

Modellrechnungen zur Netto-Verteilungswirkung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben

Diese Arbeit ist die stark gekürzte Fassung eines Gutachtens¹⁾, das die Verteilungswirkung (Inzidenz) der öffentlichen Einnahmen und einiger Ausgabenbereiche anhand von Fallbeispielen untersucht, und zwar nach Einkommenstufen (vertikal) und anderen verteilungsrelevanten Merkmalen (horizontal), um die Vielschichtigkeit des Umverteilungsprozesses zu beleuchten.

Die Besteuerung erfolgt einerseits aufgrund der individuellen Einkommenssituation und der Stellung im Beruf (Arbeitnehmer, Selbständiger oder Pensionist), andererseits ist sowohl für die Besteuerung als auch für die Inanspruchnahme von Transfers und öffentlichen Leistungen die Haushaltsgröße von Bedeutung.

Neben der gesamten Netto-Umverteilung des Systems²⁾, wird hier stufenweise die partielle Verteilungswirkung einzelner Instrumente der Steuer- und Transferpolitik analysiert. Die Ergebnisse hängen stark von den Annahmen ab und sind daher in diesem Zusammenhang zu sehen.

Die Berechnungen basieren auf der Rechtslage des Jahres 1984 (Mehrwertsteuer 1983) und beziehen sich nur auf unselbständig Erwerbstätige (Arbeiterhaushalt). Die Fallbeispiele werden wegen der inter-

nationalen Vergleichbarkeit für Arbeiter gerechnet, die um ¼ Prozentpunkte mehr Krankenversicherungsbeiträge entrichten als Angestellte

Die Umverteilungswirkung der direkten Abgaben

Sozialversicherungsbeiträge

Für die breite Masse der unselbständig Beschäftigten bilden die Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung den größten Abzugsposten vom Einkommen. Bis zu einem laufenden Bruttoeinkommen von knapp unter 20.000 S (14mal) — das heißt für gut zwei Drittel der unselbständig Beschäftigten ohne Lehrlinge und Teilzeitbeschäftigte — übertreffen die Sozialversicherungszahlungen die Lohnsteuerleistung. Einschließlich Arbeiterkammerumlage und Wohnbauförderungsbeitrag werden bis zu einem Einkommen von etwa 20.000 S 16% des Bruttoeinkommens als Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung abgezogen (1986 16,6%). Obwohl die Beitragssätze über alle Einkommenstufen konstant sind, wirken die Sozialversicherungsbeiträge aufgrund der Höchstbeitragsgrenzen regressiv auf die Netto-Einkommensverteilung. Sie steigen proportional mit dem Einkommen bis zur Höchstbeitragsgrenze und bleiben ab einem laufenden Monatsbezug von brutto 24.000 S (1987 26.400 S) absolut konstant; ihr Anteil geht auf

¹⁾ Die vollständige Fassung unter dem Titel "Die Verteilungswirkungen des Umsatz- und Verbrauchsteuersystems in Österreich" ist Teil des Verteilungsprojekts, das im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen demnächst als WIFO-Gutachten publiziert wird.

²⁾ Diese stand bei Tichy — Steinhöfler (1981) vor allem im Hinblick auf die Sozialpolitik, im Vordergrund

Übersicht 1

Lohnsteuer, Sozialversicherungsbeiträge und Nettoeinkommen nach Brutto-Einkommenstufen

Brutto-Jahreseinkommen in S	Lohnsteuer		Sozialversicherungsbeiträge		Nettoeinkommen		
	In S	In % des Bruttoeinkommens	In S	In % des Bruttoeinkommens	In S	Mit Alleinverdienerabsetzbetrag In % des Bruttoeinkommens	Ohne
49 000	—	—	7 819	16,0	41 181	84,0	84,0
84 000	— ¹⁾	—	13.404	16,0	70.596	84,0	82,0
112 000	3.323	3,0	17.872	16,0	90.805	81,1	77,6
140 000	8.855	6,3	22.340	16,0	108.805	77,7	74,9
196 000	21.775	11,1	31.276	16,0	142.949	72,9	71,0
238 000	32.072	13,5	37.978	16,0	167.950	70,6	68,9
280 000	43.898	15,7	44.568	15,9	191.534	68,4	67,0
350 000	67.760	19,4	51.260	14,6	230.980	66,0	64,9
420 000	98.420	23,4	51.260	12,2	270.320	64,4	63,4
700 000	234.038	33,4	51.260	7,3	414.702	59,2	58,7

Q: Bundesministerium für Finanzen. Inzidenz-Modell und eigene Berechnungen. Arbeiter mit Alleinverdienerabsetzbetrag ohne Kinder (Rechtslage 1983) — ¹⁾ 1 718 S ohne Alleinverdienerabsetzbetrag

Umverteilungswirkung einer Normalversteuerung der sonstigen Bezüge und Sozialversicherungsbeiträge

Sonstige Bezüge (insbesondere der 13 und 14. Monatsbezug und andere einmalige Bezüge), bestimmte Zulagen und Zuschläge sowie Abfertigungszahlungen werden nicht nach dem normalen Tarif, sondern mit einem fixen Steuersatz versteuert. Außerdem bilden nach dem österreichischen Einkommensteuerrecht die Beitragsleistungen zur gesetzlichen Sozialversicherung "tax expenditures" und werden von der Steuerbemessungsgrundlage abgezogen. Sowohl der begünstigte Steuertarif als auch die Abzugsfähigkeit der Sozialversicherungsbeiträge haben einen stark regressiven Effekt auf die Einkommensverteilung: Sie begünstigen die besser Verdienenden unverhältnismäßig stärker als die unteren Einkommenschichten, die nur so weit begünstigt werden können, als sie überhaupt steuerpflichtig sind.

