

Peter Brandner

Anmerkungen zur kalten Progression und ihrer Berechnung

Anmerkungen zur kalten Progression und ihrer Berechnung

Aktuelle Studien zur inflationsbedingten zusätzlichen Steuerbelastung aus der progressiven Einkommensbesteuerung (kalte Progression) in Österreich kommen zu teils sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Eine Gegenüberstellung der Berechnungsmethoden in einem einheitlichen Rahmen zeigt die Implikationen hinsichtlich einer (systematischen) Über- bzw. Unterschätzung der Wirkungen der kalten Progression auf. Wie die vorliegenden Berechnungen zeigen, wird die Tarifreform 2015/16 die Einkommen (deutlich) mehr entlasten, als für eine bloße Abgeltung der Wirkung der kalten Progression erforderlich gewesen wäre.

Notes on Bracket Creep and How to Compute It

Recent empirical studies for Austria which aimed to estimate the additional tax burden due to the progressivity of the personal income tax (referred to as "bracket creep") found a number of notable budgetary effects. Methods to estimate the bracket creep are discussed within a coherent framework. It is shown that some approaches lead to a systematic overestimation of the bracket creep. It can be expected that the tax reform will reduce the tax burden to a substantially greater extent than would have been necessary to compensate for bracket creep only.

Kontakt:

Mag. Peter Brandner: Bundesministerium für Finanzen, 1030 Wien, Hintere Zollamtsstraße 2b,
peter.brandner@bmf.gv.at

JEL-Codes: H30, H24, K34 • **Keywords:** Kalte Progression, Steuerreform

Persönliche Meinung, die nicht mit jener des BMF übereinstimmen muss. Ich danke Anton Rainer, Simon Loretz und Florian Wakolbinger für hilfreiche Diskussionen.

Begutachtung: Margit Schratzenstaller

Im Zuge der Diskussionen zur Steuerreform 2015/16 rückte die kalte Progression in den Mittelpunkt der Debatte, umso mehr als die unterschiedlichen Berechnungsmethoden zu sehr abweichenden Effekten der kalten Progression kommen. Die vorliegende Gegenüberstellung der Berechnungsmethoden in einem einheitlichen Rahmen zeigt die Implikationen hinsichtlich einer (systematischen) Über- bzw. Unterschätzung der Wirkungen der kalten Progression auf. Demnach wird die Tarifreform 2015/16 die Einkommen (deutlich) mehr entlasten, als es die bloße Abgeltung der Effekte der kalten Progression erfordert hätte.

1. Besteuerung und Preisentwicklung – zur Definition der kalten Progression

Steuersysteme basieren auf nominellen Werten (Nominalwertrechnung) und berücksichtigen keine Preisentwicklung, sodass nicht zwischen realem und inflationsbedingtem Anstieg der Bemessungsgrundlage unterschieden wird. Ein progressiver Einkommensteuertarif löst bei steigenden Preisen eine zusätzliche Steuerbelastung aus, die unter Umständen nicht intendiert war¹⁾. Inflation löst nicht nur in der Einkommensteuer, sondern allgemein im Steuer- und Transfersystem Verzerrungen aus (Schatzenstaller, 2008, Prammer – Reiss, 2015).

Bei einem progressiven Steuertarif $t(\cdot)$ steigt das Steueraufkommen $S(B) = t(B) \cdot B$ relativ stärker als die Bemessungsgrundlage B , der Grenzsteuersatz liegt über dem Durchschnittssteuersatz. Der (marginale) Anstieg des Steueraufkommens

¹⁾ Dieses Problem wurde schon früh erkannt (Viner, 1923, Günther, 1923). Eine frühe Untersuchung der (kalten) Progression im österreichischen Steuersystem liefert Lehner (1981).

$$(1) \quad dS(B) = t(B)dB + t'(B)dB \cdot B$$

kann somit in einen Bemessungsgrundlageneffekt $t(B)dB$, der den Anstieg bei (lokal) konstantem Tarif angibt, und einen Progressionseffekt $t'(B)dB \cdot B$ zerlegt werden.

Hinter einem (auf nominellen Werten basierenden) progressiven Tarif steht die Überlegung, dass eine höhere steuerliche Leistungsfähigkeit (ausgedrückt in einem höheren nominellen Einkommen) eine relativ höhere Besteuerung (gemessen am Durchschnittssteuersatz) rechtfertigt, als sie aus einem proportionalen Tarif resultieren würde.

