

EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Am Heumarkt 10

A-1030 Wien

Tel: +43-664-887 396 23

<http://www.ecoaustria.at>

Email: ulrich.schuh@ecoaustria.at



Wien, Mai 2012

POLICY NOTE No.3

Sind Vermögenssteuern tatsächlich wachstumsfreundlich? – Ein internationaler Vergleich der Steuerstruktur

POLICY NOTE

Sind Vermögenssteuern tatsächlich wachstumsfreundlich? – Ein internationaler Vergleich der Steuerstruktur

Dr. Ulrich Schuh, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

DI Johannes Berger, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Mag. Ludwig Strohner, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Mai 2012

Kurzdarstellung: Im internationalen Vergleich weist Österreich eine überdurchschnittlich hohe Abgabenquote und eine nach theoretischen und empirischen Erkenntnissen unvorteilhafte Struktur auf. Eine Verschiebung der Steuerstruktur hin zu einer Verringerung der Belastung der Erwerbseinkommen bzw. der Gewinne von Körperschaften bei gleichzeitiger Erhöhung der Besteuerung von Grund und Boden bietet sich als Wachstumsmotor an. Ebenso können höhere Abgaben auf umweltschädliche Aktivitäten in Betracht kommen. Mittel- und längerfristig sollte eine weitere Verbesserung der Steuerstruktur über eine Reduktion der Abgabenquote erreicht werden.

Inhalt

<u>EXECUTIVE SUMMARY</u>	<u>1</u>
<u>ABGABEN UND WACHSTUMSWIRKUNGEN</u>	<u>2</u>
<u>STEUERSTRUKTUR ÖSTERREICHS IM INTERNATIONALEN VERGLEICH</u>	<u>4</u>
<u>LITERATURVERZEICHNIS</u>	<u>8</u>

Executive Summary

Betrachtet man die österreichische Steuerstruktur und vergleicht sie mit den empirischen Ergebnissen über die Wachstumseffekte einzelner Steuerkategorien, dann sieht man, dass Österreich hier eine eher nachteilige Struktur aufweist. Abgaben auf das Einkommen (Sozialversicherungsbeiträge, Lohn- und Einkommensteuer, Körperschaftsteuer etc.) tragen wesentlich zum Abgabenaufkommen bei. Gegeben, dass diese Kategorie besonders wachstumshemmend ist, ist eine Strukturreform angeraten. Dabei werden häufig höhere Vermögenssteuern als Alternative diskutiert. In diesem Zusammenhang ist aber zu berücksichtigen, dass einzelne Kategorien von Steuern auf das Vermögen sehr unterschiedlich wirken. Nach theoretischen und empirischen Analysen würden sich Steuern auf Grund und Boden als Anknüpfungspunkt anbieten. Gegeben die derzeitige Problematik mit der Einheitswertbestimmung und die verfassungsrechtlichen Bedenken ist eine Reform in diesem Bereich ohnehin notwendig. Als sinnvoll könnte sich erweisen, die Besteuerung lediglich auf den Grund abzustellen, Gebäude jedoch auszunehmen. Dies würde die Anreize erhöhen, Grundstücke effizienter zu nutzen, wodurch eine Nichtnutzung unattraktiver wird.

Von einer zusätzlichen Besteuerung von finanziellen Vermögenswerten ist aus Sicht von EcoAustria abzuraten. Bereits derzeit werden Erträge aus Unternehmensinvestitionen mit knapp 44 Prozent (Körperschaft- und Kapitalertragsteuer) besteuert. Auch die Ergebnisse empirischer Untersuchungen und eine Analyse der Europäischen Kommission zeigen, dass von einer Veränderung der Abgabenstruktur in Richtung Vermögenssteuern mit Ausnahme der Grundsteuer keine positiven Wachstumseffekte zu erwarten sind. Gegeben, dass österreichische Unternehmen bereits jetzt sehr stark auf Fremdkapitalfinanzierung abstellen, würde eine höhere Besteuerung finanzieller Vermögenswerte zusätzliche Rationalisierungen erfordern. Zur Verbesserung der Steuerstruktur könnte man auch eine etwas höhere Besteuerung bei umweltschädlichen Aktivitäten vorsehen, wobei natürlich auf die Problematik der Standortattraktivität Rücksicht zu nehmen ist.

