



## Anfragebeantwortung des Budgetdienstes

### Budgetäre Auswirkungen der Kalten Progression

Die **Abg. Dipl.-Ing. Karin Doppelbauer**, Mitglied des Budgetausschusses, ersuchte den Budgetdienst um eine Kurzstudie zu den fiskalischen Aufkommenswirkungen von unterschiedlichen Modellen zur Beseitigung bzw. Abmilderung der Kalten Progression. Die Fragestellung umfasste dabei folgenden Punkte:

- Wie hoch sind die erwarteten, durch die Kalte Progression entstehenden Mehreinnahmen des Bundes in den Jahren 2017, 2018 & 2019?
- Wie beurteilen Sie das Richtwertmodell, welches die vergangene Regierung ursprünglich vorgesehen hätte, aus budgetrelevanter Sicht? (Anpassung bei/ab kumulierter Inflation von 5 %)
  - Wie hoch wäre die Differenz der einkommensbezogenen Budgeteinnahmen in den Jahren 2017, 2018 & 2019, wenn dieses Modell bereits ab 2016 Anwendung gefunden hätte?
- Wie beurteilen Sie das Schweizer Modell aus budgetrelevanter Sicht?
  - Wie hoch wäre die Differenz der einkommensbezogenen Budgeteinnahmen in den Jahren 2017, 2018 & 2019, wenn dieses Modell bereits ab 2016 Anwendung gefunden hätte?
- Wie beurteilen Sie das Schwedische Modell aus budgetrelevanter Sicht?
  - Wie hoch wäre die Differenz der einkommensbezogenen Budgeteinnahmen in den Jahren 2017, 2018 & 2019, wenn dieses Modell bereits ab 2016 Anwendung gefunden hätte?



## Zusammenfassung

Bei der Kalten Progression handelt es sich um die zusätzliche Belastung des Realeinkommens, die bei Inflation durch unveränderte Steuersätze und Tarifgrenzen bei der Lohn- und Einkommensteuer entsteht. Zum Ausgleich der unerwünschten Wirkungen der Kalten Progression können unterschiedliche Vorgangsweisen gewählt werden. Der Ausgleich kann grundsätzlich durch periodische größere Steuerreformen oder durch eine laufende Indexierung des Steuertarifs vorgenommen werden. Gemäß dem Regierungsprogramm der neuen Bundesregierung ist eine Tarifentlastung bei der Einkommensteuer vorgesehen, die ab dem Jahr 2020 wirksam werden soll („EStG 2020“). Die Berechnungen in dieser Kurzstudie veranschaulichen das Ausmaß der Kalten Progression von 2017 bis 2019, dem (geplanten) Zeitpunkt der nächsten Tarifsenkung.

Gemäß der Anfrage der Abg. Dipl.-Ing. Karin Doppelbauer werden dabei das Schweizer und das Schwedische Modell der Tarifindexierung sowie das Richtwertmodell (Tarifanpassung wenn der kumulierte Preisanstieg eine festgelegte Grenze übersteigt) zugrunde gelegt.

Beim **Schweizer Einkommensteuermodell** wird die Kalte Progression über eine Indexierung der Tarifstufen einerseits und eine Indexierung der Abzüge (z.B. Kinderabzug, Doppelverdienerabzug) andererseits ausgeglichen. Zentraler Ansatzpunkt für die Indexierung ist die Inflationsrate, die Tarifstufen und die Abzüge werden jährlich an den Landesindex der Konsumentenpreise angepasst. Bei einem negativen Teuerungsverlauf erfolgt keine Anpassung. Der relevante Vergleichszeitraum für die Entwicklung der Konsumentenpreise ist von Juni des Vorjahres bis Juni des laufenden Jahres, wodurch sich eine verzögerte Wirkung der Inflationsrate auf den Tarif ergibt.

Ähnlich dem Schweizer Modell wird auch im **schwedischen Einkommensteuersystem** die Kalte Progression im Wesentlichen durch eine Indexierung der Tarifstufen sowie eine Indexierung der Abzüge ausgeglichen. Dabei erfolgt die Indexierung der Tarifstufen jedoch nicht nur auf Basis der Inflationsrate, sondern berücksichtigt zudem einen fixen Faktor zur Annäherung an die nominelle Lohnentwicklung. Die Regelung sieht eine Indexierung der Tarifstufen um die Veränderung des Konsumentenpreisindex von Juni des Vorjahres bis Juni des laufenden Jahres und einem fixen Aufschlag von 2 %-Punkten vor, wobei die Abzüge nur mit der Inflationsrate (ohne Aufschlag) indexiert werden. Von dieser Indexierungsregel wurde anlassbezogen mehrfach abgewichen. So wurde beispielsweise für das Jahr 2017 eine Indexierung der Tarifstufen in der Höhe der Inflationsrate plus 1 %-Punkt angewandt.



Das **Richtwertmodell** sieht eine Indexierung des Steuertarifs erst dann vor, wenn die kumulierte Teuerung einen gesetzlich festgelegten Schwellenwert überschreitet. Das überarbeitete Regierungsprogramm 2017/2018 der letzten Gesetzgebungsperiode sah vor, dass ab einer kumulierten Inflation von 5 % die ersten beiden Tarifstufen von 11.000 EUR und 18.000 EUR automatisch indexiert werden. Bei den derzeitigen Inflationserwartungen würde es dabei voraussichtlich erst mit dem Jahr 2020 zu einer Anpassung des Tarifs kommen. Bei der Simulation des Richtwertmodells wurde daher ein Schwellenwert von 4 % herangezogen, der zu einer Tarifanpassung im Jahr 2019 führen würde.

Bei der budgetpolitischen Bewertung dieser Varianten ist die relevante Fragestellung, wie sich die Steuereinnahmen gegenüber dem Status-quo verändern würden. Es können dabei nur die Tarifstufen oder auch einzelne bzw. sämtliche Frei- und Absetzbeträge angepasst werden, wobei nur eine Indexierung sämtlicher nominell festgelegter Tarifeckwerte einen vollständigen Ausgleich gewährleistet.

Beim Schweizer Modell einer **Tarifindexierung mit der Inflationsrate** wären die Steuereinnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer im Jahr 2017 um knapp 150 Mio. EUR niedriger gewesen als im Status-quo. Der Effekt ist deswegen recht gering, weil die für die Indexierung herangezogene Inflationsrate nur bei 0,6 % lag. Dies wird aus dem starken Anstieg der fiskalischen Wirkung in den Jahren 2018 und 2019 deutlich, weil der Anpassungsfaktor in diesen beiden Jahren aufgrund der steigenden Inflationserwartung jeweils 1,9 % beträgt. Im Jahr 2018 wären die Steuereinnahmen bereits um etwa 650 Mio. EUR und im Jahr 2019 bereits um rd. 1,2 Mrd. EUR niedriger als im Status-quo, wobei der fiskalische Effekt auch deswegen von Jahr zu Jahr größer wird, weil sich die Tarifeckwerte bei einer jährlichen Indexierung zunehmend vom Status-quo entfernen. Im gesamten Betrachtungszeitraum würde die Steuerleistung aus der Lohn- und Einkommensteuer um insgesamt rd. 2 Mrd. EUR geringer ausfallen, wenn der Tarif jährlich indexiert würde.

Zu einem deutlich stärkeren fiskalischen Effekt führt die Anwendung des **Schwedischen Modells** aufgrund des Aufschlags bei der Indexierung der Tarifstufen zur Inflationsrate von 1 %-Punkt (2017) bzw. 2 %-Punkten (2018 und 2019). Dadurch wird der Anpassungsfaktor in den Jahren 2018 und 2019 gegenüber dem Schweizer Modell in etwa verdoppelt, im Jahr 2017 sogar mehr als verdoppelt. Im Jahr 2017 wären die Steuereinnahmen bei einer Implementierung dieser Variante um etwa 380 Mio. EUR niedriger, im Jahr 2018 bereits um rd. 1,3 Mrd. EUR und im Jahr 2019 um fast 2,4 Mrd. EUR. Im gesamten Betrachtungszeitraum würde die Steuerleistung aus der Lohn- und Einkommensteuer um rd. 4,1 Mrd. EUR geringer ausfallen.



Um den Effekt des **Richtwertmodells** bereits für 2019 vergleichbar zu machen, wurde der Schwellenwert auf 4 % gesenkt, weil die kumulierte Inflationsrate nach derzeitigen Erwartungen im Juni 2018 (gegenüber Juni 2015) rd. 4,4 % betragen wird und damit eine Tarifanpassung 2019 erforderlich werden würde. Die Tarifindexierung würde in diesem Fall im Jahr 2019 zu Mindereinnahmen von etwa 1,2 Mrd. EUR führen, in den Jahren 2017 und 2018 wären die Einnahmen ident mit dem Status-quo. Daraus wird auch ersichtlich, dass das Richtwertmodell nur sehr eingeschränkt einen Ausgleich der Kalten Progression gewährleistet. Bei den letzten größeren Steuerreformen ging das Ausmaß der Entlastung über die bei einem Richtwertmodell erforderliche Tarifanpassung, die im Wesentlichen einen Ausgleich der Kalten Progression nur für das Vorjahr gewährleistet, hinaus.

Aus der Indexierung der Tarifstufen ergeben sich die deutlich größeren budgetären Effekte. Wenn nur die Tarifstufen aber nicht die Frei- und Absetzbeträge indexiert werden, betragen im gesamten Betrachtungszeitraum 2017 bis 2019 die Mindereinnahmen beim Schweizer Modell rd. 1,8 Mrd. EUR. Damit sind sie um 227 Mio. EUR niedriger als bei einer Indexierung sämtlicher Tarifeckwerte, bei den beiden anderen Varianten ist der Effekt ähnlich hoch.

Die **steuerliche Entlastung** für einen Single-Haushalt mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von 1.932 EUR (Bruttomedianeinkommen) wäre aufgrund der niedrigen (vergangenen) Inflationsraten im Jahr 2017 mit 29 EUR im Schweizer und 75 EUR im Schwedischen Modell noch recht gering. Sie würde 2019 jedoch auf 225 EUR bzw. 392 EUR ansteigen. Für einen Paarhaushalt mit 2 Kindern, bei dem ein Partner über das Bruttomedianeinkommen eines ganzjährig Vollzeitbeschäftigten von 2.902 EUR (Bruttomedianeinkommen eines ganzjährig Vollzeitbeschäftigten) und der andere über ein Einkommen von 2.000 EUR verfügt, läge die Entlastung im Schweizer Modell im Jahr 2017 bei 60 EUR bzw. im Jahr 2019 bei 469 EUR, im Schwedischen Modell bei 152 EUR bzw. 856 EUR.

