

Policy Brief

April 2022

Policy Brief Nr. 6/2022

Die Steuerreformen und die Wirkung der kalten Progression im Zeitraum 2016 bis 2025

Überblick über die IHS Studie
und aktuelle Handlungsempfehlung

Martin Ertl
Susanne Forstner
Michael Reiter



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

AutorInnen

Martin Ertl, Susanne Forstner, Michael Reiter

Titel

Die Steuerreformen und die Wirkung der kalten Progression im Zeitraum 2016 bis 2025 –
Überblick über die IHS Studie und aktuelle Handlungsempfehlung

Kontakt

T +43 1 59991-154

mreiter@ihs.ac.at

Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies (IHS)

Josefstädter Straße 39, A-1080 Vienna

T +43 1 59991-0

F +43 1 59991-555

www.ihs.ac.at

ZVR: 066207973

Lizenz



*Die Steuerreformen und die Wirkung der kalten Progression im Zeitraum 2016
bis 2025 – Überblick über die IHS Studie und aktuelle Handlungsempfehlung*

von Martin Ertl, Susanne Forstner, Michael Reiter ist lizenziert unter einer **Creative Commons
Namensnennung 4.0 International** <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

*Alle Inhalte sind ohne Gewähr. Jegliche Haftung der Mitwirkenden oder des IHS aus dem
Inhalt dieses Werkes ist ausgeschlossen.*



Alle IHS Policy Briefs sind online verfügbar: http://irihs.ihs.ac.at/view/ihs_series/ser=5Fpol.html

Dieser Policy Brief kann kostenlos heruntergeladen werden: <http://irihs.ihs.ac.at/6129/>

Zusammenfassung

Die Diskussion um die kalte Progression in Österreich ist zunächst vergangenen Herbst, anlässlich der Ankündigung der ökosozialen Steuerreform durch die Bundesregierung, wieder aufgeflammt, und hat durch den dramatischen Anstieg der Inflation seit Jahresbeginn nun zusätzlich an Aktualität gewonnen. Eine kürzlich veröffentlichte Studie des IHS (Reiter et al. (2022)), in der die Effekte der kalten Progression seit der letzten Steuerreform 2015/2016 sowie der steuerpolitischen Reformmaßnahmen im Beobachtungs- und Prognosezeitraum von 2016 bis 2025 geschätzt und gegenübergestellt wurden, kommt zu folgenden Ergebnissen: Ausgehend von den Inflationsprognosen vom Dezember des letzten Jahres übersteigt die Entlastung durch die Steuerreformen bei weitem die Effekte der kalten Progression. Über den betrachteten Zeithorizont liegt die Nettoentlastung in Summe bei fast 10 Milliarden Euro. Die Entlastung ist für Haushalte mit Kindern am stärksten, generell profitieren vor allem untere Einkommen, in geringem Ausmaß aber auch mittlere Einkommen, und Spitzeneinkommen deutlich weniger bis gar nicht. Der unerwartete Inflationsschub der vergangenen Monate hat das Bild allerdings drastisch geändert. Neue Schätzungen auf Basis aktualisierter Inflationsprognosen ergeben ab dem Jahr 2022 einen zusätzlichen Effekt der kalten Progression von etwa einer Milliarde Euro pro Jahr. Diese zusätzliche Steuerbelastung von Arbeits- und Pensionseinkommen könnte durch eine einmalige Anhebung der Tarifgrenzen der Lohn- und Einkommensteuer, zumindest auf aggregierter Ebene, fast vollständig ausgeglichen werden.

Schlagwörter: Kalte Progression, Steuerreform, Inflation

1 Einleitung

Das Thema der kalten Progression ist ein Dauerbrenner in der wirtschaftspolitischen Diskussion in Österreich. Von verschiedener Seite wurde immer wieder vorgeschlagen, die kalte Progression durch einen „Steuertarif auf Rädern“ systematisch zu beseitigen. Die österreichischen Regierungen hingegen haben es bisher immer vorgezogen, durch diskretionäre Steuerreformen in mehrjährigen Abständen die Wirkungen der kalten Progression auszugleichen und dabei gleichzeitig gewisse Veränderungen in der Struktur des Steuersystems vorzunehmen. Dies geschah zuletzt im Rahmen der ökosozialen Steuerreform, deren Maßnahmen größtenteils im Jahr 2022 in Kraft getreten sind. Eine vom Bundesministerium für Finanzen beauftragte Studie des IHS (Reiter et al. (2022)) kommt zu dem Ergebnis, dass die Entlastungen durch die Reformmaßnahmen die Wirkung der kalten Progression deutlich überwiegen. Diese Berechnungen beziehen sich auf den Beobachtungs- und Prognosezeitraum von 2016 bis 2025. Für zukünftige Werte der Inflation wurde die IHS Prognose vom Dezember 2021 zugrundegelegt.

Der starke Anstieg der Inflation in den letzten Monaten, der zu einer deutlichen Erhöhung der Inflationsprognose aller großen Forschungsinstitute speziell für das Jahr 2022 geführt hat, legt es nahe, diese Ergebnisse noch einmal neu zu betrachten. In diesem Policy Brief stellen wir die Hauptergebnisse dieser Studie vor und umreißen kurz ihre methodischen Grundlagen und Neuerungen. Außerdem präsentieren wir zusätzliche Schätzungen auf Basis der aktualisierten Inflationsprognosen und diskutieren, ob und wie die Steuerpolitik darauf reagieren sollte.

Was ist die kalte Progression?

Als kalte Progression bezeichnet man die Erhöhung der Steuerlast, die sich in einem progressiven Steuersystem ergibt, wenn nominale Größen wie Freibeträge und Einkommensgrenzen nicht an die Inflation angepasst werden. Nehmen wir als Beispiel eine Person, deren nominales Bruttoeinkommen in einem gewissen Jahr proportional zum Preisniveau ansteigt, so dass ihr reales – also um die Kaufkraft bereinigtes – Bruttoeinkommen konstant bleibt. Ein progressives Steuersystem ist so ausgerichtet, dass der durchschnittliche Steuersatz mit der Höhe des Einkommens – und damit der „steuerlichen Leistungsfähigkeit“ – einer Person ansteigt. Die Überlegungen, die einer progressiven Besteuerung zugrundeliegen, beziehen sich sinnvollerweise auf das reale, und nicht auf das nominale, Einkommen. Werden die nominalen Größen des Steuersystems nicht an die Inflation angepasst, steigt der Durchschnittssteuersatz für die Person aus unserem Beispiel allein aufgrund des höheren nominalen Bruttoeinkommens, obwohl sich ihr Realeinkommen vor Steuern nicht verändert hat. Es ist wichtig zu betonen, dass die kalte Progression auch jene Personen trifft, deren Einkommen sich in einem gegebenen Jahr verringert: Aufgrund der kalten Progression sinkt ihre Einkommensteuerbelastung weniger stark, als es der Verringerung ihrer realen steuerlichen Leistungsfähigkeit entsprechen würde.

