

Michael Christl, Dénes Kucsera

Gleicht die Steuerreform 2015/16 die kumulierte Wirkung der kalten Progression aus?

Gleicht die Steuerreform 2015/16 die kumulierte Wirkung der kalten Progression aus?

Die Zusatzbelastung der Lohnsteuerpflichtigen durch die kalte Progression wird 2015 2,87 Mrd. € betragen; kumuliert über den Zeitraum zwischen den Steuerreformen 2009 und 2016 wird sie 10,77 Mrd. € erreichen. Die Entlastungen im Rahmen der Steuerreform 2015/16 werden damit zwar die Wirkung der kalten Progression für das Jahr 2016 kompensieren, nicht jedoch den gesamten Effekt, der im Zeitraum von 2009 bis 2015 angefallen ist.

Will the Tax Reform of 2015-16 Offset the Cumulative Effect of Bracket Creep?

The additional burden borne by the payers of wage taxes through bracket creep is estimated to equal € 2.87 billion in 2015; across the period between the tax reform of 2009 and that of 2016 it would total € 10.77 billion. The tax relief provided by the tax reform of 2016 will thus overcompensate the effect of bracket creep in 2016, but not the overall effect accumulated between 2009 and 2015.

Kontakt:

Mag. Michael Christl, MSc: Agenda Austria, 1010 Wien, Schottengasse 1/3, michael.christl@agenda-austria.at

Dr. Dénes Kucsera: Agenda Austria, 1010 Wien, Schottengasse 1/3, denes.kucsera@agenda-austria.at

JEL-Codes: H20, H21 • **Keywords:** Kalte Progression, Steuerreform, Lohnsteuer

Begutachtung: Margit Schratzenstaller

1. Einleitung

Im Zusammenhang mit der Steuerreform, die am 1. Jänner 2016 in Kraft treten wird, entspannt sich eine rege Diskussion, in welchem Ausmaß die Reform die Belastung der Steuerpflichtigen durch die kalte Progression der Lohn- und Einkommensteuer ausgleichen wird. Die Entlastung durch Tarifreform und Ausweitung der Negativsteuer wird mit rund 4,9 Mrd. € beziffert. Davon entfallen 4,5 Mrd. € direkt auf die Reform des Steuertarifs und 0,4 Mrd. € auf die Aufstockung der Negativsteuer. Der vorliegende Beitrag prüft, ob dadurch die Belastung durch die kalte Progression seit der letzten Steuerreform (2009) überkompensiert wird.

Als "kalte Progression" wird in der Literatur das Phänomen bezeichnet, dass durch eine nur die allgemeine Preissteigerung ausgleichende Einkommenserhöhung bei einem progressiven Einkommensteuertarif die durchschnittliche Steuerbelastung steigt und das real verfügbare Einkommen sinkt. Kalte Progression ist also das Ergebnis von Inflation in einem progressiven Tarif, der nicht an die Inflation angepasst wird.

Die Anpassung des Steuertarifs an die Inflation ist international durchaus gängig. Wie Lemmer (2014) zeigt, bereinigen 11 von 14 ausgewählten OECD-Ländern den Einkommensteuertarif um die Inflation, in einer älteren Studie der OECD (2008) sind es 18 von 30 OECD-Ländern, darunter Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Ungarn, USA, Schweden und die Schweiz. Die Anpassung der Tarifgrenzen muss dabei nicht notwendigerweise jährlich erfolgen. Denkbar ist auch eine automatische Anpassung, sobald die kumulierte Inflation einen bestimmten Wert übersteigt. In Mexiko werden die Tarifgrenzen etwa erst angepasst, wenn die Inflation seit der letzten Korrektur 10% erreicht hat.

