

Projektbericht
Research Report

August 2024

Makroökonomische Effekte des Ausgleichs der kalten Progression 2025

Wirkungsfolgenabschätzung für die Jahre 2025 bis 2028

Michael Reiter
Martin Ertl

Studie im Auftrag
des Bundesministeriums für Finanzen
1. August 2024



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

AutorInnen

Michael Reiter, Martin Ertl

Titel

Makroökonomische Effekte des Ausgleichs der kalten Progression 2025
Wirkungsfolgenabschätzung für die Jahre 2025 bis 2028

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 | Das IHS-HANK-Modell..... | 4 |
| 2.2 | Grundlegende Annahmen | 5 |
| 2.3 | Ergebnisse..... | 6 |
| 3 | Grenzen der gegenwärtigen Analyse..... | 11 |

1 Einleitung

Ziel der Modellsimulation ist die Abschätzung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des Ausgleichs der kalten Progression für das Kalenderjahr 2025. Der partielle Ausgleich umfasst die Anpassung der relevanten Steuerparameter um 2/3 der auszugleichenden Inflation (diese beträgt 5,0 % laut Progressionsbericht 2024). Dem partiellen Ausgleich wird eine gesamte Anpassung gegenübergestellt. Diese umfasst sowohl die automatische 2/3-Anpassung als auch die diskretionären Maßnahmen, welche das dritte Drittel abgleichen. 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 2025 bis 2028 berechnet. Es ist wichtig zu betonen, dass dabei immer nur die Effekte des Progressionsausgleichs 2025 berechnet sind, nicht die kumulierten Effekte zukünftiger erwarteter Maßnahmen, speziell nicht die Effekte des Progressionsausgleichs 2026 bis 2028.

2 Makroökonomische Effekte des Ausgleichs der kalten Progression

2.1 Das IHS-HANK-Modell

Die Simulation wird mit einem am IHS entwickelten "HANK"-Modell (neukeynesianisches Modell mit heterogenen Agenten) durchgeführt. Dabei handelt es sich um ein dynamisches, stochastisches allgemeines Gleichgewichtsmodell (DSGE-Modell) einer kleinen offenen Volkswirtschaft, simuliert auf Quartalsbasis.

Die Modellierung der Haushalte (genauer gesprochen: der Steuerzahler:innen) bildet die wichtigsten Aspekte der Einkommensverteilung in der österreichischen Ökonomie ab, wie sie für den Progressionsbericht aus der integrierten Lohn- und Einkommensteuer (ILES) geschätzt wurde. Die Demographie wird modelliert durch "stochastisches Altern", wobei die Akteure im Durchschnitt 40 Jahre lang aktiv, und 20 Jahre lang pensioniert sind. Steuerzahler:innen werden nach ihrer Kinderanzahl unterschieden, für die sie einen Familienbonus Plus beantragen können.

Die Steuerzahler:innen werden unterteilt in "Kapitaleigentümer:innen", deren Einkünfte durch Kapitalerträge dominiert werden, und die von der kalten Progression und ihrer Abschaffung nicht direkt berührt werden, und in Arbeitnehmer:innen/Pensionist:innen, die die Bezieher selbstständiger Einkommen miteinbeziehen. Das Einkommen der

Selbstständigen enthält in der Realität sowohl die Entlohnung der selbstständigen Arbeit als auch des eingesetzten Kapitals. Da dies aber in der ILES nicht unterschieden wird, macht auch das Modell diese Unterscheidung nicht. Dieser Teil der Steuerzahler:innen wird weiter unterschieden in aktive Erwerbstätige (Arbeitnehmer:innen und Selbständige) und Pensionist:innen. Pensionist:innen erhalten ihr Einkommen aus einem umlagefinanzierten Pensionssystem. Dieses wird finanziert durch eine proportionale Besteuerung des Arbeitseinkommens. Das individuelle Pensionseinkommen wird bestimmt durch das Einkommen unmittelbar vor Pensionseintritt. Alle Akteure außer den Kapitalbesitzern unterliegen einer Kreditbeschränkung.

