

Steuerreform 2015/16 – Maßnahmen und Gesamtschätzung

Die Steuerreform 2015/16 tritt zum größten Teil 2016 in Kraft und ist im Vollausbau ab 2017 mit Steuermindereinnahmen von brutto 5,2 Mrd. € oder 1,4% des BIP verbunden. Kern ist eine Reform des Einkommensteuertarifs, die einen Ausfall von Lohn- und Einkommensteuereinnahmen von 4,35 Mrd. € bewirken wird. Zusätzlich wird für unselbständig Beschäftigte die Negativsteuer ausgeweitet, für Pensionistinnen und Pensionisten, Selbständige sowie Bäuerinnen und Bauern wird eine Negativsteuer neu eingeführt. Auch werden Verkehrsabsetzbetrag und Kinderfreibetrag erhöht und die Pendlerförderung für niedrige Einkommen ausgebaut. Unternehmen und Selbständige profitieren von einigen kleineren Steuerentlastungsmaßnahmen. Die Gegenfinanzierung erfolgt zu einem erheblichen Teil durch Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung. Darüber hinaus tragen die Einschränkung von Ausnahmen in der Einkommen- und Umsatzsteuer und die Erhöhung der Kapitalertragsteuer auf Dividendeneinkünfte und Immobilienveräußerungsgewinne sowie der Grunderwerbsteuer zur Gegenfinanzierung bei. Ergänzend sollen Einsparungen von Bund und Ländern sowie eine gewisse Selbstfinanzierung für eine budgetneutrale Umsetzung der Steuerreform 2015/16 sorgen.

Die Reform des Einkommensteuertarifs sieht die Ausweitung der Zahl der Tarifzonen von vier auf sieben vor (einschließlich des Grundfreibetrages, der unverändert bei einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von 11.000 € liegt). Der Eingangssteuersatz wird von 36,5% (bzw. effektiv 32% unter Einrechnung der begünstigten Besteuerung des 13. und 14. Monatsgehältes) auf 25% gesenkt (bzw. effektiv 22,1%). Für Einkommen zwischen 11.000 € und 90.001 € steigt der Steuersatz in vier Schritten auf 50%. Die Einkommensgrenze, bei der der bisherige Spitzensteuersatz von 50% einsetzt, wird von 60.000 € auf 90.000 € angehoben. Für Einkommen ab 90.001 € erhöht sich der effektive Grenzsteuersatz, aufgrund der Einschränkung der Sechstelbegünstigung ab einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von 150.000 €, von 41,96% auf 48,15% bei einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von 1 Mio. €. Für Einkommen über 1 Mio. € wird befristet für den Zeitraum 2016/2020 ein höherer Spitzensteuersatz von 55% eingeführt.

Die absolute Steuerentlastung beträgt wegen der Erhöhung der Negativsteuer für steuerpflichtige Einkommen bis 4.000 € jährlich 290 € und nimmt aufgrund der einkommensabhängigen schrittweisen Verringerung der Negativsteuer auf 170 € für ein steuerpflichtiges Jahreseinkommen von rund 12.000 € ab. Über dieser Grenze steigt sie bis auf 2.410 € für ein Einkommen von 90.000 €. Für Einkommen über 1,048 Mio. € übersteigt die zusätzliche Steuerzahlung aufgrund der Einführung des temporären zweiten Spitzensteuersatzes von 55% die Entlastung durch die Tarifreform, was allerdings nur wenige hundert Steuerpflichtige betrifft.

Die relative Entlastung gemessen am steuerpflichtigen Einkommen ist am höchsten (7,3%) für ein Einkommen von 4.000 € (Jahresbruttoeinkommen von 5.800 €, d. h. knapp über der Geringfügigkeitsgrenze), da hier die Negativsteuer 3,6-mal so hoch ist wie nach dem derzeit gültigen Tarif. Für höhere Einkommen sinkt die relative Entlastung bis auf etwa 1,4% eines zu versteuernden Einkommens von rund 12.000 €. Im Bereich zwischen 12.000 € und 31.000 € steigt sie wieder bis auf 4,7% und sinkt darüber schrittweise. An der Einkommensgrenze von 90.000 € p. a. beträgt die relative Entlastung 2,7%, an der Spitzeneinkommensgrenze von 1 Mio. € nur mehr 0,2%.