Nach Berechnungen des Bundesministeriums für Finanzen wird das Steueraufkommen durch die begünstigte Versteuerung der sonstigen Bezüge, Abfertigungen, Zulagen und Zuschläge um fast 50 Mrd. S verringert, dazu kommen Steuerausfälle aufgrund der Absetzbarkeit der Sozialversicherungsbeiträge, die mit etwa 30 Mrd. S beziffert werden. Eine Normalversteuerung dieser Beträge würde ein gewaltiges Umverteilungspotential eröffnen, das sich in einer kräftigen Verringerung der normalen Steuertarife niederschlagen könnte.

Die *begünstigte Besteuerung der Sonderzahlungen* (13 und 14 Monatsgehalt) bedeutet für einen Ar-

¹⁾ Da die Pensionsleistungen der Einkommensbesteuerung unterliegen, wird allerdings aufgrund der Progression ein bestimmter Ausgleich erzielt.

beitnehmer mit Alleinverdienerabsetzbetrag bei einem durchschnittlichen Monatseinkommen eine Verringerung der Lohnsteuerleistung von 8 254 S oder 4,2% des Bruttoeinkommens und für einen Spitzenverdiener von 50.000 S Monatseinkommen gut 52.500 S Lohnsteuer oder 7,5%. Die Bezieher niedrigster Einkommen haben daraus keinen Vorteil.

Die *Abzugsfähigkeit der Sozialversicherungsbeiträge* bringt bei einem Einkommen von 24 000 S, das der Höchstbeitragsgrundlage entspricht, den größten relativen Vorteil in Form einer Steuererminderung von gut 7% des Bruttobezugs. Für einen Durchschnittsverdiener wird die Netto-Einkommensquote um 5½% erhöht. Trotz des proportionalen Beitragssatzes zur gesetzlichen Sozialversicherung bis zur Höchstbemessungsgrundlage nimmt aufgrund der Steuerprogression die effektive Beitragsleistung unterproportional zu und geht ab der Höchstbeitragsgrundlage absolut zurück.

Durch diesen progressionsmildernden Effekt zahlt der Staat bei 6 000 S Monatsbezug etwa ein Achtel der Sozialversicherungsbeiträge, beim Durchschnittsbezug von 14 000 S etwa ein Drittel, auf dem Niveau der Höchstbemessungsgrundlage von 24 000 S etwa die Hälfte und bei einem Spitzenverdiener von 50 000 S Monatseinkommen etwa 58%, wogegen die Bezieher niedrigster Einkommen leer ausgehen¹⁾.

14,6% bei einem Einkommen von 25 000 S, 12,2% bei 30 000 S und 7,3% bei 50 000 S monatlich zurück (Übersicht 1).

Die Sozialversicherungsbeiträge belasten aber nicht nur vom Beitragssatz her die verschiedenen Gruppen innerhalb der Arbeitnehmerschaft unterschiedlich: Während nämlich etwa 17% der Angestellten (30% der angestellten Männer) mehr als die Höchstbeitragsgrundlage verdienen und damit eine geringere Beitragslast tragen, liegen etwa 98% der Arbeiter (99% der Frauen) darunter³⁾.

³⁾ Für die Beurteilung der verfügbaren Nettoeinkommen der privaten Haushalte ist nur der Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungsbeiträgen von Interesse; vielfach werden aber in Verteilungsanalysen wie in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auch die Arbeitgeberbeiträge als Soziallohn mit dem Argument miteinbezogen, daß diese auch weitgehend von den Arbeitnehmern durch Rückwälzung bei den Lohnabschlüssen oder in Form von höheren Preisen (Überwälzung) getragen werden. Die Beitragssätze des Arbeitgeberanteils sind bei gleicher Höchstbemessungsgrundlage um 3,2 Prozentpunkte höher als jene der Arbeitnehmer.

Lohnsteuer

Die Bestimmung der Steuerleistung basiert nach der Systematik des Einkommensteuerrechts auf drei Bestimmungsfaktoren, der *Bemessungsgrundlage*, der *Tarifstruktur* und den *Absetzbeträgen*, deren Ausmaß und Anwendung entweder fix geregelt ist und automatisch berücksichtigt wird oder durch den Steuerpflichtigen geltend gemacht werden muß. Diese drei Faktoren bilden das verteilungspolitische Instrumentarium des Einkommensteuerrechts. Neben der progressiven Tarifgestaltung (EStG § 33), verschiedenen Steuerbefreiungen und Tarifiermäßigungen (z. B. für sonstige Bezüge nach § 67 EStG) beeinflussen *Abzugsmöglichkeiten von der Steuerbemessungsgrundlage* (z. B. Werbungskosten nach § 16 und § 17 Abs. 4 EStG und Sonderzahlungen nach § 18) sowie *Absetzbeträge von der errechneten Lohnsteuer* (§ 33 EStG) die Steuerleistung und damit die Verteilung der Nettoeinkommen.

Im folgenden Abschnitt wird die Umverteilungswirkung der wichtigsten dieser Faktoren anhand von Fallbeispielen untersucht. Dabei wird von einem Zwei-Personen-Arbeiterhaushalt ausgegangen, dem der Alleinverdienerabsetzbetrag zusteht und der darüber hinaus keine steuermindernden Aktivitäten setzt. Für diesen Fall wird zuerst der vertikale Umverteilungsprozeß untersucht und dann schrittweise auf steuermindernde Aktivitäten und die horizontale Umverteilung eingegangen.

