

Schweickert, Rainer; Wiebelt, Manfred

Article — Digitized Version

Finanzpolitik im Aufholprozeß: Lehren aus Europa, Lateinamerika und Asien

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Schweickert, Rainer; Wiebelt, Manfred (1996) : Finanzpolitik im Aufholprozeß: Lehren aus Europa, Lateinamerika und Asien, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 3, pp. 318-344

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1689>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Finanzpolitik im Aufholprozeß – Lehren aus Europa, Lateinamerika und Asien

Von Rainer Schweickert und Manfred Wiebelt

Eine Reform des Staatshaushalts ist von zentraler Bedeutung im Bemühen von Entwicklungsländern, makroökonomische Stabilität herzustellen und wirtschaftlich aufzuholen. Dies gilt sowohl für die traditionellen Entwicklungsländer als auch für die ehemals sozialistischen Transformationsländer in Osteuropa, die, gemessen an ihrem Einkommensniveau, eindeutig der Gruppe der Entwicklungsländer zuzurechnen sind. Deshalb stehen in vielen Entwicklungsländern sowie in allen Transformationsländern Reformen des Staatshaushalts an bzw. sind bereits im Gange. Angesichts dieser Tatsache ist die Schaffung von Entscheidungshilfen bei der Auswahl einer optimalen Strategie von höchster Relevanz. Kann eine mittelfristige Zielsetzung schon bei laufenden Reformmaßnahmen berücksichtigt werden, so können erhebliche Kosten gespart werden, die bei einer späteren Umgestaltung anfallen würden, bzw. dauerhafte Ineffizienzen vermieden werden, wenn sich eine solche Umgestaltung aufgrund institutioneller Verhärtungen als unmöglich herausstellt.

Während in der Literatur inzwischen ein weitgehender Konsens darüber besteht, auf Inflations- und Handelssteuern sowie auf eine Kreditfinanzierung weitgehend zu verzichten, gibt es keine eindeutigen Aussagen über die Gestaltung der Steuerstruktur bzw. über die anzustrebende Steuerquote (Weltbank 1988). Deshalb haben Hussain und Stern (1993) als „Daumenregel“ vorgeschlagen, mittelfristig die Steuerstruktur und die Steuerquote von westlichen Industrieländern anzustreben. Das würde bedeuten, daß – bei einer Steuerquote von knapp über 30 Prozent – 2/3 des Steueraufkommens von Einkommensteuern und 1/3 von heimischen Verbrauchsteuern bestritten werden sollten. Dieser Vorschlag basiert im wesentlichen auf zwei Überlegungen. Erstens folge die Implementierung der einzelnen Steuerarten in westlichen Industrieländern in etwa den in der Theorie der optimalen Besteuerung aufgestellten Steuergrundsätzen. Zweitens sei eine Angleichung der Steuersysteme deshalb notwendig und zweckmäßig, weil Transformations- und Entwicklungsländer enge Handelsbeziehungen mit westlichen Industrieländern anstreben würden.

Diese Argumente stehen jedoch auf schwachen Füßen. Zum einen wird das Steuersystem in Industrieländern zunehmend kritisiert. Dies betrifft insbesondere die hohe Einkommensbesteuerung (Rose 1990) und die Sozialabgaben (Vaubel 1993). Zum anderen kann dem Harmonisierungsargument entgegengehalten werden, daß gerade das Steuer- und Abgabensystem ein Instrument des institutionellen Wettbewerbs ist, mit dessen Hilfe sich Transformations- und Entwicklungsländer in der internationalen Arbeitsteilung Standortvorteile verschaffen können (Siebert und Koop 1993; Sinn 1992).

Es ist außerdem plausibler anzunehmen, daß vor allem die Gestaltung des Staatshaushaltes in erfolgreichen Schwellen- und Entwicklungsländern als Vorlage für Steuerreformen in anderen Entwicklungs- und Transformationsländern dienen sollte. Schließlich hat die Haushaltspolitik in erfolgreichen Ländern den Aufholprozeß zumindest nicht beeinträchtigt, wahrscheinlich sogar begünstigt. Als Entscheidungskriterien sind letztendlich sowohl allgemeine Effizienz- und Verteilungswirkungen als auch länderspezifische institutionelle Rahmenbedingungen zu beachten. Es ist davon auszugehen, daß weder ein für alle Länder optimales Steuersystem existiert, noch daß das optimale Steuersystem ausschließlich durch länderspezifische Umstände geprägt wird.

Ziel dieses Beitrags ist es, die Entscheidungsalternativen und grundsätzlichen Thesen zur Gestaltung des Staatshaushalts in Entwicklungs- und Transformationsländern herauszuarbeiten. Dazu dient zunächst ein Überblick über die theoretischen Zusammenhänge und die vorliegende empirische Evidenz aus Simulationsanalysen. Anschließend werden erfolgreiche Schwellen- und Entwicklungsländer identifiziert und diskutiert, ob es idealtypische europäische, lateinamerikanische und asiatische Strategien gibt.

Theoretische Konzepte zur Gestaltung von Steuerstruktur und Staatsaufgaben

Die aus der normativen Theorie der Besteuerung abgeleiteten theoretischen Konzepte leiden entweder unter eingeschränkter praktischer Relevanz (Lindbeck 1991: 122 ff.) oder sie zielen eher auf die optimale Gestaltung einzelner Steuern ab als auf die optimale Gestaltung von Steuersystemen (Burgess und Stern 1993: 789 ff.; Newbery und Stern 1987). Löst man das Abstraktionsniveau der normativen Theorie auf, so lassen sich für die indirekte Besteuerung sowie für die direkte Besteuerung von persönlichem Einkommen, von Unternehmen und von Vermögen sogenannte Steuerprinzipien ableiten (Hussain und Stern 1993: 16 ff.), die als Orientierung für die Politikberatung dienen können:

- Bei der indirekten Besteuerung sollten Endprodukte und nicht Zwischenprodukte besteuert werden. Ausnahmen müssen durch Gesichtspunkte gerechtfertigt sein oder durch Schwierigkeiten bei der Besteuerung von Endprodukten. Die Diskriminierung ausländischer Produkte durch Zölle sollte vermieden werden, wenn andere Steuerquellen zur Verfügung stehen.
- Persönliche Einkommensteuern sollten sowohl unter Effizienz- als auch unter Gesichtspunkten möglichst alle Formen des Einkommens umfassen. Dies schließt Einkommen aus Vermögen mit ein. Die Besteuerung von Unternehmen ist nur als Bestandteil der persönlichen Einkommensbesteuerung zu rechtfertigen. Ausnahmen bilden lediglich die Abschöpfung von Monopolrenten und die Besteuerung ausländischer Staatsbürger.
- Differenzierte Steuersätze können durch Effizienz-, Verteilungs- und Aufkommensgesichtspunkte gerechtfertigt werden, sollten jedoch aufgrund von Informations- und Administrationsproblemen möglichst vermieden werden.

Diese Steuergrundsätze erlauben jedoch lediglich die optimale Gestaltung jeder einzelnen Steuerart (Newbery und Stern 1987). Demgemäß gibt es zur optimalen Gestaltung einzelner Steuerarten, wie etwa der Einkommensteuer und der Mehrwertsteuer, umfangreiche Literatur sowohl für die traditionellen Entwicklungsländer (vgl. z. B. Lewis 1984; Bird 1992) als auch für die postsozialistischen Transformationsländer (vgl. z. B. Tanzi 1992; 1993). Dabei legen die Steuergrundsätze eine Besteuerung des Endverbrauchs – z. B. durch eine Mehrwertsteuer – und des persönlichen Einkommens auf möglichst breiter Basis und mit möglichst einheitlichem Steuersatz nahe (Musgrave 1987). Hussain und Stern (1993) argumentieren, daß die Steuersysteme westlicher Industrieländer weitgehend diesen Steuergrundsätzen entsprächen und deshalb als Vorbild für den Aufbau von Steuersystemen in Transformations- und Schwellenländern dienen könnten.

Aus der Tatsache, daß einzelne Steuern in westlichen Industrieländern entsprechend den Steuergrundsätzen erhoben werden, läßt sich jedoch nicht ableiten, daß auch die grundsätzliche Steuerstruktur und die Steuerquote übernommen werden sollten. Zunächst ist zu bedenken, daß die Steuergrundsätze aus partialanalytischen Modellen abgeleitet wurden, bei denen einzelne Steuerarten jeweils isoliert betrachtet und die Existenz anderer Steuern vernachlässigt werden (Ahmad und Stern 1991; Burgess und Stern 1993: 789). Dies ist jedoch problematisch. Zum einen hat jede Steuerart Effizienz-, Verteilungs-, Stabilitäts- und Aufkommenseffekte, so daß sich z. B. nicht die Verteilungs- und Stabilitätsziele allein der Einkommensbesteuerung und die Effizienz- und Aufkommensziele ausschließlich der Verbrauchsbesteuerung zuordnen lassen. Zum anderen ist zu vermuten, daß sich die einzelnen Steuern nicht auf jede Bevölkerungsschicht gleich auswirken, sondern daß sich für das gesamte Steuersystem ein komplexes Inzidenzmuster ergibt, das von den jeweiligen Einnahmen- und Ausgabenmustern abhängt.

Selbst wenn man diese allgemeine Kritik außer acht läßt, lassen sich einige für Transformations- und Entwicklungsländer relevante Gegenargumente anführen. Erstens ist im Vergleich zu Industrieländern die Herstellung einer möglichst breiten Steuerbasis ein sehr viel größeres Problem, weil für große Bereiche der Volkswirtschaften formelle Märkte nicht existieren bzw. noch zu schaffen sind (Virmani 1988). Neben einigen Bereichen des Industriesektors gilt dies insbesondere für die Landwirtschaft und dabei sowohl für die Besteuerung des Verbrauchs als auch für die Besteuerung des Einkommens. Zweitens ist für viele Transformations- und Entwicklungsländer nicht wie für entwickelte Industrieländer davon auszugehen, daß die Steuererhebung in einem stabilen makroökonomischen Umfeld stattfindet. Daraus folgt (Tanzi 1989), daß entweder für ein stabiles makroökonomisches Umfeld zu sorgen ist, um Verzerrungen zu vermeiden, oder daß das Steuersystem hinsichtlich makroökonomischer Instabilitäten möglichst neutral zu gestalten ist. Drittens ist für Entwicklungs- und Transformationsländer nicht davon auszugehen, daß jedes beliebige Steuersystem genügend ergiebig ist, um den staatlichen Finanzierungsbedarf zu decken. Deshalb weist z. B. die Weltbank (1991) dem Steueraufkommensziel sogar die oberste Priorität bei der Gestaltung eines Steuersystems zu.

Ein vierter Grund, nicht das Steuersystem westlicher Industrieländer anzustreben, sind die negativen Wirkungen der Einkommensbesteuerung auf die Wachstumsdynamik. Die in den letzten Jahren entwickelten Modelle der Neuen Wachstumstheorie haben gezeigt, daß der Aufbau eines Kapitalstocks, d. h. Sparen und Investieren, gerade für solche Länder von zentraler Bedeutung ist, die wirtschaftlich aufholen wollen (Musgrave 1987). Die Besteuerung von Einkommen aus Vermögen schwächt jedoch die Anreize zum Sparen und Investieren durch die implizite Doppelbesteuerung, d. h. durch die Besteuerung sowohl des Einkommens, mit dem Vermögen aufgebaut wird, als auch des Einkommens, das aus diesem Vermögen fließt. Diese Argumentation besagt jedoch nicht, daß auf direkte Besteuerung verzichtet werden sollte, sondern daß auch die direkte Besteuerung auf die Besteuerung von Verbrauch statt auf die Besteuerung von Einkommen abzielen sollte. Vorschläge hierzu werden nicht nur in Industrieländern (Rose 1990) sondern auch für Transformations- und Schwellenländer diskutiert (McLure 1992).

