

Öffentliche Haushalte

Der regionale IRPEF-Zuschlag und die Eingriffsmöglichkeiten in Südtirol



Die drei Highlights

1

In Krisenzeiten fällt die Entscheidung umso schwerer: In welche Richtung soll sich die öffentliche Hand bewegen? Soll der Steuerdruck gesenkt oder der Wohlfahrtsstaat gestärkt werden?

2

Der Fokus sollte – losgelöst von ideologischen Grundsatzhaltungen – auf die Wirksamkeit verlagert werden, die die Maßnahme zur Steigerung der sozialen Gerechtigkeit hat. In diesem Sinne wären Maßnahmen wünschenswert, die einerseits die schwächeren Schichten entlasten und andererseits die Mittelschicht nicht benachteiligen.

3

Die Anhebung der No-Tax-Area des regionalen IRPEF-Zuschlages in Südtirol von den jetzigen 20.000 € würde zwar kurzfristig weniger Einnahmen für den Landeshaushalt bedeuten, aber den Familien auch mehr Kaufkraft zuführen. Sollte der jüngste Vorschlag einer Anhebung der No-Tax-Area auf 28.000 € ab 2016 umgesetzt werden, würde jeder Steuerzahler jährlich 344 € mehr an Kaufkraft haben.

Die Ausgangslage

In Krisenzeiten und vor dem Hintergrund der Spending Review stellt sich die Frage, auf welche Bilanzkapitel eingewirkt werden kann, um den Steuerzahlern das Leben zu erleichtern. Das ist kein leichtes Unterfangen. Einige sind der Auffassung, man sollte die Steuerlast verringern; andere wiederum plädieren für einen Ausbau des Wohlfahrtsstaates. Die Südtiroler Landesregierung hat bereits verschiedene unterstützende Maßnahmen zugunsten der Bürger und Bürgerinnen ergriffen, die kurzfristig auch geringere Einnahmen für die Öffentliche Hand zur Folge hatten.

Zu den jüngsten Vorkehrungen der Lokalpolitik zählt zum Beispiel die Abschaffung der GIS für die Hauptwohnung, die bei den Südtiroler Gewerkschaften auf große Zustimmung gestoßen ist. Die Gewerkschaften haben zu diesem Anlass auch wieder ihre Forderung vorgebracht, die Steuerlast für Arbeitnehmer generell zu reduzieren.

Ein Blick zurück: Nachdem immer wieder Forderungen in diesem Sinne laut geworden waren, hat die Landesregierung mit dem Finanzgesetz 2014 die Steuerbemessungsgrundlage des Regionalzuschlages auf die Einkommensteuer (sog. IRPEF-Zuschlag) reduziert, indem sie einen Abzug in Höhe von 20.000 € eingeführt hat. Mit anderen Worten wurde in Bezug auf den regionalen Zuschlag für alle Steuerpflichtigen eine sogenannte No-Tax-Area in Höhe von 20.000 € vorgesehen. Die politischen und gewerkschaftlichen Vertreter forderten allerdings (und weiterhin) eine höhere No-Tax-Area, wenn nicht sogar die vollständige Abschaffung dieser Steuer. Bei der Vorstellung des Haushaltes 2016 hat sich die Landesregierung auf eine Anhebung der No-Tax-Area auf 28.000 € festgelegt.

In dieser Ausgabe des „AFI-Zoom“ möchten wir Klarheit in Sachen regionaler Zuschlag auf die Einkommensteuer schaffen und eventuelle Spielräume im Sinne einer Steuerentlastung für die Südtiroler Steuerzahler genauer beleuchten.

Anwendungsbereich

Der regionale Zuschlag auf die Einkommensteuer der natürlichen Personen (regionaler IRPEF-Zuschlag) wurde mit Art. 50 des GvD Nr. 446 vom 15. Dezember 1997 eingeführt. Für diese Steuer setzt die Region oder die Autonome Provinz, in welcher der Steuerzahler sesshaft ist, einen Steuersatz fest. Dieser Steuersatz wird dann auf das besteuerbare Gesamteinkommen nach Abzug der vorgesehenen Absetzbeträge angewandt.

