen und Schweden orientieren sich hingegen an der breiten Definition und passen den Tarif entlang der durchschnittlichen Einkommensentwicklung an. Die Tarifanpassungen finden in nahezu allen aufgelisteten Ländern jährlich statt, lediglich in Mexiko erfolgt eine Anpassung dann, wenn die kumulierte Inflation 10% erreicht und in Chile ist eine monatliche Anpassung vorgesehen. In beiden lateinamerikanischen Ländern lag die Inflation in den letzten Jahrzehnten allerdings oftmals wesentlich höher, als z.B. in Österreich bzw. der Eurozone. Die tarifliche Anpassung ist zumeist gesetzlich festgelegt, in der Schweiz steht sie zudem im Verfassungsrang.

Tabelle 1: Überblick über Regelungen der Tarifanpassung in einzelnen Ländern nach Lemmer (2014)

Staat	Art der Anpassung	Periodizität	Gesetzliche Regelung	Verfassungs-rang
Schweiz	Tarifeckwerte und Steuerabzugsbeträge werden automatisch an den Konsumentenpreisindex angepasst	jährlich	Ja	Ja
USA	Tarifeckwerte und Steuerabzugsbeträge werden automatisch an den Verbraucherpreisindex angepasst	jährlich	Ja	Nein
Kanada	Tarifeckwerte und Steuerabzugsbeträge werden automatisch an den Verbraucherpreisindex angepasst	jährlich	Ja	Nein
Schweden	Tarifeckwerte und persönlicher Freibetrag werden automatisch und näherungsweise an die Nominallohnentwicklung angepasst	jährlich	Ja	Nein
Großbritannien	Einkommensteuertarif wird automatisch an Verbraucherpreisentwicklung angepasst	jährlich	Ja	Nein
Belgien	Tarifeckwerte und Steuerabzugsbeträge werden automatisch an die Preisentwicklung angepasst	jährlich	Ja	Nein
Niederlande	Einkommensteuertarif wird automatisch an die Preisentwicklung angepasst	jährlich	Ja	Nein
Finnland	Einkommensteuertarif wird an die Preisentwicklung angepasst	jährlich	Nein	Nein
Spanien	Tarifeckwerte der Einkommensteuer wurden bis 2008 pauschal mit 2% indexiert	jährlich	Nein	Nein
Frankreich	Tarifeckwerte werden an die Entwicklung des Verbraucherpreisindex angepasst	jährlich	Nein	Nein
Dänemark	Tarifeckwerte und Abzugsbeträge werden an die durchschnittliche Lohnentwicklung angepasst	jährlich	Ja	Nein
Norwegen	Tarifeckwerte der Zusatzsteuer und wichtige Steuerabzugsbeträge werden an das erwartete Nominallohnwachstum angepasst	jährlich	Nein	Nein
Mexiko	Tarifeckwerte werden an die Preisentwicklung angepasst	wenn kumulierte Inflation 10% erreicht	k.A.	k.A.
Chile	Tarifeckwerte werden an den Verbraucherpreisindex angepasst	monatlich	k.A.	k.A.

4. Abschaffung der Kalten Progression in Österreich

Die Bundesregierung hat sich in ihrem Regierungsprogramm zum Ziel gesetzt, die Kalte Progression abzuschaffen. Hierzu soll „eine automatische Anpassung der Grenzbeträge für die Progressionsstufen auf Basis der Inflation des Vorjahres im Rahmen einer Steuerstrukturreform“ geprüft werden (Bundesregierung 2017-2022, S. 127).