Umfang der Studie

Die Studie berechnet die zusätzliche Steuerbelastung aufgrund der kalten Progression für den Zeitraum von 2016 bis 2025, also seit der letzten großen Steuerreform (Steuerreformgesetz 2015/2016). Einbezogen wird dabei die gesamte Steuerbelastung von Arbeits- und Pensionseinkommen in Österreich. Dem wird die Entlastung aufgrund bereits umgesetzter sowie geplanter zukünftiger Reformmaßnahmen aus dem Ökosozialen Steuerreformgesetz 2022 bezüglich der Lohn- und Einkommensteuer gegenübergestellt. Die Studie berücksichtigt die Einkommen von unselbständig und selbständig

Beschäftigten sowie von Pensionsbezieher:innen. Von besonderem Interesse ist dabei, in welchem Umfang die Reformmaßnahmen über einen bloßen Ausgleich der kalten Progression hinausgehen.

Um den Begriff der kalten Progression genauer zu definieren, bezieht man sich jeweils auf ein Referenzjahr, in diesem Fall das Jahr 2016. Die kalte Progression in jedem späteren Jahr t ist definiert als die Differenz zwischen

1. dem Steueraufkommen in Jahr t unter nominal unverändertem Steuertarif von 2016, und
2. dem Steueraufkommen in Jahr t unter dem Steuertarif von 2016, wobei alle nominalen Werte (Tarifgrenzen, Freibeträge, Kostenpauschalen etc.) um die von 2016 bis t kumulierte Inflation angepasst werden („Steuertarif auf Rädern“).

Zur Messung der kalten Progression verfolgt die Studie einen mikrobasierten Ansatz, der eine Beurteilung einzelner Reformmaßnahmen und ihrer Effekte auf verschiedene Personengruppen (z. B. Familien mit unterschiedlichen Einkommen oder Kinderzahl) zulässt. Aufgrund der Komplexität des Steuersystems hängt die kalte Progression nicht nur von der Inflation, sondern auch von der gemeinsamen Verteilung von Einkommen und Charakteristika in der steuerpflichtigen Bevölkerung ab.

Literatur

Im Zuge der letzten Steuerreform (2015/16) wurde eine Reihe von Studien zur Messung der kalten Progression veröffentlicht. Brandner (2015) unterscheidet bei der Berechnung der kalten Progression zwei Ansätze: Erstens einen mikrobasierten Ansatz, der von der Lohn- bzw. Einkommenssteuerschuld der einzelnen Steuerpflichtigen ausgeht und die Einzelfälle aggregiert, und zweitens einen Makroansatz, dem Einkommens- und Steueraufkommensaggregate zugrunde liegen. Beim Makroansatz wird die kalte Progression aus der Differenz der tatsächlichen gesamten Steuerschuld eines Jahres und einer hypothetischen Steuerschuld, die die letztjährige Steuerschuld mit dem nominellen Einkommenswachstum fortschreibt, berechnet. Der Anteil der Inflation wird dann aus der gesamten Veränderung (Inflation und Realeinkommenswachstum) herausgerechnet. Grundsätzlich sollte der Makroansatz als eine einfache Approximation betrachtet werden. Über die Betroffenheit einzelner Personen- oder Einkommensgruppen kann damit keine Aussage getroffen werden. Dafür ist eine Simulation der Einkommensverteilung notwendig, die wir in unserer Studie vornehmen und im nächsten Kapitel kurz beschreiben.

Das von uns verwendete Konzept der kalten Progression stimmt mit Loretz (2015) überein, die konkreten Berechnungen unterscheiden sich jedoch in den zugrundegelegten Einkommensarten: Während Loretz (2015) ausschließlich auf die Einkommensperzentile aus der Lohnsteuerstatistik (2009–2013) zurückgreift, berücksichtigen wir auch Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit. Ein weiterer Unterschied besteht in der konkreten Methode zur Schätzung und Simulation der Einkommensverteilung. Sind Daten über personenbezogene Merkmale (z.B. die Anzahl der Kinder) nicht verfügbar, können entsprechende Frei- und Absetzbeträge bei der Schätzung der kalten Progression auf individueller Ebene nicht berücksichtigt werden. Wie Eckerstorfer und Sindermann (2015) anmerken, besteht ein Nachteil der Berechnungen von Loretz (2015) eben genau darin, dass zur Ermittlung der kalten Progression zwar die Tarifgrenzen, nicht aber die Frei- und Absetzbeträge um die Inflation bereinigt werden, was zu einer Unterschätzung des Effekts führt. In unseren Berechnungen werden alle nominalen Größen des Steuertarifs an die Inflation angepasst. Um insbesondere die Auswirkung des Familienbonus zu approximieren, schätzen wir die Kinderanzahl in Abhängigkeit des Einkommens.

2 Anmerkungen zur Methodik der Studie

Schätzung der Einkommens- und Charakteristikaverteilung

Die Analyse lässt sich methodisch in folgende Schritte gliedern: Zunächst wird die Verteilung von Einkommen und individuellen Charakteristika in der lohn- und einkommensteuerpflichtigen Bevölkerung für das Basisjahr 2016 geschätzt. Auf Grundlage dieser geschätzten Verteilung für das Basisjahr wird für jedes der anderen Jahre des Betrachtungszeitraums 2016 bis 2025 eine Verteilung simuliert, indem die relativen Positionen der Individuen nach Einkommen sowie deren steuerrechtlich relevante Charakteristika konstant gehalten werden, die Einkommenshöhe jedoch entsprechend der durchschnittlichen inflations- und produktivitätsbedingten Wachstumsraten des Arbeitseinkommens angepasst wird. Zu den aufwändigsten Schritten zählen dabei die Schätzung der gemeinsamen Einkommensverteilung aus verschiedenen Einkommensquellen (unselbständige und selbstständige Beschäftigung, Pensionen) und Datenquellen (Lohnsteuerstatistik, Einkommenssteuerstatistik), die Berücksichtigung der höchsten Einkommensklasse in der Steuerstatistik (über 100,000 Euro) und die ökonometrische Schätzung der Kinderzahl in Abhängigkeit des Einkommens.