In Südtirol ist zurzeit ein **Steuersatz in Höhe von 1,23% vorgesehen**. Ab dem Steuerjahr 2011¹ wurde Personen mit einem steuerpflichtigen Einkommen bis zu 70.000 € und mit zu Lasten lebenden Kindern ein Steuerabzug vom geschuldeten IRPEF-Zuschlag in Höhe von **252 Euro pro Kind** eingeräumt. Dieser Abzug wird im Verhältnis zum Prozentsatz, zu dem das Kind zu Lasten lebt, und zur Anzahl der entsprechenden Monate berechnet. Mit Landesgesetz Nr. 1 vom 7. April 2014² wurde zudem ab dem Steuerjahr 2014 **für alle Steuerzahler ein Abzugsbetrag in Höhe von 20.000 €** eingeführt.

Der Regionalzuschlag wird in einer einzigen Rate und mit den Modalitäten und Fristen eingezahlt, die auch für die Einzahlung der IRPEF-Einbehalte und -ausgleiche vorgesehen sind. Die Steuer wird an die Region entrichtet, in welcher der Steuerzahler am 1. Jänner des entsprechenden Steuerjahres seinen Steuersitz hat. Die Steuerbemessungsgrundlage der IRPEF-Zuschläge ist das für die Einkommensteuer ermittelte Gesamteinkommen nach Abzug der Absetzbeträge und des Katasterertrags der Hauptwohnung (samt Zubehör).

Steuerbefreiung und Steuerabzug: Wo liegt der Unterschied?

Der **Steuerabzug** - auch als „No-tax-Area“ bekannt - ist ein Mechanismus bei dem das steuerpflichtige Einkommen für alle Steuerpflichtigen reduziert wird.

Die **Steuerbefreiung** greift nur für jene Steuerzahler, die unter der festgelegten Einkommensschwelle liegen. Bei höheren Einkommen wird der ordentliche Steuersatz voll angewandt.

Beispiel

Herr Mayr hat mit Bezug auf den regionalen IRPEF-Zuschlag ein besteuertes Einkommen von 30.000 €.

↓ ...mit Steuerabzug

Wenn es einen Steuerabzug von 28.000 € geben würde, würde Herr Mayr den Zuschlag (1,23%) nur auf den restlichen 2.000 € zahlen (also nur 24,60 €).

↓ ...mit Steuerbefreiung

Bei einer Steuerbefreiung bis zu 28.000 € müsste Herr Mayr den gesamten Zuschlag (1,23%; 369 €) zahlen, da er nicht in die Einkommensklasse mit Steuerbefreiung fällt.

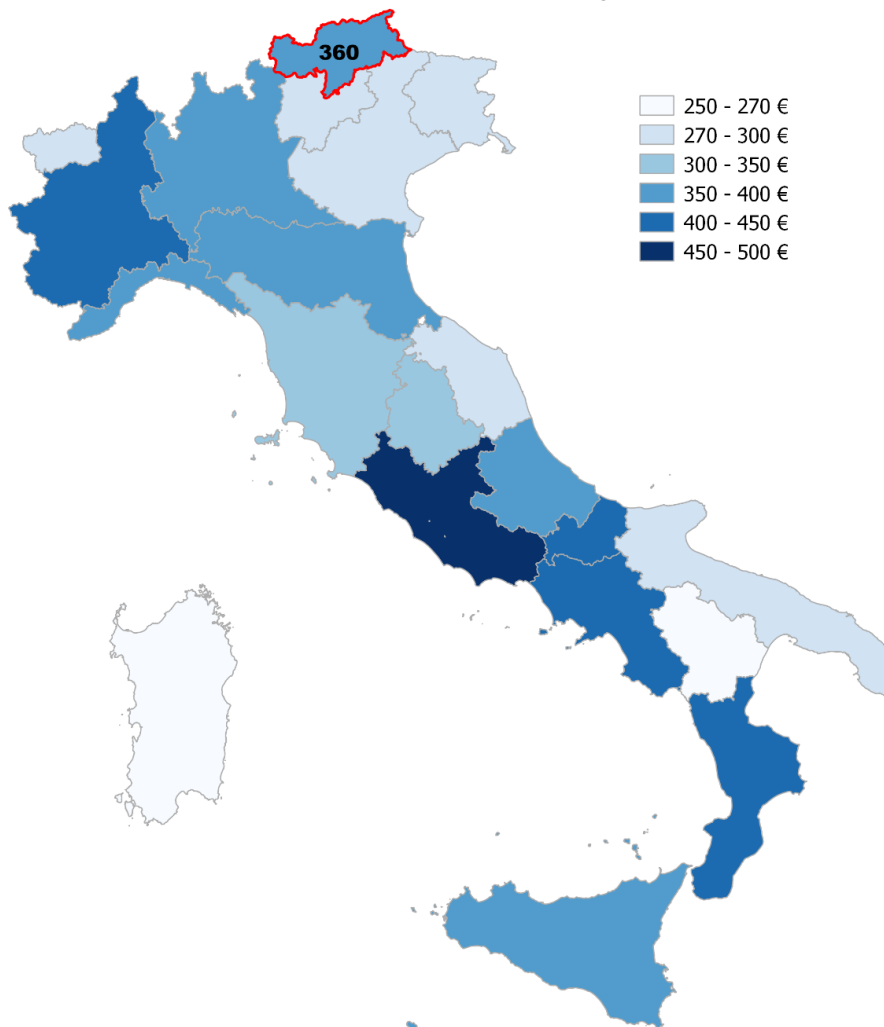
¹ Landesgesetz vom 23. Dezember 2010 , Nr. 15 „Bestimmungen über das Erstellen des Haushaltes für das Finanzjahr 2011 und für den Dreijahreszeitraum 2011-2013 (Finanzgesetz 2011)“.

