
Steuerreformvorschläge in der Diskussion – Eine Mikrosimulationsanalyse der Aufkommens- und Verteilungs- wirkungen für Österreich*

Paul Eckerstorfer, Viktor Steiner, Florian Wakolbinger

1. Einleitung

In diesem Beitrag werden Reformvorschläge für das österreichische Steuersystem analysiert, die in der wirtschaftspolitischen Diskussion zur Disposition stehen. Als größter Kritikpunkt des österreichischen Steuersystems gilt die auch im internationalen Vergleich sehr hohe Belastung von Arbeitseinkommen.¹ Auch in der politischen Diskussion scheint Konsens darüber zu bestehen, dass es in naher Zukunft zu einer Entlastung von Arbeitseinkommen und von Familien kommen soll. Allerdings unterscheiden sich die Vorstellungen hinsichtlich der Gruppen, die besonders von einer Entlastung profitieren sollen: Die Arbeitnehmerseite und die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) fordern vor allem eine Entlastung von unteren und mittleren Einkommensbezieheren. Die Arbeitgeberseite und die Österreichische Volkspartei (ÖVP) fordern vor allem mittlere und hohe Einkommen (die „Leistungsträger“) zu entlasten. Uneinigkeit herrscht auch über die Finanzierung der fiskalischen Kosten von Steuerentlastungen. Während von Arbeitnehmerseite eine Finanzierung mittels der Einführung von Vermögenssteuern gefordert wird, favorisieren Arbeitgebervertreter eine Finanzierung über Einsparungsmaßnahmen bei den Staatsausgaben. Die aktuellen Koalitionspläne für die laufende Regierungsperiode sehen Erhöhungen bestimmter Verbrauchssteuern, aber keine grundlegende Reform der Lohn- und Einkommensteuer vor.² Geeignet hat sich die Regierungskoalition hingegen auf eine moderate Anhebung der Familienbeihilfe, die allerdings die seit der letzten Anpassung 2001 aufgrund der Inflation entstandenen Verluste nicht ausgleicht.

Wir diskutieren sowohl aktuelle Vorschläge zur Entlastung von Arbeitseinkommen als auch zur Gegenfinanzierung der damit verbundenen Steuerausfälle durch eine Vermögenssteuer und Einsparungen bei den Staats-

ausgaben. Auf der Basis eines Mikrosimulationsmodells, dem „Austrian Tax Transfer Model“ (ATTM),³ können wir empirisch fundierte Aussagen über die potenziellen Aufkommens-, Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen einer Reformalternative, die Elemente der verschiedenen Reformvorschläge integriert und konkretisiert, treffen. Unsere empirische Analyse soll zu einer informierten Diskussion über eine Reform des österreichischen Steuersystems beitragen. Wie unter Verteilungs- und Gerechtigkeitsgesichtspunkten das Steuersystem ausgestaltet sein sollte, das heißt, welche Gruppen in welchem Ausmaß zur Finanzierung staatlicher Ausgaben beitragen sollen, ist eine politische Entscheidung. Ebenso ist es Aufgabe der Politik, über das Ausmaß staatlicher Tätigkeit zu entscheiden. Im Kontext der oben skizzierten Debatte ist daher von der Politik zu bestimmen, ob eine Entlastung von Arbeitseinkommen über neue Steuern oder über Ausgabenkürzungen finanziert werden sollte. Als Ökonomen können wir aber untersuchen, wie eine gewünschte Verteilung effizient erreicht werden kann und wie sich Steuerreformen auf die Einkommens- und Vermögensverteilung auswirken würden.

Ausgehend von aktuellen Steuerreformvorschlägen spezifizieren wir eine Reformalternative der Lohn- und Einkommensteuer, die einen Ausgleich der höheren Steuerbelastung durch Preissteigerungen („kalte Progression“), eine Reduktion der Grenzsteuersätze und eine Steuervereinfachung bei gleichzeitiger Verbreiterung der Steuerbasis beinhaltet. Außerdem berücksichtigen wir die aktuell beschlossene Erhöhung der Familienbeihilfe sowie in einer Alternativrechnung auch eine stärkere Anpassung zum Ausgleich der Inflation seit der letzten Anpassung der Familienbeihilfe. Wir führen die Simulationen für das Basisjahr 2014 und für das Referenzjahr 2018 durch, da der aktuelle Regierungsvorschlag neben einer Erhöhung der Familienbeihilfe im Basisjahr weitere Anpassungen bis 2018 vorsieht. Dadurch können wir auch zeigen, welche Effekte die kalte Progression im Zeitraum 2014 bis 2018 nach sich zieht, sofern das Steuer- und Transfersystem nicht angepasst wird.

Zur Gegenfinanzierung der mit der Tarifreform verbundenen Steuerausfälle werden in der aktuellen politischen Diskussion die Wiedereinführung der Vermögenssteuer und Kürzungen bei den Staatsausgaben genannt. Wir zeigen auf der Basis der ersten Erhebung zur Vermögenslage österreichischer Haushalte, dem „Household Finance and Consumption Survey“ (HFCS), unter Vernachlässigung möglicher Ausweichreaktionen und zu erwartender Verteilungseffekte, in welchem Umfang durch alternative Vermögenssteuermodelle die fiskalischen Kosten der Tarifreform ausgeglichen werden könnten. Bei den Überlegungen zu den Ausgabenkürzungen beziehen wir uns auf Studien der Industriellenvereinigung (2012) und des WIFO (2010), die von jährlichen Einsparungsmöglichkeiten im Umfang von 3-5 Mrd. € ausgehen.

Im nächsten Abschnitt wird auf der Basis aktueller Reformvorschläge zur Lohn- und Einkommensteuer und zur Gegenfinanzierung eine Reformalternative abgeleitet, die für eine Mikrosimulationsanalyse hinreichend konkretisiert ist. In Kapitel 3 stellen wir das Mikrosimulationsmodell ATTM und unsere Vorgehensweise zur Schätzung des zu erwartenden Aufkommens einer Vermögenssteuer vor. Unsere Simulationsergebnisse zu den Aufkommens- und Verteilungswirkungen der Reformalternative werden in Kapitel 4, die Schätzergebnisse zum Vermögenssteueraufkommen in Kapitel 5 präsentiert. Kapitel 6 fasst unsere wichtigsten Ergebnisse und die Schlussfolgerungen unserer Analyse zusammen.

2. Begründung und Ausgestaltung einer Steuerreform für Österreich

2.1 Reform der Lohn- und Einkommensteuer

In Österreich ist die Lohn- und Einkommensbesteuerung durch hohe Grenzsteuersätze bei gleichzeitiger Aushöhlung der Bemessungsgrundlage gekennzeichnet. Insgesamt entspricht die gegenwärtige Struktur der Lohn- und Einkommensbesteuerung in Österreich nicht der Forderung nach einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei gleichzeitiger Senkung der Grenzsteuersätze.⁴ Aus wirtschaftspolitischer Sicht gelten insbesondere der hohe Eingangssteuersatz und die starke Belastung geringer Erwerbseinkommen als problematisch, da sie die finanziellen Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich schwächen und damit zur Verfestigung der Arbeitslosigkeit beitragen.⁵ Zudem wirkt aufgrund der relativ starken Belastung geringer und mittlerer Einkommen durch die Sozialbeiträge die Abgabenbelastung insgesamt (Lohn- und Einkommensteuer sowie Sozialbeiträge) ab der oberen Sozialversicherungsgrenze (Höchstbemessungsgrundlage) regressiv. Problematisch erscheinen zudem die vielen Sonderregelungen, insbesondere die begünstigte Besteuerung von Sonderzahlungen (13. und 14. Monatsgehalt) sowie diverse spezifische Absetzbeträge (z. B. Arbeitnehmer- und Pensionistenabsetzbetrag), die neben dem relativ hohen allgemeinen Freibetrag gewährt werden. Durch die mit den vielen steuerlichen Begünstigungen verbundene Aushöhlung der Bemessungsgrundlage und die relativ hohen nominalen Grenzsteuersätze erscheint die steuerliche Belastung wesentlich höher, als sie effektiv ist. Dazu kommt aufgrund der fehlenden Indexierung des Steuersystems und der Familienleistungen an die laufenden Preissteigerungen eine ausgeprägte „kalte Progression“, die auch bei konstantem oder sinkendem Realeinkommen zu deutlich höheren Steuerbelastungen führt. Dies ist auch wegen der damit verbundenen nicht intendierten Verteilungseffekte problematisch.

Die seitens der Wissenschaft und der Politik für Österreich vorliegenden Vorschläge zur Reform der Lohn- und Einkommensbesteuerung sind nicht ausreichend konkretisiert, um deren Aufkommens- und Verteilungswirkungen empirisch abschätzen zu können. Ausgehend von diesen Reformvorschlägen spezifizieren wir hier daher eine konkrete Reform der Lohn- und Einkommensteuer, die ähnlich wie in Steiner und Wakolbinger (2008) ausgestaltet ist. Die Reform soll die kalte Progression ausgleichen, das bestehende System vereinfachen und durch niedrigere Grenzsteuersätze insbesondere im unteren und mittleren Einkommensbereich die Arbeitsanreize verbessern. Die Vereinfachung des Steuersystems ist mit einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch die Abschaffung verschiedener Steuervergünstigungen verbunden. In Tabelle 1 sind die wesentlichen Parameter des Status quo und der Reformalternativen gegenübergestellt.

Tabelle 1: Tarifreform

Status quo 2014/2018		Reformalternativen		
Einkommensgrenzen (Euro/Jahr)	Grenzsteuersatz (%)	Einkommensgrenzen (Euro/Jahr)	Grenzsteuersatz (%)	Verbreiterung Bemessungsgrundlage
bis 11.000	0,0	bis 12.500	0	Keine gesonderte Besteuerung von Sonderzahlungen (13. u. 14. Monatsgehalt); Abschaffung der begünstigten Besteuerung (nicht entnommener) Gewinne bei Einzelunternehmen; Abschaffung von Arbeitnehmer-, Verkehrs-, Pensionisten- und Landarbeiterabsetzbetrag; Indexierung aller verbleibenden Absetzbeträge (z. B. Alleinerzieher-/verdienerabsetzbetrag, Kinderabsetzbetrag); Variante „Durchgängige Anpassung“ (Indexierung von Familienbeihilfe/Kinderbetreuungsgeld an die Inflationsrate); Variante „FBH/KBG gemäß Regierungsbeschluss“ (Erhöhung der Familienbeihilfe und des Kinderbetreuungsgeldes gemäß Regierungsbeschluss).
11.000-25.000	36,5	12.501-30.000	25	
25.000-60.000	43,2	30.001-51.960	33	
>60.000	50,0	51.961-70.000	40	
		>70.000	47	

Der nominale Eingangsgrenzsteuersatz wird von derzeit 36,5% auf 25% gesenkt, der Grundfreibetrag wird von derzeit 11.000 auf 12.500 € im Basisjahr 2014 erhöht. Die begünstigte Besteuerung des 13. und 14. Monatsgehalts (des „Jahressechstels“) mit 6% entfällt, ebenso wie die als Kompensation für diese Steuervergünstigung für Arbeitnehmer gedachte begünstigte Besteuerung (nicht entnommener) Gewinne von Einzelunternehmen.⁶ Die Erhöhung des Grundfreibetrags soll zum einen die kalte Progression, zum anderen den Wegfall der begünstigten Besteuerung des 13. und 14. Monatsgehalts sowie spezieller Freibeträge partiell ausgleichen. Zum Ausgleich der kalten Progression werden der Grundfreibetrag und die Grenzen der Progressionsstufen mit der durchschnittlichen Preis-

steigerung seit 2005, dem Jahr der letzten größeren Steuerreform, fortgeschrieben. Entsprechend beginnt die nächste Progressionsstufe bei 30.000 € statt wie bisher bei 25.000 €. Ab dann gilt ein Grenzsteuersatz von 33%. Im oberen Einkommensbereich führen wir eine zusätzliche Progressionsstufe bei 51.960 € ein, in der ein Grenzsteuersatz von 40% gilt. Da ab dieser Steuerbemessungsgrundlage keine Arbeitnehmer-Sozialbeiträge mehr anfallen, kann durch diese zusätzliche Progressionsstufe die regressive Wirkung, die von der Höchstbemessungsgrundlage ausgeht, etwas entschärft werden. Ab einer Bemessungsgrundlage von 70.000 € erhöht sich der Grenzsteuersatz auf 47%. Zusätzlich zu den Änderungen bei Grundfreibetrag und Progressionsstufen werden die verbleibenden Absetz- und Freibeträge an die Inflation angepasst. Als Basisjahr für die Indexierung des Steuersystems (mit Ausnahme des Kinderabsetzbetrags, der 2008 erhöht wurde, und des erst 2009 eingeführten Kinderfreibetrags), haben wir den Zeitpunkt der letzten größeren Steuerreform 2005 gewählt. Die Basisjahre für Kinderabsetzbetrag und Kinderfreibetrag sind entsprechend 2008 bzw. 2009.