Die Abgabenquote in Österreich ist vergleichsweise hoch. Eine Veränderung der Steuerstruktur kann daher auch über eine Reduktion dieser Quote erreicht werden. Gegeben die Konsolidierungsnotwendigkeiten ist dies derzeit jedoch kaum möglich. Mittel- bis längerfristig sollte sich jedoch ein Spielraum ergeben, der dazu genutzt werden kann, um eine Reduktion der Belastung der Einkommen herbeizuführen und somit eine Verbesserung der Steuerstruktur zu erreichen.

Abgaben und Wachstumswirkungen

Abgaben beeinflussen die wirtschaftlichen Aktivitäten bzw. das Verhalten der Marktteilnehmer in einer Volkswirtschaft. Ökonomen sprechen in diesem Zusammenhang von verzerrenden Wirkungen von Steuern, da sie das Verhalten verzerren. Dies bedeutet, dass sich Personen infolge der steuerlichen Belastung anders verhalten, als sie dies ohne die Steuer tun würden. Die These über die verzerrenden Wirkungen von Steuern ist heute weitestgehend akzeptiert und auch in einer Vielzahl von empirischen Untersuchungen bestätigt worden. So werden z.B. hohe Steuersätze auf das Einkommen Marktteilnehmer dazu bewegen ihre Arbeitskraft in geringerem Ausmaß anzubieten bzw. weniger Investitionen zu tätigen. In der Regel kann man davon ausgehen, dass dies zu geringerer Effizienz und Wirtschaftsleistung führt.¹ Der Einfluss der Abgabenbelastung auf die Effizienz sollte jedenfalls im Zusammenspiel mit anderen Rahmenbedingungen, insbesondere der Funktionsweise des Arbeitsmarktes, beurteilt werden.

Der Einfluss auf das Verhalten hängt von einigen Faktoren ab. Ein wesentlicher Punkt ist die Höhe der steuerlichen Belastung. Je höher der Steuersatz, desto stärker wird der verzerrende Effekt sein. So wird z.B. ein Einkommensteuersatz von zehn Prozent das Arbeitsangebot nur mäßig beeinflussen, bei einem Steuersatz von 90 Prozent hingegen ist von einer massiven Einschränkung des Angebots auszugehen. Somit weisen Ökonomen zurecht darauf hin, dass die Abgabenquote in einer Ökonomie nicht zu hoch sein sollte, sodass Unternehmen und Arbeitnehmer weiterhin einen Anreiz haben, zu investieren (sowohl in physisches Kapital als auch in Aus- und Weiterbildung) bzw. Arbeit nachzufragen und anzubieten.²

Neben der Höhe der Abgaben (Abgabenquote) rückt nun auch immer mehr die Struktur der Abgaben in das Blickfeld der politischen Diskussion. Besonders in Zeiten knapper öffentlicher Mittel kann eine Verbesserung der Steuerstruktur das Wachstum fördern und Anreize zu wirtschaftlicher Aktivität verstärken. In der wissenschaftlichen Diskussion ist dies kein neues Thema, jedoch hat es wenig empirische Untersuchungen darüber gegeben, wie die Struktur der Abgaben aussehen soll. In der politischen Debatte hat sich die Forderung durchgesetzt, dass Steuern auf das Einkommen bzw. den *Faktor Arbeit* verringert werden sollen. Umgekehrt wurden zuletzt Forderungen diskutiert wonach Vermögen wesentlich stärker steuerlich belastet werden sollte. Diese Forderungen verweisen großteils auf neuere empirischen Untersuchungen³, welche teilweise eine klare Handlungsanleitung bieten, da sie eine Reihenfolge hinsichtlich der wachstumsschädlichen Wirkung von Steuern darstellen. Die einzelnen Gruppen von Steuern werden dabei nach dem Ausmaß der negativen Wachstumseffekte absteigend sortiert und folgendermaßen gereiht: Körperschaftsteuer, Einkommensteuer, Steuern auf den Konsum und Vermögenssteuern.

