

Die österreichische Steuerreform 2009

Eine Analyse der verteilungspolitischen Auswirkungen der Tarifreform

Nicole Höhenberger/Silke Höserle

Mag. Nicole Höhenberger, Graz Schumpeter Centre, Karl-Franzens-Universität Graz

MMag. Silke Höserle, Institut für Unternehmensrechnung und Steuerlehre, Karl-Franzens-Universität Graz

Die österreichische Steuerreform 2009 gilt rückwirkend ab 1. 1. 2009 und umfasst ein Gesamtvolumen von € 3,2 Milliarden; fast drei Viertel davon entfallen auf die Änderung des Einkommensteuertarifs. In diesem Aufsatz werden die wesentlichen Merkmale des neuen Einkommensteuertarifs unter einem verteilungspolitischen Gesichtspunkt analysiert. Weiters wird untersucht, in wie weit durch die Steuerreform 2009 der Problematik der kalten Progression Rechnung getragen werden kann.

1. Einleitung

Über den Zeitpunkt der österreichischen Steuerreform wurde zwischen den Regierungsparteien SPÖ und ÖVP heftig diskutiert. Zu Beginn des Jahres 2008 sprachen sich sowohl die ÖVP als auch die Leiter des IHS, *Bernhard Felderer*, und des WIFO, *Karl Aiginger*, gegen das Vorziehen der Steuerreform auf 2009 – wie vom damaligen Bundeskanzler *Gusenbauer* gefordert – aus. *Felderer*, in seiner Funktion als Vorsitzender des Staatsschuldenausschusses, begründete seine Skepsis auch damit, dass 2007 trotz des starken realen Wirtschaftswachstums von 3,1% durch eine verfehlte Ausgabenpolitik ein Budgetdefizit von 0,5% gemacht wurde und damit kaum Spielraum für eine umfassende Steuerreform (selbst 2010) gegeben sei. Noch im März 2008 lehnte der ÖVP-Finanzsprecher *Stummvoll* das Vorziehen der Steuerreform auf 2009 zur Bekämpfung der auf über drei% steigenden Inflation ab. Auch Wirtschaftsexperten sahen zu diesem Zeitpunkt noch keine Notwendigkeit, aus konjunkturpolitischen Gründen die Steuerreform bereits 2009 durchzuführen. Auf Grund der bis November 2008 weiter ansteigenden Inflation und der sich immer stärker abschwächenden internationalen Konjunktur kam es jedoch zu einer Neubewertung der Situation, und die Regierungsparteien einigten sich auf ein Vorziehen der Reform, um die heimische Wirtschaft zu unterstützen. Durch eine Anhebung der Nettoeinkommen soll die Kaufkraft erhöht und die Inlandsnachfrage gestützt werden.

Wirtschaftspolitische Blätter 3/2009

Die Notwendigkeit einer Steuerreform 2009 ergibt sich jedoch nicht nur aus der aktuellen realwirtschaftlichen Situation als Gegenmaßnahme zum Anstieg der Arbeitslosigkeit, sondern bedingt sich bereits durch die Konzeption des österreichischen Einkommensteuertarifs. Auf Grund der fehlenden Inflationsanpassung des Tarifs besteht kontinuierlich der Bedarf, der kalten Progression entgegenzuwirken. Dieses Argument hat durch den starken Inflationsanstieg zwischen November 2007 und Oktober 2008 von durchschnittlich 3,5% an Brisanz noch zugenommen. Zudem besteht auf Grund der, -pätschen und internationalen Trends zur Steuersenkung Bedarf, das Niveau und die Struktur des österreichischen Steuersystems anzupassen. Ferner gilt das österreichische Steuersystem nach den Kriterien der OECD noch immer als wachstums- und beschäftigungshemmend. Insbesondere die hohe Belastung des Faktors Arbeit bei geringen Einkommen, bedingt durch die hohe Grenzsteuerbelastung, wird kritisiert. Die davon ausgehenden negativen Beschäftigungsanreize treffen vorwiegend Frauen und man spricht hier von der sogenannten Erwerbslosigkeitsfalle für Frauen mit kleinen Kindern (OECD, 2007).

Diese Meinung vertreten ebenfalls das Institut für Höhere Studien (IHS), die Österreichische Arbeiterkammer (AK) und das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), welche eine Absenkung des Eingangsteuersatzes von 38,33% auf 33% fordern (Aiginger et al, 2008). Im Sinne einer Umverteilungswirkung im österreichischen Steuersystem fordert die Österreichische Arbeiterkammer zudem, Vermögen im Vergleich zum Faktor Arbeit höher zu besteuern (AK, 2008); vor allem auch deshalb, weil die Steuerreform 2005 Kapitalgesellschaften durch die deutliche Reduktion der Körperschaftssteuer von 34% auf 25% sowie die Reform der Gruppenbesteuerung deutlich stärker entlastet hat als Arbeitnehmer (Breuss et al, 2004). Darüber hinaus sehen die Industriellenvereinigung Österreich (IV) und das IHS bei den höheren Einkommensschichten Entlastungsbedarf und sprechen sich für eine deutliche Senkung des Spitzensteuersatzes um 5%, sowie eine Anhebung der Grenze, ab der dieser angewendet wird, zwischen € 90.000,- und € 100.000,- aus. Dadurch soll der Wirtschaftsstandort Österreich gestärkt werden und positive Beschäftigungsanreize für die Leistungsträger des Landes gesetzt werden (IHS, 2007).

