

MARGARETE CZERNY
(KOORDINATION)

■ GESAMTWIRTSCHAFTLICHE EFFEKTE EINER MEHRWERTSTEUER- RÜCKVERGÜTUNG IM WOHNBAU

Zusammenfassung einer Studie des WIFO (Autoren: Margarete Czerny, Norbert Geldner, Fritz Schebeck, Michael Wüger) im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich • Eine Halbierung des Mehrwertsteuersatzes im privaten Wohnungsbau (befristet auf drei Jahre) und die dann mögliche Eindämmung der Schwarzarbeit um etwa ein Drittel können die Bauwirtschaft in Zeiten schwacher Nachfrage stimulieren: Mit einem Aufkommen des Staates von gut 5 Mrd. S pro Jahr könnte unter den hier getroffenen Annahmen für rund 11 000 Arbeitskräfte Beschäftigung geschaffen und die Zahl der Arbeitslosen um etwa 7.000 verringert werden.

In den vergangenen Jahren war gerade der Wohnungsbau eine wichtige Stütze der österreichischen Konjunktur. Aufgrund seiner großen Multiplikatorwirkungen im Hinblick auf Beschäftigung und Produktion erhöhen Anreizsysteme im Wohnungsbau das Wachstum der Gesamtwirtschaft relativ stark. Angesichts von Baurezession, zunehmender „Schwarzarbeit“ und hoher Arbeitslosigkeit stehen Impulsprogramme für die Bauwirtschaft im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Diskussion. In diesem Zusammenhang scheint es sinnvoll, neue Möglichkeiten zur Stimulierung des Wohnungsbaus auch durch steuerliche Maßnahmen in Österreich in Betracht zu ziehen.

In den meisten europäischen Ländern ist die steuerliche Förderung des Wohnungsbaus stärker ausgeprägt als in Österreich. Einen interessanten Förderungsansatz verfolgt seit Anfang der neunziger Jahre Luxemburg: Für Leistungen des gesamten Wohnungsbaus wird die Mehrwertsteuer rückvergütet, um der Sparte Impulse zu geben und der zunehmenden Schwarzarbeit entgegenzuwirken.

Das WIFO analysierte die Möglichkeiten und Wirkungen eines solchen Modells für den privaten Wohnbau in Österreich und berechnete mit dem WIFO-Makromodell seine gesamtwirtschaftlichen Effekte. Die Simulation läuft über die Jahre 1996 bis 1998. Zugleich wurde untersucht, wieweit sich eine Mehrwertsteerrückvergütung als Instrument zur Reduktion von Schwarzarbeit im Baubereich eignet. Eine Schätzung, ob und in welchem Ausmaß diese Maß-

Wien, 1996 • 50 Seiten • S 350,-
Bestellungen bitte an das WIFO,
Frau Kautz, A-1103 Wien, Post-
fach 91, Tel. (0 222) 798 26 01/282,
Fax (0 222) 798 93 86.

Übersicht 1: 1. Schritt: Senkung des Mehrwertsteuersatzes

	1996		1997		1998	
	Mill S	In %	Abweichung von der Basislösung Mill S	In %	Mill S	In %
Brutto-Inlandsprodukt real	+ 6 784	+ 0,4	+ 7 431	+ 0,5	+ 7 665	+ 0,5
Privater Konsum, real	+ 1 662	+ 0,2	+ 2 691	+ 0,3	+ 3 484	+ 0,4
Brutto-Anlageinvestitionen, real	+ 10 545	+ 2,5	+ 10 975	+ 2,5	+ 11 397	+ 2,5
Leistungsbilanz, nominell	- 6 065	- 0,25 ¹⁾	- 6 568	- 0,27 ¹⁾	- 6 998	- 0,27 ¹⁾
Beschäftigte	in 1 000 + 6 375	+ 0,2	+ 8 875	+ 0,3	+ 10 258	+ 0,3
Arbeitslose	in 1 000 - 4 323	- 1,8	- 5 444	- 2,1	- 5 885	- 2,2
Deflatoren						
Brutto-Inlandsprodukt		- 0,5		- 0,5		- 0,3
Brutto-Anlageinvestitionen		- 2,2		- 2,1		- 1,9
Einnahmen des Staates, nominell	- 10 116		- 9 101		- 7 922	
Direkte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge	+ 1 889		+ 2 860		+ 3 903	
Direkte Steuern	+ 1 269		+ 1 806		+ 2 387	
Sozialversicherungsbeiträge	+ 620		+ 1 054		+ 1 516	
Indirekte Steuern, nominell	- 12 026		- 11 961		- 11 824	
Netto-Schuldenaufnahme, nominell	- 9 515		- 9 181		- 9 068	
Staatsschuld nominell	+ 9 533	+ 0,47 ¹⁾	+ 18 803	+ 0,76 ¹⁾	+ 27 983	+ 1,00 ¹⁾

Q: Simulation mit dem WIFO-Makromodell – ¹⁾ In % des Brutto-Inlandsproduktes

nahme die Schwarzarbeit eindämmen kann, ist freilich mit großen Unsicherheiten behaftet.

