

EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Am Heumarkt 10

A-1030 Wien

Tel.: +43-664-88 73 96 27

www.ecoaustria.ac.at



Wien, Juni 2017

POLICY NOTE No. 16

Die Wertschöpfungsabgabe bremst Investitionen und Wohlstand

Die Wertschöpfungsabgabe bremst Investitionen und Wohlstand

DI Johannes Berger, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Mag. Ludwig Strohner, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Dr. Tobias Thomas, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Juni 2017

Kurzdarstellung:

Österreich weist im internationalen Vergleich eine hohe Abgabenquote auf. Im Jahr 2016 betrug diese 43,4 % des BIP. Damit liegt Österreich im Bereich jener Länder mit hohen Abgabenquoten wie etwa Finnland und Schweden. Lediglich in Frankreich, Dänemark und Belgien lag die Abgabenquote zuletzt noch etwas höher. Daneben ist die Abgabenbelastung aber in einer Reihe von europäischen Ländern deutlich niedriger als in Österreich. Deutschland zum Beispiel weist eine Abgabenquote von 40 % auf, der Schnitt der Europäischen Union liegt gemäß Statistik Austria ebenfalls bei 40 %. Dies belastet Österreich im internationalen Wettbewerb. Neben der absoluten Höhe der Abgabenbelastung spielt aber auch deren Struktur eine wesentliche Rolle für die Entwicklung einer Volkswirtschaft. Fasst man die Abgaben auf Einkommen und Sozialversicherungs- bzw. Lohnsummenabgaben gemäß OECD zusammen, dann liegt Österreich mit knapp 31 % des BIP sogar an erster Stelle unter den betrachteten Ländern. In diesem Zusammenhang wird in der politischen Diskussion u.a. eine Umschichtung der Finanzierung der sozialen Sicherung von den Lohnnebenkosten hin zu einer Wertschöpfungsabgabe vorgeschlagen, die nicht nur überwiegend Löhne und Gehälter belastet, sondern prinzipiell alle Bestandteile der Wertschöpfung, also auch Gewinne, Fremdkapitalzinsen etc.

Auf den ersten Blick sind die ökonomischen Folgen einer solchen Reform uneindeutig, ob die Beschäftigung oder auch der private Konsum zulegen werden oder sogar geringer ausfallen könnten. Die vorliegende Policy Note zeigt auf Basis einer Simulation mit dem allgemeinen Gleichgewichtsmodell PuMA von EcoAustria, dass die aufkommensneutrale Einführung einer Wertschöpfungsabgabe zugunsten einer Senkung der Lohnnebenkosten zu einem mittel- bis langfristig geringeren BIP-Wachstum und auch kurzfristig zu recht deutlichen Einbußen bei den Investitionen führt. Zudem ist mit einem Rückgang der Produktivität zu rechnen. Der private Konsum sinkt leicht und es sind trotz der relativen Vergünstigung des Faktors Arbeit im Vergleich zum Faktor Kapital keine wesentlichen Effekte auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit zu erwarten. Ohne positive Effekte auf dem Arbeitsmarkt und zugleich negativer Effekte auf Investitionen, Wachstum und Konsum ist die Maßnahme aus volkswirtschaftlicher Sicht abzulehnen.

