

ECO

AUSTRIA

INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Wien, im Juli 2022

ENDBERICHT

Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression

Kurzstudie im Auftrag
des Bundesministeriums für Finanzen

www.ecoaustria.ac.at

ENDBERICHT

Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression

Johannes Berger, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Ludwig Strohner, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Emilie Höslinger, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Kurzstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen

Juli 2022

Executive Summary

Der Begriff der kalten Progression beschreibt in seiner engeren Definition die zusätzliche steuerliche Belastung der Realeinkommen als Folge des nominell festgelegten progressiven Einkommensteuertarifs und fehlender Anpassung an die Inflation. Die Einführung von Regelungen zu einer Abschaffung der kalten Progression wurde in der Vergangenheit schon mehrfach diskutiert. Im Rahmen der derzeit besonders hohen Inflation, getrieben vom Russland-Ukraine-Krieg und weiterhin bestehenden Problemen bei internationalen Lieferketten, ist die kalte Progression wiederum in den politischen Fokus gerückt.

Aus theoretischer Sicht liegen Argumente sowohl für eine Beibehaltung der kalten Progression als auch für eine Indexierung des Steuertarifs vor. Gründe für die Beibehaltung sind insbesondere eine potenzielle Stabilisierungswirkung über den Konjunkturzyklus und ein geringerer Reformwiderstand. Diese Argumente sind jedoch nur teilweise überzeugend. Erstens gilt die Stabilisierungswirkung nur für Hochkonjunkturphasen und nicht in schlechteren wirtschaftlichen Phasen, und zweitens ist politische Verantwortlichkeit und Transparenz wichtig für das Funktionieren einer Demokratie. Für eine Indexierung des Steuertarifs sprechen die Präferenz privater Haushalte für stabile Einkommensverläufe, die Stabilisierungswirkung bei schwach laufender Konjunktur und die Stärkung der politischen Verantwortlichkeit.

Auf internationaler Ebene existieren in einer Vielzahl von Ländern gesetzliche Regelungen zum Ausgleich der kalten Progression, auch wenn diese noch lange nicht in allen OECD- bzw. EU-Mitgliedstaaten Einzug gehalten haben. Unter den untersuchten Ländern, die eine automatische Anpassung vorsehen, wird am häufigsten die jährliche Anpassung der Grenz- und Absetzbeträge mit dem Verbraucherpreisindex angewendet.

Mit dem Gesetzesvorschlag zur Abschaffung der kalten Progression will die österreichische Bundesregierung vor dem Hintergrund der aktuellen Situation den Steuertarif an die Inflationsrate anpassen und so dem Effekt der Schmälerung der real verfügbaren Einkommen begegnen. Dies wird durch zwei sich ergänzende Maßnahmen umgesetzt. Erstens soll für zwei Drittel der ermittelten Inflationsrate eine automatische Anpassung erfolgen. Von dieser Anpassung sind die Grenzbeträge für die Anwendung der Steuersätze (mit Ausnahme des höchsten Steuersatzes) sowie eine Reihe von Absetzbeträgen erfasst. Zweitens soll der Gesetzgeber für das verbleibende Drittel diskretionäre Maßnahmen setzen, die aber ebenso vorrangig Personen entlasten, die von den Auswirkungen der kalten Progression betroffen sind.

In der vorliegenden Kurzstudie werden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression in Österreich in vier Varianten analysiert. In allen Varianten wird die automatische Anpassung unterstellt, für das „verbleibende Drittel“ werden verschiedene Maßnahmen diskutiert. Während in Variante 1 auch das verbleibende Volumen analog über eine Anpassung derselben Grenz- und Absetzbeträge rückverteilt wird, wird das in Variante 2 ausschließlich über eine Anhebung der unteren beiden Tarifstufen erreicht. In Variante 3 wird angenommen, dass dieses Volumen über einen Absetzbetrag verteilt wird, der für alle Einkommensteuerpflichtigen gleich hoch ist, in Variante 4 wird von einem pauschalen Transfer für alle Anspruchsberechtigten ausgegangen.

Die Auswirkungen der kalten Progression werden anhand einiger konkreter Beispiele illustriert. Unter den getroffenen Annahmen wären ohne eine Abschaffung der kalten Progression im Zeitraum 2019 bis 2026 alle betrachteten Einkommen von einem leichten Rückgang der realen Nettoeinkommen betroffen – trotz eines leichten Anstiegs der realen Bruttoeinkommen und trotz der bereits vorgenommenen steuerlichen Maßnahmen (wie etwa die Reduktion der Einkommensteuersätze oder die Einführung und Anhebung des Zuschlags zum Verkehrsabsetzbetrag). Dieser Rückgang wird durch die geplante Abschaffung der kalten Progression kompensiert. Interessant ist, dass die beiden unterschiedlichen Varianten 1 und 2 eine annähernd gleich starke Entlastung zur Folge hätten (auch für diverse Einkommenshöhen), weil die stärkere Entlastung über die kräftigere Anpassung des Tarifs in Variante 2 durch eine geringere Anhebung der Absetzbeträge annähernd aufgehoben würde. Die höheren Einkommen der Untersuchung profitieren relativ etwas weniger stark von der Abschaffung der kalten Progression als die geringeren Einkommen (die allesamt einer positiven Einkommensteuer unterliegen).

Wie in der Studie dargestellt wird, hat die kalte Progression in der Vergangenheit im Großen und Ganzen zu keinem dauerhaften Anstieg der steuerlichen Belastung geführt. Steuerreformen haben den Effekt mehr oder weniger immer wieder ausgeglichen. Bei der Analyse der makroökonomischen Auswirkungen mit dem makroökonomischen Modell PuMA wird daher unterstellt, dass die steuerliche Belastung im Reformszenario in den Jahren 2023 bis 2026 geringer ist als im Basisszenario ohne Reform, dass die durchschnittliche Abgabenbelastung aber ab dem Jahr 2027 gleich hoch ist.

Die Maßnahme entfaltet ihre volkswirtschaftlichen Effekte im Wesentlichen zum einen über die Stärkung der verfügbaren Einkommen und den damit verbundenen Nachfrageeffekt. Zum anderen hat sie positive Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt, weil höhere Nettolöhne das Arbeitsangebot und eine Dämpfung der Bruttolohnabschlüsse die Arbeitsnachfrage stärken. In Variante 1 fallen die realen Nettolöhne im Jahr 2023 um 0,7 Prozent und im Jahr 2026 um 2,7 Prozent höher aus als im Basisszenario. Gemäß den Modellsimulationen erhöht die Abschaffung der kalten Progression im Jahr 2026 die Beschäftigung um ¼ Prozent, was knapp 35.000 zusätzlich Beschäftigten entspricht. Mit rund 18.000 Personen ist gut die Hälfte dieses Effekts auf geringere Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Der Beschäftigungseffekt ist für die Gruppe der Geringqualifizierten etwas stärker als für andere Personengruppen. Weil die steuerliche Entlastung und der positive Beschäftigungseffekt die verfügbaren Einkommen stärken, fällt der private Konsum im Jahr 2023 um 0,7 und im Jahr 2026 um 2,5 Prozent höher aus als im Basisszenario, zudem werden die Investitionen gestärkt. Demnach erhöht die Abschaffung der kalten Progression in Variante 1 das reale BIP im Jahr 2023 um knapp 0,3 und im Jahr 2026 um 1 Prozent, was einem Wertschöpfungseffekt von 1,3 bzw. 4,6 Mrd. Euro entspricht. Nachdem die Dämpfung der Abgabenbelastung über die dargestellten positiven Auswirkungen wie den Beschäftigungs- und den Konsumeffekt Rückwirkungen auf die öffentlichen Finanzen hat, finanziert sich die Maßnahme zu rund 40 Prozent selbst.

Weil das Reformvolumen in allen Varianten ident ist und die steuerliche Entlastung für verschiedene Einkommensgruppen in Variante 2 sehr ähnlich zu Variante 1 ist, sind die volkswirtschaftlichen Effekte in Variante 2 nahezu ident. Während sich die Entlastung in den ersten beiden Varianten jeweils relativ proportional zum Einkommen verhält, werden bei Variante 3 aufgrund der absolut gleichen Entlastung durch den Absetzbetrag niedrigere Einkommen relativ stärker entlastet. Insgesamt zeigt sich in Variante 3 das Bild, dass die Beschäftigung stärker zulegt bzw. die Arbeitslosigkeit kräftiger zurückgeht als in Variante 1. Der Beschäftigungszuwachs ist jedoch mit geringerer Produktivitätsentwicklung verbunden. Dies ist einerseits durch eine etwas schwächere Investitionstätigkeit bedingt, andererseits eine Folge davon, dass sich der Beschäftigungszuwachs etwas stärker auf Personen mit niedrigeren Qualifikationen und geringerer Produktivität konzentriert. Demnach fallen der Wertschöpfungs- und der Konsumeffekt etwas schwächer aus als in Variante 1. In Variante 4 sind die volkswirtschaftlichen Effekte recht ähnlich zu Variante 3. Zwar entfällt ein etwas höherer Anteil der Entlastung auf PensionistInnen bzw. ein etwas geringerer Anteil auf die erwerbsfähige Bevölkerung, was die Arbeitsmarkteffekte etwas dämpft. Da Erwerbsfähige aber nur bezugsberechtigt sind, wenn sie beschäftigt sind, macht dies andererseits die Beschäftigung attraktiver und stärkt Suchanstrengungen nach einer Beschäftigung leicht.

Inhalt

1. Hintergrund und Einleitung	1
2. Allgemeines zur kalten Progression	4
2.1. Kalte Progression – was ist darunter zu verstehen?	4
2.2. Kalte Progression – abschaffen oder nicht?	5
2.3. Regelungen zur Anpassung der Einkommensbesteuerung an das Preisniveau im internationalen Vergleich.....	8
3. Reformvorhaben und Grundlagen zur Modellimplementierung	12
3.1. Darstellung der untersuchten Reformmaßnahme	12
3.2. Grundlegende Annahmen	13
3.3. Darstellung einzelner Beispiele	14
4. Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression	19
4.1. Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression in Variante 1	19
4.2. Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression in Variante 2	21
4.3. Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression in Variante 3	23
4.4. Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression in Variante 4	25
5. Appendix: Quellen für den internationalen Überblick	28
6. Literatur.....	29

Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Durchschnittliche Einkommensteuerbelastung für verschiedene Einkommen (seit 1975).....	2
Abbildung 2: Veränderung der Einkommensteuerbelastung für verschiedene Einkommen (seit 1975).....	2
Abbildung 3: Reales Wirtschaftswachstum und Steuerreformjahre (1976 bis 2020).....	6

Tabelle 1: Regelungen zur Anpassung der Einkommensbesteuerung an das Preisniveau im internationalen Vergleich	9
Tabelle 2: Annahmen für Berechnungen	13
Tabelle 3: Beispiel Median unselbständig Erwerbstätige: Entwicklung der realen und nominellen Brutto- und Nettoeinkommen 2019 bis 2026.....	15
Tabelle 4: Entwicklung realer und nomineller Brutto- und Nettoeinkommen, 2019 bis 2026	17
Tabelle 5: PuMA-Simulationsergebnisse: Abschaffung der kalten Progression Variante 1	21
Tabelle 6: PuMA-Simulationsergebnisse: Abschaffung der kalten Progression Variante 2	22
Tabelle 7: PuMA-Simulationsergebnisse: Abschaffung der kalten Progression Variante 3	24
Tabelle 8: PuMA-Simulationsergebnisse: Abschaffung der kalten Progression Variante 4	27
Tabelle 9: Quellen für den internationalen Überblick.....	28

1. Hintergrund und Einleitung

Die Inflation hat einen beträchtlichen Einfluss auf den Umfang und die Zusammensetzung des öffentlichen Budgets. Mit der Preisentwicklung sind auch Auswirkungen auf die aggregierte Nachfrage in der Volkswirtschaft, ökonomische Anreize, Wettbewerbsfähigkeit und die Verteilung der Einkommen verbunden. Beträchtliche Effekte der Inflation ergeben sich für die öffentlichen Einnahmen, insbesondere bei der Einkommensteuer. Als Folge der Progressivität des Steuertarifs legen die Einnahmen überproportional mit der Inflation zu.

Die kalte Progression ist in der politischen Diskussion immer wieder ein brisantes Thema. Im Rahmen der Steuerreform des Jahres 2015/16 wurde wieder einmal die automatische Anpassung des Steuertarifs diskutiert. Dies war auch deswegen von hoher Relevanz, da der zeitliche Abstand zur davorliegenden Steuerreform mit sieben Jahren außergewöhnlich lang war. Schätzungen gingen von Mehreinnahmen in der Lohn- und Einkommensteuer als Folge der kalten Progression von etwa 3 Mrd. Euro im Jahr 2015 aus.¹ Die Auswirkungen spiegeln sich auch in den Aufkommenselastizitäten in der Lohn- und Einkommensteuer wider. Auf Basis einer Stichprobe der Lohnsteuer betrug nach dem Fiskalrat (2015) die Aufkommenselastizität des Tarifs der Steuerreform des Jahres 2009 bei ArbeitnehmerInnen 1,9 und bei PensionistInnen 2,1. Demnach führt eine Lohn- bzw. Pensionserhöhung um ein Prozent zu einem Anstieg des Aufkommens aus der Lohnsteuer um 1,9 bzw. 2,1 Prozent. Im Rahmen der derzeit besonders hohen Inflation, getrieben vom Krieg zwischen Russland und der Ukraine und weiterhin bestehenden Problemen in den internationalen Lieferketten, ist die kalte Progression wieder in den politischen Fokus gerückt. Auch bei höheren Lohnabschlüssen würden die realen Einkommen im nächsten Jahr durch die kalte Progression beträchtlich gedämpft werden.