Gemäß dieser Reihenfolge sind also Körperschaftsteuern besonders wachstumshemmend, während Steuern auf den Konsum und Vermögenssteuern weniger wachstumsschädlich sind. Dieses Ergebnis widerspricht nicht der ökonomischen Theorie. Diese würde prinzipiell von einer ähnlichen Reihenfolge

¹ Es gibt natürlich Gegenbeispiele. Durch Internalisierung externer Effekte können etwa umweltbezogene Abgaben umweltschädigendes Verhalten reduzieren und somit die Zufriedenheit der BürgerInnen erhöhen.

² Umgekehrt werden die Steuereinnahmen natürlich zum Teil für die Finanzierung von öffentlichen Ausgaben verwendet, die das Wachstum erhöhen (wie etwa Bildung oder öffentliche Infrastruktur).

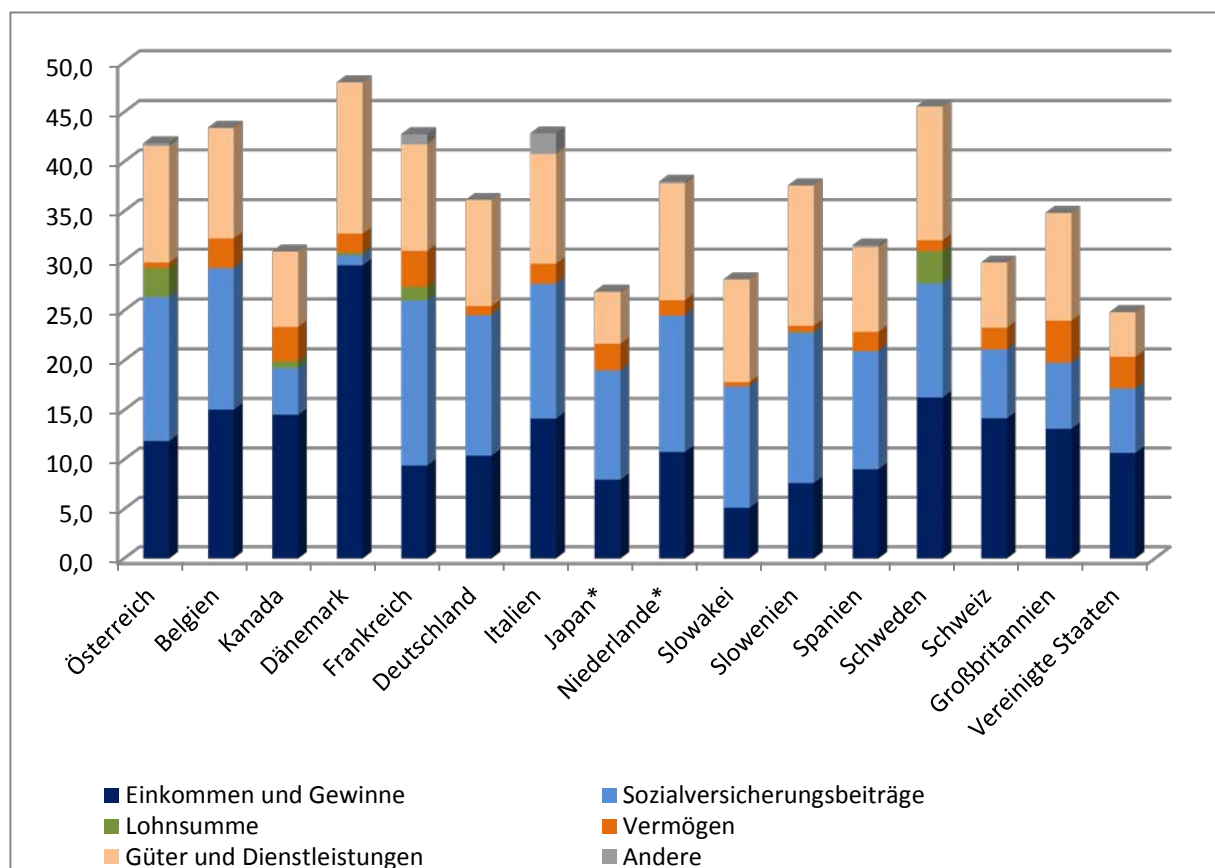
³ Siehe Johansson et al. (2008) und Arnold (2008) sowie Arnold et al. (2011). Die Europäische Kommission (European Commission 2011 a) bietet einen guten Überblick über die Literatur zur Wirkung einzelner Steuerkategorien.

