

EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Am Heumarkt 10

A-1030 Wien

Tel.: +43-664-88 73 96 27

<http://www.ecoaustria.ac.at>



Wien, 5. Mai 2017

POLICY NOTE No. 14

Mehrbelastung der Haushalte durch Kalte Progression beenden

Mehrbelastung der Haushalte durch Kalte Progression beenden

Ludwig Strohner

Tobias Thomas

Mai 2017

Kurzdarstellung:

Inflation lässt die Löhne nominell steigen und hat Auswirkungen auf die öffentliche und private Nachfrage, die Einkommensverteilung sowie die Zusammensetzung und den Umfang der öffentlichen Budgets. Besonders beträchtlich sind die Wirkungen der Inflation auf die Lohn- und Einkommensteuer. So betragen im Jahr 2015 die inflationsbedingten Mehreinnahmen gegenüber 2009 etwa 3 Mrd. Euro bzw. 1 Prozent des BIP. Dies führt zu einer erheblichen Mehrbelastung der Haushalte.

Die privaten Haushalte selbst bevorzugen ein stabiles Einkommen und versuchen ihren Konsum über Phasen unterschiedlicher Einkommen zu glätten. Hier könnte eine Indexierung des Steuertarifs den privaten Haushalten entgegenkommen. Das hin und wieder vorgebrachte Argument einer Stabilisierung der Volkswirtschaft durch die Kalte Progression zieht hingegen nicht. So wird der Zeitpunkt von Steuerreformen eher von Wahlterminen als vom Konjunkturzyklus bestimmt. Zudem kann die Berücksichtigung der höheren steuerlichen Belastung in den Lohnverhandlungen weitere Inflationsschübe auslösen. In diesen Fällen kann die Kalte Progression die konjunkturelle Lage sogar noch verschärfen und zu weiterer Destabilisierung beitragen.

Die Mehrbelastung der Haushalte durch die Kalte Progression lässt sich am besten mit einer Indexierung des Steuertarifs und automatischen jährlichen Anpassungen vermeiden. Dabei sollte die gesamte Lohnsteigerung (inklusive der produktivitätsinduzierten) im Tarifindex berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollte der gesamte Tarif angepasst werden und nicht nur einzelne Steuerstufen. Politische gewollte Änderungen der Umverteilungspolitik könnten weiterhin im Prozess der demokratisch legitimierten Willensbildung stattfinden.

Inhalt

1. EINLEITUNG UND MOTIVATION	1
2. ÖKONOMISCHE AUSWIRKUNGEN DER KALTEN PROGRESSION.....	2
3. INTERNATIONALER VERGLEICH	5
4. FAZIT.....	6
5. LITERATURVERZEICHNIS.....	7

1. Einleitung und Motivation

Inflation lässt die Löhne nominell steigen und hat Auswirkungen auf die öffentliche und private Nachfrage, die Einkommensverteilung sowie die Zusammensetzung und den Umfang der öffentlichen Budgets. Besonders beträchtlich sind die Wirkungen der Inflation auf die Lohn- und Einkommensteuer.

Immer wieder wird die Kalte Progression in der politischen Debatte in Österreich kontrovers diskutiert – zuletzt im Zusammenhang mit der Steuerreform 2016. Im Gegensatz zu früheren Steuerreformen betrug der Zeitraum zwischen der 2016er Reform und der letzten Steuerreform zuvor (2009) ganze sieben Jahre. In diesem Zeitraum wuchsen die Mehreinnahmen durch die Lohn- und Einkommensteuer beträchtlich an.¹ Entscheidend dabei sind die Aufkommenselastizitäten: So kommt der Fiskalrat (2015) zu dem Ergebnis, dass diese bei den ArbeitnehmerInnen 1,9 und bei PensionistInnen 2,1 betragen. Das bedeutet, dass bei einer Erhöhung der Einkommen nominell um ein Prozent die Steuereinnahmen um 1,9 bzw. 2,1 Prozent zulegen – also ungefähr um das Doppelte.