In der Vergangenheit hat die kalte Progression im Großen und Ganzen zu keinem dauerhaften Anstieg der steuerlichen Belastung geführt. Regelmäßige Steuerreformen haben den Effekt mehr oder weniger immer wieder ausgeglichen. Dies kann beispielsweise aus dem zeitlichen Verlauf der durchschnittlichen Belastung der Einkommen durch die Lohn- und Einkommensteuer geschlossen werden, wie in Abbildung 1 dargestellt. Die Abbildung zeigt sehr deutlich die Steuerprogression des Einkommensteuertarifs auf. Personen mit einem Mindestlohn-Einkommen² haben einen sehr niedrigen Durchschnittsteuersatz, für Personen mit einem Einkommen bei der Höchstbeitragsgrundlage beträgt dieser aktuell etwa 20 Prozent des Bruttoeinkommens. Für das Medianeinkommen bzw. das 3. Quartil (nach Lohnsteuerdaten) belaufen sich die Durchschnittsteuersätze auf etwa 7 und 14 Prozent. Auffällig sind die kräftigen Schwankungen in der Steuerbelastung, die den Anstieg im Gefolge der kalten Progression und die entsprechende Rücknahme der Belastung im Rahmen der Steuerreformen widerspiegeln.

Abbildung 2 stellt die Veränderung des Durchschnittsteuersatzes im Zeitverlauf dar, wobei auf den Durchschnittsteuersatz des Jahres 1975 normiert wird. Obwohl es über die Zeit zu

¹ Siehe Budgetdienst (2015), der verschiedene Berechnungen zusammenfasst. Für das Jahr 2015 stehen jedoch nur die Berechnungen der Agenda Austria und der Gesellschaft für angewandte Wirtschaftsforschung zur Verfügung.

² Es werden hypothetische Einzelpersonen ohne Partner und Kinder betrachtet. Einkommen für die Vergangenheit werden über den Tariflohnindex ermittelt.

erheblichen Schwankungen gekommen ist, ist auch eine gewisse Stabilität zu beobachten. Vergleicht man die durchschnittliche Belastung des Jahres 2021 mit 1975, dann ist der Durchschnittsteuersatz heutzutage beim Mindestlohn-Einkommen um knapp 2 Prozentpunkte niedriger als in der Vergangenheit. Für ein Medianeinkommen ist der durchschnittliche Steuersatz beinahe unverändert. Für höhere Einkommen zeigt sich ein gewisser Anstieg (2 Prozentpunkte für Einkommen nahe der Höchstbeitragsgrundlage). Wie in Berger et al. (2021) festgehalten, ist der überwiegende Teil des Anstiegs der Abgabenbelastung auf Einkommen seit dem Jahr 1975 nicht auf die Einkommensteuer, sondern auf die Sozialversicherungsbeiträge zurückzuführen.

Abbildung 1: Durchschnittliche Einkommensteuerbelastung für verschiedene Einkommen (seit 1975)

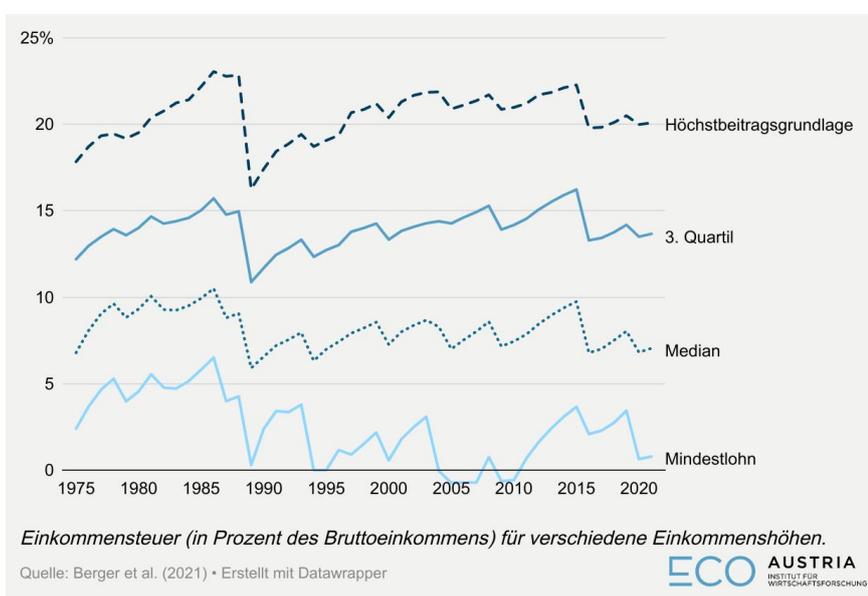
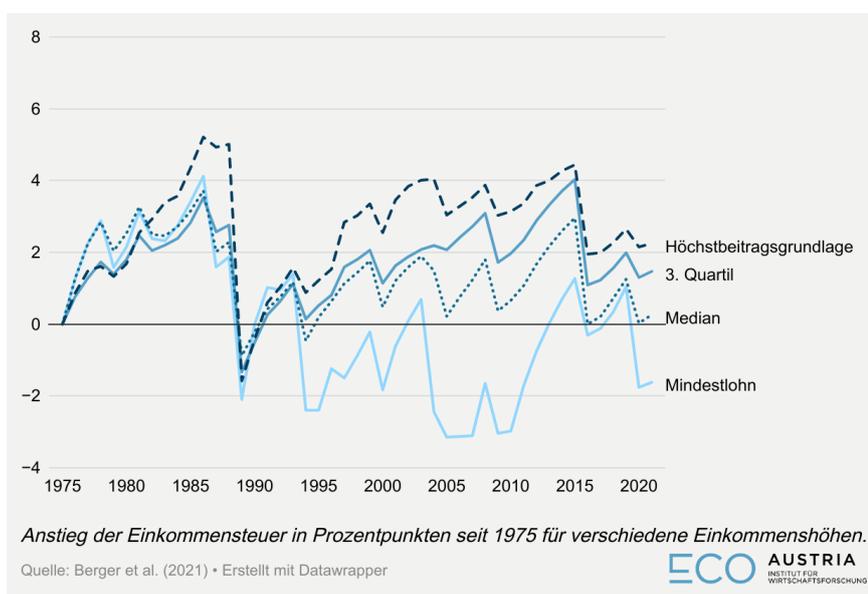


Abbildung 2: Veränderung der Einkommensteuerbelastung für verschiedene Einkommen (seit 1975)



In dieser Studie wird der Frage nachgegangen, welche volkswirtschaftlichen Auswirkungen von einer Abschaffung der kalten Progression und Indexierung des Steuertarifs inklusive Absetzbeträgen ausgehen. In Kapitel 2 werden allgemeine Aspekte zur kalten Progression diskutiert. Dazu zählen eine Begriffsdefinition, Argumente, die für eine Beibehaltung bzw. für eine Abschaffung der kalten Progression sprechen, sowie eine Darstellung internationaler Regelungen zur Beseitigung der kalten Progression. In Kapitel 3 werden die untersuchte Reformmaßnahme sowie wesentliche Annahmen für die darauffolgende Analyse dargestellt und anhand von konkreten Beispielen die Auswirkungen der kalten Progression illustriert. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression werden in Kapitel 4 analysiert.

2. Allgemeines zur kalten Progression

2.1. Kalte Progression – was ist darunter zu verstehen?

Der Einkommensteuertarif fußt in Österreich, wie auch in vielen anderen Ländern, auf nominellen Werten. Dies bedeutet, dass Tarifgrenzen, Frei- und Absetzbeträge oder die maximale Höhe der Negativsteuer nominell bestimmt sind.³ Der derzeitige Steuertarif sieht beispielsweise vor, dass bis zu einer nominellen Bemessungsgrundlage von 11.000 Euro keine Einkommensteuer anfällt. Die Einkommen, welche der Einkommensteuer unterliegen – das sind insbesondere Lohneinkommen von unselbständig Erwerbstätigen, Pensionseinkommen, Einkommen aus Gewerbebetrieb und selbständiges Einkommen – legen im Schnitt um die Inflation und Teile des Produktivitätszuwachses zu. Als Folge davon rückt das steuerpflichtige Einkommen im Steuertarif immer weiter nach oben, sodass der versteuerte Anteil des Einkommens zulegt bzw. mit einem höheren Grenzsteuersatz versteuert wird. Da der Grenzsteuersatz höher als der Durchschnittsteuersatz ist, führt dies zu einem Anstieg des Durchschnittsteuersatzes. Bei hoher Inflation kann selbst bei einem Zuwachs der Bruttoeinkommen über der Inflationsrate durch die höhere steuerliche Belastung ein realer Verlust bei den verfügbaren Einkommen entstehen.

In der ökonomischen Literatur ist der Begriff der kalten Progression nicht eindeutig abgegrenzt (siehe beispielsweise Sachverständigenrat 2011). Nach einer *engeren Definition* ist darunter die durch die Inflation und Progression bedingte steuerliche Mehrbelastung zu verstehen. Eine Abschaffung der kalten Progression hat zur Folge, dass bei derselben realen Steuerbemessungsgrundlage der Durchschnittsteuersatz unverändert bleibt. Bei einem realen Einkommensrückgang beispielsweise infolge eines nominell konstanten Einkommens sollte der Durchschnittsteuersatz sinken.

Der Einkommenszuwachs ist neben der Inflationsabgeltung auch noch durch die Berücksichtigung von Produktivitätszuwächsen bedingt. Diese führen im Zeitverlauf ebenso zu einer höheren Durchschnittsteuerbelastung und einer höheren Abgabenquote. Soll die Abgabenquote konstant bleiben, sind auch bei Abschaffung der kalten Progression im engeren Sinne laufend Steuerreformen notwendig, um dieses Ziel zu erreichen. Erfolgt dies nicht, dann hat dies auf lange Frist zur Folge, dass für alle EinkommensbezieherInnen der überwiegende Anteil des Einkommens mit dem Spitzensteuersatz besteuert wird. Dementsprechend geht man in der *breiteren Definition* zur kalten Progression (siehe beispielsweise Boss et al. 2008 oder Boss 2014) davon aus, dass nicht die Inflationsrate als Maß zur Anpassung des Steuertarifs und der Frei- und Absetzbeträge herangezogen wird, sondern ein Maß, welches auch den Produktivitätszuwachs berücksichtigt. Beispielsweise wird das Wachstum des BIP pro Kopf genannt. Dies hätte zur Folge, dass die Abgabenquote auch ohne Steuerreformen auf längere Frist relativ konstant bliebe.

³ Dies gilt auch für weitere Bereiche des Einkommensteuergesetzes, wie steuerliche Förderungen etc.

2.2. Kalte Progression – abschaffen oder nicht?

Inwiefern kann es aus ökonomischer Sicht sinnvoll sein, die kalte Progression wirken zu lassen, bzw. welche Argumente sprechen für eine laufende Anpassung des Einkommensteuertarifs? Die kalte Progression bewirkt in einem ersten Schritt eine Verschiebung von Ressourcen vom privaten in den öffentlichen Bereich. Im Zeitverlauf, siehe Abbildung 2 oben, zeigt sich aber, dass in Österreich die höhere Belastung im Rahmen von Steuerreformen im Großen und Ganzen wieder an die SteuerzahlerInnen zurückgegeben wurde. Dies gilt sowohl für die kalte Progression im engeren als auch im weiteren Sinne. Die durchschnittliche Steuerbelastung ist im Zeitverlauf, trotz merklicher Schwankungen, relativ konstant geblieben. Für die nachfolgende Argumentation wird von einer Fortsetzung dieses Zyklus ausgegangen. Ansonsten wären mit höherer steuerlicher Belastung wachstumsdämpfende Effekte mit entsprechenden Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt verbunden.

Für die Beantwortung der Frage, ob der Tarif indexiert werden sollte oder nicht, sind vor allem vier Aspekte relevant. Der erste Aspekt betrifft die Stabilisierungswirkung der kalten Progression. Der zweite Aspekt betrifft die Frage der Verteilung, der dritte den Bereich der politischen Ökonomie und der vierte Aspekt die Mikroebene der privaten Haushalte.

Häufig wird als Argument für die Beibehaltung der kalten Progression das Argument der **Stabilisierung** der Volkswirtschaft herangezogen. So dämpft in Phasen mit hohem Wachstum die kalte Progression die Nachfrage. Dahinter steht der üblicherweise beobachtbare Zusammenhang zwischen dem Anziehen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und einer höheren Inflationsrate. Letztere führt über Lohnverhandlungen zu einem Anstieg des Durchschnittsteuersatzes in der Einkommensteuer, was mit einer entsprechenden Reduktion der verfügbaren Einkommen und gedämpfter Nachfrage verbunden ist. Die Umkehrung gilt jedoch nicht, was jedoch für eine Stabilisierung über den Konjunkturzyklus notwendig wäre. Im umgekehrten Fall gilt nämlich, dass zwar eine niedrigere Inflation zu einem schwächeren Anstieg des Durchschnittsteuersatzes führt, diesen aber dennoch erhöht, solange die Inflation positiv ist. Würde der Tarif an die Inflationsentwicklung angepasst werden, dann würde der Durchschnittsteuersatz nicht ansteigen und damit eine stärkere Stabilisierung erreicht werden. Sollte der Wirtschaftsabschwung mit einer Deflation verbunden sein, dann würde es wiederum stabilisierend wirken, die kalte Progression wirken zu lassen.

