

WIFO

A-1103 WIEN, POSTFACH 91
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**Ziele und Optionen der Steuerreform:
Reform des Einkommensteuertarifs**

Josef Thoman

Dezember 2008

Ziele und Optionen der Steuerreform: Reform des Einkommensteuertarifs

Josef Thoman

Dezember 2008

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Inhalt

Die Studie analysiert die Ausgangslage, Ziele und Optionen einer Steuer- und Abgabenreform im Bereich der Arbeitseinkommen und geht dabei insbesondere auf die Belastung von Lohn- und Selbständigeneinkünften durch Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer ein. Anhand internationaler Vergleichen werden die Besonderheiten des österreichischen Abgabensystems und ihre wichtigsten Ursachen aufgezeigt. Neben der hohen Gesamtbelastung wirkt die hohe Grenzbelastung speziell im Bereich der niedrigen, aber auch der mittleren Einkommen beschäftigungsfeindlich. Die intransparente Gestaltung des österreichischen Abgabensystems setzt zudem negative Anreize, eine Beschäftigung aufzunehmen. Im Mittelpunkt einer Steuerreform sollten daher die Entlastung niedriger und mittleren Einkommen, die Vereinfachung des Systems sowie gegebenenfalls eine Entlastung hoher Einkommen stehen. Als Instrumente zur Erreichung dieser Ziele können die Verschiebung der Tarifgrenzen, die Senkung der Tarifsätze und der Sozialversicherungsbeiträge sowie die Schaffung von Absetzbeträgen für niedrige Einkommen dienen. Ein integrierter Einkommensteuertarif würde der Transparenz und der Einfachheit des Systems entgegenkommen.

2008/311/S/WIFO-Projektnummer: 4608

© 2008 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> •
Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 30,00 € • Download 24,00 €: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=33941&typeid=8&display_mode=2

Reform des Einkommensteuertarifs

Josef Thoman

Kurzzusammenfassung

Eine Tarifreform müsste an den Charakteristika der österreichischen Einkommensbesteuerung ansetzen, wonach die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit im internationalen Vergleich hoch und damit wenig wachstums- und beschäftigungsfreundlich ist. Die Struktur der Abgabenlast nach Einkommensstufen verstärkt diesen Effekt noch, weil die niedrigen und mittleren Einkommen besonders belastet sind und damit wenig Anreiz besteht, in ein (Vollzeit-)Beschäftigungsverhältnis einzutreten.

Ziele einer Steuerreform werden daher in diesem Bereich neben der generellen Entlastung des Faktors Arbeit die Kompensation für die seit der letzten Steuerreform eingetretene kalte Progression, die steuerliche Entlastung niedriger und mittlerer Einkommen, eine standortgerechte Entlastung von hohen Einkommen und die Vereinfachung des Gesamtsystems sein.

Als Instrumente zur Erreichung dieser Ziele können die Verschiebung der Tarifgrenzen im Ausmaß der kumulierten Inflation, die Senkung der Tarifsätze und der Sozialversicherungsbeiträge, die Schaffung von Absetzbeträgen für niedrige Einkommen und die Integration der Sechstelbegünstigung in den Steuertarif dienen. Ein integrierter Einkommensteuertarif, der effektive Steuersätze (einschließlich der Sechstelbegünstigung) und die Belastung durch SV-Abgaben gemeinsam ausweist, würde der Transparenz und der Einfachheit des Systems entgegenkommen.

Bei der Festlegung der für die Sozialversicherung zweckgebundenen Aufkommensanteile müsste allerdings darauf geachtet werden, dass dies aufkommensneutral geschieht, um die Finanzierung der Sozialversicherung nicht zu beeinträchtigen. Außerdem müsste ein Schlüssel zur Aufteilung der Einnahmen auf die verschiedenen Bereiche (Pensions-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung) sowie auf die verschiedenen Versicherungsträger gefunden werden. Um auch Gruppen, die nicht dem ASVG unterliegen, in das System des integrierten Tarifs miteinbeziehen zu können, wären im Bereich der Beamten, Pensionisten, Lehrlinge und eventuell der unselbständig Beschäftigten zusätzliche rechtliche und steuerliche Maßnahmen nötig.

Alle diese Maßnahmen müssen in ein Gesamtkonzept gestellt werden, das die Belastung sowohl durch Steuern als auch durch SV-Beiträge berücksichtigt und das auch auf die budgetären Beschränkungen Rücksicht nimmt. Da bereits der Ausgleich für die kalte Progression das bisher für eine Tarifreform vorgesehene Budgetvolumen ausschöpft, muss auch über Gegenfinanzierungen nachgedacht werden, um die vorgegebenen Ziele erreichen zu können. Po-

tenziale für die Gegenfinanzierung lassen sich sowohl im Bereich der Einkommensbesteuerung (etwa im Zusammenhang mit der Sechstelbegünstigung oder bei der Abschaffung von steuerlichen Ausnahmen) als auch im gesamten Steuersystem finden, wenn damit ein Beitrag zur Entlastung des Faktors Arbeit geleistet werden kann.

Reform of the Income Tax Scale

Josef Thoman

Brief Summary

A reform of the tax system would have to start with the features of the Austrian income tax regime under which the tax burden on labour is high in international comparison and thus hardly encourages growth and employment. The structure of the taxes imposed by the income tax scale reinforces this effect, because the low and medium income brackets are the most heavily taxed and thus have little incentive to engage in (full-time) employment.

The objective of a tax reform would therefore be: to generally ease the tax burden on labour and to compensate the fiscal drag that has taken place since the last tax reform; to lower taxes for the low and medium income brackets; to lower taxes on higher incomes as justified by the tax rates in countries close to Austria, and the simplification of the overall system.

Instruments to achieve this goal include an adjustment of the tax brackets to match the cumulated inflation effect, lowering tax rates and social insurance contributions, the creation of deductibles for low income brackets and the integration of the tax privilege for one-sixth of annual income into the tax scale. An integrated income tax tariff that covers the effective income tax rate (including the tax privilege for one-sixth annual income) and social insurance contributions together would increase transparency and simplify the system.

When defining the shares in revenues to be allocated for social insurance purposes, care should be taken that this is done without causing revenue losses in order to ensure the financial basis of the social insurance system. Moreover, a ratio would have to be defined for the distribution of income to the diverse branches (pensions, healthcare and unemployment insurance) as well as to the different insurance organizations. In order to integrate groups of people that do not belong to the social insurance system of the ASVG (General Law on Social Insurance, *for employees*) in the integrated taxation scheme, additional legal and tax measures would be required for public servants, pensioners, apprentices and employees.

All of these measures would have to be embedded in an overall concept that takes into account the burden of taxation as well as of social insurance contributions, and also considers the budgetary restrictions. As the budget volume allocated to the tax reform would be used up already just to compensate the fiscal drag, offsetting fiscal measures must also be developed to achieve the desired goal. The potential for offsetting fiscal measures in the area of income taxes (in connection with the tax privilege for one-sixth of annual income or the elimi-

nation of tax exemptions) as well as in the overall tax system must be discovered, if a way is to be found to contribute to the reduction of labour-related taxes.

Reform des Einkommensteuertarifs

Josef Thoman

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	2
1.1 <i>Abgabenlast auf Lohneinkommen</i>	2
1.1.1 Lohnsteuer	2
1.1.2 Lohnsteuer: Eingangs- und Spitzensteuersätze im internationalen Vergleich	4
1.1.3 Grenzbelastung durch Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge	4
1.1.4 Durchschnittliche Belastung durch Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge	6
1.1.5 Auswirkungen	7
1.2 <i>Ursachen der hohen Belastung</i>	7
1.2.1 Strukturell hohe Belastung des Faktors Arbeit	7
1.2.2 Kalte Progression	8
1.2.3 Belastung des Faktors Arbeit nach Höhe der Einkommen unterschiedlich	10
2. Ziele von Reformen im österreichischen Einkommensteuersystem	12
1. Entlastung niedriger und mittlerer Einkommen	13
2. Vereinfachung des Systems	13
3. Entlastung hoher Einkommen	14
3. Reformoptionen	14
3.1 <i>Optionen zur Entlastung unterer und mittlerer Einkommen</i>	14
3.1.1 Eingangssteuersatz senken oder Einführung einer zusätzlichen Tarifstufe	14
3.1.2 Ausbau der Negativsteuer-Instrumente	16
3.1.3 Senkung der Sozialversicherungsbeiträge oder gestaffelte Absetzbeträge anstelle der Geringfügigkeitsgrenze	17
3.2 <i>Optionen zur Vereinfachung des Einkommensteuersystems</i>	20
3.2.1 Integrierter Einkommensteuer- und Sozialversicherungstarif	20
3.2.2 Streichung von Ausnahmen	24
3.3 <i>Optionen zur Entlastung hoher Einkommen</i>	25
3.3.1 Spitzensteuersatz senken	25
3.3.2 Tarifgrenze des Spitzensteuersatzes erhöhen	27

4. Zusammenfassende Bemerkungen	28
Literaturhinweise	29

Reform des Einkommensteuertarifs

Josef Thoman

In Österreich werden die Bruttolohneinkommen der Arbeitnehmer durch die Lohnsteuer und durch Beiträge zur Sozialversicherung (SV) belastet.¹ Die getrennte Betrachtung dieser beiden lohnbezogenen Abgaben hat primär zwei Gründe. Erstens kommt das Aufkommen unterschiedlichen Institutionen und Verwendungszwecken zu. Zweitens werden Beiträge als Anspruchsberechnungsgrundlage für verschiedene öffentliche Leistungen herangezogen und sind damit zweckgebunden, während die Einnahmen aus der Lohnsteuer (wie im Grunde alle anderen Steuereinnahmen auch) gemäß dem Nonaffektationsprinzip in den allgemeinen Steuertopf fließen und keiner bestimmten Verwendung zugeführt werden.

Für den Beschäftigten ist die Gesamtbelastung durch diese beiden Abgaben relevant. Entscheidend ist für ihn das Nettoeinkommen, das nach dem Abzug von Steuern und Abgaben übrig bleibt. Besondere psychologische Bedeutung kommt dabei dem Grenzabgabensatz zu. Denn wie viel dem Arbeitnehmer von einer Lohnerhöhung oder der Ausdehnung des Arbeitsangebots (in Form einer Erhöhung der regulären Arbeitszeit oder zusätzlich geleisteten Überstunden) netto bleibt, entscheidet über das Ausmaß des Arbeitsangebotes. Aufgrund der Komplexität des österreichischen Abgabensystems dient die Belastung der Arbeitseinkommen in der Regel auch als primärer Anhaltspunkt für die subjektive Einschätzung der gesamten Abgabenlast. Für den Arbeitgeber ist hingegen der Bruttolohn entscheidend. Dieser bestimmt die Kosten der Arbeit und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Er ist für die Nachfrage nach Arbeitskräften ausschlaggebend. Die derzeit getrennte Belastung der Lohn-einkommen mit Lohnsteuer und SV-Abgaben führt insbesondere für die Arbeitnehmer zu einem intransparenten System mit unerwünschten ökonomischen Effekten.

Jede Reform des gegenwärtigen Einkommensteuersystems wird sich mit dieser Intransparenz auseinandersetzen müssen. Darüber hinaus ist jede periodisch stattfindende Steuerreform mit dem Problem der "kalten Progression" konfrontiert, das in Zeiten mit steigender Inflationsrate besonders augenfällig wird. Eine auf längerfristige Ziele ausgerichtete Steuerreform wird ferner eine Entlastung des Faktors Arbeit vorsehen, um die im internationalen Vergleich relativ hohe Abgabenbelastung der Lohn-einkommen mit ihren wachstumsdämpfenden Effekten zu verringern. Diesem Ziel kommt auch eine Entlastung der niedrigen und mittleren Einkommen zu-

¹ Hinzu kommen auf Arbeitgeberseite weitere SV-Abgaben sowie lohnsummenbezogene Abgaben, wie die von den Gemeinden erhobene Kommunalsteuer, und diverse zweckgebundene Beiträge, wie der Wohnbauförderungsbeitrag und der Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds. Diese sind nicht Gegenstand der folgenden Analyse.

gute. Ergänzt werden kann dies im Rahmen der budgetären Möglichkeiten durch eine standortpolitisch relevante Senkung der Belastung hoher Einkommen.

Im Folgenden wird zuerst die aktuelle Belastung von Lohn- und Selbständigeneinkünften dargestellt. Anschließend werden mit Hilfe von internationalen Vergleichen die Besonderheiten des österreichischen Abgabensystems und ihre wichtigsten Ursachen herausgearbeitet. Im nächsten Schritt werden aus den Ursachen und Defiziten mögliche Ziele einer Einkommensteuerreform abgeleitet. Der Hauptteil analysiert dann verschiedene Optionen, mit denen die angesprochenen Ziele erreicht werden können. Er weist auf die von den Reformen betroffenen Gruppen hin, schätzt die Kosten ab und diskutiert die Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Maßnahmen.

1. Ausgangslage

1.1 Abgabenlast auf Lohneinkommen

1.1.1 Lohnsteuer

Der österreichische Lohnsteuertarif gliedert sich in 4 Tarifzonen. Zu versteuerndes Einkommen bis 10.000 € jährlich ist steuerfrei. Anschließend wird jeder weitere Euro bis zu 25.000 € mit 38,3333% besteuert. Einkommensteile zwischen 25.000 und 51.000 € werden mit 43,5962% besteuert. Alle darüber liegenden Einkommensteile werden mit dem Spitzensteuersatz von 50% belastet. Aufgrund der Begünstigung des 13. und 14. Monatsgehaltes, die nur mit 6% besteuert werden (so genannte Sechstelbegünstigung), ist die effektive nominelle Belastung der Lohneinkommen durch die Lohnsteuer in den einzelnen Tarifzonen jedoch um 4,6 bis 6 Prozentpunkte geringer als der nominelle Tarif (vgl. Übersicht 1). Diese steuerliche Ausnahmeregelung, die in dieser Form international einzigartig ist, wurde als Kompensation für unselbständig Erwerbstätige gegenüber Selbständigen eingeführt. Denn Selbständige können im Veranlagungsverfahren diverse Abzugsposten (Betriebsausgaben) geltend machen, wodurch sich ihr zu versteuerndes Einkommen und ihre Steuerlast reduzieren. Es wurde seinerzeit davon ausgegangen, dass gewisse Gestaltungsmöglichkeiten bestehen, die bei einigen Gütern eine Doppelverwendung für gewerbliche und private Nutzung erlauben. Unselbständig Beschäftigte, bei denen die Lohnsteuer im Quellenabzugsverfahren vom Arbeitnehmer einbehalten und an den Fiskus abgeführt wird, haben diese Gestaltungsmöglichkeiten bezüglich ihrer steuerlichen Bemessungsgrundlage nicht und würden daher ohne die "Sechstelbegünstigung" steuerlich benachteiligt.

