

Steuern und Wachstum in Österreich

Konrad
Pesendorfer¹

Steuern und Abgaben beeinflussen – je nach Besteuerungsgegenstand, Ausgestaltung und Höhe – die Handlungen von Wirtschaftsakteuren und damit die ökonomische Aktivität und das Wachstum einer Volkswirtschaft. In einer aktuellen Untersuchung von 21 Ländern stellt die OECD eine Hierarchie von Steuerkategorien auf, geordnet nach dem Grad der Beeinträchtigung von Wohlstand und Wirtschaftswachstum. In dieser Studie wird die Fragestellung behandelt, inwiefern diese Hierarchie auch im österreichischen Steuer/Wachstumszusammenhang Gültigkeit hat. Dazu wird einerseits ein Vergleich der österreichischen Steuerstruktur mit jenen Staaten vorgenommen, die in puncto Wohlstand und Wirtschaftswachstum Spitzenpositionen einnehmen. Andererseits werden die einzelnen Steuerkategorien auf ihre Beeinflussung der wesentlichsten Wachstumsfaktoren untersucht. Zentrale Annahme der Untersuchung ist, dass das Aufkommensvolumen konstant gehalten wird und die Reduktion einer Einnahmenkategorie durch die Anhebung einer anderen kompensiert werden muss.

Die Analyse ergibt, dass die hohe Belastung des Faktors Arbeit durch das Ausmaß an eingehobenen Sozialversicherungsbeiträgen ein Problem für das Wachstumspotenzial in Österreich darstellt. Die relativen Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern, die entsprechend der OECD-Untersuchung das Wirtschaftswachstum am geringsten beeinträchtigen, fallen in Österreich niedriger aus als in fast allen anderen OECD-Staaten. Während im österreichischen Steuersystem aus der Güterbesteuerung ein ähnliches Aufkommen erzielt wird wie bei den besten Wachstumsperformern, sind dazu aufgrund zahlreicher Ausnahmen und Begünstigungen im österreichischen Umsatzsteuersystem höhere Steuersätze erforderlich.

Die starke Entlastung der Unternehmen durch die Steuerreform 2004/05 hat die Wachstumsvoraussetzungen in Österreich verbessert. Der geringe Progressionsgrad der Abgabenbelastung von Arbeitseinkommen begünstigt Produktivität und ökonomische Effizienz vor dem Ziel der Einkommensumverteilung.

In den ökonomischen Wachstumsmodellen wird das Output-Niveau einer Volkswirtschaft und dessen langfristiges Wachstum durch die Faktoren Kapital, Bildungsniveau (Humankapital) und Arbeit sowie den Stand der Technologie bestimmt. Der Zusammenhang zwischen Steuern und Wirtschaftswachstum kann daher entlang all jener Kanäle dargestellt werden, in denen Steuern und Abgaben diese Inputfaktoren beeinträchtigen: Steuern auf Kapital beeinflussen die Entscheidungen von Individuen zu sparen, von Firmen zu investieren und Innovationen voranzutreiben. Der Aufbau des produktiven Kapitalstocks und des Technologieniveaus von Unternehmen

werden auf diese Weise mitbestimmt. Steuern und Abgaben auf Arbeitseinkommen stellen einen wichtigen Entscheidungsfaktor für Arbeitsnachfrage und -angebot sowie für den Anreiz eines Individuums, in Ausbildung zu investieren und damit Humankapital aufzubauen, dar.

Dass es nicht in erster Linie die Höhe der gesamten Steuern- und Abgabenquote ist, die das Wachstumspotenzial von einzelnen Volkswirtschaften bestimmt, sondern vielmehr die Steuerstruktur, das heißt die Art und Weise, wie einzelne Steuerinstrumente und -kategorien ausgestaltet sind und miteinander kombiniert werden, zeigt eine aktuelle Publikation der OECD zu

Wissenschaftliche
Begutachtung:
Margit
Schratzenstaller,
Wirtschafts-
forschungsinstitut,
Wien

¹ konrad.pesendorfer@oebn.at. Der Autor dankt Anton Rainer, Peter Mooslechner und Natacha Valla für wertvolle Anregungen und Diskussionen.

Steuern und Wirtschaftswachstum.² In einer Untersuchung von 21 OECD-Staaten wird dabei eine Reihung von Steuerkategorien vorgenommen, die dem Wirtschaftswachstum in absteigender Form abträglich sind. Wenig überraschend erweisen sich vor allem jene Steuerkategorien als besonders wachstumshemmend, deren Steuerbasis in unmittelbarem Zusammenhang mit Einkommen aus Kapital und Arbeit steht, während andere Steuern, wie etwa jene auf Konsum und unbewegliche Faktoren (z. B. Grund und Boden), nur einen geringfügig negativen Effekt auf das Wirtschaftswachstum zeigen.

Diese Ergebnisse stehen im Einklang mit der jüngeren ökonomischen Literatur. Lee und Gordon (2005) zeigen, dass höhere Unternehmenssteuersätze in einem signifikant negativen Verhältnis zum Wirtschaftswachstum stehen. Die Senkung dieser Steuern um 10 Prozentpunkte hätte höheres Wachstum um 1 bis 2 Prozentpunkte zur Folge. Weniger deutlich sei dieser Zusammenhang für hohe Einkommensteuern. Djankov et al. (2008) untersuchen die ökonomischen Effekte von effektiven Unternehmenssteuersätzen in 84 Ländern und finden dabei negative Korrelationen zu Investitionen und Wirtschaftswachstum. Feldstein (2008) verweist auf die negativen Auswirkungen von Einkommensteuern auf das breit definierte Arbeitsangebot: Veränderungen in der Erwerbsbeteiligung, in der Anzahl gearbeiteter Stunden, in der Wahl des Arbeitsplatzes und der Intensität des Arbeitseinsatzes etc. Altig et al. (2001) berechnen die Wohlfahrts- und Wachstumseffekte von fünf Reformvorschlägen für das US-amerikanische Steuersystem. Diese Reformvorschläge haben folgende Faktoren zur

Stärkung des Wachstums gemeinsam: Eine Verbreiterung der Steuerbasis zur Finanzierung niedrigerer Steuern auf Kapital und Einkommen, die Besteuerung von existierendem Vermögen und Konsum sowie die Steuerbefreiung von Investitionen.

Die vorliegende Studie beschäftigt sich vor allem mit der Fragestellung, inwiefern die Ergebnisse der OECD-Studie auch den Zusammenhang zwischen Steuerstruktur und Wirtschaftswachstum in Österreich widerspiegeln. Dazu wird einerseits ein Vergleich der österreichischen Steuerstruktur mit jener in Staaten vorgenommen, die das höchste bzw. das niedrigste BIP/Kopf-Niveau und -Wachstum aufweisen. Andererseits werden jene Faktoren innerhalb der einzelnen Steuerkategorien untersucht, die entsprechend den Erkenntnissen der theoretischen Steuerliteratur sowie auch der OECD-Studie einen Einfluss auf BIP/Kopf-Niveau und -Wachstum haben können.

Da sich der Fokus dieser Studie auf den Zusammenhang zwischen Steuern und Wachstum in Österreich beschränkt, werden wichtige Fragestellungen, wie Steuerinzidenz, breitere Zielsetzungen des Steuersystems, wie beabsichtigte Lenkungswirkungen, Fragen der Einkommensverteilung oder auch die Wahl des optimalen Steuersatzes im Sinne der Theorie der optimalen Besteuerung, nicht oder nur nebenbei behandelt.

1 Steuerstruktur und Wirtschaftswachstum in der OECD

In der OECD-Studie „Tax and Economic Growth“ werden durch die Integration von Steuerindikatoren in eine Wachstumsgleichung nach dem Solow-Swan-Modell die Auswirkungen von einzelnen Steuerkategorien auf das

² OECD (2008), *Tax and Economic Growth*.

BIP/Kopf-Niveau und dessen kurz- und langfristige Wachstumsraten geschätzt.³ Die empirischen Ergebnisse dieser Untersuchung von 21 OECD-Staaten, deren Datenreihen für den Untersuchungszeitraum von 1971 bis 2004 verfügbar waren,⁴ lassen folgende Hierarchie von Steuern zu, gereiht nach deren Beeinträchtigungsgrad von BIP/Kopf-Niveau und -Wachstum:

- Vermögensbezogene Steuern haben den geringsten negativen Einfluss auf die langfristige BIP/Kopf-Entwicklung, gefolgt von

- Konsumsteuern und
- persönlichen Einkommensteuern;
- Unternehmenssteuern sind laut dieser Reihung jene Steuern, die der langfristigen Entwicklung des BIP/Kopf-Niveaus und -Wachstums am abträglichsten sind.

Kasten 1 gibt einen detaillierten Überblick über die in der OECD-Studie „Tax and Economic Growth“ skizzierten Zusammenhänge zwischen BIP/Kopf-Niveau und -Wachstum und den einzelnen Steuerkategorien.

Kasten 1

OECD-Studie Tax and Economic Growth

Vermögensbezogene Steuern

Die Kategorie der vermögensbezogenen Steuern, die in der OECD-Studie als am wenigsten wachstumshemmend bezeichnet wird, umfasst laufende Steuern auf Grund, Boden und Immobilien, Finanz- und Kapitaltransaktionsteuern, Vermögensteuern und Schenkungs- und Erbschaftssteuern. Diese Steuern – mit Ausnahme der Finanz- und Kapitaltransaktionsteuer – haben keinen unmittelbaren Einfluss auf Entscheidungen bezüglich Arbeitsangebot, Investitionen oder den Aufbau von Humankapital und setzen in der Besteuerung bei relativ Vermögenden an, was eine Reduktion der Ungleichheit zur Folge hat.

Laufende Steuern auf Grund, Boden und Immobilien sind nicht nur nicht verzerrend im Sinne ökonomischer Effizienz, sie weisen auch andere Vorteile, wie eine relativ stabile Besteuerungsbasis (und daher kalkulierbare Steuereinnahmen) und geringe Steuerhinterziehungsmöglichkeit, auf. Durch den Einbau von Freibeträgen und einer regelmäßigen Aktualisierung der Bewertung von Grund, Boden und Immobilien können diese Steuern auch zur allgemeinen Steuerprogression beitragen. Anreize, nicht verwendetes Land einer Nutzung zuzuführen, wären aufgrund der höheren Opportunitätskosten gegeben und würden zur besseren Ressourcenallokation beitragen. Die OECD wendet sich gegen die steuerliche Sonderbehandlung von Eigenheimen, da dies zu Verzerrungen in der Kapitalallokation und zu übermäßig starken Investitionen im Wohnbaubereich führen würde. Weiters würde dadurch die Mobilität von Arbeitskräften eingeschränkt, da sie einen Anreiz hätten, Wohnstätten länger zu behalten. Immobilien sollten wie andere Vermögenswerte behandelt und nicht steuerlich besser gestellt werden: Die Steuerbasis sollte eine fiktive Miete sein, gekoppelt mit der Abzugsfähigkeit von Zinszahlungen. Ein Nachteil ist die Tatsache, dass Steuern auf Grund, Boden und Immobilien derzeit in den meisten OECD-Staaten auf Kommunalebene eingehoben werden, was eine einheitliche Implementierung auf Bundesebene erschwere.