² Landesgesetz vom 7. April 2014, Nr. 1 „Bestimmungen über das Erstellen des Haushaltes für das Finanzjahr 2014 und für den Dreijahreszeitraum 2014-2016 (Finanzgesetz 2014)“.

Regionaler IRPEF-Zuschlag im Vergleich

In Italien sehen die einzelnen Regionen und die Autonomen Provinzen von Bozen und Trient im Rahmen der schon genannten Staatsbestimmungen unterschiedliche Steuersätze, -befreiungen bzw. -abzüge vor. Im Steuerjahr 2013 schwankten zum Beispiel der durchschnittliche Betrag des regionalen IRPEF-Zuschlags zwischen 250 € in der Basilikata und 470 € im Latium. **Südtirol liegt mit einer durchschnittlichen Last von 360 € im Durchschnitt.** Die Höhe der Beträge hängt von zwei Faktoren ab: einerseits vom Steuersatz, den die jeweilige Region oder Autonome Provinz festlegt, andererseits vom durchschnittlichen Einkommen im jeweiligen Gebiet. Haben Regionen mit tendenziell niedrigem Einkommen mit Bezug auf den regionalen IRPEF-Zuschlag höhere Durchschnittsbeträge als Südtirol, so ist dies auf einen höheren Steuersatz zurückzuführen.

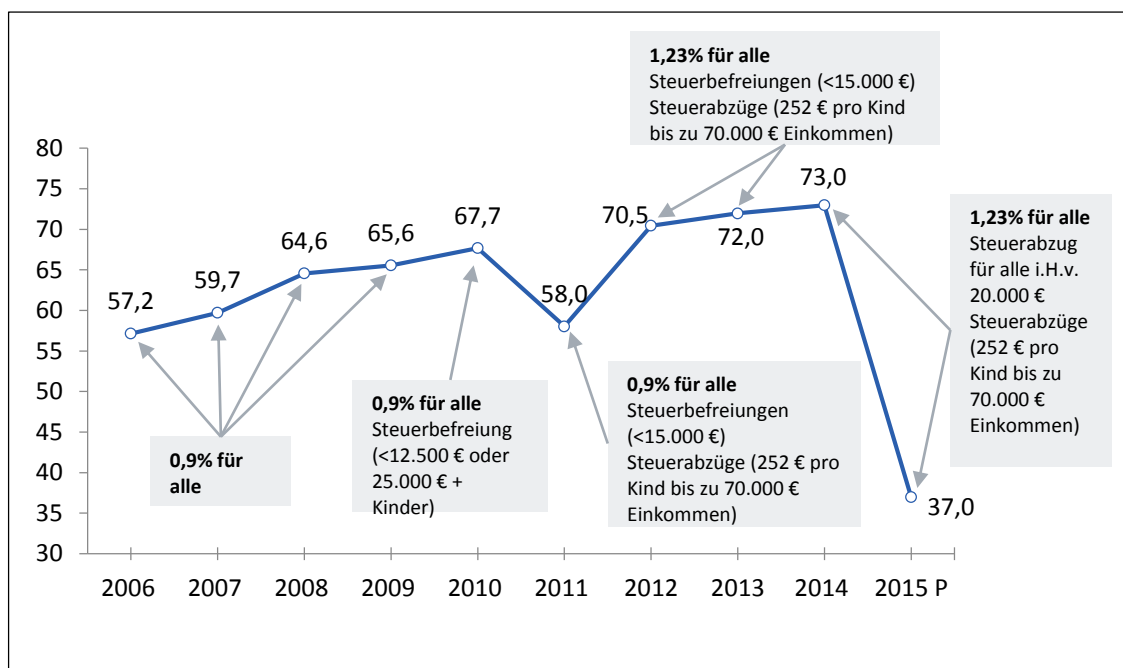
Abbildung 1. Durchschnittsbeträge des regionalen IRPEF-Zuschlags in den italienischen Regionen.
Für alle natürliche Personen, in € - Steuerjahr 2013



