

Ziele und Optionen der Steuerreform: Plädoyer für einen großen Wurf

WIFO erachtet Entlastungen von 4 bis 6 Mrd. € als notwendig

Die dramatische Verschärfung der weltweiten Finanzkrise lässt befürchten, dass die Konjunktur in Österreich stärker gedämpft wird als bisher angenommen. International akkordierte Schritte zur Stabilisierung des Finanzsystems müssen durch nationale Maßnahmen ergänzt werden. Diese sollten nicht auf den Finanzsektor beschränkt bleiben. Das WIFO schlägt vor, die Steuerreform auch als Instrument der Konjunkturbelebung zu nutzen, und plädiert für einen "großen Wurf", der über eine Inflationsanpassung des Tarifs hinausgeht. Neben einer massiven Entlastung der Steuerpflichtigen sind auch Strukturänderungen des Steuersystems notwendig. Als Optionen zur teilweisen Finanzierung einer Entlastung, die über eine Nettoentlastung von 3 Mrd. € hinausgeht, kommen folgende Maßnahmen in Frage: Einsparungen von Staatsausgaben, die Beseitigung von Ausnahmen sowie die Erschließung neuer Steuerquellen, wenn das Defizit nicht weiter steigen soll.

Die Bundesregierung hat für die kommende Steuerreform ein Volumen von 3 Mrd. € vorgesehen und geplant, sie ohne Gegenfinanzierung umzusetzen. Es wurden bereits mehrere Maßnahmen beschlossen, die auf diese Steuerreform angerechnet werden, sodass insgesamt nur mehr 2,7 Mrd. €, davon etwas mehr als 1½ Mrd. € für eine Tarifreform, zur Verfügung stehen. Berechnungen des WIFO zeigen, dass eine Senkung von Lohn- und Einkommensteuer in diesem Umfang nicht einmal ausreicht, um den realen Einkommensverlust aufgrund der Inflation von etwa 2 Mrd. € seit der letzten Anhebung der Tarifgrenzen auszugleichen. Für eine dringend gebotene Reform der derzeitig wachstums- und beschäftigungsfeindlichen Struktur des Steuersystems verbleibt damit kein Spielraum.

Das WIFO plädiert daher für ein größeres Volumen der steuerlichen Entlastung und zeigt Optionen auf, die eine umfassendere Steuerreform ermöglichen. Einige der vom WIFO zur Diskussion gestellten Reformoptionen können bereits kurzfristig die Kaufkraft der privaten Haushalte erhöhen und somit den Inlandskonsum stützen: So bringt die Einführung eines Absetzbetrages auf Sozialversicherungsbeiträge von 650 € für Erwerbstätige und 200 € für Pensionsbezieherinnen und Pensionsbezieher bereits im November für das laufende Jahr eine Entlastung von rund 600 Mio. €, wenn er für Jahreseinkommen bis 25.000 € gilt.

Darüber hinaus zeigt das WIFO Möglichkeiten auf, die beschäftigungs- und wachstumshemmende Struktur des Steuersystems in eine nachhaltige, die Beschäftigung und das Wachstum fördernde Richtung zu verbessern. Anders als von der Bundesregierung bisher geplant, wird

eine Gegenfinanzierung als notwendig erachtet, um substantielle positive Effekte auf die Nachfrage, die Beschäftigung und das Wachstums zu bewirken.

Eine über die bisherigen Ansätze hinausgehende Steuerreform sollte folgende **Optionen zur Steuerentlastung** berücksichtigen:

- **Tarifreform:** Zur Vermeidung der "kalten Progression" könnten die Tarifzonen in der Lohn- und Einkommensteuer an die Verbraucherpreisentwicklung angepasst werden. Gezielte Entlastungen können durch Senkung der Lohn- und Einkommensteuersätze erreicht werden. Um das untere Drittel der Einkommen zu entlasten, sollten die Sozialversicherungsabgaben herabgesetzt werden. Die Einführung eines Freibetrags anstelle der Sechstelbesteuerung bewirkt die Angleichung von Effektiv- und Tarifsatz, ohne dass Personen mit niedrigem Einkommen zusätzlich belastet werden. Je nachdem, ob einzelne Maßnahmen oder eine Kombination gewählt wird, ist eine jährliche Entlastung von 2 bis 5 Mrd. € möglich.
- **Standortförderung:** In der Unternehmensbesteuerung könnte die Neutralität der Eigenkapitalaufbringung gegenüber der Fremdfinanzierung auch durch steuerliche Maßnahmen (z. B. die teilweise Absetzbarkeit von kalkulatorischen Eigenkapitalzinsen oder die Einschränkung der Absetzbarkeit von Fremdkapital) unterstützt werden. Die Zusammenführung der arbeitgeberseitigen Lohnnebenkosten zu einer einheitlichen Arbeitgeberabgabe könnte Einsparungen im Bereich der Lohnverrechnung bis zu 150 Mio. € ermöglichen. Eine zusätzliche Senkung dieser Arbeitgeberabgabe würde den Faktor Arbeit steuerlich entlasten. Eine Maßnahme zur Standortverbesserung wäre auch die Schaffung einer einheitlichen Unternehmensbesteuerung unabhängig von der Rechtsform. Ein mutiger Schritt zur Stärkung des Forschungsstandortes Österreich wäre, anstelle mehrerer Instrumente nur noch eine Forschungsprämie vorzusehen. Deren sachlicher Umfang sollte allerdings erweitert und die Prämie von 8% auf 12% erhöht werden; das würde im Jahr zwischen 200 und 300 Mio. € kosten.
- **Familienförderung:** Reformen der Familienförderung dürfen nicht dem Ziel der Hebung der Beschäftigung entgegenstehen und eine Verkürzung der Erwerbstätigkeit nach sich ziehen. Der finanzielle Aufwand für Kinder könnte durch höhere Absetzbeträge stärker berücksichtigt werden. Die Kosten der Kinderbetreuung durch Kindergärten oder zertifizierte Tagesmütter könnten durch steuerliche Absetzbarkeit oder durch Dienstleistungsschecks zusätzlich verringert werden. Betreuungskosten, die Unternehmen tragen, könnten als Betriebsausgabe gelten und bei den Beschäftigten steuerfrei sein.

