



Bundesministerium für Finanzen
Johannesgasse 5
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ-EUGEN-STRASSE 20-22
1040 WIEN
www.arbeiterkammer.at
erreichbar mit der Linie D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65	Fax 501 65	Datum
2022-	SR-Gst/Mü/Pi	Mühlböck Vanessa	DW 12353	DW 142353	08.08.2022
0.509.395		Bernhofer Dominik			

Bundesgesetz, mit dem das Einkommensteuergesetz 1988 geändert wird (Teuerungs-Entlastungspaket Teil II), Verordnung des Bundesministers für Finanzen zum Progressionsbericht (Progressionsberichtsverordnung – PBV)

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs und nimmt dazu wie folgt Stellung.

Inhalt des Entwurfs:

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll die kalte Progression in Zukunft automatisch abgegolten werden, in dem die Grenzwerte des Steuertarifs sowie wesentliche Absetzbeträge (§ 33 EStG) jährlich automatisch angepasst werden. Die Anpassung erfolgt mit zwei Drittel der Inflationsrate vom Zeitraum Juli des zweitvorangegangenen Jahres bis Juni des vorangegangenen Jahres. Das verbleibende Drittel der Inflationswirkungen soll durch gesonderte gesetzliche Maßnahmen auf Grundlage eines Progressionsberichts rückverteilt werden, der von zwei unabhängigen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten erstellt werden soll. Die Rahmenbedingungen des Progressionsberichts werden in der gesonderten Progressionsberichtsverordnung geregelt.

Das Wichtigste in Kürze:

- Die kalte Progression wird definiert als Differenz zwischen dem Steueraufkommen mit den auf Grundlage des Gesetzesentwurfes inflationsangepassten Beträgen und dem Steueraufkommen ohne angepasste Beträge
- Angepasst werden die Steuertarifgrenzen, die Einkommensgrenzen für Absetzbeträge und die Absetzbeträge samt Negativsteuern

- Nicht um die Inflation angepasst wird die letzte Steuergrenze von 1 Mio. Euro, der Kinderabsetzbetrag (der gemeinsam mit der Familienbeihilfe jährlich um den Anpassungsfaktor gemäß ASVG erhöht wird) sowie diverse andere Beträge im EStG (zB die Freibeträge für Zulagen, die Kilometergelder, etc)
- Die für die Anpassung im Folgejahr maßgebliche Inflationsrate ist das arithmetische Mittel der Inflationsraten der Monate Juli des Vorjahres bis Juni des aktuellen Jahres
- Die anzupassenden Beträge werden mit zwei Drittel der Inflationsrate jährlich automatisch valorisiert und bis 31. August mittels Verordnung veröffentlicht
- Für das verbleibende Drittel der kalten Progression hat die Bundesregierung in einem Ministerratsbeschluss bis 15. September Entlastungsmaßnahmen für Bezieher:innen von Einkünften festzulegen
- Grundlage dieses Beschlusses ist ein Progressionsbericht, der neben der Inflationsrate und den Prognosen zum Einkommensteueraufkommen auch eine Verteilung der Einkommen sowie relevanter sozioökonomischer Charakteristika enthalten soll
- Im zweitfolgenden Jahr sind die Ergebnisse des Progressionsberichts ex-post zu überprüfen und die Ergebnisse dem Nationalrat vorzulegen
- Die erste Anpassung soll bereits ab dem Steuerjahr 2023 zur Anwendung kommen

