

# WIFO

TEL. (+43 1) 798 26 01-0

FAX (+43 1) 798 93 86



ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG  
AUSTRIAN INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH

WIEN 3, ARSENAL, OBJEKT 20 • A-1103 WIEN, POSTFACH 91  
P.O. BOX 91, A-1103 VIENNA – AUSTRIA • <http://www.wifo.ac.at>

## Reformperspektiven für die Sozialsysteme und deren Finanzierung

Alois Guger

Nova EUropa Neujahrs-Klausur:

***Europa zwischen globaler Bevölkerungsexplosion und Vergreisung – Zeit für konsistente Politikkonzepte jenseits ideologischer Barrieren***

Politische Akademie der ÖVP

14.-15. Jänner 2011

- **Herausforderungen und strukturelle Probleme des mitteleuropäischen Sozialstaatsmodells**
- **Gesellschaftliches Ungleichgewicht durch überkommene Institutionen**
- **Reformperspektiven einer neuen Sozialstaatsarchitektur**
- **Probleme der Sozialstaatsfinanzierung**
- **Alternative Finanzierungsoptionen**




- **Ungleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung wird weiter zunehmen**
  - **ökonomisch durch Globalisierung und technologischem Fortschritt** (qualifizierte Arbeit wird knapper unqualifizierte relativ "überflüssig")
  - **soziologisch durch mehr homogene Partnerschaften** (erwerbs- und einkommensstarke/schwache Partner finden sich, kinderlose Doppelverdienerhaushalte /AlleinerzieherInnen)
- **Ungleichere Haushaltseinkommen bedeuten:**
  - **steigendes Armutsrisiko für Familien- und Kinder**
  - **Gefahr zunehmender sozialer Vererbung**
- **Demographische Alterung**
  - **Steigende Lebenserwartung**
  - **Niedrigere Geburtenraten als Eltern wünschen**

- **Mitteleuropäischer Sozialstaat basiert auf dem Gesellschaftsmodell der Industriegesellschaft**
  - Es ist erwerbsarbeits- und ehezentriert
  - Vollzeitbeschäftigte und deren Partner sind gut abgesichert (**„male bread-winner model“**)
  - Niedrige Erwerbsbeteiligung durch kurze Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit bedeutet in der Regel unzureichende soziale Absicherung
  - Neue Arbeitswelt stellt größere Flexibilitäts- und Mobilitätsanforderungen
  - Flexibilität, die vor allem von Frauen und Jungen getragen wird, hat geringere soziale Sicherheit zur Folge (**„Flexicurity“** ?)
  - **„Working Poor“** Phänomene nehmen zu und Armutsrisiko steigt

- 
- **Herausforderungen an Sozialstaatsinstitutionen durch neue ‚work-life balance‘**
    - **Individualisierungstendenzen: Neue instabilere Familien- und Partnerbeziehungen (Lebensabschnittspartner.....)**
    - **Neue, weniger lineare und instabilere Erwerbskarrieren**
    - **Neue flexiblere (atypische) Lebensformen gehen mit flexibleren (atypische) Beschäftigungsformen einher**
    - **Frauen überholen quantitativ und qualitativ in den Bildungsinstitutionen**
    - **Demographische Herausforderung → höhere Erwerbsbeteiligung für Frauen und im Alter (Gesundheit am Arbeitsplatz, altersgerechte Arbeitsplätze)**
    - **Anreize auf Arbeitsgeberseite für längere Erwerbsbeteiligung und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf notwendig**

