

Projektbericht
Research Report

September 2023

Makroökonomische Effekte des Ausgleichs der kalten Progression 2024

Wirkungsfolgenabschätzung für die Jahre 2024 bis 2027

Michael Reiter
Martin Ertl

Studie im Auftrag
des Bundesministeriums für Finanzen
19. September 2023



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

AutorInnen

Michael Reiter, Martin Ertl

Titel

Makroökonomische Effekte des Ausgleichs der kalten Progression 2024
Wirkungsfolgenabschätzung für die Jahre 2024 bis 2027

Kontakt

T +43 1 59991-154

E mreiter@ihs.ac.at

Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies (IHS)

Josefstädter Straße 39, A-1080 Wien

T +43 1 59991-0

F +43 1 59991-555

www.ihs.ac.at

ZVR: 066207973

Die Publikation wurde sorgfältig erstellt und kontrolliert. Dennoch erfolgen alle Inhalte ohne Gewähr. Jegliche Haftung der Mitwirkenden oder des IHS aus dem Inhalt dieses Werks ist ausgeschlossen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Makroökonomische Effekte des Ausgleichs der kalten Progression	4
2.1	ATMOD-Modell.....	4
2.2	Grundlegende Annahmen	5
2.3	Ergebnisse.....	6
2.4	Partielle Anpassung	8
3	Grenzen der gegenwärtigen Analyse	9

1 Einleitung

Ziel der Modellsimulation ist die Abschätzung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des Ausgleichs der kalten Progression für das Kalenderjahr 2024. Der vollständige Ausgleich umfasst die automatische Anpassung der relevanten Steuerparameter um zwei Drittel der auszugleichenden Inflation (diese beträgt 9,90 % laut Progressionsbericht 2023) sowie die im Vortrag an den Ministerrat vom 15. September 2023 vorgesehenen diskretionären Maßnahmen.¹ Es werden die Effekte auf das Bruttoinlandsprodukt und nachfrageseitige Komponenten (Konsum, Investitionen, Exporte und Importe), auf die Beschäftigung und die Inflation simuliert.

Die Auswirkungen dieser Maßnahme werden für die Kalenderjahre 2024 bis 2027 berechnet. Es ist wichtig zu betonen, dass dabei immer nur die Effekte des Progressionsausgleichs 2024 berechnet sind, nicht die kumulierten Effekte zukünftiger erwarteter Maßnahmen, speziell nicht die Effekte des Progressionsausgleichs 2025 bis 2027.

2 Makroökonomische Effekte des Ausgleichs der kalten Progression

2.1 ATMOD-Modell

Die Simulation wird mit einer Version des am IHS entwickelten Modells ATMOD durchgeführt.² Bei ATMOD handelt es sich um ein neukeynesianisches, dynamisches stochastisches allgemeines Gleichgewichtsmodell (DSGE-Modell) einer kleinen offenen Volkswirtschaft innerhalb des Euroraums. Die Unternehmen gehören 10 verschiedenen Branchen an und sind durch ein Input-Output-Netzwerk verbunden. Die Wahl der Modellparameterwerte beruht auf makro- und mikroökonomischen Datenquellen über die österreichische Volkswirtschaft sowie auf Schätzwerten aus der Literatur und zielt darauf ab, mithilfe des Modells Konjunkturschwankungen in Österreich auf Quartalsebene zu simulieren. Es gibt zwei verschiedene Typen von Haushalten, kreditbeschränkte ("keynesianische") und nicht-kreditbeschränkte ("ricardianische") Haushalte. Dies ermöglicht, mit dem Modell die heterogenen Reaktionen der Haushalte auf Veränderungen des wirtschaftlichen Umfelds näherungsweise zu erfassen. Das

¹ Ertl, M., Forstner, S., Reiter, M., Schröter, F., Baumgartner, J. und Loretz, S. (2023): Progressionsbericht 2023. Schätzung der kalten Progression als Grundlage für Maßnahmen zur Inflationsabgeltung für das Jahr 2024. Projektbericht. Institut für Höhere Studien, Wien, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien

² Siehe Molnarova, Z., Reiter, M. (2022): IHS Macroeconomic Model ATMOD 0.6. Technical Appendix. Projektbericht. Institut für Höhere Studien, Wien

Modell beinhaltet Preis- und Lohnstarrheiten und generiert dadurch endogene Nachfrageeffekte, die eine wichtige Komponente kurz- und mittelfristiger wirtschaftlicher Schwankungen sind.