In der Vergangenheit wurde der Kalten Progression in regelmäßigen Abständen in Form von Steuerreformen mehr oder weniger Rechnung getragen. Berger et al. (2015) haben die Abgabenbelastung der ArbeitnehmerInnen im Zeitverlauf seit 1975 analysiert. Die Ergebnisse für die Einkommensteuer sind in Abbildung 1 dargestellt. Als unteres Einkommen (Unter) wird jenes herangezogen, bei welchem im Jahr 2015 keine Einkommensteuer anfällt, die anderen drei Einkommen entsprechen dem Median, dem 3. Quartil und der Höchstbeitragsgrundlage der Sozialversicherung im Jahr 2015². Abbildung 1 zeigt sehr deutlich die Anstiege der steuerlichen Belastung in den Jahren zwischen zwei Steuerreformen. Unter den Reformen waren insbesondere die der Jahre 1989 und 2016 markant, die zu einer deutlichen Absenkung der Belastung geführt haben. Der Anstieg des durchschnittlichen Steuersatzes zwischen zwei Steuerreformen bestätigt eindrücklich, dass die Elastizität des Aufkommens in der Lohn- und Einkommensteuer deutlich größer als 1 ist.

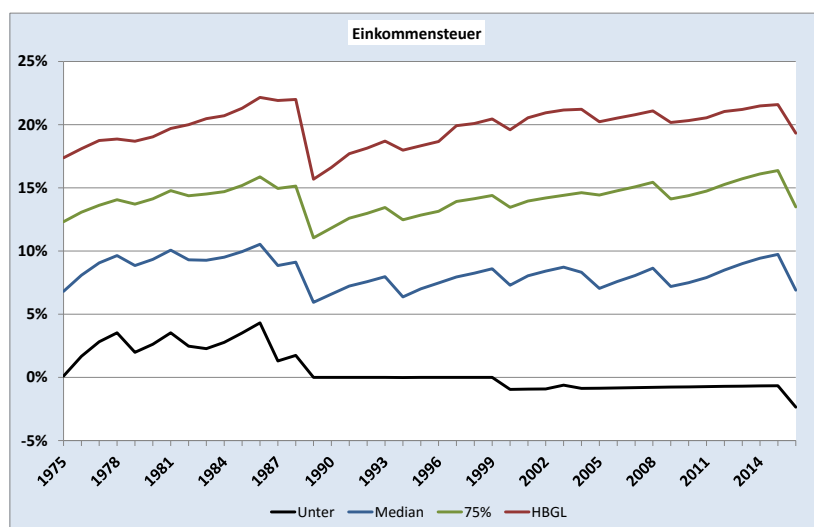
Grundsätzlich lassen sich zwei Definitionen der Kalten Progression unterscheiden. Unter der engeren Definition wird jene steuerliche Mehrbelastung verstanden, die durch die Inflationsrate bedingt ist. In der breiten Definition (z.B. Boss 2014) werden nicht nur inflationsbedingte Mehreinnahmen des Staates, sondern auch Mehreinnahmen aufgrund produktivitätsgetriebener Zuwächse des Einkommens verstanden. Werden mit Steuerreformen die Mehrbelastungen der Kalten Progression in der breiten Definition berücksichtigt, so bleibt die steuerliche Belastung im Zeitverlauf stabil.

¹ Schätzungen für das Jahr 2015 gehen von Mehreinnahmen gegenüber 2009 als Folge der Kalten Progression von rund 3 Mrd. Euro aus. Siehe Analyse des Budgetdienstes (2015).

² Für die Vergangenheit wurden die Einkommen mit der Entwicklung des Tariflohnindex angepasst.

Werden bei Steuerreformen lediglich inflationsbedingte Mehreinnahmen beachtet, dann steigt der durchschnittliche Steuersatz über die Zeit an. Wie Abbildung 1 zeigt, wurde in den Steuerreformen vor und nach 1989 nicht der gesamte Produktivitätszuwachs berücksichtigt, so dass der durchschnittliche Steuersatz insgesamt angestiegen ist.

Abbildung 1: Entwicklung der durchschnittlichen Einkommensteuersätze für verschiedene Einkommen seit 1975



Quelle: Berger et al. (2015).

2. Ökonomische Auswirkungen der Kalten Progression

Aus ökonomischer Sicht kann die Kalte Progression makroökonomische Effekte auslösen und die Konsummöglichkeiten privater Haushalte einschränken. Zudem kann sie im Rahmen der politischen Ökonomie betrachtet werden.