Zur Veranschaulichung des Phänomens der kalten Progression sei folgendes Beispiel angeführt: Ein durchschnittlicher unselbständig Erwerbstätiger verdiente 2009 (Zeitpunkt der letzten Steuerreform) in Österreich 28.715 € brutto pro Jahr. Dafür fielen 3.096 € an Lohnsteuer an. Dieselbe Person hätte hypothetisch 2015 bei Fortschrei-

bung des Bruttolohnes mit der Inflationsrate 32.589 € verdient, der reale Bruttolohn blieb aber gegenüber 2009 unverändert. Für das nominell höhere Gehalt fallen 4.118 € an Lohnsteuer an, also um 1.022 € mehr als im Jahr 2009 (+33%). Ohne den Effekt der kalten Progression würde dieser Durchschnittsverdiener heuer um nur 417 € mehr Lohnsteuer zahlen als 2009 (inflationsangepasste Steuerbelastung von 2009). Allein 2015 bewirkt die kalte Progression somit für den Durchschnittsverdiener eine Zusatzbelastung von 605 €. Kumuliert man die Wirkung der kalten Progression über die Jahre seit 2009, so ergibt sich eine Mehrbelastung von 2.251 €.

2. Das Modell

Für die Darstellung der kalten Progression (siehe auch *Gottfried – Witczak, 2008*) wird im Jahr 0 ein Anstieg des Einkommens (Y_0) nur mit der Inflationsrate π angenommen (keine reale Einkommenserhöhung). Die Wirkung der kalten Progression KP ergibt sich aus der Differenz der tatsächlichen Steuerschuld im Jahr 1 (T_1) und der inflationsangepassten ursprünglichen Steuerschuld ($(1 + \pi)T_0$):

$$KP = \Delta T = T_1 - (1 + \pi)T_0 = T((1 + \pi)Y_0) - (1 + \pi)T(Y_0).$$

Falls das Einkommen der Steuerpflichtigen stärker als das Preisniveau zunimmt, d. h. real steigt ($Y_1 > Y_0(1 + \pi)$), kann man die Wirkung der kalten Progression "rückwirkend" berechnen. Sie ergibt sich in diesem Fall aus der Differenz der tatsächlichen Steuerschuld und der inflationsangepassten Steuerschuld des "deflationierten Lohnes"¹⁾:

$$KP = \Delta T = T(Y_1) - (1 + \pi)T\left(\frac{Y_1}{1 + \pi}\right).$$

Da das hier verwendete Modell nicht auf Mikrodaten, sondern auf Daten zu Einkommen und Steuerzahlungen sowie Einkommensbeziehern in den Einkommensklassen der Lohnsteuerstatistik²⁾ basiert, erfolgt die Berechnung der Zusatzbelastung durch die kalte Progression in jeder Einkommensklasse EK wie folgt:

$$KP_{EK} = N_{EK} \sum_{n=1}^h KP_{EK_n}.$$

Unter der Annahme einer gleichmäßigen Verteilung der Einkommensbezieher und der steuerfreien Bezüge innerhalb der Einkommensklassen wird ein gewichteter Effekt der kalten Progression für jedes Einkommen n dieser Klasse berechnet – vom niedrigsten Einkommen (EK_1) bis zum höchsten (EK_h) – und mit der Zahl der Personen (N_{EK}) in den einzelnen Klassen multipliziert. Der Gesamteffekt der kalten Progression innerhalb eines Jahres ergibt sich somit als Summe der Effekte in allen Einkommensklassen:

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

Die kalte Progression wird hier von 2009 (Zeitpunkt der letzten Steuerreform) bis 2015 berechnet; das allgemeine Preisniveau stieg in diesem Zeitraum um rund 13,5%³⁾.

3. Daten

Die Berechnung basiert auf den Daten der Lohnsteuerstatistik von Statistik Austria für die Jahre 2009 bis 2013. Die Zahl der unselbständig Erwerbstätigen und der Pensionisten liegt nach dem Bruttobezug in Einkommensklassen gestaffelt vor (Übersicht 1). Aufgrund der unterschiedlichen Sozialversicherungsbeiträge von Pensionistinnen und

¹⁾ Für die Berechnung der kalten Progression über mehrere Jahre muss die kumulierte Inflation in diesem Zeitraum verwendet werden.

²⁾ 19 Einkommensklassen laut Statistik Austria (Übersicht 1).

³⁾ Für die noch nicht realisierte Inflation im Jahr 2015 wird die WIFO-Prognose von 1,5% angenommen.

