

Kalte Progression: Automatismus schmälert verteilungspolitischen Spielraum

Vor dem Hintergrund einer erhöhten Teuerung wird aktuell die „Abschaffung der Kalten Progression“ diskutiert. Eine genauere Betrachtung zeigt aber, dass es sich bei den diskutierten Vorschlägen nicht um eine Abschaffung, sondern um eine automatisierte Abgeltung handelt. Ein solcher Automatismus würde verglichen mit der bisherigen Abgeltung über regelmäßige Lohn- und Einkommensteuerreformen budget-, konjunktur- und verteilungspolitischen Spielraum aufgeben: Wichtige Zukunftsinvestitionen, etwa zur Eindämmung der Klimakrise, oder in Zeiten von Wirtschaftskrisen wären dadurch erschwert und weniger Budget für nachfragestärkende Steuersenkungen verfügbar. Außerdem erschwert ein Automatismus die Akzentsetzung für spezifische Bevölkerungsgruppen, während regelmäßige Steuerreformen die Möglichkeit bieten, etwa von der Teuerung besonders betroffene Haushalte mit niedrigen Einkommen stärker zu unterstützen. Um dennoch eine regelmäßige Abgeltung sicherzustellen, könnte ein Progressionsmonitoring eingeführt werden, das bei Überschreitung von Grenzwerten automatisch einen politischen Prozess hin zu einer Steuerreform einleitet.

/ Handlungsempfehlungen:

- / Kurzfristige Anhebung der Verkehrs- und Pensionistenabsetzbeträge samt Sozialversicherungs-Rückerstattung
- / Gesetzlicher Auftrag an das Finanzministerium, ein jährliches Progressionsmonitoring zu erstellen, das das Volumen der Kalten Progression, differenzierte Inflationsraten und die konjunkturelle Lage beurteilt
- / Überschreitet die kumulierte Teuerung oder das Volumen der Kalten Progression einen definierten Grenzwert, sollte die Bundesregierung einen Plan zur Abgeltung der Kalten Progression vorlegen, der die Erkenntnisse aus dem Progressionsmonitoring berücksichtigt.

/ Die Kalte Progression

Als Kalte Progression versteht man eine Erhöhung des Durchschnittssteuersatzes aufgrund nomineller Lohnerhöhungen. Üblicherweise werden in den jährlichen Lohn- und Kollektivvertragsverhandlungen Inflation und Produktivitätszuwachs abgegolten. Ersteres soll die Realeinkommen und damit die Kaufkraft der Beschäftigten aufrechterhalten. Zweiteres dient der Verteilung der Produktivitätsgewinne zwischen den beiden Faktoren Arbeit und Kapital und ist gleichbedeutend mit einer Erhöhung des Realeinkommens.

Im österreichischen Steuersystem sind die Tarifstufen fixiert bei EUR 11.000, EUR 18.000, EUR 31.000, EUR 60.000, EUR 90.000 und EUR 1.000.000. Steigen Löhne und Gehälter von Jahr zu Jahr an, wird ein immer größerer Anteil des Einkommens besteuert. Gesamtwirtschaftlich entspricht dies einer Erhöhung der Lohnsteuerquote. Man spricht dabei vom Progressionseffekt. Geschieht dies aufgrund von Reallohnerhöhungen, ist die Erhöhung des Durchschnittssteuersatzes erwünscht. Schließlich folgt das progressive Steuersystem dem Grundsatz, dass höhere Leistungsfähigkeit auch höher besteuert werden soll (Leistungsfähigkeitsprinzip). Bei Lohnerhöhungen ist allerdings immer ein Teil auf Inflationsabgeltung zurückzuführen. Für diesen Anteil ist eine Erhöhung des Durchschnittssteuersatzes nicht über das progressive System zu rechtfertigen. Dieser Anteil entspricht der Kalten Progression. Je nachdem wie hoch die Abgeltung der Inflation ist, ist der Anteil der Kalten Progression höher oder niedriger. Es ist also wichtig zwischen realer Progression und Kalter Progression zu unterscheiden.

Je nach Höhe unterliegen die Einkommen in Österreich unterschiedlichen Steuersätzen (Tabelle 1). Diese Steuersätze sind progressiv gestaltet. Das heißt, höhere Einkommen unterliegen einem höheren Steuersatz. Dabei wird aber immer nur das Einkommen über der jeweiligen Tarifstufe mit dem nächsthöheren Steuersatz besteuert.

Als Beispiel: Wer ein steuerpflichtiges Bruttoeinkommen von EUR 20.000 im Jahr hat, zahlte bis 2020 (ohne Berücksichtigung allfälliger Absetzbeträge) für die ersten EUR 11.000 keine Steuern, für die nächsten EUR 7.000 25 Prozent und für die nächsten EUR 2.000 32,5 Prozent, also insgesamt EUR 2.400. Dabei ist zu beachten, dass das steuerpflichtige Einkommen nicht gleich dem Bruttoeinkommen ist. Denn bestimmte Ausgaben, wie etwa Sozialversicherungsbeiträge, dürfen vom Einkommen abgezogen werden. Im Fall von Arbeiter:innen und Angestellten wäre ein steuerpflichtiges Einkommen von EUR 11.000 äquivalent (ohne Berücksichtigung des Pendlerpauschale oder anderer Freibeträge) zu einem laufenden Bruttomonatseinkommen von knapp EUR 1.100.

