

Editorial

Steuerreform 1989

Ob es wahr ist, daß die Kinder, die unter besonderen Schmerzen geboren werden, wirklich die prächtigsten sind, wird man in der letzten Zeit des öfteren gefragt. Und ob es notwendig war, dafür ein derart heftiges politisches Tauziehen zu veranstalten, fragt sich so mancher. Haben wir nicht wichtigere wirtschaftspolitische Probleme als eine Steuerreform, die Reform von Industriestrukturen, die Konsolidierung des Budgets, die Lösung der Beschäftigungsprobleme zum Beispiel? Mag sein, doch die Steuerreform ist nicht nur eine wichtige Rahmenbedingung zur Modernisierung der Wirtschaft, sie ist auch ein Testfall, ob in Österreich überhaupt noch eine komplexe Materie mit hoher psychologischer Sensibilität entschieden werden kann oder nicht. Die Einigung in letzter Minute gibt Anlaß zur Hoffnung, zwingt aber auch zu einer ersten Betrachtung des neuen Geschöpfes. Dafür ist es zweckmäßig, noch einmal die Gründe zu reflektieren, die dafür gesprochen haben, eine Steuerreform durchzuführen:

● Da steht an erster Stelle der Gründe das große Auseinanderklaffen der Grenz- und Durchschnittssteuersätze bei der Lohn- und Einkommensteuer. Es läßt sich ein Maß für den „durchschnittlichen Grenzsteuersatz“ ermitteln, das uns historische Vergleiche ermöglicht: Gewichten wir die jeweiligen Grenzsteuersätze eines Einkommensteuertarifs mit dem Besetzungsvolumen der jeweiligen Tarifstaffel, so erhalten wir einen „gewogenen Grenzsteuersatz“. 1967 war dieser gewogene Grenzsteuersatz bei den laufenden lohnsteuerpflichtigen Bezügen noch 19 Prozent, 1987 ist er auf 36 Prozent gestiegen. Demgegenüber beträgt die Durchschnittslohnsteuerbelastung der laufenden Bruttobezüge derzeit 19 Prozent, die der steuerpflichtigen Masseneinkommen 12 Prozent. Das Problem ist aber weniger die Diskrepanz an sich, sondern die Dynamik der Veränderung. Jährlich steigt der gewogene Grenzsteuersatz trotz oder wegen wiederholter Lohnsteuersenkungen um 0,8 Prozent im langjährigen linearen Trend. Diese Entwicklung stößt irgendwann an finanzpsychologische Barrieren. Auch die OECD hat uns in einer jüngsten Studie eine Rekordposition bestätigt, was das Auseinanderklaffen von Grenz- und Durchschnittssteuersätzen bei Durchschnittsverdienern betrifft. Die Ursachen dafür sind vielfältig, sie liegen in Österreich im Bereich der Lohnsteuer schwerpunktmäßig in der Existenz der Steuerbegün-

stigung für den 13. und 14. Gehalt und haben ihr Pendant im Unternehmerbereich in einem ausgeklügelten System des Aufbaus, der Perpetuierung und nachträglichen Nicht- oder Halbbesteuerung von stillen Reserven. Fragt man sich weiter, warum der Anteil der Einkommensteuern am BIP in der Schweiz größer ist als in Österreich, obwohl jene deutlich niedrigere Steuersätze hat, dann darf der Verweis auf die besonderen österreichischen Steueroasen (vornehmlich Landwirtschaft und Sparzinsen) nicht fehlen. Großzügige Sonderausgabenregelungen tun das ihre.

● Eng mit diesem Strukturmangel des Einkommen- und Körperschaftsteuersystems hängt ein budgetpolitisches Problem zusammen: Die sinkende Ergiebigkeit des Steuersystems. Wenn wir die Steuerquote des Bundes (im engeren Sinn) betrachten, dann war sie Ende der siebziger Jahre mit 14,5 Prozent ungefähr so hoch wie heute. Trotzdem war es nur durch laufende diskretionäre Maßnahmen möglich, sie auf diesem Niveau zu halten, wenn man gleichzeitig ein Davongaloppieren der Lohnsteuer vermeiden will. Diese Maßnahmen erfordern permanent viel politische Kraft, ohne allzu dauerhaften Erfolg zu versprechen, wie man am Beispiel der Streichung besonderer Werbungskostenpauschalien erkennen kann.

