



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV
Hauptabteilung Direkte Bundessteuer,
Verrechnungssteuer, Stempelabgaben

Stab Gesetzgebung, Dezember 2008

Rascherer Ausgleich der Folgen der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer - Anhörungsverfahren

Erläuternder Bericht

Zusammenfassung

Von kalter Progression wird gesprochen, wenn eine steuerpflichtige Person beim Steuertarif in eine höhere Progressionsstufe gerät, weil ihr Einkommen aufgrund des Teuerungsausgleichs nominal gestiegen ist. Die steuerpflichtige Person hat somit eine höhere Steuerbelastung zu tragen, obwohl ihre Kaufkraft gleich geblieben ist.

Das geltende Recht sieht zwar einen Ausgleich der Folgen der kalten Progression vor - nämlich dann, wenn sich die Teuerung seit dem letzten Ausgleich um 7 Prozent erhöht hat, - die eher geringe Teuerung der letzten Jahre hat jedoch zur Folge, dass es jeweils mehrere Jahre dauert, bis die Voraussetzungen zu einem Ausgleich gegeben sind. Dieser Umstand führt dazu, dass das geltende Recht:

- *zu einer un stetigen Finanzpolitik des Bundes beiträgt;*
- *in der Bevölkerung eine negative Stimmung verursacht im Sinne von „Der Bund nimmt über Jahre hinweg Geld ein, das ihm nicht gehört!“*
- *immer wieder zu öffentlichen Diskussionen und Änderungsvorschlägen führt.*

Im Hinblick auf diese Nachteile der geltenden Regelung und verschiedener im Parlament häufiger Vorstösse zu diesem Thema erachtet der Bundesrat es als sinnvoll, eine Neuregelung des Ausgleichs der Folgen der kalten Progression vorzuschlagen.

Ziel *eines rascheren Ausgleichs der Folgen der kalten Progression ist es, dass das reale Einkommen der Steuerpflichtigen und die geschuldeten Steuern jeweils besser übereinstimmen. Zudem soll dadurch die Finanzplanung vereinfacht werden.*

Es werden daher zwei Varianten zu einem rascheren Ausgleich der Folgen der kalten Progression zur Diskussion gestellt:

1. *ein automatischer jährlicher Ausgleich,*
2. *das Herabsetzen der Teuerungsschwelle auf 3 Prozent.*

Zudem soll ein vorzeitiger Ausgleich der Folgen der kalten Progression per 1.1.2010 gemäss dem Stand des Landesindexes der Konsumentenpreise am 31. Dezember 2008 durchgeführt werden. Damit soll die Teuerung ausgeglichen werden, die seit dem 1. Januar 2005 aufgelaufen ist.

1. Ausgangslage

1.1 Geltendes Recht

Nach geltendem Recht werden die Folgen der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer (DBG; SR 642.11) ausgeglichen, wenn sich der Landesindex der Konsumentenpreise seit der letzten Anpassung um mindestens 7 Prozent erhöht hat.

Das letzte Mal wurden die Folgen der kalten Progression aufgrund des Indexstands Ende 2004 für das Steuerjahr 2006 ausgeglichen. Damals musste eine seit Ende 1995 aufgelaufene Teuerung von 7.6 Prozent ausgeglichen werden.

Per 31. Dezember 2008 wird eine seit dem letzten Ausgleich der Folgen der kalten Progression aufgelaufene Teuerung von 5.5 Prozent erwartet. Nach geltendem Recht sind die Voraussetzungen für einen Ausgleich der Folgen der kalten Progression per 1. Januar 2010 somit nicht gegeben. Ob die Schwelle von 7 Prozent seit dem letzten Ausgleich per Ende 2009 erreicht sein wird, ist fraglich. Wenn ja, würde nach geltendem Recht ein Ausgleich der Folgen der kalten Progression für das Steuerjahr 2011 erfolgen.

