

Information des Büros des Fiskalrates¹ vom 16. Mai 2019

Erste Einschätzung der budgetären Wirkung der Steuerreform 2019/20 und der geplanten Gegenfinanzierungsmaßnahmen

- Die **jährliche steuerliche Entlastung** von Haushalten und Unternehmen **durch die Steuerreform 2019/20** erreicht im Jahr 2023 das Volumen von **7,3 Mrd EUR** (Tabelle 1).
- Die zum jetzigen Zeitpunkt quantifizierbaren **Gegenfinanzierungsmaßnahmen** summieren sich 2023 zu einem **jährlichen Volumen von 2,3 Mrd EUR** (Tabelle 2).
- Die Steuerreform impliziert unter Berücksichtigung der einbeziehbaren Gegenfinanzierungsmaßnahmen in den Jahren 2020 bis 2023 eine **kumulierte budgetäre Mehrbelastung von 11,0 Mrd EUR** für den gesamtstaatlichen Haushalt.
- Die **Verschlechterung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos** durch die Steuerreform (inklusive der berücksichtigten Gegenfinanzierungsmaßnahmen) beträgt **2020: 0,1%, 2021: 0,4%, 2022: 0,9% und 2023: 1,1%** des BIP.
- Zur Erreichung des **mittelfristigen Budgetziels** (MTO: struktureller Saldo von -0,5% des BIP) wären **gesamtstaatliche Überschüsse** („No-Policy-Change“-Annahme ohne Steuerreform) von **mindestens 2020: -0,1%, 2021: 0,1%, 2022: 0,5% und 2023: 0,6%** des BIP notwendig (Tabelle 3).
- Laut **Schätzungen des Büros des Fiskalrates** wären die **notwendigen Überschüsse** („No-Policy-Change“-Annahme ohne Steuerreform) zur Abdeckung der Finanzierungslücke und zur **Erreichung des mittelfristigen Budgetziels** – aus **jetziger Sicht**, basierend auf der mittelfristigen Makroprognose des WIFO vom März 2019 – im Zeitraum 2020 bis 2023 **gegeben**.

Die Bundesregierung hat am 1. Mai 2019 im Ministerrat (55/15) die **Steuerreform „Entlastung Österreich“** beschlossen.² Am 8. Mai 2019 wurde ein erster Teil in Form des **Steuerreformgesetzes I 2019/20** vom Bundesministerium für Finanzen in Begutachtung geschickt.³ Die aufkommensmäßig wichtigsten Maßnahmen stellen dabei die Senkung der **Krankenversicherungsbeiträge für niedrige Einkommen** (Arbeitnehmer, Pensionisten, Selbständige und Landwirte) im Ausmaß von -0,9 Mrd ab 2020, die zweistufige Senkung des **Einkommensteuertarifs** 2021 und 2022 (im Gesamtausmaß von -3,9 Mrd p. a. ab 2023), sowie die zweistufige Senkung der **Körperschaftsteuer** 2022 und 2023 (im Gesamtausmaß von -1,6 Mrd p. a. ab 2023) dar. Tabelle 1 fasst die Saldowirkung des Pakets, nach jetzigem Informationsstand, zusammen.

¹ Der vorliegende Beitrag spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung des Fiskalrates wider.

² https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/1333231/55_15_mrv.pdf/95c79e2d-74c9-4a2e-9650-7363b1bfb880

³ https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/ME/ME_00147/index.shtml

Tabelle 1: Saldowirkung der Steuerreformmaßnahmen (ohne Gegenfinanzierung)