● Die Lösung der vorgenannten Steuerstrukturprobleme steht auch mit der Notwendigkeit einer Annäherung an die internationale Staatengemeinschaft im Zusammenhang. Eine Annäherung an die Europäische Gemeinschaft würde eine Reform der Steuerstruktur erfordern, d. h. eine Reduktion von indirekten Steuern und ein Anheben des Niveaus der direkten Steuern. Abgesehen davon müßte das Körperschaftsteuersystem vereinheitlicht werden, um überhaupt eine internationale Vergleichbarkeit der Steuersätze zu gewährleisten, und die Kapitalertragsbesteuerung müßte im Sinne des OECD-Musterabkommens reformiert werden.

● Für den Steuerpraktiker ist vor allem der große Vereinfachungsbedarf ein wichtiger Reformgrund. Es ist einfach nicht notwendig, daß große Gruppen von Industriearbeitern vielleicht 50 verschiedene Positionen auf ihrem monatlichen Lohnzettel vorfinden. Viele Hürden in der Lohnverrechnung sind nur der Spiegel zahlreicher steuerlicher Begünstigungen. Wenn auf der anderen Seite selbst der rechtskundige Gewerbetreibende auch bei genauem Studium des Einkommensteuergesetzes nicht sagen kann, welche steuerliche Konsequenz ein bestimmter, etwas komplizierterer Rechtsvorgang hat, sondern es dazu erst einer Geheimwissenschaft bedarf, so kann das auch kein Ideal sein. Es gibt allerorts einen großen Vereinfachungsbedarf, der sich darin manifestiert, daß das System bereits jetzt nur unzureichend admini-

striert werden kann. Wenn heute von 170.000 als prüfungswürdig eingestuften Betrieben nur 25.000 im angepeilten Dreijahresrhythmus von der Finanzverwaltung überprüft werden können, dann kann der Weg zu einer modernen Staatsfinanzierung nicht darin bestehen, den 88 verschiedenen Abgabentypen in Österreich den 89. Typ hinzuzufügen, sondern nur darin, die tragenden Säulen des Steuersystems zu reformieren.

- Größere Einfachheit ist heute kein Gegensatz mehr zu den hohen Zielen der Systemkonformität, Verfassungskonformität und Gerechtigkeit, ganz im Gegenteil. Das Einkommensteuerrecht ist heute derart unlogisch und unsachlich geworden, daß die Arbeit der Steuerpolitiker hauptsächlich in einem Vorseilen oder in einem Hinterherlaufen nach den Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofs besteht. Es gibt Indizien dafür, daß sich das Problem immer mehr verschärft. Nur eine grundsätzliche Systemreform kann aus diesem Dilemma führen.

Fragen wir uns nun, wie die vorliegende Steuerreform diese fünf Problemkreise lösen bzw. entschärfen könnte:

- Das Auseinanderklaffen von Grenz- und Durchschnittssteuersätzen konnte durch die Reform nur marginal verringert werden. Das war auch nicht anders zu erwarten, weil ja die Begünstigung des 13. und 14. Gehalts, die wichtigsten Investitionsbegünstigungen usw. von vornherein tabuisiert waren. Bei einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von S 200.000,- ist jetzt der entsprechende Grenzsteuersatz 39 Prozent und der Durchschnittssteuersatz 23,77 Prozent, nach der Reform 32 Prozent und 16,25 Prozent; in beiden Fällen ist die Differenz etwa gleich groß. Bei einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von S 700.000,- ist jetzt der entsprechende Grenzsteuersatz 58 Prozent und der Durchschnittssteuersatz 46,22 Prozent, nach der Reform 42 Prozent und 33,21 Prozent; die Differenz konnte etwas abgebaut werden. Ein Wert an sich ist aber, daß das Niveau der Grenzsteuersätze stark gesenkt wurde. Am stärksten ist das bei einem Verdiener von etwa S 30.000,- brutto monatlich ersichtlich. Ihm werden von einem Zusatzverdienst jetzt 51 Prozent und nach der Reform nur 32 Prozent weggesteuert. Dadurch verbleibt dem Dienstnehmer wesentlich mehr bzw. der Dienstgeber kann mit wesentlich geringeren Kosten einen bestimmten Nettoerfolg erreichen. Dies ist wohl eines der wesentlichsten Ergebnisse der Reform.