SENKUNG DES MEHRWERTSTEUERSATZES

Die Senkung des Mehrwertsteuersatzes von 20% auf 10% bedeutet bei voller Überwälzung einen Rückgang der Preise im Wohnbau um 8,33%. Die Reaktion der realen Wohnbaunachfrage auf diese Preissenkung wurde anhand der Ergebnisse einer früheren WIFO-Studie¹⁾ quantifiziert. Dort wurde ein Modell der Wohnbaunachfrage entwickelt, das die wichtigsten Wirkungskanäle abbildet und dadurch eine konsistente Schätzung der Preiselastizität ermöglicht. Die so ermittelte Preiselastizität der realen Wohnbaunachfrage beträgt demnach -0,8. Die angesprochene Mehrwertsteuersenkung bewirkt daher eine Steigerung des realen mehrwertsteuerpflichtigen Wohnbauvolumens um 6,66%. Dabei wird unterstellt, daß die Wirtschaftssubjekte die Verbilligung – unabhängig von der Gestaltung der Steuersenkung bzw -vergütung – sofort antizipieren.

Der durch die Steuersatz- und Nachfrageänderung induzierte primäre Nettoausfall an Mehrwertsteuer beträgt pro Jahr etwa 12 Mrd. S, von 1996 bis 1998 kumuliert rund 36 Mrd. S.

Die von dieser Mehrwertsteuersenkung ausgehenden gesamtwirtschaftlichen Preiseffekte wirken fast ausschließlich über den Investitionsdeflator auf den Deflator des Brutto-Inlandsproduktes.

Die aufgrund der Preiselastizität errechneten zusätzlichen Wohnbauinvestitionen betragen real knapp

6 Mrd. S pro Jahr, erhöht um einen erfahrungsgemäß notwendigen Eigenleistungsanteil 7,2 Mrd. S.

Das Modell errechnet aus diesem Investitionsimpuls einen durchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekt. Im Wohnbau sind Investitionen jedoch überdurchschnittlich beschäftigungsintensiv. Diesem Umstand wurde durch eine Anpassung der Arbeitskräftenachfrage Rechnung getragen.

Die simulierte Senkung der Mehrwertsteuer im Wohnbau hat auf wichtige gesamtwirtschaftliche Kenngrößen folgende Auswirkungen: Das reale Brutto-Inlandsprodukt ist nach drei Jahren um 0,5% höher als in der Basislösung (den Berechnungen liegt die mittelfristige WIFO-Prognose vom März 1996 zugrunde). Schwächer als das reale BIP nimmt der private Konsum zu (+0,4%). Unter Berücksichtigung der Akzeleratorwirkung erhöhen sich die realen Brutto-Anlageinvestitionen deutlich (+2,5%). Da mit der verstärkten Nachfrage auch die Importe etwas anziehen, verschlechtert sich die Leistungsbilanz um 7 Mrd. S (nach drei Jahren) oder um rund ¼% des BIP. In der Simulation wurde berücksichtigt, daß Wohnbauinvestitionen einen unterdurchschnittlichen Importanteil haben.

Die Zahl der unselbständig Beschäftigten wäre nach drei Jahren um rund 10 000 höher als in der Basislösung und die Arbeitslosenquote (nach konventioneller Definition) um 0,2 Prozentpunkte geringer.

Die Steuersenkung ermäßigt den Deflator der Brutto-Anlageinvestitionen um rund 2%, jenen des BIP um rund ½%.