Pensionisten und unselbständig Erwerbstätigen muss zwischen diesen beiden Gruppen unterschieden werden⁴⁾.

Übersicht 1: Einkommensklassen der Lohnsteuerstatistik

	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
	Unselbständig Erwerbstätige				Pensionistinnen und Pensionisten			
<i>Bruttobezüge in 1.000 €</i>								
0 bis unter 2	356.279	373.282	378.754	381.713	208.576	208.923	254.479	251.746
2 bis unter 4	205.375	213.164	215.053	216.094	94.870	93.821	91.270	88.668
4 bis unter 6	167.463	172.333	174.486	174.787	112.254	110.949	108.076	104.409
6 bis unter 8	140.412	140.094	134.840	133.073	107.202	106.676	103.880	101.755
8 bis unter 10	144.298	145.129	146.174	142.863	124.507	120.399	113.692	106.121
10 bis unter 12	144.576	143.189	141.229	142.920	248.727	246.698	242.567	241.788
12 bis unter 15	216.278	214.540	210.715	207.106	217.427	216.566	212.510	210.819
15 bis unter 18	224.532	222.750	221.043	216.393	198.909	199.809	199.649	201.632
18 bis unter 20	156.661	156.245	151.908	152.601	116.490	117.276	117.859	118.470
20 bis unter 25	389.246	387.484	382.284	377.603	264.404	268.817	270.834	265.378
25 bis unter 30	408.773	414.208	408.456	400.162	199.183	206.951	211.320	222.817
30 bis unter 35	357.262	368.897	375.006	379.970	143.875	154.217	164.912	172.483
35 bis unter 40	269.775	281.574	294.782	305.258	87.025	91.685	101.466	110.154
40 bis unter 50	348.116	365.900	387.214	403.637	74.466	79.207	92.129	104.139
50 bis unter 70	318.168	335.563	358.633	375.886	50.635	53.129	59.016	63.404
70 bis unter 100	140.411	149.036	162.993	172.779	19.640	20.520	22.667	23.430
100 bis unter 150	50.910	54.333	61.000	64.857	5.056	5.358	5.911	6.402
150 bis unter 200	10.977	11.861	13.131	14.028	799	858	925	990
200 oder darüber	9.146	9.746	10.379	10.883	508	585	641	666
Insgesamt	4.058.658	4.159.328	4.228.080	4.272.613	2.274.553	2.302.444	2.373.803	2.395.271

Q: Statistik Austria.

4. Ergebnisse

4.1 Die individuelle Belastung durch die kalte Progression

Abbildung 1 zeigt die durch die kalte Progression verursachte absolute zusätzliche Steuerlast für unterschiedliche lohnsteuerpflichtige Einkommen bei einer Inflationsrate von 2%⁵⁾.

Die Sprungstellen bei einem Bruttoeinkommen von 15.000 € bis 22.000 € sind auf die Änderungen der Sozialversicherungsbeiträge für diese Einkommen zurückzuführen⁶⁾. Die Belastung durch die kalte Progression steigt demnach zwar mit zunehmendem Einkommen, jedoch nicht linear. Nach oben ist der Effekt der kalten Progression begrenzt, weil ab einem Bruttomonatseinkommen von 83.333 € der höchste Einkommensteuersatz gilt⁷⁾. In diesem Beispiel läge der höchste Effekt der kalten Progression bei 752 € pro Jahr.

Die relative zusätzliche Belastung durch die kalte Progression trifft die Steuerpflichtigen somit nach Einkommensklassen unterschiedlich stark (Abbildung 2): Niedrigere Einkommen (zwischen 20.000 € und 25.000 €) und höhere Einkommen (zwischen 80.000 € und 100.000 €) sind am stärksten betroffen. Da der Effekt der kalten Progression durch den Höchststeuersatz nach oben begrenzt ist, ist die relative Belastung für höhere Einkommen geringer.

4.2 Kalte Progression in Österreich

Der Einfachheit halber werden die Ergebnisse hier nur für das Jahr 2013 im Detail dargestellt und in der Folge für den Zeitraum von 2009 bis 2016 zusammengefasst. Da die Lohnsteuerdaten für 2014 und 2015 noch nicht verfügbar sind, basieren die

⁴⁾ Selbständige werden hier nicht berücksichtigt; der Gesamteffekt der kalten Progression wird daher unterschätzt.