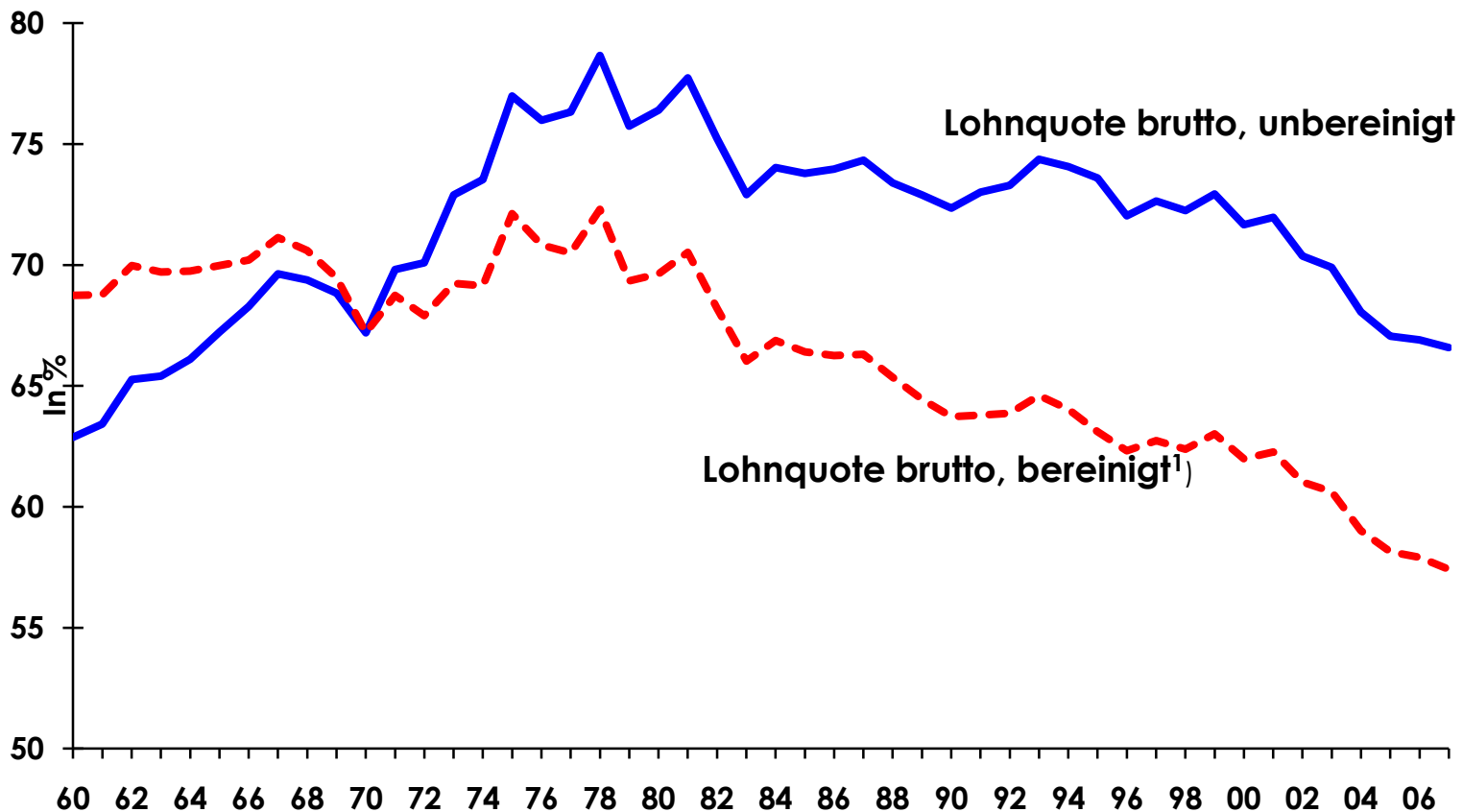
- Institutionen unserer Sozialsysteme entsprechen nicht mehr neuen Anforderungen → **gesellschaftliche Ungleichgewichte**:
  - Demographisch: Geburtenraten bleiben hinter gewünschten zurück
  - Erwerbsbeteiligung, Arbeitszeit und Einkommen zwischen Männer/Frauen, Jung/Alt fallen auseinander
  - Wachsende Qualifikationsdifferenziale durch soziale Vererbung (zu geringe Aufwärtsmobilität Mangel an Qualifizierten)
  - Statusorientierung in Sozialsystemen hemmt Mobilität zwischen öffentlichem und privatem Sektor / Unselbständig- und Selbständigkeit
  - Zu große Erwerbsabhängigkeit im Sozialschutz - Höhere Mindestsicherungen notwendig, um solideren sozialen Schutz gegen Armut zu bieten
  - atypischen Arbeitsformen wird im Sozialschutz zu wenig Rechnung getragen (Mindestlohn, Mindestpension)

- **Weniger Geldtransfers – mehr soziale Dienste**  
*(Wandel vom ‚Transfer- zum Dienstleistungsstaat‘)*
  - **Massive Investitionen in Kinder (Frühkindliche Bildung u. Betreuung) um soziale Vererbung zu verringern** (kognitive Fähigkeiten werden schon sehr früh entwickelt ...)
  - **Qualitativ hochwertige und leistbare Betreuungsinfrastruktur für Kinder und pflegebedürftige Alte und Menschen mit Behinderungen...**
- **Neue Basis: "gender-equality model"** erfordert für Frauen und Männer Vereinbarkeit von Familie und Beruf
  - **Tages- bzw. Wochenarbeitszeit reduzieren und flexibler gestalten**
  - **Betriebe stärker in die Pflicht nehmen (Anreizstrukturen schaffen):**
    - ✓ **Familienfreundlichkeit, Kinderbetreuung**
    - ✓ **rasch alternde Mitarbeiterstruktur:**
      - **Betriebliche Weiterbildung**
      - **Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz**

- **Hohe Steuer- und Abgabenlast auf Faktor Arbeit**
- **Dominanz der Beitragsfinanzierung:  
70% der Sozialausgaben sind beitragsfinanziert**
- **Aushöhlung der Beitragsgrundlagen durch**
  - **Arbeitslosigkeit**
  - **Sinken der Lohnquote bzw.** 
  - **Zurückbleiben der Erwerbseinkommen im Vergleich zu Vermögenserträgen** 
  - **Steigende Lohnunterschiede (Ausfransung an den Rändern, dadurch bleibt die beitragspflichtige Lohnsumme (unter der Höchstbeitragsgrundlage ) zurück** 