Eine Steuer auf Finanztransaktionen oder Transaktionen von Vermögenswerten ist laut OECD immer verzerrender als eine direkte Besteuerung der aus den Vermögenswerten resultierenden Einkommen oder Dienstleistungen. Transaktionsteuern geben negative Anreize, Transaktionen durchzuführen, was zu Hortverhalten und ineffizienten Allokationen führen kann. Dennoch finden Transaktionsteuern auf Finanzmärkten häufig Anwendung, da sie leichter zu administrieren sind als Steuern auf laufende Wertzuwächse.

³ Details zu Modell und ökonomischen Ergebnissen siehe Anhang.

⁴ Eine Ausnahme stellt Westdeutschland dar, dessen Datenreihe nur bis 1990 reicht.

Vermögenssteuern, die mit einem entsprechenden Freibetrag versehen sind (um etwa Pensions-sparen zu fördern), können zu erwünschten Einkommensumverteilungen führen und geben Steuerbehörden Informationen, die eine Korrektur von Inkonsistenzen zwischen Einkommensbesteuerung und Vermögenssituation ermöglichen.

Erbschafts- und Schenkungssteuer sind – entsprechend den Ergebnissen der OECD-Studie – noch weniger verzerrend als Vermögenssteuern, da der Zeitpunkt des Anfalls eines Erbes nicht planbar ist und bestimmte Vermögensentscheidungen nicht aus steuerlichen Gründen getroffen werden. Mit Freibeträgen kann man kleine Erbschaften ausnehmen und den Personenkreis auf größere Erbschaften reduzieren. Um Steuervermeidungsstrategien entgegenzuwirken, sollte eine Erbschaftssteuer mit einer Schenkungssteuer kombiniert werden.

Konsumsteuern

Unter Konsumsteuern werden in erster Linie Umsatz- und Mehrwertsteuern zusammengefasst, die sich auf den Konsum einer breiten Palette von Gütern und Dienstleistungen beziehen. Spezifische Konsumsteuern sind etwa Verbrauchsteuern oder Importzölle und beziehen sich auf den Konsum ganz bestimmter Güter.

Die Wirkung von Konsumsteuern auf das Sparverhalten ist weitgehend neutral, da gegenwärtiger und künftiger Konsum gleich behandelt werden. Weiters ist die Höhe und Bedeutsamkeit der Steuerelastizität des Sparens in der Literatur umstritten. Die Wirkung auf Arbeitsangebot und -nachfrage ist vergleichbar mit der Wirkung einer proportionalen Einkommensteuer: Konsumsteuern senken die Kaufkraft von Individuen nach Steuern. Wenn es Lohnverhandlungsmechanismen zulassen, dass dieser Einkommensverlust durch höhere Löhne ausgeglichen wird, so ist (aufgrund gestiegener Lohnkosten) mit einer Reduktion der Nachfrage nach Arbeitskräften zu rechnen. Wird die Steuerlast auf die Individuen übertragen, so kann die verlorene Kaufkraft durch ein erhöhtes Arbeitsangebot kompensiert werden.

Differenzierte Mehrwertsteuersätze werden in der Praxis aus zwei Gründen angewandt: Einerseits, um Arbeit (vor allem arbeitsintensive Dienstleistungen) durch steuerliche Begünstigung zu fördern (bzw. Freizeitaktivitäten unattraktiver zu machen), andererseits aus sozialen Umverteilungsüberlegungen. Corlett und Hague (1953) sowie Christiansen (1984) empfehlen, Güter und Dienstleistungen, die komplementär zu Freizeitaktivitäten sind (z. B. Ski, Golfclub), verstärkt zu besteuern, während jene Güter steuerlich begünstigt werden sollten, die komplementär zu Arbeit sind (z. B. öffentliches Transportwesen, Kinderbetreuungseinrichtungen). Angesichts der Mitnahmeeffekte höherer Einkommensgruppen ist die soziale Treffsicherheit von differenzierten Mehrwertsteuersätzen jener von direkten Einkommenstransfers unterlegen.

Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträge

Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträge können, da sie direkt am Faktor Arbeit ansetzen, einen negativen Effekt auf das Arbeitsangebot, aber auch auf die Arbeitsnachfrage, und damit auf das Niveau und das Wachstum des BIP/Kopf haben. Hohe Durchschnittssteuersätze wirken sich negativ auf die Erwerbsbeteiligung aus, hohe Grenzsteuersätze reduzieren die Anzahl gearbeiteter Stunden. Während die Steuerelastizität des Arbeitsangebots bei Männern im erwerbsfähigen Alter relativ gering ist, stellen hohe Einkommensteuern vor allem für Frauen/Zweitverdiener eine Eintrittsbarriere in den Arbeitsmarkt dar. Sozialversicherungsbeiträge tragen zu einer Verteuerung des Faktors Arbeit bei und können dadurch die Nachfrage nach Arbeit verringern. Andererseits kann es zu Umschichtungen zu anderen, kostengünstigeren Inputfaktoren kommen und damit zu einer ineffizienten Ressourcenallokation.

In stark progressiven Einkommensteuersystemen sieht die OECD einen negativen Anreiz zum Aufbau von Humankapital sowie zu unternehmerischem Handeln, was einen negativen Einfluss auf das BIP/Kopf haben kann. Hohe Grenzsteuersätze reduzieren die Risikobereitschaft von Individuen, was vor allem in Branchen mit einer hohen Eintrittsrate neuer Firmen zu einer Senkung von Produktivität führen kann. Gleichzeitig tragen progressive Steuersysteme

zum Erzielen beabsichtigter Umverteilungseffekte bei – es entsteht ein klassischer Zielkonflikt zwischen Gleichheit und Effizienz (equity/efficiency trade-off).

Die Kapitalbesteuerung im Rahmen der Einkommensbesteuerung könnte zu einer Verringerung der Sparquote führen, was aber empirisch nicht nachgewiesen werden kann. Eine Doppelbesteuerung von Gewinnen auf Unternehmensebene und Dividenden auf Individualebene (ohne Verringerung des Steuersatzes) bildet einen Anreiz zur Schuldenfinanzierung von Unternehmen (im Gegensatz zur Eigenkapitalfinanzierung).

Unternehmenssteuern

Die Besteuerung von Unternehmensgewinnen beeinflusst die Investitionstätigkeit von Unternehmen insofern, als die Rendite auf Investitionen nach Steuern verringert wird. Dadurch können einerseits aus Renditeüberlegungen weniger Investitionsprojekte zur Realisierung geraten, andererseits verringert sich auch das für mögliche künftige Investitionsprojekte zur Verfügung stehende Finanzierungskapital. Die Produktivität von Branchen und Unternehmen wird durch Steuern über unterschiedliche Kanäle beeinträchtigt: Die Veränderung von relativen Faktorpreisen kann zu ineffizienten Faktorallokationen führen. Komplexe Steuersysteme können sowohl auf Unternehmensebene als auch auf Ebene der Steuerbehörde in hohen administrativen Kosten münden und damit produktive Kräfte binden. Hohe Unternehmenssteuern können die Attraktivität eines Standorts als Zielgebiet für Direktinvestitionen vermindern, was die Übertragung neuer Technologien auf heimische Firmen und den Wettbewerb reduziert – im Vergleich zur nachteiligen Wirkung hoher Besteuerung von Arbeit ist dieser Faktor jedoch nur in geringem Ausmaß relevant. Steuerliche Anreize für Investitionen in Forschung und Entwicklung sind zwar gegenüber direkten Subventionszahlungen zu bevorzugen, erwiesen sich jedoch empirisch als Mittel zur Produktivitätssteigerung nur wenig wirksam. Eine hohe Unternehmensbesteuerung kann bei Absetzbarkeit von Darlehenszinsen zu Anreizen der Fremdfinanzierung von Unternehmen führen und eine Finanzierung über die Emission von Aktien benachteiligen.

Untersuchungen auf Firmen- und Branchenebene haben ergeben, dass vor allem Firmen, deren Produktivitätsniveau hoch ist, negativ von Unternehmenssteuern betroffen sind. Auf kleine und junge Unternehmen scheinen Unternehmenssteuern weniger nachteilige Auswirkungen zu haben. Dies ist einerseits auf eine oft günstigere steuerliche Behandlung dieser Unternehmen zurückzuführen, andererseits aber auch auf eine schmalere Steuerbasis aufgrund meist geringerer Gewinne. Firmen, die sich im Produktivitätsvergleich in einem Aufholprozess befinden, sind stärker negativ von Unternehmenssteuern betroffen als jene, die Produktivitätsverluste hinnehmen mussten. Die internationale Steuerkonkurrenz wird für viele Regierungen zunehmend zu einem bestimmenden Faktor in der Gestaltung der Unternehmensbesteuerung.

Trotz der genannten negativen Effekte auf die Kapitalakkumulation erachtet die OECD die Besteuerung von Unternehmensgewinnen als einen wesentlichen Bestandteil eines Steuersystems, da nur so die Deklaration individueller Einkommen als vermeintliche (steuerbegünstigte) Unternehmenseinkünfte verhindert werden kann.

Die empirischen Ergebnisse der OECD-Studie legen grundsätzlich den Schluss nahe, dass Steuersysteme, deren Basis sich vorwiegend auf vermögensbezogene Steuern und Konsumsteuern konzentriert, bessere Wachstumsvoraussetzungen aufweisen als Steuersysteme, die sich verstärkt auf

persönliche Einkommen oder Unternehmenseinkommen stützen. Eine Steuerreform, die zu einer Verschiebung von Unternehmens- oder Einkommensteuern hin zu mehr Konsumbesteuerung oder Grund- und Bodenbesteuerung (als die am wenigsten verzerrende Form von vermögensbezo-

genen Steuern) führt, wäre demnach aus Wachstumsgesichtspunkten wünschenswert.

Es ist wesentlich, an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass der von der OECD gewählte Ansatz, Anteile von einzelnen Steuerkategorien an den Gesamteinnahmen zu vergleichen, darauf abzielt, die Auswirkungen eines Abtausches zwischen einzelnen Steuerkategorien auf Wohlstand und Wachstum darzustellen. Ein geringerer Anteil eines Landes an Unternehmenssteuern am Gesamtaufkommen bedeutet jedoch nicht notwendigerweise, dass die Steuerlast für Unternehmen in diesem Land geringer ist. Eine Ursache für den geringeren Anteil von Unternehmenssteuern kann etwa auch die Wirtschaftsstruktur mit weniger Kapitalgesellschaften sein, auf die diese Steuer zur Anwendung kommt. Ein Vergleich der Steuerlast kann besser durch die Gegenüberstellung effektiver Steuersätze vorgenommen werden, wie in Abschnitt 2.5 gezeigt wird.

