

Zur Reform der Einkommensteuer

Die Schwerpunkte der mit 1. Jänner 1973 in Kraft getretenen Einkommensteuerreform lassen sich in vier Bereiche zusammenfassen: Änderungen im Steuertarif, Einführung von Absetzbeträgen von der Steuerschuld an Stelle von Steuerfreibeträgen, Übergang von der Haushaltsbesteuerung zur Individualbesteuerung, Änderungen und Ausweitung der Spar- und Investitionsförderung. Die Reform enthält grundlegende Änderungen in der Einkommensbesteuerung, sie wurde daher nicht in Form einer Novelle zum erst seit 1967 geltenden Einkommensteuergesetz beschlossen, sondern durch ein neues Gesetz (Einkommensteuergesetz 1972) verwirklicht.

Die Neufassung des Gesetzes ermöglichte es, den Aufbau des Einkommensteuergesetzes systematisch neu zu ordnen und bisher verstreute Bestimmungen zusammenzufassen; dabei bildet die Neuordnung der Sonderausgaben einen Schwerpunkt. Durch die Umgliederung der Gesetzesbestimmungen und die Neuordnung der Paragraphen präsentiert sich das neue Einkommensteuergesetz auch äußerlich in neuer Form.

Die Lohn- und Einkommensteuer erfüllt drei Funktionen: Sie verschafft dem Staat Einnahmen (fiskalische Funktion), sie trägt zur Einkommensumverteilung bei (sozialpolitische Funktion) und dient als Instrument für die Durchsetzung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen (wirtschaftspolitische Funktion).

Die Einkommensteuerreform berührt alle drei Funktionen. Die Steuersenkung verringert (zumindest vorübergehend) die Einkommensschmälerung, gleichzeitig entstehen dadurch für die öffentlichen Haushalte Einnahmefälle. Das *Hauptgewicht der Reform* dürfte jedoch in der sozialpolitischen Funktion liegen. Der Übergang zur Individualbesteuerung und die Einführung der Absetzbeträge beeinflussen nicht nur die Verteilung zwischen höheren und niedrigeren Einkommen, sondern auch zwischen Ledigen und Verheirateten, Selbständigen und Unselbständigen sowie Kinderlosen und Kinderreichen. Die Änderungen in der Spar- und Investitionsförderung wirken sich auf die wirtschaftspolitische Funktion aus.

Vor allem durch vier Instrumente sollen die oben genannten Funktionen der Einkommensteuer erreicht werden: Differenzierungen der Tarife, Abzüge von der Steuerbemessungsgrundlage (Freibeträge), Abzüge von der Steuerschuld und Erstattung der Steuer (Prämien). Bisher hatten Freibeträge dominiert (sowohl in der Familienbesteuerung als auch bei den Sonderausgaben), im neuen Gesetz treten Absetzbeträge und Prämien stärker in den Vordergrund.

Der neue Einkommensteuertarif

Der *Einkommensteuertarif* ist wie bisher progressiv gestaffelt. Das Einkommen wird in Stufen (Tarif-

staffeln) zerlegt (die ersten 25.000 S, die nächsten 25.000 S usw.) und jede Stufe mit einem Steuersatz (Grenzsteuersatz) besteuert, der von Stufe zu Stufe steigt. Die Steuerbelastung für ein bestimmtes Einkommen ergibt sich aus der Addition der Steuerbeträge der einzelnen Stufen (Stufenbreite mal Grenzsteuersatz). Für den Progressionsverlauf sind daher die Stufenbreiten und die Grenzsteuersätze maßgebend. Der österreichische Einkommensteuertarif enthält eine ungleichmäßig verzögerte Progression. Der Grundtarif bezieht sich auf die Steuergruppe B (Verheiratete, Ledige über 50 Jahre und sonstige im Gesetz genau angeführte Personengruppen). Die Steuersätze in der Steuergruppe A (Ledige) sind um 19% höher als in der Steuergruppe B, dürfen aber 62% nicht übersteigen.

Der neue Einkommensteuertarif ist im Gegensatz zum bisherigen ein *Bruttotarif*. Die verschiedenen Zuschläge (bisher insgesamt 31%) sind nunmehr in den Tarif eingebaut. Aus dem Tarif geht daher jetzt die gesamte Einkommensteuerbelastung hervor. Früher finanzierten Zuschläge die Überweisung an die Länder für die Wohnbauförderung, an den Wasserwirtschaftsfonds, an den Ausgleichfonds für Familienbeihilfen und den Katastrophenfonds, nun werden entsprechende Anteile aus dem Steueraufkommen bereitgestellt (an die Länder zur Wohnbauförderung 10,1905%, an den Wasserwirtschaftsfonds 1,145%, an den Kinderbeihilfenausgleichsfonds 2,29%, an den Katastrophenfonds 2,29%). Die Prozentzahlen entsprechen den bisherigen Anteilen an den Zuschlägen, so daß der Wohnbau, der Umweltschutz und die Familienförderung im gleichen Ausmaß wie bisher aus der Lohn- und Einkommensteuer finanziert werden.

**Marginale Steuerbelastung
(Steuergruppe B)**

Obersicht 1

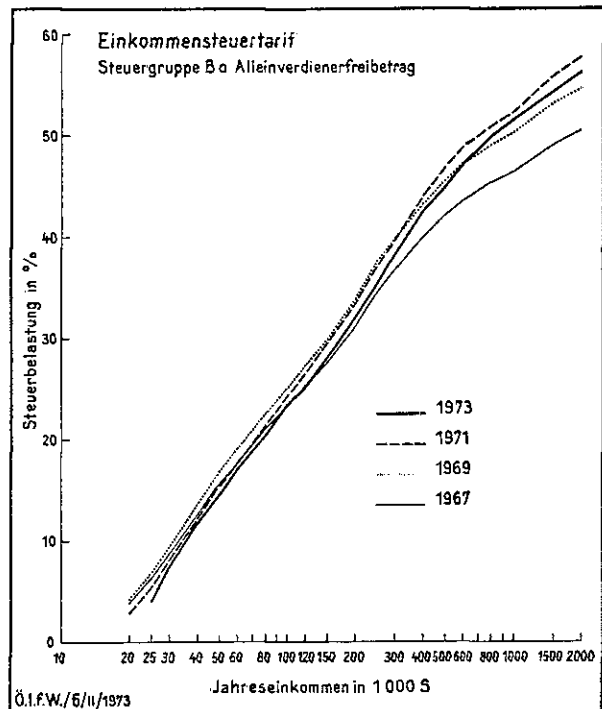
zwei verringert, wodurch die Stufen breiter wurden. Gleichzeitig wurden die Stufen (Grenzsteuersätze) erhöht.

