



Anfragebeantwortung des Budgetdienstes

„Kalte Progression“

Der **Abg. Mag. Bruno Rossmann**, Mitglied des Budgetausschusses, wies in einer Anfrage an den Budgetdienst vom 8. April 2015 (siehe Anhang) darauf hin, dass es zur Höhe des Effekts der so genannten kalten Progression seit der letzten Steuerreform im Jahr 2009 verschiedene Berechnungen gibt, die zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen kommen und ersuchte um kritische Würdigung dieser Berechnungen.

Diesbezügliche Berechnungen wurden von Anton Rainer (BMF), dem IHS, der Agenda Austria und der Gesellschaft für angewandte Wirtschaftsforschung (GAW) durchgeführt. Eine Darstellung der Ergebnisse ist der nachstehenden Tabelle zu entnehmen:

Effekt der kalten Progression gegenüber dem Jahr 2009 (letzte Steuerreform)

<i>in Mio. EUR</i>	Rainer (BMF)	IHS	Agenda Austria	GAW
2010	336	334	410	420
2011	693	943	1.130	1.170
2012	1.262	1.434	1.720	1.730
2013	1.428	1.862	2.460	2.270
Summe 2010 bis 2013	3.719	4.573	5.720	5.590
2014			2.710	2.650
2015			3.120	3.250



Im Jahr 2010 belaufen sich gemäß den angeführten Berechnungen die auf die kalte Progression zurückzuführenden steuerlichen Mehreinnahmen zwischen 334 Mio. EUR (IHS) und 420 Mio. EUR (GAW). Der betragliche Unterschied zwischen den verschiedenen Berechnungsmethoden steigt bis 2013 kontinuierlich an. Die Berechnungen von Anton Rainer (BMF) weisen für das Jahr 2013 Mehreinnahmen aufgrund der kalten Progression iHv 1,428 Mrd. EUR aus. Zu wesentlich höheren Beträgen kommen die GAW (2,270 Mrd. EUR) und die Agenda Austria (2,460 Mrd. EUR). Berechnungen für 2014 und 2015 wurden nur von der Agenda Austria und der GAW erstellt.

Zusammenfassung

- Der Einkommensteuertarif verläuft in Österreich progressiv, d.h. der Durchschnittsteuersatz steigt mit der Bemessungsgrundlage an. Unter kalter Progression versteht man steuerliche Mehrbelastungen, die ausschließlich durch den Anstieg des Preisniveaus entstehen und zu einem Anstieg der realen Steuerbelastung führen, auch wenn die realen Bruttolöhne gleich bleiben.
- Zur Quantifizierung der auf die kalte Progression zurückzuführenden steuerlichen Mehrbelastung seit der letzten Steuerreform 2009 wurden von Anton Rainer (BMF), dem IHS, der Gesellschaft für angewandte Wirtschaftsforschung (GAW) und der Agenda Austria Berechnungen vorgelegt, die zu den in der obigen Tabelle dargestellten sehr unterschiedlichen Ergebnissen gelangen.
- Die Berechnungsmethoden zur Messung der steuerlichen Mehrbelastung durch die kalte Progression unterscheiden sich teils erheblich. Während die Methode von Rainer (BMF) ein makrobasierter Ansatz ist, bei dem die kalte Progression auf Basis von aggregierten VGR-Daten ermittelt wird, erfolgen die Berechnungen der GAW auf Basis von statistisch erhobenen Individualdaten. IHS und Agenda Austria verwenden für ihre Berechnungen die Lohnsteuerstatistik der Statistik Austria. Dabei handelt es zwar nicht um Individualdaten, die Berechnungen folgen jedoch ebenfalls einem disaggregierten Ansatz.
- Die Unterschiede in den Ergebnissen erscheinen auf den ersten Blick beträchtlich, sind jedoch bei genauerer Betrachtung größtenteils erklärbar:
 - Einer der Hauptgründe für den Unterschied zwischen den Berechnungen ist, dass drei der Studien (Rainer (BMF), IHS, Agenda Austria) die kalte Progression



ausschließlich für die Lohnsteuer berechnen, während die GAW bei ihren Berechnungen auch die veranlagte Einkommensteuer miteinbezieht.

- Ein weiterer wesentlicher Grund für den Unterschied zwischen IHS und GAW ist, dass das IHS bei der Simulation des hypothetischen Steueraufkommen mit indexiertem Tarif nur einen Teil des Steuertarifs an die Inflation anpasst, während die GAW auch sämtliche Frei- und Absetzbeträge indexiert. Ein möglicher Grund für eine Überschätzung bei den Berechnungen der GAW ist hingegen die implizite Annahme einer vollständigen Ausschöpfung sämtlicher Frei- und Absetzbeträge sowie der Negativsteuer, die in der Praxis nicht zutrifft.
- In den Berechnungen von Rainer (BMF) wird der gesamte Anstieg der Bruttolohn- und Gehaltssumme von 2009 bis 2013 (13,3 %) implizit einer Nominallohnsteigerung zugeschrieben und mit der kumulierten Inflationsrate von 10 % in Relation gesetzt. Tatsächlich ist der Anstieg zum Teil auf den aufgetretenen Beschäftigungszuwachs zurückzuführen. Weiters werden Veränderungen in der Einkommensverteilung (Anstieg Teilzeitquote sowie atypischer Beschäftigungsverhältnisse, Anstieg des Anteils der PensionsbezieherInnen) nicht berücksichtigt und daher der Effekt der kalten Progression tendenziell unterschätzt.
- Die Agenda Austria dürfte hingegen insbesondere aufgrund der Annahme einer Gleichverteilung der Einkommen innerhalb der für die Berechnung herangezogenen Einkommensklassen bei der Hochrechnung der kalten Progression auf die Gesamtbevölkerung den Effekt der kalten Progression überschätzen. Dadurch wird die Bruttolohnsumme als zu hoch angenommen und eine Verzerrung der Ergebnisse nach oben bewirkt. Weiters wurden bestimmte steuerfreie Bezüge sowie Korrekturen durch die Arbeitnehmerveranlagung nicht berücksichtigt.
- Die Ermittlung des tatsächlichen Effekts der kalten Progression ist mit den verfügbaren Daten nur annähernd möglich, weshalb alle verwendeten Methoden gewisse Verzerrungen aufweisen. Die Methode von Rainer (BMF) ist einfach und transparent und erscheint insbesondere für die Betrachtung kürzerer Zeiträume geeignet, sofern bei der Bereinigung des Progressionseffekts die tatsächliche Reallohnentwicklung berücksichtigt wird. Je länger der Betrachtungszeitraum ist, desto anfälliger wird sie jedoch, weil Strukturveränderungen in der Einkommensverteilung und steuerliche Änderungen, die zu einer Verzerrung der Ergebnisse führen, wahrscheinlicher werden. Die von IHS, GAW und Agenda Austria



gewählten Ansätze sind diesbezüglich robuster, sie weisen jedoch andere Schwächen auf, die insbesondere auf die mangelnde Datenqualität bzw. im Fall der Agenda Austria auf eine problematische Hochrechnung der Einzelergebnisse auf die Gesamtbevölkerung zurückzuführen sind.