Die Wachstumswirkungen von verschiedenen Steuerreformen sind nur sehr schwer abzuschätzen. Die Veränderung einer einzelnen Steuer beeinflusst meist mehrere Bestimmungsfaktoren des BIP/Kopf-Niveaus und -Wachstums gleichzeitig, was zu entgegengesetzten, einander neutralisierenden Effekten führen kann. So wirkt etwa die Senkung der Einkommensteuer positiv auf das Arbeitsangebot, da sich die Präferenzen zwischen Freizeit und einer netto besser entlohnten Arbeit verschieben. Mehr Arbeit führt (unter der Annahme, dass die entsprechende Nachfrage nach Arbeit vorhanden ist) zu mehr Wohlstand und Wachstum. Gleichzeitig werden durch höhere Nettolöhne aber auch die Opportunitätskosten für Bildungsinvestitionen (also der entgangene Lohn während der Zeit der Ausbildung) höher und der

Anreiz, Humankapital aufzubauen, sinkt. Dies führt zu einer sinkenden Produktivität und resultiert in schwächerem BIP/Kopf-Wachstum.

Folgt man dem Prinzip der Aufkommensneutralität einer Steuerreform, so muss die Senkung einzelner Steuern zu einer Anhebung anderer Einnahmequellen führen. Die getrennte Beobachtung der Veränderung einer einzelnen Steuer ist daher nicht ausreichend, um die Gesamtauswirkung einer Steuerreform auf das Wirtschaftswachstum beurteilen zu können.

Letztlich ist die Wirkung von Steuerreformen auch nicht isoliert von anderen Politikbereichen und Institutionen eines Landes zu betrachten. Die Senkung der Einkommensteuer führt etwa nur dann zu positiven Angebotseffekten auf dem Arbeitsmarkt, wenn der Preissetzungsmechanismus auf dem Arbeitsmarkt (Lohnbildung) effizient funktioniert und Informationen über Angebots- und Nachfragepräferenzen entsprechend überträgt. Anderen Institutionen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt beeinflussen, wie etwa eine Rationierung auf dem Arbeitsmarkt, Insider/Outsider-Verhalten oder ein hoher Mindestlohn, der die Nachfrage nach Arbeitskräften mit niedriger Produktivität einschränkt, kommen in diesem Zusammenhang mindestens ebenso große, wenn nicht größere, Bedeutung zu wie der Struktur und Höhe der Einkommensbesteuerung.

2 Steuer/Wachstumszusammenhang in Österreich

Mit einer Steuer- und Abgabenquote von 41,8 % des BIP wird Österreich oft als Hochsteuerland bezeichnet. Im Jahr 2008 nahm Österreich in einem Vergleich der Steuerbelastung in den OECD-Ländern die achte Stelle und in einem entsprechenden EU-Vergleich die siebente Stelle ein, wobei Schweden

und Dänemark mit Steuerquoten von rund 50% den Spitzenplatz in beiden Rankings besetzten. Der Frage einer effizienten Ausgestaltung der Struktur der Staatseinnahmen kommt damit in Österreich eine besonders wichtige Rolle zu.

2.1 Österreichs Steuerstruktur im internationalen Vergleich

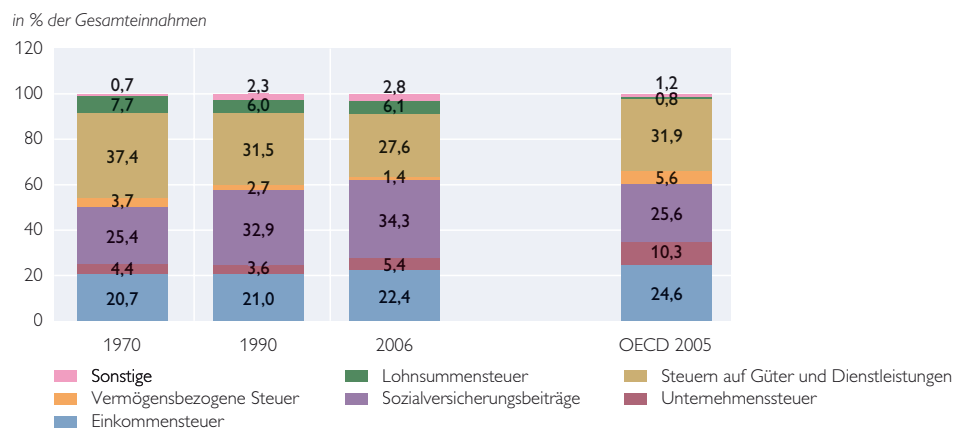
Die Struktur des österreichischen Steuersystems ist durch eine starke Belastung des Faktors Arbeit gekennzeichnet, was sich vor allem in einem hohen Anteil der Sozialversicherungsbeiträge an den Gesamteinnahmen, weniger jedoch durch hohe Einnahmen aus der Einkommensbesteuerung widerspiegelt. Auch lohnsummenabhängige Abgaben tragen mit mehr als 6% der Gesamteinnahmen – dem Spitzenwert in der OECD – zur Belastung des Faktors Arbeit bei. Neben Arbeitseinkommen dient vor allem der Konsum als Quelle für Steuereinnahmen. Die Besteuerung von Unternehmensgewinnen, immobilien Faktoren und Vermögen macht in Österreich nur einen relativ geringen Anteil des gesamten Steueraufkommens aus.

Die österreichische Steuerstruktur und deren Entwicklung in den vergan-

genen drei Jahrzehnten sind in Grafik 1 dargestellt. Die Strukturveränderungen konzentrieren sich dabei vor allem auf drei Bereiche. Erstens wurde der Anteil der Einnahmen aus der Besteuerung von Gütern und Dienstleistungen seit den 1970er-Jahren kontinuierlich reduziert. Zweitens gingen die Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern zurück, und drittens kam es zu einer Ausweitung der Finanzierungsbedeutung von Sozialversicherungsbeiträgen. Wenige Veränderungen gab es bei den relativen Einnahmenvolumina aus Einkommensteuern und Unternehmenssteuern. Die wesentlichen Unterschiede zum OECD-Durchschnitt bestehen in einer deutlich geringeren Unternehmens- und Vermögensbesteuerung in Österreich: Während im OECD-Durchschnitt 10% der Einnahmen aus einer Besteuerung von Unternehmensgewinnen stammen, ist dieser Anteil in Österreich mit 5% nur halb so groß. Deutlich höher als im OECD-Durchschnitt (25,6%) sind die Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen mit einem Anteil von 34%. Dieser Anteil ist zudem zwischen 1970 und 1990 stark, und danach etwas moderater gestiegen.

Grafik 1

Steuerstruktur Österreich (1970, 1990, 2006) und OECD (2005)



Entsprechend der in der OECD-Studie aufgestellten Wachstumshierarchie von Steuerkategorien stellt der geringe Anteil der Besteuerung von Unternehmensgewinnen am gesamten Aufkommen in Österreich einen Vorteil, die geringe Besteuerung von Ver-

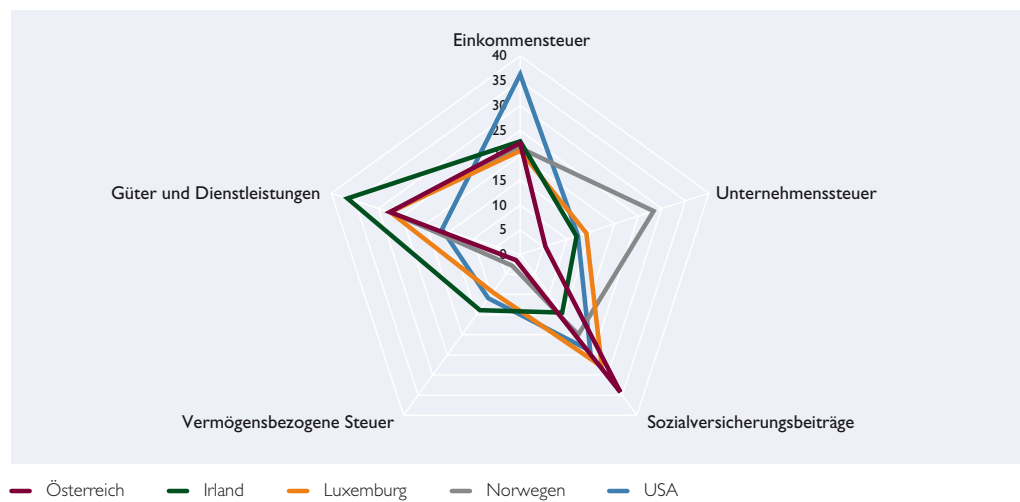
mögen und die starke Belastung des Faktors Arbeit durch das hohe Niveau an Sozialversicherungsabgaben einen Nachteil dar.

Grafik 2a zeigt die Steuerstruktur jener Staaten, die im OECD-Vergleich 2006 das höchste BIP/Kopf-Niveau

Grafik 2a

Steuerstruktur: OECD-Länder mit höchstem BIP/Kopf-Niveau bzw. -Wachstum (2006)

in % der gesamten Steuereinnahmen

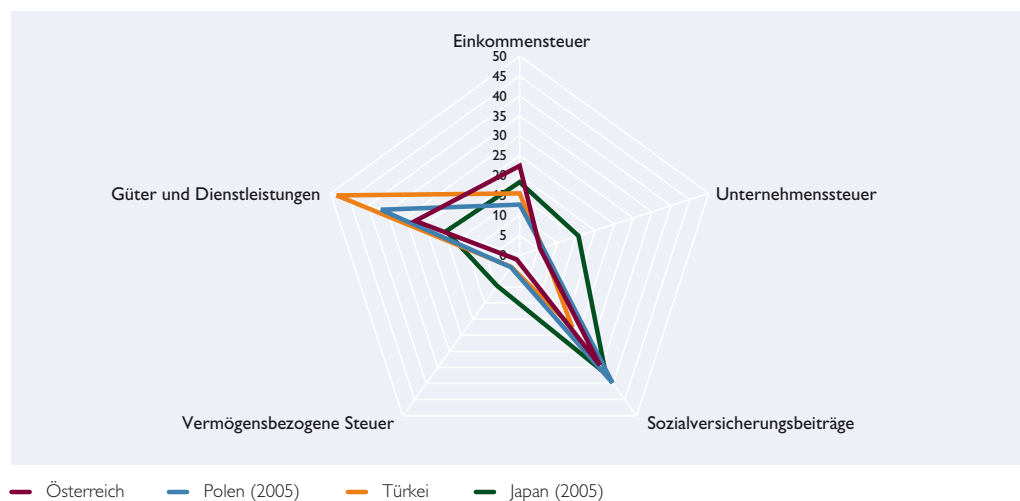


Quelle: OECD.