Jahreseinkommen bis S	1971 ¹⁾	1973
14.000	0	20
15.000	9 17	
18.000	11 79	
21.000	14 41	
24.000	17 03	
25.000	20 96	
30.000	20 96	
40.000	24 89	25
50.000	28 82	
62.000	28 82	30
80.000	32 75	
84.000	32 75	35
116.000	36 68	
120.000	41 92	
160.000	41 92	40
168.000	41 92	
200.000	47 16	44
210.000	47 16	
240.000	52 40	48
280.000	52 40	
300.000	52 40	52
500.000	57 64	
1.000.000	57 64	58
1.500.000	62 88	
Und darüber	62 88	62

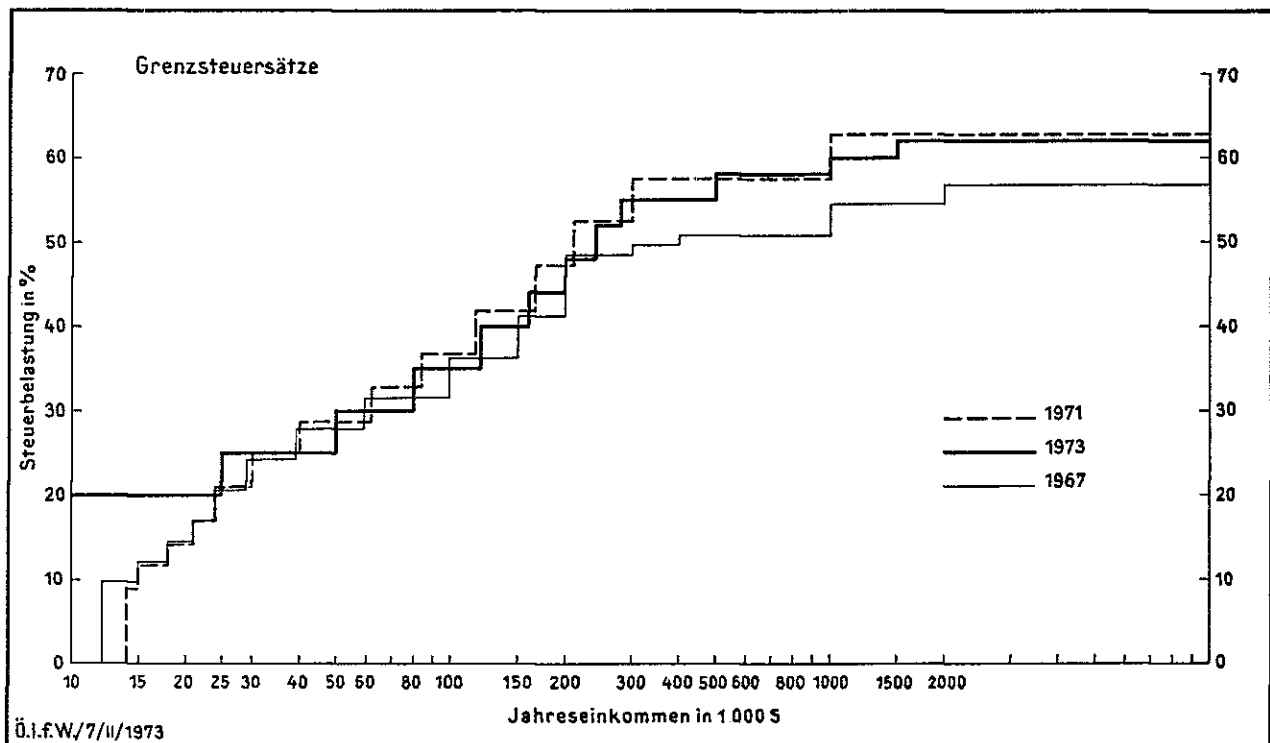
¹⁾ Einschließlich 31% Zuschläge

Der neue Einkommensteuertarif hat im Vergleich zum alten zwei Merkmale: weniger, aber breitere Stufen sowie höhere Grenzsteuersätze. In unteren Einkommensbereichen (bis 40.000 S Jahreseinkommen) wurde die Zahl der Tarifstufen von sieben auf

**Einkommensteuertarife
(Steuergruppe B)**



Grenzsteuersätze



Übersicht 2

Ermäßigung der Einkommensteuer durch das Einkommensteuergesetz 1972

Steuerpflichtiges Jahreseinkommen S	A			Steuergruppe B. ohne Alleinverdienerfreibetrag			B. Alleinverdiener, 2 Kinder		
	absolut S	in % des Steuer- betrages vor der Steuer- senkung	in % des Jahres- ein- kommens	absolut S	in % des Steuer- betrages vor der Steuer- senkung	in % des Jahres- ein- kommens	absolut S	in % des Steuer- betrages vor der Steuer- senkung	in % des Jahres- ein- kommens
20.000	53	6,5	0,3	561	100,0	2,8	—	—	—
25.000	14	0,7	0,1	355	26,2	1,4	—	—	—
30.000	34	1,0	0,1	145	6,1	0,5	—	—	—
40.000	600	8,6	1,5	87	1,8	0,2	849	100,0	2,1
50.000	1.401	13,0	2,8	421	5,5	0,8	2.845	100,0	5,7
60.000	1.630	11,2	2,7	303	2,9	0,5	4.016	74,8	6,7
80.000	2.748	12,0	3,4	728	4,3	0,9	3.780	34,0	4,7
100.000	3.384	10,6	3,4	859	3,6	0,9	3.283	18,6	3,3
120.000	4.371	10,6	3,6	1.342	4,2	1,1	3.493	14,1	2,9
150.000	5.418	9,6	3,6	1.918	4,3	1,3	3.272	8,9	2,2
160.000	5.767	9,4	3,6	2.110	4,4	1,3	3.464	8,5	2,2
200.000	6.873	8,2	3,4	2.892	4,3	1,4	3.303	5,7	1,7
240.000	8.066	7,5	3,4	4.065	4,7	1,7	3.533	4,5	1,5
280.000	7.942	6,0	2,8	4.225	3,9	1,5	3.693	3,7	1,3
300.000	7.856	5,4	2,6	3.705	3,1	1,2	3.173	2,9	1,1
400.000	12.603	6,0	3,2	6.282	3,6	1,6	4.807	2,9	1,2
500.000	17.413	6,3	3,5	8.922	3,8	1,8	7.447	3,3	1,5
600.000	22.223	6,4	3,7	8.562	2,9	1,4	7.087	2,5	1,2
800.000	31.843	6,7	4,0	7.842	1,9	1,0	6.367	1,6	0,8
1.000.000	41.463	6,8	4,2	7.122	1,4	0,7	5.647	1,1	0,6
1.500.000	91.650	9,4	6,1	21.459	2,6	1,4	19.041	2,3	1,3
2.000.000	141.900	10,6	7,1	25.859	2,2	1,3	23.441	2,1	1,2

Dadurch entstehen zwei entgegengesetzte Wirkungen. Das Auseinanderziehen der Tarifstufen schwächt die Progression ab, die steileren Stufen verschärfen sie. Das gleichzeitige Mildern und Verschärfen der Progression führt zu einer Tarifkurve (Steuergruppe B), die jeweils am Beginn der Tarifstufe stärker, gegen Ende der Stufe schwächer steigt.

Die Steuerersparnis ist daher sowohl absolut als auch relativ am Ende der Stufen (Jahreseinkommen 25.000 S, 50.000 S, 80.000 S, 120.000 S) größer, nimmt nach Überschreiten der Stufe absolut und relativ ab und ist in der Mitte der Stufe am geringsten. Diese Tendenz vorerst abnehmender und sodann zunehmender Steuerersparnis ist bis zu Einkommen von 120.000 S deutlich zu erkennen.