ausgehen, wobei hier eine Unterscheidung bei den Vermögenssteuern vorzunehmen ist. Von Steuern auf Grund und Boden sind in theoretischer Hinsicht geringe wachstumshemmende Wirkungen zu erwarten. Bei Steuern auf andere Vermögenswerte, v.a. finanzielle Vermögen, und Vermögenstransaktionen ist allerdings davon auszugehen, dass wesentlich stärker verzerrende Wirkungen eintreten, die hemmend auf die wirtschaftliche Entwicklung wirken. Steuern auf das Finanzvermögen reduzieren den Anreiz zur Ersparnisbildung, was ceteris paribus zu einer Erhöhung der Zinssätze führen könnte. Insofern geringere heimische Ersparnisse nicht über Kapitalzuflüsse aus dem Ausland ausgeglichen werden können, werden über die höheren Zinssätze bzw. die erforderliche Kapitalrendite negative Auswirkungen auf die Investitionen heimischer Unternehmen ausgehen. Dies zeigt sich auch in den empirischen Untersuchungen von Arnold und Johansson et al. Während von Steuern auf Grund und Boden weniger negative volkswirtschaftliche Effekte als von Einkommensteuern ausgehen, ist dies bei anderen Vermögenssteuern nicht mehr der Fall. Daher ist festzuhalten, dass von einem höheren Vermögenssteueranteil per se noch keine wachstumsfreundlichen Effekte zu erwarten sind. Die Struktur spielt auch in dieser Unterkategorie offensichtlich eine wesentliche Rolle. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt die Europäische Kommission in einer Modelluntersuchung (European Commission 2011a), die in einer Simulation ebenfalls vergleichsweise negative Effekte einer Vermögenssteuer erhält. Nachfolgend wird die Steuerstruktur in Österreich kurz durchleuchtet und daraufhin untersucht, wie sie der oben angegebenen Struktur entspricht. Am einfachsten ist dabei der Vergleich im internationalen Kontext.

Steuerstruktur Österreichs im internationalen Vergleich

Österreich weist mit 42 Prozent des BIP im Jahr 2010 im internationalen Vergleich eine hohe Abgabenbelastung auf. Von den betrachteten Ländern sind jene von Belgien, Frankreich und Italien vergleichbar und jene von Dänemark und Schweden merklich höher. Im Gegenzug dazu gibt es aber eine Vielzahl von vergleichbaren OECD Ländern, in welchen die Abgabenquote spürbar geringer ist, wie etwa Deutschland mit knapp über 36 Prozent bzw. Schweiz mit rund 30 Prozent. Bei der Interpretation ist jedoch Vorsicht geboten, da in einigen Ländern Teile der sozialen Sicherung (wie etwa das Pensionssystem oder die Gesundheitsversorgung) privat organisiert sind, jedoch eine Versicherungspflicht besteht. Dieser Umstand wird in dieser Darstellung nicht berücksichtigt, da lediglich öffentliche Abgaben, jedoch keine privaten verpflichtenden Versicherungsbeiträge inkludiert sind. Es ist aber festzuhalten, dass private Systeme, in Abhängigkeit von den rechtlichen Vorgaben, aus theoretischer Sicht oft effizienter als öffentliche Systeme sind, da letztere häufig auch eine Umverteilungskomponente beinhalten und nicht nur die Versicherungskomponente. Die Abgabenquote und -struktur ist in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1: Steuerstruktur in Österreich und ausgewählten OECD Ländern (in 2010)



* Werte von 2009

Quelle: OECD Revenue Statistics (2011).