2. Eckpunkte der Tarifreform 2009

Die österreichische Steuerreform 2009 gilt rückwirkend ab 1. 1. 2009 und umfasst ein Gesamtvolumen von € 3,2 Milliarden. Primär verfolgt die Bundesregierung das Ziel, alle Steuerpflichtigen durch die Senkung der Lohn- und Einkommenssteuer sowie Familien mit Kindern durch Ausweitung der Frei- und Absetzbeträge für Kindererziehung zu entlasten (Bundesministerium für Finanzen, 2009a). Es ist vorgesehen, dass beinahe drei Viertel für die Änderung des Tarifs und fünfzehn% für die Entlastung von Familien aufgewendet werden. Der Rest entfällt auf den Gewinnfreibetrag nach § 10 EStG sowie die erweiterte Absetzbarkeit von Spenden (Bundesministerium für Finanzen, 2009b).

Durch die Steuerreform 2009 werden einerseits die Tarifgrenzen der ersten und dritten Tarifstufe angehoben und zum anderen die Grenzsteuersätze der zwei-

AUFSÄTZE/ESSAYS: Die österreichische Steuerreform 2009

ten und dritten Tarifstufe abgesenkt. Die neue Tarifformel ist in folgender Tabelle abgebildet:

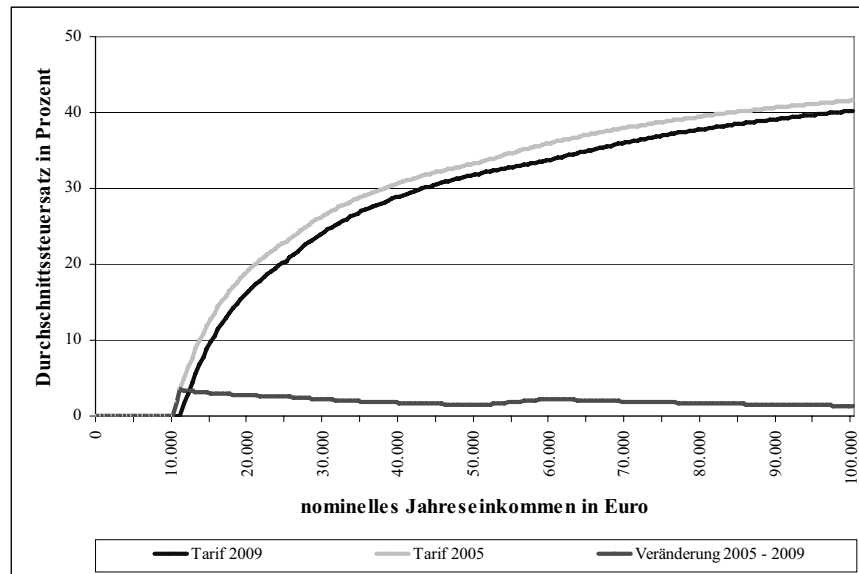
Tabelle 1: Tarifformel des österreichischen Einkommenssteuertarifs

Bemessungsgrundlage B	Steuerschuld $T(B)$	Grenzsteuersatz T'
$B < 11.000$	0	0
$11.000 < B \leq 25.000$	$\frac{B - 11.000}{14.000} \cdot 5.110$	36,50 %
$25.000 < B \leq 60.000$	$\frac{B - 25.000}{35.000} \cdot 15.125 + 5.110$	43,21 %
$B > 60.000$	$(B - 60.000) \cdot 0,5 + 20.235$	50 %

Quelle: § 33 EStG

Neben dem Grenzsteuersatz, der beschreibt, wie stark zusätzliches Einkommen besteuert wird, ist für die Steuerplanung auch der Durchschnittssteuersatz von Relevanz.

Abbildung 1: Nominelle Durchschnittssteuersätze 2005 und 2009



Quelle: eigene Berechnung, eigene Darstellung

Wirtschaftspolitische Blätter 3/2009

Abbildung 1 zeigt, dass die nominelle durchschnittliche steuerliche Belastung durch die Tarifreform verringert wird, jedoch sind diese Verringerungen gering: für das Einkommensintervall [0; 10.000] betragen sie Null und liegen im Einkommensintervall [10.000; 100.000] zwischen 1,35% und 3,48%. Das bedeutet, dass all jene, die bereits bisher Steuern zahlen, entlastet werden – jedoch in unterschiedlichem Ausmaß. Zudem ist ersichtlich, dass weiterhin eine starke Progression des Einkommensteuertarifs bei Beziehern von kleinen Einkommen gegeben ist, obwohl in diesem Bereich der Rückgang der steuerlichen Belastung am stärksten ist.

3. Verteilungspolitische Auswirkungen der Tarifreform 2009

Durch die Tarifreform für die einzelnen Steuerklassen (*Statistik Austria, 2008*) werden im Detail die folgenden Implikationen hervorgerufen; s dazu auch *Abbildung 1*.