Um die Zusammensetzung der Bevölkerung aus keynesianischen und ricardianischen Haushalten in der Standardkalibrierung abzubilden, wurden Mikrodaten des EU-SILC für Österreich herangezogen. Das Modell ist so kalibriert, dass die keynesianischen Haushalte jenen Haushalten mit einem verfügbaren Einkommen unter dem Medianeinkommen und gleichzeitig sehr geringen Kapitaleinkünften entsprechen. Laut EU-SILC 2016 handelt es sich dabei um 35,9 % der österreichischen Haushalte, die etwa 13 Prozent des gesamten Lohneinkommens erhalten. Die restlichen 64 % stellen im Modell die ricardianischen Haushalte dar.

Die für das Experiment notwendigen Inputs für ATMOD werden in dem Modell generiert, welches am IHS zur Berechnung der kalten Progression entwickelt wurde, und das für die Erstellung des Progressionsberichts herangezogen wird.¹ In dem Partialmodell wird eine vollständige Einkommensverteilung geschätzt und das Lohn- und Einkommenssteuersystem präzise für jedes Anpassungsjahr abgebildet. Damit lässt es Verteilungseffekte von steuerlichen Maßnahmen zu, die in ATMOD übersetzt werden müssen, um gesamtwirtschaftliche Effekte abzuschätzen.

Beschäftigungseffekte setzten sich kurzfristig sowohl aus Arbeitsnachfrage- und Arbeitsangebotseffekten zusammen, die man aber nur begrenzt auseinanderhalten kann. Bei gegebener Lohnrigidität befriedigen Unternehmen kurzfristig jede Nachfragerhöhung durch eine Ausweitung der Produktion und Beschäftigung. Langfristig ergibt sich durch die Veränderungen des Grenzsteuersatzes auch ein Anstieg des Arbeitsangebots, der sich nach der Frisch Elastizität richtet, die die Veränderung des Arbeitsangebots bei einer Veränderung des Lohns beschreibt. Ein Standardwert aus der Literatur, der auch in ATMOD angenommen wird, liegt bei 0,7. D. h. eine Senkung des Grenzlohnsteuersatzes um 1 % erhöht das Arbeitsangebot um 0,7 %, falls der Konsum gleich bleibt.

2.2 Grundlegende Annahmen

In einer realen Betrachtungsweise ist die kalte Progression eine Steuererhöhung, da bei positiver Inflation Steuerzahler mit konstantem Realeinkommen in eine höhere Progressionsstufe geraten. Der Ausgleich der kalten Progression ist deshalb die Vermeidung einer Steuererhöhung. Die folgenden Simulationen bilden den Effekt einer

¹ Reiter, M., Ertl, M., Forstner, S., und García-Morán, E. (2022): Die Steuerreformen und die Wirkung der kalten Progression im Zeitraum 2016 bis 2025. Analyse anlässlich der ökosozialen Steuerreform 2022. Projektbericht. Institut für Höhere Studien, Wien

solchen Steuererhöhung ab, und der Effekt des Progressionsausgleichs ist der Effekt der Steuererhöhung mit umgekehrtem Vorzeichen.

Da fiskalpolitische Maßnahmen typischerweise weitere Maßnahmen, etwa zur Budgetstabilisierung, nach sich ziehen, ist es wichtig, die Annahmen über diese Folgewirkungen zu konkretisieren. In den folgenden Berechnungen wird davon ausgegangen, dass die staatlichen Ausgaben im Modellierungszeitraum nicht davon betroffen sind, und dass Budgetstabilisierungsmaßnahmen (positiv oder negativ) erst deutlich nach dem Modellierungszeitraum zum Tragen kommen.

Der Ausgleich der kalten Progression hat für das Jahr 2024 ein geschätztes Volumen von 3.655 Millionen Euro, was 0,723 % des prognostizierten Sozialprodukts entspricht. Der Effekt der kalten Progression wird modelliert als eine Veränderung des realen Einkommenssteuersatzes, und zwar sowohl des Durchschnitts- als auch des Grenzsteuersatzes. Der Grenzsteuersatz ist relevant für den Substitutionseffekt des Arbeitsangebots, der Durchschnittssteuersatz ist relevant für den Einkommenseffekt. Die Veränderung dieser Sätze wird getrennt für jeden Haushaltstyp (keynesianisch oder ricardianisch) berechnet. Dabei wurden nur die Steuerzahler berücksichtigt, die noch am Arbeitsmarkt aktiv sind, da per Annahme die Pensionisten unabhängig vom Steuersystem keine Arbeitsleistung mehr erbringen. Als Referenzgruppe für die kreditbeschränkten Haushalte werden dabei die Steuerzahler betrachtet, die weniger als 80 % des Mediankommens verdienen, die denselben Anteil der Lohnsumme erhalten wie die kreditbeschränkten Haushalte im Modell. Die Veränderung des Durchschnittssteuersatzes wird dabei so modelliert, dass die Gesamtsteuerentlastung im Modell durch die Abschaffung der kalten Progression, gerechnet als Prozentsatz des BIP, mit den geschätzten Daten übereinstimmt. Damit wird auch der Steuerentlastung für Pensionisten Rechnung getragen.

