

Auswirkung der Inflationsindexierung des Einkommensteuergesetzes (EStG); „Abschaffung der kalten Progression“¹

Zusammenfassung:

- Ab 2023 tritt als Maßnahme des Teuerungs-Entlastungspakets Teil II die Inflationsindexierung des EStG („**Abschaffung der kalten Progression**“) in Kraft. Die Indexierung erfolgt zu 2/3 automatisch mit der **um 1,5 Jahre verzögerten** Entwicklung des **Verbraucherpreisindex (VPI)** und betrifft neben den Grenzwerten der Tarifstufen auch die wichtigsten Absatzbeträge. Ausgenommen von der Indexierung sind u. a. der Familienbonus, der Kindermehrbetrag, Pendlerpauschale und -euro, die Grenze des Gewinnfreibetrags, die Werbekostenpauschale und der Grenzwert der obersten Tarifstufe (ab 1 Mio Euro).
- Die Abgeltung des **verbleibenden Drittels** wird anhand eines jährlichen „**Progressionsberichts**“ quantifiziert und von der Bundesregierung diskretionär für das Folgejahr beschlossen. Für 2023 erfolgt dies durch eine stärkere Erhöhung der ersten zwei Tarifstufen sowie einer vollen Indexierung der Absatzbeträge.
- Auf Basis der mittelfristigen Inflationsprognose des WIFO vom Oktober 2022 beträgt das Minderaufkommen der Lohnsteuer und veranlagten Einkommensteuer im Vergleich zur Nichtindexierung laut Berechnungen des Büros des Fiskalrates: **1,5 Mrd Euro (2023), 4,4 Mrd Euro (2024), 6,8 Mrd Euro (2025) und 8,7 Mrd Euro (2026)**.
- Das Zusammenspiel aus Inkrafttreten der „**ökosozialen Steuerreform**“, der **Indexierung des EStG** und die dabei **verzögerte Berücksichtigung der Inflationsentwicklung** lässt die Lohnsteuerquote bis 2025 sinken, bevor sie auf **historisch niedrigem Niveau von 13,0%** „eingefroren“ wird. Eine Nichtindexierung hätte andererseits – aufgrund der hohen Inflationsraten – einen Anstieg der Lohnsteuerquote auf den historischen Höchstwert von 15,6% bis 2026 zur Folge.
- In der Vergangenheit war die Entwicklung der Lohnsteuerquote durch den laufenden Anstieg aufgrund der kalten Progression sowie den regelmäßigen Niveauverschiebungen nach unten im Zuge einer Steuerreform geprägt (markantes „Sägezahnmuster“). Aufgrund der Indexierung ergibt sich **künftig eine deutlich glattere Entwicklung**. In der Periode 2001 bis 2015 wurde der Effekt der kalten Progression durch lohnsteuersenkende Maßnahmen tendenziell unterkompensiert, seit der Steuerreform 2016 wurde sie hingegen tendenziell überkompensiert. Die **akkumulierten Nettomehreinnahmen** (Mehreinnahmen aus kalter Progression abzüglich Mindereinnahmen aus Lohnsteuermaßnahmen) **betragen seit 2001 knapp 6 Mrd Euro** (gemessen zu Preisen 2022) oder **durchschnittlich rund 0,3 Mrd Euro p. a.**