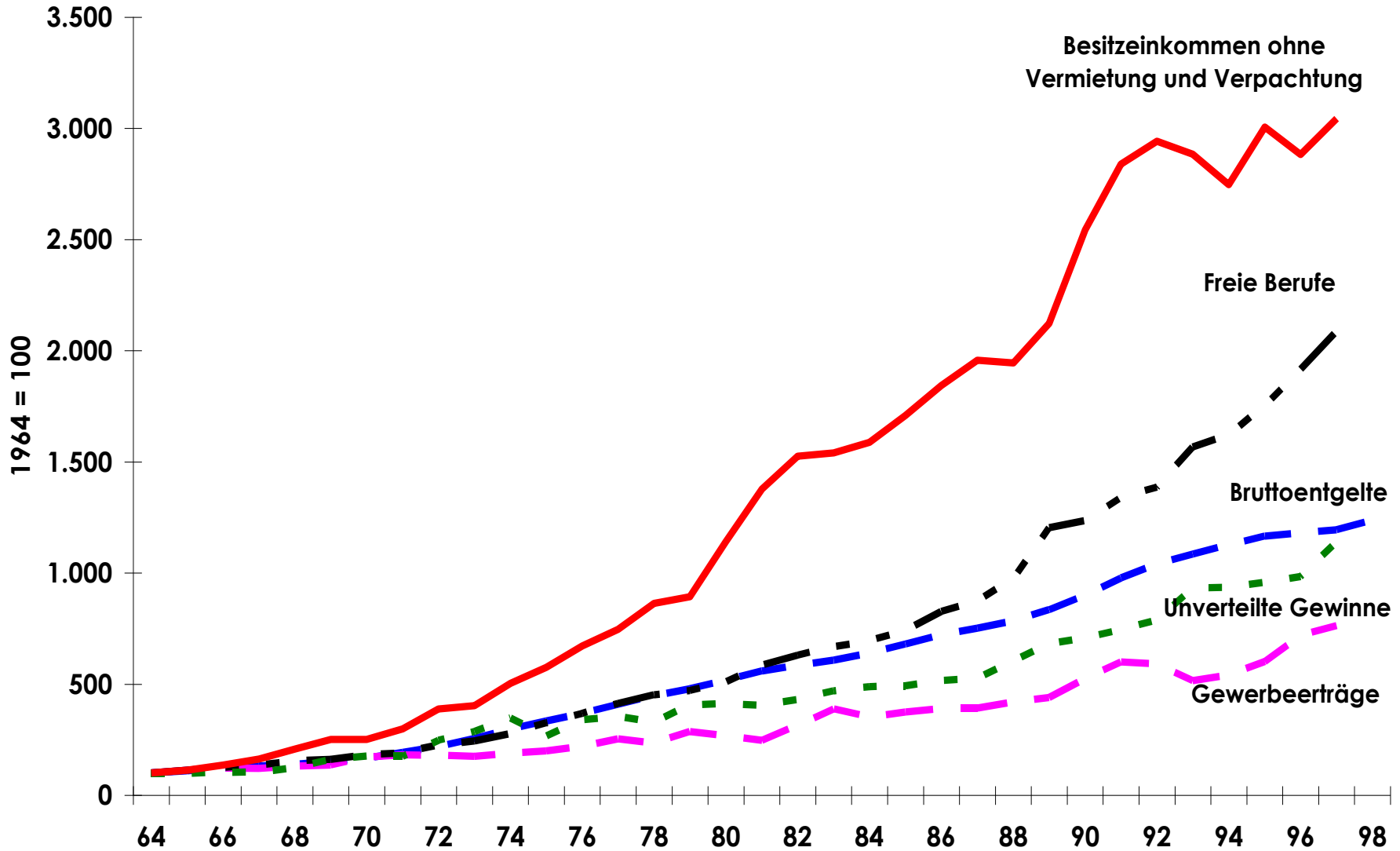


## Anteil der Bruttoentgelte am Nettonationaleinkommen zu Faktorkosten



Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen.





- 
- **Differenzierte Einkommensentwicklung 1995-2006**
    - **Lohneinkommen**
      - bis Höchstbeitragsgrundlage (HBG) + 26 %
      - über HBG (beitragsfrei) + 52 %
    - **Lohnsumme** + 35%
      - da HBG um 36,5 % angehoben wurde → höheres Beitragswachstum
  
  - **Beitragsentwicklung 1995-2006**
    - **KV-Beiträge der Unselbständigen** + 40 %
    - **BIP-Wachstum, nominell** + 47%
    - **Sozialquote\*** (Sozialausgaben in % des BIP)
      - 1995: 28,8%
      - 2006: 28,5%
  
  - **Starke Zunahme der Nicht-Erwerbseinkommen: 1970-1997**
    - **(beitragsfreien) Einkommen aus Vermögen** +1.100 %
    - **Lohneinkommen** + 644 %
- Q: ➤ **Warum sollen nur Erwerbseinkommen beitragspflichtig sein?** 21.02.2011

## ■ Beitragsfinanzierung: Ausweitung der Beitragsgrundlage

- **Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage** für alle Sozialbeiträge der ArbeitnehmerInnen (Ausnahme PV), ArbeitgeberInnen, Selbständige, Bauern und PensionistInnen

jährliches Mehraufkommen in Mill. € (2006)

	Insg.	PV	KV	ALV	UV+WBF+IESG
Arbeitgeberbeiträge	1.700	1.000	300	200	200
Arbeitnehmerbeiträge	600	-	300	200	100

- **Ausweitung der Beitragspflicht auf Vermögenserträge** (ohne HBG)

jährliches Mehraufkommen in Mill. € (2006)

Krankenversicherung	Miet-/Pachterträge	Kest-pflichtige Zinsen
7,5%	100	700

1.000 € Freibetrag (Ertrag v. 50.000€ bei 2% Verzinsung) hieße 300 Mill weniger!

Q.: WIFO-Studie: Analyse alternativer Finanzierungsformen der sozialen Sicherungssysteme

## ■ Verteilungseffekte

durch die Höchstbeitragsgrundlage wirken die SV-Beiträge regressiv;  
d.h. hohe Einkommen haben eine niedrigere relative (in %) Beitragsleistung