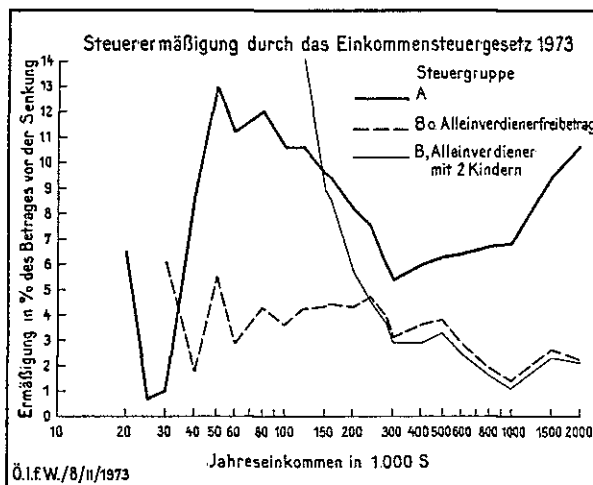
Im Einkommensbereich zwischen 120.000 S und 200.000 S entspricht die Breite und Höhe der Stufen dem alten Tarif. Die relative Steuerersparnis¹⁾ (bezogen auf die Steuer) ist in diesem Bereich auch nahezu konstant (120.000 S: 4,2%, 200.000 S: 4,3%). Im oberen Einkommensbereich (über 300.000 S) sind im neuen Tarif zwei zusätzliche Stufen eingeführt worden, die Stufenhöhe hat sich dadurch verringert. Es treten auch hier die entgegengesetzten Wirkungen der Abschwächung und Verschärfung der Progression auf, nur werden sie im Gegensatz zum

¹⁾ Die relative Steuerersparnis kann auf zwei Arten gemessen werden: entweder in Prozent des Steuerbetrages vor der Steuersenkung oder bezogen auf das Jahreseinkommen.

unteren Einkommensbereich durch zusätzliche und daher kürzere Stufen (Progressionsverschärfung) und schwächer steigende Grenzsteuersätze (Progressionsmilderung) verursacht. Die Steuerersparnis nimmt daher für Einkommen bis 500.000 S absolut und relativ zu, durch die zusätzliche Stufe bei 500.000 S wird sie dann sowohl absolut als auch relativ kleiner.

Infolge der entgegengesetzten Einflüsse auf die Steuerprogression ergibt sich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Steuerersparnis und Einkommenshöhe. (Für Verheiratete ohne Kinder mit 60.000 S Jahreseinkommen ist die Steuerermäßigung

Steuerermäßigung durch das Einkommensteuergesetz 1972



relativ genau so groß wie für jene mit 600 000 S Einkommen.) Die Steuerersparnis hängt nicht von der Einkommenshöhe ab, sondern davon, ob man sich am Beginn oder am Ende einer Tarifstufe befindet. Es läßt sich daher im neuen Tarif keine eindeutige Zielsetzung der Umverteilung zwischen höheren und niedrigeren Einkommen erkennen.

Klar zum Ausdruck kommt dagegen die Absicht, die Unterschiede in der Besteuerung zwischen Ledigen und Verheirateten abzubauen. Die Steuerersparnis ist für Ledige ab einem Jahreseinkommen von 30.000 S sowohl absolut als auch relativ größer als für Verheiratete. Eine völlige Angleichung der Besteuerung von Ledigen und Verheirateten, wie sie dem nunmehr eingeführten Prinzip der Individualbesteuerung entspräche, unterblieb offenbar aus budgetären Gründen. Das hätte einen zusätzlichen Steuerausfall von rund 15 Mrd S bedeutet

Absetzbeträge ersetzen Freibeträge

Die Einführung von *Absetzbeträgen* von der *Steuerschuld* an Stelle der bisherigen Freibeträge für das Existenzminimum, für Alleinverdiener und für Kinder bedeutet eine grundlegende Änderung im neuen Einkommensteuergesetz. Das bisherige steuerliche Existenzminimum (14.000 S) und der Pauschal Freibetrag von 1.200 S (1.248 S für Arbeitnehmer) wurde durch einen Absetzbetrag von der Steuerschuld in Höhe von 4.000 S ersetzt. Das steuerfreie Einkommen erhöht sich dadurch von 15.200 S auf 20.000 S. Auf den Tarifverlauf wirkt sich das Übergehen vom Freibetrag zum Absetzbetrag nicht aus¹⁾. Dem angestrebten Abbau der unterschiedlichen Besteuerung von Ledigen und Verheirateten steht diese Änderung allerdings entgegen. Ledige müssen bereits bei einem Einkommen von 17.300 S Steuer zahlen, wodurch sich die Steuerermäßigung für Ledige erst ab einem Einkommen von 30.000 S auswirkt.

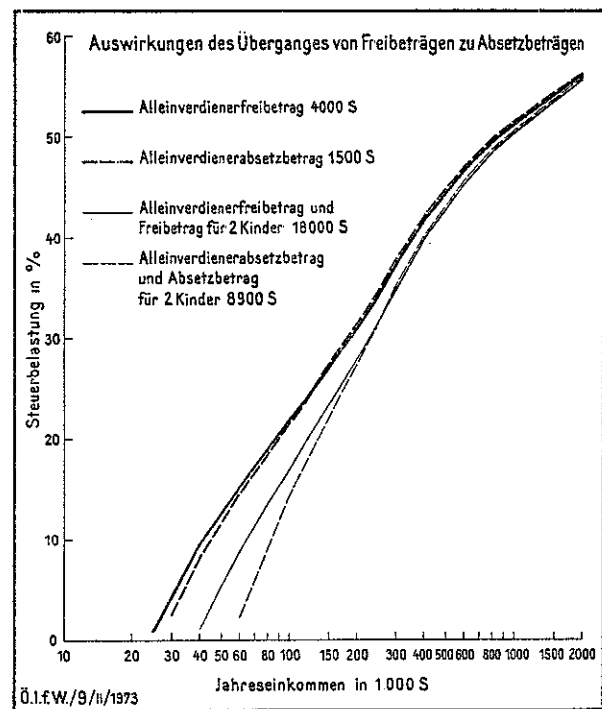
Während die Einführung des Absetzbetrages beim steuerlichen Existenzminimum die Steuerbelastung nicht verschiebt, ändert der Übergang zum Absetzbetrag für Alleinverdiener und Kinder den bisherigen Tarifverlauf. Die Steuerfreibeträge brachten mit steigendem Einkommen größere Steuerermäßigungen, die Absetzbeträge wirken für alle Einkommen gleich, solange die Steuerschuld größer ist als der Absetzbetrag.

Freibetrag und Absetzbetrag wirken sich bei einem bestimmten Einkommen dann gleich aus, wenn das Verhältnis dieser Beträge zueinander dem Grenz-

¹⁾ An Stelle des Absetzbetrages hätte auch im neuen Tarif eine steuerfreie Tarifstufe bis 20.000 S Einkommen und eine weitere Stufe von 5.000 S, die mit 20% besteuert wird, eingeführt werden können, ohne daß sich an der Steuerbelastung etwas ändern würde.

steuersatz für dieses Einkommen entspricht. Aus dem Verhältnis der bisherigen Freibeträge zu den nunmehrigen Absetzbeträgen läßt sich ermitteln, ab welchem Einkommen der Freibetrag günstiger war. Der Übergang von Freibeträgen zu Absetzbeträgen verschärft die Progression, weil die Steuerersparnis aus den Abzugbeträgen mit zunehmendem Einkommen zwar absolut gleich bleibt, relativ aber immer geringer wird. Eine Gegenüberstellung der Steuerbelastung für Alleinverdiener (Verheiratete mit 2 Kindern) auf Grund der neuen Regelung und unter der Annahme, daß die bisherigen Freibeträge auch beim neuen Tarif gelten, zeigt die Ermäßigung in den unteren Einnahmensbereichen und die Verschärfung der Progression

Auswirkungen des Überganges von Freibeträgen zu Absetzbeträgen



Der bisherige Alleinverdienerfreibetrag von 4.000 S wird durch einen Absetzbetrag von 1.500 S ersetzt. Bis zu einem Einkommen von 130.000 S (Steuergruppe B) ist der Absetzbetrag günstiger, für höhere Einkommen war der bisherige Freibetrag vorteilhafter. Die Ermäßigung in den unteren Einkommensbereichen ist größer (bei einem Jahreseinkommen von 60.000 S beträgt die Ersparnis 0,5 Prozentpunkte vom Einkommen) als die Mehrbelastung bei höheren Einkommen (bei 300.000 S Jahreseinkommen beträgt die Mehrbelastung 0,23 Prozentpunkte).

