

Josef Baumgartner, Margit Schratzenstaller

Editorial

Editorial

Das vorliegende Schwerpunktheft der WIFO-Monatsberichte zur Steuerreform 2015/16 befasst sich zum einen in vier Beiträgen mit unterschiedlichen Aspekten der Steuerreform, zum anderen in einem Debattenteil mit den Wirkungen der kalten Progression in der Lohn- und Einkommensteuer.

Editorial

This issue of the *WIFO-Monatsberichte* has its focus on the 2015-16 tax reform. It includes four contributions analysing various aspects and effects of the tax reform. In addition several notes debate the impact of bracket creep on the wage and income tax regime in Austria.

Kontakt:

Mag. Dr. Josef Baumgartner: WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, Josef.Baumgartner@wifo.ac.at

Dr. Margit Schratzenstaller: WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at

Im ersten Beitrag (S. 371-385) beschreibt *Margit Schratzenstaller* die größtenteils ab dem Jahr 2016 wirksam werdenden Maßnahmen der Entlastung und der Gegenfinanzierung der Steuerreform. Hauptbestandteil des Reformpaketes ist eine Tarifanpassung in der Lohn- und Einkommensteuer. Der Beitrag analysiert, wie sich die Tarifänderungen auf die Grenz- und Durchschnittssteuersätze sowie den Progressionsgrad des österreichischen Einkommensteuersystems auswirken. Darüber hinaus wird auf die Maßnahmen der Gegenfinanzierung eingegangen, insbesondere auf die geplanten Maßnahmen zur Bekämpfung des Steuer- und Sozialbetruges. Abschließend werden strategische Aspekte einer mittelfristigen Abgabenstrukturreform skizziert, die den Faktor Arbeit weiter entlastet und im Gegenzug wachstums- und beschäftigungsverträglichere Steuern auf Grundvermögen sowie Erbschaften und Schenkungen vermehrt nutzt, Steuerausnahmen radikal einschränkt und das Steuersystem stärker ökologisiert.

Nach den vorliegenden Plänen bringt die Steuerreform 2015/16 eine spürbare Entlastung der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen. Dabei ist von Bedeutung, wie sich diese Entlastung auf die Nettoeinkommen von Personen und Haushalten auswirkt und welche Verteilungs- und Aufkommenseffekte damit einhergehen. *Silvia Rocha-Akis* (S. 387-398) beschäftigt sich auf der Basis des WIFO-Mikrosimulationsmodells mit diesen Fragen und quantifiziert für das Jahr 2016 die Effekte der Veränderungen im Bereich der Lohn- und Einkommensteuer (einschließlich der Negativsteuer) sowie der Sozialversicherungsbeitragsstruktur (außertourliche Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage). Der Rahmen der verfügbaren Daten- und Modellstruktur erlaubt eine Abbildung von Änderungen des Tarifsystems der Lohn- und Einkommensteuer und der Sozialversicherungsabgaben auf individueller bzw. Haushaltsebene, nicht aber anderer Maßnahmen vor allem zur Gegenfinanzierung der Steuerreform 2015/16, (Betrugsbekämpfung, Einschränkung von Steuerausnahmen), die in der Folge ebenfalls auf die Einkommen wirken.

Das durchschnittliche verfügbare Haushaltseinkommen erhöht sich gemäß der Modellsimulationen durch die Tarifreform um 3,1%. Im Allgemeinen fallen sowohl der absolute als auch der relative Nettoeinkommenszuwachs umso höher aus, je höher das vor der Reform erzielte Nettoeinkommen ist. Das gilt sowohl für die individuellen Erwerbs- und Pensionseinkommen als auch für die Haushaltseinkommen. Als Konsequenz nimmt dadurch die Einkommensungleichheit leicht zu.

Josef Baumgartner und *Serguei Kaniovski* (S. 399-416) schätzen die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Maßnahmen der Steuerreform, wobei auch die Gegenfinanzierungsmaßnahmen einbezogen werden. Mit dem makroökometrischen Modell des

WIFO (Macromod) werden Simulationsrechnungen getrennt für die Steuerentlastungen, die steuerlichen und ausgabenseitigen Maßnahmen der Gegenfinanzierung sowie für den Gesamteffekt aus Ent- und Belastungen bis zum Jahr 2019 dargestellt.

Unter der Annahme, dass die Maßnahmen zur Gegenfinanzierung zeitgerecht und in vollem Umfang umgesetzt werden (Regierungsszenario), steigen das real verfügbare Einkommen der privaten Haushalte um 1% (gegenüber der Basislösung ohne Steuerreform, kumuliert bis 2019) und der private Konsum um knapp ¼%. Das reale BIP nimmt um etwa ¼% und die Verbraucherpreise um ½% zu. Unter diesen Bedingungen ist eine budgetneutrale Umsetzung der Steuerreform durchaus möglich. Der gewählte Maßnahmen-Mix bewirkt mittelfristig eine Verlagerung der Nachfrage vom öffentlichen zum privaten Konsum und eine Verringerung der Abgabenquote.

In der aktuellen Diskussion werden vor allem die zur Gegenfinanzierung der Entlastungen vorgeschlagenen Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung und die Einsparungen in der öffentlichen Verwaltung kritisch betrachtet. Das Risiko einer im Vergleich zum Regierungsszenario verzögerten und/oder unvollständigen Umsetzung der Gegenfinanzierung in den genannten Bereichen wird daher in Alternativszenarien abgebildet.

