

Gerhard Lehner

# Zur zweiten Etappe der Steuerreform:

## Vorbemerkung und Zusammenfassung

Die zweite Etappe der Steuerreform bedeutet einen tiefgreifenden Umbau des österreichischen Steuersystems. Er ist der umfangreichste seit mehr als 50 Jahren und erstreckt sich über mehrere Jahre. Die Änderungen der Besteuerung von Getränken und Kraftfahrzeugen sowie die Einführung der Endbesteuerung von Zinsen auf Spareinlagen und festverzinsliche Wertpapiere, die bereits 1992/93 in Kraft getreten sind, können ebenfalls als Teil dieser zweiten Etappe angesehen werden. Mit jenen Maßnahmen, die Anfang 1994 wirksam werden, ist die zweite Etappe der Steuerreform abgeschlossen.

Die vorliegenden Artikel beschäftigen sich daher nicht nur mit den für 1994 geplanten Maßnahmen, sondern analysieren auch jene Bestimmungen, die schon 1992/93 wirksam wurden. Im Gegensatz zur ersten Etappe, die sich fast ausschließlich auf Änderungen der einkommensabhängigen Steuern beschränkte, ist jetzt eine Vielzahl von Steuern in die Reform einbezogen. Dadurch ergeben sich erhebliche Verschiebungen in der Steuerstruktur, aber auch umfangreiche Wirkungen auf den Finanzausgleich, insbesondere auf die Finanzierung der Gemeindehaushalte.

Die wachsende internationale Verflechtung der österreichischen Wirtschaft, die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, der geplante Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und die damit verbundene Niederlassungsfreiheit erfordern es stärker als bisher, steuerpolitische Maßnahmen und Änderungen in der Steuerstruktur im Zusammenhang mit den internationalen Strömungen zu sehen und durchzuführen. Im Gegensatz zu früher können Steuermaßnahmen heute nicht mehr isoliert und ohne Rücksicht auf die internationalen Entwicklungen getroffen werden. Überdies prägen neue Tendenzen der Steuertheorie, die sich in der internationalen Steuerpolitik verstärkt bemerkbar machen, nunmehr auch in Österreich steuerliche Änderungen.

**Die zweite Etappe der Steuerreform erstreckt sich über mehrere Jahre. Sie umfaßt nicht nur jene Maßnahmen, die Anfang 1994 wirksam werden, sondern auch die Änderungen der Besteuerung von Getränken und Kraftfahrzeugen sowie die Einführung der Endbesteuerung von Zinsen, die bereits 1992/93 in Kraft getreten sind. Österreich hat mit dieser zweiten Etappe in einigen Bereichen der Besteuerung international eine Vorreiterrolle übernommen. Die Steuerreform verbessert die Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort Österreich erheblich.**

Das läßt sich am Beispiel der Steuerreformen der achtziger Jahre deutlich zeigen. Sie waren von den sich in der Steuertheorie schon seit Anfang der siebziger Jahre abzeichnenden grundlegenden Änderungen geprägt (Streibler, 1988, Hagemann — Jones — Montador, 1988). Die erste Etappe der Steuerreform in Österreich war ganz in diesen internationalen Trend eingebettet. Für die zweite Etappe fehlt jedoch ein solches internationales Vorbild, nicht zuletzt auch weil sich das internationale Umfeld

der Steuerpolitik zu ändern scheint.

Die zweite Etappe der Steuerreform setzt das Grundkonzept der ersten Etappe zumindest in der Unternehmensbesteuerung fort, indem die (effektiven) Steuersätze durch die Abschaffung der Gewerbesteuer (und auch der Vermögensteuer) gesenkt und gleichzeitig die Steuerbemessungsgrundlagen verbreitert werden (durch die Abschaffung der Investitionsrücklage, Reduzierung des Investitionsfreibetrags, Einschränkung der Bildung von Rückstellungen).

Die vorliegenden Artikel bauen auf einer Studie des WIFO zur zweiten Etappe der Steuerreform auf, die vom Bundesministerium für Finanzen in Auftrag gegeben wurde. Die Studie ging jedoch vom Begutachtungsentwurf aus; hier werden die Änderungen, die sich in der Regierungsvorlage und den parlamentarischen Beratungen ergaben, einbezogen.