Zusätzlich zu den erwähnten Änderungen des Steuersystems spezifizieren wir in einer Reformalternative die von der neuen Regierung geplante Anpassung der Familienbeihilfe und des Kinderbetreuungsgeldes.⁷ Diese sieht vor, die Familienbeihilfe im Juli 2014 durchschnittlich um 4%, 2016 und 2018 um jeweils weitere 2% zu erhöhen.^{8, 9} Für das Kinderbetreuungsgeld plant die Regierung, die derzeit vier Pauschalvarianten, die sich durch die Bezugsdauer sowie den monatlich ausbezahlten Betrag unterscheiden, auf eine zusammenzuführen. Dabei soll eine Gesamtsumme auf beliebig viele Bezugsmonate von den Beziehern individuell aufgeteilt werden können.¹⁰ Die Höhe der Gesamtsumme wurde allerdings noch nicht bekanntgegeben, weshalb wir hier davon ausgehen, dass es wie bisher zu keiner Anpassung kommt.

In einer weiteren Reformalternative berücksichtigen wir eine durchgängige Indexanpassung auch bei Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld. Für die Familienbeihilfe bildet der Zeitpunkt der letzten größeren Erhöhung (2001) das Basisjahr. Für das Basisjahr 2014 haben wir die verbleibenden Absetz- und Freibeträge des Steuersystems daher um 19,3 bzw. 11,1 Prozent (Kinderabsetzbetrag und Kinderfreibetrag¹¹) erhöht. Die Erhöhung der Familienbeihilfe aufgrund der Indexanpassung beträgt 28,7% und die Erhöhung des Kinderbetreuungsgeldes 11,1%. Für das Simulationsjahr 2018 betragen die Erhöhungen der Absetz- und Freibeträge 29,3%, der Familienbeihilfe 39,4% sowie des Kinderbetreuungsgeldes, Kinderabsetz- und Kinderfreibetrags 20,4%. Zusätzlich werden die in Tabelle 1 dargestellten Steuer-Progressionsstufen der Reformalternative um 8,3 Prozent (prognostizierte Inflation 2014 bis 2018, vgl. dazu Bundesministerium für Finanzen 2013) angehoben, da der Steuerreformvorschlag

eine durchgängige jährliche Indexierung aller Parameter des Systems vorsieht.

2.2 Finanzierung der Reformalternativen

Vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren gestiegenen Staatsverschuldung und der in der wirtschaftspolitischen Diskussion als erforderlich angesehenen Budgetkonsolidierung sollte die Reform der Lohn- und Einkommensbesteuerung ohne zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte erfolgen. Die Gegenfinanzierung der Steuerausfälle könnte durch andere Steuern, wie z. B. eine Vermögenssteuer, und/oder Ausgabenkürzungen erfolgen.

2.2.1 Vermögenssteuer

Aktuell wird in Österreich über die Wiedereinführung einer allgemeinen Vermögenssteuer diskutiert. Im internationalen Vergleich ist der Anteil der Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern an den gesamten Steuereinnahmen in Österreich sehr gering.¹² Allerdings wird nur noch in wenigen Ländern eine reine Vermögenssteuer angewendet (z. B. in Frankreich und Norwegen), die in Österreich 1993 abgeschafft wurde. Größere Bedeutung haben die Grundsteuer sowie Erbschafts- und Schenkungssteuern, die in Österreich 2008 abgeschafft wurden. Als Hauptargument für eine Vermögenssteuer wird vor allem ihre Verteilungswirkung genannt. Vermögen sind in Österreich sehr ungleich verteilt,¹³ und eine Vermögenssteuer könnte einer weiter zunehmenden Konzentration von Vermögen zumindest entgegenwirken.

Die in Diskussion stehenden Vermögenssteuermodelle sehen hohe Freibeträge vor, weshalb bei einer Einführung wohl nur ein sehr kleiner Teil der Bevölkerung Vermögenssteuern zahlen müsste. Auch soll die Einführung einer Vermögenssteuer mit einer Entlastung der Arbeitseinkommen verbunden sein. Gegen eine Vermögenssteuer werden vor allem Effizienzargumente angeführt. Von der Besteuerung von Vermögen gehen negative Anreize auf die Kapitalbildung und die Investitionstätigkeit aus. Dies betrifft insbesondere die Besteuerung von Finanz- und Firmenvermögen. Wenn sich die Steuer nicht auf die Substanz auswirken soll, muss sie aus den Erträgen bezahlt werden und wirkt somit wie eine Besteuerung der Kapitalerträge. Des Weiteren ist eine Vermögenssteuer mit vergleichsweise hohen Verwaltungs- und Erhebungskosten verbunden.¹⁴ Unklar ist, wie groß die Gefahr der Abwanderung sehr vermögender Haushalte bei der Einführung einer Vermögenssteuer wäre. Ebenso ist das potenzielle Ausmaß an Aktivitäten zur Steuervermeidung und Steuerhinterziehung schwer absehbar. Ein großes Hindernis für die Einführung einer Vermögenssteuer ist zudem das bestehende Bankengeheimnis in Öster-

reich. Dadurch könnte Finanzvermögen problemlos vor den Behörden versteckt werden. Hier würde bei der Einführung einer Vermögensteuer jedenfalls Handlungsbedarf bestehen.

Ebenso wie bei der Besteuerung von Arbeitseinkommen gibt es also auch bei der Besteuerung von Vermögen einen *Trade-off* zwischen Effizienz und Gerechtigkeit. Wenn bei einer einnahmeneutralen Steuerreform die Effizienzgewinne, die durch eine Senkung der Einkommensteuer entstehen, größer sind als die Effizienzverluste, die durch die Einführung einer Vermögensteuer entstehen, kann auch aus Effizienzgründen für die Einführung einer Vermögenssteuer argumentiert werden. In der theoretischen Literatur wird eine Vermögenssteuer weitgehend als äquivalent zu einer Steuer auf Kapitaleinkommen betrachtet, weshalb es kaum theoretische Arbeiten zu einer reinen Vermögenssteuer gibt. Die Frage, ob Kapitaleinkommen besteuert werden sollen, ist eine der umstrittensten Fragen in der Steuertheorie. Lange dominierte in der Optimalsteuer-Literatur die Sichtweise, dass Kapitaleinkommen nicht besteuert werden sollten.¹⁵ Dieses Ergebnis beruht u. a. auf der Annahme, dass bereits kleine Veränderungen der Zinssätze stark verzerrenden Wirkungen auf die private Ersparnis und Kapitalbildung haben, wofür es aber kaum empirische Evidenz gibt.¹⁶ In den letzten Jahren sind einige sehr prominente Arbeiten erschienen, die dem Resultat, dass Kapitaleinkommen nicht besteuert werden sollten, widersprechen.¹⁷ Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, diese Diskussion ausführlich darzustellen. Wir verweisen hier auf Banks und Diamond (2010) und Kopczuk (2013), die diese Debatte ausführlich behandeln.

Die jüngeren Resultate deuten darauf hin, dass es auch aus theoretischer Sicht starke Argumente für die Besteuerung von Kapitaleinkommen gibt. Allerdings kann daraus nicht automatisch abgeleitet werden, dass dies in Form einer Vermögensteuer passieren sollte. Bei der Überlegung zur Äquivalenz von Vermögensteuer und Kapitaleinkommensteuer ist zu berücksichtigen, dass eine Vermögenssteuer den Vermögensstand und nicht den Ertrag als Bemessungsgrundlage hat. Je geringer der Ertrag, desto höher ist der zur Vermögenssteuer äquivalente Kapitaleinkommenssteuersatz, was bedeutet, dass die Vermögenssteuer niedrige Erträge implizit stärker besteuert als hohe Erträge. Dieser Effekt lässt eine Vermögensteuer weniger attraktiv als eine direkt Besteuerung der Erträge erscheinen. Ein weiterer Nachteil der Vermögensteuer gegenüber der direkten Besteuerung der Erträge ist, dass der Vermögensbestand oft schwieriger zu ermitteln ist als der Ertrag.

Als Bemessungsgrundlage für die Vermögenssteuer dient das gesamte Nettovermögen eines Haushaltes. Das Nettovermögen umfasst den Wert aller Vermögensbestände abzüglich der Verbindlichkeiten. Die Vermögensbestände bestehen im Wesentlichen aus den Komponenten Immobi-

lienvermögen, Finanzvermögen, Betriebsvermögen und sonstiges Vermögen (z. B. Schmuck, Fahrzeuge).¹⁸ In Kapitel 3 bei der Beschreibung der Daten und des Mikrosimulationsmodells gehen wir noch genauer auf die verschiedenen Vermögenskomponenten ein. In der politischen Diskussion erhält die Besteuerung von Betriebsvermögen durch eine Vermögenssteuer besondere Aufmerksamkeit.¹⁹ Es wird argumentiert, dass vor allem mittelständische Unternehmen durch eine Vermögenssteuer in Bedrängnis geraten würden. Aus diesem Grund analysieren wir auch eine Variante, bei der es einen gesonderten Freibetrag für Betriebsvermögen gibt. Wir präsentieren Aufkommensschätzungen für die folgenden drei Steuermodelle, wobei die Steuer auf Ebene der Haushalte erhoben wird und somit die Freibeträge pro Haushalt gelten:

- Linearer Tarif mit einem einheitlichen Steuersatz von 0,5% und einem allgemeinen Freibetrag von 1 Mio. €.
- Progressiver Tarif (Stufengrenzsatztarif) mit einem allgemeinen Freibetrag von 1 Mio. € und einem Grenzsteuersatz von 0,25% für Nettogesamtvermögen zwischen 1 und 2 Mio. €, 0,33% zwischen 2 und 3 Mio. €, 0,5% zwischen 3 und 4 Mio. € und 0,67% für Vermögen über 4 Mio. €.
- Progressiver Tarif mit Freibetrag für das Betriebsvermögen von 2 Mio. € zusätzlich zu dem allgemeinen Freibetrag von 1 Mio. € und dem Stufengrenzsatztarif wie oben.