Übersicht 1: Lohnsteuertarif in Österreich

zu versteuerndes Jahreseinkommen (in €)	Tariflicher Steuersatz (Grenzsteuersatz)	Effektiver Grenzsteuersatz unter Miteinbeziehung der "Sechstelbegünstigung"	Differenz tarifliche Grenzsteuersatz – effektiver Grenzsteuersatz (in Prozentpunkten)
bis 10.000	0%	0%	0
10.001 bis 25.000	38,3333%	33,71%	-4,59
25.001 bis 51.000	43,5962%	38,23%	-5,3662
ab 51.000	50%	43,71%	-6,29

Die Sechstelbegünstigung führt dazu, dass die Sprünge von einer Tarifstufe auf die nächste kleiner werden, die Progression somit entschärft wird. Höhere Einkommen profitieren von der Sonderregelung besonders stark, da die niedrigere Besteuerung des 13. und 14. Gehalts ihren Grenzsteuersatz am stärksten reduziert. Dies führt andererseits dazu, dass nur unternehmerische Einkünfte (Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit sowie Einkünfte aus Gewerbebetrieb) unabhängig von der Gewinnverwendung mit einem effektiven Einkommensteuer-Spitzensatz von 50% besteuert werden.

Die Sechstelbegünstigung hat aber nicht nur verteilungspolitische Auswirkungen. Wegen der komplizierten und intransparenten Regelung wird nämlich vor allem im Ausland und bei internationalen Steuerlastvergleichen die steuerliche Belastung von Arbeitnehmereinkommen oft nur verzerrt wahrgenommen. Vor allem Spitzenkräfte, die aufgrund ihrer Qualifikation ein hohes Einkommen beziehen, könnten bei oberflächlich kommentierten Vergleichen von dem hohen tariflichen Steuersatz (50%) abgeschreckt werden, obwohl die tatsächliche Belastung viel geringer ist (43,71%).

Da die Begünstigung nur für Auszahlungen aus inländischer Quelle gewährt wird, schätzen Steuerrechtsexperten² die Regelung zudem als europarechtswidrig ein. Denn im Ausland setzt sich der Jahresbezug in der Regel aus 12 Monatsbezügen zusammen. Aus diesem Grund ist auch keine Begünstigung nach dem österreichischen System, also für weitere Monatsbezüge, möglich.

Für den Staatshaushalt bedeutet die Sechstelbegünstigung jährlich einen Steuerausfall von rund 5,3 Mrd. € (2006) bei einem Gesamtlohnsteueraufkommen von 18,1 Mrd. € (2006). Bei einer Streichung der Sechstelbegünstigung könnte dieses Aufkommensvolumen verwendet werden, um die tariflichen Steuersätze für unselbständig Beschäftigte den effektiven Steuersätzen anzupassen. Die Gesamtbelastung der Steuerpflichtigen würde gleich bleiben, sich jedoch gleichmäßig auf die 14 Monatsgehälter verteilen.

² Vgl. etwa Achatz (2008).

1.1.2 Lohnsteuer: Eingangs- und Spitzensteuersätze im internationalen Vergleich

Selbst wenn man die Sechstelbegünstigung berücksichtigt, die den Eingangssteuersatz effektiv um 4,6 Prozentpunkte auf 33,71% senkt, ist die steuerliche Belastung von niedrigen Einkommen im internationalen Vergleich sehr hoch. Die Steuer greift ab 10.000 € zu versteuerndem Jahreseinkommen und springt dann von 0% auf (effektive) 33,71%. Eingangssteuersätze, die deutlich über 30% liegen, gibt es außer in Österreich nur in Norwegen (37%), Dänemark (38%) und den Niederlanden (33,65%, davon 31,75% SV-Beiträge).³ Der effektive Eingangssteuersatz von 33,71% liegt weit über dem EU-15-Durchschnitt von rund 24% (EU 27: rund 22%). Im Vergleich zu den anderen europäischen Ländern reicht der Bereich, in dem der Eingangssteuersatz greift, mit bis zu 25.000€ zu versteuerndes Jahreseinkommen jedoch relativ weit: Der Durchschnitt der EU 15 liegt hier bei nur rund 18.000 €.

Der nominelle Spitzensteuersatz des österreichischen Einkommensteuersystems liegt mit 50% knapp über dem Durchschnittswert der EU 15 von rund 47% und deutlich über dem Durchschnittswert der EU 27, der rund 39% beträgt. Berücksichtigt man jedoch die Sechstelbegünstigung, so kommt man in Österreich für die unselbständig Beschäftigten auf einen Wert von 43,7%. Damit liegt Österreich zwar noch immer über dem Durchschnitt der EU 27, jedoch deutlich unter jenem der EU 15.

1.1.3 Grenzbelastung durch Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge

Neben der Lohnsteuer werden die Arbeitseinkommen auch durch die SV-Beiträge belastet. Aufgrund der Höchstbeitragsgrundlage (2008: ca. 55.021 € Jahresbruttobezug⁴), aber auch aufgrund der Geringfügigkeitsgrenze (2008: ab ca. 4.886 € Jahresbruttobezug⁵) kommt es dabei zu einem Grenzabgabensatzverlauf, der vom Grenzsteuersatzverlauf der Lohnsteuer erheblich abweicht. Die gesamte Grenzbelastung lässt sich in 6 Stufen darstellen.⁶ Ab der Geringfügigkeitsgrenze von (ca.) 4.886 € zu versteuerndem Jahreseinkommen (das hier dem Jahresbruttobezug entspricht) sind SV-Beiträge zu entrichten. Ab 10.000 € bzw. 25.000 € zu versteuerndem Jahreseinkommen kommt die Lohnsteuer (effektiv: 33,71% bzw. tariflich: 38,23%) hinzu. In diesem Bereich, also zwischen 25.000 € und 38.638 € zu versteuerndem Jahreseinkommen, ist die Grenzbelastung am höchsten, sie liegt bei 45,56% bzw. 49,25%. Darüber liegende Einkommen sind aufgrund der Höchstbeitragsgrundlage der SV-Beiträge weniger stark

³ Zum Vergleich herangezogen wurden die EU-27-Staaten, Norwegen, Schweiz, Nordamerika und Japan.

⁴ Höchstbemessungsgrundlage 2008: 3.930 € brutto/Monat, das entspricht einem Jahresbruttobezug von rund 55.021 €, bzw. einem zu versteuerndem Jahreseinkommen von 47.260 €.

⁵ Geringfügigkeitsgrenze 2008: 349,01 € brutto/Monat, das entspricht einem Jahresbruttobezug von 4.886 €. Das zu versteuerndem Jahreseinkommen ist in diesem Fall das Selbe, 4.886 €.

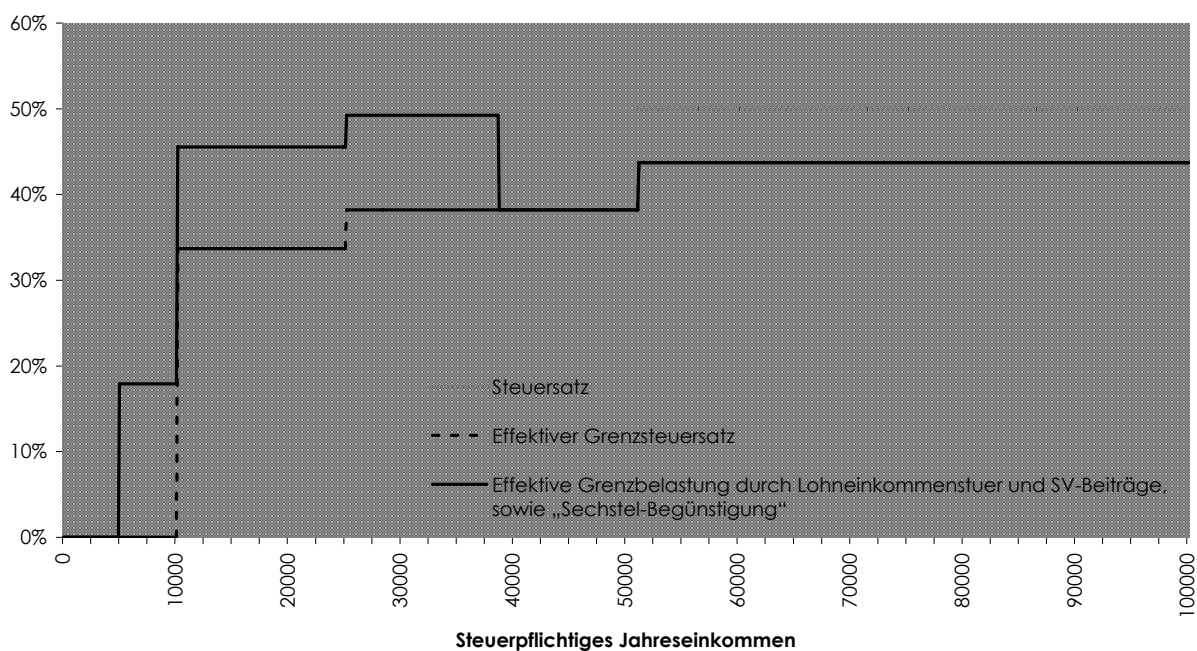
⁶ Der Entfall der Arbeitslosenversicherungsbeiträge für Einkommen bis 1.100 € sowie die gestaffelte Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge für Einkommen bis 1.350 €, die ab dem 1. Juli 2008 in Kraft tritt, wurde hier nicht berücksichtigt.

belastet, die Grenzbelastung entspricht in diesen Bereichen den effektiven Einkommensteuertarifen, also 38,23% bzw. 43,71% (vgl. Übersicht 2 und Abbildung 1).

Übersicht 2: Grenzbelastung von Lohneinkommen in Österreich+

Jahresbruttobezug in €	zu versteuerndes Jahreseinkommen in €	Tarifsatz (Grenzsteuersatz)	Effektiver Grenz- steuersatz unter Miteinbeziehung der "Sechstel- begünstigung"	Effektive Grenz- belastung durch Lohneinkommen- steuer und SV- Beiträge sowie "Sechstel- begünstigung"
bis 4886	bis 4886	0%	0%	0%
4887 bis 14.000	bis 10.000			17,93%
14.001 bis 35.875	10.001 bis 25.000	38,3333%	33,71%	45,56%
35.875 bis 55.234	25.001 bis 38.638	43,5962%	38,23%	49,25%
55.235 bis 69.601	38.639 bis 51.000			38,23%
ab 69.602	ab 51.000	50%	43,71%	43,71%

Abbildung 1: Grenzbelastung des steuerpflichtigen Jahreseinkommen (inkl. 13./14.Gehalt)



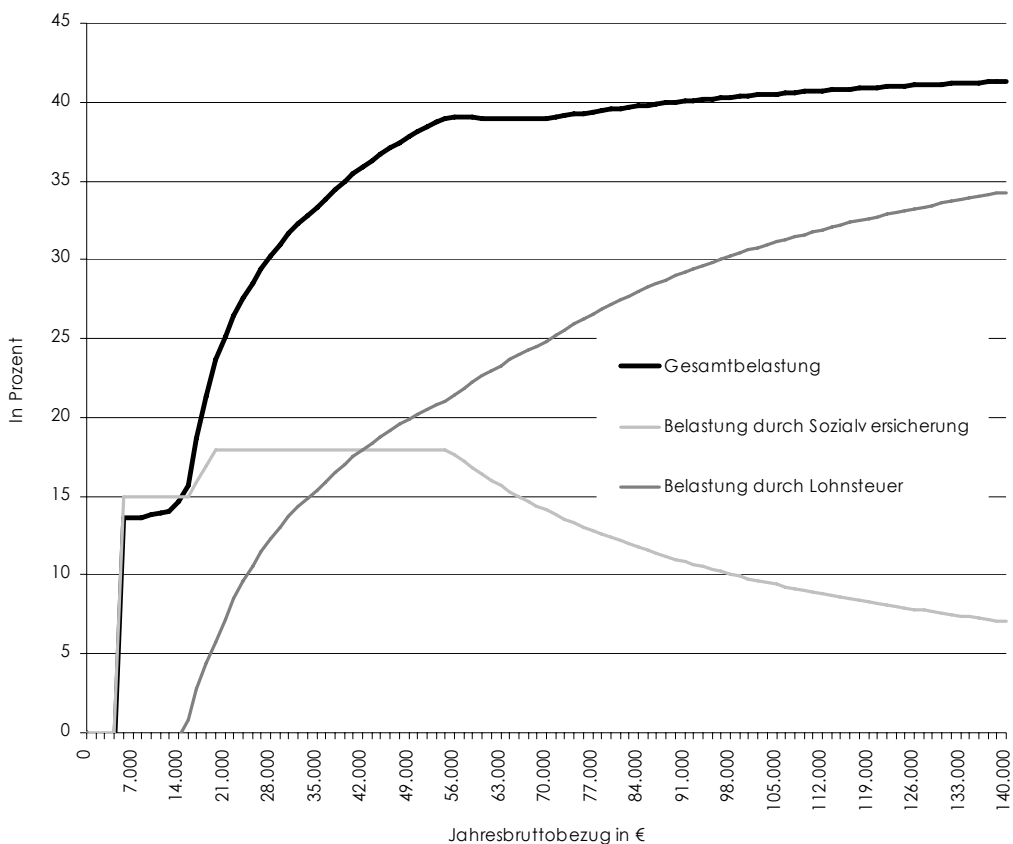
Q: Eigene Berechnung.

1.1.4 Durchschnittliche Belastung durch Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge

Die progressive Wirkung des Einkommensteuersystems wird durch die indirekt regressive Wirkung der SV-Beiträge abgeschwächt. Diese regressive Wirkung entsteht durch die Höchstbeitragsgrundlage, oberhalb derer zusätzliche Einkommenseile nicht mehr abgabepflichtig sind.