- Eine besondere Hebung der dynamischen Ergiebigkeit des Steuersystems konnte man von vornherein nicht erwarten, da sich die Reform ausschließlich auf die ohnehin ergiebigen direkten Steuern konzentriert hat. Hier gibt es

verschiedene Aspekte. Die Ergiebigkeit heben folgende Maßnahmen:

- Einführung einer Kapitalertragsteuer auf Zinsen
- Ein neues Körperschaftsteuersystem, das durch die Aufgabe des Spaltsatzes bei Gewinnausschüttung einen Erosionsgrund wegnimmt.
- Weniger Gestaltungsmöglichkeiten über Sonderausgaben, Verlustgesellschaften, Überstundenpauschalien, Tagesdiäten etc.

Ergiebigkeitsdämpfend wirken allerdings folgende Maßnahmen:

- Die Tarifabflachung bewirkt vor allem bei der Lohnsteuer, daß ihre Aufkommenselastizität unter 2 sinken wird.
- Die Abschaffung der vorzeitigen Abschreibung bringt kurzfristig ein höheres Steuermehraufkommen als mittelfristig.
- Der günstige Körperschaftsteuersatz von 30 Prozent wird neben der Begünstigung des Sozialkapitals viele Personengesellschaften veranlassen, sich in Körperschaften umzuwandeln.

Insgesamt betrachtet dürften aber vor allem längerfristig die positiven dynamischen Ergiebigkeitseffekte überwiegen.

● Eine Steuerstrukturveränderung in Richtung eines international üblichen Standards konnte nicht realisiert werden, im Gegenteil, der Anteil der direkten Steuern wird leicht sinken. Trotzdem gibt es einige positive Schritte: Besonders abenteuerliche österreichische Steuereigenheiten wurden zurückgenommen. Auch der Körperschaftsteuersatz ist nunmehr international vergleichbar, wenn auch das Körperschaftsteuersystem international nicht kompatibel ist, wohl aber einen ersten Schritt zu den in der Europäischen Gemeinschaft üblichen Verfahren darstellt.

● Aus der Sicht des Lohnsteuerpflichtigen ist nur wenig einfacher geworden, wenn man bedenkt, daß nun fünf Überstundenzuschläge pro Monat steuerfrei sind, die man aber von anderen Zulagen, die bis S 4.940,- im Monat steuerfrei bleiben, trennen muß. Wenn man bedenkt, daß ein Teil der Tagesdiäten über S 240,- pro Tag steuerpflichtig wird, ist das ebenfalls nicht einfacher, doch ergibt dies in dynamischer Sicht einen Vereinfachungseffekt. Diese Bestimmungen garantieren zwar, daß auch die meisten Schichtarbeiter und Nachtarbeiter nicht mehr Lohnsteuer bezahlen müssen, sind aber ein Signal an die Kollektivvertragspolitik. Besondere Herausschälungen von steuerfreien Gehaltsteilen sind in Zukunft nicht mehr leicht möglich.

Aus der Sicht des Finanzbeamten stellt die Steuerreform zweifellos eine Vereinfachung dar, da z. B. fiktive Fahrtkosten, Alimente, energiesparende Aufwendungen als Lohn-

steuerfreibeträge wegfallen. Besonder Vereinfachungseffekte ergeben sich jedoch im Bereich der Unternehmensbesteuerung. Es ist zwar nicht kompliziert, eine vorzeitige Abschreibung oder eine degressive Abschreibung anzurechnen, kompliziert ist aber alles, was sich daran knüpft; nämlich alle Konstruktionen, diese so entstandenen Buchverluste aus der Gesellschaft herauszuziehen und zu verwerten.