Da der allgemeine Freibetrag für das Nettogesamtvermögen von 1 Mio. € auch unter dem Vermögenssteuermodell III bestehen bleibt, bleibt ein Haushalt mit einem Betriebsvermögen von über 2 Mio. bis zu einem Gesamtvermögen von 3 Mio. € steuerfrei. Dies führt dazu, dass etwa 90% der Unternehmen, bei denen ein Haushaltsmitglied eine aktive Rolle als Unternehmer einnimmt („Mittelständler“), von der Vermögenssteuer verschont bleiben dürften. Mit Bezug auf den im Zentrum der öffentlichen Diskussion stehenden „Mittelständler“ berücksichtigen wir nur das Betriebsvermögen das in Unternehmen gebunden ist, bei denen nach der im HFCS erhobenen Information mindestens ein Haushaltsmitglied eine aktive Rolle als Unternehmer einnimmt. Anteile am Betriebsvermögen von Unternehmen, in dem kein Haushaltsmitglied aktiv tätig ist, werden hingegen dem Finanzvermögen zugeordnet.²⁰

2.2.2 Einsparungsmaßnahmen

Vor allem von Arbeitgeberseite wird regelmäßig gefordert, die Staatsquote in Österreich zu verringern. Auch von Seite der Wirtschaftsforschungsinstitute²¹ wird immer wieder Effizienzsteigerungspotenzial im Bereich der öffentlichen Ausgaben geortet. Im Kontext dieser Studie würde durch diverse Einsparungsmaßnahmen Spielraum für eine Lohn- und Ein-

kommensteuerreform geschaffen werden. Das größte Einsparungspotenzial wird in den Bereichen Pensionen, Gesundheit und Verwaltung sowie bei den Förderungen und Subventionen gesehen.²²

Der Anteil der Pensionsausgaben am BIP ist mit 12% im internationalen Vergleich sehr hoch.²³ Vor allem das niedrige Pensionsantrittsalter bei gleichzeitig hoher Ersatzrate ist problematisch. Daher wird etwa im Wirtschaftsbericht über Österreich von der OECD (2013) gefordert, sämtliche Anreize zur Frühpension abzuschaffen und die Beschäftigungsmöglichkeiten für Ältere zu verbessern. Bekannte Forderungen in diesem Zusammenhang sind ein gänzlich Auslaufen der Langzeitversichertenregelung („Hacklerregelung“), eine raschere Anpassung des gesetzlichen Frauenpensionsalters an das der Männer und die Einschränkung der Zugangsmöglichkeiten zur Invaliditätspension. Einige Verschärfungen traten bereits in Kraft. So wurde mit 1.1.2014 der Zugang zur Invaliditätspension erschwert. Die befristete Invaliditätspension wurde für unter 50-Jährige abgeschafft und durch Rehabilitations- und Umschulungsmaßnahmen soll dafür gesorgt werden, dass ältere Dienstnehmer mit gesundheitlichen Problemen länger im Arbeitsprozess bleiben können. Außerdem wird der Zugang zur vorzeitigen Alterspension bei langer Versicherungsdauer („Hacklerregelung“) und der Anspruch auf Korridor pension bis 2017 schrittweise verschärft. Im Regierungsprogramm wird als Ziel genannt, das faktische Pensionsantrittsalter von 58,4 Jahren (Stand 2012) bis 2018 auf 60,1 Jahre zu erhöhen. Es wird sich zeigen, wie die aktuell getroffenen Maßnahmen dazu beitragen werden. Um dem langfristigen Kostenanstieg im Pensionssystem entgegenwirken zu können,²⁴ werden jedoch weiterer Reformmaßnahmen erforderlich sein.

Auch der Anteil der öffentlichen Gesundheitsausgaben an der Wirtschaftsleistung ist im europäischen Vergleich in Österreich sehr hoch. Neben dem hohen Leistungsumfang des öffentlichen Gesundheitssystems sind hierfür vor allem die verhältnismäßig große Bedeutung des (teuren) stationären Bereichs (z. B. die hohe Krankenhausbettendichte) und das Vorhandensein von Parallelstrukturen in der Behandlung verantwortlich. Mit der aktuellen Gesundheitsreform werden bereits erste Schritte in die richtige Richtung gesetzt, es scheint aber noch Spielraum für weitere Effizienzsteigerungen zu geben. Dies ist auch im Hinblick auf die zukünftigen zusätzlichen Belastungen des öffentlichen Gesundheitssystems durch die zunehmende Alterung der Gesellschaft von besonderer Bedeutung.

Im Bereich der Verwaltung ist etwa Einsparungspotenzial bei der Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen vorhanden. Hier herrscht in Österreich große Intransparenz, und politische Verantwortlichkeiten sind oft nicht klar erkennbar. Das WIFO (2010) fordert in diesem Zusammenhang, dass sich die Kompetenzaufteilung

zwischen Bund und Ländern am Gedanken einer definierten Leistungsbeziehung orientieren sollte. Der Bund soll die strategischen Ziele setzen und als Auftraggeber fungieren, während die Länder die Rolle ausführender Einheiten einnehmen sollten. Einsparungspotenzial wird auch bei einer Reform des öffentlichen Dienst- und Besoldungsrechts geortet. Eine Erhöhung der Flexibilität und der Mobilität (räumlich und fachlich) des Personals kann dazu beitragen, dass die vorhandenen Personalressourcen effizienter eingesetzt werden. Ebenso könnten eine Abflachung der Besoldungsschemata und ein stärkerer Fokus auf Leistungsentlohnung zu Einsparungen führen.²⁵ Weitere Vorschläge für Einsparungen im Bereich der Verwaltung sind die Fusion kleiner Gemeinden sowie die Zusammenlegung von Behörden und Agenturen (z. B. die Wetterdienste von ZAMG, Austro Control und Bundesheer sowie der Statistikeinrichtungen des Bundes und der Länder).

Auch im Bereich der Förderungen und Subventionen ist sowohl hinsichtlich der Höhe der Förderungen (und deren Effizienz) als auch bei deren Organisation und Verwaltung Einsparungspotenzial vorhanden. Im internationalen Vergleich liegt Österreich im Spitzenfeld,²⁶ was das Fördervolumen betrifft. Pitlik et al. (2008) schätzen, dass im Bereich der Förderungen ein langfristiges Effizienzsteigerungspotenzial von 3,5-5 Mrd. € pro Jahr existiert. In diesem Bereich erscheinen relativ rasch umsetzbare Einsparungen möglich, sofern der politische Wille dazu vorhanden ist. Vorstellbar wäre etwa eine Kürzung der Förderungen um pauschal 10%, womit sich ein Einsparungspotenzial von ca. 1 Mrd. € jährlich ergeben würde.²⁷ Aus ökonomischer Sicht wäre allerdings eine differenzierte Korrektur des Fördervolumens nach bestimmten Kriterien einer pauschalen Kürzung vorzuziehen. Aufgrund verschiedenster politischer Begehrlichkeiten dürfte dies allerdings politisch schwieriger durchsetzbar sein. Eine weitere relativ rasch umsetzbare Maßnahme ist die Einführung einer Transparenzdatenbank zur Vermeidung von Doppel- und Mehrfachförderungen.

Obwohl es in den genannten Bereichen sicherlich erhebliches Einsparungspotenzial gibt, durch das mittel- bis langfristig die fiskalischen Kosten einer Steuerreform finanziert werden könnten, ist letztlich der politische Wille zur Umsetzung ausschlaggebend. Es ist jedoch zu bedenken, dass es bei solchen Reformen in der Regel einer langen Vorlaufzeit für Verhandlungen und Umsetzung bedarf, und Ausgabenkürzungen z. B. im Bereich der Renten und Gesundheitsausgaben erst längerfristig budgetwirksam werden. Eine Steuerreform wirkt sich dagegen sofort auf das Budget aus. In Zeiten der Budgetkonsolidierung erscheint es daher als problematisch, eine Steuerreform ausschließlich mit angekündigten oder sich in Vorbereitung befindenden Einsparungsmaßnahmen zu finanzieren. Kurzfristiges Einsparungspotenzial sehen wir am ehesten im Bereich der För-

derungen und Subventionen. Es ist allerdings mehr als fraglich, ob dieses für die Finanzierung einer Steuerreform ausreicht.

3. Mikrosimulation der Reformalternative und Schätzung des Vermögensteueraufkommens

3.1 Mikrosimulationsmodell ATTM

Wir analysieren die Entlastungs- und Aufkommenswirkungen der im vorhergehenden Kapitel beschriebenen Reformalternative der Lohn- und Einkommensteuer und der Familienleistungen auf Basis des Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodells „Austrian Tax-Transfer Model“ (ATTM).²⁸ Das ATTM basiert auf den Mikrodaten der „Gemeinschaftsstatistiken über Einkommen und Lebensbedingungen“ („Statistics on Income and Living Conditions“, SILC). Ein wesentlicher Vorteil der SILC-Daten besteht darin, dass der für Verteilungsanalysen zentrale Haushaltszusammenhang berücksichtigt werden kann.²⁹ SILC erfasst die in Österreich in Privathaushalten lebende Bevölkerung auf Basis einer nach Bundesland und Haushaltsgröße geschichteten Stichprobe. Neben den einzelnen Einkommenskomponenten werden insbesondere auch Informationen zu haushaltsspezifischen Variablen (Familienstand, Kinder, Erwerbsstatus) erfasst, die für Verteilungsanalysen von zentraler Bedeutung sind.³⁰ Die in SILC für 2009 nachgewiesenen Einkommensdaten werden mit der durchschnittlichen Inflationsrate bis zum Jahr 2013 fortgeschrieben. Die SILC-Daten können mittels der Hochrechnungsfaktoren auf die Gesamtpopulation hochgerechnet werden.³¹

Das ATTM bildet den Steuertarif für die verschiedenen Einkommensarten, die Sozialabgaben (Arbeitnehmer und Arbeitgeberbeiträge), die Ausgleichs- und Ergänzungszulagen für Pensionen, die Familienförderungsmaßnahmen (Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld, Mehrkindzuschlag sowie die Familienzuschüsse der Bundesländer) und die bedarfsorientierte Mindestsicherung ab. Das ATTM bestimmt für die Population der natürlichen Personen die festgesetzte Einkommensteuer sowie die anzurechnende Lohnsteuer und die anzurechnenden Kapitalertragsteuern für jeden im Datensatz enthaltenen Steuerpflichtigen im jeweiligen Simulationsjahr. Dabei werden die Veränderung der steuerpflichtigen Einkünfte, die sonstigen steuerrelevanten Merkmale sowie die im Veranlagungsjahr geltenden steuerlichen Regelungen berücksichtigt. Simuliert werden die Wirkungen, die sich für die Steuerbelastung bezogen auf die Besteuerungsgrundlagen des Veranlagungsjahrs 2009 ergeben („Entstehung“). Die unmittelbaren Wirkungen auf die laufenden Zahlungsverpflichtungen der Steuerpflichtigen im Rahmen der Lohnsteuer oder der Einkommen-

steuer-Vorauszahlungen und somit die kassenmäßigen Steuereinnahmen können davon abweichen.

Im ATTM können auch die zu erwartenden Beschäftigungseffekte von Steuer- und Transferreformen simuliert werden. Wir verzichten hier jedoch darauf, da diese für die in Abschnitt 2.1 definierte Tarifreform relativ klein sind und die im Folgenden analysierten Aufkommens- und Verteilungswirkungen nur geringfügig beeinflussen würden.³²

3.2 Schätzung der Bemessungsgrundlage für eine Vermögenssteuer

Wir verwenden den „Household Finance and Consumption Survey“ (HFCS) als Datenbasis zur Berechnung der Bemessungsgrundlage für eine Vermögenssteuer. Der HFCS erfasst erstmals die Vermögenssituation privater Haushalte in Österreich und wird im Auftrag der Europäischen Zentralbank (EZB) in 15 Euro-Ländern durchgeführt. In Österreich werden die Daten von der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) gemeinsam mit dem Institut für empirische Sozialforschung (IFES) erhoben.³³ Neben zahlreichen sozioökonomischen Variablen (Einkommen, Haushaltsstruktur, Alter und Bildung des Haushaltsvorstands etc.) wird das Vermögen der privaten Haushalte detailliert erhoben, das differenziert nach den Komponenten Immobilienvermögen (z. B. Hauptwohnsitz, Nebenwohnsitz), Finanzvermögen (z. B. Sparbücher, Aktien, Anleihen), Firmenvermögen und sonstiges Vermögen (z. B. Fahrzeuge, Schmuck) angegeben wird. Der Wert dieser Vermögensbestandteile wird den Verbindlichkeiten gegenübergestellt, woraus das Nettovermögen eines Haushalts resultiert. Zum Firmenvermögen zählt ein Betrieb, der sich im Eigentum des Haushalts befindet (oder an dem der Haushalt Anteile hält) und in dem zumindest ein Haushaltmitglied aktiv tätig ist. Betriebsvermögen in der Form von stillen Beteiligungen wird genauso wie der Besitz von Aktien dem Finanzvermögen zugerechnet.