Tarifliche Verteilungswirkung

Hier wird nur die Einkommensteuer der unselbständig Erwerbstätigen, also die Lohnsteuer behandelt. Sie ist die aufkommenstärkste direkte Steuer und unter Berücksichtigung der Gestaltungsmöglichkeiten bei der veranlagten Einkommensteuer auch die progressivste. Die Lohnsteuerquote — der Anteil der Lohnsteuer am Bruttoeinkommen — steigt mit zunehmendem Einkommen deutlich (Übersicht 1). Betrachtet man im Modellfall für einen Arbeitnehmer (Arbeiter), der Anspruch auf den Alleinverdienerabsetzbetrag (AVAB) hat und sonst keine steuermindernden Aktivitäten setzt, die Lohnsteuerleistung, die sich nach dem Einkommensteuertarif ergibt, so fällt bis zu einem laufenden Brutto-Monatsbezug (14mal) von knapp 7.000 S (ohne Alleinverdienerabsetzbetrag etwa 5.500 S) keine Lohnsteuer an. Bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von 8.000 S (112.000 S Jahresbezug), was als typischer Fall eines niedrigen Einkommens herausgegriffen werden kann⁴⁾, so liegt die Lohnsteuerleistung bei 3% des Bruttobezugs. Ein Durchschnittsverdiener mit 196.000 S bzw. 14.000 S monatlich zahlt im Jahr knapp 22.000 S oder 11,1% seines Bruttoeinkommens an Lohnsteuer. Bei einem Monatsbezug von 30.000 S beträgt die Lohnsteuerquote 23,4% und bei 50.000 S 33,4%.

Durch die progressive Gestaltung der Einkommensteuer wird also dem höchsten Einkommen der dargestellten Fälle von 50.000 S Monatsbezug, wenn keine steuermindernden Aktivitäten gesetzt werden (Sonderausgaben u. a.), ein Drittel des Bruttobezugs an Lohnsteuer abgezogen, während in den untersten Einkommensbereichen keine Lohnsteuer anfällt.

Betrachtet man die kumulierte Wirkung der Sozialversicherungsbeiträge und der Lohnsteuerleistung auf die Nettoverteilung (Übersicht 1), so sinkt das ausgezahlte Nettoeinkommen für die unteren Einkommensbezieher auf gut vier Fünftel, in den mittleren Einkommensbereichen auf drei Viertel und für die höheren Einkommensbereiche auf 60% bis zwei Drittel des

Bruttobezugs ab. Die Progression der Lohnsteuer wird also in den oberen Einkommensbereichen deutlich durch die regressive Wirkung der Sozialversicherungsbeiträge abgeschwächt. Mit Beginn des Jahres 1973 wurde in Österreich die *Individualbesteuerung* eingeführt. Die getrennte Besteuerung der Haushaltsmitglieder bringt selbst bei relativ niedrigen Einkommen gegenüber der Haushaltsbesteuerung eine Progressionsmilderung, die durch den Alleinverdienerabsetzbetrag nicht ausgeglichen wird. Wird ein monatliches Brutto-Haushaltseinkommen von 10.000 S (14mal) von einem Alleinverdiener (mit AVAB) erworben, so liegt sein Nettoeinkommen bei 77,7% der Bruttoeinkünfte; verteilt sich jedoch das gleiche Nettoeinkommen auf zwei Einkommensbezieher (im Verhältnis 6:4), so erhält dieser Haushalt 82,8% der Bruttoeinkünfte, das heißt monatlich netto 500 S mehr (Übersicht 2).

Bei einem Haushaltseinkommen von 350.000 S bzw. monatlich 25.000 S liegt für Doppelverdiener die Netto-Einkommensquote (ausgezahltes Nettoeinkommen in Prozent des Bruttoeinkommens) bei 72%, wogegen ein Alleinverdiener nur 65% dieses Bruttobezugs (monatlich 1.512 S oder 8,5% weniger) ausgezahlt bekommt. Bei 50.000 S monatlichem Haushaltseinkommen erhält ein Doppelverdienerhaushalt um 2.800 S netto mehr ausbezahlt, das sind 8,7% des Bruttobezugs.

Aushöhlung des Steuertarifs

Die durchschnittliche Belastung mit Einkommensteuern ist in Österreich trotz hoher Grenzsteuersätze re-

Übersicht 2
Lohnsteuer, Sozialversicherungsbeiträge und Netto-Haushaltseinkommen für Doppelverdiener nach Brutto-Einkommensstufen

Brutto-Jahres-einkommen in S	Beitrag zum Haushaltseinkommen ¹⁾ in 1.000 S	Lohnsteuer		Netto-Haushaltseinkommen	
		in S	in % des Bruttoeinkommens	in S	in % des Bruttoeinkommens
140.000	6: 4	1.720	1,2	115.940	82,8
196.000	8: 6	8.953	4,6	155.771	79,5
238.000	10: 7	17.223	7,2	182.799	76,8
280.000	12: 8	26.034	9,3	209.286	74,7
350.000	15:10	41.576	11,9	252.574	72,2
420.000	20:10	60.561	14,4	292.531	69,7
560.000	25:15	100.467	17,9	374.763	66,9
700.000	30:20	150.107	21,4	454.065	64,9
980.000	40:30	271.786	27,7	605.694	61,8

Q: Bundesministerium für Finanzen Inzidenz-Modell, und eigene Berechnungen. Arbeiter Doppelverdiener ohne Kinder (Rechtslage 1983) —
¹⁾ Verhältnis der Monatsbezüge von zwei Einkommensbezieherern

lativ gering, da der Normtarif durch viele Ausnahmen und Begünstigungen ausgehöhlt ist (Kitzmantel, 1979). Solche Steuererminderungen für bestimmte Gruppen, die als tax expenditures (OECD, 1984) bezeichnet werden, basieren auf Tarifminderungen bzw. Steuerbefreiungen, Senkungen der Steuerbemessungsgrundlage oder Abzügen von der errechneten Steuer (Absetzbeträgen).