(1.) Makroökonomische Auswirkungen

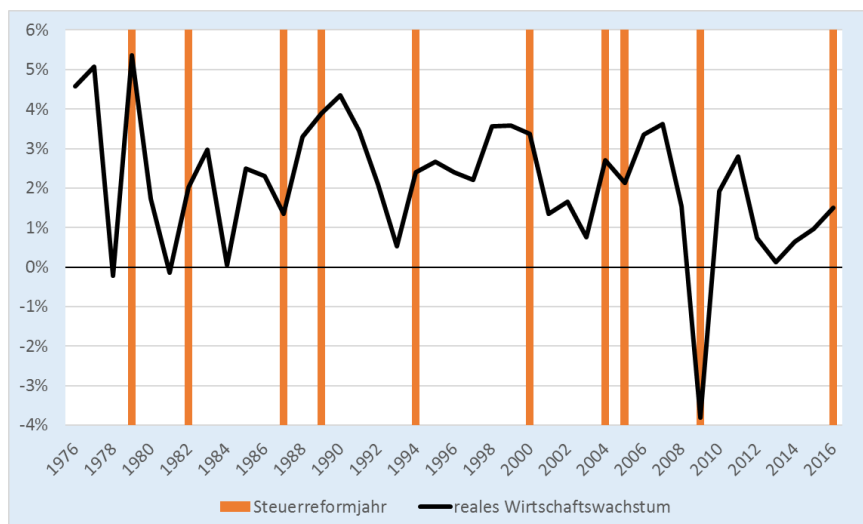
Aus makroökonomischer Sicht wird häufig angeführt, dass die Kalte Progression zu einer Stabilisierung der Volkswirtschaft beitragen kann. Zieht die gesamtwirtschaftliche Nachfrage an, so ist bei stabilen Importpreisen mit einer höheren Inflationsrate zu rechnen. Diese wiederum erhöht über die Kalte Progression den Durchschnittssteuersatz bei der Lohn- und Einkommensteuer und dämpft somit die Entwicklung der real verfügbaren Haushaltseinkommen sowie der Nachfrage. In diesem Fall impliziert die Kalte Progression eine Stabilisierung der Ökonomie. Es gibt jedoch einige Situationen, in welchen die erhoffte Stabilisierung nicht erreicht wird. Das ist insbesondere in Zeiten niedrigen Wirtschaftswachstums oder Stagnation der Fall. So erhöht die Kalte Progression bei schwacher Konjunktur und Inflation weiterhin den durchschnittlichen Steuersatz, so dass der

Abschwung verstärkt wird. Erst im seltenen Fall einer Deflation würde sie stabilisierend wirken, da die Durchschnittssteuerbelastung der Haushalte sinken würde.

Daneben kann Kalte Progression auch aus anderen Gründen makroökonomisch problematisch sein. So argumentiert Immervoll (2000), dass die vorherigen Überlegungen lediglich auf die Nachfrageseite abstellen, die Angebotsseite aber ausblenden. So kann der durch die Kalte Progression ausgelöste Anstieg des Durchschnittssteuersatzes in zusätzliche Lohnforderungen münden und die Inflation weiter anheizen. Das gilt insbesondere im Fall einer importierten Inflation (z.B. Anstieg von Preisen importierter Rohstoffe, wie Erdöl). Der Anstieg der Lohnkosten führt zu einem Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und damit zu einer Schwächung der Volkswirtschaft. Auf diesen Punkt hat bereits Dernburg (1976) während des ersten Erdölpreisschocks hingewiesen. Des Weiteren geht die Argumentation der automatischen Stabilisierung davon aus, dass die öffentliche Hand die zusätzlichen Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer nicht für zusätzliche öffentliche Ausgaben verwendet. Ist dies jedoch der Fall, dann wäre auch nicht von einer Stabilisierung der inländischen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage auszugehen.

Auch üben Steuerreformen zur Abgeltung der Kalten Progression selbst makroökonomische Wirkungen aus. Die gesamtwirtschaftliche Stabilisierungswirkung dieser Reformen wiederum hängt davon ab, zu welchem Zeitpunkt sie durchgeführt werden. Hier zeigt die Vergangenheit, dass Steuerreformen eher dem Wahl- als dem Konjunkturzyklus folgen (siehe Abbildung 2)³ – ein Grund, der gegen ihre Stabilisierungswirkung spricht.