Die Inflation führt durch Lohnerhöhungen dazu, dass das steuerpflichtige Einkommen ansteigt und ein immer größerer Teil des Einkommens mit dem höchsten zutreffenden Grenzsteuersatz besteuert wird. Steigt das steuerpflichtige Bruttoeinkommen von EUR 20.000 pro Jahr auf EUR 21.000, so werden nicht mehr nur die „obersten“ EUR 2.000 mit 32,5 Prozent besteuert, sondern die obersten EUR 3.000. Statt EUR 2.400 muss man so EUR 2.725 an Steuern zahlen. Im Verhältnis zum Einkommen steigt die Steuerleistung so von 12 Prozent des Einkommens auf rund 13 Prozent. Dieses Phänomen nennt sich Kalte Progression.

/ Tabelle 1: Das Lohn- und Einkommensteuer-Tarifsystem im Überblick

Tarifstufen steuerpflichtiges Jahreseinkommen	Tarifstufen Bruttojahreseinkommen	Tarifstufen Bruttomonatseinkommen	Grenzsteuersatz
<i>in Euro</i>	<i>In Euro</i>	<i>in Euro</i>	
11.000 und darunter	13.200 und darunter	Bis 1.100	0 %
Über 11.000 bis 18.000	Über 13.200 bis 21.600	Über 1.100 bis 1.800	20 %
Über 18.000 bis 31.000	Über 21.600 bis 38.040	Über 1.800 bis 3.170	32,5 %
Über 31.000 bis 60.000	38.040 bis 72.240	Über 3.170 bis 6.020	42 %
Über 60.000 bis 90.000	Über 72.240 bis 102.240	Über 6.020 bis 8.520	48 %
Über 90.000 bis 1.000.000	Über 102.240 bis 1.012.200	Über 8.520 bis 84.350	50 %
Über 1.000.000	Über 1.012.200	Über 84.350	55 %

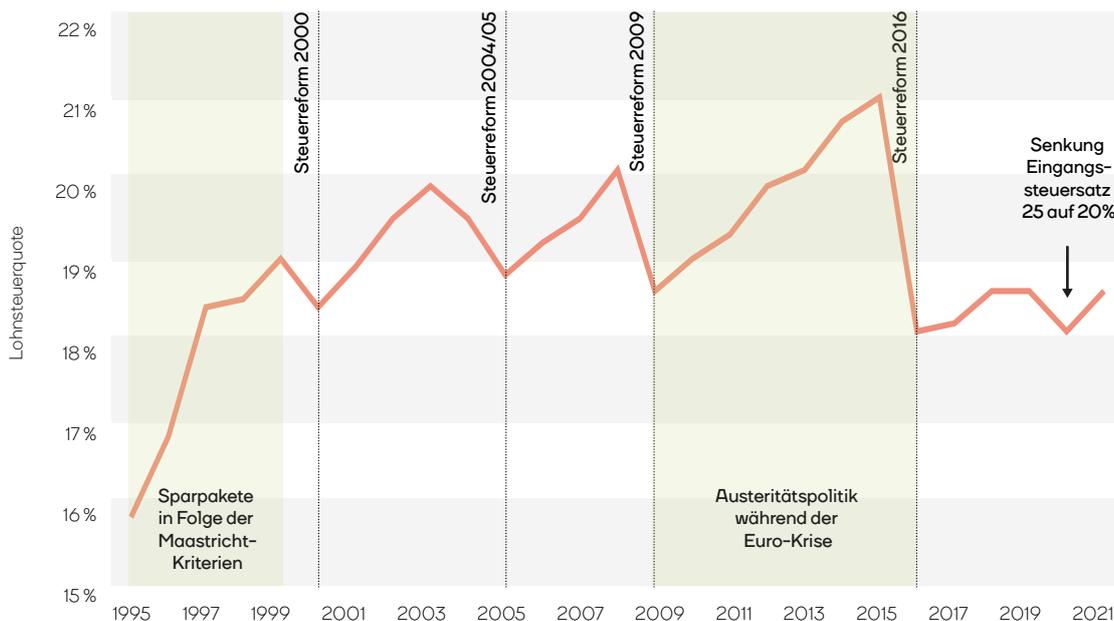
/ Österreichs Steuerstruktur basiert auf der Kalten Progression

In Österreich ist die öffentliche Finanzierung stark abhängig vom Faktor Arbeit. Von EUR 100 kommen nur neun Euro im Budget aus der Besteuerung von Vermögen und Unternehmensgewinnen. Dementsprechend stark hängt auch die Finanzierung des Sozialstaates am Aufkommen aus Lohn- und Einkommensteuer.

Das Wirken der realen und Kalten Progression lässt sich in der Entwicklung der Lohnsteuerquote erkennen. Dies ist der Anteil des Lohnsteueraufkommens an der Summe der Bruttolöhne. Lag die Lohnsteuerquote 1995 noch bei knapp unter 16 Prozent, betrug sie 2021 bereits 18,7 Prozent. In den Jahren, in denen eine Steuerreform stattfindet, sinkt die Lohnsteuerquote. Auffallend ist dabei, dass sich in Phasen gesamtwirtschaftlicher Sparpakete die Wirkung der Kalten Progression besonders lange und intensiv entfalten konnte. Beispiele dafür sind etwa die Sparpakete in Folge der Einführung der Maastricht-Kriterien oder die Phase der Austeritätspolitik während der Euro-Krise zwischen 2009 und 2015.