Dieses Argument zielt jedoch nur auf die Nachfrageseite der Ökonomie ab und lässt Zusammenhänge mit der Angebotsseite außer Acht. Insbesondere können mit dem Anstieg des durchschnittlichen Steuersatzes höhere Lohnforderungen einhergehen und zu einem Anstieg der Arbeitskosten für die Unternehmen führen. Dies wiederum kann inflationäre Tendenzen weiter verstärken (siehe hierzu Immervoll 2000).

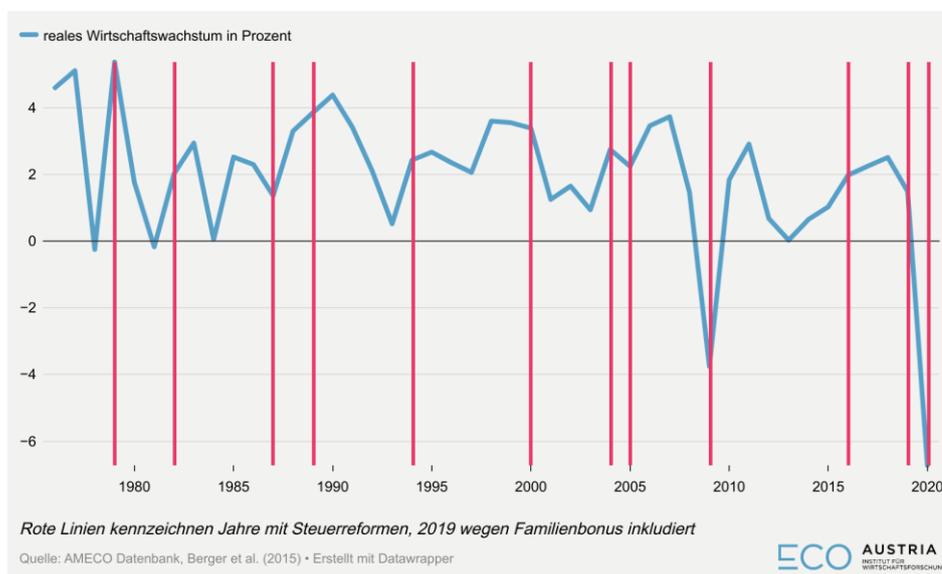
Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass inflationäre Entwicklungen nicht von der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ausgehen müssen, sondern auch eine Folge von hohen Importpreisen sein können, wie dies auch derzeit als Folge des Russland-Ukraine-Konflikts und der Lieferkettenproblematik der Fall ist. In diesem Fall dämpft nicht nur die importierte Inflation die heimische Nachfrage, auch die kalte Progression übt in weiterer Folge nachfragedämpfende

Wirkungen aus. Wird der Anstieg der durchschnittlichen Steuerbelastung bei den Lohnabschlüssen zumindest teilweise kompensiert, führt dies wiederum zu geringerer internationaler Wettbewerbsfähigkeit und höherer Arbeitslosigkeit. Auf diesen Aspekt hat bereits Dernburg (1976) noch unter dem Eindruck des ersten Erdölpreisschocks hingewiesen. Die kalte Progression hatte in diesem Fall eine weitere Instabilität zur Folge und die Auswirkungen der Erdölkrise noch verstärkt.

Damit das Argument der Stabilisierung gilt, dürfen des Weiteren die zusätzlichen öffentlichen Einnahmen nicht in einer Ausweitung der öffentlichen Ausgaben münden. Dies würde eine Substitution zwischen öffentlichem und privatem Konsum bedeuten, die Inlandsnachfrage aber kaum verändern. Immervoll (2000) hat argumentiert, dass in der Regel mit höheren öffentlichen Einnahmen auch die öffentlichen Ausgaben zulegen.

Zuletzt ist zu beachten, inwiefern Steuerreformen, die die höheren Einnahmen aus der kalten Progression wieder zurückführen, stabilisierend wirken. Der Zeitpunkt von Steuerreformen ist häufig mit dem politischen Zyklus und weniger mit dem Konjunkturzyklus verbunden. Abbildung 3 stellt für die Jahre 1976 bis 2020 das reale Wirtschaftswachstum und die Jahre mit Steuerreformen dar. Häufig traten Steuerreformen in Jahren mit vergleichsweise gutem Wirtschaftswachstum bzw. Aufschwungsphasen in Kraft.⁴ Ausnahmen bilden vor allem die Finanzkrise im Jahr 2009 und der Corona-bedingte Wirtschaftseinbruch 2020.

Abbildung 3: Reales Wirtschaftswachstum und Steuerreformjahre (1976 bis 2020)



Der zweite Aspekt bei der kalten Progression betrifft die Frage der **Verteilungswirkungen**. Eine generelle Aussage lässt sich dabei nicht treffen, da diese von der Ausgestaltung des Steuertarifs selbst, wie der Höhe des Freibetrages bis zum Einsetzen der ersten Tarifstufe, der Ausgestaltung von Absetzbeträgen, sonstigen Freibeträgen etc. oder auch der Höhe der Inflation abhängt.

⁴ Vorsicht bei der Interpretation ist dahingehend geboten, dass die Steuerreformen selbst die wirtschaftliche Entwicklung beeinflussen.

Untersuchungen deuten aber darauf hin, dass mittlere Einkommen von der kalten Progression stärker betroffen sind als niedrige und hohe Einkommen. Nach Reiter et al. (2022) sind in Prozent des Bruttoeinkommens insbesondere Personen ab dem vierten Einkommensdezil stärker betroffen als Personen in den untersten bzw. den obersten drei Dezilen. Die Dezilseinteilung erfolgt dabei auf individueller Ebene der lohn- und einkommensteuerpflichtigen Personen. Nach den Ergebnissen des Budgetdienstes (2018) sind ebenfalls die untersten beiden Einkommensdezile von der kalten Progression deutlich schwächer betroffen. Es zeigt sich auch hier ein etwas stärkerer relativer Belastungsanstieg für mittlere Einkommen. Die Dezilseinteilung erfolgt in der Untersuchung des Budgetdienstes auf Basis des äquivalisierten Haushaltseinkommens. Die Auswirkungen der letzten Reformen in der Lohn- und Einkommensteuer sind darin jedoch noch nicht berücksichtigt. Obwohl die kalte Progression auch höhere Einkommen belastet, sind mittlere Einkommen hiervon stärker betroffen. Über einen längeren Zeitraum kann dies spürbare Verteilungseffekte zur Folge haben.

Der dritte Aspekt betrifft Fragestellungen aus dem Bereich der **politischen Ökonomie**. Ein wesentlicher Punkt ist, dass die kalte Progression zu laufenden Steuererhöhungen führt, ohne dass diese vom Gesetzgeber beschlossen wurden. Die zusätzlichen Einnahmen ermöglichen etwa eine Konsolidierung der öffentlichen Finanzen, ohne sichtbare Maßnahmen treffen zu müssen. Die grundlegende strukturelle Problematik, dass in diesem Fall Ausgaben und Einnahmen auseinanderklaffen, bleibt aber weiterhin bestehen und zeigt sich bei der nächsten Steuerreform, die die Auswirkungen der kalten Progression ausgleicht. Darüber hinaus führen die zusätzlichen Einnahmen zu politischen Forderungen nach weiteren Ausgabenprogrammen, welche jedoch bei der nächsten Steuerreform politisch nur schwer wieder zurückgenommen werden können. Damit entsteht eine strukturelle Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben. Die kalte Progression kann auch eine Verschiebung von politischen Kosten auf Nachfolgeregierungen zur Folge haben, wenn strukturelle Maßnahmen aufgrund der Mehreinnahmen unterblieben sind.

Auf der anderen Seite wird das Argument vorgebracht, dass Steuerreformen im Kontext des Ausgleichs der kalten Progression die Umsetzung struktureller Veränderungen wie die Abschaffung „unzeitgemäßer Steuerprivilegien“ ermöglichen (Doralt 2016). Der Widerstand gegen diese Reformen fällt schwächer aus, da betroffenen Personengruppen nach der Steuerreform dennoch ein höheres verfügbares Einkommen verbleibt. Aus demselben Grund sind Umverteilungsmaßnahmen leichter umzusetzen. Dabei ist aber festzuhalten, dass Intransparenz als Grundlage für Politik zu hinterfragen ist und die politische Verantwortlichkeit schwächt.

Aber auch auf dezentraler Ebene können höhere Einnahmen infolge der kalten Progression im Rahmen des Steuerverbundes zu zusätzlichen Ausgaben führen, die dann bei Steuerreformen nur schwer wieder zurückzuführen sind. Dies kann zu höheren Forderungen von Ländern und Gemeinden bei Finanzausgleichsverhandlungen führen. Des Weiteren können größere Einnamenschwankungen insbesondere auf der Gemeindeebene problematisch sein. So ist es für kleinere Gemeinden im Schnitt schwieriger, sich zu verschulden, bzw. können sie dies regelmäßig nur zu höheren Zinssätzen.

Der vierte Aspekt betrifft die **Mikroebene** der privaten Haushalte. Nach der ökonomischen Theorie präferieren private Haushalte einen glatten Konsumverlauf und dementsprechend auch

Einkommensverlauf gegenüber schwankenden Einkommen. Dementsprechend wird in Zeiten mit geringerem Einkommen, wie Arbeitslosigkeit, auf die Ersparnisse zugegriffen, sodass der private Konsum in geringerem Umfang zurückgeht als das verfügbare Einkommen. In Zeiten mit höherem Einkommen nimmt die Sparquote hingegen zu. Aus der Sicht der Haushalte kann dementsprechend eine Indexierung des Einkommensteuertarifs nutzenerhöhend sein. Bei Vorliegen einer Kreditbeschränkung ist dieser Aspekt noch ausgeprägter. Dies kann auch für die Finanzierung von Investitionen von UnternehmerInnen relevant sein.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass es zwar gewisse Gründe für die Beibehaltung der kalten Progression gibt, jedoch sind diese zumeist nur teilweise gültig. Die Stabilisierungswirkung gilt lediglich in Hochkonjunkturphasen. Das Argument, dass Reformen im Verbund mit einer Steuerreform leichter umzusetzen sind, hat eine Berechtigung, andererseits sind politische Verantwortlichkeit und Transparenz eine grundlegende Basis für die Demokratie. Für eine Indexierung des Steuertarifs sprechen hingegen die Präferenzen der privaten Haushalte für einen stabilen Einkommensverlauf, teilweise ebenso Stabilisierungsaspekte und auch die Stärkung der politischen Verantwortlichkeit.

In Bezug auf den Umfang der Indexierung sollte der Tarif in voller Höhe an die Inflation angepasst werden. Für Verteilungsaspekte sollte die kalte Progression im weiteren Sinne, die sich aus höheren realen Bruttoeinkommen ergibt, herangezogen werden. Im Prinzip verbliebe damit nach den Erfahrungen in der Vergangenheit im Schnitt ein beträchtlicher Teil der kalten Progression im weiteren Sinne, der für Verteilungsziele herangezogen werden kann.

2.3. Regelungen zur Anpassung der Einkommensbesteuerung an das Preisniveau im internationalen Vergleich

In Tabelle 1 werden Regelungen zur Beseitigung der kalten Progression aus 19 OECD-Staaten beschrieben. Für jedes Land werden die Art der Anpassung und die Periodizität zwischen den Anpassungen beschrieben sowie angegeben, ob eine gesetzliche Verankerung dafür vorliegt. Die Regelungen zur Beseitigung der kalten Progression beziehen sich zumeist auf die nationale Ebene. In Ländern, in denen auch auf subnationaler Ebene eine Besteuerung erfolgt, bestehen teilweise auch Anpassungen auf dieser Ebene. Für den vorliegenden Überblick wurden diverse nationale Quellen wie beispielsweise Gesetzestexte sowie u.a. der Taxing Wages Report 2022 der OECD herangezogen, siehe Tabelle 9 im Appendix für die verschiedenen Quellen.

Grundsätzlich kann man feststellen, dass die Bestimmungen zwischen den Staaten stark variieren. Auch unter sonst eng vernetzten Volkswirtschaften, wie innerhalb der Europäischen Union, ist die Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Preisentwicklung sehr unterschiedlich geregelt.

In einer ersten Ländergruppe lassen sich unregelmäßige Anpassungen der Einkommensbesteuerung an das Preisniveau finden, um die kalte Progression auszugleichen. Dazu gehören Österreich, Irland, Portugal und Italien. Eine gesetzliche Regelung oder festgeschriebene Periodizität der Anpassungen besteht hier bislang nicht. In Dänemark wurde in den letzten Jahren jährlich eine Anpassung vorgenommen, auch wenn diese nicht gesetzlich vorgeschrieben war.

