

---

Lentner Csaba – Vágyi Ferenc

## **Ungarische steuerpolitische Reformbestrebungen im marktwirtschaftlichen Übergang**

*In Ungarn hat sich die Rolle der Steuerpolitik und der, dadurch zu erzielenden staatlichen Einnahmen im marktwirtschaftlichen Übergang aufgewertet. Zwar ist die Rolle der staatlichen Zentralisation und der Neuverteilung der Einkommen geringer geworden, haben die Übergabe des staatlichen Sektors in Privathand und der Aufbau der, von der Regierung unabhängigen Notenbankpositionen die, durch die monetare Politik zu erzielende wirtschaftliche Beeinflußbarkeit vermindert. In Hinsicht auf die bestimmende Rolle der staatlichen Steuerpolitik, bzw. auf derer, die öffentlichen Ausgaben im möglichst größten Maß zu finanzieren beabsichtigenden Einfluß und auf sein, das Haushaltsdefizit vermindernendes Ziel, macht sich der fiskalische Zwang geltend, welcher im vergangenen anderthalb Jahrzehnt – vom Beginn der marktwirtschaftlichen Öffnung – im Kreuzfeuer der fortlaufenden Umwandlungen und Reformkonzeptionen gestanden ist.*

In den vergangenen 20 Jahren war die Steuerpolitik der entwickelten Länder gleichzeitig von zwei grundlegenden Abläufen bestimmt: einerseits mußte man in jedem Land auf die, sich aus der Globalisation ergebenden Einflüsse Rücksicht nehmen (zB. auf die steuerlichen Folgen der freieren Kapitalbewegung) und andererseits mußte man auf nationaler Ebene die Gestaltung, bzw. Aufbringung der Haushaltseinnahmen, gemäß den eigenen wirtschaftspolitischen Zielen, anstreben.

Die Steuerpolitik beeinflussenden Faktoren sind somit in erster Linie:

- auf die gesellschaftlichen öffentlichen Ausgaben ausgeübter zunehmender Druck,
- die Strukturänderungen der Wirtschaften,
- Stärkung der internationalen wirtschaftlichen Integration und
- Beschleunigung der technischen Änderungen.

Heute übt die Mehrheit der Länder der Welt eine *Stabilisationswirtschaftspolitik* aus, deren Ziele wie folgt sind:

- Erreichung, bzw. Aufrechterhaltung eines stabilen Wirtschaftswachstums,
- Erzielung einer niedrigen Inflation,
- Sicherstellung der stabilen außenwirtschaftlichen Bilanz und
- Erzielung der geringen Arbeitslosigkeit.

Die gemeinsame Erreichung obgenannter Ziele wird in Wirklichkeit nur in den seltensten Fällen erfüllt, so sind die gesetzten Aufgaben, nur einander stärkend und nicht im Gegensatz zueinander, langanhaltend zu verbessern.

Die Lage der ungarischen Wirtschaft wird von den konjunkturellen Änderungen der Weltwirtschaft und von den Bewegungen der Geld- und Kapitalmärkte stark bestimmt. Deswegen ist für unser Land die Erhaltung des inneren und äußeren Gleichgewichtes wichtig. Das äußere Gleichgewicht der Wirtschaft wird vom Saldo der laufenden Zahlungsbilanz und die innere Gleichgewichtslage von der Relation der Einnahmen und Ausgaben des Staatshaushaltes bestimmt.

Die Gestaltung des Staatshaushaltes ist ein gesellschaftlicher-wirtschaftlicher Reformprozeß. Die Lage des Staatshaushaltes muß mit den makrowirtschaftlichen Zielsetzungen und mit den Gleichgewichtsansforderungen im Einklang sein. Der Ausbau eines Wirtschaftsführungssystems ist erforderlich, welches die effizienteste Wirtschaftung mit den Staatsgeldern garantiert.

Beim Aufbau des Steuersystems muß man darauf Rücksicht nehmen – ähnlich zu den umfassenderen Zielen der Stabilisationswirtschaftspolitik –, daß es:

- das Wirtschaftswachstum,
- das Gleichgewicht der Haushalts- und Zahlungsbilanz und
- die Erhaltung der Inflation auf einem niedrigen Niveau fördert.

### **Ziele und Maßnahmen des wirtschaftspolitischen Korrekturpaketes von 1995**

Die ungarische Finanzpolitik war vom Beginn des marktwirtschaftlichen Übergangs von Finanzierungs- und gesellschaftlichen Spannungen

gen umgeben. Die Steuergerichtsbarkeit und die Einkommensverteilungsprozesse der Bevölkerung sind im äußerst großen Ausmaß, den politischen Einfluß gestaltende Faktoren geworden. So ist nach den Parlaments- und Gemeinderatswahlen in 1994, das Maß und das Wachstumstempo des inneren und äußeren Gleichgewichtsdefizits der ungarischen Wirtschaft Anfang 1995 schon unerträglich geworden – wegen der lockeren Haushaltsdisziplin – in Folge dessen man einer schwierigen und sich rasch verschlechternden Wirtschaftslage entgegenschaun mußte. Der, auf die Abstellung der weiteren Verschlechterung des Haushaltsgleichgewichtes und der laufenden Zahlungsbilanz abzielende wirtschaftspolitische Eingriff ist unvermeidlich geworden.

