

Paper

Wer profitiert von der Steuerreform?

Michael Christl, Monika Köppl-Turyna, Dénes Kucsera

Die genaue Beschreibung der Berechnungsmethode sowie die detaillierteren Ergebnisse finden Sie in

Christl, M., Köppl-Turyna, M., und Kucsera, D., (2017).
„A Tax-Benefit Model for Austria (AUTAX):
Work Incentives and Distributional Effects of the Tax Reform 2016.“
International Journal of Microsimulation
(im Erscheinen).

Die Publikation ist aktuell verfügbar unter:
<https://www.agenda-austria.at/externe-publikationen/>

Herausgegeben von der Denkfabrik



www.agenda-austria.at

Autoren: Mag. Michael Christl, MSc, Dr. Monika Köppl-Turyna, Dr. Dénes Kucsera

Herausgeber: Dr. Franz Schellhorn

Redaktion: Dipl.-Wirtschaftsjuristin (FH) Katharina Lotter

Lektorat: MMag. Judith Kreiner

Begutachtung: PD Dr. Gerhard Reitschuler

Koordination: Dr. Katharina Ebner

Mai 2017

© Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche Erneuerung, Wien.

Gestaltung: Perndl+Co

Infografiken: Mag. (FH) Alexander Lehner

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung des Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

Die Studie verwendet allein aus Gründen der leichten Lesbarkeit durchgängig die grammatikalisch männliche Form.

Inhaltsverzeichnis

05 Vorwort

06 In Kürze

10 Im Detail

10 Einleitung

11 Wer profitiert von der Reform?

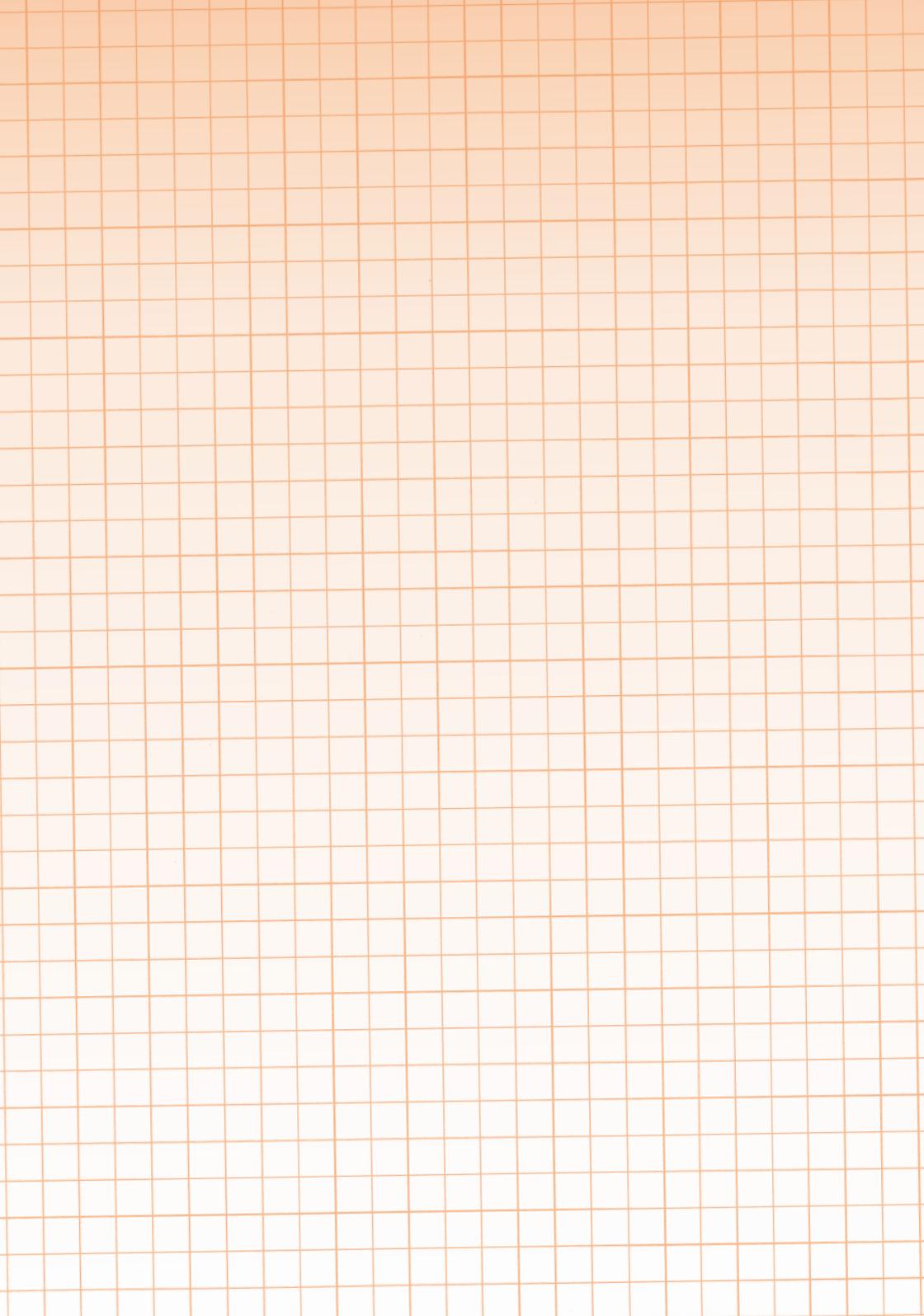
15 Verteilungswirkung der Steuerreform

17 Die Negativsteuer – ein sinnvolles Politikinstrument?

19 Arbeitsanreize und die Steuerreform

22 Handlungsempfehlungen der Agenda Austria

24 Literatur



Vorwort

Steuern senken – aber für wen?