Schließlich untersucht *Gerhard Streicher* (S. 417-424) mit Hilfe des ökonomischen Input-Output-Simulationsmodells FIDELIO sowohl die längerfristigen Wirkungen (nach 15 Jahren) als auch die sektoralen Wirkungen der Steuerreform 2015/16 für die österreichische Wirtschaft. Positive Effekte verzeichnen die Nachfragebereiche mit hoher Einkommenselastizität wie Wohnungswesen, Handel und Finanzdienstleistungen. Trotz der Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für bestimmte Güter und der Einführung der Registrierkassenpflicht dürfte der Sektor "Beherbergung und Gastronomie" keinen Rückgang, sondern sogar einen mäßigen Zugewinn erzielen, weil die Einkommenselastizität der Nachfrage die höchste unter allen Sektoren ist. Aufgrund des hohen Importanteils ergeben sich für die Sachgütererzeugung nur geringe positive Effekte. Wertschöpfungseinbußen bewirkt die Steuerreform in den Bereichen öffentliche Verwaltung und, da mit diesem Sektor am stärksten interagierend, Unterrichts- und Gesundheitswesen. Dies ist eine direkte Folge der Annahmen über die Gegenfinanzierungsmaßnahmen (Einsparungen in der Verwaltung).

Mehrere Beiträge externer Autoren widmen sich in einem Debattenteil dieses Heftes der Wirkung der kalten Progression. Ihrem Ausmaß auf Ebene der einzelnen Steuerpflichtigen bzw. für die öffentlichen Haushalte wurde in der Debatte über die Steuerreform 2015/16 und ihre Entlastungseffekte besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die hier versammelten Autoren gelangen anhand unterschiedlicher Berechnungsmethoden und Datengrundlagen zu Ergebnissen, die sich teilweise beträchtlich unterscheiden.

Viktor Steiner und *Florian Wakolbinger* (Gesellschaft für angewandte Wirtschaftsforschung) zeigen auf der Basis einer Mikrosimulation mit dem Austrian Tax Transfer Microsimulation Model (ATTM), dass die Steuerreform 2015/16 die seit der Steuerreform 2009 kumulierte zusätzliche Steuerbelastung durch die kalte Progression nur teilweise ausgleichen wird. Sie ermitteln eine Zusatzbelastung der Steuerpflichtigen im Jahr 2015 gegenüber dem Jahr 2009 von etwas mehr als 3 Mrd. €. Die Entlastung durch die Steuerreform werde demnach in wenigen Jahren wieder eliminiert sein, wenn der Lohn- und Einkommensteuertarif nicht laufend an die zu erwartende Inflation angepasst wird.

Wie eine Simulation von *Simon Loretz* (IHS) unter Berücksichtigung der Inflationswirkungen ergibt, sind im Zeitraum von 2010 bis 2013 mit 4,6 Mrd. € rund 4,1% des Lohnsteueraufkommens der kalten Progression zuzuschreiben. Selbst in Zeiten mit schwachem Reallohnwachstum gehe deutlich weniger als die Hälfte des Anstieges der Steuereinnahmen auf die Wirkung der kalten Progression zurück.

Schätzungen von *Anton Rainer* (Finanzministerium) auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Steuerstatistiken gelangen zu einem Progressionseffekt im Lohnsteueraufkommen des Jahres 2013 gegenüber 2009 von rund 2 Mrd. €. Das Lohnsteueraufkommen war somit 2013 um 2 Mrd. € höher, als es ohne Progression – also bei einer proportionalen Entwicklung der Lohnsteuereinnahmen – gewesen

wäre. Davon sind etwa drei Viertel der Inflation und somit der kalten Progression zuzurechnen.

Michael Christl und *Dénes Kucsera* (Agenda Austria) beziffern die Zusatzbelastung für die Lohnsteuerpflichtigen durch die kalte Progression für das Jahr 2015 mit 2,87 Mrd. €. Kumuliert erreicht sie nach ihren Berechnungen im Zeitraum seit der letzten Steuersenkung 2009 bis 2016 10,77 Mrd. €. Damit werde, so ihre Schlussfolgerung, die Steuerreform 2015/16 zwar die Wirkung der kalten Progression für das Jahr 2016 kompensieren, nicht aber den gesamten Effekt des Zeitraumes 2009 bis 2015.

In ihrer Gesamteinschätzung halten *Paul Eckerstorfer* und *Friedrich Sindermann* (Budgetdienst) die potentiellen Verzerrungen der einzelnen Berechnungsmethoden sowie Vor- und Nachteile der verwendeten Datensätze fest. Die erheblichen Unterschiede zwischen den Ergebnissen der einzelnen Berechnungen sind demnach zum größten Teil durch diese aufgezeigten Aspekte zu erklären.

Peter Brandner (Finanzministerium) stellt die Berechnungsmethoden in einem einheitlichen Rahmen gegenüber und zeigt so die Implikationen hinsichtlich einer (systematischen) Über- bzw. Unterschätzung der Wirkungen der kalten Progression auf. Nach den vorliegenden Berechnungen werde die Steuerreform 2015/16 demnach die Einkommen (deutlich) mehr entlasten, als für eine bloße Abgeltung der Wirkung der kalten Progression erforderlich gewesen wäre.

Die im Debattenteil publizierten Beiträge geben die Meinung der jeweiligen Autoren wieder.