Insgesamt wirkt die Belastung der Lohnneinkommen mit Lohnsteuer und SV-Beiträgen daher nur bis zu einem Jahresbruttobezug von rund 54.000 € progressiv, wobei der Progressionsgrad rasch abnimmt. Im Bereich zwischen 54.000 € und 71.000 € bleibt der Durchschnittssteuersatz praktisch konstant. Ab 71.000 € setzt wieder eine leichte Progression ein, der Durchschnittssteuersatz nimmt bis zu einem Jahresbruttoeinkommen von 140.000 € aber nur um rund 1,4 Prozentpunkte zu. Die Kombination des direkt progressiven Lohnsteuertarifs mit den indirekt regressiven SV-Beiträgen führt somit dazu, dass die Lohnneinkommen oberhalb einer gewissen Grenze nur mehr sehr schwach progressiv belastet werden, die oberen Einkommensbereiche somit de facto einer proportionalen Gesamtbelastung unterliegen (Abbildung 2).

Abbildung 2: Durchschnittliche Belastung eines Jahresbruttobezuges (inkl. 13./14.Gehalt) mit Sozialversicherung und Steuern



Q: BMF, WIFO-Berechnung.

1.1.5 Auswirkungen

Die Abgabenbelastung der Lohneinkommen hat aufgrund der Kombination von Einkommensteuer mit der Sechstelbegünstigung und den SV-Beiträgen eine Reihe von negativen ökonomischen Nebeneffekten:

- Der hohe Eingangssteuersatz (effektiv: 33,71%) führt in Verbindung mit den SV-Abgaben zu einer Grenzbelastung von 45,56%. Diese hohe Grenzbelastung wirkt sich negativ auf die Ausweitung des Arbeitsangebotes aus. Sie fördert das Ausweichen in die Schattenwirtschaft und hemmt den Umstieg von der Teilzeit- in die Vollzeitbeschäftigung.
- Durch die regressive Wirkung der SV-Beiträge ist die Grenzbelastung für mittlere Einkommen deutlich höher als jene im Bereich der hohen Einkommen. Während beispielsweise dem Lohnsteuerpflichtigen mit einem zu versteuernden Einkommen von 30.000 € von einem zusätzlich verdienten Euro 51 Cent bleiben, bedeutet ein zusätzlich verdienter Euro bei einem zu versteuernden Einkommen von 40.000 und 50.000 € 61 Cent zusätzliches Nettoeinkommen.
- Der effektive Einkommensteuersatz liegt mit 43,71% im internationalen Mittelfeld. Die intransparente Gestaltung der Einkommensbesteuerung durch die Sechstelbegünstigung gibt jedoch ein verzerrtes Bild der Belastung von Lohneinkommen wieder. Der hohe nominelle Einkommensteuer-Satz (50%) senkt den Anreiz für hochqualifizierte Arbeitnehmer, aus dem Ausland eine Beschäftigung in Österreich anzunehmen. Außerdem bedeutet er im grenznahen Gebiet für Personengesellschaften einen Anreiz, ihren Sitz in das niedriger besteuerte Ausland zu verlagern.

1.2 Ursachen der hohen Belastung

1.2.1 Strukturell hohe Belastung des Faktors Arbeit

Die Einkommensteuer, die SV-Beiträge (auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite) und die sonstigen lohnsummenbezogenen Abgaben haben – auch im internationalen Vergleich – in Österreich einen höheren und zudem langfristig wachsenden Anteil am Gesamtabgabenaufkommen. Sowohl im Durchschnitt der OECD-Staaten als auch in jenem der EU 19 ging der Anteil dieser Abgaben am Gesamtabgabenaufkommen seit 1980 von 53% (OECD) bzw. 58% (EU 19) auf 51% bzw. 53,7% zurück. In Österreich stieg dieser Anteil im gleichen Zeitraum von 61,1% auf 62,7% an.⁷

Auch in Relation zum Bruttoinlandsprodukt hat das Aufkommen der Abgaben auf Lohneinkommen in Österreich ein besonders starkes Gewicht. Während ihr Anteil am BIP im Durch-

⁷ Quelle: OECD, "Revenue Statistics 1965-2006 – 2007 Edition", Paris 2007.

schnitt der EU 19 seit 1980 praktisch unverändert bei rund 21% liegt, hat er in Österreich von 23,8% auf 26,4% zugenommen.

Die Betrachtung der impliziten Steuerbelastung⁸ des Faktors Arbeit liefert ein ähnliches Bild. Im Durchschnitt der EU 27 ging die Belastung seit 1995 um 0,7 Prozentpunkte auf 35,2% zurück, während sie in Österreich im gleichen Zeitraum um 2,2 Prozentpunkte auf 40,9% anstieg (Übersicht 3).

Übersicht 3: Implizite Steuersätze auf den Faktor Arbeit in %

	1995	2005	1995 - 2005
Österreich	38,7	40,9	2,2
EU 27	35,8	35,2	-0,7
EU 13	36,0	36,8	0,8
EU 25	35,8	35,6	-0,3

Q: Europäische Kommission.

1.2.2 Kalte Progression

Nominelle Einkommenssteigerungen, die nur dem Inflationsausgleich dienen, führen als Folge des progressiven Einkommensteuertarifs zu einer "schleichenden" Steuererhöhung. Ohne eine regelmäßige Anpassung der Tarifgrenzen in der Einkommensteuer ergeben sich dann Netto-reallohnverluste. Diese "kalte Progression" verstärkt das strukturelle Ungleichgewicht zwischen der Besteuerung verschiedener Faktoren. Im Gegensatz zu proportionalen oder mengenbezogenen Steuern steigt die Belastung beim progressiven Tarif mit der Inflation stetig an.

Die Auswirkungen der kalten Progression sind am stärksten bei Steuerpflichtigen, deren Einkommen nahe an einer der drei Tarifgrenzen liegt. Einkommensbezieher, die zuletzt nicht mehr als 10.000 € (zu versteuerndes Einkommen) verdienten, sind von der kalten Progression praktisch nicht betroffen. Für einen Steuerpflichtigen, der im Jahr 2005 ein zu versteuerndes Einkommen von rund 10.300 € erzielte, das bis 2008 aufgrund von inflationsausgleichenden Zuwächsen auf 11.000 € anstieg, bedeutet die kalte Progression eine Mehrbelastung von rund 1,4 Prozentpunkten. Noch gravierender sind jedoch die Auswirkungen für Einkommen, die etwas darüber liegen. So führt die kalte Progression bei einem Einkommen im Jahr 2005 von rund 11.300 € (2008:12.000 €) zu einer Mehrbelastung von 2,3 Prozentpunkten. Bei darüber liegenden Einkommen ist der Effekt jedoch wieder geringer, so beträgt die Mehrbelastung zwar noch bis zu einem Einkommen im Jahr 2005 von rund 17.000 € über 1,5 Prozentpunkte, er geht bis zu einem zu versteuerndem Einkommen von rund 34.000 € aber auf unter einen Prozent-

⁸ Die impliziten makroökonomischen Steuersätze werden mit Hilfe des tatsächlichen Steueraufkommens errechnet, das auf die zugehörige makroökonomische Steuerbasis bezogen ist.

punkt zurück. Bei einem zu versteuernden Einkommen von rund 90.000 € beträgt er nur mehr 0,6 Prozentpunkte (Übersicht 4).

Die kalte Progression bedeutet also vor allem für Steuerpflichtige, deren zu versteuerndes Einkommen zwischen 10.000 und 17.000 € beträgt, eine signifikante Mehrbelastung, betrifft aber alle Steuerpflichtigen, deren zu versteuerndes Einkommen über der Steuerfreibetragsgrenze von 10.000 € liegt.

Übersicht 4: Veränderung der Belastung von Lohneinkommen durch die kalte Progression

Bemessungsgrundlage Tarifbesteuerung (2005 real vergleichbar)		Veränderung der Abgabenbelastung von 2005 auf 2008 (Kalte Progression)		Bemessungsgrundlage Tarifbesteuerung (2005 real vergleichbar)		Veränderung der Abgabenbelastung von 2005 auf 2008 (Kalte Progression)	
2005	2008	In Euro	In %-Punkten	2005	2008	In Euro	In %-Punkten
0	0	± 0,0	± 0,00	30.957	33.000	+ 890,8	+ 1,10
938	1.000	- 1,4	+ 0,03	31.895	34.000	+ 917,8	+ 1,07
1.876	2.000	- 2,7	+ 0,01	32.833	35.000	+ 944,8	+ 1,04
2.814	3.000	- 4,1	+ 0,01	33.771	36.000	+ 971,8	+ 1,01
3.752	4.000	- 5,4	+ 0,01	34.709	37.000	+ 998,8	+ 0,98
4.690	5.000	- 2,8	+ 0,08	35.647	38.000	+ 1.025,7	+ 0,95
5.628	6.000	± 0,0	+ 0,12	36.585	39.000	+ 1.052,7	+ 0,93
6.567	7.000	± 0,0	+ 0,10	37.523	40.000	+ 1.079,7	+ 0,91
7.505	8.000	± 0,0	+ 0,09	38.461	41.000	+ 1.106,7	+ 0,88
8.443	9.000	± 0,0	+ 0,08	39.399	42.000	+ 1.133,7	+ 0,86
9.381	10.000	± 0,0	+ 0,07	40.338	43.000	+ 1.160,7	+ 0,84
10.319	11.000	+ 148,3	+ 1,41	41.276	44.000	+ 1.187,7	+ 0,82
11.257	12.000	+ 284,8	+ 2,30	42.214	45.000	+ 1.214,7	+ 0,81
12.195	13.000	+ 308,6	+ 2,12	43.152	46.000	+ 1.241,7	+ 0,79
13.133	14.000	+ 332,3	+ 1,97	44.090	47.000	+ 1.268,7	+ 0,77
14.071	15.000	+ 356,0	+ 1,84	45.028	48.000	+ 1.295,7	+ 0,76
15.009	16.000	+ 379,8	+ 1,72	45.966	49.000	+ 1.322,7	+ 0,74
15.947	17.000	+ 403,5	+ 1,62	46.904	50.000	+ 1.349,7	+ 0,73
16.885	18.000	+ 427,2	+ 1,53	47.842	51.000	+ 1.376,7	+ 0,71
17.824	19.000	+ 451,0	+ 1,45	48.780	52.000	+ 1.467,7	+ 0,82
18.762	20.000	+ 474,7	+ 1,38	49.718	53.000	+ 1.558,7	+ 0,93
19.700	21.000	+ 498,4	+ 1,31	50.656	54.000	+ 1.649,8	+ 1,03
20.638	22.000	+ 522,2	+ 1,25	51.595	55.000	+ 1.702,7	+ 1,05
21.576	23.000	+ 545,9	+ 1,20	56.285	60.000	+ 1.857,5	+ 0,96
22.514	24.000	+ 569,6	+ 1,15	60.975	65.000	+ 2.012,3	+ 0,89
23.452	25.000	+ 593,4	+ 1,10	65.666	70.000	+ 2.167,1	+ 0,83
24.390	26.000	+ 669,7	+ 1,26	70.356	75.000	+ 2.321,9	+ 0,77
25.328	27.000	+ 728,8	+ 1,34	75.047	80.000	+ 2.476,7	+ 0,72
26.266	28.000	+ 755,8	+ 1,30	79.737	85.000	+ 2.631,5	+ 0,68
27.204	29.000	+ 782,8	+ 1,25	84.427	90.000	+ 2.786,3	+ 0,64
28.142	30.000	+ 809,8	+ 1,21	89.118	95.000	+ 2.941,1	+ 0,61
29.081	31.000	+ 836,8	+ 1,17	93.808	100.000	+ 3.095,8	+ 0,58
30.019	32.000	+ 863,8	+ 1,13				

Q: WIFO-Berechnung.

1.2.3 Belastung des Faktors Arbeit nach Höhe der Einkommen unterschiedlich

Mithilfe der Ergebnisse der OECD-Studie "Taxing Wages" (OECD, 2007a) lässt sich die unterschiedliche Entwicklung Belastung von Lohneinkommen nach drei unterschiedlichen Einkommenshöhen darstellen, und zwar für niedrige Einkommen (2/3 des Durchschnittslohnes), für mittlere Einkommen (Durchschnittslohn) und für hohe Einkommen (5/3 des Durchschnittslohnes). Im Jahr 2000 betrug dabei die Belastung in Österreich sowohl für niedrige als auch für mittlere Lohneinkommen in etwa den Werten der EU 15. Nur die Belastung von hohen Einkommen lag in Österreich um rund einen Prozentpunkt unter dem EU-15-Durchschnitt. Die in Österreich relativ starke Belastung der unteren und mittleren Einkommen führt dazu, dass auf Haushaltsebene vom Abgabensystem kaum umverteilende Wirkungen ausgehen. Die Belastung durch die Einkommensteuer ist bei hohen Einkommen in Österreich um 7 Prozentpunkte höher als bei den mittleren Einkommen. Aufgrund der regressiven Wirkung der SV-Beiträge ist der Unterschied in der Gesamtbelastung zwischen diesen beiden Gruppen jedoch viel geringer, er beträgt nur 4,4%. Die Ursache dafür liegt vor allem an der in Österreich so starken Bedeutung der Sozialabgaben (Guger – Marterbauer, 2007), deren Aufkommen fast doppelt so hoch ist wie jenes aus der Einkommensteuer. Zugleich stellen sie für 80% der unselbständig Beschäftigten die größte direkte Abgabe dar.

Die Gesamtbelastung des Faktors Arbeit stieg in Österreich bis 2007 stark an, betroffen sind davon in erster Linie die mittleren und niedrigen Einkommen, deren Belastung um 2,23 bzw. 2,58 Prozentpunkte stieg. Auch bei den hohen Einkommen nahm die Belastung zu, jedoch nur um 1,61 Prozentpunkte.

Im Bereich der Durchschnittseinkommen und darunter schlägt die durch die kalte Progression verursachte höhere Belastung aus der Einkommensteuer voll auf die Nettolöhne durch. Bei den höheren Einkommen wird der Effekt der kalten Progression gedämpft, weil für diese Gruppe die Belastung durch SV-Beiträge seit 2000 um rund einen Prozentpunkt gesunken ist.