Der Durchschnittssteuersatz sollte jedoch nur bei einer realen Einkommenssteigerung steigen. Steigt nun die Bemessungsgrundlage (Einkommen) lediglich im Ausmaß der Inflation, so bleibt das reale Bruttoeinkommen (vor Steuern) gleich. Daher soll sich auch die Steuerlast, d. h. der Durchschnittssteuersatz (auf das nominelle Einkommen) nicht ändern, damit auch das reale Einkommen nach Steuern konstant bleibt. Tatsächlich bewirkt aber bei einem progressiven Tarifverlauf die lediglich nominelle Einkommenserhöhung im Umfang des Preisanstieges eine überproportionale Steuererhöhung und damit einen Anstieg des Durchschnittssteuersatzes, sodass trotz gleicher "realer steuerlicher Leistungsfähigkeit" das reale Einkommen nach Steuern sinkt.

Unter kalter Progression (im engeren Sinn) wird jene progressionsbedingte steuerliche Mehrbelastung (höherer Durchschnittssteuersatz) verstanden, die aus einer Zunahme der Bemessungsgrundlage bis höchstens im Ausmaß der Inflationsrate resultiert.

Manchmal (etwa Boss, 2014) wird der gesamte Progressionseffekt eines progressiven Tarifs als kalte Progression bezeichnet. Nur bei Beseitigung des gesamten Progressionseffektes bleibt die Steuerquote konstant, und der Staat "profitiert" weder durch Inflation noch durch Realeinkommenssteigerungen²⁾. Folgt man dieser weiteren Definition der kalten Progression, dann muss das Steuersystem an die nominelle Gesamteinkommensentwicklung (d. h. über die Inflation hinaus) "angepasst" werden, die Steuerquote bleibt langfristig konstant³⁾. Da die individuelle Steuerbelastung konstant bleibt, wenn sich das individuelle Einkommen wie das Durchschnittseinkommen verändert, ist damit implizit eine Abkehr vom Leistungsfähigkeitsprinzip verbunden: Nicht mehr das absolut höhere Einkommen, sondern das relativ zum Durchschnitt höhere Einkommen rechtfertigt eine höhere Besteuerung.

Im Folgenden wird von erster Definition der kalten Progression ausgegangen (siehe auch Rainer, 2014; 2015, in diesem Heft, Steiner – Wakolbinger, 2015, in diesem Heft).

Damit sich der Effekt der kalten Progression einstellt, sind ein progressiver Tarifverlauf, ein Anstieg des nominellen Einkommens und der Preise erforderlich. Der Anteil der kalten Progression am gesamten Progressionseffekt wird durch das Verhältnis des Nominaleinkommensanstieges zur Inflationshöhe bestimmt: Bei einem nominellen Einkommensanstieg bis zur Inflationsrate (sinkendes oder konstantes Realeinkommen) ist die (gesamte) Progression "kalt", bei einem darüber hinaus gehenden Anstieg (steigendes Realeinkommen) nur der der Inflationsrate entsprechende Teil⁴⁾.

Übersicht 1 weist die Progressionsberechnungen für eine Einkommenserhöhung im Ausmaß der Inflationsrate (+1,7%) sowie im Ausmaß der Wachstumsrate der Brutto-lohn- und -gehaltssumme aus (laut VGR +2,6%). Im ersten Fall ist die gesamte Progression "kalt", im zweiten Fall (Realeinkommenszuwachs 0,9%) sind 66,3% des Progressionseffektes der kalten Progression zuzurechnen.

²⁾ Vgl. bereits die umfangreiche Analyse in *Tanzi* (1976) bzw. aktuell die wirtschaftspolitische Diskussion auch in Deutschland (*Sachverständigenrat*, 2011, Rz 345).

³⁾ Siehe *Tanzi* (1966) für einen ausgearbeiteten Vorschlag anhand eines linear progressiven Tarifs.

⁴⁾ Die Abgrenzung der kalten Progression auf Basis der Inflation vernachlässigt einen weiteren "kalten" Progressionseffekt, der im realen Zuwachs auftritt: Wenn r die Wachstumsrate des realen Einkommens und π jene des Preisindex bezeichnen, ergibt sich der Zuwachs w der nominellen Bemessungsgrundlage als $(1 + w) B = (1 + r) (1 + \pi) B = (1 + r + \pi + r \pi) B$. Der (geringe) Effekt zweiter Ordnung ($r \pi$) wird hier nicht weiter beachtet.