Berechnung der Steuerschuld

Die Gesamtsteuerbelastung wird für jedes Jahr durch die Aufsummierung der auf Einzelfallebene berechneten Lohn- und Einkommenssteuerschuld ermittelt. Die Berechnung folgt grundsätzlich der Darstellung am Lohnzettel (L16). Vom Bruttoeinkommen werden zunächst steuerfreie und mit festem Steuersatz versteuerte Einkünfte abgezogen. Das 13. und das 14. Gehalt werden von der Tarifbesteuerung ausgenommen und fallen unter die begünstigte Besteuerung. Die Sozialversicherungsbeiträge werden für laufende Bezüge und Sonderzahlungen sowie selbstständige Einkommen mit den jeweils gültigen Beitragssätzen berechnet und vermindern die Bemessungsgrundlage der Lohn- und Einkommenssteuer. Von der tariflichen Steuerschuld werden die Absetzbeträge abgezogen (Verkehrsabsetzbetrag, Pensionistenabsetzbetrag, Zuschlag zum Verkehrsabsetzbetrag, Familienbonus).

Identifikation der Effekte der kalten Progression und der Reformen

Die Gesamtsteuerbelastung auf Arbeits- und Pensionseinkommen wird für jedes Jahr im Betrachtungszeitraum unter drei verschiedenen Steuersystemen berechnet:

- T1 das Steuersystem des Basisjahrs 2016;
- T2 das Steuersystem des Basisjahrs, bereinigt um die kumulierte Inflation von 2016 bis zum jeweiligen betrachteten Jahr;
- T3 das tatsächliche Steuersystem des jeweiligen Jahres im Betrachtungszeitraum, unter Berücksichtigung aller bereits durchgeführten oder geplanten Reformen.

Die Differenz im Steueraufkommen zwischen dem konstanten (auf dem Basisjahr beruhenden) und dem inflationsbereinigten Steuersystem, $T1 - T2$, ergibt für jedes Jahr im Betrachtungszeitraum eine Schätzung des *Effekts der kalten Progression* auf die Steuerbelastung von Arbeits- und Pensionseinkommen. Die Differenz im Aufkommen zwischen dem aktuellen und dem konstanten Steuersystem, $T3 - T1$, ergibt für jedes Jahr eine Schätzung des *Effekts der implementierten bzw. geplanten Reformmaßnahmen* auf die Steuerbelastung von Arbeits- und Pensionseinkommen. Aus dem Vergleich

Tabelle 1: Wachstumsraten

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
BIP	2.5	2.6	1.4	-6.3	4.3	4.2	2.6	1.4	1.4
Beschäftigung	1.9	2.3	1.5	-1.9	2.3	2.0	1.1	0.7	0.7
Produktivität	0.6	0.3	-0.1	-4.4	2.0	2.2	1.5	0.7	0.7
VPI Inflation	2.1	2.0	1.5	1.4	2.8	2.8	1.9	2.3	2.3

Quelle: Ertl et al. (2021a,b)

dieser beiden Differenzen lässt sich Jahr für Jahr abschätzen, in welchem Ausmaß die implementierten bzw. geplanten Reformmaßnahmen dem Effekt der kalten Progression entgegenwirken.

Grundsätzlich wurden alle Reformmaßnahmen berücksichtigt, die die Steuerbelastung auf Arbeits- und Pensionseinkommen beeinflussen. Seit 2016 handelte es sich dabei vor allem um die Einführung des Familienbonus Plus im Jahr 2019, die Entlastungsmaßnahmen im Zuge der Pandemie im Jahr 2020 und die Maßnahmen der ökosozialen Steuerreform zwischen 2022 und 2024. Eine vollständige Liste der Reformmaßnahmen befindet sich in Anhang A.

Die Behandlung des Sozialversicherungssystems

Da die Berechnung der Sozialversicherung mit der Steuerberechnung interagiert, hängt die Identifikation der Reformmaßnahmen davon ab, wie die jährlichen Veränderungen in den Parametern der Sozialversicherung modelliert werden. Die nominellen Beträge des österreichischen Sozialversicherungssystems (Geringfügigkeitsgrenze, Mindest- und Höchstbeitragsgrundlagen etc.) unterliegen bereits einer gesetzlich vorgesehenen jährlichen Anpassung, welche inflationsbedingte Änderungen der Beitragshöhe (in etwa) ausgleicht („Tarif auf Rädern“). Die automatische Anpassung ist aber methodisch von expliziten Reformmaßnahmen im Sozialversicherungssystem (Senkung der Krankenversicherungsbeiträge für Selbständige in den Jahren 2020 und 2022) auseinanderzuhalten.

Makroökonomische Szenarien und der aktuelle Inflationsschock

Im dargestellten Basisszenario wurden bis 2020 die realisierten Werte und von 2021 bis 2025 vom IHS im Juli und Dezember 2021 prognostizierte Werte für Wachstums- und Inflationsraten verwendet.¹ Tabelle 1 zeigt die Daten, die dem Basisszenario zugrunde liegen.

Den Basisberechnungen wurden alternative Szenarien gegenübergestellt, in denen die jährliche Inflationsrate von 2021 bis 2025 um 0.5 Prozentpunkte über bzw. unter den prognostizierten Werten liegt. So lange keine Inflationsschocks auftreten, handelt es sich dabei um eine realistische Bandbreite der Inflationserwartungen. Um dem aktuellen Energiepreisschock und den stark gestiegenen Inflationserwartungen Rechnung zu tragen, stellen wir eine zusätzliche Berechnung an, die auf den Zahlen der kürzlich veröffentlichten Frühlings-Prognose des IHS beruht (Ertl et al. (2022)). Darin wird prognostiziert, dass die Inflationsrate im laufenden Jahr im Durchschnitt auf 5.5% ansteigt. Die Ergebnisse werden im folgenden Kapitel im Detail diskutiert.

¹ Die Werte für 2021 bis 2023 stammen aus der Winter-Prognose des IHS (Ertl et al. (2021b)), jene für 2024 und 2025 aus der mittelfristigen Prognose des IHS vom Juli 2021 (Ertl et al. (2021a)). In der Studie werden zusätzlich Szenarien mit konstanten Wachstumsraten und niedrigerer Anfangsinflation berechnet, welche im vorliegenden Policy Brief nicht diskutiert werden.