- Der Grundfreibetrag wird um € 1.000,- angehoben und umfasst nun Personen mit einem Einkommen bis € 11.000,-. Schätzungen anhand der Lohnsteuerstatistik ergeben, dass ca 160.000 Personen in Österreich über eine Bemessungsgrundlage zwischen € 10.000,- und € 11.000,- verfügen und damit der Anteil der Steuerfälle, deren Steuer Null ist, um rund 2,6% auf über 30% ansteigt. Der Durchschnittssteuersatz für Personen mit einem Einkommen zwischen € 10.000,- und € 11.000,- lag bisher bei ca 1,8% und sinkt nun auf Null. Damit ist sowohl die absolute als auch die relative Entlastung geringer als in der nächst höheren Tarifstufe. Jene Personen, deren Bemessungsgrundlage unter € 10.000,- liegt, profitieren nicht von der Tarifreform, da die Negativsteuer¹ nicht angehoben wurde. Aus verteilungspolitischer Sicht ist dies vor allem deshalb von Belang, da mehr als ein Viertel aller Steuerfälle, vorwiegend Frauen in Teilzeitbeschäftigung und Pensionisten, nicht entlastet werden. Die Bundesregierung begründet dieses Vorgehen damit, dass Personen mit einem Einkommen, das unter der Steuerfreigrenze liegt, bereits durch die Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge im Vorfeld dieser Reform deutlich entlastet werden (*Bundesministerium für Finanzen, 2009a*). Dem kann jedoch entgegengehalten werden, dass Lehrlinge im ersten und zweiten Lehrjahr sowie Pensionisten keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung leisten und damit auch von dieser Maßnahme nicht profitieren. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob es Aufgabe des Steuersystems sein sollte, die Transferzahlungen für jene, die keine Steuer bezahlen, auszudehnen oder ob Beziehern niedriger Einkommen besser über das Sozialsystem gestärkt werden sollten.
- Die zweite Tarifstufe umfasst mehr als 43% aller Steuerfälle, weshalb Änderungen in diesem Segment von großer verteilungspolitischer Bedeutung sind. Die Reform 2009 belässt die obere Tarifgrenze unverändert bei € 25.000,-,

¹ Jene Personen, deren Bemessungsgrundlage unter € 10.000,- liegt und die Sozialversicherungsbeiträge leisten, haben die Möglichkeit, im Rahmen der Arbeitnehmerveranlagung die Negativsteuer in Höhe von maximal € 110,- geltend zu machen (§ 33 (8) EStG).

AUFSÄTZE/ESSAYS: Die österreichische Steuerreform 2009

während der Grenzsteuersatz von 38,33% auf 36,5% abgesenkt wird. Der Eingangssteuersatz bleibt daher im,-päischen Vergleich weiterhin überdurchschnittlich hoch, wobei angemerkt werden muss, dass der Grundfreibetrag weitaus höher ist als im,-päischen Vergleich (*Deutsches Finanzministerium*, 2008). Die steuerliche Entlastung gemessen am Einkommen (berechnet mit Hilfe der Differenz der Durchschnittssteuersätze 2005 und 2009) beträgt in dieser Einkommensklasse zwischen 3,48% bei einem Einkommen von € 11.000,- und € 2,56% bei einem Einkommen von € 25.000,-.

- Ungefähr ein Viertel aller Steuerfälle befindet sich in der dritten Tarifstufe, davon beinahe 80% Männer. Der Mittelstand wird durch die leichte Senkung des Grenzsteuersatzes um 0,4% auf 43,21% kaum entlastet. Während man bei einem Einkommen von € 30.000,- noch stark von den Änderungen in den ersten beiden Tarifstufen profitiert und der Durchschnittssteuersatz gegenüber 2005 um 2,20% sinkt, macht der Vorteil bei € 40.000,- nur noch 1,74% und bei € 50.000,- sogar nur noch 1,47% aus. Am stärksten profitieren in dieser Tarifstufe daher jene Personen, die von der erstmaligen Verschiebung der Tarifgrenze seit 1989 von € 51.000,- auf € 60.000,- betroffen sind. Dies trifft auf circa 1,44% aller Steuerfälle zu, welche zwischen 1,50% und 2,25% entlastet werden.
- Trotz des internationalen Trends zur Senkung von Spitzensteuersätzen bleibt dieser in Österreich konstant bei 50% und liegt damit weiter über dem OECD- sowie dem EU-Durchschnitt (*Europäische Kommission*, 2007). Es ist jedoch im internationalen Vergleich zu beachten, dass die effektive Grenzbelastung für Unselbständige durch die Sechstelbegünstigung (§ 67 EStG) deutlich niedriger liegt als der Tarif.
- Absolut ist die maximale Steuerentlastung durch die Tarifreform mit € 1.350,- gedeckelt. Diese Entlastung wird ab einer Bemessungsgrundlage von € 60.000,- erreicht und gilt damit für rund 4% aller Steuerfälle. Im Unterschied zur Steuerreform 2004/2005 werden damit nicht die unteren Jahreseinkommen zwischen € 10.000,- und € 16.000,- sowie der Mittelstand zwischen € 28.000 und € 41.000,- Jahreseinkommen absolut am stärksten entlastet, sondern die Bezieher hoher Einkommen, die bei den letzten Steuerreformen lediglich eine steuerliche Erleichterung von € 165,- pro Jahr erhielten (*Marterbauer*, 2004).

4. Aufkommens- und Residualelastizität 2009

Um die (re-)distributiven Implikationen der Steuerreform im Detail zu analysieren, bedienen wir uns der Analyse *relativer* Veränderungen des Steuersatzes und des Steueraufkommens. Von besonderem Interesse sind die durch eine Tarifreform bewirkte Veränderung des Progressionsverlaufs (*Pfähler/Lambert*, 1992). Zur Messung berechnen wir die Aufkommens- bzw. Residualelastizitäten des Steuertarifs 2009 und vergleichen diese mit den Werten für den Steuertarif 2005.

4.1 Aufkommenselastizität

Der Progressionsverlauf eines Tarifs errechnet sich aus der Relation zwischen dem Grenzsteuersatz und dem Durchschnittssteuersatz. Liegt die prozentuelle Änderung der Steuerzahlung, $dT(B)$, bei einer einprozentigen Erhöhung des steuerpflichtigen Einkommens (dB) über Eins, steigt die Steuerzahlung (T) relativ stärker als die Bemessungsgrundlage (B). Dies impliziert wiederum einen progressiven Tarifverlauf. Je stärker die Progression eines Tarifs ist, desto größer ist die Aufkommenselastizität η dh das Verhältnis zwischen Grenzsteuersatz $T'(B)$ und Durchschnittssteuersatz $t(B) = \frac{T(B)}{B}$ und desto stärker fällt der Steuerumverteilungseffekt $\eta(B) \equiv \frac{dT(B)B}{dB T} = \frac{T'(B)}{t(B)}$ aus.