- Die Ergebnisse von Rainer (BMF) sind aus Sicht des Budgetdienstes deutlich zu niedrig, was insbesondere in der problematischen Bereinigung des gesamten Progressionseffektes in einen inflationsbedingten und einen durch Reallohnsteigerungen bedingten Progressionseffekt begründet ist. Die Agenda Austria überschätzt den Effekt der kalten Progression, weil ihre Methode die Bruttolohnsumme zu hoch annimmt und bestimmte steuerfreie Bezüge sowie Korrekturen durch die Arbeitnehmerveranlagung nicht berücksichtigt.
- Die aus Sicht des Budgetdienstes plausibelsten Berechnungen von IHS und der GAW dürften sich im Ergebnis weitgehend annähern, wenn die GAW die kalte Progression aus der veranlagten Einkommensteuer nicht einbeziehen und das IHS auch sämtliche Frei- und Absetzbeträge an die Inflation anpassen würde. Dabei müsste jedoch die teilweise Nichtausschöpfung berücksichtigt werden (unterbleibt bei der GAW-Methode). Grundsätzlich ist auch die veranlagte Einkommensteuer von der kalten Progression betroffen und in eine Gesamtbetrachtung miteinzubeziehen, allerdings ist deren Quantifizierung aufgrund der Datenverfügbarkeit wesentlich schwieriger als bei der Lohnsteuer.
- Bei der mit der Steuerreform geplanten Tarifsenkung ab 2016 entfällt ein erheblicher Teil des angestrebten Entlastungsvolumens iHv 4,9 Mrd. EUR auf einen Ausgleich der steuerlichen Mehrbelastung aufgrund der seit 2009 eingetretenen kalten Progression. Aber nach allen vorliegenden Berechnungen wird durch die Entlastung im Jahr 2016 die seither eingetretene implizite Tarifierhöhung jedenfalls überkompensiert.
- Bei einer zeitraumbezogenen Betrachtung der Be- und Entlastung seit der letzten Steuerreform ist die kumulierte Belastung durch die kalte Progression der geschätzten künftigen kumulierten Entlastung gegenüberzustellen. Die Tarifsenkung des Jahres 2016 wirkt in die Zukunft weiter, unterliegt jedoch wieder einer kalten Progression. Im Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmen 2016 – 2019 erwartet das BMF für das Jahr 2015 Einzahlungen aus der Lohnsteuer iHv 27 Mrd. EUR. Aufgrund der geplanten Steuerreform wird für 2016 ein Sinken des Lohnsteueraufkommens auf 24,6 Mrd. EUR angenommen. Bis 2019 wird das Aufkommen wieder auf



29,2 Mrd. EUR ansteigen, ein Teil des Anstieges ist auf die kalten Progression zurückzuführen, daneben wirken sich auch der erwartete Beschäftigungszuwachs, prognostizierte Reallohnsteigerungen sowie der Anstieg bei den PensionsbezieherInnen positiv auf das Lohnsteueraufkommen aus.

- Ein Ausgleich der kalten Progression kann neben periodischen größeren Steuerreformen auch durch eine laufende Indexierung des Steuertarifs erfolgen. Solche Regelungen gibt es in 18 von 30 OECD-Staaten (diese wurden zuletzt allerdings in einigen Ländern ausgesetzt). Die Anpassung erfolgt teilweise jährlich, teilweise bei Überschreiten eines Schwellenwertes und ist an den Verbraucherpreisindex oder an die Lohn- und Gehaltsentwicklung geknüpft (Beispiele im Langtext). Dies hat den Vorteil, dass dadurch der Effekt der kalten Progression gänzlich oder weitgehend vermieden werden kann, aber auch den Nachteil, dass Strukturanpassungen im Steuersystem eher erschwert und der fiskalpolitische Spielraum eingeschränkt wird.

Grundlagen für die Ermittlung der kalten Progression

Der Einkommensteuertarif verläuft in Österreich progressiv, d.h. der Durchschnittsteuersatz steigt mit der Bemessungsgrundlage (steuerpflichtiges Einkommen) an. Die Progression entsteht durch den Grundfreibetrag von 11.000 EUR und wird durch den treppenartigen Anstieg der Grenzsteuersätze von 36,5 % auf rd. 43,2 % und in weiterer Folge auf 50 % verstärkt.¹ Unter kalter Progression versteht man steuerliche Mehrbelastungen die entstehen, wenn der progressive Einkommensteuertarif (Tarifstufen, Frei- und Absetzbeträge) trotz eines Anstiegs des Preisniveaus unverändert bleibt.

Die Wirkung der kalten Progression kann am besten anhand der folgenden Überlegungen nachvollzogen werden. Die Bruttolöhne erhöhen sich in diesem Beispiel vom Jahr t zum Jahr t+1 genau um die Inflationsrate. Aufgrund des progressiven Tarifverlaufs steigen die Durchschnittsteuersätze der steuerpflichtigen Personen, d.h. der Anteil der Einkommensteuer am Einkommen ist im Jahr t+1 höher als im Jahr t. Da sich das Bruttoeinkommen real betrachtet nicht verändert hat, führt dieser Effekt zu einem Nettoeinkommenverlust, der auf die kalte Progression zurückzuführen ist. Würde man den

¹ Auch innerhalb der Steuerstufen und bei einem Flat-Tax-Tarif mit einem Grundfreibetrag verläuft die Besteuerung progressiv, weil auch hier der Durchschnittsteuersatz mit der Bemessungsgrundlage steigt. Die kalte Progression tritt damit auch bei solchen Tarifen auf, allerdings in abgeschwächter Form.



Einkommensteuertarif im Jahr $t+1$ an die Inflation anpassen, bliebe die reale Steuerbelastung bzw. der Durchschnittsteuersatz gleich und es käme zu keinem Nettoeinkommenverlust. Zur vollständigen Beseitigung der kalten Progression müssten neben den Tarifstufen allerdings auch sämtliche Frei- und Absetzbeträge, der Freibetrag und die Freigrenze bei der Besteuerung sonstiger Bezüge sowie die Negativsteuer an die Inflation angepasst werden.

Tatsächlich erhöhen sich die Löhne in der Regel nicht exakt um die Inflationsrate, sondern es kann etwa aufgrund von Produktivitätszuwächsen auch zu Reallohnsteigerungen kommen (im Betrachtungszeitraum von 2009 bis 2013 sind jedoch die realen Löhne und Gehälter pro Kopf insgesamt um $-2,3\%$ gefallen²). Nur jener Teil der progressionsbedingten steuerlichen Mehrbelastung der auf die Inflationsanpassung der Löhne zurückzuführen ist, wird als kalte Progression bezeichnet. Der übrige Teil spiegelt die bei progressiven Steuertarifen vorgesehene Mehrbelastung höherer Einkommen wider und ist damit durchaus erwünscht.

Neben der kalten Progression im Bereich der Einkommensteuer, auf die sich die oben angeführten Berechnungen beziehen, gibt es weitere inflationsbedingte Verzerrungen im Steuer- und Transfersystem. Beispielsweise werden bestimmte Transfers (z.B. Familienbeihilfe, Pflegegeld) nicht an die Inflation angepasst und somit real entwertet.³ Auch bei den Verbrauchabgaben gibt es inflationsbedingte Verzerrungen, weil sowohl Mengensteuern (z.B. Mineralölsteuer) als auch Wertsteuern (z.B. Umsatzsteuer) zur Anwendung kommen. Während sich bei Wertsteuern die Steuerschuld mit dem Preis erhöht (Durchschnittsteuersatz bleibt konstant), ist bei einer Mengensteuer die Steuerschuld unabhängig vom Preis, weshalb der Durchschnittsteuersatz bei steigenden Preisen fällt. In dieser Kurzstudie werden nur die Berechnungen zur kalten Progression bei der Einkommensteuer analysiert.

² In den Jahren 2010, 2011 und 2013 sind die realen Löhne und Gehälter pro Kopf (brutto) um $-0,9\%$, $-1,4\%$ bzw. $-0,3\%$ gesunken, lediglich 2009 und 2012 kam es zu einem realen Zuwachs der Löhne und Gehälter pro Kopf (brutto) von $1,2\%$ bzw. $0,3\%$ (Quelle: WIFO Prognosen).