Grundsätzlich sprechen die genannten Besonderheiten von Entwicklungs- und Transformationsländern dafür, eine niedrige Steuerquote anzustreben, um bei einer schmalen und starken Schwankungen unterworfenen Steuerbasis hohe und stark verzerrende Steuersätze zu vermeiden. Für eine niedrige Steuerquote spricht auch, daß auf eine übermäßige Einkommensbesteuerung verzichtet werden sollte, um die Wachstumsdynamik nicht zu bremsen. Die Steuerstruktur müßte demnach im Vergleich zu Industrieländern eher von der Konsum- als von der Einkommensbesteuerung dominiert werden.

Eine niedrige Steuerquote wird aber nur dann nicht zu finanzpolitischen Ungleichgewichten führen, wenn gleichzeitig eine niedrige Staatsquote, d. h. ein niedriges Niveau der Staatsausgaben, realisiert werden kann. In der Literatur wird diese Problematik in der Regel unter dem Begriff 'öffentliche Finanzen und wirtschaftliche Entwicklung' diskutiert (vgl. z. B. Weltbank 1988: Abschnitt II.2.). Grundsätzlich ist dabei unbestritten, daß der Bereitstellung von adäquater Infrastruktur, dem Aufbau von Humankapital sowie der Bereitstellung von sozialer Sicherheit oberste Priorität zukommt. Inwieweit sich der Staat in diesen Bereichen engagieren sollte, ist jedoch umstritten.

- Von öffentlichen Investitionen in Infrastruktur wird angenommen, daß sie sich positiv auf die private Produktion auswirken, indem sie Serviceleistungen bereitstellen und die Produktivität erhöhen (Murphy et al. 1989). Soweit dies tatsächlich der Fall ist, wären jedoch für die Finanzierung nicht Steuern, sondern Preise bzw. Gebühren für die Nutzung der öffentlichen Dienstleistungen geboten, um Fehlallokationen und makroökonomische Instabilität zu vermeiden.
- Ähnlich verhält es sich mit dem Aufbau von Humankapital. Basierend auf den Arbeiten der Neuen Wachstumstheorie wurde gezeigt, daß sich Unterschiede im Wirtschaftswachstum besser erklären lassen, wenn Humankapital in der gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion berücksichtigt wird (vgl. z. B. Mankiw et al. 1992). Offen bleibt jedoch die Frage, ob Humankapitalbildung ganz oder teilweise staatlich finanziert werden sollte. So kann der

Nutzen aus solchen Investitionen entweder vom Arbeitgeber oder vom Arbeitnehmer internalisiert werden (Becker 1993). Staatliches Eingreifen ist nur dann erforderlich, wenn entweder der soziale Nutzen aus der Investition höher ist als der private Nutzen, oder wenn die private Zeitpräferenzrate höher ist als die soziale Zeitpräferenzrate.

- Der Bereich der sozialen Sicherheit gewinnt in den Transformations- und Entwicklungsländern zunehmend an Bedeutung (Weltbank 1993; Kopits 1993). Grundsätzlich bietet die Sozialpolitik eine Alternative zur Verteilungspolitik durch Besteuerung. Die verteilungspolitische Wirkung der Staatsaktivität kann deshalb nur beurteilt werden, wenn sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite betrachtet wird. Im Vordergrund der aktuellen Diskussion stehen aber weniger Verteilungs- als vielmehr Effizienzgesichtspunkte. So wird hervorgehoben, daß die soziale Sicherheit die politische und soziale Akzeptanz von Reformprogrammen und damit die Flexibilität einer Volkswirtschaft entscheidend erhöhen kann. Außerdem wird von einer Verbesserung der Gesundheitspolitik eine höhere Arbeitsproduktivität und eine verbesserte Nutzung natürlicher Ressourcen erwartet. Umstritten ist jedoch wiederum wie stark und in welcher Form der Staat in diese Bereiche eingreifen soll. So fordert der Weltentwicklungsbericht 1993 eine starke öffentliche Beteiligung auf der Finanzierungsseite. Die Verwendung des allgemeinen Steueraufkommens läßt sich jedoch uneingeschränkt nur für Sozialhilfeprogramme begründen. Außerdem kann und sollte – auch bei staatlicher Finanzierung – die Bereitstellung von sozialen Leistungen von Privaten übernommen werden. Letzteres gilt nicht nur für den Gesundheitsbereich. So übernahm Chile mit der Umwandlung seines Rentensystems auf staatliche Grundversorgung und private Zusatzversicherung eine Vorreiterrolle (Queisser 1993). Schließlich weisen Drèze und Sen (1991) darauf hin, daß es grundsätzlich zwei Strategien der sozialen Absicherung gibt, staatliche Unterstützung und wirtschaftliches Wachstum. Diese geraten dann miteinander in Konflikt, wenn die Finanzierung staatlicher Leistungen zu einer Verminderung der privaten Spar- und Investitionstätigkeit und damit zu einer Dämpfung des wirtschaftlichen Wachstums führt.

Die Diskussion staatlicher Aktivitäten in den Bereichen Infrastruktur, Humankapital und soziale Sicherheit zeigt, daß der Umfang des staatlichen Eingreifens in diesen Bereichen, deren Finanzierung über das Steueraufkommen und damit die anzustrebende Steuerquote umstritten ist, daß aber gleichzeitig eine niedrige Staatsquote bei Mobilisierung privater Aktivitäten nicht zwangsläufig zu Nachteilen im Aufholprozeß führen muß. Allgemein verdeutlicht der Überblick über den Stand der Forschung zur Gestaltung des Staatshaushaltes im Aufholprozeß, daß (1) eindeutige theoretische Aussagen über die optimale Gestaltung nicht vorliegen, daß (2) Erfahrungen aus Industrieländern nicht einfach auf Entwicklungs- und Transformationsländer übertragen werden können, und daß (3) in Entwicklungs- und Transformationsländern im Vergleich zu Industrieländern tendenziell eher eine niedrige Staatsquote und ein niedriges Niveau der Einkommensbesteuerung anzustreben ist.

Simulationsanalysen in empirischen allgemeinen Gleichgewichtsmodellen

Die Beurteilung eines Steuer- und Ausgabensystems hinsichtlich der Ziele Effizienz, Verteilung, Steueraufkommen und -stabilität sowie Finanzierung eines angemessenen Ausgabenniveaus ist nur möglich, wenn die gesamte Staatsaktivität in die Analyse eingeschlossen wird. Empirische Allgemeine Gleichgewichts (EAG)-Modelle bieten einen logisch konsistenten und in sich geschlossenen Rahmen zur Bewertung der gesamten Staatsaktivität. Im Gegensatz zu Partialmodellen, die lediglich die Primäreffekte staatlicher Aktivitäten erfassen, bilden EAG-Modelle die Interaktionen der verschiedenen Akteure (Unternehmen, Haushalte, Staat und Ausland) über das Markt- und Preissystem ab und erfassen somit auch die staatlich induzierten Sekundärwirkungen. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil quantitativ bedeutende Auswirkungen nicht nur bei den Personen, Unternehmen oder Märkten auftreten, bei denen staatliche Maßnahmen ansetzen. Diese Aufdeckung von Interdependenzen und Nebenwirkungen, die nicht unmittelbar ersichtlich sind, macht EAG-Modelle zu einem unentbehrlichen Instrument zur Bewertung der Steuer- und Ausgabenpolitik (Shoven und Whalley 1984). Ein weiterer Vorteil von EAG-Modellen ist die Möglichkeit, diskrete Änderungen sowie gleichzeitige Änderungen mehrerer steuerlicher Instrumente im Rahmen einer umfassenden Steuer- bzw. Haushaltsreform zu analysieren.¹

Für Industrieländer erfolgten die ersten Anwendungen der allgemeinen Gleichgewichtsanalyse für numerische Politikanalysen durch Shoven und Whalley (1972). Eine Vielzahl von Übersichtsartikeln vergleichen rivalisierende Modelle und berichten über Anwendungen in der Steuer- und Handelspolitik (Shoven und Whalley 1984; Wiegard 1985). Dabei konzentrieren sich die Anwendungen in der Regel auf die Wirkungen von Staatsaktivitäten auf ein zweidimensionales Zielsystem, d. h. auf die Abwägung von Effizienz- und Verteilungszielen. Die wichtigsten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Effizienzkosten der Besteuerung sind wesentlich höher, als aufgrund partialanalytischer Untersuchungen zu vermuten wäre. Sie liegen z. B. nach

¹ Aufgrund der Vorteile des EAG-Ansatzes bei der Analyse von Steuersystemen kann es nicht verwundern, daß zumindest für Industrieländer nur wenige partialanalytische Analysen zu dieser Frage vorliegen. Diese zeigen zudem ein heterogenes Bild (Burgess und Stern 1993: 70 ff.). So weichen für Länder mit vergleichbarem Entwicklungsniveau die Steuerquoten- bzw. -strukturen erheblich voneinander ab. Die wenigen vergleichenden Länderstudien über die Wirkungen von Investitionen in Humankapital sehen nur begrenzten Interventionsbedarf und diesen vor allem in Bereichen, die über die Grundschulbildung hinausgehen (vgl. z. B. Psacharopoulos 1993). Empirische Evidenz über einen positiven Zusammenhang zwischen öffentlichen Investitionen und privater Produktion liegt hauptsächlich für Industrieländer vor (Kessides 1993) und leidet unter einer geringen Stabilität und Zuverlässigkeit der Ergebnisse (Neusser 1993). Empirische Arbeiten, die für Entwicklungsländer durchgeführt wurden (z. B. Chhibber und Dailami, 1990; Serven und Solimano 1992) kommen zwar zu dem Schluß, daß öffentliche Investitionen in Infrastruktur positive Wirkungen auf private Investitionen haben, weisen jedoch darauf hin, daß die Erkenntnisse über die notwendigen Rahmenbedingungen gering sind.

Berechnungen von Ballard et al. (1985) für die Vereinigten Staaten bei 33 vH des erzielten Steueraufkommens.

- Die Verteilungswirkungen des Steuersystems fallen deutlich anders aus, wenn die allgemeinen Gleichgewichtseffekte berücksichtigt werden (Piggott und Whalley 1985). So stellen Farken und Rose (1987) in ihren Simulationen eines hypothetischen Ersatzes des Einkommensteuertarifs für die Bundesrepublik fest, daß die Verteilungseffekte wesentlich von indirekten Wirkungen der Einkommensteuervariation abhängen.

Die Konsequenzen für Umfang und Struktur der Staatstätigkeit liegen auf der Hand: Öffentliche Projekte sollten nur dann durchgeführt werden, wenn ihr volkswirtschaftlicher Ertrag das zusätzlich notwendige Steueraufkommen deutlich übersteigt. Für die Abwägung von Effizienz- und Verteilungsaspekten der Staatstätigkeit bedeutet dies, daß umverteilende Transfers sehr kostspielig werden, wenn sie durch Einführung oder Erhöhung verzerrender Steuern finanziert werden müssen. Außerdem zeigt sich, daß die Änderung der individuellen Wohlfahrt maßgeblich durch die Interdependenz des ökonomischen Systems, die Position einzelner Haushalte in der Einkommenspyramide und vor allem durch die Art der Finanzierung des Transfers determiniert sind.

Für Entwicklungsländer wurden Steueranalysen dagegen bisher vorwiegend in partialanalytischen Modellen durchgeführt (vgl. z. B. Gillis 1989). Begründet wurde dies mit vernachlässigbaren Informationsgewinnen aus der allgemeinen Gleichgewichtsanalyse, der Betonung von Effizienzaspekten, an denen Wirtschaftspolitiker weniger interessiert seien als an Einnahmenseffekten, den Schwierigkeiten, einfache Handlungsanweisungen abzuleiten, sowie mit Datenrestriktionen. Dem ist entgegenzuhalten, daß eindeutig gezeigt wurde, daß die Vernachlässigung von allgemeinen Gleichgewichtseffekten eine signifikante Fehleinschätzung der Folgewirkungen staatlicher Aktivitäten nach sich zieht (Dahl und Mitra 1989) und Effizienzeffekte eng mit Einnahmenseffekten verknüpft sind (Bovenberg 1987). Für die hier zu behandelnde Fragestellung des optimalen Steuersystems ist außerdem zu vermuten, daß die häufig vorgenommene parametrische Variation nicht ausreicht, um allgemeine Gleichgewichtseffekte zu berücksichtigen.