Tabelle 1: Regelungen zur Anpassung der Einkommensbesteuerung an das Preisniveau im internationalen Vergleich

Staat	Art der Anpassung	Periodizität	Gesetzliche Regelung
Schweiz	Anpassung der Grenzbeträge und Absetzbeträge auf nationaler Ebene an den Konsumentenpreisindex.	Jährlich	Ja
USA	Anpassung der Grenzbeträge und Absetzbeträge auf nationaler Ebene an den verketteten Verbraucherpreisindex, auf subnationaler Ebene nur teilweise automatische Anpassungen.	Jährlich	Ja
Kanada	Anpassung der Grenzbeträge und Absetzbeträge auf nationaler Ebene an den Verbraucherpreisindex, Lokalregierungen dürfen Grenzbeträge und Absetzbeträge selbst wählen.	Jährlich	Ja
Schweden	Der Grenzbetrag der proportionalen Steuer wird an den Verbraucherpreisindex zuzüglich 2 % angepasst. Auf subnationaler Ebene besteht eine proportionale Besteuerung.	Jährlich	Ja
UK	Anpassung der Grenzbeträge und Absetzbeträge auf nationaler Ebene an den Konsumentenpreisindex, wenn der Konsumentenpreisindex im September eines Jahres den des vorangegangenen Jahres übersteigt.	Jährlich	Ja
Finnland	Die Einkommensbesteuerung auf Bundesebene wird an die reale Einkommensentwicklung und Inflation angepasst. Auf subnationaler Ebene wird eine proportionale Steuer erhoben.	Jährlich	unklar
Spanien	Die Anpassung der Besteuerung an Preis- und Lohnentwicklung ist seit 2008 ausgesetzt und ist auch vor dem Hintergrund hoher Inflation nicht vorgesehen. Anpassungen finden nur im Baskenland und in Navarra statt.	-	Nein
Frankreich	Grenzbeträge und Absetzbeträge der Einkommensbesteuerung auf nationaler Ebene werden an den Verbraucherpreisindex (ausgenommen Tabak) angepasst.	Jährlich	Ja
Dänemark	Eine Anpassung der Grenzbeträge und Absetzbeträge ist möglich und wurde in den letzten Jahren auf nationaler Ebene durchgeführt. Auf subnationaler Ebene können Grenzbeträge und Absetzbeträge unabhängig festgelegt werden.	Jährlich	Nein
Norwegen	Anpassungen der Grenzbeträge und Absetzbeträge auf nationaler Ebene an den Verbraucherpreisindex.	Jährlich	Im Haushalt verankert
Mexiko	Die Grenzbeträge der Einkommensbesteuerung auf nationaler Ebene werden an die Inflation angepasst.	Wenn kumulierte Inflation 10 % beträgt	Ja
Chile	Grenzbeträge und Absetzbeträge werden von vornherein in Einheiten des Konsumentenpreisindex ausgedrückt. Keine Besteuerung auf subnationaler Ebene.	Mit Anpassung der KPI-Einheiten	Ja
Deutschland	Anpassungen der Grenzbeträge und Absetzbeträge in der Regel nach Veröffentlichung des Steuerprogressionsberichts, der alle zwei Jahre Auskunft über die Auswirkungen der Preisentwicklung auf die Steuerprogression geben soll. Keine Besteuerung auf subnationaler Ebene.	Alle zwei Jahre, ggf öfter	Bericht gesetzlich verankert, nicht die Anpassung
Portugal	Im Budget 2022 wird eine Anpassung der Steuertarife diskutiert, für den Fall, dass Steuerzahler nach einer Lohnerhöhung ein geringeres reales Nettoeinkommen haben als vorher.	Unbekannt	Nein
Irland	Anpassungen der Besteuerung auf nationaler Ebene werden unregelmäßig mit dem jährlichen Budget festgelegt. Keine Besteuerung auf subnationaler Ebene.	Nein	Nein
Italien	Letzte Anpassung der Grenzbeträge auf nationaler Ebene Ende 2021 aufgrund des gestiegenen Preisniveaus.	Nein	Nein
Luxemburg	Bis 1996 fand eine automatische Anpassung der Steuertarife statt, die heute nicht mehr vorgesehen ist.	Bis 1996: Wenn kumulierte Inflation 5 % erreicht hat	Nein
Österreich	Unregelmäßige Anpassungen der Grenzbeträge und Absetzbeträge der Einkommensbesteuerung auf nationaler Ebene. Keine Besteuerung auf subnationaler Ebene.	Nein	Nein
Slowakei	Die Grenzbeträge der Einkommensbesteuerung auf nationaler Ebene werden mit der Entwicklung des Mindestlebensstandards indiziert. Keine Besteuerung auf subnationaler Ebene.	Jährlich	Ja

Quelle: Diverse Quellen. • Erstellt mit Datawrapper

Auch in Deutschland gibt es keine jährliche, gesetzlich festgelegte Anpassung der Einkommensbesteuerung an die Preisentwicklung. Hier wird jedoch seit 2012 eine Anpassung

der Tarifeckwerte und Absatzbeträge in der Regel nach Veröffentlichung des Steuerprogressionsberichts vorgenommen. Der Steuerprogressionsbericht erscheint mindestens alle zwei Jahre und gibt Auskunft über die Auswirkungen der Preisentwicklung auf die Steuerprogression. Die Erstellung des Berichts ist gesetzlich vorgeschrieben, daraus abzuleitende Handlungsoptionen sind allerdings nicht gesetzlich geregelt.

Die am häufigsten vorkommende Regelung unter den betrachteten Ländern ist die Koppelung der Grenzbeträge des Steuertarifs und Absatzbeträge an den Konsumentenpreisindex. Die Anpassung erfolgt in diesem Fall meist jährlich und ist oft gesetzlich verankert. Eine gesetzlich festgeschriebene, jährliche Anpassung der Grenzbeträge und Absatzbeträge erfolgt beispielsweise in der Schweiz, in den Vereinigten Staaten, in Kanada und in Frankreich.

In Großbritannien wird ebenfalls eine gesetzliche, jährliche Anpassung der Grenzbeträge und Absatzbeträge auf nationaler Ebene umgesetzt. Diese Regelung unterliegt der Bedingung, dass der Konsumentenpreisindex im September eines Jahres den Indexwert des Vorjahres überschreitet, das heißt, dass die Inflation positiv ist. Auch in Norwegen findet auf nationaler Ebene jährlich eine Anpassung der Grenz- und Absatzbeträge an die Preisentwicklung statt, die mit dem Staatshaushalt eines jeweiligen Jahres festgelegt wird.

In der Slowakei weicht die Regelung zur Anpassung an die Preisentwicklung durch die Indexierungsgrundlage von anderen Ländern ab. Grenzbeträge werden (gesetzlich festgeschrieben und in jährlicher Periodizität) an die Entwicklung des Mindestlebensstandards gekoppelt.

Besonderheiten in der Beseitigung der kalten Progression finden sich auch in zwei lateinamerikanischen Ländern. In Mexiko besteht, wie in den bisher beschriebenen europäischen und angelsächsischen Ländern, eine per Gesetz festgeschriebene Anpassung der Grenzbeträge an die Preisentwicklung, wobei die Anpassung hier aber erst erfolgt, sobald die kumulierte Inflation zehn Prozent überschreitet. Eine ähnliche Regelung hatte in Luxemburg bis ins Jahr 1996 Bestand. Dort wurde die Einkommensbesteuerung angepasst, sobald die kumulierte Inflation fünf Prozent erreicht hatte. Eine Anpassung der Einkommensbesteuerung erst ab einem Überschreiten eines Schwellenwertes, wie sie auch in Österreich diskutiert wurde, wird aktuell also nur in einem der untersuchten Länder vorgenommen.

Chile bedient sich bei der Beseitigung der kalten Progression einer Regelung, wonach die Einkommensbesteuerung von vornherein in Einheiten des Konsumentenpreisindex ausgedrückt wird. Diese Art der Anpassung ist gesetzlich festgeschrieben.

Eine Anpassung der Einkommensbesteuerung, die über die Preisentwicklung hinausgeht, ist in Schweden und Finnland vorgesehen. In Schweden werden ebenso wie in vielen Ländern die Grenz- und Absatzbeträge jährlich und gesetzlich festgeschrieben angepasst. Prinzipiell ist die Basis dafür der Konsumentenpreisindex, die Stufe des Eingangssteuersatzes wird aber um zwei Prozent zusätzlich angepasst. Hier wird also eine Anpassung vorgenommen, die die Entwicklung des Preisniveaus übersteigt und Einkommensteuerzahler zusätzlich entlastet. In Finnland ist im Regierungsprogramm vorgesehen, dass zusätzlich zur Preisentwicklung auch die Einkommensentwicklung herangezogen wird, um den Einkommensteuertarif anzupassen.

Auch wenn ein gesetzlich geregelter Ausgleich der kalten Progression bei der Einkommensbesteuerung noch lange nicht in allen OECD-Ländern und auch nicht in allen Ländern der Europäischen Union Einzug gehalten hat, existieren doch in einer Reihe von Ländern Regelungen dafür. Unter den untersuchten Ländern, die eine automatische Anpassung vornehmen, wird die jährliche Anpassung der Grenz- und Absatzbeträge an den Verbraucherpreisindex am häufigsten angewendet.

3. Reformvorhaben und Grundlagen zur Modellimplementierung

3.1. Darstellung der untersuchten Reformmaßnahme

Mit dem Gesetzesvorschlag zur Abschaffung der kalten Progression soll der Einkommensteuertarif an die Inflationsrate angepasst und so dem Effekt der Schmälerung der realen Einkommen insbesondere vor dem Hintergrund der derzeit hohen Inflation begegnet werden. Für die Ermittlung der relevanten Inflationsrate werden die zwölf Monate von Juli des vorangegangenen Jahres bis Juni des laufenden Kalenderjahres herangezogen. Die Inflationsanpassung wird durch zwei sich ergänzende Maßnahmen umgesetzt. Zum einen erfolgt eine automatische Tarifanpassung für zwei Drittel der ermittelten Inflationsrate, die im Folgejahr wirksam wird. Von dieser Anpassung erfasst sind die Grenzbeträge für die Anwendung der Steuersätze für Einkommensteile bis 1 Million Euro, Alleinverdiener- und Alleinerzieherabsetzbetrag sowie Unterhaltsbetrag, der Verkehrsabsetzbetrag, der erhöhte Verkehrsabsetzbetrag sowie der Zuschlag zum Verkehrsabsetzbetrag, Pensionistenabsetzbeträge und die Erstattung von Alleinverdiener- und Alleinerzieherabsetzbetrag sowie SV-Rückerstattung und SV-Bonus.

Für das nicht durch die automatische Anpassung erfasste Volumen der kalten Progression soll der Gesetzgeber zum anderen diskretionäre Maßnahmen setzen, die auch vor allem BezieherInnen von Einkünften entlasten, die von den Auswirkungen der kalten Progression betroffen sind.

In der vorliegenden Studie werden vier verschiedene Varianten untersucht. Die automatische Anpassung wird in allen Varianten unterstellt, für die Ausgestaltung der diskretionären Maßnahmen des „verbleibenden Drittels“ werden jedoch verschiedene Maßnahmen untersucht, für die das aggregierte Entlastungsvolumen ident ist:

- In *Variante 1* wird unterstellt, dass das verbleibende Drittel analog zur automatischen Anpassung über eine Erhöhung der Grenzbeträge der Tarifstufen sowie derselben (Absetz-)Beträge wie für die automatische Inflationsanpassung rückverteilt wird.
- In *Variante 2* wird das Drittel ausschließlich über eine Anhebung der unteren beiden Tarifstufen erreicht. Die oberen Tarifgrenzen sowie Absetzbeträge werden für das verbleibende Entlastungsvolumen nicht erhöht.
- In *Variante 3* erfolgt die Entlastung für das verbleibende Volumen über einen Absetzbetrag, der für alle Einkommensteuerpflichtigen gleich hoch ist. Dabei wird unterstellt, dass der Absetzbetrag zwar negativsteuerfähig ist, dass sich der maximale Betrag der Negativsteuer aber nicht erhöht.
- In *Variante 4* wird ein direkter pauschaler Transfer an alle Erwerbstätigen und PensionistInnen angenommen, der für jede anspruchsberechtigte Person dieselbe Höhe hat.

3.2. Grundlegende Annahmen

Ausgangspunkt der Untersuchung ist das für die Jahre 2023 bis 2026 verbundene geringere steuerliche Aufkommen im Gefolge der Abschaffung der kalten Progression. Die Grundlage hierfür bildet eine Abschätzung des Bundesministeriums für Finanzen. Wie in Tabelle 2 dargestellt, sind demnach in diesen Jahren mit der Reform fiskalische Kosten von rund 1,8 Mrd. Euro im Jahr 2023 bis 7,5 Mrd. Euro im Jahr 2026 verbunden. Für die Analyse sind des Weiteren die Inflations- und Beschäftigungsprognose, die auf der mittelfristigen Prognose des WIFO vom Juli 2022 basieren, sowie das prozentuelle Ausmaß der Anhebung der Grenzbeträge und der jeweiligen Absatzbeträge relevant. Für das Jahr 2023 ergibt sich dieses Ausmaß aus der durchschnittlichen Inflation des Zeitraums Juli 2021 bis Juni 2022, für welchen bereits Daten vorliegen. Demnach würde im Jahr 2023 die Anpassung 5,2 Prozent betragen. Für die nachfolgenden Jahre bis 2026 werden die Anpassungen aus den Kostenschätzungen des BMF und den Informationen der Integrierten Lohn- und Einkommensteuer abgeleitet. Die Annahmen sind in Tabelle 2 zusammengefasst. Das Volumen der Minderbelastung – ceteris paribus, ohne Verhaltensveränderungen der WirtschaftsteilnehmerInnen – nimmt von 1,8 Mrd. Euro im Jahr 2023 auf 7,5 Mrd. Euro im Jahr 2026 zu. Die Wirkungen der kalten Progression fallen aufgrund des hohen Anstiegs der Verbraucherpreise deutlich größer als üblicherweise aus. Die Prognose der Verbraucherpreise zeigt, dass derzeit auch für die Zeit nach 2022 mit einem hohen Preisdruck gerechnet wird, der erst langsam abklingt. Die Beschäftigung soll im Prognosezeitraum weiterhin kräftig bleiben, wobei sich die Arbeitslosenquote auf dem derzeitigen Niveau stabilisiert. Die Anhebung der Tarifgrenzen des Einkommensteuertarifs legt von 5,2 Prozent im Jahr 2023 auf 6,6 Prozent im Jahr 2024 zu und kehrt im Gefolge der Veränderung der Verbraucherpreise auf ein moderateres Niveau zurück.