³ Die im Vorjahr beschlossene Erhöhung der Familienbeihilfe (schrittweise bis 2018) gleicht dies nur zum Teil aus. Dies gilt auch für die ab 1. Jänner 2016 wirksame Erhöhung des Pflegegelds.



Darstellung der unterschiedlichen Berechnungsmethoden

Im Folgenden werden die unterschiedlichen Berechnungsmethoden der oben angeführten Institutionen zur Quantifizierung der durch die kalte Progression bedingten Mehreinnahmen seit der letzten Steuerreform 2009 dargestellt.

Berechnungsmethode Rainer (BMF)

Diese Methode berechnet die Aufkommenswirkung der kalten Progression aus den aggregierten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Als Basisjahr wird das Jahr 2009 herangezogen. In einem ersten Schritt werden aus der VGR die Wachstumsraten der Bruttolohn- und Gehaltssumme (BLGS) und des Lohnsteueraufkommens von 2009 bis 2013 ermittelt. In einem zweiten Schritt wird ein hypothetisches Lohnsteueraufkommen ermittelt, das sich ergeben würde, wenn das Lohnsteueraufkommen aus dem Jahr 2009 genau proportional zur BLGS steigen würde. Die Differenz zwischen diesem hypothetischen Lohnsteueraufkommen und dem tatsächlichen Lohnsteueraufkommen für die Jahre 2010 bis 2013 ist jeweils die in diesem Jahr auftretende Mehrbelastung aufgrund des progressiven Steuertarifs. In einem letzten Schritt wird die ausschließlich auf die Inflation zurückzuführende Mehrbelastung (kalte Progression) ermittelt. In der nachstehenden Tabelle wird diese Vorgehensweise zusammengefasst:

Entwicklung Bruttolohn- und Gehaltssumme und Lohnsteueraufkommen laut VGR

	Lohn- und Gehaltssumme brutto		Lohnsteueraufkommen	
	<i>in Mio. EUR</i>	<i>Veränderung in %</i>	<i>in Mio. EUR</i>	<i>Veränderung in %</i>
2009	113.069	-	20.997	-
2010	115.347	2,0	21.783	3,7
2011	119.794	3,9	23.031	5,7
2012	124.608	4,0	24.759	7,5
2013	128.162	2,9	25.669	3,7

Berechnung kalte Progression

	LSt-Fortschreibung mit BLGS	Differenz zum tatsächlichen Aufkommen	Veränderung VPI gegenüber 2009	Veränderung reale BLGS gegenüber 2009	kalte Progression
	<i>in Mio. EUR</i>	<i>in Mio. EUR</i>	<i>Veränderung in %</i>	<i>Veränderung in %</i>	<i>in Mio. EUR</i>
2009	20.997	-	-	-	-
2010	21.419	363	1,9	0,2	336
2011	22.245	786	5,2	0,7	693
2012	23.139	1.620	7,8	2,2	1.262
2013	23.799	1.870	10,0	3,1	1.428

Tabellen beinhalten Rundungsdifferenzen



In der ersten Tabelle wird ersichtlich, dass das Lohnsteueraufkommen aufgrund der Steuerprogression stärker ansteigt als die Lohn- und Gehaltsumme. In der zweiten Tabelle wird das Lohnsteueraufkommen 2009 mit der Wachstumsrate der Lohn- und Gehaltsumme fortgeschrieben und die Differenz zum tatsächlichen Lohnsteueraufkommen gebildet. Davon wird die ausschließlich auf die Inflation zurückzuführende Mehrbelastung ermittelt, die den Effekt der kalten Progression misst. Die durch die kalte Progression bedingten Mehreinnahmen betragen gemäß dieser Berechnungsmethode im Jahr 2010 336 Mio. EUR und steigen bis 2013 auf 1,428 Mrd. EUR an. Der hier ermittelte Effekt der kalten Progression bezieht sich ausschließlich auf die Lohnsteuer. Der Effekt der kalten Progression bei den Einkommen der selbständig Erwerbstätigen wird dabei nicht miteinbezogen.

Der Vorteil dieser Methode ist ihre Einfachheit. Die erforderlichen Daten sind öffentlich zugänglich und die Berechnung erfordert nur wenige Rechenschritte. Allerdings müssen bei dieser Vorgehensweise einige Annahmen erfüllt sein, damit die Methode zu einem korrekten Ergebnis führt. Von besonderer Bedeutung sind hier insbesondere folgende Aspekte:

- Die Verteilung der Löhne und Gehälter darf sich über die Zeit nicht verändern, weil in der Differenz zwischen dem tatsächlichen und dem hypothetischen Lohnsteueraufkommen (Fortschreibung mit Wachstumsrate der Brutto Lohn- und Gehaltsumme) auch Struktureffekte aufgrund einer Verschiebung in der Einkommensverteilung enthalten sind, die nicht auf die kalte Progression zurückzuführen sind. Das heißt, die Lohnerhöhungen sollten über die gesamte Verteilung in etwa gleich ausfallen und der Anstieg der Beschäftigung sollte zu keiner Verschiebung der Verteilung führen. Die Verletzung dieser Annahme kann sowohl zu einer Unter- als auch zu einer Überschätzung der kalten Progression führen. Wenn die Zuwächse im oberen Segment stärker ausfallen, etwa weil höhere Löhne stärker ansteigen oder die neu Beschäftigten hohe Löhne beziehen, dann führt die Methode zu einer Überschätzung der kalten Progression. Bei einer solchen Strukturverschiebung in der Einkommensverteilung wäre das tatsächliche Steueraufkommen im Jahr 2013 höher als bei einer gleichbleibenden Einkommensverteilung. Fallen die Lohnzuwächse im unteren Segment stärker aus, etwa aufgrund eines Anstiegs der Teilzeitbeschäftigung oder atypischer Beschäftigungsverhältnisse, dann führt die Methode zu einer Unterschätzung der kalten Progression. Wäre beispielsweise der Anstieg in der Lohn- und Gehaltsumme ausschließlich auf nicht steuerpflichtiges Einkommen (unter 11.000 EUR steuerpflichtiges Einkommen) zurückzuführen, bewirkt dies zwar einen Anstieg der



Lohn- und Gehaltssumme, das tatsächliche Steueraufkommen wäre jedoch unbeeinflusst. Bildet man das hypothetische Steueraufkommen nun proportional zum Anstieg der BLGS, kommt es zu einer Unterschätzung der kalten Progression.

- Die durchgeführte Trennung des gesamten Progressionseffekts in einen inflationsbedingten Teil (kalte Progression) und einen durch eine Reallohnsteigerung bedingten Teil ist insofern problematisch, als der gesamte Anstieg der Bruttolohn- und Gehaltssumme von 2009 bis 2013 (13,3 %) implizit einer Nominallohnsteigerung zugeschrieben wird und dieser Wert mit der kumulierten Inflationsrate von 10 % in Relation gesetzt wird. Tatsächlich ist der Anstieg der BLGS zum Teil auf den aufgetretenen Beschäftigungszuwachs zurückzuführen.⁴ Einen Anhaltspunkt hierfür bietet etwa die Nominallohnentwicklung. Das WIFO beziffert den Anstieg der durchschnittlichen Bruttolöhne im Betrachtungszeitraum mit 7,4 %, die Bruttolöhne pro Kopf sind also real gefallen. Damit stellt der so ermittelte gesamte Progressionseffekt eine Untergrenze für den Effekt der kalten Progression dar.⁵
- Die Lohn- und Gehaltssumme entspricht nicht der Bemessungsgrundlage der Lohnsteuer. So sind etwa Pensionszahlungen nicht in der Lohn- und Gehaltssumme enthalten. Wenn sich die Pensionen unterschiedlich zu den Löhnen und Gehältern entwickeln, führt dies zu einer Verzerrung der Ergebnisse. Der Abzug der Sozialversicherungsbeiträge von den Löhnen ist bis zur Höchstbeitragsgrundlage weitgehend proportional und daher wenig problematisch. Lediglich außerplanmäßige Erhöhungen der Höchstbeitragsgrundlage können zu geringen Verzerrungen führen.
- Effekte von steuerlichen Änderungen können zu einer Verzerrung der Ergebnisse beitragen, sofern sie nicht bereinigt werden. Dies dürfte für den Betrachtungszeitraum jedoch von geringerer Bedeutung sein.