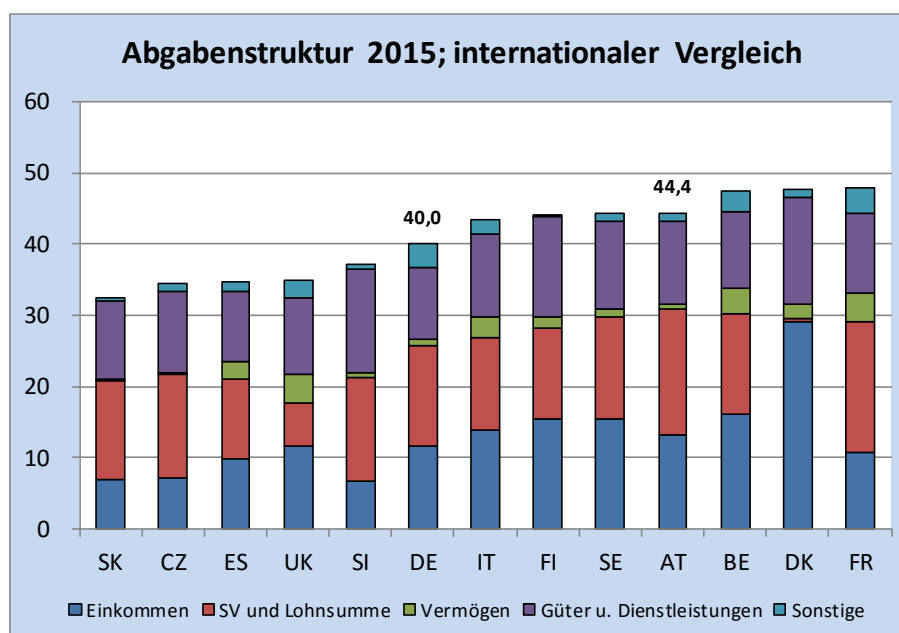
Inhalt

1. HINTERGRUND	1
2. ÖKONOMISCHE EFFEKTE DER WERTSCHÖPFUNGSABGABE.....	2
3. RESÜMEE.....	4

1. Hintergrund

Österreich weist im internationalen Vergleich eine hohe Abgabenbelastung auf. Im Jahr 2015 betrug die Abgabenquote 44,4 % des BIP.¹ Damit liegt Österreich im Bereich jener Länder mit hohen Abgabenquoten wie etwa Finnland und Schweden (siehe Abbildung 1). Lediglich in Frankreich, Dänemark und Belgien ist die Abgabenquote noch etwas höher. Daneben ist die Abgabenbelastung aber in einer Reihe von europäischen Ländern deutlich niedriger als in Österreich. Deutschland zum Beispiel weist eine Abgabenquote von 40 % auf, der Schnitt der Europäischen Union liegt gemäß Statistik Austria ebenfalls bei 40 %. Dies belastet Österreich im internationalen Wettbewerb.

Abbildung 1: Abgabenquote und -struktur (in % des BIP) im europäischen Vergleich, 2015



Quelle: Statistik Austria, OECDStat. Abgabenquote gemäß Indikator 4, d.h. Steuern und Tatsächliche Sozialbeiträge einschließlich unterstellter Sozialbeiträge nach Abzug uneinbringlicher Steuern und Sozialbeiträge. Die Kategorie Sonstige berücksichtigt die Differenz zwischen der Abgabenquote und den einzelnen angeführten Kategorien laut OECD.

Neben der absoluten Höhe der Abgabenbelastung spielt aber auch deren Struktur eine wesentliche Rolle für die Entwicklung einer Volkswirtschaft. Fasst man die Abgaben auf Einkommen² und Sozialversicherungs- bzw. Lohnsummenabgaben gemäß OECD zusammen, dann liegt Österreich mit knapp 31 % des BIP sogar an erster Stelle unter den betrachteten Ländern, auch wenn durch die Steuerreform 2016 eine wichtige Entlastung erfolgt ist.

¹ Durch die Steuerreform reduzierte sich die Abgabenquote in Österreich im Jahr 2016 auf 43,4 %. Der internationale Vergleich der Steuerstruktur ist jedoch für das Jahr 2016 noch nicht verfügbar.

² Die Kategorie „Einkommen“ umfasst Abgaben auf Einkommen, Profite und Kapitalerträge.