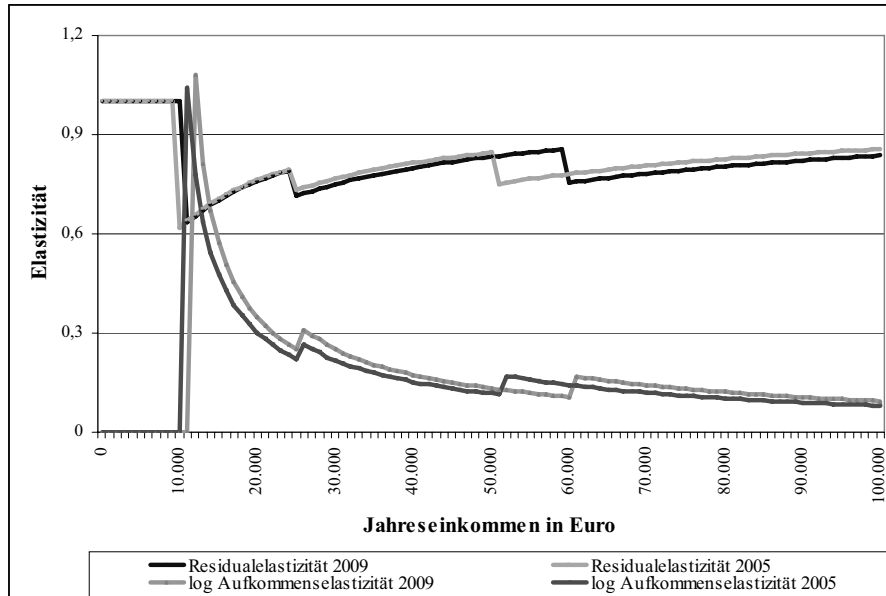
Allgemein kann festgehalten werden, dass die Aufkommenselastizität des Tarifs 2009 höher ist als jene des Tarifs 2005, vor allem bei unteren Einkommen bis € 25.000,-. Dies ist auf die Erhöhung des steuerfreien Einkommens auf € 11.000,- und den damit reduzierten Durchschnittssteuersatz zurückzuführen. Die Progression des Tarifs 2009 hat demnach gegenüber dem Tarif 2005 zugenommen. Dies impliziert, dass eine Einkommenszunahme über dem Steuerfreibetrag zu einer stärkeren Erhöhung des Steueraufkommens als bisher führt. Lediglich in den Einkommensintervallen [10.000, 11.000] sowie [51.000, 60.000], die von der Verschiebung der Steuergrenzen betroffen sind, ist die Aufkommenselastizität 2009 kleiner, da sich hier das Verhältnis aus Grenzsteuersatz zu Durchschnittssteuersatz gegenüber 2005 verringert. Die stärkste relative Entlastung von 3% und damit der größte Unterschied im Hinblick auf die Aufkommenselastizität befindet sich im Einkommensintervall von € 11.000,- bis € 15.000,-. Diese Einkommen profitieren besonders stark von der Anhebung des Steuerfreibetrags. In diesem Bereich erhöht sich das Steueraufkommen um durchschnittlich neun Prozent, wenn das Einkommen um 1% zunimmt.

Die Durchschnittssteuersätze für Einkommensbezieher in den Intervallen € 16.000,- bis € 40.000,- sowie € 54.000,- bis € 76.000,- sinken ebenfalls überdurchschnittlich stark, wenn auch nicht so sehr wie bei den untersten steuerpflichtigen Einkommen. Dies bewirkt einen großen Unterschied hinsichtlich der Aufkommenselastizität 2005 im Vergleich zu jener von 2009 (s. *Abbildung 2*). Die Ausnahme bildet das Einkommensintervall von € 50.000,- bis € 75.000,-: Da die Tarifgrenze, ab der der Spitzengrenzsteuersatz angewendet wird, von € 51.000,- auf € 60.000,- verschoben wird, profitieren Einkommen zwischen € 50.000,- und € 60.000,- sowohl absolut als auch relativ stärker von der Reform als Personen mit Einkommen zwischen € 40.000,- und € 50.000,-. So ist die relative Entlastung etwa bei einem Einkommen von € 30.000,- gleich hoch wie bei einem Einkommen von € 60.000,- oder bei einem Einkommen von € 35.000,- gleich hoch wie bei einem Einkommen von € 70.000,-.

Dass Personen mit einem höheren Einkommen relativ stärker entlastet werden als jene mit einem geringeren Einkommen, ist dadurch zu erklären, dass einerseits die Tarifgrenze, ab der der Spitzengrenzsteuersatz gilt, seit 1989 nicht mehr angepasst wurde und andererseits Personen mit einem nominellen Jahreseinkom-

AUFSÄTZE/ESSAYS: Die österreichische Steuerreform 2009

Abbildung 2: Vergleich der Einkommens- und Residualelastizitäten



Quelle: eigene Berechnung, eigene Darstellung

men zwischen € 50.000,- und € 70.000,- besonders stark von den Effekten der kalten Progression der letzten Jahre betroffen waren.