Saldowirkung der Steuersenkungsmaßnahmen nach Einzeljahren						
Jahr des Inkrafttretens	in Mio EUR gegenüber Vorjahr	Jahr der Budgetwirkung				Quelle
		2020	2021	2022	2023	
2020	Senkung der KV-Beiträge für niedrige Einkommen	-900				(a)
	Anhebung Kleinunternehmergrenze	-20	-5			(b)
	einfache Pauschalierung für Kleinunternehmer		-50			(b)
	Maßnahmen Umweltbereich	-45	-10			(b)
	Erhöhung Abschreibungsgrenze geringw. Wirtschaftsgüter ¹⁾		-270	-45	135	(b,c)
2021	Senkung Eingangssteuersatz von 25 auf 20% (LSt) ²⁾		-1.350			(a,c)
	Senkung Eingangssteuersatz von 25 auf 20% (Est) ²⁾			-250		(a,c)
	Erhöhung Werbungskostenpauschale		-140			(a)
	Ausweitung der Forschungsprämie			-10		(a)
2022	Neukodifikation des EStG ³⁾			-200		(a)
	Senkung 2. und 3. Tarifstufe von 35 auf 30% bzw. von 42 auf 40% (LSt) ²⁾			-1.950		(a,c)
	Senkung 2. und 3. Tarifstufe von 35 auf 30% bzw. von 42 auf 40% (Est) ²⁾				-350	(a,c)
	Mitarbeitergewinnbeteiligung ⁴⁾				-100	(a)
	KöSt-Senkung von 25 auf 23% ⁵⁾			-800		(a,c)
	Ausweitung Gewinnfreibetrag				-100	(a)
2023	Abschaffung von Bagatellsteuern (inkl. Schaumweinsteuer)			-20		(a)
	KöSt-Senkung von 23 auf 21% ⁵⁾				-800	(a,c)
Summe der Veränderungen der Wirkung gegenüber dem Vorjahr		-965	-1.825	-3.275	-1.215	
Kumulierte Wirkung in den Einzeljahren		-965	-2.790	-6.065	-7.280	
Kumulierte Gesamtwirkung					-17.100	

Quelle: a) Ministerratsvortrag 1.5.2019, b) Begutachtungsentwurf Steuerreformgesetz I 2019/20, c) Annahmen Büro des Fiskalrates.
1) 1. Etappe laut Begutachtungsentwurf Steuerreformgesetz I, 2. Etappe laut eigener Berechnung.
2) Aufteilung der Tarifreform auf Lohn- vs. veranlagter Einkommenssteuer (im Folgejahr) auf Basis des relativen Aufkommens 2018.
3) Konkrete Maßnahmen und zeitliche Zuordnung noch unklar.
4) Eigene Annahme: die steuerfreie Mitarbeitergewinnbeteiligung erfolgt im Folgejahr im Zuge der Veranlagung.
5) Eigene Annahme: Entsprechende Anpassung der Vorschreibung im Jahr des Inkrafttretens.

Dabei ist zu beachten, dass die dargestellte Budgetwirkung der einzelnen Maßnahmen mit den im Ministerratsvortrag genannten Volumina nicht exakt übereinstimmt. Dies liegt v. a. an den unterschiedlichen Annahmen bzgl. der Wirkungszeitpunkte. Für die bekannten Maßnahmen beträgt das Entlastungsvolumen in Summe in den Jahren 2020 1,0 Mrd EUR (vs. 1,3 EUR laut Ministerratsvortrag), 2021 1,8 Mrd EUR (vs. 2,0 Mrd EUR) und 2022 3,1 Mrd EUR (vs. 3,2 Mrd EUR). Ab dem Jahr 2023 führt die Steuerreform gegenüber dem Status quo zu einem **Entlastungsvolumen von 7,3 Mrd EUR** p. a. bzw. einer **direkten Reduktion der Einnahmen- sowie Abgabenquote um 1,6 Prozentpunkte** (nominelles BIP laut WIFO Mittelfristprognose März 2019).⁴ Über die Jahre 2020 bis 2023 betragen die **Minder-einnahmen kumuliert 17,1 Mrd EUR**.⁵ Die gewählte Darstellung berücksichtigt keine Maßnahmen vor 2020 (insbesondere den Familienbonus).