Tabelle 2: Annahmen für Berechnungen

	Budgetäre Mindereinnahmen (ceteris paribus)	Anstieg Verbraucherpreise	Wachstum Beschäftigung	Anhebung Tarifgrenzen
2022		7,8%		
2023	1,8 Mrd. Euro	5,3%	0,9%	5,2%
2024	3,9 Mrd. Euro	3,5%	0,9%	6,6%
2025	5,9 Mrd. Euro	2,7%	0,9%	4,4%
2026	7,5 Mrd. Euro	2,5%	0,9%	3,1%

Quelle: WIFO Mittelfristprognose vom Juli 2022, BMF, eigene Berechnungen • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Diese Annahmen bilden die Grundlage für die Anpassung der Tarife für die Simulation der volkswirtschaftlichen Auswirkungen in Kapitel 4. In den Varianten 2 bis 4 werden zwei Drittel des Volumens für die Anpassung des Tarifs verwendet, das letzte Drittel wird auf unterschiedliche Arten an die Bevölkerung rückverteilt. Die Analyse anhand der Integrierten Einkommensteuerstatistik zeigt, dass eine Anhebung der Tarifgrenzen um zwei Drittel auch mit budgetären Mindereinnahmen von rund zwei Dritteln verbunden ist, also sich fast proportional

verhält. Dementsprechend wird auch für die Simulation von einer entsprechend proportionalen Anhebung der Tarifgrenzen ausgegangen.

3.3. Darstellung einzelner Beispiele

In diesem Kapitel sollen einige Rechenbeispiele die Aspekte der kalten Progression illustrieren. Die Berechnungen erfolgen für die Jahre 2019 bis 2026 für eine alleinstehende beschäftigte Person ohne Kinder. Dabei werden verschiedene Einkommenshöhen herangezogen. Für die Entwicklung der Einkommen und der Verbraucherpreise sowie die Anpassung der Tarifstufen wird dabei auf die in Kapitel 3.2 dargestellten Annahmen zurückgegriffen. Damit wird zum einen die massiv steigende Inflation abgedeckt. Zum anderen werden aber auch diverse schon beschlossene steuerliche Maßnahmen, insbesondere die Reduktion der unteren Einkommensteuersätze von 25 Prozent auf 20 Prozent, von 35 Prozent auf 30 Prozent sowie von 42 Prozent auf 40 Prozent, aber etwa auch die Einführung und Erhöhung des Zuschlags zum Verkehrsabsetzbetrag sowie der Teuerungsabsetzbetrag berücksichtigt.

In Tabelle 3 wird die Entwicklung der nominellen und realen Brutto- und Netto-Jahreseinkommen für einen Angestellten dargestellt, der im Jahr 2019 ein Einkommen in der Höhe des Medianeinkommens unselbständig Erwerbstätiger – 29.458 Euro – erzielte. Unter den getroffenen Annahmen wächst das Brutto-Jahreseinkommen zwischen 2019 und 2026 um rund 30 Prozent auf 38.600 Euro. Dieses kräftige Einkommenswachstum ist auch dem starken Anstieg der Preise geschuldet. Dies zeigt sich im letzten Teil der Tabelle, in dem das reale Einkommen, auf das Jahr 2019 indexiert, dargestellt ist. Dies zeigt sich insbesondere anhand des starken Rückgangs der realen Bruttoeinkommen im Jahr 2022. Über den gesamten Zeitraum zwischen 2019 und 2026 betrachtet ergibt sich ein Anstieg des realen Bruttoeinkommens um 0,8 Prozent.

Nach Abzug von Dienstnehmer-Abgaben und Einkommensteuer beträgt das Netto-Jahreseinkommen im Jahr 2019 21.771 Euro. Unter Berücksichtigung der diversen beschlossenen steuerlichen Maßnahmen, insbesondere aufgrund der Reduktion des Eingangssteuersatzes auf 20 Prozent und der Einführung des Zuschlags zum Verkehrsabsetzbetrag, steigt das reale Netto-Jahreseinkommen bis zum Jahr 2021 mit rund 2 Prozent spürbar an. Der starke Preisanstieg dämpft in der Folge die Entwicklung der realen Einkommen deutlich. Dazu kommt aber auch die damit verbundene kalte Progression, die zu einem zusätzlichen Anstieg der Abgabenbelastung führt. Für das Jahr 2026 ergibt sich (ohne Abschaffung der kalten Progression) ein reales Nettoeinkommen von 21.332 Euro. Während das reale Bruttoeinkommen im betrachteten Zeitraum also etwas zulegt, geht das reale Nettoeinkommen trotz der diversen steuerlichen Maßnahmen aufgrund der Wirkung der kalten Progression um 2 Prozent zurück.

Tabelle 3: Beispiel Median unselbständig Erwerbstätige: Entwicklung der realen und nominellen Brutto- und Nettoeinkommen 2019 bis 2026

Jahreseinkommen nominell	Brutto	Netto, Status quo	Netto, Variante 1	Netto, Variante 2
2019	29.458	21.771	21.771	21.771
2020	30.059	22.502	22.502	22.502
2021	31.351	23.376	23.376	23.376
2022	32.480	24.218	24.218	24.218
2023	34.656	25.384	25.711	25.724
2024	36.181	26.279	26.936	26.963
2025	37.426	27.029	27.967	28.010
2026	38.564	27.714	28.842	28.898
Jahreseinkommen real	Brutto	Netto, Status quo	Netto, Variante 1	Netto, Variante 2
2019	29.458	21.771	21.771	21.771
2020	29.644	22.191	22.191	22.191
2021	29.839	22.248	22.248	22.248
2022	28.677	21.382	21.382	21.382
2023	29.058	21.283	21.558	21.569
2024	29.339	21.309	21.843	21.864
2025	29.510	21.312	22.052	22.086
2026	29.683	21.332	22.200	22.243
Index 2019 = 100	Brutto	Netto, Status quo	Netto, Variante 1	Netto, Variante 2
2019	100,0	100,0	100,0	100,0
2020	100,6	101,9	101,9	101,9
2021	101,3	102,2	102,2	102,2
2022	97,3	98,2	98,2	98,2
2023	98,6	97,8	99,0	99,1
2024	99,6	97,9	100,3	100,4
2025	100,2	97,9	101,3	101,4
2026	100,8	98,0	102,0	102,2

Alleinstehende Person ohne Kinder. Medianeinkommen unselbständig Erwerbstätige 2019 (29.458 Euro). Variante 1: restliches Drittel wird ebenso über Anhebung aller Tarifstufen und Absetzbeträge rückverteilt. Variante 2: restliches Drittel wird für Anhebung der ersten beiden Tarifstufen verwendet.

Quelle: eigene Berechnungen • Erstellt mit Datawrapper

In Tabelle 3 werden auch die Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression illustriert. Dazu werden Variante 1, bei der das restliche Drittel über eine weitere Anhebung aller Tarifstufen und Absetzbeträge rückverteilt wird, sowie Variante 2, bei der das restliche Drittel für eine weitere Anhebung der ersten beiden Tarifstufen (nicht jedoch der oberen Tarifstufen und der Absetzbeträge) verwendet wird, untersucht.

Wie in Tabelle 2 dargestellt, werden die Grenz- und Absetzbeträge in Variante 1 um zwischen 3,1 und 6,6 Prozent angepasst. Für Variante 2 gilt, dass zwei Drittel dieser Anpassung automatisch

erfolgt. Für das restliche Drittel des Volumens werden die ersten beiden Tarifstufen zusätzlich angehoben, sodass im Jahr 2026 die Grenzbeträge 13.910 bzw. 22.770 Euro betragen.

In Variante 1 bedeutet die Abschaffung der kalten Progression für das Jahr 2026 eine Reduktion der Abgabenbelastung von rund 1.130 Euro im Vergleich zum Status Quo ohne Abschaffung der kalten Progression. Auf die Anhebung der Tarifstufen entfallen davon 840 Euro, auf die Anhebung der Absetzbeträge sowie der Grenzbeträge für den Zuschlag zum Verkehrsabsetzbetrag 290 Euro. In Variante 2 fällt die steuerliche Entlastung etwas stärker aus und beträgt 1.184 Euro im Jahr 2026. Einerseits ist die Entlastung durch die Anhebung der Tarifstufen mit 1.060 Euro spürbar stärker als in Variante 1. Andererseits reduziert jedoch der Verkehrsabsetzbetrag (inkl. Zuschlag) die Steuerbelastung nur mehr um 125 Euro gegenüber dem Status quo.⁵ In beiden Varianten zeigt sich eine spürbare Entlastung durch die Abschaffung der kalten Progression, sodass die Nettoeinkommen um rund 4 Prozent höher als im Status quo sind. Das reale Nettoeinkommen ist im Jahr 2026 in etwa ähnlich hoch wie im Jahr 2021 sowie um rund 2 Prozent höher als noch 2019.⁶

In Tabelle 4 wird die Entwicklung der realen Einkommen in den drei verschiedenen „Steuerregimen“ für ausgewählte Einkommenshöhen untersucht. Eine Person, die im Jahr 2019 ein Einkommen in der Höhe des 40-Prozent-Perzentils der unselbständig Erwerbstätigen in der Höhe von 23.538 Euro verdiente, hat eine Bemessungsgrundlage für den Einkommensteuertarif von 16.730 Euro und unterliegt damit dem Eingangssteuersatz. Diese Person profitiert besonders stark von der Reduktion des Eingangssteuersatzes im Jahr 2020 sowie vom Zuschlag zum Verkehrsabsetzbetrag, sodass die realen Nettoeinkommen in den Jahren 2020 und 2021 kräftig zulegen. Dennoch werden im weiteren Verlauf die Folgen der hohen Inflation sowie der kalten Progression deutlich spürbar, und das reale Nettoeinkommen würde unter den getroffenen Annahmen im Status quo im Jahr 2026 um 2 Prozent geringer ausfallen als im Jahr 2019, trotz des leichten Anstiegs des realen Bruttoeinkommens und der verschiedenen steuerlichen Maßnahmen. Durch die Abschaffung der kalten Progression fällt das reale Nettoeinkommen im Jahr 2026 in beiden untersuchten Varianten jedoch um mehr als 3 Prozent höher aus als im Jahr 2019. Interessant ist, dass diese Person in Variante 1 sogar etwas stärker profitieren würde als in Variante 2, bei der das verbleibende Drittel für die weitere Anhebung der unteren beiden Tarifstufen verwendet wird. In Variante 2 sinkt zwar die Belastung durch den Tarif für diese Person stärker, die weniger starke Anhebung des Verkehrsabsetzbetrags (inkl. Zuschlag) ist aber von größerer Bedeutung. Es zeigt sich jedoch auch, dass diese Person vergleichsweise stark von der Reformmaßnahme profitiert. Die Nettoeinkommen fallen in beiden Varianten um rund 5 Prozent höher aus als ohne Abschaffung der kalten Progression.

Für die beiden höheren untersuchten Einkommen (das Median-Einkommen bzw. das 75-Prozent-Perzentil der ganzjährig und in Vollzeit unselbständig Erwerbstätigen mit 43.719 Euro bzw. 61.075 Euro) beläuft sich die geringere steuerliche Belastung durch die Abschaffung der kalten

⁵ Dies ist insbesondere auf die geringere Anhebung der Einkommensgrenzen beim Zuschlag zum Verkehrsabsetzbetrag zurückzuführen.

⁶ Weil in der vorliegenden Illustration auf eine alleinstehende Person abgezielt wird, werden Förderungen für Familien, wie die Anhebung des Familienbonus, in dieser Berechnung nicht in Betracht gezogen.

Progression auf jeweils rund 3 Prozent der Nettoeinkommen im Vergleich zum Status quo. Dies ist etwas weniger stark als die Entlastung der unteren beiden Einkommen. Während für die Person mit dem Einkommen von 43.719 Euro im Jahr 2019 die Variante 2 mit der stärkeren Anhebung der beiden unteren Tarifstufen etwas vorteilhafter wäre, sind die beiden Varianten für die Person mit dem höchsten untersuchten Einkommen (von rund 61.000 Euro) annähernd gleich.

Tabelle 4: Entwicklung realer und nomineller Brutto- und Nettoeinkommen, 2019 bis 2026

€ 23.538	Brutto	Netto, Status quo	Netto, Variante 1	Netto, Variante 2
2019	100,0	100,0	100,0	100,0
2020	100,6	104,4	104,4	104,4
2021	101,3	105,4	105,4	105,4
2022	97,3	101,6	101,6	101,6
2023	98,6	98,8	100,3	100,3
2024	99,6	98,5	101,7	101,8
2025	100,2	98,2	102,7	102,7
2026	100,8	98,0	103,4	103,3
€ 43.719	Brutto	Netto, Status quo	Netto, Variante 1	Netto, Variante 2
2019	100,0	100,0	100,0	100,0
2020	100,6	101,6	101,6	101,6
2021	101,3	101,3	101,3	101,3
2022	97,3	97,4	97,4	97,4
2023	98,6	98,3	99,1	99,3
2024	99,6	98,6	100,3	100,7
2025	100,2	98,7	101,1	101,6
2026	100,8	98,8	101,8	102,4
€ 61.075	Brutto	Netto, Status quo	Netto, Variante 1	Netto, Variante 2
2019	100,0	100,0	100,0	100,0
2020	100,6	101,1	101,1	101,1
2021	101,3	101,0	101,0	101,0
2022	97,3	97,1	97,1	97,1
2023	98,6	98,4	99,3	99,3
2024	99,6	99,1	100,9	100,8
2025	100,2	99,1	101,7	101,6
2026	100,8	99,3	102,4	102,3

Alleinstehende Person ohne Kinder. 40%-Perzentil unselb Erw (23.538 Euro), Median unselb Erw ganzj Vollzeit (43.719 Euro), 75%-Perzentil unselb Erw ganzj Vollzeit (61.075 Euro). Variante 1: restliches Drittel wird ebenso über Anhebung aller Tarifstufen und Absetzbeträge rückverteilt. Variante 2: restliches Drittel wird für Anhebung der ersten beiden Tarifstufen verwendet.