Das Einkommen der aktiven Haushalte ist das Produkt aus aggregiertem Lohnsatz, individueller Arbeitsproduktivität und Anzahl der gearbeiteten Stunden. Dabei kann entweder Vollzeit, Teilzeit oder nicht gearbeitet werden. Es ist wichtig zu betonen, dass der Arbeitsmarkt als friktionslos modelliert wird. Der aggregierte Lohnsatz wird im Gleichgewicht so bestimmt, dass Arbeitsangebot gleich Arbeitsnachfrage ist. Die Arbeitsproduktivität unterliegt individuellen stochastischen Schwankungen, die durch einen autoregressiven Prozess beschrieben werden. Die Parameter dieses Prozesses wurden so gewählt, dass die resultierende Einkommensverteilung der empirischen Verteilung möglichst nahe kommt. Alle Haushalte maximieren ihren erwarteten abdiskontierten Gesamtnutzen. Die Nutzenfunktion wurde dabei so gewählt, dass sich eine aggregierte Arbeitsangebotsfunktion von etwa 0,5 ergibt.

Das Steuersystem wird modelliert über den Stufentarif, den Familienbonus Plus sowie die Absetzbeträge (Verkehrs-, Pensionisten-, Alleinverdiener- und Alleinerzieherabsetzbetrag). Im Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften erfolgt der Ausgleich der kalten Progression über die Anpassung dieser Parameter, mit Ausnahme des Familienbonus Plus.

Die Preissetzung der Firmen unterliegt nominalen Rigiditäten, wie es in neukeynesianischen Modellen üblich ist. Daraus resultieren kurzfristige Nachfrageeffekte, die sich besonders in den ersten Quartalen nach der Politikmaßnahme zeigen.

2.2 Grundlegende Annahmen

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

Der Beschäftigungseffekt der steuerlichen Entlastung hängt stark von der Reallohnentwicklung ab. Es soll hier kein Versuch unternommen werden, die Entscheidungen der Tarifparteien zu prognostizieren. Deshalb wird unterstellt, dass der Reallohn flexibel ist und ein Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt herstellt. Damit können die Arbeitsangebotseffekte der Steuersenkungen voll zum Tragen kommen.

2.3 Ergebnisse

Die makroökonomischen Effekte werden in Tabelle 1 und Tabelle 2 zusammengefasst. Sie sind ausgedrückt als prozentuale Abweichungen vom dynamischen Pfad, der sich ohne erneuten Ausgleich der kalten Progression ergeben würde.

Tabelle 1 Zusammenfassung der Simulationsergebnisse, 2/3-Anpassung

| | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| BIP, real | 0.15 | 0.16 | 0.15 | 0.14 |
| BIP, nominell | 0.12 | 0.12 | 0.11 | 0.1 |
| Privater Konsum | 0.22 | 0.23 | 0.22 | 0.2 |
| Konsum Arbeitnehmer:innen (AN) | 0.54 | 0.55 | 0.53 | 0.51 |
| Konsum AN, niedrige Einkommen | 0.61 | 0.67 | 0.68 | 0.68 |
| Konsum AN, höhere Einkommen | 0.49 | 0.49 | 0.47 | 0.44 |
| Konsum Pensionist:innen | 0.58 | 0.61 | 0.58 | 0.56 |
| Konsum Kapitaleigentümer:innen | -0.79 | -0.78 | -0.78 | -0.77 |
| Anlageinvestitionen | 0.23 | 0.2 | 0.15 | 0.12 |
| Exporte | 0.05 | 0.08 | 0.08 | 0.08 |
| Importe | 0.15 | 0.16 | 0.15 | 0.14 |
| VPI-Inflation | -0.04 | 0 | 0 | 0 |
| Bruttorealohn | -0.14 | -0.05 | -0.04 | -0.04 |
| Arbeitsstunden | 0.34 | 0.34 | 0.31 | 0.29 |
| Beschäftigung | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Beschäftigung, Vollzeit | 0.9 | 0.91 | 0.83 | 0.76 |
| Beschäftigung, Teilzeit | -1.37 | -1.38 | -1.25 | -1.16 |

Quelle: eigene Berechnungen und Darstellung. Anmerkung: Darstellung der Veränderung der Variablen in Prozent bzw. Prozentpunkten (VPI-Inflation).

Tabelle 1 beschreibt die Effekte der automatischen 2/3 Anpassung. Es werden darin nur die Effekte der gesetzlich vorgesehenen, automatischen Anpassung der relevanten Parameter des Steuersystems um zwei Drittel der auszugleichenden Inflation (3,3 %) berücksichtigt. Gemäß Progressionsbericht handelt es sich hier um ein Entlastungsvolumen von 1338 Mio. Euro.