4.1. Untersuchte Reformszenarien im Hinblick auf die Kalte Progression

Es bestehen diverse Reformoptionen, um der Kalten Progression zu begegnen. Ein wesentlicher konzeptioneller Aspekt der Anpassungsregel ist die Frage, ob die Anpassung jährlich erfolgt oder erst ab Überschreiten einer definierten Inflationsschwelle. Derzeit wird in der öffentlichen Debatte ein Reformszenario diskutiert, nach dem die tarifliche Anpassung stattfinden soll, falls die Inflation gegenüber der letzten Anpassung kumuliert um 5 Prozent zugelegt hat.[6] Geht man davon aus, dass die Inflation, gemessen am Verbrauchpreisindex VPI, im Schnitt um rund 2 Prozent[7] liegt, dann ist bei einer derartigen Regelung davon auszugehen, dass alle 3 Jahre eine Anpassung der Progressionsstufen vorgenommen wird. Geht man von den Erfahrungen der Vergangenheit aus, in welcher große Einkommensteuerreformen im Schnitt etwa alle vier bis fünf Jahre stattgefunden haben, dann würde dies durchaus einer Verkürzung der Dauer zwischen den Anpassungen um ein bis zwei Jahre entsprechen.[8] Ein Nachteil einer Inflationsschwellenregelung besteht allerdings in der Unsicherheit über den Zeitpunkt der Reform. Weder für die privaten Haushalte noch für die öffentlichen Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden ist der Zeitpunkt der Reform mit Gewissheit vorherzusehen. Dies ist mit Unsicherheit in Bezug auf die zur Verfügung stehenden Mittel verbunden. Mehrjährige Planungen werden dadurch schwieriger.[9] Im Vergleich dazu wären die Einnahmen bei einer automatischen jährlichen Anpassung besser abschätzbar. Zudem zeigt Tabelle 1, dass automatische Tarifanpassungen unter den dargestellten Ländern überwiegend jährlich vorgenommen werden.

Ein weiterer wesentlicher konzeptioneller Aspekt der Anpassungsregel betrifft die Frage, ob die Anpassung der Tarife im Hinblick auf die Kalten Progression auf die enge Definition der Inflation abstellt oder auf die breite Definition der durchschnittlichen Lohnentwicklung inklusive der Produktivitätszuwächse. Folgt man der engen Definition, dann hätte dies zur Folge, dass auch nach

[6] Siehe bspw. Die Presse online: https://diepresse.com/home/innenpolitik/5574888/Kalte-Progression_Ab-fuenf-Prozent-Inflation-koennte-Gehalt.

[7] Erstens definiert die Europäische Zentralbank Preisstabilität mit einer Inflation an die 2 Prozent und zweitens zeigt sich auch für die Vergangenheit für Österreich, dass der VPI seit der Euro-Einführung (Buchgeld 1999 oder Bargeld 2002) bzw. auch nach der Krise im Schnitt um knapp 2 Prozent jährlich zugelegt hat.

[8] Zu klären wäre, inwieweit nominell festgelegte Werte, wie der Familienbonus, die Pendlerpauschale etc. an die Inflation bzw. die Lohnentwicklung angepasst werden.

[9] Auf Seiten der öffentlichen Hand mag dies insbesondere für kleinere Gemeinden problematisch sein. Ein erheblicher Teil der Einnahmen besteht aus den Ertragsanteilen aus der Einkommensteuer. Beispielsweise kann dadurch die Planung von Investitionen erheblich verkompliziert werden.

Einführung der automatischen Tarifpassung die Durchschnittssteuerbelastung über die Zeit zunehmen würde. Dementsprechend wären über die automatische Anpassung hinaus weitere Steuerreformen notwendig, wenn die die Belastung der Erwerbstätigen und PensionistInnen nicht über die Kalte Progression zunehmen soll. Um die unterschiedliche Auswirkung auf die Durchschnittssteuersätze und die Belastung der privaten Haushalte zu analysieren, werden im Folgenden vier Szenarien berechnet:

- Szenario 1: Keine Anpassung des Tarifs
- Szenario 2: Anpassung des Tarifs bei Überschreiten einer Inflationsgrenze von 5 Prozent
- Szenario 3: Jährliche Anpassung des Tarifs an die Inflation
- Szenario 4: Jährliche Anpassung des Tarifs an die Einkommensentwicklung