Ein bekanntes Problem von Umfragedaten zur Vermögenslage privater Haushalte besteht darin, dass sehr hohe Vermögen nicht oder nicht repräsentativ erfasst werden.³⁴ Sehr vermögende Haushalte gelangen entweder nicht in die Stichprobe und wenn doch, nehmen sie in der Regel an solchen Befragungen nicht teil. Daher ist der Datensatz ab ungefähr 4 Mio. € Nettovermögen sehr dünn, die reichste Person im Datensatz hat ein Nettovermögen von etwa 14 Mio. €. Allerdings weiß man, dass es in Österreich einige Milliardäre gibt (siehe z. B. die jährlich veröffentlichte Liste der reichsten Österreicher im magazin „Trend“).³⁵ Daraus kann man schließen, dass es hier eine Lücke in der Datenlage am rechten Rand der Verteilung gibt. Da aber für die hier gestellte Fragestellung zur Aufkommenschätzung einer Vermögenssteuer die Topvermögen besonders relevant sind, wenden wir eine in der Literatur gängige Methode zur Schließung

dieser Lücke an.³⁶ Die Grundidee bei dieser Methode ist, den rechten Rand der Verteilung mithilfe der Pareto-Verteilung zu schätzen. Es ist bekannt, dass der rechte Rand von Einkommens- und Vermögensverteilungen recht gut durch die Pareto-Verteilung approximiert werden kann. Wir nützen diese Eigenschaft und können so die oben erwähnte Lücke schließen.

Ein weiteres Problem stellen fehlende Vermögensangaben aufgrund von Antwortverweigerungen in den HFCS-Daten dar. Da diese als nicht rein zufällig angenommen werden, sondern insbesondere auch von der Höhe des Vermögens abhängen, wäre deren Vernachlässigung mit der Gefahr verzerrter und inkonsistenter Schätzung statistischer Maßzahlen verbunden. Um diese potenzielle Selektionsverzerrung zu vermeiden, werden in der HFCS imputierte Werte für fehlende Vermögensangaben bereitgestellt, sodass für jeden Haushalt fünf unterschiedliche Vermögenswerte zur Verfügung stehen, die als „*Implicants*“ bezeichnet werden. Entsprechend können Analysen der Vermögensdaten auf zwei unterschiedliche Methoden durchgeführt werden. Eine Möglichkeit wäre, zuerst die Mittelwerte der Vermögensangaben über alle fünf Beobachtungen für jeden einzelnen Haushalt zu bilden und die interessierende Statistik auf der Basis dieser Mittelwerte zu berechnen. Eine alternative Möglichkeit wäre, statistische Maßzahlen zuerst mit jeder einzelnen dieser Beobachtungen zu berechnen und dann den Mittelwert über die fünf resultierenden Maßzahlen zu bilden. Bei Statistiken bzw. Maßzahlen, die auf linearen Transformationen der Ursprungsdaten basieren (wie z. B. dem Mittelwert einer Variablen), spielt es natürlich keine Rolle, welche Berechnungsweise gewählt wird. Bei Maßzahlen, die auf nicht-linearen Datentransformationen basieren, können sich die Ergebnisse jedoch unterscheiden. Wie von den HFCS-Datenproduzenten empfohlen und auch in Fessler et al. (2012) umgesetzt, führen wir alle Berechnungen mit der letzteren Methode durch.

Unser Ansatz zur Imputation sehr großer Vermögen kann wie folgt beschrieben werden.³⁷ Wir schätzen für die Daten aus dem HFCS eine Pareto-Verteilung für alle Haushalte mit einem Nettovermögen über 700.000 €, was ungefähr den reichsten 7% der Haushalte entspricht. Bei der Schätzung ermitteln wir mittels *Maximum-Likelihood*-Methode für den Parameter der Pareto-Verteilung („Pareto-Alpha“) einen Wert von $\alpha = 1,36$. In einem nächsten Schritt zensieren wir die HFCS-Daten bei 4 Mio. € ab, da ab diesem Wert die Datenlage als problematisch erscheint, und imputieren die Vermögen über die Pareto-Verteilung. Dabei fügen wir dem Originaldatensatz knapp 28.000 Haushalte bzw. Hochrechnungsfaktoren hinzu. Diese zusätzlichen Haushalte werden von den Haushaltsgewichten im Intervall 700.000 – 4 Mio. € abgezogen, sodass die Gesamtanzahl der Haushalte unverändert bleibt.

Bei dieser Vorgehensweise ist entscheidend, ab welchem Wert man annimmt, dass die Vermögen der Pareto-Verteilung folgen. Wir haben uns aus mehreren Gründen für 700.000 € entschieden. Erstens können wir ziemlich genau die Liste der reichsten Österreicher aus dem „Trend“-Magazin replizieren. Zweitens können wir mit der so geschätzten Pareto-Verteilung recht genau das im HFCS-Datensatz im Bereich zwischen 700.000 und 4 Mio. € nachgewiesene Gesamtvermögen replizieren.³⁸ Schließlich ist im Originaldatensatz mit knapp 200 Haushalten, die über ein Gesamtnettovermögen von mindestens 700.000 € verfügen, noch eine ausreichende Anzahl an Beobachtungen für eine relativ präzise Schätzung des α -Parameters verfügbar.³⁹

Durch die Imputation sehr hoher Vermögen erhöht sich das Nettogesamtvermögen von 1 Billion € im Originaldatensatz auf rund 1,254 Billionen (vgl. Tab. 2). Für die Haushalte mit Nettovermögen über 4 Mio. € imputieren wir ein Gesamtvermögen von 455,3 Mrd. €. Nach Korrektur der Haushaltsgewichte ergibt sich für die Haushalte mit einem Vermögen unter 4 Mio. ein Gesamtvermögen von ca. 790 Mrd. €. Im Originaldatensatz beträgt das Gesamtvermögen der Haushalte mit Nettovermögen über 4 Mio. nur 194 Mrd. € und jenes der Haushalte mit Nettovermögen unter

Tabelle 2: Gesamtvermögen vor und nach der Imputation sehr hoher Vermögen im HFCS

	Einheit	Originaldaten	Mit imputiertem Vermögen >4 Mio. Euro
Nettogesamtvermögen	Mrd. Euro	1.000,00	1.254,00
Vermögen ≤4 Mio. Euro	Mrd. Euro	806,20	790,20
Vermögen >4 Mio. Euro	Mrd. Euro	194,00	455,30
Vermögen oberste 1% in % am Gesamtvermögen	Mrd. Euro	244,90 24,49	494,90 39,73
Mittelwert	Euro	265.032	329.988
Median (50%-Perzentil)	Euro	76.360	76.360
90%-Perzentil	Euro	544.862	544.862
95%-Perzentil	Euro	923.889	905.990
99%-Perzentil	Euro	3.029.026	3.062.422
99,9%-Perzentil	Euro	12.913.407	17.796.884
Perzentilverhältnisse			
90%-Perzentil/Median		7,14	7,14
95%-Perzentil/Median		12,10	11,86
99%-Perzentil/Median		39,67	40,11
99,9%-Perzentil/Median		169,11	233,07
Gini-Koeffizient		0,77	0,81

Quelle: eigene Berechnungen mit HFCS-Daten.

4 Mio. 806 Mrd. €. Die Differenz im Bereich unter 4 Mio. zwischen Originaldatensatz und adaptierten Datensatz entsteht durch die Korrektur der Haushaltsgewichte in diesem Bereich (siehe Eckerstorfer et al. [2013]). Das Vermögen der reichsten 1% Haushalte verdoppelt sich durch die Imputation sehr hoher Vermögen von rund 245 Mrd. auf knapp 500 Mrd. €, der Anteil am jeweiligen Gesamtvermögen steigt von knapp 25 auf 40%.

Auch das durchschnittliche Nettovermögen erhöht sich beträchtlich von rund 265.000 auf 330.000 €. Der Median und das 90%-Perzentil des Nettogesamtvermögens bleiben unverändert bei 76.360 bzw. knapp 545.000 €, da Vermögensimputationen nur im obersten Bereich der Verteilung erfolgen. Während aufgrund der Imputation sehr hoher Vermögen und der Anpassung der Haushaltsgewichte im Bereich zwischen 700.000 und 4 Mio. € das 95%-Perzentil etwas sinkt, steigt das 99%-Perzentil und insbesondere das 99,9%-Perzentil an. Während die obersten 0,1% der Haushalte nach den Originaldaten über ein Vermögen von mindestens 12,9 Mio. € verfügen, beträgt in den Daten mit Imputation der Vermögen über 4 Mio. € das entsprechende Perzentil knapp 17,8 Mio. €.

Der Gini-Koeffizient als gebräuchliche summarische Maßzahl der Vermögenskonzentration erhöht sich durch die Imputation sehr hoher Vermögen von 0,77 auf 0,81. Die Vermögenskonzentration im oberen Bereich der Verteilung wird durch die in Tab. 2 ausgewiesenen Perzentilverhältnisse ersichtlich. Das Verhältnis des 99%-Perzentils zum Median zeigt eine starke Konzentration des Vermögens auf die reichsten Haushalte: Die 1% reichsten Haushalte verfügen mindestens über das 40-Fache des Medianvermögens. Dieses Verhältnis erhöht sich trotz der Imputation eines erheblichen Gesamtvermögens im obersten Bereich gegenüber den Originaldaten nur geringfügig. Der relativ starke Anstieg des 99,9%-Perzentilverhältnisses von 169 in den Originaldaten auf 233 in den Daten mit Imputation der Vermögen weist darauf hin, dass die Vermögen auch im obersten Perzentil der Verteilung sehr stark konzentriert sind.

4. Aufkommens- und Verteilungseffekte der Lohn-/Einkommensteuerreform

Die Simulationen der Aufkommens- und Verteilungseffekte der Reformalternativen werden für das Jahr 2014 mit gegenwärtigem Recht (Basis-szenario) sowie für das Referenzjahr 2018 durchgeführt, auf das sich auch die geplante mittelfristige Anpassung der Familienbeihilfe⁴⁰ der Regierungskoalition bezieht. Dazu werden die Einkommen aus SILC sowie die Parameter des Steuer- und Transfersystems auf Basis von Prognosen des Wachstums von Arbeitnehmerentgelten und Preisen von BMF (2013) fortgeschrieben.⁴¹ Die Gegenüberstellung von zwei Simulationsjahren er-

möglicht uns einerseits, die von der Bundesregierung geplante Anpassung der Familienleistungen mit der weiteren Erhöhung 2018 durchgängig zu simulieren. Andererseits können wir so auch zeigen, welche Effekte die kalte Progression im Zeitraum 2014 bis 2018 nach sich zieht, sofern das Steuer- und Transfersystem nicht angepasst wird.

4.1 Aufkommenseffekte

Aus Tab. 3 ist ersichtlich, dass das Aufkommen aus der Lohn-/Einkommensteuer und den Sozialbeiträgen abzüglich der Transfers ohne Steuerreform und ohne Anpassung der Familienleistungen zwischen 2014 und 2018 um über 10 Mrd. € zunehmen würde. Davon entfielen knapp 6 Mrd. € auf die Lohn- und Einkommensteuer und 5 Mrd. € auf die Sozialbeiträge. Von der Steigerung des Steueraufkommens um 6 Mrd. € sind 2,2 Mrd. durch die im Zeitraum 2014-2018 prognostizierte Inflation und weitere 1,6 Mrd. durch Reallohnsteigerungen erklärbar. Die restlichen 2,1 Mrd. € sind auf die kalte Progression zurückzuführen. Im Jahr 2018 ist das Steueraufkommen daher um 2,1 Mrd. € höher, als durch Reallohnsteigerungen und die Inflation gerechtfertigt wäre. Der gesamte Anstieg des Aufkommens an Sozialbeiträgen ist hingegen zur Gänze durch Inflation (3,5 Mrd. €) und Reallohnwachstum (1,3 Mrd. €) erklärbar. Bei den Sozialbeiträgen tritt daher keine kalte Progression auf, da im derzeit gültigen System die relevanten Parameter (Geringfügigkeitsgrenze, Höchstbeitragsgrundlage, Abstufungen bei Arbeitslosenversicherungsbeiträgen) jährlich in etwa im Ausmaß der Inflation erhöht werden.