Die Steuerreform soll zum Teil durch neue Maßnahmen **gegenfinanziert** werden. Diese Maßnahmen umfassen **Steuererhöhungen**, die mit einer Gesamtwirkung im Jahr 2023 von 0,5 Mrd EUR p. a., relativ gering ausfallen, großteils nicht quantifizierte **Einsparungen (n. q.)** und der **Selbstfinanzierung aufgrund des durch die Nettoentlastung⁶ generierten zusätzlichen BIP-Wachstums**. Tabelle 2 stellt die Saldowirkung der Gegenfinanzierungsmaßnahmen in den Einzeljahren dar, wobei die Informationen

⁴ Dabei ist zu beachten, dass Tabelle 1 die Saldowirkung laut Administrativdaten (Cash) darstellt, während sich in der ESVG-Darstellung kleine Änderungen ergeben. Die Senkung der Lohnsteuer wird im Ausmaß eines Monats verschoben. Weiters ist die Forschungsprämie laut ESVG ausgabenerhöhend statt einnahmensenkend zu buchen.

⁵ Im Rahmen gemeinschaftlicher Bundesabgaben tragen die Länder und Gemeinden via Finanzausgleich die Steuerreform mit.

⁶ Die Nettoentlastung ist die Entlastung aus Tabelle 1 abzüglich der diskretionären Gegenfinanzierungsmaßnahmen aus Tabelle 2.

laut Ministerratsvortrag und Begutachtungsentwurf um Berechnungen des Büros des Fiskalrats hinsichtlich der Selbstfinanzierung und der Einsparung in der Bundesverwaltung um 1% ergänzt wurden.

Tabelle 2: Saldowirkung der Gegenfinanzierungsmaßnahmen

Gegenfinanzierung der Steuerreform in Einzeljahren					
in Mio EUR gegenüber Vorjahr	2020	2021	2022	2023	Quelle
Selbstfinanzierung ¹⁾	133	404	808	300	(c)
Einsparungen Bundesverwaltung 1% ²⁾	229				(a,c)
Anhebung des faktischen an das gesetzliche Pensionsantrittsalter, Zugang Frühpensionen und Pensionsprivilegien	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.	(a)
Einsparungen Staatsbeteiligungen, Rücklagen Insolvenzentgeltfonds	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.	(a)
Einsparungen Förderungen	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.	(a)
Einsparungen Zugang zu Sozialsystem	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.	(a)
Maßvolle Gehaltsabschlüsse öffentlicher Dienst (inkl. ausgegl. Einheiten)	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.	(a)
Digitalsteuergesetz	55	153	3	3	(b)
Schließen von Steuerlücken (lt. Steuerreformgesetz I)	75	5			(b)
Anhebung Tabaksteuer	26	40	40	14	(b)
Abgabenbetrugsbekämpfungsgesetz	48	13			(b)
Summe der Veränderungen der Wirkung gegenüber dem Vorjahr	566	614	851	317	
Kumulierte Wirkung in den Einzeljahren	566	1.180	2.031	2.347	
Kumulierte Gesamtwirkung				6.124	

Quelle: a) Ministerratsvortrag 1.5.2019, b) Begutachtungsentwurf Steuerreformgesetz I 2019/20, Digitalsteuergesetz 2020 bzw. Abgabenbetrugsbekämpfungsgesetz 2020, c) Annahmen Büro des Fiskalrates.

'n.q.' ist '(zum jetzigen Zeitpunkt) nicht quantifiziert'.

1) Selbstfinanzierungsanteil von 25% (vereinfachende Annahme: Multiplikator und Budgetelastizität von je 0,5).

2) 1% der Vorleistungen (P.1) und Bruttolöhne (D.11) des gesamten Bundessektors laut ESVG.