Die Steuerabsetzbeträge (EStG § 33, Abs. 3 bis 6)

Der Großteil der Steuerabsetzbeträge wird in der Praxis automatisch angewendet (braucht also nicht jährlich geltend gemacht werden). Neben dem allgemeinen Steuerabsetzbetrag (jährlich 5.100 S), der jedem Steuerpflichtigen zugute kommt, kennt das Einkommensteuerrecht für Alleinverdiener bzw. für Alleinerhalter bei Mehrpersonenhaushalten den Alleinverdienerabsetzbetrag (3.900 S), für unselbständig Erwerbstätige den Arbeitnehmerabsetzbetrag (4.000 S) und für Pensionsbezieher den Pensionistenabsetzbetrag (2.400 S)⁵⁾. Diese Beträge sind von der nach dem Tarif errechneten Lohnsteuer abzuziehen und können nur bis zur Höhe dieser Steuer berücksichtigt werden.

Mit Ausnahme des Pensionistenabsetzbetrags wurden im dargestellten Modell (Übersicht 1) alle Absetzbeträge berücksichtigt. Ihre verteilungspolitische Bedeutung wird am Beispiel des Alleinverdienerabsetzbetrags dargelegt: Der Alleinverdienerabsetzbetrag von jährlich 3.900 S bedeutet für einen durchschnittlichen Steuerpflichtigen (Einkommen von 14.000 S monatlich) eine Steuererminderung von 2% des Bruttoeinkommens (vgl. Differenz zwischen vorletzter und letzter Spalte in Übersicht 1); bei einem Monatseinkommen von 8.000 S 3,5% und bei 30.000 S 1%. Bei einem niedrigeren Einkommen — z. B. 6.000 S monatlich — kann der Alleinverdienerabsetzbetrag schon nicht mehr voll genutzt werden, da nur 1.718 S tarifliche Lohnsteuer anfallen; die Differenz geht dem Steuerpflichtigen praktisch verloren. Die übrigen Absetzbeträge haben entsprechend ihrer Höhe auf die Inzidenz eine analoge Wirkung.

Die fixen Absetzbeträge wirken damit grundsätzlich progressiv auf die Nettoverteilung, das heißt, sie entlasten die oberen Einkommenschichten relativ schwächer von der Lohnsteuer als die unteren, soweit deren tarifliche Lohnsteuer die Summe der Absetzbeträge erreicht.

⁵⁾ Mit dem Abgabenänderungsgesetz 1986 wurden die Absetzbeträge ab 1987 wie folgt angehoben: allgemeiner Steuerabsetzbetrag 6.460 S; für Steuerpflichtige bis 300.000 S Jahreseinkommen 8.460 S; zwischen 300.000 S und 500.000 S steuerpflichtigem Jahreseinkommen sinkt der Zusatzbetrag von 2.000 S kontinuierlich auf Null ab. Der Alleinverdienerabsetzbetrag von 3.900 S wird je Kind um 600 S erhöht.

Minderungen der Steuerbemessungsgrundlage (Freibeträge)

Das österreichische Einkommensteuerrecht sieht eine Reihe von Begünstigungen in Form von Minderungen der Steuerbemessungsgrundlage vor, die teils als Pauschalbeträge allgemein berücksichtigt werden, an einen bestimmten Tatbestand (Kfz-Pauschale) gebunden sind oder als tatsächliche Ausgaben bis zu einem bestimmten Höchstbetrag gegen Antrag von den Einkünften vor der Anwendung des Steuertarifs abgezogen werden. Ihre aufkommenmindernde Wirkung ist erheblich: Nach Berechnungen des Bundesministeriums für Finanzen lag im Jahr 1983 der Steuerausfall aus dieser Form der tax expenditures bei etwa der Hälfte des gesamten Lohn- und Einkommensteueraufkommens.

Die wichtigsten dieser tax expenditures sind die Werbungskosten (§ 16, § 17 Abs. 4, EStG), die Sonderausgaben (§ 18 EStG) sowie außergewöhnliche Belastungen (§ 34).

Generell wird bei allen aktiven Erwerbstätigen ein Werbungskostenpauschale von 4.914 S und ein Sonderausgabenpauschale von 3.276 S berücksichtigt. Fahrzeugbesitzer können für die Fahrt zur Arbeitsstätte ein Kfz-Pauschale (Werbungskosten) beantragen. Jeder Steuerpflichtige kann außerdem bestimmte mit seiner persönlichen Lebensführung zusammenhängende, genau umschriebene Ausgaben (Sonderausgaben, § 18 EStG), soweit sie über den Pauschalbetrag hinausgehen, bis zu einer im Gesetz genau festgelegten Höchstgrenze geltend machen; die häufigsten sind Beiträge zur freiwilligen Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung sowie Ausgaben zur Schaffung von Wohnraum und andere. Für besser Verdienende bieten in jüngster Zeit im Rahmen der Förderung von Risikokapital vor allem "Genußscheine" und der Erwerb "junger Aktien" enorme Steuererminderungsmöglichkeiten, denen ein beträchtlicher regressiver Umverteilungseffekt zuzuschreiben ist.

Die die Steuerbemessungsgrundlage vermindern den Pauschalbeträge (Werbungskosten-,⁶⁾ Sonderausgaben- und Kfz-Pauschale) haben eine ähnliche Wirkung auf die relative Einkommensverteilung wie die von der errechneten Lohnsteuer abzuziehenden Absetzbeträge: Beide bringen für die Kleinstinkommensbezieher, die ohnehin keine Lohnsteuer zahlen würden, keine Begünstigung. Die relative Steuererminderung geht jedoch mit wachsendem Einkommen zurück. Während bei den Absetzbeträgen die absolute

⁶⁾ Als Werbungskosten (§ 16 EStG) werden ferner Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung, Beiträge zur gesetzlichen Interessensvertretung u. a., die mit der jeweiligen Einkommensart in Verbindung stehen, abgesetzt, soweit sie belegt werden können, und die Angehörigen verschiedener Berufe (Journalisten, Filmschaffende, Universitätslehrer, Richter und andere) können im Betrag festgelegte zusätzliche Werbungskosten (§ 14 Abs. 4 EStG) geltend machen.

