

# Steuerreform für 2022 und 2024

## Ersteinschätzung des WIFO

Die österreichische Bundesregierung hat Anfang Oktober 2021 eine umfangreiche Steuerreform beschlossen. Diese umfasst einerseits eine substanzielle Abgabenerlastung: Im Vollausbau, der ab 2025 erreicht sein wird, werden die Abgaben insgesamt um knapp 7,8 Mrd. € (1,6% des BIP) gesenkt, die Nettoentlastung beträgt rund 6,1 Mrd. € (1,2% des BIP). Wird die bereits 2020 implementierte Senkung des Eingangsteuersatzes in der Lohn- und Einkommensteuer berücksichtigt, beträgt die Bruttoentlastung ab 2025 etwa 9,5 Mrd. € (1,9% des BIP), netto sinken die Abgaben um knapp 7,8 Mrd. € (1,6% des BIP). Andererseits werden einige der bestehenden strukturellen Ungleichgewichte im österreichischen Abgabensystem beseitigt. So wird Mitte 2022 eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung eingeführt. Gleichzeitig werden ab Mitte 2022 untere Einkommen (bis zu einem Bruttomonatseinkommen von 2.500 €) durch eine gestaffelte Senkung der Krankenversicherungsbeiträge um bis zu 1,7 Prozentpunkte für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und Pensionisten und Pensionistinnen sowie die Erhöhung des Kindermehrbetrages entlastet, während die mittleren und oberen Einkommen von einer Reduktion der Einkommensteuersätze für die zweite Tarifstufe (ab Mitte 2022) und die dritte Tarifstufe (ab Mitte 2023) sowie einer Anhebung des Familienbonus profitieren.

Ein zentrales Element der Steuerreform ist die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung, als ein weiterer Schritt in der erforderlichen Ökologisierung des Abgabensystems. Wie im nationalen deutschen Emissionshandelssystem soll der Preis für 2022 30 € je t CO<sub>2</sub> betragen und bis 2025 schrittweise auf 55 € je t CO<sub>2</sub> angehoben werden. Ab 2026 soll der fixe Preis durch den Marktpreis in einem Emissionshandelssystem abgelöst werden. Die Einführung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung ist ein wichtiger Schritt für die Erreichung der Klimaziele, aufgrund des relativ niedrigen Preisniveaus ist hier jedoch kurzfristig nur von einer geringen Lenkungswirkung (Emissionsreduktion) auszugehen. In Hinblick auf die Dringlichkeit der Klimakrise wäre insbesondere ein deutlich ambitionierterer Anstieg des Preispfades wünschenswert gewesen. Die Preisdifferenz zum Emissionshandel für Industrie und Energieerzeugung ist zudem groß, was dem Prinzip eines einheitlichen Preises für negative Externalitäten widerspricht.

Die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung sollen an Haushalte über einen regional differenzierten Klimabonus rückvergütet werden. Die Differenzierung umfasst vier Stufen und spiegelt die Qualität des öffentlichen Verkehrs sowie die Siedlungsdichte wider. 2022 soll der Klimabonus für alle Erwachsenen 100 € p. a. in der niedrigsten und 200 € p. a. in der höchsten Stufe betragen, Kinder erhalten jeweils die Hälfte. Er soll in den Folgejahren entsprechend des Anstiegs des CO<sub>2</sub>-Preises erhöht werden. Durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung wird es in den nächsten Jahren zu einem höheren Anstieg der Verkehrsausgaben der Haushalte in Regionen mit schlechter Anbindung an den öffentlichen Verkehr kommen, wodurch ein höherer Klimabonus in schlecht erschlossenen, ländlichen Gebieten in einem Übergangszeitraum prinzipiell nachvollziehbar ist. Die konkrete Definition der Klimabonusstufen ist allerdings zu diskutieren. Oberstes Ziel muss es sein, begleitend zur schrittweisen Erhöhung des CO<sub>2</sub>-Preises den öffentlichen Verkehr österreichweit –

aber prioritär in den derzeit wenig oder überhaupt nicht erschlossenen Gebieten – zu verbessern, da die CO<sub>2</sub>-Bepreisung nur so ihre volle Lenkungswirkung entfalten kann. Die Klassen sollten entsprechend der zukünftigen Entwicklung des öffentlichen Verkehrs angepasst werden. Um den Anreiz zum Umstieg auf klimafreundlichere Verkehrsmittel zu verstärken, wäre über eine Befristung des Klimabonus zu diskutieren. Eine soziale Differenzierung des Klimabonus ist nicht vorgesehen, was Fragen bezüglich der sozialen Treffsicherheit aufwirft. Allerdings wäre eine zusätzliche Differenzierung administrativ schwierig umzusetzen.

