

## Lohn- und Einkommensteuersenkung 1987

Mit Jahresbeginn 1987 wird in der Lohn- und Einkommensteuer der allgemeine Absetzbetrag erhöht und für Kinder von Alleinverdienern oder Alleinerhaltern ein Absetzbetrag von 600 S jährlich pro Kind (wieder) eingeführt. Der allgemeine Absetzbetrag wird im Gegensatz zu früheren Anpassungen nicht für alle Einkommensbezieher in gleichem Ausmaß angehoben, sondern nach der Einkommenshöhe gestaffelt. Für (zu versteuernde) Jahreseinkommen bis 300 000 S beträgt der allgemeine Absetzbetrag ab 1. Jänner 1987 8 460 S (gegen bisher 5.100 S). Für Einkommen zwischen 300 000 S und 500 000 S reduziert sich die Erhöhung des Absetzbetrags linear (sie verringert sich pro 100 S zu versteuerndes Einkommen um 1 S); für Jahreseinkommen über 500 000 S beläuft sich der allgemeine Absetzbetrag daher generell auf 6.460 S<sup>1)</sup>. Für Einkommen über 500 000 S wird somit der allgemeine Absetzbetrag um 1 360 S, für Einkommen unter 300 000 S generell um 3 360 S erhöht.

### Durchschnittsteuersätze spürbar verringert

Die Durchschnittsteuersätze in der Lohn- und Einkommensteuer werden ausschließlich durch eine Korrektur bzw. Einführung von Absetzbeträgen gesenkt. Die Grenzsteuersätze, der Tarif im engeren Sinn, bleiben unverändert. Im folgenden wird gezeigt, in welchem Ausmaß durch diese Maßnahmen die Durchschnittsteuersätze in den verschiedenen Einkommensstufen gesenkt und der Tarifverlauf sowie der Progressionsgrad beeinflusst werden. Abschließend werden noch einige Aspekte der (Wieder-)Einführung eines Kinderabsetzbetrags erörtert.

Die Senkung der Steuersätze dürfte einen Einnahmehausfall an Lohn- und Einkommensteuer von insgesamt etwa 12 Mrd. S verursachen, wovon der Bund rund die Hälfte zu tragen hat. Die andere Hälfte betrifft die Länder und Gemeinden sowie zweckgebundene Einnahmenanteile (etwa für die Wohnbauförderung u. a.). Das globale Aufkommen an Lohn- und Einkommensteuer wird durch diese Maßnahmen um fast 10% gesenkt.

Die Staffelung des allgemeinen Absetzbetrags nach der Einkommenshöhe ist neu. Bisher war dieser Ab-

<sup>1)</sup> Im Gesetz ist die Gestaltung des allgemeinen Steuerabsetzbetrags folgendermaßen formuliert: "Dem Steuerpflichtigen steht ein allgemeiner Steuerabsetzbetrag von 6 460 S jährlich zu. Beträgt das zu versteuernde Einkommen weniger als 500.000 S, so erhöht sich der Absetzbetrag um 1% des Unterschiedsbetrages zwischen 500.000 S und dem zu versteuernden Einkommen, höchstens jedoch um 2 000 S."

Übersicht 1

### Durchschnittsteuersätze

Zu versteuern- des Ein- kommen in S	1986	1987	1986	1987
	Einschließlich allgemeiner Absetzbetrag			
	Doppelverdiener ohne Kinder		Alleinverdiener mit 2 Kindern	
	Steuer in % des zu versteuernden Einkommens			
60 000	13,5	7,9	7,0	—
80 000	16,9	12,7	12,0	6,3
100 000	18,9	15,5	15,0	10,4
150 000	23,6	21,4	21,0	18,0
200 000	27,4	25,8	25,5	23,2
250 000	31,0	29,6	29,4	27,6
300 000	34,3	33,2	33,0	31,5
350 000	37,3	36,4	36,1	35,0
400 000	39,5	38,9	38,5	37,6
450 000	41,2	40,8	40,3	39,7
500 000	42,6	42,3	41,7	41,3
600 000	45,1	44,9	44,5	44,1
800 000	48,4	48,2	47,9	47,6
1 000 000	50,3	50,2	49,9	49,6