Das Steueraufkommen aus dem regionalen IRPEF-Zuschlag in Südtirol

In den letzten Jahren wurden in Südtirol durch den regionalen IRPEF-Zuschlag rund 70 Mio. € pro Jahr eingetrieben. In den letzten 10 Jahren hat die Landesregierung sei es den Steuersatz als auch die steuerbefreiten Klassen geändert, was sich aber im Grunde bis zum Jahr 2014 nur im beschränkten Maße auf die Steuereinnahmen ausgewirkt hat.

Abbildung 2. Steueraufkommen des regionalen IRPEF-Zuschlages und Änderungen am Steuersatz in Südtirol, in Mio. € - 2006-2015.



Quelle: Autonome Provinz Bozen – Abteilung Finanzen. Ausarbeitung AFI

© AFI 2015

Mit der Schaffung einer No-Tax-Area bis zu 20.000 € für alle Steuerzahler im Steuerjahr 2014 hat die Landesregierung für 2015 **eine Senkung der Einnahmen um etwa 33 Mio. € geschätzt**. Da die Steuer im Jahr nach dem Steuerzeitraum einbehalten wird, können die tatsächlichen Daten erst in den nächsten Monaten ermittelt werden. Fest steht, dass dem **Steuerzahler durch diese Maßnahme 246 € mehr an Kaufkraft zugeführt wurden**. Zu überprüfen ist auch ob diese Maßnahme – wie von deren Verfechter ins Feld geführt wird – tatsächlich den Konsum angekurbelt hat.

Kurzer Rückblick auf die Diskussion der letzten Jahre...

Die politisch-gewerkschaftliche Debatte in Sachen IRPEF-Zuschlag dauert bereits seit einigen Jahren an; sie begann noch vor der Einführung der jetzigen No-Tax-Area von 20.000 € und ist seitdem immer noch im Gange.

2012

Ende 2012 beanstandeten die Gewerkschaften CGIL/AGB, SGB *CISL* und UIL-SGK in einem gemeinsamen Dokument im Vorfeld der Besprechung des Landes-Finanzgesetzes die ausgebliebene Reduzierung des regionalen IRPEF-Zuschlages. Die Gewerkschaften schlugen in besagtem Dokument eine No-Tax-Area für alle Einkommen vor - und zwar „zumindest bis zur zweiten IRPEF-Einkommensstufe (28.000 €)“.

2013

Im August 2013 sah ein Gesetzesentwurf³ die Steuerbefreiung für Einkommen bis zu 35.000 € und die Anhebung des Steuersatzes auf 1,4% für höhere Einkommensstufen vor. Der Gewerkschaftsbund SGB *CISL* wies darauf hin, die Landesregierung seit Inkrafttreten des Mailänder Abkommens wiederholt um Befreiung bis zu bestimmten Einkommengrenzen und um Anhebung des Steuersatzes für Einkommen von über 70.000 € mit allmählicher Abschaffung des IRPEF-Zuschlages (u.a. durch Einführung einer Kurtaxe) ersucht zu haben. Im Zuge dieser Diskussion schlug die Handelskammer Bozen vor, alle Einkommen vom Zuschlag zu befreien.

Im November 2013 forderten die lokalen Gewerkschaftsbünde und der Südtiroler Unternehmerverband, „[...] *die Autonomie Südtirols auszuschöpfen, um die Steuerlast für die Arbeitnehmer sowie für die Unternehmen zu reduzieren und zu diesem Zwecke die individuelle Einkommengrenze für die Befreiung vom regionalen IRPEF-Zuschlag anzuheben ...*“.