Ein Entwicklungsländermodell, das von vornherein auf Steueranalysen ausgerichtet war, stellt das für Mexiko entwickelte Modell MEGAMEX dar. In der ersten Anwendung dieses Modells untersucht Serra-Puche (1984) die Effekte einer Substitution der Umsatzsteuer durch eine Mehrwertsteuer, wie sie Anfang der achtziger Jahre in Mexiko eingeführt wurde. Eine Erweiterung des Modells berücksichtigt deren Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit durch Spezifizierung eines exogen vorgegebenen und nach unten inflexiblen Reallohns (Kehoe und Serra-Puche 1983). Eine weitere Anwendung des Modells untersucht die Auswirkungen der Steuerreform und von Subventionen für den Handel (Kehoe et al. 1984).

Inzwischen gibt es einige EAG-Modelle, die zur Untersuchung steuerpolitischer Fragestellungen in Entwicklungsländern angewendet wurden: z. B. Clarete (1991) für die Philippinen, Dahl und Mitra (1991) für Bangladesch, China

und Indien, Trela und Whalley (1991) für Südkorea, Kusumanto (1989) und Devarajan und Lewis (1989) für Indonesien. Einen groben Überblick über die wichtigsten Politiksimulationen und Ergebnisse vermittelt die Übersicht in Tabelle 1. All diesen Modellen ist gemeinsam, daß sie nur einzelne Aspekte von Steuerreformen untersuchen und die staatliche Ausgabenseite nur rudimentär oder gar nicht abbilden, sondern lump-sum-Transfers an die Haushalte unterstellen.

Das Modell von Devarajan und Lewis (1989) erscheint dabei als Ausgangsbasis für eine umfassende Betrachtung der Fiskalpolitik in Transformations- und Schwellenländern noch am geeignetsten. Dieses Modell ist ein typischer Vertreter einer Klasse von Modellen, wie er ursprünglich von Dervis et al. (1982) entwickelt und seither in einer Reihe von Entwicklungsländern angewandt wurde. Diese Modelle zeichnen sich vor allem dadurch aus, daß sie den strukturellen und institutionellen Restriktionen von Entwicklungsländern Rechnung tragen. Es fehlt allerdings die differenzierte Darstellung des steuerlichen Instrumentariums, wie es in Industrieländermodellen enthalten ist. Deshalb wäre eine Synthese aus Entwicklungsländermodellen und den speziell für die Analyse der Fiskalpolitik entwickelten Industrieländermodellen wünschenswert.

Der Staatshaushalt in europäischen, lateinamerikanischen und asiatischen Aufholländern – gibt es idealtypische Strategien?

Wie bereits in der Einleitung angedeutet, genießt der wirtschaftliche Fortschritt, d. h. das Schließen der Einkommenslücke zu den fortgeschrittenen Industrieländern, oberste Priorität in Entwicklungs- und Transformationsländern. Es ist deshalb naheliegend, daß sich diese Länder in Ermangelung theoretisch klarer und empirisch überprüfter Konzepte bei der Ausgestaltung ihres Staatshaushalts an erfolgreichen Vorbildern orientieren sollten. Um erfolgreiche Schwellen- und Entwicklungsländer zu identifizieren ist zunächst zu definieren, was man unter erfolgreich versteht. Tabelle 2 zeigt alle Länder, die im Zeitraum 1980–1993 eine durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts (BSP) pro Kopf (in Dollar) von mindestens 3 vH aufwiesen (Weltbank 1995: Tabelle 1).²

Bei Tabelle 2 fällt zunächst die Dominanz europäischer und asiatischer Staaten auf. Während afrikanische Staaten völlig fehlen, wird Lateinamerika lediglich durch Chile vertreten. Dies ist unterschiedlich zu bewerten. Im Gegensatz zur afrikanischen Situation ist in Lateinamerika seit Ende der achtziger Jahre ein deutlicher Trend zu konsequenten Wirtschaftsreformen zu erkennen. Dies schließt radikale Reformen des Staatssektors mit ein. Es lassen sich somit drei Ländergruppen identifizieren: die europäische (Irland und Portugal), die lateinamerikanische (Chile) und die asiatische (Südkorea, Malaysia, Thailand und Indonesien).

² Nicht aufgenommen wurden Länder, die bereits zur Ländergruppe mit hohem Einkommen rechnen (mit Ausnahme Irlands), Transformationsländer (VR China) sowie sehr kleine Länder (Mauritius, Oman, Botswana und Tschad).

Tabelle 1 – Ausgewählte Simulationsanalysen von Steuermodellen für Entwicklungsländer

Autor(en)/Land	Datenbasis	Politiksimulationen	Wichtige Ergebnisse
Serra-Puche (1984) Mexiko	Aktualisierte IO-Tabelle für 1977. Unterstellte Angebotsparameter; Nachfrageparameter basieren auf Verbrauchsstichprobe. Steuersätze basieren auf öffentlichen Budgetdaten.	Substitution der Umsatzsteuer durch Mehrwertsteuer.	Reallokation von Ressourcen zugunsten der Landwirtschaft und Nahrungsmittelverarbeitung. Verbesserung der Einkommensverteilung durch Abbau der Einkommensdisparität zwischen städtischen und ländlichen Bevölkerungsgruppen.
Kehoe und Serra-Puche (1983) Mexiko	Aktualisierte IO-Tabelle für 1977. Unterstellte Angebotsparameter; Nachfrageparameter basieren auf Verbrauchsstichprobe. Steuersätze basieren auf öffentlichen Budgetdaten.	Steuerreform von 1980.	Staatseinnahmen und Arbeitslosigkeit sinken. Reiche und arme Bevölkerungsgruppen profitieren mehr als mittlere Einkommensbezieher.
Kehoe et al. (1984) Mexiko	Aktualisierte IO-Tabelle für 1977. Unterstellte Angebotsparameter; Nachfrageparameter basieren auf Verbrauchsstichprobe. Steuersätze basieren auf öffentlichen Budgetdaten.	Differenzierte Wertschöpfungssubventionen für 8 Handelssektoren und Steuerreform von 1980.	Umverteilung zugunsten der Handelssektoren ist beträchtlich im Vergleich zur Steuerreform, die einkommensnivellierend angelegt ist.
Devarajan und Lewis (1989) Indonesien	Aktualisierte IO-Tabelle für 1985. Unterstellte Außenhandelselastizitäten.	Überprüfung der Aussagekraft von „Daumenregeln“.	Einfache Wechselkursanpassungsregeln gelten nur unter sehr restriktiven Annahmen. Sinkende Zollsätze führen nicht zwangsläufig zu steigenden Exporten; eine Angleichung der Zollsätze verbessert nicht notwendigerweise die Effizienz; herkömmliche Methoden zur Berechnung der effektiven Protektionsrate messen nicht die effektive Protektion.
Kusumanto (1989) Indonesien	Social Accounting Matrix für 1980. Externe Parameterschätzungen.	Substitution wichtiger Steuerarten durch eine Mehrwertsteuer.	Mehrwertsteuer ist ineffizientes Instrument der Steuersubstitution. Umverteilung zu Lasten der ärmsten Haushaltsgruppen bei Substitution der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Mehrwertsteuer fördert Außenorientierung.
Chowdhury (1989) Bangladesch	Social Accounting Matrix für 1984/85. Externe Parameterschätzungen.	Verteilungs- und Wohlfahrtseffekte verschiedener Steuerarten: Zölle; Mehrwertsteuer und Maßnahmenkombinationen: Umsatzsteuer, direkte Steuer, Zölle.	Steuerreformen sollten kurzfristig auf eine bessere Ressourcenallokation abzielen. Eine kurzfristige Umverteilung kann besser durch direkte Steuern und Transfers erzielt werden

Tabelle 1 – (Fortsetzung)

Autor(en)/Land	Datenbasis	Politiksimulationen	Wichtige Ergebnisse
Chowdhury (1991) Bangladesch	Social Accounting Matrix für 1984/85. Externe Parameterschätzungen.	Untersuchung der Allokations-, Verteilungs- und Wohlfahrtseffekte einer Mehrwertsteuer.	Keine Trade-off zwischen Effizienz und Verteilungszielen, wenn Mehrwertsteuer auf Verarbeitungsektor beschränkt bleibt; Mehrwertsteuer sollte differenziert ausgestaltet sein.
Clarete (1991) Philippinen	Aktualisierte IO-Tabelle für 1988. Keine Parameterschätzungen notwendig bei der gegebenen Modellspezifikation.	Untersuchung der Verteilungseffekte verschiedener Steuern in 4 Modellvarianten: herkömmliches EAG-Modell; unvollkommene Faktormärkte; quantitative Importrestriktionen; Devisenbewirtschaftung.	Verteilungswirkungen einzelner Steuerarten hängen von der Modellspezifikation ab. Im herkömmlichen Modell sind Umsatzsteuern regressiv, alle anderen Steuerarten progressiv. Diese Ergebnisse verändern sich, wenn Unvollkommenheiten berücksichtigt werden
Trela and Whalley (1991) Südkorea	Mikroökonomisch konsistenter Datensatz für 1962 und 1982. Unterstellte Parameter und externe Schätzungen.	Steuerinduzierte Ressourcenallokation und deren Beitrag zum Wachstum.	Die Steuerpolitik ist für 10 Prozent des Wachstums zwischen 1962 und 1982 verantwortlich, trug aber nur 3 Prozent zum Exportwachstum bei.
Dahl und Mitra (1989) Bangladesch	Mikroökonomisch konsistenter Datensatz für 1984/85. Unterstellte Parameter.	Änderung der Umsatzsteuer für jeden einzelnen Sektor.	Tatsächliches Steueraufkommen und Steuerüberwälzung hängen von den Anpassungsmechanismen auf Faktormärkten ab.

In den folgenden vergleichenden Länderanalysen soll nun versucht werden herauszufinden, ob sich auch idealtypische kontinentspezifische Strategien bei der Gestaltung des Staatshaushalts erkennen lassen. Für eine solche Vermutung spricht, daß zu erwarten ist, daß die Steuerbasis und vor allem die staatliche Investitionstätigkeit sehr stark von den institutionellen Rahmenbedingungen geprägt werden und daß diese Rahmenbedingungen von Kontinent zu Kontinent sehr stark variieren. Im folgenden sollen deshalb die Haushaltspolitiken in den drei Ländergruppen hinsichtlich ihrer Gemeinsamkeiten, ihren Abweichungen sowie deren Bestimmungsgründen näher betrachtet werden.

Irland und Portugal: Dominanz der Einkommensbesteuerung und hohe Staatsquote

Die Staatshaushalte der beiden erfolgreichen europäischen Aufholländer Irland und Portugal unterscheiden sich zunächst deutlich von den Staatshaushalten der anderen Länder in Tabelle 2: Sie weisen bei weitem die höchsten Staatsanteile am Bruttosozialprodukt (BSP) aus, und die Staatshaushalte sind auch 1993 noch defizitär. Außerdem zeigt sich bei den aggregierten Daten für den Staatshaushalt eine deutliche Tendenz zur Konvergenz von Steuerstruktur und Staatsquoten. Dieser Befund spricht zunächst dafür, daß es tatsächlich ein europäisches Muster bei der Gestaltung des Staatshaushaltes gibt.