Steuerersparnis (soweit sie überhaupt eintritt) für alle Einkommenschichten gleich ist, nimmt sie bei den Abzügen von der Bemessungsgrundlage mit steigendem Einkommen zu.

Umverteilungseffekte von Sonderausgaben und Werbungskosten

Nach dem Einkommensteuergesetz besteht die Möglichkeit, bestimmte mit der persönlichen Lebensführung zusammenhängende Ausgaben (Sonderausgaben § 18), außergewöhnliche Belastungen (§ 34), Werbungskosten (§ 16) u. a. gegen Antrag, zum Teil bis zu bestimmten Höchstgrenzen, von der Steuerbemessungsgrundlage abzusetzen. (Sie werden in Abschnitt V der Lohnsteuerkarte eingetragen.)

Eine Analyse der Sonderausgaben zeigt, daß die Anträge auf Berücksichtigung dieser Absetzmöglichkeiten sehr stark über die Einkommensklassen streuen und sehr deutlich mit dem Einkommen zunehmen. So haben bis zu einem Bruttoeinkommen von jährlich 100 000 S nur 7,1% (1982 9,2%) der Steuerfälle überhaupt eine Eintragung im Abschnitt V der Lohnsteuerkarte. In der Klasse der Durchschnittsverdiener haben etwa 40% (1982 45%) eine Eintragung und von jenen über 400.000 S Jahreseinkommen 75% (1982 80%). Im Gesamtdurchschnitt der Lohnsteuerzahler beantragten 1979 nur 27% einen Freibetrag (1982 21,8%, ohne Pensionisten 40,7%).

Der durchschnittliche Freibetrag je Steuerfall mit einer Eintragung im "Abschnitt V" betrug im Jahr 1979 knapp 15.000 S (1982 17 500 S); für Einkommensbezieher unter 100.000 S Bruttobezug erreichte er nur etwa 9.000 S, für einen Durchschnittsverdiener knapp 13.000 S, für die Einkommensklasse mit über 500.000 S Jahreseinkommen bis zu 40.000 S und mehr (1982 45.000 S). Die durchschnittliche Freibetragshöhe steigt in der Regel mit dem Einkommen und mit der Zahl der Kinder. Die Entwicklung der Eintragungshäufigkeit nach Einkommensklassen ist nach Bewilligungsgründen verschieden. Die Sonderausgaben und Werbungkosteneintragungen (§ 18 und § 16) nehmen mit steigendem Einkommen deutlich zu; die übrigen gehen in der Regel zurück. Sonderausgaben sind sowohl von der Häufigkeit als auch von der Höhe der Eintragung her der bedeutendste Freibetragsgrund. 56,7% der Fälle werden durch den § 18 begründet, und ihr Anteil am gesamten Freibetragsvolumen liegt bei 50%. Die Werbungskosten haben in den unteren Einkommenskategorien wenig Bedeutung, schnellen aber in den oberen Einkommenschichten ab 400 000 S Jahreseinkommen in die Höhe.

Für die Umverteilungswirkung dieser Form der tax expenditures mußten sowohl die durchschnittliche Höhe der beantragten Freibeträge als auch deren An-

tragshäufigkeit (Ausnutzung) nach Einkommensklassen berücksichtigt werden. Es wurden daher zwei Varianten gerechnet: Eine Variante I, die von einer durchschnittlichen Nutzung der Steuerminderungsmöglichkeiten ausgeht; hier wurde für jede Einkommensklasse der durchschnittliche Freibetrag mit der Eintragungshäufigkeit gewichtet. In der Variante II, die von einer überdurchschnittlichen Nutzung der Steuerminderungsmöglichkeiten ausgeht, werden dagegen die durchschnittlichen Freibeträge je Eintragungsfall in den einzelnen Einkommensklassen unterstellt. In der ersten Variante werden somit die ohnehin niedrigeren beantragten Freibeträge der unteren Einkommenschichten durch die geringere Eintragungshäufigkeit weiter gedrückt, womit die unterschiedliche Ausnutzung nach Einkommenschichten berücksichtigt wird.

Die Ergebnisse der Inzidenzanalyse der antragsabhängigen tax expenditures in Übersicht 3 zeigen eine deutlich regressive bzw. progressionsmildernde Wirkung: Die Lohnsteuerersparnis, die für die Kleinstverdiener wegfällt, liegt unterhalb des Durchschnittseinkommens unter 1% des Bruttoeinkommens und steigt dann bei einem Brutto-Monatsbezug von 50.000 S auf 2,2%. Nach der Variante II liegt die Steuerersparnis im mittleren Einkommensbereich zwischen 3% und 4% des Bruttobezugs und bringt für die oberste Kategorie gut 9,5% des Bruttobezugs an Steuerersparnis

Inzwischen haben sich die Beanspruchungsmöglichkeiten (Genußscheine, junge Aktien u. a.) und, wie die Lohnsteuerstatistik 1982 zeigt, auch die Inanspruchnahme deutlich erhöht. Im Gegensatz zu den Steuerabsetzbeträgen und den pauschalierten Abzügen von der Steuerbemessungsgrundlage, die — abgesehen von den Kleinstverdienern bis gut 6.000 S Monatsabzug — eine progressive Umverteilungswirkung haben und die unteren Einkommenschichten relativ stärker begünstigen als die oberen, wirken die antragsabhängigen Sonderausgaben und Werbungskosten eindeutig regressiv auf die Verteilung der Nettoeinkommen: Da sie stark von der Zahlungsfähigkeit und vom Informationsstand des Steuerpflichtigen abhängen, begünstigen sie die oberen Einkommenschichten deutlich stärker als die unteren.