Die relative Entlastung gemessen an der zuvor gezahlten Steuer ist am höchsten für ein steuerpflichtiges Einkommen von rund 12.000 €. Durch die Anhebung des Negativsteuerbetrages verschiebt sich die Grenze, ab der eine Lohnsteuerschuld anfällt, auf rund 12.620 €. Das entlastet speziell Bezieher und Bezieherinnen von Monatsbruttoeinkommen zwischen 1.193 € und 1.257 €.

Der Progressionsgrad (Relation zwischen Grenz- und Durchschnittssteuersatz) steigt durch die Tarifreform in sämtlichen Einkommensbereichen, besonders stark aber für niedrige Einkommen. Daher erhöht sich die Aufkommenselastizität der Lohn- und Einkommensteuer weiter. Der Progressionsgrad nimmt für das Durchschnittseinkommen (2015: 24.656 €, 2016: 25.088 €) unter Berücksichtigung von Verkehrs- und Arbeitnehmerabsetzbetrag von rund 1,9 auf 2,3 zu. Bei einem Anstieg der Lohnsumme um 1% würde das Lohnsteueraufkommen entsprechend um 2,3% wachsen.

Eine intensiv diskutierte Frage im Vorfeld der Steuerreform 2015/16 war ihr Beitrag zur Kompensation der kalten Progression. Ist der Durchschnittssteuersatz des Nominaleinkommens niedriger als der Durchschnittssteuersatz des entsprechenden Realeinkommens, dann wird das steuerpflichtige Einkommen auch real entlastet. Für diese Analyse werden die Nominaleinkommen des Jahres der Steuersenkung mit dem Verbraucherpreisindex für ein bestimmtes Basisjahr deflationiert (hier 2009 als Jahr der bislang letzten Steuersenkung und 2015 als Jahr vor Inkrafttreten der Steuerreform 2015/16). Ebenso wie die Steuerreform 2009 wird auch die Steuerreform 2015/16 die kalte Progression in beinahe allen Einkommensstufen bis zu einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von 1 Mio. € zum Teil beträchtlich überkompensieren: durch die Senkung der Grenzsteuersätze in allen Tarifzonen bis zur Einkommensgrenze für den ersten Spitzensteuersatz von 50% sowie durch deren deutliche Verschiebung von 60.000 € auf 90.000 €. Erst für steuerpflichtige Jahreseinkommen über 1 Mio. € wird wegen des höheren Spitzensteuersatzes der Effekt der kalten Progression nicht ausgeglichen. Aufgrund der Erhöhung der Aufkommenselastizität durch die Tarifreform 2016 wird künftig der Effekt der kalten Progression weiter akzentuiert. Eine Indexierung der Tarifzonen, die künftig das Problem der kalten Progression vermeiden würde und in einer Reihe von Ländern praktiziert wird, steht nach wie vor aus.

Die Gegenfinanzierung der Steuersenkung erfolgt zum größeren Teil über eine Erhöhung der Steuereinnahmen, die 2016 knapp 2,5 Mrd. € beträgt und bis 2019 auf 3,4 Mrd. € p. a. zunimmt. Sie macht 2019 insgesamt knapp zwei Drittel des Bruttoentlastungsvolumens aus. An-

gestrebte Einsparungen von 1,1 Mrd. € (gut ein Fünftel des Bruttoentlastungsvolumens) ergänzen das Gegenfinanzierungspaket, wobei etwa ein Drittel von Ländern und Gemeinden erbacht werden soll. Schließlich wird ein Beitrag zur Gegenfinanzierung aus einer teilweisen Selbstfinanzierung der Steuersenkung erwartet.