Als die Bundesregierung mit einer großangelegten Steuerreform in das Jahr 2016 startete, wurde die Entlastung der Bürger von allen politischen Fraktionen grundsätzlich begrüßt. Das aus gutem Grund: Allein zwischen 2009 und 2015 kassierte der Fiskus still und heimlich mehr als elf Milliarden Euro, die eigentlich den Steuerzahlern gehörten. Wie das möglich ist? Die Löhne werden jährlich um die Inflation erhöht, damit die Kaufkraft der Arbeitnehmer erhalten bleibt. Dadurch erhöhen sich die Bruttolöhne der Beschäftigten und somit auch die Steuerleistung, obwohl sie real nicht mehr verdienten als im Jahr zuvor. Ein Phänomen, das auch „kalte Progression“ genannt wird.

Mit der Tarifreform des vergangenen Jahres wurden die Einnahmen aus der kalten Progression nun zumindest teilweise refundiert. Eine ganze Reihe von Politikern kritisierte allerdings, dass vor allem jene von der Tarifreform profitierten, die ohnehin schon überdurchschnittlich gut verdienten.

Nun liegt es in der Natur der Sache, dass sich eine Senkung der Steuerlast vor allem bei jenen stärker bemerkbar macht, die auch höhere Steuern zahlen. Interessant erschien uns in der Agenda Austria aber die Frage, welche Berufsgruppen denn mit der Steuerreform 2016 besonders stark und welche weniger stark entlastet wurden. Unsere Volkswirte Michael Christl, Monika Köppl-Turyna und Dénes Kucsera haben nachgerechnet und sind dabei auf höchst interessante Ergebnisse gestoßen.

Wenn Sie nun meinen sollten, dass der „ganz normale“ Angestellte der große Gewinner der Reform war, liegen Sie falsch. Aber mehr sei an dieser Stelle nicht verraten.

Eine erkenntnisreiche Lektüre wünscht Ihnen

Franz Schellhorn
Direktor Agenda Austria

In Kürze

Zu Beginn des Jahres 2016 ist die österreichische Steuerreform in Kraft getreten mit einer erwarteten Gesamtentlastung von 5,2 Milliarden Euro.¹ Jetzt aber zeigt sich, dass es wohl nicht ganz so viel sein wird: Nach Berechnungen des WIFO betragen die Entlastungen – netto, also abzüglich aller neu eingeführten Steuern – im Jahr 2016 rund 1,4 Milliarden Euro, im laufenden Jahr werden sie voraussichtlich bei etwa 1,8 Milliarden Euro liegen.

Dabei wurde viel zum Besseren verändert: Die Einführung der zusätzlichen Tarifstufe für Einkommen zwischen 11.000 und 18.000 Euro bedeutet eine Erleichterung für alle Menschen mit geringem steuerpflichtigen Einkommen. Sie werden nun mit nur noch 25 Prozent statt mit 36,5 Prozent besteuert. Die anderen Steuersätze und -grenzen wurden ebenfalls zugunsten der Steuerzahler gesenkt, desgleichen die Sozialversicherungsbeiträge, wenn auch nur minimal. Die sogenannte Negativsteuer – eine Gutschrift für alle Erwerbstätigen, die keine Einkommensteuer bezahlen und einen entsprechenden Ausgleich beantragen – wurde von 110 auf 400 Euro angehoben und zudem auf Pensionisten ausgeweitet.

Aber wer profitiert von diesen Änderungen konkret und wie stark? Wird das Einkommen aller durch die Steuerreform gleichmäßiger verteilt als zuvor? Und sind die getroffenen Maßnahmen geeignet, die wirtschaftliche Lage Österreichs zu verbessern? Um diesen Fragen nachzugehen, untersucht die Agenda Austria in der vorliegenden Studie die direkten Auswirkungen der Steuerreform für alle unselbständig Beschäftigten und Pensionisten.

Da ist zunächst einmal die gute Nachricht: Das Nettoeinkommen der unselbständig Erwerbstätigen und Pensionisten steigt 2016 im Durchschnitt an - in absoluten Zahlen um rund 620 Euro, das entspricht einem Plus von 3,2 Prozent des durchschnittlichen Nettoeinkommens. Doch wie das mit Durchschnittswerten nun einmal so ist – in der Realität profitieren nie alle gleichermaßen.

Überraschender ist da schon der Umstand, dass die größten Gewinner der Steuerreform 2016 die Beamten sind. An zweiter Stelle kommen die Beamtenpensionisten, die deutlich stärker entlastet werden als Arbeiter, Angestellte und alle übrigen Pensionisten.

Betrachtet man die relative Entlastung, so zeigt sich, dass der obere Mittelstand mit einem jährlichen Nettoeinkommen zwischen 20.000 und 40.000 Euro stärker als alle anderen Einkommensklassen profitiert, und das wirkt sich auch auf die relative Entlastung der verschiedenen Berufsgruppen aus. Als Angehörige des sogenannten oberen Mittelstands haben hier Beamte und Beamtenpensionisten die Nase vorn – mit einer Ausnahme: Lehrlinge wurden im Zuge der Steuerreform mit einer Entlastung von mehr als fünf Prozent des Jahresnettoeinkommens besonders begünstigt.

Durchschnittliches Jahresnettoeinkommen in Euro (2016) vor und nach der Reform – Berufsgruppen

	ohne Reform	mit Reform	Entlastung	
Gesamt	19.179	19.799	620	(3,23%)
Beamte	35.732	37.124	1.393	(3,90%)
Beamtenpensionisten	29.850	31.058	1.208	(4,05%)
Angestellte	25.112	25.940	828	(3,30%)
Vertragsbedienstete	23.444	24.266	823	(3,51%)
Pensionisten	15.285	15.709	424	(2,77%)
Arbeiter	14.616	15.075	459	(3,14%)
Andere	8.927	9.145	218	(2,45%)
Lehrlinge	7.255	7.627	372	(5,12%)

Tabelle 1

Quelle: Eigene Berechnungen.