Sollte es in den nächsten Jahren zu keinen Anpassungen bei der Lohn- und Einkommensteuer sowie der Familienleistungen kommen, ergäbe sich eine stark steigende Belastung der Steuerzahler aufgrund der kalten Progression. Hingegen wären die Reformalternativen mit deutlichen Steuerausfällen im Basisjahr und im Referenzjahr 2018 verbunden. Werden die Familienleistungen nur entsprechend dem Regierungsbeschluss angepasst, wäre die Reformalternative im Basisjahr 2014 mit fiskalischen Kosten von knapp 3,2 Mrd. € verbunden, wovon nur knapp 120 Mio. € auf die Anpassung der Familienleistungen entfallen. Im Referenzjahr 2018 ergeben sich für diese Alternative fiskalische Kosten von etwa 5,8 Mrd. Euro, wovon knapp 240 Mio. € auf die Anpassung der Familienleistungen entfallen. Werden zum Ausgleich der Inflation die Familienleistungen durchgängig seit der letzten Erhöhung angepasst, ergeben sich deutlich höhere fiskalische Kosten: Im Basisjahr belaufen sie sich auf ca. 4,2 Mrd. €, 2018 auf 7,3 Mrd. €, wovon ca. 1,7 Mrd. € auf die Anpassung der Familienleistungen entfallen. Die im Regierungsbeschluss vorgesehene Anhebung der Familienleistungen reicht offenbar bei Weitem nicht aus, um die früheren und in den nächsten Jahren zu erwartenden Preissteigerungen auszuglei-

chen. Auf der anderen Seite wurden die Sachleistungen erheblich ausgeweitet. Bemerkenswert ist außerdem, dass die fiskalischen Kosten der Reformalternative mit durchgängiger Indexanpassung der Familienleistungen noch immer deutlich unter dem Anstieg des Aufkommens aus Lohn-/Einkommensteuer und der Sozialbeiträge liegen, der im Status quo durch Reallohnsteigerungen und die kalte Progression zu erwarten ist.

Tabelle 3: Aufkommenseffekte (fiskalische Kosten) der Steuerreform ohne/mit Reform der Familienbeihilfe (in Mio. Euro)

	Aufkommen im Status quo		Entlastung durch Steuerreform			
			FBH/KBG gemäß Regierungsbeschluss		Durchgängige Indexanpassung	
	2014	2018	2014	2018	2014	2018
Lohn-/EKSt	26.302	32.225	-3.030	-5.477	-3.030	-5.477
Sozialbeiträge	42.667	47.562	2	3	2	3
Arbeitslosengeld/Notstandshilfe	4.015	4.290	112	161	112	161
Familienbeihilfe/Kinderabsetzbetrag/ Kinderbetreuungsgeld	5.556	5.574	117	237	1.134	1.699
BMS	414	439	-12	-27	-19	-33
Sonstige	1.472	1.593	-4	-14	-7	-15
Saldo	57.512	67.892	-3.242	-5.832	-4.249	-7.287

Quelle: eigene Berechnungen mit fortgeschriebenen Werten von SILC 2009.

4.2 Verteilungseffekte

4.2.1 Entlastungswirkungen nach Einkommensdezilen

Durch die kalte Progression und die unzureichende Anpassung der Familienleistungen ergeben sich auch Umverteilungswirkungen, die aus verteilungs- und sozialpolitischer Sicht problematisch sind. Diese sind für die Reformalternativen in Tab. 4 durch die Abweichung der jeweiligen Entlastung in den einzelnen Einkommensdezilen relativ zur Abgabenbelastung im Status quo ausgewiesen. Einer üblichen Konvention folgend, teilen wir die Personen nach ihrem sogenannten „Nettoäquivalenzeinkommen“ (NÄEK) im Status quo 2014 den Einkommensdezilen zu. Wie ebenfalls üblich, berechnen wir die NÄEK mittels der modifizierten OECD-Äquivalenzskala.⁴² Durch die Verwendung von Äquivalenzeinkommen soll berücksichtigt werden, dass in der Regel nur ein Teil der Haushaltsmitglieder eigenes Einkommen bezieht und dieses auch zum Wohl der restlichen Haushaltsmitglieder eingesetzt wird. Die Verteilung der Äquivalenzeinkommen bezieht sich auf Personen, sodass auch Kinder, die über kein eigenes Einkommen verfügen, berücksichtigt werden können. Die Simulationsergebnisse wurden mittels der mit Äquivalenzgewichten angepas-

Tabelle 4: Entlastungswirkungen der Steuerreform ohne/mit Reform der Familienbeihilfe nach Einkommensdezilen (Nettoäquivalenzeinkommen)

NÄEK- Dezil	Aufkommen im Status quo						Entlastung durch Steuerreform							
	2014			2018			2014			2018				
	Mio. Euro	%		Mio. Euro	%		Mio. Euro	%		Mio. Euro	%			
1.	-458	-0,8		-316	-0,5		-41	1,3	-147	3,5	-101	1,7	-261	3,6
2.	682	1,2		1.001	1,5		-65	2,0	-191	4,5	-205	3,5	-399	5,5
3.	1.768	3,1		2.320	3,4		-117	3,6	-244	5,7	-294	5,0	-474	6,5
4.	2.550	4,4		3.237	4,8		-168	5,2	-289	6,8	-379	6,5	-555	7,6
5.	3.619	6,3		4.353	6,4		-214	6,6	-331	7,8	-454	7,8	-615	8,4
6.	4.878	8,5		5.949	8,8		-297	9,2	-403	9,5	-578	9,9	-734	10,1
7.	6.370	11,1		7.540	11,1		-397	12,3	-497	11,7	-701	12,0	-849	11,7
8.	7.956	13,8		9.198	13,5		-517	15,9	-599	14,1	-860	14,8	-974	13,4
9.	10.863	18,9		12.577	18,5		-659	20,3	-718	16,9	-1.045	17,9	-1.127	15,5
10.	19.285	33,5		22.034	32,5		-768	23,7	-831	19,5	-1.215	20,8	-1.300	17,8
Gesamt	57.512	100,0		67.892	100,0		-3.242	100,0	-4.249	100,0	-5.832	100,0	-7.287	100,0

Anmerkungen: Die Einteilung in Dezile erfolgt auf Basis der Nettoäquivalenzeinkommen (NÄEK) im Status quo 2014. Hochgerechnet auf die Gesamtpopulation mit SILC-Hochrechnungsfaktoren, angepasst mit den Äquivalenzgewichten.
 Quelle: eigene Berechnungen mit fortgeschriebenen Werten von SILC 2009.

ten SILC-Personenhochrechnungsfaktoren auf die Gesamtpopulation hochgerechnet.

Die Verteilung der Steuerentlastung auf die einzelnen Einkommensdezile zeigt, dass im Status quo 2014 knapp ein Drittel des gesamten Nettoaufkommens des hier erfassten Steuer-Transfer-Systems auf das oberste Einkommensdezil entfällt und die entsprechenden Anteile in den unteren Einkommensdezilen relativ gering sind. Käme es zu keiner Änderung des Status quo, würde sich die Steuerbelastung bis 2018 leicht zugunsten der obersten drei Einkommensdezile verschieben. Die kalte Progression hätte also leicht regressive Umverteilungswirkungen. Entsprechend ihrem hohen Anteil am Steueraufkommen profitieren die oberen Einkommensdezile auch am stärksten von der Entlastung durch die Tarifreform. Allerdings werden die Haushalte in den unteren Einkommensdezilen relativ zu ihrem Anteil am Nettosteueraufkommen in beiden Reformalternativen stärker entlastet als in den oberen Dezilen. Die relative Entlastung der unteren Einkommensdezile fällt in der Reformalternative mit durchgängiger Anpassung der Familienleistungen aber deutlich stärker aus als in der Reformalternative, bei der die Familienleistungen nur gemäß dem Regierungsbeschluss angepasst werden. Im Referenzjahr 2018 ist die relative Entlastung im untersten Einkommensdezil bei Ersterer mit 3,5% mehr als doppelt so hoch wie bei Letzterer, während die relative Entlastung von Personen insbesondere in den zwei obersten Einkommensdezilen in der Reformalternative mit durchgängiger Indexanpassung der Familienleistungen deutlich geringer ausfällt. Im Vergleich zum Basisjahr werden im Referenzjahr 2018 Personen in den unteren Einkommensdezilen in beiden Reformalternativen relativ stärker entlastet.

4.2.2 Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen

Aus verteilungspolitischer Sicht ist vor allem von Interesse, wie sich die steuerliche Entlastung bzw. der Anstieg des nominalen Nettohaushaltseinkommens auf die einzelnen Einkommensbezieher verteilt. Die Verteilung der NÄEK in Tab. 5 zeigt, dass sich sowohl im Basisjahr als auch im Referenzjahr die relative Entlastung zwischen den beiden Reformalternativen nach Einkommensdezilen deutlich unterscheidet. In der Reformalternative mit Anpassung der Familienleistungen gemäß dem Regierungsbeschluss käme es in den oberen Einkommensdezilen zu einer deutlich größeren relativen Entlastung als in den unteren Dezilen. Auch in der Reformalternative mit Anpassung der Familienleistungen im Basisjahr an die vergangene Inflationsentwicklung („durchgängige Indexanpassung“) käme es zu einer stärkeren relativen Entlastung in den oberen Einkommensdezilen; die Unterschiede zwischen den oberen und unteren Dezilen sind aber weit weniger stark ausgeprägt. Ein ähnliches Bild zeigen die Simula-

Tabelle 5: Verteilungswirkungen der Steuerreform ohne/mit Reform der Familienbeihilfe nach Einkommensdezilen (Nettoäquivalenzeinkommen)

NÄEK-Dezil	Nettoäquivalenzeinkommen im Status quo				Entlastung durch Steuerreform							
	2014		2018		2014				2018			
	Euro/Jahr	Euro/Jahr	Euro/Jahr	Euro/Jahr	FBH/KBG gemäß Regierungsbeschluss	Durchgängige Indexanpassung	Euro/Jahr	%	FBH/KBG gemäß Regierungsbeschluss	Durchgängige Indexanpassung	Euro/Jahr	%
1.	10.952,4	11.834,5	66,7	0,6	254,6	2,3	173,0	1,5	455,6	3,8	3,8	
2.	14.463,1	15.647,3	105,4	0,7	325,3	2,2	353,2	2,3	696,4	4,5	4,5	
3.	16.905,2	18.289,7	193,7	1,1	417,2	2,5	505,2	2,8	822,2	4,5	4,5	
4.	18.965,3	20.554,0	281,6	1,5	494,9	2,6	650,4	3,2	960,3	4,7	4,7	
5.	20.944,4	22.741,9	360,3	1,7	563,7	2,7	782,9	3,4	1.061,8	4,7	4,7	
6.	23.162,1	25.192,0	504,1	2,2	689,1	3,0	997,2	4,0	1.269,6	5,0	5,0	
7.	25.590,6	27.853,6	676,5	2,6	846,5	3,3	1.217,7	4,4	1.467,8	5,3	5,3	
8.	28.847,7	31.429,1	888,0	3,1	1.030,9	3,6	1.491,9	4,7	1.689,1	5,4	5,4	
9.	33.686,7	36.755,6	1.136,7	3,4	1.241,0	3,7	1.813,2	4,9	1.956,4	5,3	5,3	
10.	51.460,1	56.346,3	1.335,6	2,6	1.447,1	2,8	2.127,6	3,8	2.276,4	4,0	4,0	
Gesamt	24.494,5	26.659,6	554,7	2,3	730,9	3,0	1.010,9	3,8	1.265,3	4,7	4,7	
Gini	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	

Anmerkungen: Die Einteilung in Dezile erfolgt auf Basis der Nettoäquivalenzeinkommen (NÄEK) im Status quo 2014. Hochgerechnet auf die Gesamtpopulation mit SILC-Hochrechnungsfaktoren, angepasst mit den Äquivalenzgewichten.
 Quelle: eigene Berechnungen mit fortgeschriebenen Werten von SILC 2009.