- Arbeitnehmerbeitrag in % der gesamten Bruttobezüge

	1.Drittel	2.Drittel	3.Drittel
aktuell	15,4 %	17,8 %	15,0%

## Aufhebung der HBG mit aufkommensneutraler

- Beitragssatzsenkung      13,7 %      16,1 %      16,2 %

- Aufhebung der HBG beseitigt regressiv Verteilungswirkung der SV-Beiträge

## ■ Kurzfristig zur Budgetkonsolidierung:

Erhöhung /Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage


Jährlicher Mehrertrag in Mio. €

	SV
Arbeitgeberbeiträge	1.700
Arbeitnehmerbeiträge	600

## ■ Mittelfristig: Senkung der Beitragssätze (nach 3 Jahren)

- Höherer Ertrag und größere Verteilungsgerechtigkeit (Finanzierung nach Leistungsfähigkeit)
- größere Nachhaltigkeit (hohe Einkommen steigen stärker)
- Geringe Betroffenheit: Nur 10% der Erwerbstätigen betroffen
- Aber: Steueraufkommen verringert
- Vorschlag: 2011-2013: + 2 Mrd. pro Jahr, danach 1 Mrd. für Beitragssenkung

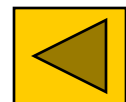
- Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge von Lohnsumme auf die gesamte **Wertschöpfung als Bemessungsgrundlage**
- Umfassende Möglichkeit, die Finanzierungsbasis der Sozialversicherung zu verbreitern
  - Wertschöpfung der Betriebe fast 3x heutige Bemessungsgrundlage
- Vorteile
  - finanziell ergiebiger
  - beschäftigungsfreundlicher, da einseitige Belastung des Faktors Arbeit beseitigt wird
- Probleme
  - Zum Teil starke Umverteilung der Abgaben nach Branchen
  - Vermeidung der Doppelbelastung von Selbständigen
  - Behandlung des öffentlichen Dienstes

- **Verschiebung der Abgaben von arbeits-  
zu kapitalintensiven Betrieben (erwünscht)** 
  - Risiko, dass kapitalintensive Betriebe ihre höhere Belastung rasch auf inländische Preise überwälzen
- **Doppelbelastung von Kleinbetrieben mit  
hohem Beitrag der Selbständigen zur Wertschöpfung**
- **Lösungsmöglichkeit:**
  - Niedrigere Beitragssätze für Kleinbetriebe
  - Einbeziehung der Selbständigenversicherung



	lohnbezogen	wertschöpfungs- bezogen
	In % der Wertschöpfung <sup>1)</sup>	
Sachgütererzeugung	12,0	11,6
Energie	6,8	11,6
Bauwesen	14,6	11,6
Handel	13,6	11,6
Tourismus	14,0	11,6
Banken u. Versicherungen	8,6	11,6
Realitätenwesen u.a.	9,7	11,6
Sonst. Dienstleistungen	16,0	11,6
Insgesamt	11,6	11,6