Betrachtet man die Abgabenstruktur etwas genauer, dann zeigt sich, dass Österreich einen hohen Anteil an Abgaben auf Einkommen aus Arbeit und Gewinnen aufweist. Zählt man die ersten drei Gruppen (Einkommen und Gewinne, Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsumme) zusammen, dann rückt Österreich mit 29,3 Prozent des BIP unter den betrachteten Ländern ins Spitzenfeld. Lediglich Dänemark (30,8 Prozent) und Schweden (31 Prozent) haben höhere Abgaben in dieser Kategorie. Gegeben die zitierten Untersuchungen hinsichtlich der wachstumsschädlichen Wirkung von verschiedenen Abgabekategorien ist dies als Problem zu sehen. Bei den Steuern auf Güter und Dienstleistungen (Umsatzsteuer, Mineralölsteuer etc.) liegt Österreich mit 11,8 Prozent des BIP im oberen Mittelfeld. Deutlich höhere Einnahmen werden in Dänemark (15,3 Prozent), Slowenien (14,1 Prozent) und Schweden (13,5 Prozent) erzielt. Bei Einnahmen aus Vermögen rangiert Österreich mit 0,5 Prozent hingegen bei jenen Ländern mit dem geringsten Aufkommen, gemeinsam mit der Slowakei und Slowenien. Dies wird häufig als Argument herangezogen, um eine Reform der Steuerstruktur weg von Arbeit hin zu Vermögen zu fordern. Relativierend ist allerdings anzumerken, dass sich Österreich durch einen im internationalen Vergleich gut funktionierenden Arbeitsmarkt auszeichnet. Die Arbeitslosenquote ist vergleichsweise sehr niedrig und die Erwerbsbeteiligung relativ hoch. Der bestehende negative Effekt der hohen Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit wird offenbar durch einen relativ flexiblen Arbeitsmarkt teilweise entschärft.

Aus der Sicht von EcoAustria ist festzuhalten, dass die volkswirtschaftlichen Wirkungen von Vermögenssteuern nicht gleichmäßig sind. Dies ist auch in den Untersuchungen von Johansson et al. (2008) und Arnold et al. (2011) zu finden. Daher ist der Vergleich interessant, welche Vermögen in den einzelnen Ländern steuerlich belastet werden. Aufschluss über die Struktur der Einnahmen geben Tabelle 1 und Tabelle 2. Tabelle 1 zeigt die Einnahmen aus den einzelnen Kategorien von Vermögenssteuern in Prozent des BIP im Jahr 2010. Wie bereits bemerkt, ist der Anteil in Österreich verglichen mit den anderen Ländern gering. Am höchsten sind die Einnahmen in Kanada, Frankreich, Großbritannien und in den Vereinigten Staaten. Dabei zeigt sich, dass die Einnahmen vorrangig aus Steuern auf unbewegliches Vermögen (also vor allem Grundsteuer) und Steuern auf Finanz- und Kapitaltransaktionen erzielt werden. Der Anteil dieser Steuern beträgt im ungewichteten Mittel (siehe die letzte Zeile der Tabellen) etwa 65 Prozent. Berücksichtigt man noch, dass in jenen Ländern mit höheren Vermögenssteuern die Steuern auf unbewegliches Vermögen noch einen wesentlich höheren Anteil haben (von 80 Prozent in Großbritannien bis über 95 Prozent in den Vereinigten Staaten), dann würde der gewichtete Anteil noch deutlich höher liegen. Man kann also festhalten, dass in den wichtigen Vergleichsländern teilweise beträchtlich höhere Vermögenssteuern eingehoben werden, dass sich diese aber überwiegend aus Steuern auf Grund und Boden finanzieren. Andere Vermögenswerte, darunter auch Erbschaften, tragen wesentlich weniger zum Steueraufkommen bei.

Tabelle 1: Steuern auf das Vermögen nach Kategorien in % des BIP (in 2010)

	Steuern auf unbewegliches Vermögen	Steuern auf das Nettovermögen	Erbschafts- und Schenkungssteuern	Steuern auf Finanz- und Kapitaltransaktionen	Andere	Summe
Österreich	0.2%	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.5%
Belgien	1.2%	0.1%	0.7%	1.0%	0.1%	3.0%
Kanada	3.0%	0.1%	0.0%	0.2%	0.2%	3.5%
Dänemark	1.4%	0.0%	0.2%	0.3%	0.0%	1.9%
Frankreich	2.5%	0.2%	0.4%	0.6%	0.0%	3.6%
Deutschland	0.5%	0.0%	0.2%	0.2%	0.0%	0.8%
Italien	0.6%	0.0%	0.0%	1.1%	0.3%	2.0%
Japan	2.1%	0.0%	0.3%	0.3%	0.0%	2.7%
Niederlande	-	-	-	-	-	-
Slowakei	0.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.5%
Slowenien	0.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%
Spanien	0.8%	0.0%	0.2%	0.8%	0.1%	1.9%
Schweden	0.8%	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%	1.1%
Schweiz	0.1%	1.3%	0.3%	0.5%	0.0%	2.2%
Großbritannien	3.4%	0.0%	0.2%	0.6%	0.0%	4.2%
Vereinigte Staaten	3.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	3.2%
Ungewichteter Durchschnitt	1.4%	0.1%	0.2%	0.4%	0.0%	2.1%

Quelle: OECD Revenue Statistics (2011), eigene Berechnungen.

