

Gesamtwirtschaftliche Effekte der Steuerreform 1988

„Sobald wir uns den Wechselwirkungen all der verschiedenen Effekte einer weniger progressiven Besteuerung auf das Faktorangebot zuwenden, sobald wir die langfristigen Anpassungen an diese Angebotsänderungen, ihr Zusammenspiel mit der Gesamtnachfrage und schließlich ihre Auswirkung auf das Wirtschaftswachstum betrachten, beginnt die Zahl möglicher Gegeneffekte mit geometrischer Progression zu steigen, und unsere Schlußfolgerungen müssen dementsprechend noch vorläufiger werden“ (Streibler, 1988, S. 36)

Einleitung

Ziel der jüngsten Steuerreformen im Ausland (USA, Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien) und auch in Österreich ist es, Effizienzverluste infolge steuerrechtlich bedingter Marktunvollkommenheiten abzubauen. Eine bessere Allokation der Ressourcen soll die Wohlfahrt erhöhen. Dieses Ziel wird mit einer Verringerung der Einkommensteuerprogression, einer Vereinfachung des Steuersystems und einer Verbreiterung der Steuerbasis angestrebt (Hagemann — Jones — Montador, 1988). Stand bis Anfang der siebziger Jahre das Argument der Gerechtigkeit progressiver Besteuerung im Vordergrund, so wurden seit dem Aufkeimen des Neokonservatismus Mitte der siebziger Jahre die leistungsfeindlichen Aspekte der Progression mehr und mehr in den Vordergrund gerückt. Streibler (1988, S. 5f) verweist auf die Argumente, die zur Verteidigung der weltweiten Tendenz einer weniger progressiven Einkommensbesteuerung angeführt werden: Progressive Besteuerung verzerrt Güterangebot und -nachfrage sowie das jeweilige Angebot an Produktionsfaktoren und deren internationale Mobilität und Vermehrung. Einer hohen progressiven Besteuerung wird ein dämpfender Einfluß auf den Leistungsanreiz von Beziehern hoher Einkommen zugesprochen.

Für diesen Beitrag wurden mit Hilfe von Simulationen anhand eines Makromodells mit öffentlichem Sektor die mittelfristigen Auswirkungen der Steuerreform 1988 auf die Gesamtwirtschaft geschätzt. Nicht berücksichtigt werden Allokationseffekte auf die einzelnen Sektoren und Auswirkungen auf die personelle Einkommensverteilung. Auch die Frage, welche Gebietskörperschaft durch die Steuerreform gewinnt und welche verliert, wird hier nicht beantwortet.

Das WIFO hat sich im Steuerreform-Gutachten für das Bundesministerium für Finanzen (Schebeck —

Wüger in WIFO, 1988, S. 76-83) in Modellberechnungen mit den Folgen der Steuerreform für die Gesamtwirtschaft befaßt. Die vorliegenden Berechnungen basieren auf einem detaillierteren Modell und berücksichtigen zusätzlich Preis-, Zins- und Incentive-Effekte der Steuerreform. Sie ermitteln daher insgesamt etwas höhere Wachstumseffekte.

An die folgende Abgrenzung der Möglichkeiten von Simulationen mit Makromodellen schließt ein Überblick über jene Teile des Gutachtens, die die Annahmen für die Modellberechnungen mitbestimmen.

Möglichkeiten und Grenzen von Politik-Simulationen mit Modellen

Eine Quantifizierung der Effekte von Änderungen der Wirtschaftspolitik (z. B. Steuerreformen) stößt auf erhebliche Schwierigkeiten. Einerseits gibt es nicht „das“ wahre Modell, das für alle Problemstellungen verwendet werden könnte, man muß also den Modelltypus nach der Fragestellung wählen, und andererseits hat jede wirtschaftstheoretische Denkschule ihre eigenen Modelle entwickelt.

In den sechziger Jahren und Anfang der siebziger Jahre, als der „Keynesianismus“ die unangefochtene Theorie war, dominierten große makroökonomische Modelle, die auf die Nachfrageseite ausgerichtet waren. Die „monetaristische“ Gegenbewegung plädierte — gemäß ihrer Philosophie, daß die gesamtwirtschaftlichen Wirkungszusammenhänge viel zu komplex sind, um adäquat erfaßt werden zu können — für den Einsatz von Eingleichungsmodellen (z. B. Reduzierte-Form-Gleichung der Federal Reserve Bank of St. Louis). Die Vertreter der „Neuen klassischen Makroökonomie“ ziehen den angebotsseitigen Ansatz vor und leiten unter der Annahme rationaler Erwartungen eine „Politik-Ineffizienz-Hypothese“ ab, die besagt, daß angekündigte wirtschaftspolitische Maßnahmen von rationalen Wirtschaftssubjekten vorweggenommen werden und dadurch ihre beabsichtigte Wirkung verlieren. Ob diese Feststellung, die — unter einschränkenden Annahmen — für die allgemeine Geld- und Fiskalpolitik gilt, auch für Änderungen des Steuersystems zutrifft, ist nicht unumstritten. Verschiedene Autoren — vor allem Lucas (1976) — stellen die Brauchbarkeit von ökonometrischen Modellen zur Bewertung von Politikänderungen grundsätzlich in Frage. Die „Lucas-Kritik“ basiert auf der Tatsache, daß eine Änderung der Wirtschaftspolitik die Verhaltensweise der (rational handelnden) Wirtschaftssub-

jekte verändern kann. Daher sei es strenggenommen nicht mehr zulässig, mit für die Vergangenheit geschätzten Verhaltensparametern Politik-Simulationen für die Zukunft durchzuführen¹⁾

Solche Einwände wiegen umso schwerer, je massiver der wirtschaftspolitische Eingriff und dadurch die zu erwartende Verhaltensänderung der Wirtschaftssubjekte ist. Dies gilt nicht zuletzt bei Änderungen im Steuersystem. Allerdings kann man diesem logischen Einwand mit dem pragmatischen Argument begegnen, daß Verhaltensänderungen infolge wirtschaftspolitischer Eingriffe auch in der Vergangenheit laufend stattgefunden haben. Weil sie demnach in den geschätzten Parametern bereits enthalten sind — einmalige Schocks müssen ohnehin getrennt berücksichtigt werden —, können sie auch annähernd für künftiges Verhalten gelten.

In den letzten Jahren wurden zur Abbildung komplexer gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge und für wirtschaftspolitische Simulationen zwei Modelltypen entwickelt:

Allgemeine Gleichgewichtsmodelle

Zunehmend werden sehr stark disaggregierte und komplexe rechenbare "Allgemeine Gleichgewichtsmodelle" (AGE oder CGE — Applied-general-equilibrium- oder Computable-general-equilibrium-Modelle) für Politik-Simulationen herangezogen. Ihre Stärke liegt in der soliden mikroökonomischen Fundierung, basierend auf dem theoretischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell von Arrow-Debreu. Anhand mikroökonomischer Optimierungskalküle ermitteln sie im wesentlichen die Allokationswirkungen einer gut funktionierenden Marktwirtschaft²⁾.

In den USA wurden z. B. mit CGE-Modellen die potentiellen Wirkungen der Steuerreform 1986 geschätzt. Diese Modelle können die Auswirkungen relativer Preiseffekte durch Änderungen im Steuersystem auf die einzelnen Produktionsfaktoren und -sektoren der Volkswirtschaft (auf Investitionen, Produktion, Beschäftigung etc.), auf die einzelnen Einkommensbezieher (Unternehmen und Haushalte) und somit auf die personelle Einkommensverteilung sowie auf die individuelle und gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt errechnen³⁾.

¹⁾ Die neue "Chaos-Theorie" lehrt zudem, daß komplexe nichtlineare Systeme — das sind größere Makromodelle allemal — chaotische Lösungen bringen können, wenn die Anfangsbedingungen geringfügig geändert werden. Daher muß man in der Regel bei der numerischen Lösung korrigierend eingreifen.