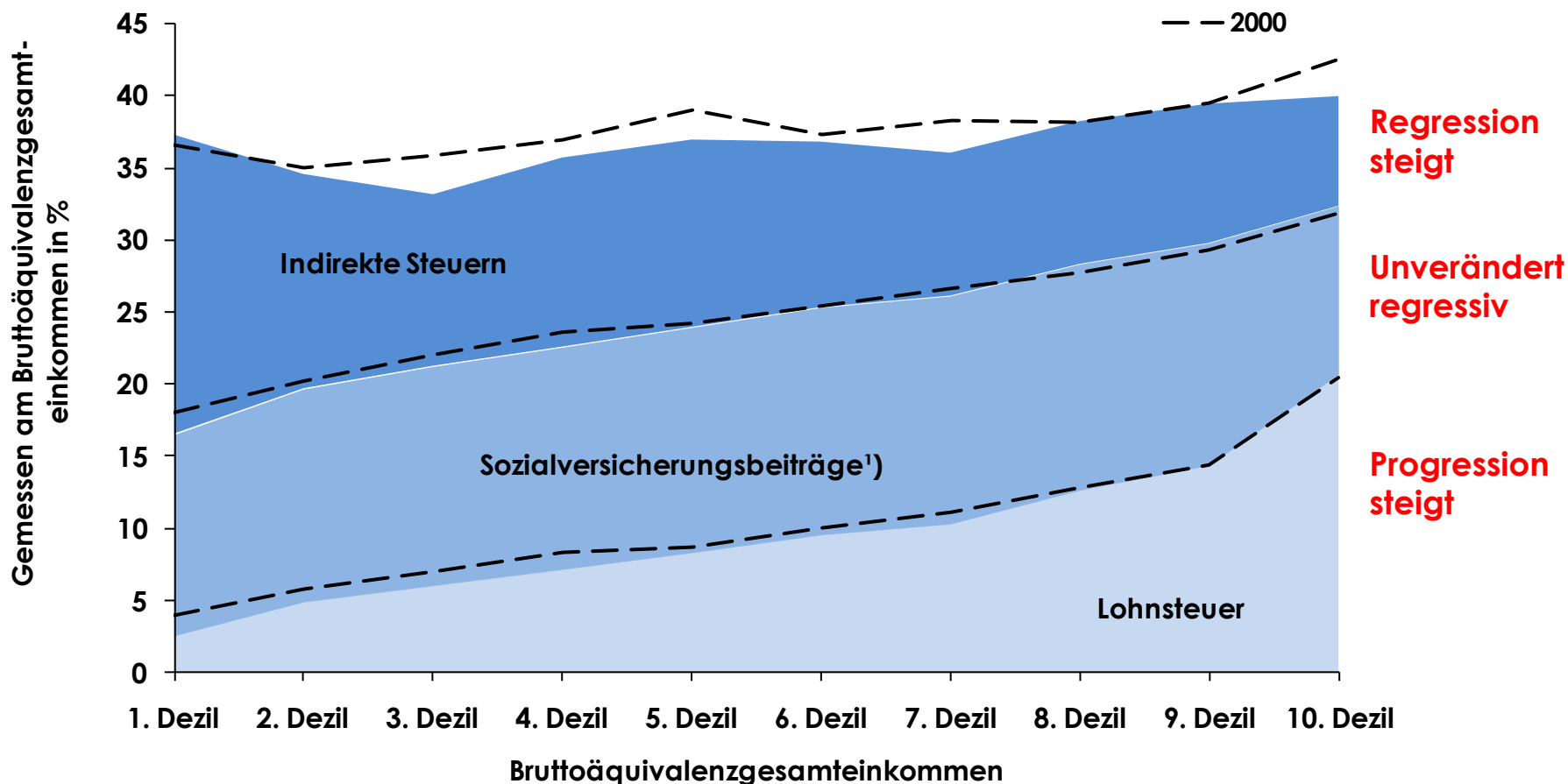
1) Verzerrung durch 1-Personenbetriebe



- **Niedrigerere Beitragssätze:**
  - Arbeitgeberbeiträge und Lohnsummensteuern:  
29,3% der Beitragsgrundlage (Löhne u. Gehälter)  
11,6% der Wertschöpfung
- **Langfristig größere Ergiebigkeit: Auch bei Aufkommensneutralität im Jahr der Einführung**
- **Finanzierung entspricht eher der Leistungsfähigkeit**
- **Wertschöpfungsabgabe impliziert Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage und der Geringfügigkeitsgrenze**
- **Weniger attraktive Alternative: Einheitliche Arbeitgeberabgabe für alle Sozialabgaben (Verwaltungsvereinfachung für Betriebe)**

- **Beitragsfinanzierung:** → hohe Lohnnebenkostenbelastung
  - regressive Verteilungswirkung
  - hohe Akzeptanz
  - hoher Anteil in A, D, F, NL
- **Alternative** → höhere Steuerfinanzierung (UK, SW, DK, Fin)
- **Finanzierung nach der Leistungsfähigkeit?**  
In Österreich wird über Steuer und Abgaben kaum umverteilt
- **Begründung neben Verteilungswirkungen und Lohnnebenkosten**
  - **Versicherungsfremde Leistungen (Mitversicherung)**
  - **Lenkungseffekte bei Gütern mit negativen externen Effekten und Gesundheitsbelastung (Tabak, Alkohol, Treibstoffe...)**

# Abgaben gemessen am Bruttogesamteinkommen Unselbständigenhaushalte



**Das Abgabensystem wirkt in Österreich kaum umverteilend – in Relation zum Gesamteinkommen ist die Abgabenleistung nach Einkommenschichten relativ gleich**

## ■ Einkommensbezogene Steuern:

→ steuerliche Absetzbarkeit der KV-Beiträge

aus §16 EstG (Werbungsausgaben) ausnehmen

- **Verteilungseffekte: → Angleichung der effektiven Belastung**  
zur Zeit: bis ~ 1.000 € 3,75%, bei der HBG: 2,3%
- **Ertrag: + 800 Mio. € an Lohnsteuer**

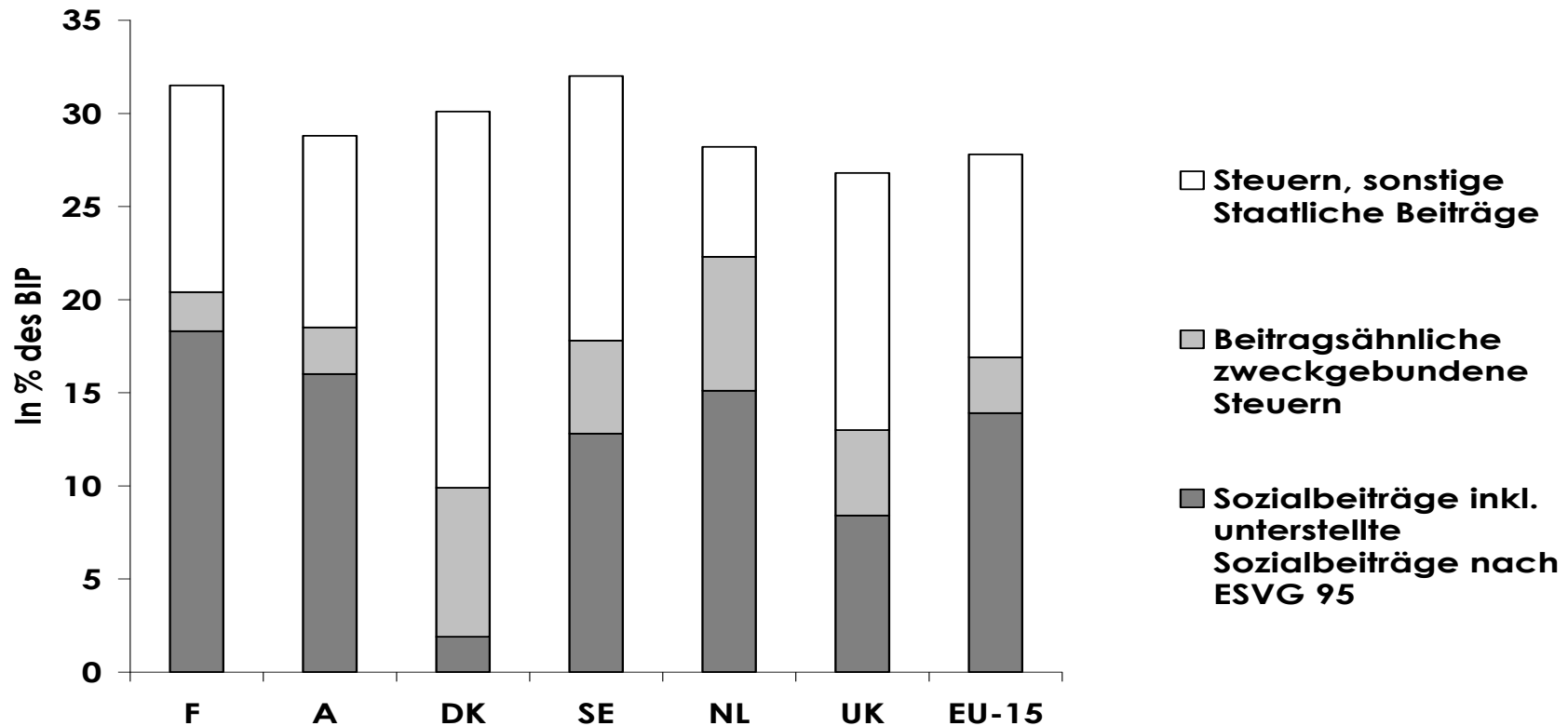
UK und Schweden hoher Anteil direkter Steuern an der Finanzierung des Gesundheitswesens → progressive Verteilungseffekte