Tabelle 2 – Der Staatshaushalt in ausgewählten Aufholländern

	Irland	Portugal	Chile	Süd-korea	Malay-sia	Thailand	Indonesien
Wirtschaftliche Entwicklung							
BSP pro Kopf (Dollar) 1993	13 000	9 130	3 170	7 660	3 140	2 110	740
Durchschnittliche Wachstumsrate 1980– 1993	3,6	3,3	3,6	8,2	3,5	6,4	4,2
BSP pro Kopf 1987	43,2	37,6	25,3	27,7	23,8	16,7	10,1
(zu Kaufkraftparitäten; 1993	54,4	43,3	34,0	38,9	32,1	25,3	12,7
Vereinigte Staaten = 100)	11,3	5,5	8,7	11,2	8,3	8,6	2,6
(vH)	26,2	15,2	34,4	40,4	34,9	51,5	25,7
Haushalt der Zentralregierung							
Ausgaben 1980	46,5	34,1	29,1	17,6	29,6	19,0	23,1
(in vH des BSP) 1993	47,0	42,3	22,6	17,1	26,7	16,3	18,9
Laufende Einnahmen 1980	35,8	26,8	33,2	18,0	27,3	14,4	22,2
(in vH des BSP) 1993	42,0	34,3	24,4	18,9	28,7	18,3	19,4
Steuereinnahmen 1980	31,8	24,9	26,6	15,8	24,4	13,2	21,1
(in vH des BSP) 1993	39,2	30,1	21,4	16,5	21,4	16,5	16,3
Überschuß 1980	-12,9	-8,7	5,6	-2,3	-6,2	-4,9	-2,3
(in vH des BSP) 1993	-2,3	-2,2	2,1	0,6	1,7	2,1	0,7
Struktur der Ausgaben (in vH der gesamten Ausgaben)							
Soziales 1980	41,4	37,3	44,5	8,7	12,1	9,2	4,3
1993	44,3	36,0 ^a	50,8	12,2	17,1	14,9	4,3
Wirtschaft 1980	18,4	19,9	13,8	15,6	30,0	24,2	40,2
1993	12,8	10,5 ^a	14,6	18,8	18,5	26,2	27,3
Bildung 1980	11,4	11,2	14,5	17,1	18,3	19,8	8,3
1993	12,8	12,0 ^a	13,4	16,8	20,3	21,1	10,0
Struktur der Einnahmen (in vH der gesamten laufenden Einnahmen)							
Einkommensteuer 1980	34,3	19,4	17,6	22,3	37,5	17,7	78,0
1993	37,9	26,2	19,3	31,4	34,5	27,9	49,3
Sozialabgaben 1980	13,4	26,0	17,4	1,1	0,4	0,2	0,0
1993	14,8	24,3	6,6	8,3	0,8	1,1	0,0
Verbrauchssteuern 1980	30,1	33,7	35,8	45,9	16,8	46,0	8,6
1993	30,5	34,3	45,8	34,2	22,0	39,8	26,4
Handelssteuern 1980	9,2	5,1	4,3	15,0	33,0	26,2	7,2
1993	6,9	0,3	9,9	5,8	13,8	18,2	5,2

^a 1992.

Allerdings offenbart ein Vergleich der Daten von 1980 mit denen von 1993 nur zum Teil den Reformprozeß, der im wesentlichen von der europäischen Integration determiniert wird und für die beiden Länder – vorläufig – zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen geführt hat. In einer vergleichenden Länderstudie im Auftrage der Europäischen Union wird Irlands Finanzpolitik in den achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre als Fall einer erfolgreichen Konsolidierung des Staatsbudgets dargestellt, während die Konsolidierung im Falle Portugals nur phasenweise zu erkennen und noch dauerhaft zu sichern sei (Italianer und Ohly 1994). Konsequenterweise stellt das Europäische Währungsinstitut in seinem ersten Konvergenzbericht fest, daß Irland aufgrund eines Budgetdefizits unter 3 vH des BIP und einer stark sinkender Verschuldungsquote zu der sehr kleinen Gruppe der EU-Mitglieder gehört, denen kein exzessives Defizit attestiert wird. Somit erfüllt Irland alle Konvergenzkriterien zum Beitritt zur Währungsunion – Portugal dagegen keines (EWI 1995). Nimmt man zu diesen Befunden noch hinzu, daß die irische Volkswirtschaft wesentlich höhere Wachstums- und Konvergenzraten aufweist als die portugiesische, so führt dies zu der Vermutung, daß vor allem die Entwicklung des irischen Staatshaushaltes als Muster für die Gestaltung von Staatseinnahmen- und ausgaben in Entwicklungs- und Transformationsländern – zumindest in den Ländern der europäischen Peripherie – dienen könnte.

Irland

Die Entwicklung der Staatseinnahmen in Irland wurden sowohl durch die Steuerpolitik als auch durch den Konjunkturzyklus der irischen Volkswirtschaft in den achtziger Jahren bestimmt (de Haan et al. 1992). Bis einschließlich 1983 wurden die Steuersätze sowohl für die direkten Steuern (Einkommensteuer, Unternehmensteuer und Sozialversicherungsbeiträge) und die indirekten Steuern (Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern) harmonisiert und heraufgesetzt, um die steigende Staatsverschuldung einzudämmen. Mit Hilfe einer besseren konjunkturellen Lage in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre gelang so eine Steigerung der Staatseinnahmen.

Allerdings reagierten die Einnahmen aus direkter Besteuerung wesentlich elastischer auf die günstige wirtschaftliche Entwicklung als die Einnahmen aus indirekter Besteuerung. Als Erklärung hierfür bietet sich die inkonsistente Steuerpolitik in diesem Bereich an. Die Bemühungen zur Harmonisierung der Mehrwertsteuersätze müssen als marginal bezeichnet werden. Die Steuersätze variierten auch zu Beginn der neunziger Jahre noch zwischen 0 und 21 vH mit niedrigen Steuersätzen für die meisten Konsumprodukte (de Haan et al. 1992). Konterkariert wurden die marginalen Harmonisierungsbemühungen zusätzlich durch die Erhöhung einzelner Verbrauchsteuern. Auf der Einnahmenseite bestand somit noch erheblicher Reformbedarf.

Seit 1994 werden die Steuersätze für die direkten Steuern gesenkt, während bei der Mehrwertsteuer eine Harmonisierung der einzelnen Steuersätze erfolgte und vor allem die Verbrauchsteuern für Benzin, Zigaretten und alkoholische Getränke heraufgesetzt wurden (Mawdsley 1995). Aufgrund dieser Entwick-

lung der Steuerpolitik ist zu vermuten, daß der Anteil der indirekten Besteuerung zunimmt und die Einkommen entlastet werden. Außerdem besteht die Tendenz, die Steuerquote nun zu senken, nachdem deren Erhöhung den Grundstein zum irischen Konsolidierungserfolg gelegt hatte (Tabelle 2).

Ermöglicht wurde diese Umkehr in der Steuerpolitik durch die Senkung der Staatsausgaben ab Mitte der achtziger Jahre. Dieser Trend wird in Tabelle 2 nicht wiedergegeben. Er wird deutlich, wenn man die erheblichen Ausgabensteigerungen zu Beginn der achtziger Jahre bedenkt. So lag der Durchschnitt der Staatsausgaben als Anteil am BIP im Zeitraum 1990–1993 um mehr als 10 Prozentpunkte unter dem im Zeitraum 1980–1984 (Mawdsley 1995). Die Ausgabenkürzungen erfolgten dabei in allen Bereichen, d. h. sowohl im Investitionshaushalt als auch im laufenden Haushalt, und innerhalb des laufenden Haushalts wiederum in allen Bereichen wie Transferzahlungen, Lohnzahlungen usw. Die scharfen Einschnitte in den Investitionshaushalt wurden dabei in ihrer Wirkung auf öffentliche Investitionen durch steigende (Netto-)Zuflüsse an EU-Mitteln abgemildert. Soweit dennoch eine Verminderung der staatlichen Investitionstätigkeit eintritt, kann erwartet werden, daß sich dies nicht unbedingt negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken muß. Erstens zeigt ein Vergleich der Pro-Kopf-Einkommen in Tabelle 2, daß Irland im Vergleich zu anderen Schwellen- und Entwicklungsländern ein relativ weit entwickeltes Land ist und Investitionen in den Aufbau von Infrastruktur somit schon weitgehend getätigt sind. Zweitens zeigen Prognosen anhand der demographischen Entwicklung, daß in Irland eher die Gefahr besteht, daß Überkapazitäten im Bereich des Bildungswesens und der physischen Infrastruktur zu befürchten sind und daß es vor allem um eine qualitative Verbesserung des vorhandenen Bestandes geht (FitzGerald 1995).

Insgesamt lassen sich durch die Entwicklungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite seit 1980 drei Phasen der irischen Haushaltspolitik unterscheiden: Eine erste Phase bis 1984, die durch eine stärkere Steigerung der Ausgaben als der Einnahmen gekennzeichnet ist; eine erste Konsolidierungsphase (1985–1989), in der vor allem Ausgabenkürzungen vorgenommen wurden; schließlich eine zweite Konsolidierungsphase seit 1990, die durch eine sinkende Steuerbelastung bei gleichzeitig sinkenden Ausgaben gekennzeichnet ist. Für die Umwandlung des konjunkturbereinigten primären Haushaltsdefizits in einen Haushaltsüberschuß war vor allem die Anpassung der Staatsausgaben in der ersten Konsolidierungsphase entscheidend. Diese Entwicklung erfolgte kontinuierlich, so daß die irische Finanzpolitik seit Mitte der achtziger Jahre über alle Konjunkturphasen hinweg restriktiv war (CEC 1991). Daß die Verschuldungsquote dennoch bis 1987 weiterhin anstieg, zeigt die Wirkung der Schuldendynamik, die über einen Anstieg der Zinslast für eine steigende Verschuldung sorgt. Durch seine radikalen Anpassungsmaßnahmen profitiert Irland inzwischen von einer Umkehrung dieser Dynamik durch eine sinkende Zinslast. Der hierdurch entstehende Spielraum kann zur weiteren Senkung der Spitzensätze bei der direkten Besteuerung genutzt werden und so helfen, die Standortbedingungen in Irland weiter zu verbessern und den eingeschlagenen Konvergenzpfad weiter beizubehalten.

Portugal

Im Gegensatz zu Irland hat es Portugal noch nicht geschafft, die Schuldendynamik umzukehren. Die portugiesische Finanzpolitik kämpft vielmehr weiter darum, den Schuldenstand zu stabilisieren. Die Instabilität der finanzpolitischen Situation zeigt sich in den erheblichen Schwankungen des Schuldenstands, die letztlich die instabile Situation der portugiesischen Finanzpolitik widerspiegeln. So hat sich der Staatshaushalt von den Auswirkungen der jüngsten Wirtschaftskrise – das reale Wachstum des BIP lag 1993 bei $-1,1$ vH – noch nicht wieder erholt und der Schuldenstand zeigt wieder aufsteigende Tendenz, nachdem zuvor eine Reduzierung auf $62,5$ vH des BIP gelungen war (EIU 1996; OECD 1994a).

Nun könnte man vermuten, daß ein Vergleich zum gleichen Zeitpunkt irrelevant sei, da die Finanzpolitik stark vom Entwicklungsstand abhängt. Folgt man dieser Hypothese, so ergibt sich in der Tat eine wesentlich günstigere Beurteilung der portugiesischen Finanzpolitik. Einen groben Anhaltspunkt für einen solchen Vergleich bieten in Tabelle 2 die Daten Portugals für 1993 und die Irlands für 1980. Bei vergleichbaren Einkommensniveaus (Irland: 8 209 Dollar, Portugal: 9 130 Dollar) zeigt sich, daß der Anteil der Staatsausgaben am BSP in Portugal trotz eines erheblichen Aufholprozesses immer noch $4,2$ Prozentpunkte unter dem Irlands lag. Das erheblich geringere Budgetdefizit zeigt außerdem, daß dieses Ausgabeniveau erheblich solider finanziert war.