Das Defizit der laufenden Zahlungsbilanz ist in 1993 und 1994 an 10% von GDP herangekommen. Der Grund dafür war zum Teil, daß das Defizit des Staatshaushaltes ab 1991 im raschen Tempo gewachsen ist und in 1994 bereits 8% von GDP überschritten hat. Zur Finanzierung des Defizits haben die inländischen Einsparungen keine Deckung gewährt, der ausländische Nettoschuldenstand ist auch deswegen in die Höhe geschneilt. Das Wachstum des Haushaltsdefizits ist erheblich, was zum Teil auf strukturelle Gründe zurückzuführen war, so war es zu erwarten, daß es ohne Maßnahmen weiter ansteigen wird. Nach den ersten Monaten in 1995 ist es eindeutig geworden, daß das Defizit der Zahlungsbilanz und des Staatshaushaltes in diesem hohen Ausmaß, ohne Riskierung der Zahlungsfähigkeit nicht mehr weiter aufrecht zu erhalten ist. Unter diesen Umständen hat die Regierung ein Stabilisations-Maßnahmenpaket verabschiedet, dessen Ziele wie folgt waren:

- Steigerung der Haushaltseinnahmen,
- Verminderung der Haushaltsausgaben,
- Verminderung des Defizits des Staatshaushaltes (und aufgrund all diesen),
- Verminderung der Staatschulden.

Im Rahmen des Stabilisationsprogrammes sind fiskalische-, monetäre- und einkommenspolitische Maßnahmen in Kraft getreten und im Zuge dessen ist in der Wirtschaftspolitik die Restriktion in den Vordergrund gerückt.

*Die wichtigsten Maßnahmen:*

- Es ist zur einmaligen Abwertung des Forints vom erheblichen 9%-igen Ausmaß gekommen.
- Die Einführung vom 8%-igen Zusatzzoll ist erfolgt, dessen Ziel die Zurückdrängung des Einfuhrwachstums und die Unterstützung des Exports und der Inlandsproduktion war.
- Im Interesse der Verminderung des Haushaltsdefizits ist es zur Steigerung von Steuer und anderen Einnahmen gekommen.
- Die sozialen-, Wohlfahrts- und sonstigen Ausgaben wurden gemäßigt.

### **Nachleben der wirtschaftspolitischen Korrektur von 1995**

Als Ergebnis der beschränkenden Wirtschaftspolitik hat sich die Gleichgewichtslage in 2 Jahren (in 1995 und in 1996) beträchtlich gebessert. Das Defizit der laufenden Zahlungsbilanz ist im Prozentsatz der GDP von 9,5% in 1994 auf 3,9% in 1996 zurückgegangen. Das Defizit des Staatshaushaltes ist ebenfalls im Vergleich zu GDP in zwei Jahren von 8,1% auf 3,3% gesunken. Das Maß der Haushaltsstrenge wird davon gekennzeichnet, daß das primäre Saldo des Staatshaushaltes, dh. Saldo ohne Zinszahlungen, im Prozentsatz der GDP inzwischen um 7,1 Prozentpunkte zurückgefallen ist, während sich das Saldo des Zentralhaushaltes um 6,7 Punkte gebessert hat. Die ausländische Verschuldung des Landes, bzw. innerhalb dessen des Staates ist erheblich gesunken, die Relation des inländischen Schuldenstandes zu GDP hat sich stabilisiert. Die Einströmung des ausländischen „working capitals“ war beträchtlich, was mit der, in der Zeit zusammenfallenden Privatisationsankündigung des Energie- und Banksektors zu erklären ist.

Die Relationen der, aus den vier wichtigsten Steuerarten – Umsatzsteuer, Einkommenssteuer, Gesellschaftssteuer, Unternehmensgewinnsteuer – stammenden netto Einnahmen haben in Ungarn in der Zeit zwischen 1988 – 1996 unterschiedlich variiert, es ist jedoch nachzuweisen, daß als Auswirkung des Korrekturpaketes von 1995 die netto Steuereinnahmen in 1995 und 1996 beträchtlich angestiegen sind, obwohl dessen gesellschaftlichen Folgen schwerwiegend waren.