⁵⁾ Die Berechnung basiert auf der Rechtslage 2015 für einen Angestellten in Wien ohne Kinder.

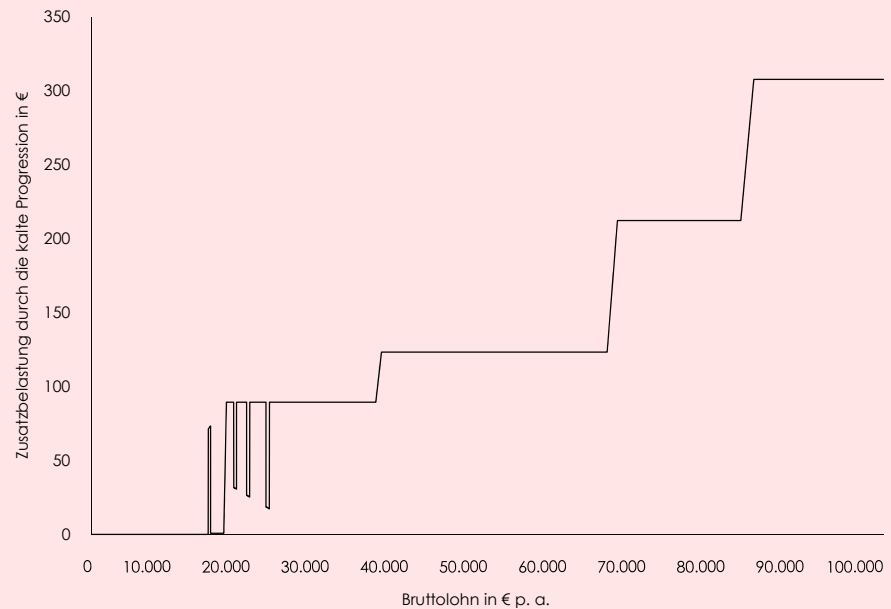
⁶⁾ Der Dienstnehmerbeitrag zur Sozialversicherung von Angestellten steigt in diesem Einkommensbereich schrittweise um jeweils 1 Prozentpunkt von 15,07% auf 18,07%.

⁷⁾ Hier wäre die Solidarabgabe zu berücksichtigen.

Schätzungen für diese zwei Jahre auf den Beschäftigungszahlen von 2013; in Anbetracht des Anstieges der Beschäftigung und der Pensionistenzahl kann sich daraus zumindest für 2014 eine Unterschätzung ergeben.

Abbildung 1: Zusatzbelastung durch die kalte Progression in Abhängigkeit vom zu versteuernden Bruttolohn