Immerhin: Das Alter spielt für die Höhe der relativen Entlastung kaum eine Rolle. So bleiben die unter 25-Jährigen mit einem um 297 Euro höheren Nettoeinkommen zwar weit hinter allen anderen Altersgruppen zurück, während den 46- bis 55-Jährigen mit 838 Euro pro Jahr der höchste zusätzliche Betrag zur Verfügung steht. Im Verhältnis zu ihrem Nettoeinkommen werden aber alle Altersgruppen recht gleichmäßig, nämlich zu je knapp über bzw. unter drei Prozent entlastet.

Besonders interessant ist die Frage, ob die Steuerreform auch zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Nettoeinkommen aller Bürger geführt hat. Untersuchungen der Agenda Austria zeigen, dass sowohl als auch der Fall ist: Zwischen Steuerzahlern und Nichtsteuerzahlern wächst die Ungleichheit, innerhalb der Gruppe der Steuerzahler aber geht sie zurück. Die oft zitierte Vermutung, dass die Einkommen deshalb nicht gleichmäßiger verteilt sind, weil die unteren steuerzahlenden Einkommensklassen weniger profitieren als der obere Mittelstand, erweist sich als falsch. Das Gegenteil ist der Fall – und das mag jene, die eine mangelnde Steuergerechtigkeit beklagen, vielleicht überraschen.

Um aber auch die Ungleichheit zwischen Steuerzahlern und Nichtsteuerzahlern zu verringern, hat die Regierung im Rahmen der Steuerreform die Negativsteuer von 110 auf 400 Euro erhöht. Diese Gutschrift betrifft vor allem Teilzeitbeschäftigte, Lehrlinge, Ferial- und Pflichtpraktikanten, geringfügig Beschäftigte und – seit der Reform – auch Pensionisten.

Die Kosten für diese Anhebung dürften bei etwa 370 Millionen Euro liegen. Wie hoch sie wirklich sein werden, bleibt vorerst unklar, weil die Negativsteuer nur auf Antrag ausbezahlt wird. Fest steht: Die Erhöhung der Negativsteuer trägt tatsächlich dazu bei, die durch die Steuerreform entstandene höhere Ungleichheit zwischen Steuerzahlern und Nichtsteuerzahlern wieder zu verringern – allerdings nicht ganz auf das Niveau vor der Reform. Schon deshalb sollten Sinn und Auswirkungen der Negativsteuer noch einmal intensiv diskutiert werden. Denn so angenehm die 400-Euro-Gutschrift auch sein mag – ob sie wirklich ein gutes Steuerungsinstrument ist, bleibt umstritten. Ihr positiver Effekt auf den Nettolohn wird, da es sich um eine Rückzahlung nach Jahresablauf handelt, jedenfalls nur mittelbar zu spüren sein. Sie scheint zudem auch nur wenig geeignet, ihre Bezieher zu mehr Arbeit zu motivieren. Aus ökonomischer Sicht wäre aber genau das wichtig.

Für die Frage, ob man überhaupt einen Job annehmen soll, ist der zu erwartende Nettolohn wohl das wichtigste Kriterium. Für die Entscheidung, mehr zu arbeiten als bisher, ist hingegen auch relevant, wie stark Steuern und Abgaben an jedem zusätzlichen Euro nagen. Und bei diesem

Punkt hat sich etwas getan: Für alle, die sich in einem Einkommensbereich ab ca. 16.000 Euro brutto im Jahr bewegen, steigt durch die neuen Tarifstufen und Steuersätze zum einen der Anreiz, überhaupt eine Arbeit aufzunehmen, weil mehr Netto vom Brutto bleibt als noch im Jahr zuvor. Zum anderen macht sich mehr Arbeit in höherem Maße bezahlt, weil ein zusätzlich verdienender Euro geringer belastet wird als vor der Reform.

Das wäre allerdings auch für alle nicht lohnsteuerpflichtigen Geringverdiener der Fall, wenn – statt dass die Negativsteuer erhöht wird – die Sozialversicherungsbeiträge reduziert würden. Das wäre – je nach konkreter Ausgestaltung – unter Umständen zunächst zwar teurer, dann aber auch effektiver: Würde man die Sozialversicherungsbeiträge für alle Einkommen unter 50.000 Euro um einen Prozentpunkt senken, hätten Erwerbstätige monatlich mehr Geld in der Kasse, der Anreiz, auch niedrig bezahlte Vollzeitjobs anzunehmen, würde steigen, und zusätzlich wäre es für geringfügig Beschäftigte und Teilzeitbeschäftigte lukrativer, mehr zu arbeiten.

Das Angebot einer Sozialversicherungsrückerstattung (Negativsteuer) motiviert hingegen höchstens dazu, weiterhin mit seinem Job unter der Steuerfreigrenze zu bleiben. Die Negativsteuer ist damit vor allem eines: eine Subvention für Teilzeitbeschäftigte, Praktikanten und geringfügig Beschäftigte, also für genau jene Beschäftigungsverhältnisse, die es auch im Interesse einer Absicherung des Sozialstaats nicht in allzu großer Anzahl geben sollte. Vielmehr sollte das Ziel sein, möglichst viele Teilzeitjobs in Vollzeitarbeitsplätze zu führen, respektive den Trend von Vollzeit in Richtung Teilzeit einzudämmen.

Im Detail

Einleitung

Im Zuge der Steuerreform 2016 wurde den Bürgern eine Gesamtentlastung von rund 5,2 Milliarden Euro angekündigt.² Diese soll nun allerdings – netto, also abzüglich aller neu eingeführten Steuern – deutlich geringer ausfallen: Nach Berechnungen des WIFO³ werden die Entlastungen im Jahr 2016 nur rund 1,4 Milliarden und im nächsten Jahr 1,8 Milliarden Euro betragen.