1.2 Parlamentarische Vorstösse

Am 23. September 2008 reichte die Freisinnig-demokratische Fraktion (FDP) im Nationalrat eine parlamentarische Initiative zum sofortigen Ausgleich der Folgen der kalten Progression ein. Die Initiative enthält zwei Forderungen:

- Erstens soll im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer festgehalten werden, dass der Ausgleich der Folgen der kalten Progression künftig jährlich entsprechend der Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) vorgenommen wird.
- Zweitens sollen mit einem neuen Artikel 215a DBG als Übergangsbestimmung zu Artikel 215 DBG die Folgen der kalten Progression ausserordentlich per 31. Dezember 2008 gemäss Indexstand am 1. Juli 2008 ausgeglichen werden.

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) sprach sich am 14. Oktober 2008 dafür aus, der Initiative Folge zu geben.

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) beschloss am 30. Oktober 2008 der parlamentarischen Initiative **keine Folge** zu geben. Hingegen wurde die Motion 08.3753 Häufigerer Ausgleich der Kalten Progression eingereicht.

Die WAK-N hat am 4. November 2008 beschlossen, der Initiative weiterhin **Folge zu geben**. Zugleich wurde die Motion 08.3754 Jährlicher Ausgleich der kalten Progression eingereicht.

Zum Ausgleich der Folgen der kalten Progression sind somit drei Vorstösse hängig, deren Behandlung in der Wintersession 2008 (01.12. - 19.12) traktandiert ist.

1. 08.452 Pa.lv. FDP

Falls der Nationalrat Folge gibt, geht das Geschäft zurück an die WAK-S.

2. 08.3753 Mo WAK-S: Häufigerer Ausgleich der Kalten Progression

Der Bundesrat wird aufgefordert, rasch eine Änderung des DBG vorzulegen, wonach bei der Steuer vom Einkommen der natürlichen Personen die Folgen der kalten Progression in schnellerem Rhythmus ausgeglichen werden.

3. 08.3754 Mo WAK-N: Jährlicher Ausgleich der kalten Progression

Der Bundesrat wird aufgefordert, per 1. Januar 2010 eine Änderung des DBG vorzunehmen, wonach bei der Steuer vom Einkommen der natürlichen Personen die Folgen der kalten Progression jährlich ausgeglichen werden.

Der Bundesrat hat am 26. November 2008 beschlossen, die Annahme der Motion WAK-S und die Ablehnung der Motion WAK-N zu beantragen. Zur parlamentarischen Initiative hat sich der Bundesrat noch nicht geäußert. Er wird erst zur Stellungnahme eingeladen, wenn beide Räte resp. beide vorberatenden Kommissionen der Initiative Folge gegeben haben und ein Vorentwurf mit erläuterndem Bericht vorliegt (Art. 112 Abs. 3 Parlamentsgesetz [SR 171.10]).

2. **Ausgleich der Folgen der kalten Progression**

Von kalter Progression wird gesprochen, wenn eine steuerpflichtige Person beim Steuertarif in eine höhere Progressionsstufe gerät, weil ihr Einkommen aufgrund des Teuerungsausgleichs nominal gestiegen ist. Die steuerpflichtige Person hat eine höhere Steuerbelastung zu tragen, obwohl ihre Kaufkraft gleich geblieben ist.

Das geltende Recht sieht zwar einen Ausgleich der Folgen der kalten Progression vor - nämlich dann, wenn sich die Teuerung seit dem letzten Ausgleich um 7 Prozent erhöht hat, - die eher geringe Teuerung der letzten Jahre hat jedoch zur Folge, dass es jeweils mehrere Jahre dauert, bis die Voraussetzungen zu einem Ausgleich gegeben sind. Dieser Umstand führt dazu, dass das geltende Recht:

- zu einer un stetigen Finanzpolitik des Bundes beiträgt;
- in der Bevölkerung eine negative Stimmung im Sinne von „*Der Bund nimmt über Jahre hinweg Geld ein, das ihm nicht gehört!*“ verursacht;
- immer wieder zu öffentlichen Diskussionen und Änderungsvorschlägen führt.