/ Abbildung 1: Kalte Progression im Zeitverlauf

Kalte Progression nur während Sparpaketen den Steuerzahler:innen nicht zurückgegeben



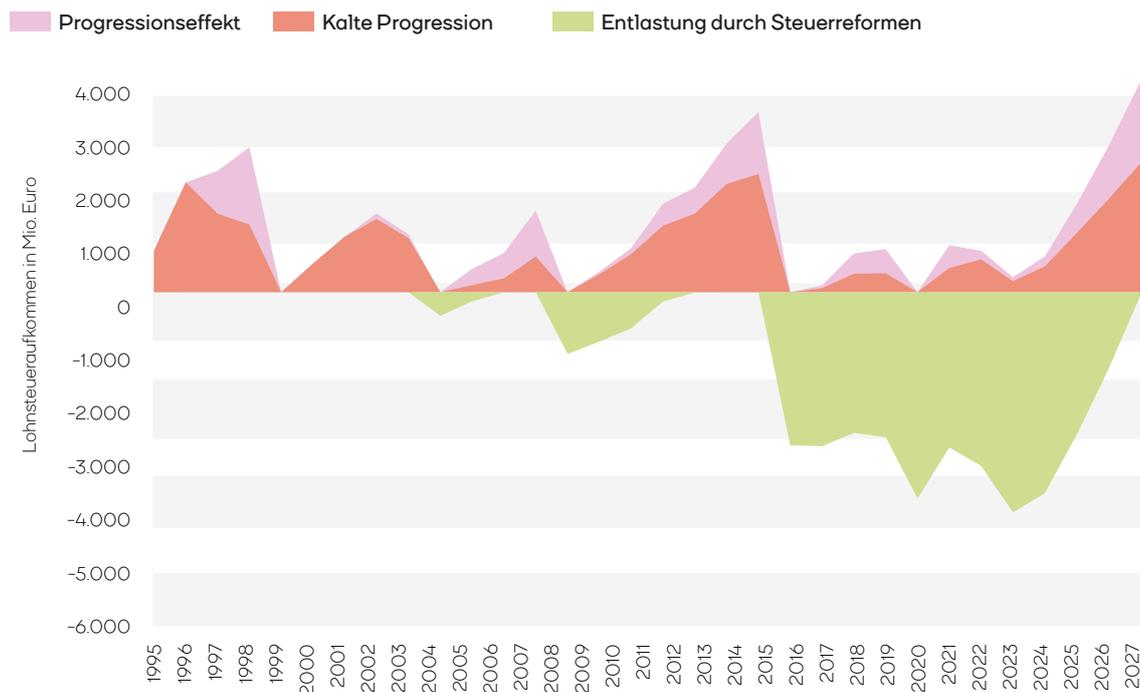
Quelle: VGR Verteilungsrechnung, Einzelsteuerliste, Eigene Berechnungen

Das Volumen von realer und Kalter Progression lässt sich entweder über Mikrosimulationen oder auf makroökonomischer Ebene über das gesamte Lohnsteueraufkommen berechnen. Rainer (2015) berechnet die Kalte Progression über die Summe der Bruttolöhne und -gehälter aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), sowie über das Lohnsteueraufkommen aus der Einzelsteuerliste. Die gesamte Progression ist dabei die Differenz zwischen tatsächlichem Lohnsteueraufkommen und dem potenziellen Aufkommen aus der Lohnsteuer, wäre dieses in gleichem Tempo mit den Bruttolöhnen und -gehältern gewachsen. Zur Berechnung der Kalten Progression, muss die gesamte Progression um die Reallohnanstiege bereinigt werden. Es geht schließlich nur um jenen Anstieg des Durchschnittssteuersatzes, der rein auf die inflationsbedingte Lohnerhöhung zurückzuführen ist.

Abbildung 2 stellt die kumulierte gesamte und die Kalte Progression seit 1995 den Entlastungen durch Steuerreformen gegenüber. Insbesondere in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre sowie zwischen 2009 und 2015 war die Wirkung der Kalten Progression besonders stark. Kumuliert betrug die Kalte Progression zwischen 2009 und 2016 EUR 7,6 Milliarden. Seit der Steuerreform 2016 wirkte die Kalte Progression wesentlich schwächer. Umso stärker war gleichzeitig die Entlastung infolge der Tarifreform. Diese wirkt bis heute nach und wird durch die etappenweise weitere Senkung der Steuersätze verstärkt.

/Abbildung 2: Entlastung durch Steuerreformen bis 2027

Abgeltung durch Steuerreformen bis 2027



Quelle: VGR Verteilungsrechnung, Einzelsteuerliste, Eigene Berechnung

/ Budgetäre Herausforderungen durch automatische Abgeltung der Kalten Progression

Aktuell wird die „Abschaffung“ der Kalten Progression diskutiert. Damit ist zumeist eine teilweise oder sogar vollständige Indexierung der nominalen Werte im Lohn- und Einkommensteuersystem gemeint. Es sollen also Tarifgrenzen, Frei- und Absetzbeträge jedes Jahr automatisch an die Inflation angepasst werden. Wie bereits oben beschrieben, wird dadurch die Kalte Progression aber nicht abgeschafft. Worum es stattdessen geht, ist eine Abgeltung der Kalten Progression. Diese kann aber über unterschiedliche Wege geschehen. Schon bisher wurde sie regelmäßig über Steuerreformen abgegolten. Die Einführung eines Automatismus wäre somit schlicht eine Umstellung der bisherigen Abgeltung. Nachfolgend stellen wir deshalb Argumente vor, die aus unserer Sicht gegen die Umstellung auf einen Automatismus sprechen.

/ Budget- und konjunkturpolitischer Spielraum geht verloren

Die Kalte Progression hat eine Funktion im österreichischen Steuersystem. Das zusätzliche Aufkommen, das durch ihre Wirkung entsteht, wurde in den letzten Jahrzehnten regelmäßig im Rahmen von Steuerreformen wieder gänzlich oder zumindest teilweise abgegolten. Der Vorteil an dieser Handhabung ist, dass dadurch ein budgetärer Spielraum entsteht, der entsprechend sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten an gewisse gesellschaftliche Gruppen verteilt werden kann. Das vereinfacht auch Änderungen in der Steuerstruktur, wie etwa unlängst die erstmalige Verankerung eines CO₂-Preises. Die Forderung nach der Abgeltung der Kalten Progression im Sinne einer automatischen Anpassung der Tarifgrenzen (wie etwa in der Schweiz) ist in vielerlei Hinsicht problematisch. Abgesehen von der Verteilungswirkung dieser Maßnahme, die in einem gesonderten Abschnitt behandelt wird, führt dieser sogenannte „Automatismus“ zu einer Beschneidung des budgetären Spielraums, sofern damit keine entsprechende Gegenfinanzierung – etwa über eine höhere Besteuerung des Faktors Kapital einhergeht.