²⁾ Einen Überblick über die Anwendungsmöglichkeiten geben z. B. *Shoven — Whalley* (1984) und *Borges* (1986).

³⁾ CGE-Ergebnisse über das Ausmaß der Wohlfahrtsgewinne durch Änderungen im Steuersystem für die USA für Großbritannien, Kanada, Australien und die Niederlande geben *Hagemann — Jones — Montador* (1988 S. 193) wieder.

CGE-Modelle haben aber eine Reihe von Schwächen. Die sehr zahlreich verwendeten Parameter (z. B. Elastizitäten) sind alle nicht geschätzt, sondern werden aus der Literatur gesammelt. Das CGE-Modell wird damit so eingerichtet (kalibriert), daß es in einem bestimmten Basisjahr rechnerisch ein allgemeines Gleichgewicht erhält. Weil CGE-Modelle nicht das tatsächliche Verhalten abbilden, sind sie für Voraussagen über das tatsächliche Geschehen ungeeignet. Sie lassen vielmehr nur Aussagen über langfristige Tendenzen oder Richtungsänderungen nach politischen Schocks zu (statischer bzw. komparativ-statischer Charakter). Dem Einsatz von CGE-Modellen für Politik-Simulationen stellt sich die Annahme des allgemeinen Gleichgewichtes selbst entgegen. Sie unterstellt nämlich, daß alle Märkte geräumt werden und daß alle Wirtschaftssubjekte passiv "warten", bis das Gleichgewicht erreicht ist. Im Ungleichgewicht (z. B. bei Arbeitslosigkeit) finden keine Transaktionen statt.

Makromodelle

Parallel dazu erleben große Makromodelle eine Renaissance sowohl zur Beantwortung internationaler Fragen (z. B. Simulationen über die Auswirkungen der Koordination internationaler Wirtschaftspolitik im Rahmen der OECD, des IMF, des LINK-Projektes sowie über mögliche Effekte der Vollendung des EG-Binnenmarktes) als auch nationaler Fragen. Die Vor- und Nachteile makroökonomischer Modelle sind fast ein Spiegelbild jener der CGE-Modelle. Eine wesentliche Stärke von dynamischen Makromodellen liegt darin, daß sie tatsächlich geschätzte Verhaltensparameter verwenden, daß sie also die Realität der Vergangenheit (mehr oder weniger exakt) abbilden. Sie können dadurch Effekte im Zeitablauf (Wachstumseffekte) ermitteln. Solche Modelle sind — ebenso wie CGE-Modelle — unterschiedlich komplex. Wie stark disaggregiert die Volkswirtschaft betrachtet wird, hängt von vielen Faktoren ab (Verfügbarkeit von Daten, Fragestellung, Rechenkapazität etc.). Die Stärke der CGE-Modelle ist gleichzeitig die Schwäche der Makromodelle: ihre meist ungenügende und/oder uneinheitliche mikroökonomische Fundierung. Die quantitativen Effekte und die Begründung der Wirkungsweise von Änderungen der Wirtschaftspolitik (z. B. einer Steuerreform) hängen eng von der dem Modell zugrundeliegenden Theorie ab. Zwei Extremformen werden häufig verwendet: der nachfrageseitige bzw. keynesianische Ansatz und der angebotsseitige Ansatz. Als Extremvariante der Angebotsmodelle sind die Modelle mit rationalen Erwartungen (die der Theorie der "Neuen klassischen Makroökonomie" verpflichtet sind) anzuführen.

Ein Spezialfall der weiter oben erwähnten "Politikineffizienz-Hypothese" im Zusammenhang mit Ände-

rungen des Steuersystems, das "Ricardo-Äquivalenztheorem"⁴⁾, besagt folgendes:

Wird eine Steuersenkung nicht von einer entsprechenden Verringerung der Ausgaben begleitet, so vergrößert sich das Nettodefizit (die Kreditaufnahme des Staates) um das Ausmaß der Steuersenkung. In der Folge hat der Staat eine höhere Zins- und Tilgungslast zu tragen und ist letztlich zur Steuererhöhung gezwungen. Rationale Wirtschaftssubjekte kennen diesen langfristigen Zusammenhang und nehmen ihn in ihren Handlungen vorweg (d. h. es wird mehr gespart und weniger investiert und konsumiert); sie heben damit die anfänglichen Impulse aus der Steuersenkung mittelfristig wieder auf. Dieses Theorem gilt nur unter sehr restriktiven Annahmen (perfekte Kapitalmärkte, nichtdiskriminierendes Steuersystem, vollständige Voraussicht über die künftige Steuer- und Ausgabenpolitik des Staates, gleiche Planungshorizonte von Privaten und Staat). Die Tatsache, daß die Steuerreform 1988 in Österreich wohl nicht von umfangreichen Ausgabeneinsparungen begleitet ist, aber die Neuverschuldung über Vermögens-transaktionen (Privatisierung) niedrig gehalten wird, läßt den Schluß zu, daß das Ricardo-Äquivalenztheorem für diese Steuerreform nicht gilt, daß also nachhaltige Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu erwarten sind⁵⁾.

Ausschließlich auf die Angebotsseite ausgerichtete Modelle sind selten. Teilkomponenten solcher Gesamtmodelle wurden anlässlich der in den USA von der Reagan-Administration (unter dem Namen "supply-side economics") propagierten Wirtschaftspolitik getestet (z. B. Investitionsfunktionen, Produktivitätsfunktionen etc.). Der wesentliche Wirkungskanal von Steuerentlastungen nach einer Steuerreform verläuft demnach nicht — wie in keynesianischen Modellen — über eine Erhöhung der Kaufkraft und damit über mehr Konsum und mehr Investitionen (Akzelerator) zu mehr Wirtschaftswachstum, sondern über Verschiebungen der relativen Preise zum Output und damit zur Beschäftigung ("Lucas-Angebotsfunktion"). Durch eine Steuersenkung steigt die Nettoentlohnung. Dies ist ein Anreiz, mehr Arbeit auf Kosten der Freizeit anzubieten. Steuersenkungen verringern die "user cost of capital" und schaffen dadurch Investitionsanreize. Generell stehen für Angebotsökonomien die Preiseffekte (auch Incentive-Effekte) von Steuersenkungen im Vordergrund und nicht die Einkommenseffekte wie in Keynes-Modellen.

⁴⁾ Einen Überblick über theoretischen Hintergrund und empirische Evaluierung dieses Theorems geben *Leiderman — Blejer* (1988).

⁵⁾ Für Österreich dürfte das Ricardo-Äquivalenztheorem ganz allgemein nicht gelten (siehe die empirische Widerlegung durch *Jäger*, 1987).

Die Mehrzahl der in der Praxis verwendeten Makromodelle sind grundsätzlich nachfrageseitige, d. h. keynesianische Ansätze — wie auch das hier verwendete Modell für Österreich. Der Gütermarkt ist "nachfragegesteuert", bei kurzfristig fixem Angebot bestimmt die aggregierte Nachfrage das Brutto-Inlandsprodukt. In die Definitionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sind Verhaltensgleichungen für die wichtigsten Nachfrageaggregate (Konsum, Investitionen, Exporte, Importe), für den Arbeitsmarkt (Beschäftigung, Arbeitsangebot) sowie für Preise und Löhne (Phillips-Kurve), den Geldmarkt und den öffentlichen Sektor eingebettet. Kern des Modells ist ein öffentlicher Sektor (mit dem Schwerpunkt auf dem Steueraufkommen: Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Sozialversicherungsbeiträge etc.) nach den Definitionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Öffentlicher Sektor heißt hier Gesamtstaat (Bund, Länder und Gemeinden sowie Sozialversicherungsträger). Mit Simulationen werden die gesamtwirtschaftlichen Effekte der Steuerreform 1988 geschätzt.

Gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Steuerreform 1988

Die Steuerreform 1988 verändert vor allem die direkte Besteuerung: Einkommensteuer, Unternehmensteuern (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer), aber auch Mehrwertsteuer und Kapitalertragsteuer. Eine Änderung direkter Steuern löst Nachfrageeffekte (Änderung des verfügbaren Einkommens) und Angebotseffekte (Arbeitsangebot, Kapitalbildung) bzw. Incentive-Effekte aus.