## ■ Verbrauchsbezogene Steuern (z.B. Mehrwertsteuer)

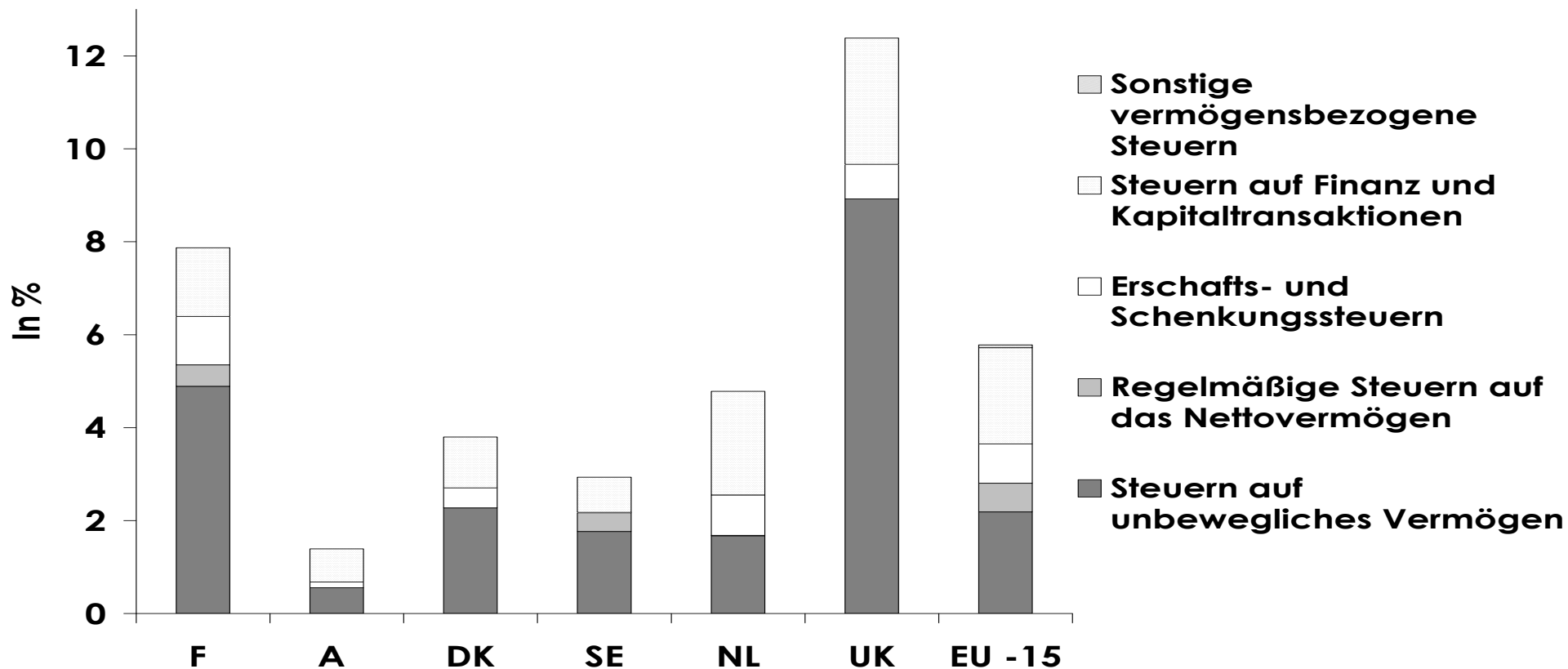
→ regressive Verteilungseffekte wie Beiträge

- **Erhöhung des Aufkommens spezifischer Verbrauchssteuern (Mineralöl-, Tabak-, Alkoholsteuer) um  $\frac{1}{4}$  würde Senkung des SV-Beitragssatzes um  $1\frac{1}{4}$  %-Punkte erlauben**
- **Anhebung der MWST um 1%-Punkt entspräche Beitragssenkung im gleichen Umfang**

- **Vermögensbezogene Steuern:**
  - **starker langfristiger Bedeutungsverlust in Österreich**
    - **progressive Verteilungswirkungen**
    - **Ansetzen an bestehenden vermögensbezogenen Steuern:**
      - **Reform von Erbschafts- und Schenkungssteuer**
      - **verstärkte Ausschöpfung der Grundsteuer v.a. zur Pflegefinanzierung**
      - **Vermögens- bzw. Vermögenszuwachssteuern**
- **Grundsteuer: Ertrag + 5,6 Mrd. € (bei Steuersatz von 1% auf 90% des Verkehrswertes von Grund- und Immobilienvermögen)**
- **Vermögensabgaben in der Höhe des Durchschnitts der EU oder OECD (5 ¼ % des BIP) bräuchten rund 4 Mrd. € höheres Steueraufkommen**
- **Vermögensbezogene Steuern → Pflegefinanzierung**