Außerdem geht konjunkturpolitischer Spielraum verloren. Denn Steuersenkungen erfüllen eine konjunkturelle Funktion, indem sie die gesamtwirtschaftliche Nachfrage beeinflussen. Senkt man etwa während einer Wirtschaftskrise die Lohn- und Einkommensteuer, dann haben Haushalte mehr Geld für Konsum zur Verfügung. Die Nachfrage wird so direkt gestützt. Gleichzeitig kommt es zu Zweitundeneffekten. Denn auch das Angebot reagiert auf eine steigende Nachfrage: Es wird wieder mehr produziert. Dadurch entsteht wiederum zusätzliches Einkommen, das dann ebenfalls zu einer Stärkung der Nachfrage führt.

/ Hohe Einkommen bekommen größten Teil am Rückverteilungs-Kuchen

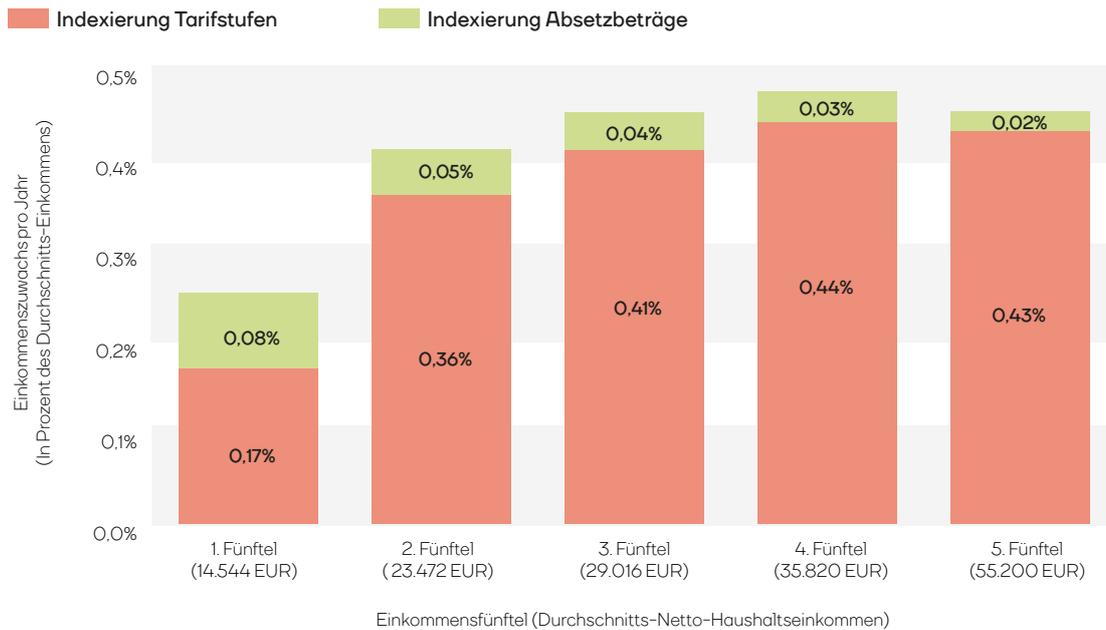
Die Verteilungswirkung einer Abgeltung der Kalten Progression über eine Indexierung von Tarifgrenzen, Frei- und Absetzbeträgen kann aus mehreren Blickwinkeln analysiert werden.

Zunächst stellt sich die Frage, wer von einer Abgeltung der Kalten Progression überhaupt profitieren würde. Die Antwort auf diese Frage hängt zunächst davon ab, wie die Abgeltung ausgestaltet ist. Werden etwa nur die Tarifgrenzen der Lohn- und Einkommensteuer indexiert, so profitieren auch nur Personen, die ein steuerpflichtiges Einkommen von mehr als EUR 11.000 pro Jahr beziehen. Denn steuerpflichtige Einkommen unter EUR 11.000 pro Jahr unterliegen einem Steuersatz von 0 Prozent, sie profitieren nicht von einer Tarifanpassung. Steuerpflichtiges Einkommen meint dabei nicht das Bruttoeinkommen. Denn von diesem werden zunächst Sozialversicherungsbeiträge abgezogen. Erst das übrige Einkommen wird für die Berechnung der Steuer herangezogen. Ein steuerpflichtiges Einkommen von EUR 11.000 pro Jahr entspricht somit einem Bruttomonatseinkommen von rund EUR 1.100. Im Jahr 2018 bezogen rund 2,4 Mio. von rund 7,4 Mio. Steuerpflichtigen ein steuerpflichtiges Einkommen von unter EUR 11.000. Rund 32 Prozent der Steuerpflichtigen würden also nicht profitieren. Dazu kommen Menschen, die nicht steuerpflichtig sind – etwa Kinder. Auch sie profitieren nicht direkt von der Indexierung. Indexiert man zusätzlich noch andere Elemente des Lohn- und Einkommenssteuersystems, etwa Verkehrs- und Pensionistenabsetzbeträge sowie die SV-Rückerstattung, dann profitieren zwar auch niedrigere Einkommen – allerdings auch nur in einem geringen Umfang.