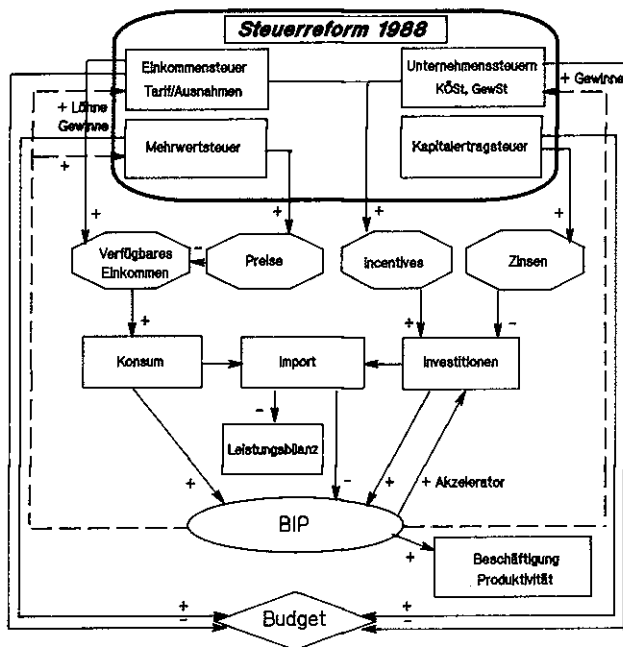
Im Mittelpunkt steht die Reform des Einkommensteuertarifs. Sowohl seine Progressionswirkung als auch seine Komplexität wurde verringert (siehe dazu *Lehner*, in diesem Heft). Der größte Teil der Einnahmeherausfälle durch die reine Tarifreform (rund 44 Mrd. S) wird durch die Einschränkung von Ausnahmeregelungen finanziert. Nach Abzug dieser Effekte verbleibt 1989 ein Ausfall an Einkommen- und Lohnsteuer von rund 16 Mrd. S (ohne neue Kapitalertragsteuer). Wegen der Verzögerung durch die Veranlagung zur Einkommensteuer wird der Steuerausfall zunächst die Lohnsteuer, später auch die Einkommensteuer betreffen.

Erhebliche Änderungen erfährt die Unternehmensbesteuerung. Die vorzeitige Abschreibung wird abgeschafft. Neuregelungen für Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer bringen Entlastungen und Vereinfachungen. Diese Umstellung hat Auswirkungen auf das Investitionsverhalten der Unternehmen.

In der Absicht, die Steuerbasis zu verbreitern, wurde eine Kapitalertragsteuer von 10% der Erträge aus

Abbildung 1

Gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Steuerreform 1988



Spareinlagen und festverzinslichen Wertpapieren eingeführt. Dieser Schritt wird das Zinsniveau und die Entscheidung zwischen Sparen und Konsum beeinflussen. Die Steuerreform 1988 verändert die Sätze einiger indirekter Steuern und löst dadurch Preiseffekte aus.

Die möglichen Wirkungskanäle der Steuerreform 1988 auf die Volkswirtschaft und ihre Rückwirkungen sind in Abbildung 1 schematisch zusammengestellt. Betroffen von der Reform sind alle Wirtschaftssubjekte (private Haushalte, Unternehmen) und der öffentliche Sektor (Budget).

Private Haushalte

Die Entscheidung der Haushalte über Arbeitsangebot und Freizeit, über Sparen und Konsumieren sowie über die Verteilung ihres Vermögens wird durch die Besteuerung wesentlich beeinflusst. Weder theoretisch noch empirisch (siehe Atkinson — Stiglitz, 1980, S. 31-59, Streißler, 1988, S. 19-22) ist allerdings eindeutig festzustellen, ob eine Progressionsmilderung das Arbeitsangebot wachsen oder schrumpfen läßt. Der Substitutionseffekt (durch niedrigere Besteuerung wird der Faktor Arbeit besser entlohnt und daher mehr Arbeit auf Kosten der Freizeit angeboten) kann durch den Einkommenseffekt (da die Arbeits-

kräfte pro Stunde besser netto entlohnt werden, können sie mehr Freizeit genießen) kompensiert werden. Erfahrungsgemäß ist der Nettoeffekt bei ungelerten männlichen Arbeitskräften meist neutral, unter hochqualifizierten Angestellten (Managern) und Frauen (Ehefrauen von Hauptverdienern)⁶⁾ nimmt hingegen wegen der geringeren Grenzsteuerbelastung der Einkommen im allgemeinen das Arbeitsangebot zu. Die Einschränkung der Steuerbegünstigung von Überstunden durch die Steuerreform 1988 könnte das Arbeitsangebot verringern, die Nachfrage nach Arbeitskräften jedoch steigern.

Konsumenten, die im Arbeitsprozeß stehen, entscheiden über Konsum und Sparen simultan. Kurzfristig entlastet die Steuerreform 1988 — durch die Verringerung der Einkommen- und Lohnsteuer und unter Berücksichtigung der neuen Kapitalertragsteuer die privaten Haushalte von direkten Steuern um rund 13½ Mrd. S. Dies stärkt entsprechend über einen Anstieg der verfügbaren persönlichen Einkommen die Kaufkraft und erhöht damit den privaten Konsum und das reale Brutto-Inlandsprodukt. Mehr Konsum ist begleitet von einer Zunahme der Importe und damit einer Verschlechterung der Leistungsbilanz. Mehr Wirtschaftswachstum erfordert mehr Beschäftigte und senkt — je nach der Reaktion des Arbeitsangebotes — die Arbeitslosigkeit.

Die Tatsache, daß parallel mit der Abflachung der Progression der Einkommensteuer auch eine Steuer auf den Ertrag bestimmter Einlagen und Wertpapiere erhoben wird, erschwert die Analyse des künftigen Sparverhaltens. Aus der Kapitalertragsteuer allein (Handler in WIFO, 1988, S. 51ff) wird infolge einer Kompensation des Minderertrags für die Anleger mit einer Anhebung des Zinsniveaus in Österreich um rund ¼ bis ½ Prozentpunkt zu rechnen sein. Ein Abfließen von Kapital ins benachbarte Ausland ist jedoch nicht sehr wahrscheinlich, da die Schweiz eine viel höhere und die Bundesrepublik Deutschland ab 1. Jänner 1989 (im Vorgriff auf die Steuerreform 1990) ebenfalls eine Kapitalertragsteuer (von 10%) einhebt.

Die Besteuerung der Kapitalerträge hat unterschiedliche Einflüsse auf Unternehmen und Haushalte. Einkommensteuer- und körperschaftsteuerpflichtige Unternehmen werden auch bisher schon ihre Zinserträge versteuert haben, sodaß die Kapitalertragsteuer nur als Vorauszahlung auf Einkommensteuer und Körperschaftsteuer wirkt. Für bilanzierende Unternehmen wird sie auf Antrag von den Banken gar nicht einbehalten. Nur für jene Steuerpflichtigen (in erster Linie private Haushalte), die sich bisher der Steuer-

⁶⁾ Diese theoretischen Überlegungen — meist basierend auf der angelsächsischen Literatur — gelten für den Fall der Haushaltsbesteuerung.

pflicht entzogen haben, schmälert sie den Ertrag. Der Vorteil der Steuervermeidung wird geringer und die Sparneigung tendenziell gedämpft. Die gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen von der Kapitalertragsteuer lassen Änderungen der Zinsstruktur und daher Umschichtungen im Portefeuille erwarten. Der Anteil von Bargeld, Sichteinlagen, Eckzinsspareinlagen und (wegen der Steuerfreiheit der Prämien) Bausparen an der privaten Geldkapitalbildung wird zu Lasten der sonstigen Anlageformen (gebundene Spareinlagen, Risikokapitalanlagen, Verlustabschreibungsmodelle) zunehmen, aber insgesamt wird sich die Geldkapitalbildung der privaten Haushalte nicht nennenswert ändern (Handler in *WIFO*, 1988, S. 61ff).