Der erste Artikel beschreibt die umfangreichen Änderungen in der Besteuerung von Kraftfahrzeugen (einschließlich der Einführung der Normverbrauchsabgabe), weitere analysieren die Neuordnung der Getränkebesteuerung und die Auswirkungen der Endbesteuerung von Zinserträgen sowie die theoretischen Effekte der geplanten, aber nicht realisierten Kreditsteuer. Mit Hilfe des WIFO-Makromodells wurden die gesamtwirtschaftlichen Effekte dieser zweiten Etappe der Steuerreform errechnet. Die Wirkungen der Erhöhung des Allgemeinen Absetzbetrags und

der Einführung einer Negativsteuer sowie die Effekte der umfangreichen Änderungen der Unternehmensbesteuerung sind Thema der zwei darauffolgenden Artikel. Schließlich werden die Einflüsse der Reform auf Gemeindefinanzierung und Finanzausgleich beschrieben.

### Zusammenfassung

Die zweite Etappe der Steuerreform mußte im Gegensatz zur ersten weitgehend auf internationale Vorbilder verzichten. Sie ist zwar teils eine Fortsetzung der ersten Etappe, teils werden aber auch neue Wege beschritten (etwa durch die Abschaffung der Vermögensteuer oder die Endbesteuerung der Kapitaleinkünfte). Österreich hat daher in einigen Bereichen eine *Vorreiterrolle* übernommen.

Diese zweite Etappe der Steuerreform bringt die umfangreichste Veränderung im österreichischen Steuersystem und auch der Steuerstruktur seit mehr als 50 Jahren. Zum Teil nähert sie die österreichische Steuerstruktur an den Durchschnitt der europäischen Länder an (insbesondere jene der einkommensabhängigen Steuern), teils werden aber die Abweichungen auch größer (etwa in bezug auf die lohnsummenabhängigen Steuern). Dadurch dürfte in späteren Etappen weiterer Anpassungsbedarf bestehen.

Die Reform 1994 hat erhebliche Auswirkungen auf die *gesamtwirtschaftliche Entwicklung*. Gemäß den Berechnungen mit dem Makromodell des WIFO sind die Effekte auf das Wirtschaftswachstum, einzelne Nachfragekomponenten und auch auf die Beschäftigung mindestens ebenso groß wie jene der ersten Etappe, die unmittelbaren budgetären Wirkungen sogar etwas größer. Der Einnahmefall von rund 17 Mrd. S ist höher als in der ersten Etappe. Die Lohnsteuersenkung stärkt die verfügbaren Einkommen und stützt den privaten Konsum.

Wenn man auch das seit Anfang 1993 geltende „Familienpaket“ (Einführung von Kinderabsetzbeträgen) berücksichtigt, das die verfügbaren Einkommen im Jahr um mehr als 5 Mrd. S erhöht, dann wurden die Masseneinkommen in den Jahren 1993/94 insgesamt um rund 18 Mrd. S steuerlich entlastet; das bedeutet für 1994 eine zusätzliche Erhöhung der verfügbaren Einkommen um 1,4%. Die Erhöhung des Allgemeinen Absetzbetrags allein stärkt die verfügbaren Einkommen um knapp 1,0%. Die Anhebung des Allgemeinen Absetzbetrags und die Einführung der Negativsteuer kommen vor allem den Beziehern niedriger Einkommen zugute. Damit und mit der familienpolitischen Maßnahme der Einführung von Kinderabsetzbeträgen wird der Verteilungsaspekt stärker betont als in der ersten Etappe.

Die Abschaffung der Gewerbesteuer und der Vermögensteuer stärkt die *Eigenkapitalbildung*, vor allem in jenen Unternehmen, die bisher diese Steuern aus der Substanz zahlen mußten. Die Eigenfinanzierung der Unternehmen wird dadurch und durch die Endbesteuerung von Dividenden merklich erleichtert.

Die zweite Etappe der Steuerreform bringt erhebliche Impulse für die *Investitionen*. Durch die Abschaffung der Gewerbesteuer und der Vermögensteuer und die damit verbundene Senkung der effektiven Steuersätze werden die

Abschaffung der Investitionsrücklage und die Reduzierung des Investitionsfreibetrags überkompensiert. Daher ist ein deutlicher Impuls für die Investitionstätigkeit zu erwarten. Die Bestimmungen für die Unternehmensbesteuerung sind günstiger als in den meisten (west-)europäischen Industriestaaten. Die zweite Etappe der Steuerreform verbessert die Rahmenbedingungen für den *Industriestandort* Österreich erheblich. Gleichzeitig wird auch die Fremdfinanzierung (im Unternehmensbereich) durch den Wegfall der Hinzurechnungen von Dauerschuldzinsen und Kreditgebühr verbilligt.

Ein Vergleich der unterschiedlichen Wirkungen der Steuerreform auf die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit ergibt, daß durch die Abschaffung der Vermögensteuer und des Erbschaftssteueräquivalents einerseits und die Einführung der Kommunalsteuer andererseits nicht nur die Energiewirtschaft, sondern auch ein erheblicher Teil der Industrie, des Gewerbes und des Handels entlastet wird. Die Dienstleistungsbereiche und die Bauwirtschaft werden hingegen zusätzlich belastet.