Der durch eine Indexierung des Steuertarifs mit der Inflationsrate bedingte relative Anstieg der verfügbaren Haushaltseinkommen verläuft über die einzelnen Einkommensdezile hinweg recht gleichmäßig, nur das 1. Dezil profitiert kaum von der Maßnahme, da in diesem Einkommenssegment die Transfereinkommen (z.B. Mindestsicherung) eine wesentlich Rolle spielen. Die absolute Entlastung steigt hingegen mit dem Einkommen deutlich an, der Anteil der einzelnen Einkommensdezile am gesamten Entlastungsvolumen ist im 10. Dezil mit 22 % im Schweizer Modell (bzw. 23 % im Schwedischen Modell) deutlich am größten.



## Kalte Progression und ihre Wirkungen

### Veränderung der Abgabenbelastung und der Steuerquoten durch die Kalte Progression

Der Einkommensteuertarif verläuft in Österreich wie auch in den meisten anderen Ländern progressiv, d.h. der Durchschnittssteuersatz steigt mit der Bemessungsgrundlage (steuerpflichtiges Einkommen) an. Die Progression entsteht beim österreichischen Tarif durch den Grundfreibetrag von 11.000 EUR und wird durch den treppenartigen Anstieg der Grenzsteuersätze von 25 % auf bis zu 55 % verstärkt.<sup>1</sup> Wenn die nominellen Tarifgrenzen sowie im Tarif enthaltene Frei- und Absetzbeträge nicht an die Inflation angepasst werden, kommt es bei positiven Inflationsraten zu steuerlichen Mehrbelastungen durch die sogenannte Kalte Progression. Steigen die Einkommen beispielsweise mit der Inflationsrate, so bleibt das Bruttorealeinkommen zwar konstant, der auf nominelle Werte abstellende progressive Steuertarif lässt jedoch die individuelle Steuerbelastung steigen und bewirkt dadurch einen Rückgang des realen Nettoeinkommens. Bei der Kalten Progression handelt es sich daher um die zusätzliche Belastung des Realeinkommens, die bei Inflation durch unveränderte Steuersätze und Tarifgrenzen entsteht.<sup>2,3</sup>

In einigen Fachartikeln<sup>4</sup> wird diese durch Preissteigerungen verursachte Kalte Progression als „Kalte Progression im engeren Sinne“ bezeichnet.

---

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

<sup>2</sup> Ein identische Definition verwendet auch der deutsche Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Siehe S. 206 des [Jahresgutachtens 2011/2012: „Verantwortung für Europa wahrnehmen“](#)

<sup>3</sup> In einem Artikel in den Statistischen Nachrichten (Biricz/Miliz/Mitterlehner, 5/2017: „Kalte Progression: Vergleichende Betrachtungen und Berechnungen“) der Statistik Austria wird diese Definition der Kalten Progression als Synonym für real zu viel bezahlte Steuer bezeichnet. Als Kalte Progression wird in diesem Artikel jener Teil des Progressionseffekts bezeichnet, der auf eine Anhebung der Bezugsgröße im Ausmaß der Inflation entfällt. Gemäß dieser Definition kann es eine Kalte Progression nur geben, wenn ein Anstieg des Nominaleinkommens vorliegt. Eine Korrektur der Kalten Progression gemäß dieser Definition würde erfordern, dass der Tarif nur für jene Personen indexiert wird, deren Nominaleinkommen gegenüber dem Vorjahr angestiegen ist, was in der Praxis nur schwer umsetzbar wäre und einen hohen administrativen Aufwand erfordern würde.

<sup>4</sup> Siehe z.B. ifo Schnelldienst 2/2017: „[Steuererhöhungen durch die Hintertür – fiskalische Aufkommenswirkungen der Kalten Progression](#)“



Ein weiterer Aspekt der Kalten Progression, der in der öffentlichen Debatte deutlich weniger beachtet wird, ist die „Kalte Progression im weiteren Sinne“. Diese erwächst aus realen Einkommenszuwächsen und führt bei einem progressiven Steuertarif dazu, dass die Steuerquote im Zeitablauf durch ein steigendes reales Einkommensniveau selbst ohne Inflation zunimmt.<sup>5</sup>

## **Strategien zum Ausgleich der Kalten Progression**

Zum Ausgleich der unerwünschten Wirkungen der Kalten Progression können unterschiedliche Vorgangsweisen gewählt werden. Der Ausgleich kann grundsätzlich durch periodische größere Steuerreformen oder durch eine laufende Indexierung des Steuertarifs vorgenommen werden. Es können dabei nur die Tarifstufen oder auch einzelne bzw. sämtliche Frei- und Absetzbeträge angepasst werden, wobei nur eine Indexierung sämtlicher nominell festgelegter Tarifeckwerte einen vollständigen Ausgleich gewährleistet. Bei größeren Steuerreformen können auch Steuersätze angepasst und die Steuerstruktur verändert werden, abhängig vom Volumen der Steuerreform kann dadurch grundsätzlich auch eine Überkompensation der kalten Progression erfolgen.

Es gibt in der Praxis unterschiedliche Varianten um mit der Kalten Progression umzugehen:<sup>6</sup>

- Indexierung des Steuertarifs mit der Inflationsrate (z.B. Schweiz)
- Indexierung des Steuertarifs mit der Inflationsrate plus einen gesetzlich festgelegten Aufschlag als Annäherung an das Nominallohnwachstum (z.B. Schweden)
- Anpassung des Steuertarifs nachdem der kumulierte Preisanstieg eine gesetzlich festgelegte Grenze überschritten hat (z.B. einige Kantone in der Schweiz, Mexiko)
- Indexierung des Steuertarifs mit einem gesetzlich festgelegten Wert (z.B. in Spanien jährlich mit 2 %)
- Keine regelmäßige Indexierung, aber Ausgleich über größere Steuerreformen (z.B. Österreich, Deutschland)

---

<sup>5</sup> Erforderlich sind reale Einkommenszuwächse, die (mit Unterbrechungen) in den letzten Jahrzehnten gegeben waren. Diese führen durch den progressiven Einkommensteuertarif zu einer Steueraufkommenselastizität größer als 1.

<sup>6</sup> Für einen Überblick siehe Jens Lemmer (2014): „[Indexierung der Einkommensbesteuerung im internationalen Vergleich](#)“



Eine Indexierung 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 werden.

Durch eine laufende Indexierung der Tarifstufen und diverser im Tarif enthaltener Frei- und Absetzbeträge mit der Inflationsrate, wie dies etwa bei der Einkommensteuer auf Bundesebene in der Schweiz, praktiziert wird, kann die Kalte Progression im engeren Sinne weitgehend beseitigt werden, nicht jedoch die Kalte Progression im weiteren Sinne. Hierfür wäre eine Anpassung des Tarifs um das nominelle Lohnwachstum erforderlich. Das Schwedische Modell, das eine Indexierung mit der Inflationsrate plus einen Aufschlag (siehe unten) vorsieht, beabsichtigt eine Korrektur der Kalten Progression im weiteren Sinne.

Bei der budgetpolitischen Bewertung dieser Varianten ist die relevante Fragestellung, wie sich die Steuereinnahmen gegenüber dem Status-quo verändern würden, wenn eine dieser Varianten eingeführt werden würde. Auf dieser Fragestellung liegt der Fokus dieser Kurzstudie, wobei sich die Berechnungen entsprechend der Anfrage an den Budgetdienst auf das Richtwertmodell (Tarifanpassung wenn der kumulierte Preisanstieg eine festgelegte Grenze übersteigt), das Schweizer und das Schwedische Modell beziehen.

Gemäß dem Regierungsprogramm der neuen Bundesregierung ist in dieser Legislaturperiode eine Tarifentlastung bei der Einkommensteuer vorgesehen, die ab dem Jahr 2020 wirksam werden soll („EStG 2020“). Die Berechnungen in dieser Kurzstudie, die für den Zeitraum bis 2019 vorgenommen wurden, veranschaulichen daher das Ausmaß der Kalten Progression bis zum (geplanten) Zeitpunkt der nächsten Tarifsenkung. Der Familienbonus, der eine steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern vorsieht, soll bereits 2019 eingeführt werden. Dieser wurde in den Berechnungen nicht mitberücksichtigt. In Bezug auf die Kalte Progression sieht das Regierungsprogramm eine Prüfung der automatischen Anpassung der Grenzbeträge für die Progressionsstufen auf Basis der Inflation des Vorjahres im Rahmen einer Steuerstrukturreform vor. Nähere Details etwa zum Zeitpunkt der Einführung sind im Regierungsprogramm nicht enthalten.



Neben der Kalten Progression im Bereich der Einkommensteuer, auf die sich die hier durchgeführten 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 verlieren somit real an Wert.<sup>7</sup> Auch bei den Verbrauchsabgaben 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 (Durchschnittssteuersatz bleibt konstant), ist bei einer Mengensteuer die Steuerschuld unabhängig vom Preis, weshalb der Durchschnittssteuersatz bei steigenden Preisen fällt. In dieser Kurzstudie werden nur die Inflationswirkungen bei der Lohn- und Einkommensteuer analysiert.

## Unterschiedliche Modelle zur Tarifindexierung

### Tarifindexierung mit Inflationsrate (Schweizer Modell)

Im **Schweizer Einkommensteuermodell** wird die Kalte Progression über eine Indexierung der Tarifstufen einerseits und eine Indexierung der Abzüge (z.B. Kinderabzug, Doppelverdienerabzug)<sup>8</sup> andererseits ausgeglichen. Zentraler Ansatzpunkt für die Indexierung ist dabei die Inflationsrate. Auf Ebene des Bundes, der für die Simulation der Anwendung des Schweizer Ausgleichsmechanismus auf Österreich herangezogen wird, werden die Tarifstufen und die Abzüge jährlich an den Landesindex der Konsumentenpreise angepasst. Bei einem negativen Teuerungsverlauf wird eine Anpassung gesetzlich ausgeschlossen. Der relevante Vergleichszeitraum für die Entwicklung der Konsumentenpreise ist von Juni des Vorjahres bis Juni des laufenden Jahres. Das heißt der Tarif und die Abzüge für das Jahr 2017 werden mit der Inflationsrate Juni 2015 bis Juni 2016 indexiert, wodurch sich eine verzögerte Wirkung der Inflationsrate auf den Tarif ergibt. Grundsätzlich könnte der Tarif auch um die aktuelle Inflation angepasst werden, hierfür wären jedoch Prognosewerte erforderlich, weshalb die Heranziehung vergangener Inflationsraten eine gängige Praxis ist.

---

<sup>7</sup> Die im Vorjahr beschlossene Erhöhung der Familienbeihilfe (schrittweise bis 2018) gleicht dies nur zum Teil aus. Dies gilt auch für das Pflegegeld, das zuletzt 2016 erhöht wurde.