Übersicht 1: Komponenten der Zusatzbelastung mit Lohnsteuer durch die kalte Progression – mikroökonomische Betrachtung

	Ausgangseinkommen	Erhöhtes Einkommen	
		Im Ausmaß der Inflationsrate (+1,70%)	Entsprechend dem gesamtwirtschaftlichen Lohnwachstum (+2,57%)
	2013	2014 In €	2014
Bruttoeinkommen mit einem Grenzsteuersatz von 36,5%	20.000	20.340	20.513
Lohnsteuerleistung laut Tarif ¹⁾	866	956	1.002
Durchschnittliche Steuerbelastung		91	137
Durchschnittlicher Lohnsteuersatz in %	4,33	4,70	4,89
Hypothetische Lohnsteuer aufgrund des durchschnittlichen Lohnsteuersatzes 2013		880	888
Progressionseffekt		76	115
Bemessungsgrundlageneffekt		15	22
Bruttoeinkommen mit einem Grenzsteuersatz von 50%	60.000	61.020	61.540
Lohnsteuerleistung laut Tarif ¹⁾	12.476	12.793	12.955
Durchschnittliche Steuerbelastung		317	478
Durchschnittlicher Lohnsteuersatz in %	20,79	20,97	21,05
Hypothetische Lohnsteuer aufgrund des durchschnittlichen Lohnsteuersatzes 2013		12.688	12.797
Progressionseffekt		105	158
Bemessungsgrundlageneffekt		212	320
Anteil der "kalten" an der gesamten Progression bei einer Inflationsrate von 1,7%		100	66,3

Q: Eigene Berechnung. – ¹⁾ Gemäß Brutto-Netto-Rechner des BMF (<http://onlinerechner.haude.at/bmf/brutto-netto-rechner.html>).

Die Gleichsetzung der Wirkung der kalten Progression mit der Inflation kann allerdings irreführend sein – der Zusammenhang kann, muss aber nicht gegeben sein (siehe auch *Hechtner – Massarraf-Mashhadi – Sielaff, 2012, Rainer, 2015*). Bei konstantem Nominaleinkommen und daher gleichbleibender nomineller Steuerleistung wirkt auch bei positiver Inflation keine kalte Progression (bei rückläufigem Nominaleinkommen sinkt die nominelle Steuerbelastung – progressionsbedingt – sogar überproportional). Der Kaufkraftverlust ist nicht einem Effekt des Steuersystems zuzuordnen, sondern ausschließlich der Inflation (in beiden Fällen sinkt auch die reale Steuerschuld). Daher orientiert sich die Definition der kalten Progression in *Eckerstorfer – Sindermann (2015, in diesem Heft)* und in *Loretz (2015, in diesem Heft)*, die ohne Berücksichtigung der Nominallohnentwicklung ausschließlich auf die Konstanz der Realeinkommen abzielt, an einer bestimmten Berechnungsmethode, wie im Folgenden gezeigt wird.

2. Empirische Berechnungen für die Gesamtwirtschaft

Um den Durchschnittssteuersatz auf das nominelle Einkommen konstant zu halten, müssen Einkommen und Steuerleistung gleichmäßig wachsen. Wird als Maßstab die Inflationsrate⁵⁾ gewählt, um die Wirkung der kalten Progression K_t bei konstantem Realeinkommen zu berechnen, so ergibt sich diese als Differenz zwischen der Steuerleistung auf ein um die Inflationsrate $\pi_t = \frac{VPI_t}{VPI_{t-1}} - 1$ erhöhtes Einkommen und einer hypothetischen Steuerleistung, die durch eine Erhöhung der ursprünglichen Steuer-

⁵⁾ Überwiegend wird der Verbraucherpreisindex herangezogen; mit dem Deflator der Konsumausgaben (VGR) wird jedoch eine Veränderung des Konsumverhaltens mit berücksichtigt (*Bundesministerium der Finanzen, 2015*).

leistung mit der Inflationsrate ermittelt wird (Gottfried – Witczak, 2008, Hechtner, 2014):

$$(2a) \quad K_t = t((1 + \pi_t) \cdot B_{t-1}) - (1 + \pi_t) \cdot t(B_{t-1})$$

Da $\frac{B_t}{B_{t-1}} - 1 = w_t = \pi_t$, kann die Rechnung auch ausgehend vom heutigen Einkommen und der aktuellen Steuerleistung durch Deflationierung erfolgen:

$$(2b) \quad K_t = t(B_t) - (1 + \pi_t) \cdot t\left(\frac{B_t}{1 + \pi_t}\right).$$

Das gleiche Ergebnis wird erzielt, wenn der Tarif entsprechend "inflationiert" wird⁶⁾, d. h. als Differenz zwischen aktuellem Steueraufkommen und Steueraufkommen unter Anwendung eines inflationierten Tarifs $t_\pi(\cdot)$.

$$(3) \quad K_t = t(B_t) - t_\pi(B_t).$$

Dabei muss sichergestellt sein, dass der inflationsneutrale Tarif $t_\pi(\cdot)$ ein Steueraufkommen generiert, das sich proportional zum Einkommensanstieg im Ausmaß der Inflation verändert.