In diesem Zusammenhang wird in der politischen Diskussion u.a. eine Umschichtung der Finanzierung der sozialen Sicherung von den Lohnnebenkosten auf eine Wertschöpfungsabgabe vorgeschlagen. Im Gegensatz zu Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsummensteuern belastet eine Wertschöpfungsabgabe nicht nur Löhne und Gehälter, sondern prinzipiell alle Bestandteile der Wertschöpfung, also auch Gewinne, Abschreibungen, Aufwand für Fremdkapitalzinsen, Mieten sowie Steuern und Sozialversicherungsbeiträge. Allerdings sind unterschiedliche Ausgestaltungen vorstellbar, die bestimmte Teile der Bemessungsgrundlage von der Besteuerung ausnehmen. Im Prinzip ist eine Wertschöpfungsabgabe mit einer Umsatzsteuer vergleichbar, jedoch mit einem wesentlichen Unterschied, dem Grenzausgleich: Die Umsatzsteuer behandelt Importe und heimisch produzierte Güter steuerlich gleich, d.h. auch importierte Güter unterliegen der Umsatzsteuer bzw. exportierte Güter sind von der heimischen Umsatzsteuer befreit. Eine Wertschöpfungsabgabe hingegen belastet auch exportierte Güter, während Importe von der Besteuerung ausgenommen bleiben. Somit werden bei der Wertschöpfungsabgabe heimisch produzierte Güter sowohl im Inland gegenüber importierten Gütern als auch im Ausland im Rahmen von Exporten steuerlich benachteiligt.

Ein Beispiel für eine Wertschöpfungsabgabe findet man in Italien mit der IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive). Dabei errechnet sich die Bemessungsgrundlage für die Steuer prinzipiell aus Gewinn zuzüglich Fremdkapitalzinsen plus Personalkosten. Die Gewerbesteuer in Deutschland ist das Relikt einer ehemaligen Wertschöpfungsabgabe, bestehend aus der Gewerbesteuer und einer Lohnsummensteuer. Letztere wurde 1978 abgeschafft.

2. Ökonomische Effekte der Wertschöpfungsabgabe

Um die ökonomischen Auswirkungen einer Wertschöpfungsabgabe in Österreich zu analysieren, wird im Folgenden angenommen, dass mit der Einführung der Wertschöpfungsabgabe Abgaben auf die Lohnsumme um denselben Betrag gesenkt werden. Eine Möglichkeit hierfür ist die Reduktion der Beiträge zum Familienlastenausgleichsfonds. Da die Wertschöpfungsabgabe grundsätzlich nicht eindeutig definiert ist, sind mehrere Ausgestaltungen möglich. Wir gehen davon aus, dass Gewinne, Personalkosten und Fremdkapitalzinsen der Unternehmen der Wertschöpfungsabgabe unterliegen. Dies entspricht im Prinzip der Regelung der IRAP in Italien.

Auf den ersten Blick sind die ökonomischen Folgen einer solchen Reform uneindeutig. Zum einen hat sie zur Folge, dass die Arbeitskosten durch die Reduktion der FLAF Beiträge sinken, während die zusätzliche Besteuerung der Gewinne bzw. der Fremdkapitalkosten im Rahmen der Wertschöpfungsabgabe die Kapitalnutzungskosten der Unternehmen erhöht. Somit ergibt sich, dass der Arbeitseinsatz günstiger wird, was die Arbeitsnachfrage in einem ersten Schritt stärkt. Der Kapitaleinsatz wird jedoch teurer und sollte dementsprechend zurückgehen. Somit ist von einer

Substitution von Kapital durch Beschäftigung auszugehen. Diese Argumentation vernachlässigt jedoch, dass der Rückgang der Kapitalintensität auch zu einem Rückgang der Produktivität der Beschäftigten und somit wiederum zu einer Dämpfung der Arbeitsnachfrage führt. A priori ist ohne Modellsimulation oder empirische Untersuchung nicht eindeutig zu bestimmen, ob die Beschäftigung oder auch der private Konsum zulegen werden oder sogar geringer ausfallen könnten.