4.2 Residualelastizität

Auf Grund der hohen Inflation zwischen 2007 und 2008 ist die Entwicklung der Nominaleinkommen von sehr großer Bedeutung, da diese die Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer bilden. Um die Einkommenseffekte und die damit verbundenen Hoffnungen auf die Belebung der Kaufkraft der Tarifreform zu untersuchen, berechnen wir die Residualelastizität, welche das Verhältnis aus prozentueller Veränderung des Nettoeinkommens (dNE) bei einer einprozentigen Steigerung des Bruttoeinkommens (dB) darstellt: $\rho(B) = \frac{dNE}{dB} \frac{B}{NE}$. Die Residualelastizität

gibt somit an, um wie viel Prozent das Nettoeinkommen (dh das Einkommen nach Abzug von Steuern) zunimmt, wenn das Bruttoeinkommen (dh die Steuerbemessungsgrundlage) um 1% steigt. Ist die Residualelastizität kleiner als 1, so steigt das Nettoeinkommen relativ weniger stark als das Bruttoeinkommen, was wiederum einen progressiven Tarifverlauf impliziert.

Da die Residualelastizität umso geringer ist, je höher die Aufkommenselastizität ist, liegen die Residualelastizitäten 2009 (wenn auch nur knapp) unter jenen von 2005 - wiederum mit Ausnahme der Intervalle, in denen es zu einer Verschiebung der Tarifgrenzen kommt. Betrachtet man den Einkommensbereich zwischen

Wirtschaftspolitische Blätter 3/2009

€ 0,- und € 10.000,-, so ist die durchschnittliche Residualelastizität 2009 gleich hoch wie 2005, nämlich 1. Auf Grund der Anhebung des Steuerfreibetrags ist die Residualelastizität für Einkommen knapp über € 10.000,- 2009 am höchsten und damit auch gleichzeitig höher als 2005. Ab einem Einkommen von ca € 11.000,- steigt die Residualelastizität 2009 kontinuierlich von 0,64 auf 0,79 bei einem Einkommen von € 24.000,- an und unterscheidet sich damit nicht vom Niveau der Residualelastizitäten 2005. Im Bereich € 25.000,- bis € 50.000,- liegen die durchschnittlichen Residualelastizitäten ebenfalls eng beieinander und unterscheiden sich im Schnitt lediglich um 0,02 Prozentpunkte. Der größte Unterschied zwischen 2005 und 2009 liegt bei einer Bemessungsgrundlage zwischen € 50.000,- und € 60.000,- vor, wo ab 2009 bei einer Steigerung der Bemessungsgrundlage um ein % das Nettoeinkommen nicht mehr um 0,77%, wie noch 2005, sondern um 0,84% ansteigt.

Insgesamt ist von positiven Arbeitsanreizen für Bezieher niedriger Jahreseinkommen auszugehen, da diese besonders stark von der Verschiebung des Steuerfreibetrags profitieren. Die Verzerrungen, die vom österreichischen Einkommensteuertarif ausgehen, sind jedoch weiterhin groß. Dies ist insbesondere auf die im europäischen Vergleich stärkere Progression, hervorgerufen durch den relativ betrachtet hohen Steuerfreibetrag, den hohen Eingangsgrenzsteuersatz und den hohen Spitzengrenzsteuersatz zurückzuführen. Zudem ist für künftige Steuerreformen zu bedenken, dass vermehrt auf die inflationsbedingten Anpassungen von Spitzengrenzsteuersätzen und oberen Tarifgrenzen abgezielt werden sollte, um Steuerausweichung von Beziehern hoher Einkommen zu vermeiden. Nach Berechnungen des IHS würde sich bereits eine Senkung des Spitzensteuersatzes um fünf bis 7% positiv auf die Beschäftigung in Österreich auswirken. Einerseits würde ein niedrigerer Spitzengrenzsteuersatz zu einer Erhöhung des inländischen Arbeitsangebots und der Arbeitsnachfrage von Spitzenkräften führen und andererseits würde dies indirekt auch der Nachfrage nach geringer qualifizierten Personen mit niedrigeren Einkommen zu gute kommen, da die Produktionsleistung in Österreich insgesamt ausgedehnt würde (IHS, 2007).

5. Kalte Progression

Von kalter Progression spricht man dann, wenn nominale Bruttoeinkommenssteigerungen zur Inflationsabgeltung zu einer realen Steuer Mehrbelastung führen. Da im österreichischen Steuersystem die Tarifstufen nicht automatisch an die Inflation angepasst werden, sind Einkommensbezieher stets von schleichenden Steuererhöhungen betroffen und büßen an Kaufkraft ein.

Seit der letzten Steuerreform 2005 beträgt die kumulierte Inflation etwa 9,8%.² Die Auswirkungen dieser Inflation sollen anhand des folgenden Beispiels verdeutlicht werden: Musterperson 1, die im Jänner 2005 über ein Bruttoeinkommen von € 850,- verfügte, müsste im Dezember 2008 bereits rund € 930,- verdienen, um ein gleich hohes reales Bruttoeinkommen wie 2005 zu beziehen. Da in diesem

² Da die Steuerreform 2005 per 1. 1. in Kraft trat, stellt dieser Zeitpunkt unsere Referenz zur Berechnung realer Werte dar.

AUFsätze/ESSAYS: Die österreichische Steuerreform 2009

Zeitraum der Steuertarif unverändert blieb, erhöhte sich die Steuerzahlung dieser Person um rund € 30,- monatlich, von rund € 6,4 im Jänner 2005 auf rund € 37,- im Dezember 2008. Real, dh bezogen auf die Basis Jänner 2005, beträgt diese Einkommensminderung € 28,5 monatlich; der Durchschnittssteuersatz stieg somit um 3,32% an.

Auf Grund des Progressionsverlaufs des österreichischen Steuertarifs ist der Anstieg der absoluten Steuerbelastung in höheren Steuerklassen noch stärker. So beträgt der reale Monatseinkommensverlust in der höchsten Einkommenssteuerklasse rund € 62,-; dies entspricht bei einem Monatseinkommen von € 6.000,- einer Minderung von ca 1%. Aus diesem Grund steht bei jeder Tarifreform in Österreich die Abgeltung der Inflation für Bezieher kleiner Einkommen an erster Stelle (*Pruckner/Winner, 2004*).