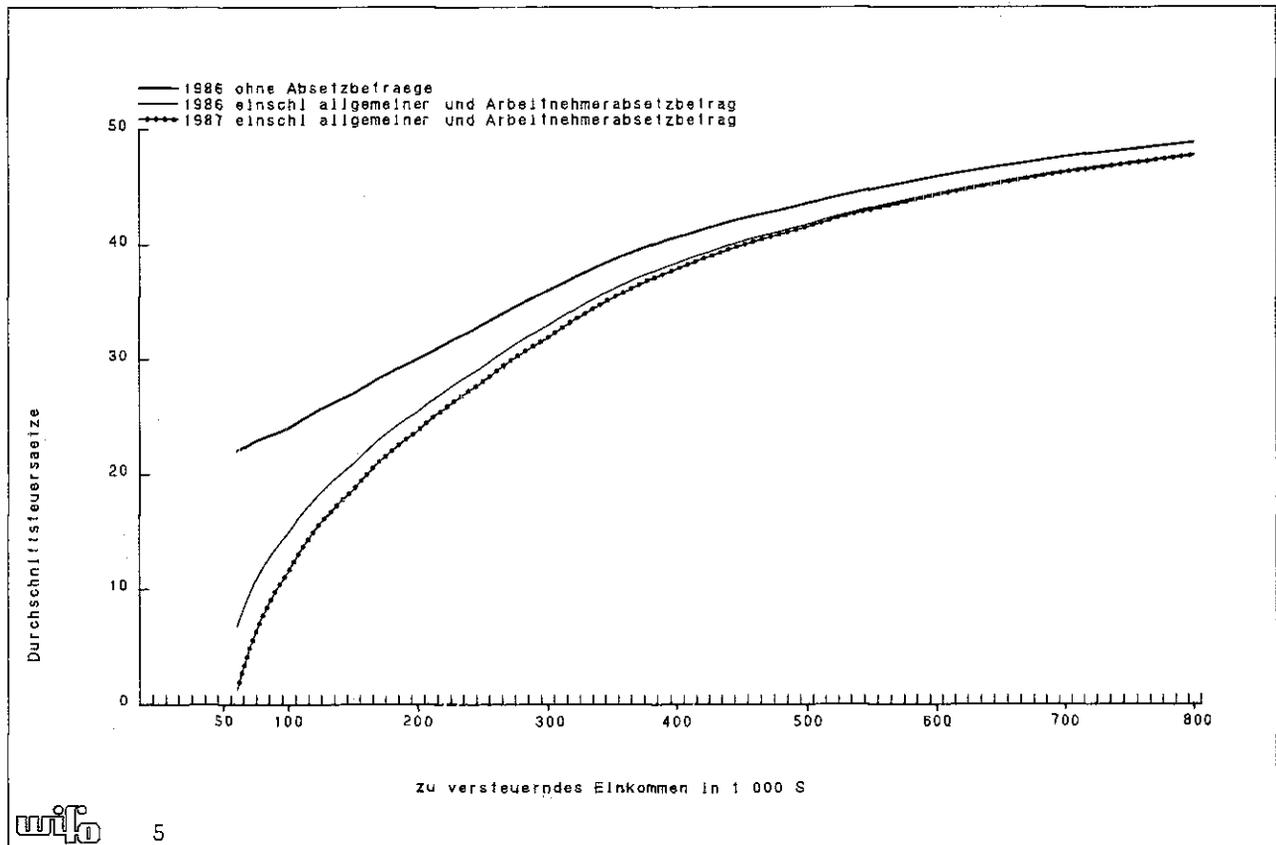
setzbetrag, der ein steuerfreies Existenzminimum repräsentiert, wie in den meisten Ländern für alle Einkommensbezieher gleich hoch. Die Differenzierung läßt vermuten, daß der Stärkung der Umverteilungswirkung in der Lohn- und Einkommensteuer bei dieser Korrektur der Durchschnittsteuersätze große Bedeutung beigemessen wird.