Im Hinblick auf diese Nachteile der geltenden Regelung und der erwähnten, im Parlament hängigen Vorstösse erachtet der Bundesrat es als sinnvoll, eine Neuregelung des Ausgleichs der Folgen der kalten Progression vorzuschlagen.

Ziel eines rascheren Ausgleichs der Folgen der kalten Progression ist es, dass das reale Einkommen der Steuerpflichtigen und die geschuldeten Steuern jeweils übereinstimmen. Zudem soll dadurch die Finanzplanung vereinfacht werden.

Folgende Varianten einer Neuregelung sind denkbar:

1. Automatischer jährlicher Ausgleich

Mit einem automatischen jährlichen Ausgleich der Folgen der kalten Progression würde dieser zu einer rein arithmetischen Anpassung durch die Verwaltung. Diese Variante würde die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit am besten gewährleisten.

2. Automatischer jährlicher Ausgleich mit Mindest-Teuerungsschwelle

Bei dieser Variante würde der Ausgleich wie bei Variante 1 grundsätzlich jährlich erfolgen, ausser wenn eine bestimmte – tiefe – Teuerungsschwelle nicht erreicht ist; z.B. automatischer jährlicher Ausgleich, es sei denn, die Teuerung liege unter 2 Prozent.

3. Senkung der für einen Ausgleich nötigen Teuerungsschwelle

Die heute bestehende Schwelle von 7 Prozent könnte auf einen niedrigeren Wert gesenkt werden. Damit würde der Ausgleich tendenziell rascher erfolgen als heute. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass es nach wie vor einige Jahre dauern kann, bis die Schwelle erreicht ist und der Ausgleich erfolgt.

4. Automatischer überjähriger Ausgleich

Bei diesem Lösungsansatz wird festgelegt, dass der Ausgleich unabhängig von der Inflationsrate alle 2, 3 oder 4 Jahre zu erfolgen hat.

5. Kombination von Teuerungsschwelle und automatischem überjährigem Ausgleich

Varianten 3 und 4 werden kombiniert. Zur Zielerreichung müssten allerdings sowohl die Teuerungsschwelle tief und der überjährige Ausgleich kurz sein (z.B. Teuerung 2 %, Ausgleich mindestens alle 2 Jahre; bei höheren Werten z.B. 5 %, mindestens alle 4 Jahre würde jedenfalls gegenüber dem Status quo nur eine marginale Verbesserung erreicht).

Würdigung

Mit Variante 1 werden die Folgen der kalten Progression vollständig ausgeglichen. Mit dieser Variante ist jedoch auch ein etwas höherer Aufwand bei Verwaltung und Arbeitgebern verbunden. Dieser Mehraufwand fällt besonders dann ins Gewicht, wenn die Inflation tief und dadurch der Nutzen des Ausgleichs für die Steuerzahlenden sehr gering bleibt. Für Steuerpflichtige mit einem Bruttoeinkommen unter CHF 100'000 (ca. 80 % aller Steuerpflichtigen) würde der automatische jährliche Ausgleich bei einer Teuerung von 1 Prozent eine Entlastung bei der direkten Bundessteuer (je nach Zivilstand und Kinderzahl) von unter 10 bis 30 Franken bewirken. Damit stellt sich die Frage nach einem Gleichgewicht von Nutzen und Kosten eines automatischen jährlichen Ausgleichs. Mit Variante 2 besteht allenfalls eine Möglichkeit, ein Optimum zu erreichen.

Variante 5 ist eine Alternative zu den Varianten 1 oder 2. Dabei müssten die Werte aber tief (z.B. eine Teuerungsschwelle von 2 Prozent und ein Ausgleich mindestens alle 2 Jahre) angesetzt werden, sonst ergibt sich kein wesentlicher Unterschied zum Status Quo. Der Unterschied zwischen Variante 5 und Variante 1 oder 2 liegt dann unter Umständen weniger im Ergebnis als in der Konzeption und der Ausgestaltung. Variante 5 setzt in erster Linie bei der Teuerungsschwelle an, legt also das Schwergewicht auf die Minderung der Kosten und des Aufwands für Verwaltung und Arbeitgeber und nicht auf den Nutzen für die Steuerzahlenden. Es schliesst zwar einen jährlichen Ausgleich bei hoher Inflation nicht aus, setzt aber den Schwerpunkt eindeutig auf einen überjährigen Ausgleich. Die Variante 2 - und erst recht die Variante 1 - setzen mit dem automatischen jährlichen Ausgleich hingegen beim Grundproblem der Inflation und somit beim Nutzen für die Steuerzahlenden an.