Die bereits zuvor anhand eines Zahlenbeispiels erläuterten Berechnungen werden in den *Abbildungen 3 und 4* für reale Monatseinkommen im Intervall [0; 8000] dargestellt. Zum einen wird daraus ersichtlich, dass der Durchschnittssteuersatz im Zeitraum von Jänner 2005 bis Dezember 2008 (also jener Periode, für welche der Tarif 2005 gilt) für *alle* Einkommensteuerzahler zugenommen hat. Besonders betroffen davon sind jene Personen, die Ende 2008 monatliche Nominaleinkommen in der Höhe von € 900,- bis € 1.000,- erzielten.

Darüber hinaus sind vor allem jene Personen, die auf Grund von steigenden Nominaleinkommen in eine höhere Steuerklasse fallen, von der kalten Progression betroffen. Dies sei wiederum anhand eines Zahlenbeispiels verdeutlicht: Musterperson 2 verdiente im Jänner 2005 € 2.000,-. Auf Grund der Inflation stieg das nominelle Monatseinkommen bis Dezember 2008 auf € 2.200,- an. Während diese Person 2005 noch in die zweite Tarifstufe fiel und damit einen Grenzsteuersatz von 38,33% aufwies, rutschte sie im Dezember 2008 bereits in die dritte Tarifstufe und unterliegt nunmehr einem Grenzsteuersatz von 43,6%. Ähnliches gilt für jene Personen, die auf Grund der lediglich nominellen Erhöhung ihrer Einkommen von der dritten in die vierte Einkommenssteuerklasse fallen.³ Dieser Effekt lässt sich einerseits anhand der sprunghaften Anstiege der Veränderung des Durchschnittssteuersatzes von Jänner 2005 zu Dezember 2008 in *Abbildung 3* ablesen; andererseits ist dies anhand der sprunghaften Reduktion der realen Monatseinkommen nach Steuern von Jänner 2005 zu Dezember 2008 in *Abbildung 4* zu erkennen.

Durch Anwendung des neuen Tarifs ab Jänner 2009 verringert sich die steuerliche Belastung für alle Einkommensbereiche, in denen die Steuer bereits 2005 größer als Null war. Betrachten wir dazu wiederum Musterperson 1: Im Jänner 2009 ist das Einkommen dieser Person durch die Inflationsabgeltung auf rund € 930,- angestiegen - im Unterschied zu Dezember 2008 wird nun jedoch bereits der Tarif 2009 angewendet. Auf Grund der Anhebung des Steuerfreibetrags und der Senkung des Eingangsteuersatzes beträgt die Steuerbelastung für Jänner 2009 nur noch rund € 5,- (real: € 4,5); im Dezember 2008 waren es hingegen noch rund € 37,-. Dies bedeutet im Vergleich zu Dezember 2008 eine Steuerersparnis von etwas mehr als 30,- und darüber hinaus auch eine Verringerung der Steuerbelastung im Vergleich

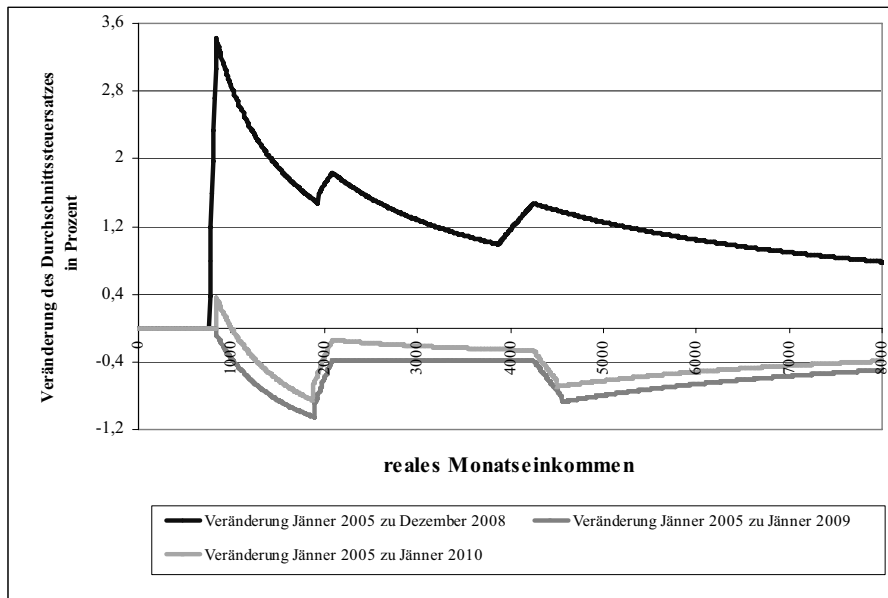
3 Konkret sind davon all jene Steuerpflichtigen betroffen, deren nominale Monatseinkommen zwischen Jänner 2005 bis Dezember 2008 zur Inflationsabgeltung von [1.900; 2.100] auf [2.100; 2.300] bzw von [4.000; 4.300] auf [4.300; 4.700] angestiegen sind.

Wirtschaftspolitische Blätter 3/2009

zu Jänner 2005 (€ 6,4) um real rund € 2,- pro Monat. Daraus zeigt sich, dass die kalte Progression für den Zeitraum 2005 bis 2008 für die Bezieher von Kleineinkommen durch die Steuerreform vollständig beseitigt werden kann und bei gleich hohem Realeinkommen der Durchschnittssteuersatz im Jänner 2009 sogar leicht unterhalb des Durchschnittssteuersatzes von 2005 liegt.