Dabei hat sich viel getan: Dank der Einführung einer zusätzlichen Tarifstufe wird das steuerpflichtige Einkommen zwischen 11.000 und 18.000 Euro nun mit 25 Prozent statt mit 36,5 Prozent besteuert, und auch die anderen Steuersätze und –grenzen wurden zugunsten der Steuerzahler gesenkt.

Die Tarifstufen der Einkommensteuer nach Reformen von 2009 und 2016

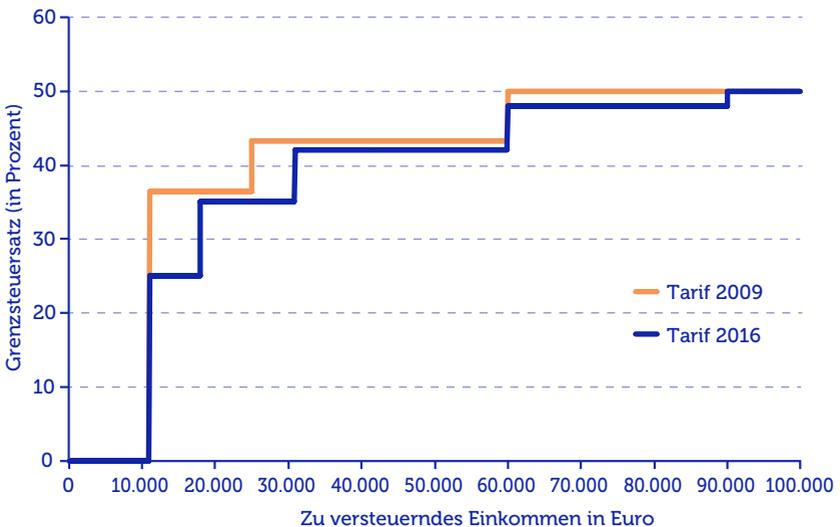


Abbildung 1

Quelle: Eigene Berechnung, BMF.

² Siehe Schratzenstaller (2015) und Budgetdienst (2015).

³ Siehe Schratzenstaller (2015).

Zudem wurden die Sozialversicherungsbeiträge neu berechnet sowie die sogenannte Negativsteuer von 110 auf 400 Euro angehoben und auf Pensionisten ausgeweitet.

In der vorliegenden Studie untersucht die Agenda Austria die direkten Auswirkungen der Steuerreform für alle Pensionisten und unselbständig Beschäftigten. Wir zeigen, wer von der Steuerreform profitiert, und berechnen, wie sich die Steuerreform auf die Verteilung der Nettoeinkommen auswirkt. Auch der Frage, wie sich die höheren Transferleistungen auf die Arbeitsanreize auswirken, gehen wir nach.

Datenbasis für unsere Berechnungen ist die Ein-Prozent-Stichprobe der Lohnsteuerstatistik von 2014, die ein Prozent aller unselbständig Erwerbstätigen sowie Pensionisten umfasst. Anhand der Inflationsraten von 2014 und 2015 werden die Werte für das Jahr 2016 hochgerechnet,⁴ darauf basierend werden dann die Steuerreform und das alte Steuersystem simuliert und deren Werte miteinander verglichen. Alle Angaben in dieser Studie sind Durchschnittswerte.

Wer profitiert von der Reform?

Dank der Steuerreform steigt das Nettoeinkommen der Pensionisten und unselbständig Erwerbstätigen in absoluten Zahlen um rund 620 Euro pro Person. Das entspricht einem Anstieg von 3,2 Prozent des Nettoeinkommens (relative Entlastung). Doch nicht alle profitieren gleichermaßen, wie sich zeigt.

Beamte und Beamtenpensionisten profitieren stärker als Arbeiter und Angestellte

Beamte verzeichnen durch die Steuerreform einen Nettoeinkommensgewinn von 1.393 Euro pro Jahr, Beamtenpensionisten liegen mit 1.208 Euro nur knapp darunter. Arbeiter profitieren mit rund 459 Euro jährlich, Angestellte mit durchschnittlich 828 Euro und Pensionisten mit 424 Euro. Grund hierfür sind deutliche Unterschiede in der Höhe der Einkommen. Deshalb ist auch eine Betrachtung der prozentualen Entlastung relativ zum

⁴ Reallohnsteigerungen bleiben unberücksichtigt.

Einkommen sinnvoll: Die Gruppe der Lehrlinge wurde im Zuge der Steuerreform mit einer Entlastung von mehr als fünf Prozent aufgrund der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge besonders begünstigt. Aber auch Beamte und Beamtenpensionisten profitieren im Vergleich zu Arbeitern und Angestellten mit einem relativen Zuwachs in der Höhe von 3,9 Prozent bzw. 4,1 Prozent besonders stark.

Durchschnittliches Jahresnettoeinkommen in Euro (2016) vor und nach der Reform – Berufsgruppen

	ohne Reform	mit Reform	Entlastung	
Gesamt	19.179	19.799	620	(3,23%)
Beamte	35.732	37.124	1.393	(3,90%)
Beamtenpensionisten	29.850	31.058	1.208	(4,05%)
Angestellte	25.112	25.940	828	(3,30%)
Vertragsbedienstete	23.444	24.266	823	(3,51%)
Pensionisten	15.285	15.709	424	(2,77%)
Arbeiter	14.616	15.075	459	(3,14%)
Andere	8.927	9.145	218	(2,45%)
Lehrlinge	7.255	7.627	372	(5,12%)

Tabelle 1

Quelle: Eigene Berechnungen.

