

WIFO

TEL. (+43 1) 798 26 01-0

FAX (+43 1) 798 93 86



ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG
AUSTRIAN INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH

WIEN 3, ARSENAL, OBJEKT 20 • A-1103 WIEN, POSTFACH 91

P.O. BOX 91, A-1103 VIENNA – AUSTRIA • <http://www.wifo.ac.at>

Möglichkeiten und Grenzen der Verteilungswirkungen von Staatseinnahmen

Präsentation der Verteilungsstudie des WIFO

AK, Wien, 19. Oktober 2009

Karl Aiginger

- **Personelle Verteilung: primär, netto, gesamt**
- **Die Nicht-Progressivität des Steuersystems**
- **Reformoptionen auf der Abgabenseite**
- **Zusammenfassung**

Primäreinkommen (=Markteinkommen) in letzten 15 Jahren

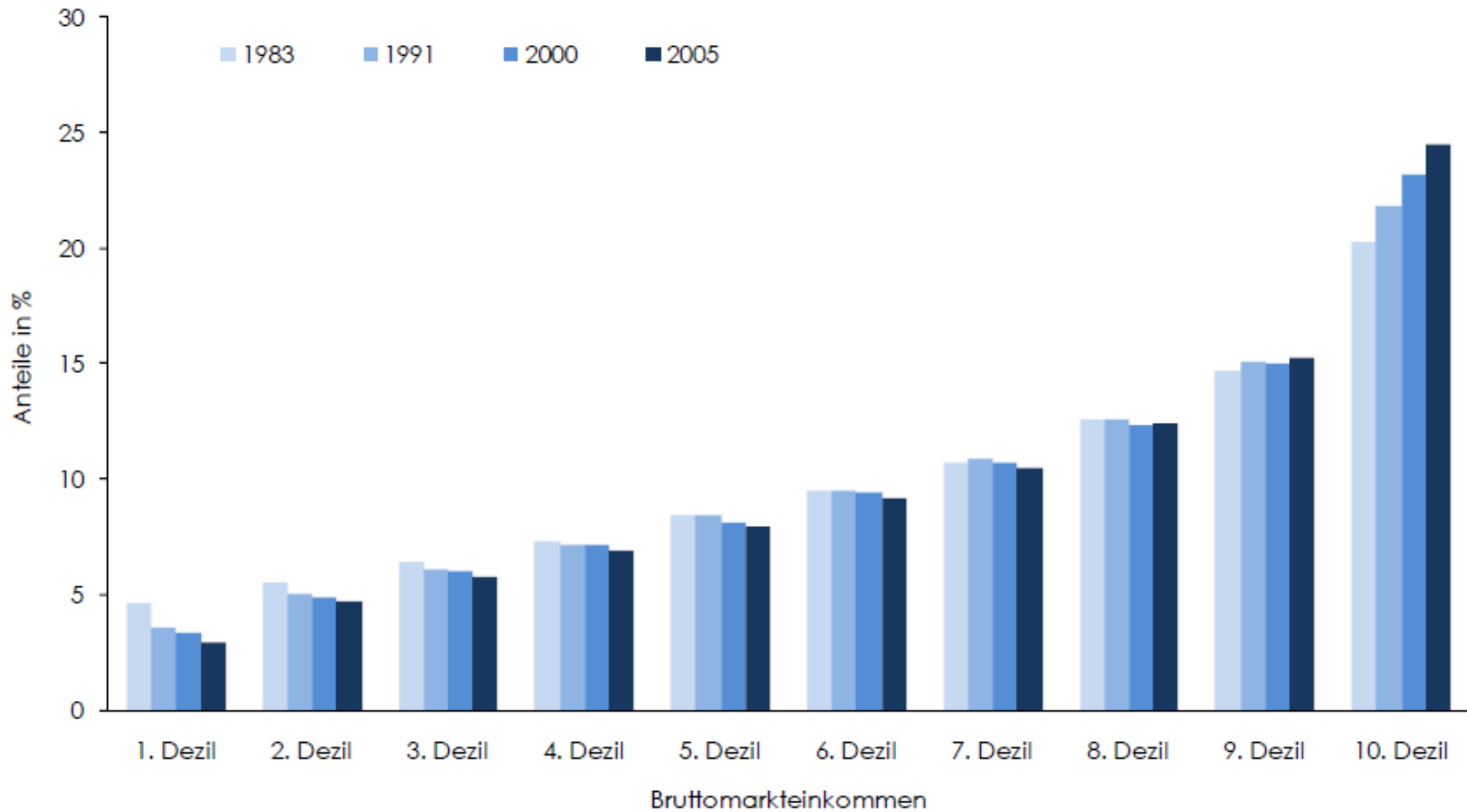
- Individuelle Ebene: deutlich ungleicher
- Haushaltsebene weniger stark
- Inkl. Transfereinkommensbezieher/-haushalte
(Arbeitslose, Pensionistinnen / Pensionisten)
weitgehend stabil seit 1990

Einschränkungen: ohne Vermögen, ohne Selbständige;
Dabei bis 2005; also insbesondere ohne Steuerreform 2009.

	2000	2005
Durchschnitt/Monat inkl. SZ	2.279	2.316
1. Dezil	567	521
10. Dezil	5.519	5.736
10. Dezil/1. Dezil	10,0	11,0
GINI-Koeffizient	0,31	0,32

Q: *Guger* (2009), Übersicht 5, 6.

Verteilung der Bruttomarkteinkommen der Unselbständigenhaushalte



Q: Guger (2009), Abbildung 4.