¹ Autorin und Autor: Alena Bachleitner und Philip Schuster

Auswirkung der Inflationsindexierung des EStG

Wesentliche Tarifeckwerte des geltenden Einkommensteuergesetzes (EStG) sind mit nominellen Werten definiert. Das führt dazu, dass bei einem inflationsbedingtem Anstieg der Einkommen durch den progressiven Steuertarif die durchschnittliche Steuerbelastung steigen, auch wenn das reale Einkommen unverändert bleiben. Die hohe erwartete Inflation 2022 von 8,3% veranlasste die Bundesregierung, die durch eine Nichtanpassung der nominellen Eckwerte entstehenden inflationsbedingten Mehreinnahmen jährlich abzugelten. Das Teuerungs-Entlastungsmaßnahmen-Paket II² sieht ab 2023 eine automatische Kompensation von zwei Dritteln der positiven Inflationsrate, ermittelt durch das arithmetische Mittel der Inflationsraten von Juli des Vorjahres bis einschließlich Juni des laufenden Jahres, vor. Das verbleibende Drittel wird durch diskretionäre Maßnahmen abgegolten. Die Ausgestaltung dieser Maßnahmen muss jedes Jahr in einem Ministerratsbeschluss bis zum 15. September beschlossen werden. Als Grundlage dient der jährlich erstellte „Progressionsbericht“, der für das jeweilige Folgejahr die Höhe der Inflationsrate und das prognostizierte Einkommensteueraufkommen mit und ohne Inflationsindexierung darstellt. Inflationsangepasst werden neben den Grenzwerten der Tarifstufen auch der (erhöhte) Verkehrsabsetzbetrag sowie der Zuschlag zum Verkehrsabsetzbetrag, SV-Rückerstattung und -Bonus, der (erhöhte) Pensionistenabsetzbetrag, der Alleinverdiener- und Alleinerzieherabsetzbetrag, sowie der Unterhaltsabsetzbetrag. Es werden jedoch einige Tarifelemente nicht angepasst. Das umfasst unter anderem den Familienbonus, den Kindermehrbetrag, das Pendlerpauschale und den Pendlereuro, Grenzen für Gewinnfreibeträge, Mitarbeitergewinnbeteiligung, das Werbungskostenpauschale und den Grenzwert der obersten Tarifstufe (1 Mio Euro). Die Anpassungen treten jeweils mit dem 1. Jänner des Folgejahres in Kraft. Für das Jahr 2023 wurde der Progressionsbericht gemeinsam von WIFO und IHS erstellt (Ertl et al., 2022). Für das kommende Jahr ergibt sich eine Inflationsindexierungsrate von 5,2%. Als Abgeltung des diskretionären Drittels beschloss die Bundesregierung, die zwei ersten Tarifstufen überdurchschnittlich mit 6,2% anzupassen, während die höheren Tarifstufen um zwei Drittel der Inflationsrate, d. h. um rund 3,5 %, angepasst werden. Zudem werden Absetzbeträge und deren Einschleifgrenzen 2023 um die volle Höhe der Inflationsraten angehoben.

Tabelle 1: Vergleich Verbraucherpreisindex und gesetzliche Inflationsindexierungsrate

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Verbraucherpreisindex (in % vs. Vorjahr)	2,8	8,3	6,5	3,8	3,0	2,5
Inflationsindexierungsrate (in %)	-	-	5,2	8,1	5,1	3,4

Quelle: WIFO-Mittelfristprognose Oktober 2022, eigene Berechnungen.

Methodische Änderung der FISK-Fiskalprognose von Lohn- und veranlagter Einkommensteuer

Die Fortschreibung des Aufkommens einer Wertsteuer erfolgt in der FISK-Fiskalprognose in der Regel anhand folgender Formel: $X_t = X_{t-1}(1 + g_t^M)(1 + g_t^P \epsilon_t) + Disk_t$. X_t bezeichnet das Steueraufkommen zum Zeitpunkt t , g_t^M und g_t^P sind die Wachstumsraten der Mengen- bzw. der Preiskomponente der entsprechenden Steuerbasis (Y_t)³ und ϵ_t ist die Elastizität der Preiskomponente. $Disk_t$ bezeichnet die Aufkommensänderung gegenüber dem Vorjahr aufgrund einer diskretionären Maßnahme und wird in weiterer Folge der Einfachheit halber ignoriert. ϵ_t hat dabei eine intuitive Interpretation: es misst den durchschnittlichen Grenzsteuersatz (gewichtet mit den absoluten Steuerbasisänderungen) geteilt durch

² Siehe: [1662 d.B. \(XXVII. GP\) - Teuerungs-Entlastungspaket Teil II | Parlament Österreich](#)

³ Das heißt $Y_t = Y_{t-1}(1 + g_t^M)(1 + g_t^P)$.