Die jährliche Abgeltung der kalten Progression entspricht einer langjährigen Forderung der BAK und der Versuch diese zu realisieren wird begrüßt. Die Umsetzung ist allerdings nicht völlig zufriedenstellend gelungen, weshalb der Entwurf an wesentlichen Stellen noch nachzuschärfen ist. Insbesondere sind die Formulierungen an einigen Stellen nicht eindeutig bzw im Sinne der Rechtssicherheit zu wenig spezifisch (zB iZm den sozioökonomischen Charakteristika). Kritisch zu sehen ist auch, dass die neue Inflationsanpassung gemäß § 33a EStG wesentliche Beträge des Einkommensteuergesetzes außer Acht lässt, darunter die für die Arbeitnehmer:innen wesentlichen Freibeträge für Zulagen und Reisekosten, die teilweise schon seit Jahrzehnten nicht mehr an die Inflation angepasst worden sind. Um eine Umverteilung „von unten nach oben“ zu verhindern, braucht es eine vollständige automatische Inflationsanpassung der Absetzbeträge samt Negativsteuern. Diese kommen vor allem Arbeitnehmer:innen und Pensionist:innen mit kleinen Einkommen zugute und sollten daher aus der politischen Verteilung herausgehalten werden.

Hinsichtlich der Verteilung der nicht automatisch berücksichtigten Inflationswirkung bedarf es einer Klarstellung, wem diese Entlastung tatsächlich zugutekommen soll. Die jetzige Formulierung ist äußerst vage und ließe zB auch eine steuerliche Entlastung für Kapitaleinkünfte zu, die wegen dem besonderen Steuersatz gar keiner kalten Progression unterworfen sind. Die BAK fordert, dass die politischen Entscheidungsspielräume sozial genutzt werden. Dazu bedarf es insbesondere einer umfassenden Verteilungsanalyse zur kalten Progression im Rahmen des Progressionsberichts als wesentliche Entscheidungsgrundlage für die Politik. Da vorwiegend Arbeitnehmer:innen und Pensionist:innen die Einkommensteuer in Form der Lohnsteuer bezahlen und damit das Gros der kalten Progression tragen, ist eine Einbindung der Arbeitnehmer:innen-Vertretung in den Verhandlungsprozess für weitere Entlastungsmaßnahmen jedenfalls notwendig.

Das von der Regierung gewählte Instrument zur Abgeltung der kalten Progression wird in der finanzwissenschaftlichen Literatur auch als „Tarif auf Rädern“ bezeichnet. Empirische Untersuchungen zeigen, dass die budgetären Kosten einer solchen Indexierung wesentlicher Tarifbestandteile regelmäßig über den Mehreinnahmen durch die kalte Progression liegen, weil Steuerpflichtige, deren Einkommen wegen Karenzen, Arbeitslosigkeit oder Pensionierung stagniert oder sinkt, keine zusätzliche Steuerleistung erbringen, sehr wohl aber von der Tarifierhöhung profitieren (zB Johannes Biricz, Josef Milz und Andreas Mitterlehner; Kalte Progression: Vergleichende Betrachtungen und Berechnungen, Statistische Nachrichten 5/2017). Die Bundesregierung hat daher eine vollständige und solide Gegenfinanzierung der Abgeltung der kalten Progression sicherzustellen, sodass weiterer Druck auf die Budgets der Gebietskörperschaften hintangehalten werden kann. Internationale Empfehlungen legen Österreich eine Steuerstrukturreform nahe, die eben nicht nur Abgaben für Arbeitnehmer:innen senkt, sondern darüber hinaus auch für höhere vermögensbezogene Steuern sorgt. Dieser zweitgenannte Schritt fehlt im Konzept der Regierung und muss dringend nachgeliefert werden. Fertige Modellvorschläge etwa für eine Millionärssteuer liegen auf dem Tisch. Denkbar wäre auch ein Verzicht auf die beschlossene Senkung der Körperschaftsteuer, die hohe budgetäre Kosten verursacht.