Die quantitativen Effekte einer solchen Reform werden mit dem Makromodell PuMA von EcoAustria analysiert.³ Bei der Simulation wird eine Verschiebung der Belastung der Lohnsumme auf Gewinne und Fremdkapitalzinsen im Ausmaß von 1 Mrd. Euro vorgenommen, d.h. die Lohnnebenkosten werden um 1 Mrd. Euro verringert, während die Kapitaleinkommen um 1 Mrd. Euro zusätzlich belastet werden. Da sich die Beschäftigung zwar relativ rasch an geänderte Rahmenbedingungen anpasst, der Kapitalstock jedoch deutlich langsamer, ist auch die Dynamik von Bedeutung.

Tabelle 1: Ökonomische Effekte einer Wertschöpfungsabgabe bei gleichzeitiger Senkung des FLAF-Beitrags

	2. Jahr	5. Jahr	10. Jahr	20. Jahr	Langfristig
BIP	0,05%	-0,04%	-0,12%	-0,18%	-0,24%
Investitionen	-1,02%	-0,88%	-0,76%	-0,70%	-0,74%
Privater Konsum	-0,06%	-0,08%	-0,10%	-0,11%	-0,10%
Nettostundenverdienste	0,29%	0,16%	0,03%	-0,06%	-0,09%
Beschäftigung	0,10%	0,07%	0,03%	0,01%	-0,01%
- geringqualifiziert	0,17%	0,15%	0,13%	0,12%	0,15%
- mittelqualifiziert	0,11%	0,08%	0,05%	0,05%	0,03%
- hochqualifiziert	0,04%	-0,02%	-0,10%	-0,21%	-0,32%
Produktivität	-0,17%	-0,30%	-0,43%	-0,52%	-0,57%
Arbeitslosenquote in Prozentpunkten	-0,03	-0,02	0,00	0,00	0,01

Geringqualifiziert: Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss (ISCED 0-2), Hochqualifiziert: Tertiäre Ausbildung (ISCED 5+). Modellergebnisse sind als Niveaueffekt im Vergleich zum Basisszenario zu interpretieren.

Quelle: EcoAustria, PuMA-Simulationsmodell.

Die Simulationsergebnisse mit PuMA sind in Tabelle 1 im Zeitverlauf dargestellt. Die Ergebnisse sind als Abweichung von einem Basisszenario ohne Reform zu interpretieren. So bedeutet der BIP-Effekt im 10. Jahr nach der Reform mit -0,12 %, dass das BIP um 0,12 % niedriger ausfällt als im Szenario ohne Wertschöpfungsabgabe und ohne Absenkung der Beiträge zum FLAF.

Die Simulationsergebnisse zeigen, dass die Einführung einer Wertschöpfungsabgabe bei gleichzeitiger Absenkung der Lohnnebenkosten kurzfristig einen gewissen Beschäftigungseffekt

³ Das allgemeine Gleichgewichtmodell PuMA von EcoAustria ist ein Nachfolgermodell des Labour Market Model (LMM) der Europäischen Kommission, das die Autoren dieser Policy Note für 14 Volkswirtschaften der Europäischen Union entwickelt haben.

auslöst, der auf mittlere und längere Frist jedoch wieder wegfällt. Die zunächst höhere Arbeitsnachfrage ist Folge der Reduktion der Arbeitskosten durch die Senkung der FLAF-Beiträge. Auf die Arbeitslosenquote hat die Reform hingegen auch kurzfristig kaum einen Effekt. Allerdings würde durch eine derartige Reform die Struktur der Beschäftigung beeinflusst. Im Bereich der niedrigen Qualifikationen würden zusätzliche Arbeitsplätze entstehen, während die Anzahl hochqualifizierter Arbeitsplätze verringert würde. Andererseits führt die Wertschöpfungsabgabe bei Senkung des FLAF-Beitrages zu deutlich weniger Investitionen (0,7 %-0,9 % mittelfristig). Dies hat unter anderem zur Folge, dass die Arbeitsproduktivität im Zeitverlauf gegenüber dem Basisszenario zurückgeht (die Produktivität liegt mittelfristig um knapp ein halbes Prozent niedriger). Die geringere Produktivität je ArbeitnehmerIn führt auch zu einem geringeren BIP-Wachstum. Die Nettoeinkommen fallen infolge der Senkung der FLAF-Beiträge zwar kurzfristig etwas höher aus⁴, mittelfristig entfällt dieser Effekt jedoch wieder und langfristig führt die Reform aufgrund der gesunkenen Produktivität sogar zu niedrigeren Nettostundenverdiensten. Besonders erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass auch der Konsum der privaten Haushalte leicht sinkt. Die Ergebnisse sind qualitativ sehr ähnlich zu jenen von Breuss et al. (1997).⁵