Tabelle 2: Steuern auf das Vermögen nach Kategorien in Prozent des gesamten vermögensbezogenen Steueraufkommens (in 2010)

	Steuern auf unbewegliches Vermögen	Steuern auf das Nettovermögen	Erbschafts- und Schenkungssteuern	Steuern auf Finanz- und Kapitaltransaktionen	Andere	Summe
Österreich	46.7%	0.0%	0.0%	53.3%	0.0%	100.0%
Belgien	41.5%	1.9%	21.7%	33.0%	1.9%	100.0%
Kanada	87.3%	2.4%	0.0%	4.7%	5.6%	100.0%
Dänemark	71.7%	0.0%	11.3%	17.0%	0.0%	100.0%
Frankreich	67.5%	6.2%	10.9%	15.3%	0.0%	100.0%
Deutschland	53.8%	0.0%	21.0%	25.2%	0.0%	100.0%
Italien	29.4%	0.0%	1.6%	54.6%	14.4%	100.0%
Japan	79.3%	0.0%	9.9%	10.8%	0.0%	100.0%
Niederlande	-	-	-	-	-	-
Slowakei	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
Slowenien	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
Spanien	41.7%	0.5%	11.7%	38.8%	7.3%	100.0%
Schweden	72.3%	0.0%	0.0%	27.7%	0.0%	100.0%
Schweiz	4.1%	59.0%	12.3%	24.6%	0.0%	100.0%
Großbritannien	80.8%	0.0%	4.2%	14.9%	0.0%	100.0%
Vereinigte Staaten	95.8%	0.0%	4.2%	0.0%	0.0%	100.0%
Ungewichteter Durchschnitt	64.8%	4.7%	7.2%	21.3%	1.9%	100.0%

Quelle: OECD Revenue Statistics (2011), eigene Berechnungen.

Der internationale Überblick zeigt, dass die Besteuerung von Grund und Boden in Österreich eine untergeordnete Rolle spielt. Eine Verschiebung der Steuerstruktur in diese Richtung würde positive Wirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit generieren. Auch umweltbezogene Steuern auf den Verbrauch bzw. Konsum könnten noch etwas erhöht werden, obgleich Österreich gemessen an den Einnahmen in Prozent des BIP bereits im (gewichteten) EU-Durchschnitt liegt.⁴ Eine weitere Verschiebung der Steuerstruktur über eine Verringerung der Abgabenquote bietet sich mittel- bis längerfristig an. Gegeben die Effizienzpotenziale auf der Ausgabenseite der öffentlichen Budgets ist dies mit Sicherheit ohne Gegenfinanzierung möglich. Ebenso würde es sich anbieten, öffentliche Transferleistungen dahingehend zu untersuchen, ob sie für die Umverteilungsziele relevant sind. Eine Vielzahl von öffentlichen Transfers verteilt nur innerhalb des Lebenszyklus um, jedoch nicht zwischen Personen. Private Vorsorge könnte in einigen Fällen stärker forciert werden.

⁴ Siehe European Commission (2011b).

Literaturverzeichnis

Arnold, J. (2008). Do tax structures affect aggregate economic growth?: Empirical evidence from a panel of OECD countries, OECD Economics Department Working Papers, No. 643, OECD Publishing.

Arnold, J., Brys, B., Heady, C., Johansson, A., Schwellnus, C., Vartia, L. (2011). Tax policy for economic recovery and growth, The Economic Journal 121, S. 59-80.

European Commission (2011a). Tax reforms in EU Member States – Taxation papers, Working Paper no. 28/2011.

European Commission (2011b). Taxation trends in the European Union – 2011 edition, Belgium.

Johansson, A. et al. (2008). Taxation and Economic Growth, OECD Economics Department Working Papers, No. 620, OECD Publishing.