Grafik 2b

Steuerstruktur: OECD-Länder mit niedrigstem BIP/Kopf-Niveau bzw. -Wachstum (2006)

in % der gesamten Steuereinnahmen



Quelle: OECD.

auswies (Luxemburg, Norwegen, USA und Irland). Irland (gefolgt von Korea und der Slowakei) erwirtschaftete im Zeitraum 1990 bis 2006 mit durchschnittlich 5,2 % gleichzeitig auch die höchsten Jahreszuwachsrate des BIP/Kopf. Österreich lag 2006 im OECD-Vergleich an neunter Stelle, was das BIP/Kopf-Niveau betrifft, und hatte im Zeitraum 1990 bis 2006 Wachstumsraten von durchschnittlich 1,9 % p. a.

Bemerkenswert ist, dass in den Ländern mit den besten BIP- und Wachstumsdaten Steuern auf Unternehmensgewinne und Steuern auf Vermögen eine deutlich wichtigere Einnahmequelle darstellen als in Österreich. Dies hängt nicht unmittelbar mit der Höhe der Steuersätze zusammen (der Steuersatz auf Unternehmensgewinne ist etwa in Irland mit 12,5 % genau halb so hoch wie jener in Österreich), sondern einerseits mit der Wirtschaftsstruktur des Landes (Anteil der von der Unternehmenssteuer erfassten Kapitalgesellschaften), der Breite der Steuerbasis und andererseits mit der zyklischen Entwicklung der Unternehmensgewinne. Ein weiterer markanter Unterschied zu Österreich besteht in der Höhe der Sozialversicherungsbeiträge, die in keinem dieser Länder vergleichbare Dimensionen erreicht. Die Konsumbesteuerung liegt in Norwegen und Luxemburg auf österreichischem Niveau. Die USA sind der einzige OECD-Staat, in dem es keine Mehrwertsteuer gibt, und verzeichnen daher traditionell geringe Einnahmen aus der Besteuerung von Konsum. Irlands Einnahmen aus Mehrwert- und Verbrauchsteuern sind seit 2001 vor allem aus konjunkturellen Gründen stark angestiegen. Die Einkommensteuer stellt für die USA die Haupteinnahmequelle dar, in Irland sind die Steuereinnahmen aus dieser Kategorie in den letzten Jahren eben-

falls aus konjunkturellen Gründen stark gestiegen.

Ein Blick auf die Steuer- und Abgabenstruktur der Länder am unteren Ende der Wohlstands- und Wachstumsskala (Grafik 2b) zeigt, dass Polen (mit dem drittniedrigsten BIP/Kopf-Niveau) und Japan (mit dem drittniedrigsten BIP/Kopf-Wachstum von 1990 bis 2006) Sozialversicherungsbeiträge in ähnlich hohem Ausmaß wie Österreich einheben. Polen und die Türkei (mit dem niedrigsten BIP/Kopf-Niveau) haben ähnlich niedrige Einnahmen aus Unternehmenssteuern wie Österreich. Bei den vermögensbezogenen Steuern liegt Österreich unter dem Niveau dieser Länder, bei den Einnahmen aus Einkommensteuern darüber. Bemerkenswert ist, dass die Einkommensteuer in zwei der drei Staaten (Japan, Türkei) eine sehr geringe Progression ausweist.

Diese empirischen Gegenüberstellungen zeigen eine gewisse Systematik in Bezug auf den Steuer/Wachstumszusammenhang: Länder am oberen Ende der Wohlstands- und Wachstumsskala haben hohe Einnahmen aus Unternehmens- und Einkommensteuern sowie aus vermögensbezogenen Steuern und stützen sich nur in geringem Ausmaß auf Sozialversicherungsbeiträge. Die Vermutung, dass das Ausmaß an Einnahmen aus einzelnen Steuerkategorien eher die Folge als die Ursache dynamischen Wachstums ist, liegt jedoch nahe.

Länder mit niedrigem Wohlstandsniveau wie Polen oder geringem BIP/Kopf-Wachstum wie Japan weisen einen hohen Anteil an Sozialversicherungsbeiträgen am Gesamtaufkommen auf bzw. finanzieren sich aus Konsumbesteuerung (Türkei, Polen). Die niedrigen Einnahmen aus Einkommen- und Unternehmenssteuern in Polen und der Türkei sind einerseits auf ein niedriges

Lohnniveau und geringe Unternehmensgewinne, andererseits aber auch auf sehr niedrige Steuersätze und teils auf die Bedeutung des informellen Sektors zurückzuführen.

Um dem Zusammenhang zwischen Steuern und Wachstum in Österreich näher zu kommen, scheint eine genauere Analyse der Strukturen innerhalb der einzelnen Steuerkategorien erforderlich.

2.2 Vermögensbezogene Steuern

Laut OECD-Studie stellen vermögensbezogene Steuern jene Kategorie öffentlicher Einnahmen dar, die am wenigsten wachstumshemmend wirkt. Die Gründe dafür sind eine Steuerbasis, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit den Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Humankapital steht, und die Stabilität der Steuerbasis. Darüber hinaus haben vermögensbezogene Steuern eine aus Überlegungen der Einkommensgerechtigkeit wünschenswerte Umverteilungswirkung, da es einen engen Zusammenhang zwischen Einkommenshöhe und Höhe des Geldvermögens gibt, der auch für Österreich Gültigkeit hat (Beer et al.,

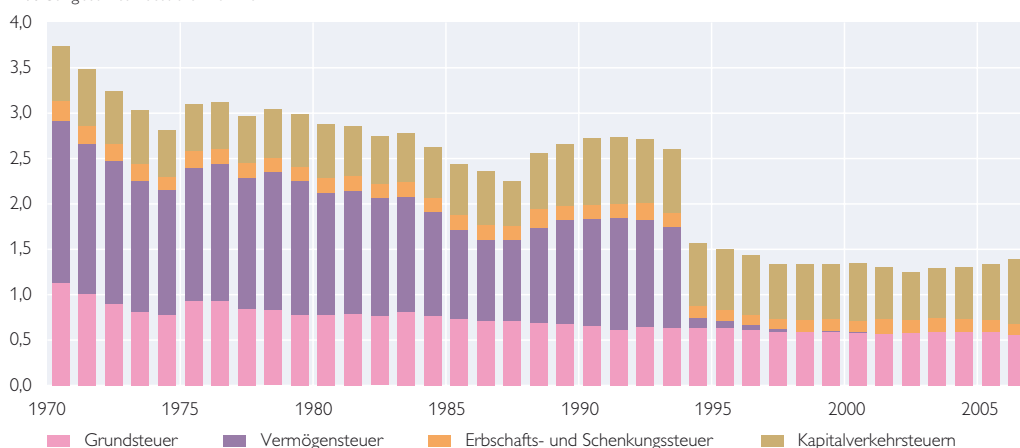
2006; Fessler et al., 2008). Warum also bildet Österreich mit nur 1,3% der gesamten Steuereinnahmen aus vermögensbezogenen Steuern (OECD: 5,5%, EU-15: 5,3%) gemeinsam mit der Tschechischen Republik das Schlusslicht in einem entsprechenden OECD-Vergleich?

Die wichtigsten vermögensbezogenen Steuern in Österreich sind die Grundsteuer, die Erbschafts- und Schenkungssteuer und die Kapitalverkehrssteuer. Die Vermögensteuer stellte bis zu ihrer Abschaffung im Jahr 1994 die bedeutsamste Einnahmequelle in dieser Steuerkategorie dar (Grafik 3). Seit den 1970er-Jahren nimmt der Anteil der vermögensbezogenen Steuern am Gesamtaufkommen kontinuierlich ab. Die Gründe dafür liegen nicht nur bei sehr niedrigen Steuersätzen, sondern auch in einer Nichtanpassung der Steuerbemessungsgrundlage an Marktwertentwicklungen (Beispiel Einheitswerte von Grund und Boden zur Errechnung der Grundsteuer), in großzügigen Ausnahmeregelungen (etwa hohe Freibeträge zur Betriebsübergabe), und vor allem in der sukzessiven Abschaffung einzelner Kapitalverkehr-

Grafik 3

Vermögensbezogene Steuern (1970 bis 2006)

in % der gesamten Steuereinnahmen



Quelle: OECD.

steuern, wie der Gewerbesteuer, der Wertpapiersteuer oder der Börsenumsatzsteuer, und zuletzt dem Auslaufen von Erbschafts- und Schenkungssteuer.

Ein politökonomisches Problem von vermögensbezogenen Steuern liegt in deren Unpopularität in der Bevölkerung. Einer Umfrage zur Erbschaftssteuer in Österreich aus dem Jahr 2007 zufolge waren 84,2 % der Österreicher für eine Abschaffung, 9,6 % dagegen und 6,2 % hatten keine Meinung dazu.⁵ Dies ist insofern erstaunlich, als die tatsächliche Betroffenheit eines Großteils der Gesellschaft durch diese Steuern nur in sehr geringem Ausmaß oder überhaupt nicht gegeben ist. Die österreichische Steuerstatistik zeigt, dass es im Jahr 2006 65.449 Erbfälle gab, die insgesamt 103,1 Mio EUR Steuereinnahmen brachten. 96,1 % der Fälle betrafen Erbbeträge unter 58.400 EUR. 61 % des Aufkommens aus der Erbschaftssteuer stammten von lediglich 3,9 % der Erbfälle (2.566 Erbfälle).⁶ Vererbtes Vermögen und die tatsächliche Betroffenheit durch die Erbschaftssteuer konzentrieren sich demnach auf einen sehr kleinen Anteil der Bevölkerung.

Ein Verfassungsurteil, das eine Reparatur der Erbschafts- und Schenkungssteuer erforderlich gemacht hätte, veranlasste die Politik im Sommer 2008 letztendlich zu einer gänzlichen Abschaffung der unpopulären Erbschafts- und Schenkungssteuer. Dies ist nicht nur aufgrund des Steuerausfalls von 155 Mio EUR (2007) sowie aus Gründen der ökonomischen Effizienz und wegen der ohnehin bereits geringen Vermögensbesteuerung in Österreich problematisch, sondern steht auch den Erkenntnissen der traditionellen und

neueren ökonomischen Literatur entgegen. Atkinson und Stiglitz (1976) sehen in Erbschafts- und Schenkungssteuern ein Instrument, um die unterschiedliche Verteilung von Kapital zwischen hohen und niedrigen Einkommensbeziehern auszugleichen. Heer (2000) zeigt, dass die Einführung einer Erbschaftssteuer sowohl wohlfahrtssteigernd als auch ausgleichend auf die Verteilung von Vermögen wirkt. Brunner und Pech (2008) kommen zu dem Schluss, dass der Akt des Schenkens und Vererbens aus einer Freude des Gebens entsteht und daher steuerlich wie der Konsum eines Guts zu behandeln sei. Auf den Wachstumszusammenhang von Erbschafts- und Schenkungssteuern wurde in der Zusammenfassung der OECD-Studie bereits eingehend hingewiesen.