In bezug auf die Steuerstruktur sind positive und negative Entwicklungen festzuhalten. Positiv ist die Reduzierung der verzerrenden Handelssteuereinnahmen, die in Portugal praktisch bedeutungslos geworden sind. Negativ ist allerdings die deutliche Verschiebung der Steuerstruktur zu beurteilen. Tabelle 2 zeigt hier einen deutlich stärkeren Anstieg der direkten Besteuerung in Portugal, der dazu führte, daß der aggregierte Anteil der direkten Besteuerung aus Einkommensteuer und Sozialabgaben an den gesamten Einnahmen 1993 um $2,8$ Prozentpunkte über dem irischen Niveau von 1980 lag. Hieraus ergibt sich eine Verschiebung der Steuerinzidenz zugunsten des Konsums und zu Lasten der Investitionstätigkeit. An dieser Veränderung der Steuerstruktur hat auch die 1986 erfolgte Einführung der Mehrwertsteuer nichts geändert, die lediglich die alte Umsatzsteuer ablöste (Leite 1994). Außerdem können die Steuersätze in einem einheitlichen Markt nicht deutlich höher sein als im Nachbarland. Hier muß sich Portugal genauso an den spanischen Steuersätzen orientieren wie Irland an denen Großbritanniens. Tatsächlich sind die Abweichungen im Falle Portugal/Spanien noch geringer (De Buiteleir und Thornhill 1993: Tabelle 16). Schließlich wurden in ähnlicher Weise auch die Einkommen- und die Unternehmensteuer vereinfacht. Im Zusammenhang mit einer verbesserten Kontrollmöglichkeit hat dies die Einnahmen aus direkter Besteuerung offensichtlich stärker wachsen lassen als die Einnahmen aus indirekter Besteuerung.

Vor dem Hintergrund der bereits erfolgten Steuerreformen und der aufgrund des Standortwettbewerbs beschränkten Möglichkeit zur Anhebung von Steuersätzen müßte ein Hauptbeitrag zu einer weiteren Konsolidierung des Staatshaushaltes durch Ausgabenkürzungen erfolgen. Aber auch einer solchen Politik sind

im Falle Portugals enge Grenzen gesetzt. Zum einen zeigte der oben angestellte historische Vergleich mit Irland einen relativ moderaten Staatsanteil. Zum anderen hat Portugal entsprechend seinem Entwicklungsstand noch erhebliche Defizite in den Bereichen Bildung und Infrastruktur (EIU 1996). Unter der Annahme, daß hier vor allem öffentliche Investitionen gefordert sind, wäre also eine Umschichtung von Staatsausgaben sinnvoller als eine Ausgabenkürzung. Eine zu ehrgeizige Konsolidierung könnte so den Wachstumsprozeß gefährden. Dies scheint zumindest aus europäischer Perspektive richtig zu sein, muß aber im Lichte der Erfahrungen auf anderen Kontinenten diskutiert werden, die Gegenstand der nächsten Kapitel sind.

Fazit

Stellt man zunächst ausschließlich auf die europäische Perspektive ab, so lassen sich aus der Analyse der finanzpolitischen Strategien Irlands und Portugals folgende Schlußfolgerungen ziehen. Als Grundtendenz läßt sich zunächst eine Reduzierung von Budgetdefiziten und eine Verbreiterung und effizientere Gestaltung der einzelnen Steuern festhalten. Unterschiede zwischen den beiden betrachteten Ländern bestehen beim Umfang der Konsolidierungsbemühungen. Während in Irland die Staatsquote und -verschuldung mittlerweile rückläufig sind, ist in Portugal derzeit allenfalls eine Stabilisierung dieser finanzpolitischen Kennzahlen absehbar. Beiden Ländern ist gemeinsam, daß der Anteil der direkten Steuern inklusive Sozialabgaben relativ hoch ist und im Beobachtungszeitraum weiter zugenommen hat.

Chile: Dominanz der Verbrauchsbesteuerung und Senkung der Staatsquote

In den achtziger Jahren fand in Lateinamerika ein Umdenkprozeß hinsichtlich der Gestaltung der Wirtschaftspolitik im allgemeinen und der Finanzpolitik im besonderen statt (Williamson 1990). Während in den siebziger Jahren hohe Budgetdefizite und eine schwache Steuerbasis noch als unproblematisch und eine Ausweitung der Staatstätigkeit zur Beschleunigung des wirtschaftlichen Aufholprozesses als notwendig angesehen wurden, so wurde spätestens während der Anpassungskrise, die auf die Schuldenkrise folgte, die Notwendigkeit finanzpolitischer Reformen grundsätzlich erkannt.

Chile bildete dabei eine Ausnahme von dieser Regel im positiven Sinne. Tabelle 2 zeigt, daß die Entwicklung des chilenischen Staatshaushalts nicht nur im Vergleich mit den europäischen, sondern auch mit den asiatischen Schwellen- und Entwicklungsländern außergewöhnlich ist. Erstens konnte Chile schon zu Beginn der achtziger Jahre einen erheblichen Budgetüberschuß aufweisen, der, von wenigen Jahren abgesehen, auch aufrechterhalten wurde. Zweitens ging über den Zeitraum 1980–1993 der Anteil der Staatsausgaben am BSP um etwa 7 Prozentpunkte zurück. Drittens ging die direkte Besteuerung zugunsten der indirekten Besteuerung drastisch zurück. Viertens konnten die Sozialausgaben drastisch auf nahezu ein Drittel zurückgeführt werden.

Diese Entwicklung war das Ergebnis weitreichender finanzpolitischer Reformen in den siebziger und achtziger Jahren (Meller 1990). Die erste wichtige Reform fand 1975 statt und setzte sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite an. Die Einnahmen aus indirekter Besteuerung wurden durch eine Indexierung der Steuerforderungen und die Einführung einer Mehrwertsteuer mit einem einheitlichen Steuersatz für nahezu alle Güter gesteigert. Dies verhinderte die Entwertung der Steuerbasis und erleichterte die Kontrolle der Steuerforderungen. Zusammen sorgten diese Effekte für eine wesentliche Reduzierung der Steuervermeidung. Gleichzeitig wurden direkte Steuern, die wie die Kapitalertragsteuer und die Vermögensteuer schwer zu kontrollieren waren, abgeschafft, um die administrative Kapazität auf die Kontrolle der indirekten Besteuerung zu konzentrieren. Gleichzeitig wurde die Ausgabenseite durch eine Rückführung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor um 30 vH sowie durch eine Privatisierung der Staatsbetriebe und die Streichung der Subventionen für diese Betriebe entlastet. Der Anteil der Staatsausgaben am BSP konnte so um etwa 18 Prozentpunkte gesenkt werden.

Der aus den frühen finanzpolitischen Reformen erzielte Konsolidierungserfolg wurde auch während der Anpassungskrise in den achtziger Jahren nicht aufgegeben. Zwar mußten in einigen Jahren wieder (moderate) Budgetdefizite ausgewiesen werden. Dies ist jedoch vor dem Hintergrund der Reform des Sozialversicherungssystems zu Beginn der achtziger Jahre und des dramatisch ansteigenden Schuldendienstes Mitte der achtziger Jahre zu bewerten. Dabei wurde 1981 das Umlageverfahren des Rentensystems praktisch aufgelöst und in ein von privaten Pensionsfonds betriebenes Kapitaldeckungsverfahren umgewandelt (vgl. hierzu Queisser 1993). Durch die Begleichung alter Rentenansprüche und den Ausfall neuer Einzahlungen in das staatliche Rentensystem entstand für den Haushalt eine zusätzliche Nettobelastung in Höhe von rund 3 vH des BIP. Gleichzeitig bediente Chile alle Auslandsschulden bei steigenden Zinssätzen. Dies führte ebenfalls zu einer Haushaltsbelastung in Höhe von etwa 3 vH des BIP (Larraín 1991).

Die dritte wesentliche finanzpolitische Reform konzentrierte sich auf die Einnahmenseite. Sie hatte zum Ziel, die Einkommensbesteuerung zugunsten der Konsumbesteuerung weiter zurückzudrängen (Arellano und Marfán 1989). Im wesentlichen wurden Ersparnisse von der Besteuerung befreit sowie die Steuersätze der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung gesenkt.

Vergleicht man die chilenischen Erfahrungen mit denen Irlands und Portugals, so zeigt sich, daß sich die Annäherung an das US-Pro-Kopf-Einkommen (auf der Basis von Kaufkraftparitäten) in Chile mit einem deutlich höheren Tempo bei einer niedrigeren Staatsquote vollzog. Zu vermuten ist, daß vor allem die durch die Senkung der Staatsquote ermöglichte Vermeidung der direkten Einkommensbesteuerung Wachstumskräfte freisetzte.

Die Übertragbarkeit der chilenischen Erfahrungen konnte allerdings in der Vergangenheit leicht mit dem Hinweis negiert werden, daß die Reformen unter einer rigiden Militärdiktatur zustande kamen, und somit nur Chile die Chance hatte, sich vom allgemein vorherrschenden lateinamerikanischen Populismus (Dornbusch und Edwards 1991) zu befreien. Diese Vorbehalte werden jedoch

durch die jüngsten Entwicklungen in Lateinamerika entkräftet. In Chile selbst wurde auch während des erfolgreich abgeschlossenen Demokratisierungsprozesses die grundsätzliche Ausrichtung der Wirtschafts- und Finanzpolitik beibehalten. In wichtigen lateinamerikanischen Ländern wie Mexiko und Argentinien wurden außerdem finanzpolitische Reformen unter den Bedingungen einer Demokratie implementiert (Schweickert 1995).

In Mexiko konnte ein Budgetdefizit von über 10 vH des BIP von 1988 bis 1992 in einen Überschuß verwandelt werden. Diese beachtliche Konsolidierung des Staatshaushaltes erfolgte vor allem über Ausgabenkürzungen bei gleichzeitigen Steuersenkungen. In Argentinien war die Haushaltskonsolidierung ein Garant der Durchhaltbarkeit der 1991 bei voller Konvertibilität vorgenommenen Wechselkursfixierung gegenüber dem US-Dollar. Schon im zweiten Jahr des Konvertibilitätsprogramms wurde ein Haushaltsdefizit in einen Überschuß umgewandelt. Verantwortlich dafür waren allerdings – im Gegensatz zu Mexiko – Veränderungen auf der Einnahmenseite. Dies betrifft in erster Linie die Mehrwertsteuer, die durch Erhöhungen des Steuersatzes, Rationalisierung und Verbreiterung der Steuerbasis und die Wiederbelebung der für die Steuereintreibung zuständigen Behörde zur dominierenden Steuer ausgebaut wurde und wesentlich zur Verbesserung der Steuerbasis beigetragen hat. Bemerkenswert ist im Falle Argentiniens, daß die Konsolidierung trotz der Wiederaufnahme des externen und internen Schuldendienstes und die Einführung privater Rentenkassen nach chilenischem Vorbild gelang.

Fazit

Das chilenische Modell findet also inzwischen in Lateinamerika zunehmend Nachahmer, so daß man durchaus von einer lateinamerikanischen Strategie sprechen kann, die im wesentlichen, wenn auch für einzelne Länder in unterschiedlichem Ausmaß, auf Konsumbesteuerung, Reduzierung der Staatsquote, Privatisierung von Staatsbetrieben und der Altersvorsorge setzt. Chile, als das Land, das in seiner Finanzpolitik alle diese Elemente vereinigt und auch langfristig die beste wirtschaftliche Entwicklung aufweisen kann, kommt dabei nicht nur für Lateinamerika eine Vorreiterrolle zu. Vor allem für die westeuropäischen Länder mit geringerem Einkommen sowie für die osteuropäischen Transformationsländer stellt das chilenische Modell zumindest eine ernsthafte Alternative für die Gestaltung ihrer Steuersysteme dar.