Insgesamt hat der Progressionsgrad des Einkommensteuersystems in Verbindung mit den SV-Beiträgen seit 2000 abgenommen. Die relative Belastung hat sich stärker zu den mittleren und niedrigen Einkommen verschoben, während die hohen Einkommen relativ zu den beiden anderen Gruppen entlastet wurden. Denn während die Belastung von niedrigen und mittleren Einkommen seit 2000 um 2,23 bzw. 2,58 Prozentpunkte anstieg, nahm die Belastung im Bereich der hohen Einkommen "nur" um 1,61 Prozentpunkte zu (vgl. Übersichten 5 und 6). Die Entwicklung in Österreich verläuft dabei gegen den internationalen Trend. In den EU 15 beispielsweise nahm die Belastung von Lohneinkommen bei allen drei Einkommensgruppen ab. Am stärksten viel die Entlastung dabei bei den niedrigen Einkommen (-1,22 Prozentpunkte) aus. Mittlere (-0,83 Prozentpunkte) und hohe Einkommen (-0,72%) wurden auch entlastet, jedoch weniger stark. Im Durchschnitt der EU 15 hat sich daher die Belastung der Lohneinkommen leicht von den niedrigen zu den mittleren und hohen Einkommen verschoben.

Übersicht 5: Belastung eines Lohn Einkommens in der Höhe von 67%, 100% und 167% des Durchschnittslohneinkommens durch die Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge in % des Bruttolohnes

	2000			2007			2000-2007		
	67%	100%	167%	67%	100%	167%	67%	100%	167%
Österreich	25,6	31,0	36,3	27,8	33,5	37,9	2,23	2,58	1,61
OECD	22,5	26,6	32,5	22,1	26,6	32,2	-0,43	0,05	-0,27
EU 15	25,9	30,7	37,2	24,7	29,9	36,5	-1,22	-0,83	-0,72
EU 19	25,7	30,0	35,9	24,5	29,6	35,6	-1,16	-0,35	-0,32

Q: OECD Taxing Wages 2006-2007, 2007.

Übersicht 6: Belastung eines Lohn Einkommens in der Höhe von 67%, 100% und 167% des Durchschnittslohneinkommens durch die Einkommensteuer in % des Bruttolohnes

	2000			2007			2000-2007		
	67%	100%	167%	67%	100%	167%	67%	100%	167%
Österreich	7,5	12,9	20,3	9,7	15,5	22,5	2,23	2,58	2,15
OECD	12,2	16,2	23,1	11,4	15,9	22,4	-0,85	-0,22	-0,64
EU 15	13,7	18,3	26,3	12,3	17,6	25,7	-1,39	-0,69	-0,63
EU 19	12,8	16,9	24,1	11,2	16,4	23,6	-1,60	-0,54	-0,53

Q: OECD Taxing Wages 2006-2007, 2007.

Dem Staatshaushalt brachte die kalte Progression allein bei Arbeitnehmern und Pensionisten seit 2005 jährlich rund 870 Mio. €⁹ (Arbeitnehmer 650 Mio. €, Pensionisten 220 Mio. €) an Mehreinnahmen. Um die zusätzliche Belastung der Lohnsteuerpflichtigen (seit 2005) kompensieren zu können, müsste daher mindestens eine Entlastung in der Höhe von 2,5 Mrd. € erfolgen.

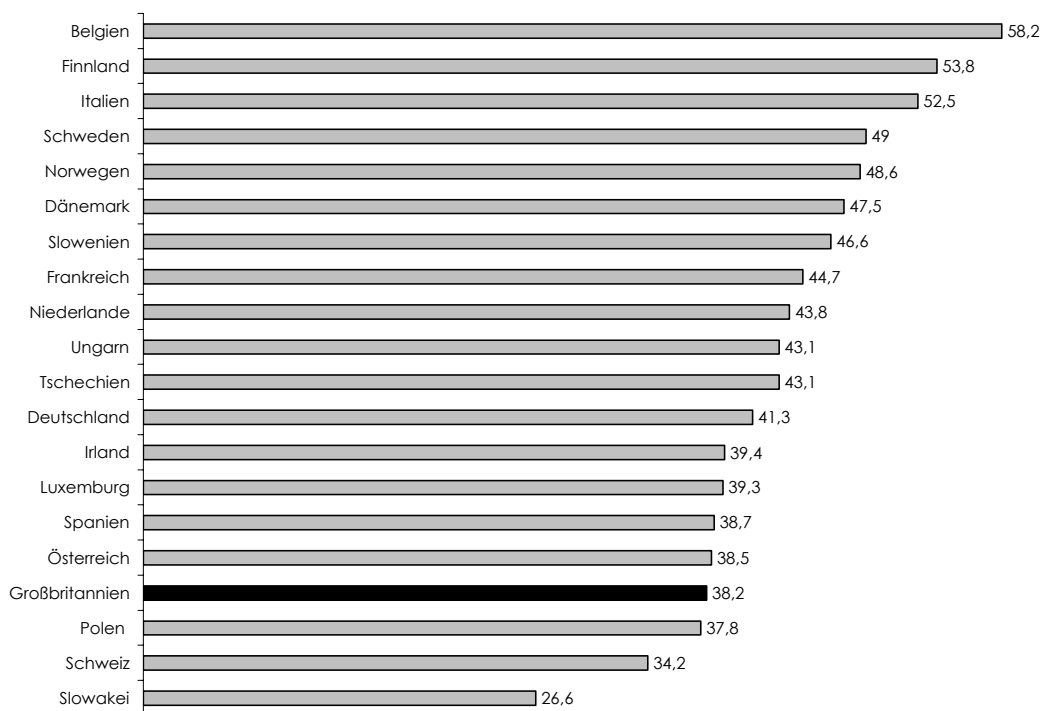
In der Studie des BAK (2007) wird die Gesamtbelastung von Spitzeneinkommen durch Einkommensteuer, Gemeindesteuern sowie vom Arbeitgeber zu entrichtende Lohnsummensteuern und SV-Beiträge betrachtet. Dabei wird deutlich, dass in Österreich die Belastung von Spitzeneinkommen im internationalen Vergleich im unteren Mittelfeld liegt. Dabei werden allerdings Abgaben, denen eine direkte Gegenleistung gegenüber steht, nicht als Belastung gewertet. Dies gilt hier vor allem für Beiträge zur Krankenversicherung und Teile der Pensionsversicherungsbeiträge.¹⁰

⁹ Berechnung basierend auf der Lohnsteuerstatistik 2006 mit einer Steigerung der Bezüge nach dem VPI um jährlich 2,2%.

¹⁰ In der Studie des BAK werden SV-Beiträge nur als Abgaben definiert und erfasst, wenn diese keinen Versicherungscharakter besitzen. Daher gilt die Krankenversicherung nicht als Abgabe und die gesetzliche Pensionsversicherung wird zum Teil als Abgabe angesehen. Dagegen wird die Arbeitslosenversicherung bei Spitzenverdienern aufgrund ihres geringen Risikos, arbeitslos zu werden, als Abgabe betrachtet.

Betrachtet man die europäischen Staaten, so liegt die Durchschnittsbelastung eines Jahreseinkommens von 100.000 €¹¹ in Österreich mit 38,5% nur über jener der Slowakei (26,6%), der Schweiz (34,2%),¹² Polens (37,8%) und Großbritanniens (38,2%). Die Durchschnittsbelastung ist in anderen Nachbarländern Österreichs bedeutend höher, sie liegt für Deutschland bei 41,3%, für Tschechien bei 43,1%, für Slowenien bei 46,6% und für Italien bei 52,5% (Abbildung 3).

Abbildung 3: Abgabenbelastung eines verfügbaren Jahreseinkommens von 100.000 € :



Q: BAK Basel.

2. Ziele von Reformen im österreichischen Einkommensteuersystem

Anhand der eben erläuterten Eigenschaften des österreichischen Einkommensteuersystems lassen sich folgende Ziele einer Steuerreform ableiten:

¹¹ Die Durchschnittsbelastung wird definiert als die Differenz (in % des verfügbaren Jahreseinkommens) zwischen dem Bruttolohn, den der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer bezahlt, und dem verfügbaren Jahreseinkommen in der Höhe von 100.000 €.

¹² Arithmetisches Mittel verschiedener Kantonhauptstandorte (24,0% bis 38,9%).

- Entlastung niedriger und mittlerer Einkommen
- Vereinfachung des Systems
- Entlastung hoher Einkommen

1. Entlastung niedriger und mittlerer Einkommen

Durch die hohe Grenzbelastung im Bereich der niedrigen und mittleren Einkommen werden negative Arbeitsanreize gesetzt. Diese können zu einem niedrigeren Arbeitsangebot, zum Verharren in der Teilzeitbeschäftigung oder zu einem Ausweichen in die Schattenwirtschaft führen. Zugleich bedeuteten die Auswirkungen der kalten Progression in den vergangenen Jahren eine kontinuierliche Verschiebung der Abgabenlast von den hohen hin zu den mittleren und niedrigen Einkommen. Eine substantielle Entlastung in diesen Bereichen könnte nicht nur die Armutsgefährdung von Beschäftigten mit niedrigem Einkommen verringern, sondern würde aufgrund der starken Konsumneigung von Haushalten mit niedrigen Einkommen tendenziell die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stärken. Da die niedrig qualifizierten und niedrig entlohnten Arbeitnehmer die größten Beschäftigungsprobleme haben, könnten dadurch positive Anreize gesetzt werden, ein Beschäftigungsverhältnis einzugehen (Guger et al., 2008). Mit einer Entlastung in den betroffenen Bereichen könnte man daher sowohl Wachstums- und Beschäftigungsimpulse setzen als auch den regressiven Verteilungswirkungen entgegenwirken.

Als mögliche Instrumente bieten sich die Senkung des Eingangssteuersatzes und die Schaffung einer zusätzlichen Tarifstufe mit niedrigem Eingangssteuersatz an.¹³ Im Bereich der unteren Einkommen, die keine Lohnsteuer zahlen, stehen als Optionen die Ausweitung der Negativsteuer, die Senkung der SV-Beiträge und die Einführung von gestaffelten Absetzbeträgen zur Verfügung.

2. Vereinfachung des Systems

Die äußerst komplexe Gestaltung des Steuer- und Abgabensystems im Bereich der Arbeitseinkommen stößt nicht nur auf Ablehnung von Seiten der Steuerpflichtigen, sondern begünstigt zudem Gruppen mit Informationsvorteilen und kann durch Verzerrungen zu Fehlallokationen führen. Die komplizierte Berechnung der verschiedenen Steuer- und Abgabenlasten kann für Arbeitnehmer und Arbeitgeber Anreize liefern, auf sachliche oder räumliche Substitutionsmöglichkeiten zurückzugreifen.

Neben der Abschaffung von Ausnahmen und spezifischen Begünstigungen wird in der Debatte um eine Vereinfachung des Steuer- und Abgabensystems vor allem die Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage sowie der integrierte Lohnsteuer- und SV-Tarif genannt.

¹³ Eine Entlastung der niedrigen Einkommen könnte man auch durch eine Verschiebung der Tarifzone für den Eingangssteuersatz erreichen. Das Problem des hohen Eingangssteuersatzes würde dabei jedoch bestehen bleiben.

3. Entlastung hoher Einkommen

Der hohe nominelle Spitzensteuersatz für unselbständig Beschäftigte von 50% führt zu einem verzerrten Bild der tatsächlichen Belastung hoher Einkommen. Die empirische Literatur für Österreich zeigt allerdings ein unterschiedliches Bild, wie weit die Belastung von Spitzeneinkommen zu Wettbewerbsnachteilen führt. Ohne Berücksichtigung der Leistungen aus der Pensionsversicherung sind Spitzeneinkommen in Österreich vergleichsweise hoch belastet. Bezieht man die Leistungen aus der Pensionsversicherung in die Analyse mit ein, liegt die Belastung im internationalen Mittelfeld und damit signifikant unter jener der benachbarten Länder.

Eine Reformoption im Bereich der hohen Einkommen wäre es, die Sechstelbegünstigung abzuschaffen und die tariflichen Steuersätze an die bisherige effektive Belastung anzupassen. Aber auch die Anhebung des Schwellenwertes, ab der der Spitzensteuersatz greift sowie die Senkung des nominellen Spitzensteuersatzes sollen im Folgenden diskutiert werden.