Die Wirkung der neu eingeführten Kapitalertragsteuer ist im Zusammenhang mit der Änderung der Progression der Einkommensteuer zu sehen. Nimmt man an, daß die Kapitalerträge bisher nicht versteuert wurden, dann geht ein Teil der Progressionsmilderung durch die neue Kapitalertragsteuer verloren. Für die meisten Steuerpflichtigen ist der Einkommensteuersatz höher als der Kapitalertragsteuersatz. Nimmt man gemäß dem Lebenszyklusmodell (*Streißler*, 1988, S. 24) an, daß die Sparneigung mit dem Einkommen (oder Vermögen) zunimmt, so bedeutet eine Verringerung der Progression, daß Wirtschaftssubjekte mit hoher Sparneigung (Bezieher höherer Einkommen und Pensionisten) weniger stark besteuert werden, daß sie somit mehr sparen werden. Empirische Ergebnisse lassen allerdings (siehe *Atkinson — Stiglitz*, 1980, S. 90-95) keine eindeutigen Schlußfolgerungen zu, da — analog zum Arbeitsangebot — Substitutions- und Einkommenseffekte einander kompensieren können.

Von der Steuerreform 1988 sind aber strukturelle Verschiebungen der Netto-Einkommensverteilung zwischen verschiedenen Gruppen der Bevölkerung zu erwarten. Hauptverlierer der Reform sind jene, die bisher alle Ausnahmeregelungen ausgeschöpft haben, Hauptgewinner sind die meisten Pensionisten (die Steuerausnahmen bisher wenig in Anspruch genommen haben). Da beide Personengruppen in Österreich eine überdurchschnittlich hohe Sparneigung haben, dürften die Effekte der Netto-Einkommensverschiebungen auf die gesamte Konsum- und Sparneigung einander aufwiegen (*Schebeck — Wüger* in *WIFO*, 1988, S. 80-81).

Die Steuerreform 1988 setzt eine Reihe von Änderungen der Mehrwertsteuer und der Verbrauchsteuern in Kraft. Die Mehrwertsteuer auf Aufußgetränke wird von 20% auf 10%, die Alkoholabgabe auf Wein von 10% auf 5% gesenkt. Hingegen unterliegen die Leistungen Freier Berufe und Garagenmieten nun dem Normalsatz der Mehrwertsteuer von 20%, die Versicherungssteuer für Sachversicherungen wird von 8,5% auf 10% angehoben. Überdies sind aus der Er-

höhung der Tabakwarenpreise um rund 5% Mehreinnahmen an Tabaksteuer zu erwarten. Aufgrund des Gewichtungsschemas des Verbraucherpreisindex schlugen sich diese Änderungen — unter der Annahme einer vollständigen Überwälzung auf die Preise — in einer Erhöhung der Inflationsrate um rund 0,3 Prozentpunkte nieder (*Guger* in *WIFO*, 1988, S. 48-49). Da mit einer sofortigen und vollständigen Weitergabe realistisch nicht gerechnet werden kann, dürfte der tatsächliche Preiseffekt niedriger sein. In jedem Fall verringert der Preiseffekt die real verfügbaren persönlichen Einkommen und damit auch den Konsum.

Inwiefern die Steuerreform die Lohnpolitik verändern wird, ist nicht eindeutig zu beantworten. Die Sozialpartner haben betont, daß die laufenden Lohnverhandlungen — über die Bruttolöhne — die Auswirkungen der Steuerreform nicht berücksichtigen. Das österreichische Lohnsteuersystem ist jedoch durch eine Reihe von Besonderheiten gekennzeichnet, die unterschiedliche steuerliche Behandlung verschiedener Lohnbestandteile beeinflusst, also auch die Lohnpolitik. Änderungen im Lohnsteuersystem haben deshalb auch Auswirkungen auf die Entwicklung und Struktur der Lohneinkommen.

Durch die Steuerreform 1988 — Beschränkung auf 5 steuerfreie Überstunden pro Monat, Wegfall des proportionalen Satzes nach Überschreiten des Freibetrags — wird die seit langem anhaltende Aushöhlung des Grundlohnes (1982 waren bereits mehr als ein Drittel der Bruttobezüge steuerfrei) tendenziell eingedämmt. Geblieben ist die begünstigte Besteuerung des 13. und 14 Monatsgehaltes. Wegen der unterschiedlichen Besteuerung verschiedener Lohnbestandteile können Lohnverhandlungen zu einem Nicht-Nullsummenspiel werden: Mit dem Fiskus als zahlendem Mitspieler ohne Verhandlungsmandat werden die Interessengegensätze und damit das Konfliktpotential zwischen den Tarifparteien durch die zusätzliche Option der Steuerersparnis gemildert (*Guger* in *WIFO*, 1988, S. 44). Die gleichmäßigere steuerliche Erfassung der Lohneinkommen nach der Steuerreform 1988 wird es den Unternehmen nicht mehr so leicht wie bisher machen, die Entlohnungsstruktur zu optimieren und dadurch die als Kostenfaktor wichtige Steigerung der Bruttolöhne niedrig zu halten, ohne die für die Arbeitnehmer entscheidende Netto-Lohnposition zu verschlechtern. Da die Steuerreform jene Branchen und Berufsgruppen, die bisher alle Ausnahmeregelungen voll ausgeschöpft haben, stärker treffen wird als andere Gruppen, werden sie in den Lohnverhandlungen und im innerbetrieblichen Lohnbildungsprozeß (unterschiedliche Lohndrift) versuchen, die alten Lohnrelationen wieder herzustellen. Der Erfolg dieser Strategie hängt nicht zuletzt von der Stellung dieser Unternehmen und Branchen auf den Gütermärkten ab.

Unternehmen

Sowohl die Einkommensteuer als auch die reinen Unternehmensteuern (Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer) sind neben vielen anderen Faktoren ein wichtiges Kriterium für die Entscheidung der Unternehmen über Investitionen und Arbeitskräftenachfrage. Die Steuerreform 1988 beeinflusst über die Neuregelungen der Unternehmensbesteuerung die Eigenkapitalbildung und Finanzierung und die Entscheidung für bestimmte Rechtsformen (*Lehner*, in diesem Heft) sowie die Investitionsentscheidung der Unternehmen. Das WIFO hat die möglichen Auswirkungen der Steuerreform auf die Investitionen mit Hilfe zweier Ansätze analysiert (*Lehner — Aiginger in WIFO*, 1988, S 24-40): mit dem Konzept der Kapitalnutzungskosten und mit Kapitalwertmodellen.

In einer klassischen Arbeit zeigen *Hall — Jorgenson* (1967) — basierend auf den neoklassischen Annahmen — für die USA den erheblichen Einfluß von Maßnahmen der Steuerpolitik auf die Investition. Änderungen der Grenzbesteuerung und sonstiger steuerlicher Erleichterungen (vorzeitige Abschreibung, Steuergedächtnisse, Investitionsprämien und -freibeträge u. a.) verändern — ebenso wie Änderungen der Zinssätze — die Kapitalnutzungskosten und somit den gewünschten Kapitalstock⁷⁾

Die *Kapitalnutzungskosten* enthalten neben den finanziellen Kosten — Zinssatz, Kosten der Abnutzung des Kapitalgutes — auch die Komponente der Abschreibung und der Grenzsteuersätze. Die Steuerreform 1988 beeinflusst die Kapitalnutzungskosten zum einen durch die Verringerung der steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten (Abschaffung der vorzeitigen Abschreibung) und zum anderen durch die Senkung der Grenzsteuersätze. Per Saldo sinken die Kapitalnutzungskosten einer "typischen" Industrieinvestition (für Bauinvestitionen um 26%, für Ausrüstungsinvestitionen um 10%). Theoretisch müßte die Steuerreform 1988 also durch verringerte Kapitalnutzungskosten und Incentive-Effekte die Investitionen tendenziell stimulieren. In Investitionsfunktionen haben Kapitalnutzungskosten bisher keinen signifikanten Beitrag zur Erklärung der gesamtwirtschaftli-