Quelle: eigene Berechnungen • Erstellt mit Datawrapper

Zusammenfassend lassen sich für die vorgenommene Illustration folgende Punkte festhalten. Ohne eine Abschaffung der kalten Progression sind im Zeitraum 2019 bis 2026 alle betrachteten Einkommensgruppen von einem leichten Rückgang der realen Nettoeinkommen betroffen – trotz eines leichten Anstiegs der realen Bruttoeinkommen und trotz der bereits vorgenommenen steuerlichen Maßnahmen (wie etwa die Reduktion der Einkommensteuersätze oder die Einführung und Anhebung des Zuschlags zum Verkehrsabsetzbetrag). Dieser Rückgang wird durch die geplante Abschaffung der kalten Progression kompensiert. Untersucht wurden hier Variante 1, bei der das restliche Drittel der Entlastung über eine weitere Anhebung aller Tarifstufen und Absetzbeträge (inkl. Grenzbeträge) rückverteilt wird, und Variante 2, in der das verbleibende Drittel für eine stärkere Anhebung der ersten beiden Tarifstufen verwendet wird. Interessant ist, dass die beiden unterschiedlichen Varianten eine annähernd gleich starke Entlastung zur Folge hätten (auch für diverse Einkommenshöhen), weil die stärkere Entlastung über die kräftigere Anpassung des Tarifs in Variante 2 durch eine geringere Anhebung der Absetzbeträge annähernd aufgehoben würde. Die höheren Einkommen der Untersuchung profitieren relativ etwas weniger stark von der Abschaffung der kalten Progression als die geringeren Einkommen (die allesamt einer positiven Einkommensteuer unterliegen).

4. Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression

In diesem Abschnitt werden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression mit dem makroökonomischen Modell PuMA analysiert.⁷ In den Reformszenarien wird davon ausgegangen, dass das gesamte Volumen der Einnahmen aus der kalten Progression über die Anpassung der Grenzbeträge des Steuertarifs, des (erhöhten) Verkehrsabsetzbetrages, des (erhöhten) Pensionistenabsetzbetrags, des Unterhaltsabsetzbetrags, des Alleinverdiener- und -erzieherabsetzbetrags, der SV-Rückerstattung und des SV-Bonus und deren angewendeter Grenzbeträge an die SteuerzahlerInnen erstattet wird. Darüber hinaus wird auch die maximale Negativsteuer erhöht, wobei die Beschränkung mit 55 Prozent bzw. 75 Prozent der Werbungskosten aufrecht bleibt. In den anderen oben dargestellten Varianten 2 bis 4 werden zwei Drittel des Volumens auf dieselbe Art und Weise erstattet, das restliche Drittel erfolgt nach anderen Kriterien.

Wie etwa Berger et al. (2021) darstellen, wurden in der Vergangenheit mehr oder minder regelmäßig Steuerreformen umgesetzt, die die Auswirkungen der kalten Progression grosso modo abfederten. Dementsprechend wird unterstellt, dass die durchschnittliche Abgabenbelastung im Rahmen der Lohn- und Einkommensteuer im Basisszenario, in dem keine Abschaffung der kalten Progression erfolgt, ab dem Jahr 2027 wieder jener des Reformszenarios entspricht.

Nachfolgend wird mit der Darstellung der Ergebnisse für die Variante 1 der völlig an die Inflation angepassten Anhebung der Grenz- und relevanten Absetzbeträge begonnen. Die anderen drei Varianten werden im Anschluss dargestellt.

4.1. Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression in Variante 1

Im vorliegenden Kapitel werden die Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression in Variante 1 untersucht, bei der auch das verbleibende Drittel des Volumens für eine Anhebung der Grenz- und Absetzbeträge analog zum Zwei-Drittel-Volumen verwendet wird. Die Effekte der anderen untersuchten Varianten werden in den darauffolgenden Kapiteln beschrieben.

Die mit der Abschaffung der kalten Progression verbundene Reduktion der Einkommensteuerbelastung entfaltet ihre volkswirtschaftlichen Effekte im Wesentlichen über

⁷ PuMA („Public Policy Model for Austria“) ist eine Weiterentwicklung des Modells EU-LMM („EU Labour Market Model“), welches von den Autoren für die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (DG EMPL) der Europäischen Kommission für 15 EU-Mitgliedstaaten entwickelt wurde (siehe Berger et al. 2009 bzw. Berger et al. 2012). Das Modell wird fortlaufend weiterentwickelt und aktualisiert (Berger et al. 2016), auch im Jahr 2022 wird eine Aktualisierung und Erweiterung vorgenommen. Das Modell wurde beispielsweise verwendet, um die Auswirkungen der Abschaffung des Solidaritätszuschlags in Deutschland zu analysieren (Strohner et al. 2018). Berger und Strohner (2022) haben jüngst das E-PuMA-Modell entwickelt, bei dem das PuMA-Modell um die Bereiche Energieangebot bzw. -nachfrage sowie Klimaschutz erweitert wird.

zwei Wirkungskanäle. Zum einen stärkt sie die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte und erhöht damit die (Konsum-)Nachfrage. Zum anderen hat sie positive Auswirkungen am Arbeitsmarkt. Die höheren Nettolöhne stärken der empirischen Evidenz zufolge das Arbeitsangebot. Zudem kann die geringere Belastung Druck aus den laufenden Lohnverhandlungen nehmen. Wenn die Bruttolohnabschlüsse dadurch gedämpfter ausfallen, verbessert das die Kostensituation der Unternehmen und kräftigt die Arbeitsnachfrage.

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression in Variante 1 sind in Tabelle 5 dargestellt.⁸ Die Erwerbseinkommen werden durch die Maßnahme spürbar gestärkt. Im Durchschnitt fallen die realen Nettolöhne im Jahr 2023 um 0,7 Prozent höher aus als im Basisszenario, im Jahr 2026 um 2,7 Prozent. Diese Einkommenszuwächse sind relativ ähnlich auf die drei Qualifikationsgruppen verteilt. Weil insbesondere bei jungen Geringqualifizierten der Anteil derer höher ist, deren Einkommen (etwa aufgrund von Teilzeit) nicht dem Steuertarif unterliegt und daher nicht von der kalten Progression betroffen ist, fällt die Minderbelastung bei Geringqualifizierten etwas schwächer aus. Auf Unternehmensseite kann durch die geringere steuerliche Belastung der Erwerbseinkommen etwas Druck von den Lohnverhandlungen genommen werden, und die Entwicklung der nominellen Arbeitskosten wird geringfügig gedämpft.

Die Maßnahme stärkt daher Arbeitsangebot und -nachfrage und hat positive Beschäftigungseffekte zur Folge. Gemäß den Modellsimulationen erhöht die Abschaffung der kalten Progression in Variante 1 die Beschäftigung im Jahr 2026 um $\frac{3}{4}$ Prozent, was knapp 35.000 zusätzlich Beschäftigten entspricht.⁹ Mit 18.000 Personen ist rund die Hälfte des Beschäftigungseffekts auf geringere Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Die Arbeitsmarktsituation von Geringqualifizierten verbessert sich überdurchschnittlich stark, der Beschäftigungseffekt für diese Personengruppe beläuft sich auf knapp 0,9 Prozent.

Vor allem die steuerliche Entlastung, aber auch der positive Beschäftigungseffekt, erhöhen die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Der private Konsum fällt daher stärker aus als im Basisszenario ohne Abschaffung der kalten Progression. Der Konsumeffekt beträgt im Jahr 2023 0,7 Prozent und steigt auf 2,5 Prozent im Jahr 2026. Aufgrund der höheren Nachfrage und des Beschäftigungszuwachs steigen die Investitionsanreize der Unternehmen, und die realen Investitionen fallen um rund 0,5 Prozent stärker aus als im Basisszenario.

Die stärkere Konsum- bzw. Investitionsnachfrage (auf der Verwendungsseite des BIP) bzw. die zusätzliche Beschäftigung und der zusätzliche Kapitalstock führen zu einem positiven Wertschöpfungseffekt. Nach der Modellsimulation erhöht die Abschaffung der kalten Progression in Variante 1 das reale BIP im Jahr 2023 um knapp 0,3 Prozent bzw. im Jahr 2026 um 1 Prozent, was einem Wertschöpfungseffekt von 1,2 bzw. 4,5 Mrd. Euro entspricht.

Festzuhalten ist, dass die Dämpfung der Abgabenbelastung über die dargestellten positiven volkswirtschaftlichen Effekte wiederum Rückwirkungen auf die öffentlichen Finanzen hat.

⁸ Die dargestellten Auswirkungen sind jeweils als Niveauabweichung im Vergleich zum Basisszenario ohne Abschaffung der kalten Progression zu verstehen. Das Reformszenario unterscheidet sich vom Basisszenario nur durch die Abschaffung der kalten Progression. Dementsprechend lassen sich die Ergebnisse als kausale Effekte interpretieren.

⁹ Dies ist spürbar höher als noch im Zwischenbericht dieser Kurzstudie ermittelt, was auf die nun deutlich höheren Inflationserwartungen zurückzuführen ist.

Insbesondere führt der positive Konsumeffekt zu höheren Einnahmen aus Konsumsteuern wie der Umsatzsteuer oder diversen Verbrauchsabgaben, und der Beschäftigungseffekt hat zur Folge, dass SV-Beiträge bzw. Lohnsummenabgaben zunehmen und die Einkommensteuer weniger stark zurückgeht, als dies ceteris paribus anzunehmen wäre. Dementsprechend finanziert sich die Maßnahme zu rund 40 Prozent selbst.

Tabelle 5: PuMA-Simulationsergebnisse: Abschaffung der kalten Progression Variante 1

Abschaffung Kalte Progression - Variante 1	2023	2024	2025	2026
BIP, real	0,28%	0,58%	0,83%	0,99%
Investitionen, real	0,43%	0,53%	0,58%	0,55%
Privater Konsum, real	0,71%	1,43%	2,06%	2,48%
Außenbeitrag (in % des realen BIP), real	-0,17%	-0,29%	-0,37%	-0,42%
Arbeitskosten je Stunde, nominell	-0,01%	-0,07%	-0,13%	-0,19%
-niedrig	-0,02%	-0,06%	-0,09%	-0,13%
-mittel	-0,02%	-0,09%	-0,16%	-0,21%
-hoch	0,04%	0,00%	-0,04%	-0,08%
Nettoeinkommen je Stunde, real	0,72%	1,51%	2,20%	2,66%
-niedrig	0,56%	1,22%	1,81%	2,23%
-mittel	0,73%	1,54%	2,24%	2,72%
-hoch	0,77%	1,59%	2,29%	2,75%
Beschäftigung	0,21%	0,43%	0,62%	0,75%
-niedrig	0,23%	0,49%	0,71%	0,87%
-mittel	0,22%	0,45%	0,64%	0,77%
-hoch	0,18%	0,35%	0,49%	0,58%
Arbeitslosenquote (in Prozentpunkten)	-0,10	-0,21	-0,30	-0,37
-niedrig	-0,11	-0,23	-0,34	-0,42
-mittel	-0,10	-0,21	-0,31	-0,37
-hoch	-0,09	-0,19	-0,27	-0,32
BIP, real (in Mrd. Euro)	1,3	2,7	3,9	4,6
Beschäftigung (in Tausend Personen)	9,7	19,7	28,3	34,1
Arbeitslose (in Tsd Personen, nach Eurostat)	-4,8	-10,1	-14,7	-17,9
Selbstfinanzierungsgrad	42,5%	39,5%	38,3%	37,6%

Niveaubewertung relativ zum Basisszenario ohne Steuerreform. Niedrig: Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss (ISCED 0-2), Hoch: Tertiäre Ausbildung (ISCED 5+).

Quelle: PuMA-Simulationsmodell • Erstellt mit Datawrapper

4.2. Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression in Variante 2

Während in Variante 1 angenommen wird, dass das verbleibende Drittel der Entlastung analog zur automatischen Anpassung über eine Erhöhung der Grenzbeträge der Tarifstufen sowie derselben (Absetz-)Beträge erfolgt, wird das verbleibende Volumen in Variante 2 ausschließlich für eine Anhebung der unteren beiden Tarifstufen verwendet. Die Anpassung höherer Tarifgrenzen und der Absetzbeträge erfolgt im Umfang der automatischen Zwei-Drittel-Anpassung.

Wie in Kapitel 3.3 dargestellt wurde, unterscheiden sich die Entlastungswirkungen von Variante 1 und Variante 2 der Abschaffung der kalten Progression nur geringfügig. Die stärkere Anhebung der unteren Tarifstufen gemeinsam mit der geringeren Anhebung der Absetzbeträge in Variante 2

entfalten sehr ähnliche Entlastungswirkungen wie in Variante 1. Zudem sind die Wirkungen nicht-linear. Für einen Steuerpflichtigen beim untersten untersuchten Einkommen ist Variante 1 etwas vorteilhafter (weil die Dämpfung der Absetzbeträge relevanter ist), für die mittleren beiden Einkommen Variante 2 (weil die Wirkung der unteren beiden Tarifstufen bedeutender ist) und für das höchste untersuchte Einkommen wiederum Variante 1 (weil in Variante 2 die dritte Tarifstufe weniger stark angepasst wird).