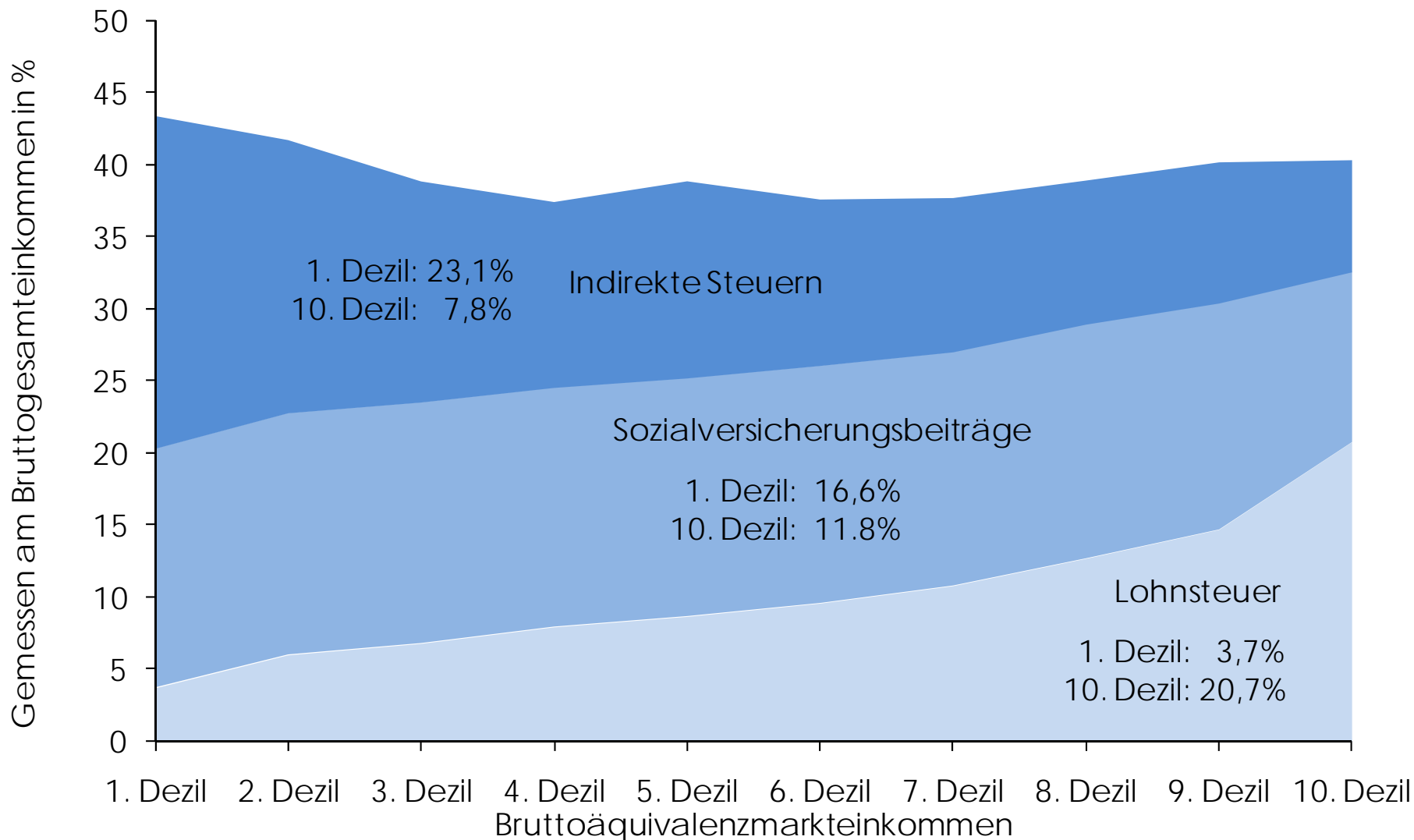
- Individuelle Ebene: mehr Teilzeit + atypische Verhältnisse
- Vollzeitbeschäftigte: Nachfrage verschiebt sich zugunsten der Höherqualifizierten
 - Globalisierung: Brancheneffekt, Konkurrenzverschärfung
 - Konjunktur: höhere Sockelarbeitslosigkeit
- Haushaltsebene: (geringere) Ungleichheit durch Teilzeit-Zuverdienst
- Transferhaushalte:
 - Pensionistinnen/Pensionisten von heute haben längere Versicherungszeiten.

- Personelle Verteilung: primär, netto, gesamt
- **Die Nicht-Progressivität des Steuersystems**
- Reformoptionen auf der Abgabenseite
- Zusammenfassung