Die wirtschaftspolitischen Voranschläge wurden in 1996 sogar an zwei wichtigen Punkten „übererfüllt“:

- Die Realverdienste, bzw. die Realeinkommen haben sich im größeren Ausmaß, als geplant, vermindert.
- Das primäre Aktivsaldo des Staatshaushaltes hat dennoch auch das vorgesehene Maß überstiegen.

In erster Annäherung kann das auf technische Schwierigkeiten hinweisen, einerseits auf den Mangel der Planung der zu erwartenden Haushalteinnahmen und andererseits darauf, daß die wirtschaftspolitischen Mittel in der Regelung der nominalen Lohnerhöhung verhältnismäßig erfolgreich, in der Regelung der Inflation dennoch weniger erfolgreich waren.

In zweiter Annäherung handelt es sich darum, daß die Wirtschaftspolitik innerhalb ihres ausgeschriebenen Zielsystems einzelne Ziele hervorgehoben gehandhabt hatte, sie hat sich überbesichert, deswegen ist dann die Restriktion strenger geworden, als es zur wirtschaftlichen Korrektur tatsächlich erforderlich gewesen wäre.

Das wirtschaftspolitische Paket von 1995 hat darauf hingedeutet, daß beim Aufbau der Wirtschaftspolitik die ähnlichen Zwangsschienen vermieden werden müssen, ohne Durchführung des Reforms hätten jedoch der Rückschlag des Wirtschaft und des Lebensniveaus und das Wachstum der Einkommensungleichheiten zu einer noch schwerwiegenderen Situation in Ungarn geführt.

## **Reform des Staatshaushaltes von 1998**

### ***Möglicher Spielraum der Wirtschaftspolitik***

Die wirtschaftliche Stabilisation von 1995 – 1996, die sich verbessernde Tendenz der Gleichgewichtskennzahlen, der Neuanlauf des Wachstums der Wirtschaftsleistungen haben Chancen dazu gegeben, daß sich die ungarische Wirtschaft auf eine stabile Wachstumsbahn begeben kann. Der Spielraum der Wirtschaftspolitik hat sich ausgebreitet, die Stabilisation mußte jedoch auch in der Zeit des Wachstums und der Anschließung die erstrangige Priorität bleiben, doch war die günstige Auswirkung der Maßnahmen nur kurzfristig. Mit der Näherung der Wahlen von 1998 hat sich erneut eine lockere Haushaltsdisziplin

geltend gemacht. Die finanziellen Gleichgewichtskennzahlen des Staatshaushaltes haben sich, in tatsächlichen Wertdaten ausgedrückt, ungünstig gestaltet, was mit den Mitteln der Finanzpolitik behandelt werden mußte.

Im Interesse der Durchführung der haushaltspolitischen Ziele von 1998, mußten sowohl auf dem Gebiet der Einnahmen, als auch auf dem der Ausgaben erhöhte Anstrengungen gemacht werden, damit das notwendige Gleichgewicht nicht in Gefahr gerät. Im Staatshaushalt waren nach wie vor Punkte, welche zur raschen Verschlechterung des Haushaltsgleichgewichtes geführt hätten. In der Erhebung der öffentlichen Abgaben und in der Verwendung der Ausgaben mußte man auch die Effizienz der Kontrollsysteme verstärken. Im Einklang mit den wirtschaftspolitischen Bestrebungen mußte also das Steuersystem auch in 1998 in der Sicherstellung des Haushaltsgleichgewichtes eine Rolle spielen.

Als wichtige *Zielsetzung* wurden der Aufbau der Effizienz der Steuererhebung und einer günstigeren Steuerzahlungsmoral erwähnt. Ein Teil der Verschärfungen hat jedoch Verfassungsbedenken aufgeworfen, so wurden die, für die Steuerbehörden zusätzliche, umfassende Informationen und Effizienz – und gleichzeitig auch Steuereinnahmen – bedeutenden Maßnahmen zurückgezogen.

Im Interesse der Effizienzsteigerung der Steuererhebungstätigkeit muß man doch der Zurückdrängung der Schwarzwirtschaft, der Verbesserung des Kontrollniveaus Aufmerksamkeit schenken. Das Steuersystem und die einzelnen Steuerarten mußten den Prinzip der Stabilität und der Berechenbarkeit nach wie vor als Hauptgesichtspunkte sichern.

### **Allgemeine Lage des Haushaltes im Jahr 1998**

In 1988 hat sich das Wirtschaftswachstum günstiger, als erwartet gestaltet, bei Stärkung der Ausfuhr und der durchschnittlichen einkommensproduzierenden Fähigkeit der Wirtschaftsorganisationen, bei Verringerung der Arbeitslosenrate, bei Zunahme der Löhne und des Verbrauchs, weiters bei Abnahme der Inflation hat sich ein handhabbares Finanzgleichgewicht herausgebildet.