Eine andere Problematik in Bezug auf die Gestaltbarkeit von vermögensbezogenen Steuern stellt die Tatsache dar, dass die Einnahmen aus dieser Kategorie (vor allem aus der Grundsteuer) eine wichtige Finanzierungsquelle für Gemeinden konstituieren. Zwar hat der Bund die Möglichkeit, eine einheitliche Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer festzusetzen, den Gemeinden steht es aber frei, den Hebesatz dieser Steuer in gewissen Grenzen zu variieren. Ohne Änderung dieser Kompetenzen wird es eine uniforme Besteuerung von Grund und Boden bundesweit nicht geben. Gleichzeitig besteht – nicht zuletzt wegen der Unpopularität dieser Steuer – großer Widerstand gegen eine Anpassung der Bemessungsgrundlage an tatsächliche Verkehrswerte.

Trotz der genannten Schwierigkeiten erscheint eine stärkere Verlage-

⁵ Umfrage von Marketing Data, zitiert auf http://orf.at/070311-10070/?href=http%3A%2F%2Forf.at%2F070311-10070%2F10071txt_story.html

⁶ Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage vom 21. November 2007 durch Finanzminister Molterer (http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/AB/AB_01441/imfname_092096.pdf).

rung der Steuerlast auf Vermögenswerte in Österreich aus den erwähnten ökonomischen Gründen wünschenswert. Die Reformmöglichkeiten gehen dabei weit über die Anpassung bestehender Steuern hinaus und können von Erfahrungen anderer Länder (etwa mit der Besteuerung von Eigentumswohnungen/Häusern durch fiktive Mieten, Wertzuwachsbesteuerung etc.) profitieren. Freibetragsgrenzen können helfen, soziale Härtefälle und mögliche Liquiditätsengpässe zu vermeiden.

2.3 Besteuerung von Gütern und Dienstleistungen

In Bezug auf den Steuer/Wachstumszusammenhang befürwortet die Theorie der optimalen Besteuerung grundsätzlich eine Differenzierung von Umsatzsteuersätzen nach Gütergruppen (Unterstützung von Konsumenten mit niedrigem Einkommen, Förderung von zur Arbeit komplementären Gütern und Dienstleistungen). In der EU werden insbesondere ermäßigte Steuersätze für arbeitsintensive Dienstleistungen angewandt, die einen niedrigen Ausbildungsgrad erfordern (lokal angebotene Leistungen, z. B. Gastgewerbe). Dies einerseits, um ein Abdriften des Angebots dieser Dienstleistungen in den Schwarzmarkt zu verhindern, andererseits um die Nachfrage nach schlecht ausgebildeten Arbeitskräften und damit deren Einkommen zu erhöhen. Die empirischen Ergebnisse einer Studie der Europäischen Kommission und Copenhagen Economics (2007) zeigen, dass mit der Reduktion der Mehrwertsteuersätze für solche Tätigkeiten in manchen EU-Staaten der

gewünschte Effekt nicht erzielt werden konnte.

In Österreich werden neben dem Standardsatz der Mehrwertsteuer von 20% ermäßigte Steuersätze von 10% (Nahrungsmittel, Personenverkehr, sowie Dienstleistungen von Hotels, Restaurants und Künstlern) bzw. 12% (Lieferungen von Wein aus der Eigenproduktion) angewandt. Die Liste der von der Umsatzsteuer ausgenommenen Güter und Dienstleistungen ist sehr lang und in §6 des Umsatzsteuergesetzes angeführt (Exporte, grenzüberschreitender Beförderungsverkehr, öffentliche Dienstleistungen, wie Bildungsangebot, Spitalsleistungen, Postdienstleistungen etc.).

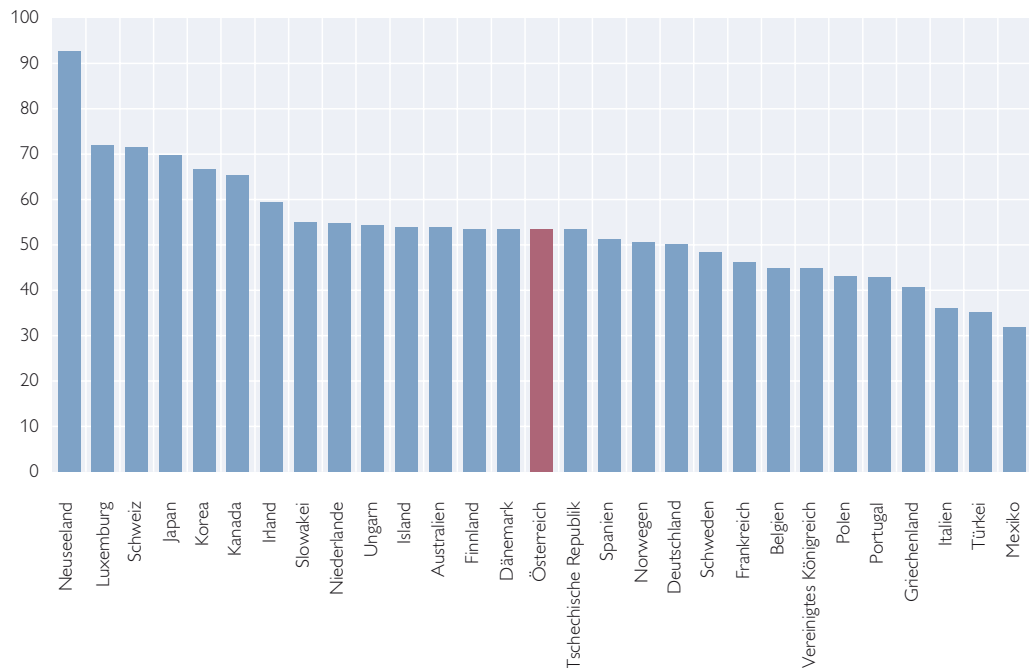
Einen Indikator für die quantitative Bedeutung von Ausnahmen von der Umsatzbesteuerung bzw. von ermäßigten Steuersätzen stellt die sogenannte C-Effizienz⁷ (Grafik 4) dar. Je höher die C-Effizienz eines Umsatzsteuersystems, desto lückenloser die Steuerbasis und desto geringer die Bedeutung und Anzahl reduzierter Steuersätze. Österreich nimmt nach dieser Berechnung nur etwas mehr als 53% des potenziellen Steueraufkommens aus der Mehrwertsteuer ein und liegt damit im Mittelfeld der OECD-Staaten. Neuseeland hat mit einer C-Effizienz von 92,7% fast keine Ausnahmen und hebt mit einem deutlich unter dem OECD-Durchschnitt liegenden Steuersatz der Goods and Services Tax von 12,5% aus diesem Titel einen höheren Anteil der gesamten Steuereinnahmen (33%) ein als Österreich (28%).

Die Europäische Kommission und Copenhagen Economics (2007) kom-

⁷ Die C-Effizienz berechnet sich aus einer Gegenüberstellung von effektiven Steuersätzen (tatsächliche Einnahmen aus der Umsatzsteuer/Konsum) und gesetzlichen Steuersätzen

$$C\text{-Effizienz} = \left[\frac{\left(\frac{rev_{VAT}}{C} \right) 100}{t_{VAT}} \right] 100$$

C-Effizienz der Mehrwertsteuer (2005)



Quelle: OECD.

men in einer Studie zu dem Schluss, dass eine uniforme Konsumbesteuerung aufgrund der niedrigeren Administrationskosten und der unklaren Effekte, die eine zu starke Differenzierung von Steuersätzen auslösen kann, vorzuziehen sei. Für die Erreichung sozialer Zielsetzungen seien andere Instrumente (Transfers, direkte Steuern, Direktförderungen) meist geeigneter als eine differenzierte Umsatzsteuer mit ermäßigten Sätzen. Darüber hinaus müssen ermäßigte Steuersätze gegenfinanziert werden, was in der Inzidenzanalyse berücksichtigt werden muss.

2.4 Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge

Besteuerung, die am Einkommen des Faktors Arbeit ansetzt, wie etwa die Einkommensteuer oder Sozialversicherungsbeiträge (aber auch andere lohnabhängige Steuern und Abgaben), zeigt ihren Einfluss auf das Wirtschafts-

wachstum einerseits über das Angebot von und die Nachfrage nach Arbeit, andererseits aber auch über ihre Auswirkungen auf das Produktivitätsniveau und seine Entwicklung. Handler et al. (2005) geben einen guten Literaturüberblick, in dem auch die von der OECD (2008) identifizierten Einflusskanäle der Besteuerung von Einkommen auf das Wirtschaftswachstum bestätigt werden: Stark progressiv ausgestaltete Einkommensteuersysteme, das heißt Systeme, in denen der Durchschnittssteuersatz mit zunehmendem Einkommen stark ansteigt, können negative Anreize bilden und wirken dämpfend auf das Arbeitsangebot. Zu hohe Grenzsteuersätze reduzieren das Ausmaß von angebotenen Arbeitsstunden, zu hohe Durchschnittssteuersätze verringern den Eintritt und die Teilnahme auf dem Arbeitsmarkt und bergen die Gefahr eines Abgleitens von Arbeitskräften in die Arbeitslosigkeit

und den informellen Sektor in sich. Davon betroffen sind vor allem gering Ausgebildete, Jugendliche, ältere Menschen, aber auch Zweitverdiener (meist Frauen), die eine höhere Arbeitsangebotselastizität der Einkommensteuer haben. Obwohl höhere Einkommensteuern zumeist von Arbeitnehmern in Form reduzierter Nettolöhne getragen werden, können bei niedriger Arbeitslosigkeit auch höhere Lohnforderungen erfolgreich durchgesetzt werden, was Unternehmen dazu veranlassen kann, Arbeitskräfte in geringerem Ausmaß nachzufragen.

Ein Einflusskanal von Steuersystemen auf Produktivitätsniveau und -entwicklung verläuft über den Aufbau von Humankapital. Bildungsinvestitionen sind hauptsächlich durch bessere Einkommensaussichten nach erlangtem Diplom motiviert.⁸ Boarini und Strauss (2007) quantifizieren die zu erwartende Einkommenssteigerung aufgrund eines zusätzlichen Jahres universitärer Ausbildung mit durchschnittlich 8%. Hohe Einkommensteuern senken diese Einkommensaussichten und damit auch die Motivation, in Bildung zu investieren. Gleichzeitig sinken bei hohem Steuerniveau die Opportunitätskosten von Bildungsinvestitionen im Sinne entgangener, jedoch hoch besteuert Einkünfte. Der erste Effekt scheint jedoch weiter gehender zu sein als der letzte, wodurch der Schluss gezogen werden kann, dass hohe Einkommensteuern negativ mit Investitionen in Bildung korreliert sind.⁹

Ein anderer Kanal, über den Produktivität beeinflusst wird, ist der Anreiz zu unternehmerischem Handeln.