⁷⁾ Die Jorgensonsche Investitionsfunktion (der gewünschte Kapitalstock hängt positiv vom Output und negativ von den Kapitalnutzungskosten ab) wird aus den verschiedensten Gründen kritisiert (eine Zusammenstellung findet sich in *Atkinson — Stiglitz*, 1980, S. 154-158): grundsätzlich auch wegen der unzulässigen Behandlung der Steuerpolitik. So unterstellt die Jorgensonsche Investitionsfunktion, daß Änderungen der Besteuerung denselben Effekt hätten wie andere Einflußvariable (z. B. Zinssätze). Eine Änderung im Steuersystem wirkt sich mit gewisser Verzögerung auf die Investitionen aus (wegen nachhinkerender Veranlagung und langfristiger Investitionsplanung). Kritik richtet sich auch gegen die Annahme statischer Erwartungen der Unternehmen über die Steuerpolitik. Es wird unterstellt, daß ein einmal in Kraft gesetztes Steuersystem für immer gilt.

chen Investitionsnachfrage in Österreich geleistet (nur für einige Investitionsgleichungen für die Industrie ist dies gelungen).

Nach den Berechnungen mit *Kapitalwertmodellen* — sie vollziehen Entscheidungen der Unternehmen nach — werden Investitionen mit kürzerer Nutzungsdauer in einer Periode niedriger Zinsen, die geringe, aber steigende Periodenüberschüsse erwarten lassen, durch die Neuregelung besonders vorteilhaft (*Lehner — Aiginger in WIFO*, 1988, S 34). Daß damit vor allem Investitionen in neue Technologien mit kurzer Lebenszeit gefördert werden, dürfte eine Erneuerung des österreichischen Kapitalstocks wesentlich unterstützen. Mittelfristig kann die Steuerreform 1988 die Investitionstätigkeit in Österreich stimulieren, da einerseits die Steuersätze gesenkt wurden (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer) und andererseits der Investitionsfreibetrag von 20% wie bisher beansprucht werden kann. Die neuen Regelungen der Unternehmensbesteuerung sind zudem günstiger als in den meisten anderen Industrieländern und fördern die Effizienz. Das wiederum erhöht den Anreiz nicht nur für inländische Investitionen, sondern auch für ausländische Direktinvestitionen in Österreich.

Von der Einführung der neuen Kapitalertragsteuer ist durch den zinssteigernden Effekt eine leichte Dämpfung der Investitionen zu erwarten. Per Saldo dürfte die Steuerreform 1988 aber die Investitionstätigkeit künftig fördern und damit einen Beitrag zu mehr Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung leisten.

Einen bedeutenden Einfluß übt die Steuerreform 1988 auf die Risikobereitschaft der Unternehmen aus (Investitionen und Finanzverpflichtungen; *Lehner — Aiginger in WIFO*, 1988, S 34-36). In der Literatur (*Atkinson — Stiglitz*, 1980, S 97-127) wird oft darauf verwiesen, daß hohe Grenzsteuersätze (bei vollem Verlustausgleich) risikoreiche Investitionen begünstigen, weil der Staat einen Teil des Verlustrisikos trägt. Die vorzeitige Abschreibung verkürzt die "Pay-off"-Periode und verringert damit das Risiko zusätzlich. Aus diesen Gründen gilt zumindest für Kapitalgesellschaften, daß die Steuerreform 1988 die Risikobereitschaft nicht fördert. Dagegen nimmt (nach *Streibler*, 1988, S 28) die Risikobereitschaft von Einzelunternehmen durch die Progressionsmilderung eher zu.

Die Steuerreform 1988 begünstigt durch die Neuregelung der Kapitalertragsteuer die Eigenkapitalbildung von Kapitalgesellschaften (*Lehner — Aiginger*, in *WIFO*, 1988, S 39, *Lehner*, in diesem Heft). Da nun eine verstärkte Eigenkapitalbasis die "Bankrottgrenze" verschiebt, wird Risikopotential freigesetzt. Insgesamt dürfte die Steuerreform 1988 über eine Vergrößerung der Risikobereitschaft das Investitionsklima mittelfristig verbessern.

Öffentlicher Sektor

Die Steuerreform 1988 hat — da sie kurzfristig nicht aufkommensneutral ist — positive Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft. Eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums erhöht über Rückkoppelungseffekte (mehr Konsum und mehr Investitionen) das Steueraufkommen. Die Verfechter der "Laffer-Kurven"-Philosophie kommen zu einem ähnlichen Ergebnis. Sie berücksichtigen jedoch ausschließlich die Effekte auf der Angebotsseite (Leistungsanreize). Das Beispiel der Steuerreform in den USA — die nicht von einer Ausgabenkürzung begleitet war — hat freilich diese Theorie widerlegt: Das Budgetdefizit nahm nicht ab, sondern immer weiter zu. Offensichtlich kann mittelfristig mit positiven Effekten auf die Gesamtwirtschaft nur gerechnet werden, wenn eine Steuerreform mit disziplinierter Ausgabenpolitik einhergeht.

Vorgangsweise und Annahmen

Zur quantitativen Abschätzung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Steuerreform 1988 wurde eine pragmatische Vorgangsweise gewählt. Die jüngste WIFO-Prognose, die — erstellt mit dem Makromodell — der Steuerreform bereits voll Rechnung getragen hat, wird einem Referenzszenario (Status-quo-Szenario) gegenübergestellt, das sich für den Prognosezeitraum 1989 bis 1992 ergeben würde, wenn es keine Steuerreform gäbe. Diese Aufgabe erfordert, um Realitätsnähe zu wahren, weit mehr Eingriffe in das Modell als die übliche Feinststeuerung ökonomischer Modelle bei der Simulation alternativer wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Die Steuerreform 1988 ist eine tiefgreifende Änderung im Steuersystem, für die es in der Vergangenheit keine vergleichbare Erfahrung gibt; sie soll oder wird zum Teil auch Änderungen im Verhalten der Wirtschaftsteilnehmer bewirken. Eine auf historischen Daten aufbauende Modellstruktur ist daher in einigen Bereichen für die vorliegende Aufgabe unzulänglich und erfordert Ergänzungen, die sich auf theoretische Überlegungen über die Auswirkungen der Reformmaßnahmen und auf detaillierte quantitative Schätzungen von Experten des Bundesministeriums für Finanzen stützen.

Folgende Einflüsse und Auswirkungen der Steuerreform wurden explizit berücksichtigt (ergeben sich also nicht implizit aus dem Modellzusammenhang):

Einkommensteuer

Die Neugestaltung des Einkommensteuertarifs steht im Mittelpunkt der Reform (Abbildung 2 vergleicht die



durchschnittlichen Steuersätze anhand der Einkommensteuertarife 1988 und 1989). Der reine Tarifeffekt würde einen Ausfall an Lohn- und Einkommensteuer von 44 Mrd S bedeuten. Der größte Teil dieses Ausfalls wird jedoch durch die Streichung und Eingrenzung von Ausnahmeregelungen — also durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage — kompensiert.

Das verwendete Modell enthält wohl eine Gleichung, die das Aufkommen an Lohn- und Einkommensteuer in Abhängigkeit sowohl vom Einkommensniveau als auch von der Tarifstruktur bestimmt. Diese Gleichung war bisher gut geeignet, sie kann jedoch nicht alle Änderungen von Ausnahmen im neuen System adäquat erfassen. Für die Abschätzung der Auswirkungen der Steuerreform auf das Lohn- und Einkommensteueraufkommen waren daher zusätzliche Berechnungen von Experten des Finanzministeriums und des WIFO — u. a. gestützt auf 6.000 Fallstudien — erforderlich. Demnach bewirkt die Reform im Jahr 1989 einen Lohnsteuerausfall von gut 17 Mrd S, in den folgenden drei Jahren von jeweils nahezu 20 Mrd S. In der Einkommensteuer wird die Tarifsenkung wegen der zeitverschobenen Veranlagung erst mit einer gewissen Verzögerung sichtbar. 1989 resultieren aus der Reform zunächst Mehreinnahmen an Einkommensteuer, weil die Vorauszahlungen angehoben werden, in der Folge übertreffen einige Zeit die Mehreinnahmen (aufgrund des Wegfalls von Ausnahmen) die Mindereinnahmen (infolge der Tarifsenkung; Übersicht 7)⁸⁾.