3. Reformoptionen

3.1 Optionen zur Entlastung unterer und mittlerer Einkommen

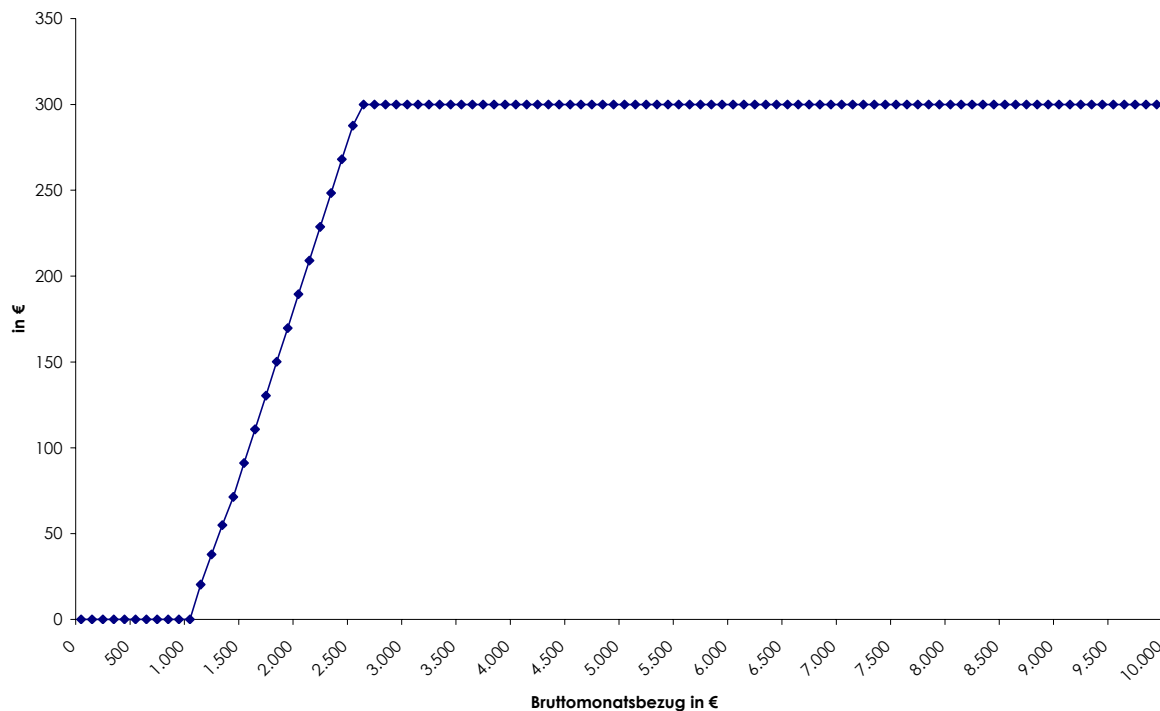
3.1.1 Eingangssteuersatz senken oder Einführung einer zusätzlichen Tarifstufe

Eine Möglichkeit, die Steuerlast aller Steuerpflichtigen, deren zu versteuerndes Einkommen über 10.000 € beträgt, zu senken, wäre eine **Senkung des Eingangssteuersatzes**, der derzeit bei 38,33% (effektiv: 33,71%) liegt. Profitieren würden von der Senkung vor allem Einkommensbezieher, deren Monatsbruttobezug bei rund 2.600 € liegt. Bei einer Absenkung des Eingangsteuersatzes um 2 Prozentpunkte auf 36,33% sinkt die Durchschnittsbelastung in diesem Bereich – gemessen in Prozentpunkten der Gesamtbelastung – mit 0,82 Prozentpunkten am stärksten. Einkommen um 1.500 € und 5.000 € profitieren von der Steuersenkung nur halb so stark (rund 0,43 Prozentpunkte). Eine Senkung des Eingangsteuersatzes kommt auch sehr hohen Einkommen zugute, wenn auch nur in geringerem Ausmaß. Für einen Monatsbruttobezug von 10.000 € beträgt eine Entlastung knapp mehr als 0,2 Prozentpunkte. Für Einkommensbezieher, deren Einkommen unter der Eingangsteuersatzgrenze von 10.000 € zu versteuerndes Jahreseinkommen (ca. 1.000 € Monatsbruttobezug) liegt, bedeutet eine Steuersenkung naturgemäß keine Änderung.

In nominellen Werten steigt die Entlastung der Monatsbruttoeinkommen ab 1.000 € linear an (vgl. Abbildung 4). Bei einem Monatsbruttobezug von 1.800 € erhöht sich das Nettoeinkommen um 150 €. Bei 2.600 € ist der maximale Wert erreicht, die nominelle Entlastung bleibt von hier an konstant und beträgt für alle Einkommen 300 €. Die Senkung des Eingangsteuersatzes um 2 Prozentpunkte würde das Steueraufkommen auf Seiten der Arbeitnehmer und Pensionis-

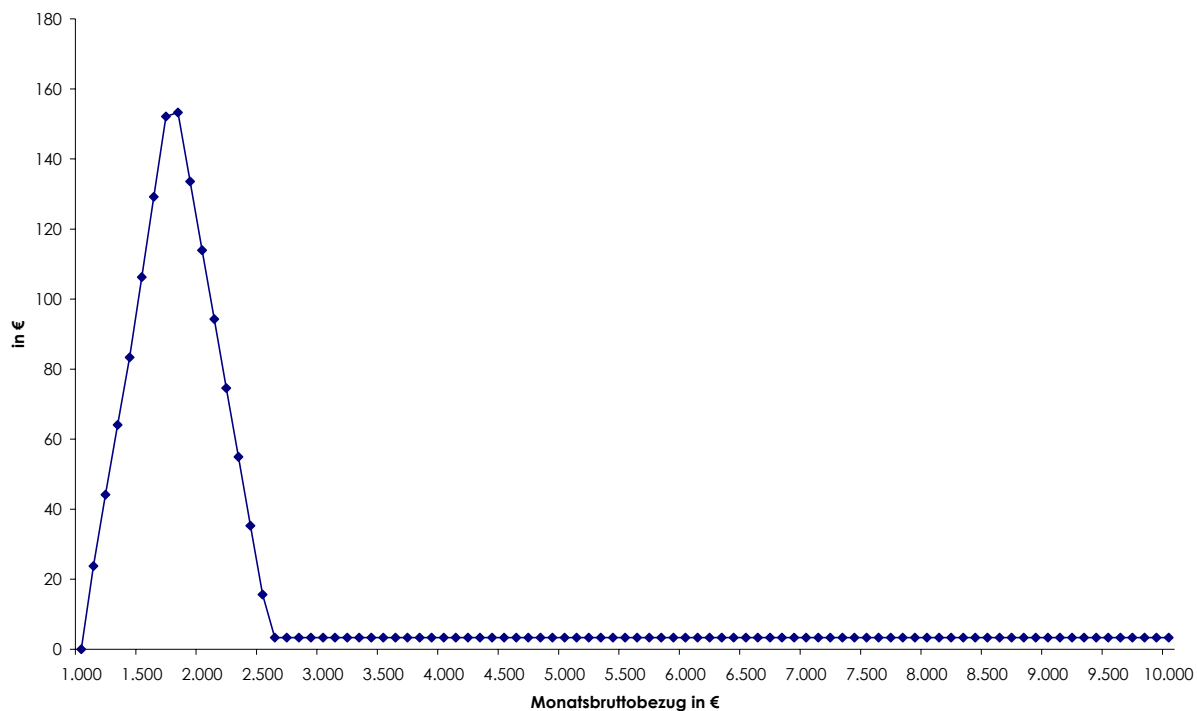
ten um rund 700 Mio. € reduzieren. Hinzu kommen noch die Kosten einer Senkung der veranlagten Einkommensteuer.

Abbildung 4: Entlastung eines Monatsbruttobezuges bei einer Senkung des Eingangsteuersatzes um 2 Prozentpunkte von 38,33 auf 36,33% in € pro Jahr



Eine Alternative zur Senkung des Eingangsteuersatzes stellt die **Einführung einer zusätzlichen Tarifstufe** im Eingangsbereich (etwa im Bereich der zu versteuernden Einkommen zwischen 10.000 € und 17.000 €) dar. So hätte eine zusätzliche Tarifstufe in der Höhe von 34,0% für einen Großteil der Steuerpflichtigen denselben Entlastungseffekt, würde aber niedrige Einkommen (zwischen 1.000 und 2.500 € Monatsbruttoeinkommen) stärker entlasten (Abbildung 5).

Abbildung 5: Entlastung eines Monatsbruttobezuges bei Einführung einer zusätzlichen Tarifstufe für zu versteuernden Einkommen in der Höhe von 10.000 € bis 17.000 € in der Höhe von 34,0% im Vergleich zu einer Senkung des Eingangssteuersatzes um 2 Prozentpunkte von 38,33 auf 36,33% in €



3.1.2 Ausbau der Negativsteuer-Instrumente

Instrumente mit Negativsteuer-Charakter gibt es in Österreich bereits. Durch den Arbeitnehmerabsetzbetrag (54 € jährlich) und den Alleinverdiener- und Alleinerzieherabsetzbetrag wird die Einkommensteuerschuld verringert. Wird dabei die Einkommenssteuerschuld negativ, so wird der Arbeitnehmerabsetzbetrag bis zur Höhe von 10% der Werbungskosten an Pflichtbeiträgen zu Interessensvertretungen und Berufsverbänden (ohne Betriebsumlagen) und der Sozial- und Krankenversicherungsbeiträge sowie der Wohnbauförderungsbeiträge, höchstens 110 € jährlich, gutgeschrieben. Besteht zudem Anspruch auf die Pendlerpauschale, so erhöht sich der Betrag ab 2008 auf 220 €. Die staatlichen Leistungen mit dem Charakter einer Negativsteuer sind derzeit nur von geringer Bedeutung. Bei einem Monatsbruttobezug von 100 € sind es 20 € jährlich. Die maximal gewährte Leistung von 110 € jährlich wird bei einem Monatsbruttoeinkommen von 1.000 € erreicht.

Als Vorteil des Ausbaus der **Negativsteuer** gegenüber einer Senkung der SV-Beiträge wird in der aktuellen Diskussion vor allem die größere Reichweite genannt. So können mit einer Negativsteuer auch Beschäftigte erreicht werden, deren Einkommen unter der Geringfügigkeitsgrenze der SV liegt. Hinzu kommt, dass einzelne Gruppen von einer Senkung bestimmter SV-Beiträge, wie etwa der Arbeitslosenversicherung, nicht betroffen sind. Dieses Problem ist

nicht gegeben, wenn man von einer Senkung der SV-Beiträge insgesamt, im Idealfall von einer Senkung der Krankenversicherungsbeiträge, ausgeht. Von einer Senkung der Krankenversicherungsbeiträge würden sowohl Beamte und Lehrlinge als auch ältere Arbeitnehmer und Pensionisten profitieren.

Einkommen, die unter der Geringfügigkeitsgrenze liegen, profitieren weder von einer Senkung des Lohnsteuereingangssatzes noch von einer Reduzierung der SV-Beiträge. Von den hier aufgezeigten Optionen ist die Negativsteuer daher die einzige, mit der Einkommen unter der Geringfügigkeitsgrenze gestützt werden könnten.

Um Beschäftigungsanreize zu schaffen, eignet sich die Negativsteuer kaum, da ihre Auszahlung – anders als der Abzug der SV-Beiträge – nicht unmittelbar mit der monatlichen Auszahlung des Lohnes verbunden ist, sondern erst im Zuge der Arbeitnehmerveranlagung einmal im Jahr fällig wird.

Aber auch unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungseffizienz ist die Negativsteuer nicht optimal. So werden die Abgabepflichtigen zuerst mit SV-Beiträgen belastet, um später durch die Negativsteuer wieder entlastet zu werden. Besonders für die Bezieher niedriger Einkommen, die Steuerbegünstigungen tendenziell weniger in Anspruch nehmen, bedeutet der aufwändige Prozess der Arbeitnehmerveranlagung einen besonderen Nachteil.

Der Arbeitnehmerabsetzbetrag dient der steuerlichen Entlastung, die arbeitsbezogene Aufwendungen des Arbeitnehmers pauschal abgelten soll, er gilt nicht als verteilungspolitische Maßnahme. Aus Gleichheitsgründen müsste daher im Falle einer Ausweitung des Negativsteuer-Elementes des Arbeitnehmerabsetzbetrages auch der Arbeitnehmerabsetzbetrag selbst erhöht werden.

3.1.3 Senkung der Sozialversicherungsbeiträge oder gestaffelte Absetzbeträge anstelle der Geringfügigkeitsgrenze

Eine Senkung von SV-Beiträgen wird im Gegensatz zur Negativsteuer monatlich wirksam und bedeutet eine unmittelbare Entlastung der Arbeitseinkommen. Im Gegensatz zur Negativsteuer ist mit einer Senkung der SV-Beiträge auch kein administrativer Mehraufwand verbunden.

Sieht man von Sonderregelungen ab, bedeutet die **Senkung der SV-Beiträge** für alle Beitragspflichtigen, deren Einkommen zwischen Geringfügigkeits- und Höchstbeitragsgrundlage liegen, eine Entlastung im selben relativen Ausmaß. Für Einkommen über der Höchstbemesungsgrundlage sinkt die Durchschnittsbelastung durch Sozialabgaben mit steigendem Einkommen, daher profitieren hohe Einkommen auch nur in geringerem Ausmaß von einer Beitragssenkung. Eine Entlastung durch die Reduzierung von SV-Beiträgen würde dem Trend der letzten Jahre entgegenwirken und zu einer stärkeren Progression führen.

Der Ausfall von Einnahmen in der Sozialversicherung müsste aus dem Budget kompensiert werden. Die Senkung von SV-Beiträgen würde also eine Zunahme der Steuerfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme implizieren. Insbesondere bei der Finanzierung des Gesundheitssystems erscheint dies aus ökonomischer Sicht durchaus angebracht, weil in der Krankenversicherung zahlreiche "versicherungsfremde" Leistungen (etwa die Mitversicherung von Familienangehörigen) erbracht werden. Zudem sind viele Leistungen im Gesundheitssystem Sachleistungen, die unabhängig von den Beiträgen des Betroffenen gewährt werden. Bereits heute wird rund ein Drittel der öffentlich finanzierten Gesundheitsausgaben aus dem allgemeinen Budget gedeckt.

Geht man beispielsweise von einer Verringerung der Krankenversicherungsbeiträge um 2 Prozentpunkte für alle Versicherten (einschließlich Pensionisten, Beamte, Selbständige, Arbeitslose) aus, würde das Aufkommen um rund 2,8 Mrd. € sinken. Um die Finanzierung des Krankenversicherungssystems aufrechtzuerhalten, müssten 15% des Einkommensteueraufkommens für die Krankenversicherung zweckgebunden werden.

Profitieren würden von einer Senkung der Krankenversicherungsbeiträge vor allem Einkommensbezieher mit Monatsbruttobezügen zwischen 349 € und 1.000 €. Einkommen in diesem Bereich sind zwar mit SV-Beiträgen, nicht aber mit Einkommensteuer belastet. Deshalb wirkt sich hier die Reduzierung der SV-Beiträge direkt aus. Ab 1.000 € Monatsbruttobezug geht die Entlastung, gemessen an der gesamten Durchschnittsbelastung, allmählich zurück. Einkommensbezieher, deren Monatsbruttobezug unter der Geringfügigkeitsgrenze liegen (2008: 349 €), profitieren von einer Beitragssenkung hingegen nicht (Abbildung 6).

Eine Senkung der SV-Beiträge um 2 Prozentpunkte würde das Gesamtaufkommen der Beiträge von Arbeitnehmern und Pensionisten um rund 11,3 % (1,75 Mrd. € bei Arbeitnehmern / 0,7 Mrd. € bei Pensionisten) reduzieren, gleichzeitig würde aufgrund der damit verbundenen Erhöhung der Bemessungsgrundlage das Lohnsteueraufkommen um rund 3,7% zunehmen (0,6 Mrd. € von Arbeitnehmern / 0,2 Mrd. € von Pensionisten). In Summe würde der Gesamtausfall rund 1,65 Mrd. € betragen.