3 Ergebnisse

Abbildung 1 veranschaulicht ein zentrales Ergebnis der Studie (Reiter et al. (2022)). Dargestellt sind die aggregierten Effekte der kalten Progression einerseits, und jene der Reformmaßnahmen andererseits, auf die Lohn- und Einkommenssteuerbelastung im Basisszenario. Die entsprechenden Zahlen sowie weitere Schätzergebnisse finden sich in Tabelle 2 (Anhang B).

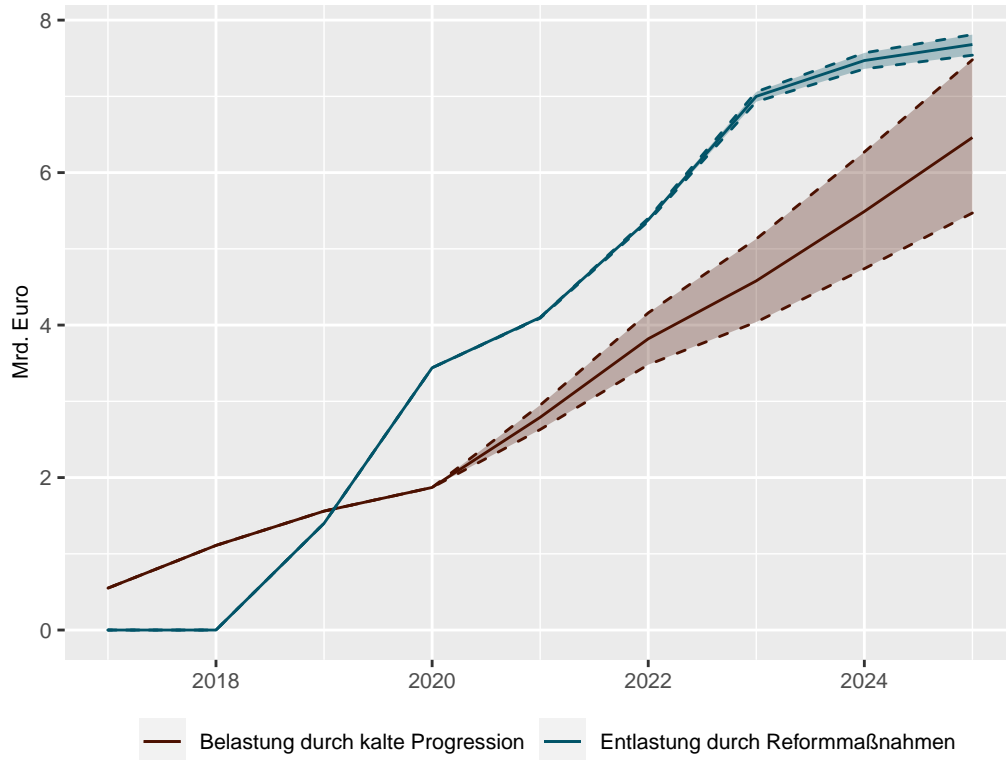


Abbildung 1: Aggregierte Effekte der kalten Progression und der Reformmaßnahmen 2016 bis 2025 auf Lohn- und Einkommensteueraufkommen (durchgezogene Linien). Die Zeitreihe der Reformmaßnahmen wurde zur besseren Darstellung invertiert. Die Grafik zeigt außerdem Bandbreiten, die sich aus der Gegenüberstellung des Basisszenarios und der Szenarien mit höherer bzw. niedrigerer Inflation im Prognosezeitraum ergeben (gestrichelte Linien). Quelle: Berechnungen IHS

Der Effekt der kalten Progression steigt von 0.55 Mrd. Euro im Jahr 2017 auf 6.46 Mrd. Euro im Jahr 2025 und beläuft sich in Summe auf 28.13 Mrd. Euro. Für das Jahr 2021 ergibt sich eine kalte Progression von rund 320 Millionen Euro pro Prozentpunkt Inflation. Der Effekt pro Prozentpunkt Inflation wächst auf 402 Millionen Euro im Jahr 2025 und beträgt im Durchschnitt zwischen 2021 und 2025 rund 362 Millionen Euro. Die kalte Progression wird durch die Reformmaßnahmen jedoch überkompensiert: Diese senken, wie erwartet, ab dem Jahr 2019 (Einführung des Familienbonus Plus und des Kindermehrbetrags) und in allen Folgejahren die Lohn- und Einkommensteuer. Der Effekt steigt kontinuierlich und erreicht 7.68 Mrd. Euro im Jahr 2025, wobei sich die höchsten Anstiege aufgrund des Inkrafttretens einer Fülle von Reformmaßnahmen in den Jahren 2019, 2020, 2022 und 2023 mit jeweils deutlich über einer Milliarde Euro bemerkbar machen. Am höchsten ist die Veränderung gegenüber dem Vorjahr mit 2.04 Mrd. Euro im Jahr 2020. In Summe beläuft sich die Entlastung durch die Reformmaßnahmen auf 36.46 Mrd. Euro und übersteigt mit 8.23 Mrd. Euro deutlich die Wirkung der kalten Progression. Die erweiterte Realveränderung berücksichtigt weitere Maßnahmen, die nicht individuell berechenbar waren, pauschal und beträgt in Summe 9.9 Mrd. Euro.

Schlüsselt man die Steuerreform auf verschiedene Maßnahmenblöcke auf (Familienbonus, SV-Rückerstattung inklusive der KV-Beitragssenkungen für selbstständig Erwerbstätige, restliche Maßnahmen zusammengefasst unter „Steuertarif“), ergibt sich folgendes Bild: Der Familienbonus und der Kindermehrbetrag haben im Jahr 2019 einen Effekt von 1.56 Mrd. Euro, der mit der Anhebung und Ausweitung im Jahr 2022 auf 1.85 Mrd. Euro steigt und bis 2025 eine Höhe von 2.23 Mrd. Euro erreicht. Die Ausweitung der Rückerstattung der Sozialversicherung macht gemeinsam mit der Senkung des Beitragssatzes zur Krankenversicherung (Selbstständige) in Summe 5.40 Mrd. Euro aus. Tabelle 3 in Anhang B weist die aggregierten Effekte in Prozent des Bruttoeinkommens aus. In Summe belaufen sich die Reformmaßnahmen im Betrachtungszeitraum auf 14.32%. Die Nettoentlastung unter Berücksichtigung der kalten Progression beläuft sich auf 3.84% des Gesamteinkommens, es ergeben sich allerdings große Unterschiede zwischen den Dezilen der Einkommensverteilung.

Effekte nach Einkommensgruppen

Abbildung 2 stellt die Effekte der kalten Progression und der Reformmaßnahmen nach den Dezilen der Einkommensverteilung dar (das oberste Dezil ist dabei noch einmal weiter aufgesplittet in 90–95%, 95–99% und das oberste Perzentil).