Steuern und Abgaben wirken (fast) **nicht** progressiv

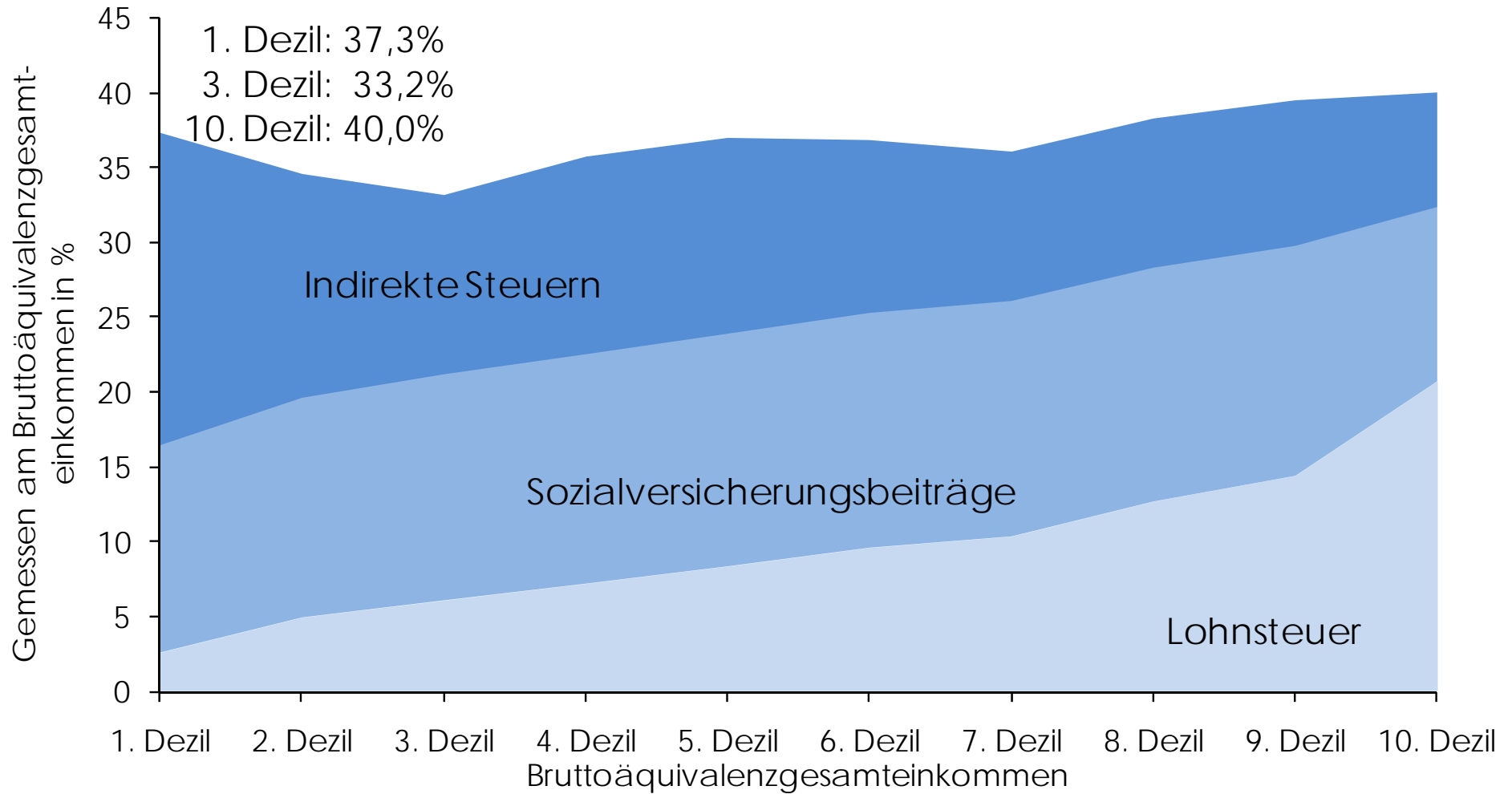
- Steuern ja, kompensiert durch regressive Sozialabgaben
- Einkommensteuer ja, kompensiert durch indirekte Steuern
- Bezüglich Markteinkommen regressiver (= weniger progressiv) als vor 15 Jahren
 - Steigender Anteil indirekte Steuern und SV-Beiträge
 - Mehr Teilzeit, mehr Transfers.

Abgaben in %: Unselbständigenhaushalte/ Äquivalenzeinkommen (pro Kopf gewichtet) 2005



Q: Guger (2009), Abbildung A 5.3.5.

Abgaben in % der Äquivalenzeinkommen der Unselbständigenhaushalte; 2005



Q: Guger (2009), Abbildung A 5.3.7.

	Österreich	EU 15
	In % der Gesamtabgaben	
Steuern auf Einkommen und Gewinne	30.0	34.1
Sozialbeiträge	33.7	28.1
Steuern auf die Lohnsumme	6.4	1.0
UST	18.4	19.0
Sonstige Steuern vom Verbrauch	9.0	11.0
Steuern auf Vermögen	1.4	5.6
Sonstige	1.1	1.2

Österreich 2007; EU 15 2006

Q: OECD, Revenue Statistics 1965-2007, Paris 2008.

Entwicklung der Abgaben der privaten Haushalte

	1970	1980	1990	2000	2007
Anteile in % der persönlichen Einkommen brutto					
Verfügbares persönliches Einkommen brutto	100	100	100	100	100
minus Abzüge	25.9	31.5	31.1	34.1	33.7
davon					
Direkte Steuern der privaten Haushalte	10.7	12.2	12.1	15.5	15.0
Sozialversicherungs- beiträge	10.5	13.8	13.1	16.8	16.5
Verfügbares persönliches Einkommen netto	74.1	68.5	68.9	65.9	66.3
Anteile in % der Bruttolöhne					
Nettolöhne	82	76.5	74.5	68.4	67.8
Bruttoentgelt	116.8	123.9	123.9	125	123.8
Anteile in % des jeweiligen steuerbaren Einkommens					
Lohnsteuer	7.5	12.1	10.9	14.5	15.4
Einkommen- und Kapitalertragsteuer	12.4	14.1	10.9	13.5	10.3

Q: *Guger* (2009), Übersicht 4.

Sozialquote steigt von 16,5% 1960 auf 29% 2008

(Gesamtwirtschaft, BIP-Anteil; Guger, Ü 13, 14)

Sozialabgabenquote in % der Einkommen (ArbeitnehmerInnenanteil)

	2000	2005	2000	2005
	Personen		Haushalte (unselbständig)	
1.Dezil	16.2%	15.7%	16.2%	16.6%
5.Dezil	17.3%	17.6%	16.4%	16.7%
10.Dezil	11.5%	12.7%	11.8%	12.3%
Insgesamt	15,5%	16.1%	14.9%	15.3%

- ⇒ **Wirkung: Weitgehend regressiv**
Geringfügigkeitsgrenze sorgt für kleinen progressiven Teil,
Höchstbeitragsgrundlage für langen regressiven Teil
- ⇒ **Geringe Abnahme der Regressivität durch Zunahme der geringfügig Erwerbstätigen und Erhöhung der Höchstbeitragsgrenze.**

Lohnsteuerquote in % der Einkommen (Guger, 2009, Übersicht 16, 17)

	2000	2005	2000	2005
	Personen		Haushalte (unselbständig)	
1.Dezil	0,5%	-0,3%	3,8%	2,0%
5.Dezil	8,4%	7,1%	10,0%	9,4%
10.Dezil	22,7%	23,1%	18,9%	19,0%
Insgesamt	13,1%	12,8%	12,9%	12,4%