Die jährliche Abgeltung der kalten Progression ist Teil eines größeren Maßnahmenpakets zur Abfederung der sozialen Kosten der Teuerung. Die BAK erlaubt sich in diesem Zusammenhang klarzustellen, dass die bislang gesetzten strukturellen Maßnahmen gegen die Teuerung nicht ausreichend sind. Das gilt insbesondere für die notwendige, aber noch ausstehende Anhebung wesentlicher Sozial- und Versicherungsleistungen wie die Nettoersatzrate beim Arbeitslosengeld, die Ausgleichszulage oder die Sozialhilfe (Mindestsicherung). Zudem darf die Abgeltung der kalten Progression, anders als von manchen Kommentator:innen empfohlen, keinen Einfluss auf die Lohnverhandlungen haben. Niedrigere Lohnabschlüsse als Folge der Abgeltung hätten zur Folge, dass sich die Arbeitnehmer:innen diese selbst finanzieren würden. Die BAK geht davon aus, dass die Abgeltung der kalten Progression von der Bundesregierung als Entlastung der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen konzipiert wurde und erwartet sich nötigenfalls auch entsprechende Klarstellungen.

Zu den wesentlichen Bestimmungen des geplanten Entwurfs:

Einkommensteuergesetz 1988

Zu Z 1 (§ 33 Abs. 1):

Es wird definiert, dass die Tarifgrenzen, mit Ausnahme der letzten in Höhe von 1 Mio. Euro, automatisch nach Maßgabe des Gesetzesentwurfes inflationsangepasst werden sollen. Weiters werden die Absetzbeträge, ausgenommen der Familienbonus Plus, Kindermehrbetrag, Pendlereuro und Kinderabsetzbetrag sowie die mit einzelnen Absetzbeträgen in Zusammenhang stehenden Einkommensgrenzen und die Maximalbeträge der SV-Rückerstattung bzw. des SV-Bonus inflationsangepasst. Konkret wird also definiert, welche Werte jährlich angehoben werden, um die kalte Progression abzugelten.

Während für den Kinderabsetzbetrag – analog zur Familienbeihilfe – der Anpassungsfaktor gem. § 108f ASVG greifen soll (Teuerungs-Entlastungspaket Teil III) ist für die Freibeträge im Einkommensteuergesetz keinerlei Anpassung vorgesehen, obwohl diese hochnotwendig wäre. So wurde beispielsweise das Werbungskostenpauschale bereits seit der Einführung des EStG 1988 nicht mehr angehoben und beträgt seitdem unverändert 132 Euro jährlich. Auch die Freibeträge für Zulagen iSd § 68 EStG betragen seit diesem Zeitpunkt 360 Euro. Gleiches gilt für die Höchstgrenzen für Tages- und Nächtigungsgelder oder den Veranlagungsfreibetrag. Problematisch ist mittel- und langfristig zudem, dass der Freibetrag und die Freigrenze im Zusammenhang mit den Sonstigen Bezügen gem § 67 Abs 1 und 2 EStG nicht angehoben werden soll. Die bisherige Freigrenze von 2.100 Euro jährlich führt bereits jetzt dazu, dass für Sonstige Bezüge die Lohnsteuer früher einsetzt als für laufende Bezüge. Diese Steuer wird zwar im Zuge der Veranlagung angerechnet, kann jedoch nicht durch Frei- oder Absetzbeträge gemindert werden. Diese Schieflage wird sich weiter verschärfen.

Die BAK fordert in diesem Zusammenhang Nachbesserungen dahingehend, dass auch fixe Freibeträge im Einkommensteuergesetz, insbesondere aber die Freibeträge für Zulagen und Reisekosten sowie die Freigrenze für Sonstige Bezüge valorisiert werden.

Zu Z 2 (§ 33a):

Im neu eingefügten Paragraphen wird die kalte Progression legaldefiniert: es ist die Differenz zwischen dem Einkommensteueraufkommen ohne Inflationsanpassung und dem Aufkommen, gemäß dem um die Inflationsrate erhöhten Steuertarif. Die maßgebliche Inflationsrate errechnet sich aus dem arithmetischen Mittel, der von der Statistik Austria veröffentlichten Inflationsraten vom Juli des Vorjahres bis Juni des aktuellen Jahres.