Der Haupteinfluss läuft hier über die Unternehmensbesteuerung, die in Abschnitt 2.5 behandelt wird, es gibt aber auch einen Zusammenhang mit der Einkommensteuer. Je höher die Progression der Einkommensteuer ist, desto geringer ist der Anreiz für Selbständige, in risikoreichere Projekte zu investieren.¹⁰ Andererseits kann eine besonders hohe Progression auch zu Anreizen führen, vom Angestelltenverhältnis in die Selbständigkeit zu wechseln – entweder als körperschaftsteuerpflichtiges Unternehmen, oder als einkommensteuerpflichtiger Selbständiger, der erweiterte Möglichkeiten der Steuerminimierung (Absetzungs- und Abschreibungsmöglichkeiten) hat.¹¹

Die Frage, ob die vollkommene Beseitigung jeglicher Progression der Einkommensbesteuerung zu positiven Beschäftigungs- oder Effizienzgewinnen führt, lässt sich am besten durch eine Untersuchung über Flat Taxes beantworten. Fuest et al. (2007) untersuchen anhand einer Simulation auf Basis von Mikrodaten die Verteilungs-, Effizienz- und Beschäftigungseffekte der Einführung einer Flat Tax in Deutschland. Die Ergebnisse zeigen, dass eine Flat Tax zu einem geringeren Anstieg an Ungleichheit führt, je höher der Freibetrag und der Grenzsteuersatz gewählt werden, während die Beschäftigungseffekte bei hohen Grenzsteuersätzen negativ sind. Werden Freibetrag und Grenzsteuersätze niedrig gewählt, kommt es zu Beschäftigungsgewinnen, die sich allerdings fast ausschließlich auf die obersten zwei Einkommensdezile konzentrieren. Die Autoren wei-

⁸ Siehe dazu Zagler und Dürnecker (2003).

⁹ Siehe dazu Heckman (1976).

¹⁰ Siehe dazu Gentry und Hubbard (2002).

¹¹ Siehe dazu Long (1982) und Blau (1987).

sen darauf hin, dass diese Ergebnisse nicht nur für Deutschland Gültigkeit haben.

Die Progression des österreichischen Steuersystems muss in mehreren Schritten analysiert werden: Der vierstufige Einkommensteuertarif mit Grenzsteuersätzen von 0% (für Einkommen bis 10.000 EUR), 38,333% (10.000 bis 25.000 EUR), 43,596% (25.000 bis 51.000 EUR) und 50% (über 51.000 EUR) ist progressiv ausgestaltet. Ein Unikat im internationalen Vergleich stellt dabei allerdings die steuerliche Begünstigung der sonstigen Bezüge nach § 67 Einkommensteuergesetz (EStG) dar (13. und 14. Monatsbezug, Belohnungen). Durch die Gleichbehandlung aller Einkommensbezieher beim 13. und 14. Monatsgehalt fällt die Steuerersparnis mit steigendem Einkommen höher aus, und die Progression, über 14 Einkommensmonate gerechnet, nimmt ab. Ein leitender Angestellter mit einem Jahresgehalt von brutto 81.500 EUR erspart sich

durch den gering besteuerten 13. und 14. Monatsgehalt rund 4.000 EUR pro Jahr, während einem Geringverdiener mit einem Jahreseinkommen von 13.000 EUR daraus überhaupt keine Ersparnis erwächst. Anders ausgedrückt, sinkt der effektive Grenzsteuersatz der ersten Steuerklasse durch die Regelung des 13. und 14. Monatsgehalts um 4,59 Prozentpunkte, während sich jener der höchsten Steuerklasse um 6,29 Prozentpunkte verringert.

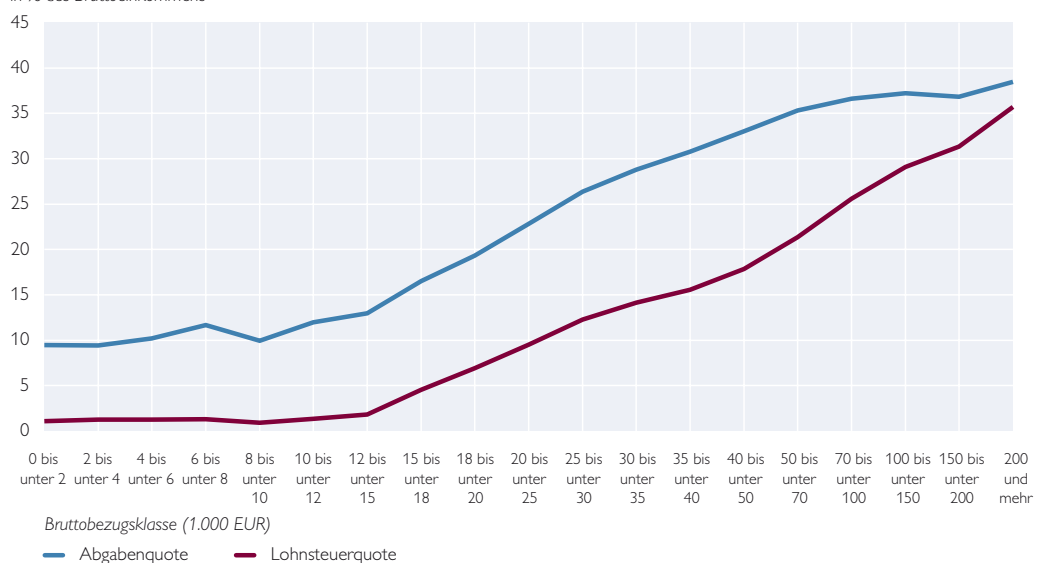
Der größte Anteil an den gesamten Einnahmen aus Steuern und Abgaben (34%) geht auf Beiträge zur Sozialversicherung zurück. Davon tragen Arbeitgeber 16%, Arbeitnehmer 14% und Selbständige die verbleibenden 4%. Nach 1970 stieg dieser Anteil kontinuierlich an, erreichte 1995 mit 36% der Gesamteinnahmen seinen Höhepunkt und ist seither wieder leicht rückläufig.

Der einkommensunabhängige, einheitliche Beitragssatz von 18,07% für Dienstnehmer, gepaart mit einer Höchstbeitragsgrundlage von 3.930 EUR

Grafik 5

Lohnsteuer- und Abgabenquote

in % des Bruttoeinkommens

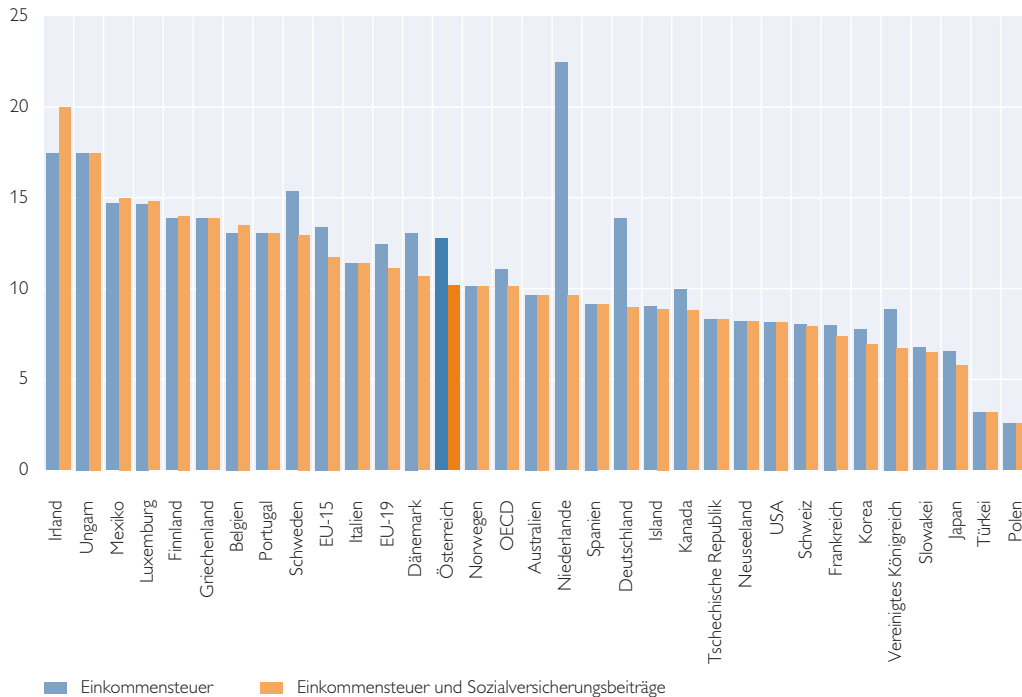


Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Grafik 6

Progression von Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (2007)

Progressivitätsindikator



Quelle: OECD Taxing Wages (2007), eigene Berechnungen.

monatlich (Bruttogehalt), führt zu einer deutlichen Abflachung der Kurve der Abgabenquote, die die Sozialversicherung berücksichtigt, im Vergleich zu jener der Lohnsteuerkurve (Grafik 5). Dies illustriert die indirekt regressive Wirkung von Sozialversicherungsbeiträgen in Österreich.

Es ist wichtig, an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass auch im Rahmen der Kritik an Struktur und Höhe der österreichischen Sozialversicherungsbeiträge weiterhin die Annahme der Aufkommensneutralität gilt. Eine Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge muss demnach eine Schließung der Lücke durch andere Finanzierungsquellen zur Folge haben. Europäische Länder, wie Dänemark, Island, Irland oder die Schweiz, finanzieren einen Großteil ihrer Sozialsysteme aus Steuern. Neuseeland und Australien gehen sogar so weit, überhaupt keine Sozial-

versicherungsbeiträge einzuheben und ihre Sozialsysteme zur Gänze aus Steuern zu finanzieren. Im österreichischen Sozialsystem wären jedoch selbst ohne den Übergang zu einer stärkeren Steuerfinanzierung Strukturverbesserung, wie etwa die Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage oder eine progressive Gestaltung der Sozialversicherungsbeiträge, denkbar, um die derzeit regressive Wirkung des Systems zu beseitigen.

Der Progressionsgrad der Einkommensbesteuerung in Österreich liegt genau im Durchschnitt der OECD-Staaten. Aus der Differenz der Steuerbelastung eines Alleinverdieners ohne Kinder mit einem Einkommensniveau von 67% des Durchschnittseinkommens und jener eines Alleinverdieners ohne Kinder mit einem Einkommensniveau von 167% des Durchschnittseinkommens lässt sich ein Progressi-

onsindikator berechnen; ein höherer Indikator steht für ein progressiveres Steuersystem.¹²

Aus Grafik 6 wird ersichtlich, dass der Progressionsindikator der Einkommensteuer in Österreich deutlich absinkt, wenn die Abgabenbelastung aus Sozialversicherungsbeiträgen hinzugerechnet wird. Eine stärker regressive Wirkung als in Österreich geht von den Sozialversicherungsbeiträgen nur in den Niederlanden und in Deutschland aus.¹³ Beim Niveau der Abgabenbelastung eines Durchschnittsverdieners nimmt Deutschland mit 42,8 % des Bruttolohns den Spitzenplatz ein, Österreich liegt im OECD-Vergleich auf dem sechsten Rang (33,5 %).