- ⇒ **Wirkung: Weitgehend progressiv**
zuerst stark, ab Beginn Höchststeuersatz ganz flach
immer mehr zahlen keine Lohnsteuer,
kleines Negativsteuerelement, Höchstgrenze für Sonderausgaben
ergibt marginale Abnahme;
- ⇒ **Steigerung der Progressivität zwischen 2000 und 2005.**

Im Prinzip eine Möglichkeit,
Besonders leichte Erhöhungen (über Inflationsrate)

Entscheidend ist die Gesamtkurve:

- Aufhebung erbringt Gesamtabgabensätze über 50%
Jedenfalls über dem heute als hoch angesehen Spitzensatz (43,7%)
- Anhebung bringt/verschiebt Zacken in schon unattraktive Kurve –
mit höchster Belastung und regressivem Element bei
„hohem Mittelstand“

⇒ Wenig attraktiv im Verhältnis zu einem integrierten Tarif

⇒ Leichter administrativ durchsetzbar.

Grenzbelastung der Lohneinkommen vor der Reform 2009

Zu versteuerndes Jahreseinkommen in €	Grenzsteuersatz	Effektiver Grenzsteuersatz	Effektive Grenzbelastung
Bis 4.886	0%	0%	0%
4.887 bis 10.000	0%	0%	17,93%
10.001 bis 25.000	38,33%	33,71%	45,56%
25.001 bis 38.638	43,60%	38,23%	49,24%
38.639 bis 51.000	43,60%	38,23%	38,23%
Ab 51.000	50,00%	43,71%	43,71%

⇒ **Ab 10.001 €/Jahr: 45,6% Grenzbelastung.**

Abgaben sehr wenig progressiv

- Niedrig vor Einsetzen der Steuerpflicht
- Und vor Geringfügigkeitsgrenze
- Kleiner Knick bei Höchstbeitragsgrundlage
- Dann ganz mäßig progressiv

Bei Haushaltsäquivalenz**markt**einkommen sogar regressiv

⇒ **Abgaben tragen wenig zu Umverteilung bei**

⇒ **Steigende Ungleichheit der Primäreinkommen schlägt auf Nettoeinkommen durch.**

- Haushaltseinkommen nach **Steuern, Ausgaben**
 - Deutlich weniger Spreizung als bei Primär- und Nettoeinkommen
 - Gegenüber 1990 auch keine zunehmende Umverteilung
 - Wenn Daten korrekt, sogar leichte Tendenz zu mehr Egalität
- Bei (notwendigen) Einsparungen der Ausgaben
Verteilung beachten
 - Keine Kürzung bei Ausgaben, die **niedrige** Einkommen betreffen
 - Ausgaben erhöhen z.B. Mindestsicherung (mit Aktivierungselement) für niedrige Einkommen
 - Selbstbehalte bei höheren Einkommen überlegen.

- Personelle Verteilung: primär, netto, gesamt
- Die Nicht-Progressivität des Steuersystems
- **Reformoptionen auf der Abgabenseite**
- Zusammenfassung

- Auch nach Wiederanstieg der Produktion
Arbeitslosigkeit bis 2011 hoch oder sogar steigend
 - Prioritäten: Wachstum erhöhen
Faktor Arbeit entlasten
 - Besonders dort wo elastische Nachfrage:
Niedrige Einkommen
- ⇒ **Wie kann man „Progressivität“ erhöhen?**

- **Status: Armut im internationalen Vergleich niedrig**
Anteil auch in Relation zu Bevölkerung stabil
In absoluten Zahlen hoch, zu hoch für reiches Land
Wird 2009 ff steigen
- **Umverteilung durch hohe Mindestsicherung?**
Differenz zwischen arbeitslosem und Arbeitseinkommen
ist ein wichtiger Anreiz (Erwerbsarbeit)
Aktivierung, Weiterbildung muss im Vordergrund stehen

⇒ **Nur Arbeit und Qualifikation sichern langfristig vor Armut;**

⇒ **Hohe Nettoeinkommen bei niedrigen Kosten für Unternehmen entscheiden über Arbeitsplätze und verhindern Working Poor.**

Einfache Lösung:

1. Senkung der Sozialversicherungsbeiträge bei niedrigen Einkommen

Elegante Lösung:

2. Integrierter Tarif: Sozialversicherung und Steuer

- Progressivere Gestaltung möglich
- Vereinfachung und größere Transparenz
- Glatter Kurvenverlauf ohne Kanten, Brüche
- **Höhere Steuerfinanzierung der Sozialversicherung**
- **Ausgleichszahlungen in Übergangsphase.**

- 3. Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage**
 - 4. Größere Spreizung Umsatzsteuer niedrige/ höhere Stufe oder Umschichtungen**
 - 5. Grundsteueranpassung (mit Ausnahmen für Wohnraum)**
 - 6. Vermögenszuwachssteuer**
- ⇒ **Erhöhung des (Regel-)Umsatzsteuertarifs bewirkt Gegenteil**
- ⇒ **Nur 5 ist ergiebig (aber politischer Widerstand).**

- Unsystemisch (zahlen an Kasse 1, retour von 2)
 - Kompliziert (Jahresausgleich, unterbleibt bei niedrigen Einkommen)
 - Nicht bei Monats-Nettolohn sichtbar
 - Working tax credit sehr teuer
 - Unpopulär
- ⇒ In vielen Punkten äquivalent (technisch so gestaltbar) zur Senkung der Sozialversicherung, aber komplizierter.