Den Beziehern niedrigster Einkommen, die nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge und des allgemeinen Steuerabsetzbetrags keine Lohnsteuerleistung zu erbringen haben, bringt die Berücksichtigung von Sonderausgaben und Werbungskosten keine Begünstigung.

Bei einem Durchschnittsverdienst von 14 000 S brutto monatlich liegt nach Variante I die Netto-Einkommensquote bei knapp 75% und nach Variante II bei 78%; die monatliche Steuerersparnis liegt damit für den Durchschnittsverdiener bei knapp 500 S. Für ein Brutto-Monatseinkommen von 30 000 S steigt die Er-

Übersicht 3

Einfluß von Sonderausgaben und Werbungskosten auf die Nettoverteilung nach Brutto-Einkommenstufen

Brutto-Jahreseinkommen in S	Lohnsteuerersparnis durch Sonderausgaben und Werbungskosten				Nettoeinkommen nach Berücksichtigung von		
	Variante I		Variante II		tariflicher Lohnsteuer	Variante I	Variante II
	In S	In % des Bruttoeinkommens	In S	In % des Bruttoeinkommens		In % des Bruttoeinkommens	
84 000	—	—	—	—	84 0	84 0	84 0
112 000	594	0,5	2 700	2,4	81 1	81 6	83 5
140 000	810	0,6	3 780	2,7	77 7	78 3	80,4
196 000	1 452	0,7	6 600	3,4	72 9	73 7	76,3
238 000	2 340	1,0	10 368	4,4	70,6	71 6	74 9
280 000	2 925	1,0	15 432	5,5	68,4	69 4	73,9
350 000	5 760	1,6	21 972	6,3	66,0	67 6	72,3
420 000	8 439	2,0	35 960	8,6	64 4	66 4	72 9
700 000	15 660	2,2	67 218	9,6	59 2	61 5	68 8

Q: Bundesministerium für Finanzen, Inzidenz-Modell und eigene Berechnungen Arbeiter mit Alleinverdienerabsetzbetrag, ohne Kinder (Rechtslage 1983) Variante I: Durchschnittlicher Sonderausgabenfreibetrag (alle Steuerpflichtigen mit und ohne Eintragungen in Abschnitt V der Lohnsteuerkarte) Variante II: Durchschnittlicher Sonderausgabenfreibetrag (mit Eintragungen in Abschnitt V der Lohnsteuerkarte)

sparsnis auf mehr als 2 000 S, wobei nach der Variante I gut zwei Drittel des Bruttoeinkommens netto ausbezahlt werden und nach der Variante II drei Viertel. Diese Ergebnisse zeigen, daß insbesondere jene tax expenditures, die die Steuerbemessungsgrundlage in zunehmendem Maß aushöhlen, nicht nur absolut, sondern auch relativ den besser Verdienenden stärker zugute kommen und regressiv auf die Netto-Einkommensverteilung wirken.

Die indirekten Abgaben (Umsatz- und Verbrauchsteuern)

Die indirekten Steuern haben international gesehen in Österreich überdurchschnittliche Bedeutung; auf sie entfallen gut 50% des gesamten Steueraufkommens. Die Umverteilungswirkung der Umsatz- und Verbrauchsteuern, die etwa 70% des gesamten indirekten Steueraufkommens ausmachen, wurde in einem gesonderten Teil des Beitrags zum Verteilungsprojekt analysiert. Die Ergebnisse wurden auf Modellfälle umgelegt und sind in Übersicht 4 zusammengefaßt. Die in dieser Untersuchung berücksichtigten indirekten Steuern — die Mehrwertsteuer und die wichtigsten Verbrauchsteuern wie Mineralöl-, Tabak-, Getränkesteuer u. a. — wirken bis zu einem Netto-Haushaltseinkommen von monatlich 20.000 S leicht progressiv, die Steuerbelastung steigt also mit dem Einkommen. Für Bezieher höherer Einkommen sinken die Steuerleistungen mit zunehmenden Einkommen. Kleinstverdiener, die ihr gesamtes Einkommen konsumieren und nicht sparen können, zahlen von ihrem Nettoeinkommen etwa 13½% indirekte Steuern; das entspricht auch etwa der Steuerquote der Bezieher durchschnittlich hoher Einkommen. Merklich geringer ist die Steuerbelastung in den Einkommensgruppen

zwischen 7.000 S und 10.000 S monatlichem Nettobezug aufgrund einer im Vergleich zum Einkommen relativ hohen Sparquote, da in dieser Gruppe der Anteil der Pensionisten überdurchschnittlich ins Gewicht fallen dürfte. Die höchste Steuerquote bei einem Netto-Haushaltseinkommen von etwa 20.000 S — das entspricht in den Modellfällen einem monatlichen Bruttobezug von etwa 25.000 S — liegt bei 14%; danach geht sie mit dem Einkommen deutlich zurück. Diese Steuerquoten beziehen sich auf das Jahr 1983; die Reform der Mehrwertsteuersätze mit Beginn des Jahres 1984 brachte eine relativ stärkere Belastung für die unteren Einkommenschichten. Bezieht man ferner die Steuerleistung auf die Bruttobezüge, so geht die Steuerquote mit steigendem Einkommen

Übersicht 4

Einfluß der indirekten Steuern auf die Nettoverteilung

Brutto-Jahreseinkommen in S	Nettoeinkommen nach Berücksichtigung von			
	Nettoeinkommen ¹⁾	Indirekte Steuerbelastung (Umsatz- und Verbrauchsteuer)	Nettoeinkommen	Nettoeinkommen ohne indirekte Steuern ¹⁾
In % des Bruttoeinkommens	In % des Bruttoeinkommens	In % des Bruttoeinkommens	In % des Bruttoeinkommens	
84.000	84,0	11,3	13,5	72,7
112.000	83,2	10,0	12,0	73,2
140.000	79,6	9,9	12,5	69,7
196.000	74,8	9,9	13,2	65,0
238.000	72,7	9,9	13,7	62,7
280.000	70,4	9,7	13,8	60,7
350.000	68,5	9,6	14,0	58,9
420.000	67,3	9,2	13,7	58,1
700.000	62,1	8,1	13,0	54,0