Auch für Kinder sind an Stelle der bisherigen Freibeträge (je 7.000 S für das erste und zweite Kind, 8.000 S für jedes weitere Kind) Absetzbeträge ge-

treten (3.200 S für das erste Kind, 4.200 S für jedes weitere Kind). Bei einem Kind ist die Neuregelung für Einkommen bis rund 200.000 S günstiger, bei zwei Kindern für Einkommen bis 280.000 S. Die neue Regelung ist daher für die überwiegende Zahl der Einkommensbezieher vorteilhafter. Mit der Neuregelung ging man vom bisherigen Prinzip des schichtenspezifischen Ausgleiches ab, bei dem die Kinder auf Grund der steuerlichen Leistungsfähigkeit berücksichtigt wurden. Eine völlige Gleichstellung der Kinder wird jedoch auch durch die Absetzbeträge nicht erreicht. Dies würde nur durch direkte Transferleistungen (Kinderbeihilfen) bewirkt. Mittels Absetzbeträgen ergäbe sich eine Gleichstellung nur dann, wenn in den unteren Einkommensbereichen die nicht ausnutzbaren Absetzbeträge durch Transfers (negative Steuer) ergänzt würden. Für ein Kind können die Absetzbeträge bei Jahreseinkommen unter 40.000 S, für zwei Kinder bei Einkommen unter 55.000 S nicht ganz genützt werden.

Für Verheiratete mit Kindern sinkt die Steuerermäßigung mit steigendem Einkommen. Die Steuerermäßigung für einen Alleinverdiener mit zwei Kindern ist bis zu einem Einkommen von 200.000 S größer als für Verheiratete ohne Kinder. Daraus folgt, daß die Umverteilungsabsichten im neuen Einkommensteuergesetz nicht primär durch den Tarif, sondern durch den Übergang zu Absetzbeträgen zum Ausdruck kommen.

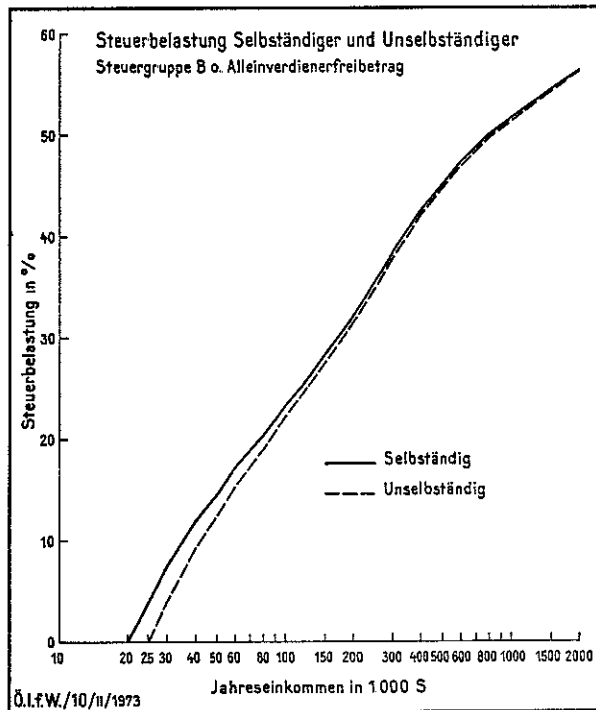
Unterschiede in der Lohn- und Einkommensbesteuerung

Für *Arbeitnehmer* wurde ein Absetzbetrag von der Steuerschuld in Höhe von 1.100 S eingeführt. Dadurch werden gleich hohe Einkommen bei den Unselbständigen geringer besteuert als bei den Selbständigen. Die Progression wird durch den Absetzbetrag jedoch steiler.

Der Steuerabsetzbetrag für Arbeitnehmer wirkt sich vor allem in den unteren Einkommensbereichen steuermindernd aus. Bei 50.000 S Jahreseinkommen (4.000 S Monateinkommen) liegt die Steuerbelastung der Unselbständigen um etwas mehr als 2 Prozentpunkte unter jener der Selbständigen, bei 120.000 S Jahreseinkommen (10.000 S Monateinkommen) beträgt der Unterschied nur knapp 1 Prozentpunkt.

Auch die Besteuerung der *sonstigen Bezüge* (z. B. 13. und 14. Monatsgehalt) wurde erheblich verringert. Der Steuerfreibetrag für die sonstigen Bezüge wurde von 3.500 S auf 5.000 S erhöht. Für die darüber hinausgehenden sonstigen Bezüge (sofern sie ein Sechstel der laufenden Bezüge nicht übersteigen) wurde je nach Steuergruppe ein einheitlicher proportionaler Steuersatz eingeführt. Durch die Ab-

Steuerbelastung Selbständiger und Unselbständiger



schaffung der Zweiteilung des Steuersatzes (bisher wurden sonstige Bezüge bis 8.000 S mit einem niedrigeren, darüber hinausgehende mit einem höheren proportionalen Satz besteuert) ergibt sich eine starke Steuerermäßigung für die sonstigen Bezüge.

Der Freibetrag bei der Besteuerung der sonstigen Bezüge führt zu einer indirekten Progression, wobei sich die Steuerbelastung asymptotisch dem vorgesehenen Steuersatz nähert. Die Ermäßigung nach dem neuen Tarif wird bei den sonstigen Bezügen ab 11.500 S zunehmend größer, weil die bisherige