<sup>8</sup> Dabei handelt es sich um gesetzliche festgeschriebene Freibeträge (Verminderung der Steuerbemessungsgrundlage). Bei Abzügen, die auf tatsächlichen Kosten basieren, ist keine Indexierung erforderlich.



Aufgrund der weitreichenden **Steuerautonomie der Kantone** bei der Einkommensteuer gibt es neben der Bundesregelung zudem für jeden Kanton gesonderte Modelle zum Ausgleich der Kalten Progression im Rahmen der jeweiligen kantonalen Einkommensteuer<sup>9</sup>. Die Regelungen unterscheiden sich zunächst dahingehend, ob nur die Tarifstufen oder ob auch Abzüge indexiert werden. Obwohl in der Mehrzahl der Kantone zumindest ein Teil der Abzüge ebenfalls indexiert wird, zeigen sich doch deutliche Unterschiede. Ebenfalls abweichend von der Bundesregelung gibt es eine Reihe von Kantonen, welche erst nach Überschreiten eines gewissen kumulierten Inflationswertes eine Anpassung vornehmen. Im Jahr 2017 reichte hier die Spannweite von 1 % bis 10 % (siehe unten zur Richtwertmethode).

Bei der **Simulation** der Anwendung des **Schweizer Modells** zum Ausgleich der Kalten Progression **auf das österreichische Steuersystem** bietet sich die folgende Ausgestaltung an. Zur Vereinfachung der Analyse und aufgrund der fehlenden Steuerautonomie der Bundesländer und Gemeinden werden analog zur Bundesregelung in der Schweiz der Steuertarif und sämtliche Abzugsposten (siehe Abschnitt zur methodischen Herangehensweise) indexiert. Während der Schweizer Einkommensteuertarif neben dem Tarif selbst durch eine Reihe von Abzugsposten von der Bemessungsgrundlage (Freibeträgen) charakterisiert ist, enthält der österreichische Steuertarif zusätzlich auch einige Absetzbeträge (z.B. Verkehrsabsetzbetrag, Pensionistenabsetzbetrag)<sup>10</sup>. Da diese Absetzbeträge, deren Höhe gesetzlich festgelegte nominelle Werte sind, in die Berechnung der Steuerschuld einfließen, wurden auch diese einer Indexierung unterzogen. Für 2017 werden die 5 bzw. 6 Tarifstufen (6 inklusive des zeitlich befristeten Steuersatzes von 55 % bei Einkommen über 1 Mio. EUR) sowie die Frei- und Absetzbeträge mit der Inflationsrate Juni 2015 bis Juni 2016 indexiert. Für das Jahr 2018 wird die Inflationsrate von Juni 2016 bis Juni 2017 für die Indexierung herangezogen. Anhand der Inflationsprognosen des WIFO vom Dezember 2017 werden die Tarifstufen und Abzüge für das Jahr 2019 indexiert.<sup>11</sup> Um die Auswirkung einer Indexierung der im Tarif enthaltenen Frei- und Absetzbeträge zu zeigen, wird auch eine (alternative) Berechnung durchgeführt, bei der nur die Tarifstufen (auch jene für die Besteuerung der sonstigen Bezüge), nicht aber die Frei- und Absetzbeträge indexiert werden.

---

<sup>9</sup> Für einen Überblick siehe [Schweizerische Steuerkonferenz \(2015\): „Die kalte Progression“](#) und [Schweizerische Eidgenossenschaft \(2017\): „Steuermäppchen für die Steuerperiode 2017“](#)

<sup>10</sup> Ein Absetzbetrag mindert direkt die Steuerschuld.

<sup>11</sup> Um aus den Inflationsprognosen eine Rate für den Zeitpunkt Juni bis Juni abzuleiten, ergibt sich die verwendete Inflationsrate für 2019 zu 50 % aus der Inflationsrate für das zweite Halbjahr 2017 und zu 50 % aus der Inflationsprognose für 2018.



## Tarifindexierung mit Nominallohnwachstum (Schwedisches Modell)

Ähnlich dem Schweizer Modell wird auch im **schwedischen Einkommensteuersystem** die Kalte Progression im Wesentlichen durch eine Indexierung der Tarifstufen sowie eine Indexierung der Abzüge ausgeglichen. Dabei erfolgt die Indexierung der Tarifstufen jedoch nicht nur auf Basis der Inflation, sondern berücksichtigt zudem einen fixen Faktor zur Annäherung an die nominelle Lohnentwicklung. Die zu Beginn der 90er Jahre festgelegte Regelung sieht eine Indexierung der Tarifstufen um die Inflationsrate – gemessen an der Veränderung des Konsumentenpreisindex von Juni bis Juni – und einem fixen Aufschlag von 2 %-Punkten vor. Von dieser Indexierungsregel wurde jedoch anlassbezogen mehrfach abgewichen. So wurde beispielsweise für das Jahr 2017 eine Indexierung der Tarifstufen in der Höhe der Inflationsrate plus 1 %-Punkt angewandt, wobei sich die Inflationsrate wie in der Schweiz am Anstieg des Preisniveaus von Juni 2015 bis Juni 2016 bemisst. Die Motivation für diese Vorgehensweise ist, dass bei einer Indexierung des Steuertarifs mit dem nominellen Lohnwachstum ein Anstieg der Steuerquote vermieden wird und damit eine Korrektur der kalten Progression im weiteren Sinne erreicht wird.

Zusätzlich zu den Tarifstufen werden in Schweden auch der allgemeine Freibetrag und der allgemeine Absetzbetrag indexiert. Der allgemeine Freibetrag sowie der allgemeine Absetzbetrag sind standardmäßige Bestandteile des schwedischen Einkommensteuertarifs, deren Höhe vom Einkommen abhängt und sich für Personen über und unter 65 Jahren unterscheidet.<sup>12</sup> In diesen beiden Fällen erfolgt die Indexierung jedoch nur mit der jährlichen Inflationsrate. Andere Freibeträge wie Reisekosten oder Kosten der doppelten Haushaltsführung beruhen auf tatsächlichen Kosten oder Pauschalbeträgen, welche nicht indexiert werden.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Siehe [OECD \(2018\) : "Tax and Benefit Systems: OECD Indicators"](#)

<sup>13</sup> Informationen zur schwedischen Regelung wurden dem Budgetdienst vom schwedischen Finanzministerium bereitgestellt.



Bei der **Simulation** der Anwendung des **Schwedischen Modells** zum Ausgleich der Kalten Progression auf das **österreichische Steuersystem** wurde die nachfolgende Ausgestaltung gewählt. Für 2017 werden die österreichischen Tarifstufen mit der Inflationsrate von Juni 2015 bis Juni 2016 plus 1 %-Punkt indexiert. Für das Jahr 2018 werden die Tarifstufen mit der Inflationsrate Juni 2016 bis Juni 2017 plus 2 %-Punkte indexiert. Auch für das Jahr 2019 werden die Tarifstufen anhand der Inflationsprognosen des WIFO plus 2 %-Punkte indexiert. Damit wird die schwedische Regelung für den Betrachtungszeitraum übernommen. Die Steigerung des fixen Aufschlags von 1 auf 2 %-Punkte entspricht dabei auch in etwa den prognostizierten deutlichen Zuwächsen bei den nominalen Löhnen für 2018 und 2019.

Im Vergleich zum österreichischen Steuersystem enthält das schwedische Steuersystem eine deutlich geringere Zahl an Frei- und Absetzbeträgen bei der Festsetzung der Steuerlast. Aufgrund ihrer Höhe kommt dabei dem allgemeinen Freibetrag und dem allgemeinen Absetzbetrag eine besondere Bedeutung zu. Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass diese beiden zentralen Abzugsposten mittels der Inflationsrate (ohne Aufschlag) indexiert werden, werden zusätzlich auch alle im Abschnitt zur methodischen Herangehensweise angeführten Frei- und Absetzbeträge im Ausmaß der Inflationsrate angepasst. Auch die Negativsteuer für ArbeitnehmerInnen und PensionistInnen (SV-Erstattung) wird bei den Berechnungen um die Inflationsrate (ohne Aufschlag) erhöht. Diese Herangehensweise soll eine möglichst analoge Anwendung des schwedischen Tarifausgleichs auf Österreich sicherstellen. Für die Jahre 2017 bis 2019 kommen dabei dieselben Inflationsraten zur Anwendung, die auch für das Schweizer Modell verwendet werden. Wie für das Schweizer Modell wurde auch für das Schwedische Modell eine alternative Berechnung durchgeführt, bei der nur die Tarifstufen, nicht aber die im Tarif enthaltenen Frei- und Absetzbeträge indexiert wurden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der fixe Aufschlag zur Berücksichtigung von Nominallohnsteigerungen bei der Anpassung der Tarifstufen in Schweden den wesentlichsten Unterschied zum Schweizer Modell darstellt. Davon abgesehen, wird in beiden Ländern die Inflation auf Basis der Entwicklung der Konsumentenpreise von Juni des Vorjahres bis Juni des laufenden Jahres berücksichtigt. Bei der vom Budgetdienst gewählten Vorgangsweise, dass bei der Übertragung ins österreichische System entweder sämtliche oder keine Abzugsposten mit den Inflationsraten indexiert werden, sind folglich auch alle Unterschiede in den Berechnungsergebnissen zwischen dem Schweizer und dem Schwedischen Modell ausschließlich auf diesen fixen Aufschlag zurückzuführen.



## Richtwertmodell

Das **Richtwertmodell** sieht eine Indexierung des Steuertarifs erst dann vor, wenn die kumulierte Teuerung einen gesetzlich festgelegten Schwellenwert überschreitet. Ein derartiges Modell kam beispielsweise für die Bundessteuer in der Schweiz bis zum Jahr 2010 zur Anwendung.<sup>14</sup> Die bis 2010 gültige Regelung sah vor, dass der Steuertarif dann anzupassen ist, wenn sich der Verbraucherpreisindex seit der letzten Indexierung um 7 % erhöht hat.

In der letzten Gesetzgebungsperiode war eine derartige Regelung auch für Österreich in Diskussion, das überarbeitete **Regierungsprogramm 2017/2018** sah einen Start der vereinbarten Regelung per 1. Jänner 2019 vor. Diese sah vor, dass ab einer kumulierten Inflation von 5 % die ersten beiden Tarifstufen von 11.000 EUR und 18.000 EUR automatisch indexiert werden. Über die Anpassung der übrigen Tarifstufen hätte die Politik auf Grundlage eines Progressionsberichts entscheiden sollen. Hintergrund für diese Regelung war, dass unterschiedliche Einkommensgruppen nicht im selben Ausmaß von der Teuerung betroffen sind, weil sich ihre Warenkörbe unterscheiden. Durch die flexiblere Handhabung der Indexierung hätte diesem Umstand Rechnung getragen werden sollen (siehe auch Abschnitt zu den Verteilungswirkungen). Bezuglich der Indexierung von Frei- und Absetzbeträgen enthielt das Regierungsprogramm 2017/2018 keine Angaben.