- Sozialquote: **SE 33%, F 31,2%, A 29%, UK 26,3%**
- Hoher Anteil Beitragsfinanzierung: **F, A, NL**
- Hoher Anteil Steuerfinanzierung: **DK, UK**



- Österreich hat das niedrigste Aufkommen vermögensbezogener Steuern innerhalb der EU-15: **UK 12%, F 8%, Ö 1,4%**



- **Finanzierungsbedarf für Pflegevorsorge wird erheblich steigen**
- **Skandinavien: Pflege ist Teil des allgemeinen staatlichen Gesundheitsdienstes** (und steuerfinanziert)
- **Finanzierungsinstrumente:**
  - ✓ **Allgemeiner Steuertopf**
  - ✓ **Versicherung (eigene oder Teil der Krankenversicherung)**
    - Beitragsfinanzierung
    - Umlagefinanziert oder kapitalgedeckt
  - ✓ **Fonds (kapitalgedeckt oder umlagefinanziert z.B. FLAF)**
  - ✓ **Mischformen: z.B.**
    - Geldleistungen aus allgemeinem Steuertopf
    - Sachleistungen aus Versicherung oder Fonds

## Mittleres Szenario

Aufwand in Mio. Euro (zu Preisen 2006)

Prozentueller Anstieg (Basis 2006)

Jahr	Aufwand in Mio. Euro (zu Preisen 2006)			Prozentueller Anstieg (Basis 2006)			
	Bundes- und Landespflegegeld	Sachleistungen	In % des realen BIP	Gesamte Geld- und Sachleistungen	Geldleistungen	Sachleistungen	Gesamtkosten
2006	1.922,9	1.332,3	1,13	3.255,2			
2010	2.157,7	1.807,3	1,29	3.965,0	12,2	35,6	21,8
2015	2.352,6	2.427,9	1,43	4.780,5	22,3	82,2	46,9
2020	2.507,9	3.134,3	1,56	5.642,2	30,4	135,2	73,3
2030	3.041,9	5.410,3	1,96	8.452,1	58,2	306,1	159,7
<b>2010-2030</b>	<b>+ 880</b>	<b>+ 3.600</b>		<b>+ 4.500</b>			

**WIFO-Schätzung: Zunahme der Pflegekosten 2006 – 2030 rund 160%**

- **Versicherung: Beitragsfinanzierung:**
  - ✓ Beitragsgrundlage: Löhne, alle Erwerbseinkommen
  - ✓ Höchstbeitragsgrundlage
  - ✓ Probleme: Verteuerung des Faktors Arbeit, Regressivität
- **Pflegeversicherung** nach Muster der KV oder Teil der KV
  - ✓ **Verbreiterung der Beitragsgrundlage**
    - Kest-pflichtige Kapitalerträge (7,65% 2008: +765 Mio.€)  
2008: 1% hätte 100 Mio. € gebracht
    - Vermietung und Verpachtung (2008: +80 Mio.€)
  - ✓ **An- / Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage (2008) um**
    - +25% hätte bei 1% Beitragssatz +40 Mio. € (2010: +42 Mio. €)
    - +50% bringt +64 Mio. € (2010: 69 Mio. €)
    - Aufhebung der HBG: +113 Mio. € (122 Mio. €) gebracht
  - ✓ **Wertschöpfungsabgabe:** wären 2000 die AG-Beiträge auf eine Wertschöpfungsabgabe umbasiert worden, wäre 2005 das Beitragsaufkommen um 900 Mio.€ höher gewesen

**Anhebung der KV-Beiträge um 1 Prozentpunkt ergibt Erhöhung des Beitragsaufkommens**

	Alle KV-Träger	ASVG inkl. Pensionisten
	in Mrd €	
2009	1,420	1,100
Prognose 2010	1,480	1,130
Prognose 2014*)	1,702	1,300

**Q: Statistik Austria, Eigene Berechnung, WIFO Prognosen: letzte verfügbare Mittel- (Jänner 2010) und kurzfristige (Juni 2010)**

## ■ **Fondsfinanzierung:**

### ✓ **Kapitalgedeckter Fonds scheidet**

- aus Mangel an Vermögenswerten
- bzw. langer Ansparzeit aus

### ✓ **Umlagefinanzierter Fonds hat großen Gestaltungsspielraum und ist Mischformen verträglich:**

- Steuerfinanzierung z.B. vermögensbezogene Steuerteile
- Beitragsfinanzierung z.B. durch Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage oder Verbreiterung der Beitragsgrundlage z.B. in KV um Vermögenserträge