Der obere Mittelstand profitiert stärker als alle anderen

Um zu beurteilen, wie hoch die Entlastung für unterschiedlich hohe Einkommen ausfällt, reicht eine Betrachtung der neuen Steuerstufen alleine noch nicht aus. Da höhere Einkommen über alle Steuerstufen hinweg von

den Entlastungen profitieren, bleibt für ihre Bezieher auch absolut gesehen mehr: Je höher das Einkommen, desto höher die absolute Entlastung. Die untersten vier Dezile der Einkommen (also die unteren 40 Prozent der Lohnbezieher) ziehen hingegen kaum Nutzen aus der Steuerreform, weil sie keine oder nur wenig Steuern zahlen.

Durchschnittliches Jahresnettoeinkommen in Euro (2016) vor und nach der Reform – Dezile

	ohne Reform	mit Reform	Entlastung	
1. Dezil	735	735	0	(0,00%)
2. Dezil	3.905	3.912	7	(0,18%)
3. Dezil	8.704	8.730	26	(0,30%)
4. Dezil	12.684	12.710	26	(0,20%)
5. Dezil	16.081	16.468	387	(2,40%)
6. Dezil	19.177	19.942	765	(3,99%)
7. Dezil	22.303	23.185	882	(3,95%)
8. Dezil	25.841	26.902	1.061	(4,11%)
9. Dezil	30.954	32.337	1.383	(4,47%)
10. Dezil	51.400	53.066	1.667	(3,24%)

Tabelle 2

Quelle: Eigene Berechnungen.

Während niedrige Einkommen also nicht oder nur kaum entlastet werden, fällt die relative Entlastung der Einkommen vor allem vom sechsten bis zum neunten Dezil mit bis zu 4,5 Prozent deutlich höher aus als die Entlastung aller anderen Einkommen. In diesem Bereich rangiert der sogenannte obere Mittelstand mit einem Nettoeinkommen zwischen 20.000 und 40.000 Euro.

Arbeitnehmer profitieren stärker als Pensionisten

Pensionisten werden pro Person um 490 Euro entlastet, unselbständig Erwerbstätige um 689 Euro. Die relative Entlastung liegt bei 3,0 bzw. 3,2 Prozent. Arbeitnehmer profitieren also etwas stärker. Hierfür gibt es zwei Gründe: Zum einen fällt das Durchschnittseinkommen der Pensionisten geringer aus, und zum anderen wird die Bemessungsgrundlage für die Lohnsteuer von Pensionisten auch anders berechnet, weil Pensionisten weniger Sozialversicherungsbeiträge zahlen.

Männer profitieren stärker als Frauen

Das jährliche Nettoeinkommen der Frauen erhöht sich durch die Steuerreform um 416 Euro pro Person, das der Männer um 836 Euro. Ursache für diesen großen Unterschied in den absoluten Zahlen ist die schlichte Tatsache, dass sowohl die Pensionen der Frauen als auch ihre Löhne und Gehälter meist geringer ausfallen als jene der Männer, weil Frauen tendenziell weniger verdienen und häufiger in Teilzeit erwerbstätig sind. Zudem sind mehr Frauen als Männer nicht lohnsteuerpflichtig.

Auch die relative Entlastung der Frauen ist geringer. Ihre Nettoeinkommen steigen um rund 2,9 Prozent, während sich die der Männer um 3,5 Prozent erhöhen. Ein Vergleich von Männern und Frauen allein aus der Gruppe der unselbständig Erwerbstätigen zeigt dasselbe Bild: Hier stehen 510 Euro bzw. 3,1 Prozent für die Frauen 848 Euro bzw. 3,5 Prozent für die Männer gegenüber.

Junge unter 25 Jahren profitieren weniger als andere Altersgruppen

Die 16- bis 25-Jährigen profitieren mit einer Entlastung in der Höhe von 297 Euro im Jahr deutlich weniger als die restlichen Gruppen, weil ihre Einkommen geringer sind. Am meisten profitieren die 46- bis 55-Jährigen mit 838 Euro. Insgesamt verläuft die Entlastung in allen Altersgruppen aber recht gleichmäßig. In Relation zum Einkommen betrachtet, profitieren alle mit knapp über bzw. unter drei Prozent.

Durchschnittliches Jahresnettoeinkommen in Euro (2016) vor und nach der Reform – Alter

Alter	ohne Reform	mit Reform	Entlastung	
Gesamt	19.179	19.799	620	(3,23%)
16-25 Jahre	10.054	10.351	297	(2,96%)
26-35 Jahre	18.260	18.884	624	(3,42%)
36-45 Jahre	22.306	23.056	749	(3,36%)
46-55 Jahre	25.133	25.972	838	(3,34%)
56-65 Jahre	22.313	23.005	692	(3,10%)
über 65 Jahre	16.682	17.197	515	(3,09%)

Tabelle 3

Quelle: Eigene Berechnungen.

Verteilungswirkung der Steuerreform

Die Verteilung der Nettoeinkommen ist vor allem für Politiker von Interesse, weil daraus auch die Notwendigkeit von Transfermaßnahmen abgeleitet werden kann. Zwei Studien⁵ haben bereits gezeigt, dass aufgrund der Steuerreform mit einem leichten Anstieg der Ungleichheit zu rechnen ist, wir wollen aber die Gründe für diesen Anstieg hinterfragen.

Die Ungleichheit der Einkommensverteilung wird in der Regel mit dem Gini-Koeffizienten oder dem Theil-Index gemessen. Ein Wert von eins würde bei beiden Messverfahren bedeuten, dass eine Person das gesamte Einkommen und der Rest kein Einkommen bezieht, ein Wert von null hingegen, dass alle das gleiche Einkommen erhalten.⁶

⁵ Siehe Rocha-Akis (2015) und Budgetdienst (2015).

⁶ Das Manko des Gini-Koeffizienten ist, dass er zwar die Verteilung von Einkommen und Vermögen über die gesamte Bevölkerung eines Landes messen kann, nicht aber die Verteilung innerhalb verschiedener Einkommensgruppen. Zu diesem Zweck wird oftmals der sogenannte Theil-Index herangezogen. Er kann zeigen, wie sich die Ungleichheit innerhalb und zwischen einzelnen Einkommensgruppen verschiebt.