Weil das Volumen in Variante 2 ident zu jenem in Variante 1 ist und weil auch die Wirkungen für verschiedene Einkommensgruppen sehr ähnlich sind, unterscheiden sich die volkswirtschaftlichen Effekte in Variante 2, die in Tabelle 6 dargestellt sind, kaum von jenen in Tabelle 5. Die Auswirkungen auf die makroökonomischen Größen BIP, Investitionen, Konsum und Beschäftigung sind nahezu ident. Ein gewisser Unterschied zeigt sich lediglich in Bezug auf die Verteilungswirkungen. Nach den Modellsimulationen profitieren Personen mit geringer und mittlerer Qualifikation im Schnitt etwas mehr als in Variante 1, während Höherqualifizierte in geringerem Umfang profitieren.

Tabelle 6: PuMA-Simulationsergebnisse: Abschaffung der kalten Progression Variante 2

Abschaffung Kalte Progression - Variante 2	2023	2024	2025	2026
BIP, real	0,28%	0,58%	0,83%	1,00%
Investitionen, real	0,43%	0,54%	0,58%	0,56%
Privater Konsum, real	0,71%	1,44%	2,06%	2,48%
Außenbeitrag (in % des realen BIP), real	-0,17%	-0,28%	-0,37%	-0,42%
Arbeitskosten je Stunde, nominell	-0,01%	-0,08%	-0,14%	-0,20%
-niedrig	-0,02%	-0,07%	-0,11%	-0,15%
-mittel	-0,03%	-0,11%	-0,18%	-0,24%
-hoch	0,05%	0,02%	-0,01%	-0,05%
Nettoeinkommen je Stunde, real	0,72%	1,51%	2,20%	2,67%
-niedrig	0,57%	1,25%	1,85%	2,28%
-mittel	0,73%	1,55%	2,27%	2,76%
-hoch	0,76%	1,55%	2,23%	2,68%
Beschäftigung	0,22%	0,44%	0,63%	0,76%
-niedrig	0,24%	0,50%	0,73%	0,89%
-mittel	0,23%	0,46%	0,66%	0,79%
-hoch	0,17%	0,34%	0,49%	0,58%
Arbeitslosenquote (in Prozentpunkten)	-0,10	-0,21	-0,31	-0,38
-niedrig	-0,11	-0,24	-0,35	-0,43
-mittel	-0,10	-0,22	-0,31	-0,38
-hoch	-0,09	-0,19	-0,27	-0,32
BIP, real (in Mrd. Euro)	1,3	2,7	3,9	4,7
Beschäftigung (in Tausend Personen)	9,9	20,0	28,8	34,7
Arbeitslose (in Tsd Personen, nach Eurostat)	-4,9	-10,3	-15,0	-18,2
Selbstfinanzierungsgrad	42,6%	39,6%	38,5%	37,8%

Niveaubewertung relativ zum Basisszenario ohne Steuerreform. Niedrig: Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss (ISCED 0-2), Hoch: Tertiäre Ausbildung (ISCED 5+).

Quelle: PuMA-Simulationsmodell • Erstellt mit Datawrapper

4.3. Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression in Variante 3

In der dritten Variante wird das letzte Drittel des Reformvolumens über einen Absetzbetrag an Steuerzahlerinnen und Steuerzahler rückverteilt. Es wird unterstellt, dass der Absetzbetrag für alle Steuerpflichtigen in gleicher Höhe gewährt wird. Des Weiteren wird angenommen, dass dieser Absetzbetrag negativsteuerfähig ist, wobei die Höhe der maximalen Negativsteuer nur im Rahmen der Zwei-Drittel-Rückvergütung angepasst wird. Der Absetzbetrag reduziert die Steuerlast in vollem Umfang von jenen Personen, die eine ausreichend hohe Steuerschuld aus der Einkommensteuer aufweisen. Reduziert sich durch den Absetzbetrag die Steuerschuld ins Negative bzw. wird bereits die Negativsteuer in Anspruch genommen, dann hängt der Umfang der Entlastung von der Höhe des Absetzbetrags und den für die Negativsteuer relevanten Werbungskosten ab. Für Personen, die die Negativsteuer bereits völlig ausschöpfen bzw. keinen Anspruch auf die Negativsteuer haben, reduziert sich in dieser Variante die Steuerlast nicht.

Die Höhe des Absetzbetrages, der in dieser Variante herangezogen wird, hängt von der Anzahl der Personen ab, die ihn in voller Höhe oder teilweise in Anspruch nehmen können. Auf Grundlage der Integrierten Einkommensteuerstatistik und nach der Anpassung der Grenzbeträge infolge der Zwei-Drittel-Anpassung würde sich im Jahr 2023 die Steuerleistung für rund 5,1 Mio. SteuerzahlerInnen infolge des Absetzbetrags reduzieren. Bis zum Jahr 2026 legt die Anzahl infolge des Anstiegs der steuerpflichtigen Personen auf etwa 5,4 Mio. Personen zu. Der Absetzbetrag würde von etwa 115 Euro im Jahr 2023 auf etwa 480 Euro zulegen.¹⁰

Aus ökonomischer Sicht liegt der Unterschied einer Erhöhung des Absetzbetrags zu den Varianten 1 und 2 darin, dass dies eine pauschale Steuererleichterung für jene Personen darstellt, die einkommensteuerpflichtig sind und den Absetzbetrag in Anspruch nehmen können. Zusätzliches, marginales, Einkommen, welches darüber hinaus gegenüber dem Basisszenario erzielt wird, wird nicht weiter steuerlich entlastet. Dementsprechend ist die Anreizwirkung auf die extensive Arbeitsangebotsentscheidung beschränkt, die intensive Arbeitsangebotsentscheidung ist vom Absetzbetrag unbeeinflusst.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass der Absetzbetrag, verglichen mit den Varianten 1 und 2, auch eine andere Verteilungswirkung zur Folge hat. Während sich in den ersten beiden Varianten die Entlastung (abgesehen von höheren Einkommen und dem Zuschlag zum Verkehrsabsetzbetrag in Variante 2) relativ proportional verhält, werden beim Absetzbetrag aufgrund der absolut gleichen Entlastung niedrigere Einkommen stärker entlastet. Von der Arbeitsangebotsseite hat dies stärkere Auswirkungen auf Personen mit niedrigerem Qualifikationsniveau. Die volkswirtschaftlichen Ergebnisse für Variante 3 sind in Tabelle 7 dargelegt.

¹⁰ Es ist darauf hinzuweisen, dass eine gewisse Unsicherheit bezüglich der Verteilung der steuerpflichtigen Personen auf Personen mit positiver Steuerschuld und jene mit einer negativen bzw. keiner Steuerschuld besteht. So ist auch der Einfluss der Reformen in den letzten 2 bis 3 Jahren auf diese Zusammensetzung mit Unsicherheit verbunden. In der Simulation wird neben der Verteilung auf die Alters- und Ausbildungsgruppen auch das Gesamtvolumen herangezogen, sodass die fiskalischen Kosten auf diesen Betrag fixiert sind.

Der Vergleich mit Variante 1, in welcher alle Grenzbeträge um die Inflationsrate angehoben werden, zeigt, dass auch hier der Unterschied in den volkswirtschaftlichen Auswirkungen zwar gering, aber spürbar ist. Dies liegt auch insbesondere daran, dass zwei Drittel des Volumens auf dieselbe Art und Weise rückvergütet werden. Die Wertschöpfung legt in diesem Szenario bis zum Jahr 2026 im Vergleich zum Basisszenario mit Beibehaltung der kalten Progression um etwas über 0,9 Prozent zu. Dies ist rund 0,05 Prozent oder 200 Mio. Euro niedriger als in Variante 1. Dies ist die Folge eines etwas moderateren Investitionszuwachses und einer schwächeren Konsumententwicklung.

Tabelle 7: PuMA-Simulationsergebnisse: Abschaffung der kalten Progression Variante 3

Abschaffung Kalte Progression - Variante 3	2023	2024	2025	2026
BIP, real	0,27%	0,54%	0,78%	0,94%
Investitionen, real	0,42%	0,51%	0,55%	0,51%
Privater Konsum, real	0,69%	1,40%	2,01%	2,42%
Außenbeitrag (in % des realen BIP), real	-0,18%	-0,29%	-0,38%	-0,43%
Arbeitskosten je Stunde, nominell	-0,01%	-0,07%	-0,13%	-0,19%
-niedrig	-0,05%	-0,12%	-0,18%	-0,23%
-mittel	-0,03%	-0,11%	-0,18%	-0,24%
-hoch	0,07%	0,07%	0,06%	0,03%
Nettoeinkommen je Stunde, real	0,71%	1,50%	2,18%	2,64%
-niedrig	0,59%	1,29%	1,92%	2,37%
-mittel	0,73%	1,54%	2,25%	2,73%
-hoch	0,74%	1,52%	2,19%	2,63%
Beschäftigung	0,23%	0,46%	0,67%	0,81%
-niedrig	0,26%	0,55%	0,81%	1,00%
-mittel	0,24%	0,48%	0,69%	0,83%
-hoch	0,18%	0,35%	0,50%	0,60%
Arbeitslosenquote (in Prozentpunkten)	-0,11	-0,24	-0,34	-0,42
-niedrig	-0,13	-0,28	-0,42	-0,51
-mittel	-0,11	-0,24	-0,35	-0,42
-hoch	-0,10	-0,20	-0,28	-0,34
BIP, real (in Mrd. Euro)	1,2	2,5	3,7	4,4
Beschäftigung (in Tausend Personen)	10,4	21,1	30,4	36,7
Arbeitslose (in Tsd Personen, nach Eurostat)	-5,5	-11,5	-16,7	-20,3
Selbstfinanzierungsgrad	41,6%	38,7%	37,6%	36,9%

Niveauabweichung relativ zum Basisszenario ohne Steuerreform. Niedrig: Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss (ISCED 0-2), Hoch: Tertiäre Ausbildung (ISCED 5+).

Quelle: PuMA-Simulationsmodell • Erstellt mit Datawrapper



Die nominellen Arbeitskosten je Arbeitsstunde sind als Folge der Abschaffung der kalten Progression und des damit verbundenen schwächeren Lohndrucks leicht rückläufig. Im Schnitt entspricht dies den Werten von Variante 1, wobei sich für die einzelnen Qualifikationsgruppen Abweichungen ergeben. So sinken die Arbeitskosten für Personen mit niedrigem Qualifikationsniveau stärker, während für Personen mit hohen Qualifikationen die Arbeitskosten höher ausfallen. Bei den realen Nettostundeneinkommen ist die Entlastung bei mittleren Qualifikationen prozentuell am kräftigsten. Dies spiegelt das Bild wider, dass mittlere Einkommen von der kalten Progression stärker betroffen sind als andere Einkommensgruppen. Im Vergleich zur Variante 1 ist in Variante 3 die steuerliche Entlastung bei Personen mit niedrigen

Qualifikationen im Schnitt höher, was dämpfend auf den Lohndruck wirkt und damit auch einen schwächeren Anstieg bei den Arbeitskosten ermöglicht.

Die Beschäftigung legt in Variante 3 bis zum Jahr 2026 um rund 37.000 Personen zu, was mehr als 2.500 Personen gegenüber Variante 1 beträgt. Die zusätzliche Beschäftigung im Vergleich mit Variante 1 verteilt sich dabei insbesondere auf niedrige und mittlere Qualifikationen. So liegt bei niedrigen Qualifikationen die Beschäftigung 2026 um 1 Prozent höher, in Variante 1 um weniger als 0,9 Prozent. Dies ist auch mit einem höheren Rückgang in der Arbeitslosigkeit verbunden. Durch die Reformmaßnahme reduziert sich die Zahl der Arbeitslosen im Jahr 2026 um mehr als 20.000 Personen gegenüber knapp 18.000 Personen in Variante 1.

Insgesamt zeigt sich in Variante 3 gegenüber Variante 1 das Bild, dass die Beschäftigung stärker zulegt bzw. die Arbeitslosigkeit kräftiger zurückgeht. Der Beschäftigungszuwachs ist jedoch mit geringerer Produktivitätsentwicklung verbunden. Dies ist einerseits bedingt durch eine etwas schwächere Investitionstätigkeit, andererseits eine Folge davon, dass sich der Beschäftigungszuwachs etwas stärker auf Personen mit niedrigeren Qualifikationen und geringerer Produktivität konzentriert. Dies spiegelt sich auch in der Selbstfinanzierung der Variante 3 wider. Sie fällt mit 41,6 Prozent im Jahr 2023 und rund 37 Prozent im Jahr 2026 leicht niedriger als in Variante 1 aus. Die niedrigere Selbstfinanzierung ist zum erheblichen Teil darauf zurückzuführen, dass der Absatzbetrag keine Anreize bietet, die Stundenanzahl auszuweiten, sodass die durchschnittlichen zusätzlichen Abgaben geringer ausfallen.