Für Unternehmen soll es ähnlich wie in Deutschland Entlastungen für Härtefälle sowie für von Carbon Leakage betroffene Sektoren geben; auch die Landwirtschaft soll für die Zusatzbelastung für den Agrardiesel entlastet werden. Auch in diesen Bereichen wäre zu überlegen, Maßnahmen zur Abfederung von Belastungen zeitlich zu befristen, um die Anreize zum Umstieg auf klimafreundlichere Antriebssysteme und Produktionsweisen zu erhalten.

Im Lohn- und Einkommensteuertarif wird der Steuersatz in der zweiten Tarifstufe (zwischen 18.000 € und 31.000 € zu versteuerndes Einkommen) Mitte 2022 von 35% auf 30% gesenkt, Mitte 2023 folgt die Senkung des Steuersatzes in der dritten Tarifstufe (zwischen 31.000 € und 60.000 €) von 42% auf 40%. Bereits 2020 war der Eingangsteuersatz von 25% auf 20% gesenkt worden. Der neue gestaltete Steuertarif wird nicht automatisch entsprechend der Inflation angepasst ("Steuertarif auf Rädern"), somit wurde die kalte Progression nicht abgeschafft. Bei der aktuellen Einkommensverteilung und unter dem aktuellen Steuertarif löst jeder Prozentpunkt Inflation knapp 300 Mio. € zusätzlicher Steuereinnahmen aufgrund der kalten Progression aus. Um eine konstante Steuerbelastung der realen Einkommen zu erzielen, sind somit regelmäßige Anpassungen im Steuertarif notwendig.

Ob die aktuelle Entlastung durch die Steuerreform nur die vergangene kalte Progression ausgleicht oder ob es sich um eine tatsächliche (temporäre) Entlastung handelt, hängt wesentlich von der Referenzgröße ab. In den vergangenen Jahren schwankte der Anteil der Lohn- und Einkommensteuereinnahmen zwischen 7,7% und 9% mit einem nur leicht ansteigenden Trend. Nimmt man diesen längerfristigen Durchschnitt als Referenz, so entlastet die aktuelle Steuerreform deutlich mehr als die akkumulierte vergangene kalte Progression. Geht man jedoch von den jeweiligen Werten nach den Steuerreformen als Referenzgröße aus, kann argumentiert werden, dass die aktuelle Steuersenkung nur eine Abgeltung von vergangener kalter Progression ist. In Anbetracht der deutlich erhöhten Inflationserwartungen für die nächsten beiden Jahren erhöht sich der Druck für eine automatische Indexierung der Tarifstufen bzw. verkürzt sich das Intervall für die Notwendigkeit der nächsten Steuerreform. Bei der Forderung nach einer Abschaffung der kalten Progression ist jedoch auch noch zu berücksichtigen, dass sämtliche vergangenen Steuerreformen nicht nur die Tarife verändert haben, sondern dass auch Umverteilungsziele implementiert wurden. Eine automatische Indexierung würde den fiskalischen Spielraum für diese Reformaspekte jedenfalls reduzieren.

Die kürzlich präsentierte Steuerreform erhöht durch verschiedene Maßnahmen die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Die meisten Maßnahmen treten Mitte 2022 in Kraft und sind 2022 daher noch nicht voll wirksam. Bei früheren Lohn- und Einkommensteuersenkungen und Änderungen der Sozialbeiträge konnten keine Vorzieh- bzw. Erwartungseffekte festgestellt werden, sodass keine Auswirkungen vor dem tatsächlichen Wirksamwerden der Maßnahmen

unterstellt werden. Zudem entlasten einige der Maßnahmen (Tarifänderung der zweiten und dritten Stufe, Ausweitung des Familienbonus) Haushalte mit mittleren und oberen Einkommen stärker, nur die Senkung der Krankenversicherungsbeiträge sowie die Anhebung des Kindermehrbetrages zielt auf die unteren Einkommen ab. Erstere haben eine geringere Konsumquote, sodass erfahrungsgemäß ein großer Teil der Einkommenserhöhung gespart wird. Der Konsumeffekt wird in den mittleren und oberen Einkommensegmenten 2022 aber auch konjunkturbedingt geringer ausfallen.