Ohne die nicht quantifizierten Maßnahmen ergibt sich nach Berücksichtigung der Gegenfinanzierungsmaßnahmen eine **Nettoänderung des Finanzierungssaldos** gegenüber dem Status quo von **2020: -0,4 Mrd EUR, 2021: -1,6 Mrd EUR, 2022: -3,9 Mrd EUR, 2023: -4,9 Mrd EUR**. Dies entspricht einer Verschlechterung der Finanzierungssaldoquote um **2020: 0,1%, 2021: 0,4%, 2022: 0,9% und 2023: 1,1% des BIP** (nominelles BIP laut WIFO Mittelfristprognose März 2019).

Zur Einschätzung der Konsequenz für die Erreichung des **mittelfristigen Budgetziels (MTO)** zeigt Tabelle 3 die **Mindestwerte für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo** ohne Steuerreform, so dass die **Erreichung des MTO** (ohne Ausnutzung des Toleranzspielraums) mit Steuerreform **gewährleistet** ist. Der Gesamtstaat müsste (ohne Steuerreform) einen Überschuss von **0,1% des BIP (2021), 0,5% (2022) sowie 0,6% des BIP (2023)** erzielen, um die Erreichung des MTO zu sichern. Basierend auf einer mittelfristigen Schätzung des Finanzierungssaldos mit Hilfe des **FISK-Fiskalprognosemodells** auf Basis der mittelfristigen Makroprognose des WIFO vom März 2019 erwartet das Büro des Fiskalrates nach jetzigem Informationsstand („No-Policy-Change“-Annahme), dass die sonst **zu erwartenden Budgetüberschüsse** die angeführten Mindestschwellen überschreiten und somit die **Erreichung des mittelfristigen Budgetziels** während des Betrachtungszeitraums 2020 bis 2023 gegeben wäre.

Potenzielle, nicht berücksichtigte **Risiken** für die **Einschätzung** ergeben sich aus etwaigen **Mehrkosten von Emissionsüberschreitungen** ab 2021, etwaigen **Nachzahlungen an öffentlich Bedienstete** in Folge des EuGH-Urteils vom 8. Mai 2019 sowie einer deutlicher als vom WIFO erwarteten **Abschwächung der Konjunktur** in der mittleren Frist.

Tabelle 3: Notwendige Budgetüberschüsse zur Abdeckung der Finanzierungslücke

kumulierte Saldowirkung in Mio EUR bzw. % des BIP	2020	2021	2022	2023
Steuersenkungsmaßnahmen	-965	-2.790	-6.065	-7.280
Gegenfinanzierung (steuerliche Maßnahmen)	204	414	457	474
Gegenfinanzierung (quantifizierbare Einsparungen)	229	229	229	229
Gegenfinanzierung (Selbstfinanzierung)	133	537	1.345	1.644
Nettoeffekt (ohne Gegenfinanz.)	-965	-2.790	-6.065	-7.280
Nettoeffekt (Gegenfinanz.: steuerl.)	-762	-2.376	-5.608	-6.806
Nettoeffekt (Gegenfinanz.: steuerl. u. quant. Einspar.)	-532	-2.147	-5.379	-6.577
Nettoeffekt (Gegenfinanz.: steuerl., quant. Einspar. u. Selbstfinanz.)	-399	-1.610	-4.034	-4.933
<i>in % des BIP</i>	-0,10%	-0,37%	-0,91%	-1,08%
Medium-Term-Objective (MTO)	-0,50%	-0,50%	-0,50%	-0,50%
Zyklische Budgetkomponente	0,30%	0,20%	0,10%	0,00%
In Finanzierungssaldo übersetztes MTO	-0,20%	-0,30%	-0,40%	-0,50%
Notwendige Mindestfinanz.saldo (ohne SR) zur Erreichung des MTO	-0,10%	0,08%	0,51%	0,58%

Quelle: Eigene Berechnungen, BIP-Werte laut Mittelfristprognose WIFO März 2019.