

Gerhard Lehner

Anhebung des Allgemeinen Absetzbetrags und Einführung einer Negativsteuer

Die Anhebung des Allgemeinen Absetzbetrags und die Einführung einer Negativsteuer entlasten die Steuerpflichtigen um 13 Mrd. S. Der Anteil der Lohnsteuer an den Masseneinkommen sinkt auf 9,6% (1993 10,3%). Die Maßnahmen bringen den Beziehern niedriger Einkommen größere Vorteile als den höheren Einkommensbereichen. Die Progression wird steiler, die „kalte“ Progression nicht ganz ausgeschaltet.

Im Gegensatz zur ersten Etappe der Steuerreform bleiben in der zweiten Etappe die Grenzsteuersätze unverändert. Mit 1. Jänner 1994 wird allerdings der Allgemeine Absetzbetrag, der das steuerliche Existenzminimum repräsentiert, von bisher 5 000 S jährlich um 3 840 S (320 S im Monat) auf 8 840 S erhöht. Außerdem wird für bestimmte Bezieher (sehr) niedriger Einkommen eine Negativsteuer eingeführt. In Zusammenhang mit diesen Maßnahmen werden vier Aspekte untersucht:

- Wie wirkt sich die Anhebung des Allgemeinen Absetzbetrags auf die durchschnittliche Belastung der Masseneinkommen mit Lohnsteuer aus?
- In welchem Ausmaß werden die Durchschnittsteuersätze in den einzelnen Einkommensbereichen reduziert, und wie groß ist die Steuerentlastung?
- Wie verändern sich der Progressionsgrad und die Einkommenselastizität?
- Welche Veränderungen ergeben sich in der Besteuerung der Realeinkommen, und wie weit ist es gelungen, die „kalte“ Progression auszuschalten?

(Arbeitnehmeranteil) und ist mit der Höhe des Arbeitnehmerabsetzbetrags bzw. des Arbeitnehmerabsetzbetrags und des Alleinverdiener- bzw. Alleinerzieherabsetzbetrags begrenzt. Die Negativsteuer beträgt somit höchstens 1 500 S für Arbeitnehmer ohne Kinder und 3 500 S für alleinverdienende (alleinerziehende) Arbeitnehmer mit Kindern. Die Negativsteuer wirkt wie ein Transfer.

Sie erhöht die verfügbare Einkommen von jenen, die wegen ihres geringen Einkommens aus der Anhebung des Allgemeinen Absetzbetrags nicht den vollen Nutzen ziehen können.

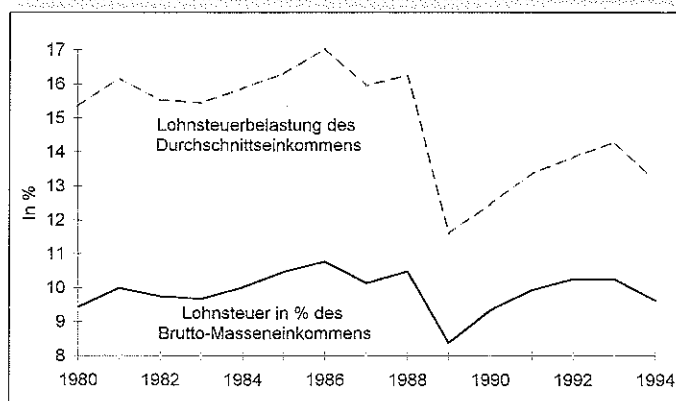
Die Kosten dieser Negativsteuer lassen sich auf etwa 1 Mrd. S schätzen. Andererseits wird ab 1994 eine volle Beanspruchung des Arbeitnehmer- bzw. Verkehrsabsetzbetrags gleichzeitig mit dem Pensionistenabsetzbetrag beim Übertritt in den Ruhestand (während eines Jahres) ausgeschlossen. Außerdem dürfen der Arbeitnehmerabsetzbetrag, der Verkehrsabsetzbetrag und der Pensionistenabsetzbetrag dann nicht in voller Höhe beansprucht werden, wenn sie mehr als 22% der zum laufenden Tarif zu versteuernden lohnsteuerpflichtigen Einkünfte betragen. Diese beiden Maßnahmen bringen Mehreinnahmen von etwa 1 Mrd. S.