Die automatische Anpassung der oben genannten Beträge erfolgt mit zwei Drittel der maßgeblichen Inflationsrate. Die angepassten Werte sind bis 31. August per Verordnung zu veröffentlichen. Hinsichtlich der Verteilung des übrigen Drittels ist bis 15. September ein Ministerratsbeschluss zu fassen, „der im Umfang des noch nicht erfassten Volumens der kalten Progression Entlastungsmaßnahmen für Bezieher:innen von Einkünften, vor allem im Bereich der Einkommensteuer, zum Gegenstand hat“. Grundlage für diese Entlastungsmaßnahmen ist ein bis zum 31. Juli vorzulegender Progressionsbericht. Dieser ist von zwei unabhängigen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten zu erstellen und hat insbesondere das für das Folgejahr prognostizierte Einkommensteueraufkommen, die Inflationsrate für die Anpassung und eine Simulation der zu erwartenden Einkommensverteilung zu enthalten. Zudem wird eine Verordnungsermächtigung für weitere bzw nähere Regelungen im Hinblick auf die Erstellung des Progressionsberichtes implementiert.

Die EB zum Mechanismus sind teilweise nicht ganz glücklich formuliert. So heißt es, das für „diskretionäre Maßnahmen“ zur Verfügung stehende Volumen ergebe sich als „Differenz zwischen dem Gesamtausmaß der kalten Progression und dem Gesamtausmaß der nicht automatisch ausgeglichenen Progression“. Das ist falsch, weil für die politische Verteilung

natürlich die Differenz zwischen dem Gesamtausmaß und der automatisch ausgeglichenen Progression relevant ist. Besser als eine Korrektur wäre eine Formulierung in Anlehnung an den der Formulierung vorangestellten Satz: „Die Differenz zwischen dem Aufkommen gemäß lit. a und lit. c stellt somit das Aufkommensvolumen dar, das für diskretionäre Maßnahmen zur Inflationsabgeltung im Rahmen des Ministerratsbeschlusses zur Verfügung steht.“

Aus verteilungspolitischer Sicht hält die BAK es für dringend geboten, dass die automatische Erhöhung der negativsteuerfähigen Absetzbeträge, der SV-Rückerstattung und des SV-Bonus, die vor allem kleinen Einkommen zugutekommen, im vollen Umfang der ermittelten Inflationsrate stattfindet und nicht auf zwei Drittel beschränkt wird. Andernfalls könnte die kalte Progression in diesen Tarifbereichen für eine Umverteilung „von unten nach oben“ genutzt werden, was von der BAK strikt abgelehnt wird.

Die in Gesetz und EB formulierten Kriterien für die Verteilung der nicht automatisch ausgeglichenen Progression sind äußerst vage gehalten. Im Gesetz ist von Entlastungsmaßnahmen für „Bezieher von Einkünften, vor allem im Bereich der Einkommensteuer“ die Rede. In den EB werden aber auch „andere Maßnahmen für Erwerbstätige, wie etwa solche im Bereich der Sozialversicherung, der Förderung der Mobilität von Erwerbstätigen mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder der Erleichterung von Erwerbstätigkeit sozial benachteiligter Personengruppen“ genannt. Es wird sich zeigen, ob ein derart breiter Spielraum in dieser Form praktikabel ist. Die Formulierung „Maßnahmen für Erwerbstätige, wie etwa solche im Bereich der Sozialversicherung“ deuten auf beitragsrechtliche Maßnahmen im ASVG hin. Die BAK erlaubt sich darauf hinzuweisen, dass eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für die Versicherten keine Entlastung darstellt, weil diese die Finanzierung ihrer Ansprüche infrage stellt. Die BAK lehnt eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge strikt ab und fordert eine entsprechende Klarstellung, dass Beitragssenkungen in der Sozialversicherung kein Instrument zur Abgeltung der kalten Progression sein können. Auch im Bereich der Steuer erscheint eine Klarstellung geboten. Nach der derzeitigen Textierung von § 33a Abs. 5 wären auch Entlastungsmaßnahmen für Bezieher:innen von Kapitaleinkünften oder Kapitalgesellschaften gedeckt, die aufgrund der dort gültigen proportionalen Steuersätze gar keiner kalten Progression unterworfen sind. Entlastungsmaßnahmen in diesen Bereichen wären unsachlich und sind daher jedenfalls auszuschließen.