⁴ Die Anzahl der unselbständig Beschäftigten laut VGR stieg von 3,52 Mio. Personen im Jahr 2009 auf 3,72 Mio. Personen im Jahr 2013 an. Das entspricht einem Anstieg der Beschäftigung um rd. 200.000 Personen.

⁵ Ein Rückgang der Realeinkommen bei vollständigem Ausgleich der kalten Progression würde (bei gleichbleibender Beschäftigung) zu einem unterproportionalen Anstieg des Steueraufkommens und damit zu einem Absinken der durchschnittlichen Steuerbelastung führen.



Berechnungsmethode IHS

Das IHS ermittelt den Effekt der kalten Progression auf Basis einer partiellen Mikrosimulation mit den Daten aus den offiziellen Lohnsteuerstatistiken der Statistik Austria.⁶ Die Autoren verwenden dabei nicht die von der Statistik Austria für Forschungszwecke zur Verfügung gestellte 1%-Stichprobe der Lohnsteuerstatistik, sondern simulieren auf Basis der öffentlich zugänglichen Tabellen eine Verteilung der Bruttoeinkommen. Zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Lohnsteuer (steuerpflichtiges Einkommen) werden von den so ermittelten Bruttoeinkommen die dafür erforderlichen Positionen berücksichtigt (z.B. Sozialversicherungsbeiträge, steuerfreie Bezüge) und sodann das Lohnsteueraufkommen für die Jahre 2009 bis 2013 simuliert.⁷ In einem weiteren Schritt werden die Tarifstufen sowie der Freibetrag und die Freigrenze bei den Sonderzahlungen ab 2010 jährlich an die Inflation angepasst und die Simulation wiederholt. Die Differenz zwischen Lohnsteueraufkommen mit und ohne Anpassung des Tarifs in den Jahren 2010 bis 2013 ist jeweils die in diesem Jahr auftretende Mehrbelastung aufgrund der kalten Progression. Die Ergebnisse sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen:

Ergebnisse Berechnungsmethode IHS

	Lohnsteueraufkommen ohne Tarifanpassung		Lohnsteueraufkommen mit Tarifanpassung		kalte Progression
	<i>in Mio. EUR</i>	<i>Veränderung in %</i>	<i>in Mio. EUR</i>	<i>Veränderung in %</i>	<i>in Mio. EUR</i>
2009	20.023	-	20.023	-	-
2010	21.142	5,6	20.808	3,9	334
2011	22.256	5,3	21.313	2,4	943
2012	23.772	6,8	22.338	4,8	1.434
2013	24.913	4,8	23.051	3,2	1.862

Die so ermittelte Mehrbelastung durch die kalte Progression weicht für 2010 nur geringfügig von der zuvor erläuterten Berechnungsweise anhand der VGR-Kennzahlen ab (334 Mio. EUR bzw. 336 Mio. EUR). In den Folgejahren steigt die vom IHS ermittelte Mehrbelastung jedoch wesentlich stärker an. Für das Jahr 2013 berechnet das IHS eine

⁶ Es handelt sich um eine partielle Mikrosimulation, da ausschließlich die Lohnsteuer und nicht das gesamte Steuer- und Transfersystem simuliert wird und nur ein Teil der Bevölkerung (lohnsteuerpflichtige Personen) in die Analyse einbezogen wird.

⁷ Das simulierte Lohnsteueraufkommen ist etwas geringer als das in der offiziellen Lohnsteuerstatistik ausgewiesene Aufkommen. Die Autoren erklären sich diese Differenz unter anderem damit, dass hohe Einkommen (ab 200.000 EUR Bruttoeinkommen) nicht ausreichend erfasst werden können und ausländische Einkünfte zur Ermittlung des Progressionsvorbehalts nicht zugeordnet werden können. Die Abweichung erscheint jedoch wenig problematisch, da es sich dabei um einen reinen Niveaueffekt handelt, d.h. die Messung der kalten Progression bleibt dadurch weitgehend unbeeinflusst.



Mehrbelastung von 1,862 Mrd. EUR (Rainer BMF: 1,428 Mrd. EUR). Auch bei dieser Berechnung wird ausschließlich die kalte Progression bei der Lohnsteuer berechnet, die veranlagte Einkommensteuer wird nicht in die Berechnung miteinbezogen.

Ein Vorteil dieser Berechnungsmethode ist, dass die Verteilung der Bruttoeinkommen jedes Jahr angepasst wird, sodass Veränderungen in der Einkommensverteilung bei den Ergebnissen berücksichtigt werden. Durch die hypothetische Anpassung des Tarifs mit Hilfe des Simulationsmodells an die Inflation kann der Effekt der kalten Progression isoliert werden. Allerdings ergeben sich auch bei dieser Vorgehensweise einige Schwierigkeiten, die insbesondere auf die zur Verfügung stehenden Daten zurückzuführen sind. Von besonderer Bedeutung sind hier insbesondere folgende Aspekte:

- Es wurde nicht der gesamte Einkommensteuertarif sondern nur die Tarifstufen und der Freibetrag sowie die Freigrenze bei den Sonderzahlungen (620 EUR bzw. 2.100 EUR) an die Inflation angepasst. Sämtliche Frei- und Absetzbeträge (z.B. Verkehrs- und Arbeitnehmerabsetzbetrag, PensionistInnenabsetzbetrag, AlleinverdienerInnen- und AlleinerzieherInnenabsetzbetrag, Kinderfreibetrag) sowie die Negativsteuer wurden nicht angepasst, weshalb die kalte Progression bei der Simulation nicht zur Gänze berücksichtigt wurde. Mit den verwendeten Daten wäre dies zum Teil gar nicht möglich, weil sie beispielsweise keine Informationen zur Haushaltsstruktur (z.B. Familienstand, Partnereinkommen, Kinder) enthalten. Dadurch wird der Effekt der kalten Progression unterschätzt.
- Hohe Einkommen können nicht gut abgebildet werden, weil in den Daten dazu keine ausreichenden Informationen vorhanden sind.
- Ein weiterer Nachteil der verwendeten Daten ist, dass diese auch nichtganzzährige Bezüge enthalten und ein mögliches Zusammenwirken der Lohneinkommen etwa mit dem Arbeitslosengeldbezug (Progressionsvorbehalt) nicht erfasst werden kann.
- Die Bemessungsgrundlage kann im Zuge einer ArbeitnehmerInnenveranlagung noch geändert werden. Die ArbeitnehmerInnenveranlagung wird jedoch bei der Statistik der Lohnsteuer nicht berücksichtigt. Dadurch sind Korrekturen, die beispielsweise durch mehrere Beschäftigungsverhältnisse oder steuermindernde Werbungskosten, Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen entstehen, nicht erfasst. Dieser Aspekt führt tendenziell zu einer Überschätzung der kalten Progression.