Q: Bundesministerium für Finanzen, Inzidenz-Modell, und eigene Berechnungen — ¹⁾ Nach Berücksichtigung der Steuererminderung nach Variante I: kleines Kfz-Pauschale plus durchschnittlicher Sonderausgabenfreibetrag (alle Steuerpflichtigen mit und ohne Eintragungen in Abschnitt V der Lohnsteuerkarte)

von gut 11% auf 8% zurück. Insgesamt muß damit die Umverteilungswirkung der indirekten Steuern als leicht regressiv bezeichnet werden.

In dieser Arbeit wird die Umverteilungswirkung vor allem anhand der Netto-Einkommensquote (dem Anteil des Nettoeinkommens am Bruttoeinkommen) betrachtet: Diese wird für die Bezieher niedrigster Einkommen durch die indirekten Steuern um gut 11 Prozentpunkte, für Durchschnittsverdiener um rund 10 und die Spitzenverdiener um etwa 8 Prozentpunkte gesenkt. Aufgrund dieser Modellfälle ist die Umverteilungswirkung der Abgaben insgesamt als progressiv zu bezeichnen: Die Netto-Einkommensquote der Durchschnittsverdiener liegt bei schwach zwei Drittel, die der untersten Einkommenschichten liegt mit gut 70% etwa 20 Prozentpunkte über der Quote der Spitzenverdiener.

Die Umverteilungswirkung wichtiger Transferzahlungen

Hier wird zusammenfassend anhand der Nettoeinkommensposition der horizontale Umverteilungsprozeß aufgezeigt, der durch die Familien- und Wohnbauförderung entsteht⁷⁾

Familienförderung

In diesem Beitrag werden nur die Familienbeihilfen und der verbleibende Rest an steuerlicher Familien-

⁷⁾ Der Originalbeitrag enthält auch die Umverteilungswirkung der Pensionsversicherung und der Arbeitslosenversicherung. Details zur Familienförderung siehe Guger, A. "Umverteilungseffekte familienpolitischer Leistungen" WIFO-Monatsberichte, 8/1987; Details zur Wohnbauförderung siehe Czerny, M., "Umverteilungswirkungen der Wohnbauförderung", in diesem Heft

förderung im Rahmen der gesonderten Besteuerung der sonstigen Bezüge berücksichtigt.

In Übersicht 5 werden diese Förderungsbeträge nach Einkommenstufen für eine Familie mit 2 Kindern und ihr Einfluß auf die Nettoeinkommensposition dargestellt: Wie die Ergebnisse zeigen, bringt die Familienförderung gerade für die unteren Einkommenschichten eine wesentliche Stärkung ihrer Nettoeinkommenssituation. Ein Alleinverdienerhaushalt, der durchschnittliche steuermindernde Aktivitäten (Variante I) setzt, erhält bis knapp 10.000 S Brutto-Monatsbezug netto mehr ausbezahlt als seinem Brutto-Monatsbezug entspricht; seine Netto-Einkommensquote bleibt über 100%. Ein Durchschnittsverdiener mit zwei Kindern mit einem monatlichen Bruttobezug zwischen 14.000 S und 17.000 S erhält im genannten Beispiel netto zwischen 85% und schwach 90% seines monatlichen Bruttobezugs. Damit weist Österreich unter den OECD-Ländern bei Berücksichtigung der Familienbeihilfen eine der günstigsten Netto-Einkommensquoten aus (OECD, 1984). Die Familienbeihilfen haben eine eindeutig positive Umverteilungswirkung: Sie begünstigen die unteren Einkommen relativ stärker als die oberen. Berücksichtigt man die gesamte Steuerbelastung, also auch die Umsatz- und Verbrauchsteuer, so ist ein Alleinverdienerhaushalt mit zwei Kindern bis knapp 8.000 S Brutto-Monatsbezug ceteris paribus (d. h., wenn er sonst keine Transfers in Anspruch nimmt) Nettogewinner im staatlichen Umverteilungsprozeß (Abbildung 1).

Wohnbauförderung

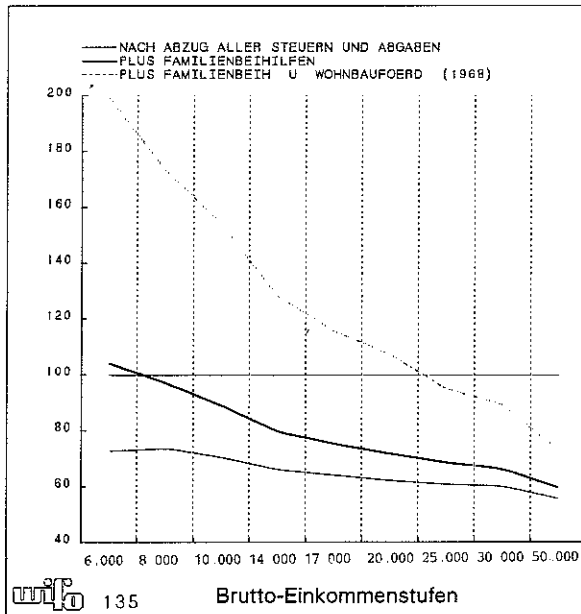
Die Nettoeinkommensposition des betrachteten Vier-Personen-Modellhaushalts verbessert sich entscheidend, wenn es sich um eine Jungfamilie handelt, die noch nicht länger als fünf Jahre in einer geförderten