Globaler Überblick

Die Anhebung des *Allgemeinen Absetzbetrags* erhöht das verfügbare persönliche Einkommen insgesamt um rund 13 Mrd. S; etwa 12,5 Mrd. S entfallen davon auf die Unselbständigen (Arbeitnehmer und Pensionisten) und 0,5 Mrd. S auf die übrigen Einkommensbezieher. Die *Negativsteuer* gilt nur für jene Steuerpflichtigen, deren nach dem Tarif (einschließlich der Absetzbeträge) ermittelte Einkommensteuer (wegen des geringen steuerpflichtigen Einkommens) negativ ist und denen ein Arbeitnehmerabsetzbetrag und/oder ein Alleinverdiener bzw. Alleinerzieherabsetzbetrag zusteht. Diese Negativsteuer beträgt höchstens 10% der gezahlten Sozialversicherungsbeiträge

Lohnsteuerquoten

Abbildung 1



Durch die vorgesehenen Maßnahmen wird die *Lohnsteuerbelastung der Masseneinkommen* im Jahre 1994 auf 9,6% gesenkt (1993 etwa 10,3%; Abbildung 1). Sie liegt da-

Die Lohnsteuer wirkt, global über einen längeren Zeitraum betrachtet, wie eine proportionale Steuer.

mit wieder auf dem Niveau von Anfang der achtziger Jahre und etwas unter dem Durchschnitt der Periode 1983/1993 (9,9%). Langfristig bleibt somit die Lohnsteuerquote der Masseneinkommen recht konstant. Sie ist seit 1989 mit Ausnahme der Jahre 1992 und 1993 merklich geringer als zwischen 1984 und 1988. Die *Progressionswirkung* wird durch Tarifsenkungen und/oder Anhebung von Absetzbeträgen sowie durch Aushöhlung der Bemessungsgrundlagen mittelfristig weitgehend kompensiert. Die Lohnsteuer wirkt daher, global über einen längeren Zeitraum betrachtet, wie eine proportionale Steuer. Das gilt aber nicht für den einzelnen Steuerpflichtigen.

Durchschnittsteuersätze für niedrige Einkommen spürbar reduziert

Durch die für alle Einkommensbezieher einheitliche Anhebung des Allgemeinen Absetzbetrags um 3.840 S nimmt die Steuerentlastung mit steigendem Einkommen kontinuierlich ab. Dadurch werden die Durchschnittsteuersätze für Steuerzahler mit geringem Einkommen stärker gesenkt als für Bezieher höherer Einkommen. Im Gegensatz zur ersten Etappe der Steuerreform stehen in der zweiten Etappe (bei den Tarifmaßnahmen) die verteilungspolitischen Aspekte wieder stärker im Vordergrund. Das spiegelt sich auch in der Einführung der Negativsteuer.

Im Gegensatz zur ersten Etappe der Steuerreform stehen in der zweiten Etappe (bei den Tarifmaßnahmen) die verteilungspolitischen Aspekte wieder stärker im Vordergrund.

Durch die Negativsteuer erhalten Bezieher sehr geringer Einkommen bis zu 2½% ihres steuerpflichtigen Einkommens (nur durch den Arbeitnehmerabsetzbetrag) rückerstattet. Aufgrund dieser Maßnahme und der Bagatellregelung (bis 7.400 S) sind Monatseinkommen bis 11.500 S ab 1994 steuerfrei.

Die unteren Einkommensbereiche entlastet die Anhebung des Allgemeinen Absetzbetrags kräftig. Für einen erheblichen Teil der Steuerpflichtigen (rund zwei Drittel der gesamten Einkommensbezieher) beträgt die Entlastung (einschließlich der Negativsteuer) mehr als 2% des steuerpflichtigen Einkommens (Übersicht 1). Bezieher von *Durchschnittseinkommen* werden um 1,2% entlastet: Obwohl das Durchschnittseinkommen (brutto) 1994 um 13,5% höher ist als 1991, reduziert sich sein Durchschnittsteuersatz 1994 auf 13,1% (1991 13,4%; Abbildung 1). Er ist damit merklich geringer als in der ersten Hälfte der achtziger Jahre (zwischen 15% und 16%; Abbildung 1).

Für Bezieher hoher Einkommen sinkt der Entlastungseffekt auf bis zu 0,2% des steuerpflichtigen Einkommens.