Sowohl die uneinheitlichen Aussagen der Theorie über die Auswirkungen von Progression auf Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt als auch die in Grafik 6 präsentierten empirischen Daten zeigen, dass in Österreich die Progression der Besteuerung von Arbeitseinkommen kein vordringliches Wachstumshindernis darstellt. Vielmehr ist die Belastung des Faktors Arbeit durch das hohe Niveau an Sozialversicherungsbeiträgen ein Hindernis für höheres Potenzialwachstum in Österreich.

2.5 Unternehmensbesteuerung

Der Wachstumszusammenhang der Unternehmensbesteuerung besteht in der Reduktion der Rentabilität von Kapital, das als wichtiger Faktor in die Produktionsfunktion eingeht. Da Unternehmensgewinne um Steuern vermindert werden, müssen die Vorsteuer-Renditen umso höher ausfallen, um Investitionen rentabel zu machen. Da die Verteuerung von Kapital zu einer Verschiebung der relativen Faktorkosten führt (und damit Arbeit relativ günstiger wird), kann eine Anhebung der Kapitalbesteuerung aufgrund des Substitutionseffekts kurzfristig auch zu Beschäftigungssteigerungen führen und (über höhere Arbeitsnachfrage und steigende Löhne) einen zusätzlichen Anreiz für Investitionen in Bildung setzen.¹⁴ Geringeres Wirtschaftswachstum aufgrund niedrigerer Investitionen und eines sinkenden Kapitalstocks kann diesen Beschäftigungseffekt mittelfristig aber wieder zunichte machen.

Mit zunehmender Mobilität von Kapital steht die Unternehmenssteuerepolitik immer mehr unter dem Eindruck internationalen Steuerwettbewerbs. Zwischen 1995 und 2008 wurden die Unternehmenssteuersätze in der EU-27 um durchschnittlich 10,6 Prozentpunkte gesenkt.

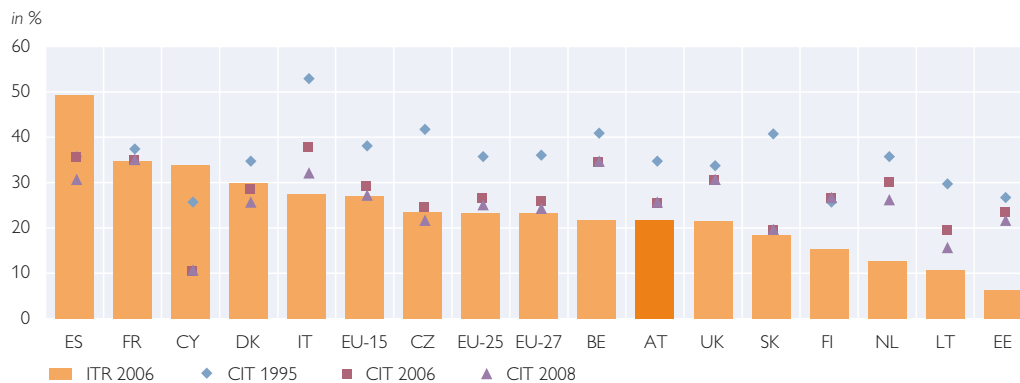
¹² Zur Berechnung dieser Indikatoren werden die Einkommens- und Abgabenbelastungsangaben aus OECD Taxing Wages für das Jahr 2007 herangezogen.

¹³ In den Niederlanden entsteht dieser Effekt, da Sozialversicherungsbeiträge nur auf Basis von Einkommen bis 30.015 EUR (in den ersten zwei Tarifstufen) berechnet werden (darüber werden keine Beiträge bezahlt) und zum Teil als jährlicher Fixbetrag pro Person zu entrichten sind. In Deutschland gelten für die einzelnen Bereiche der Sozialversicherung unterschiedlich hohe Höchstbemessungsgrenzen, die von 42.750 EUR (Krankenversicherung) bis 63.000 EUR (Arbeitslosenversicherung) reichen.

¹⁴ Dies gilt nur für Wirtschaftssektoren, in denen die Komplementarität von Arbeit und Kapital nicht zu hoch und substituierbarkeit gegeben ist.

Grafik 7

Implizite (ITR) und offizielle (CIT) Unternehmenssteuersätze



Quelle: Europäische Kommission.

Die Europäische Kommission (2008) berechnet mittels einer Gegenüberstellung tatsächlich eingehobener Unternehmensteuern und einer potenziellen Steuerbasis implizite Unternehmenssteuersätze.¹⁵ Implizite Steuersätze spiegeln die tatsächliche Steuerbelastung von Unternehmen im internationalen Vergleich besser wider als die gesetzlichen Steuersätze, da einerseits die Steuerbasis in den einzelnen EU-Staaten unterschiedlich definiert ist und andererseits zahlreiche Ausnahmen und Begünstigungen das Bild verzerren. Die Unternehmenssteuerbelastung in Österreich liegt in diesem Vergleich mit einem impliziten Steuersatz von 21,6% im unteren Mittelfeld der EU (Grafik 7).

Die mit 2005 wirksam gewordene Steuerreform hat nicht nur durch die Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 34% auf 25%, sondern vor allem auch durch die Einführung der Gruppenbesteuerung eine deutliche Entlastung der Unternehmen gebracht. In-

nerhalb einer Unternehmensgruppe können Gewinne und Verluste ohne Betragsgrenze gegeneinander aufgerechnet werden. Da die grenzüberschreitende Definition von Unternehmensgruppen steuerrechtlich zugelassen wurde, können im Ausland gemachte Verluste der Gruppe mit Hauptsitz im Inland Gewinn mindernd geltend gemacht werden, was eine im internationalen Vergleich äußerst großzügige Regelung darstellt.

Diese steuerlichen Vergünstigungen haben sich allerdings nach Wirksamwerden der Steuerreform 2005 weder in einen unmittelbaren Anstieg der Zuwachsraten der Bruttoinvestitionen noch in eine Reduktion der Einnahmen aus der Körperschaftsteuer übersetzt.¹⁶ Dies lässt den Schluss zu, dass die Höhe der Körperschaftsteuerbelastung in Österreich zwar ein wichtiger, nicht jedoch ein ausschlaggebender Faktor für Investitionsentscheidungen ist. Investitionen und Einnahmen aus der Körperschaftsteuer scheinen vielmehr durch

¹⁵ Dargestellt werden nur jene EU-Staaten, für die Daten verfügbar sind.

¹⁶ Die Wachstumsraten der Bruttoanlageinvestitionen betragen 2004 durchschnittlich 1,8% und nach Wirksamwerden der Steuerreform 2005 1,5%. Ein nicht unwichtiger Faktor, der zu dieser Entwicklung mit beigetragen hat, ist der Anstieg der Finanzierungskosten für Unternehmen seit 2005. Die Steuereinnahmen aus der Körperschaftsteuer stiegen nach Wirksamwerden der Steuerreform 2005 im Monatsdurchschnitt leicht an (Durchschnitt Jänner 2002 bis Dezember 2004: 371 Mio EUR /Monat; Durchschnitt Jänner 2005 bis Juni 2008: 419 Mio EUR /Monat).

das internationale und nationale Konjunkturbild und die aggregierte Nachfrage geprägt zu sein.

Das österreichische Steuersystem sieht (auch für Einnahmen-Ausgaben-Rechner, das heißt nicht bilanzierende, einkommensteuerpflichtige Unternehmen) mit dem Forschungsfreibetrag und der Forschungsprämie sowie (seit 2005) mit der vor allem für kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) relevanten Forschungsförderung für Auftragsforschung einige Instrumente vor, Innovationsentwicklung in Unternehmen zu unterstützen. Wenngleich diese Fördermaßnahmen die Produktivität österreichischer Unternehmen steigern können, zeigen die Ergebnisse der OECD (2008), dass die Auswirkungen steuerlicher Fördermaßnahmen auf Produktivität und Wirtschaftswachstum quantitativ relativ gering sind.

Sowohl das – gemessen am gesamten Steueraufkommen in Österreich und im internationalen Vergleich (implizite Steuersätze) – niedrige Niveau der Unternehmensbesteuerung als auch die vor allem auf KMUs basierende Struktur der österreichischen Wirtschaft und die Tatsache, dass sich die Mehrheit der österreichischen Unternehmen nicht an der technologischen Grenze befindet,¹⁷ zeigt, dass eine zusätzliche Wachstumsdividende aus einer weiteren steuerlichen Entlastung der Unternehmen kurzfristig nicht zu erwarten ist.

3 Schlussfolgerungen

Ziel dieser Studie ist, die Einflussfaktoren von Steuersystemen auf das Wirtschaftswachstum zu skizzieren und vor diesem Hintergrund das österreichische Steuersystem auf seine Wachstums-

freundlichkeit zu überprüfen. Die Erkenntnisse einer OECD-Studie (2008) über den Zusammenhang zwischen Steuern und Wachstum in 21 Staaten und die Analyse der einzelnen Kategorien des österreichischen Steuersystems zeigen, dass es Verbesserungsmöglichkeiten der Steuerstruktur in Österreich gibt, will man das Wachstumspotenzial der österreichischen Volkswirtschaft steigern.

Der in Österreich zunehmende Verzicht, auf Besteuerungsquellen zurückzugreifen, die in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit Inputfaktoren innovativen Wirtschaftswachstums stehen, sollte korrigiert werden. Ein Verschieben der Steuerbasis in Richtung einer verstärkten Betonung vermögensbezogener Steuern wäre demnach wünschenswert. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die OECD in ihrem Österreich-Bericht 2007, die Abschaffung der Erbschafts- und Schenkungssteuer zu überdenken.

Die hohe steuerliche Belastung von Arbeit beeinträchtigt das Potenzialwachstum negativ. Die aufgrund der hohen Sozialversicherungsbeiträge und der lohnsummenbezogenen Steuern hohen Lohnnebenkosten bilden einen Hemmschuh für die österreichische Wirtschaft. Die Progression der Abgabenlast auf Einkommen, die im internationalen Vergleich eher gering ist, erweist sich nicht als vordringliches Problem für das österreichische Wachstumspotenzial – Einkommensumverteilung gelingt auf diese Weise allerdings nicht.

Unternehmen haben durch die Steuerreform 2004/05 eine deutliche Entlastung erfahren, was im Sinne der von der OECD etablierten Reihung von

¹⁷ Die Ergebnisse der OECD (2008) von Untersuchungen auf Einzelunternehmensebene zeigen, dass der Steuer/Wachstumszusammenhang vor allem bei jungen und kleinen Unternehmen nicht gegeben ist. Unternehmenssteuern lasten vor allem auf Firmen, die sich in einem starken technologischen Aufhol- oder Entwicklungsprozess befinden – weniger jedoch auf Unternehmen mit mittlerem oder niedrigem Produktivitäts- und Technologieniveau.