Ein weiterer Blickwinkel zur Analyse der Verteilungswirkung besteht in der relativen Einkommensveränderung nach Einkommensgruppen. Hier geht es darum zu beurteilen, um wie viele Prozent das Nettoeinkommen durch die Abgeltung der Kalten Progression steigen würde. Diese Betrachtung ist deshalb interessant, weil eine Einkommensveränderung eine unterschiedliche „Bedeutung“ für Haushalte mit unterschiedlichen Einkommenshöhen hat: Für einen Haushalt mit einem niedrigen Einkommen bedeutet ein Einkommenszuwachs von beispielsweise EUR 100 pro Monat etwas anderes als für einen Haushalt mit einem hohen Einkommen.

/Abbildung 3: Abgeltung der Kalten Progression – Unterstützung relativ zum Einkommen

Abgeltung der Kalten Progression: Relativ zum Einkommen profitiert obere Mittelschicht am meisten

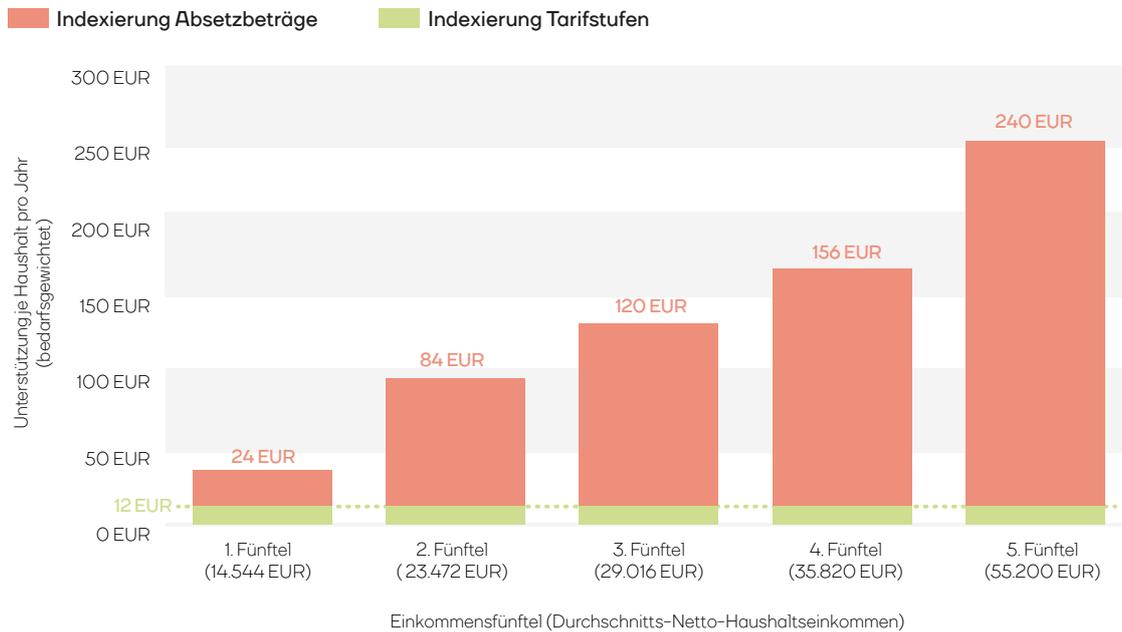


Anmerkung: Abgeltung der Kalten Progression simuliert durch Inflationsanpassung der Tarifstufen und Verkehrs- und Pensionistenabsatzbeträge sowie SV-Rückerstattung anhand der Durchschnittsinflation 2021 (2,8 %). Einkommen bedarfsgewichtet.
Quellen: SORESI, eigene Berechnungen

Eine dritte Analysemöglichkeit besteht in der Betrachtung der absoluten Einkommensveränderung. Denn insbesondere, wenn es um eine Maßnahme zur Abfederung der Teuerung geht, sind nicht die relativen Einkommensänderungen von Bedeutung. Stattdessen geht es darum, wie viel Geld die jeweiligen Haushalte pro Monat zusätzlich zur Verfügung haben, um die steigenden Lebenshaltungskosten bestreiten zu können.

/Abbildung 4: Abgeltung der Kalten Progression – Absolute Unterstützung nach Einkommen

Abgeltung der Kalten Progression: Von Tarifstufen-Indexierung profitieren höhere Einkommen stärker



Anmerkung: Abgeltung der Kalten Progression simuliert durch Inflationsanpassung der Tarifstufen und Verkehrs- und Pensionistenabsetzbeträge sowie SV-Rückerstattung anhand der Durchschnittsinflation 2021 (2,8 %). Einkommen bedarfsgewichtet.
Quellen: SORESI, eigene Berechnungen

In absoluten Beträgen profitieren Haushalte mit einem hohen Einkommen stärker von der Indexierung der Tarifstufen als Haushalte mit einem niedrigen Einkommen. Während Haushalte im ersten Einkommensfünftel – das sind die Haushalte mit den niedrigsten Einkommen – im Schnitt netto nur EUR 24 pro Jahr mehr zur Verfügung haben, sind es bei Haushalten im Fünftel mit den höchsten Einkommen EUR 240 pro Jahr mehr. Die Indexierung von Verkehrs- und Pensionistenabsetzbeträgen samt Sozialversicherungsrückerstattung bringt dagegen allen Einkommensfünfteln gleich viel: Im Schnitt sind es EUR 12 pro Monat mehr.