⁸⁾ Die Aufteilung zwischen Einkommensteuer und Lohnsteuer beruht auf näherungsweise Berechnungen des Bundesministeriums für Finanzen. Sie ordnen rund 200.000 Steuerpflichti-

Die Kapitalertragsteuer auf Zinserträge bestimmter Einlagen und Wertpapiere wird vom Bundesministerium für Finanzen mit 3½ Mrd. S (1989) bis 3,7 Mrd. S (1992) veranschlagt. Insgesamt werden die privaten Haushalte 1989 und 1990 von direkten Steuern im Ausmaß von etwa 13½ Mrd. S entlastet, die Ersparnis wird bis zum Jahr 1992 auf gut 15 Mrd. S steigen (Übersicht 6).

Die Lohnsteuerentlastung dürfte — entsprechend der Argumentation weiter oben — das gesamte Angebot an unselbständig Erwerbstätigen unmittelbar nur unbedeutend erhöhen. Mittelbar werden aber Wachstums- und Beschäftigungseffekte der Steuerreform auch das Arbeitskräfteangebot erfassen. Sie begünstigen einerseits die Tendenz einer steigenden Erwerbsbeteiligung der Frauen und führen Arbeitskräfte aus der verdeckten Arbeitslosigkeit (discouraged labour force). Diese Auswirkungen wurden in der vorliegenden Modellrechnung berücksichtigt.

Kapitalertragsteuer

Die Einführung einer Kapitalertragsteuer von 10% der Erträge aus Einlagen und festverzinslichen Wertpapieren wird sowohl das Zinsniveau als auch die Zinsstruktur und damit die Portefeuille-Entscheidungen der Anleger beeinflussen (Handler in *WIFO*, 1988). Da eine vollständige Überwälzung der Steuer derzeit nicht zu erwarten ist, dürfte das österreichische Zinsniveau um ¼ Prozentpunkt steigen. Das Zinsniveau geht als erklärende Variable in die Investitionsfunktion ein. Bei einer negativen Zinselastizität der Investitionen (im privaten Sektor) von kurzfristig $-0,06$ und langfristig $-0,15$ bedeutet dies *ceteris paribus* eine Dämpfung der Investitionen um kurzfristig 0,18% und langfristig 0,38%.

Unternehmensbesteuerung

Erhebliche Änderungen bringt die Reform für die Unternehmensbesteuerung. Neben der Neugestaltung der Einkommensteuer wird auch die Gewerbesteuer ermäßigt und der Körperschaftsteuersatz auf einheitlich 30% gesenkt⁹⁾. Diese Steuerentlastung der Un-

ternehmen, die sowohl Einkommensteuer als auch Lohnsteuer zahlen, danach zu, ob sie die Ausnahmen in der Einkommensteuererklärung oder in der Lohnsteuerkarte geltend machen. Somit erhält die Position Einkommensteuer in Übersicht 7 nicht nur Steuern aus unternehmerischer Tätigkeit, sondern z. B. auch aus Vermietung und Verpachtung und aus Nebeneinkünften (§ 38 Abs. 4 Einkommensteuergesetz). Für die Einkommensteuerpflicht aus unternehmerischer Tätigkeit bringt die Steuerreform eine Entlastung.

⁹⁾ Die in den Modellgleichungen enthaltenen impliziten Sätze für die Gewerbe- und Körperschaftsteuer wurden für die Simulation entsprechend angepaßt.

ternehmensgewinne stärkt die Eigenkapitalbasis. Die Verringerung der (Grenz-)Steuersätze wird den Nachteil aus dem Wegfall der vorzeitigen Abschreibung überkompensieren (am Investitionsfreibetrag wird festgehalten), sodaß die Kapitalnutzungskosten sinken. Diese Veränderungen sollten auch zunehmend ausländische Investoren anziehen. Mittelfristig ist daher generell mit einer Verbesserung des Investitionsklimas zu rechnen. In der Modellsimulation wurde solchen zunehmenden "Incentive-Effekten" durch eine (exogene) Anhebung der Investitionen im privaten Sektor ab 1990 um bis zu 1% Rechnung getragen (das Vorziehen von Investitionen in das Jahr 1988 könnte 1989 leicht dämpfend wirken).

Indirekte Steuern

Im Zuge der Steuerreform wurden auch indirekte Steuern für einige ausgewählte Güter und Dienstleistungen angepaßt. Der Mehrerlös wird auf rund 1½ Mrd. S geschätzt. Dieser Betrag ging in die Gleichungen für die indirekten Steuern ein; sein Preisefekt wurde in den privaten Konsum gelenkt und erhöht dessen Deflator um ¼ Prozentpunkt.

Ergebnisse

Aus der Modellsimulation geht der Einfluß der Steuerreform 1988 als Differenz zwischen der WIFO-Prognose für die Jahre 1989 bis 1992 (die die Auswirkungen der Steuerreform auch in ihrer Dynamik über die Zeit berücksichtigt) und dem Referenzszenario für diesen Zeitraum hervor. Diese Differenz ist in den Übersichten 1 bis 7 für die meisten Aggregate der Volkseinkommensrechnung in Prozent (der Statusquo-Lösung), für die Steuern und für die Positionen des Staatskontos hingegen in Milliarden Schilling angegeben.

Gesamtwirtschaft

Der Hauptimpuls auf die Gesamtwirtschaft kommt aus der Entlastung der privaten Haushalte von direkten Steuern, die unmittelbar die verfügbaren persönlichen Einkommen erhöht. Der in Übersicht 5 ausgewiesene Effekt auf die verfügbaren Einkommen enthält auch mittelbare Wirkungen einer Erhöhung der Lohnsätze und der Beschäftigtenzahl. Infolge der Steuerreform ist also das verfügbare persönliche Einkommen 1989 um 1,7% und 1992 um mehr als 2% höher als ohne Steuerreform. Die Verbesserung der realen Kaufkraft der privaten Haushalte ist wegen des Preisimpulses, der von der Anpassung indirekter

<i>Übersicht 1</i>				
Reale Nachfrage				
	1989	1990	1991	1992
	Veränderung durch die Steuerreform 1988			
	In %			
Privater Konsum	+0,9	+1,0	+1,0	+1,1
Öffentlicher Konsum	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Brutto-Anlageinvestitionen	+0,4	+1,1	+1,8	+1,9
Inländische Endnachfrage	+0,6	+0,8	+1,0	+1,0
Verfügbares Güter- und Leistungsvolumen	+0,6	+0,8	+0,9	+1,0
Exporte i w S	±0,0	±0,0	±0,0	±0,0
Importe i w S	+0,7	+0,9	+1,1	+1,1
Außenbeitrag	Prozentpunkte -0,3	-0,1	-0,1	-0,0
Brutto-Inlandsprodukt	+0,3	+0,4	+0,5	+0,5
	Mrd S			
Brutto-Inlandsprodukt	+2 873	+3 877	+4 603	+5 055

Steuern ausgeht, etwas geringer. Sie belebt die Konsumausgaben (zu Preisen von 1976) um rund 1% Gleichzeitig wird auch die Sparquote um rund ½ Prozentpunkt angehoben

Die Brutto-Anlageinvestitionen erhalten nicht nur aus der Akzeleratorwirkung der zusätzlichen Nachfrage Impulse, sondern vor allem aus den von der Steuerreform gesetzten "Incentives" Ihr Wachstum beschleunigt sich im Lauf der Simulationsperiode, ihr Volumen erhöht sich dadurch um ½% (1989) bis rund 2% (1992)