Beim Richtwertmodell ist zu beachten, dass es in den Jahren, in denen keine Indexierung erfolgt, da der Schwellenwert noch nicht erreicht ist, zu einer steuerlichen Mehrbelastung durch die Kalte Progression kommt. Der Effekt der **Kalten Progression** wird daher durch eine derartige Regelung **zwar abgemildert**, aber nicht beseitigt. Unter Umständen kann eine Regelung, bei der der Ausgleich über regelmäßig wiederkehrende Steuerreformen erfolgt (derzeitige Praxis in Österreich), sogar eine stärkere Entlastung bewirken als ein Richtwertmodell, sofern die Steuerreformen groß genug ausfallen und die Tarifanpassung über die richtwertbezogene Anpassung hinausgeht.

Es ist zudem zu beachten, dass es bei niedrigen Inflationsraten mehrere Jahre dauern kann bis der Schwellenwert erreicht wird. Dies war auch der Grund, warum diese Regelung in der Schweiz ab 2011 durch eine automatische jährliche Indexierung ersetzt wurde. Für Österreich hätte eine Implementierung des geplanten Richtwertmodells dazu geführt, dass es bei den

---

<sup>14</sup> Auf Kantonsebene wird das Richtwertmodell in einigen Kantonen weiterhin angewendet.



derzeitigen Inflationserwartungen erst mit dem Jahr 2020 zu einer Anpassung des Tarifs kommen würde, weil der Schwellenwert voraussichtlich erst 2019 erreicht werden wird.<sup>15</sup> Bei der Simulation des Richtwertmodells wurde daher auch ein **Schwellenwert von 4 %** herangezogen, der gemäß den derzeitigen Inflationserwartungen zu einer Tarifanpassung im Jahr 2019 führen würde. Bei den Berechnungen wurden alle Tarifstufen im gleichen Ausmaß um die jeweils kumulierte Inflationsrate angepasst und es wurde wieder jeweils eine Variante mit und eine ohne Indexierung der im Modell enthaltenen Frei- und Absetzbeträge berechnet.

## Methodische Herangehensweise

Für die Berechnungen wird das **EUROMOD-Mikrosimulationsmodell** herangezogen.<sup>16</sup> In einem Mikrosimulationsmodell sind wesentliche Teile des Steuer- und Transfersystems eines Landes abgebildet. Auf der Steuerseite sind im EUROMOD-Modell die für die Berechnungen in dieser Studie relevante Lohn- und Einkommensteuer sowie die Kapitalertragsteuer und die Beiträge zur Sozialversicherung abgebildet.<sup>17</sup> Auf der Transferseite wird etwa das Arbeitslosengeld, die Notstandshilfe, die Mindestsicherung oder die Familienbeihilfe modelliert.<sup>18</sup> Mit Hilfe statistischer Daten zur Einkommens- und Haushaltsstruktur der Bevölkerung (Modelinput) können Änderungen im Steuer- und Transfersystem analysiert werden. Die Parameter des Steuer- und Transfersystems können innerhalb des Modells frei geändert werden, sodass eine Ex-ante-Evaluierung von Änderungen im Steuer- und Transfersystem im Hinblick auf ihre fiskalischen Wirkungen (aber auch auf Verteilungs- und Anreizwirkungen) durchgeführt werden kann.

Die Datengrundlage für das Modell bilden die **EU-SILC-Daten**. Dabei handelt es sich um eine jährliche Erhebung über die Lebensbedingungen der Privathaushalte in der Europäischen Union. Von besonderem Interesse sind bei dieser in Form von Haushaltsbefragungen erhobenen Daten die Beschäftigungssituation und das Einkommen der Haushaltseinheiten. Seit EU-SILC 2011 werden auch schrittweise Verwaltungsdaten in die Erhebung einbezogen,

<sup>15</sup> Sofern wie in der Schweiz und Schweden auf vergangene Inflationsraten zurückgegriffen wird und nicht auf aktuelle Inflationsraten, die die Heranziehung von Prognosewerten für die Indexierung des Tarifs erfordern würden.

<sup>16</sup> Für eine ausführlichere Vorstellung des Modells siehe auch [About EUROMOD](#)

<sup>17</sup> Eine Erweiterung um indirekte Steuern wurde bereits im Auftrag der Europäischen Kommission entwickelt, diese Erweiterung ist derzeit allerdings noch nicht verfügbar.

<sup>18</sup> Für eine Darstellung sämtlicher im Modell abgebildeter Komponenten siehe den [EUROMOD-Länderbericht](#) für Österreich



wodurch die Qualität der Daten, insbesondere hinsichtlich der Einkommen der Haushalte, erhöht wurde. Neben den einzelnen Einkommenskomponenten werden insbesondere auch Informationen zu haushaltsspezifischen Variablen (Familienstand, Kinder, Erwerbsstatus) erfasst. Da es nicht möglich ist, diese Daten für die gesamte Bevölkerung zu erheben, wird aus der in Österreich in Privathaushalten lebenden Bevölkerung eine nach Bundesland und Haushaltsgröße geschichtete Stichprobe gezogen.<sup>19</sup> Die EU-SILC-Daten können dann mittels Hochrechnungsfaktoren auf die Gesamtpopulation (alle privaten Haushalte in Österreich) hochgerechnet werden, sodass über diese Aussagen getroffen werden können. Mit Hilfe dieser Hochrechnungsfaktoren kann auch das Gesamtaufkommen aus der Lohn- und Einkommensteuer simuliert werden. Da sich die Daten auf einen bereits vergangenen Zeitpunkt beziehen, wurden insbesondere die Einkommensdaten um Lohn- bzw. Preissteigerungen angepasst. Nicht berücksichtigt wurde der Beschäftigungsanstieg seit 2015, der sich auch im Analysezeitraum fortsetzen dürfte. Aus diesem Grund stellen die Ergebnisse zu den fiskalischen Auswirkungen eher eine untere Grenze dar.<sup>20</sup>

Für die **Berechnung der fiskalischen Auswirkungen** wurde das Steueraufkommen aus der Lohn- und Einkommensteuer in den unterschiedlichen Szenarien, d.h. für den Status-quo (keine Indexierung) und für eine Umlegung des Schweizer bzw. des Schwedischen Modells auf das österreichische Steuersystem, simuliert. Die Berechnungen basieren dabei auf statischen Analysen. Fiskalische Multiplikatoreffekte auf das gesamtwirtschaftliche Produktionsniveau sowie dynamische Arbeitsangebotseffekte aufgrund einer Beseitigung der Kalten Progression werden dabei nicht berücksichtigt. Auch der Effekt auf die indirekten Abgaben (z.B. Umsatzsteuer), zu dem es aufgrund des höheren verfügbaren Einkommens bei einer Tarifindexierung kommen würde, wurde ausgeklammert. Die Differenz der simulierten Steueraufkommen zwischen den beiden Reformszenarien zum Status-quo zeigt, um wieviel niedriger das Steueraufkommen aus der Einkommensteuer in den Jahren 2017 bis 2019 wäre, wenn der Steuertarif wie in der Schweiz bzw. in Schweden indexiert werden würde. Dabei handelt es sich um eine Schätzgröße, die mit einer gewissen Unsicherheit verbunden ist und die daher nur einen Näherungswert darstellt.

---

<sup>19</sup> Für die Berechnungen in dieser Studie wurden die EU-SILC-Daten aus dem Jahr 2015 herangezogen. Es wurden für diese Welle 6.045 Haushalte befragt, in denen 13.213 Personen leben.

<sup>20</sup> Je höher die Beschäftigung desto größer ist auch der Personenkreis, der von der Kalten Progression betroffen ist.



In der nachstehenden Tabelle werden die für die Indexierung des Steuertarifs maßgeblichen **Inflationsraten** ausgewiesen:

#### Inflationsraten und Anpassungsfaktoren

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Preisentwicklung (Verbraucherpreisindex)</b>					
Verbraucherpreisindex Stand Juni (Basis Ende 2005=100)	121,8	122,5	124,8	127,2	129,7
Jährliche Veränderung (Inflationsrate von Juni bis Juni)	1,0%	0,6%	1,9%	1,9%	1,9%
<b>Anpassungsfaktoren</b>					
Inflationsrate des Vorjahrs Stand Juni (Schweizer Modell)	-	-	0,6%	1,9%	1,9%
Inflationsrate des Vorjahrs Stand Juni plus Aufschlag (Schwedisches Modell)	-	-	1,6%	2,9%	2,9%
Kumulierte Inflationsrate bei Überschreitung des Schwellenwertes von 4%	-	-	-	-	4,4%

Anmerkung: Aufschlag im Schwedischen Modell 1 % für 2017 und jeweils 2 % für 2018 und 2019

Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen

Sowohl in der Schweiz als auch in Schweden ist für die Tarifindexierung im Jahr t die Veränderung des Verbraucherpreisindex Stand Juni im Jahr t-1 gegenüber dem Stand im Juni im Jahr t-2 maßgeblich, d.h. im Jahr 2017 wird der Tarif um den Anstieg des Verbraucherpreises vom Juni 2015 (Indexstand: 121,9) bis Juni 2016 (Indexstand: 122,5) angepasst. Daraus ergibt sich eine verzögerte Wirkung von Änderungen der Inflationsrate auf den Steuertarif. Aufgrund der niedrigen Inflation in den Jahren 2015 und 2016 wird der Tarif 2017 nur um 0,6 % angepasst, bzw. bei Berücksichtigung des Aufschlags im Schwedischen Modell, der für 2017 1 %-Punkt beträgt, um 1,6 %. Beim Richtwertmodell (Schwellenwert 4 %) ergibt sich 2019 eine kumulierte Inflationsrate von 4,4 % (Juni 2018 gegenüber Juni 2015).