In Folge der wirtschaftlichen Abläufe hat sich das konsolidierte vorläufige Defizit des Staatshaushaltes im Vergleich zu GDP bei rund

4,6% gestaltet. Das primäre Saldo des Staatshaushaltes hat sich im Vergleich zu GDP von 3,1% in 1997 auf 1,8% verändert. Die Einkommenszentralisation hat sich von 45% auf 42,2% und die Relation der Neuverteilung von 49,7% auf 46,9% modifiziert.

Die Lage des *zentralen Haushaltes* ist in Folge der, von den günstigen makrowirtschaftlichen Abläufen auf die Einnahmen ausgeübten positiven Einflüssen und in Folge der strengen Wirtschaftung mit den Staatsgeldern wesentlich günstiger, als gutgeheißen, geworden.

## **Reform des Staatshaushaltes in den Jahren 2000–2002**

### ***Haushaltsrichtlinien in den Jahren 2000–2002***

Das Dokument über die Haushaltsrichtlinien der Ungarischen Republik von 2000–2002, beinhaltet laut dem Staatshaushaltsgesetz die makrowirtschaftliche Entwicklungsbahn, bzw. die, dieser zugeordneten wichtigeren Haushaltsparemeter.

Die Regierung hat in 1999 die Nachfolgenden bestimmt:

- die, auf ihren wirtschaftspolitischen Vorstellungen beruhenden Haushaltsrichtlinien;
- für die Jahre 2000–2002 das Maß des Staatshaushaltsdefizits ohne Privatisierungseinnahmen;
- die möglichen Relationen der Ausgaben des Staatshaushaltes.

Die Tabelle Nr. 1. zeigt alles ausführlich, aufgrund dessen festzustellen ist, daß die wirtschaftspolitischen Ziele der Regierung nach wie vor die Bedingungen der Fortführung des andauernd raschen, ausgeglichene und mit der weiteren bedeutenden Abnahme der Inflation einhergehenden Wirtschaftswachstums waren.

All das setzt eine Wirtschafts- und Haushaltspolitik voraus, welche einen Rahmen dazu schafft, daß mehr Geld dem Verbrauch, Investitionen, der Förderung der Unternehmer und der Verminderung der Lasten der Familien mit Kindern zufließt.

Tabelle Nr. 1.: Auf wirtschaftspolitischen Vorstellungen beruhende Haushaltsrichtlinien für die Jahre 2000–2002, (%)

(Quelle: Finanzschau 1999, Nr. 4.; Amt des Ministerpräsidenten, Budapest 2001)

Bezeichnung der Parameter und Richtung deren Änderungen	Kennzahl 2000	Kennzahl 2001	Kennzahl 2002
Wachstum des Bruttoinlandsproduktes	4 – 5	4,5 – 5,5	5,5 – 6
Verbraucherpreiserhöhung *	106 – 107	104 – 105	103,5 – 104,5
Defizit des Staatshaushaltes ohne Privatisierungseinnahmen **	-2,5 – -3,5	-2,3 – -3,3	-2 – -3
Erhöhung des Durchschnittsverdienstes in der Sphäre der öffentlichen Bediensteten *	108 – 109	106 – 107	105,5 – 106,5
Maß der staatlichen Neuverteilung ***	43,5– 44,5	42 – 43	40,5 – 41,5
Maß der staatlichen Einkommenszentralisation ****	40,5- 41,5	39 – 40	38 – 39
* Vorjahr = 100% ** Im Vergleich zu GDP im gegebenen Jahr, nach GFS System *** Konsolidierte Gesamtausgaben des Staatshaushaltes im Vergleich zu GDP im gegebenen Jahr **** Konsolidierte Gesamteinnahmen des Staatshaushaltes im Vergleich zu GDP im gegebenen Jahr			

Der Gesetzentwurf, bzw. die Gesetze gelten für 2 Jahre und für alle 4 Subsysteme des Staatshaushaltes, die Einnahmen-, Ausgaben- und Förderungsvoranschläge, bzw. die Defizits werden jedoch jährlich und nach Subsystemen gutgeheißen. Falls im „mehrjährigen“ Haushalt wegen ungünstiger Gestaltung der Umstände Korrekturen erforderlich sind, kann das auf der, im Staatshaushaltgesetz geregelten Art und Weise erfolgen.

Das, für 2 Jahre geltende Haushalt ermöglicht, daß:

- für die Beteiligten der Wirtschaft kann man die Wirtschaftsrahmen für zwei Jahre im voraus festlegen,
- das Umfeld der Rechtsregel wird berechenbarer, das längerfristige Denken fördernd.

Die Erhaltung der günstigen makrowirtschaftlichen Bedingungen und die ausgeglichene Entwicklung der ungarischen Wirtschaft fordern, ähnlich zu den vergangenen Jahren, die weitere Verminderung des GDPproportionalen Defizits des Staatshaushaltes und ebenfalls

die Herabsetzung der Einkommenszentralisation, was das zentrale Element im Reform des Staatshaushaltes ist.