Abbildung 2: Reales Wirtschaftswachstum und Steuerreformjahre



Quelle: AMECO Datenbank, Berger et al. (2015).

³ Die Jahre 2000 und 2009 weichen hiervon ab.

(2.) Konsummöglichkeiten privater Haushalte

Die Kalte Progression schränkt die Konsummöglichkeiten privater Haushalte ein. Grundsätzlich versuchen private Haushalte, den privaten Konsum über die Zeit zu glätten. So wird in Zeiten mit geringerem Einkommen, wie Arbeitslosigkeit, der Konsum deutlich weniger eingeschränkt, als das Einkommen zurückgeht und umgekehrt. Problematisch ist dies insbesondere in Fällen, in welchen die Haushalte einer Kreditbeschränkung unterliegen. Daher ist davon auszugehen, dass die Haushalte einen glatteren Einkommensverlauf einer Situation mit Kalter Progression und nachfolgenden Steuerreformen vorziehen. Die Verteilungswirkung hängt von einer Reihe von Faktoren ab, wie z.B. der Ausgestaltung des Steuertarifs, der Höhe des Freibetrages, und sonstigen Parametern, wie Absetzbeträgen usw. Mehrere Studien⁴ kommen zu dem Ergebnis, dass Personen mit geringerem Einkommen, von der Kalten Progression stärker betroffen sind, als andere Einkommensgruppen, insbesondere, wenn inflationsbedingt die Einkommen niedriger EinkommensbezieherInnen den Steuerfreibetrag überschreiten.⁵ Anders argumentiert Immervoll (2005), dass die Umverteilung insgesamt dennoch zulegen dürfte, da das Steueraufkommen insgesamt steigt und der Beitrag höherer Einkommen deutlich größer ist.

(3.) Politikökonomische Sicht

Aus politikökonomischer Sicht lässt sich gegen die Kalte Progression einwenden, dass die zusätzliche implizite Steuererhöhung nicht einer politischen Beschlussfassung und der demokratischen Legitimation unterliegt. Dies wurde insbesondere in den letzten Jahren verstärkt in Österreich thematisiert. Der vergleichsweise lange Zeitraum zwischen der Steuerreform 2009 und 2016 hat zu einem deutlichen Anstieg der steuerlichen Belastung der Haushalte geführt und die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen unterstützt. Dies reduziert den Reformdruck. Somit kann sich eine Situation ergeben, dass erst eine nachfolgende Regierung unpopuläre Maßnahmen umsetzen muss und die politischen Kosten zu tragen hat.

Des Weiteren ist auch der Bereich des Föderalismus zu berücksichtigen. Die Länder und Gemeinden sind im Rahmen des Steuerverbundes zu 20,5% bzw. 11,8% an den Einnahmen der Lohn- und Einkommensteuer beteiligt. Werden zusätzliche Einnahmen aus der Kalten Progression auf dezentraler Ebene, also bei Ländern und Gemeinden, verwendet, um zusätzliche Ausgaben, wie Investitionen, zu tätigen, dann können diese zusätzlichen Ausgaben als Argument herangezogen werden, um nicht an den Kosten einer zukünftigen Steuerreform beteiligt zu werden. Auf Gemeindeebene können größere Schwankungen bei den Einnahmen problematisch werden, da es für kleinere Gemeinden schwieriger ist, sich zu verschulden und auch mit höheren Kosten (Zinssatz), als z.B. auf der Bundesebene, verbunden ist.

⁴ Siehe z. B. Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1980), Boss (2014), Gottfried und Witczak (2007), Lemmer (2014) oder OECD (2008).

⁵ In Österreich liegt der Steuerfreibetrag derzeit bei 11.000 Euro.

Insgesamt sprechen viele Gründe für eine regelmäßige Indexierung des Steuertarifs, inklusive Frei- und Absetzbeträge. Hierzu gehören die Verteilungsaspekte, mikroökonomische und politökonomische Aspekte. Aus makroökonomischer Sicht gibt es sowohl Argumente für als auch gegen eine Indexierung bzw. für und gegen das Wirkenlassen der Kalten Progression. Eine konjunkturstabilisierende Wirkung kann die Kalte Progression aber nur dann entfalten, falls die zusätzlichen Steuereinnahmen von der öffentlichen Hand nicht für zusätzliche Nachfrage verwendet werden und wenn Steuerreformen zu Zeiten schwacher Konjunktur stattfinden. Die Vergangenheit lässt darauf schließen, dass beide Bedingungen nicht erfüllt werden.