Um von dieser Mikro-Betrachtung zur Makro-Ebene zu gelangen, wird üblicherweise durch Aggregation der Einzelfälle das gesamtwirtschaftliche Ausmaß der kalten Progression ermittelt. In diesem Aggregationsschritt tritt allerdings folgendes Problem auf: Das dynamische Konzept der (kalten) Progression, das von einem Vergleich der Einkommens- und Steuerleistung derselben Person im Zeitablauf ausgeht, kann nicht empirisch präzise umgesetzt werden, weil die entsprechenden Verlaufsdaten nicht in öffentlichen Statistiken verfügbar sind. Das mag auf den ersten Blick überraschen, weisen doch die Beziehungen (2a), (2b) und (3) nur Inputs eines Zeitpunktes aus – entscheidend ist jedoch die dahinterliegende Annahme $w_t = \pi_t$, d. h. das konstante reale Einkommen aller Steuerpflichtigen.

Sämtliche Berechnungen (ausgenommen jene, die direkt an den volkswirtschaftlichen Aggregaten ansetzen wie Rainer, 2014, 2015) basieren – in statischer Betrachtungsweise – auf Jahr für Jahr aneinander gereihten Individualdaten unter Anwendung von (2a), (2b) oder (3). In den empirischen Anwendungen wird die gesamtwirtschaftliche Wirkung der (kalten) Progression daher mit der folgenden, jedoch im Prinzip unterschiedlichen Fragestellung approximiert: Wie hoch ist die Wirkung der (kalten) Progression, wenn alle Steuerpflichtigen eine Einkommenserhöhung im Ausmaß der Inflationsrate verzeichnet hätten (alternativ: wenn alle Steuerpflichtigen einem inflationierten Tarif unterworfen wären), bzw. wie hoch ist der Steuerausfall, wenn alle Steuerpflichtigen real gleich besteuert würden wie im Basisjahr. Die auf Individualdaten basierenden Berechnungen weisen somit allen Steuerpflichtigen (sofern sie ein Einkommen im Progressionsbereich beziehen) einen Effekt der kalten Progression zu, auch wenn sie nicht der (kalten) Progression unterworfen waren (keine nominelle Einkommenserhöhung).

Wenn im Narrativ zur kalten Progression die Betrachtung der steuerpflichtigen Person im Vordergrund steht (Mikro-Sicht), scheint es insbesondere aufgrund der obigen Überlegungen (fehlende Verfügbarkeit der individuellen nominellen Einkommenszuwächse w_t) zweckmäßig, auch einen makroökonomischen Ansatz zu verfolgen (im Detail dazu Rainer, 2015). Da der aggregierte nominelle Einkommenszuwachs w_t bekannt ist (Bruttolohn- und -gehaltssumme), lässt sich im ersten Schritt die gesamte Progression P_t aus der Differenz des tatsächlichen Steueraufkommens und des hypothetischen Steueraufkommens berechnen, das mit der nominellen Einkommensentwicklung fortgeschrieben wurde:

$$(4) \quad P_t = t(B_t) - (1 + w_t) \cdot t(B_{t-1}).$$

⁶⁾ Bei einem linear progressiven Tarif etwa, in dem die Eckwerte der Tarifzonen um die Inflationsrate angehoben werden und verschiedene Frei- und Absatzbeträge angepasst werden.

Da einander Inflation und reale Einkommensentwicklung gegenseitig beeinflussen, wird in Anlehnung an Rainer (2015) im zweiten Schritt der Anteil der kalten Progression als Anteil der Inflation an der Summe von Inflation und Realeinkommenssteigerung r_t berechnet:

$$(5) \quad K_t = \frac{\pi_t}{\pi_t + r_t} \cdot P_t.$$

Wie sich durch einfaches Einsetzen bzw. Vergleich zeigt, liefert die Berechnung der Wirkung der kalten Progression über (2a) oder (2b) dann dasselbe Ergebnis wie (4) und (5), wenn $w_t = \pi_t$, d. h. das Einkommenswachstum der Inflation entspricht.

Übersicht 2: Komponenten des Lohnsteuerzuwachses – makroökonomische Betrachtung

	2013	Mio. €	2014
			Veränderung gegen das Vorjahr
Bruttolohn- und -gehaltssumme	127.400,81	130.671	+ 2,57 ¹⁾
Lohnsteueraufkommen (VGR)	25.669,5	27.087,7	+ 1.418,2
Durchschnittlicher Lohnsteuersatz in %	20,15	20,73	
Hypothetisches Lohnsteueraufkommen mit dem durchschnittlichen Lohnsteuersatz 2013		26.328,4	
Progressionseffekt		759,3	
Bemessungsgrundlageneffekt		659,0	
Erhöhung des Lohnsteueraufkommens als Summe aus Progressions- und Bemessungsgrundlageneffekt		1.418,2	
"Kalte" Progression bei einer Inflationsrate von 1,7%			
In % der Progression		66,6	
Mio. €		505,6	

Q: Statistik Austria, VGR; eigene Berechnung. – ¹⁾ In %.