den durchschnittlichen Durchschnittsteuersatz (gewichtet mit den Steuerbasen).⁴ Diese Elastizität ist daher ein Maß für den Grad der durchschnittlichen Progression. Für eine proportionale Steuer fallen Grenz- und Durchschnittsteuersatz zusammen, daher folgt $\epsilon_t = 1$ (was eine Unterscheidung zwischen Mengen- und Preiskomponente überflüssig macht). Für eine progressive Steuer, wie die Einkommensteuer, gilt $\epsilon > 1$, abhängig vom durchschnittlichen Progressionsgrad. In der FISK-Fiskalprognose kommen aktuell für die Lohnsteuer der Arbeitnehmer $\epsilon = 1,9$ und für die Lohnsteuer der Pensionisten $\epsilon = 2,1$ zur Anwendung.⁵ g^M ist dabei das Wachstum der Anzahl an Arbeitnehmern bzw. Pensionisten, während g^P die durchschnittliche Wachstumsrate von Löhnen und Gehältern bzw. Pensionen pro Bezieher ist.

Durch die Erweiterung der oben angeführten Fortschreibungsformel kann zwischen einem warmen und einem kalten Progressionseffekt unterschieden werden. Um das erkennen zu können, hilft es, die Formel wie folgt zu erweitern:

$$X_t = X_{t-1} \left(1 + \underbrace{g_t^M}_{\text{Mengeneffekt}} \right) \left(1 + \underbrace{g_t^P}_{\text{reiner Preiseffekt}} + \underbrace{(\epsilon_t - 1)[g_t^P - \pi_t]}_{\text{warmer Progressionseff.}} + \underbrace{(\epsilon_t - 1)\pi_t}_{\text{kalter Progressionseff.}} \right),$$

wobei π die Inflationsrate bezeichnet.

Die Inflationsindexierung der Einkommensteuerstufen und anderer EStG-Parameter führt dazu, dass Teile des Preiswachstums unterschiedliche Wirkung auf das Steueraufkommen haben. Aufgrund der Inflationsindexierung entfällt der letzte Term, sodass das Lohnsteueraufkommen nun wie folgt fortgeschrieben wird:⁶

$$X_t = X_{t-1} (1 + g_t^M) (1 + g_t^P \epsilon_t - (\epsilon_t - 1)\pi_{t-1,5}).$$

Dabei ist zu beachten, dass die kontemporäre Gesamtjahresinflationsrate vor Ablauf des Jahres noch unbekannt ist und die gesetzliche Regelung daher auf die um 1,5 Jahre (18 Monate) zeitlich verzögerte Inflationsrate abzielt (Tabelle 1). Die Lohnsteuerquote (X_t/Y_t) ist daher genau dann unverändert, wenn $g_t^P = \pi_{t-1,5}$. Ohne diskretionäre Eingriffe erfolgt ein laufendes Sinken bzw. Steigen der Lohnsteuerquote daher nur durch systematische Reallohn- und Realpensionsverluste bzw. -gewinne. Die gesetzliche Regelung sieht vor, dass lediglich 2/3 der Inflationsindexierung automatisch erfolgt, während das verbliebene Drittel diskretionär verteilt wird. In der FISK-Fiskalprognose wird standardmäßig eine volle Indexierung

⁴ Zur Illustration: Der Grenz- und Durchschnittsteuersatz einer steuerpflichtigen Person i sind $\hat{\tau}^i$ und τ^i sowie Steuerbasis und -aufkommen werden mit y^i und x^i bezeichnet. Dann kann (unter der Annahme eines unveränderten $\hat{\tau}^i$) die Veränderung der individuellen Steuerlast wie folgt geschrieben werden: $dx_t^i = x_t^i - x_{t-1}^i = \hat{\tau}^i y_{t-1}^i g_t^{P,i}$. Nach Einsetzen der Definition des Durchschnittsteuersatzes $\tau_t^i = x_t^i/y_t^i$ ergibt sich daher $x_t^i = x_{t-1}^i (1 + g_t^{P,i} \epsilon_t^i)$ mit $\epsilon_t^i = \hat{\tau}^i/\tau_{t-1}^i$.

⁵ Das Lohnsteueraufkommen wird für Arbeitnehmer und Pensionisten separat geschätzt. Die Elastizitäten werden durch individuelle Steuerlastberechnungen der im 1%igen Sample der Lohnsteuerstatistik von Statistik Austria enthaltenen Fälle hergeleitet.