Von der Steuerreform sind keine Einflüsse zu erwarten, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Exportwirtschaft unmittelbar verändern könnten Daher werden auch die Exporte gegenüber dem Status-quo-Szenarium nicht verändert Allerdings wird ein erheblicher Teil der durch die

<i>Übersicht 2</i>				
Nominelle Nachfrage und Leistungsbilanz				
	1989	1990	1991	1992
	Veränderung durch die Steuerreform 1988			
	In %			
Privater Konsum	+ 1,1	+ 1,2	+ 1,3	+ 1,3
Öffentlicher Konsum	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Brutto-Anlageinvestitionen	+ 0,5	+ 1,2	+ 1,9	+ 2,0
Inländische Endnachfrage	+ 0,8	+ 1,0	+ 1,2	+ 1,3
Verfügbares Güter- und Leistungsvolumen	+ 0,7	+ 0,9	+ 1,1	+ 1,2
Exporte i w S	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Importe i w S	+ 0,6	+ 0,9	+ 1,0	+ 1,0
Brutto-Inlandsprodukt	+ 0,5	+ 0,6	+ 0,7	+ 0,8
	Mrd S			
Brutto-Inlandsprodukt	+ 7 446	+ 9 931	+ 11 903	+ 14 002
Leistungsbilanz	- 3 627	- 5 489	- 6 720	- 7 204
In % des BIP	Prozentpunkte - 0,2	- 0,3	- 0,4	- 0,4

<i>Übersicht 3</i>				
Deflatoren				
	1989	1990	1991	1992
	Veränderung durch die Steuerreform 1988			
	In %			
Privater Konsum	+0,2	+0,2	+0,3	+0,3
Brutto-Anlageinvestitionen	+0,1	+0,1	+0,1	+0,1
Verfügbares Güter- und Leistungsvolumen	+0,1	+0,1	+0,1	+0,2
Brutto-Inlandsprodukt	+0,2	+0,2	+0,2	+0,2
Exporte i w S	±0,0	±0,0	±0,0	±0,0
Importe i w S	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0
Terms of Trade i w S	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0

Steuerreform induzierten Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern sowie nach Dienstleistungen durch Importe gedeckt werden. Zusätzlich investiert wird voraussichtlich vorwiegend in Maschinen, Fahrzeuge und Einrichtungen mit neuer Technologie — Güter mit hoher Importquote. Die Nachfrage der Konsumenten dürfte sich auf Güter mit höherer Einkommenselastizität wie dauerhafte Konsumgüter und auch Auslandsreisen richten. Die Importe i w S. sind damit im Jahr 1989 um 0,7% und im Jahr 1992 um 1% höher als in der Status-quo-Lösung; im Durchschnitt der vier Jahre wird ungefähr die Hälfte der zusätzlichen inländischen Endnachfrage durch Importe gedeckt werden

Im realen Brutto-Inlandsprodukt schlagen sich die Auswirkungen der Steuerreform kurzfristig mit einer Erhöhung um 0,3% und mittelfristig um ½% bzw 5 Mrd S nieder. Das nominelle Brutto-Inlandsprodukt ist mittelfristig um ¼% oder um 14 Mrd S höher als im Referenzszenario.

Die Importe drücken den Saldo der Leistungsbilanz 1989 um rund 3½ Mrd S und im Jahr 1992 um rund 7 Mrd S, das sind etwa 0,4% des BIP. Die Auswirkungen

<i>Übersicht 4</i>				
Arbeitsmarkt				
	1989	1990	1991	1992
	Veränderung durch die Steuerreform 1988			
	In %			
Unselbständig Beschäftigte	+0,1	+0,2	+0,2	+0,3
Arbeitskräfteangebot	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0
Arbeitsproduktivität ¹⁾	+0,2	+0,2	+0,2	+0,2
	In 1 000			
Unselbständig Beschäftigte	+2 851	+4 993	+6 333	+7 305
Arbeitskräfteangebot	+1 270	+1 307	+1 276	+1 255
Arbeitslose	-1 581	-3 686	-5 057	-6 050
Arbeitslosenrate	Prozentpunkte -0,1	-0,1	-0,2	-0,2
¹⁾ Brutto-Inlandsprodukt je unselbständig Beschäftigten				

Übersicht 5

Einkommen

	1989	1990	1991	1992
	Veränderung durch die Steuerreform 1988			
	In %			
Lohnsumme je Beschäftigten ¹⁾	+ 0,2	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,5
Brutto-Lohnsumme	+ 0,2	+ 0,4	+ 0,5	+ 0,6
Unternehmereinkommen und unverteilte Gewinne	+ 0,7	+ 0,9	+ 1,1	+ 1,2
Volkseinkommen	+ 0,3	+ 0,5	+ 0,6	+ 0,7
Verfügbares persönliches Einkommen	+ 1,7	+ 1,8	+ 1,9	+ 2,1
	Mrd S			
Volkseinkommen	+ 4 047	+ 6 438	+ 7 932	+ 9 665
Verfügbares persönliches Einkommen	+ 17 317	+ 18 640	+ 20 895	+ 23 770
Sparquote	Prozentpunkte + 0,5	+ 0,5	+ 0,6	+ 0,6
Lohnquote ²⁾	Prozentpunkte - 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1

¹⁾ "Privater" Sektor — ²⁾ Brutto unbereinigt

Übersicht 7

Steuern und Sozialversicherungsbeiträge

	1989	1990	1991	1992
	Veränderung durch die Steuerreform 1988			
	Mrd S			
Einkommensteuer	+ 1 200	+ 3 610	+ 3 319	+ 2 220
Lohnsteuer	- 17 292	- 19 542	- 19 943	- 19 953
Körperschaftsteuer	+ 0 601	+ 1 488	+ 1 589	+ 0 992
Gewerbesteuer	+ 0 600	+ 1 285	+ 0 782	+ 0 388
Kapitalertragsteuer I ¹⁾	+ 0 300	+ 0 400	+ 0 400	+ 0 400
Kapitalertragsteuer II ¹⁾	+ 3 500	+ 3 500	+ 3 600	+ 3 700
Beiträge zur				
Arbeitslosenversicherung	+ 0 064	+ 0 123	+ 0 153	+ 0 200
Sozialversicherung	+ 0 361	+ 0 704	+ 0 874	+ 1 138
Krankenversicherung	+ 0 085	+ 0 164	+ 0 204	+ 0 267
Pensionsversicherung	+ 0 278	+ 0 534	+ 0 662	+ 0 864
Unfallversicherung	+ 0 017	+ 0 044	+ 0 056	+ 0 070
Umsatzsteuer	+ 2 930	+ 2 813	+ 3 114	+ 3 323
Mehrwertsteuer	+ 2 930	+ 2 813	+ 3 114	+ 3 323
Zölle	+ 0 010	+ 0 013	+ 0 016	+ 0 017

¹⁾ Kapitalertragsteuer I: bisherige Regelung II: ab 1989

gen auf die Zahlungsbilanz könnten in dem Ausmaß gemildert werden, als infolge der Steuerreform Ausländer in Österreich vermehrt investieren.