Folgende Optionen zur Gegenfinanzierung im Bereich der Steuern würden das Entlastungsvolumen für den Faktor Arbeit erhöhen:

- **Umweltsteuern:** Um aus Umweltsteuern zusätzlich 1 Mrd. € pro Jahr aufzubringen, schlägt das WIFO drei alternative Optionen vor: Die Mineralölsteuer auf Treibstoffe könnte um 0,10 € je Liter erhöht werden; eine CO₂-Steuer auf fossile Energieträger in der Höhe von 30 € je Tonne CO₂ könnte eingeführt werden, wenn gleichzeitig etwa ein Drittel des Steu-

eraufkommens an energieintensive Unternehmen rückvergütet wird; die Elektrizitätsabgabe könnte von bisher 0,015 € je kWh auf 0,0275 € je kWh angehoben werden. Durch Kombination dieser Maßnahmen könnte dasselbe Volumen auch mit niedrigeren Steuersätzen erzielt werden.

- **Grundbesteuerung:** Die Grundsteuereinnahmen halten mit der Entwicklung des Immobilienvermögens zu Marktpreisen nicht Schritt. Zusätzliche Einnahmen von bis zu 1 Mrd. € pro Jahr wären zu erzielen, selbst wenn für Eigenheime, die Land- und Forstwirtschaft und Betriebe großzügige Ausnahmen gewährt werden.
- **Besteuerung des Vermögenszuwachses:** Im internationalen Vergleich ist der Finanzierungsbeitrag der vermögensbezogenen Abgaben in Österreich niedrig und hat sinkende Tendenz. Zur Umkehrung dieser Entwicklung scheint es sinnvoll, realisierte Veräußerungsgewinne zu besteuern. Dabei sollten Veräußerungsverluste innerhalb der gleichen Einkunftsart gegengerechnet sowie selbst genutztes Wohnungseigentum und Altersvorsorge in angemessenem Ausmaß ausgenommen werden. Selbst in diesem Fall sind jährliche Einnahmen von 200 Mio. € zu erwarten.
- **Umsatz- und Verbrauchsteuern:** Die Anhebung der Tabaksteuer und der Alkoholsteuern sowie der Besteuerung von Glückspiel und Glückspielautomaten erhöht für den Staat nicht nur den Einnahmenspielraum zur Senkung beschäftigungs- und wachstumshemmender Abgaben, sondern verringert auch gesellschaftlich unerwünschte Begleitscheinungen des Konsums dieser Güter, sodass daraus eine doppelte Dividende realisiert wird. Eine Anhebung der Mengensteuer pro 1.000 Zigaretten von derzeit 26,69 € um 20 € würde Einnahmen von etwa 300 bis 500 Mio. € jährlich bringen.
- **Streichung von Ausnahmen und Begünstigungen:** Zahlreiche Ausnahmen und Begünstigungen schmälern die Steuerbasis. Die Steuerbegünstigung der ersten zehn Überstunden pro Monat oder des Alleinverdienerabsetzbetrags für Kinderlose sowie die Begünstigung von Stock Options könnten entfallen, um zusätzliche Einnahmen zu erschließen.

Ein Gegenfinanzierungspotential ergibt sich nicht nur durch die Erhöhung von Steuern oder die Streichung von steuerlichen Ausnahmen, sondern darüber hinaus durch Vereinfachungen, Steigerung der Effizienz oder den Abbau von Staatsausgaben und durch Einmaleffekte wie z. B. Privatisierungen.

Das WIFO empfiehlt, eine große Reform anzustreben, die eine deutliche Nettoentlastung und gleichzeitig eine wachstumsfördernde, beschäftigungsfreundliche und kaufkraftstärkende Abgabenstruktur erreicht. Es ist Aufgabe der Politik, die genaueren Ziele der Steuerreform festzulegen, ihr Volumen zu bestimmen und aus den skizzierten Optionen ein konsistentes Gebäude zu erarbeiten.

Wien, am 14. Oktober 2008.

Rückfragen bitte an Dipl.-Ing. Franz Sinabell, Tel. (1) 798 26 01/481, Franz.Sinabell@wifo.ac.at.

Nähere Informationen entnehmen Sie bitte der folgenden WIFO-Studie: Karl Aiginger, Heinz Handler, Margit Schratzenstaller, Gunther Tichy (Projektleitung und Koordination), Ziele und Optionen der Steuerreform. Plädoyer für einen anspruchsvollen Ansatz, 50 €, kostenloser Download: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=33939&typeid=8&display_mode=2!

Tabellen und Graphiken zu den Presseaussendungen des WIFO finden Sie jeweils auf der WIFO-Website, <http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?&fid=12>.