Das Modell leitet aus den Nachfrage- und Preisänderungen synchron die Auswirkungen auf den Staatshaushalt ab. In der Realität ist diese Gleichzeitigkeit dann nicht gegeben, wenn die Mehrwertsteuer zunächst zum alten Satz gezahlt und erst später refundiert wird. In

¹⁾ Czerny, M (Koord.), Zur Neugestaltung der Wohnungspolitik in Österreich, WIFO, Wien, 1990

Übersicht 2: 2. Schritt: Teilweise „Legalisierung“ der Schwarzarbeit im Wohnbau

	1996		1997		1998	
	Mill S ¹⁾	In %	Abweichung von der Basislösung Mill S	In %	Mill S	In %
Brutto-Inlandsprodukt, real	- 2 648	- 0,2	- 3 092	- 0,2	- 3 293	- 0,2
Privater Konsum, real	- 841	- 0,1	- 1 407	- 0,2	- 1 869	- 0,2
Brutto-Anlageinvestitionen, real	- 3 937	- 0,9	- 4 240	- 1,0	- 4 484	- 1,0
Leistungsbilanz, nominell	+ 2 580	+ 0,11 ¹⁾	+ 3 132	+ 0,13 ¹⁾	+ 3 408	+ 0,13 ¹⁾
Beschäftigte	in 1.000 + 2 208	+ 0,1	+ 1 125	+ 0,0	+ 526	+ 0,0
Arbeitslose	in 1.000 - 633	- 0,3	- 942	- 0,4	- 878	- 0,3
Deflatoren						
Brutto-Inlandsprodukt		+ 0,2		+ 0,2		+ 0,1
Brutto-Anlageinvestitionen		+ 0,7		+ 0,7		+ 0,6
Einnahmen des Staates, nominell	+ 3 622		+ 3 146		+ 2 454	
Direkte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge	+ 2 769		+ 2 443		+ 1 960	
Direkte Steuern	+ 2 472		+ 2 372		+ 2 113	
Sozialversicherungsbeiträge	+ 297		+ 71		- 153	
Indirekte Steuern, nominell	+ 852		+ 712		+ 495	
Netto-Schuldenaufnahme, nominell	+ 3 595		+ 3 548		+ 3 395	
Staatsschuld., nominell	- 3 615	- 0,17 ¹⁾	- 7 197	- 0,29 ¹⁾	- 10 634	- 0,37 ¹⁾

Q: Simulation mit dem WIFO-Makromodell – ¹⁾ In % des Brutto-Inlandsproduktes

diesem Fall würden die Bauträger dem Staat einen unverzinsten Steuerkredit gewähren.

Die Einbußen an indirekten Steuern machen rund 12 Mrd. S pro Jahr aus, kumuliert über drei Jahre 35¾ Mrd. S. Infolge zusätzlichen Wachstums und erhöhter Beschäftigung fließen mehr direkte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge herein (kumuliert gut + 8½ Mrd. S).

Insgesamt ergibt sich für den Staat eine Ausweitung der Netto-Schuldenaufnahme um gut 9 Mrd. S pro Jahr, kumuliert über drei Jahre knapp 28 Mrd. S. Dies könnte man in Relation zu dem oben angeführten Mehrwertsteuerausfall von 38 Mrd. S setzen, der als Input für die Modellsimulation diente.

EINDÄMMUNG DER SCHWARZARBEIT

Nach einer Befragung des Gallup-Instituts könnte durch die Preissenkung aufgrund der Herabsetzung des Mehrwertsteuersatzes ein Drittel der „Eigenleistung und Schwarzarbeit“ vermieden werden; das sind nach groben Schätzungen nominell 10 Mrd. S bzw. real 6,6 Mrd. S pro Jahr.

Mangels statistischer Erfassung wurden für die Annahmen darüber, wie sich die Preise ändern, wenn Schwarzarbeit in legale Arbeit übergeführt wird, Expertenschätzungen herangezogen. Demnach dürften die Preise illegaler Bauleistungen in Wien etwas, in den anderen Bundesländern hingegen deutlich unter den offiziellen Preisen ohne Mehrwertsteuer liegen.

Für die Simulation wurde angenommen, daß bei Legalisierung die Preise um 50% steigen, d. h. der Preis der Schwarzarbeit würde zwei Drittel des offiziellen Preises ohne Mehrwertsteuer betragen. Unter Berücksichtigung der Preiselastizität der realen Wohnbaunachfrage errechnet sich ein realer Rückgang der Investitionen um

2,65 Mrd. S pro Jahr 3,95 Mrd. S an legalisierten Investitionen (real) gehen also zum erhöhten Preis in das Modell ein (nominell 9 Mrd. S pro Jahr). Dazu kommt die Mehrwertsteuer (0,9 Mrd. S).

Während die Senkung des Mehrwertsteuersatzes eine Preisdämpfung nach sich zieht, verteuert sich die Wohnbauleistung durch die „Legalisierung“ der Schwarzarbeit.

Als exogener Impuls der „Legalisierung“ muß die offizielle Beschäftigung erhöht werden. Dies hat auch positive Auswirkungen auf die Steuer- und Sozialversicherungsbasis und die dadurch bestimmten Einnahmen des Staates.