Da die Bruttolohn- und -gehaltssumme 2014 real zunahm (+0,9%), muss als Wirkung der kalten Progression jener Teil der Progression herausgerechnet werden, der auf den Anstieg der Inflation um 1,7% zurückzuführen ist. Der Anteil der kalten Progression am gesamten Progressionseffekt beträgt 66,6%. Der Anteil der kalten Progression 2014 ist, wie sich zeigt, in der Mikro- und der Makrobetrachtung praktisch identisch.

Die Verwendung von aggregierten Daten abstrahiert zwar von der Verteilung bzw. Heterogenität der Beschäftigung, für die Analyse der Wirkung der (kalten) Progression auf die gesamtwirtschaftliche Lohn- und Einkommensentwicklung ist dieser Ansatz unter Umständen jedoch besser geeignet.

3. Interpretation der Ergebnisse

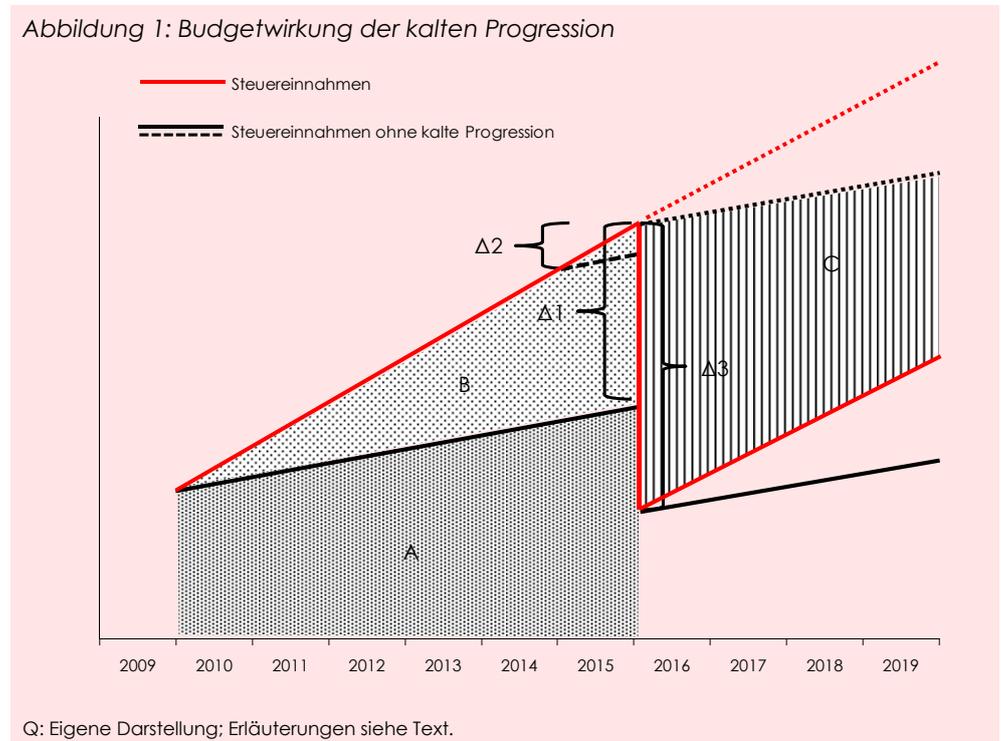
Der quantitative Effekt der kalten Progression kann aus drei Perspektiven betrachtet werden (Abbildung 1):

Der Abstand $\Delta 1$ drückt aus, um welchen Betrag die Steuereinnahmen im jeweiligen Jahr höher waren als jene hypothetischen Einnahmen, die erzielt worden wären, wenn seit einem Referenzjahr Eckwerte des Tarifs (Tarifzonen, Freibeträge usw.) laufend mit der Inflationsrate angepasst worden wären.

Der Abstand $\Delta 2$ hingegen drückt aus, um welchen Betrag die Steuereinnahmen im jeweiligen Jahr höher waren als jene hypothetischen Einnahmen, die erzielt worden wären, wenn der Tarif nur gegenüber dem jeweiligen Vorjahr angepasst worden wäre.