Eine Alternative zur Senkung der SV-Beiträge stellt die Einführung eines **abschmelzenden Absetzbetrages** dar. Anstelle der Geringfügigkeitsgrenze könnte dieser die sprunghafte Erhöhung der Belastung bei 350 € durch einen konstanten Belastungsanstieg ersetzen. Der Absetzbetrag könnte beispielsweise bei 5.000 € Jahresbruttobezug 750 € betragen und bis zu einem Jahresbruttobezug von 25.000 € eingeschliffen werden. So würden die Beitragszahlungen ab einem Monatsbruttobezug von 350 € kontinuierlich ansteigen und de facto erst bei 1.800 € die reguläre Höhe von 18,075% erreichen. Eine solche Maßnahme könnte positive Beschäftigungsanreize setzen und das Ausweichen in die Schattenwirtschaft eindämmen.

Abbildung 6: Entlastung eines Monatsbruttobezuges bei einer Senkung der Krankenversicherungsbeiträge um 2 Prozentpunkte in Prozentpunkten der Gesamtbelastung in € pro Jahr

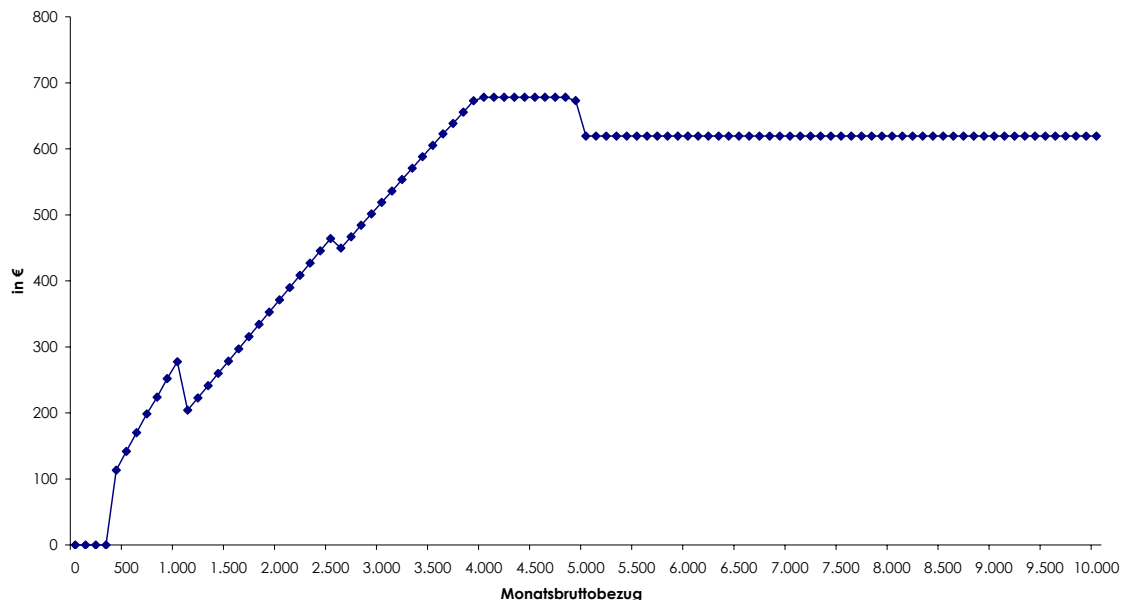
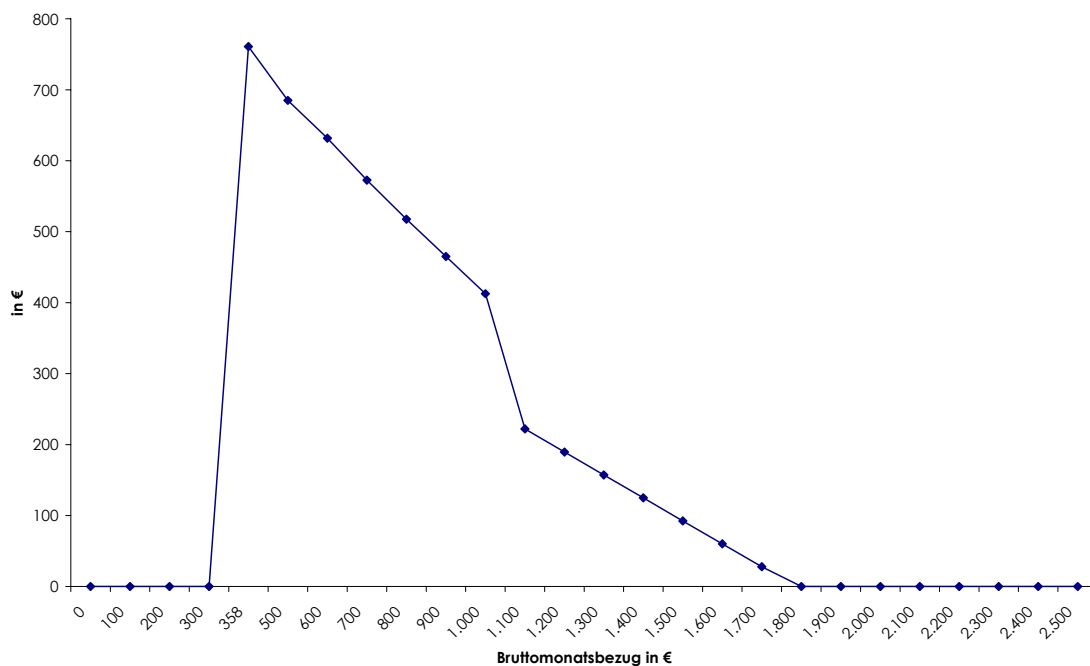


Abbildung 7: Entlastung eines Monatsbruttobezuges durch einen Sozialversicherungs-Absetzbetrag, der beginnend mit 750 € an der aktuellen Geringfügigkeitsgrenze bis zu einem Monatsbruttobezug von 1785 € auf 0 € absinkt, in € pro Jahr



Am stärksten profitieren würden von dieser Entlastung vor allem die Monatsbruttoeinkommen die knapp über der aktuellen Geringfügigkeitsgrenze von 349 € im Monat liegen. Mit steigendem Einkommen würde die Entlastung rasch abnehmen (Abbildung 7).

Ein Sozialversicherungsbeitrags-Absetzbetrag in dieser Form würde arbeitnehmerseitig rund 860 Mio. € an Budgetmitteln kosten. Dies würde einem Rückgang von rund 4,4% entsprechen.

3.2 Optionen zur Vereinfachung des Einkommensteuersystems

3.2.1 Integrierter Einkommensteuer- und Sozialversicherungstarif

Für die kommende Steuerreform stehen sowohl eine Vereinfachung des Steuerrechts als auch eine Tarifreform auf dem Programm. Die Miteinbeziehung der SV-Beiträge in ein neues "integriertes Lohneinkommensteuersystem" wäre dabei eine Möglichkeit, ein einfacheres und transparenteres System zu schaffen. Die Zweckwidmung eines gewissen Teiles der Lohnabgaben für Pensions-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung müsste dabei nicht aufgegeben werden. So könnte in einem integrierten Tarif bei niedrigen Einkommen ein großer Teil der Einnahmen für die SV verwendet werden, während bei hohen Einkommen der größte Teil der Lohnsteuer zugerechnet würde.

Die Ausgestaltung des integrierten Tarifs kann dabei verschiedene Formen annehmen. Der Tarifverlauf kann so gestaltet werden, dass das Gesamtaufkommen und/oder der Belastungsverlauf in etwa dem aktuellen Abgabensystem entspricht. Aber auch ein reformiertes Steuer- und Abgabensystem kann mithilfe eines integrierten Tarifs dargestellt bzw. umgesetzt werden. In Österreich werden in der aktuellen Debatte vor allem zwei Tarifkonzepte diskutiert. Das Modell 1 zeigt, dass das aktuelle Steuer- und Abgabensystem für Einkommen unselbständig Beschäftigter mit einem dreistufigen Tarif nahezu perfekt dargestellt werden kann. In Modell 2 wird anstelle der SV und der Einkommensteuer ein zweistufiger Tarif eingeführt. Beide Varianten sollen nun im Folgenden diskutiert werden.

Modell 1: (3-Stufentarif mit einer Freigrenze bei 4.800,-)

Jahresbruttobezug in €	SV-Beitrag	Lohnsteuersatz	Gesamtabgabensatz
bis 4.800,- (Freigrenze)	0%	0%	0%
4.801,- bis 15.800,-	18%	0%	18%
15.801,- bis 53.760,-	18%	26%	44%
über 53.761,-	0%	44%	44%

Für den Steuerpflichtigen sind dabei nur die 3 Gesamtabgabensätze von unmittelbarer Bedeutung, da die Aufteilung in SV-Beiträge und Lohnsteuer erst in einem zweiten Schritt erfolgt. Einkommen bis zu einer Freigrenze in der Höhe von 4.000 € Jahresbruttoeinkommen bleiben in diesem Modell gänzlich steuerfrei. Bei Überschreiten dieser Grenze gilt ein Steuersatz von 18%, der als SV-Abgabe zweckgebunden ist. Für alle Einkommensteile über 15.800 € gilt ein Steuer-

satz von 44%, der bis zu einer Grenze von 53.760 € auf SV (18%) und Lohnsteuer (26%) aufgeteilt wird.

Die Kurve der **Durchschnittsbelastung** verläuft sehr ähnlich wie im aktuellen System. Ab einem Jahresbruttobezug von rund 16.000 € gehen die Kurven jedoch langsam auseinander. Der integrierte Tarif (Modell 1) verläuft regelmäßiger, da sich die Höchstbemessungsgrundlage der SV nicht auf den Gesamttarif auswirkt. Besonders Einkommen im mittleren Bereich würden durch diese Form des integrierten Tarifs entlastet. Die Durchschnittsbelastung liegt im Bereich zwischen einem Jahresbruttoeinkommen von 35.500 € und 63.000 € um mehr als 1 Prozentpunkt unter der aktuellen Belastung. Die maximale Differenz beträgt 2,34 Prozentpunkte und wird bei einem Jahresbruttoeinkommen von 52.500 € erreicht. Insgesamt muss damit gerechnet werden, dass das Aufkommen dieses Modells c. p. etwas unter dem aktuellen Aufkommen liegt.

Aber auch mit dem zweistufigen Tarif des Modells 2 kann man sich dem Belastungsverlauf des aktuellen Steuer- und Abgabensystems annähern:

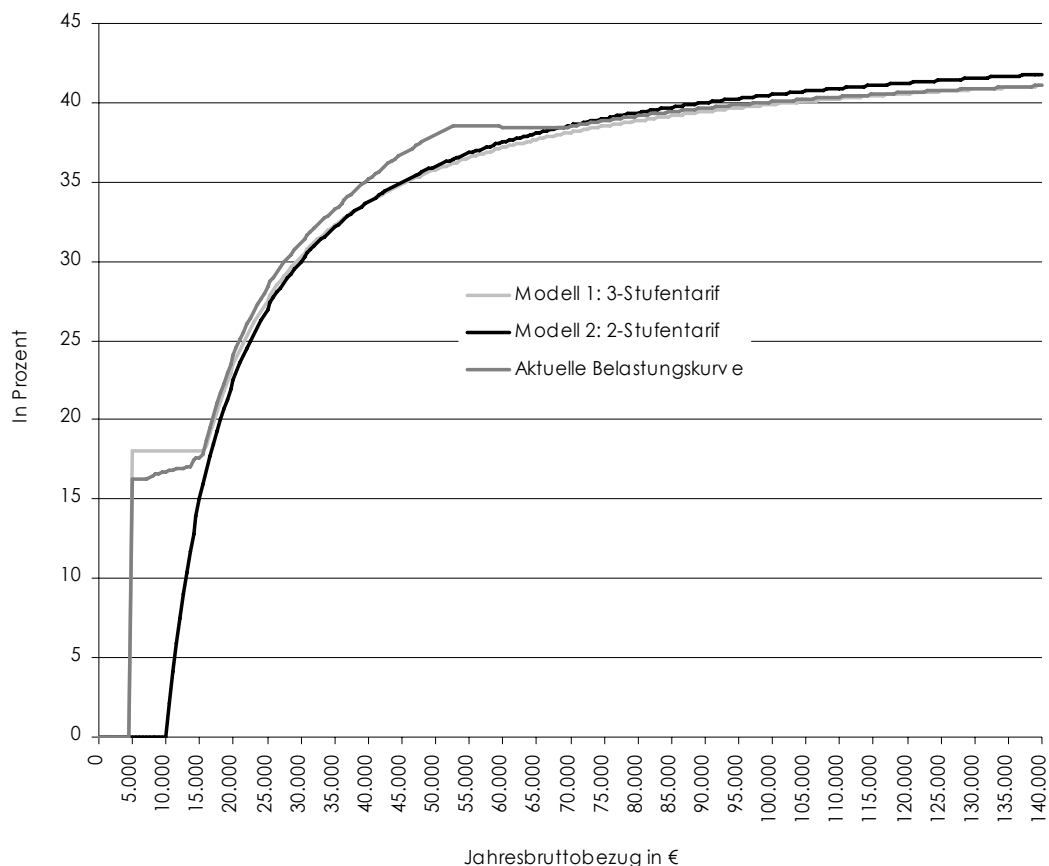
Modell 2: (2-Stufentarif mit 10.000€ Freibetrag)

Jahresbruttobezug in €	SV-Beitrag	Lohnsteuersatz	Gesamtabgabensatz
bis 10.000,-	0%	0%	0%
ab 10.000,- bis 55.000,-	1	1	45%
ab 55.000,-	0%	45%	45%

¹ Die Aufteilung auf SV und Lohnsteuer an den Gesamtabgaben ist in diesem Modell nicht näher spezifiziert.