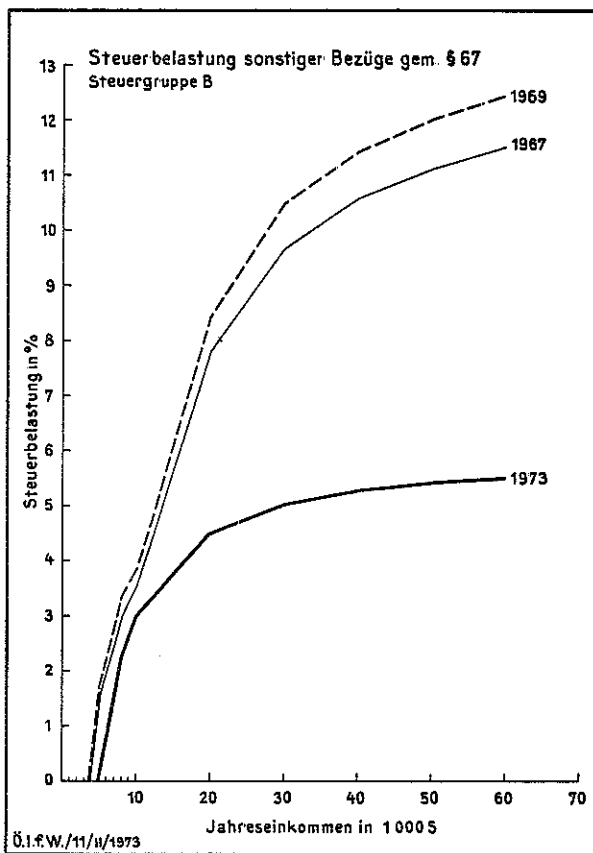
Obersicht 3

Steuerbelastung Selbständiger und Unselbständiger

Steuerpflichtiges Jahreseinkommen ¹⁾ S	1971	1971	1973	1973
	Selb- ständig	Unselb- ständig	Selb- ständig	Unselb- ständig ²⁾
Steuerbelastung in % des Jahreseinkommens				
28.000	7 05	4 33	6 25	—
42.000	12 78	9 50	12 50	6 45
56.000	16 79	13 14	16 16	10 41
70.000	19 58	15 62	18 93	13 50
84.000	21 77	17 74	21 01	15 68
98.000	23 85	19 51	23 01	17 44
126.000	27 07	22 58	25 91	20 42
154.000	29 77	25 07	28 47	22 71
182.000	32 01	27 06	30 73	24 62
210.000	34 03	28 78	32 69	26 40
252.000	37 06	31 17	35 43	28 69
294.000	39 26	33 42	38 04	30 75
336.000	41 44	35 12	40 07	32 66
392.000	43 76	37 28	42 21	34 85

¹⁾ Unter der Annahme, daß das steuerpflichtige Jahreseinkommen Unselbständiger ^{2/3}, laufende Bezüge und ^{1/3}, sonstige Bezüge enthält. Die sonstigen Bezüge entsprechen dann genau ^{1/3} der laufenden Bezüge. — ²⁾ Steuergruppe B ohne Alleinverdienerfreibetrag.

Steuerbelastung sonstiger Bezüge



Beschleunigung der indirekten Progression wegfällt.

Gleich hohe steuerpflichtige Einkommen von Selbständigen und Unselbständigen waren schon bisher unterschiedlich mit Steuer belastet, wenn man davon ausgeht, daß von den steuerpflichtigen Einkommen der Unselbständigen ein Sechstel des laufenden Einkommens auf sonstige Bezüge entfällt. Durch den Arbeitnehmerfreibetrag und die Steuerermäßigung bei den sonstigen Bezügen haben sich die Unterschiede weiter vergrößert.

Die Einkommen der Unselbständigen (Verheiratete ohne Kinder) sind um rund 6 Prozentpunkte weniger mit Lohnsteuer belastet als die Einkommen der Selbständigen mit Einkommensteuer (gegen 5 Prozentpunkte auf Grund der bisherigen Bestimmungen), wobei die Unterschiede mit steigendem Einkommen größer werden. Neben der Steuerermäßigung für die sonstigen Bezüge wurde auch die Besteuerung bestimmter Zulagen und Zuschläge (Überstundenzuschläge, Schmutz- und Gefahrenezulagen usw.) neu geregelt. Diese Zuschläge sind bis zu 5.070 S monatlich steuerfrei. Darüber hinaus werden sie mit einem proportionalen Satz von 15% besteuert. Durch diese Neuregelung wur-

den teilweise auch Freibetragsgrenzen erhöht und durch die proportionale Besteuerung eine zusätzliche Steuerermäßigung geschaffen, weil bisher die über die Freigrenze hinausgehenden Zuschläge mit dem normalen Tarif zu besteuern waren.

Zunehmende Steueraufkommenselastizitäten

Die Tarifgestaltung und die Verschärfung der Progression durch die Absetzbeträge spiegelt sich auch in den *Steueraufkommenselastizitäten*. Die Steueraufkommenselastizität zeigt wie sich eine Änderung der Einkommen auf die Zunahme des Steueraufkommens auswirkt. Die Elastizität des Steueraufkommens für eine bestimmte Einkommensstufe ist durch den Quotienten aus Grenzsteuersatz und Durchschnittssteuersatz bestimmt. Die Aufkommenselastizität nimmt mit steigendem Einkommen ab, weil sich auf Grund des Verlaufes des Einkommensteuertarifes Durchschnittsteuersatz und Grenzsteuersatz immer mehr annähern. Die Elastizität nähert sich bei hohem Einkommen dem Wert Eins. Steuerfreibeträge oder Absetzbeträge beeinflussen den Durchschnittsteuersatz, nicht jedoch den Grenzsteuersatz. Daher sind die Aufkommenselastizitäten bei gleichem Einkommen in den einzelnen Steuergruppen verschieden (für Verheiratete mit Kindern ist die Aufkommenselastizität größer als für Verheiratete ohne Kinder). Die Unterschiede wurden durch die Steuerreform noch verstärkt, denn Absetzbeträge von der Steuerschuld erhöhen die Aufkommenselastizität.

Übersicht 4

Steueraufkommenselastizitäten

Steuerpflichtiges Jahreseinkommen S	Steuergruppe B							
	ohne Alleinverdienerfreibetrag				Alleinverdiener mit 2 Kindern			
	1967	1971	1973	1973	1967	1971	1973	1973
		Selb- ständig	Un- selb- ständig	Selb- ständig			Selb- ständig	Un- selb- ständig
10.000	—	—	—	—	—	—	—	—
20.000	3 77	5 13	—	—	—	—	—	—
25.000	3 29	3 87	5 0	—	—	—	—	—
30.000	2 81	2 63	3 33	6 53	—	—	—	—
40.000	2 23	2 06	2 10	2 74	10 50	11 74	—	—
50.000	1 79	1 88	1 72	2 03	4 55	5 07	—	—
60.000	1 79	1 64	1 75	1 97	3 40	3 22	13 33	71 43
80.000	1 49	1 54	1 48	1 58	2 25	2 35	3 26	3 84
100.000	1 57	1 52	1 51	1 58	2 08	2 08	2 44	2 64
120.000	1 43	1 59	1 39	1 44	1 83	2 03	1 97	2 07
150.000	1 49	1 42	1 42	1 46	1 78	1 72	1 80	1 86
160.000	1 45	1 39	1 38	1 42	1 72	1 64	1 71	1 77
200.000	1 57	1 41	1 38	1 40	1 78	1 62	1 60	1 63
240.000	1 43	1 44	1 39	1 41	1 60	1 62	1 55	1 58
280.000	1 35	1 36	1 40	1 42	1 48	1 49	1 53	1 55
300.000	1 35	1 33	1 44	1 45	1 47	1 44	1 56	1 57
400.000	1 27	1 31	1 30	1 30	1 35	1 39	1 37	1 38
500.000	1 21	1 23	1 22	1 23	1 26	1 29	1 27	1 28
600.000	1 17	1 19	1 23	1 24	1 21	1 23	1 27	1 28
800.000	1 12	1 13	1 16	1 17	1 15	1 16	1 19	1 19
1.000.000	1 17	1 10	1 13	1 13	1 20	1 13	1 15	1 15
1.500.000	1 11	1 13	1 10	1 11	1 12	1 14	1 12	1 12
2.000.000	1 13	1 09	1 10	1 10	1 14	1 10	1 11	1 11

Lohn- und Einkommensteuer hatten bisher bei gleichen Einkommen in derselben Steuergruppe die gleiche Elastizität; durch den Arbeitnehmerabsetzbetrag ist die Aufkommenselastizität der Lohnsteuer im Vergleich zur Einkommensteuer in den unteren Einkommensbereichen größer geworden. Die Tendenz, daß die Lohnsteuererträge rascher steigen als jene an Einkommensteuer wird sich verstärken. Bei gleicher Steigerung der Einkommen sind im Steueraufkommen höhere Zuwachsraten zu erwarten, vor allem weil sich die Elastizitäten in jenen Einkommensbereichen, in denen sich die Mehrzahl der Steuerpflichtigen befindet, stark erhöhten.