2.3 Ergebnisse

Die makroökonomischen Effekte werden in Tabelle 1 zusammengefasst. Die Steuersenkung (oder genauer: die Verhinderung der Steuererhöhung) bewirkt eine Erhöhung des Sozialprodukts. Die Erhöhung der Produktion wird durch höheren Arbeitseinsatz ermöglicht. Der höhere Arbeitseinsatz resultiert aus einer Kombination von Arbeitsnachfrage- und Arbeitsangebotseffekten. Die wirtschaftliche Expansion führt auch zu einer Erhöhung der Inflation, insbesondere weil der Steuersenkung keine staatliche Ausgabenreduktion gegenübersteht und die Geldpolitik annahmegemäß nicht auf die österreichische Inflation reagiert. Dabei ist anzumerken, dass für die Lohnsetzung die Benya-Formel verwendet wurde. Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage (Konsum und Investitionen) erhöht sich um mehr als das Sozialprodukt, weil ein Teil der Nachfrage

durch eine Verringerung des Exportüberschusses befriedigt wird. Dies ergibt sich aus der erhöhten Importnachfrage, und einer Reduktion der Exporte, bewirkt durch die Erhöhung des inländischen Preisniveaus. Im Modell ergibt sich eine kurzfristige leichte Reduktion des Bruttoreallohns aus zwei Gründen. Erstens weil die Benya-Formel auf die Inflation mit etwa einjähriger Verspätung reagiert, und zweitens, weil die Erhöhung des Arbeitseinsatzes bei gleichem Sachkapital eine Verringerung der Grenzproduktivität impliziert. Durch die Senkung der Steuer ergibt sich für die Arbeitnehmer dennoch eine Erhöhung des Nettoallohns. Die Steigerung des Arbeitseinsatzes fällt im Modell etwas stärker aus für die kreditbeschränkten Haushalte. Obwohl die Steuersenkung permanent ist, verringern sich die Effekte auf Beschäftigung und Sozialprodukt über den Zeitablauf, weil die Nachfrageeffekte gerade am Anfang besonders stark sind.

Tabelle 1 Zusammenfassung der Simulationsergebnisse

	2024	2025	2026	2027
BIP, real ($\Delta\%$)	0,41	0,31	0,24	0,2
BIP, nominell ($\Delta\%$)	0,66	0,77	0,82	0,84
Privater Konsum, real ($\Delta\%$)	0,87	0,84	0,84	0,83
- ricardianische Haushalte ($\Delta\%$)	0,9	0,88	0,87	0,87
- keynesianische Haushalte ($\Delta\%$)	0,71	0,63	0,62	0,62
Investitionen ($\Delta\%$)	0,79	0,78	0,75	0,74
Exporte ($\Delta\%$)	-0,13	-0,27	-0,37	-0,43
Importe ($\Delta\%$)	0,39	0,42	0,44	0,45
VPI-Inflationsrate (Δpp)	0,28	0,19	0,07	0,03
Durchschnittlicher Bruttolohn, real ($\Delta\%$)	-0,2	-0,15	-0,04	0,06
Beschäftigung ($\Delta\%$)	0,48	0,31	0,18	0,1
- ricardianische Haushalte ($\Delta\%$)	0,48	0,3	0,18	0,09
- keynesianische Haushalte ($\Delta\%$)	0,51	0,33	0,2	0,11

Quelle: ATMOD, eigene Berechnungen und Darstellung. Anmerkung: Darstellung der Veränderung der Variablen relativ zu ihrem Anfangswert in Prozent ($\Delta\%$) bzw. Prozentpunkten (Δpp).