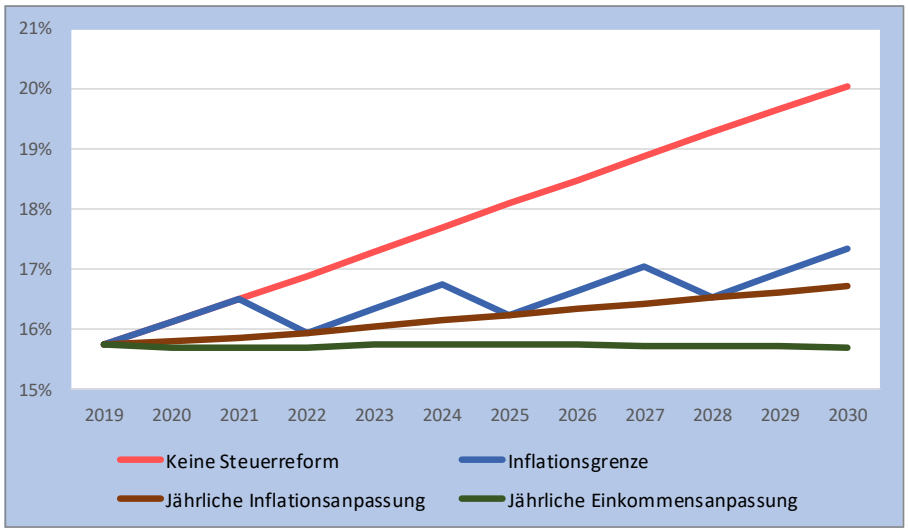
Ausgangspunkt der Berechnung sind die Steuereinnahmen und Einkommen des Jahres 2019. Diese werden unter Heranziehung der Integrierten Lohn- und Einkommensteuer für das Jahr 2015 von Statistik Austria und der Entwicklung der Beschäftigung und Steuereinnahmen der vergangenen Jahre ermittelt. Unter der Annahme eines Wachstums der Einkommen von etwa 2,5 Prozent mit entsprechender Erhöhung der Steuerbemessungsgrundlage, einer Inflationsrate von 1,9 Prozent und einer konstanten Anzahl von SteuerzahlerInnen[10] werden die Entwicklung der Durchschnittssteuersätze und die Steuermehrbelastung der privaten Haushalte für die nächsten 10 Jahre bis 2030 ermittelt und dargestellt. Dabei werden in den jeweiligen Szenarien nicht nur die Tarifgrenzen angepasst, sondern auch alle Absetz- und Freibeträge, sodass der durchschnittliche Steuersatz in Szenario 4, also der jährlichen Anpassung des Tarifs an die Einkommensentwicklung, unverändert bleibt.

4.2. Entwicklung Durchschnittssteuersatz und Belastung privater Haushalte

Die Entwicklung des Durchschnittssteuersatzes in den vier Szenarien ist in Abbildung 3 dargestellt. Ausgehend vom Durchschnittssteuersatz von rund 15,7 Prozent im Jahr 2019 zieht er in Szenario 1 deutlich an. Das Ausbleiben der Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Kalte Progression würde bis zum Jahr 2030 einen Anstieg des Durchschnittssteuersatzes auf 20 Prozent zur Folge haben. Dies ist mehr als ein Viertel. Erfolgt hingegen eine Tarifanpassung bei Überschreitung einer Inflationsgrenze von 5 Prozent (Szenario 2), dann legt der Durchschnittssteuersatz deutlich moderater zu, wächst aber immer noch auf über 17,3 Prozent an. Erfolgt eine jährliche Anpassung des Steuertarifs anhand der Inflation (Szenario 3), dann entspricht der Steuersatz dem des zweiten Szenarios in Jahren mit Anpassung des Tarifs. In den Jahren ohne Anpassung liegt die Steuerbelastung im zweiten Szenario jedoch darüber. Szenario 4 ist durch eine konstante Steuerbelastung und damit einer vollständigen Abschaffung der Kalten Progression charakterisiert.