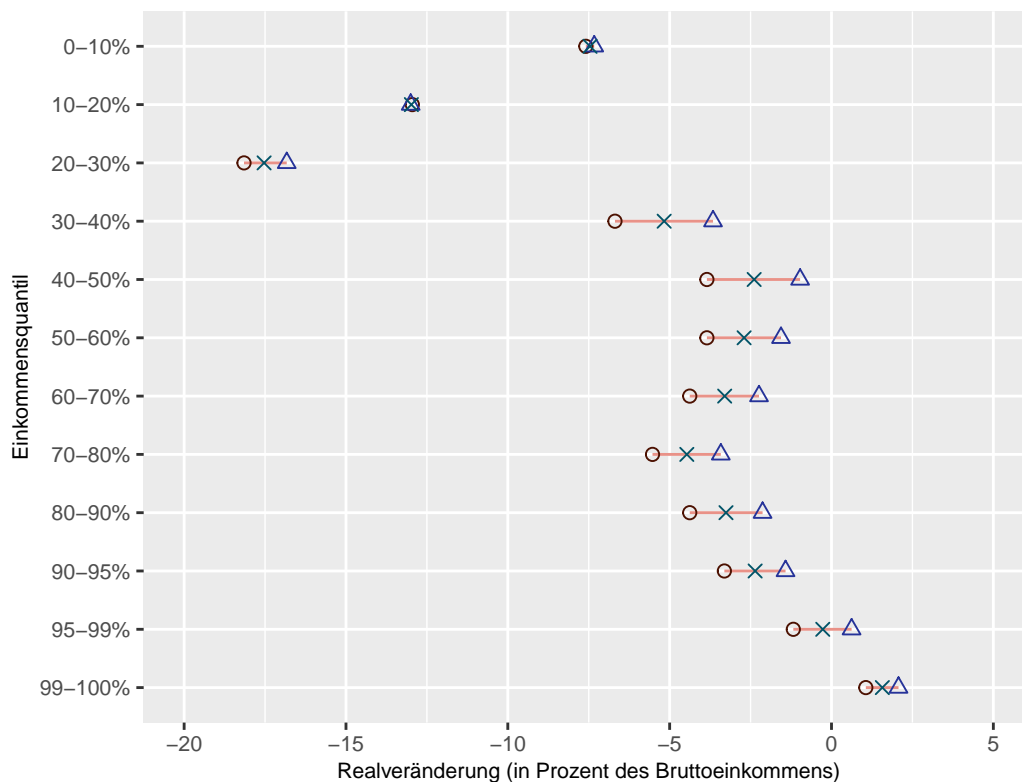


Abbildung 2: Summe der aggregierten Realveränderung (Nettoveränderung) der Steuerbelastung 2016 bis 2025. Die Grafik zeigt die Bandbreite zwischen dem dem Basisszenario (x) und den Szenarien mit niedrigerer (Kreis) bzw. höherer Inflation (Dreieck) nach Einkommensquantilen. Quelle: Berechnungen IHS

Die abgebildeten Zahlen geben jeweils die aggregierte und über alle Jahre aufsummierte Realveränderung der steuerlichen Belastung an. Die Realveränderung (oder auch Nettoveränderung) ist die Summe der Effekte der kalten Progression und der Reformmaßnahmen auf die Lohn- und Einkommenssteuerbelastung. Eine negative Zahl bedeutet, dass die kalte Progression durch die Steuerreformen mehr als kompensiert wird. Um die mögliche Bandbreite aufzuzeigen, werden auch hier

sowohl das Basisszenario als auch die Szenarien mit niedrigerer und höherer Inflation in der Abbildung gegenübergestellt. Die Unterschiede in der Entlastung der Steuerpflichtigen sind in Prozent des Bruttoeinkommens dargestellt.

Die Nettoentlastung, ausgedrückt in Prozent des Einkommens, ist am höchsten für untere und mittlere Einkommen und deutlich niedriger für die Einkommensperzentile 95–99, während sich für das oberste Perzentil eine erhöhte Steuerbelastung ergibt. Im Basisszenario liegt die Steuerentlastung im untersten Einkommensdezil bei 7.46% des Bruttoeinkommens. Für Geringverdienende in den Einkommensdezilen 10–20% und 20–30% ergibt sich mit 12.98% bzw. 17.53% des Bruttoeinkommens die höchste Entlastung. Auch in den oberen Einkommensdezilen kommt es zu einer Entlastung. Nur im obersten Prozent der Einkommensverteilung steigt die Steuerbelastung um durchschnittliche 1.57% des Bruttoeinkommens.

Effekte nach Anzahl der Kinder

Abbildung 3 zeigt die Effekte in Prozent des Bruttoeinkommens nach der Anzahl der Kinder, getrennt für Einkommen unter beziehungsweise über dem Medianeinkommen.



Abbildung 3: Summe der aggregierten Realveränderung (Nettoveränderung) der Steuerbelastung 2016 bis 2025. Die erweiterte Realveränderung (erw.) berücksichtigt auch Reformmaßnahmen, die nur pauschal in die Berechnung miteinbezogen werden konnten. Quelle: Berechnungen IHS

Auch die hier abgebildeten Zahlen geben jeweils die aggregierte, über alle Jahre aufsummierte Realveränderung der Steuerbelastung an, sodass eine negative Zahl bedeutet, dass die Entlastung durch die Steuerreformen die kalte Progression mehr als kompensiert. Aus der Abbildung wird ersichtlich, dass die Entlastung für Steuerpflichtige mit Kindern generell stärker ist als für jene ohne Kinder. Steuerpflichtige mit mehr als einem Kind kommen auf eine Nettoentlastung (erweiterte Realveränderung) von 20.45% bei einem Einkommen unter dem Median und von 22.92% bei einem Einkommen über

dem Median. Bei Steuerpflichtigen mit bis zu einem Kind mit einem Einkommen unter dem Medianeinkommen bleibt der Nettoeffekt mit 20.33% hoch, fällt aber für Steuerpflichtige mit einem Einkommen über dem Medianeinkommen geringer aus (10.30%). Steuerpflichtige ohne Kinder mit einem Einkommen unter dem Median erfahren eine Nettoentlastung von 6.81%, während Steuerpflichtige ohne Kinder mit einem Einkommen oberhalb des Medianeinkommens durch die Reformen nicht völlig für die kalte Progression entschädigt werden.