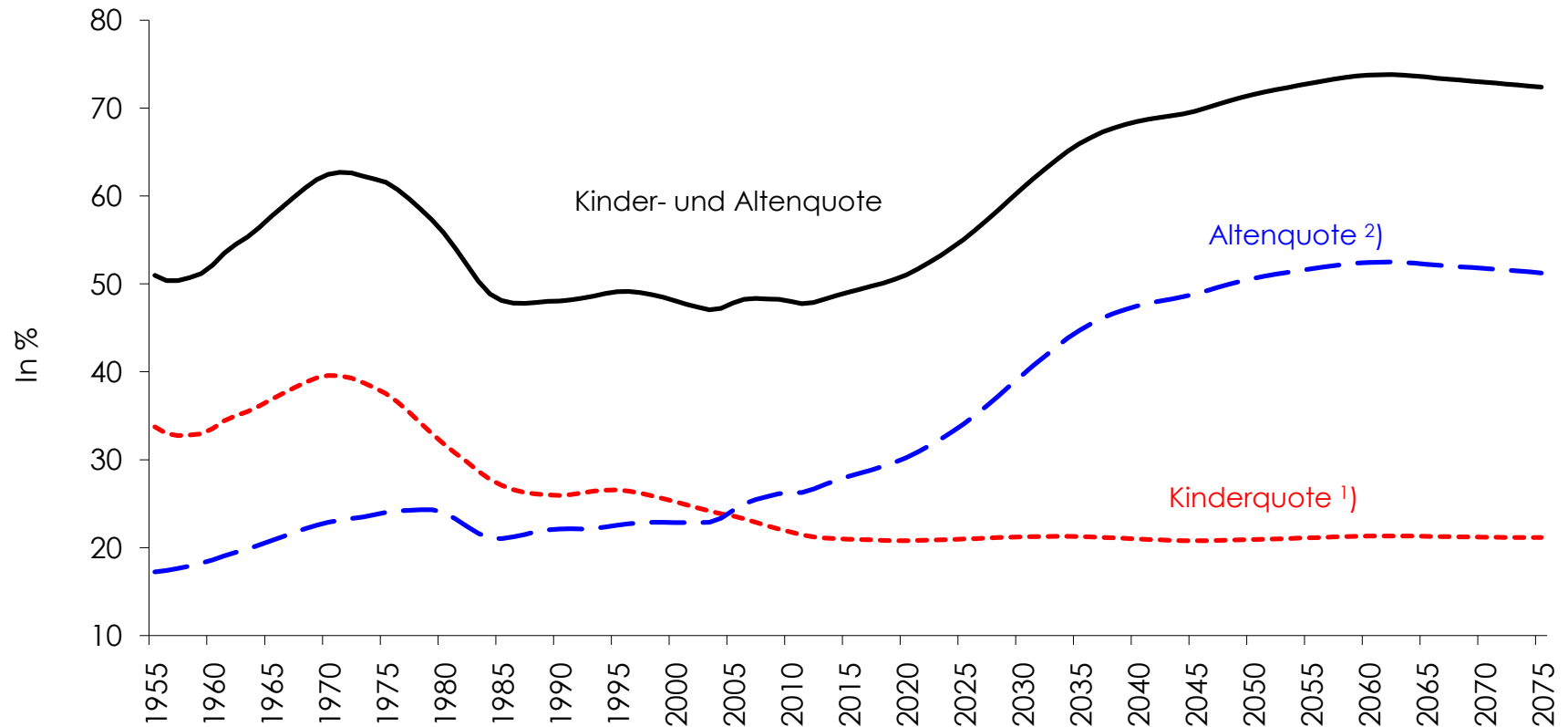
- **Argumente für die Heranziehung von vermögensbezogenen Steuern z. B. über Fonds**
  - ✓ Starke Belastung der Erwerbseinkommen mit SV-Beiträgen und Einkommenssteuern, vernachlässigbare Vermögensbesteuerung
  - ✓ Vermögensbezogene Steuern im internationalen Vergleich sehr gering
  - ✓ Hohe Dynamik der Vermögenserträge und die starke Zunahme ihres Anteils am Volkseinkommen
  - ✓ Zu erwartender Anstieg der vererbten Vermögen (Erbengeneration)
  - ✓ Fehlende Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit : Steuer- und Abgaben wirken in Österreich kaum progressiv
  - ✓ Allgemeine vermögensbezogene Finanzierung statt Vermögenszugriff und generellen Selbstbehalt bei sozialen Diensten
    - Familienaspekt: Pflegebedürftige mit Kindern sparen eher Vermögen an, sind also schlechter als jene ohne Kinder gestellt
- **Gegenargumente:**
  - ✓ Verschlechterung der wettbewerbspolitischen Bedingungen (?)
  - ✓ Internationale Kapitalmobilität (allerdings: Spielraum!?)

- 
- **Gesellschaftlicher und ökonomischer Wandel erfordert eine Reform der Sozialstaatsfinanzierung**
  - **diese könnte kurzfristig auch als Teil der Budgetkonsolidierung genutzt werden**
  - **Diese Arbeit hat alternative, aber kombinierfähige, Ansätze dargestellt und ihre Ertrags- und Verteilungswirkungen analysiert:**
    - **Ausweitung der Beitragsgrundlage durch**
      - ✓ *Änderung der Höchstbeitragsgrundlage*
      - ✓ *Einbeziehung weiterer Einkunftsarten (Vermögenserträge)*
    - **Umwandlung des Arbeitgeberbeitrags in Wertschöpfungsabgabe**
    - **Ausweitung der Steuerfinanzierung**

**Danke!**



### Demographische Abhängigkeitsquoten insgesamt



1) Anteil der unter 15-Jährigen an den 15- bis 64-Jährigen.– 2) Anteil der 65-Jährigen und Älteren an den 15- bis 64-Jährigen.

<b>Personalaufwand</b>	<b>58,7%</b>
<b>Abschreibungen</b>	<b>15,2%</b>
<b>Zinsaufwand</b>	<b>5,3%</b>
<b>Betriebsüberschuss</b>	<b>20,8%</b>
Gewinne der Selbständigen	10,9%
Gewinne der Kapitalgesellschaften	7,8%
Sonstige freiwillige Sozialleistungen und Stat. Differenz	2,1%
<b>Wertschöpfung</b>	<b>100,0%</b>