Unsere Untersuchung der Verteilung der Nettoeinkommen vor Transfers zeigt,⁷ dass sowohl der Gini-Koeffizient als auch der Theil-Index infolge der Reform praktisch unverändert bleiben, obwohl man aufgrund der starken Entlastung annehmen könnte, dass die Ungleichheit stark sinken sollte.

Ungleichheit der Nettoeinkommen (vor Transfers)

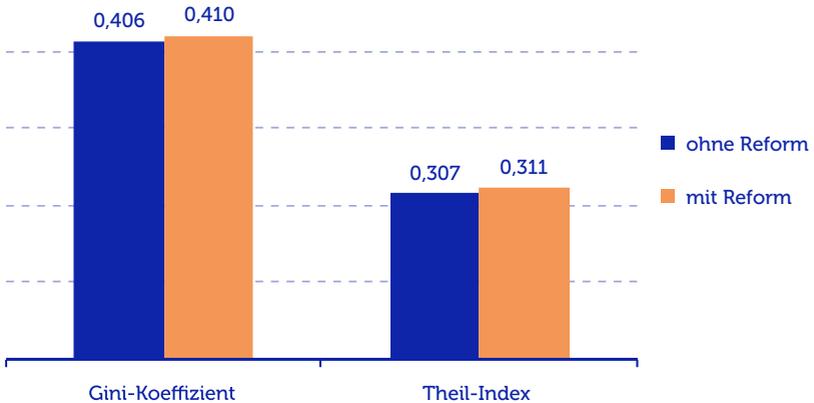


Abbildung 2
Quelle: Eigene Berechnungen.

Weil Einkommen im oberen mittleren Segment (Dezile 6 bis 9) in Relation stärker profitieren als höhere Einkommen, liegt der Schluss nahe, dass die Ungleichheit infolge der Reform deshalb steigt, weil niedrige Einkommen nicht direkt von der Steuerreform profitieren. Und tatsächlich steigt die Ungleichheit (hier anhand des Theil-Index) zwischen Steuerzahlern und Nichtsteuerzahlern durch die Reform von 0,167 auf 0,173 an. Die Ungleichheit innerhalb der beiden Gruppen verringert sich hingegen jeweils von 0,140 auf 0,138.

⁷ Die Negativsteuer wird in unserer Analyse als Transfer gewertet und geht somit nicht in die Berechnung des Nettoeinkommens vor Transfers ein.

Ungleichheit der Nettoeinkommen vor Transfers (Steuerzahler und Nichtsteuerzahler, Theil-Index)

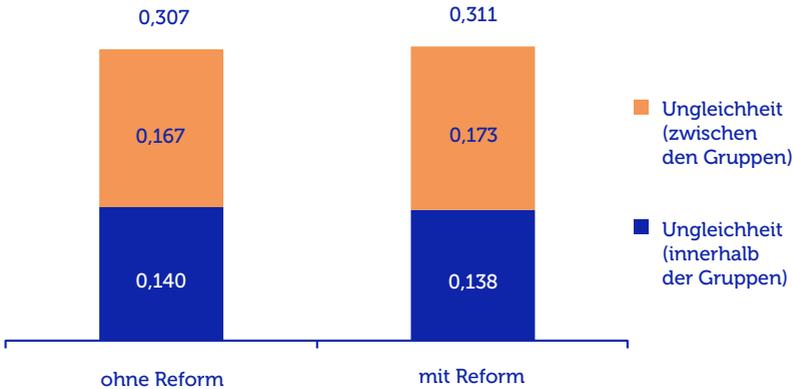


Abbildung 3

Quelle: Eigene Berechnungen.

Das bedeutet, dass die Entlastungen infolge der Steuerreform zu einer geringfügig höheren Ungleichheit zwischen allen Nettoeinkommen insgesamt führen, die aber allein auf einem Anstieg zwischen den Gruppen der Steuerzahler und der Nichtsteuerzahler beruht. Die Ungleichheit zwischen allen Steuerzahlern nimmt durch die Steuerreform sogar ab.

Um jene Einkommen, die keine Steuern zahlen, aber ebenfalls zu entlasten und damit die Ungleichheit zwischen Steuerzahlern und Nichtsteuerzahlern zu verringern, hat die Regierung im Rahmen der Steuerreform auch die Negativsteuer erhöht.

Die Negativsteuer – ein sinnvolles Politikinstrument?

Die Negativsteuer (NegSt., auch Sozialversicherungserstattung oder SV-Rückerstattung genannt) ist eine Gutschrift, die jeder Arbeitnehmer, der keine Lohnsteuer zahlt, auf Antrag erhalten kann. Sie betrifft vor allem Teilzeitbeschäftigte, Lehrlinge, Ferial- und Pflichtpraktikanten, geringfügig

Beschäftigte und – seit der Reform – auch Pensionisten. Im Zuge der Steuerreform wurde sie von 110 Euro auf 400 Euro erhöht.

Die Kosten für diese Anhebung dürften laut unseren Berechnungen bei etwa 370 Millionen Euro liegen. Allerdings ist unklar, wie hoch sie tatsächlich ausfallen werden, weil noch offen ist, wie viele Bürger die Negativsteuer wirklich beantragen werden. Unsere Analyse zeigt, dass eine Erhöhung der Negativsteuer tatsächlich dazu beiträgt, die durch die Steuerreform entstandene höhere Ungleichheit zwischen Steuerzahlern und Nichtsteuerzahlern wieder zu verringern – allerdings nicht auf das Niveau vor der Reform. Vor allem Personen im zweiten und dritten Dezil profitieren von der Anhebung der Steuergutschrift.