Ergebnisse mit aktuellem Inflationsschock und einmaliger Tarifgrenzenanpassung

In diesem Abschnitt präsentieren wir zusätzliche Berechnungen auf Basis der aktualisierten, stark gestiegenen Inflationserwartungen. Konkret nehmen wir für das neue „Szenario mit Inflationsschock“ an, dass die Inflationsrate im laufenden Jahr 2022 im Durchschnitt von 2.8% auf 5.5% ansteigt. Diese Zahl entspricht der kürzlich veröffentlichten Frühlings-Prognose des IHS (Ertl et al. (2022)). Zunächst berechnen wir, wie stark die Effekte der kalten Progression unter dieser unerwartet hohen Inflationsrate für 2022 ansteigen. Außerdem schätzen wir ab, wie sich nun eine einfache, einmalige Steuertarifänderung auf die steuerliche Belastung von Arbeits- und Pensionseinkommen auswirken würde. Insbesondere berechnen wir das Ausmaß der Steuerentlastung, wenn (zusätzlich zu den bereits beschlossenen Maßnahmen der ökosozialen Steuerreform) die Tarifgrenzen der Lohn- und Einkommensteuer ab 2022 um den Prozentsatz der unerwarteten Erhöhung der Inflation, also etwa 3 Prozentpunkte, angehoben würden. Abbildung 4 veranschaulicht die Ergebnisse für diese zusätzlichen Szenarien.

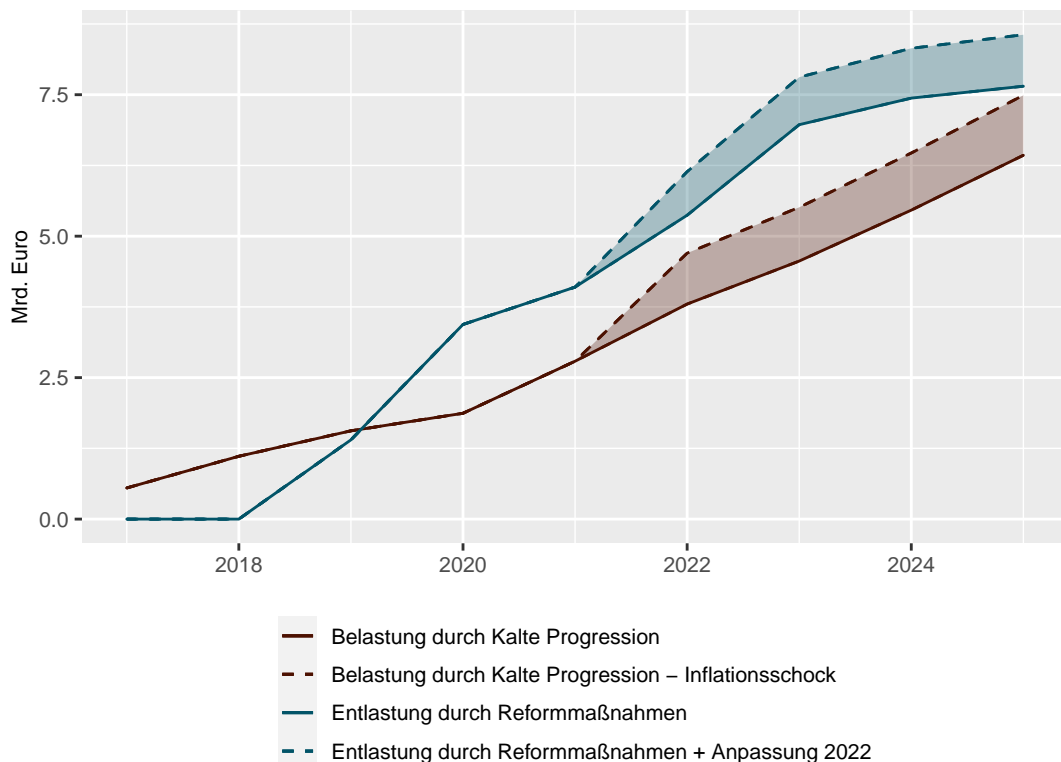


Abbildung 4: Aggregierte Effekte der kalten Progression und der Reformmaßnahmen zwischen 2016 und 2025 auf Lohn- und Einkommensteueraufkommen unter den ursprünglichen Inflationserwartungen und Reformmaßnahmen (durchgezogene Linien) und mit Inflationsschock und einmaliger Anpassung der Tarifgrenzen 2022 (gestrichelte Linien). Die Zeitreihen der Reformmaßnahmen wurden zur besseren Darstellung invertiert. Quelle: Berechnungen IHS

Dargestellt sind wiederum die aggregierten Effekte der kalten Progression und der Reformmaßnahmen auf die Lohn- und Einkommenssteuerbelastung, einerseits unter den ursprünglichen Inflationsprognosen und Reformmaßnahmen wie in Abbildung 1, und andererseits mit Inflationsschock 2022 und zusätzlicher, einmaliger Anhebung der Tarifgrenzen ab dem laufenden Jahr. Die entsprechenden Zahlen sowie weitere Schätzergebnisse finden sich in Tabellen 4 und 5 (Anhang B).

Aus Abbildung 4 wird ersichtlich, dass der Anstieg der Inflationsrate die Effekte der kalten Progression ab 2022 im Vergleich zum Basisszenario um etwa eine Mrd. Euro pro Jahr erhöht. Über den Betrachtungszeitraum 2016 bis 2025 steigt die Gesamtbelastung durch die kalte Progression in Summe von 28.13 Mrd. Euro auf 32.06 Mrd. Euro. Durch die einmalige Anhebung der Tarifgrenzen ab dem Jahr 2022 würden diese zusätzlichen Effekte der kalten Progression – auf aggregierter Ebene – größtenteils kompensiert, sodass sich in Summe wieder eine Gesamtentlastung von 9.39 Mrd. Euro ergäbe.

4 Fazit und Handlungsempfehlung

Die Entlastungen der ökosozialen Steuerreform übersteigen die Effekte der kalten Progression seit 2016 bei weitem, wenn man für die Inflation der Jahre 2022 bis 2025 die vom IHS im Dezember 2021 prognostizierten Werte zugrundelegt. Der unerwartete Inflationsschub der letzten Monate zieht aber eine weitere Erhöhung der kalten Progression mit sich. Für die Erwerbstätigen in Österreich ergibt sich daraus eine doppelte Belastung. Weil die Lohnsteigerungen den Anstieg der Verbraucherpreise wahrscheinlich nicht vollständig kompensieren werden, erleiden Arbeitnehmer:innen eine Reallohneinbuße. Aufgrund der größeren Nominallohnsteigerung bewirkt die kalte Progression trotzdem eine weitere Erhöhung des durchschnittlichen Lohn- und Einkommenssteuersatzes. Ähnliches wird auch für die meisten selbständig Beschäftigten gelten, da die Erhöhung der Energie- und Materialkosten trotz steigenden Nominaleinkommens auch deren Realeinkommen reduzieren wird.

Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Steuerreform nachgebessert werden sollte. Um die unerwartet hohe Inflation des Jahres 2022 auszugleichen, schlagen wir eine sehr einfache Maßnahme vor: Eine einmalige Anhebung der Tarifgrenzen des Lohn- und Einkommenssteuertarifs um den Prozentsatz der unerwarteten Erhöhung der Inflation, also etwa 3 Prozentpunkte. Diese Änderung ist schnell und unkompliziert durchführbar, bewirkt im Aggregat eine fast völlige Kompensation der zusätzlich entstandenen kalten Progression, und betrifft alle Einkommensgruppen mit positivem Steuersatz. Dies erscheint zum jetzigen Zeitpunkt besser als eine umfassende Kompensation der kalten Progression, die eine Anpassung aller nominalen Frei- und Absetzbeträge, also etwa des Familienbonus oder der Pendlerpauschale, involviert, und wahrscheinlich einen längeren politischen Diskussionsprozess erfordern würde. Zusätzlich könnten zielgerichtete Maßnahmen zur Entlastung von Personen mit geringen Einkommen beziehungsweise besonders hoher Inflationsbelastung gesetzt werden. Die Argumente für und wider eine dauerhafte, automatische Ausschaltung der kalten Progression in der Zukunft sind bekannt, und werden durch unsere Überlegungen hier nicht berührt. Eine einmalige Tarifanpassung in der momentanen, recht außergewöhnlichen Situation ist aber auf jeden Fall angemessen.

Literatur

- Brandner, P. (2015). Anmerkungen zur kalten Progression und ihrer Berechnung. *WIFO-Monatsberichte*, 88(5):463–471.
- Eckerstorfer, P. und Sindermann, F. (2015). Zur Messung der Wirkungen der kalten Progression seit der Steuerreform 2009. *WIFO-Monatsberichte*, 88(5):455–461.
- Ertl, M., Fortin, I., Grozea-Helmenstein, D., Hlouskova, J., Hofer, H., Koch, S. P., Kunst, R. M., Molnárová, Z., Reiter, M., und Weyerstraß, K. (2021a). Prognose der österreichischen Wirtschaft 2021-2025: Wirtschaft überwindet Corona-Schock. *Wirtschaftsprognose 118*, Institut für Höhere Studien, Wien.
- Ertl, M., Fortin, I., Grozea-Helmenstein, D., Hlouskova, J., Hofer, H., Koch, S. P., Kunst, R. M., Molnárová, Z., Reiter, M., und Weyerstraß, K. (2021b). Winter-Prognose der österreichischen Wirtschaft 2021-2023. Aufschwung setzt sich fort trotz Inflation und Corona-Risiken. *Wirtschaftsprognose 120*, Institut für Höhere Studien, Wien.
- Ertl, M., Fortin, I., Grozea-Helmenstein, D., Hlouskova, J., Hofer, H., Koch, S. P., Kunst, R. M., Molnárová, Z., Reiter, M., und Weyerstraß, K. (2022). Frühlings-Prognose der österreichischen Wirtschaft 2022-2023. Krieg in der Ukraine überschattet Aufschwung. *Wirtschaftsprognose 121*, Institut für Höhere Studien, Wien.
- Loretz, S. (2015). Anteil der kalten Progression an der gesamten Lohnsteuerprogression in Österreich. *WIFO-Monatsberichte*, 88(5):431–437.
- Reiter, M., Ertl, M., Forstner, S., und García-Morán, E. (2022). Die Steuerreformen und die Wirkung der kalten Progression im Zeitraum 2016 bis 2025 – Analyse anlässlich der ökosozialen Steuerreform 2022. Projektbericht, Institut für Höhere Studien, Wien. Online verfügbar unter: <https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/6117/>.

Anhang

A Liste der Reformmaßnahmen

2019

- Einführung des Familienbonus Plus (ersetzt den Kinderfreibetrag und die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten) (ab 1.1.2019)
- Einführung des Kindermehrbetrags (ab 1.1.2019)*

2020

- Senkung des Eingangssteuersatzes (1. Tarifstufe) von 25% auf 20% (ab 1.1.2020)
- Einführung eines einkommensabhängigen Zuschlags zum Verkehrsabsatzbetrag für Arbeitnehmer:innen (ab 1.1.2020)
- Anhebung der maximalen Rückerstattung von Sozialversicherungsbeiträgen für Arbeitnehmer:innen (ab 1.1.2020)
- Anhebung des Pensionistenabsetzbetrags (ab 1.1.2020)
- Anhebung der Rückerstattung von Sozialversicherungsbeiträgen für Pensionist:innen (ab 1.1.2020)
- Senkung der Krankenversicherungsbeiträge für selbständig Erwerbstätige (ab 1.1.2020)
- Ausweitung der Steuerbefreiung von Gutscheinen für Lebensmittel und Mahlzeiten (ab 1.7.2020)
- Steuer- und Sozialversicherungsbeitragsbefreiung für coronabedingte Bonuszahlungen und Zulagen (Corona-Prämie) (1.1.2020 bis 31.12.2020)*
- Steuerliche Erleichterungen für Homeoffice-Tätigkeiten (ab 1.1.2020 bzw. 1.1.2021)*

2021

- Anhebung des einkommensabhängigen Zuschlags zum Verkehrsabsatzbetrag für Arbeitnehmer:innen (ab 1.1.2021)
- Anhebung der Rückerstattung von Sozialversicherungsbeiträgen für Arbeitnehmer:innen (ab 1.1.2021)
- Anhebung des Pensionistenabsetzbetrags (ab 1.1.2021)
- Anhebung der Rückerstattung von Sozialversicherungsbeiträgen für Pensionist:innen (ab 1.1.2021)
- Steuer- und Sozialversicherungsbeitragsbefreiung für coronabedingte Bonuszahlungen und Zulagen 2021 (Coronabonus) (1.1.2021 bis 31.12.2021)*