Der kumulierte Effekt entspricht der Fläche B und zeigt die Belastung über einen Zeitraum (hier 2010/2015). Wird nun, wie in der öffentlichen Diskussion, der kumulierte Ef-

fekt mit dem Umfang einer Tarifreform verglichen (in der Regel als Jahreseffekt ausgedrückt, $\Delta 3$), so werden unterschiedliche Dimensionen verglichen (eine Fläche mit einem Abstand). Korrekt wäre der Vergleich der Fläche B mit den gesamten Steuereinnahmen (Fläche A plus Fläche B) oder den ebenfalls zu kumulierenden jährlichen Entlastungen (Fläche C).



4. Aktuelle Berechnungen und ihre Diskrepanz – Bewertung der Tarifreform

Die Berechnungen unterscheiden sich sowohl in der Methodik (im Detail dazu *Eckerstorfer – Sindermann, 2015*, die jedoch in ihrer Bewertung die systematische Überschätzung der mikrobasierten Berechnungen nicht berücksichtigen) als auch in Bezug auf die verwendeten Daten (im Detail dazu *Rainer, 2015*, der auch die Problematik im Zusammenhang mit der Einkommensteuer diskutiert). *Christl – Kucsera (2015, in diesem Heft)* sowie *Loretz (2015)* legen als Reaktion auf die Ausarbeitung des *Budgetdienstes (2015)* etwas modifizierte Berechnungen vor.

Übersicht 3: Effekt der kalten Progression gegenüber 2009

	Rainer (BMF)		Biricz (Statistik Austria)		Loretz (IHS)		Christl – Kucsera (Agenda Austria)		Steiner – Wakolbinger (GAW)	
	Basis Lohnsteuerstatistik	Basis VGR	Basis Lohn- und Einkommensteuerstatistik	Basis Lohnsteuerstatistik Ursprüngliche Berechnung	Basis Lohn- und Einkommensteuerstatistik Aktualisiert	Basis Lohn- und Einkommensteuerstatistik Ursprüngliche Berechnung	Basis Lohnsteuerstatistik Ursprüngliche Berechnung	Basis Lohnsteuerstatistik Aktualisiert	Basis Lohnsteuerstatistik	Basis Lohn- und Einkommensteuerstatistik
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
2010	261	325	341	334	337	363	410	405	340	420
2011	718	678	965	943	950	1.025	1.130	1.059	1.030	1.170
2012	1.126	1.191	1.471	1.434	1.452		1.720	1.661	1.530	1.730
2013	1.499	1.403		1.862	1.891		2.460	2.264	2.030	2.270
2014 ¹⁾		1.955					2.710	2.516	2.470	2.650
2015 ¹⁾							3.120	2.867	2.840	3.250
Summe 2010 bis 2013	3.604	3.597		4.572	4.629		5.720	5.389	4.930	5.590

Q: Rainer (2015), Biricz (2015), Loretz (2015), Loretz et al. (2014), Christl – Kucsera (2015), Agenda Austria (2015), Steiner – Wakolbinger (2015). – ¹⁾ Berechnungen basierend auf prognostizierten Daten.

Innerhalb der Gruppe der Mikro-Ansätze unterscheiden sich die Ergebnisse für den Zeitraum 2010/2013 von *Loretz (2015)* und *Steiner – Wakolbinger (2015)* kaum, wenn letztere um den Effekt in der Einkommensteuer verringert werden. Die Berechnungen von *Christl – Kucsera (2015)* hingegen dürften trotz Aktualisierung die Wirkung der kalten Progression überschätzen.

Rainer (2015), *Loretz (2015)* und *Eckerstorfer – Sindermann (2015)* stellen somit eine (deutliche) Überkompensation der Wirkung der kalten Progression durch die Tarifreform 2015/16 fest.