Die von der Wachstumsbeschleunigung ausgehenden Beschäftigungseffekte lassen die Zahl der unselbständig Beschäftigten (im privaten Sektor — die Beschäftigung im öffentlichen Sektor bleibt annahmegemäß unverändert) kurzfristig um 0,1% und mittelfristig um 0,3% oder um rund 7 000 Personen steigen. Gleichzeitig wächst auch (wie oben erläutert) das Arbeitskräfteangebot (um rund 1 300 Personen); es wird angenommen, daß aufgrund der demographischen Entwicklung die Reaktion des Angebotes über die Zeit nicht der Dynamik der Nachfrage folgt. Die Arbeitslosenrate reagiert daher kurzfristig kaum auf

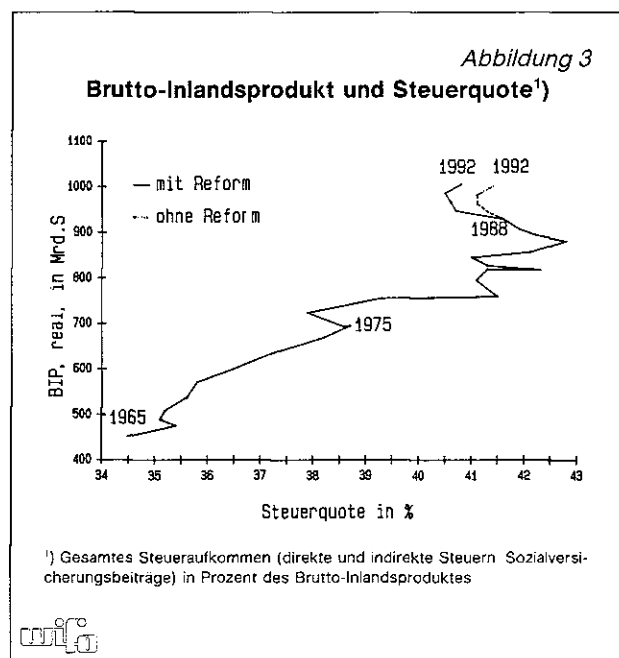
den Beschäftigungseffekt, mittelfristig geht sie um 0,2 Prozentpunkte zurück

Die in Übersicht 3 ausgewiesenen Preiseffekte resultieren fast vollständig aus der Anpassung indirekter Steuern. Sie bewirken gemeinsam mit der erhöhten Arbeitsproduktivität (mit einer gewissen Verzögerung) eine Anhebung der Pro-Kopf-Löhne im privaten Sektor, und zwar mittelfristig um 1/2%. Für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst wurde keine durch die Steuerreform induzierte Lohnanhebung unterstellt.

Übersicht 6

Staatshaushalt

	1989	1990	1991	1992
	Veränderung durch die Steuerreform 1988			
	Mrd S			
Direkte Steuern	- 11 027	- 9 138	- 10 111	- 12 057
Haushalte	- 13 862	- 13 238	- 14 139	- 15 350
Beiträge zur sozialen Sicherheit	+ 0 361	+ 0 703	+ 0 871	+ 1 138
Indirekte Steuern	+ 3 399	+ 3 492	+ 3 983	+ 4 335
Laufende Einnahmen	- 7 266	- 4 941	- 5 267	- 6 585
Öffentlicher Konsum	± 0 000	± 0 000	± 0 000	± 0 000
Lohnsumme	± 0 000	± 0 000	± 0 000	± 0 000
Zinsen für die Staatsschuld	+ 0 534	+ 0 869	+ 1 287	+ 1 859
Sozialtransfers	- 0 134	- 0 321	- 0 460	- 0 566
Laufende Ausgaben	+ 0 401	+ 0 548	+ 0 827	+ 1 291
Sparen	- 7 667	- 5 489	- 6 094	- 7 876
Netto-Schuldenaufnahme	- 7 712	- 5 538	- 6 150	- 7 938
In % des BIP	Prozentpunkte - 0,5	- 0,3	- 0,3	- 0,4
Staatsschuld	+ 7 992	+ 13 121	+ 19 620	+ 26 497



Öffentlicher Sektor

Die Effekte der Steuerreform für den öffentlichen Sektor insgesamt, also den Gesamtstaat im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung geben die Übersichten 6 und 7 wieder. Die außerhalb des Modells berechneten Resultate für die direkten Steuern (vgl. dazu weiter oben) wurden in die gesamtwirtschaftlichen Beziehungen des Modells integriert. Von den Mehreinnahmen aus indirekten Steuern gehen mittelfristig (im Jahr 1992) fast 3 Mrd. S auf die induzierte Nachfrage zurück; das entspricht einem Viertel des Ausfalls an direkten Steuern. Überdies sind aus den Wachstumseffekten Mehreinnahmen an Sozialversicherungsbeiträgen von rund 1 Mrd. S zu erwarten. Die Dämpfung der Arbeitslosigkeit erspart mittelfristig rund $\frac{1}{2}$ Mrd. S an Sozialtransfers. Insgesamt büßt der Staat durch die Steuerreform in den Jahren 1989 bis 1992 jährlich zwischen 5 Mrd. S und 7,3 Mrd. S an laufenden Einnahmen ein. Die zusätzlichen laufenden Ausgaben nehmen in diesem Zeitraum vor allem aufgrund des Zinsendienstes für die wachsende Staatsschuld von 0,4 Mrd. S auf

1,3 Mrd. S zu. Die Netto-Schuldenaufnahme des Staates steigt als Folge der Steuerreform im Jahr 1989 um 7,7 Mrd. S und ist 1990 um rund $5\frac{1}{2}$ Mrd. S, 1991 um 6 Mrd. S und 1992 um 8 Mrd. S (oder 0,4% des BIP) höher, als sie ohne Steuerreform gewesen wäre. Bis zum Jahr 1992 wird die Staatsschuld demnach um $28\frac{1}{2}$ Mrd. S zunehmen. Diese Berechnungen berücksichtigen nicht Vermögensveräußerungen des Staates und auch nicht die "Vorleistungen" auf die Steuerreform im Jahr 1988 im Ausmaß von etwa 5 Mrd. S (Mehreinnahmen infolge diverser Änderungen des Steuersystems: Abschaffung der Investitionsprämie, der Heiratsbeihilfe sowie der Absetzbarkeit erhöhter Werbungskosten, Kürzung der Bausparprämie).

Durch die Steuerreform 1988 sinkt insgesamt die Steuerlast — die gesamtwirtschaftliche Steuerquote (gesamtes Steueraufkommen in Prozent des BIP) — um rund $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt, das reale BIP wird 1992 real um $\frac{1}{2}\%$ höher sein, als es ohne Reform gewesen wäre (Abbildung 3).

*Fritz Breuss
Fritz Schebeck*

Literaturhinweise

Atkinson, A. B., Stiglitz, J. E.: Lectures on Public Economics. London 1980.

Borges, A. M.: 'Applied General Equilibrium Models: An Assessment of their Usefulness for Policy Analysis'. OECD Economic Studies 1986, 7, S. 7-43.

Hagemann, R. P., Jones, B. R., Montador, R. B.: "Tax Reforms in OECD Countries: Motives, Constraints and Practice". OECD Economic Studies, 1988, 10, S. 185-226.

Hall, R. E., Jorgenson, D. W.: "Tax Policy and Investment Behavior". American Economic Review 1967, 57(3), S. 391-414.

Jäger, A.: 'An Alternative Test for Ricardian Equivalence'. Institut für Höhere Studien, Forschungsberichte 1987, (241).

Lehner, G.: 'Hintergründe und Einflüsse der Tarifänderungen' in diesem Heft.

Leiderman, L., Blejer, M. I.: "Modeling and Testing Ricardian Equivalence: A Survey". IMF Staff Papers 1988, 35(1), S. 1-35.

Lucas, R. E.: 'Econometric Policy Evaluation: A Critique'. in Brunner, K., Meltzer, A. H. (Hrsg.): 'Stabilization of the Domestic and International Economy'. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Journal of Monetary Economics Supplement 1976, 5, S. 7-29 (wiederabgedruckt in Lucas, R. E.: Studies in Business Cycle Theory, Oxford, 1981, S. 215-239).

Shoven, J. B., Whalley, J.: 'Applied General-Equilibrium Models of Taxation and International Trade: An Introduction and Survey'. Journal of Economic Literature 1984, 22(3), S. 1007-1051.

Streißler, E.: 'Weltweite Steuerreformen: Konsequenzen für Österreich'. Marktwirtschaftliche Schriften des Carl-Menger-Institutes 1988, (88/04).

WIFO: Volkswirtschaftliche Effekte der Steuerreform 1988, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien 1988.