Die BAK fordert, dass die politischen Entscheidungsspielräume zur Abgeltung der kalten Progression nach sozialen Gesichtspunkten genutzt werden. In der Progressionsberichtsverordnung wird zwar erwähnt, dass auch die Einkommensverteilung sowie relevante sozioökonomische Charakteristika dargestellt werden müssen, doch findet sich im neuen § 33a kein Verweis darauf, ob diese Informationen ein Entscheidungskriterium für die weiteren Entlastungsmaßnahmen sein sollen. Überhaupt fehlt das Erfordernis der Darstellung einer umfassenden Verteilungsanalyse zur kalten Progression, insbesondere die Darstellung der Betroffenheit von Inflationsentwicklung bzw kalter Progression nach Einkommen, Geschlecht und Art des Beschäftigungsverhältnisses. Es wird angeregt, die Absätze 5 und 6 des § 33a dahingehend zu präzisieren und klarzustellen, dass die Ergebnisse

der Verteilungsanalyse ein maßgebliches Kriterium für die weiteren Entlastungsmaßnahmen darstellen.

Progressionsberichtsverordnung

Zu § 1:

Der Progressionsbericht dient ua der Ermittlung des Ausmaßes der kalten Progression für das Folgejahr (Berichtsjahr). Dabei handelt es sich naturgemäß um eine Prognose auf Grundlage eines Basisjahres. Das Basisjahr wird im vorliegenden Verordnungsentwurf als drittvorangegangenes Kalenderjahr definiert. Aus den EB geht hervor, dass sich die Formulierung auf das Jahr bezieht, für das die Prognose erstellt wird (zB wird im Jahr 2023 mit Daten aus 2021 eine Prognose für 2024 erstellt). Im Sinne der Rechtsklarheit wird empfohlen die Textierung im Gesetz entsprechend zu präzisieren. Generell scheinen derart lang zurückliegende Daten vor allem in wirtschaftlich dynamischen Zeiten problematisch für verlässliche Prognosen, doch lässt sich eine gewisse Verzögerung in Hinblick auf die Datenverfügbarkeit nicht vermeiden.

Für die Schätzung des Ausmaßes der kalten Progression soll eine Einkommensverteilung unter Berücksichtigung der Jahresbruttoeinkommen von Arbeitnehmer:innen, Pensionist:innen und selbständig Beschäftigten sowie weiterer steuerlich relevanter sozioökonomischer Charakteristika ermittelt werden. Hierbei wird nur die Kinderzahl genannt. Darüber hinaus fehlt es an der Spezifikation, welche sozioökonomischen Kriterien als steuerlich relevant erachtet werden bzw ob die ermittelte Einkommensverteilung über die Prognose des Steueraufkommens hinaus als politische Entscheidungsgrundlage für die weiteren Entlastungsmaßnahmen relevant ist. Wie zu § 33a EStG erwähnt, fordert die BAK, dass die politischen Entscheidungsspielräume nach sozialen Gesichtspunkten genutzt werden. Dazu ist es erforderlich, dass die Verteilungsanalysen und -prognosen nicht bloß nach Einkommen, sondern auch nach Geschlecht und Art des Beschäftigungsverhältnisses erfolgen und hierbei nicht nur die Verteilung der Einkommen, sondern auch die Betroffenheit durch die Inflation sowie die kalte Progression betrachtet wird. Die BAK fordert eine entsprechende Anpassung der Verordnung, jedenfalls aber eine Präzisierung was relevante sozioökonomische Charakteristika sind.

Aus Sicht der BAK wäre zudem zu erläutern, warum die für die Einkommensverteilung im Basisjahr maßgeblichen Parameter (Z 1) von jenen im Berichtsjahr abweichen (Z 2).

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Anliegen und Anregungen.