Die spürbare Anhebung des allgemeinen Absetzbetrags verringert die Durchschnittsteuersätze im unteren Einkommensbereich deutlich. Für zu versteuernde Einkommen bis 100 000 S werden die Steuersätze um mehr als 3 Prozentpunkte gesenkt (Übersicht 1). Für Einkommen bis 300 000 S beträgt die Senkung zwischen 1 und 3 Prozentpunkte. Für höhere Einkommen wird aufgrund der geringeren Anhebung des Absetzbetrags die Steuerersparnis rasch schwächer. Für Alleinverdiener (Alleinerhalter) mit zwei Kindern verringert sich der Durchschnittsteuersatz im unteren Einkommensbereich bis 100 000 S Jahreseinkommen um mehr als 4½ Prozentpunkte, für Einkommen von 300 000 S wird der Durchschnittsteuersatz um 1½ Prozentpunkte reduziert. Für höhere Einkommen wirkt sich der Kinderabsetzbetrag kaum mehr aus. Aus Übersicht 1 läßt sich deutlich erkennen, daß die Steuersenkung 1987 den Verteilungsaspekt in den Vordergrund stellt.

### Progression wird steiler

Im österreichischen Einkommensteuertarif überlagern einander die direkte Progression aus dem Tarif

## Einkommensteuertarife



im engeren Sinn und die indirekte Progression, die durch die Absetzbeträge entsteht. Ein Vergleich des Tarifs im engeren Sinn (ohne Absetzbeträge) mit dem Tarif einschließlich Absetzbeträgen läßt erkennen, daß die Absetzbeträge den Tarifverlauf stark verändern, die Progression deutlich steiler machen. Die starke Progressionswirkung im unteren Einkommensbereich ist großteils den Absetzbeträgen zuzuschreiben. Sie wird durch die Anhebung des allgemeinen Absetzbetrags ab 1987 noch stärker (Abbildung 1). Der allgemeine Absetzbetrag modifiziert im Vergleich zum reinen Tarif im unteren und mittleren Einkommensbereich den Progressionsverlauf erheblich. Die Entwicklung des Progressionsgrads zeigt die Abweichungen deutlich (Abbildung 2). Im reinen Tarif ist der Progressionsgrad zunächst gering und nimmt mit steigendem Einkommen leicht zu, wobei sich eine deutliche ungleichmäßige (stufenartige) Verzögerung erkennen läßt. In der direkten Progression ist der Progressionsgrad bei Einkommen von 300 000 S am größten. Er nimmt dann aufgrund der längeren Stufen und der geringeren "Sprünge" in den Grenzsteuersätzen allmählich ab.

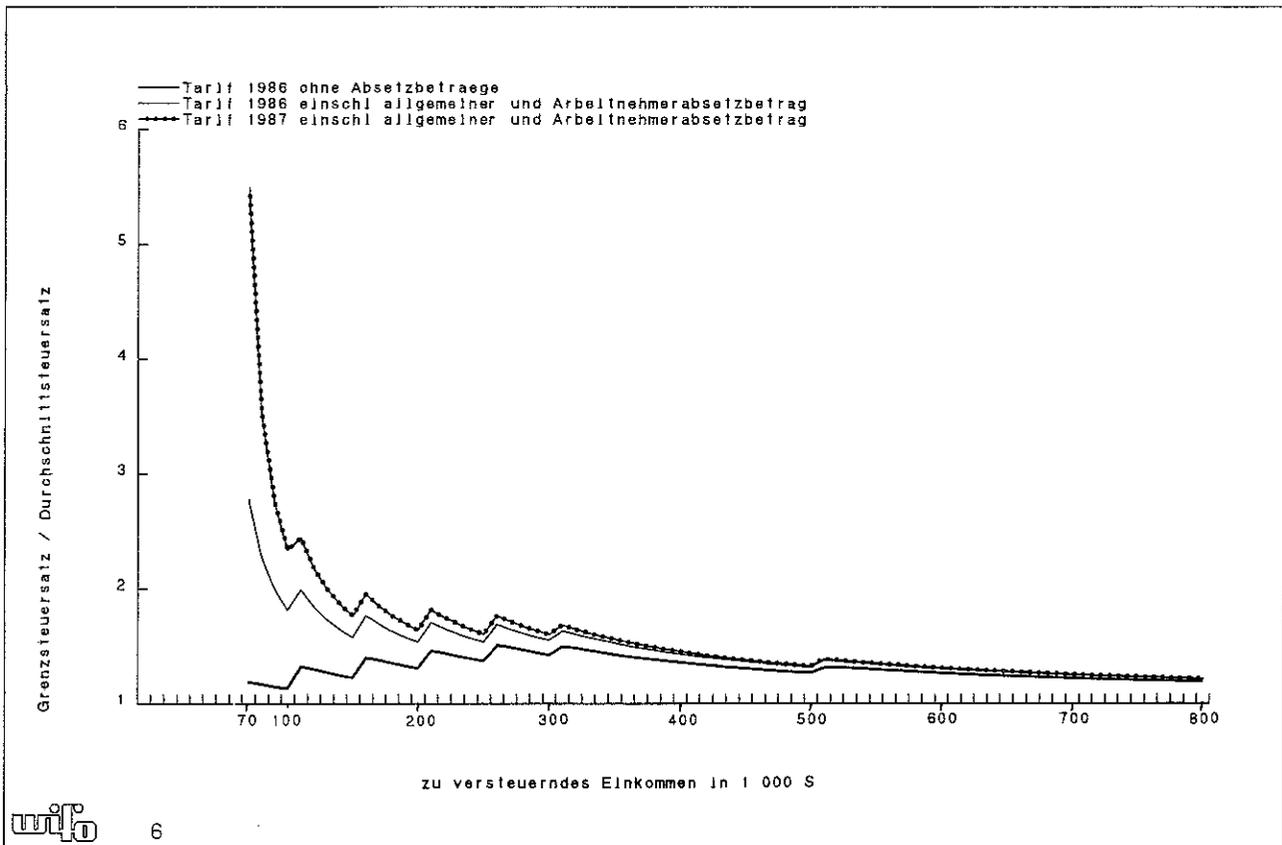
Durch die Absetzbeträge ist der Progressionsgrad im unteren Einkommensbereich zwar höher, er sinkt