Tabelle 6: Verteilungswirkungen der Steuerreform ohne/mit Reform der Familienbeihilfe nach Erwerbsstatus bzw. sozialrechtlicher Stellung (Nettoäquivalenzeinkommen)

	Nettoäquivalenzeinkommen im Status quo		Entlastung durch Steuerreform							
	2014		2014			2018				
	Euro/Jahr	Euro/Jahr	FBH/KBG gemäß Regierungsbeschluss	Durchgängige Indexanpassung	FBH/KBG gemäß Regierungsbeschluss	Durchgängige Indexanpassung	Euro/Jahr	%		
Unselbständig Beschäftigte	26.507,5	28.818,8	571,0	2,2	792,6	3,0	1.070,6	3,7	1.385,1	4,8
Selbständige	25.491,1	27.755,2	572,6	2,2	813,8	3,2	1.021,1	3,7	1.365,3	4,9
Arbeitslose	21.819,0	23.806,6	370,1	1,7	613,0	2,8	668,8	2,8	1015,3	4,3
Pensionisten	24.773,0	27.031,2	602,6	2,4	638,1	2,6	1.090,2	4,0	1.140,8	4,2
Nichterwerbstätige	20.693,7	22.463,0	492,1	2,4	791,2	3,8	859,0	3,8	1.317,4	5,9

Anmerkungen: Die Einteilung in Dezile erfolgt auf Basis der Nettoäquivalenzeinkommen (NÄEK) im Status quo 2014. Quelle: eigene Berechnungen mit fortgeschriebenen Werten von SILC 2009.

tionsergebnisse auch für das Referenzjahr 2018 bei einer entsprechend höheren durchschnittlichen Entlastung: Während bei der ersten Reformalternative die relative Entlastung im obersten Einkommensdezil knapp 4% und im untersten Dezil nur 1,5% beträgt, unterscheidet sich die relative Entlastung in diesen Einkommensbereichen bei der zweiten Reformalternative mit 4% bzw. 3,8% nur geringfügig.

Aus Tab. 6 ist ersichtlich, dass durch die Reformalternative mit durchgängiger Indexanpassung nicht erwerbstätige Personen, also insbesondere auch Kinder, im Referenzjahr 2018 mit 6% im Vergleich zum Basisjahr am stärksten entlastet werden, während sich die relative Entlastung für die anderen Gruppen nur geringfügig unterscheidet. Hingegen ergibt sich bei der Reformalternative mit Anpassung der Familienleistungen gemäß dem Regierungsbeschluss im Referenzjahr für Nicht-Erwerbstätige nur eine durchschnittliche Entlastung von 3,8%.

5. Aufkommens- und Verteilungseffekte einer Vermögenssteuer

Anhand der adaptierten Daten des HFCS kann erstmals eine seriöse Aufkommenschätzung einer Vermögenssteuer auf das Privatvermögen österreichischer Haushalte durchgeführt werden.⁴³ Leider ist trotz der guten Datenqualität unsere Schätzung mit einigen Unsicherheiten verbunden. So ist das Ausmaß der Ausweichreaktionen auf eine solche Steuer nur schwer absehbar. Es ist zu erwarten, dass es von Seite der betroffenen Haushalte sowohl legale (Steuervermeidung) als auch illegale (Steuerrückzahlung) Bestrebungen geben wird, um die Bemessungsgrundlage zu vermindern. Ebenso ist die Auswirkung der Vermögenssteuer auf die Kapitalbildung und die Investitionstätigkeit schwer absehbar. Dieser Effekt würde erst verzögert wirksam werden, also vor allem die mittel- bis langfristigen Einnahmen aus der Steuer betreffen. Außerdem besteht eine Abwanderungsgefahr sehr vermögender Haushalte. Eine weitere Unsicherheit betrifft die Annahme, dass eine Vermögenssteuer ohne Ausnahmen für bestimmte Vermögensbestandteile eingeführt wird (abgesehen von der Variante mit dem zusätzlichen Freibetrag für Betriebsvermögen). Es ist zu vermuten, dass *eine* Vermögenssteuer in dieser Reinform nur schwer realisierbar sein wird, da davon auszugehen ist, dass verschiedene Interessenvertretungen auf Ausnahmen oder Ermäßigungen für ihr Klientel bestehen würden. Trotz dieser Unsicherheiten glauben wir, dass unsere Berechnung einen plausiblen Anhaltspunkt bietet, da erstmals Schätzungen auf solider Datenbasis gemacht werden können.

Bei unserer Aufkommenschätzung bleiben die oben erwähnten Ausweichreaktionen außer Acht, da diese *ex ante* kaum quantifizierbar sind.⁴⁴ Ebenso werden Erhebungs- und Verwaltungskosten einer Vermögens-

steuer außer Acht gelassen. Daher sind unsere Ergebnisse als eine Obergrenze der tatsächlich realisierbaren Einnahmen zu verstehen. In Tab. 7 sind die Ergebnisse der Aufkommensschätzung zusammengefasst.

Tabelle 7: Aufkommensschätzung alternativer Vermögenssteuermodelle

Vermögen		Vermögenssteuer Persönlicher Freibetrag = 1 Mio. Euro			
		Kein FB auf BV			Freibetrag BV: 2 Mio. Euro
		Linearer Tarif, Steuersatz = 0,5%	Progressiver Tarif		Progressiver Tarif
Klasse	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Tarif (%)	Mrd. Euro	Mrd. Euro
<1 Mio. Euro	531,1	0	0	0	0
1-2 Mio. Euro	144,9	0,73	0,25	0,36	0,15
2-3 Mio. Euro	70,5	0,35	0,33	0,23	0,09
3-4 Mio. Euro	43,7	0,22	0,50	0,22	0,11
>4 Mio. Euro	455,3	2,28	0,67	3,05	2,51
Gesamt	1.245,5	3,57	–	3,86	2,87

Quelle: eigene Berechnungen mit HFCS Daten.

Aus Tabelle 7 wird ersichtlich, dass das vorhandene Aufkommenspotenzial trotz der geringen Steuersätze und der hohen Freibeträge beträchtlich ist. So könnte mit dem linearen Tarif (Freibetrag 1 Mio. € und Steuersatz 0,5%) ein jährliches Aufkommen von 3,57 Mrd. € erzielt werden, sofern es zu keinen Ausweichreaktionen kommt. Bei einem progressiven Tarif mit einem persönlichen Freibetrag von 1 Mio. € und den in Tab. 7 angegebenen Steuersätzen ergäbe sich nach unseren Berechnungen ohne Ausweichreaktionen ein Steueraufkommen von knapp 3,9 Mrd. €. Allerdings ist zu erwarten, dass mögliche Ausweichreaktionen beim progressiven Tarif in stärkerem Maße auftreten werden als beim linearen Tarif mit dem etwas niedrigeren Steuersatz im Spitzenbereich, auf den ein wesentlich größerer Teil der gesamten Belastung durch die Vermögenssteuer entfallen würde.

Wird die häufig geforderte Freistellung des Betriebsvermögens durch einen zusätzlichen Freibetrag von 2 Mio. € berücksichtigt und der gleiche progressive Tarif angenommen, reduziert sich das zu erwartende Vermögenssteueraufkommen um ca. 1 Mrd. €, wobei der Großteil dieses Rückgangs auf die Haushalte mit Vermögen von über 4 Mio. € entfällt. Gegenüber der progressiven Variante ohne Freibetrag auf das Betriebsvermögen werden alle Vermögensklassen durch den zusätzlichen Freibetrag geringer. Der zusätzliche Freibetrag von 2 Mio. € auf das Betriebsvermö-

gen würde dazu führen, dass etwa 90% der Unternehmer von der Steuer befreit wären. Etwas überraschend ist, dass sich dies beim Steueraufkommen nicht stärker bemerkbar macht. Der Grund dafür ist, dass der größte Teil der Einnahmen bei einer kleinen Anzahl sehr vermögender Haushalte erzielt wird. So stammen beim progressiven Tarif ohne zusätzlichen Freibetrag knapp 80% der Einnahmen von Haushalten mit einem Nettovermögen über 4 Mio. Euro (das sind etwa 0,7% aller Haushalte). Beim progressiven Tarif mit zusätzlichem Freibetrag für Betriebsvermögen stammen sogar knapp 90% der Einnahmen von diesen Haushalten.

Da bei allen Vermögenssteuermodellen der Großteil des Steueraufkommens auf die sehr hohen Vermögen entfällt und von einer starken positiven Korrelation zwischen Vermögen und Einkommen auszugehen ist, würde die Finanzierung der Tarifreform durch eine Vermögenssteuer vor allem Personen mit hohen laufenden Einkommen belasten. Da die Entlastung durch die Tarifreform im obersten Dezil der Einkommensverteilung nur durchschnittlich ausfällt und die Vermögenssteuer Personen in diesem Einkommensdezil vermutlich besonders stark betrifft, dürften diese bei der Gegenfinanzierung durch eine Vermögenssteuer insgesamt deutlich unterdurchschnittlich entlastet werden oder insgesamt sogar durch die Reform verlieren. Eine genauere Verteilungsanalyse setzt die Schätzung der gemeinsamen Verteilung von Einkommen und Vermögen unter Einbeziehung der imputierten Werte im obersten Bereich dieser Verteilung voraus, was den Rahmen der vorliegenden Studie übersteigt.

6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Wir haben in diesem Beitrag die Aufkommens- und Verteilungswirkungen von zwei Reformalternativen zur Lohn- und Einkommensteuer und zur Verbesserung der Effizienz des Steuersystems auf der Basis eines Mikrosimulationsmodells analysiert und Alternativen zur Gegenfinanzierung der damit verbundenen Steuerausfälle durch eine Vermögenssteuer und Einsparungen bei den Staatsausgaben diskutiert. Die Reformalternativen beinhalten eine Reduktion der Grenzsteuersätze, eine Steuervereinfachung bei gleichzeitiger Verbreiterung der Steuerbasis und einen Ausgleich der „kalten Progression“ durch die Anpassung des Grundfreibetrags und der Grenzen der Progressionszonen, spezifischer Absetz- und Freibeträge sowie der Familienleistungen. Neben der von der Regierung geplanten Anpassung der Familienleistungen und des Kinderbetreuungsgeldes haben wir alternativ auch die durchgängige Indexanpassung der Familienleistungen seit der bereits länger zurückliegenden letztmaligen Erhöhung berücksichtigt. Wir haben die Simulationen für das Basisjahr 2014 und für das Referenzjahr 2018 durchgeführt, um die Aufkommens- und Vertei-

lungswirkungen der im aktuellen Regierungsvorschlag geplanten Erhöhung der Familienleistungen in diesem Zeitraum mit denen zu vergleichen, die sich bei Inflationsindexierung auch der Familienleistungen ergeben würden.

Ohne Steuerreform und Anpassung der Familienleistungen wäre das für das Referenzjahr 2018 zu erwartende Aufkommen aus der Lohn- und Einkommensteuer sowie Sozialbeiträgen um gut 10 Mrd. € höher als im Basisjahr 2014. Dieser erhebliche Anstieg des Abgabenaufkommens entfällt zu etwa 55% auf die prognostizierte Inflationsentwicklung und etwa 25% auf Reallohnsteigerungen. Die restlichen 20% sind der kalten Progression zuzuschreiben. Je nach Reformalternative betragen die zu erwartenden fiskalischen Kosten im Basisjahr 2014 zwischen 3,2 und 4,2 Mrd. €, wobei die durchgängige Indexierung der Familienleistungen mit gut 1 Mrd. € zu Buche schlägt. Mögliche positive Beschäftigungseffekte der Tarifreform bleiben dabei unberücksichtigt, dürften aber relativ gering sein.⁴⁵ Im Referenzjahr 2018 ergeben sich bei der Reformalternative mit Anpassung der Familienleistungen gemäß dem vorliegenden Regierungsbeschluss fiskalische Kosten in Höhe von knapp 5,8 Mrd. €, bei durchgängiger Indexierung von ca. 7,3 Mrd. €. Während die von der Regierung im Zeitraum 2014-2018 geplante Anpassung der Familienleistungen die zu erwartenden Preissteigerungen nur zum geringen Teil kompensiert, würde die Reformalternative mit durchgängiger Indexanpassung der Familienleistungen die steuerliche Belastung durch die kalte Progression sowie die seit Längerem ausgesetzte Anpassung der Familienleistungen an die Inflationsentwicklung vollständig kompensieren. Die Mikrosimulationsanalyse der Verteilungswirkungen der Reformalternativen hat gezeigt, dass die oberen Einkommensdezile entsprechend ihrem hohen Anteil am Steueraufkommen auch am stärksten von der Entlastung durch die Tarifreform profitieren, sich die relative individuelle Entlastung zwischen den Einkommensdezilen bei der Reformalternative mit durchgängiger Indexanpassung aber nur geringfügig unterscheidet. Bei der von der Bundesregierung geplanten Anpassung der Familienleistungen werden Personen in den unteren Einkommensdezilen deutlich weniger entlastet als in den oberen. Während sich bei dieser Reformalternative die nominalen Nettoäquivalenzeinkommen für Erwerbstätige und Nicht-Erwerbstätige prozentuell annähernd gleich verbessern würden, würden sich diese bei durchgängiger Indexanpassung für Haushalte mit Kindern (Nicht-Erwerbstätige) deutlich überdurchschnittlich erhöhen.