⁶ Zusätzlich wird die Aufkommensveränderung noch von einem Konzentrationseffekt proportional zu $d\epsilon_t$, also einer Änderung in dem Grad der durchschnittlichen Progression aufgrund einer Veränderung in der Zusammensetzung der individuellen steuerpflichtigen Einkommen, beeinflusst. Aufgrund fehlender Prognosewerte zu Änderungen in der Konzentration der Einkommen wird dies in der FISK-Fiskalprognose ignoriert.

unterstellt, die im Anlassfall (z. B. Verteilung des diskretionären Drittels außerhalb des Einkommensteuersystems, signifikante Änderung des Progressionsgrads) durch entsprechende Anpassungen (z. B. Aufkommensverschiebung zwischen betroffenen Steuern, Neuschätzung von ϵ) angepasst wird.⁷

Die Berücksichtigung der Inflationsindexierung für die Schätzung des Aufkommens der veranlagten Einkommensteuer erweist sich aufgrund der deutlich geringeren Schätzgüte (im Vergleich zur Lohnsteuer) als schwieriger und wird daher mit einem simplen Ad-hoc-Ansatz gelöst. Der Aufkommenseffekt der Indexierung $(-X_{t-1}(1 + g_t^M)(\epsilon_t - 1)\pi_{t-1,5})$ wird dabei von der Lohnsteuer auf die veranlagte Einkommensteuer umgelegt (durch Gewichtung mit den relativen Aufkommen) und aufgrund der Veranlagung um ein Jahr verzögert in der Prognose berücksichtigt.

Aufkommenswirkung der Inflationsindexierung und Entwicklung der Lohnsteuerquote

Auf Basis der beschriebenen Methodenänderungen und Annahmen wird die Aufkommenswirkung der Inflationsindexierung des EstG mit 8,7 Mrd Euro an nicht-realisierten Zusatzeinnahmen für 2026 beziffert. Die Schätzung übersteigt damit jene des „Progressionsberichts“ von 7,8 Mrd Euro⁸ (sowie aufbauend auf der wirkungsorientierten Folgenabschätzung des Teuerungs-Entlastungspakets II). Die Abweichung erklärt sich hauptsächlich durch die mit Oktober 2022 nach oben revidierte Inflationsprognose des WIFO im Vergleich zum Sommer 2022.

Tabelle 2: Aufkommenswirkung der Inflationsindexierung des EstG

Aufkommen im Vergleich zu Nichtindexierung	2023	2024	2025	2026
	<i>in Mio Euro</i>			
Lohnsteuer	-1.515	-4.210	-6.278	-7.870
davon: von Arbeitnehmern	-1.063	-2.953	-4.385	-5.478
davon: von Pensionisten	-453	-1.257	-1.893	-2.392
Veranlagte Einkommensteuer		-209	-557	-789
Gesamt	-1.515	-4.419	-6.835	-8.659

Quelle: Büro des Fiskalrates, eigene Berechnungen.