Ungleichheit der Nettoeinkommen nach Transfers (Steuerzahler und Nichtsteuerzahler, Theil-Index)

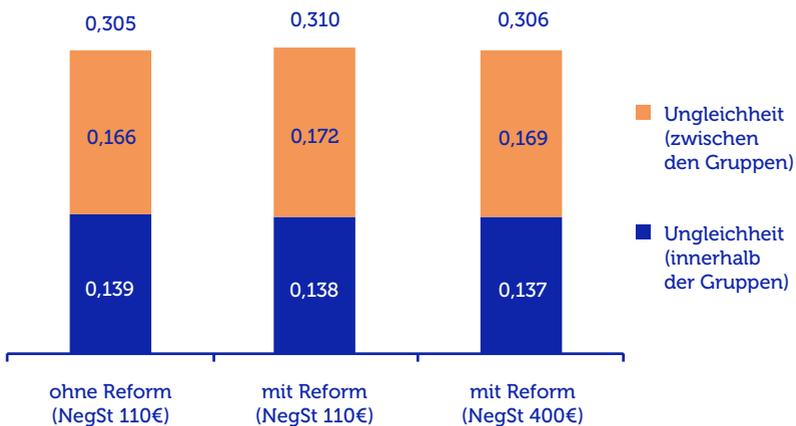


Abbildung 4
Quelle: Eigene Berechnungen.

Diskussionswürdig bleibt dennoch, ob die Negativsteuer wirklich ein sinnvolles finanzpolitisches Steuerungsinstrument ist. Denn ihr positiver Effekt auf den Nettolohn wird, da es sich um eine Rückzahlung nach Jahresablauf handelt, nur mittelbar zu spüren sein. Sie scheint zudem nur wenig geeignet, ihre Bezieher zu mehr Arbeit zu motivieren. Aus ökonomischer Sicht wäre aber gerade das unbedingt notwendig.

Arbeitsanreize und die Steuerreform

Arbeitsanreize beziehen sich sowohl auf die Bereitschaft, überhaupt einen Job anzunehmen, als auch auf die Überlegung, mehr Stunden als bisher zu arbeiten. Während bei der Überlegung, grundsätzlich (wieder) erwerbstätig zu werden, der zu erwartende Nettolohn das Entscheidungskriterium sein müsste, ist für die Entscheidung, mehr zu arbeiten, das zusätzliche Nettoeinkommen maßgeblich – und damit die Frage, wie hoch ein zusätzlicher Euro an Einkommen mit Steuern und Abgaben belastet wird.⁸

Die Änderung der Tarifstufen war sinnvoll. Sie bringt einen deutlichen Anstieg der Arbeitsanreize mit sich, allerdings fast ausschließlich für steuerpflichtige Einkommen über ca. 16.000 Euro brutto im Jahr. Die folgende Abbildung zeigt, dass für diese Einkommensgruppe der Anreiz, Arbeit aufzunehmen, steigt, weil das Nettoeinkommen bei einem fixen Bruttoeinkommen deutlich höher ausfällt. Zudem wird ein zusätzlich verdienter Euro in diesem Bereich auch deutlich geringer belastet als früher, das Nettoeinkommen steigt also stärker – in der Abbildung zeigt sich dies durch die stärkere Steigung der Kurve nach der Reform. Damit wächst auch der Anreiz, mehr zu arbeiten.

⁸ Zu beachten wäre, dass sich gerade im Bereich der Niedrigverdiener durch ein höheres Einkommen auch die Sozialtransfers verringern könnten. Diesen Effekt auf die Arbeitsanreize können wir in unserer Analyse nicht berücksichtigen.

Brutto- und Nettoeinkommen (jährlich) vor und nach der Reform



Abbildung 5

Quelle: Eigene Berechnungen.

Einen direkten Zusammenhang zwischen Negativsteuer und Arbeitsanreizen gibt es hingegen nicht. Die Rückerstattung macht sich erst nach einem Jahr positiv bemerkbar und motiviert höchstens dazu, mit einem niedrig bezahlten Job unter der Steuerfreigrenze zu bleiben.

Die Erhöhung der Negativsteuer subventioniert vor allem Teilzeitbeschäftigte, Lehrlinge, Praktikanten und geringfügig Beschäftigte. Einem Vollzeitbeschäftigten mit niedrigem, aber gerade eben steuerpflichtigen Einkommen nützt sie nicht. Der Anreiz für diese Beschäftigungsgruppen, mehr zu arbeiten, ist durch die Erhöhung der Negativsteuer de facto unverändert geblieben. Auf diese Weise unterstützt der Staat aber genau jene Beschäftigungsverhältnisse, die es im Interesse einer Absicherung des Sozialstaats eigentlich nicht in allzu großer Anzahl geben sollte.

Falls sich die Politik vorgenommen haben sollte, die Arbeitsanreize zu erhöhen, gäbe es eine wirksamere Alternative zur Negativsteuer: Eine Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge (z. B. für alle Einkommen unter

50.000 Euro brutto) um nur einen Prozentpunkt würde zwar rund doppelt so viel kosten, aber auch deutlichere Effekte erzielen. Der Anreiz, niedrig bezahlte Vollzeitjobs anzunehmen, würde steigen, und zusätzlich wäre es für geringfügig Beschäftigte und Teilzeitbeschäftigte lukrativer, mehr zu arbeiten. Außerdem wäre eine Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge für jeden Steuerpflichtigen deutlich und unmittelbar spürbar, weil sich das verfügbare Nettoeinkommen – anders als bei der Negativsteuer – sofort und nicht erst auf Antrag erhöht.

Die genaue Beschreibung der Berechnungsmethode sowie die detaillierteren Ergebnisse finden Sie in Christl, M., Köppl-Turyna, M., und Kucsera, D., (2017). „A Tax-Benefit Model for Austria (AUTAX): Work Incentives and Distributional Effects of the Tax Reform 2016.“ International Journal of Microsimulation (im Erscheinen).