Berechnungsmethode GAW

Die GAW führt die Berechnungen mit dem Mikrosimulationsmodell ATTM (Austrian Tax and Transfer Model)⁸ durch, in dem das österreichische Steuer- und Transfersystem abgebildet ist. Mit Hilfe statistischer Daten zur Einkommens- und Haushaltsstruktur der Bevölkerung können Änderungen im Steuer- und Transfersystem analysiert werden. Die Datengrundlage bilden die EU-SILC Daten, die im Rahmen einer jährlichen Haushaltsbefragung über die Lebensbedingungen der Privathaushalte in der Europäischen Union erhoben werden. Von besonderem Interesse sind bei dieser Erhebung die Beschäftigungssituation und das Einkommen der Haushaltsmitglieder. Zur Verbesserung der Qualität der Daten hinsichtlich der Einkommen der Haushalte werden seit EU-SILC 2011 auch schrittweise Verwaltungsdaten in die Erhebung einbezogen.

Mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells wird das jährliche Aufkommen aus der Lohn- und Einkommensteuer simuliert.⁹ Die Simulation wird – ähnlich der Berechnungsmethode des IHS – mit und ohne Inflationsanpassung des Tarifs durchgeführt. Die kalte Progression errechnet sich als die Differenz des Lohn- und Einkommensteueraufkommen mit und ohne Tarifanpassung. Laut den Berechnungen der GAW beträgt die auf die kalte Progression zurückzuführende steuerliche Mehrbelastung im Jahr 2010 420 Mio. EUR und steigt bis 2013 auf 2,27 Mrd. EUR. Die GAW hat bei ihren Berechnungen auch die Einkommen selbständig Erwerbstätiger miteinbezogen, wodurch ein Teil der deutlich höheren Schätzung der kalten Progression erklärt werden kann.

Der Vorteil bei der Berechnung der kalten Progression mit einem Mikrosimulationsmodell ist, dass das Steuer- und Transfersystem fast vollständig abgebildet ist und durch die in den SILC-Daten verfügbaren Informationen zur Haushaltsstruktur der gesamte Einkommensteuertarif (inkl. sämtlicher Frei- und Absetzbeträge) an die Inflation angepasst werden kann. Allerdings entstehen auch bei dieser Methode bestimmte Schwierigkeiten, die ebenfalls in erster Linie auf die verwendeten Daten zurückzuführen sind:

- Bei den EU-SILC Daten handelt es sich um Befragungsdaten, die naturgemäß eine gewisse Unschärfe haben können. Diese kann etwa entstehen, da es sich nur um

⁸ Das verwendete Mikrosimulationsmodell ATTM wurde von der GAW in Zusammenarbeit mit Univ. Prof. Dr. Viktor Steiner von der Freien Universität Berlin entwickelt. Von der Aufbauweise ist es an das vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) verwendete Mikrosimulationsmodell angelehnt.

⁹ Das simulierte Lohn- und Einkommensteueraufkommen weicht geringfügig vom offiziellen Steueraufkommen ab. Die Abweichung erscheint jedoch wenig problematisch, da es sich dabei um einen reinen Niveaueffekt handeln dürfte.



eine Stichprobe der Gesamtbevölkerung handelt (EU-SILC 2012: 6.233 Haushalte) und die Antworten fehlerhaft oder ungenau sein können. Eine Hochrechnung auf die Gesamtbevölkerung ist daher mit einer statistischen Schwankungsbreite verbunden. Aufgrund des Einbeziehens von Verwaltungsdaten in die Befragung dürften die Daten bei den Haushaltseinkommen jedoch zwischenzeitlich relativ präzise sein.

- Bei den von der GAW durchgeführten Berechnungen wurden die EU-SILC Daten aus dem Jahr 2012 fortgeschrieben. Die darin enthaltenen Daten spiegeln die Einkommenssituation und Beschäftigungslage im Jahr 2011 wider. Die Einkommenskomponenten wurden um die tatsächlichen Zuwächse angepasst, der seit 2011 eingetretene Anstieg der Beschäftigung bleibt jedoch in den Berechnungen unberücksichtigt. Dies führt tendenziell zu einer Unterschätzung der Ergebnisse.
- Bestimmte steuerliche Begünstigungen (z.B. Überstundenzuschläge, Zulagen) und im Zuge der Arbeitnehmerveranlagung geltend gemachte Freibeträge (Sonderausgaben, Werbungskosten, außergewöhnliche Belastungen) können nicht erfasst werden, weil hierzu in den Daten keine Informationen vorliegen. Dies kann ebenfalls zu einer Verzerrung der Ergebnisse beitragen und dürfte zu einer Überschätzung der kalten Progression führen.
- Haushalte mit sehr hohem Einkommen werden in Befragungsdaten üblicherweise nicht ausreichend erfasst, weil sie entweder nicht in die Stichprobe gelangen oder nicht an solchen Befragungen teilnehmen. Dies trägt zu einer Unterschätzung der kalten Progression bei.
- Bei der Mikrosimulation wird eine vollständige Ausschöpfung von verfügbaren Begünstigungen anhand von Frei- und Absetzbeträgen (z.B. Kinderfreibetrag, AlleinverdienerInnen- und AlleinerzieherInnenabsetzbetrag) sowie eine durchgängige Inanspruchnahme der Negativsteuer unterstellt. Da dies in der Praxis nur eingeschränkt der Fall ist, wird dadurch die kalte Progression tendenziell überschätzt.



Berechnungsmethode Agenda Austria

Die Agenda Austria hat ihre Berechnungsmethode nicht öffentlich dokumentiert. Auf Basis von Informationen durch MitarbeiterInnen der Agenda Austria kann die Vorgehensweise in groben Zügen nachvollzogen werden. Bei der gewählten Vorgehensweise wird zunächst für unterschiedliche Einkommen die tatsächliche Steuerschuld im jeweiligen Jahr (z.B. 2013) berechnet. Im nächsten Schritt werden die Einkommen dieses Jahres auf das Basisjahr 2009 deflationiert und die Steuerschuld auf das deflationierte Einkommen berechnet. Schließlich wird die Steuerschuld aus dem deflationierten Einkommen um die Inflationsrate fortgeschrieben (z.B. bis 2013). Die fortgeschriebene Steuerschuld entspricht der hypothetischen Steuerschuld, die sich bei vollständiger Bereinigung der kalten Progression ergeben würde. Die Differenz zwischen berechneter tatsächlicher Steuerschuld und fortgeschriebener Steuerschuld entspricht der ermittelten kalten Progression.

Mit Hilfe der Lohnsteuertabellen der Statistik Austria wird auf die Gesamtbevölkerung hochgerechnet, wobei folgendermaßen vorgegangen worden sein dürfte: In den Lohnsteuertabellen wird getrennt für ArbeitnehmerInnen und PensionistInnen die Anzahl der Personen in vorgegebenen Intervallen angegeben (z.B. 12.000 bis 15.000 EUR). Unter der Annahme einer Gleichverteilung der Einkommen wird zunächst eine durchschnittliche kalte Progression innerhalb dieser vorgegebenen Intervalle ermittelt. Die durchschnittliche kalte Progression innerhalb eines Intervalls wird schließlich mit der Anzahl der Personen laut Lohnsteuerstatistik in diesem Intervall multipliziert. Diese Vorgehensweise wird für alle verfügbaren Intervalle durchgeführt und die Summe daraus ergibt die ausgewiesenen Schätzungen für die kalte Progression. Die Berechnungen beziehen sich ausschließlich auf die Lohnsteuer, die kalte Progression im Rahmen der veranlagten Einkommensteuer wird nicht berücksichtigt.

Insbesondere angesichts der Tatsache, dass sich die Schätzungen der Agenda Austria ausschließlich auf die Lohnsteuer beziehen, sind die Ergebnisse vergleichsweise hoch. Für 2013 berechnet die Agenda Austria eine steuerliche Mehrbelastung aufgrund der kalten Progression von 2,46 Mrd. EUR. Die ausgewiesenen hohen Werte sind unter anderem auf folgende Aspekte zurückzuführen:

- Durch die Annahme einer Gleichverteilung innerhalb der in der Lohnsteuerstatistik vorgegebenen Intervallgrenzen wird die Summe der Bruttolöhne deutlich überschätzt. Dies betrifft insbesondere die Einkommen ab 30.000 EUR, in Absolutbeträgen am stärksten ist die Verzerrung bei den Einkommensbereichen zwischen 50.000 EUR



und 150.000 EUR Bruttojahreseinkommen. Diese Überschätzung der Bruttolohnsumme führt zu einer Verzerrung der Ergebnisse nach oben.