Veränderung der Durchschnittsteuersätze Übersicht 1

	1993	1994	Differenz 1994 gegenüber 1993
	Durchschnittsteuersatz unter Berücksichtigung des Allgemeinen und des Arbeitnehmerabsetzbetrags		
	In %		In Prozentpunkten
<i>Steuerpflichtiges Einkommen</i>			
50 000 S	0,0	- 2,5	-2,5
60 000 S	0,0	- 2,5	-2,5
70 000 S	0,0	- 2,1	-2,1
80 000 S	0,0	- 1,9	-1,9
90 000 S	0,0	- 0,6	-0,6
100 000 S	3,6	0,0	-3,6
120 000 S	8,3	3,9	-4,3
150 000 S	11,0	8,4	-2,6
200 000 S	16,3	14,3	-1,9
250 000 S	19,4	17,9	-1,5
300 000 S	21,5	20,2	-1,3
350 000 S	24,4	23,3	-1,1
400 000 S	26,6	25,7	-1,0
500 000 S	29,7	28,9	-0,8
600 000 S	31,8	31,1	-0,6
700 000 S	33,2	32,7	-0,5
800 000 S	35,3	34,8	-0,5
1 000 000 S	38,3	37,9	-0,4
1 500 000 S	42,2	41,9	-0,3
2 000 000 S	44,1	43,9	-0,2

Die Erhöhung der Absetzbeträge stärkt daher den verteilungspolitischen Aspekt in der zweiten Etappe der Steuerreform.

Progressionsgrad und Aufkommenselastizität nehmen zu

Der *Progressionsgrad* ist hier als der Quotient zwischen dem Grenzsteuersatz und dem Durchschnittsteuersatz (in den einzelnen Einkommensstufen) definiert. Er gibt wichtige Hinweise, ob und in welchem Ausmaß durch die Erhöhung des Absetzbetrags die Progression steiler wird. Da die Grenzsteuersätze unverändert bleiben und nur die Durchschnittsteuersätze sinken, steigt der Progressionsgrad zwangsläufig, und zwar in den unteren Bereichen stärker als im mittleren und oberen Bereich (Übersicht 2). Die Progression wird also 1994 insgesamt steiler.

Progressionsgrad Übersicht 2

	1993	1994
	Grenzsteuersatz in Relation zum Durchschnittsteuersatz unter Berücksichtigung des Allgemeinen und des Arbeitnehmerabsetzbetrags	
<i>Steuerpflichtiges Einkommen</i>		
100 000 S	6,11	
120 000 S	2,67	5,59
150 000 S	2,00	2,61
200 000 S	1,97	2,23
250 000 S	1,65	1,79
300 000 S	1,49	1,58
350 000 S	1,72	1,80
400 000 S	1,58	1,64
500 000 S	1,41	1,45
600 000 S	1,32	1,35
700 000 S	1,26	1,29
800 000 S	1,42	1,44
1 000 000 S	1,31	1,32
1 500 000 S	1,19	1,19
2 000 000 S	1,13	1,14

Residualeinkommenselastizitäten

Übersicht 3

	1993	1994
	Steigerung des Nettoeinkommens in % bei einer Erhöhung des Bruttoeinkommens um 1%	
<i>Steuerpflichtiges Einkommen</i>		
100 000 S	0,58	1,00
120 000 S	0,85	0,58
150 000 S	0,76	0,74
200 000 S	0,81	0,79
250 000 S	0,84	0,83
300 000 S	0,74	0,73
350 000 S	0,77	0,76
400 000 S	0,79	0,78
500 000 S	0,83	0,82
600 000 S	0,85	0,84
700 000 S	0,75	0,74
800 000 S	0,77	0,77
1 000 000 S	0,81	0,80
1 500 000 S	0,86	0,86
2 000 000 S	0,89	0,89

Durch die Zunahme des Progressionsgrades erhöht sich auch die Aufkommenselastizität. Daher ist damit zu rechnen, daß nach 1994 die Lohnsteuereinnahmen wieder stärker zunehmen. Für das Durchschnittseinkommen erhöht sich durch die Anhebung des Allgemeinen Absetzbetrags der Progressionsgrad von 2,24 auf 2,43, eine Zunahme der (steuerpflichtigen) Einkommen um 1% bedeutet also eine Steigerung der Lohnsteuer um 2,43%.

Ein interessantes Bild über die Progressionswirkungen des Steuertarifs gibt die Veränderung der *Residualeinkommenselastizitäten*. Sie mißt, wie sich bei einer Zunahme des steuerpflichtigen Einkommens um 1% die Nettoeinkommen (Einkommen nach Steuer) verändern (Genser, 1986). An dem grundsätzlichen Bild, das die Tarifanalyse der ersten Etappe im Hinblick auf die Residualelastizitäten zeichnete, ändert die Erhöhung des Allgemeinen Absetzbetrags nichts, weil er gleichmäßig abnehmend wirkt (Übersicht 3). Wie bisher ist für Jahreseinkommen von 300 000 S die Progression besonders spürbar: Eine Einkommensteigerung von 1% erhöht die Nettoeinkommen um nur knapp ¾% (Übersicht 3).