Ein **Überblick über die indexierten Tarifeckwerte**, wie sie im Modell bei der Simulation des hypothetischen Steueraufkommens implementiert wurden, ist der nachstehenden Tabelle zu entnehmen:

### Anpassung der Tarifeckwerte

	in Mio. EUR	2016	2017		2018		2019		
		Status quo	Modell CH	Modell SE	Modell CH	Modell SE	Modell CH	Modell SE	Richtwertmod. (Schwelle 4%)
<b>Einkommensteuerarif</b>									
Grundfreibetrag (Grenzsteuersatz 0%)	11.000	11.063	11.173	11.271	11.606	11.489	12.064	11.489	
weitere Tarifstufe (Grenzsteuersatz 25%)	18.000	18.103	18.283	18.443	18.992	18.801	19.740	18.801	
weitere Tarifstufe (Grenzsteuersatz 35%)	31.000	31.178	31.488	31.764	32.709	32.379	33.997	32.379	
weitere Tarifstufe (Grenzsteuersatz 42%)	60.000	60.345	60.945	61.478	63.308	62.670	65.802	62.670	
weitere Tarifstufe (Grenzsteuersatz 48%)	90.000	90.517	91.417	92.217	94.962	94.005	98.702	94.005	
weitere Tarifstufe (Grenzsteuersatz 50%)*	1.000.000	1.005.747	1.015.747	1.024.631	1.055.133	1.044.496	1.096.693	1.044.496	
<b>Besteuerung sonstiger Bezüge (§ 67 EStG, Abs. 1 u. 2)</b>									
Freigrenze bei der Besteuerung sonstiger Bezüge	2.100	2.112	2.133	2.152	2.216	2.193	2.303	2.193	
Grundfreibetrag (Grenzsteuersatz 0%)	620	624	630	635	654	648	680	648	
weitere Tarifstufe (Grenzsteuersatz 6%)	25.000	25.144	25.394	25.616	26.378	26.112	27.417	26.112	
weitere Tarifstufe (Grenzsteuersatz 27%)	50.000	50.287	50.787	51.232	52.757	52.225	54.835	52.225	
weitere Tarifstufe (Grenzsteuersatz 35,75%)**	83.333	83.812	84.645	85.386	87.927	87.041	91.391	87.041	
<b>Negativsteuer (SV-Erstattung)</b>									
Negativsteuer ArbeitnehmerInnen	400	402		410			418		
Negativsteuer PensionistInnen	110		111		113			115	
<b>Absetzbeträge</b>									
Verkehrsabsetzbetrag***	400	402		410			418		
Pensionistenabsetzbetrag (PAB)	400	402		410			418		
Erhöhter Pensionistenabsetzbetrag	764	768		783			798		
Untere Grenze für Einschleifregelung PAB	17.000	17.098		17.419			17.756		
Untere Grenze für Einschleifregelung erhöhter PAB	19.930	20.045		20.421			20.817		
Obere Grenze für Einschleifregelung PAB	25.000	25.144		25.616			26.112		
Zuverdienstgrenze Partnereinkommen für erhöhten PAB	2.200	2.213		2.254			2.298		
Alleinverdiener- und Alleinerzieherabsetzbetrag (1 Kind)	494	497		506			516		
Kinderzuschlag 2. Kind	175	176		179			183		
Kinderzuschlag 3. und jedes weitere Kind	220	221		225			230		
Zuverdienstg. Partnereink. für Alleinverdienerabsetzb.	6.000	6.034		6.148			6.267		
<b>Freibeträge</b>									
Werbungskostenpauschale	132	133		135			138		
Sonderausgabenpauschale	60	60		61			63		
Kinderfreibetrag	440	443		451			138		
Kinderfreibetrag bei Aufteilung	300	302		307			63		
Freibetrag für zu veranlagende Einkommensarten	730	734		748			762		
Gewinnfreibetrag für selbständige Einkommen****	30.000	30.172	30.472	30.739	31.654	31.335	32.901	31.335	

\* Der Grenzsteuersatz für Einkommensbestandteil über 1 Mio. EUR beträgt 55 %

\*\* Sonstige Bezüge, die nach Abzug des Dienstnehmeranteils zur Sozialversicherung mehr als 83.333 EUR betragen, werden wie ein laufender Bezug nach der Tariflohnsteuer besteuert.

\*\*\* Der erhöhte Verkehrsabsetzbetrag für Personen mit niedrigem Einkommen bei Anspruch auf eine Pendlerpauschale kann nicht berücksichtigt werden, weil in den Daten keine Information zur Arbeitsplatzentfernung vorhanden ist. Dies gilt auch für den Pendlereuro und die Pendlerpauschale.

\*\*\*\* Im Modell kann nur der Grundfreibetrag ohne Investitionserfordernis berücksichtigt werden.

Anmerkung: Die nominellen Eckwerte für die Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge (z.B. Geringfügigkeitsgrenze, Höchstbeitragsgrundlage) beziehen sich bis 2018 auf die tatsächliche Gesetzeslage und wurden für 2019 mit einem Aufwertungsfaktor fortgeschrieben.

Quellen: Einkommensteuergesetz, EUROMOD-Länderbericht, eigene Berechnungen



Der Einkommensteuertarif und die Eckwerte für die Besteuerung der sonstigen Bezüge gem. § 67 Abs. 1 u. 2 EStG (begünstigte Besteuerung des 13./14. Monatsbezugs) wurden im Schweizer Modell mit der Inflationsrate des Vorjahres und im Schwedischen Modell mit der Inflationsrate des Vorjahres plus einem Aufschlag angepasst (siehe Tabelle zu den Anpassungsfaktoren).<sup>21</sup> Alle anderen im Mikrosimulationsmodell implementierten Frei- und Absetzbeträge sowie die Negativsteuer (SV-Erstattung) wurden in den drei Varianten mit der vergangenen Inflationsrate angepasst. Die Unterschiede zwischen den Simulationsergebnissen resultieren daher ausschließlich aus der unterschiedlichen Anpassung der Tarifstufen, wobei sich aus der Indexierung der Tarifstufen die deutlich größeren budgetären Effekte ergeben als durch die Indexierung der Frei- und Absetzbeträge bewirkt werden. Um jedoch die Unterschiede aus einer Indexierung nur der Tarifstufen (inkl. Besteuerung sonstiger Bezüge) und des Gesamttarifs mit allen Frei- und Absetzbeträgen aufzuzeigen, werden beide Szenarien simuliert.

Nicht berücksichtigt werden kann bei der Simulation die Pendlerpauschale, weil keine Information zur Entfernung des Arbeitsortes vorhanden ist, sowie weitere Frei- und Absetzbeträge, die im Veranlagungsweg geltend gemacht werden. Da ein erheblicher Teil der Abzüge aus tatsächlichen und nachzuweisenden Kosten resultiert (z.B. Sonderausgaben, Werbungskosten) bewirkt dieser Umstand nur bedingt eine Verzerrung der Ergebnisse, weil die Preissteigerung bei den geltend gemachten Ausgaben enthalten ist. Problematisch sind nur nominelle Pauschalbeträge, die nicht indexiert werden.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Auch der Gewinnfreibetrag für selbständige Einkommen iHv 30.000 EUR wurde in den beiden Modellen unterschiedlich indexiert, weil dieser einen Ersatz für Selbständige für die begünstigte Besteuerung des 13./14. Monatsbezugs darstellt.

<sup>22</sup> Neben der Pendlerpauschale gibt es beispielsweise bei den außergewöhnlichen Belastungen Pauschalbeiträge etwa im Zusammenhang mit einer eigenen Behinderung (Höhe des Freibetrags abhängig vom Ausmaß der Behinderung) oder den Aufwendungen für eine Berufsausbildung eines Kindes außerhalb des Wohnortes (Freibetrag iHv 110 EUR pro Monat).



## Ergebnisse

### Fiskalische Aufkommenswirkungen der unterschiedlichen Modelle

Die **Hauptergebnisse der Berechnungen** sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen, die die fiskalischen Aufkommenswirkungen aufzeigt, die aus einer Indexierung der Tarifstufen und der simulierten Frei- und Absetzbeträge (siehe Tabelle oben) resultieren würden:

#### Fiskalischen Auswirkungen auf die Lohn- und Einkommensteuer

Mindereinnahmen <i>in Mio. EUR</i>	2017	2018	2019	2017 bis 2019
Tarifindexierung mit Inflationsrate (Schweizer Modell)	149	651	1.188	1.988
Tarifindexierung mit Nominallohnwachstum (Schwedisches Modell)	380	1.349	2.372	4.101
Richtwertmodell mit Schwellenwert 5%	0	0	0	0
Richtwertmodell mit Schwellenwert 4%	0	0	1.188	1.188

Anmerkung: Aufschlag im Schwedischen Modell 1 % für 2017 und jeweils 2 % für 2018 und 2019

Quelle: Eigene Berechnungen mit EUROMOD mit fortgeschriebenen Daten aus EU-SILC 2015

Bei einer **Tarifindexierung mit der Inflationsrate** wären die Steuereinnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer im Jahr 2017 um knapp 150 Mio. EUR niedriger gewesen als im Status quo. Der Effekt ist deswegen recht gering, weil die für die Indexierung herangezogene Inflationsrate nur bei 0,6 % lag und der fiskalische Effekt der Indexierung mit der Inflationsrate ansteigt. Dies wird auch aus dem starken Anstieg der fiskalischen Wirkung in den Jahren 2018 und 2019 sichtbar, der Anpassungsfaktor beträgt in diesen beiden Jahren jeweils 1,9 %. Im Jahr 2018 wären die Steuereinnahmen bereits um etwa 650 Mio. EUR niedriger als im Status quo und im Jahr 2019 bereits um rd. 1,2 Mrd. EUR. Der fiskalische Effekt wird deswegen von Jahr zu Jahr größer, weil sich die Tarifeckwerte bei einer jährlichen Indexierung zunehmend vom Status-quo entfernen. Im gesamten Betrachtungszeitraum würde die Steuerleistung aus der Lohn- und Einkommensteuer um insgesamt rd. 2 Mrd. EUR reduziert, wenn der Tarif jährlich indexiert würde. Nicht miteinbezogen werden indirekte Effekte auf das Aufkommen aus den Verkehrs- und Verbrauchssteuern (z.B. Umsatzsteuer), die sich aus einem höheren verfügbaren Einkommen aufgrund der Tarifindexierung ergeben würden. Damit würde der Steuerentfall durch die Indexierung des Tarifs abgemildert werden.

Zu einem deutlich stärkeren fiskalischen Effekt führt die Anwendung **des Schwedischen Modells** aufgrund des Aufschlags bei der Indexierung der Tarifstufen zur Inflationsrate von 1 %-Punkt (2017) bzw. 2 %-Punkten (2018 und 2019). Dadurch wird der Anpassungsfaktor in den Jahren 2018 und 2019 gegenüber dem Schweizer Modell in etwa verdoppelt, im Jahr 2017 sogar mehr als verdoppelt. Im Jahr 2017 wären die Steuereinnahmen bei einer



Implementierung dieser Variante um etwa 380 Mio. EUR niedriger gewesen, im Jahr 2018 bereits um rd. 1,3 Mrd. EUR und im Jahr 2019 um fast 2,4 Mrd. EUR. Im gesamten Betrachtungszeitraum würde die Steuerleistung aus der Lohn- und Einkommensteuer um rd. 4,1 Mrd. EUR geringer ausgefallen, auch hier sind Auswirkungen auf die indirekten Abgaben nicht enthalten.