Brutto-Jahreseinkommen in S	Familienförderung ¹⁾		Nettoeinkommensposition unter Berücksichtigung der Familienförderung	Wohnbauförderung ²⁾		Nettoeinkommensposition unter Berücksichtigung der Familien- und Wohnbauförderung
	In S	In % des Brutto- einkommens	In % des Brutto- einkommens	In S	In % des Brutto- einkommens	In % des Brutto- einkommens
84.000	26.400	31,4	115,5	79.605	94,7	210,2
112.000	26.775	23,9	107,2	85.289	76,2	183,5
140.000	26.975	19,3	99,0	90.974	64,9	164,0
196.000	27.575	14,1	89,2	95.516	48,7	137,8
238.000	27.675	11,6	84,9	96.699	40,6	125,4
280.000	27.975	10,0	81,2	100.137	35,8	116,6
350.000	28.439	8,1	77,7	93.892	26,8	104,6
420.000	27.575	6,6	75,5	96.525	22,9	98,6
700.000	29.575	4,2	67,4	96.525	13,8	81,9

Q: Bundesministerium für Finanzen, Inzidenz-Modell, und eigene Berechnungen. Arbeiter mit Alleinverdienerabsetzbetrag 2 Kinder. Details werden im dieser Arbeit zugrundeliegenden WIFO-Gutachten publiziert. — ¹⁾ Familienbeihilfe für 2 Kinder 24.400 S plus Steuerersparnis durch reduzierten Sonderzahlungstarif. — ²⁾ Annuitätenzuschüsse, geförderte Darlehen und Wohnbeihilfe nach Wohnbauförderungsgesetz 1968.

Abbildung 1

Umverteilungswirkungen am Beispiel eines Vier-Personen-Haushalts
 Nettoeinkommen in % des Bruttoeinkommens



Wohnung wohnt. In Übersicht 5 sind jährliche Förderungsbeträge dargestellt, die sich nach der durchschnittlichen Wohnungsgröße in jeder Einkommensklasse aufgrund von Annuitätzuschüssen, geförderten Wohnbaukrediten und Wohnbeihilfe nach dem Wohnbauförderungsgesetz 1968 errechnen.

Die Ergebnisse zeigen, daß ein Vier-Personen-Haushalt mit einer geförderten Wohnung, deren Größe dem Durchschnitt seiner Einkommensklasse entspricht, bis zu einem Brutto-Monatsbezug von knapp 30.000 S Nettoempfänger im direkten staatlichen Umverteilungsprozeß ist; berücksichtigt man auch die indirekten Steuern, so erhält ein solcher Haushalt bis knapp 25.000 S brutto monatlich seine gesamte Steuerleistung durch die Familienbeihilfen und die Wohnbauförderung wieder zurück. Ein Kleinstverdiener mit 6 000 S Brutto-Monatsbezug erhält über den staatlichen Umverteilungsprozeß netto den doppelten Bruttobezug. Aufgrund sehr großzügiger Ein-

kommensgrenzen werden auch die hohen Einkommen über die zinsgünstigen Wohnbauförderungskredite und Annuitätzuschüsse (nach dem Wohnbauförderungsgesetz 1968) gefördert; nur die Eigenmitteldarlehen und die Wohnbeihilfen haben praktisch relevante Einkommensgrenzen.

Schlußbemerkung

Diese Modellanalyse kann keine allgemeine Einschätzung der tatsächlichen Umverteilungswirkungen des Steuer- und Transfersystems liefern. Sie zeigt vielmehr die normative Struktur des Systems, wie aufgrund der Gesetzeslage das Eintreffen bestimmter für die horizontale Verteilung relevanter Tatbestände auf den vertikalen Umverteilungsprozeß wirkt. Dabei wurde teilweise die tatsächliche Inanspruchnahme des Systems mitberücksichtigt.

Gerade im Hinblick auf eine Steuerreform liefern die Ergebnisse interessante Einblicke, da Möglichkeiten der kumulativen Inanspruchnahme des Systems und deren Verteilungswirkungen offengelegt werden. Als Ausnahmsregelungen, die nur historisch begründbar sind, und deren verteilungspolitische Konsequenzen heute kaum den Intentionen des Gesetzgebers entsprechen dürften, treten hier vor allem die gesonderte Besteuerung der "Sonstigen Bezüge" und die kumulative Inanspruchnahme von Sonderausgaben auf. Sie führen zu einer starken mit dem Einkommen sich vergrößernden Aushöhlung des Steuertarifs und zu einer Abnahme der Aufkommenselastizität des Steuersystems. Im allgemeinen scheinen direkte Transfers, die jedem Begünstigten in gleicher Höhe zufließen, ein verteilungspolitisch effizienteres Umverteilungsinstrument zu sein als Steuerfrei- oder Steuerabsetzbeträge, die ärmsten Schichten verschlossen bleiben und höhere Einkommen stärker begünstigen. Im Sinne der Bedürftigkeit würde sich vielmehr eine Besteuerung der Transferzahlungen anbieten, woraus sich aufgrund der Progression automatisch eine soziale Staffelung der Förderung ergibt.

Alois Guger

Literaturhinweise

Kitzmantel E., Steuern Wer sie zahlt, wer sie trägt Bundesministerium für Finanzen, Wien, 1979

Lehner G., "Zur Staatsquote in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 10/1982

Matzner E. et al., Der Wohlfahrtsstaat von morgen Österreichischer Bundesverlag Wien 1982

OECD, The Tax/Benefit Position of Production Workers 1973-1983 Paris, 1984

OECD Tax Expenditures Paris, 1984.

Ruppe, H. G. (Hrsg.), Sozialpolitik und Umverteilung Signum Wien, 1981

Tichy, G., Steinhöfler, K. "Sozialpolitik und Umverteilung — Versuch einer Quantifizierung", in Ruppe (1981).