Ein einheitlicher Gesamttarif

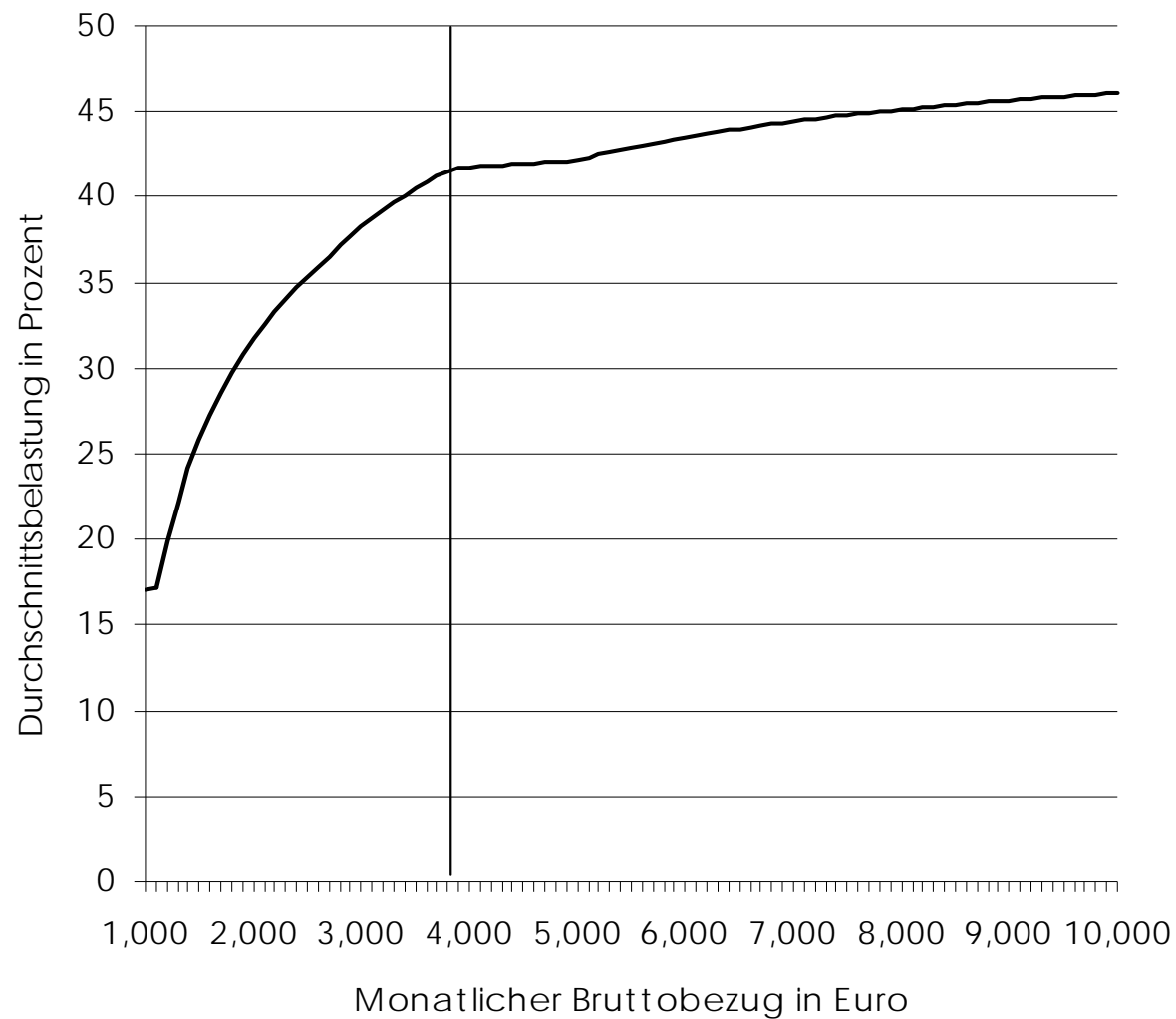
Gestaltbar, progressiv, auch Sonderzahlungen einbauen

- Es sind Kurven möglich, die sozialer sind als bisheriges System
13. und 14. Gehalt sind eingebaut durch Freibeträge,
können auch als solche ausgezahlt werden
- Vereinheitlichung der Sätze in diversen Sozialversicherungen
- Erleichterung der Refundierung
- Selbstbestimmungsrecht der Sozialversicherungen bleiben

⇒ Ohne integrierten Tarif langfristig keine substantielle
Umverteilungswirkung zwischen Einstiegsgehalt und
Grenze für Spitzensteuersatz.

Durchschnittliche Belastung von Einkommen vor der Reform 2009

(Satz Sozialversicherung und Steuer)



- Erhöhung des Spitzensteuersatzes (50%, 43,7% de facto)
 - Im internationalen Vergleich hoch
 - Bis vor 12 Monaten wurde Senkung erwogen
 - Als Krisenmaßnahme denkbar, sonst nicht konsensual
Beginnt im hohen Angestelltenbereich
- Einheitswert näher an Marktwert heranzuführen
- Vermögenszuwachssteuer: Gegenrechnungen nötig, Pensionsansparen
 - Begrenztes Aufkommen, auch keine Lösung für 500 € bis 4.000 €
 - [Vermögensbestandssteuer, Erbschaftssteuer, etc.]

- **Abgabenquote in Österreich hoch**
2 Punkte gegen Westeuropa, 10 Punkte gegen Ostkonkurrenz/US/CH
 - **Tendenziell negativer Zusammenhang mit Wachstum und Beschäftigung (Hocheinkommensländer)**
 - **Kann „overruled“ werden, wenn Struktur der Einnahmen und Ausgaben wachstums- und beschäftigungsfreundlich ist (Dänemark, Schweden)**
Ist in Österreich 2009 nicht der Fall und wahrscheinlich auch nicht 2015
- ⇒ **Budgetsanierung muss primär ausgabenseitig sein, entschlossen, aber nicht überhastig.**

- Noch besser auch Steuerstrukturreform:
niedrige Einkommen entlasten,
Ökosteuern, Tabak/Alkohol/Glücksspiele,
Vermögenszuwachssteuer
(wenn kein Konsens für Grundsteuer)
- Wachstumskurs durch Qualifikation, Weiterbildung,
Forschung, Infrastruktur
- Struktureffekte bei Ausgabenreformen beachten:
zentrales Umverteilungsinstrument

**Dennoch: Konsolidierung muss primär ausgabenseitig
erfolgen.**

- Personelle Verteilung: primär, netto, gesamt
- Die Nicht-Progressivität des Steuersystems
- Reformoptionen auf der Abgabenseite
- **Zusammenfassung**

Österreich hat im internationalen Vergleich relative ausgewogene Einkommensverteilung, niedrige Armut

- Von Marktkräften nicht garantiert,
- von Abgaben nicht forciert,
- von Staatsausgaben zuwege gebracht
- Einkommensverteilung wird ungleicher, Personenebene, Haushaltsebene
- Abgaben nicht Progressiv, in Zonen, bei Haushalten teilweise regressiv
- Hohe Konzentration bei Vermögensverteilung.