aber mit zunehmendem Einkommen rascher als im reinen Tarif. Zugleich wird die Progression ungleichmäßiger. Die Verzögerung wird stärker spürbar. Eine Erhöhung des (allgemeinen) Absetzbetrags hat zwei entgegengesetzte Effekte auf den Progressionsverlauf: Auf der einen Seite wird die Progression steiler, der Progressionsgrad somit höher (Abbildung 2). Auf der anderen Seite wird die "innere" Regression in den Stufen durch den höheren Absetzbetrag schwächer, die Progressionskurve wird "glatter". Dennoch wird ab 1987 die Kluft zwischen Grenz- und Durchschnittsteuersätzen in der Einkommensbesteuerung größer. Dieses grundsätzliche Problem der Lohn- und Einkommensteuer verschärft sich somit künftig noch.

### Steuerliches Existenzminimum real wieder angehoben

Der allgemeine Absetzbetrag repräsentiert das steuerliche Existenzminimum, das unbesteuert bleiben soll. Es lag 1986 unter Berücksichtigung der Bagatellgrenze bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen

Progressionsgrad



kommen von 32.900 S. Ab 1987 liegt es bei 43.900 S. Das Existenzminimum muß unter zwei Aspekten betrachtet werden: einerseits im Zusammenhang mit der Entwicklung des Verbraucherpreisindex, inwieweit es real aufrechterhalten wird, und andererseits, in welchem Ausmaß ein Hineinwachsen sehr geringer Einkommen in die Steuerpflicht vermieden wird. Vergleicht man die Entwicklung des allgemeinen Absetzbetrags mit dem Verbraucherpreisindex, zeigt sich längerfristig folgendes Bild (Abbildung 3): Seit Mitte der siebziger Jahre steigt der Verbraucherpreisindex rascher als das steuerliche Existenzminimum. Die Erhöhungen des allgemeinen Absetzbetrags 1979 und 1983 konnten diese unterschiedliche Entwicklung nicht ausgleichen. 1986 ist das reale steuerliche Existenzminimum um 18% niedriger als 1976. Gleichzeitig sind auch die Einkommen rascher als der allgemeine Absetzbetrag gestiegen. Diese Entwicklung führt dazu, daß immer mehr Bezieher kleinerer Einkommen in die Steuerpflicht hineinwachsen. Das stärkt zwar den Grundsatz der "Allgemeinheit der Besteuerung", erhöht aber auch den administrativen Aufwand und das subjektive Belastungsgefühl der Steuerpflichtigen. Durch die kräftige Erhöhung des allgemeinen Absetz-