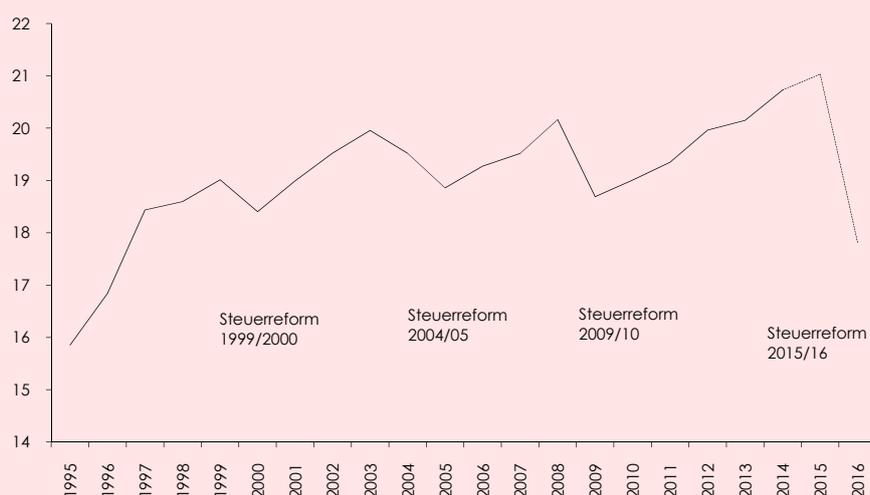
In der öffentlichen Diskussion sorgte jedoch die Schlussfolgerung von *Steiner – Wakolbinger (2015)* für Aufmerksamkeit, die Zusatzbelastung durch die kalte Progression seit der Steuerreform 2009/10 werde durch die Tarifsenkung 2016 nur zum Teil kompensiert und die Entlastung werde bereits 2019 eliminiert sein. Sie basiert auf einer Berechnung bis 2019, der jedoch durchgehend der "alte" Tarif 2010 als Benchmark zugrunde liegt (was ab 2016 keinen Sinn ergibt). Da sich u. a. in ihren Berechnungen die Effekte aus der methodischen Überschätzung kumulieren, kann die Einschätzung nicht überzeugen⁷⁾. *Christl – Kucsera (2015)* begründen ihre Einschätzung, die Steuerreform 2015/16 reiche nicht, um "die gesamte Zusatzbelastung durch die kalte Progression seit 2009 rückzuerstatten", bloß mit dem Verweis auf *Steiner – Wakolbinger (2015)*. Ihre Schätzung unter *Agenda Austria (2015)* legt jedenfalls bis zum dort ausgewiesenen Zeitraum 2020 das Gegenteil dieser Aussage nahe (*Brandner, 2015*).

5. Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf

In der Vergangenheit wurden in Österreich die progressionsbedingten Steuermehreinnahmen durch Steuertarifreformen diskretionär korrigiert, wie Abbildung 2 zeigt: Selbst 2013 lag die Lohnsteuerquote (VGR-Daten) mit 20,1% um nur 0,1 Prozentpunkt über dem Wert von 2003, aber noch um 0,1 Prozentpunkt unter dem Wert von 2008. Nach der Tarifreform 2015/16 wird die Lohnsteuerquote (VGR-Daten) deutlich auf das Niveau von Ende der 1990er-Jahre sinken.

Abbildung 2: Lohnsteuerquote

Lohnsteueraufkommen in % der Bruttolöhne und -gehälter



Q: BMF, Statistik Austria, eigene Berechnung.

⁷⁾ In seinem Progressionsbericht quantifiziert das deutsche *Bundesministerium der Finanzen (2015)* die kalte Progression nur gegenüber dem Vorjahr und nicht im Vergleich zu einem Referenzjahr, um die Kumulierung von Abweichungen über mehrere Jahre zu vermeiden.

Trotzdem sollte aus folgenden Gründen die kalte Progression (zumindest teilweise) beseitigt werden: makroökonomisch, um die Entwicklung der real verfügbaren Einkommen (und damit auch die Konsumententwicklung) stabiler zu halten, und demokratiepolitisch, weil sie eine nicht durch expliziten Parlamentsbeschluss legitimierte Steuererhöhung darstellt ("heimliche Steuererhöhung") mit verteilungspolitischen Konsequenzen (Steiner – Wakolbinger, 2015). Allerdings erleichtern die automatisch generierten Mehreinnahmen steuerpolitisch die dann folgende Anpassung der Tarif- bzw. Steuerstruktur, weil nur so vermieden werden kann, dass bei konstanter Steuerquote einzelne oder Gruppen von Steuerpflichtigen durch eine Tarifreform Einkommenseinbußen erleiden.

Tatsächlich sind in 18 von 30 OECD-Ländern automatische Maßnahmen zur Abmilderung oder Vermeidung der kalten Progression (teilweise sogar der gesamten Progression) implementiert (OECD, 2008)⁸⁾.