Südkorea, Malaysia, Indonesien und Thailand: Ausgewogene Steuerstruktur und niedrige Staatsquote

„Das ostasiatische Wirtschaftswunder“ (Weltbank 1993a) der hier betrachteten Länder – Südkorea, Malaysia, Indonesien und Thailand – ist vor allem auf die außergewöhnliche Akkumulation von physischem und Humankapital zurückzuführen.³ Zudem waren diese Volkswirtschaften in der Vergangenheit besser

³ Dies gilt in ähnlicher Weise auch für die anderen drei „Tigerstaaten“ Hongkong, Singapur und Taiwan sowie für Japan.

als die meisten anderen Länder in der Lage, Sach- und Humankapital in hochproduktive Investitionen zu lenken, und Indonesien, Malaysia und Thailand konnten darüber hinaus vormals bestehende Ungleichgewichte in der Einkommensverteilung bemerkenswert rasch abbauen.

Die Weltbank führt diese positive Entwicklung auf die „marktfreundliche Strategie“ zurück, die die Regierungen dieser Länder mit begrenzten, aber effektiven staatlichen Interventionen und einer pragmatischen Finanzpolitik verfolgt haben (Weltbank 1993 b). Letzteres gilt insbesondere für die turbulenten achtziger Jahre, deren erste Hälfte vor allem durch Ausgabenkürzungen geprägt ist, während wichtige Steuerreformen in der zweiten Hälfte durchgeführt wurden. Dabei erkannten die ostasiatischen Regierungen, daß die Steuersysteme mit zunehmender Integration der Länder in die Weltwirtschaft nicht mehr isoliert betrachtet werden konnten und daß sie Steuern, die die Kosten der Unternehmen erhöhen und so die einheimischen Firmen in der internationalen Konkurrenz benachteiligen, senken oder streichen mußten.

Südkorea

Dies zeigt sich deutlich in Südkorea, dessen Volkswirtschaft zwar in den siebziger Jahren mit 9 vH sehr stark wuchs, aber auch unter einer hohen Inflationsrate und steigenden Auslandsschulden zu leiden hatte. Wichtigste Ursachen dieser Probleme waren die sich überlappenden, übermäßigen und ineffizienten Investitionen in der Schwerindustrie und der chemischen Industrie unter einer interventionistischen Regierungspolitik sowie die zweite Ölkrise Ende der siebziger Jahre (Kim 1994).

Vor diesem Hintergrund leitete die neue Regierung 1982 ihre Budgetreformen ein. Die Reformen konzentrierten sich zu Beginn auf die Eindämmung der Staatsausgaben. Ausgaben, die nicht der wirtschaftlichen Wiederbelebung dienten, wurden zurückgefahren und damit das Haushaltsdefizit vermindert (Yoon 1992: 21 ff.); bei langfristiger Betrachtung zeigt sich jedoch nur ein geringfügiger Rückgang der Ausgabenquote von 17,6 vH im Jahr 1980 auf 17,1 vH im Jahr 1993 (Tabelle 2). Bei dem ansonsten hohen Zielerreichungsgrad der koreanischen Wirtschaftspolitik (Schweickert 1991) ist mit einem staatlichen Ausgabenniveau um 17 vH ein Minimalwert erreicht, der schwer zu unterschreiten sein dürfte, ohne dabei den Wirtschaftsprozeß zu stören. Die neuerdings zunehmende Bedeutung der Sozialpolitik auch in Südkorea läßt vielmehr vermuten, daß das geringe Ausgabeniveau in Zukunft nicht aufrechterhalten werden kann (OECD 1994 b).

Auf der Einnahmenseite konzentrierten sich die Reformen wie schon in der Vergangenheit auf Maßnahmen zur langfristigen Verbesserung der Einnahmenstruktur. Die laufenden Einnahmen und hier insbesondere das Steueraufkommen sollten derart strukturiert werden, daß genügend Einnahmen erzielt werden, um Budgetdefizite zu vermeiden und so ein solides makroökonomisches Management zu ermöglichen (Dornbusch und Park 1987: 414). Um dies zu erreichen, war die südkoreanische Regierung bestrebt, die Steueraufkommenselastizität des Steuersystems nahe eins festzulegen, um die hohe staatliche Spar-

quote weiterhin beibehalten zu können. Dies erklärt die im Vergleich zu den anderen ostasiatischen Ländern geringe Änderung des Steuereinnahmenanteils am BSP zwischen 1980 und 1993 (Tabelle 2). Allerdings bewirkten die Steuerreformen der achtziger Jahre – Einschränkung der Außenhandelsbesteuerung durch Reduzierung der Zollsätze und Einschränkung der Anzahl von Produkten, auf die Importzölle erhoben werden, sowie Verbreiterung der Einkommensteuerbasis durch Reduzierung der persönlichen Einkommensteuersätze und durch Vereinfachung und neutralere Gestaltung der Körperschaftsteuer und von steuerlichen Anreizen – eine deutliche Umstrukturierung des Steueraufkommens. Während Anfang der achtziger Jahre noch mehr als 60 vH der gesamten laufenden Einnahmen aus inländischen Verbrauch- und Handelssteuern stammten, betrug deren Anteil 1993 nur noch 40 vH. Im selben Zeitraum stieg der Anteil der direkten Steuern von vormals rund 25 auf 40 vH (Tabelle 2). Damit sind die direkte und die indirekte Besteuerung in etwa gleichbedeutend bei der Finanzierung der Staatsausgaben.

Malaysia

Die Haushaltspolitik in Malaysia ist geprägt durch die verteilungspolitisch motivierte „Neue Wirtschaftspolitik“ der siebziger und achtziger Jahre mit ihren beiden zentralen Zielsetzungen: Beseitigung der Armut und Abbau der ethnischen und regionalen Unterschiede (Salleh und Meyanathan 1993: 3 ff.). Die neue Wirtschaftspolitik sah vor, daß die indigene Bevölkerung (Bumiputras) bis zum Ende der achtziger Jahre 30 vH (anstatt 2,4 vH Anfang der siebziger Jahre) des Handels und der Industrie leiten und besitzen sollte und daß die Beschäftigungsstruktur auf allen Ebenen und in allen Wirtschaftsbereichen – insbesondere in den modernen städtischen Bereichen – der ethnischen Zusammensetzung der malaysischen Bevölkerung entsprechen sollte. Dabei erfolgte die Umstrukturierung des Vermögensbesitzes im wesentlichen durch Kauf und Umstrukturierung ortsansässiger ausländischer Unternehmen durch staatliche Treuhänder. Der Annäherung an das Beschäftigungsziel dienten Betreiberlizenzen an Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes mit 25 oder mehr Beschäftigten, deren Vergabe an die Befolgung der Richtlinien der Neuen Wirtschaftspolitik gebunden war.

Die zunehmende Intervention des Staates bis Mitte der achtziger Jahre äußert sich sowohl in der im Vergleich zu den anderen ostasiatischen Ländern hohen Ausgabenquote, die Anfang der siebziger Jahre sprunghaft von vormals 20 auf 30 vH anstieg und bis zu Beginn der achtziger Jahre auf diesem hohen Niveau verharrte, als auch in der Ausgabenstruktur mit einem deutlichen Schwergewicht auf den Bereichen Soziales, Bildung und Wirtschaftsförderung, die 1980 mit rund 60 vH ebenfalls deutlich über dem Ausgabenanteil in anderen ostasiatischen Staaten lagen (Tabelle 2). Trotz der zunehmenden staatliche Kontrolle konnte in den siebziger Jahren ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von 8 vH realisiert werden. Die wirtschaftliche Entwicklung verlor jedoch in den achtziger Jahren an Stabilität (Wiebelt 1996). Vor allem die laufenden und erwarteten Einnahmensteigerungen aus dem Erdölexport veranlaßten die ma-

laysische Regierung zu einer weiteren drastischen Ausgabenexpansion. Das Defizit des konsolidierten Staatshaushalts stieg von durchschnittlich 10 vH des BSP in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre auf rund 20 vH in den Jahren 1981 und 1982, und zwar hauptsächlich aufgrund zunehmender Ausgaben für öffentliche Investitionen in den Aufbau einer eigenen Schwerindustrie.

Als die wirtschaftliche Entwicklung im Gefolge der Rezession in den OECD-Ländern und des Preisverfalls beim Erdöl und anderen exportierten Rohstoffen Mitte der achtziger Jahre stagnierte, leitete die malaysische Regierung einen Reformprozeß ein, der im wesentlichen auf die Wiederbelebung und Stärkung des privaten Sektors abstellte und der bis heute anhält (MoF 1991; 1992). Die Haushaltsstrategie basierte zum einen auf strikter Ausgabendisziplin und zum anderen auf Maßnahmen zur Erhöhung der Steueraufkommenselastizität, die in den achtziger Jahren gegenüber den siebziger Jahren um 50 vH zurückgegangen war (MoF 1992).

Auf der Ausgabenseite konzentrierte sich die Regierung nunmehr auf die Bereitstellung adäquater öffentlicher Dienste und auf Infrastrukturprojekte zur Unterstützung von Aktivitäten des privaten Sektors. Der Rückgang des Gesamtdefizits in Höhe von 11,4 auf 5 vH zwischen 1986 und 1990 wurde durch Eindämmung der Wirtschaftsförderung über Abstriche beim Umfang öffentlicher Projekte und eine Verschiebung ihrer Realisierung unterstützt. Zwischenzeitlich wurden zwar wieder beträchtliche öffentliche Investitionen durchgeführt. Das Schwergewicht liegt aber nunmehr bei der Beseitigung von Infrastrukturengpässen, der Ausbildungsförderung und der Minderung der Armut mit Hilfe von Projekten, die im wesentlichen Investitionen des privaten Sektors ergänzen. Dies äußert sich auch in der Verschiebung der Ausgaben des Bundeshaushalts zwischen 1980 und 1993 (Tabelle 2).

Die steuerpolitischen Reformen, die seit Mitte der achtziger Jahre durchgeführt wurden, verschoben das Schwergewicht der Besteuerung von spezifischen Steuern zu allgemeinen Verbrauchsteuern. Mit der Abschaffung der Sondergewinnsteuer und der Verringerung des Körperschaftsteuersatzes 1988-1989 paßten sich die Gewinnsteuern eng an die Sätze der anderen ostasiatischen Volkswirtschaften an. Um die Faktorallokation zu verbessern, senkten die Behörden die Importzölle auf Fertigerzeugnisse, die in der Vergangenheit einen umfangreichen Zollschutz genossen (Asher 1989a: 71 ff.). Die meisten Einnahmenverluste wurden durch Schließung von Steuerschlupflöchern, Verbesserung der Einnahmenerhebung, Verbreiterung der Umsatzsteuerbasis und Verringerung der Steuervergünstigungen ausgeglichen.

Indonesien

Die Haushaltspolitik Indonesiens ist in der Vergangenheit noch wesentlich stärker als diejenige Malaysias von den Entwicklungen im Erdölsektor beeinflusst worden, der für über die Hälfte der Exporterlöse und der öffentlichen Einnahmen verantwortlich war. Nach den beiden Ölbooms 1973/74 und 1979/80 erzwang der Rückgang der Erdöleinnahmen 1982/83 umfassende finanzpolitische Reformen (Molho 1994). Ursprünglich wurden die Steuerausfälle zwar

durch zunehmende Auslandsverschuldung teilweise ausgeglichen und die indonesische Regierung konnte ihre hohen Ausgaben für Entwicklungsprojekte beibehalten (Nasution 1989: 42 ff.). Innerhalb kürzester Zeit stiegen jedoch die akkumulierten Auslandsschulden der Regierung von vormals 16 vH (1980/81) auf 26 vH (1983/84).