Die Steuererleichterung durch die Abschaffung der kalten Progression bewirkt im ersten Jahr eine moderate Erhöhung des realen Bruttoinlandsprodukts. Ermöglicht wird die höhere Produktion durch eine Erhöhung der geleisteten Arbeitsstunden. Dies geschieht allerdings nicht durch eine Erhöhung der Gesamtbeschäftigung, sondern durch einen Wechsel von Teilzeit- zu Vollzeitbeschäftigung. Die Erhöhung des Arbeitsangebots wird durch die Erhöhung des Nettoreallohns induziert, die sich durch die Steuersenkung trotz der leichten Verminderung des Bruttoreallohns (relativ zur Situation ohne Steueränderung) ergibt. Die Steuersenkung führt deshalb auch zu einer minimalen Reduktion der Inflation im ersten Jahr und keiner weiteren Auswirkung in den Folgejahren, sodass reales und nominales BIP in etwa gleich verlaufen. Der Effekt auf die Inflation ergibt sich aus der Summe zweier gegenläufiger Mechanismen. Einerseits übt die Steigerung der aggregierten Nachfrage einen Aufwärtsdruck auf die Preise aus. Andererseits bewirkt die steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit eine Erhöhung des Arbeitsangebots bei gegebenem Bruttolohn, was preisdämpfend wirkt. Der Gesamteffekt kann also sowohl positiv als auch negativ sein.

Auf der Nachfrageseite wird die Erhöhung der Produktion durch den privaten Konsum der Arbeitnehmer:innen und Pensionist:innen sowie durch den Anstieg der Anlageinvestitionen getragen. Dabei sind die Unterschiede zwischen den niedrigeren Einkommensgruppen (unterste vier Dezile) und den höheren Einkommen sowie den Pensionist:innen relativ gering. Die Nettoexporte sinken, da die Importe wegen der erhöhten Inlandsnachfrage steigen, während die Exporte sich nur wenig verändern. Die Exporte hängen per Annahme nur von der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrie ab, die in diesem Szenario wegen der leicht sinkenden Inflation sogar zunimmt. Dieser Effekt tritt mit einer leichten zeitlichen Verzögerung ein.

Die Kapitaleigentümer:innen sind von der Steuerentlastung nicht direkt betroffen. Ihr Konsum wird hier durch zwei Faktoren beeinflusst. Zum einen ist es der Realzins. Da der von der EZB gesetzte Nominalzins per Annahme nicht reagiert, wird der Realzins negativ bestimmt durch die erwartete Inflation. Zum anderen reagieren die Kapitaleigentümer auch auf die Verschlechterung der Nettoauslandsposition, die sich durch die Reduktion der Nettoexporte ergibt.

Die Effekte schwächen sich gegen Ende der Beobachtungsperiode leicht ab. Dies resultiert einerseits daraus, dass die Nachfrageeffekte durch die verzögerte Preisanpassung im Zeitablauf verschwinden, aber auch, weil der Steuersätze auf die Erhöhung der Staatsverschuldung (immer relativ zur Situation ohne Ausgleich der kalten Progression) im Zeitverlauf reagieren müssen, um die Stabilität des Budgets zu gewährleisten.