6. Literaturhinweise

- Agenda Austria, 15 zweckdienliche Hinweise zur Steuerreform, Wien, 2015, <http://www.agenda-austria.at/steuerreform>.
- Bircz, J., Berechnung des inflationsbedingten Steuerzuwachses ("Kalte Progression"), Statistik Austria, Wien, 2015 (mimeo).
- Boss, A., "Abgabenbelastung und heimliche Steuererhöhung in ausgewählten Fällen 2013-2017", Kiel Policy Brief, 2014, (81).
- Brandner, P., Die Kalte Progression – eine zweckdienliche Analyse, Wien, 2015, <http://www.weissegewirtschaft.at/die-kalte-progression-eine-zweckdienliche-analyse>.
- Budgetdienst des Parlaments, Anfragebeantwortung des Budgetdienstes zur Anfrage des Abgeordneten Mag. Bruno Rossmann (Die Grünen) zur "Kalten Progression", Wien, 2015, https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/BD_-_Anfragebeantwortung_kalte_Progression.pdf.
- Bundesministerium der Finanzen, Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs für die Jahre 2013 bis 2016 (Erster Steuerprogressionsbericht), Berlin, 2015, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemittellungen/Finanzpolitik/2015/01/2015-01-28-PM04-anlage.pdf?_blob=publicationFile&v=1.
- Christl, M., Kucsera, D., "Gleicht die Steuerreform 2015/16 die kumulierte Wirkung der kalten Progression aus?", WIFO-Monatsberichte, 2015, 88(5), S. 447-453, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/58176>, in diesem Heft.
- Eckerstorfer, P., Sindermann, F., "Zur Messung der Wirkungen der kalten Progression seit der Steuerreform 2009. Ein Kommentar", WIFO-Monatsberichte, 2015, 88(5), S. 455-461, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/58177>, in diesem Heft.
- Fischer, F., "Lohnsteuerstatistik 2013", Statistische Nachrichten, 2014, (11), S. 866-880.
- Gottfried, P., Witczak, 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.
- Günther, E., "Die Stabilisierung der Einkommensteuer durch einen gleitenden Steuertarif", Finanzarchiv, 1923, 40, S. 1-68.
- Hechtner, F., "Das Gesetz zum Abbau der kalten Progression: Baut die Anhebung des Grundfreibetrags die kalte Progression vollständig ab?", Steuer und Wirtschaft – Zeitschrift für die gesamten Steuerwissenschaften, 2014, (2), S. 132-144.
- Hechtner, F., Massarrat-Mashhadi, N., Sielaff, Ch., "Eine Analyse zur Einkommensteuerbelastung und Wirkung der kalten Progression der vergangenen 20 Jahre in Deutschland", Arqus-Diskussionsbeiträge zur quantitativen Steuerlehre, 2012, (137), http://www.arqus.info/mobile/paper/arqus_137.pdf.
- Lehner, G., "Analyse der Einkommensteuertarife 1957 bis 1983", WIFO-Monatsberichte, 1981, 54(10), S. 561-578, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/718>.
- Lemmer, J., "Regelungen zum Abbau der kalten Progression im internationalen Vergleich", DSI kompakt, 2014, (12), http://www.steuerzahlerinstitut.de/files/40758/DSi_kompakt_Nr._12_-_Kalte_Progression_im_internationalen_Vergleich.pdf.
- Loretz, S., "Anteil der kalten Progression an der gesamten Lohnsteuerprogression in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 2015, 88(5), S. 431-437, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/58174>, in diesem Heft.
- 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, Special Feature: Tax Reforms and Tax Burdens 2000-2006. Taxing Wages 2007, Paris, 2008, S. 23-55.

⁸⁾ Detaillierte und aktualisierte Hinweise dazu in Lemmer (2014).

- Prammer, D., Reiss, L., "Impact of Inflation on Fiscal Aggregates in Austria", *Monetary Policy & The Economy*, 2015, (Q1), S. 27-41, http://www.oenb.at/dms/oenb/Publikationen/Volkswirtschaft/MOP-GEWI/2015/Monetary-Policy-and-the-Economy-Q1-15/chapters/prammer_MOP_1_15/mop_2015_q1_analyses3.pdf.
- Rainer, A., "Zur kalten Progression der letzten 5 Jahre", *Österreichische Steuerzeitung*, 2014, 12(453), S. 297-300.
- Rainer, A., "Zur Aufkommenswirkung der kalten Progression seit 2000", *WIFO-Monatsberichte*, 2015, 88(5), S. 439-445, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/58175>, in diesem Heft.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/2012, Wiesbaden, 2011, http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/ga11_v.pdf.
- Schatzenstaller, M., "Budgetpolitische Ansatzpunkte zur Kompensation der Inflation", *WIFO-Monatsberichte*, 2008, 81(9), S. 665-676, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/33661>.
- Steiner, V., Wakolbinger, F., "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
- Tanzi, V., "A Proposal for a Dynamically Self-Adjusting Personal Income Tax", *Public Finance*, 1966, 21, S. 507-519.
- Tanzi, V., "Inflation and the Indexation of Personal Income Taxes in Theory and in Practice", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 1976, 29, S. 241-271.
- Viner, J., "Taxation and Changes in Price Level", *Journal of Political Economy*, 1923, 31, S. 494-520.