- Das Intervall für Bruttojahreseinkommen über 200.000 EUR ist in der Lohnsteuerstatistik nach oben hin offen. Zur Anwendung der Gleichverteilung muss eine Obergrenze angenommen werden. Laut Auskunft der Agenda Austria wurde hierfür ein maximales Bruttojahreseinkommen von 350.000 EUR angenommen. Die Annahme einer Gleichverteilung ist insbesondere bei hohen Einkommen problematisch, aufgrund der verhältnismäßig niedrig angesetzten Obergrenze wäre die dadurch bedingte Verzerrung jedoch gering.¹⁰
- Die Berechnung der Steuerschuld für die einzelnen Bruttojahreseinkommen wurde auf Basis eines von der Agenda Austria bereitgestellten Brutto-Nettorechners ermittelt. Dabei dürften in der Lohnsteuerstatistik enthaltene steuerfreie Bezüge gem. § 68 (z.B. für Schmutz-, Erschwernis- und Gefahrenzulagen, Überstundenzuschläge) und sonstige steuerfreie Bezüge sowie die Pendlerpauschale nicht berücksichtigt worden sein. Dies trägt ebenfalls zu einer Überschätzung der kalten Progression bei.
- Die Bemessungsgrundlage kann im Zuge einer ArbeitnehmerInnenveranlagung noch geändert werden. Die ArbeitnehmerInnenveranlagung wird jedoch bei der Statistik der Lohnsteuer nicht berücksichtigt. Dadurch sind Korrekturen, die beispielsweise durch mehrere Beschäftigungsverhältnisse oder steuermindernde Werbungskosten, Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen entstehen, nicht erfasst.

Wesentliche Ursachen für die unterschiedlichen Ergebnisse

Die verschiedenen Herangehensweisen führen zu teils sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Wesentliche Ursachen für diese Differenzen werden im Folgenden erläutert.

Lohnsteuer versus gesamte Einkommensteuer

Ein wesentlicher Grund für die deutlich niedrigeren Schätzungen von Rainer (BMF) und IHS gegenüber der GAW ist, dass Letztere auch die veranlagte Einkommensteuer in die Berechnungen miteinbezieht. Rainer (BMF) und IHS sowie die Agenda Austria beziehen sich

¹⁰ Eine weit verbreitete Sichtweise ist, dass hohe Einkommen am besten durch eine Paretoverteilung approximiert werden können.



ausschließlich auf die Lohnsteuer. Das Steueraufkommen aus der veranlagten Einkommensteuer betrug 2013 laut VGR 4,1 Mrd. EUR und ist daher nicht vernachlässigbar (Lohnsteuer: 25,7 Mrd. EUR). Da auch selbständige Einkommen der progressiven Einkommensteuer unterliegen, sind sie ebenso von der kalten Progression betroffen, möglicherweise jedoch nicht im gleichen Ausmaß. Die Messung der kalten Progression bei der veranlagten Einkommensteuer ist aufgrund der Datenverfügbarkeit wesentlich schwieriger als bei der Lohnsteuer. Die integrierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik der Statistik Austria ist aktuell nur bis zum Jahr 2011 verfügbar. Die von der GAW aus den EU-SILC Daten herangezogenen Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit dürften einer wesentlich größeren Unschärfe unterliegen, als dies bei den unselbständigen Einkommen der Fall ist.

Anpassung des Steuertarifs

Eine weitere Ursache für die Differenz in den Schätzungen zwischen IHS und GAW ist, dass das IHS nur die Tarifgrenzen sowie den Freibetrag und die Freigrenze bei der Besteuerung sonstiger Bezüge, die GAW hingegen auch sämtliche Frei- und Absetzbeträge an die Inflation angepasst hat, was bei dieser zu einer höheren Schätzung der Mehrbelastung aus der kalten Progression führt. Prinzipiell wird die kalte Progression dann verhindert, wenn eine Lohnerhöhung um die Inflationsrate zu keiner Erhöhung der durchschnittlichen Steuerbelastung führt. Dies ist nur dann gewährleistet, wenn der Tarif vollständig indexiert wird.

Bei den Berechnungen von Rainer (BMF) und der Agenda Austria spielt dieser Aspekt keine Rolle, weil als Vergleichswert zum tatsächlichen Steueraufkommen kein hypothetisches Steueraufkommen simuliert wird. Als Vergleichswert wird bei beiden Ansätzen das Lohnsteueraufkommen aus dem Basisjahr fortgeschrieben.

Veränderung in der Einkommensverteilung

Dieser Aspekt spielt lediglich bei der Berechnungsmethode von Rainer (BMF) eine größere Rolle und könnte einer der Gründe sein, warum dessen Schätzungen deutlich unter jenen der anderen Institutionen liegen. Die Annahme einer über die Zeit konstanten Verteilung ist eine Voraussetzung für ein unverzerrtes Ergebnis bei dieser Methode. Kommt es zu einem stärkeren Anstieg im unteren Bereich der Verteilung, führt dies zu einer Unterschätzung der kalten Progression. Die verfügbare Datenlage lässt diesbezüglich keine eindeutige Aussage zu. Der starke Anstieg der Teilzeitquote und atypischer Beschäftigungsverhältnisse im Beobachtungszeitraum ist jedoch ein Indiz dafür, dass es zu einer solchen Verschiebung in der Einkommensverteilung gekommen ist.



Bereinigung des Progressionseffekts

Auch der Aspekt der Bereinigung des gesamten Progressionseffekts um den auf einen Anstieg der Reallöhne zurückzuführenden Progressionseffekt spielt nur bei der Berechnungsmethode von Rainer (BMF) eine Rolle und ist ein weiterer Erklärungsfaktor für die Unterschiede zwischen den vorliegenden Schätzungen. Für diese Bereinigung wird hier die Inflationsentwicklung mit dem Anstieg der Lohn- und Gehaltssumme verglichen, der jedoch auch auf den aufgetretenen Beschäftigungszuwachs zurückzuführen ist. Da es zwischen 2009 und 2013 zu einem Rückgang der realen Bruttolöhne pro Kopf gekommen ist, unterschätzt die Berechnungsmethode den Effekt der kalten Progression.

Annahme einer Gleichverteilung

Die den Berechnungen der Agenda Austria zugrunde liegende Annahme einer Gleichverteilung innerhalb der in der Lohnsteuerstatistik vorgegebenen Intervallgrenzen führt zu einer Überschätzung der Bruttolohnsumme und somit zu einer Überschätzung der kalten Progression. Die Annahme einer Gleichverteilung ist insbesondere bei hohen Einkommen problematisch, die jedoch in Absolutbeträgen gemessen am stärksten zur kalten Progression beitragen. In Absolutbeträgen am stärksten ist die durch diese Annahme bedingte Verzerrung bei den Einkommensbereichen zwischen 50.000 EUR und 150.000 EUR Bruttojahreseinkommen. Durch die eingezogene Grenze bei 350.000 EUR Bruttojahreseinkommen wird die Überschätzung im obersten Einkommenssegment abgeschwächt.

