

FRITZ BREUSS  
FRITZ SCHEBECK  
EWALD WALTERSKIRCHEN

## ■ WERTSCHÖPFUNGSABGABE ALS ALTERNATIVE ZU LOHNBEZOGENEN DIENSTGEBERBEITRÄGEN ZUM FAMILIENLASTENAUSGLEICHSFONDS

*Zusammenfassung einer Studie des WIFO im Auftrag der Bundesarbeitskammer • Der Haupteffekt einer aufkommensneutralen Umstellung der Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds auf eine Wertschöpfungsabgabe besteht darin, daß arbeitsintensive Betriebe (z. B. Maschinenbau, Bekleidung, Dienstleistungen) begünstigt, kapital- und gewinnintensive Betriebe im gleichen Maß benachteiligt würden. So würde vor allem die Beschäftigung in den arbeitsintensiven Unternehmen langfristig tendenziell etwas rascher, die Investitionstätigkeit in den kapitalintensiven Unternehmen tendenziell etwas langsamer wachsen.*

Das WIFO geht in seiner Analyse der Auswirkungen einer Umstellung der Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds von lohnbezogenen auf wertschöpfungsbezogene Abgaben davon aus, daß eine solche Umstellung aufkommensneutral erfolgt, d. h. insgesamt keine zusätzliche Belastung der Wirtschaft bringt.

Ein wichtiger Ausgangspunkt der Diskussion um eine Wertschöpfungsabgabe liegt darin, daß die Löhne und Gehälter stark mit Abgaben belastet sind: Die Lohnnebenkosten sind in Österreich im internationalen Vergleich hoch. Dieser Druck kann insbesondere im Bereich arbeitsintensiver Dienstleistungen ein wesentliches Hindernis für die Aufnahme von Beschäftigten sein und darüber hinaus die Schwarzarbeit fördern.

Nach dem Konzept der Wertschöpfungsabgabe wären im Idealfall alle Komponenten der Brutto-Wertschöpfung der Wirtschaftsbereiche in die Bemessungsbasis einzubeziehen. Zusätzlich zur Lohn- und Gehaltssumme sollten insbesondere die (steuerrechtlichen) Gewinne und Abschreibungen – sowie theoretisch auch der Aufwand für Fremdkapitalzinsen, Mieten, Pachten, Steuern und Arbeitgeberbeiträge – die Finanzierungsbasis verbreitern. Die Höhe des Beitragssatzes würde sich durch diese Verbreiterung der Bemessungsbasis von derzeit 4½% der

Wien, 1997 • 66 Seiten • S 400,- •  
Bestellungen bitte an das WIFO,  
Frau Kautz, A-1103 Wien,  
Postfach 91, Tel (0 222) 798 26 01/  
282, Fax (0 222) 798 93 86.

Lohn- und Gehaltssumme auf etwa 2½% der Wertschöpfung (je nach Definition) verringern

Ein Vorteil dieses Konzepts liegt darin, daß die Wertschöpfung besser der Wirtschaftskraft bzw. Leistungsfähigkeit eines Unternehmens entspricht als die Lohn- und Gehaltssumme. Die Wertschöpfungsabgabe ist keine „Maschinensteuer“, sondern eine gleichmäßige Belastung aller Komponenten der Wertschöpfung (einschließlich des Personalaufwands)

Vom Konzept her ähnelt die Wertschöpfungsabgabe einer Umsatzsteuer. Der Unterschied besteht vor allem darin, daß die Wertschöpfungsabgabe auch den Export trifft und den Import entlastet, während die Umsatzsteuer umgekehrt den Import belastet und den Export ausklammert. Makroökonomisch wäre also eine Besteuerung des Umsatzes vorzuziehen, aber diese ist in Österreich bereits so hoch, daß sie außer Diskussion steht.

Wenn man die Wertschöpfungsbasis nach subtraktiver Methode (Umsätze minus Vorleistungen) ermittelte, wäre dies nicht EU-konform: Eine solche Abgabe käme einer zweiten Umsatzsteuer schon sehr nahe, was nach der 6. Mehrwertsteuerrichtlinie, Art. 33, der EU verboten ist. In der Praxis kommt deshalb nur die Addition der einzelnen Wertschöpfungskomponenten zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage in Frage.

Die Diskussion über die Wertschöpfungsabgabe reicht bereits Jahrzehnte zurück. In den siebziger und achtziger Jahren wurde die Wertschöpfungsabgabe vor allem als Instrument zur Finanzierung der Sozialversicherung diskutiert, heute insbesondere auch als beschäftigungspolitisches Instrument.

Die Idee der Wertschöpfungsabgabe beschränkt sich auf eine neue Bemessungsbasis für Arbeitgeberbeiträge (zur Pensionsversicherung, zum Familienlastenausgleich, Kommunalabgabe usw.). Die Arbeitnehmerbeiträge sollen unberührt bleiben, um den Versicherungscharakter und den Konnex zu den Leistungen der Sozialversicherung zu bewahren.