- Erwünschte Progressivität ist **Frage der Wertung** (Präferenzen)
- Niedrige Belastung der niedrigen Einkommen auch von Zielen Wachstum und Beschäftigung ableitbar

Einfachste Option:

- Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für niedrige Einkommen

Attraktivste Option:

- Integrierter Tarif Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge
- Mit Senkung bei niedrigen Einkommen
- Gegenfinanzierung muss überlegt werden, mehrere Möglichkeiten

Nicht empfohlen:

- Negativsteuer (unsystemisch)
- Erhöhung der Umsatzsteuer.

Möglichkeiten:

- Spreizung niedriger/hoher Satz Umsatzsteuer
 - Verbrauchssteuern, die hohe Einkommen belasten (schwer)
 - Erbschafts-/Schenkungssteuer
 - Grundsteueranpassung (Verzicht auf jährliche Senkung)
 - Finanztransaktionssteuer
 - Vermögenszuwachssteuer
- ⇒ **Eine generelle Erhöhung der Umsatzsteuer bewirkt das Gegenteil; macht das System noch regressiver.**

Primär ausgabenseitig

- Gesamtabgabenquote sollte nicht erhöht werden
 - zumindest nicht bevor Effizienzsteigerung ausgenutzt
 - und nicht bevor Wachstum angekurbelt wird;
 - zumindest nicht mehr als in anderen Ländern
- Wenn Abgabenelement genutzt werden muss
 - Verteilungseffekte mitdenken (Strukturelemente stärken)
- Verteilungseffekte jedenfalls auch auf Ausgabenseite mitdenken

⇒ **Die Ausgaben bewirken heute die Verringerung der Einkommensdifferenzen.**

Verteilungsstudie

Umverteilung durch den Staat in Österreich

Alois Guger (Projektleitung), Martina Agwi, Adolf Buxbaum, Eva Festl, Käthe Knittler, Verena Halsmayer, Hans Pitlik, Simon Sturn, Michael Wüger
Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Klose, Nora Popp, Sandra Schneeweiß, Andrea Sutrich
September 2009

http://www.wifo.ac.at/wwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36801&typeid=8&display_mode=2

Steuerstudie

Ziele und Optionen der Steuerreform:

Plädoyer für einen anspruchsvollen Ansatz

Karl Aiginger, Heinz Handler, Margit Schratzenstaller, Gunther Tichy
Wissenschaftliche Assistenz: Dagmar Guttmann, Dietmar Klose

[http://www.wifo.ac.at/wwa/servlet/wwa.upload.DownloadServlet/bdoc/S_2008_STEUERREFORM_2009_ANSATZ_33939\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/wwa/servlet/wwa.upload.DownloadServlet/bdoc/S_2008_STEUERREFORM_2009_ANSATZ_33939$.PDF)

WIFO

TEL. (+43 1) 798 26 01-0

FAX (+43 1) 798 93 86



ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG
AUSTRIAN INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH

WIEN 3, ARSENAL, OBJEKT 20 • A-1103 WIEN, POSTFACH 91

P.O. BOX 91, A-1103 VIENNA – AUSTRIA • <http://www.wifo.ac.at>

Möglichkeiten und Grenzen der Verteilungswirkungen von Staatseinnahmen

Präsentation der Verteilungsstudie des WIFO

AK, Wien, 19. Oktober 2009

Karl Aiginger

-
- **Bruttolohneinkommen Unselbständige**
Lohn und Gehaltseinkommen, Individuen
 - **Bruttolohneinkommen Unselbständigenhaushalte**
ohne Pensionen
 - **Bruttolohneinkommen Nicht-Selbständigenhaushalte**
inklusive Pensionen, ohne übrige Transfers
 - **Äquivalenzeinkommen Haushalte**
Pro-Kopf-Einkommen (mit speziellem Gewicht Kinder)
 - **Abgaben: Steuern + Sozialversicherungsbeiträge**
 - **Gesamteinkommen: Einkommen inkl. Transferzahlungen.**