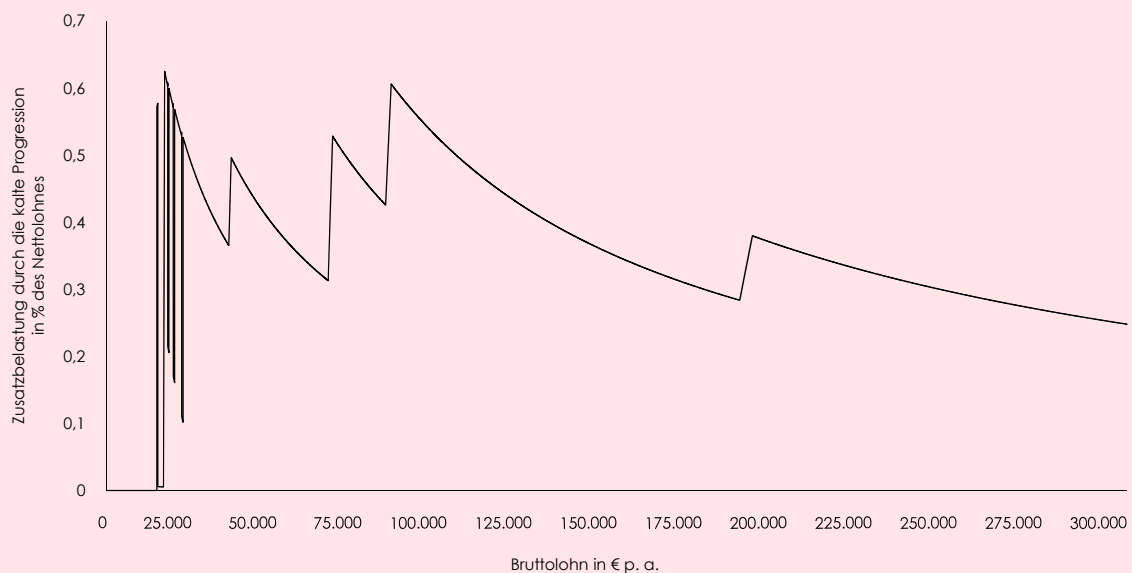
2015



Q: Eigene Berechnungen. Zusätzliche Steuerlast für Angestellte in Wien ohne Kinder gemäß Rechtslage 2015, unter der Annahme einer Inflationsrate von 2%. Andere steuerfreie Bezüge (wie z. B. Pendlerpauschale) wurden nicht berücksichtigt.

Abbildung 2: Zusatzbelastung durch die kalte Progression in Relation zum Nettolohn

2015



Q: Eigene Berechnungen. Zusätzliche Steuerlast für Angestellte in Wien ohne Kinder gemäß Rechtslage 2015, unter der Annahme einer Inflationsrate von 2%. Andere steuerfreie Bezüge (wie z. B. Pendlerpauschale) wurden nicht berücksichtigt.

Übersicht 2 zeigt die Ergebnisse für aktive und pensionierte Unselbständige für das Jahr 2013. Die kumulierte Inflation (seit 2009) betrug rund 10%. Vom Gesamteffekt

der kalten Progression von 2,26 Mrd. € entfallen 688 Mio. € auf Pensionistinnen und Pensionisten und 1,58 Mrd. € auf die aktiv Erwerbstätigen.

Übersicht 2: Wirkungen der kalten Progression im Jahr 2013

Basisjahr 2009

	Unselbständig Erwerbstätige		Pensionistinnen und Pensionisten		
	Personen	Durchschnittliche Zusatzbelastung durch die kalte Progression	Personen	Durchschnittliche Zusatzbelastung durch die kalte Progression	
		Pro Kopf In €	Insgesamt Mio. €	Pro Kopf In €	Insgesamt Mio. €
<i>Bruttobezüge in 1.000 €</i>					
0 bis unter 2	381.713	–	–	251.746	–
2 bis unter 4	216.094	–	–	88.668	–
4 bis unter 6	174.787	–	–	104.409	–
6 bis unter 8	133.073	–	–	101.755	–
8 bis unter 10	142.863	–	–	106.121	–
10 bis unter 12	142.920	–	–	241.788	–
12 bis unter 15	207.106	7	1	210.819	8
15 bis unter 18	216.393	63	14	201.632	91
18 bis unter 20	152.601	311	47	118.470	446
20 bis unter 25	377.603	386	146	265.378	642
25 bis unter 30	400.162	431	172	222.817	592
30 bis unter 35	379.970	415	158	172.483	607
35 bis unter 40	305.258	428	131	110.154	652
40 bis unter 50	403.637	629	254	104.139	613
50 bis unter 70	375.886	729	274	63.404	592
70 bis unter 100	172.779	1.316	227	23.430	1.037
100 bis unter 150	64.857	1.586	103	6.402	1.158
150 bis unter 200	14.028	1.673	23	990	1.302
200 oder darüber	10.883	2.302	25	666	1.751
Insgesamt	4.272.613		1.576	2.395.271	688

Q: Eigene Berechnungen.

Die Ergebnisse für die Jahre bis zur Steuerreform 2015/16 zeigen die zunehmende Belastung der Steuerpflichtigen durch die kalte Progression: Sie erhöhte sich von nur 405 Mio. €, im Jahr 2010 bis 2015 auf 2,87 Mrd. €. Im Jahr 2010 verloren die von der kalten Progression betroffenen Steuerpflichtigen pro Kopf im Durchschnitt rund 95 €, im Jahr 2015 626 € (Übersicht 3).