Steuerbelastung vergleichbarer Realeinkommen

Die Lohn- und Einkommensteuer basiert auf dem Nominaleinkommen. Durch die Progression wird ein überproportionaler Teil der nominellen Einkommenszuwächse weggesteuert. Entsprechen Einkommenssteigerungen nur Preissteigerungen, dann verringern sich auf Grund der Steuerprogression die verfügbaren Realeinkommen. Ziel der Steuersenkungen ist es daher auch, Inflationseffekte aus dem Steuertarif zu eliminieren und gleiche Realeinkommen gleich zu besteuern. Die preisneutrale Variante zeigt wie Einkommen gleicher realer Kaufkraft besteuert werden und läßt erkennen, ob die durch die Geldentwertung entstandene Mehrbelastung durch die

Steuersenkung abgegolten wurde. Seit der letzten Steuersenkung sind die Verbraucherpreise um 13% gestiegen. Wertet man die Einkommen entsprechend auf und vergleicht die Steuersätze für gleiche Realeinkommen, ergibt sich folgendes Bild:

Allen Unselbständigen und den Selbständigen mit Kindern ist bis zu einem Jahreseinkommen von 150.000 S durch die Steuerreform die Geldentwertung abgegolten worden, ihre Realeinkommen sind jetzt weniger mit Steuer belastet. Selbständige ohne Kinder zahlen für gleiche Realeinkommen etwas mehr Steuer als früher.

Übergang zur Individualbesteuerung

Das neue Einkommensteuergesetz bringt eine grundlegende Änderung in der *Besteuerung der Ehegatten*. Sie beruhte bisher auf dem Prinzip der *Haushaltsbesteuerung* (Ehegatten und minderjährige Kinder wurden gemeinsam veranlagt). Allerdings wurde nur ein geringer Prozentsatz der Mehrpersonenhaushalte von der Haushaltsbesteuerung erfaßt. 1968 wurden nur rund 15% der gesamten Mehrpersonenhaushalte zur Einkommensteuer veranlagt. Der Großteil der Unselbständigen ist bereits bisher getrennt besteuert worden, weil Unselbständige nur dann veranlagt wurden, wenn das Gesamteinkommen 200.000 S überstieg oder die Einkünfte aus anderen Einkunftsarten mehr als 7.000 S betragen.

Bisher ist keine allgemein *befriedigende* Lösung des Problems der Ehegattenbesteuerung gefunden worden. Drei Varianten stehen zur Diskussion: Haushaltsbesteuerung, splitting und Individualbesteuerung. Welche Variante der Einkommensbesteuerung zugrunde gelegt wird, hängt davon ab, welche Zielsetzungen mit der Ehegattenbesteuerung verbunden sind. Es handelt sich nicht nur um ökonomische, sondern primär um gesellschaftspolitische Ziele, die durch eine Änderung der Ehegattenbesteuerung möglicherweise angestrebt werden sollen.

Die Haushaltsbesteuerung benachteiligt die berufstätigen Ehefrauen, deren Anteil an der Gesamtbeschäftigung in den letzten Jahrzehnten stark gestiegen ist; (1951: 15½%, 1961: 19%, 1971: 22%). Auch das splitting bringt den meisten berufstätigen Ehefrauen Nachteile, nur ist hier die Diskriminierung verdeckt. Die Individualbesteuerung hingegen benachteiligt die berufstätigen Frauen nicht. Haushaltsbesteuerung und splitting werden daher auch als *familienorientierte* Systeme, die Individualbesteuerung als *berufsorientiertes* System der Ehegattenbesteuerung bezeichnet¹⁾.

Übersicht 5

Einkommensteuerbelastung gleicher Realeinkommen

Jahreseinkommen in S, real zu Werten 1971 ¹⁾	Steuergruppe B ohne Alleinverdienerfreibetrag		Steuergruppe B Alleinverdiener mit 2 Kindern	
	Steuerbelastung in % des Jahreseinkommens			
	1973 ²⁾	1971	1973 ²⁾	1971
10.000	—	—	—	—
20.000	2 30	2 81	—	—
25.000	6 38	5 42	—	—
30.000	9 51	7 98	—	—
40.000	13 38	12 09	—	2 12
50.000	16 26	15 34	0 48	5 69
60.000	18 55	17 59	5 41	8 94
80.000	21 99	21 22	12 13	13 91
100.000	24 59	24 11	16 71	17 63
120.000	26 90	26 33	20 33	20 70
150.000	29 74	29 45	24 48	24 41
160.000	30 63	30 23	25 70	25 51
200.000	33 76	33 37	29 82	29 13
240.000	36 59	36 30	33 31	32 37
280.000	39 14	38 60	36 32	35 23
300.000	40 19	39 52	37 57	36 37
400.000	43 90	44 03	41 92	41 44
500.000	46 46	46 75	44 88	44 68
600.000	48 38	48 57	47 07	46 84
800.000	50 79	50 84	49 80	49 54
1.000.000	52 46	52 20	51 67	51 16
1.500.000	55 20	55 75	54 68	55 00
2.000.000	56 90	57 54	56 51	56 97

¹⁾ Die Steuerbelastung für 1973 wurde von einem um 12 9% aufgewerteten Einkommen gerechnet. Einem Einkommen von 100.000 S (1971) entspricht 1973 ein solches von 112 900 S. — ²⁾ Die Steuerbelastung bezieht sich auf Selbständige. Für Unselbständige ist sie durch den Arbeitnehmerfreibetrag niedriger.

¹⁾ H. Jecht, Die Bundessteuerreform 1954, in: Finanzarchiv, Bd 16, Tübingen 1955, S. 467

Haushaltsbesteuerung und splitting gehen bei der Besteuerung — im Gegensatz zur Individualbesteuerung — vom *Haushaltseinkommen* aus. Man nimmt an, daß die Einkommen der Ehegatten (und der minderjährigen Kinder) zusammengelegt werden, und der Haushalt Träger der Konsumentscheidungen ist, das Haushaltseinkommen daher als Indikator der steuerlichen Leistungsfähigkeit angesehen werden kann. Unterschiede zwischen Haushaltsbesteuerung und splitting ergeben sich in der Beurteilung, ob sich durch die gemeinsame Haushaltsführung Einsparungen ergeben, die die steuerliche Leistungsfähigkeit erhöhen (im Vergleich zu Ledigen mit gleich hohen Einkommen) oder ob Einbußen entstehen. Die Haushaltsbesteuerung nimmt an, daß die Einsparungen größer sind, daher werden Verheiratete höher besteuert als Ledige bei gleichem Einkommen. Beim splitting wird hingegen eine Verringerung der Leistungsfähigkeit angenommen, so daß Verheiratete im Vergleich zu den Ledigen niedriger besteuert werden. Bei der Individualbesteuerung werden Ledige und Verheiratete grundsätzlich gleich besteuert, weil hier die familiären Beziehungen und die sich daraus ergebenden wirtschaftlichen Folgen unberücksichtigt bleiben. Da im Einkommensteuergesetz weiterhin eine unterschiedliche Besteuerung von Ledigen und Verheirateten vorgesehen ist und für Alleinverdiener ein Absetzbetrag gewährt wird, kann in Österreich von einer *modifizierten Individualbesteuerung* gesprochen werden¹⁾.