2014

Im Jänner 2014 wurde der Vorschlag des Landes, eine No-Tax-Area für alle Einkommen bis zu 20.000 € zu schaffen, langsam konkret. Durch diese Maßnahme sollte den Bürgern mehr Geld in der Tasche bleiben. Andere Vorschläge strebten hingegen die Ausdehnung der Abzugsmöglichkeiten und nicht so sehr die Abschaffung des Zuschlages an. Der Gewerkschaftsbund AGB-CGIL zum Beispiel schlug eine höhere Besteuerung für Einkommen über 70.000 € vor. Im Februar 2014 wurden im Südtiroler Landtag zwei Beschlussanträge zu diesem Thema eingereicht. Der erste Antrag von Andreas Pöder (BürgerUnionLadins DolomitesWirSüdtiroler) forderte im Wesentlichen eine Befreiung der Einkommen

³ Landesgesetzentwurf Nr. 170/13-XIV von Landtagsabgeordneten eingebracht, behandelt am 20.08.2013 - Befreiung aller Einkommen bis 35.000 Euro vom Irpef-Zuschlag des Landes

bis zu 35.000 € vom IRPEF-Zuschlag und eine Anhebung des entsprechenden Steuersatzes für Einkommen über 70.000 €. Dem Antrag wurde nicht stattgegeben. Genehmigt wurde hingegen der Antrag von Pius Leitner (Die Freiheitlichen), in dem es hieß, der Südtiroler Landtag spreche „*sich grundsätzlich für eine Abschaffung der regionalen Zusatzsteuer IRPEF zum ehest möglichen Zeitpunkt aus*“⁴. Verschiedene politische Vertreter pflichteten einer vollständigen Abschaffung des Zuschlages bei. Die kritischeren unter ihnen gaben zu bedenken, dass eine derartige Maßnahme undifferenziert die reichen als auch die ärmeren Bürger begünstigen würde - unter dem sozialen Aspekt sei der Vorschlag gerechert, nur die Einkommen bis zu 35.000 € zu befreien und den Steuersatz für die Einkommen über 70.000 € zu erhöhen.

Im Dezember 2014 wurde im Südtiroler Landtag ein weiterer Vorschlag eingebracht. Dieser sah folgendes vor: einen vollständigen Abzug für Einkommen bis zu 33.500 €, einen Abzug von 20.000 € mit Anwendung des Steuersatzes von 1,23% für Einkommen bis zu 75.000 € und Null-Abzug sowie höhere Steuersätze für Einkommen, die darüber hinaus gehen.

2015

Im Rahmen der Genehmigung des Nachtragshaushaltes im September 2015 wurde auch vorgeschlagen, *die im Nachtragshaushalt 2015 eingetragene Summe zur Steuerentlastung der Einkommensteuerpflichtigen in den Steuerjahren 2015 und 2016 heranzuziehen*⁵.

Am 27. Oktober 2015 hat die Landesregierung den Entwurf für den Haushalt 2016 genehmigt. Dabei hat sie sich unter anderem den Steuerabbau zum Ziel gesetzt. In diesem Sinne soll die No-Tax-Area für den regionalen IRPEF-Zuschlag von 20.000 auf 28.000 € angehoben werden.

Interventionsmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem regionalen IRPEF-Zuschlag

Aus der politischen und gewerkschaftlichen Debatte sind in den letzten Jahren verschiedene Vorschläge hervorgegangen, die vor allem eine Ausdehnung der No-Tax-Area, die Einführung von Steuerbefreiungen bzw. sogar die vollkommene Abschaffung des regionalen IRPEF-Zuschlages anstreben.

⁴ Beschlussantrag des Südtiroler Landtages Nr. 13/13 vom 13.02.2014

⁵ Tagesordnung Nr. 10/48/15-XV vom 15.09.2015

Abbildung 3. Eingriffsmöglichkeiten zur Änderung des regionalen IRPEF-Zuschlages



Ausarbeitung AFI

© AFI 2015

Der regionale IRPEF-Zuschlag stützt sich auf eine staatliche Steuer, wird jedoch von der lokalen Körperschaft eingenommen (sog. „tributo proprio derivato“). Anders gesagt üben die Regionen und Provinzen ihre Steuerautonomie innerhalb der vom Staatsgesetz eingeräumten Spielraums aus. Laut Mailänder Abkommen von 2009, das zwischen Südtirol und dem italienischen Staat geschlossen wurde, kann Südtirol für Steuern, deren Ertrag wie im Fall des regionalen IRPEF-Zuschlages zur Gänze dem Land Südtirol zusteht, Befreiungen, Abzüge und Änderungen der Steuersätze im Rahmen der vom nationalen Gesetz festgelegten Grenzen vorsehen. Daher hat die Autonome Provinz Bozen auch mehrere Möglichkeiten, diese Steuer zu gestalten:

1. **Befreiung bis zu bestimmten Einkommensgrenzen.** Es könnte zum Beispiel eine Einkommensgrenze vorgesehen werden, unter der kein Zuschlag berechnet wird. Das war bis 2014 der Fall: Damals galt eine generelle Befreiung für Steuerzahler mit Einkommen bis zu 15.000 €.
2. **Änderung der Steuersätze.** Zurzeit beträgt der Steuersatz für den regionalen IRPEF-Zuschlag in Südtirol 1,23%. Er könnte jedoch um bis zu 0,5 Prozent oder in manchen Fällen sogar um 1,0 Prozent angehoben werden⁶. Analog zu

⁶ Die Regionen mit Sonderstatut und die Autonomen Provinzen Bozen und Trient können den Grundsteuersatz des regionalen Zuschlages (1,23%) um höchstens 0,5 Prozentpunkte erhöhen. Ab 2014 darf der Steuersatz sogar um 1 Prozentpunkt erhöht

anderen Regionen könnte man aber auch die Steuersätze je nach Einkommensstufen differenzieren.

3. **Neuregelung/Erweiterung der No-Tax-Area.** In Südtirol gilt zurzeit eine No-Tax-Area für alle Steuerpflichtigen von 20.000 €. Das Land könnte diese Grenze aber durchaus anheben.
4. **Vollkommene Abschaffung.** Eine mögliche Lösung, die auch vom Landtag befürwortet wird, ist die völlige Abschaffung des regionalen IRPEF-Zuschlags. Dabei ist noch zu prüfen, ob die Abschaffung sowohl rechtlich als auch wirtschaftlich gesehen machbar ist, zumal die entsprechenden Einnahmen wegfallen würden.

Klarerweise ist es nicht einfach zu entscheiden, welche Lösung wohl die beste sei. Man könnte genauso gut mehrere [der obengenannten Maßnahmen kombinieren](#), indem zum Beispiel sowohl die No-Tax-Area als auch die Steuersätze und zudem noch die Einkommensstufen geändert werden.

Die Auswirkungen der Anhebung der No-Tax-Area auf die Steuereinnahmen und auf die Steuerzahler

Erst kürzlich hat die Landesregierung eine Anhebung der No-Tax-Area auf 28.000 € vorgeschlagen. In Anbetracht des derzeitigen Aufbaus des regionalen IRPEF-Zuschlages kann man versuchen, die Änderung des Steueraufkommens für den Südtiroler Landeshaushalt im Falle einer Anhebung der No-Tax-Area abzuschätzen. Das AFI hat auf der Grundlage der Daten des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen eine Simulation der Einnahmen für den Südtiroler Landeshaushalt mit Anhebung der No-Tax-Area auf bis zu 35.000 € ([Abbildung 4](#)) durchgeführt.

Zu beachten ist, dass diese Schätzungen auf der Steuerbemessungsgrundlage für den IRPEF-Zuschlag der Steuerperiode 2013⁷ durchgeführt wurden. Da es beinahe unmöglich ist, den genauen Betrag der Abzüge für zu Lasten lebende Kinder zu berechnen, ist man bei der Schätzung von einer linearen Verteilung der Kinder auf alle Einkommensstufen ausgegangen.