Innerhalb des Unternehmenssektors werden in der zweiten Etappe der Steuerreform die Einzelunternehmen und Personengesellschaften stärker entlastet als die Kapitalgesellschaften, für die der Körperschaftsteuersatz steigt. Ferner verschiebt sich die Belastung zwischen jenen Wirtschaftszweigen, die bisher lohnsummen- und gewerbesteuerpflichtig waren und jenen Bereichen, die jetzt (zusätzlich) kommunalsteuerpflichtig werden. Die bisher gewerbesteuerpflichtigen Wirtschaftszweige werden durch die Abschaffung der Gewerbesteuer und die Einführung der Kommunalsteuer um etwa 1,5 Mrd. S entlastet, die anderen Wirtschaftszweige durch die Kommunalsteuer belastet. Insgesamt dürfte die Entlastung des Unternehmenssektors (ohne die Verschiebungen) rund 4 Mrd. S betragen, diese Summe verteilt sich jedoch auf mehrere Jahre.

Unberücksichtigt blieben in der Studie die Liquiditätseffekte aus der Umstellung von Vorauszahlungsterminen einzelner Steuern, weil sich die Untersuchung auf die realen Effekte beschränkt; außerdem sind die Zinseffekte insgesamt gering, da den zusätzlichen Vorauszahlungen auch Zinsgewinne durch die „Rückverlagerung“ von Vorauszahlungsterminen (vom 10. auf den 15. eines Monats) gegenüberstehen.

Den *Einnahmefällen* an Lohnsteuer, Gewerbesteuer, Vermögensteuer, Erbschaftssteueräquivalent, Sonderabgabe von Banken und Kapitalertragsteuer I (wegen der Senkung des Satzes von 25% auf 22%) stehen *Mehreinnahmen* an Einkommensteuer und Körperschaftsteuer (aufgrund der Anhebungen der Vorauszahlungen) sowie an Umsatzsteuer (zusätzliche Vorauszahlung und Verschiebung des Abzugs der Einfuhrumsatzsteuer) gegenüber. Insgesamt sind die Einnahmefälle im Jahre 1994 für alle öffentlichen Haushalte um etwa 7 bis 8 Mrd. S höher als die Mehreinnahmen. Die übrigen Einnahmefälle, insbesondere an veranlagten Steuern, werden erst in den folgenden Jahren spürbar.

Ein wichtiger Aspekt der zweiten Etappe der Steuerreform sind die Einflüsse auf die *Gemeindefinanzierung*. Generell werden die Gemeinden mittelfristig keine Ausfälle erleiden, weil die Einnahmen an Lohnsummensteuer in der Vergan-

genheit und an Kommunalsteuer künftig stärker steigen als jene aus der Gewerbesteuer. Überdies schwanken die Gewerbesteuereinnahmen stärker als die Lohnsummensteuer. Insgesamt wird daher durch die Umstellung die finanzielle Position der Gemeinden längerfristig eher gestärkt, wengleich für einzelne Gemeinden auch über längere Zeit Einbußen möglich sind

Diese zweite Etappe der Steuerreform wird aber *nicht* der *Abschluß* des Umbaus des österreichischen Steuersystems sein. Die weiter bestehenden Abweichungen der Steuerstruktur im Vergleich zu den wichtigen europäischen Industriestaaten, Richtlinien der EG zu verschiedenen Steuern (insbesondere der Umsatzsteuer), der wachsende Steuerwettbewerb zwischen den einzelnen Län-

dern, die zunehmende Internationalisierung der Wirtschaft, der Druck, ökologische Elemente in das Steuersystem einzubauen, aber auch neuere theoretische Überlegungen (etwa der Übergang zur Cash-flow-Besteuerung) werden weitere Etappen in den nächsten Jahren erforderlich machen

#### Literaturhinweise

Hagemann R P Jones, B R Montador R B „Tax Reform in OECD-Countries“ OECD Economic Studies 1988 (10)

Streißler, E Weltweite Steuerreformen Konsequenzen für Österreich Marktwirtschaftliche Schriften des Carl-Menger-Instituts Wien 1988

**Nr. 1**

im  
**Bogendruck**

**Ueberreuter Offsetdruck**  
OFFSETDRUCK CARL UEBERREUTER GESELLSCHAFT N. B. H.

A-2100 KORNEUBURG · INDUSTRIESTRASSE 1 · TEL. (0 22 62) 55 55-0 · FAX (0 22 62) 55 55 116 · TELEX 131 998