Nach dem gegenwärtigen Finanzierungsmodus des Familienlastenausgleichs (und der gesamten Sozialversicherung) sind lohn- und arbeitsintensive Betriebe benachteiligt, kapital- und gewinnintensive Betriebe dagegen begünstigt.

Das unmittelbarste und gravierendste Ergebnis einer Umstellung von lohnbezogenen auf wertschöpfungsbezogene Abgaben wäre deshalb, daß sich die Belastung der Unternehmen bzw. Branchen gegenüber dem Status quo beträchtlich ändert.

Eine aufkommensneutrale Umstellung würde die Lohnnebenkosten (und damit die Arbeitskosten) senken und die Kapitalkosten im gleichen Ausmaß erhöhen. Arbeitsintensive Betriebe wären deshalb durch eine solche Umstellung begünstigt, kapitalintensive und gewinnträchtige benachteiligt.

Zu den Verlierern einer solchen Umstellung würden auch jene Branchen zählen, die einen hohen Anteil von Selbständigen haben: Selbständige müßten de facto auch Beiträge für ihre eigene Arbeitsleistung zahlen, nicht nur für die ihrer Beschäftigten. Derzeit nehmen die Selbständigen etwa ein Sechstel der familienpolitischen Leistungen in Anspruch, leisten dafür aber kaum Beiträge.

Im allgemeinen wird ein Unternehmen dann Vorteile aus einer Umstellung auf eine Wertschöpfungsabgabe ziehen, wenn sein Personalaufwand mehr als 50% der Brutto-Wertschöpfung (einschließlich Abschreibungen) ausmacht. Liegt dieser Anteil unter 50%, dann zählt das Unternehmen zu den Verlierern der Umstellung, die ja insgesamt ein Nullsummenspiel ist.

Die exponierte Sachgüterproduktion würde durch eine Umstellung des Familienlastenausgleichsfonds auf eine wertschöpfungsbezogene Abgabe begünstigt (sie würde um ½ Mrd. S. weniger zahlen). Eine solche Entlastung des exportorientierten Sektors der Wirtschaft zeigen auch Untersuchungen für Deutschland. Insbesondere arbeitsintensive Branchen, wie z. B. Maschinenbau und Bekleidung, würden davon profitieren. Weiters wären der Handel, der Verkehr und arbeitsintensive Dienstleistungen Nutznießer einer Wertschöpfungsabgabe.

Drei Sektoren wären durch eine Umstellung auf eine Wertschöpfungsabgabe vor allem benachteiligt: die Landwirtschaft (mit ihrem hohen Selbständigenanteil) sowie die kapitalintensiven Sektoren Vermögenswirtschaft und Energiewirtschaft.

Längerfristig sind von einer Umstellung auf wertschöpfungsbezogene Abgaben tendenziell positive Effekte auf die Beschäftigung zu erwarten. Sie ergeben sich vor allem daraus, daß arbeitsintensive Betriebe gegenüber kapitalintensiven an Boden gewinnen. Nach Modellberechnungen würde die Zahl der Arbeitsplätze durch eine Umbasierung der Beiträge zum Familienlastenausgleichsfonds langfristig steigen. Die Simulationen mit dem WIFO-Modell ergaben für das Szenario mit Globalisierungseffekt (Verlagerung von Realkapital ins Ausland) eine Beschäftigungswirkung von +13.000 Personen nach 7 Jahren, für das Szenario ohne Globalisierungseffekt eine Beschäftigungswirkung von +21.000 Personen.

Der gravierendste Nachteil der Einführung einer Wertschöpfungsabgabe liegt darin, daß sie durch die Erhöhung der Kapitalkosten den technischen Fortschritt langfristig bremst und sich damit ungünstig auf Produktivität, Reallohn und Investitionstätigkeit auswirkt. Statisch gesehen ändert sich durch die Umstellung nur die Abgabenbelastung der Branchen, dynamisch gesehen wird jedoch der Prozeß der Kapitalintensivierung, der Verwirklichung technischer Neuerungen, tendenziell verlangsamt.

Der Stimulierung der Beschäftigung durch Senkung der Lohnnebenkosten steht also eine Verlangsamung des Fortschritts von Produktivität und Reallohnen (langfristig um fast 1 Prozentpunkt) gegenüber. Nach den Modell-

rechnungen wird langfristig, d. h. am Ende der Simulationsperiode, ein nahezu gleich hohes Sozialprodukt von mehr Arbeitskräften mit etwas niedrigerem Produktivitäts- und Reallohniveau (als im Vergleichsfall) produziert.

### *A Value-Added Based Contribution as an Alternative to a Wage-Bill Based Employers' Contribution to the Family Allowance Fund – Summary*

In a study commissioned by the Federal Chamber of Labor, the Austrian Institute of Economic Research analyzed the effects of changing the employers' contribution to the Family Allowance Fund from a levy that is based on the wage bill to one that is based on value added. (In addition to wages and salaries, value added comprises mainly profits and depreciation.) This report is based on the assumption that such a change is implemented in a tax-revenue invariant fashion, i. e., that the tax burden on businesses remains the same.