Die Lockdowns im Zuge der COVID-19-Pandemie führten bei Haushalten, die keine krisenbedingten Einkommensausfälle verzeichneten, zu Zwangssparen und Konsumstau. Dieser löst sich nun allmählich auf; für 2022 wird ein äußerst hoher Zuwachs des realen privaten Konsums von 6% erwartet. Damit wird aber vor allem der Kriseneinbruch kompensiert, die krisenbedingten Ersparnisse werden dadurch noch nicht abgetragen. Eine weitere Erhöhung der Nettoeinkommen durch die Steuerreform in dieser Phase wird das bereits sehr hohe Konsumwachstum daher nicht nennenswert weiter beschleunigen, sondern hauptsächlich erneut in die Ersparnisbildung fließen.

Wegen des angenommenen geringen zusätzlichen Konsumeffektes durch die steuerliche Entlastung der privaten verfügbaren Haushaltseinkommen und den Klimabonus ist für 2022 daher auch kaum ein zusätzlicher Preisauftrieb zu erwarten. Aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung dürfte sich im ersten Jahr ein kleiner Inflationseffekt von rund 0,15 Prozentpunkten ergeben.

Von der Senkung der Körperschaftsteuer ab 2023 sind im kommenden Jahr kaum vorgezogene Investitionen zu erwarten, da diese bereits von der Investitionsprämie und der Einführung der degressiven Abschreibung angeregt wurden. Zudem dämpft das derzeitige Niedrigzinsumfeld die Investitionswirkungen einer Körperschaftsteuersenkung, da Fremdkapital äußerst günstig bleibt. Gleichwohl kann ein reduzierter Körperschaftsteuersatz die Eigenfinanzierungskraft der Unternehmen stärken und über verbesserte Ertragerwartungen Investitionen anregen. Die mittelfristig erwartete konjunkturelle Abschwächung wird jedoch die Investitionsanreize dämpfen. Vor diesem Hintergrund ist der Zeitpunkt der Körperschaftsteuersatz-Reduktion als positiv zu bewerten, denn 2023 werden die expansiven Effekte der Investitionsprämie auslaufen.

Aufgrund der erwarteten geringen zusätzlichen privaten Konsum- und Investitionsgüternachfrage ist folglich für 2022 auch kein nennenswerter zusätzlicher Effekt für das Wirtschaftswachstum zu erwarten.

Insgesamt beinhaltet die beschlossene Steuerreform einige wichtige Ansätze zur Verbesserung der Struktur des österreichischen Abgabensystems: neben dem Ausgleich der kalten Progression sind dies insbesondere die Reduktion der hohen Abgaben auf Arbeit für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sowie der Einstieg in eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Dennoch bleiben wesentliche Strukturdefizite bestehen, die auch für die Zukunft Handlungsbedarf implizieren. So sind Schritte zur Senkung der Lohnnebenkosten für Unternehmen unerlässlich, ebenso wie die Fortsetzung der Bemühungen der letzten Jahre, Arbeitseinkommen gerade im unteren Einkommensbereich zu entlasten. Der Spielraum für solche Entlastungen kann durch den Abbau von Steuerausnahmen in der Einkommen- und Umsatzsteuer, die stärkere Nutzung bestimmter vermögensbezogener Steuern (eine zeitgemäß ausgestaltete Grundsteuer sowie eine Erbschafts- und Schenkungssteuer) sowie umweltbezogener Steuern ebenso wie einen ambitionierteren CO<sub>2</sub>-

Preisfad vergrößert werden. Dazu gehört auch die Einschränkung ökologisch schädlicher Steuerausnahmen und Förderungen (wie etwa Diesel- und Dienstwagenprivileg sowie die Ökologisierung der Pendlerförderung), die auch deshalb forciert werden sollte, um die Lenkungswirkungen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu unterstützen.

Da die Schuldenquote in den kommenden Jahren aufgrund des erwarteten kräftigen Wachstums sowie der weiterhin sinkenden Zinsbelastung relativ rasch abnehmen wird, bestehen kurzfristig Spielräume für die vorgesehene umfangreiche Abgabensenkung, ohne die Verschuldungsvorgaben zu gefährden. Allerdings ist mittelfristig ein erheblicher Investitionsbedarf in einer Reihe wichtiger Zukunftsbereiche (Digitalisierung, Bildung, Klimaschutz, Kinderbetreuung) gegeben. Zudem ist der demografische Wandel mit steigenden Ansprüchen an die öffentlichen Haushalte verbunden, insbesondere in den Bereichen Alterssicherung, Langzeitpflege und Gesundheitswesen. Die Bundesregierung sollte daher unverzüglich die bestehenden Effizienzpotentiale im öffentlichen Sektor nutzen, um mittel- und langfristig die fiskalische Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen nicht zu gefährden. Besonders relevante Ansatzpunkte sind eine effizientere Gestaltung des föderalen Systems, des Fördersystems und des Gesundheitswesens sowie die forcierte Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters.

Wien, am 8. Oktober 2021