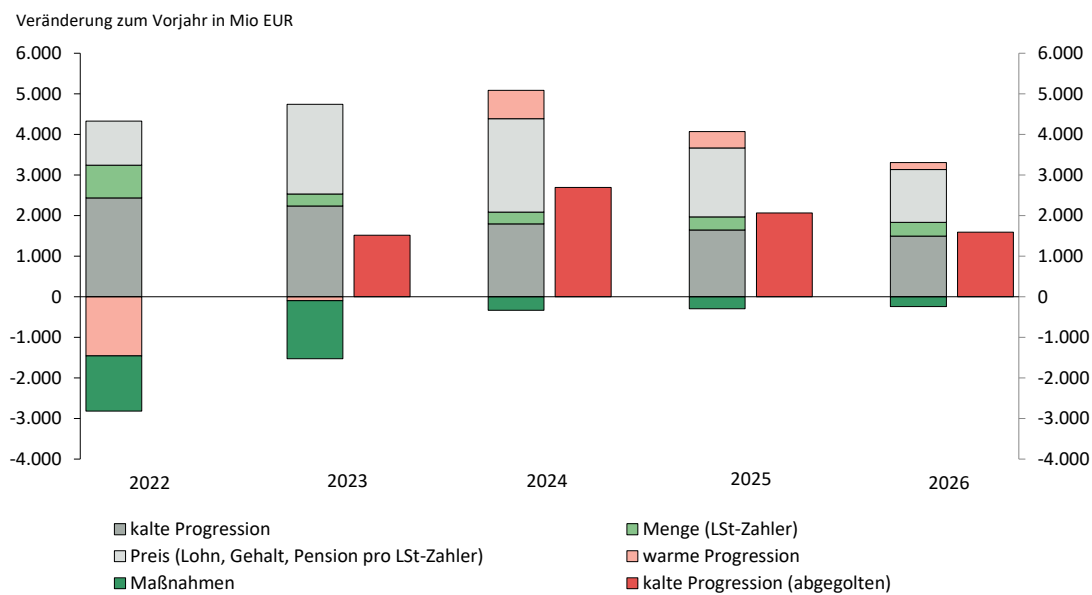
Grafik 1 zeigt die Veränderung des Lohnsteueraufkommens gegenüber dem Vorjahr zerlegt nach Einflussfaktoren gemäß der Formel des vorangegangenen Abschnitts. Dabei wird die kontemporäre kalte Progression (dunkelgraue Balken) dargestellt und der nach der neuen gesetzlichen Regelung abgegoltenen kalten Progression (rote Balken) gegenübergestellt. Der Unterschied ergibt sich durch die um eineinhalb Jahre verzögerte Berücksichtigung der Inflationsraten. Während dieser Unterschied nach einer Normalisierung der Inflationsentwicklung mit der Zeit nur mehr eine untergeordnete Rolle spielen sollte, ist er im Prognosehorizont doch markant. 2023 wird die kalte Progression aufgrund der Zeitverzögerung noch unterkompensiert, allerdings wird sie in den Folgejahren überkompensiert. Der Grund ist, dass das Reordinationsjahr 2022, obwohl die Indexierung erst 2023 beginnt, noch in den berücksichtigten Zeit-

⁷ Die nicht perfekte Indexierung aufgrund der oben angeführten Ausnahmen wurde hier in der Darstellung und Herleitung ignoriert. In der Prognose wird dies durch einen aufkommenserhöhenden additiven Korrekturterm berücksichtigt. Auf Basis von Informationen zu indirekten Förderungen aus dem Förderungsbericht laut BHG und eigenen Schätzungen wird in der FISK-Fiskalprognose mit einem Zusatzaufkommen (im Vergleich zur perfekten Indexierung) von 25 Mio Euro (LSt: 12 Mio Euro, ESt: 13 Mio Euro) pro Inflationsprozentpunkt pro Jahr gerechnet.

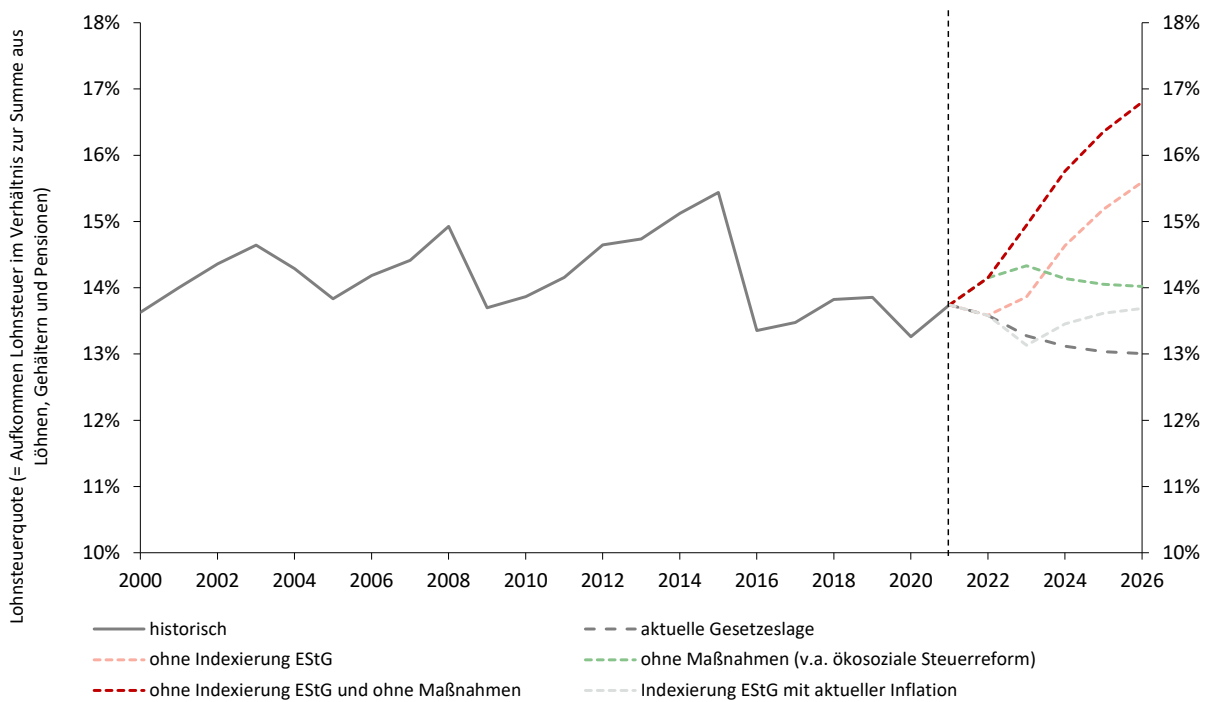
⁸ Im Progressionsbericht werden die geschätzten Mindereinnahmen jeweils dem entsprechenden Steuerjahr zugeteilt, während die Darstellung in Tabelle 2 auf den Zeitpunkt der Budgetwirksamkeit abzielt.