Im oberen Einkommensbereich ist aufgrund der zunehmend proportionalen Wirkung des Tarifs die Residualeinkommenselastizität höher (bei einem streng proportionalen Tarif wäre sie 1). Ebenso ist im unteren Einkommensbereich, wo die Steuerpflicht wegfällt, die Residualeinkommenselastizität 1. Insgesamt zeigen auch die Residualeinkommenselastizitäten, daß die Progression durch die Anhebung des Allgemeinen Absetzbetrags steiler wurde.

„Kalte“ Progression nicht ganz ausgeschaltet

Bei jeder Tarifänderung stellt sich die Frage, ob es gelungen ist, die „kalte“ Progression aus dem Tarif (einschließlich der Absetzbeträge) auszuschalten. Diese kalte Progression entsteht dadurch, daß nominelle Einkommenszuwächse, die die Inflation abgelten, progressiv besteuert werden und deshalb reale Einkommenseinbußen auftreten; die relative Steuerbelastung kann sich so erheblich verschieben.

In der ersten Etappe der Steuerreform wurde durch die massiven Tarifsenkungen die kalte Progression über den gesamten Einkommensbereich ausgeschaltet (Lehner, 1988), es wurde damals festgestellt, daß die kalte Progression für

Besteuerung vergleichbarer Realeinkommen

Übersicht 4

	1989	1994
	Durchschnittsteuersatz unter Berücksichtigung des Allgemeinen und des Arbeitnehmerabsetzbetrags in %	
<i>Steuerpflichtiges Einkommen 1994</i>		
50 000 S	0,0	— 2,5
60 000 S	0,0	— 2,5
70 000 S	0,0	— 2,1
80 000 S	0,0	— 1,9
90 000 S	0,0	— 0,6
100 000 S	1,4	0,0
120 000 S	5,7	3,9
150 000 S	9,0	8,4
200 000 S	13,4	14,3
250 000 S	17,1	17,9
300 000 S	19,6	20,2
350 000 S	21,2	23,3
400 000 S	23,8	25,7
500 000 S	27,5	28,9
600 000 S	29,9	31,1
700 000 S	31,6	32,7
800 000 S	32,6	34,8
1 000 000 S	36,1	37,9
1 500 000 S	40,7	41,9
2 000 000 S	43,0	43,9

einige Jahre aus dem Tarif eliminiert wäre. Um zu bestimmen, wieweit es jetzt gelungen ist, durch die Anhebung des Allgemeinen Absetzbetrags die „kalte“ Progression neuerlich auszuschalten, wurden die Einkommensklassen 1994 mit dem Verbraucherpreisindex auf das Niveau von 1989 deflationiert.

Die Erhöhung des Allgemeinen Absetzbetrags hat nach dieser Berechnung nur für die Bezieher niedriger Einkommen (für steuerpflichtige Jahreseinkommen bis etwa 180 000 S, d. h. 15 000 S pro Monat) die kalte Progression beseitigt (Übersicht 4). In den mittleren und höheren Einkommenschichten ist sie weiter wirksam. Im oberen Bereich beträgt ihr Effekt mehr als 1 Prozentpunkt.

Die „kalte“ Progression ist nur für die unteren Einkommensbereiche vollständig ausgeschaltet worden, im oberen Bereich werden vergleichbare Realeinkommen auch nach 1994 teilweise um mehr als 1 Prozentpunkt höher besteuert als 1989.

Vergleichbare Realeinkommen werden somit auch nach 1994 teilweise um mehr als 1 Prozentpunkt höher besteuert als 1989. Reale Einbußen bleiben in diesen Einkommensbereichen bestehen. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß 1989 auch die oberen Einkommensbereiche real spürbar entlastet wurden. Gemessen am Niveau von 1982 wären daher die realen Einbußen in diesem Einkommensbereich deutlich geringer. Für einen weiten Einkommensbereich werden die Realeinkommen 1994 nicht höher besteuert als 1982.

Literaturhinweise

- Genser, B. „Steuerprogression: Konzepte und quantitative Ergebnisse für Österreich“ in Weigel W., Leithner E., Windisch R. (Hrsg.) Handbuch der österreichischen Finanzpolitik. Wien 1986.
- Lehner, G. „Die Steuerreform 1988: Hintergründe und Einflüsse der Tarifänderungen“ WIFO-Monatsberichte 1988 61(11).