Abschließende Bemerkungen zu den Berechnungsmethoden und Ergebnissen

Die in dieser Kurzanalyse dargestellten Berechnungsmethoden zur Messung der steuerlichen Mehrbelastung durch die kalte Progression unterscheiden sich teils erheblich. Während die Methode von Rainer (BMF) ein makrobasierter Ansatz ist, bei dem auf Basis von aggregierten VGR-Daten die kalte Progression ermittelt wird, erfolgen die Berechnungen der GAW auf Basis von statistisch erhobenen Individualdaten. IHS und Agenda Austria verwenden für ihre Berechnungen die Lohnsteuerstatistik der Statistik Austria. Dabei handelt es zwar nicht um Individualdaten, die Berechnungen folgen jedoch ebenfalls einem disaggregierten Ansatz.



Die unterschiedlichen Ergebnisse erscheinen auf den ersten Blick beträchtlich, sind jedoch bei genauerer Betrachtung größtenteils erklärbar. Die Ermittlung des tatsächlichen Effekts der kalten Progression ist mit den verfügbaren Daten nur annähernd möglich, weshalb alle verwendeten Methoden gewisse Verzerrungen aufweisen.

Die Ergebnisse von Rainer (BMF) sind aus Sicht des Budgetdienstes deutlich zu niedrig, was insbesondere in der problematischen Bereinigung des gesamten Progressionseffekt in einen inflationsbedingten und einen durch Reallohnsteigerungen bedingten Progressionseffekt begründet ist. Die Agenda Austria überschätzt den Effekt der kalten Progression, weil ihre Methode die Bruttolohnsumme überschätzt und bestimmte steuerfreie Bezüge sowie Korrekturen durch die ArbeitnehmerInnenveranlagung nicht berücksichtigt.

Die aus Sicht des Budgetdienstes plausibelsten Berechnungen von IHS und der GAW dürften sich im Ergebnis weitgehend annähern, wenn die GAW die kalte Progression aus der veranlagten Einkommensteuer nicht einbeziehen und das IHS auch sämtliche Frei- und Absetzbeträge an die Inflation anpassen würde. Dabei müsste jedoch die teilweise Nichtausschöpfung berücksichtigt werden (unterbleibt bei der GAW-Methode).

Kalte Progression und Steuerreform

In Österreich gibt es sowie in Deutschland keine gesetzliche Regelung zum Ausgleich der kalten Progression. Dieser wird durch Tarifsenkungen im Zuge von Steuerreformen vorgenommen, die in unregelmäßigen Abständen beschlossen wurden. Auch bei der nunmehr geplanten Tarifsenkung ab 2016 entfällt ein erheblicher Teil des angestrebten Entlastungsvolumens iHv 4,9 Mrd. EUR auf einen Ausgleich der seit 2009 kontinuierlich angestiegenen steuerlichen Mehrbelastung aufgrund der kalten Progression.

Bei einer Betrachtung, welcher Anteil auf den Ausgleich der kalten Progression entfällt und wann die Tarifsenkung durch die Inflation künftig wieder aufgezehrt wird, sind folgende Überlegungen maßgeblich:

Zunächst ist dazu eine Jahresbetrachtung für jenes Jahr (2016) anzustellen, in dem die Tarifsenkung durchgeführt wird, und ein Vergleich des Entlastungsvolumens (konkret 4,9 Mrd. EUR) mit dem Effekt der kalten Progression durchzuführen, der ohne Steuerreform im Jahr 2016 eintreten würde. Die reale Entlastung erfolgt in dem Ausmaß, in dem die Tarifsenkung die kalte Progression übersteigt.



Bei einer zeitraumbezogenen Betrachtung der Be- und Entlastung seit der letzten Steuerreform ist zu beachten, dass die Tarifsenkung des Jahres 2016 in die Zukunft weiterwirkt, jedoch wieder einer kalten Progression unterliegen wird. Die kumulierte Belastung durch die kalte Progression seit der letzten Steuerreform 2009 wäre der geschätzten künftigen kumulierten Entlastung gegenüberzustellen. Eine Entlastung ist nur so lange gegeben, bis sich die steilere Kurve der tatsächlichen Steuerbelastung wieder mit der flacheren um die kalte Progression bereinigten (an die Inflation angepasste) hypothetischen Steuerkurve schneidet.

Im Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmen 2016 – 2019 werden die aktuellen Einschätzungen des BMF zur Entwicklung des Lohnsteueraufkommens bis 2019 dargelegt. Für das Jahr 2015 erwartet das BMF aktuell Einzahlungen aus der Lohnsteuer iHv 27 Mrd. EUR (BVA 2015: 27,3 Mrd. EUR). Aufgrund der geplanten Steuerreform wird für 2016 ein Sinken des Lohnsteueraufkommens auf 24,6 Mrd. EUR angenommen. Bis 2019 wird das Aufkommen wieder auf 29,2 Mrd. EUR ansteigen, ein Teil des Anstieges ist sowie in den Vorjahren auf die kalten Progression zurückzuführen. Neben der kalten Progression wirken sich auch der erwartete Beschäftigungszuwachs und prognostizierte Reallohnsteigerungen sowie der Anstieg bei den PensionsbezieherInnen positiv auf das Lohnsteueraufkommen aus.

Möglichkeiten zur Beseitigung der kalten Progression

Neben periodischen größeren Steuerreformen kann ein Ausgleich der kalten Progression auch durch eine laufende Indexierung des Steuertarifs ausgeglichen werden. Dies hat den Vorteil, dass dadurch der Effekt der kalten Progression gänzlich oder weitgehend vermieden werden kann, aber den Nachteil, dass Strukturanpassungen im Steuersystem eher erschwert und der fiskalpolitische Spielraum eingeschränkt wird.

In 18 von 30 OECD-Staaten gibt es Regelungen zur Vermeidung oder Abmilderung der kalten Progression¹¹. Die häufigste Vorgehensweise ist eine jährliche Anpassung der Tarifeckwerte an die Inflation. In den letzten Jahren wurden allerdings in einigen Ländern, in denen prinzipiell eine Anpassung der Tarifeckwerte vorgesehen ist, die Anpassungen vorübergehend ausgesetzt (z.B. in Dänemark, Finnland, Niederlande, Spanien).

¹¹ Siehe dazu Lemmer (2014), *Regelungen zum Abbau der kalten Progression im internationalen Vergleich*, <http://econstor.eu/bitstream/10419/98849/1/790337940.pdf>



In der Schweiz ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich zum Abbau der kalten Progression verpflichtet. Bei der Einkommensteuer des Bundes werden seit 2011 die Tarifstufen und die Steuerabzüge jedes Jahr automatisch an die Inflation angepasst. Auch auf Kantonsebene erfolgt in den meisten Fällen ebenfalls eine Anpassung an die Inflationsrate.

In den USA, deren Einkommensteuer auf Bundesebene eine ähnliche Struktur wie der österreichische Einkommensteuertarif aufweist (allerdings mit niedrigeren Steuersätzen), werden die Tarifstufen, persönliche Freibeträge und sonstige Steuerabzugsbeträge jährlich an die Steigerung des Verbraucherpreisindex angepasst. Die Anpassung ist gesetzlich geregelt und erfolgt automatisch. Auch in anderen Ländern ist die jährliche Anpassung der Einkommensteuer an die Inflation gesetzlich geregelt, darunter Schweden, Belgien, die Niederlande und Großbritannien.

In einigen Ländern ist eine Anpassung der Einkommensteuer durchzuführen, sobald der kumulierte Preisanstieg seit der letzten Korrektur einen bestimmten Schwellenwert übersteigt. In Mexiko beträgt dieser Schwellenwert 10 %, in der Schweiz galt bis 2011 die Regelung, dass eine Korrektur bei einem Übersteigen der kumulierten Inflation von 7 % vorzunehmen war (seitdem jährliche Anpassung).