Die Ergebnisse unserer Simulation decken sich prinzipiell mit Ergebnissen aus der einschlägigen Literatur. Reiter et al. (2022) untersuchen etwa die Verteilungswirkung einer Indexierung sämtlicher Bestandteile des Lohn- und Einkommensteuersystems. Ihre Untersuchung basiert dabei auf individuellen Lohn- und Einkommensteuerdaten. Auch sie finden, dass die unteren 30 Prozent der Einkommensteuerpflichtigen kaum bis gar nicht von der Indexierung profitieren. In absoluten Beträgen steigt die Unterstützung mit dem Einkommen. Relativ zum Einkommen betrachtet sinkt die Unterstützung bereits ab dem sechsten Einkommenszehntel wieder. Relativ zum Einkommen profitiert demnach das fünfte Zehntel der Einkommensverteilung am stärksten. Auch insgesamt dürfte die obere Hälfte der Einkommensverteilung stärker profitieren als die untere Hälfte der Einkommensverteilung. Denn die unteren 30 Prozent profitieren auch relativ zu ihrem Einkommen am wenigsten.

Der Hauptunterschied zwischen unserer Simulation und der Simulation bei Reiter et al. (2022) liegt in der Einkommensdefinition: Während Reiter et al. (2022) individuelle Einkommen zur Berechnung und zur Einteilung in Einkommenszehntel verwenden, haben wir bedarfsgewichtete Haushaltseinkommen zur Berechnung herangezogen. Unsere Vorgehensweise hat dabei den Vorteil, dass somit auch nicht-steuerpflichtige Personen, wie Kinder, in die Betrachtung mitaufgenommen werden. Durch die unterschiedliche Einkommensdefinition liegt bei uns die maximale relative Unterstützung somit auch weiter oben in der Einkommensverteilung als bei Reiter et al. (2022).

/ Überkompensation von hohen Einkommen aufgrund ungleicher Inflationsraten

Die Abgeltung der Kalten Progression basiert auf der Annahme, dass der Verbraucherpreisindex als Durchschnittsindex die Teuerung unterschiedlicher Einkommensgruppen ausreichend repräsentiert. Humer/Moser (2016) stellen in Zusammenhang mit der Inflationsrate ein verteilungsökonomisches Problem fest: Die Kalte Progression entsteht ursächlich durch inflationsbedingte Nominallohnsteigerungen, die in Zusammenhang mit dem progressiven Steuertarif zu einem Reallohnrückgang führen. Der Reallohnrückgang hängt allerdings von der individuellen Teuerungsrate ab, also davon, wie sehr die Preise der Produkte und Dienstleistungen, die die jeweiligen Personen und Haushalte tatsächlich konsumieren steigen. Besitzt ein Haushalt beispielsweise kein Auto, dann sind Preissteigerungen bei den Treibstoffen für die individuelle Teuerung unerheblich.

Die offizielle Inflationsrate der Statistik Austria basiert auf der plutokratischen Gewichtungsmethode. Dieser folgend errechnet sich der Warenkorb des Verbraucherpreisindex aus den gesamten Konsumausgaben der Haushalte. Da Haushalte mit hohen Einkommen absolut gesehen auch mehr Geld ausgeben, ist deren Konsumverhalten im Verbraucherpreisindex stärker abgebildet. Die offizielle Inflationsrate repräsentiert demnach die oberen Einkommensgruppen stärker als die niedrigen (Fessler/Fritzer 2013).

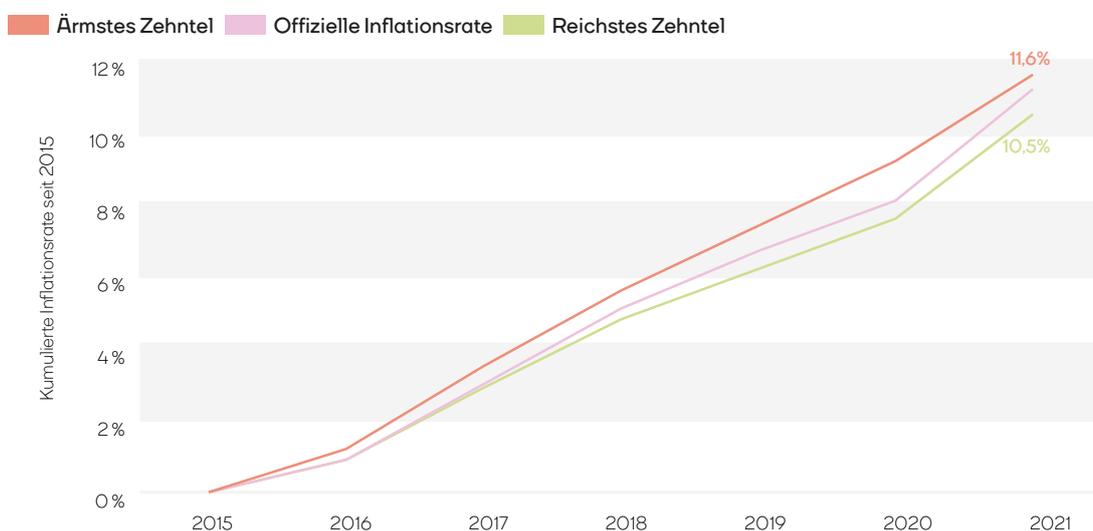
Dementsprechend variiert die Teuerung auch je nach Einkommen. Denn Haushalte mit niedrigen Einkommen geben einen größeren Teil ihres Einkommens und ihrer Gesamtausgaben für Mieten, Lebensmittel und Haushaltsenergie aus als Haushalte mit hohen Einkommen. Sind diese Bereiche – wie über die letzten Jahre hinweg – stärker von der Teuerung betroffen, dann bedeutet das, dass sich Haushalte mit niedrigen Einkommen einer höheren Inflationsrate gegenübersehen. Dementsprechend haben diese auch einen größeren Rückgang des Realeinkommens zu verzeichnen als Haushalte mit einem hohen Einkommen.

Eine Indexierung von Tarifstufen, Frei- und Absetzbeträgen anhand einer einheitlichen Inflationsrate führt somit dazu, dass Haushalte mit einer niedrigeren individuellen Teuerungsrate überkompensiert werden. Ihre Reallohnverluste sind durch die geringere Teuerungsrate kleiner, während Haushalte mit einer höheren individuellen Teuerungsrate unterkompensiert werden.