[10] Damit soll eine Verzerrung durch die Veränderung der Beschäftigung, der Bevölkerungsgröße und -zusammensetzung vermieden werden.

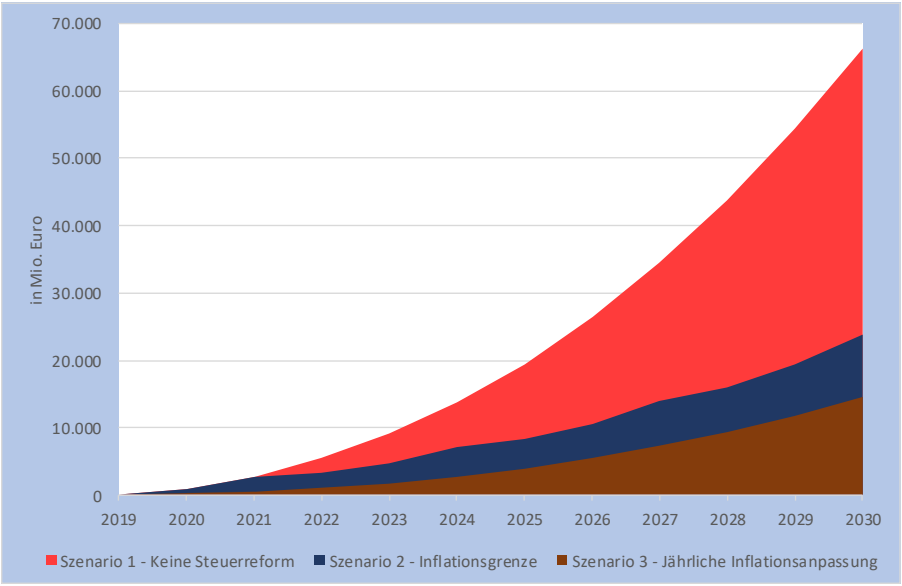
Abbildung 3: Entwicklung des Durchschnittssteuersatzes in den 4 Szenarien



Quelle: Integrierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2015, eigene Berechnungen.

Die vier untersuchten Szenarien haben dementsprechend auch eine unterschiedliche Belastung der privaten Haushalte zur Folge. Die kumulierte Steuermehrbelastung im Vergleich zu Szenario 4 ist in Abbildung 4 dargestellt. Innerhalb von zehn Jahren zeigen sich in Szenarien 1 bis 3 erhebliche Mehrbelastungen der Haushalte gegenüber dem vierten Szenario. Wird der Tarif gar nicht angepasst und schlägt die Kalte Progression in vollem Umfang durch (Szenario 1), dann legt die Belastung der Haushalte über zehn Jahre kumuliert um 66,3 Mrd. Euro zu. Dies verdeutlicht den beträchtlichen Effekt, den die Kalte Progression auf die Belastung der Haushalte auswirkt. Im Fall der Tarifanpassung bei Überschreitung einer 5-Prozent-Inflationsgrenze (Szenario 2) steigen die Belastungen über zehn Jahre kumuliert auf über 23,8 Mrd. Euro. Im Fall einer automatischen jährlichen Anpassung des Tarifs anhand der Inflation (Szenario 2) belaufen sich diese immer noch auf knapp 15 Mrd. Euro. Alle diese Fälle entsprechen nicht einer vollständigen Abschaffung der Kalten Progression.

Abbildung 4: Kumulierte Mehrbelastungen privater Haushalte (Abweichung gegenüber Szenario 4)



Quelle: Integrierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2015, eigene Berechnungen.