In Dänemark werden die Tarifeckwerte und Freibeträge anstatt an die Preisentwicklung grundsätzlich jedes Jahr an die durchschnittliche Lohn- und Gehaltsentwicklung angepasst.



**Anfrage an den Budgetdienst:
Abg. Mag. Bruno Rossmann
Budgetsprecher des Grünen Klubs**

Sehr geehrter Herr Dr. Berger,
sehr geehrte Damen und Herren,

es gibt verschiedene Berechnungen zur so genannten kalten Progression seit der letzten Steuerreform im Jahr 2009, die zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen bezüglich der Höhe des Effekts der kalten Progression kommen:

Effekt der "Kalten Progression" gegenüber 2009 in Mio €

(Mehraufkommen im entsprechenden Jahr, weil Bemessungsgrundlagen konstant gehalten und nicht im Ausmaß der Inflation angehoben worden sind)

	Rainer/BMF	IHS	Agenda-Austria	GAW
2010	336	334	410	420
2011	693	943	1.130	1.170
2012	1.262	1.434	1.720	1.730
2013	1.428	1.862	2.460	2.270
2014			2.710	2.650
2015			3.120	3.250
<i>"Summe"</i>				
<i>bis 2013</i>	<i>3.719</i>	<i>4.572</i>	<i>5.720</i>	<i>5.590</i>

- Steuerrecht Aktuell, ÖStZ 2014/453, Anton Rainer: Zur kalten Progression der letzten 5 Jahre
- Institut für Höhere Studien (im Auftrag des BMF): Die kalte Progression in Österreich, Projektbericht April 2014
- Agenda Austria: <http://www.agenda-austria.at/wp-content/uploads/2015/03/SR13.png>
<http://www.agenda-austria.at/wp-content/uploads/2015/03/Part-15.png>
- Innsbrucker Gesellschaft für Angewandte Wirtschaftsforschung (siehe unten stehende APA0035)

Nur die beiden erstgenannten Schätzungen stellen ihre Ergebnisse transparent dar. Agenda Austria mir auf meine Nachfrage mitgeteilt, dass sie ihren Berechnungen folgendes Modell zugrunde gelegt haben: http://www.iaw.edu/tl_files/dokumente/iaw_kurzbericht_01_2008.pdf. Sie haben mir gegenüber auch behauptet, ihre Berechnungen würden sich mit jenen der GAW decken. Für das Jahr 2013 gibt es aber dennoch eine beachtliche Abweichung, wie die Tabelle oben zeigt. Für das Jahr 2013 betragen darüber hinaus die Abweichungen zwischen den Schätzungen von Anton Rainer (siehe Anhang) und der Agenda Austria fast 1 Mrd Euro. In der politischen Debatte scheinen sich die Zahlen der GAW zu verfestigen, ohne dass die Berechnung je kritisch hinterfragt wurde. Aus diesem Grund bitte ich Sie um kritische Würdigung aller oben angeführten Berechnungen zur Höhe des Effekts der kalten Progression seit der letzten Steuerreform 2009.

Ich ersuche Sie um Erstellung einer diesbezüglichen Kurzstudie bis zum 21. April 2015. Eine Fertigstellung bis zu diesem Termin wäre für die ab 22. April startende Debatte über den neuen BFR sehr hilfreich. In dieser Debatte wird die Steuerreform 2016 sicher breiten Raum einnehmen.

Vielen Dank!

Mit freundlichen Grüßen
Bruno Rossmann



APA0035 5 II 0485 WI Mo, 06.Apr 2015

Steuerreform / Steuern / Staatsbudget / Budget / Österreich

Steuern: "Kalte Progression" frisst Reform rasch wieder auf - GRAFIK

Utl.: Experten-Berechnungen: 2019 wieder gleiche Belastung durch kalte Progression wie 2009 - Über zehn Jahre gerechnet durchschnittlich 950 Mio. pro Jahr Belastung durch kalte Progression - GRAFIK =

Wien (APA) - Die entlastenden Effekte der Steuerreform werden durch die "kalte Progression" innerhalb weniger Jahre wieder aufgehoben. Laut Berechnungen der Innsbrucker Gesellschaft für Angewandte Wirtschaftsforschung wird die durch diesen Effekt verursachte Belastung im Jahr 2019 wieder das Niveau von 2009 erreichen. Über zehn Jahre beträgt die Belastung durch die kalte Progression 950 Mio. pro Jahr.

Die von der Regierung geplante Steuerreform wird im Jahr 2016 die Lohn- und Einkommenssteuer um 4,9 Mrd. Euro entlasten. Laut den der APA vorliegenden Berechnungen der Innsbrucker Wirtschaftsforscher wird aber schon im Jahr 2017 ein Teil der Entlastung durch die schleichende jährliche Steuererhöhung im Rahmen der kalten Progression verschwunden sein. Der Grund für diesen Effekt: Die Löhne steigen jedes Jahr, die für die Lohnsteuer maßgeblichen Einkommensgrenzen aber bleiben gleich. Damit rücken von Jahr zu Jahr immer mehr Arbeitnehmer in höhere Steuerklassen vor - ein Teil ihrer Lohnsteigerungen wird somit vom Finanzamt abgeschöpft.

Auch über einen längeren Zeitraum gesehen zeigt sich, dass die Reform der kalten Progression nicht entgegenwirken kann. Geht man vom Zeitpunkt der letzten Steuerreform (2009) aus und betrachtet die Jahre 2010 bis 2019, so lassen die Berechnungen von Florian Wakolbinger und Viktor Steiner erwarten, dass im Jahr 2019 wieder dasselbe Belastungsniveau wie im Jahr 2009 erreicht werden würde.

Heuer liegt die steuerliche Mehrbelastung durch diesen Effekt etwa drei Mrd. Euro über jener von 2009. Durch die Steuerreform wird diese Steuerlast im Jahr 2016 das Niveau von 2009 um etwa eine Mrd. Euro unterschreiten. Danach tritt allerdings gleich eine Schrumpfung der Entlastungswirkung ein, im Jahr 2019 ist der Reform-Effekt wieder verpufft.

Über den gesamten Zeitraum (2010 - 2019) beträgt die Belastung durch die kalte Progression insgesamt 9,5 Mrd. Euro - trotz der 2016 startenden Entlastung. Im Schnitt sind dies 950 Mio. Euro pro Jahr an Mehrbelastung, so die Berechnungen.

Besonders betroffen von der kalten Progression sind untere und mittlere Einkommen. Lediglich die niedrigsten Einkommen (erstes Dezil) profitieren auch über den Zehnjahreszeitraum hinaus. Grund dafür ist die Ausweitung der Negativsteuer durch die kommende Reform, die den kleinen Einkommen zu Gute kommt. Außerdem wirkt die kalte Progression in diesen Einkommensbereichen nicht bzw. kaum, denn die überwiegende Mehrheit zahlt aufgrund des Freibetrages von 11.000 Euro Bemessungsgrundlage (im Jahr) gar keine Lohn- bzw-Einkommenssteuer.



Die Einkommensdezile darüber sind hingegen deutlich betroffen: Das fünfte Dezil trägt beispielsweise 5,4 Prozent des Steueraufkommens, jedoch fallen knapp zehn Prozent der Zusatzbelastung durch die kalte Progression auf diesen Bereich. Die oberen drei Dezile werden durch die kalte Progression hingegen unterproportional belastet.

Um die Effekte der kalten Progression nachhaltig zu bekämpfen, schlagen Wakolbinger und Steiner vor, die Tarifstufen ähnlich wie andere Abgaben und Transfers (z.B. SV-Höchstbeitragsgrundlage und Geringfügigkeitsgrenze, Mindestsicherung, Ausgleichszulage) jährlich an die Inflation anzupassen.

(Grafik-0418, Format 88 x 555 mm)

(Schluss) hac/mk