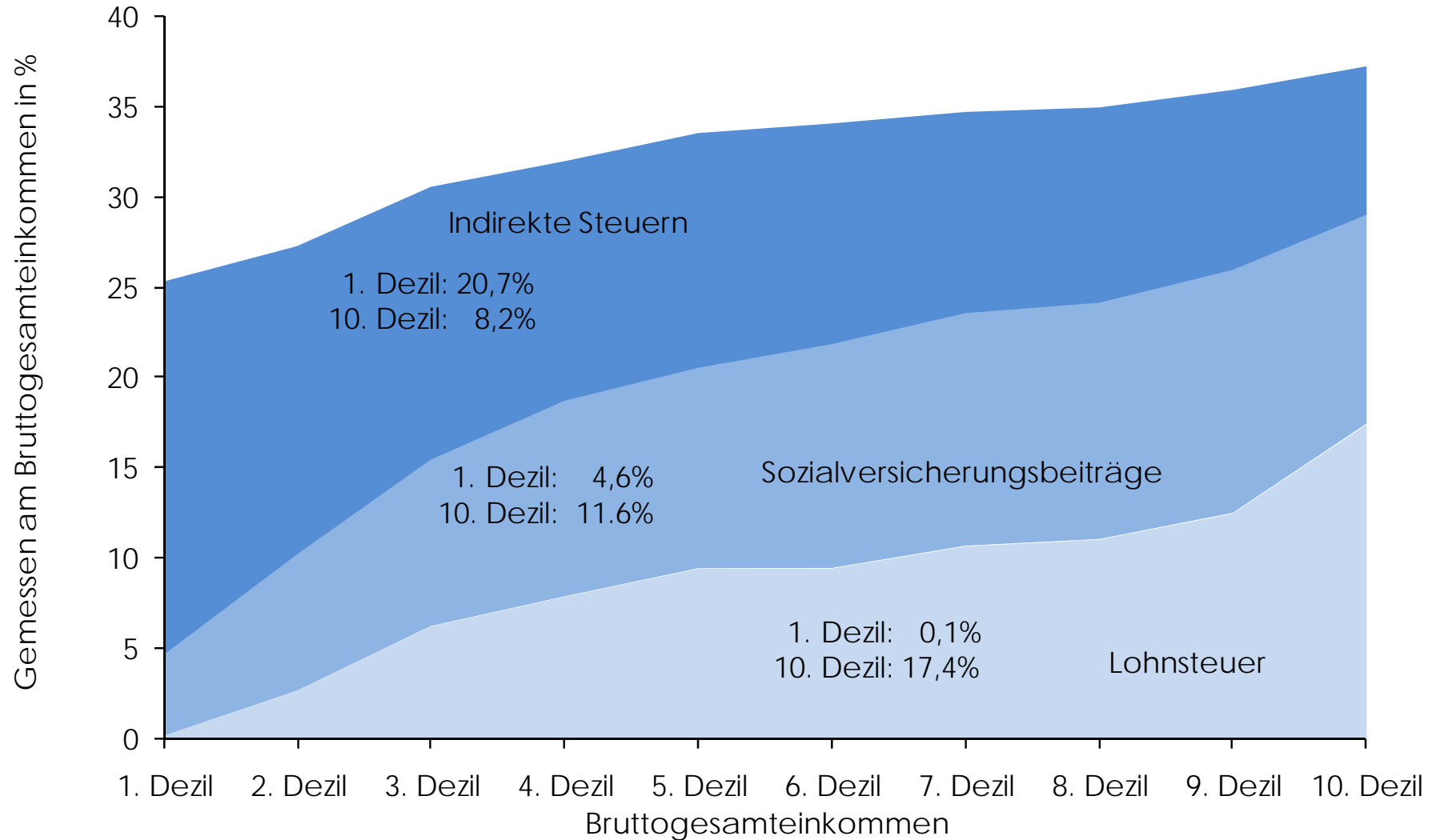
**Verteilung Bruttomarkteinkommen:
Unselbständige Individuen und Haushalte,
alle Nicht-Selbständigen Haushalte**

	Individuen		Uns. Haushalte		Alle Haushalte	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005
Durchschnitt/ Monat inkl. SZ	2.279	2.316	3.875	4.033	3.061	3.273
1. Dezil	567	521	1.280	1.183	513	459
10. Dezil	5.519	5.736	8.949	9.856	7.934	8.761
10. /1. Dezil	10,0	11,0	7,0	8,3	15,5	19,1
GINI-Koeffizient	0,306	0,317	0,294	0,312	0,367	0,373

Q: Guger (2009), Übersicht 5, 6.

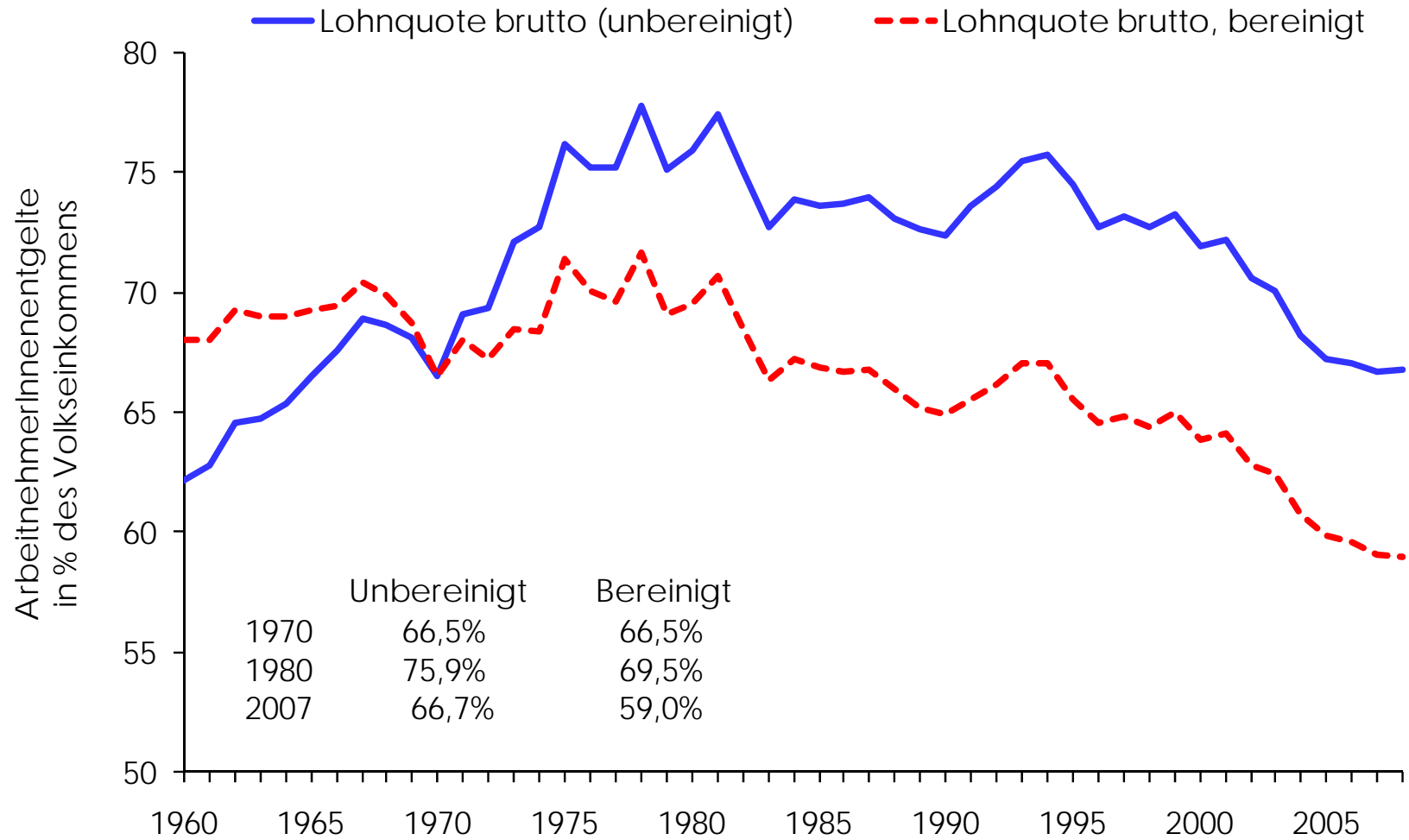
	Unselb- ständigen- haushalte		Nicht-Selb- ständigen- haushalte		Äquivalenz- markteinkommen der Haushalte	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005
1. Dezil	1.280	1.183	513	459	864	750
10. Dezil	8.949	9.856	7.934	8.761	5.119	5.702
10. Dezil/1. Dezil	7,0	8,3	15,5	19,1	5,9	7,6