Die Mehrbelastungen der privaten Haushalte stellen auf der anderen Seite erhebliche Mehreinnahmen des Staates dar, die für finanzielle Spielräume der öffentlichen Hand oder für die Haushaltskonsolidierung genutzt werden können. Allerdings haben Analysen von EcoAustria sowohl auf Ebene der Bundesländer (Graf et al. 2018, EcoAustria 2015) als auch im internationalen Vergleich (Thomas et al. 2017) gezeigt, dass bei den öffentlichen Ausgaben in Österreich Effizienzpotenziale in Milliardenhöhe bestehen, die gehoben werden könnten, ohne die Leistungen des Staates zu verschlechtern. Gibt es über die Effizienzpotenziale hinaus weiteren Finanzierungs- und Konsolidierungsbedarf, so sollte dieser transparent über den demokratisch-parlamentarischen Willensbildungsprozess legitimiert werden und nicht über die Kalte Progression „durch die Hintertür“ erfolgen.

4.3. Auswirkungen des Reformzeitpunkts

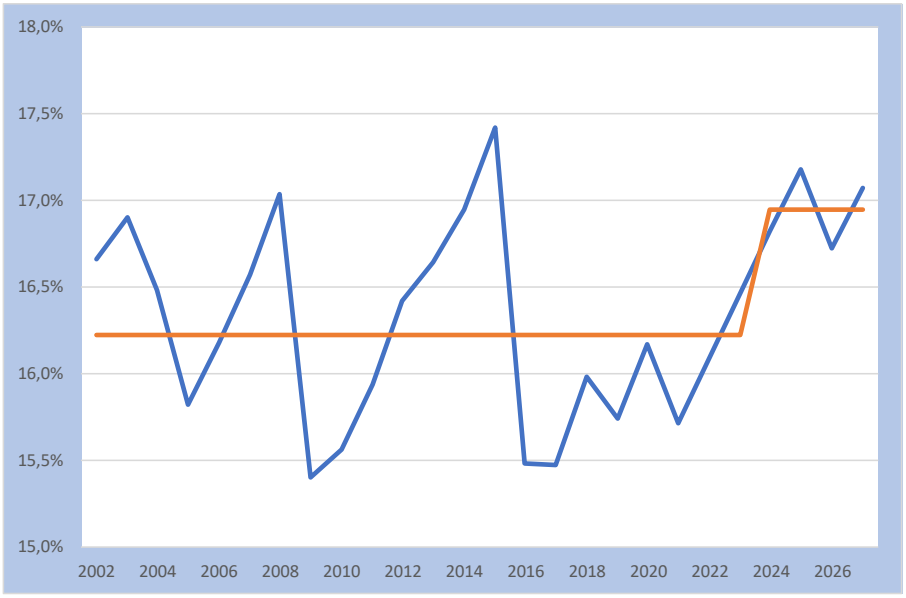
Ein weiterer Aspekt, der zu beachten ist, betrifft den Zeitpunkt der Einführung der Reform. Wird z.B. die Anpassungsregel mit einem Inflationsschwellenwert von 5 Prozent im Jahr 2022 beschlossen und dann im Folgejahr eingeführt, würde bei einer durchschnittlichen Inflationsrate von 1,9 Prozent[11] die Inflationsgrenze voraussichtlich im Jahr 2025 erstmals überschritten werden. Dies hätte im Jahr 2026 eine Anpassung des Einkommensteuertarifs um 5,7 Prozent zur Folge. Die Entwicklung des Durchschnittssteuersatzes der Einkommensteuer in diesem Fall ist in Abbildung 5 dargestellt.

In den Steuerreformjahren (2004, 2005, 2009 und 2016) sinkt der Durchschnittssteuersatz deutlich und liegt jeweils markant unter dem Durchschnitt (linker Abschnitt der orangen Linie). In den

[11] Basierend auf dem Inflationsziel der EZB von knapp 2 Prozent.