2.4 Partielle Anpassung

Im Vergleich zu Tabelle 1, die die makroökonomischen Effekte der diskretionären Maßnahmen über das dritte Drittel berücksichtigt, stellt Tabelle 2 die partielle Anpassung gegenüber. Es werden darin nur die Effekte der gesetzlich vorgesehenen, automatischen Anpassung der relevanten Parameter des Steuersystems um zwei Drittel der auszugleichenden Inflation (6,60 %) berücksichtigt. Die makroökonomischen Effekte sind recht ähnlich zu zwei Dritteln der Konsequenzen der Gesamtanpassung.

Tabelle 2 Zusammenfassung der Simulationsergebnisse: Partielle Anpassung

	2024	2025	2026	2027
BIP, real ($\Delta\%$)	0,27	0,2	0,15	0,13
BIP, nominell ($\Delta\%$)	0,42	0,49	0,52	0,54
Privater Konsum, real ($\Delta\%$)	0,56	0,54	0,54	0,53
- ricardianische Haushalte ($\Delta\%$)	0,61	0,59	0,59	0,59
- keynesianische Haushalte ($\Delta\%$)	0,29	0,24	0,24	0,24
Investitionen ($\Delta\%$)	0,5	0,5	0,48	0,47
Exporte ($\Delta\%$)	-0,08	-0,18	-0,24	-0,28
Importe ($\Delta\%$)	0,25	0,27	0,28	0,29
VPI-Inflationsrate (Δpp)	0,18	0,12	0,04	0,02
Durchschnittlicher Bruttolohn, real ($\Delta\%$)	-0,13	-0,1	-0,02	0,04
Beschäftigung ($\Delta\%$)	0,31	0,2	0,12	0,06
- ricardianische Haushalte ($\Delta\%$)	0,31	0,19	0,11	0,06
- keynesianische Haushalte ($\Delta\%$)	0,33	0,21	0,13	0,08

Quelle: ATMOD, eigene Berechnungen und Darstellung. Anmerkung: Darstellung der Veränderung der Variablen relativ zu ihrem Anfangswert in Prozent ($\Delta\%$) bzw. Prozentpunkten (Δpp).

3 Grenzen der gegenwärtigen Analyse

Das zur Folgenabschätzung verwendete Modell bildet die Heterogenität der Haushalte nur sehr unvollständig ab, so dass die Umverteilungswirkungen der untersuchten Maßnahmen nur eine recht grobe Approximation darstellen. Das Modell unterscheidet zwischen kreditbeschränkten (keynesianischen) und nicht-kreditbeschränkten (ricardianischen) Haushalten, wobei angenommen wird, dass speziell die unteren Einkommensschichten kreditbeschränkt sind. Diese machen im Modell 35,9 % der Haushalte aus. Trotzdem kann man die kreditbeschränkten Haushalte nicht einfach identifizieren mit den "armutsgefährdeten Haushalten" im Sinne der Europa 2020-Zielgruppe, vor allem aus zwei Gründen:¹ Haushaltscharakteristika außer dem Einkommen können bei dieser Analyse nicht berücksichtigt werden. Ein weiteres wichtiges Caveat bei dieser Analyse ist, dass für die Armutsgefährdung das Haushaltseinkommen relevant ist, während die benutzte Verteilung auf der Ebene der einzelnen Steuerzahler definiert ist.

Das Modell berechnet die Effekte auf die Beschäftigung, wobei Beschäftigung als Anzahl der gesamtwirtschaftlich geleisteten Arbeitsstunden zu interpretieren ist. Das Modell bestimmt nicht, wie sich dieser Effekt aufteilt auf die Veränderung der durchschnittlichen Arbeitszeit der Beschäftigten und der Veränderung der Anzahl der Beschäftigten, und inwieweit letztere zu einer Veränderung der Arbeitslosenrate oder der Arbeitsmarktpartizipation führt. Solche detaillierten Analysen würden spezialisierte Modelle und weitere empirische Analysen für Österreich erfordern.

¹ Die Europa 2020-Zielgruppe ist nach verschiedenen Kriterien definiert. Neben dem Haushaltseinkommen ist dies die Erwerbstätigkeit der Haushaltsmitglieder sowie Fragen nach der Leistbarkeit ausgewählter Grundbedürfnisse. Armutsgefährdung wird durch ein Haushaltseinkommen geringer als 60 % vom Medianeinkommen definiert. Als Haushalte mit niedriger Erwerbsintensität werden solche angesehen, in denen die Personen im Erwerbsalter im Laufe des letzten Kalenderjahres maximal 20 % ihres Erwerbspotentials ausgeschöpft haben. Weitere Aspekte wie Wohnsituation, Bildungschancen, Gesundheit, etc. werden in ATMOD nicht erfasst