In diesem Modell bleiben Einkommensteile bis zu 10.000 € Jahresbruttoeinkommen gänzlich steuerfrei. Für alle darüber liegenden Einkommensteile gilt ein Grenzsteuertarif von 45%. Wobei das aus der 45%igen Besteuerung resultierende Aufkommen bis zu einem Jahresbruttobezug von 55.000 € auf SV und Lohnsteuer aufgeteilt werden soll. So könnten zum Beispiel 22,25% zweckgebunden der SV zugeführt werden. Die Durchschnittsbelastung des in etwa aufkommensneutralen Modells 2 liegt bis zu einem Jahresbruttoeinkommen von 39.000 € unter der Belastung durch das Modell 1. Die Durchschnittsbelastung übersteigt die aktuelle Belastung erst ab einem Jahresbruttoeinkommen von 69.000 €. Die Differenz wird mit steigendem Einkommen größer, beträgt aber auch bei einem Jahresbruttoeinkommen 140.000 € nur 0,7 Prozentpunkte (Abbildung 8).

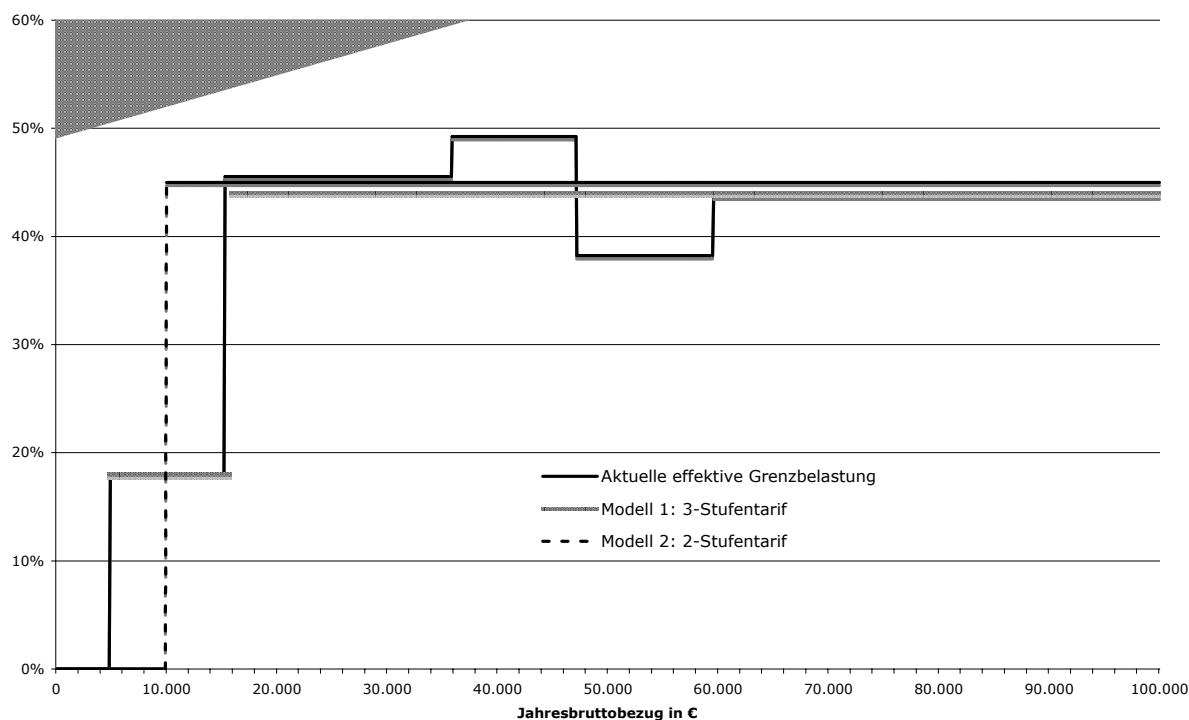
Abbildung 8: Durchschnittliche Belastung eines Arbeitnehmer-Jahresbruttobezuges durch "aufkommens-neutrale integrierte Tarife" (inkl. 13./14.Monatsgehalt, inkl. Arbeitnehmer- & Verkehrsabsatzbetrag)



Q: BMF, WIFO-Berechnung.

Betrachtet man die **Grenzbelastung** der beiden Tarife, so muss bei Modell 2 vor allem auf den sehr hohen Eingangssteuersatz von 45% bei einem Jahresbruttobezug von 11.000 € hingewiesen werden. Diese hohe Grenzbelastung setzt negative Anreize und kann zu negativen Beschäftigungseffekten führen. Die Eingangsbelastung liegt sowohl im aktuellen Abgabensystem als auch in Modell 1 mit 17,5 und 18% deutlich darunter, setzt aber schon ab rund 3.800 € Jahresbruttoeinkommen ein. Der Grenzsteuersatz des 1. Modells übersteigt die Grenzbelastung des aktuellen Systems nur im Bereich zwischen 47.200€ und 59.600 € Jahresbruttobezug. Der Grenzsteuersatz des 2. Modells liegt ab 47.200 € deutlich über der aktuellen Belastung (Abbildung 9).

Abbildung 9: Grenzbelastung eines AN-Jahresbruttobezuges (inkl. 13./14.Monatsgehalt):



Q: Eigene Berechnung.

Mit einem integrierten Einkommensteuer- und SV-Tarif sind neben den Vorteilen eines einfachen und transparenten Systems auch einige Problem verbunden.

So würden einheitliche SV-Beiträge vor allem für Lehrlinge, die heute von den Kranken- und Arbeitslosenversicherungsbeiträgen teilweise und von den Unfallversicherungsbeiträgen vollständig befreit sind, eine zusätzliche Belastung bringen. Dies könnte etwa mit einer vollkommenen Freistellung der Lehrlingsbezüge von SV-Abgaben vermieden werden.

Neben den Lehrlingen gibt es auch bei jenen Gruppen, deren Versicherungssystem nicht dem ASVG unterliegen (Pensionisten, Beamte, Unternehmer, freie Dienstnehmer und Landwirte), gewisse Probleme. Die Einführung eines integrierten Tarifs würde für diese Gruppen eine signifikante Erhöhung der Belastung bedeuten. Insbesondere bei den Pensionisten könnte man diesen Effekt jedoch mit einem eigenen Tarif beseitigen.

In Österreich gibt es ca. 800 verschiedene Beitragsgruppen, die durch den integrierten Tarif in einem einheitlichen System aufgehen würden. Da sich aber die Beitragshöhen im Allgemeinen nur unwesentlich unterscheiden, würde dies für die Beitragszahler selbst keine spürbaren Änderungen bedeuten. Für den Abgabepflichtigen nicht sichtbar würden sowohl die Geringfügigkeitsgrenze als auch die Höchstbemessungsgrundlage bestehen bleiben – in Modell 1 sogar exakt bei den aktuellen Werten. Eine administrative Herausforderung bedeutete

die Aufteilung der SV-Beiträge auf die verschiedenen SV-Träger, für die erst ein Schlüssel bzw. ein Modus gefunden werden müsste. Außerdem müsste die Bemessungsgrundlage für die Steuer- und die SV-Beiträge vereinheitlicht werden. Die Steuerbegünstigung des 13. und 14. Monatsgehalts würde in den Tarif eingebaut und über das gesamte Jahr verteilt. Laufende Bezüge würden dadurch geringer belastet, wogegen der 13. und 14. Monatsbezug der (neuen) regulären Belastung unterliegen würde. Insgesamt würde sich die Belastung, je nach Tarif, nicht oder nur in gewünschtem Ausmaß ändern. Für unselbständig Beschäftigte, die nicht von der "Sechstelbegünstigung" profitieren, würde die Miteinbeziehung der Vergünstigung in den regulären Tarif eine signifikante Entlastung bedeuten. Mithilfe alternativer Maßnahmen, wie etwa der Streichung von spezifischen Vergünstigungen, könnte man dem jedoch entgegenwirken.

3.2.2 Streichung von Ausnahmen

Im Zuge einer Reformierung des österreichischen Einkommensteuersystems sollte auch die Abschaffung bestimmter Ausnahmen und Begünstigungen diskutiert werden. Zu nennen ist hier die Begünstigung der ersten fünf Überstunden. Überstundenzuschläge für die ersten fünf **Überstunden** im Monat sind bis zu einem Ausmaß von 50% des Grundlohns und einem Höchstbetrag von 43 € monatlich steuerfrei. Ab 1.1.2009 wird diese Begünstigung für die ersten zehn Überstunden im Monat bis zu einem Höchstbetrag von 86 € monatlich gewährt.

Für diese Ausweitung spricht, dass eine solche Begünstigung die Bereitschaft zur Leistung von Überstunden erhöht, wodurch der Produktionsprozess im Unternehmen flexibler gestaltet werden kann. Andererseits kann argumentiert werden, dass die zunehmende Flexibilisierung der Arbeitszeiten strukturhemmend wirkt. Die Kosten dieser Sonderregelung betragen bisher maximal 180 Mio. €.¹⁴

Bei einer Reformierung des Einkommensteuersystems sollte auch der **Alleinverdienerabsetzbetrag** diskutiert werden. Er steht allen verheirateten Personen zu, deren Ehepartner weniger als 2.000 € (ohne Kind) bzw. 6.000 € (mit Kind) verdient. Ebenfalls Anspruch auf den Alleinverdienerabsetzbetrag haben Elternteile, die mit einem Partner in einer eheähnlichen Gemeinschaft leben. Die Höhe des Absetzbetrages richtet sich nach der Anzahl der Kinder, er beträgt für ein kinderloses Ehepaar 364 € und steigt bis zum 3. Kind auf 889 € an (für jedes weitere Kind erhöht sich der Betrag um 220 €). Problematisch am Alleinverdienerabsetzbetrag ist, dass er für den weniger verdienenden Ehepartner negative Beschäftigungsanreize schafft. Er fördert das Verharren in der Teilzeiterwerbstätigkeit und das Ausweichen in die Schattenwirtschaft.

Weiters wird in der Debatte um die Abschaffung bestimmter Begünstigungen auch die Streichung der **Topfsonderausgaben** genannt. Davon sind ausschließlich Personen mit einem zu

¹⁴ Unter der Annahme, dass alle Arbeitnehmer, die Überstunden leisten, die maximale Begünstigung von 21,5 € ausschöpfen.

versteuernden Jahreseinkommen zwischen 10.000 € und 50.900 € betroffen.¹⁵ Sie können Versicherungsprämien, Pensionskassenbeiträge, Ausgaben zur Wohnraumschaffung oder Wohnraumsanierung und junge Aktien zu einem Viertel von der Bemessungsgrundlage abziehen, die Abzugsfähigkeit ist jedoch mit einem Höchstbetrag von 2.920 €¹⁶ im Jahr gedeckelt. Insgesamt ergibt sich dabei im Bereich des Grenzsteuersatzes für Alleinverdiener mit mindestens drei Kindern eine maximale steuerliche Entlastung von 796 €.

Eine Abschaffung dieser Begünstigung von Topfsonderausgaben wird häufig mit ihrem hohen Verwaltungsaufwand argumentiert. Doch müssten vor einer Abschaffung die möglichen Nebeneffekte für jede einzelne Ausgabenkategorie separat diskutiert und evaluiert werden. So wurde zum Beispiel mit der steuerlichen Absetzbarkeit des Erwerbs junger Aktien ein Lenkungseffekt angestrebt, um das Anlageverhalten in Richtung Aktien zu verlagern (wenn dieser Effekt auch aufgrund der Begrenzung der Absetzbarkeit auf ein Viertel beschränkt ist).

Zusätzlich zu den bereits erwähnten Begünstigungen könnten die **Steuerbefreiungen** in §3 EStG aus heutiger Sicht evaluiert werden. Hier findet sich eine Vielzahl von Begünstigungen, die wegen ihrer geringen Bedeutung und ihrer mangelnden ökonomischen Rationalität gestrichen werden könnten. Beispiele dafür sind die steuerliche Befreiung von Haustrunk,¹⁷ Freitabak und Freizigaretten sowie die steuerliche Befreiung von Montage Tätigkeiten im Ausland.

3.3 Optionen zur Entlastung hoher Einkommen

3.3.1 Spitzensteuersatz senken

Im internationalen Vergleich liegt der Spitzensteuersatz in Österreich mit nominell 50% am oberen Ende der Skala. Die Entlastung von hohem Einkommen in der Form einer Senkung des Spitzensteuersatzes wird häufig als wichtiges wettbewerbspolitisches Signal genannt, um im Wettbewerb um Spitzenarbeitskräfte, vor allem im Bereich des Managements aber auch in der Forschung, erfolgreich zu sein. Tatsächlich beträgt die maximale effektive Grenzbelastung, die für unselbständig Beschäftigte ab einem Monatsbruttobezug von rund 5.000 € greift, nur 43,71%. Wie bereits erwähnt, resultiert diese Differenz zwischen tariflicher und tatsächlicher Grenzbelastung aus der **Sechstelbegünstigung**. Durch eine Abschaffung oder Umgestaltung der steuerlichen Begünstigung des 13. und 14. Monatsgehalts, zumindest im Bereich des Spitzensteuersatzes, könnte daher ein erheblicher finanzieller Spielraum geschaffen werden, um den nominellen Spitzensteuersatz zu senken. So könnte beispielsweise die Sechstelbegünstigung für Einkommen, die in die höchste Tarifstufe fallen, abgeschafft werden, um im Gegenzug den Spitzensteuersatz senken zu können. Damit würden nicht nur die negativen Anreiz-

¹⁵ Die Absetzbarkeit wird zwischen 36.000 und 50.900 schleifend auf 0 reduziert.