Der durch die Verteuerung des Wohnbaus ausgelöste Nachfragerückgang schlägt sich in einer Dämpfung des realen BIP um 0,2% nieder. Die Leistungsbilanz verbessert sich geringfügig. Die Beschäftigung ist zwar höher, der Impuls klingt aber in der Simulationsperiode rasch ab.

Das Niveau der Investitionspreise wird durch die Eindämmung der Schwarzarbeit um ¾% angehoben, das Preisniveau des BIP um weniger als ¼%.

Die laufenden Einnahmen des Staates, insbesondere die direkten Steuern, erhöhen sich deutlich. Durch die „Legalisierung“ verringert sich die Staatsschuld kumuliert über drei Jahre um rund 10½ Mrd. S.

GESAMTERGEBNIS

Unter der Voraussetzung, daß der Mehrwertsteuersatz für den privaten Wohnungsbau befristet auf drei Jahre von 20% auf 10% gesenkt und Schwarzarbeit zu etwa einem Drittel in legale Leistungen übergeführt wird, erhöht sich das BIP nach der Modellsimulation innerhalb von drei Jahren real um 0,3%. Dies ist hauptsächlich der Investitionssteigerung (+ 1½%) zuzuschreiben; der pri-

Übersicht 3: Gesamtergebnisse

	1996		1997		1998	
	Mill S	In %	Abweichung von der Basislösung Mill S	In %	Mill S	In %
Brutto-Inlandsprodukt real	+ 4 136	+ 0,3	+ 4 339	+ 0,3	+ 4 372	+ 0,3
Privater Konsum real	+ 821	+ 0,1	+ 1 284	+ 0,1	+ 1 616	+ 0,2
Brutto-Anlageinvestitionen real	+ 6 609	+ 1,5	+ 6 735	+ 1,6	+ 6 913	+ 1,5
Leistungsbilanz, nominell	- 3 485	- 0,15 ¹⁾	- 3 436	- 0,14 ¹⁾	- 3 590	- 0,14 ¹⁾
Beschäftigte in 1 000	+ 8 583	+ 0,3	+ 10 000	+ 0,3	+ 10 785	+ 0,4
Arbeitslose in 1 000	- 4 956	- 2,1	- 6 386	- 2,5	- 6 764	- 2,6
Deflatoren						
Brutto-Inlandsprodukt		- 0,3		- 0,3		- 0,2
Brutto-Anlageinvestitionen		- 1,5		- 1,4		- 1,3
Einnahmen des Staates, nominell	- 6 494		- 5 955		- 5 466	
Direkte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge	+ 4 658		+ 5 303		+ 5 863	
Direkte Steuern	+ 3 741		+ 4 178		+ 4 500	
Sozialversicherungsbeiträge	+ 917		+ 1 125		+ 1 363	
Indirekte Steuern, nominell	- 11 174		- 11 249		- 11 329	
Netto-Schuldenaufnahme, nominell	- 5 920		- 5 633		- 5 673	
Staatsschuld nominell	+ 5 918	+ 0,30 ¹⁾	+ 11 606	+ 0,47 ¹⁾	+ 17 348	+ 0,63 ¹⁾

Q: Simulation mit dem WIFO-Makromodell - ¹⁾ In % des Brutto-Inlandsproduktes

vate Konsum ist nach drei Jahren um nur 0,2% höher als in der Basislösung. In der Leistungsbilanz ergibt sich eine relativ unbedeutende Verschlechterung, weil die Importquote der Wohnbaunachfrage niedrig ist.

Positiv wirken sich die Maßnahmen auf den Arbeitsmarkt aus. Nach drei Jahren sind um fast 11.000 Personen mehr beschäftigt, und die Zahl der Arbeitslosen verringert sich um nahezu 7.000.

Insgesamt gehen die Preise der Investitionen um beinahe 1½% zurück, und der BIP-Deflator ermäßigt sich um ¼%.

Im Staatskonto werden die Verluste aus der Rückerstattung der Mehrwertsteuer etwa zur Hälfte durch die Steigerung der Einnahmen aus direkten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen kompensiert. Das Defizit ist pro Jahr um 5½ bis 6 Mrd. S höher, woraus sich kumuliert über drei Jahre eine Erhöhung der Staatsschuld um gut 17 Mrd. S ergibt.

Dieses Mehrwertsteuerrückvergütungsmodell ist vor allem eine Möglichkeit, die Beschäftigung in der Bauwirtschaft in einer Phase schwacher Wirtschaftsentwicklung zu stimulieren.