Bei einer Implementierung des **Richtwertmodells** mit einem Schwellenwert von 5 %, wie es von der letzten Bundesregierung noch geplant war, hätte sich im Betrachtungszeitraum keine Auswirkung auf das Steueraufkommen ergeben, weil der Schwellenwert aus derzeitiger Sicht erst 2019 erreicht wird und es daher erst im Jahr 2020 zu einer Indexierung des Tarifs kommen würde. Nach den derzeitigen Inflationserwartungen würde es bei dieser Variante im Jahr 2020 zu einer Tarifanpassung im Ausmaß von 6,5 % kommen, dadurch würde es gegenüber dem Status-quo (keine Anpassung) im Jahr 2020 zu Mindereinnahmen von etwa 1,7 Mrd. EUR kommen. Um den Effekt des Richtwertmodells bereits für 2019 vergleichbar zu machen, wurde der Schwellenwert auf 4 % gesenkt, weil die kumulierte Inflationsrate nach derzeitigen Erwartungen im Juni 2018 (gegenüber Juni 2015) rd. 4,4 % betragen wird und damit eine Tarifanpassung 2019 erforderlich werden würde. Die Tarifindexierung würde in diesem Fall im Jahr 2019 zu Mindereinnahmen von etwa 1,2 Mrd. EUR führen, in den Jahren 2017 und 2018 wären die Einnahmen ident mit dem Status-quo. Daraus wird auch ersichtlich, dass das Richtwertmodell nur sehr eingeschränkt einen Ausgleich der Kalten Progression gewährleistet. Bei den letzten größeren Steuerreformen ging daher auch das Ausmaß der Entlastung über die bei einem Richtwertmodell erforderliche Tarifanpassung, die im Wesentlichen einen Ausgleich der Kalten Progression nur für das Vorjahr gewährleistet, hinaus. Grundsätzlich kann durch regelmäßige größere Steuerreformen (abhängig vom Entlastungsvolumen und dem Zeitabstand zwischen den Reformen) ein stärkerer Ausgleich der kalten Progression erfolgen, als dies bei einem Richtwertmodell der Fall ist.

Um den **Effekt einer Indexierung der im Modell enthaltenen Frei- und Absetzbeträge** zu veranschaulichen, wurde für die einzelnen Varianten auch eine Berechnung durchgeführt, bei der nur die Tarifstufen (auch jene für die Besteuerung der sonstigen Bezüge) aber nicht die Frei- und Absetzbeträge indexiert werden. Die Ergebnisse sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen.



## Fiskalische Auswirkungen auf die Lohn- und Einkommensteuer ohne Anpassung der Frei- und Absetzbeträge

Mindereinnahmen <i>in Mio. EUR</i>	2017	2018	2019	2017 bis 2019
Tarifindexierung mit Inflationsrate (Schweizer Modell) - nur Tarif	133	577	1.051	1.761
Tarifindexierung mit Nominallohnwachstum (Schwedisches Modell) - nur Tarif	364	1.274	2.237	3.875
Richtwertmodell mit Schwellenwert 5% - nur Tarif	0	0	0	0
Richtwertmodell mit Schwellenwert 4% - nur Tarif	0	0	1.051	1.051

Anmerkung: Aufschlag im Schwedischen Modell 1 % für 2017 und jeweils 2 % für 2018 und 2019

Quelle: Eigene Berechnungen mit EUROMOD mit fortgeschriebenen Daten aus EU-SILC 2015

Dabei wird ersichtlich, dass der deutlich größere fiskalische Effekt auf eine Indexierung der Tarifstufen zurückzuführen ist. Im Jahr 2017 sind bei einer Implementierung des Schweizer Modells die Mindereinnahmen mit 133 Mio. EUR nur um 16 Mio. EUR niedriger als bei einer Indexierung sämtlicher Tarifeckwerte. Im gesamten Betrachtungszeitraum 2017 bis 2019 beträgt die Differenz beim Schweizer Modell 227 Mio. EUR. Da beim Schwedischen Modell die Frei- und Absetzbeträge auch nur mit der Inflationsrate (ohne Aufschlag) indexiert wurden, ist der fiskalische Effekt im Schwedischen Modell weitgehend ident. Geringe Unterschiede resultieren aus einer stärkeren Anpassung der Tarifstufen im Schwedischen Modell, wodurch bei den Freibeträgen in einzelnen Fällen geringere Grenzsteuersätze zur Anwendung kommen können.<sup>23</sup>

## Steuerentlastung hypothetischer Haushalte

Zur Illustration, wie sich eine Indexierung des Steuertarifs auf einzelne Personen bzw. Haushalte auswirken würde, wurden auch Simulationen für ausgewählte **hypothetische Haushalte** durchgeführt. Dabei wurden die Varianten herangezogen, bei der auch die Frei- und Absetzbeträge indexiert wurden. Der nachstehenden Tabelle ist die individuelle Steuerentlastung bei Implementierung des Schweizer Modells für unterschiedliche Einkommen eines Single-Haushalts bzw. eines Paarhaushalts mit Kindern zu entnehmen.

---

<sup>23</sup> Dies ist nur dann der Fall, wenn ein (steuerpflichtiges) Einkommen zwar über der Tarifstufe im Schweizer Modell liegt, aber noch unter der Tarifstufe im Schwedischen Modell.



## Individuelle Steuerentlastung bei Implementierung des Schweizer Modells

	Monatliches Bruttoeinkommen <i>in EUR</i>	Bruttojahres-einkommen des Haushalts (inkl. 13./14. Monatsbezug)	Jährliche Steuerersparnis bei Tarifindexierung mit Inflationsrate (Schweizer Modell)			Gesamt-ersparnis 2017 bis 2019
			2017	2018	2019	
<b>Single Haushalt</b>	1.500	21.000	18	80	144	242
	1.932*	27.051	29	124	225	378
	3.000	42.000	29	124	225	378
	5.000	70.000	41	178	322	542
	7.000	98.000	62	267	483	812
<b>Paarhaushalt mit 2 Kindern</b>	<b>Partner 1</b>	<b>Partner 2</b>				
	1.932*	1.000	41.048	22	109	186
	1.932	2.000	55.048	60	255	427
	1.932	3.000	69.048	60	255	427
	1.932	4.000	83.048	73	309	526
	2.902**	1.000	54.628	33	142	257
	2.902	2.000	68.628	60	258	469
	2.902	3.000	82.628	60	258	469
	2.902	4.000	96.628	73	313	568
	4.000	1.000	70.000	46	197	357
	4.000	2.000	84.000	73	313	568
	4.000	3.000	98.000	73	313	567
	4.000	4.000	112.000	86	368	666
						1.120

\* Dabei handelt es sich um das monatliche Bruttomedianeinkommen der unselbständig Beschäftigten (ohne Lehrlinge) im Jahr 2016 (2017 noch nicht verfügbar).

\*\* Dabei handelt es sich um das monatliche Bruttomedianeinkommen der ganzjährig Vollzeitbeschäftigen (ohne Lehrlinge) im Jahr 2016 (2017 noch nicht verfügbar).

Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen

Die **steuerliche Entlastung** im Jahr 2017 ist aufgrund der niedrigen (vergangenen) Inflation recht gering, für einen Single-Haushalt mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von 1.932 EUR (Bruttomedianeinkommen) würde die Steuerersparnis im Schweizer Modell 29 EUR betragen. In den Jahren 2018 und 2019 ist ein deutlicher Anstieg der steuerlichen Entlastung zu erkennen, da der Tarif mit höheren Inflationsraten indexiert wird und die kumulierte Inflationsrate mit der Zeit zunimmt. Im Jahr 2019 würde ein Single-Haushalt mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von 1.932 EUR (Bruttomedianeinkommen) um 225 EUR weniger Lohnsteuer pro Jahr zahlen als im Status-quo. Bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von 1.500 EUR würde die Entlastung im Jahr 2019 144 EUR, bei 7.000 EUR Bruttoeinkommen 483 EUR betragen. Für einen Paarhaushalt mit 2 Kindern, bei dem ein Partner über das Bruttomedianeinkommen eines ganzjährig Vollzeitbeschäftigen von 2.902 EUR und der andere über ein Einkommen von 2.000 EUR verfügt, läge die Entlastung im Jahr 2017 bei 60 EUR, im Jahr 2019 bereits bei 469 EUR. Wenn beide Partner ein monatliches Bruttoeinkommen von 4.000 EUR beziehen, steigt die Steuerersparnis von 86 EUR im Jahr 2017 auf 666 EUR im Jahr 2019 an.



Beim Richtwertmodell (Schwellenwert 4 %) kommt es in den Jahren 2017 und 2018 zu keiner Entlastung gegenüber dem Status-quo. Im Jahr 2019 ist die Entlastungswirkung ident mit dem Schweizer Modell, da die Tarifeckwerte mit demselben Anpassungsfaktor indexiert werden.

Bei Implementierung des Schwedischen Modells ist das Muster der Entlastungswirkung sehr ähnlich, die absolute Entlastung ist jedoch aufgrund der höheren Anpassungsfaktoren bei der Tarifindexierung deutlich höher.

### **Individuelle Steuerentlastung bei Implementierung des Schwedischen Modells**

in EUR	Monatliches Bruttoeinkommen	Bruttojahres-einkommen des Haushalts (inkl. 13./14. Monatsbezug)	Jährliche Steuerersparnis bei Tarifindexierung mit Inflationsrate (Schwedisches Modell)			Gesamt-ersparnis 2017 bis 2019	
			2017	2018	2019		
<b>Single Haushalt</b>	1.500	21.000	46	165	290	501	
	1.932*	27.051	75	264	392	731	
	3.000	42.000	75	264	464	803	
	5.000	70.000	109	384	675	1.168	
	7.000	98.000	166	583	1.023	1.772	
<b>Paarhaushalt mit 2 Kindern</b>	<b>Partner 1</b>	<b>Partner 2</b>					
	1.932*	1.000	41.048	50	194	331	575
	1.932	2.000	55.048	142	465	721	1.328
	1.932	3.000	69.048	142	480	812	1.434
	1.932	4.000	83.048	177	601	1.024	1.802
	2.902**	1.000	54.628	79	282	496	856
	2.902	2.000	68.628	152	524	856	1.532
	2.902	3.000	82.628	152	539	947	1.638
	2.902	4.000	96.628	187	660	1.160	2.006
	4.000	1.000	70.000	113	403	709	1.226
	4.000	2.000	84.000	187	645	1.068	1.899
	4.000	3.000	98.000	187	660	1.160	2.006
	4.000	4.000	112.000	221	781	1.372	2.374

\* Dabei handelt es sich um das monatliche Bruttomedianeinkommen der unselbständig Beschäftigten (ohne Lehrlinge) im Jahr 2016 (2017 noch nicht verfügbar).

\*\* Dabei handelt es sich um das monatliche Bruttomedianeinkommen der ganzjährig Vollzeitbeschäftigen (ohne Lehrlinge) im Jahr 2016 (2017 noch nicht verfügbar).