Übersicht 3: Wirkungen der kalten Progression

Basisjahr 2009

	Inflationsrate		Zusatzbelastung durch die kalte Progression	
	Pro Jahr	Kumuliert	Insgesamt	Je betroffene Person
	In %		Mio. €	In €
2010	1,90	1,90	405	95
2011	3,30	5,26	1.059	241
2012	2,40	7,79	1.661	369
2013	2,00	9,94	2.264	494
2014	1,70	11,81	2.516	549
2015	1,50	13,49	2.867	626

Q: Eigene Berechnungen. Berechnung der Zusatzbelastung durch die kalte Progression für 2014 und 2015 anhand der Beschäftigungszahlen von 2013.

4.3 Diskussion der Modellannahmen

Die Annahme der Gleichverteilung der Einkommensbezieher ist in den unteren bis mittleren Einkommensklassen (bis zu einem Bruttojahresbezug von 40.000 €) eine durchaus realistische Approximation. In den höheren Einkommensklassen besteht tendenziell keine Gleichverteilung. Solange die kalte Progression in dieser Einkommensklasse für alle Bezüge gleich ist, würde sich die Gleichverteilung nicht auf die vorliegende Schätzung auswirken. In Einkommensklassen, in denen der Effekt der kalten Progression eine Sprungstelle aufweist (Abbildung 1), kann diese Annahme allerdings zu Verzerrungen führen. Das gilt vor allem für die Klassen 50.000 € bis

70.000 €, 70.000 € bis 100.000 € und 150.000 € bis 200.000 €. Diese Verzerrungen sollten die Ergebnisse in Summe jedoch nur geringfügig beeinflussen, da durch die Gleichverteilungsannahme in den Einkommensklassen die Summe der Bruttobezüge nur wenig überschätzt wird⁸⁾ (relativ konstant um 1,1% p. a.; Übersicht 4).

Übersicht 4: Überschätzung der Bruttolohnsumme durch die Annahme der Gleichverteilung

	In %
2010	
Unselbständig Erwerbstätige	1,08
Pensionistinnen und Pensionisten	1,10
2011	
Unselbständig Erwerbstätige	1,05
Pensionistinnen und Pensionisten	1,02
2012	
Unselbständig Erwerbstätige	1,01
Pensionistinnen und Pensionisten	1,04
2013	
Unselbständig Erwerbstätige	1,13
Pensionistinnen und Pensionisten	1,03

Q: Eigene Berechnungen.

4.4 Vergleich mit den Ergebnissen anderer Studien

Die vorliegende Schätzung der Zusatzbelastung der Lohnsteuerpflichtigen durch die kalte Progression liefert ähnliche Ergebnisse wie jene von *Steiner – Wakolbinger* (2015B, in diesem Heft) und *Loretz – Hanappi – Müllbacher* (2014). Gewisse Abweichungen können aber aufgrund der unterschiedlichen Annahmen nicht ausgeschlossen werden.

Das vorliegende Modell simuliert eine Anpassung des gesamten Lohnsteuersystems an die Inflation. *Loretz – Hanappi – Müllbacher* (2014) simulieren die Anpassung der Tarifgrenzen und definieren somit die kalte Progression etwas anders und ermitteln deshalb einen etwas niedrigeren Effekt der kalten Progression (1,89 Mrd. € gegenüber 2,26 Mrd. € für das Jahr 2013). *Steiner – Wakolbinger* (2015B) hingegen passen das gesamte Lohnsteuersystem an die Inflation an, berücksichtigen allerdings auch die Selbständigeneinkommen (für diese beträgt die zusätzliche Steuerbelastung aufgrund der kalten Progression im Jahr 2013 rund 204 Mio. €). Jedoch wird die Beschäftigung seit 2011 konstant gehalten.

Unter der Annahme eines gleichverteilten Beschäftigungswachstums bis 2013 errechnen *Steiner – Wakolbinger* (2015A) für das Jahr 2013 einen Effekt der kalten Progression von rund 2,33 Mrd. € (ohne Selbständige rund 2,13 Mrd. €⁹⁾).