Folgejahren nimmt er insbesondere aufgrund der Kalten Progression wieder deutlich zu. Für die Entwicklung des durchschnittlichen Steuersatzes wurde in Abbildung 5 sowohl die Einführung des Familienbonus im Jahr 2019 als auch eine Steuerreform in der Lohn- und Einkommensteuer im Jahr 2021 von 2 Mrd. Euro berücksichtigt. In den folgenden Jahren, ist wieder mit einem beträchtlichen Anstieg des Durchschnittssteuersatzes zu rechnen. Erfolgt die Anpassung des Steuertarifs an die Inflationsentwicklung[12] im Jahr 2026 mit Bezug auf das Preisniveau des Jahres 2022, dann ist zwar mit einem Rückgang der Durchschnittsbelastung zu rechnen, der jedoch bei weitem nicht ausreicht, um den Durchschnittssteuersatz auf das durchschnittliche Niveau der Jahre 2002 bis 2022 zu drücken, wie dies bei vergangenen Reformen der Fall war. Folglich würde sich der Durchschnitt nach oben verschieben (rechter Abschnitt der orangen Linie) und die Steuerbelastung erheblich zunehmen. Soll dieser Anstieg vermieden werden, wäre eine raschere Reform notwendig.

Abbildung 5: Entwicklung des Einkommensteuer-Durchschnittssteuersatzes



Quelle: Integrierte Lohn- und Einkommensteuer bis 2015, Folgejahre Prognose EcoAustria basierend auf dem Stabilitätsprogramm.

[12] Für die Reform wurden nicht nur die einzelnen Tarifstufengrenzen angepasst, sondern auch die Frei- und Absetzbeträge nominell valorisiert.

5. Fazit

Die Kalte Progression führt zu einer inflationsbedingten Mehrbelastung privater Haushalte über die Lohn- und Einkommensteuer. Damit werden nicht zuletzt die Konsummöglichkeiten der privaten Haushalte eingeschränkt. Daher hat sich die Bundesregierung in ihrem Regierungsprogramm zum Ziel gesetzt, die Kalte Progression abzuschaffen. Es bestehen diverse Reformoptionen, um der Kalten Progression zu begegnen. Wesentliche konzeptionelle Unterschiede bestehen in der Frage, ob die Anpassung jährlich erfolgt oder erst ab Überschreiten einer definierten Inflationsschwelle und ob die Anpassung des Tarifs sich nur auf die Inflation bezieht oder auf die durchschnittliche Lohnentwicklung inklusive Produktivitätszuwächse. Darüber hinaus kann die Tarifanpassung automatisch erfolgen oder jeweils einen Beschluss durch das Parlament bedürfen. Um die unterschiedliche Auswirkung auf die Durchschnittssteuersätze und die Belastung der privaten Haushalte zu analysieren, wurden in der vorliegenden Studie vier Szenarien berechnet: (1) keine Anpassung des Tarifs, (2) Anpassung des Tarifs bei Überschreiten einer Inflationsgrenze von 5 Prozent, (3) jährliche Anpassung des Tarifs an die Inflation sowie (4) jährliche Anpassung des Tarifs an die durchschnittliche Lohnentwicklung.

Ohne Anpassung des Einkommensteuertarifs (Szenario 1) steigt der Durchschnittssteuersatz von rund 15,7 Prozent im Jahr 2019 innerhalb von 10 Jahren auf 20 Prozent. Damit verbunden ist eine Mehrbelastung der privaten Haushalte über zehn Jahre kumuliert um 66,3 Mrd. Euro. Erfolgt die Tarifanpassung bei Überschreitung einer Inflationsgrenze von 5 Prozent (Szenario 2), dann legt der Durchschnittssteuersatz deutlich moderater zu. Über zehn Jahre kumuliert steigen die Mehrbelastungen privater Haushalte aber immer noch um über 23,8 Mrd. Euro. Auch wenn der Steuertarif jährlich anhand der Inflation angepasst wird (Szenario 3) steigen die Mehrbelastungen privater Haushalte aufgrund produktivitätsbedingter Lohnsteigerungen. Dieser Anstieg macht kumuliert über zehn Jahre knapp 15 Mrd. Euro aus. Lediglich bei der jährlichen Anpassung des Tarifs an die durchschnittliche Lohnentwicklung (Szenario 4) bleibt die Steuerbelastung privater Haushalte konstant und die Kalte Progression wird vollständig abgeschafft. Soll die Mehrbelastung der privaten Haushalte durch die Kalte Progression beendet werden, sollte der Einkommensteuertarif jährlich an die durchschnittliche Lohnentwicklung angepasst werden. Diese Anpassung sollte über eine Indexierung von Tarif, Frei- und Absetzbeträgen mit automatischen Anpassungen erfolgen.