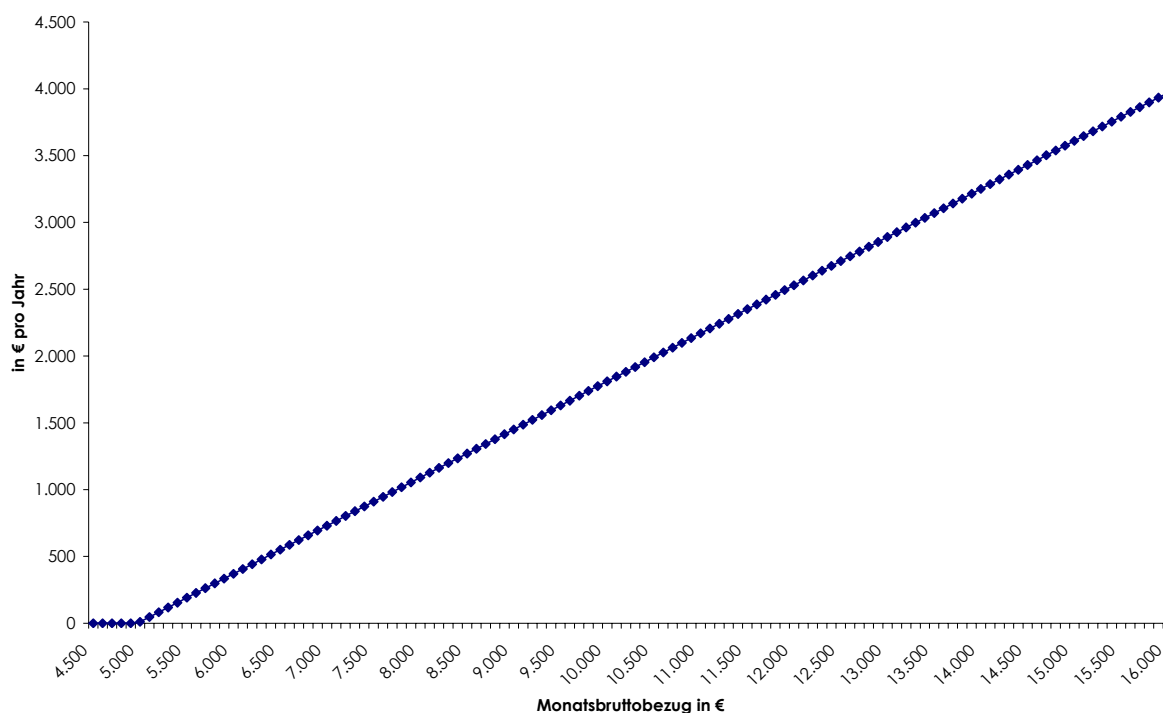
¹⁶ Alleinerzieher: 5.840 €, ab drei Kindern 4.380 € oder 7.300 € Sonderausgaben.

¹⁷ Vom Arbeitgeber unentgeltlich verabreichtes Bier an Brauereimitarbeiter bzw. unentgeltlich verabreichtes Tabak an Arbeitnehmer der tabakverarbeitenden Betriebe.

effekte des hohen nominellen Steuersatzes beseitigt, sondern zugleich die Selbständigeneinkommen entlastet.

Unabhängig von der Abschaffung der Sechstelbegünstigung können die hohen Einkommen auch durch die Senkung des nominellen **Spitzensteuersatzes** entlastet werden. Eine Senkung um 2 Prozentpunkte (von 50% auf 48%) würde den Staatshaushalt im Bereich der unselbständig Beschäftigten rund 100 Mio. € kosten. Von einer Senkung des Grenzsteuersatzes würden alle Einkommen profitieren, die über der Tarifgrenze des Spitzensteuersatzes von rund 5000 € Bruttomonatseinkommen liegen. Die Entlastung ist knapp über der Tarifgrenze gering und steigt mit der Höhe des Einkommens. Eine Senkung des Spitzensteuersatzes würde daher zwar alle Monatsbruttoeinkommen über 5.000 € entlasten, eine substantielle Entlastung würde aber nur bei sehr hohen Einkommen erfolgen (Abbildung 10).

Abbildung 10: Entlastung eines Monatsbruttobezuges bei einer Senkung des Spitzensteuersatzes um 2 Prozentpunkte in € pro Jahr



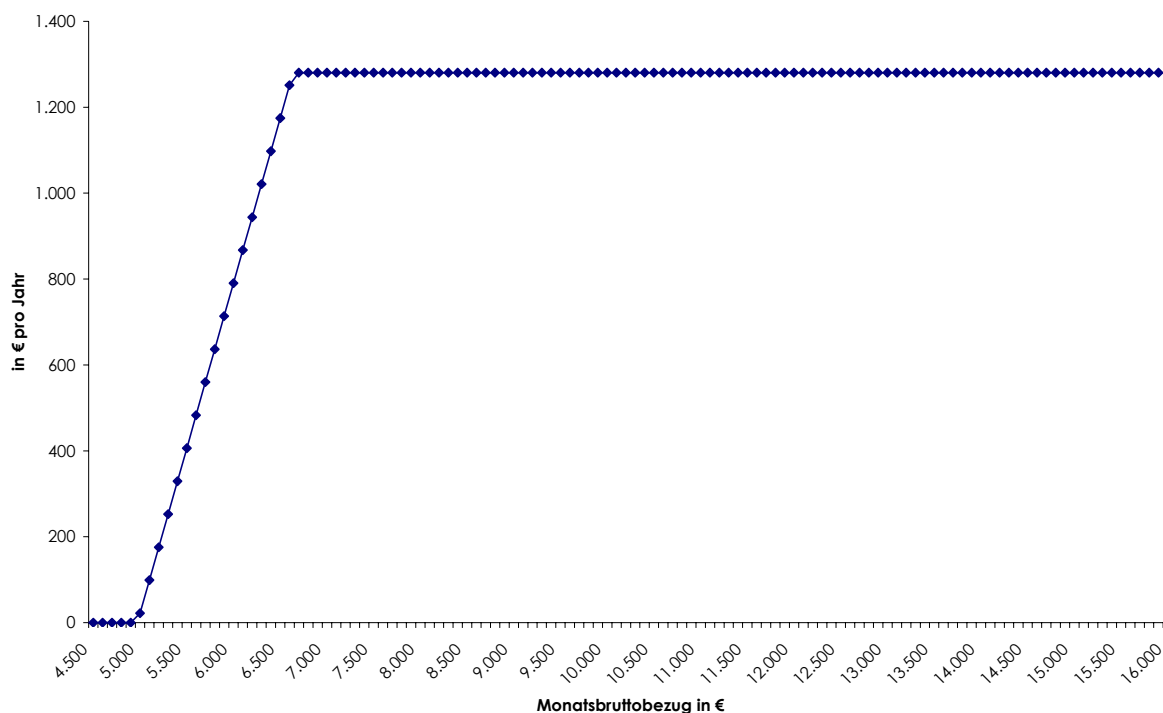
Da die Höhe der **Kapitalertragssteuer** (KESt) verfassungsrechtlich an den Spitzensteuersatz gebunden ist – sie darf nur die Hälfte des Spitzeneinkommenssteuersatzes betragen – würde eine Senkung des Spitzensteuersatzes gleichzeitig auch eine Senkung der KESt bedeuten. Eine Alternative zur Senkung des Spitzensteuersatzes, die die KESt unberührt lässt, wäre daher eine Anhebung des Schwellenwertes, ab der der Spitzensteuersatz angewendet wird. Darauf wird

im nächsten Abschnitt eingegangen. Zumal diese Schwelle seit 1989 nicht mehr angepasst worden ist. Im nächsten Abschnitt wird auf diese Option eingegangen.

3.3.2 Tarifgrenze des Spitzensteuersatzes erhöhen

Eine **Erhöhung der Tarifgrenze**, ab der der Spitzensteuersatz zur Anwendung kommt, stellt eine weitere Möglichkeit dar, die Belastung im Bereich der Spitzeinkommen zu senken. Auch in diesem Szenario profitieren alle Einkommensbezieher, die vom aktuellen Spitzensteuersatz betroffen sind. Im Gegensatz zu einer Senkung des Steuersatzes steigt hier die relative Entlastung jedoch nicht über den gesamten Bereich mit dem Einkommen an. Unter der Annahme, dass die Tarifgrenze von 51.000 € auf 71.000 € angehoben wird, zeigt die folgende Abbildung 11, dass die maximale Entlastung exakt an der neuen Tarifgrenze erreicht wird. Einkommensbezieher, deren Einkommen unter dieser Grenze liegen, sind vom Spitzensteuersatz nicht mehr betroffen. Ihre Grenzbelastung beträgt nicht mehr 50% (effektiv: 43,715%), sondern nur mehr 43,6% (effektiv: 38,23%). Beginnend an der alten Tarifgrenze (51.000€ zu versteuerndes Einkommen) steigt die Gesamtentlastung linear an und erreicht an der neuen Tarifgrenze (bei 71.000€ zu versteuerndes Jahreseinkommen) ein Maximum. Über dieser Grenze bleibt die Entlastung absolut konstant und geht gemessen in Prozentpunkten der Gesamtbelastung langsam zurück.

Abbildung 11: Entlastung eines Monatsbruttobezuges durch eine Erhöhung der Tarifgrenze von 51.000 auf 71.000 € in € pro Jahr



Während von einer Senkung des Spitzensteuersatzes die Bezieher sehr hohen Einkommen überproportional profitieren, bedeutet eine Anhebung der Spitzensteuersatztarifgrenze auch für Einkommensbezieher, deren Einkommen die Spitzensteuersatzgrenze nur in einem geringeren Maße überschreiten, eine substantielle Entlastung. Zudem wäre die nominelle Entlastung in absoluten Beträgen nach oben hin gedeckelt und würde nicht – wie bei einer Senkung des Spitzensteuersatzes – mit der Einkommenshöhe laufend zunehmen. Dagegen eignet sich eine Erhöhung der Tarifgrenze kaum als Signal, um Schlüsselarbeitskräfte aus dem Ausland anzuziehen. Um eine solche Wirkung zu erzeugen, wäre eine Miteinbeziehung der Sechstelbegünstigung in den regulären Tarif auch bei aufkommensneutraler Gestaltung besser geeignet.

4. Zusammenfassende Bemerkungen

Eine Tarifreform müsste an den Charakteristika der österreichischen Einkommensbesteuerung ansetzen, wonach die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit im internationalen Vergleich hoch und damit wenig wachstums- und beschäftigungsfreundlich ist. Die Struktur der Abgabenlast nach Einkommensstufen verstärkt diesen Effekt noch, weil die niedrigen und mittleren Einkommen besonders belastet sind und damit wenig Anreiz besteht, in ein (Vollzeit-)Beschäftigungsverhältnis einzutreten.

Ziele einer Steuerreform werden daher in diesem Bereich neben der generellen Entlastung des Faktors Arbeit die Kompensation für die seit der letzten Steuerreform eingetretene kalte Progression, die steuerliche Entlastung niedriger und mittlerer Einkommen, eine standortgerechte Entlastung von hohen Einkommen und die Vereinfachung des Gesamtsystems sein.

Als Instrumente zur Erreichung dieser Ziele können die Verschiebung der Tarifgrenzen im Ausmaß der kumulierten Inflation, die Senkung der Tarifsätze und der Sozialversicherungsbeiträge, die Schaffung von Absetzbeträgen für niedrige Einkommen und die Integration der Sechstelbegünstigung in den Steuertarif dienen. Ein integrierter Einkommensteuertarif, der effektive Steuersätze (einschließlich der Sechstelbegünstigung) und die Belastung durch SV-Abgaben gemeinsam ausweist, würde der Transparenz und der Einfachheit des Systems entgegenkommen.

Bei der Festlegung der für die Sozialversicherung zweckgebundenen Aufkommensanteile müsste allerdings darauf geachtet werden, dass dies aufkommensneutral geschieht, um die Finanzierung der Sozialversicherung nicht zu beeinträchtigen. Außerdem müsste ein Schlüssel zur Aufteilung der Einnahmen auf die verschiedenen Bereiche (Pensions-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung) sowie auf die verschiedenen Versicherungsträger gefunden werden. Um auch Gruppen, die nicht dem ASVG unterliegen, in das System des integrierten Tarifs miteinbeziehen zu können, wären im Bereich der Beamten, Pensionisten, Lehrlinge und eventuell der unselbständig Beschäftigten zusätzliche rechtliche und steuerliche Maßnahmen nötig.

Alle diese Maßnahmen müssen in ein Gesamtkonzept gestellt werden, das die Belastung sowohl durch Steuern als auch durch SV-Beiträge berücksichtigt und das auch auf die budgetären Beschränkungen Rücksicht nimmt. Da bereits der Ausgleich für die kalte Progression das bisher für eine Tarifreform vorgesehene Budgetvolumen ausschöpft, muss auch über Gegenfinanzierungen nachgedacht werden, um die vorgegebenen Ziele erreichen zu können. Potenziale für die Gegenfinanzierung lassen sich sowohl im Bereich der Einkommensbesteuerung (etwa im Zusammenhang mit der Sechstelbegünstigung oder bei der Abschaffung von steuerlichen Ausnahmen) als auch im gesamten Steuersystem finden, wenn damit ein Beitrag zur Entlastung des Faktors Arbeit geleistet werden kann.

Literaturhinweise

- Achatz, M., "Modernisierung und Neukodifikation des EStG", in *Ditz et al.* (2008).
- BAK, "BAK Taxation Index 2007: Effektive Steuerbelastung von Unternehmen und auf den Einsatz hoch qualifizierter Arbeitskräfte", BAK Basel Economics, Basel-Mannheim, Dezember 2007.
- Breuss, F., Kaniowski, S., Schratzenstaller, M., "Steuerreform 2004/05 – Maßnahmen und makroökonomische Effekte", WIFO, 2004.
- Bundesministerium der Finanzen (Deutschland), "Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2007", 2008.
- Ditz, J., Lehner, G., Kanduth-Kristen, S., Achatz, M., "Eine große Steuerreform für Österreich: Entlastung – Vereinfachung – Soziale Fairness", Wien, 2008, <http://www.juliusraabstiftung.at/Content.Node/positionen-studien/aktuell/aktuell.php>.
- Elschner, Ch., Ernst, Ch., Heckemeyer, H., "BAK Taxation Index 2007, Effektive Steuerbelastung von Unternehmen und auf den Einsatz hoch qualifizierter Arbeitskräfte" Basel/Mannheim, Dezember 2007.
- Guger, A., Knittler, K., Marterbauer, M., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E., "Analyse alternativer Finanzierungsformen der sozialen Sicherungssysteme", WIFO-Studie, Juni 2008.
- Guger, A., Marterbauer, M., "Langfristige Tendenzen der Einkommensverteilung in Österreich – ein Update", WIFO, 2007.
- Guger, A., Marterbauer, M., Walterskirchen, E., "Finanzierung des öffentlichen Gesundheitswesens", WIFO, 2006.
- Schratzenstaller, M., "Zur Steuerreform 2005", WIFO, 2003.
- OECD (2007A), "Taxing Wages 2006-2007 – Ausgabe 2007", 2007.
- OECD (2007B), "Revenue Statistics 1965-2006 – 2007 Edition", 2007.