Tabelle 2 beschreibt die Effekte der gesamten Anpassung, also der 2/3 Anpassung plus der beschlossenen diskretionären Komponenten. Die diskretionären Maßnahmen mit einem Volumen von 651 Mio. Euro beinhalten eine weitere leichte Erhöhung der Tarifgrenzen, die volle Erhöhung der Absetzbeträge sowie eine Reihe weiterer Einzelmaßnahmen. Mit dem neu eingeführten Kinderzuschlag, der Alleinverdiener:innen und Alleinerzieher:innen bis zu einer bestimmten Einkommensschwelle zusteht, zielen die diskretionären Maßnahmen speziell auf eine Entlastung der einkommensschwachen Familien mit Kindern ab. Diese Gruppen haben eine relativ hohe Konsumneigung, sodass sich die Maßnahmen in einer stärkeren Erhöhung der Nachfrage niederschlagen, speziell in der Konsumnachfrage der unteren Einkommensbezieher:innen. Andererseits haben diese Maßnahmen, nämlich die Erhöhung der Absetzbeträge und speziell auch der Kinderzuschlag, nicht denselben positiven Effekt auf das Arbeitsangebot wie die Erhöhung der Tarifgrenzen. Aus der Kombination dieser beiden Effekte ergibt sich ein höherer Inflationsdruck. Während sich im ersten Jahr wegen der gestiegenen Nachfrage noch eine weitere Erhöhung des realen BIP ergibt, bewirkt die höhere Inflation in den Folgejahren über die Reduktion der Exporte dann ein geringeres reales BIP-Wachstum im Vergleich zum 2/3-Ausgleich der kalten Progression. Diese Maßnahmen erfüllen den Zweck, den Konsum der Steuerzahler:innen mit niedrigem Einkommen (definiert als die untersten 4 Perzentile der Einkommensverteilung) dauerhaft zu erhöhen, haben aber über den Zeitraum bis 2028 gerechnet keine positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte, gemessen am Inlandsprodukt und der Inflation.

Tabelle 2 Zusammenfassung der Simulationsergebnisse: gesamte Anpassung

| | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| BIP, real | 0.18 | 0.08 | 0.06 | 0.05 |
| BIP, nominell | 0.31 | 0.22 | 0.19 | 0.17 |
| Privater Konsum | 0.47 | 0.36 | 0.32 | 0.28 |
| Konsum Arbeitnehmer:innen (AN) | 0.91 | 0.76 | 0.71 | 0.66 |
| Konsum AN, niedrige Einkommen | 1.37 | 1.14 | 1.08 | 1.03 |
| Konsum AN, höhere Einkommen | 0.77 | 0.68 | 0.62 | 0.57 |
| Konsum Pensionist:innen | 0.95 | 0.75 | 0.7 | 0.66 |
| Konsum Kapitaleigentümer:innen | -0.91 | -0.91 | -0.89 | -0.88 |
| Anlageinvestitionen | 0.06 | -0.08 | -0.08 | -0.09 |
| Exporte | -0.18 | -0.27 | -0.26 | -0.24 |
| Importe | 0.18 | 0.08 | 0.06 | 0.05 |
| VPI-Inflation | 0.15 | -0.01 | -0.01 | -0.01 |
| Bruttorealloon | 0.21 | -0.03 | -0.03 | -0.03 |
| Arbeitsstunden | 0.33 | 0.12 | 0.11 | 0.09 |
| Beschäftigung | 0.09 | 0.08 | 0.09 | 0.09 |
| Beschäftigung, Vollzeit | 0.72 | 0.17 | 0.14 | 0.1 |
| Beschäftigung, Teilzeit | -0.87 | -0.05 | 0 | 0.07 |

Quelle: eigene Berechnungen und Darstellung. Anmerkung: Darstellung der Veränderung der Variablen in Prozent bzw. Prozentpunkten (VPI-Inflation).

3 Grenzen der gegenwärtigen Analyse

Das Modell kann nicht alle Dimensionen der Heterogenität der Steuerzahler:innen abbilden, so dass sich einige relevante Abweichungen zwischen Modell und Realität ergeben. Viele Steuerzahler:innen arbeiten Teilzeit trotz hoher Produktivität aufgrund familiärer Verpflichtungen, mögliche Schwierigkeiten in der Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind aber im Modell nicht abgebildet. Das Einkommen von Selbständigen kann auch negativ sein, was im Modell nicht berücksichtigt ist. Weiterhin sind auch potenzielle Migrationsströme im Modell nicht enthalten. Wegen des flexiblen Arbeitsmarkts im Modell gibt es keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit, auch ist die Arbeitslosenversicherung nicht modelliert. Weiterentwicklungen des Modells in dieser Richtung sind für die Zukunft geplant. Aus all diesen Gründen ist die Beschäftigung im Modell nur ungenau modelliert. Die Schätzung des gesamten Arbeitseinsatz in Stunden ist wahrscheinlich verlässlicher, da sie im Wesentlichen auf der aggregierten Angebotselastizität basiert.

Die Akteure im Modell sind nicht die Haushalte, sondern die Steuerzahler:innen, weswegen eine Abschätzung der sozialen Auswirkungen, wie etwa des Effekts auf Armutsgefährdung, nicht präzise möglich ist.