Eine Schlüsselstellung bei der Konsolidierung des Bundeshaushalts nahmen die umfassende Steuerreform und die Rationalisierung öffentlicher Investitionen und Subventionsprogramme ein. Die Einkommen- und Unternehmensteuern wurden 1984 reformiert (Molho 1994). Der komplizierte und stark progressive Einkommensteuertarif wurde durch ein einfacheres System mit drei Steuersätzen (15, 25 und 35 vH) ersetzt und sowohl auf persönliche als auch Unternehmenseinkommen angewandt. Im April 1985 wurde die Verbrauchsteuer mit sieben verschiedenen Steuersätzen durch eine einheitliche Mehrwertsteuer von 10 vH abgelöst. Wie im Falle der Einkommensteuer, stieg die Zahl der registrierten Steuerzahler nach der Reform sprunghaft an.

Wichtig war auch die Reform der Besteuerung des Außenhandels. Durch eine Abwertung von fast 60 vH zwischen 1983 und 1987 und eine weitreichende Liberalisierung der Außenhandelsregelungen wurde die Importsteuerbasis wesentlich erweitert. Ab 1985 wurden außerdem die Importzollsätze zunehmend verringert, wobei die Obergrenze des Wertzolls von vormals 225 auf 60 vH abgesenkt wurde; die Anzahl der Zollkategorien wurde von 25 auf 11 reduziert und viele nichttarifäre Handelshemmnisse wurden abgeschafft. Durch die Vereinheitlichung und Senkung der Zollsätze wurden sowohl die realwirtschaftlichen Verzerrungen der Außenhandelsbesteuerung abgebaut als auch die Bedeutung der Handelssteuereinnahmen für die Staatsfinanzierung reduziert.

Die Steuerreformen führten insgesamt zu einer Verminderung der Steuerquote (SEACEN 1992: 20 und 117) und zu einer drastischen Umstrukturierung der Staatseinnahmen (Tabelle 2). Einkommensteuern aus dem Nichtölsektor und aus der Mehrwertsteuer dominieren nunmehr die Staatseinnahmen. Ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen stieg von vormals 20 auf 50 vH im Haushaltsjahr 1992/93. Der Anteil aus der Rohölförderung und damit die Abhängigkeit des Budgets von stark fluktuierenden Rohölpreisen wurde nahezu halbiert – von 68,5 vH im Jahr 1983/84 auf 34,5 vH im Jahr 1992/93.

Trotz der beträchtlichen Erfolge bei der Umstrukturierung des indonesischen Steuersystems, besteht nach wie vor Bedarf zur Verbesserung der Einnahmensituation in Indonesien. Im Finanzjahr 1992/93 betragen die Steuereinnahmen aus dem Nichtölsektor rund 11 vH des BIP und damit etwa 6 Prozentpunkte weniger als in anderen ASEAN-Ländern. Indonesiens Möglichkeiten zur Steuererhebung wurden in der Vergangenheit durch verschiedene strukturelle Charakteristiken – wie dem geringen Pro-Kopf-Einkommen, dem großen Agrarsektor und dem geringen Außenhandelsanteil – begrenzt. Mit weiterhin steigenden Einkommen und zunehmender Migration von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft in das profitablere und stärker besteuerte Gewerbe, sollte es möglich sein auch ohne Erhöhung der Steuersätze mehr Staatseinnahmen zu erzielen.

Thailand

Die Diskussion um eine Reform der öffentlichen Finanzen in Thailand in den achtziger Jahren konzentrierte sich auf Möglichkeiten zur Erhöhung der Steuer-aufkommenselastizität, eine Umstrukturierung des Steueraufkommens in Richtung direkte Steuern und eine Verbesserung der Steueradministration (Asher 1989 b: 52). Die Steuerreform, die 1989 initiiert wurde, hatte fünf grundlegende Elemente (Nijathaworn 1995: 42). Erstens sollte durch die Änderung der Einkommen- und Unternehmensteuer die Steuerstruktur Thailands an diejenige anderer südostasiatischer Länder angepaßt werden. Dies beinhaltete eine Reduktion der Anzahl der Steuergruppen, eine Reduzierung der marginalen Steuersätze und eine Rationalisierung der Vielzahl von Ausnahmeregelungen, die die Anreizstruktur verzerrten. Zweitens wurden die Importzölle gesenkt, und zwar durch Verminderung der Streuung und durch Senkung der Zollsätze, insbesondere für Kapitalgüter und industrielle Zwischenprodukte. Drittens wurde die generelle Verbrauchsteuer durch eine Mehrwertsteuer ersetzt, die auf die Verbesserung der Steuereffizienz und die Einschränkung der Steuervermeidung abzielte. Das vierte Element beinhaltete eine Rationalisierung der Kapitalertragsteuer, um Verzerrungen zu reduzieren und die Mobilisierung inländischer Ersparnisse anzuregen. Das fünfte Element schließlich zielte auf die Rationalisierung der steuerlichen Behandlung internationaler Finanzdienstleistungen ab, um internationale Bankaktivitäten auf den inländischen Finanzmärkten anzuregen.

Fazit

Insgesamt zeigt die Entwicklung der Finanzpolitiken in Südkorea, Malaysia, Thailand und Indonesien eine Reihe von Gemeinsamkeiten. Die Ausgabenquote ist weit niedriger als in Europa und von 1980 bis 1993 weiter zurückgegangen. Der Anteil der staatlichen Sozialausgaben ist international sehr gering. Alle betrachteten asiatischen Länder haben zudem von 1980 bis 1993 ihr Haushaltsdefizit in einen Haushaltsüberschuß verwandelt. Der Anteil der direkten Steuern und Sozialabgaben ist deutlich niedriger als in Irland und Portugal, aber höher als in Chile. Bestehende Differenzen bei finanzpolitischen Kennziffern zwischen den asiatischen Ländern sind nicht so sehr die Folge unterschiedlicher Politiken als vielmehr unterschiedlicher Ausgangssituationen. Dies betrifft – wie oben geschildert – die Staatsausgaben Malaysias und die Steuerstrukturen Malaysias und Indonesiens, die historisch von der dominierenden Rolle des Rohstoffsektors und den daraus resultierenden Einkommensteuern bestimmt waren. Südkorea kann also trotz der beobachteten Abweichungen als Musterbeispiel einer asiatischen Strategie betrachtet werden, die sich vor allem bei der Steuerstruktur von der lateinamerikanischen Strategie abhebt, während wesentliche Unterschiede zur europäischen Strategie auf der Ausgabenseite liegen. Dabei sind die Unterschiede zwischen Europa und Asien vor allem in dem sehr niedrigen Niveau der Sozialausgaben und den entsprechenden Sozialabgaben begründet. Für die ostasiatischen Staaten ergibt sich hieraus inzwischen eine nahezu gleiche Gewichtung von direkter und indirekter Besteuerung.

Zusammenfassung

Dieser Beitrag hat versucht, die grundsätzlichen Strategien zur Gestaltung der Finanzpolitik in Entwicklungs- und Transformationsländern aufzuzeigen. Der Überblick über die theoretische und empirische Literatur ergab, daß die Finanzpolitik fortgeschrittener Industrieländer keine Blaupause für Entwicklungs- und Transformationsländer darstellt. Es spricht einiges dafür, daß sich Entwicklungs- und Transformationsländer, die wirtschaftlich aufholen wollen, eher an erfolgreichen Schwellen- und Entwicklungsländern – allen voran an Chile – orientieren sollten.

Zum einen zeichnen sich alle untersuchten Länder – Irland, Portugal, Chile, Südkorea, Malaysia, Thailand und Indonesien – durch hohe Wachstumsraten und eine erfolgreiche Konsolidierungspolitik aus. Bestehende Haushaltsdefizite zu Beginn der achtziger Jahre konnten bemerkenswert deutlich vermindert werden; die ostasiatischen Länder weisen inzwischen Überschüsse aus, während Chile bereits mit einem Haushaltsüberschuß in die achtziger Jahre startete. Dagegen besteht in Irland und Portugal trotz beachtlicher Konsolidierungserfolge nach wie vor Reformbedarf.

Zum anderen ist in Chile, wie auch in den südostasiatischen Ländern sowohl die Staatsquote als auch die Steuerquote deutlich geringer als in den europäischen Schwellenländern, und sie ist rückläufig. Stärkere Leistungsanreize durch einen schlanken Staat sind vermutlich mit ein Grund für das insgesamt höhere Aufholtempo in diesen Ländern und ein Indiz dafür, daß Entwicklungs- und Schwellenländer ihre Finanzpolitik eher am chilenischen oder asiatischen Vorbild ausrichten sollten.

Eine Orientierung am asiatischen Beispiel würde auf einen schlanken Staat hinauslaufen, der sich hauptsächlich durch Einkommensbesteuerung finanziert. Zu bedenken ist allerdings die eingeschränkte Übertragbarkeit dieses Modells. Erstens ist die Sparquote in den asiatischen Erfolgsländern überdurchschnittlich hoch. Im Gegensatz zu den meisten Entwicklungs- und Transformationsländern besteht somit kein Bedarf, die Spartätigkeit durch eine stärkere Besteuerung des Konsums anzuregen. Zweitens weist die asiatische Strategie ein Niveau der Sozialabgaben auf, das vor allem für europäische Verhältnisse zu gering ist. Als Vorbild für eine Reform der Ausgabenseite dürfte somit eher das lateinamerikanische Modell in Frage kommen. Es stellt bezüglich der gesamten Ausgabenquote einen Kompromiß zwischen der europäischen und der asiatischen Strategie dar und weist auf die Bedeutung einer Reform der Sozialausgaben für eine Senkung der Steuerquoten hin.

Insgesamt dürfte die lateinamerikanische Strategie – repräsentiert durch die chilenische Finanzpolitik – für diejenigen Entwicklungs- und Transformationsländer attraktiv sein, die ein moderates Niveau an Sozialausgaben anstreben und die Spar- und Investitionstätigkeit anregen wollen. Schließlich werden die zentralen Elemente der chilenischen Politik – Reduzierung der Staatsquote, Erhöhung der Konsum- und Verminderung der Einkommensbesteuerung sowie Privatisierung des Rentensystems – nicht nur in Ländern mit niedrigerem Einkommensniveau diskutiert, sondern spielen z. B. auch in der aktuellen Reformdiskussion in Deutschland eine Rolle.

Literaturverzeichnis

- Ahmad, S. E., und N. H. Stern (1991). *The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries*. Cambridge.
- Arellano, J. P., und M. Marfán (1989). Twenty-five Years of Fiscal Policy in Chile. In M. Urrutia, S. Ichimura und S. Yukawa (Hrsg.), *The Political Economy of Fiscal Policy*. Tokio.
- Asher, M. G. (1989 a). Fiscal Systems and Practices in Malaysia. In M. G. Asher (Hrsg.), *Fiscal Systems and Practices in ASEAN: Trends, Impact and Evaluation*. Institute of Southeast Asian Studies, Singapur.
- (1989 b). Tax Reforms in East Asian Developing Countries: Motivations, Directions, and Implications. *Asian-Pacific Economic Literature* 3 (1): 39–63.
- Ballard, C. L., J. B. Shoven und J. Whalley (1985). The Total Welfare Cost of the United States Tax System: A General Equilibrium Approach. *National Tax Journal* 38: 125–140.
- Becker, G. S. (1993). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. 3. Aufl., Chicago.
- Bird, R. M. (1992). *Tax Policy and Economic Development*. Baltimore.
- Bovenberg, L. (1987). Indirect Taxation in Developing Countries: A General Equilibrium Approach. IMF Staff Papers 34. International Monetary Fund, Washington, D. C.
- Burgess, R., und N. H. Stern (1993). Taxation and Development. *The Journal of Economic Literature* 31: 762–830.
- CEC (Commission of the European Communities) (1991). *Ireland*. Country Studies 6. Directorate-General for Economic Affairs, Brüssel.
- Chhibber, A., und M. Dailami (1990). Fiscal Policy and Private Investment in Developing Countries: Recent Evidence on Key Selected Issues. Development Economics Working Paper Series 559. Weltbank, Washington, D. C.
- Chowdhury, O. H. (1989). Equality and Efficiency Tradeoff in Bangladesh Tax Policy Reform: A Computable General Equilibrium Model. *The Philippine Review of Economics and Business* 26 (2): 262–286.
- (1991). Revenue Neutral Value Added Tax (VAT) in Bangladesh: Some General Equilibrium Illustrations. *The Bangladesh Development Studies* 19: 49–63.
- Clarete, R. L. (1991). A General Equilibrium Analysis of the Tax Burden and Institutional Distortions in the Philippines. In J. Khalilzadeh-Shirazi und A. Shah (Hrsg.), *Tax Policy in Developing Countries*. Weltbank, Washington, D. C.
- Dahl, H., und P. Mitra (1989). Does Tax and Tariff Shifting Matter for Policy? An Application of General Equilibrium Incidence Analysis to Bangladesh. Paper presented at the CRDE Conference on Applied General Equilibrium and Economic Development, Montreal (unveröffentlichtes Manuskript).
- (1991). Applying Tax Policy Models in Country Economic Work: Bangladesh, China, and India. *The World Bank Economic Review* 5 (3): 553–572.
- De Buiteleir, D., und D. Thornhill (1993). *EMU and Irish Fiscal Policy*. Implications for Ireland Series 2. Institute of European Affairs, Dublin.
- De Haan, J., C. G. M. Sterks und C. A. de Kam (1992). *Towards Budget Discipline: An Economic Assessment of the Possibilities for Reducing National Deficits in the Run-up to EMU*. Economic Papers 99. Commission of the European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brüssel.
- Dervis, K., J. de Melo und S. Robinson (1982). *General Equilibrium Models for Development Policy*. Cambridge.
- Devarajan, S., und J. D. Lewis (1989). Structural Adjustment and Economic Reform in Indonesia: Model-Based Policies vs. Rules-of-Thumb. Development Discussion Paper 297. Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge, Mass.