2022

- Senkung der 2. Tarifstufe der Einkommensteuer von 35% auf 32,5% (ab 1.1.2022)
- Anhebung des Familienbonus Plus (ab 1.7.2022)
- Anhebung und Ausweitung des Kindermehrbetrags (ab 1.7.2022)*
- Einkommensabhängige Senkung der Krankenversicherungsbeiträge für selbständig Erwerbstätige (ab 1.7.2022)
- Steuerfreie Mitarbeitergewinnbeteiligung bis 3.000 Euro (ab 1.1.2022)*

2023

- Senkung der 2. Tarifstufe der Einkommensteuer von 32.5% auf 30% (ab 1.1.2023)
- Senkung der 3. Tarifstufe der Einkommensteuer von 42% auf 41% (ab 1.1.2023)
- Steuerliche Förderung des Heizkesseltauschs und der thermischen Sanierung (ab 1.1.2023)*

2024

- Senkung der 3. Tarifstufe der Einkommensteuer von 41% auf 40% (ab 1.1.2024)

Für Maßnahmen, die mit einem Stern (*) gekennzeichnet sind, wurde die Veränderung der Steuerbelastung pauschal – auf Basis von aggregierten Schätzungen des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) – in die Berechnungen einbezogen, da keine ausreichend detaillierten Informationen bzw. Daten zur Verfügung standen.

B Ergebnistabellen**Basisszenario****Tabelle 2:** Aggregierte Effekte (in Mrd. Euro), Lohn- und Einkommensteuer

	Basisszenario										Ø
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Summe	
Kalte Progression	0.55	1.11	1.56	1.87	2.79	3.80	4.56	5.46	6.43	28.13	3.13
Reformmaßnahmen	0.00	0.00	-1.40	-3.44	-4.10	-5.37	-6.97	-7.44	-7.65	-36.36	-4.04
Realveränderung	0.55	1.11	0.16	-1.57	-1.31	-1.57	-2.41	-1.97	-1.22	-8.23	-0.91
Realveränderung (erweitert)	0.55	1.11	0.16	-1.82	-1.36	-2.22	-2.66	-2.21	-1.45	-9.90	-1.10
Aufschlüsselung der Reformeffekte											
Gesamt	0.00	0.00	-1.40	-3.44	-4.10	-5.37	-6.97	-7.44	-7.65	-36.36	-4.04
Familienbonus	0.00	0.00	-1.56	-1.47	-1.54	-1.84	-2.13	-2.17	-2.22	-12.95	-1.44
SV-Rückerst./KV-Senkung	0.00	0.00	-0.08	-0.62	-0.93	-0.95	-0.97	-0.94	-0.92	-5.42	-0.60
Steuertarif	0.00	0.00	0.24	-1.35	-1.62	-2.58	-3.88	-4.32	-4.50	-18.00	-2.00

Quelle: Berechnungen IHS

Tabelle 3: Aggregierte Effekte (in Prozent des Bruttoeinkommens), Lohn- und Einkommensteuer

	Basisszenario										Ø
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Summe	
Kalte Progression	0.26	0.50	0.69	0.86	1.20	1.53	1.76	2.03	2.31	11.14	1.24
Reformmaßnahmen	0.00	0.00	-0.62	-1.59	-1.76	-2.16	-2.69	-2.76	-2.74	-14.32	-1.59
Realveränderung	0.26	0.50	0.07	-0.72	-0.56	-0.63	-0.93	-0.73	-0.43	-3.18	-0.35
Realveränderung (erweitert)	0.26	0.50	0.07	-0.84	-0.58	-0.89	-1.02	-0.82	-0.52	-3.84	-0.43

Quelle: Berechnungen IHS

Szenarios mit Inflationsschock, ohne bzw. mit Tarifgrenzenanpassung**Tabelle 4:** Aggregierte Effekte (in Mrd. Euro), Lohn- und Einkommensteuer

	Szenario mit Inflationsschock										Summe	∅
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025			
Kalte Progression	0.55	1.11	1.56	1.87	2.79	4.70	5.51	6.47	7.49	32.06	3.56	
Reformmaßnahmen	0.00	0.00	-1.40	-3.44	-4.10	-5.43	-7.09	-7.57	-7.78	-36.81	-4.09	
Realveränderung	0.55	1.11	0.16	-1.57	-1.31	-0.73	-1.57	-1.10	-0.30	-4.75	-0.53	
Realveränderung (erweitert)	0.55	1.11	0.16	-1.82	-1.36	-1.38	-1.82	-1.34	-0.53	-6.42	-0.71	
Aufschlüsselung der Reformeffekte												
Gesamt	0.00	0.00	-1.40	-3.44	-4.10	-5.43	-7.09	-7.57	-7.78	-36.81	-4.09	
Familienbonus	0.00	0.00	-1.56	-1.47	-1.54	-1.87	-2.16	-2.20	-2.25	-13.05	-1.45	
SV-Rückerst./KV-Senkung	0.00	0.00	-0.08	-0.62	-0.93	-0.93	-0.94	-0.92	-0.90	-5.33	-0.59	
Steuertarif	0.00	0.00	0.24	-1.35	-1.62	-2.64	-3.99	-4.45	-4.64	-18.43	-2.05	

Quelle: Berechnungen IHS

Tabelle 5: Aggregierte Effekte (in Mrd. Euro), Lohn- und Einkommensteuer

	Szenario mit Inflationsschock und Tarifgrenzenanpassung										Summe	∅
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025			
Kalte Progression	0.55	1.11	1.56	1.87	2.79	4.70	5.51	6.47	7.49	32.06	3.56	
Reformmaßnahmen	0.00	0.00	-1.40	-3.44	-4.10	-6.14	-7.81	-8.32	-8.56	-39.78	-4.42	
Realveränderung	0.55	1.11	0.16	-1.57	-1.31	-1.44	-2.30	-1.85	-1.08	-7.72	-0.86	
Realveränderung (erweitert)	0.55	1.11	0.16	-1.82	-1.36	-2.09	-2.55	-2.09	-1.31	-9.39	-1.04	
Aufschlüsselung der Reformeffekte												
Gesamt	0.00	0.00	-1.40	-3.44	-4.10	-6.14	-7.81	-8.32	-8.56	-39.78	-4.42	
Familienbonus	0.00	0.00	-1.56	-1.47	-1.54	-1.85	-2.13	-2.18	-2.23	-12.97	-1.44	
SV-Rückerst./KV-Senkung	0.00	0.00	-0.08	-0.62	-0.93	-0.95	-0.97	-0.95	-0.93	-5.44	-0.60	
Steuertarif	0.00	0.00	0.24	-1.35	-1.62	-3.34	-4.71	-5.19	-5.41	-21.37	-2.37	

Quelle: Berechnungen IHS