Die größten Entlastungen durch die Steuerreform 2009 erfahren jene Personen, die in den letzten drei Jahren von den Effekten der kalten Progression am stärksten betroffen waren - also neben den Beziehern von kleinen Einkommen jene Personengruppen, die auf Grund der ausbleibenden Anpassung der Tarifstufe an die inflationsbedingten Einkommenszuwächse überproportional von der kalten Progression berührt waren. Ziehen wir dazu wiederum Musterperson 2 heran: Durch den Nominalanstieg des Einkommens auf € 2200,- im Jänner 2009 fällt diese Person zwar auch unter dem Tarif 2009 in die höhere Tarifstufe, der Anstieg der Steuer wird jedoch im Vergleich zum alten Tarif dadurch gemildert, dass die Person vom höheren Steuerfreibetrag und von den niederen Grenzsteuersätzen in der zweiten und dritten Tarifstufe profitiert. Betrug die monatliche Steuerbelastung im Jänner 2005 noch € 447,- und im Dezember 2008 bereits € 530,- (real: €484,-), kann diese durch die Steuerreform auf rund € 476,- (real: € 435,-) gesenkt werden. Über die Inflationsabgeltung hinaus kann also eine reale steuerliche Steuersenkung von € 12,- pro Monat erzielt werden; der Durchschnittssteuersatz, der von 2005 bis 2008 noch um 1,7% gestiegen war, kann im Jänner 2009 im Vergleich zu Jänner 2005 um 0,6% gesenkt werden.

Abbildung 3: Vergleich der realen Durchschnittssteuersätze



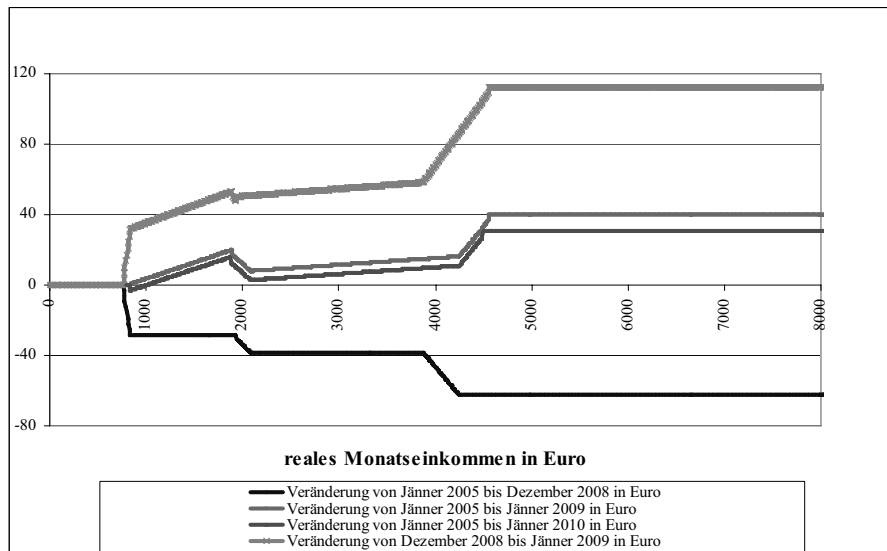
Quelle: eigene Berechnung, eigene Darstellung

AUFSÄTZE/ESSAYS: Die österreichische Steuerreform 2009

Anhand von *Abbildung 3* lässt sich der zukünftige Handlungsbedarf für ein Steuersystem, das auf Nominalgrößen basiert, ausmachen. Unterstellt man eine Inflation im Jahr 2009 von 1,2%, so ist die Entlastung durch die Tarifreform 2009 über die Abdeckung der kalten Progression hinaus für die meisten Einkommensstufen bereits 2010 stark bzw. vollständig verpufft. Besonders trifft die Inflation Steuerpflichtige mit geringen Einkommen. So ist im Einkommensintervall von € 830,- bis € 1.200,- monatlich zu erwarten, dass die steuerliche Belastung im Jänner 2010 um bis zu 0,8% höher sein wird als im Jänner 2005. Damit kommt es für Personen in diesem Einkommensbereich zu realen Kaufkraftverlusten – die Vorteile aus der Steuerreform 2009 sind daher nicht nachhaltig.

Dies lässt sich auch anhand der Veränderung der realen Monatseinkommen in *Abbildung 4* veranschaulichen⁴. Wenngleich die realen Monatseinkommen für Personen, die dem Spitzensteuersatz unterliegen, im Zeitraum von Jänner 2005 bis Dezember 2008 um rund € 60,- pro Monat sanken, bewirkt die Steuerreform 2009 eine Anhebung der realen Monatseinkommen im Vergleich zum Jänner 2005 von € 40,-. Im Jänner 2010 wird sich dieser Steuervorteil bereits auf € 30,- verringern, da der inflationsbedingte Anstieg Monatseinkommens einen Teil des Steuervorteils verbraucht. Für den Großteil der Steuerfälle beträgt der reale Zuwachs des Einkommens im Zeitraum von Jänner 2005 bis Jänner 2010, bereits unter Berücksichtigung der Steuerreform 2009, weniger als € 10,- monatlich.

Abbildung 4: Vergleich der realen Steuererleichterung



Quelle: eigene Berechnung, eigene Darstellung

4 Hierbei wird stets unterstellt, dass die Bruttogehälter genau um die Inflationsrate angepasst werden.

Wirtschaftspolitische Blätter 3/2009

Eine Möglichkeit, der kalten Progression dauerhaft entgegenzuwirken, wäre die automatische Anpassung der Steuertarifgrenzen um die Inflationsrate. Dies würde bewirken, dass sich die reale steuerliche Belastung auf Grund von rein inflationsbedingten nominellen Einkommenssteigerungen nicht verändert, sondern tatsächlich lediglich reale Einkommenssteigerungen zu einem Anstieg des Steuerbetrags führen. Diese Indexierung der Steuersätze wird derzeit bereits in Kanada, der Schweiz und den USA angewendet, um schleichende Steuererhöhungen zu vermeiden.