3. Vorschlag des Bundesrates

Der Bundesrat stellt zwei Varianten für einen rascheren Ausgleich der Folgen der kalten Progression zur Diskussion:

1. den automatischen jährlichen Ausgleich und
2. das Herabsetzen der Teuerungsschwelle auf 3 Prozent.

Bewertung

Mit dem automatischen jährlichen Ausgleich der Folgen der kalten Progression wird die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit am besten gewährleistet. Der Ausgleich wird dadurch zu einer reinen arithmetischen Anpassung durch die Verwaltung. Diese Lösung ist die einfachste, transparenteste und für die Steuerzahlenden die gerechteste.

Der Ausgleich der Folgen der kalten Progression bei Erreichen einer seit dem letzten Ausgleich kumulierten Teuerung von 3 Prozent stellt eine Verbesserung gegenüber der geltenden Regelung dar, indem sie zu einem rascheren Ausgleich als heute führt. Im Gegensatz zu einem automatischen jährlichen Ausgleich wird bei dieser Variante vorausgesetzt, dass ein Ausgleich der Folgen der kalten Progression erst dann durchgeführt wird, wenn die Teuerung ein gewisses Ausmass angenommen hat. Damit wird vermieden, dass selbst bei einer geringfügigen Teuerung ein Ausgleich durchgeführt werden muss.

Regelung im DBG

1. Änderung von Artikel 215 DBG, wonach die Folgen der kalten Progression vom Eidgenössischen Finanzdepartement aufgrund der Entwicklung des Landesindexes der Konsumentenpreise je nach gewählter Variante entweder jährlich oder bei einer Erhöhung um 3 Prozent seit der letzten Anpassung ausgeglichen werden.
Im Rahmen des Ausgleichs der Folgen der kalten Progression werden die Tarife und die Abzüge angepasst. In den Übergangsbestimmungen des DBG (4. Titel, Kapitel 3 „Einjährige Veranlagung für natürliche Personen“) wird in Artikel 209 auf Artikel 38 verwiesen, der wiederum auf den Tarif nach Artikel 36 (Tarif für die zweijährige Veranlagung) verweist. Dieser Verweis auf Artikel 36 ist ein gesetzgeberisches Versehen. Damit für den Ausgleich der Folgen der kalten Progression auch bei der Besteuerung der Kapitalleistungen aus Vorsorge (Art. 38) der einjährige Tarif verwendet werden kann, wird die Gelegenheit ergriffen, Artikel 38 entsprechend abzuändern.
2. Die bis Ende 2008 seit dem letzten Ausgleich (Indexstand Ende 2004) aufgelaufene Teuerung von etwa 5,5 Prozent wird vorzeitig auf den 1.1.2010 ausgeglichen (vgl. dazu Ziffer 4.1).
3. Die Änderung des DBG soll am 1. Januar 2010 in Kraft treten.

4. Auswirkungen

4.1 Finanzielle Auswirkungen

Die unterschiedlichen Auswirkungen der beiden Varianten sowie die Abweichungen vom geltenden Recht werden in den nachfolgenden Tabellen – ausgehend vom ausgeglichenen LIK-Stand von 142.3 am 31.12.1995 – beispielhaft anhand des Teuerungsverlaufs im letzten Jahrzehnt aufgezeigt. Dazu seien zuerst der LIK-Stand jeweils Ende Dezember seit 1995, die Jahres-Teuerungsrate auf der Basis des Vergleichs per Jahresende sowie die kumulierte Teuerungsrate seit Ende 1995 aufgeführt:

	LIK	Jahresteuerung (%)	kumulierte Teuerung (%)
31.12.1995:	142.3		
31.12.1996:	143.4	0.8	0.8
31.12.1997:	144.0	0.4	1.2
31.12.1998:	143.8	-0.1	1.1
31.12.1999:	146.2	1.7	2.7
31.12.2000:	148.3	1.4	4.2
31.12.2001:	148.8	0.3	4.6
31.12.2002:	150.2	0.9	5.6
31.12.2003:	151.0	0.5	6.1
31.12.2004:	153.1	1.4	7.6
31.12.2005:	154.6	1.0	8.6
31.12.2006:	155.6	0.6	9.3
31.12.2007:	158.7	2.0	11.5

Gemäss geltendem Recht wurden die Folgen der kalten Progression in diesem Zeitraum einmal ausgeglichen, nämlich beim Überschreiten der Teuerungsschwelle von 7 Prozent per 31.12.2004. Die zu diesem Zeitpunkt seit dem letzten Ausgleich aufgelaufene Teuerung von 7.6 Prozent führte zu einer Tarifstreckung und Abzugserhöhung im entsprechenden Ausmass ab der Steuerperiode 2006. Der Sollertrag der direkten Bundessteuer der natürlichen

Personen dieser Steuerperiode nahm dadurch um gegen 700 Mio. Franken von rund 8,9 Mrd. Franken auf 8,2 Mrd. Franken ab.

Konkret wird für die beiden Varianten in den folgenden Tabellen aufgezeigt

- wann seit dem Jahr 1996 ein Ausgleich fällig gewesen wäre;
- welche Steuerperiode vom Ausgleich betroffen gewesen wäre;
- wie hoch der Minderertrag beim Sollertrag dieser Steuerperiode gewesen wäre.

Variante Jährlicher Ausgleich				
Ausgleich JA/NEIN	wenn ja: wieviel?	Massgebender LIK-Stand 31.12.	Ausgleich ab Steuerperiode	Abnahme Sollertrag (Mio.Fr.)
JA	0.8%	1996	1998	50
JA	0.4%	1997	1999	25
JA	-0.1%	1998	2000	-10
JA	1.7%	1999	2001	130
JA	1.4%	2000	2002	110
JA	0.3%	2001	2003	25
JA	0.9%	2002	2004	75
JA	0.5%	2003	2005	45
JA	1.4%	2004	2006	130
JA	1.0%	2005	2007	95
JA	0.6%	2006	2008	65
JA	2.0%	2007	2009	210

Variante 3 Prozent Teuerungsschwelle				
Ausgleich JA/NEIN	wenn ja: wieviel?	Massgebender LIK-Stand 31.12.	Ausgleich ab Steuerperiode	Abnahme Sollertrag (Mio.Fr.)
NEIN				
JA	4.2%	2000	2002	310
NEIN				
NEIN				
NEIN				
JA	3.2%	2004	2006	290
NEIN				
NEIN				
JA	3.7%	2007	2009	365

Rein finanziell – für die Rechnung des Bundes – muss berücksichtigt werden, dass die Hauptfälligkeit der direkten Bundessteuer im Jahr nach dem Steuerjahr liegt, dass in der Regel rund 85 Prozent des Sollertrags im Hauptfälligkeitsjahr anfällt und die restlichen 15 Prozent des Sollertrags sich auf die darauf folgenden Jahre verteilen.

Vergleicht man die beiden Varianten mit dem geltenden Recht, so wird ersichtlich, dass bei den im letzten Jahrzehnt relativ tiefen Teuerungsraten mit einem jährlichen Ausgleich der

Minderertrag nur selten im dreistelligen Millionenbereich gelegen wäre. Mit einer Teuerungsschwelle von 3 Prozent statt 7 Prozent hätte seit 1996 ein Ausgleich nicht nur einmal, sondern dreimal stattgefunden. Im laufenden Jahr wäre in diesem Fall ein Ausgleich für das kommende Steuerjahr 2009 vollzogen worden.