Die Regierung hat die wichtigsten Aufgaben der Steuerpolitik aufgrund der Ergebnisse des vergangenen Zeitraums und der wirtschaftspolitischen Folgen der folgenden Jahre festgelegt. In der Durchführung der steuerpolitischen Ziele verstärkt sich – der bisherigen Richtlinie folgend – für die Beteiligten der Wirtschaft die Berechenbarkeit der Besteuerung, der Nachdruck liegt auf der Stabilität und auf der Erleichterung der Erfüllung der Besteuerung und der Steuerzahlungsverpflichtung. Die steuerlichen Änderungen richten sich nach dem Zeitplan der Erstellung des zweijährigen Haushaltes, damit auch die Stabilität und die Kontinuität überprüfend.

Über die Änderungen kann im allgemeinen gesagt werden, daß:

- diese im Einklang mit den Haushaltsrichtlinien der Gründung der Einnahmensseite des Haushaltes dienen;
- diese die Bedingungen der Steuerzahlung und die Effizienz der Besteuerung verbessern;
- diese die Durchführung der, mit dem Anschluß an die Union zusammenhängenden Rechtsharmonisations-Maßnahmen sicherstellen.
- Beim *Umsatzsteuer* wurden keine wesentlichen Regelungsänderungen durchgeführt, unter den Modifizierungen tauchen jedoch die, Rechtsanwendung und Rechtsharmonisation fördernden Maßnahmen auf.

Im Fall der *Gefällssteuer* kommt es zur Regelung der Gefällssteuersätze. In 2002 ist es allgemein zu einer Besteuerungssatz-Erhöhung von 6% gekommen. Eine, davon abweichende Erhöhung ist bei den Produkten erforderlich, bei denen es von der Rechtsharmonisationspflicht begründet wird. Wegen der sukzessiven Annäherung an das Mindestniveau der EU steigt, 6% übersteigend, zB. der Steuersatz der Alkoholprodukte und der Zigarette.

Die größten Änderungen werden im Rahmen der *Einkommenssteuer* durchgeführt, dessen Ziele wie folgt sind:

- Ausbreitung der Steuerbegünstigungen für Familien,
- Vereinfachung der Besteuerung,
- Verminderung des Administrationsaufwandes,
- Verbesserung der Funktionsbedingungen der Privatunternehmer.

Unter den Vereinfachungen und die Rechtsharmonisation fördernden wichtigeren Änderungen muß man die Nachfolgenden anführen:

- Verringerung der Zahl der Steuerumgehungen, im Interesse des Schutzes der Steuergrundlage sind die, mit der Repräsentation zusammenhängenden Naturalbezüge bei der Zahlstelle steuerpflichtig geworden.
- Ab der zweiten Hälfte 2001 ist die Behindertenförderung steuerfrei geworden.
- Die Einkommensteuer wegen Treibstoff-Zusatzverbrauch wurde abgeschafft.

Eine wichtigere Veränderung in der *Gesellschafts- und Dividendensteuer* ist, daß die kleinen und mittelständischen Unternehmen nach dem, nach dem 1. Januar 2002 in Anspruch genommenen für Investitionskredite bezahlten Zinsen eine Steuerbegünstigung geltend machen können. Die, sich auf den Investitionskredit beziehende Steuerbegünstigung beträgt 20% der, im Steuerjahr bezahlten Zinsen, bzw. im Fall von, in hervorgehobenen Regionen, Unternehmenszonen oder in einer, aus gesellschaftlich-wirtschaftlicher Sicht zurückgebliebenen Region in Betrieb gesetzten und betriebenen Investitionen 40% der, im Steuerjahr bezahlten Zinsen.

Die, während der Funktion des Steuergesetzes gewonnenen Erfahrungen, bzw. die Änderung des wirtschaftlichen Umfeldes begründen die Abschaffung, bzw. Modifizierung einiger Vorschriften, weiters wird die Vereinfachung einzelner Verfügungen ebenfalls möglich.

Die *lokalen Steuer* wurden im verhältnismäßig geringfügigen Umfang geändert. Die Veränderungen haben sich auf die Vereinfachung der Steuerzahlungspflichten und auf die Verminderung der Administrationsverpflichtungen der Unternehmen gerichtet.

Ziele der, mit der Zahlung der *Sozialversicherungsabgabe* zusammenhängenden Modifizierungsvorschläge:

- Durch die Verminderung der Lasten der lebendigen Arbeit, Erhöhung der Beschäftigung und der Wettbewerbsfähigkeit.
- Steigerung der Proportionalität der allgemeinen Steuerpflicht.