Die steigende Steuerbelastung der privaten Haushalte durch die kalte Progression wird seitens der Regierung anscheinend als ein Mittel zur Budgetsanierung genutzt. Eine Alternative dazu wäre eine zumindest teilweise Budgetsanierung durch eine Reduktion der Staatsausgaben. Eine weitere aktuell diskutierte Alternative wäre die Wiedereinführung der Ver-

mögenssteuer. Auf der Basis der ersten Erhebung zur Vermögenslage österreichischer Haushalte, dem „Household Finance and Consumption Survey“ (HFCS) haben wir gezeigt, dass durch eine allgemeine Vermögenssteuer mit einem Freibetrag von 1 Mio. € und einem allgemeinen Steuersatz von 0,5% oder einem progressiven Steuertarif mit relativ geringen Steuersätzen die fiskalischen Kosten der Tarifreform ausgeglichen werden könnten. Auch eine Vermögenssteuer mit einem allgemeinen Freibetrag von 1 Mio. €, einem zusätzlichen Freibetrag von 2 Mio. € auf das Betriebsvolumen und einem progressiven Steuertarif würde nach unseren Berechnungen ohne Berücksichtigung möglicher Verhaltensanpassungen ein Aufkommen von knapp 3 Mrd. € pro Jahr ergeben. Bei allen hier betrachteten Vermögenssteuermodellen entfällt der Großteil des Steueraufkommens auf Personen mit sehr hohem Vermögen, wodurch die Entlastung dieser Personengruppe durch die Tarifreform vermutlich deutlich abgeschwächt würde. Unsere Aufkommensschätzungen der Vermögenssteuer stellen allerdings eine Obergrenze dar, die aufgrund zu erwartender Ausweichreaktionen in der Praxis wahrscheinlich nicht erreicht werden dürfte. Neben einem höheren Aufkommen aus Vermögenssteuern erscheinen daher Einsparungen bei den Staatsausgaben zur Gegenfinanzierung der Einkommensteuerreform und der Erhöhung von Familienleistungen angezeigt. Vorschläge dazu liegen vor (vgl. z. B. WIFO [2010]).

Anmerkungen

- ¹ Vgl. Reiss und Köhler-Töglhofer (2011).
- ² Im aktuellen Regierungsprogramm wird die Einrichtung einer Steuerreformkommission angekündigt. Diese soll Vorschläge zu einer Vereinfachung des Steuersystems und unter Finanzierungsvorbehalt auch Vorschläge für eine Entlastung von Arbeitseinkommen ausarbeiten. Ein konkretes Datum für die Umsetzung einer größeren Steuerreform wird allerdings nicht genannt.
- ³ Vgl. Steiner und Wakolbinger (2009).
- ⁴ Vgl. Aiginger et al. (2008); Steiner und Wakolbinger (2008).
- ⁵ Vgl. z. B. Steiner und Wakolbinger (2013).
- ⁶ Die (partielle) Abschaffung der begünstigten Besteuerung (nicht entnommener) Gewinne von Einzelunternehmern wird auch im aktuellen „Steuerreformkonzept“ der Regierungskoalition genannt.
- ⁷ Die Familienbeihilfe wurde, abgesehen von geringfügigen Erhöhungen der Geschwisterstaffelung und der vorübergehenden 13-maligen Auszahlung im Jahr 2008, seit 2001 nicht mehr erhöht (BMWFJ 2009). Beim Kinderbetreuungsgeld kann aus mittlerweile fünf verschiedenen Varianten gewählt werden, wobei lediglich die einkommensabhängige Variante implizit (über Lohnerhöhungen) an die Inflation angepasst wird. Die Beträge für die weiteren vier Varianten sowie der Minimal- und Maximalbetrag des einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes wurden hingegen seit 2008 bzw. ihrer Einführung nicht mehr angepasst.
- ⁸ Wiener Zeitung (2014).
- ⁹ Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Artikels war noch nicht bekannt, ob im Rahmen der Erhöhung 2014 auch die (altersabhängigen) vier Stufen der Familienbeihilfe verändert

werden. Wir gehen hier daher davon aus, dass die derzeit gültigen Stufen 2014 jeweils um vier Prozent angehoben werden.

- ¹⁰ Die Presse (2013).
- ¹¹ Zur Berechnung der Inflationsrate wurde jeweils der Inflationsindex aus dem Juni des betreffenden Jahres herangezogen. Der Indexwerte aus Juni 2008 und Juni 2009 sind ident.
- ¹² Reiss und Köhler-Töglhofer (2011).
- ¹³ Fessler et al. (2012).
- ¹⁴ Vgl. z. B. Bach und Beznoska (2012).
- ¹⁵ Siehe etwa Chamley (1986); Judd (1985); Atkeson et al. (1999).
- ¹⁶ Siehe etwa Bernheim (2002).
- ¹⁷ Siehe z. B. Conesa et al. (2009); Piketty und Saez (2013).
- ¹⁸ Quantitativ spielt das sonstige Vermögen nur eine geringe Rolle in der Bemessungsgrundlage. Die Miteinbeziehung von Wertgegenständen wie Schmuck in die Bemessungsgrundlage ist durchaus umstritten, da die Erfassung problematisch ist (Bestimmung des Wertes, Möglichkeit der Hinterziehung). Natürlich würde bei Nichtberücksichtigung ein Anreiz bestehen, Vermögen in Form von Wertgegenständen zu halten.
- ¹⁹ Im Gegensatz zur alten Vermögenssteuer, die 1993 abgeschafft wurde, würde Betriebsvermögen in diesem Modell nicht auf der Ebene der juristischen Personen besteuert werden, sondern auf der Ebene der natürlichen Personen, also der Eigentümer.
- ²⁰ Das Betriebsvermögen wird hier auf Basis der HFCS-Variablen da1140 berechnet.
- ²¹ Siehe z. B. WIFO (2010).
- ²² Siehe dazu WIFO (2010); BMF (2011); IV (2012).
- ²³ OECD (2012).
- ²⁴ Siehe etwa Gutachten der Pensionskommission (2013).
- ²⁵ Hier ist allerdings anzumerken, dass es bei einer Abflachung der Gehaltsschemen aufgrund der höheren Einstiegsgehälter anfänglich zu höheren Kosten kommen würde.
- ²⁶ BMF (2011); Pitlik et al. (2008).
- ²⁷ Kürzungen von Förderungen in den Bereichen Gesundheitswesen, Arbeitsmarktförderungen, Förderungen sozialer Dienste sowie Förderungen von Forschung und Entwicklung werden ausgenommen.
- ²⁸ Vgl. Steiner und Wakolbinger (2009).
- ²⁹ Ein Nachteil dieser Datenbasis besteht darin, dass sehr hohe Einkommen nicht erfasst werden. Das höchste erfasste Monatseinkommen beträgt ca. 30.000 Euro, das 99%-Perzentil liegt unter 10.000 Euro. Zur Bedeutung sehr hoher Einkommen für das Steueraufkommen und die effektive Progressivität der Einkommensteuer vgl. für Deutschland Bach, Corneo und Steiner (2013).
- ³⁰ Vgl. Statistik Austria (2009).
- ³¹ Zu den Details vgl. Steiner und Wakolbinger (2009).
- ³² Zu den Beschäftigungswirkungen einer integrierten Reform der Lohn-/Einkommensteuer und Reform der Mindestsicherung für Geringverdiener vgl. Eckerstorfer et al. (2013).
- ³³ Vgl. www.hfcs.at und Fessler et al. (2012) für eine detaillierte Beschreibung der Datenbasis und erste Ergebnisse für Österreich
- ³⁴ Siehe dazu z. B. Avery et al. (1986); Atkinson (2006); Bach et al. (2013).
- ³⁵ Vgl. <http://www.trendtop500.at/die-reichsten-oesterreicher/>.
- ³⁶ Siehe z. B. Atkinson und Harrison (1978); Cowell und Victoria-Feser (2008); Bach et al. (2013).
- ³⁷ Für die technischen Details vgl. Eckerstorfer, Steiner und Wakolbinger (2013) Anhang 8.2.
- ³⁸ Die detaillierten Ergebnisse dieser beiden Spezifikationschecks sind in Eckerstorfer, Steiner und Wakolbinger (2013) Anhang 8.2 dokumentiert.

- ³⁹ Eine Imputation sehr hoher Vermögen auf Basis der HFCS-Daten erfolgt auch in der Studie von Eckerstorfer et al. (2013). Unsere Vorgehensweise unterscheidet sich davon vor allem dadurch, dass in dieser Studie die Pareto-Verteilung bereits für Nettovermögen von knapp unter 300.000 Euro angenommen wird, die über die Pareto-Verteilung generierten Vermögen bei 1 Milliarde Euro zensiert werden (die integrierte Datenbasis also keine Vermögens-Milliardäre enthält) und sich entsprechend auch die Anpassung der Hochrechnungsgewichte zwischen dieser und unserer Vorgehensweise unterscheidet. Als problematisch empfinden wir neben dem angenommenen relativ geringen Wert für die untere Grenze der Pareto-Verteilung vor allem die Vernachlässigung der Vermögensmilliardäre. Wie unser Spezifikationstest im Anhang zeigt, können die Nettovermögen der nach der „Trend“-Liste reichsten Österreicher auf Basis der von uns geschätzten Pareto-Verteilung recht gut approximiert werden, sodass aus unserer Sicht kein Grund für deren Vernachlässigung bei der Vermögensimputation besteht. Trotz dieser erheblichen methodischen Unterschiede ergibt sich in beiden Studien eine sehr gute Übereinstimmung des gesamten imputierten Nettovermögens, auch wenn sich die Verteilung in den obersten Perzentilen unterscheidet.
- ⁴⁰ Im Folgenden steht „Familienleistungen“ immer für „Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld“.
- ⁴¹ Für das Wachstum der Einkommen und Preise bis 2014 wurden Daten von Statistik Austria (2013, 2014) über Bruttolöhne und -gehälter sowie den Verbraucherpreisindex herangezogen.
- ⁴² Die neue OECD-Skala ordnet dem Haushaltsvorstand ein Gewicht von eins, jedem weiteren im Haushalt lebenden Erwachsenen ein Gewicht von 0,5 und Kindern (bis zu 14 Jahren) jeweils ein Gewicht von 0,3 zu. Dies bedeutet, dass das Einkommen eines Haushalts mit beispielsweise 2 Erwachsenen und 2 Kindern unter 14 Jahren durch den Faktor 2,1 ($= 1 + 0,5 + 2 \times 0,3$) geteilt wird. Im Vergleich zu anderen gebräuchlichen Äquivalenzskalen weist die neue OECD-Skala größeren Haushalten, insbesondere solchen mit älteren Kindern, ein relativ kleines Gewicht zu.
- ⁴³ Für die Abschätzung der potenziellen Aufkommenswirkungen einer Vermögenssteuer in IHS (2013), die im Vergleich zur vorliegenden Studie ein geringes Aufkommen ergab, stand diese Datenbasis noch nicht zur Verfügung.
- ⁴⁴ Das DIW (Bach und Beznoska (2012)) unternimmt einen Versuch, diese Ausweichreaktionen zu quantifizieren. Dabei wird errechnet, dass bei einer Steuer von 1% bei Finanzvermögen die Bemessungsgrundlage um 24% reduziert werden würde und bei Firmenvermögen um 12%. Für Immobilienvermögen wird angenommen, dass es keine Ausweichreaktionen gibt. Diese Schätzungen sind allerdings mit erheblichen Unsicherheiten verbunden.
- ⁴⁵ Vgl. dazu Eckerstorfer et al. (2013).