Während mit einem jährlichen Ausgleich der Steuerzahler die Teuerung regelmässig und in kleineren Beträgen ausgeglichen bekommt, muss er mit einer Teuerungsschwelle von 3 Prozent je nach Inflationsrate mehrere Jahre darauf warten, er bekommt dann die Teuerung aber auf einmal stärker ausgeglichen. Bei der heute geltenden Teuerungsschwelle von 7 Prozent gilt dies noch ausgeprägter. Für den Steuerzahler, dem weder die in der Zeitspanne ohne Ausgleich zuviel bezahlte Steuer zurückerstattet noch dafür ein Zins gutgeschrieben wird, erweist sich ein jährlicher Ausgleich als die gerechteste Lösung.

Aus den Ergebnissen wird im Übrigen auch ersichtlich, dass im Sinne einer Verstetigung der Finanzpolitik des Bundes ein jährlicher Ausgleich der Folgen der kalten Progression Vorteile mit sich bringt, wird doch damit im Budget- und Finanzplanprozess jegliche „Einnahmen-Illusion“ vermieden.

4.2 Administrative Auswirkungen

Steuerverwaltungen von Bund und Kantonen

Beim **jährlichen** Ausgleich der Folgen der kalten Progression fallen jährlich folgende administrativen Aufwendungen an, welche bisher lediglich aperiodisch angefallen sind:

Bund

- Berechnung des neuen Tarifs für die einjährige Veranlagung (Post-Tarif) und der Quellensteuer-Tarife bei der direkten Bundessteuer;
- Kontrolle und Verifizierung der berechneten Tarife;
- Information der Kantone über die neuen Tarife;
- Aufbereitung der Publikationen im Bereich Steuerinformationen für Steuerzahlende und Medien (Berechnung der Steuerbelastung, Online-Steuerrechner, weitere elektronische und gedruckte Publikationen).

Kantone

Die nachfolgenden Ausführungen gelten für die überwiegende Mehrheit der Kantone. Einzig zwei Kantone kennen einen automatischen Ausgleich der Folgen der kalten Progression in jeder Steuerperiode beim Tarif und bei den Abzügen. Zwei weitere Kantone vollziehen zudem jährlich einen partiellen Ausgleich der Folgen der kalten Progression entweder beim Tarif oder bei den Abzügen.

- Einbindung der Tarife für die direkte Bundessteuer in die EDV-Systeme der Kantone;
- Durchführen von Testläufen der EDV-Systeme (Plausibilitätskontrollen);
- Anpassung der Wegleitungen, Formulare und weiteren Publikationen (elektronische und physische) sowie der elektronischen Steuererklärungen (Online und CD);
- Einbindung der Tarife für die direkte Bundessteuer in die Quellensteuertarife der Kantone (allenfalls Nachberechnung); damit entstehen die Quellensteuertarife über alle Steuerhöhen pro Kanton;
- Kontrolle und Verifizierung der ermittelten Quellensteuertarife;
- Grafische Aufbereitung, Druck und Versand der Quellensteuertarife an die Arbeitgeber und Vorsorgeeinrichtungen;
- Aufbereitung der Quellensteuertarife zum Import derselben in Lohnverarbeitungsprogramme.

Rascherer Ausgleich der Folgen der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer

Der **Aufwand** beim Bund beträgt rund eine Personenwoche Arbeit. Auch bei den Kantonen dürfte der Aufwand nicht allzu gross sein, da es sich um Arbeiten handelt, die zusammen mit anderen, jährlich anfallenden Anpassungen vorgenommen werden können.

Arbeitgeber/Vorsorgeeinrichtungen

Bei den Arbeitgebern und Vorsorgeeinrichtungen entstehen zusätzliche Aufwendungen, indem die neuen Quellensteuertarife jährlich in die relevanten EDV-Anwendungen implementiert und getestet werden müssen.

Bei der Variante **Teuerungsschwelle von 3 Prozent** ergeben sich die gleichen Arbeiten, nur fallen diese nicht automatisch jährlich an.