Die erhebliche Herabsetzung der Kosten der lebendigen Arbeit hat das Regierungsprogramm als hervorgehobene Frage behandelt, als erster Schritt hat es in 1999 die Zahlungspflicht der Arbeitgeber für So-

zialversicherungsabgaben um 6%, und die Zahlungslast des Beitrags an den Arbeitsmarktsfond um 1% niedriger festgelegt. In 2000 war die Fortführung dieser Tendenz nicht möglich.

Die Regierung möchte in 2001–2002 die Verminderung der Kosten der lebendigen Arbeit der Arbeitgeber fortführen, so vermindert sich in 2001 und 2002 die Zahlungspflicht der Arbeitgeber für Sozialversicherungsabgaben um 3–3 Prozentpunkte. Unter dessen Einfluß beträgt der Einnahmenausfall in 2001 HUF 110 Mrd. und in 2002 HUF 123 Mrd. Die vorgesehene Erhöhung des Gesundheitsbeitragsatzes in Höhe von 300–300 HUF pro Jahr gleicht diesen Schritt nur minimal aus.

### **Gestaltung der Einnahmensstruktur**

Die vorgeschlagenen Änderungen haben im Steuersystem die Struktur der Steuereinnahmen in 2001 im wesentlichen nicht verändert. Die Relation der wichtigeren *steuer- und steuerartigen* Einnahmen des Staatshaushaltes zu GDP hat in den vergangenen Jahren fortlaufend abgenommen. Diese Tendenz hat sich auch in 2001 geltend gemacht, die vorgesehene Herabsetzung hat jedoch 1 Prozentpunkt überschritten. Die einzelnen Steuerarten untersuchend, hat in 2001 die Relation der planbaren Steuereinnahmen zu GDP, im Vergleich zum Jahr 2000 bezeichnenderweise stagniert.

Die Relation der direkten Steuer zu den wichtigeren Einnahmen des Staatshaushaltes zeigt während der vergangenen 5 Jahre ein fortlaufendes, mäßiges Wachstum und diese Tendenz setzt sich erwartungsgemäß in 2002 weiter fort, gleichzeitig kann die Relation im Vergleich zu GDP als stabil betrachtet werden. Die Relation der, aus der Einkommenssteuer stammenden Einnahmen hat im Vergleich zu den wichtigeren Einnahmen des Staatshaushaltes und zu GDP mäßig zugenommen. Innerhalb der wichtigeren Einnahmen des Staatshaushaltes war die, für 2001 geplante Relation der Einkommenssteuer 19,9%.

Unter den Einnahmen des Staatshaushaltes fällt die Gesellschaftsteuer mit kleinerem Gewicht in die Waagschale, deren Relation steigt jedoch fortlaufend an. Die Relation der Gesellschaftsteuereinnahmen zu GDP ist im Zeitraum zwischen 1995–1999 mäßig angestiegen und danach stagniert sie.

Innerhalb der wichtigeren *Steuereinnahmen* des Staatshaushaltes ist die Relation der indirekten Steuer, bzw. der Sozialversicherungsabgaben unverändert am höchsten. Die, aus den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerabgaben stammenden Einnahmen des Staatshaushaltes, bzw. die, sich an Zoll und Einfuhr anknüpfenden Einnahmen zeigen im Vergleich zu den wichtigeren Einnahmen des Staatshaushaltes in den letzten Jahren einen fortlaufenden Rückgang.

Innerhalb der indirekten Steuer vertreten die, aus der Umsatzsteuer stammenden Einnahmen ein größeres Ausmaß, deren Relation im Vergleich zu den wichtigeren Einnahmen des Staatshaushaltes zeigte, während der vergangenen Jahre ein mäßiges Wachstum auf und aufgrund der, für 2001 geplanten Daten betrug die Relation der Einnahmen 23%. Die Relation der Gefällssteuer ist in 1999 angestiegen und nach einem Rückfall von 0,5 Prozentpunkte in 2000, hat sie sich in 2001 bei rund 10,8% stabilisiert.

In den steuer- und steuerartigen Einnahmen vertreten die, aus den lokalen Steuern, aus Gebühren und aus den Fahrzeugsteuern stammenden Einnahmen die geringste Relation. Die Relation der lokalen Steuer ist von 1995 bis 1999 fortlaufend gewachsen und danach mäßig zurückgegangen.

## **Internationaler Vergleich**

Der internationale Vergleich der Einnahmensrelationen zeigt ebenfalls ein anschauliches Bild. Ungarn befindet sich in Hinsicht auf die Relation sämtlicher *Steuereinnahmen* im Vergleich zu GDP, unter den OECD-Ländern im Mittelfeld und sie unterschreitet den Durchschnitt der Staaten der Europäischen Union. Die Relation der *Steuereinnahmen* im Vergleich zu GDP ist in Schweden, Dänemark, Luxemburg, bzw. Belgien höher. Die Kennzahl von Polen und der Tschechei stimmt mit der Relation von Ungarn beinahe überein, gleichzeitig sind die Relationen in Spanien, Griechenland und in der Schweiz wesentlich niedriger.