3. Internationaler Vergleich

Eine automatische Anpassung des Steuertarifs zur Vermeidung der Kalten Progression existiert bereits in einer erheblichen Anzahl von Ländern. Lemmer (2014) bietet einen Überblick auf Basis der Regelungen des Jahres 2008. Demnach fanden sich in 18 von 29 untersuchten OECD-Staaten Regelungen, die der Kalten Progression entgegenwirken sollten. Keine derartigen Regelungen finden sich in Australien, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Luxemburg, Neuseeland, Österreich, Polen und Südkorea. Eine Übersicht über jene Länder mit Indexierung des Steuertarifs ist in Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1: Überblick über Regelungen der Tarifierfassung in einzelnen Ländern

Staat	Art der Anpassung	Periodizität	Ausgesetzte Anpassungen	Gesetzliche Regelung	Verfassungsrang
Schweiz	Tarifeckwerte und Steuerabzugsbeträge werden automatisch an den Konsumentenpreisindex angepasst	jährlich	-	Ja	Ja
USA	Tarifeckwerte und Steuerabzugsbeträge werden automatisch an den Verbraucherpreisindex angepasst	jährlich	-	Ja	Nein
Kanada	Tarifeckwerte und Steuerabzugsbeträge werden automatisch an den Verbraucherpreisindex angepasst	jährlich	-	Ja	Nein
Schweden	Tarifeckwerte und persönlicher Freibetrag werden automatisch und näherungsweise an die Nominallohnentwicklung angepasst	jährlich	-	Ja	Nein
Großbritannien	Einkommensteuertarif wird automatisch an Verbraucherpreisentwicklung angepasst	jährlich	2010-2014 (teilweise)	Ja	Nein
Belgien	Tarifeckwerte und Steuerabzugsbeträge werden automatisch an die Preisentwicklung angepasst	jährlich	-	Ja	Nein
Niederlande	Einkommensteuertarif wird automatisch an die Preisentwicklung angepasst	jährlich	2013/2014	Ja	Nein
Finnland	Einkommensteuertarif wird an die Preisentwicklung angepasst	jährlich	2013/2014	Nein	Nein
Spanien	Tarifeckwerte der Einkommensteuer wurden bis 2008 pauschal mit 2% indiziert	jährlich	seit 2008 (Ausnahme Baskenland)	Nein	Nein
Frankreich	Tarifeckwerte werden an die Entwicklung des Verbraucherpreisindex angepasst	jährlich	2012/2013	Nein	Nein
Dänemark	Tarifeckwerte und Abzugsbeträge werden an die durchschnittliche Lohnentwicklung angepasst	jährlich	2010-2013	Ja	Nein
Norwegen	Tarifeckwerte der Zusatzsteuer und wichtige Steuerabzugsbeträge werden an das erwartete Nominallohnwachstum angepasst	jährlich	-	Nein	Nein
Mexiko	Tarifeckwerte werden an die Preisentwicklung angepasst	wenn kumulierte Inflation 10% erreicht	-	k.A.	k.A.
Chile	Tarifeckwerte werden an den Verbraucherpreisindex angepasst	monatlich	-	k.A.	k.A.

Quelle: Lemmer (2014).

In den meisten der dargestellten Länder erfolgt eine Anpassung des Steuertarifs anhand der Preisentwicklung, also der engen Definition der Kalten Progression. In den nordischen Ländern hingegen orientiert man sich an der breiten Definition und passt den Tarif entlang der Einkommensentwicklung an. Die Tarifanpassungen finden in allen aufgelisteten Ländern jährlich statt, lediglich in Mexiko erfolgt eine Anpassung erst dann, wenn die kumulierte Inflation 10% erreicht und in Chile ist eine monatliche Anpassung vorgesehen. Die Basis für die tarifliche Anpassung ist eine gesetzliche Regelung, lediglich in der Schweiz steht sie im Verfassungsrang.