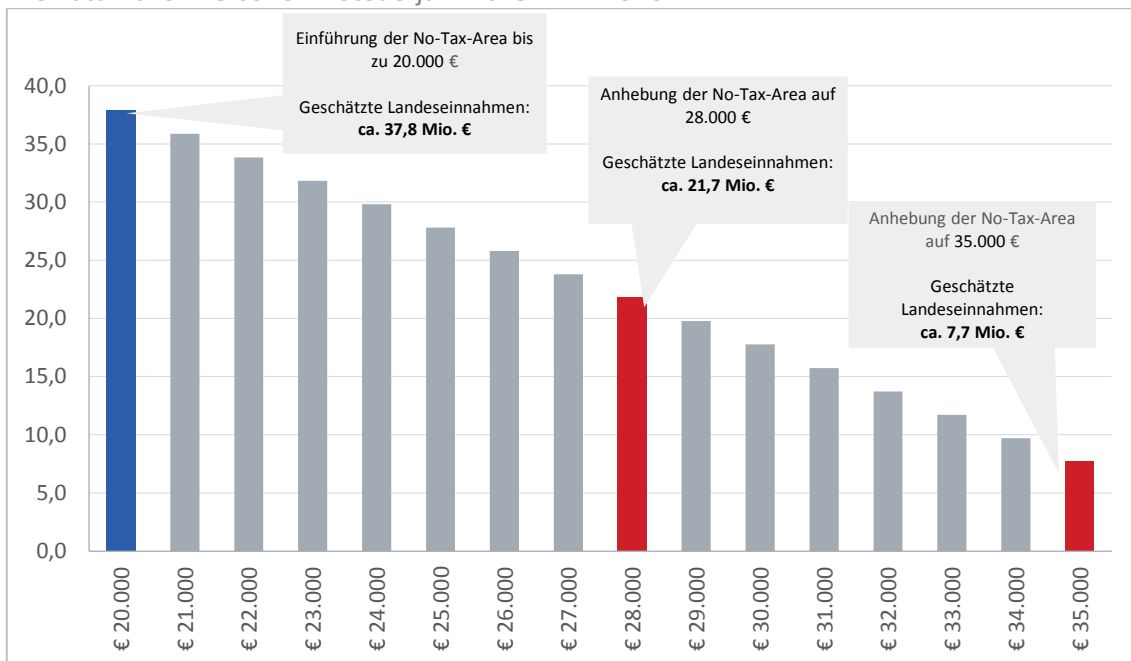
werden, um die Ausarbeitung der Maßnahmen zur finanziellen Abdeckung der Ausgaben für die Rückerstattung der Liquiditätsvorschüsse gemäß Art. 3ter des GD Nr. 35/2013 zu ermöglichen.

⁷ Die Schätzung wurde auf der Grundlage der Daten des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen – Ressort Finanzen über die Erklärungen 2014 für die Steuerperiode 2013 für „alle natürlichen Personen“ durchgeführt (Unico, 730 und 770).

Bei einer No-Tax-Area von 28.000 € würden sich die Einnahmen für den Landeshaushalt auf etwa 21,7 Mio. € belaufen, was einer Abnahme von 16 Mio. € im Vergleich zu den für 2015 geschätzten Einnahmen entspricht. Für den Steuerzahler würde dies eine steuerliche Ersparnis und somit Anhebung der Kaufkraft um 344 € bedeuten.

Abbildung 4. Schätzung der Auswirkungen einer Anhebung der No-Tax-Area des regionalen IRPEF-Zuschlages.

Alle natürlichen Personen – Steuerjahr 2013 – in Mio. €

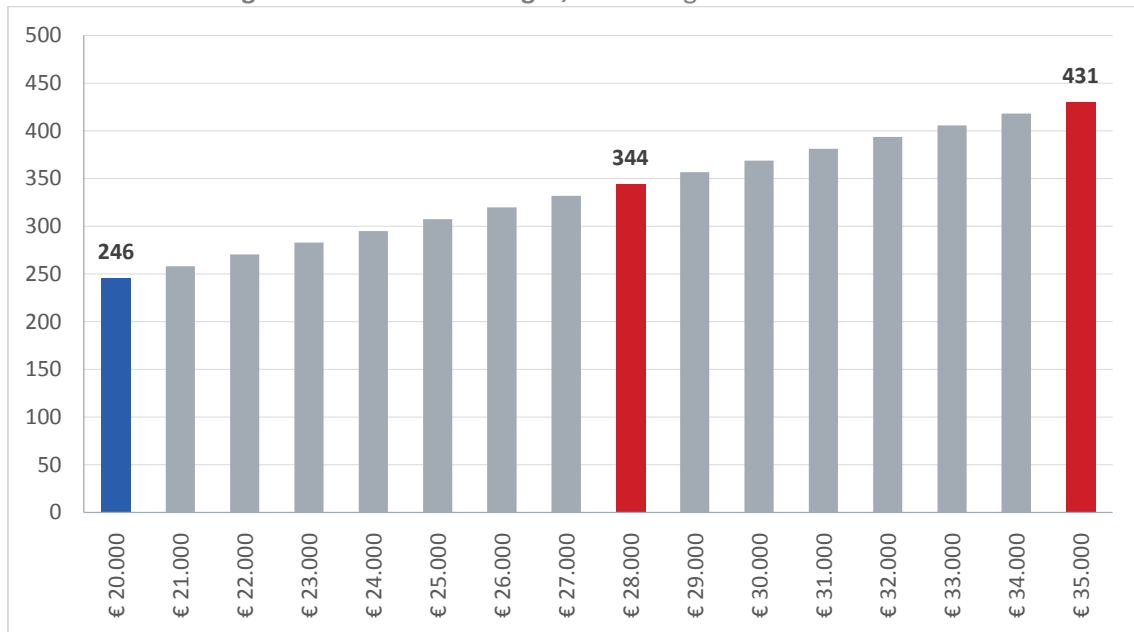


Quelle: Wirtschafts- und Finanzministerium – Ressort Finanzen; Ausarbeitung: AFI.