According to the present financing mode of the Family Allowance Fund (and of the whole social security system), firms which are labor intensive and have a high wage bill are at a disadvantage, while firms which are capital intensive and earn high profits are at an advantage. Thus, the most direct and dramatic result of such a change to a value-added based contribution would be a significant change in the tax burden carried by enterprises and sectors vis-à-vis the status quo: a tax-revenue invariant change would lower labor costs (indirect labor costs) and raise capital costs to the same extent. Labor intensive enterprises would benefit from such a change, while capital intensive and profitable enterprises would suffer.

Among the losers would also be those branches of the economy where the share of self-employed is high: the self-employed would then also be required to pay contributions for their own labor, not only for that of their employees. At present, about one sixth of family-oriented benefits accrue to the self-employed, even though their contributions total much less.

In general, an enterprise will benefit from a change to a value-added based tax if the wage bill amounts to more than 50 percent of gross value added (compensation of employees + profits + taxes + depreciation + interest payments, rents and lease payments). If, on the other hand, this share falls below 50 percent, a business firm is likely to belong to the losers. Furthermore, a firm is likely to benefit from this change if it manages to keep taxable profits and depreciation low.

The exposed goods producing sector would benefit from a changeover to value-added based contributions (payments would drop by ATS ½ billion). Similar results have been obtained for the export-oriented sectors in Germany. In particular, labor intensive branches such as the machinery industry and the ap-

parel industry would gain advantages; so would the distribution sector, transportation, and labor intensive service industries.

Three sectors would strongly suffer from such a reform: agriculture (with its high share of self-employed), and the capital intensive sectors, finance, insurance and real estate as well as the energy sector. In the final analysis, it is a political question whether such a shift in the tax burden is feasible and desirable.

In the long term, such a reform would have positive effects on employment and negative effects on investment. The main source of these effects is the expansion of labor intensive industries at the expense of capital intensive ones. According to model simulations, a reform in financing the Family Allowance Fund would yield employment gains of between 13,000 and 20,000, with the scenarios differing with regard to Austria's attractiveness as a location of economic activity.

The most serious disadvantage of introducing a value-added based tax would be the fact that in the long run an increase in capital costs would slow down technical progress and thus depress productivity, real wages, and investment activity. In a static analysis, the reform only alters the tax burden on the various economic branches; in a dynamic analysis, the reform retards the process of capital deepening and the realization of technological innovation.

Thus, the employment gain brought about by a decrease in indirect labor costs is more or less offset by a slowdown in productivity growth and real wages (by almost 1 percentage point in the long run). According to model simulations, output at the end of the simulation period is about as high as in the base line scenario, but is produced by a slightly larger labor force with slightly lower productivity and at slightly lower real wages.

As far as the practical implementation is concerned, the effects of changing the financing modus of the Family Allowance Fund on employment and investment decisions should not be overestimated: these contributions constitute a relatively small part of the overall tax burden; furthermore, the tax burden hardly changes for the great number of enterprises which exhibit an average labor intensity.

Eine Wertschöpfungsabgabe anstelle eines Dienstgeberbeitrags zum Familienlastenausgleichsfonds dürfte in Unternehmen mit durchschnittlicher Arbeitsintensität wenig Einfluß auf die Abgabenbelastung und damit auch auf die Beschäftigungs- und Investitionsentscheidungen haben. Solche Effekte sind langfristig jedoch in jenen Unternehmen zu erwarten, deren Arbeits- bzw. Kapitalintensität weitab vom Durchschnitt liegt.

Eine Wertschöpfungsabgabe hat mit hoher Wahrscheinlichkeit den Vorteil der langfristig größeren Ergebigkeit, da unter den Bedingungen zunehmender Globalisierung weiterhin von einem leicht sinkenden

Lohnanteil an der Wertschöpfung auszugehen ist. Im Zeitraum 1980/1993 wuchs die Wertschöpfung um etwa 13 Prozentpunkte rascher als die Lohn- und Gehaltssumme.

Für eine Umstellung von lohn- auf wertschöpfungsbezogene Abgaben kommen vor allem jene Bereiche in Frage, die mit den Kosten der Arbeitskraft nicht direkt verknüpft sind: die Beiträge zum Familienlastenausgleichsfonds sowie die Kommunalabgabe. In diesen Bereichen ist der Zusammenhang zwischen Beitrag und Leistung ziemlich lose, weil auch Bevölkerungsgruppen davon profitieren, die keine Beiträge zahlen.

Das Vorletzte ist unser Lieblingslogo. Und Ihres?



print  
 versand  
 logistik  
 offsetdruck  
 abo-service  
 digitaldruck  
 druckberatung  
 personalisieren  
 fulfillment-service



**ueberreuter**  
 Print und Digimedi@

digimedia  
 dtp  
 satz/repro  
 grafik-beratung  
 intranet/internet  
 datenkonvertierung  
 digitale fotografie  
 datenbank-management  
 cross-media-publishing

uebrigens; wir machen ihnen gerne ein angebot 02262 789-0