Die einzelnen Steuerarten untersuchend, ist die Relation der, den *Verbrauch belastenden Konsumsteuer* alles in allem – mit europäischem Maßstab gemessen – hoch, sie übersteigt sowohl den Durchschnitt der OECD Länder, als auch den der Staaten der Europäischen Union. Die Relation der, den Verbrauch belastenden Konsumsteuer im Ver-

gleich zu GDP ist zum Beispiel in Polen, in Portugal und in Dänemark ähnlich zu Ungarn, gleichzeitig ist diese Relation in den umliegenden Ländern im allgemeinen niedriger, wie zB. in Österreich.

Die Relation der *Einkommens- und Gewinnsteuer* erreicht gleichzeitig nur Zweidrittel des OECD- und EU Durchschnittes. Die Relation der Einkommenssteuer im Vergleich zu GDP ist in Portugal, in Griechenland, in der Tschechei und in Frankreich ähnlich zu Ungarn. Die Relation der Einkommenssteuer im Vergleich zu GDP ist in Dänemark wesentlich höher.

Die, vom Internationalen abweichende Gestaltung der Relation der, den Verbrauch belastenden Konsumsteuer und Einkommenssteuer in Ungarn, ist auf mehrere Gründe zurückzuführen:

- Niveau der Arbeitsproduktivität,
- Anforderungen an das Wirtschaftsgleichgewicht,
- Makrostruktur der GDP,
- Relation des Verbrauchs – der Anhäufung
- Präsenz eines höheren *Umsatzsteuersatzes*.

Die Relation der, mit der *Sozialversicherung* und der Beschäftigung zusammenhängenden *Abgaben* im Vergleich zu GDP, übersteigt um 3-5% die Durchschnittswerte der OECD, bzw. der EU.

## **Allgemeine Bestrebungen**

Den internationalen Vergleich auch in Betracht ziehend, kann behauptet werden, daß die stabilen Makrobedingungen und die Steuergesetze die ungestörte Funktion des Staatshaushaltes ermöglichen. Das grundlegende Ziel der Wirtschaftspolitik besteht darin, daß in Ungarn die wirtschaftlichen Leistungen und dadurch der Wohlstand der Bürger, auch in Hinsicht auf das Lebensniveau, sukzessiv an die Europäische Union herankommt.

Im Interesse dessen muß man:

- die Erfüllung der, mit dem EU Anschluß zusammenhängenden Verpflichtungen der gesellschaftlichen Rechtsharmonisation,
- die weitere Mäßigung der Belastung der lebendigen Arbeit, bzw. die Annäherung der Lasten der Arbeits- und Kapitaleinkommen,
- die Minimalisierung und Zurückdrängung der Steuerumgehungen und der Auspielungsmöglichkeiten und der Steuerzahlungspflicht,

- die Mäßigung der Administrationsverpflichtungen,
- die Erhöhung der Effizienz des Steuerverwaltungssystems fortlaufend anstreben.

Über die Mittel der fiskalischen Politik hinaus, muß man zur erfolgreichen Funktion des Steuersystems die wirtschaftlichen- und gesellschaftspolitischen Mittel ebenfalls zur Anwendung bringen.

Es ist sinnvoll, wenn die Besteuerungspraxis auf Vorschriften beruht, welche keine wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Spannungen hervorrufen, zugleich aber das Zustandekommen der Bedingungen fördern, welche zur Durchführung der heimischen und internationalen Verpflichtungsübernahmen des Landes unentbehrlich sind.

### **Durchdringung der Internationalen Trends im Ungarischen Steuersystem**

Das ungarische Steuersystem hat sich seit seiner Einführung in 1988, in seinen Grundprinzipien nicht geändert. Die, von Jahr zu Jahr durchgeführten Modifizierungen im Rahmen der Wirtschaftspolitik und der Rechtsharmonisation der Europäischen Union, haben überwiegend die Steuersätze und den Kreis der, in Anspruch zu nehmenden Begünstigungen betroffen.

In den 1990er Jahren, gleichzeitig mit der Verringerung der Möglichkeiten der monetären Politik haben sich das Steuersystem und die fiskalische Politik zu den Hauptfaktoren der Wirtschaftspolitik herausgewachsen. Das Maß der Steuererhebung hat nicht mehr alleine die Steuerpolitik, sondern das Maß der staatlichen Ausgaben bestimmt. Die Steuerrechtsregel wurden dementsprechend immer dem Ausmaß der öffentlichen Ausgaben im gegebenen Jahr angepaßt. (Siehe ausführlicher: Csaba Lentner: Steuerpolitische Dilemmas in 1998, in der wissenschaftlichen Publikation der Universität Sopron 1996–1999, 42–45. Jahrgang, pp. 21–39, Sopron, 1999)

Das Maß der staatlichen Einkommenszentralisation ist ab 1988, vom Reform der Steuerpolitik bis 1993 gewachsen und ab 1994 fortlaufend zurückgefallen. Das Maß der GDP proportionalen Steuereinnahmen ist von 41,6% in 1988 auf 43% in 1999, und bis 2002 auf 38% zurückgegangen.