© AFI 2015

Würde die No-Tax-Area zum Beispiel auf 35.000 € angehoben, würden die Landes-Einnahmen schätzungsweise auf 7,7 Mio. € zurückgehen. Dies würde im Vergleich zu den für 2015 veranschlagten Einnahmen einer weitere Abnahme um etwa 30 Mio. € entsprechen. Der Steuerzahler hätte im Gegenzug 431 € an Kaufkraft mehr in der Tasche.

Abbildung 5. Zusätzliche Kaufkraft für den Steuerzahler in Abhängigkeit der Anhebung der No-Tax-Area des regionalen IRPEF-Zuschlages, Schätzung in €



Ausarbeitung: AFI

© AFI 2015

Schlussbetrachtungen

Trotz der beschränkten Simulationsmöglichkeiten wird deutlich, dass eine Anhebung der No-Tax-Area beträchtliche Auswirkungen auf die Einnahmen des Landeshaushaltes haben würde.

Aus der Debatte der letzten Jahre sind verschiedene Vorschläge hervorgegangen, die eher eine Ausdehnung der No-Tax-Area als die völlige Abschaffung des regionalen IRPEF-Zuschlages anstreben. Es ist allerdings schwer zu sagen, welches Maßnahmenmix aus der Sicht der sozialen Gerechtigkeit das sinnvollste ist.

Im Laufe der letzten Jahre hat Südtirol die Zuständigkeiten der Autonomie genützt, um verschiedene Steuererleichterungen einzuführen: Man denke zum Beispiel an die jüngste Abschaffung der GIS für die Hauptwohnung, an die Steuerentlastungen im Kraftfahrzeugbereich, an die Einführung der No-Tax-Area für den IRPEF-Zuschlag oder an die Reduzierung des Steuersatzes der regionalen Wertschöpfungssteuer (IRAP). Allein die zwei zuletzt genannten Maßnahmen werden die Einnahmen des Landeshaushaltes um über 100 Mio. € reduzieren. Daher wird es für die Landesregierung in diesem Moment umso schwerer sein, weitere Steuerentlastungen für die Steuerzahler vorzusehen.

Nicht vergessen werden darf, dass sich jede Änderung der Steuerpolitik auf erklärten Einkommen bezieht. Sie könnte daher jene Personen belohnen, die ein geringes Einkommen angeben, deswegen aber nicht unbedingt weniger verdienen.

Es ist daher nicht einfach zu entscheiden, was für die Öffentliche Hand zu guter Letzt besser ist – den Steuerzahler zu entlasten oder mit den Steuereinnahmen den Wohlfahrtsstaat zu stärken.

Der Fokus sollte auf die Wirksamkeit verlagert werden, die die Maßnahme zur Steigerung der sozialen Gerechtigkeit hat. In diesem Sinne wären Maßnahmen erstrebenswert, die einerseits die schwächeren Schichten entlasten und andererseits die Mittelschicht nicht benachteiligen. So würde zum Beispiel die Anhebung der jetzigen Abzugsgrenze von 20.000 € für die Mittelschicht sicherlich vorteilhafter sein als eine eventuelle Befreiung.

Bei allen Überlegungen über mögliche Änderungen der No-Tax-Area - es sollten auch wirksame Maßnahmen gegen die Steuerhinterziehung zur Sprache kommen. Auf diese Weise würden mehr Ressourcen zur Entlastung der tatsächlichen Steuerzahler zur Verfügung stehen.

Ausarbeitung der Daten und Texte: Luca Frigo (luca.frigo@afi-ipl.org) mit Unterstützung von Irene Conte (irene.conte@afi-ipl.org).

Das AFI dankt dem Ministerium für Wirtschaft und Finanzen/Ressort Finanzen für die Bereitstellung der Daten, ebenso dem Amt für Einnahmen der Autonomen Provinz Bozen für die Beratung bei den Schätzungen.

© AFI | Arbeitsförderungsinstitut

Landhaus 12

Kanonikus-Michael-Gamper-Straße 1

I - 39100 Bozen

T. +39 0471 418 830

info@afi-ipl.org

www.afi-ipl.org