*Die Publikation ist aktuell verfügbar unter:
<https://www.agenda-austria.at/externe-publikationen/>*

Handlungsempfehlungen der Agenda Austria

Steuern sind die wichtigste Einnahmequelle unseres Staates. Ohne die Steuerzahlungen der Bürger können wir die Leistungen, die wir von unserem Gemeinwesen erwarten, nicht finanzieren. Steuern sind aber auch ein politisches Instrument, mit dem Anreize für noch mehr Wohlstand und noch bessere Bedingungen im Land gesetzt werden könnten. Ein gutes und modernes Steuersystem sollte deshalb mehr leisten als eine bloße Umverteilung von oben nach unten.

Anreize zur Arbeit setzen und Anreize zur Teilzeitarbeit reduzieren

Wie in dieser Arbeit dargestellt, war die Änderung der Tarifstufen durch die Steuerreform 2016 sinnvoll. Das wirkt sich grundsätzlich positiv auf die Bereitschaft aus, überhaupt (wieder) erwerbstätig zu sein. Jeder zusätzlich verdiente Euro wird nun geringer belastet als früher – allerdings fast ausschließlich für steuerpflichtige Jahreseinkommen von mehr als 17.500 Euro brutto. Das bedeutet: Lediglich diejenigen, die bereits in größerem Umfang erwerbstätig sind, werden eher geneigt sein, zusätzliche Arbeit aufzunehmen, weil es sich für sie lohnt.

Die umstrittene Erhöhung der Negativsteuer motiviert Erwerbstätige nicht dazu, mehr Stunden zu arbeiten. Sie fördert im Gegenteil höchstens Teilzeitarbeit – und die nutzt der Staatskasse nur wenig: 26,2 Prozent der Steuerpflichtigen in Österreich bezahlen – größtenteils teilzeitbedingt – keine Lohnsteuer. Dieser Anteil sollte nicht noch weiter steigen, wenn unser umfangreiches Sozialsystem finanzierbar sein soll.

Die Gründe für die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung oder einer Teilzeitarbeit sind vielfältig. Auch fehlende oder unzureichende Kinderbetreuungsmöglichkeiten spielen hierzulande eine wichtige Rolle für die Entscheidung gegen einen Vollzeitarbeitsplatz. Hier besteht also ebenfalls Handlungsbedarf, was die Bedeutung der steuerlichen Aspekte jedoch nicht schmälert.

Negativsteuer streichen

Die Anhebung der Negativsteuer von 110 auf 400 Euro wird unseren Berechnungen zufolge etwa 370 Millionen Euro kosten – viel Geld für eine Maßnahme, deren positive Effekte umstritten sind. Weil die Negativsteuer über die Arbeitnehmerveranlagung erst im Nachhinein beantragt werden kann, verzichten viele darauf. Zur Verbesserung der monatlichen Finanzsituation taugt sie kaum, weil sie nur einmal jährlich ausbezahlt wird. Das wird sich 2017 zwar ändern, trotzdem fördert die Negativsteuer damit genau jene Beschäftigungsverhältnisse, von denen es eher weniger als mehr geben sollte: nämlich vor allem Teilzeitbeschäftigte, Praktikanten und geringfügig Beschäftigte. Der Anreiz, mehr zu arbeiten, ist durch die Erhöhung der Negativsteuer de facto unverändert geblieben. Und Vollzeitbeschäftigten mit niedrigem, aber gerade eben steuerpflichtigen Einkommen hilft sie auch nicht.

Sozialversicherungsbeiträge reduzieren

Die Agenda Austria empfiehlt daher erneut, die hohen Sozialversicherungsbeiträge in Österreich abzusenken. Jeder Steuerpflichtige würde unmittelbar davon profitieren. Eine Reduktion, zum Beispiel für alle Einkommen unter 50.000 Euro brutto, um nur einen Prozentpunkt wäre sinnvoll.

Diese Minderung sollte am besten gleichmäßig über alle Sozialversicherungsträger erfolgen. Die Sozialversicherungen würden dadurch um (maximal) knapp 800 Millionen Euro weniger einnehmen, durch die Abschaffung der Negativsteuer würde sich der Staat aber knapp 370 Millionen Euro ersparen. Es bleiben also etwas mehr als 400 Millionen Euro an Finanzierungsbedarf. Das muss aber nicht bedeuten, dass die Leistungen gekürzt werden: Eine Reform der Sozialversicherungsträger ist überfällig. Die Zusammenlegung der derzeit 22 Sozialversicherungsträger auf einige wenige könnte mittel- bis langfristig Einsparungspotenziale von rund einer Milliarde jährlich bringen.

Niedrigere Einkommen könnten so weiter entlastet werden. Mehr Arbeit würde sich noch stärker lohnen. Die staatliche Subventionierung der Teilzeit wäre vorbei. Und auch die Motivation, mehr zu arbeiten, würde deutlich wachsen. Denn selbst bei einem niedrig bezahlten Vollzeitjob bliebe dank geringerer Abzüge mehr Netto zum Leben – und das monatlich.

Literatur

Budgetdienst (2015). Analyse Steuerreform 2015/2016. Österreichisches Parlament.

Christl, M., Köppl-Turyna, M., und Kucsera, D., (2017). A Tax-Benefit Model for Austria (AUTAX): Work Incentives and Distributional Effects of the Tax Reform 2016. *International Journal of Microsimulation* (im Erscheinen) , aktuell verfügbar unter: <https://www.agenda-austria.at/externe-publikationen/>

Rocha-Akis, S. (2015). Verteilungseffekte der Einkommensteuerreform 2015/16. WIFO-Monatsberichte 88 (5), S. 387-398.

Schratzstaller, M. (2015). Steuerreform 2015/16 – Maßnahmen und Gesamteinschätzung. WIFO-Monatsberichte 88 (5), S. 371-385.