raum fällt. Die Zeitverzögerung des Inflationsindexierungsfaktors erklärt auch, warum die Lohnsteuerquote ab 2024 weiterhin leicht sinkt, während sie bei einer hypothetisch unmittelbaren Indexierung aufgrund der Reallohngewinne ab 2024 wieder steigen würde (Grafik 2). Im historischen Vergleich ist ersichtlich, dass durch das Zusammenwirken von ökosozialer Steuerreform und Start der Inflationsindexierung des EstG die Lohnsteuerquote auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau von rund 13% „eingefroren“ wird. Grafik 2 erlaubt eine Unterscheidung der Wirkungen der Inflationsindexierung gegenüber anderen diskretionären Maßnahmen (v. a. ökosoziale Steuerreform) auf die Lohnsteuerquote. Letztere senken die Lohnsteuerquote dauerhaft um rund 1 Prozentpunkt. Weiters wurde ein Szenario simuliert, in dem keine der beschlossenen Maßnahmen (ökosoziale Steuerreform, Inflationsindexierung EstG, etc.) berücksichtigt werden. In diesem Fall würde die Lohnsteuerquote bis 2026 auf knapp 17% steigen und damit eine Erhöhung der Durchschnittsteuerbelastung um etwa 22% gegenüber 2021 (Lohnsteuerquote: 13,7%) bedeuten.

Grafik 1: Zerlegung der jährlichen Veränderung des Lohnsteueraufkommens



Grafik 2: Entwicklung der Lohnsteuerquote in Alternativszenarien



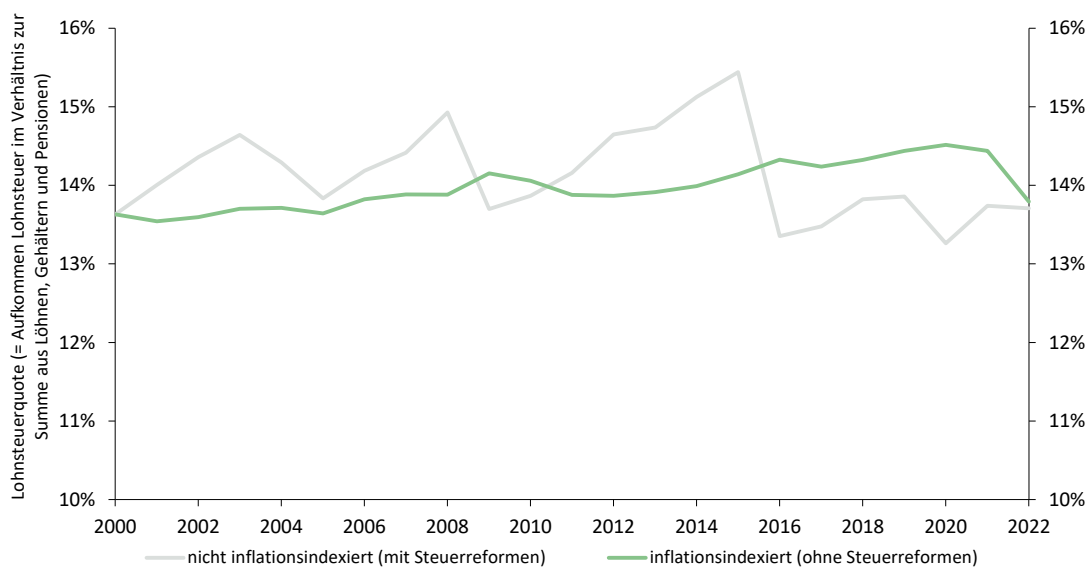
Anmerkung: "Maßnahmen" exkludiert die Indexierung EStG, da separat dargestellt.
Quelle: Büro des Fiskalrates, eigene Berechnungen.