Wie Humer/Moser (2016) zeigen, führt das dazu, dass Haushalte mit einem hohen Einkommen tendenziell überkompensiert werden. Ihre Reallohnverluste werden mehr als ausgeglichen. Die Abgeltung der Kalten Progression über eine Indexierung führt so dazu, dass hohe Einkommen – anders als niedrige Einkommen – sogar eine Reallohnsteigerung erfahren.

/ Abbildung 5: Kumulierte Inflationsrate seit 2015 für Ärmstes und Reichstes Einkommenszehntel

Ärmere Haushalte seit Jahren überdurchschnittlich



Quelle: Konsumerhebung, Verbraucherpreisindex, eigene Berechnungen

/ Alternativen zur Indexierung

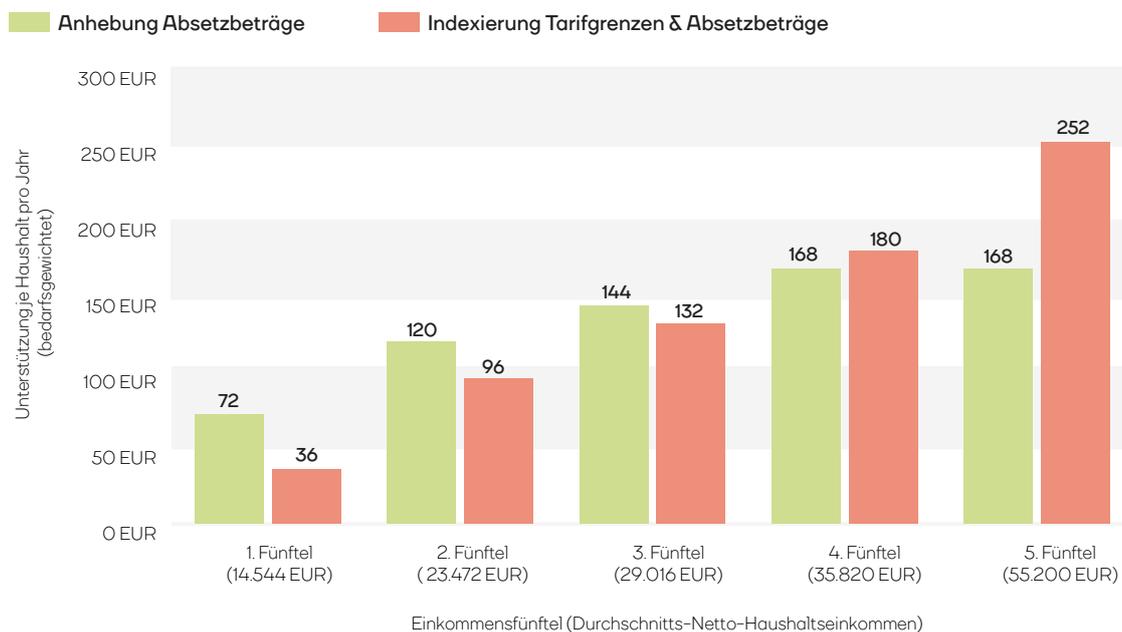
Die Kalte Progression entsteht durch ein Zusammenspiel aus inflationsbedingten Einkommenserhöhungen. Wie auch Humer/Moser (2016) darlegen, ist somit eine Abschaffung der Kalten Progression über eine Indexierung von Tarifgrenzen, Frei- und Absetzbeträgen im Lohn- und Einkommensteuersystem defacto nicht möglich. Stattdessen geht es genau genommen um einen Ausgleich oder eine Abgeltung der Kalten Progression. Diese kann auf verschiedene Arten erfolgen. Die Indexierung von Tarifgrenzen, Frei- und Absetzbeträgen ist somit nur eine von vielen Möglichkeiten. Eine solche Vorgehensweise ist allerdings aus verschiedenen, in diesem Policy Brief dargelegten Faktoren problematisch. Als Alternative schlagen wir zweierlei Maßnahmen vor. Damit soll einerseits auf die aktuelle akute Teuerung reagiert werden. Andererseits soll mittelfristig eine verlässliche Lösung für die Abgeltung der Kalten Progression sichergestellt werden.

/ Kurzfristig

Als kurzfristige Alternative schlagen wir eine Anhebung der Verkehrs- und Pensionistenabsetzbeträge samt Sozialversicherungsrückerstattung vor. Diese Maßnahme erreicht auch Haushalte mit einem niedrigeren Einkommen und ist über die gesamte Einkommensverteilung gleichmäßiger verteilt als eine generelle Indexierung von sämtlichen Frei- und Absetzbeträgen, sowie der Tarifgrenzen und wäre schnell und unkompliziert durchführbar.

/ Abbildung 6: Maßnahmen-Vergleich Anhebung der Absetzbeträge vs. Indexierung der Tarifgrenzen

Anhebung der Absetzbeträge gleichmäßiger verteilt als Indexierung der Tarifgrenzen



Anmerkung: Erhöhung von Verkehrs- und Pensionistenabsetzbeträgen samt zugehöriger SV-Rückerstattung um EUR 180 bzw. um jeweils 5 Prozentpunkte; Inflationsanpassung der Tarifstufen und Verkehrs- und Pensionistenabsetzbeträge sowie SV-Rückerstattung anhand der Durchschnittsinflation 2021 (2,8 %). Einkommen bedarfsgewichtet.
Quellen: SORESI; Eigene Berechnungen