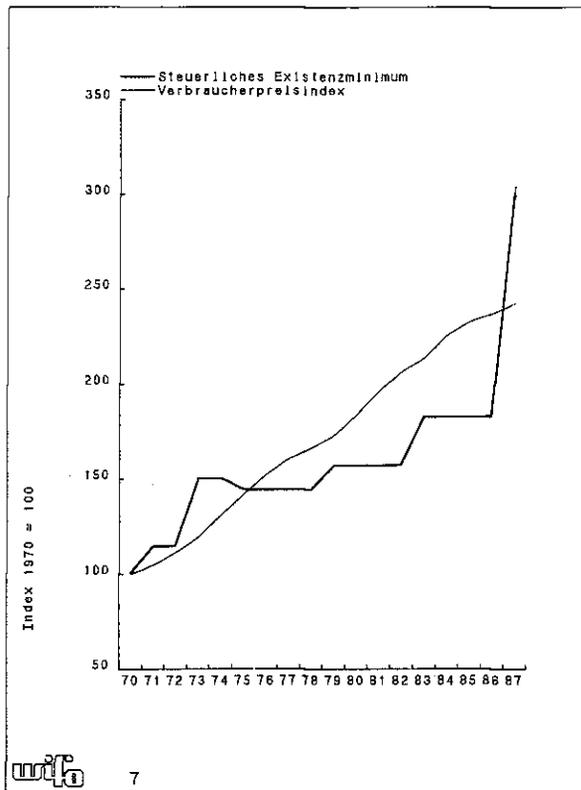
betrags ab 1987 wird das reale steuerliche Existenzminimum wieder spürbar erhöht (Abbildung 3). Gleichzeitig hat ein Teil jener Einkommensbezieher, die in den letzten Jahren in die Steuerpflicht hineinwachsen, im Jahr 1987 keine Einkommen-(Lohn-) Steuer zu bezahlen.

### Kinderabsetzbetrag wird wieder eingeführt

Ab 1987 werden Kinder erstmals seit 1977 wieder in den Tarifbestimmungen der Lohn- und Einkommensteuer berücksichtigt. Es ergeben sich jedoch einige Probleme, weil dieser Absetzbetrag nicht für alle Kinder, sondern nur für Kinder von Alleinverdienern (Alleinerhaltern) gewährt wird, wodurch es in der Einkommensteuer nun zwei Arten von Kindern gibt. Abgesehen davon, daß diese Differenzierung dem Gleichheitsgrundsatz widerspricht, ist sie auch mit steuertheoretischen Grundsätzen kaum zu begründen. Kinderabsetzbeträge lassen sich grundsätzlich nur im System der Familienbesteuerung, nicht aber in der gegenwärtig gültigen Individualbesteuerung steuer-

Abbildung 3

Entwicklung des steuerlichen Existenzminimums



theoretisch rechtfertigen. Wenn trotzdem eine Bestimmung über die (differenzierte) Gewährung eines Kinderabsetzbetrags eingeführt wird, muß sie den-

noch nach den Grundsätzen der Familienbesteuerung beurteilt werden. Das gilt vor allem für die Differenzierung.

In der Familienbesteuerung wird das Einkommen der Ehegatten grundsätzlich gemeinsam versteuert. Die Gewährung von Kinderabsetzbeträgen hängt daher in diesem System nicht davon ab, ob bloß ein Ehepartner das Einkommen verdient oder beide<sup>2)</sup>. Die Differenzierung der Kinderabsetzbeträge nach Alleinverdienern (Alleinerhaltern) ist daher nach den Grundsätzen der Familienbesteuerung nicht ausreichend zu begründen. Sie kann nur auf budgetäre Überlegungen zurückgeführt werden.

Zusammenfassend läßt sich die Lohn- und Einkommensteueranpassung folgendermaßen beurteilen: Die Anhebung des allgemeinen Absetzbetrags entlastet die Bezieher niedriger Einkommen erheblich, das reale Existenzminimum ist wieder spürbar angehoben worden, und ein Teil jener Steuerpflichtigen, die in die Steuerpflicht hineinwachsen, bleibt ab 1987 wieder unbesteuert. Allerdings wird die Progression steiler, der Druck nach baldigen Steuersenkungen nimmt daher voraussichtlich rasch wieder zu. Die Einführung des Kinderabsetzbetrags ist als (budgetärer) Kompromiß anzusehen. Er führt zu einer Differenzierung der Kinder und widerspricht sowohl den Grundsätzen der Individualbesteuerung als auch jenen der Familienbesteuerung.

Gerhard Lehner

<sup>2)</sup> Neumark, F., Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970 S 101