Aufkommenswirkung von kalter Progression und Steuerreformen seit 2000

Die beschriebene Methodik erlaubt auch eine historische Betrachtung der Aufkommenswirkung der kalten Progression. Im Speziellen kann man die Frage adressieren, ob die regelmäßig durchgeführten Steuerreformen in etwa dem Volumen der kalten Progression entsprochen haben oder nicht. Grafik 3 zeigt die historische Lohnsteuerquote zwischen 2000 und 2022 mit dem markanten „Sägezahn“-Muster, welches durch die schleichende Erhöhung, hauptsächlich aufgrund der kalten Progression, gefolgt von einer Abwärtsbewegung im Zuge einer größeren Steuerreform, gekennzeichnet ist. Demgegenüber steht die kontrafaktische Entwicklung der Lohnsteuerquote, wenn das EStG bereits ab 2000 inflationsindexiert gewesen wäre, dafür aber keine zusätzlichen diskretionären Maßnahmen (größere Steuerreformen und kleinere Anpassungen) erfolgt wären. In beiden Fällen liegt die Lohnsteuerquote 2022 in etwa bei dem Ausgangswert des Jahres 2000 bei knapp unter 14%. Die Verläufe unterscheiden sich allerdings klar, wobei sich im Fall der Inflationsindexierung die Lohnsteuerquote deutlich glatter entwickelt hätte. Der betrachtete Zeitraum kann in zwei Perioden unterteilt werden. Vor 2016 wäre die inflationsindexierte Lohnsteuerquote größtenteils unterhalb des tatsächlichen Verlaufs gelegen, d. h. die kalte Progression wurde tendenziell unterkompensiert. Beginnend mit der Steuerreform 2016 wurde die kalte Progression tendenziell überkompensiert. Grafik 4 veranschaulicht dies durch die Betrachtung des akkumulierten Nettoeffekts, also Zusatzaufkommen durch die kalte Progression abzüglich der Mindereinnahmen aus diskretionären Lohnsteuermaßnahmen, seit dem Basisjahr 2000. Nach zwischenzeitlich 17 Mrd Euro an zusätzlichen Nettoeinnahmen bis zum Jahr 2015, ist der akkumulierte Budgeteffekt 2022 auf 6 Mrd Euro (gemessen zu Preisen 2022) gesunken. Aufgeteilt auf den gesamten Betrachtungszeitraum entspricht dies rund 0,3 Mrd Euro p. a. an nicht kompensierten Mehreinnahmen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Analyse abhängig von der Wahl des Basisjahres ist. Weiters ist die Betrachtung auf die Lohnsteuer beschränkt. Sowohl die kalte Progression als auch Einkommensteuerreformen betreffen ebenso die veranlagte Einkommensteuer. Zudem erfolgten Einkommensteuertarifreformen jeweils in Gesamtsteuerpaketen, die typischerweise weitere Entlastungsmaßnahmen sowie Gegenfinanzierungsmaßnahmen enthielten, die für eine Gesamtbeurteilung relevant sind. Durch die Indexierung fällt mit den regelmäßigen Steuerreformen damit auch eine regelmäßige Diskussion zu Begleit- und Gegenfinanzierungsmaßnahmen weg. Während Gegenfinanzierungsmaßnahmen für die im Betrachtungszeitraum liegende Steuerreformen meist eine quantitativ bescheidene Rolle gespielt haben⁹, stellt die Steuerreform 2016 hier eine Ausnahme dar. Die deutliche Senkung der Lohnsteuerquote unter das Niveau der Vorjahre ist hier als Steuerstrukturreform zu verstehen, welche dauerhaft Aufkommen von Lohnsteuer Richtung veranlagter Einkommensteuer (Anhebung Immo-ESt, Kontoeinsicht), Umsatzsteuer (Registrierkassenpflicht) und andere Steuern verschoben hat.