Die Mehrbelastungen der privaten Haushalte durch die Kalte Progression stellen auf der anderen Seite Mehreinnahmen des Staates dar, die für finanzielle Spielräume oder für die Haushaltskonsolidierung genutzt werden können. Allerdings haben Analysen von EcoAustria gezeigt, dass bei den öffentlichen Ausgaben in Österreich Effizienzpotenziale in Milliardenhöhe bestehen, die gehoben werden könnten, ohne die Leistungen des Staates zu verschlechtern (Graf et al 2018, EcoAustria 2015, Thomas et al. 2017). Gibt es über die Effizienzpotenziale hinaus weiteren Finanzierungs- und Konsolidierungsbedarf, so sollte dieser transparent über den demokratisch-parlamentarischen Willensbildungsprozess legitimiert werden und nicht über die Kalte Progression „durch die Hintertür“ erfolgen.

6. Literatur

Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1980). The Inflation Tax: The Case for Indexing Federal and State Income Taxes, Washington D.C.

Berger, J., N. Graf, U. Schuh und L. Strohner (2015). Die Abgabenbelastung des Mittelstandes – Vergleich im Zeitverlauf, Research Paper No. 3.

Boss, A. (2014). Abgabenbelastung und heimliche Steuererhöhung in ausgewählten Fällen 2013-2017, Kiel Policy Brief Nr. 81.

Budgetdienst (2015). Analyse des Budgetdienstes – Anfragebeantwortung zur „Kalten Progression", Link.

Bundesregierung (2017). Regierungsprogramm 2017-2022. Zusammen. Für unser Österreich.

Dernburg, T. F. (1976). Indexing the Individual Income Tax for Inflation: Will This Help to Stabilize the Economy – A Study Prepared for the Use of the Subcommittee on Fiscal Policy, Studies in Fiscal Policy, Paper No. 2.

EcoAustria (2015), Bestimmung von Effizienzpotenzialen im Bereich der Länderverwaltungen. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.

Fiskalrat (2015). Information des Büros des Fiskalrates vom 10. Juli 2015, siehe Link.

Gottfried, P. und D. Witczak (2007). Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der „heimlichen Steuerprogression" und steuerpolitische Handlungsoptionen zur Entlastung von Bürgern und Wirtschaft, IAW-Kurzbericht 1/2008.

Graf, N., Koch, P., Strohner, L. und Thomas, T. (2018). Effizienzpotenziale im Bereich der Länder und Gemeinden heben. Ergebnisse des EcoAustria Bundesländer-Benchmarking 2018, EcoAustria Policy Note 28.

Immervoll, H. (2005). Falling up the stairs: The effects of 'bracket creep' on household incomes, Review of Income and Wealth 51(1), 37-62.

Immervoll, H. (2000). Fiscal Drag – An Automatic Stabiliser?, Cambridge Working Papers in Economics 25, Link.

Lemmer, J. (2014). Indexierung der Einkommensbesteuerung im internationalen Vergleich, Wirtschaftsdienst 94 (12), 872-878.

OECD (2008). Taxing Wages 2006-2007, Paris.

Thomas, T., Berger, J., Graf, N. und Strohner, L. (2017). Staatsausgaben in Österreich: Effizienzpotenziale nutzen, Leistungsniveau erhalten, EcoAustria Policy Note 20.