Q: *Guger* (2009), Übersicht 5, 6.

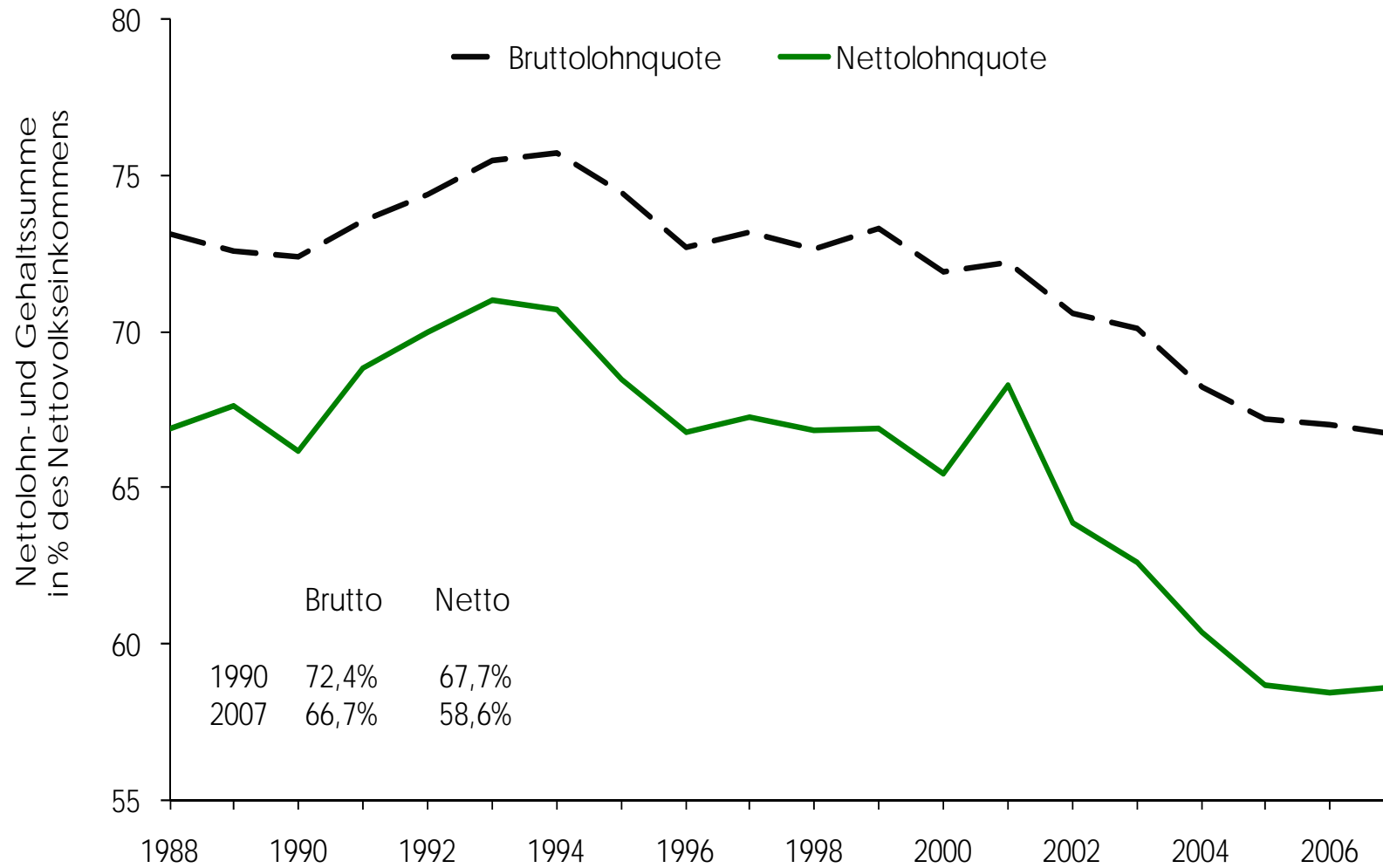


Q: Guger (2009), Abbildung A 5.3.4.

Gesamtwirtschaftliche Lohnquote für Österreich



Q: Guger (2009), Abbildung 2.



Q: Guger (2009), Abbildung 3.