6. Zusammenfassung

Die Steuerreform 2009 erhöht die realen Nettoeinkommen deutlich stärker als die Steuerreform 2005. Durch eine Anhebung der verfügbaren Einkommen für jene Schichten, die eine hohe Konsumneigung aufweisen, kann erhofft werden, dass positive Effekte auf den Konsum und damit die Produktion und Beschäftigung erzielt werden. Positive Beschäftigungseffekte sind vor allem für jene Personen zu erwarten, deren Einkommen um rund € 10.000,- liegt, da diese nun ihre Erwerbstätigkeit steuerfrei ausdehnen können. Deutlich wird zudem, dass Personen mit Bemessungsgrundlagen zwischen € 50.000,- und € 70.000,- relativ stärker entlastet werden als Personen, die zwischen € 40.000,- und € 50.000,- versteuern müssen. Dies liegt daran, dass erstgenannte durch die Verschiebung der Einkommensgrenze, ab der der höchste Grenzsteuersatz gilt, stark entlastet werden. Dass reichere Personen stärker entlastet werden als ärmere, mag auf den ersten Blick aus verteilungspolitischer Sicht nicht begrüßenswert sein – vor allem nicht, wenn durch das Steuersystem eine Umverteilung von Leistungsfähigeren zu Bedürftigeren angestrebt wird. Dem kann entgegengehalten werden, dass Einkommensbezieher zwischen € 50.000 und € 70.000,- besonders stark von der kalten Progression der letzten Jahre betroffen waren und vielfach in eine höhere Steuerklasse fielen, ohne real mehr verdient zu haben – dies umso mehr, da die Einkommensgrenze, ab der der Spitzensteuersatz gilt, seit 1989 nicht mehr angepasst wurde.

Die seit der letzten Steuerreform wirkende kalte Progression kann durch die Steuerreform 2009 nur zum Teil aufgefangen werden. Für Bezieher kleiner Einkommen gelingt dies am besten, während bereits bei einem Monatseinkommen von € 2.000,- eine nicht zu vernachlässigende reale Mehrbelastung gegenüber dem Jahr 2005 eintritt. Insbesondere Jahreseinkommen von über € 30.000,- bekommen nur eine unzureichende Inflationsabgeltung. Auf Grund der Tatsache, dass weiterhin die nominelle Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Steuerschuld herangezogen wird, besteht das Problem der Zunahme der realen Steuerlast auch weiterhin. Daher besteht bei Steuerreformen in Österreich auch weiterhin nur wenig Spielraum für tatsächliche Strukturreformen, da bei einer Tarifreform zunächst immer die Abgeltung der kalten Progression im Vordergrund steht und die Mittel für „echte“ Reformen daher meist fehlen.

Literaturverzeichnis

Aiginger, K./Handler, H./Schratzenstaller, M./Tichy G., Ziele und Optionen der Steuerreform. Plädoyer für einen anspruchsvolleren Ansatz, Wien (2008)

AK, Steuerkonzept, Lohnsteuern senken - damit die Nettolöhne steigen, Aktuell - das Info-Service der AK 6 (2008) 12

Breuss, F./Kaniowski, S./Schratzenstaller M., Steuerreform 2004/05 - Maßnahmen und makroökonomische Effekte, WIFO-Monatsberichte 8 (2004) 627-643

Bundesministerium für Finanzen, Regierungsvorlage Vorblatt (2009a), https://www.bmf.gv.at/Steuern/Fachinformation/NeueGesetze/Steuerreformgesetz2009/rvl_vor-erl_100209.pdf (2. 3. 2009)

Bundesministerium für Finanzen, Regierungsvorlage Gesetzestext (2009b), https://www.bmf.gv.at/Steuern/Fachinformation/NeueGesetze/Steuerreformgesetz2009/rvl_ges_100209-2.pdf (2. 3. 2009)

Deutsches Bundesfinanzministerium, Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Monatsbericht des BMF April (2008) 67-83

Europäische Kommission, Taxation trends in the European Union, Brüssel (2008)

IHS, Steuerreformoptionen für Österreich, Zusammenfassung (2007), www.iv-mitgliederservice.at/iv-all/dokumente/doc_2530.pdf (12. 1. 2009)

Marterbauer, M., Wohin und zurück? Die Steuerreform 2004/2005 und ihre Kritik, in *Häupl/Oxonitsch/Millmann*, Wiener Jahrbuch für Politik, Wien (2004)

OECD, Economic Survey of Austria, Paris (2007)

Pfähler, W./Lambert, P., Die Messung von Progressionswirkungen, Finanzarchiv 48 (1992) 281-374

Pruckner, G./Winner, H., Der Einkommenssteuertarif 2005 - ein „großer Wurf“? Österreichische Steuerzeitung 5 (2004) 89-93

Statistik Austria, Statistik der Einkommensteuer 2005, Wien (2008)

Abstract

JEL-No: H24, H23

The Austrian Tax Reform of 2009 - An analysis of the distributional effects

The Austrian tax reform of 2009 became effective retroactively from January 2009 on and comprises tax relieves totaling 3.2 billion,-. About three-quarter thereof stem from changes in income taxation. This survey analyses the main characteristics of the new income tax tariff and describes its distributional effects. Moreover it examines to what degree the tax reform 2009 compensates the phenomenon of „cold progression“.