Weil die Haushaltsbesteuerung und splitting an das Haushaltseinkommen anknüpfen, können bei diesen Systemen der Ehegattenbesteuerung die Auswirkungen der Einkommensteuer auf die personelle Einkommensverteilung nicht abgeschätzt werden. Die Beeinflussung der Einkommensverteilung kann sich daher nur auf die Haushaltseinkommen beziehen. Die Auswirkungen auf die intrafamiliäre Einkommensverteilung sind somit ungewiß. Das kann zu Problemen führen, wenn der Vermögenszuwachs während der Ehe auf beide Ehepartner verteilt werden soll. Die Individualbesteuerung hängt nicht mit dem Haushaltseinkommen zusammen, und ermöglicht daher eine Beeinflussung der personellen Einkommensverteilung.

Ehegatten mit gleich hohen Einkommen sind bei der Individualbesteuerung gegenüber Ehegatten mit ungleich hohen Einkommen im Vorteil. Daraus folgt, daß auch bei der Individualbesteuerung durch Vermögensübertragungen ein dem splitting ähnlicher Effekt erzielt werden kann. Die Individualbesteuerung tendiert dazu, Ehegatten, die beide nur über

Einkünfte aus nicht selbständiger Tätigkeit verfügen, zu benachteiligen, im Vergleich zu jenen, die durch Vermögensübertragungen die Einkommen entsprechend aufteilen können und einen splittingähnlichen Effekt erzielen. Die Individualbesteuerung begünstigt somit Familienpersonengesellschaften im Vergleich zu Einzelunternehmen, wobei der Wegfall des Freibetrages für die mittätige Ehegattin diese Entwicklung unterstützt.

Erweiterung der Sparförderung

Das neue Einkommensteuergesetz sieht eine Ausweitung und Umgestaltung der *Sparförderung* vor. Insbesondere die Förderung des Bausparens wurde neu geregelt. Bisher wurde das *Bausparen* innerhalb der Sonderausgaben durch Freibeträge gefördert, wodurch die Steuerersparnis mit steigendem Einkommen größer wurde.

Im neuen Gesetz wird das Bausparen durch *Prämien* begünstigt, die jedoch nicht wie beim Prämiensparen als Ausgaben im Budget verrechnet werden, sondern das Steueraufkommen an Lohn- und Einkommensteuer verringern. Obgleich die Bausparprämien im Gesetz als Steuererstattungen bezeichnet werden, wird die Prämie unbeschadet der Steuerleistung in voller Höhe gewährt. Wenn die Prämie höher ist als die Steuerschuld, handelt es sich bei dem die Steuerschuld übersteigenden Teil der Prämien um einen Transfer (negative Einkommensteuer). Solche Transfers werden für Verheiratete mit zwei Kindern bei Einkommen unter 72.000 S (Selbständige) und 76.000 S (Unselbständige) gewährt, also für einen verhältnismäßig großen Teil der Steuerpflichtigen. Das Bausparen wird durch die Steuerreform in zweifacher Hinsicht begünstigt. Bisher konkurrierten die Bausparleistungen bei den Sonderausgaben mit anderen Aufwendungen. Nun steht der volle Betrag (7.000 S für den Steuerpflichtigen, zusätzlich 7.000 S für die nichtberufstätige Ehegattin und 3.000 S für jedes Kind) allein für Bausparzwecke zur Verfügung. Dazu kommt noch, daß das Sonderausgabenpauschale von 3.276 S jährlich wegfällt. Außerdem ist das Bausparen auch für die Bezieher kleinerer Einkommen auf Grund der Transferzahlungen interessant geworden.

Durch die Prämienregelung steigen die Steuerersparnisse nicht mehr mit dem Einkommen. Bereits bei einem Grenzsteuersatz von mehr als 25% gehen die bisherigen Vorteile verloren. Während Bezieher höherer Einkommen durch die Neuregelung Vorteile verlieren, profitieren Bezieher niedriger Einkommen. Der Neuregelung des Bausparens kann man daher eine gewisse *Umverteilungswirkung* zuschreiben. Die Kosten der bisherigen Regelung können nur annähernd geschätzt werden, weil sie von den Grenz-

¹⁾ D. Pohmer, Einige Gesichtspunkte zur Familienbesteuerung, in: Finanzarchiv, Bd. 27, Tübingen 1968, S. 147.

steuersätzen der Bausparer abhängen. Unter der Annahme, daß der Grenzsteuersatz im Durchschnitt 33% beträgt, belaufen sich die Kosten auf rund 2,2 Mrd. S. Die Neuregelung des Bausparens wird für den Staat höhere Einnahmeausfälle verursachen. Auf Grund der starken Zunahme der Vertragsabschlüsse und der durchschnittlichen Vertragssumme ist damit zu rechnen, daß die Kosten etwas über 2,5 Mrd. S liegen werden.

Auch das *steuerbegünstigte Wertpapiersparen* wird durch das neue Gesetz zusätzlich gefördert. Bisher konnten nur Arbeitnehmer und nicht bilanzierende Unternehmer steuerbegünstigt festverzinsliche Wertpapiere bis zu einem Nominale von 100.000 S erwerben. Auf Grund des neuen Gesetzes wird die Steuerbegünstigung auf alle unbeschränkt steuerpflichtigen Personen ausgedehnt. Sie wird jedoch nicht nur in personeller, sondern auch in sachlicher Hinsicht erweitert. Nun können auch Aktien inländischer Unternehmungen, so weit sie aus Kapitalerhöhungen stammen, steuerbegünstigt erworben werden, wobei die Aktien im Gegensatz zu den Wertpapieren nur zehn Jahre im Depot bleiben müssen. Jeder unbeschränkt Steuerpflichtige kann bis 100.000 S Wertpapiere oder Aktien erwerben. Die Begünstigung besteht in einer Erstattung der Lohn- und Einkommensteuer im Ausmaß von 15% des erworbenen Nominales (bzw. des Ausgabebetrages), wobei auch hier die Steuererstattung in einen echten Transfer übergehen kann, wenn die Steuerschuld geringer ist als die Steuererstattung.

Der Erwerb steuerbegünstigter Wertpapiere ist in den letzten Jahren kräftig gestiegen. 1972 wurden 2,36 Mrd. S festverzinsliche Wertpapiere steuerbegünstigt erworben (1971: 1,84 Mrd. S, 1968: 0,23 Mrd. S). Der Anteil der steuerbegünstigt erworbenen Wertpapiere am Gesamtemissionsvolumen lag in den letzten Jahren knapp unter 50%. Das steuerbegünstigte Emissionsvolumen wurde aber meist nur zu etwas mehr als einem Drittel genützt (1972: 36,6%, 1970: 33,0%, 1971 allerdings 48%). Vom gesamten Emissionsvolumen wurden in den letzten Jahren im Durchschnitt knapp 20% steuerbegünstigt erworben. Inwieweit die Ausdehnung der Steuerbegünstigung auf höhere Einkommensschichten zu vermehrten Zeichnungen steuerbegünstigter Wertpapiere führt, kann schwer abgeschätzt werden, weil andere Sparformen gleichfalls attraktiver wurden und für Zinsen aus Sparguthaben ein Freibetrag von 5.000 S gewährt wird.