3. Resümee

Insgesamt ergeben die Modellberechnungen, dass die Verschiebung von Lohnsummenabgaben zu einer Wertschöpfungsabgabe die Hoffnung nach einer Belebung des Beschäftigungswachstums allenfalls in der kurzen Frist erfüllt. Mittel- bis langfristig ist keine Erhöhung des Beschäftigungsniveaus zu erwarten. Auch werden keine nennenswerten Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit erzielt. Diesen Effekten steht aber ein spürbar dämpfender Einfluss auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen gegenüber. Vor dem Hintergrund der schwachen Investitionsdynamik in Österreich ist dies als problematisch anzusehen. Zumal durch die Verringerung der Investitionsdynamik das Wachstumspotenzial der österreichischen Wirtschaft nachhaltig abgesenkt wird, sodass Erwerbseinkommen, Konsummöglichkeiten und damit der Wohlstand des Landes beeinträchtigt werden.

Darüber hinaus würde die Einführung einer Wertschöpfungsabgabe dem Ziel einer Vereinfachung der Verwaltung bzw. Reduktion von regulatorischen Kosten für Unternehmen entgegenlaufen. Schon

⁴ Obwohl der FLAF-Beitrag ein Dienstgeberbeitrag ist, führt als Folge der teilweisen Steuerinzidenz auf ArbeitnehmerInnen eine Reduktion zu höheren Nettoeinkommen, siehe z.B. Ebrahimi, P. und F. Vaillancourt (2016). The Effect of Corporate Income and Payroll Taxes on the Wages of Canadian Workers, Fraser Institute.

⁵ Breuss, F., F. Schebeck und E. Walterskirchen (1997). Wertschöpfungsabgabe als Alternative zu lohnbezogenen Dienstgeberbeiträgen zum Familienlastenausgleichsfonds, WIFO Monatsberichte 9/1997, 567-570.

jetzt ergeben international vergleichende Studien wie etwa Paying Taxes⁶, dass Unternehmen in Österreich mehr zeitlichen Aufwand bei der Entrichtung von Abgaben in Kauf nehmen müssen als Unternehmen in Ländern wie der Schweiz, Norwegen oder Finnland. Eine Abschätzung der volkswirtschaftlichen Effekte dieses unternehmerischen Aufwands findet sich etwa in Berger et al. (2013)⁷.

Insgesamt führt die aufkommensneutrale Einführung einer Wertschöpfungsabgabe zugunsten einer Senkung der Lohnnebenkosten zu einem mittel- bis langfristig geringerem BIP-Wachstum und auch kurzfristig zu recht deutlichen Einbußen bei den Investitionen. Zudem ist mit einem Rückgang der Produktivität zu rechnen. Der private Konsum sinkt leicht und es sind trotz der relativen Vergünstigung des Faktors Arbeit im Vergleich zum Faktor Kapital keine wesentlichen Effekte auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit zu erwarten. Ohne positive Effekte auf dem Arbeitsmarkt und zugleich negativer Effekte auf Investitionen, Wachstum und Konsum ist die Maßnahme aus volkswirtschaftlicher Sicht abzulehnen.

⁶ PWC und World Bank Group (2016). Paying Taxes 2017.

⁷ Berger, J., N. Graf, U. Schuh, L. Strohner (2013). Better Regulation in Österreich, in: Wirtschaftspolitische Blätter 4|2013, 633-644.