- Dornbusch, R., und S. Edwards (1991). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago.
- Dornbusch, R., und Y. C. Park (1987). Korean Growth Policy. *Brookings Papers on Economic Activity* (2): 389–454.
- Drèze, J., und A. Sen (1991). Public Action for Social Security: Foundations and Strategy. In E. Ahmad, J. Drèze, J. Hills und A. Sen (Hrsg.), *Social Security in Developing Countries*. Oxford.
- EIU (Economic Intelligence Unit) (1996). *Country Profile – Portugal 1995-96*. London.
- EWI (Europäisches Währungsinstitut) (1995). *Progress Towards Convergence: Report Prepared in Accordance with Article 7 of the EMI Statute*. Frankfurt am Main.
- Farken, T., und M. Rose (1987). Die Einkommensteuertarifmodelle der Parteien im Wohlfahrtsvergleich. *Wirtschaftsdienst* 67 (8): 423–428.
- FitzGerald, J. (1995). Babies, Budgets, and the Bathwater. *Irish Banking Review*, Summer: 18–32.
- Gillis, M. (1989). *Tax Reform in Developing Countries: Fiscal Reform in the Developing World*. Durham.
- Hussain, A., und N. Stern (1993). *The Role of the State, Ownership and Taxation in Transitional Economies*. STICERD, Programme of Research Into Economic Transformation and Public Finance. London.
- Italianer, A., und C. Ohly (1994). Towards Greater Fiscal Discipline: An Overview. *European Economy* (3): 1–24.
- Kehoe, T. J., und J. Serra-Puche (1983). A Computable General Equilibrium Model With Endogenous Unemployment – An Analysis of the 1980 Fiscal Reform in Mexico. *Journal of Public Economics* 22 (1): 1–25.
- Kehoe, T. J., J. Serra-Puche und L. Solis (1984). A General Equilibrium Model of Domestic Commerce in Mexico. *Journal of Policy Modeling* 6 (1): 1–28.
- Kessides, C. (1993). The Contributions of Infrastructure to Economic Development: A Review of Experience and Policy Implications. World Bank Discussion Papers 213. Weltbank, Washington, D. C.
- Kim, Y.-H. (1994). *The Role of Government in Export Expansion in the Republic of Korea: A Revisit*. EDRC Report Series 61. Asian Development Bank, Manila.
- Kopits, G. (1993). Die Reform sozialer Sicherungssysteme. *Finanzierung und Entwicklung* 30 (1): 21–23.
- Kusumanto, B. (1989). Incidence of Value-Added Tax in Indonesia: A General Equilibrium Analysis. Diss., University of Illinois.
- Larraín, F. (1991). Public Sector Behavior in a Highly Indebted Country: The Contrasting Chilean Experience 1970–85. In F. Larraín und M. Selowsky (Hrsg.), *The Public Sector and the Latin American Crisis: An International Center for Economic Growth Publication*. San Francisco.
- Leite, A. N. (1994). Fiscal Policy in Portugal, 1980–92: Overall Assessment and Current Issues. *European Economy* (3): 259–280.
- Lewis jr., S. R. (1984). *Taxation for Development. Principles and Applications*. New York.
- Lindbeck, A. (1991). Public Finance for Developing Countries. In L. B. Krause und K. Kim (Hrsg.), *Liberalization in the Process of Economic Development*. Berkeley.
- Mankiw, N. G., D. Romer und D. N. Weil (1992). A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics* (107): 407–437.
- Mawdsley, A. (1995). Ireland's Fiscal Adjustment – Some Key Characteristics. *Quarterly Bulletin of the Central Bank of Ireland*, Spring: 45–53.
- McLure jr., C. E. (1992). Tax Policy Lessons for LDCs and Eastern Europe. Occasional Paper 28. International Center for Economic Growth, San Francisco.
- Meller, P. (1990). Chile. In J. Williamson (Hrsg.), *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* Institute for International Economics, Washington D. C.
- MoF (Ministry of Finance) (verschiedene Jgg.). *Malaysia. Economic Report*. Kuala Lumpur.

- Molho, L. E. (1994). Fiscal Adjustment in an Oil-exporting Country: The Case of Indonesia. IMF Paper on Policy Analysis and Assessment PPAA/94/21. International Monetary Fund, Southeast Asia and Pacific Department, Washington, D. C.
- Murphy, K. M., A. Shleifer und R. W. Vishny (1989). Industrialization and the Big Push. *Journal of Political Economy* 97: 1003–1026.
- Musgrave, R. (1987). Tax Reform in Developing Countries. In D. Newbery und N. Stern (Hrsg.), *The Theory of Taxation for Developing Countries*. Weltbank, Washington, D. C.
- Nasution, A. (1989). Fiscal Systems and Practices in Indonesia. In: M. G. Asher (Hrsg.), *Fiscal Systems and Practices in ASEAN: Trends, Impact and Evaluation*. Institute of Southeast Asian Studies, Singapur.
- Neusser, K. (1993). Public Capital Stock and Private Sector Productivity in the Long Run. In H. Siebert (Hrsg.), *Economic Growth in the World Economy*. Symposium 1992. Tübingen.
- Newbery, D., und N. Stern (1987). *The Theory of Taxation for Developing Countries*. Weltbank, Washington, D. C.
- Nijathaworn, B. (1995). Capital Flows, Policy Response, and the Role of Fiscal Adjustment: The Thai Experience. *Quarterly Bulletin*, Bank of Thailand 35 (3): 37–50.
- OECD (1994 a). *OECD Economic Surveys – Portugal 1993–1994*. Paris.
- (1994 b). *OECD Economic Surveys – Korea 1993–1994*. Paris.
- Piggott, J., und J. Whalley (1985). *U. K. Tax Policy and Applied General Equilibrium Analysis*. Cambridge.
- Psacharopoulos, G. (1993). Returns to Investment in Education: A Global Update. Policy Research Working Paper 1067. Weltbank, Washington, D. C.
- Queisser, M. (1993). *Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren: die chilenische Rentenreform als Modell für Entwicklungsländer?* Ifo Forschungsberichte der Abteilung Entwicklungsländer 79. München.
- Rose, M. (1990). Heidelberg Congress on Taxing Consumption: Proceedings of the International Congress on Taxing Consumption. Held at Heidelberg, 28.–30. Juni, Heidelberg.
- Salleh, I. M., und S. D. Meyanathan (1993). *The Lessons of East Asia. Malaysia: Growth, Equity, and Structural Transformation*. Weltbank, Washington, D. C.
- Schweickert, R. (1991). Government Regulations, External Financing, and Economic Performance: The Case of Korea. In H. W. Singer et al. (Hrsg.), *Aid and External Financing*. New World Order Series 9, New Delhi.
- (1995). Der Wechselkurs als Stabilisierungsinstrument – ‚Pacto‘ (Mexiko) versus ‚Convertibility‘ (Argentinien). *Die Weltwirtschaft* (3): 325–339.
- SEACEN (The South East Asian Central Banks) (1992). SEACEN Economic Survey 1991 and Outlook 1992. Prepared for the 27th Conference of Governors of the South East Asian Central Banks, 22.–24. Januar. Kuala Lumpur.
- Serra-Puche, J. (1984). A General Equilibrium Model for the Mexican Economy. In: H. E. Scarf und J. B. Shoven (Hrsg.), *Applied General Equilibrium Analysis*. Cambridge.
- Serven, L., und A. Solimano (1992). Private Investment and Macroeconomic Adjustment: A Survey. *The World Bank Research Observer* (1): 95–114.
- Shoven, J. B., und J. Whalley (1972). A General Equilibrium Calculation of the Effects of Differential Taxation and Income from Capital in the U. S. *Journal of Public Economics* (1): 281–321.
- (1984). Applied General-Equilibrium Models of Taxation and International Trade: An Introduction and Survey. *Journal of Economic Literature* (22): 1007–1051.
- Siebert, H., und M. J. Koop (1993). Institutional Competition versus Centralization: Quo Vadis Europe? *Oxford Review of Economic Policy* 9 (1): 15–30.
- Sinn, S. (1992). The Taming of Leviathan: Competition among Governments. *Constitutional Economic Policy* 3 (2): 177–196.

- Tanzi, V. (1989). The Impact of Macroeconomic Policies on the Level of Taxation and the Fiscal Balance in Developing Countries. *IMF Staff Papers* 36: 633–656.
- (1992). *Fiscal Policies in Economies in Transition*. International Monetary Fund, Washington, D. C.
- (1993). *Transition to Market. Studies in Fiscal Reform*. International Monetary Fund, Washington, D. C.
- Trela, L., und J. Whalley (1991). Taxes, Outward Orientation, and Growth Performance in the Republic of Korea. In J. Khalilzadeh-Shirazi und A. Shah (Hrsg.), *Tax Policy in Developing Countries*. The World Bank, Washington, D. C.
- Vaubel, R. (1993). Sozialpolitik für mündige Bürger. In: R. Vaubel und H. D. Barbier (Hrsg.), *Handbuch Marktwirtschaft*. Stuttgart.
- Virmani, A. (1988). Tax Reform in Developing Countries: Issues, Policies, and Information Gaps. *Public Finance* 43 (1): 19–38.
- Weltbank (1988). *World Development Report 1988*. New York.
- (1991). *Lessons of Tax Reform*. Washington, D. C.
- (1993a). *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Oxford.
- (1993b). *World Development Report 1993*. New York.
- (1994). *World Development Report 1994*. New York.
- (1995). *World Development Report 1995*. New York.
- Wiebelt, M. (1996). *Anpassung und Einkommensverteilung in Entwicklungsländern. Eine angewandte allgemeine Gleichgewichtsanalyse für Malaysia*. Kieler Studien 276. Tübingen.
- Wiegard, W. (1985). Empirische Allgemeine Gleichgewichtsanalyse: Von der Theorie zur Empirie. *List Forum* 13 (3): 159–176.
- Williamson, J. (1990). The Progress of Policy Reform in Latin America. In J. Williamson (Hrsg.), *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* Institute for International Economics, Washington D. C.
- Yoon, Y.-D. (1992). The Control and Management of Government Expenditure: The Case of Korea. KDI Working Paper 9219. Korea Development Institute, Seoul.