/ Mittelfristig

Sollen Haushalte auch in Zukunft regelmäßig eine Abgeltung für die Kalte Progression erhalten, so schlagen wir ein Vorgehen vor, das sich an Brandner (2022), sowie Modellen aus anderen Ländern orientiert. Statt einer automatischen Inflationsanpassung des Steuersystems durch einen Automatismus, soll beim Überschreiten eines Schwellenwerts ein politischer Prozess zur Abgeltung der Kalten Progression gestartet werden. Brandner (2022) folgend, soll dazu jährlich ein Progressionsmonitoring seitens des Finanzministeriums ausgearbeitet werden. Dieses soll das Volumen der Kalten Progression des Vorjahres, die aktuelle konjunkturelle Lage und nach Einkommensgruppen differenzierte Inflationsraten abschätzen. Wird bei der spezifischen kumulierten Inflationsrate von niedrigen Einkommensgruppen ein Schwellenwert, beispielsweise 7 Prozent, erreicht oder überschreitet das Gesamtvolumen der Kalten Progression einen bestimmten Schwellenwert, so muss die Bundesregierung auf Basis dieses Berichts einen Plan zur Abgeltung der Kalten Progression vorlegen. Daraus resultierende Steuerreformen wären somit Gegenstand einer politischen Debatte. Sie können sozialpolitische Akzente setzen und auf die aktuelle konjunkturelle Lage bedacht nehmen.

/ Handlungsempfehlungen

- / Kurzfristige Anhebung der Verkehrs- und Pensionistenabsetzbeträge samt Sozialversicherungs-Rückerstattung
- / Gesetzlicher Auftrag an das Finanzministerium, zur jährlichen Erstellung eines Progressionsmonitoring, das das Volumen der Kalten Progression, differenzierte Inflationsraten und die konjunkturelle Lage beurteilt.
- / Überschreitet die kumulierte Teuerung oder das Volumen der Kalten Progression einen definierten Grenzwert, muss die Bundesregierung einen Plan zur Abgeltung der Kalten Progression vorlegen, der die Erkenntnisse aus dem Progressionsmonitoring berücksichtigt.

/Referenzen

Brandner, P. (2022): Die Zukunft der Kalten Progression – ein Reformmodell für Österreich. In: *Die Presse*, 30.05.2022. Online: <https://www.diepresse.com/6145061/die-zukunft-der-kalten-progression-ein-reformmodell-fuer-oesterreich> [01.06.2022].

Budgetdienst (2018). Anfragebeantwortung des Budgetdienstes – Budgetäre Auswirkungen der Kalten Progression. Online: https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2018/BD_-_Anfragebeantwortung_zu_budgetaeren_Auswirkungen_der_Kalten_Progression.pdf

Fessler, P./Fritzer, F. (2013): The Distribution of Inflation among Austrian Households. *Monetary Policy and the Economy* Q3/13, S.12-28.

Humer, S./Moser, M. (2016): Zur kalten Progression und den Verteilungswirkungen ihrer Abgeltung. *FI Economics of Inequality (INEQ)*, WU Wien. Online: https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/ri/ineq/Projekte/Kalte_Progression/INEQVerteilungKalteProgression.pdf

Rainer, A. (2015): *Zur Aufkommenswirkung der kalten Progression seit 2000*. *WIFO-Monatsberichte* 2015, 88(5), S.439-445. Online: <http://monatsberichte.wifo.ac.at/58175>

Reiter, M./Ertl, M./Forstner, S./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 (IHS).

/Appendix

	Einbehaltene Lohnsteuer	Bruttobezüge	Progressionseffekt	Kalte Progression jährlich	Kalte Progression kumuliert	Entlastungsvolumen	Entlastung kumuliert	
1995	11.752	74.128						
1996	12.571	74.641	738	738	738			
1997	13.980	75.826	1.958	1.958	2.696			
1998	14.678	78.942	2.163	1.400	4.096			
1999	15.566	81.879	2.585	1.205	5.300			
2000	15.630	84.935				517	517	Reformjahr
2001	16.467	86.716	510	510	510	18	535	
2002	17.257	88.397	991	991	1.501			
2003	18.026	90.336	1.403	1.305	2.806			
2004	18.020	92.324	1.031	962	3.768			Reformjahr
2005	18.021	95.570				633	633	Reformjahr
2006	19.322	100.259	417	125	125	247	880	
2007	20.607	105.589	697	246	759	2	881	
2008	22.467	111.440	1.454	633	759			
2009	20.997	112.345				1.653	1.653	Reformjahr
2010	21.783	114.606	364	318	318	1.323	2.976	
2011	23.031	119.035	784	678	996	967	3.943	
2012	24.759	124.040	1.577	1.184	2.180	249	4.192	
2013	25.669	127.380	1.863	1.401	3.581	12	4.204	
2014	27.088	130.766	2.648	1.929	5.510			
2015	28.429	134.920	3.213	2.106	7.616			
2016	25.435	140.157				4.097	4.097	Reformjahr
2017	26.459	145.137	121	70	70	4.122	8.220	
2018	28.344	152.379	691	330	399	3.764	11.983	
2019	29.631	159.043	769	335	735	3.881	15.864	
2020	28.686	158.413				5.522	21.386	Reformjahr
2021	31.096	167.112	835	432	432	4.155	25.541	
2022	32.605	175.969	741	583	1.014	4.653	30.194	Reformjahr
2023	33.628	184.239	266	197	1.211	5.891	36.085	Reformjahr
2024	35.164	190.687	634	458	1.669	5.379	41.464	Reformjahr
2025	37.647	199.268	1.563	1.051	2.720	3.820	45.284	
2026	40.305	208.235	2.598	1.656	4.376	2.064	47.348	
2027	43.151	217.606	3.747	2.295	6.671	92	47.440	

/ Kontakt

/ Momentum Institut

Märzstraße 42/1, 1150 Wien, Österreich
kontakt@momentum-institut.at

www.momentum-institut.at