Steuern nach ihrem Einfluss auf das Wachstum positiv zu bewerten ist. Im internationalen Vergleich liegen die Einnahmen aus der Besteuerung von Unternehmensgewinnen jedoch deutlich unter dem Niveau jener Staaten, die das höchste BIP/Kopf ausweisen.

Die Betrachtungsweise des Steuer/Wachstumszusammenhangs ist analytisch wertvoll, jedoch nicht ausreichend, um abschließende Empfehlungen für die Reform eines Steuersystems abzugeben. Andere Zielsetzungen, wie das gewünschte oder erforderliche

Ausmaß der Fiskalerträge, Fragen der Einkommensumverteilung und beabsichtigte Lenkungswirkungen, müssen bei der Gestaltung eines Steuersystems ebenso berücksichtigt werden, wie die Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum. Die Gewichtung dieser verschiedenen Zielsetzungen unterliegt einem politischen Entscheidungsprozess – die Erkenntnisse über die Wachstumswirkungen einzelner Steuerkategorien können jedoch dazu beitragen, diesen Entscheidungsprozess analytisch zu unterstützen.

Literaturverzeichnis

- Altig, D., A. J. Auerbach, L. J. Kotlikoff, K. A. Smetters und J. Walliser. 2001.** Simulating Fundamental Tax Reforms in the United States. In: *The American Economic Review* 91(3). 574–595.
- Atkinson, A. B. und J. Stiglitz. 1976.** The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation. In: *Journal of Public Economics* 6. 55–75.
- Beer, C., P. Mooslechner, M. Schürz und K. Wagner. 2006.** Das Geldvermögen privater Haushalte in Österreich: Eine Analyse auf Basis von Mikrodaten. In: *Geldpolitik & Wirtschaft* Q2/06. Wien: OeNB.
- Blau, D. M. 1987.** A Time-series Analysis of Self-employment in the United States. In: *Journal of Political Economy* 95. 445–467.
- Boarini, R. und H. Strauss. 2007.** The Private Internal Rates of Return to Tertiary Education: New Estimates for 21 OECD Countries. OECD ECO Working Paper 591.
- Brunner, J. K. und S. Pech 2008.** Optimum Taxation of Inheritances. Joh. Kepler University of Linz, Department of Economics, Working Paper 806.
- Cellini, R. 1997.** Implication of Solow's Growth Model in the Presence of a Stochastic Steady-State. In: *Journal of Macroeconomics* 19. 135–153.
- Christiansen, V. 1984.** Which Commodity Taxes Should Supplement the Income Tax? In: *Journal of Public Economics* 24. 195–200.
- Corlett, W. und D. Hague. 1953.** Complementarity and the Excess Burden of Taxation. In: *Review of Economic Studies* 21. 21–30.
- Djankov, S., T. Ganser, C. McLiesh, R. Ramalho und A. Shleifer. 2008.** The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship. NBER Working Paper 13756.
- Europäische Kommission und Copenhagen Economics. 2007.** Study on Reduced VAT Applied to Goods and Services in the Member States of the European Union.
- Europäische Kommission und Eurostat. 2008.** Taxation Trends in the European Union. Eurostat Statistical Books.
- Feldstein, M. 2008.** Effects of Taxes on Economic Behaviour. NBER Working Paper 13745.
- Fessler, P., P. Mooslechner und M. Schürz. 2008.** How Inheritances Relate to Wealth Distribution? Theoretical Reasoning and Empirical Evidence on the Basis of LWS Data. Luxembourg Wealth Study Working Paper 6.
- Fuest, C., A. Peichl und T. Schäfer. 2007.** Is a Flat Tax Politically Feasible in a Grown-Up Welfare State? FiFo-CPE Discussion Paper 07-6.

- Gentry, W. M. und R. G. Hubbard. 2002.** The Effect of Progressive Income Taxation on Job Turnover. NBER Working Paper 9226.
- Handler, H., A. Knabe, B. Koebel, M. Schratzenstaller und S. Wehke. 2005.** The Impact of Public Budgets on Overall Productivity Growth. WIFO Working Papers 255.
- Heckman, J. 1976.** A Life-Cycle Model of Earnings, Learning, and Consumption. In: Journal of Political Economy 84. 11–44.
- Heer, B. 2000.** Wealth Distribution and Optimal Inheritance Taxation in Life-Cycle Economies with Intergenerational Transfers. Universität München. Department of Economics Discussion Paper 2000-10.
- Lee, Y. und R. H. Gordon. 2005.** Tax Structure and Economic Growth. In: Journal of Public Economics 89. 1027–1043.
- Long, J. E. 1982.** The Income Tax and Self-Employment. In: National Tax Journal 35. 31–42.
- Lucas, R. E. 1988.** On the Mechanics of Economic Development. In: Journal of Monetary Economics 22. 3–42.
- OECD. 2007a.** Taxing Wages.
- OECD. 2007b.** Revenue Statistics.
- OECD. 2008.** Tax and Economic Growth. OECD ECO Working Paper 620.
- Romer, P. M. 1990.** Endogenous Technical Change. In: Journal of Political Economy 98(5). Teil 2. 71–102.
- Zagler, M. und G. Dürnecker. 2003.** Fiscal Policy and Economic Growth. In: Journal of Economic Surveys 17. 397–418.

Anhang: Ökonometrische Schätzungen der OECD-Studie

Ausgangspunkt der OECD-Studie ist eine Standard-Produktionsfunktion nach dem Solow-Swan-Modell mit Output (Y) und den Produktionsfaktoren Kapital (K), Humankapital (H) und Arbeit (L) als Inputs und dem Stand technologischer und ökonomischer Effizienz ($A(t)$). $A(t)$ umfasst dabei sowohl den extern vorgegebenen technologischen Fortschritt als auch die „ökonomische Effizienz“, die durch Institutionen und Politikvariablen beeinflusst werden.¹⁸ Die Produktionsfunktion nimmt in Cobb-Douglas-Schreibweise folgende Form an:

$$Y(t) = K(t)^\alpha H(t)^\beta (A(t)L(t))^{1-\alpha-\beta} \quad (1)$$

Der von der OECD gewählte Zugang ist sowohl mit der klassischen Wachstumstheorie, bei der der technologische Fortschritt rein exogen gegeben ist, als auch mit den Annahmen der endogenen

Wachstumstheorie nach Romer (1990) und Lucas (1988) vereinbar. Die endogenen Wachstumsmodelle gehen entweder von steigenden Skalenerträgen bestimmter Faktorkombinationen aus oder sehen den technologischen Fortschritt über Investitionen in Humankapital, F&E, Innovation und learning-by-doing als endogenen Prozess. In endogenen Wachstumsmodellen kann die Wirtschaftspolitik über Investitions- und Innovationsförderung nicht nur das Output-Niveau, sondern auch den langfristigen Wachstumsprozess beeinflussen.

Das geschätzte Modell der OECD umfasst eine Konvergenzkomponente mit dem Parameter Φ (erste Zeile in Gleichung (2)) und eine Niveauelemente mit den kurzfristigen Veränderungskoeffizienten (b_s) (zweite Zeile in Gleichung (2)). Die Steuervariablen gehen in die Gleichung in Vektorform ein.

¹⁸ Siehe dazu Cellini (1997).

$$\Delta \ln y_{i,t} = -\phi_i \left(\ln y_{i,t-1} - \theta_1 \ln s_{i,t}^K - \theta_2 \ln h_{i,t} + \theta_3 n_{i,t} - \sum_{j=4}^m \theta_j \ln V_{i,t}^j - a_{m+1} t_i - \theta_{0,i} \right) + b_{1,i} \Delta \ln s_{i,t}^K + b_{2,i} \Delta \ln h_{i,t} + b_{3,i} \Delta n_{i,t} + \sum_{j=4}^m b_{j,i} \Delta \ln V_{i,t}^j + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

Unter der Annahme konstanter Steuereinnahmen und der Darstellung der einzelnen Steuerkategorien als Anteile am gesamten Steueraufkommen, können durch Auslassen einzelner Steuervariablen „trade-offs“ zwischen Steuerkategorien dargestellt werden. Wird etwa die Kategorie der Konsumsteuern ausgelassen, so zeigt der Koeffizient für

Einkommensteuern an, um wie viel das BIP/Kopf langfristig ansteigen/sinken würde, wenn die Steuerbasis von Konsumsteuern hin zu Einkommensteuern verschoben würde.

Die Schätzungen für 21 OECD-Länder¹⁹ für den Zeitraum 1971 bis 2004 zeigen folgende Ergebnisse:

Tabelle 1

The estimated empirical model is:

$$\Delta \ln y_{it} = -\phi_i (\ln y_{it-1} - \theta_1 \ln s_{it}^k - \theta_2 \ln h_{it} + \theta_3 n_{it} + \sum \theta_j \ln V_{it}^j - a_{it}) + b_{1i} \Delta \ln s_{it}^k + b_{2i} \Delta \ln h_{it} + b_{3i} \Delta n_{it} + \sum b_{ji} \Delta \ln V_{it}^j + \varepsilon_{it}$$

Dependent Variable: Log GDP p.c.	(1)	(2)	(3)	(4)
Baseline Model				
Physical Capital	0.18*** (0.05)	0.25*** (0.05)	0.18*** (0.05)	0.16*** (0.05)
Human Capital	1.19*** (0.13)	1.30*** (0.12)	1.18*** (0.13)	1.40*** (0.11)
Population Growth	-0.08*** (0.01)	-0.08*** (0.01)	-0.07*** (0.01)	-0.07*** (0.01)
Control variable				
Overall Tax Burden	-0.27*** (0.05)	-0.24*** (0.05)	-0.26*** (0.05)	-0.22*** (0.04)
Tax structure variables				
Income Taxes	-0.98*** (0.20)			
Personal Income Taxes		-1.13*** (0.19)		
Corporate Income Taxes		-2.01*** (0.32)		
Consumption & Property Taxes			0.93*** (0.20)	
Consumption taxes (excl. property taxes)				0.74*** (0.18)
Property taxes				1.45*** (0.43)
Observations	696	675	696	696
Revenue-neutrality achieved by adjusting	Cons. & Prop. Taxes	Cons. & Prop. Taxes	Income Taxes	Income Taxes

In the estimated model, y refers to output per capita, s_t to the investment rate into physical capital, h to human capital, n to the population growth rate, respectively. The vector V contains a set of policy variables. All equations include short-run dynamics, country-specific intercepts and country-specific time controls. Standard errors are in brackets. *: significant at 10% level; ** at 5% level; *** at 1% level.

¹⁹ AU, AT, BE, CA, CH, DE, DK, ES, FI, FR, UK, GR, IE, IT, JP, NL, NO, NZ, PL, SE, US.