Der Schwerpunkt der Steuerreform 2015/16 liegt in einer erheblichen Entlastung der (unselbständigen und selbständigen) Arbeitseinkommen – einschließlich jenes Teils der derzeit etwa 30% unselbständig beschäftigten Lohnsteuerpflichtigen, die aufgrund eines geringen Einkommens keine Lohnsteuer, aber Sozialversicherungsbeiträge entrichten und somit ebenfalls einer beträchtlichen Abgabenbelastung unterliegen.

Der Fokus auf Betrugsbekämpfung zur Gegenfinanzierung ist strukturell vor allem aus zwei Gründen sinnvoll: Erstens sollte die Verbesserung des Abgabenvollzuges für bestehende Steuern geringere problematische gesamtwirtschaftliche und strukturelle Wirkungen haben als die Erhöhung von Steuersätzen für bestehende Steuern oder die Einführung neuer Steuern. Im Gegenteil könnte zweitens ein konsequentes Vorgehen gegen Steuerhinterziehung sogar allgemein die Steuerehrlichkeit verbessern und den Steuerwiderstand verringern.

Gemessen an den Zielen eines zukunftsfähigen Abgabensystems und den diesbezüglichen Defiziten im österreichischen Abgabensystem sollten der Steuerreform 2016 allerdings weitere Schritte folgen.

So sind weitere Strukturreformen innerhalb des Abgabensystems angezeigt. Jenseits von kurzfristigen Gegenfinanzierungsüberlegungen ist, basierend auf einer Vision für ein "Abgabensystem 2025", in mehreren, systematisch geplanten und angelegten Schritten eine grundlegende Umschichtung der Abgabenstruktur anzustreben. Insbesondere ist eine weitere Verringerung der Abgaben auf die Arbeit erforderlich, um die Anreize für Arbeitskräftenachfrage und -angebot zu stärken: in Form einer gezielten Senkung der Dienstnehmerbeiträge zur Sozialversicherung für niedrige Arbeitseinkommen sowie der Lohnnebenkosten für die Unternehmen.

Gleichzeitig sind wachstums- und beschäftigungsverträglichere Steuern schrittweise auszubauen (Erbschafts- und Schenkungssteuer, Grundsteuer), aber auch Lenkungssteuern (Umweltsteuern, Steuern auf Alkohol- und Tabakkonsum), die in Österreich in den letzten Jahren an Bedeutung verloren haben und gemessen an ihrem Beitrag zu den Gesamtabgaben unter dem EU-Durchschnitt liegen. Auch eine weitere Einschränkung von Steuerausnahmen, einschließlich der umfangreichen ökologisch kontraproduktiven Steuerausnahmen, ist angezeigt. Mit den zusätzlichen Einnahmen können die arbeitsbezogenen Abgaben weiter gesenkt werden.

Priorität sollten auch weitere Bemühungen haben, um Hindernisse im Abgabensystem für die Ausdehnung der Frauenerwerbstätigkeit und für eine ausgeglichene Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit zwischen Männern und Frauen zu beseitigen.

Im Zusammenhang mit Überlegungen zu einer Reform der Steuerstruktur sollten in den anstehenden Finanzausgleichsverhandlungen schließlich auch Optionen geprüft werden, um die Abgabenautonomie von Ländern und Gemeinden auszudehnen.

Gleichzeitig sollten Strukturreformen im öffentlichen Sektor forciert werden, die Effizienzpotentiale heben und die Ausgabendynamik in großen Ausgabenbereichen eindämmen: Insbesondere eine grundlegende Föderalismusreform, Reformen im Fördersystem und im Spitalswesen sowie Maßnahmen zur Erhöhung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters können den für eine Senkung der Abgabenquote benötigten Budgetspielraum schaffen. Insgesamt steht eine systematische Diskussion über Aufgaben und den damit einhergehenden künftigen Ausgabenbedarf (auch in föderaler Perspektive) nach wie vor aus.

Wien, am 12. Juni 2015

Rückfragen bitte am Montag, dem 15. Juni 2015, zwischen 10 und 14 Uhr, an
Dr. Margit Schratzenstaller, Tel. (1) 798 26 01/204, Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at.

Nähere Informationen entnehmen Sie bitte dem WIFO-Monatsbericht 5/2015
(<http://monatsberichte.wifo.ac.at/58169>)