Literatur

- Aiginger, Karl; Handler, Heinz; Schratzenstaller, Margit; Tichy, Gunther, Ziele und Optionen der Steuerreform. Plädoyer für einen anspruchsvollen Ansatz (WIFO, Wien 2008).
- Albacete, Nicolás; Lindner, Peter; Wagner, Karin; Zottel, Siegfried, Household Finance and Consumption Survey des Eurosystems 2010: Methodische Grundlagen für Österreich, in: Geldpolitik und Wirtschaft 3 (2012) – Addendum (2012).
- Atkeson, Andrew; Chari, Varadarajan V.; Kehoe, Patrick J., Taxing capital income: a bad idea, in: Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review 23/3 (1999) 3-17.
- Atkinson, Anthony B., Concentration among the rich (= World Institute for Development Economics Research, Research Paper No. 2006/151, Helsinki/Helsingfors 2006).

- Atkinson, Anthony B.; Harrison, Allan J., *Distribution of personal wealth in Great Britain* (Cambridge 1978).
- Avery, Robert B.; Elliehausen, Gregory E.; Kennickell, Arthur B., *Measuring wealth with survey data: an evaluation of the 1983 survey of consumer finances*, in: *Review of Income and Wealth* 34/4 (1986) 339-369.
- Bach, Stefan; Beznoska, Martin, *Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelegung der Vermögensteuer*, in: *DIW Politikberatung kompakt* 68 (2012).
- Bach, Stefan; Beznoska, Martin; Steiner, Viktor, *A wealth tax on the rich to bring down public debt? Revenue and distributional effects of a capital levy*, in: *Fiscal Studies* 35/1 (2014) 67-89.
- Bach, Stefan; Corneo, Giacomo; Steiner, Viktor, *Effective taxation of top incomes in Germany*, in: *German Economic Review* 14/2 (2013) 115-137.
- Banks, James; Diamond, Peter, *The base for direct taxation*, in: Mirrlees, James; Adam, Stuart; Besley, Tim; Blundell, Richard; Bond, Stephen; Chote, Robert; Gammie, Malcolm; Johnson, Paul; Myles, Gareth; Poterba, James (Hrsg.), *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review* (Oxford 2010) 548-674.
- Bernheim, Douglas B., *Taxation and Saving*, in: Auerbach, Alan J.; Feldstein Martin (Hrsg.), *Handbook of Public Economics* 1/3 (Amsterdam 1999) 1173-1249.
- Bundesministerium für Finanzen, *Förderdschungel Österreich – Facts and Figures*, (Wien 2009); https://www.bmf.gv.at/ministerium/facts-and-figures/Foerderschungel_Oesterreich_1.pdf?3vtfko.
- Bundesministerium für Finanzen, *Österreichisches Stabilitätsprogramm. Fortschreibung für die Jahre 2012 bis 2017*, (Wien 2013); http://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/Stabilitaetsprogramm_2012-2017.pdf.
- Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, *5. Familienbericht 1999 bis 2009. Die Familie an der Wende zum 21. Jahrhundert Band II* (Wien 2009); <http://www.bmwfj.gv.at/Familie/Familienforschung/Documents/Familienbericht%202009/Band%20II%20-%20Familienpolitische%20Akzente.pdf>.
- Chamley, Christophe, *Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives*, in: *Econometrica* 54/3 (1986) 607-622.
- Conesa, Juan C.; Kitao, Sagiri; Krueger, Dirk, *Taxing capital? Not a bad idea after all*, in: *American Economic Review* 99/1 (2009) 25-48.
- Cowell, Frank A.; Victoria-Feser, Maria P., *Modelling Lorenz curves: robust and semi-parametric issues*, in: Chotikapanich, Duangkamon (Hrsg.), *Modeling income distributions and Lorenz curves* (New York 2008) 241-255.
- Die Presse, *Kindergeldkonto kommt, Familienbeihilfe wird erhöht*. Online-Ausgabe (12.12.2013); <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1503755/Kindergeldkonto-kommt-Familienbeihilfe-wird-erhoht?from=suche.intern.portal>.
- Eckerstorfer, Paul; Halak, Hannes; Kapeller, Jakob; Schütz, Bernhard; Springholz, Florian; Wildauer, Rafalel, *Bestände und Verteilung der Vermögen in Österreich (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 122, Wien 2013).
- Eckerstorfer, Paul; Steiner, Viktor; Wakolbinger, Florian, *Steuerreformvorschläge in der Diskussion – Eine Mikrosimulationsanalyse der Aufkommens-, Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen für Österreich (= Working Paper No. 1314, JKU Linz, Linz 2013)*.
- Fessler, Pirmin; Mooslechner, Peter; Schürz, Martin, *Household Finance and Consumption Survey des Eurosystems 2010: Erste Ergebnisse für Österreich*, in: *Geldpolitik und Wirtschaft* 3 (2012) 26-67.
- Gutachten der Pensionskommission, *Bericht über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2012 bis 2060* (Wien 2013); http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/8/6/7/CH2818/CMS1383132160631/langfristmodell_beschluss_incl_tabs.pdf.

- Industriellenvereinigung, FAIRSteuern – Ein neues Steuerkonzept für Österreich (Wien 2012); www.fairsteuern.at.
- Jenkins, Stephen P.; Van Kerm, Philippe, PARETOFIT: Stata module to fit a Type 1 Pareto Distribution, (2007); <http://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s456832.html>.
- Judd, Kenneth L., Redistributive taxation in a simple perfect foresight model, in: *Journal of Public Economics* 28/1 (1985) 59-83.
- Keuschnigg, Christian; Fortin, Ines; Schöpfling, Karin; Schuster, Phillip; Schwab, Thomas; Schwarzbauer, Wolfgang, Zur Besteuerung von Vermögen in Österreich: Aufkommen, Verteilung und ökonomische Effekte (= Projektbericht IHS, Wien 2013); http://www.ihs.ac.at/publications/lib/vermoegenssteuer_volltext.pdf.
- Kopczuk, Wojciech, Taxation of intergenerational transfers and wealth, in: Auerbach, Alan J.; Chetty, Raj; Feldstein, Martin; Saez, Emmanuel (Hrsg.), *Handbook of Public Economics* 1/5 (Amsterdam 2013) 329-390.
- OECD, Revenue Statistics 2012 (Paris 2012).
- OECD, OECD Economic Survey: Austria 2013 (Paris 2013).
- Pesendorfer, Konrad, Steuern und Wachstum in Österreich, in: *Geldpolitik und Wirtschaft* 3 (2008) 22-43.
- Piketty, Thomas; Saez, Emmanuel, A theory of optimal inheritance taxation, in: *Econometrica* 81/5 (2013) 1851-1886.
- Reiss, Lukas; Köhler-Töglhofer, Walpurga, Österreichische Steuerstruktur im internationalen Vergleich – Eine statistisch-ökonomische Analyse, in: *Geldpolitik und Wirtschaft* 1 (2011) 22-43.
- Statistik Austria, EU-Survey on Income and Living Conditions – Wave 2009 (Wien 2009).
- Statistik Austria, Bruttojahreseinkommen der unselbständig Erwerbstätigen 1997 bis 2012 (Wien 2013).
- Statistik Austria, Inflationsraten und Indizes des VPI von 1999 bis 2013 (Wien 2014).
- Steiner, Viktor; Wakolbinger, Florian, Reformvorschläge zur Lohn- und Einkommensbesteuerung in Österreich – Eine Mikrosimulationsanalyse der Entlastungs- und Verteilungswirkungen, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 66/4 (2009) 797-818.
- Steiner, Viktor; Wakolbinger, Florian, The Austrian Tax-Transfer Model ATTM – Version 1.0 (Berlin und Innsbruck 2009); http://www.gaw-mbh.at/proj_mikrosim.php.
- Steiner, Viktor; Wakolbinger, Florian, Wage subsidies, work incentives, and the reform of the Austrian welfare system, in: *Empirica* 40/2 (2013) 259-285.
- Wiener Zeitung, Details zur Aufstockung der Familienbeihilfe. Online-Ausgabe (15.1.2014); http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/600450_Details-zur-Aufstockung-der-Familienbeihilfe.html.
- WIFO, Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich (Wien 2010); http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38441&typeid=8&display_mode=2.

Zusammenfassung

Der Beitrag analysiert die Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Reformalternativen zur Lohn- und Einkommensteuer in Österreich auf der Basis eines Mikrosimulationsmodells. Die Reformalternativen beinhalten einen Ausgleich der „kalten Progression“, eine Reduktion der Grenzsteuersätze und eine Steuervereinfachung bei gleichzeitiger Verbreiterung der Steuerbasis. Sie unterscheiden sich in alternativen Anpassungen bei der Familienbeihilfe. Die analysierten Reformalternativen wären mit unterschiedlichen Umverteilungswirkungen und hohen fiskalischen Kosten verbunden. Wir zeigen auf der Basis der ersten Erhebung zur Vermögenslage österreichischer Haushalte, dem Household Finance and Consumption Survey (HFCS), in welchem Umfang die fiskalischen Kosten der Reform durch alternative Vermögenssteuermodelle ausgeglichen werden könnten. Als Alternative zu einer Vermögenssteuer werden auch Möglichkeiten der Gegenfinanzierung durch Einsparungen bei den Staatsausgaben dargestellt.

Abstract

By using a microsimulation model, we analyze income-tax-reform proposals for Austria. The proposals include compensation for bracket creeping during the last years and a reduction of marginal tax rates, combined with a broader tax base. Moreover, they make the tax regime simpler. They are to be distinguished by different adjustments of family benefits, and they also differ in distributional effects and fiscal costs. On the basis of the first survey of household wealth in Austria, the "Household Finance and Consumption Survey" (HFCS), we show to what extent the fiscal costs of the income-tax-reform proposals could be financed by different wealth-tax regimes. Furthermore, we discuss the potentials of reducing government expenditure as an alternative to taxing wealth.

Reihe **„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK-Wien“**

Band 7: „Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion“, hrsg. von Silvia Angelo und Michael Mesch, 138 Seiten, 2003, € 20.

Band 8: „US-amerikanisches und EUropäisches Modell“, hrsg. von Michael Mesch und Agnes Streissler, 190 Seiten, 2004, € 25.

Band 9: „Öffentliche Wirtschaft, Geld- und Finanzpolitik: Herausforderungen für eine gesellschaftlich relevante Ökonomie“, hrsg. von Wilfried Altzinger, Markus Marterbauer, Herbert Walther und Martin Zagler, 154 Seiten, 2004, € 25.

Band 10: „Steigende wirtschaftliche Ungleichheit bei steigendem Reichtum?“, hrsg. von Günther Chaloupek und Thomas Zotter, 178 Seiten, 2006, € 25.

Band 11: „Aspekte kritischer Ökonomie. Gedenkschrift für Erwin Weissel“, hrsg. von Markus Marterbauer und Martin Schürz, 97 Seiten, 2006, € 15.

Band 12: „Ende der Stagnation? Wirtschaftspolitische Perspektiven für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa“, hrsg. von Günther Chaloupek, Eckhard Hein und Achim Truger, 156 Seiten, 2007, € 23.

Band 13: „Pensionskassen: Europa – Österreich; Strukturen, Erfahrungen, Perspektiven“, hrsg. von Thomas Zotter, 145 Seiten, 2008, € 20.

Band 14: „Entwürfe für die Zukunft von Wirtschafts- und Sozialpolitik – Alois Guger und Ewald Walterskirchen zum 65. Geburtstag“, hrsg. von Markus Marterbauer und Christine Mayrhofer, 158 Seiten, 2009, € 24.

Band 15: „Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich – Versuch einer Bilanz“, hrsg. von Christa Schlager, 178 Seiten, 2010, € 24.

Band 16: „Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung in Österreich nach der Rezession“, hrsg. von Georg Feigl und Achim Truger, 107 Seiten, 2010, € 16.

Band 17: 75 Jahre „General Theory of Employment, Interest and Money“, hrsg. von Günther Chaloupek und Markus Marterbauer, 176 Seiten, 2012, € 24.

Die Reihe erscheint im LexisNexis Verlag ARD Orac,
1030 Wien, Marxergasse 25, Tel 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140,
e-mail: verlag@lexisnexus.at