4.4. Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression in Variante 4

Die vierte Variante, die in dieser Studie diskutiert wird und über welche das letzte Drittel des Aufkommens aus der kalten Progression an die SteuerzahlerInnen rückvergütet werden könnte, unterstellt einen pauschalen Betrag an erwerbstätige Personen und PensionistInnen. Die erste Frage, die hierfür zu beantworten ist, ist, wie viele Personen Anspruch auf die pauschale Rückvergütung hätten. Basierend auf den Informationen der Integrierten Einkommensteuerstatistik gab es im Jahr 2018 knapp 7,4 Mio. Steuerpflichtige. Von diesen wiesen nach der Einkommensteuerstatistik nur rund 31.200 Personen lediglich Einkünfte aus Kapitalvermögen, Vermietung und Verpachtung und sonstige Einkünfte aus. Für die restlichen Steuerpflichtigen lagen entweder unselbständige Einkünfte, Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, aus selbständiger Arbeit oder aus Gewerbebetrieb vor. Demnach scheiden nur 0,4 Prozent der steuerpflichtigen Personen aus, die in dieser Variante keinen Anspruch auf den Pauschalbetrag hätten. Zusätzlich wird angenommen, dass nur für jene Monate ein Anspruch besteht, in denen ein entsprechendes Einkommen vorliegt. Demnach werden Zeiten der Arbeitslosigkeit nicht berücksichtigt.¹¹ Unter diesen Annahmen und der Annahme einer steigenden Anzahl von Steuerpflichtigen bis 2026 könnte der Pauschalbetrag im Jahr 2023 rund 75 Euro, im Jahr 2024 165 Euro, 2025 245 Euro und 2026 etwa 310 Euro betragen.

¹¹ Für die durchschnittliche Anzahl von Monaten in Beschäftigung bzw. Pensionsbezug wird die Lohnsteuerstatistik herangezogen. Für Personen mit Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, selbständigen Einkünften und Einkünften aus Gewerbebetrieb wird aufgrund fehlender Informationen von einem ganzjährigen Bezug ausgegangen.

Im Prinzip ist diese Variante sehr ähnlich zu Variante 3, wobei zu berücksichtigen ist, dass der Kreis der BezieherInnen eines solchen Transfers deutlich größer ist, da auch Personen, die die Negativsteuer ausschöpfen bzw. Personen, die keine Negativsteuer erhalten, von dem Pauschale profitieren. Dies impliziert auch ein niedrigeres Pauschale im Vergleich zum zusätzlichen Absetzbetrag. Des Weiteren erhalten PensionistInnen in Variante 4 einen höheren Anteil am Reformvolumen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass PensionistInnen erstens bei niedrigen Pensionen stärker vom Pauschale als vom Absetzbetrag profitieren, da sie die Negativsteuer in geringerem Umfang in Anspruch nehmen können. Zweitens weisen PensionistInnen regelmäßig ganzjährige Bezüge auf und erhalten somit den gesamten Pauschalbetrag, und drittens profitieren PensionistInnen etwas stärker von einem pauschalen Betrag als von der Anpassung der Grenzbeträge des Tarifs, da höhere Einkommen im Schnitt eine geringere Bedeutung haben.

Aus ökonomischer Sicht ist der Pauschalbetrag für die erwerbsfähige Bevölkerung ein In-Work-Benefit für die Arbeitsmarktpartizipation. Bezugsberechtigt sind Erwerbsfähige nur dann, wenn sie am Arbeitsmarkt partizipieren und beschäftigt sind. Im Falle einer ganzjährigen Arbeitslosigkeit besteht kein Bezug, was Beschäftigung attraktiver macht und Suchanstrengungen stärkt, wobei die Höhe des Betrags geringe Effekte erwarten lässt. Auf die Pensionsantrittsentscheidung ist mit keinen signifikanten Wirkungen zu rechnen, da das Pauschale sowohl beschäftigten Personen als auch PensionistInnen zusteht. Ebenso wie in Variante 3 bietet der Pauschalbetrag keinen Anreiz, die Anzahl der durchschnittlich gearbeiteten Stunden auszuweiten. Da diese Variante sehr ähnlich zur Variante 3 ist, werden die Ergebnisse mit dieser verglichen.

Der höhere Anteil der Entlastung von PensionistInnen spiegelt sich in den Simulationsergebnissen in Tabelle 8 wider. Der Anstieg der realen Nettostundeneinkommen liegt in dieser Variante mit durchschnittlich 2,5 Prozent im Jahr 2026 etwas niedriger als in Variante 3. Dies zeigt sich für alle drei Ausbildungsgruppen. Die nominellen Arbeitskosten reduzieren sich im Schnitt leicht kräftiger verglichen mit Variante 3, wobei dies insbesondere für Personen mit niedrigen Ausbildungsqualifikationen gilt. Während in Variante 3 die Arbeitskosten für diese Gruppe im Schnitt um etwas über 0,2 Prozent gegenüber dem Basisszenario sinken, ist in Variante 4 eine Abnahme von 0,5 Prozent zu erwarten. Die kräftigere Lohnzurückhaltung bei niedrigen Qualifikationen ist insbesondere die Folge des höheren Beschäftigungseffekts in dieser Gruppe.

Die Beschäftigung legt in Variante 4 bis 2026 um über 0,8 Prozent zu, wobei dies, wie bereits angesprochen, auf die Gruppe von Personen mit niedriger Ausbildungsqualifikation zurückzuführen ist. Verglichen mit Variante 3 fällt der Anstieg um knapp 0,2 Prozentpunkte höher aus, bzw. 0,3 Prozentpunkte, wenn der Vergleich mit Variante 1 vorgenommen wird. Die Differenz ergibt sich insbesondere durch einen entsprechenden Rückgang der Arbeitslosigkeit, da das Pauschale nur für Zeiten mit Beschäftigung gewährt wird. Insgesamt sollte die Beschäftigung um etwa 38.000 Personen zulegen. Die Arbeitslosigkeit sollte um etwa 23.000 Personen geringer ausfallen als im Basisszenario.

Hinsichtlich der Verwendung des BIP sind die Ergebnisse sehr ähnlich zu Variante 3. Die Investitionen sind minimal höher, der private Konsum minimal geringer. Das BIP legt in dieser Variante ebenso um 4,4 Mrd. Euro im Jahr 2026 zu. Der Selbstfinanzierungsgrad dieser Variante

ist minimal höher als in Variante 3, was auf die höhere Beschäftigung und niedrigere Arbeitslosigkeit zurückzuführen ist. Gegenüber Variante 1 und 2 ist er jedoch niedriger, da die Beschäftigung stärker auf Personen mit geringen Qualifikationen abzielt.

Tabelle 8: PuMA-Simulationsergebnisse: Abschaffung der kalten Progression Variante 4

Abschaffung Kalte Progression - Variante 4	2023	2024	2025	2026
BIP, real	0,26%	0,54%	0,78%	0,93%
Investitionen, real	0,42%	0,52%	0,56%	0,52%
Privater Konsum, real	0,69%	1,39%	2,00%	2,40%
Außenbeitrag (in % des realen BIP), real	-0,18%	-0,29%	-0,38%	-0,43%
Arbeitskosten je Stunde, nominell	-0,01%	-0,09%	-0,16%	-0,22%
-niedrig	-0,12%	-0,28%	-0,40%	-0,49%
-mittel	-0,03%	-0,12%	-0,20%	-0,26%
-hoch	0,09%	0,10%	0,09%	0,08%
Nettoeinkommen je Stunde, real	0,67%	1,42%	2,06%	2,50%
-niedrig	0,57%	1,25%	1,87%	2,31%
-mittel	0,69%	1,45%	2,12%	2,57%
-hoch	0,71%	1,46%	2,09%	2,51%
Beschäftigung	0,23%	0,48%	0,69%	0,83%
-niedrig	0,30%	0,65%	0,96%	1,18%
-mittel	0,23%	0,48%	0,69%	0,84%
-hoch	0,17%	0,35%	0,49%	0,58%
Arbeitslosenquote (in Prozentpunkten)	-0,13	-0,27	-0,39	-0,48
-niedrig	-0,18	-0,39	-0,58	-0,71
-mittel	-0,13	-0,26	-0,38	-0,46
-hoch	-0,10	-0,20	-0,29	-0,34
BIP, real (in Mrd. Euro)	1,2	2,5	3,6	4,4
Beschäftigung (in Tausend Personen)	10,5	21,7	31,4	38,0
Arbeitslose (in Tsd Personen, nach Eurostat)	-6,2	-13,1	-19,0	-23,1
Selbstfinanzierungsgrad	41,6%	38,9%	37,8%	37,2%

Niveauabweichung relativ zum Basisszenario ohne Steuerreform. Niedrig: Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss (ISCED 0-2), Hoch: Tertiäre Ausbildung (ISCED 5+).

Quelle: PuMA-Simulationsmodell • Erstellt mit Datawrapper

5. Appendix: Quellen für den internationalen Überblick

Tabelle 9: Quellen für den internationalen Überblick

Staat	Quelle	Link
Schweiz	CH Bundesverfassung Art. 128, Abs. 3, Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer Art. 39	
USA	OECD Taxing Wages 2022	https://www.oecd.org/tax/taxing-wages-20725124.htm
Kanada	Kanadische Regierung	https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/frequently-asked-questions-individuals/adjustment-personal-income-tax-benefit-amounts.html
Schweden	OECD Taxing Wages 2022	https://www.oecd.org/tax/taxing-wages-20725124.htm
Vereinigtes Königreich	Regierung des Vereinigten Königreichs	https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/3/section/21
Finnland	Finnisches Regierungsprogramm	https://valtioneuvosto.fi/en/marin/government-programme/taxation-in-a-changing-world
Spanien	Zeitung El Mundo, Spains News	https://www.elmundo.es/economia/macroeconomia/2022/02/12/62068dc0fc6c83436f8b4611.html , https://spainsnews.com/economists-ask-to-change-the-law-to-prevent-the-silent-rise-in-personal-income-tax-due-to-inflation/
Frankreich	Französischer Senat	http://www.senat.fr/rap/l21-163-21/l21-163-212.html
Dänemark	Dänisches Steuerministerium	https://www.skm.dk/skattetal/satser/tidsserier/centrale-beloebsgraenser-i-skattelovgivningen-2018-2022/
Norwegen	Norwegische Regierung	https://www.regjeringen.no/contentassets/643d38ec7c994b81b359c520502296b0/2021_tax_prop_1_chap_1_2.pdf , https://www.skatteetaten.no/satser/trinnskatt/?year=2016
Mexiko	OECD Taxing Wages 2022	https://www.oecd.org/tax/taxing-wages-20725124.htm
Chile	OECD Taxing Wages 2022	https://www.oecd.org/tax/taxing-wages-20725124.htm
Deutschland	Deutsches Bundesfinanzministerium	https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2020/12/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-5-effekt-der-kalten-progression.html?nn=e537fc8c-9e05-4840-90c8-53f93fac9cf8
Portugal	PwC	https://www.pwc.pt/en/pwcinforfisco/statebudget/pit-and-social-security.html
Irland	Economic & Social Research Institute, Irische Regierung	https://www.esri.ie/news/adjusting-the-tax-benefit-system-in-line-with-inflation-would-cost-between-eu460-million-and , https://www.revenue.ie/en/personal-tax-credits-reliefs-and-exemptions/tax-relief-charts/index.aspx
Italien	Reuters	https://www.reuters.com/markets/rates-bonds/italy-agrees-tax-cuts-energy-price-curbs-2022-budget-2021-12-17/
Luxemburg	Onofhängege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg	http://www.ogbl.lu/de/kaal-progressioun/
Österreich	Bundesfinanzministerium	https://www.bmf.gv.at/themen/steuern/arbeitnehmerinnenveranlagung/steuertarif-steuerabsetzbetraege/steuertarif-steuerabsetzbetraege.html
Slowakei	OECD Taxing Wages 2022	https://www.oecd.org/tax/taxing-wages-20725124.htm

Erstellt mit Datawrapper

6. Literatur

- Berger, J., C. Keuschnigg, M. Keuschnigg, M. Miess, L. Strohner, R. Winter-Ebmer (2009). Modelling of Labour Markets in the European Union, Final Report. Study on behalf of DG EMPL/D/1.
- Berger, J., M. Gstrein, C. Keuschnigg, M. Miess, S. Müllbacher, L. Strohner und R. Winter-Ebmer (2012). Development/Maintenance of the Labour Market Model, Project on behalf of DG EMPL of the European Commission.
- Berger, J., G. Biffi, U. Schuh, L. Strohner (2016). Updating of the Labour Market Model, EcoAustria and DU Krems Report on behalf of the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Berger, J., L. Strohner und T. Tobias (2021). Österreichs Abgabenbelastung von Einkommen im Zeitverlauf, EcoAustria-Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Wien.
- Berger, J. und L. Strohner (2022). Extensions of the Energy Public Policy Model for Austria and other European countries E-(PuMA), EcoAustria Research Paper No. 19.
- Boss, A., A. Boss und T. Boss (2008). Der deutsche Einkommensteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 9, 102-124.
- Boss, A. (2014). Abgabenbelastung und heimliche Steuererhöhung in ausgewählten Fällen 2013-2017, Kiel Policy Brief Nr. 81.
- Budgetdienst (2015). Anfragebeantwortung des Budgetdienstes zur Anfrage von Bruno Rossmann über die „Kalte Progression“ vom 27. April 2015.
- Budgetdienst (2018). Anfragebeantwortung des Budgetdienstes zur Anfrage von Abg. Dipl.-Ing. Karin Doppelbauer zu den budgetären Auswirkungen der Kalten Progression vom 19. März 2018.
- 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.
- Doralt, W. (2016). Weg mit der kalten Progression? Ja, aber..., Gastkommentar in Die Presse vom 13. Jänner 2016.
- Fiskalrat (2015). Information des Büros des Fiskalrates vom 10. Juli 2015.
- Immervoll, H. (2000). Fiscal Drag – An Automatic Stabiliser?, Cambridge Working Papers in Economics 25.
- OECD (2022). Taxing Wages 2022, OECD Publishing, Paris.
- Reiter, M., M. Ertl, S. Forstner und E. Garcia-Moran (2022). Die Steuerreformen und die Wirkung der kalten Progression im Zeitraum 2016 bis 2025 – Analyse anlässlich der ökosozialen Steuerreform 2022, IHS Projektbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011). Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/12.