● Durch die Steuerreform wurden Systemgrundsätze wieder stärker beachtet, doch nicht alle Probleme sind gelöst. Wenn man bedenkt, daß Unfallrenten steuerpflichtig werden, Kriegsofferrenten steuerfrei bleiben, das Arbeitslosengeld zwar steuerfrei bleibt, aber im Jahresausgleich mit Progressionsvorbehalt zu behandeln ist, und steuerfreie Auslandsmontagebezüge zwar auch mit Progressionsvorbehalt zu behandeln sind, dieser aber wiederum ganz anderes gerechnet wird, so wird klar, daß noch vieles zu tun bleibt, um zu verfassungskonformen Lösungen zu finden. Verfassungsrechtliche Bedenken können auch zum Modell der gefundenen Notlösung einer Quellensteuer auf Kapitalerträge entstehen. Bei der Sachlichkeitsprüfung durch den Gerichtshof zählt das Argument der politischen Gesichtswahrung nicht.

Außerhalb der bisher angesprochenen Probleme sind in der bisherigen Diskussion von Arbeitnehmerseite vornehmlich drei Einwände gegen die Reform gemacht worden: Die Steuerreform belastet die Arbeitnehmer, sie verteile zugunsten der Besserverdienenden um und sie belaste die sozial Schwachen, indem sie das Budget belaste.

Der erste Einwand ist am leichtesten zu entkräften. Die Reform führt nach groben Schätzungen zu einer Lohnsteuerentlastung von 17 Milliarden Schilling. Die veranlagte Einkommensteuer wird mittelfristig um etwa 2 Milliarden Schilling steigen. Von den verbleibenden 15 Milliarden Schilling werden über 8 Milliarden Schilling unter dem Titel Rückgewährung von Vorleistungen und Inflationsabgeltung aus dem Budget kommen und der Rest von 7 Milliarden Schilling durch eine Kapitalertragsteuer, durch eine verschärfte Verzinsung von Steuerschulden und über die Erhöhung einiger indirekten Abgaben finanziert.

Was die vertikale Verteilung betrifft, ist eine Aussage schwerer zu machen. Betrachtet man einen Gehaltsbezieher von S 100.000,- brutto im Monat, so würde dieser, wenn er keine Steuerbegünstigung hätte, monatlich über S 10.000,- gewinnen. Doch wo findet sich ein Fall, der in dieser Verdienstkategorie nicht umfangreiche Steuerbegünstigungen akkumuliert hätte? Die Detailanalysen kommen zum Schluß, daß der Medianbegünstigte in jeder Einkommenstufe über dem Existenzminimum 3 bis 4 Prozent seines Bruttoeinkommens netto gewinnt. Eine deutliche, relative Umverteilung

nach oben läßt sich nur bei der Gruppe der Pensionisten feststellen, da hier das kompensierende Element des Überstundenpauschales fehlt und diese auch Sonderausgaben im geringeren Umfang geltend machen als Aktive.

Im sehr schwierigen Budgetjahr 1989 werden nicht nur die geplanten 8 Milliarden Schilling brutto nicht zur Verfügung stehen. Mehreinnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer werden erst mit zwei Jahren Verzögerung vereinnahmt werden, eine strengere Verzinsung der Steuerschulden wird sich aus technischen Gründen verzögern, die Einnahmen aus einer Kapitalertragsteuer auf Zinsen werden schwerpunktmäßig erst 1990 fließen usw. Dieser Einwand ist wohl der handfesteste und schwerste. Man kann ihn nur dadurch relativieren, daß auch 1987 eine Lohnsteuersenkung durchgeführt wurde, die viele nicht gemerkt haben und die keine Strukturprobleme gelöst hat, die aber 12 Milliarden Schilling gekostet hat. In einer Koalitionsregierung eine umfassende Steuerreform ohne gleichzeitige Steuersenkung durchführen zu wollen, ist praktisch unmöglich.

Nach all den Erwägungen – wie steht es um das neue Geschöpf? Nun – ein glänzender Stern ist nicht aufgegangen, aber in Ansehung aller politischen Schwierigkeiten muß man doch sagen, daß ein in sich brauchbarer Wurf gelungen ist. Daß in Anbetracht der Konsolidierungsaufgabe eine Arbeitnehmervertretung das Problem der sinkenden Ergiebigkeit des Steuersystems besser gelöst sehen wollte, ist selbstverständlich. Wesentlich ist es aber auch festzuhalten, daß mit dieser Steuerreform wichtige Teilschritte gesetzt wurden, das Problem überhaupt zu lösen.