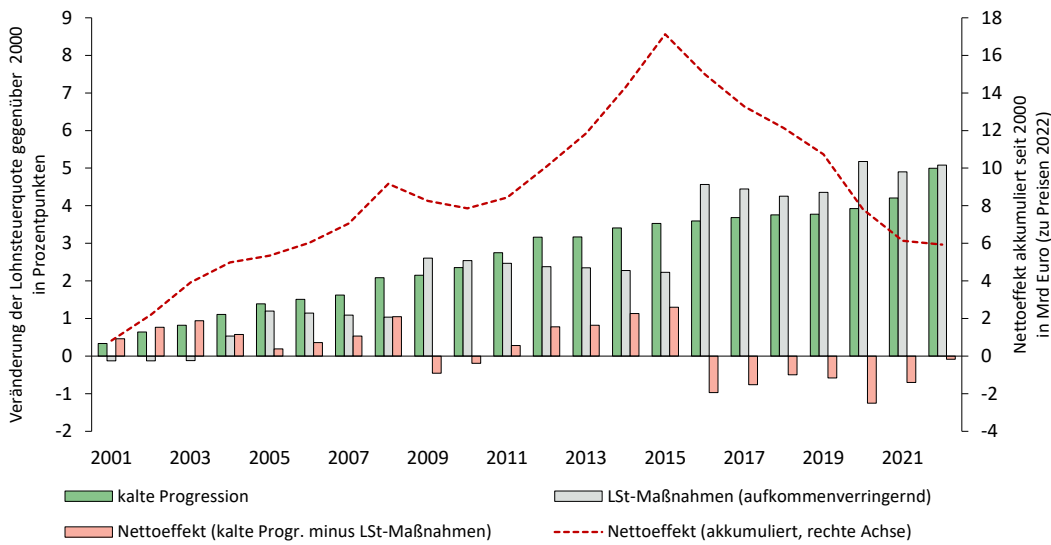
Grafik 3: Lohnsteuerquote 2000 bis 2022 – inflationsindexiert versus nicht inflationsindexiert



Anmerkung: Die Inflationsindexierung wurde ab 2000 mit der jeweils aktuellen Inflation berechnet.
Quelle: Büro des Fiskalrates, eigene Berechnungen.

⁹ Bei den Steuerreformen 2004/2005 und 2009 standen den EStG-Tarifsenkungen im Ausmaß von 2,2 Mrd Euro (2004/2005) bzw. 2,3 Mrd Euro (2009) nur geringfügige Gegenfinanzierungsmaßnahmen (2004/2005: Erhöhung einzelner Verbrauchsteuern um 230 Mio Euro, 2009: Abschaffung der begünstigten Besteuerung einbehaltener Gewinne im Ausmaß von 150 Mio Euro) gegenüber (siehe Breuss et al., 2004 und Schratzenstaller, 2009).

Grafik 4: Aufkommenswirkung kalte Progression versus Lohnsteuermaßnahmen



Anmerkung: kalte Progression auf Basis der jeweils aktuellen Inflation berechnet.
Quelle: Büro des Fiskalrates, eigene Berechnungen.

Literaturhinweise

Ertl, M., Forstner, S., Reiter, M., Baumgartner, J. und Loretz, S. (2022): „Schätzung der kalten Progression als Grundlage für Maßnahmen zur Inflationsabgeltung für das Jahr 2023“, „Progressionsbericht“ im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien.

Breuss, F., Kaniowski, S., und Schratzenstaller, M. (2004): „Steuerreform 2004/05 – Maßnahmen und makroökonomische Effekte“, WIFO-Monatsbericht 8/2004, S. 627-643.

Schratzenstaller, M. (2009): „Steuerreform 2009/10“, WIFO-Monatsbericht 8/2004, S. 687-702.