Der Förderung des Wertpapiersparens steht die Abschaffung der Wertpapierdeckung für Abfertigungsrücklagen entgegen. Bisher mußten 25% der in der Bilanz des vergangenen Wirtschaftsjahres ausgewiesenen Abfertigungsrücklage durch festverzinsliche

Wertpapiere gedeckt sein. Diese Wertpapiere mußten ab 1971 während des ganzen Jahres im Portefeuille sein.

Zur Sparförderung trägt auch die Neuregelung der Sonderausgaben bei. Durch die Herausnahme des Bausparens aus den Sonderausgaben und die Herabsetzung des Sonderausgabenpauschales auf 2.184 S wird das Versicherungssparen indirekt gefördert, weil einerseits die Konkurrenz mit dem Bausparen um die Höchstgrenzen für die Sonderausgaben wegfällt und andererseits die Rendite erhöht wird. Darüberhinaus wurden für die unter die Sonderausgaben fallenden Aufwendungen zur Wohnraumbeschaffung die Höchstgrenzen erhöht.

Verstärkte Investitionsförderung

Im Einkommensteuergesetz werden die *Investitionen* durch vorzeitige Abschreibungen, Investitionsrücklagen und Investitionsfreibeträge gefördert. Das neue Einkommensteuergesetz erhöht diese Begünstigungen und verbessert die Wahlmöglichkeiten zwischen ihnen. Die vorzeitige Abschreibung, die bisher für bewegliche Anlagegüter 45% betrug, wurde auf 50% erhöht¹⁾. Außerdem ist in den Jahren 1974 bis 1976 eine zusätzliche vorzeitige Abschreibung für bewegliche Anlagegüter und Umweltschutzinvestitionen von 25% vorgesehen. Während die vorzeitige Abschreibung nur eine Steuerstundung darstellt, ist der Investitionsfreibetrag, der eine Abschreibung von 120% der Anschaffungs- oder Herstellungskosten bedeutet, eine echte Steuerermäßigung.

Das *Wahlrecht* zwischen den einzelnen Möglichkeiten der Investitionsbegünstigung wurde dadurch verbessert, daß nun für verschiedene Wirtschaftsgüter nebeneinander Investitionsfreibetrag und vorzeitige Abschreibung angewendet werden können. Welche der beiden Investitionsbegünstigungen im Einzelfall vorzuziehen ist, hängt von den normalen Abschreibungssätzen, den zu erwartenden Gewinnen und der Entwicklung der Steuergesetzgebung ab. Unter der Annahme konstanter Gewinne und gleichbleibender Steuergesetzgebung ist der Investitionsfreibetrag bei Gebäuden in der Regel nicht vorteilhaft. Je höher der Satz der laufenden Abschreibungen ist, um so mehr bringt der Investitionsfreibetrag. Wenn mit steigenden Gewinnen gerechnet wird, ist der Investitionsfreibetrag günstiger. Das gleiche gilt, wenn in der Zukunft ein Steigen der Steuersätze zu erwarten ist oder mit stark schwankenden Gewinnen gerechnet werden muß. Allerdings wird durch die zusätzliche vorzeitige Abschreibung in den Jahren 1974 bis 1976 die vorzeitige Abschreibung in den

¹⁾ In den begünstigten Gebieten beträgt die vorzeitige Abschreibung im Jahre 1973 noch 60%

meisten Fällen günstiger sein. Durch das Wahlrecht ist für die Unternehmer jedenfalls ein Abwägen der Alternativen notwendig.

Neben den vorzeitigen Abschreibungen sind auch die Bedingungen für die Bildung der Investitionsrücklage verbessert worden. Der Höchstsatz für die Bildung der Investitionsrücklage wurde von 20% auf 25% erhöht und die Frist für die bestimmungsgemäße Verwendung von drei auf vier Jahre ausgedehnt. Die Investitionsrücklage hat im Vergleich zur vorzeitigen Abschreibung geringe Bedeutung. 1968 nahmen Einkommensteuerpflichtige die Investitionsrücklage nur im Ausmaß von 0,49 Mrd. S in Anspruch, die vorzeitige Abschreibung hingegen für 2,60 Mrd. S.

Zusammenfassung

Die Steuerreform läßt die Probleme der bestehenden *Steuertarifgestaltung* deutlich sichtbar werden. Um die Steuerprogression zu mildern, wurde die Zahl der Tarifstufen verringert. Damit aber die höheren Einkommen nicht eindeutig begünstigt werden, mußten die Tarifstufen erhöht werden. Da das Auseinanderziehen der Tarifstufen die Progression schwächt, die Erhöhung der Stufen sie aber verschärft, schwankt der Umverteilungseffekt der Tarifänderung innerhalb der einzelnen Tarifstufen; insgesamt läßt sich keine bestimmte Tendenz feststellen. Das Übergehen zu Steuerabsetzbeträgen begünstigt die Bezieher niedriger Einkommen, da die Steuerermäßigung mit steigendem Einkommen relativ sinkt, verschärft aber die Progression. Die Elastizität des Steueraufkommens steigt dadurch und die Steuererträge werden rascher zunehmen als bisher. Die Belastung der Realeinkommen mit Einkommensteuer wird dadurch nur vorübergehend gemildert.

Die *Steuerausfälle* aus der Steuerreform lassen sich nur mit einem sehr großen Fehlerspielraum schätzen. Aus der Tarifsenkung (einschließlich der Absetzbeträge) dürften sich Ausfälle von 4,6 bis 4,7 Mrd. S ergeben, die zum überwiegenden Teil (etwa zu zwei Dritteln) den Unselbständigen zugute kommen. Einnahmehausfälle ergeben sich weiters vor allem aus dem Übergang zur Individualbesteuerung, der neuen Bausparregelung, der erhöhten vorzeitigen Abschreibung, der Neuregelung der Besteuerung verschiedener Zuschläge (Überstundenzuschläge, Schmutzzulagen usw.), denen allerdings zum Teil Ersparnisse aus dem Wegfall von Steuerbegünstigungen (Freibetrag für die mittätige Ehegattin) gegenüberstehen. Die Höhe dieser Einnahmehausfälle läßt sich nicht mit hinreichender Genauigkeit schätzen.

Die Zielsetzung der *Umverteilung* zwischen höheren und niedrigeren Einkommen ist nicht deutlich ausgeprägt. Die Sparbegünstigungen lassen ebenfalls keine eindeutige Zielsetzung erkennen, weil sich zwar die Prämienregelung zugunsten der niedrigen Einkommen auswirkt, die Ausnützung der Sparbegünstigung aber auch von der Sparfähigkeit abhängt.

Eindeutiger wirkt sich die Reform in der Angleichung der Steuerbelastung zwischen Ledigen und Verheirateten aus. Hier ist die Tendenz zum Abbau der Besteuerungsunterschiede klar ersichtlich, d. h. die Ledigen profitieren von der Reform stärker als Verheiratete. Auch Ehepaare, von denen beide Ehegatten berufstätig sind, werden im Vergleich zu jenen mit einem Alleinverdiener, begünstigt. Die Reform orientiert sich nicht mehr an der Familie als Ganzes, sondern an den einzelnen Familienmitgliedern.

Gerhard Lehner