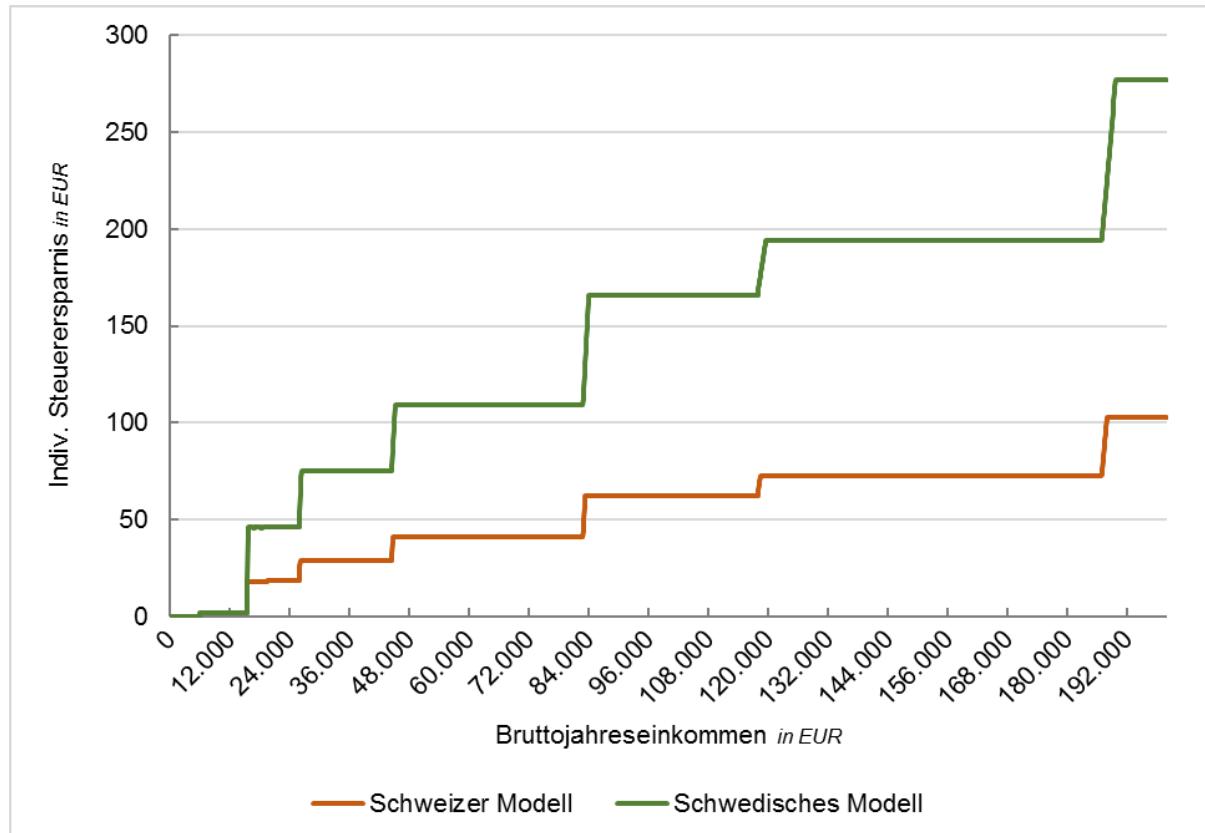
Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen

Für einen Single-Haushalt mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von 1.932 EUR (Bruttomedianeinkommen) würde die Steuerersparnis im Schwedischen Modell im Jahr 2017 75 EUR, im Jahr 2019 392 EUR betragen. Im Jahr 2019 würde sich bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von 1.500 EUR eine Entlastung von 290 EUR, bei 7.000 EUR Bruttoeinkommen von 1.023 EUR ergeben. Ein Paarhaushalt, bei dem ein Partner über das Bruttomedianeinkommen eines ganzjährig Vollzeitbeschäftigen von 2.902 EUR und der andere über ein Einkommen von 2.000 EUR verfügt, würde 2017 bzw. 2019 um 152 bzw. 856 EUR weniger Lohnsteuer bezahlen, im gesamten Betrachtungszeitraum 2017 bis 2019 läge die Steuerersparnis bei 1.532 EUR. Beziehen beide Partner ein Bruttomonatseinkommen von 4.000 EUR, beträgt die Steuerersparnis im gesamten Betrachtungszeitraum 2.374 EUR.



Die absolute Höhe der Steuerentlastung steigt durch eine Indexierung des Steuertarifs mit steigendem Einkommen an, innerhalb der jeweiligen Tarifgrenzen ist jedoch die Entlastungshöhe für unterschiedliche Einkommen gleich hoch. Die nachstehende grafische Darstellung verdeutlicht dieses Muster.

### Entlastungswirkung nach Einkommenshöhe



Anmerkung: Die Berechnungen beziehen sich auf die Entlastungswirkung im Jahr 2017.

Quelle: Eigene Berechnungen

Der treppenartige Anstieg der Entlastungswirkung ist auf die Struktur des österreichischen Steuertarifs zurückzuführen, der innerhalb festgelegter Stufen konstante Grenzsteuersätze vorsieht. Wenn man nur die Anpassung der Tarifstufen betrachtet, auf die der Großteil der Entlastungswirkung zurückzuführen ist, dann ergibt sich die Entlastung aus einem höheren Grundfreibetrag und aus einer Anwendung niedrigerer Grenzsteuersätze für jene Einkommensbestandteile, die von der Erhöhung der weiteren Tarifstufen betroffen sind.



Beispielsweise ergibt sich für ein jährliches steuerpflichtiges Einkommen<sup>24</sup> im Intervall 18.000 bis 31.000 EUR die Steuerersparnis bei Implementierung des Schweizer Modells im Jahr 2017 folgendermaßen:  $(11.063-11.000)*25 \% + (18.103-18.000)*(35 \% - 25 \%)$ .<sup>25</sup> Die Höhe der Entlastung steigt erst wieder wenn die nächste Tarifstufe (steuerpflichtiges Einkommen von 31.000 EUR bis 60.000 EUR) erreicht wird.

## **Verteilungswirkungen**

Eine Implementierung der beiden Varianten im österreichischen Steuersystem würde sich auch auf die **Verteilung der verfügbaren Einkommen** auswirken. Wie in Verteilungsanalysen üblich, wird dabei das Haushaltsäquivalenzeinkommen herangezogen, um Haushalte mit unterschiedlicher Größe und Struktur besser vergleichbar zu machen. Zu diesem Zweck wird das gesamte verfügbare Haushaltseinkommen, das im Wesentlichen aus der Summe aus Erwerbseinkommen, Pensionseinkünften und Sozialtransfers abzüglich der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge besteht, um die Haushaltsgröße gewichtet.<sup>26</sup> Die nachstehenden Tabellen zeigen, wie sich das verfügbare äquivalisierte Haushaltseinkommen in den unterschiedlichen Einkommensdezilen verändern würde, wenn das Schweizer bzw. das Schwedische Modell eingeführt werden würde.

---

<sup>24</sup> Das steuerpflichtige Einkommen ist nicht ident mit dem in den voranstehenden Berechnungstabellen herangezogenen Bruttojahreseinkommen. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass im Bruttojahreseinkommen die Sozialversicherungsbeiträge und die sonstigen Bezüge enthalten sind.

<sup>25</sup> Die Entlastung aufgrund übriger Tarifbestandteile (Frei- und Absetzbeträge, Besteuerung sonstiger Bezüge) ist in dieser Rechnung nicht enthalten.

<sup>26</sup> Für die Gewichtung wurde die modifizierte OECD-Skala herangezogen. Die erste erwachsene Person im Haushalt erhält dabei ein Gewicht von 1, jede weitere Person im Haushalt von mindestens 14 Jahren erhält ein Gewicht von 0,5 und Kinder unter 14 Jahren ein Gewicht von 0,3.



### Verteilungswirkungen bei Tarifanpassung mit der Inflationsrate

Schweizer Modell					
Verfügbares Haushaltseinkommen (äquivalisiert) vor Reform in EUR	Veränderung des verfügbaren Haushaltseinkommens in %			Anteil am Entlastungsvolumen in %	
	2017	2018	2019	2017 bis 2019	
Durchschnitt	26.918	0,1%	0,4%	0,7%	-
Median	24.192	0,1%	0,4%	0,7%	-
1. Dezil	11.996	0,0%	0,1%	0,2%	1,6%
2. Dezil	15.004	0,1%	0,3%	0,5%	3,8%
3. Dezil	18.028	0,1%	0,4%	0,7%	6,1%
4. Dezil	20.638	0,1%	0,4%	0,7%	7,7%
5. Dezil	23.080	0,1%	0,4%	0,8%	8,9%
6. Dezil	25.572	0,1%	0,4%	0,8%	9,9%
7. Dezil	28.523	0,1%	0,4%	0,8%	11,1%
8. Dezil	32.149	0,1%	0,4%	0,8%	13,3%
9. Dezil	37.373	0,1%	0,4%	0,8%	15,5%
10. Dezil	56.874	0,1%	0,4%	0,7%	22,1%

Quelle: Eigene Berechnungen mit EUROMOD mit fortgeschriebenen Daten aus EU-SILC 2015

Die Darstellung zeigt, dass der durch eine Indexierung des Steuertarifs mit der Inflationsrate bedingte relative Anstieg der verfügbaren Haushaltseinkommen über die einzelnen Einkommensdezile hinweg recht gleichmäßig verläuft. Nur das 1. Dezil profitiert kaum von der Maßnahme, da in diesem Einkommenssegment die Transfereinkommen (z.B. Mindestsicherung) eine wesentlich Rolle spielen, auf die sich eine Indexierung des Tarifs nicht auswirkt. Die absolute Entlastung steigt hingegen mit dem Einkommen deutlich an, dies spiegelt sich auch im Anteil der einzelnen Einkommensdezile am gesamten Entlastungsvolumen wider, der im 10. Dezil mit 22 % deutlich am größten ist.