5. Schlussbemerkungen

Der Entlastungseffekt für die Steuerpflichtigen durch die Steuerreform 2015/16 wird im Jahr 2016 größer sein als die Zusatzbelastung durch die kalte Progression in diesem Jahr. In den Jahren zuvor ergaben sich jedoch durch die kalte Progression spürbare Einbußen. Die gesamte Belastung der Steuerpflichtigen durch die kalte Progression beträgt nach den vorliegenden Berechnungen im Zeitraum 2009 bis 2016 rund 11 Mrd. €. Die Entlastung durch die Steuerreform muss also ceteris paribus mehr als zwei Jahre wirken, um den kumulierten Effekt der kalten Progression seit der letzten Steuerreform 2009 bis 2016 auszugleichen. Berücksichtigt man auch die Wirkung der kalten Progression in den Jahren nach 2016, dann reicht die Steuerreform

⁸⁾ Die Bruttolohn- und -gehaltssumme wurde in der vorliegenden Studie unter der Gleichverteilungsannahme in den Einkommensklassen simuliert und mit den aktuellen Werten laut Lohnsteuerstatistik verglichen.

⁹⁾ Die Abweichung vom hier berechneten Effekt der kalten Progression von 2,26 Mrd. € beruht vermutlich auf der leichten Überschätzung durch die vorliegende Simulation aufgrund der Gleichverteilungsannahme der Einkommensbezieher und steuerfreien Bezüge bzw. einer Unterschätzung durch *Steiner – Wakolbinger* (2015A) aufgrund der Annahme des gleichverteilten Beschäftigungswachstums.

2015/16 nicht aus, um die gesamte Zusatzbelastung durch die kalte Progression seit 2009 rückzuerstatten (Bezugsjahr 2009; Steiner – Wakolbinger, 2015B).

Eine regelmäßige Anpassung des Einkommensteuersystems (zumindest aber der Tarifgrenzen) an die Inflation wäre wünschenswert, weil dies eine Verstärkung der Steuerbelastung und damit eine erhöhte Kalkulationssicherheit für alle Wirtschaftssubjekte bedeuten würde (Keuschnigg, 2015) und nicht zuletzt weil niedrige Einkommen relativ am stärksten von der kalten Progression betroffen sind. Unabhängig von ihrem Ausmaß ist die kalte Progression eine jährliche verdeckte Steuererhöhung ohne parlamentarische Legitimation.

6. Literaturhinweise

- Gottfried, P., Witzcak, D., Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der "heimlichen Steuerprogression" und steuerpolitische Handlungsoptionen zur Entlastung von Bürgern und Wirtschaft, IAW-Kurzbericht, 2008, (1), http://www.iaw.edu/tl_files/dokumente/iaw_kurzbericht_01_2008.pdf.
- Keuschnigg, Ch., "Sieben Fragen an die Steuerreformer", in Androsch, H., Taus, J., Österreich – Wohin soll das Land gehen? Überlegungen zur wirtschaftlichen Zukunft des Landes, Wien–Graz, 2015, <http://www.androsch.com/media/publikationen/Oesterreich.Androsch.Taus.Vorwort.Inhalt.pdf>.
- Lemmer, J., "Indexierung der Einkommensbesteuerung im internationalen Vergleich", Wirtschaftsdienst, 2014, 94(12), S. 872-878.
- Loretz, S., Hanappi, T., Müllbacher, S., Die Kalte Progression in Österreich – Eine Quantifizierung für die Jahre 2010 bis 2013, Institut für Höhere Studien, Wien, 2014.
- OECD, Taxing Wages 2007, Paris, 2008.
- Steiner, V., Wakolbinger, F. (2015A), "Steuerreform und 'kalte Progression' 2010-2019. Eine Mikrosimulationsanalyse für Österreich", Budget-Jour-Fixe, WIFO, Wien, 2015.
- Steiner, V., Wakolbinger, F. (2015B), "Steuerreform 2015/16 und kalte Progression 2010/2019. Eine Mikrosimulationsanalyse für Österreich", WIFO-Monatsberichte, 2015, 88(5), S. 425-430, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/58173>, in diesem Heft.