4. Fazit

Inflation lässt die Löhne nominell steigen und hat Auswirkungen auf die öffentliche und private Nachfrage, die Einkommensverteilung sowie die Zusammensetzung und den Umfang der öffentlichen Budgets. Besonders beträchtlich sind die Wirkungen der Inflation auf die Lohn- und Einkommensteuer. So betragen im Jahr 2015 die inflationsbedingten Mehreinnahmen gegenüber 2009 etwa 3 Mrd. Euro bzw. 1 Prozent des BIP. Dies führt zu einer erheblichen Mehrbelastung der Haushalte. Die privaten Haushalte bevorzugen ein stabiles Einkommen und versuchen ihren Konsum über Phasen unterschiedlicher Einkommen zu glätten. Hier könnte eine Indexierung des Steuertarifs den privaten Haushalten entgegenkommen.

Das hin und wieder vorgebrachte Argument einer Stabilisierung der Volkswirtschaft durch die Kalte Progression zieht hingegen nicht. So wird der Zeitpunkt von Steuerreformen eher von Wahlterminen als vom Konjunkturzyklus bestimmt. Zudem kann die Berücksichtigung der höheren steuerlichen Belastung in den Lohnverhandlungen weitere Inflationsschübe auslösen. In diesen Fällen kann die Kalte Progression die konjunkturelle Lage sogar noch verschärfen und zu weiterer Destabilisierung beitragen.

Alles das spricht für eine Indexierung des Einkommensteuertarifs an die Inflation. Aus internationaler Sicht gibt es bereits in einer Vielzahl von Staaten, die solche Regelungen vorsehen. In den nordischen Staaten wird auch die Produktivitätsentwicklung berücksichtigt, was zu einer relativ konstanten steuerlichen Belastung führt, in anderen Staaten wird lediglich die Preissteigerung berücksichtigt, was zu einer gewissen Einschränkung der Mehrbelastung führt. In nahezu allen Ländern findet die Anpassung jährlich statt – lediglich in Mexiko erfolgt sie nach Erreichen eines Schwellenwertes, wenn die kumulierte Mehrbelastung 10% erreicht.

Die Mehrbelastung der Haushalte durch die Kalte Progression lässt sich am besten mit einer Indexierung des Steuertarifs und automatischen jährlichen Anpassungen vermeiden. Dabei sollte die gesamte Lohnsteigerung (inklusive der produktivitätsinduzierten) im Tarifindex berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollte der gesamte Tarif angepasst werden und nicht nur einzelne Steuerstufen. Politische gewollte Änderungen der Umverteilungspolitik könnten weiterhin im Prozess der demokratisch legitimierten Willensbildung stattfinden.

5. Literaturverzeichnis

- Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1980). The Inflation Tax: The Case for Indexing Federal and State Income Taxes, Washington D.C.
- Berger, J., N. Graf, U. Schuh und L. Strohner (2015). Die Abgabenbelastung des Mittelstandes – Vergleich im Zeitverlauf, Research Paper No. 3.
- Boss, A. (2014). Abgabenbelastung und heimliche Steuererhöhung in ausgewählten Fällen 2013-2017, Kiel Policy Brief Nr. 81.
- Budgetdienst (2015). Analyse des Budgetdienstes – Anfragebeantwortung zur „Kalten Progression“, [Link](#).
- Dernburg, T. F. (1976). Indexing the Individual Income Tax for Inflation: Will This Help to Stabilize the Economy – A Study Prepared for the Use of the Subcommittee on Fiscal Policy, Studies in Fiscal Policy, Paper No. 2.
- Fiskalrat (2015). Information des Büros des Fiskalrates vom 10. Juli 2015, siehe [Link](#).
- Gottfried, P. und D. Witzak (2007). Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der „heimlichen Steuerprogression“ und steuerpolitische Handlungsoptionen zur Entlastung von Bürgern und Wirtschaft, IAW-Kurzbericht 1/2008.
- Immervoll, H. (2005). Falling up the stairs: The effects of ‘bracket creep’ on household incomes, Review of Income and Wealth 51(1), 37-62.
- Immervoll, H. (2000). Fiscal Drag – An Automatic Stabiliser?, Cambridge Working Papers in Economics 25, [Link](#).
- Lemmer, J. (2014). Indexierung der Einkommensbesteuerung im internationalen Vergleich, Wirtschaftsdienst 94 (12), 872-878.
- OECD (2008). Taxing Wages 2006-2007, Paris.