### Verteilungswirkungen bei Tarifanpassung mit der Inflationsrate plus Aufschlag

Schwedisches Modell					
Verfügbares Haushaltseinkommen (äquivalisiert) vor Reform in EUR	Veränderung des verfügbaren Haushaltseinkommens in %			Anteil am Entlastungsvolumen in %	
	2017	2018	2019	2017 bis 2019	
Durchschnitt	26.918	0,2%	0,8%	1,4%	-
Median	24.192	0,3%	0,9%	1,7%	-
1. Dezil	11.996	0,0%	0,2%	0,3%	1,3%
2. Dezil	15.004	0,1%	0,5%	0,9%	3,4%
3. Dezil	18.028	0,2%	0,7%	1,2%	5,8%
4. Dezil	20.638	0,2%	0,8%	1,4%	7,4%
5. Dezil	23.080	0,2%	0,8%	1,5%	8,7%
6. Dezil	25.572	0,2%	0,9%	1,5%	9,9%
7. Dezil	28.523	0,3%	0,9%	1,5%	11,1%
8. Dezil	32.149	0,3%	0,9%	1,6%	13,5%
9. Dezil	37.373	0,3%	0,9%	1,6%	15,9%
10. Dezil	56.874	0,3%	0,9%	1,5%	23,0%

Quelle: Eigene Berechnungen mit EUROMOD mit fortgeschriebenen Daten aus EU-SILC 2015

Das Muster der Verteilungswirkungen ist im Schwedischen Modell sehr ähnlich, nur dass aufgrund des höheren Entlastungsvolumens der relative Anstieg der verfügbaren Haushaltseinkommen höher ist. Auch der Anteil am Entlastungsvolumen steigt wie im Schweizer Modell mit den Dezilen an, verlagert sich jedoch leicht zu den höheren Einkommensdezilen und ist mit 23 % im 10. Dezil deutlich am höchsten.



Eine häufig vorgebrachte **Kritik** an einer **Indexierung des Steuertarifs** mit der **durchschnittlichen Inflationsrate** ist, dass der Verbraucherpreisindex in der Regel von der Preisentwicklung individueller Warenkörbe abweicht und dass insbesondere in den letzten Jahren die Warenkörbe von Haushalten mit niedrigeren Einkommen einer höheren Inflationsrate ausgesetzt waren als jene von Haushalten mit einem höheren Einkommen.<sup>27</sup> Dadurch würden sich unerwünschte Verteilungswirkungen ergeben, weil für Personen mit niedrigen Einkommen die Kalte Progression nur zum Teil ausgeglichen wird, es allerdings für Personen mit hohen Einkommen zu einer Überkompensation kommen würde. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, müsste für jedes Einkommen (oder zumindest für Einkommensintervalle) ein eigener Warenkorb ermittelt und der jeweilige zur Anwendung kommende Tarif mit dieser individuellen Inflationsrate indexiert werden. Allerdings ist eine derartige Regelung in der Praxis aufgrund des hohen Verwaltungsaufwandes kaum implementierbar. Zudem ist das persönliche Einkommen nur eine von vielen Dimensionen, die den persönlichen Warenkorb bestimmen. Relevant ist etwa auch die Wohnsituation (z.B. Stadt oder Land, Miete oder Eigentum), das Alter, der Bildungsstand oder schlicht unterschiedliche Konsumpräferenzen, daher haben auch Personen mit demselben Einkommen in der Regel unterschiedliche Warenkörbe. Die in der letzten Gesetzgebungsperiode vorgeschlagene Regelung, nur die unteren beiden Tarifstufen automatisch anzupassen und das restliche Volumen aus der aufgetretenen Kalten Progression auf Basis eines Progressionsberichts anzupassen, war ein Versuch diesen Aspekt zu berücksichtigen.

---

<sup>27</sup> Siehe z.B. Stefan Humer und Mathias Moser (2016): „[Zur kalten Progression und den Verteilungswirkungen ihrer Abgeltung](#)“



**Anfrage an den Budgetdienst:**

**Abg. z. NR Dipl.- Ing. Karin Doppelbauer (NEOS)**

**Budgetsprecherin der NEOS**

(22. Jänner 2018)

**Vorbemerkung:**

Die kalte Progression bezeichnet eine versteckte jährliche Steuererhöhung. Sie entsteht, weil die Einkommen zwar Jahr für Jahr steigen, die Steuerstufen aber nicht an die Inflation angepasst werden. Somit erhöhen sich der Durchschnittssteuersatz und die Steuerschuld stärker als die Inflation. Das heißt die Kalte Progression betrifft also alle Lohnsteuerpflichtigen und, entgegen der gängige Auffassung, nicht nur jene, die aufgrund der Inflationsabgeltung in die nächst höhere Steuerstufe rutschen. Wenn der Bruttolohn steigt, steigt auch der Durchschnittssteuersatz - jener Anteil des Einkommens, der an den Finanzminister geht, nimmt also zu. In Österreich sind die einkommensbezogenen Abgaben in Steuern und Sozialversicherung (SV) zu unterteilen. Entscheidend ist dabei, dass bei der Berechnung des versteuerbaren Einkommens die Beiträge zur Sozialversicherung (SV) vom Bruttolohn abgezogen werden. Dabei werden Aufwertungsfaktoren angepasst (geregelt im Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz § 108). Die Freibetragsgrenze, Absetzbeträge und Steuertarifeckwerte im Steuersystem werden jedoch nicht angepasst. Die Kalte Progression entsteht sobald das zu versteuernde Einkommen einer Person an die Inflation angepasst wird und in der Folge zumindest den ersten Grenzsteuersatz von 25 Prozent überschreitet.

Entwicklung des Budgets Im Budgetbericht von 2017 liest man: "Die Lohn- und Gehaltssumme wird 2017 etwas schwächer wachsen als 2016, daher ist mit einem leichten Rückgang der Dynamik der Lohnsteuerbasis und der Sozialversicherungsbeitragsgrundlagen zu rechnen." Gleichzeitig steigt das Lohnsteueraufkommen aber um etwa 3,6% von 2016 auf 2017, während im Budgetbericht auch erwähnt wird, dass die Steigerung sogar noch abgemildert ist. Genauer liest man hier im Budgetbericht: "Der Anstieg gegenüber dem BVA 2016 (24,8 Mrd. €) ist noch durch die teilweise verzögerte Wirkung der Steuerreform 2015/16 abgemindert, da, aufgrund der Fälligkeit der Lohnsteuer, das Aufkommen im Jänner 2016 noch entsprechend der alten Rechtslage vereinnahmt wurde."



## Vergleich mit anderen Ländern

Wie so oft, könnten auch hier Schweden und die Schweiz als Vorbild dienen. Wie wird dort mit der kalten Progression umgegangen? Schweiz: In der Schweiz passt man einen Gutteil der Tarife und sonstigen Steuerabzüge automatisch jährlich an die Preisentwicklung an. Absatz- und Freibeträge werden nicht angepasst, daher kann man zwar nicht von einer vollständigen Abgeltung sprechen, wenngleich diese Vorgangsweise zirka 90% der kalten Progression abgilt.

Schweden: In Schweden wird nicht nur die kalte Progression eliminiert, sondern auch die Steuerbelastung, gemessen am Gesamteinkommen, konstant gehalten - also auch bei Real-Einkommenssteigerungen wird das Gesamtsteueraufkommen aus dem Faktor Arbeit nicht erhöht (siehe unten).

Eine Abgeltung der kalten Progression ist weit verbreitet. Sie findet in vielen Ländern längst statt. Allein in Europa haben Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, UK, Niederlande, Schweden, Schweiz, Norwegen und Spanien Gesetze erlassen, welche die kalte Progression abgelten. Dadurch gibt es auch verschiedene Maßnahmen bzw. Modelle, die zur Anwendung kommen können.

Der Think-tank Agenda Austria beispielsweise nennt in seinem Papier zur kalten Progression fünf verschiedene Modelle der inflationären Anpassung:

- Das Basismodell:
  - Es gibt keine Anpassung der Steuer
  - Es gibt eine Anpassung der SV-Grenzen mit Aufwertungszahl (in Österreich 2,17 p.a.)
  - Es gibt keine Periodizität
  - Anwendung: aktuell in Österreich
- Das Richtwertmodell
  - Es gibt eine Anpassung der Steuer, wenn die kumulierte Inflation seit der letzten Anpassung größer als 5% ist (in Mexico sind es 10%, aber die Inflation ist generell höher, daher dauert eine Anpassung wiederum nicht so lange)
  - Es gibt eine Anpassung der SV-Grenzen mit Aufwertungszahl
  - Periodizität: unregelmäßig, je nach Höhe der Inflation
  - Anwendung: sinngemäß wie in Mexiko; in der Tendenz geht der Vorschlag der Regierung in diese Richtung (allerdings mit Diskriminierung höherer Steuerstufen)
- Inflationsmodell:
  - Es gibt eine Anpassung der Steuer an die Inflation
  - Es gibt eine Anpassung der SV-Grenzen mit Aufwertungszahl
  - Periodizität: jährlich
  - Anwendung: sinngemäß wie in der Schweiz



- Fixmodell:
  - Es gibt eine Anpassung der Steuer um einen fixen Prozentsatz pro Jahr
  - Es gibt eine Anpassung der SV-Grenzen mit Aufwertungszahl
  - Periodizität: jährlich
  - Anwendung: sinngemäß wie in Spanien
- Nominallohnmodell:
  - Es gibt eine Anpassung der Steuer um die Reallohnentwicklung über die Inflation hinaus
  - Es gibt eine Anpassung der SV-Grenzen mit Aufwertungszahl
  - Periodizität: jährlich
  - Anwendung: sinngemäß wie in Schweden

### **Aktuelles:**

Seit der letzten umfangreichen Steuerreform von 2016, bis zur nächsten, welche laut Regierungsprogramm erst 2020 ansteht, werden durch die Kalte Progression mehrere Milliarden Euro zusätzlich eingenommen. Es ist also davon auszugehen, dass auch die nächste Steuerreform durch die Kalte Progression finanziert werden wird.

**In diesem Zusammenhang ersuche ich den Budgetdienst eine Kurzstudie zu erstellen, welche auf folgende Frage Bezug nimmt:**

- Wie hoch sind die erwarteten, durch die kalte Progression entstehenden Mehreinnahmen des Bundes in den Jahren 2017, 2018 & 2019?
- Wie beurteilen Sie das Richtwertmodell, welches die vergangene Regierung ursprünglich vorgesehen hätte, aus budgetrelevanter Sicht? (Anpassung bei/ab kumulierter Inflation von 5%)
  - Wie hoch wäre die Differenz der einkommensbezogenen Budgeteinnahmen in den Jahren 2017, 2018 & 2019, wenn dieses Modell bereits ab 2016 Anwendung gefunden hätte?
- Wie beurteilen Sie das Schweizer Modell aus budgetrelevanter Sicht?
  - Wie hoch wäre die Differenz der einkommensbezogenen Budgeteinnahmen in den Jahren 2017, 2018 & 2019, wenn dieses Modell bereits ab 2016 Anwendung gefunden hätte?
- Wie beurteilen Sie das Schwedische Modell aus budgetrelevanter Sicht?
  - Wie hoch wäre die Differenz der einkommensbezogenen Budgeteinnahmen in den Jahren 2017, 2018 & 2019, wenn dieses Modell bereits ab 2016 Anwendung gefunden hätte?

**Mit freundlichen Grüßen,**

**Karin Doppelbauer**