In der Steuerpolitik wurde der Nachdruck in den vergangenen Jahren auf die Verstärkung der Rolle der indirekten Steuer gelegt. Im Vergleich zu GDP, weiters im Vergleich zu sämtlichen Steuereinnahmen ist das Gewicht der indirekten Steuer (Umsatzsteuer, Konsumsteuer, Import) größer, als der direkten Einkommenssteuer (Personelle- und Gesellschaftssteuer).

Innerhalb der Einnahmen des Staatshaushaltes sind nach wie vor die zentralen Steuer dominant, die Relation der lokalen Steuer ist jedoch sukzessiv angestiegen.

Die internationalen Tendenze der Steuerpolitik sind in den Änderungen des heimischen Steuersystems zu beobachten. Ein zentraler Gedanke des Steuerreforms der Jahre 2000–2001 ist zum Beispiel die Vereinfachung des Steuersystems, die Verminderung der Zahl der Ausnahmen. Auf dem Gebiet der Einkommenssteuer wurde, den Proportionalitäts-, Gerechtigkeits- und Gleichgewichtsanforderungen entsprechend, die Besteuerung der Arbeits- und Kapitaleinkommen einander näher gebracht.

### **Einige Probleme des ungarischen Steuersystems**

Trotz dessen, daß der Aufbau des heimischen Steuersystems, die Steuerzahlungsprinzipien und die Struktur der Steuereinnahmen in dem, seit 1988 vergangenen Zeitraum den entwickelten Industrieländer herangekommen sind, sind als Ergebnis der Steuerreform, bzw. der, mit der Umstellung auf die Marktwirtschaft einhergehenden makrowirtschaftlichen und strukturellen Abläufe, auf zahlreichen Gebieten weitere Korrekturen unvermeidlich.

Die primäre Rolle des Steuersystems war die Finanzierung der Ausgaben des Staatshaushaltes und deswegen wurde der Einkommensverteilung, der wirtschaftlichen Emission und der Wettbewerbsfähigkeit, bzw. dem, auf die Verwendung der Produktionsfaktoren ausgeübten Einfluß, weniger Aufmerksamkeit geschenkt.

Trotz der Änderungen der vergangenen Jahre ist das Steuersystem von zahlreichen ungünstigen Eigenschaften gekennzeichnet, welche in den nachfolgenden Punkten zusammengefaßt werden können:

- In Ungarn ist die Neuverteilung der Einkommen durch Steuer, zusammen mit ihrem, auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft

und auf die Verwendung der Einkommen ausgeübten negativen Einfluß, unverändert hoch.

- Die negativen Auswirkungen des hohen Steuerentzugs werden von der ungünstigen Struktur des Entzugs weiter gesteigert. Wie es in einem vorherigen Kapitel dargestellt wurde, unterscheidet sich die Struktur der heimischen Steuereinnahmen noch immer wesentlich von den anderen OECD Ländern. Die auffallendste Abweichung zeigt sich in den Einnahmensrelationen und im hohen Niveau der Sozialversicherungsabgaben innerhalb der Steuereinnahmen, was die, in Umwandlung begriffenen und entwickelten Wirtschaften bedeutend übersteigt. Die, auf die Wettbewerbs- und Kapitalanziehungsfähigkeit der Wirtschaft, bzw. auf den Zuwachs der arbeitsintensiven Investitionen ausgeübte negative Wirkung des hohen Niveaus der Sozialversicherungsabgaben ist allgemein bekannt.
- Eine ähnlicherweise bedeutende Abweichung ist der hohe Anteil der indirekten Steuer, was in der Struktur der Steuereinnahmen, die, sich im wachsenden Anteil der indirekten Steuereinnahmen offenbarende kräftige heimische Durchsetzung der internationalen Tendenz zeigt. Neben dem hohen Anteil der indirekten Steuereinnahmen ist der Anteil der Konsumsteuereinnahmen unverändert verhältnismäßig niedrig, während in der Struktur der Einnahmen bestimmend ist, daß die Beteiligung der, aus Treibstoff stammenden Einnahmen an den, mit Konsumsteuer betroffenen Produkten übermäßig hoch ist.
- In Hinsicht auf die Relation der indirekten Steuer innerhalb der Steuerstruktur ist die Relation der Umsatzsteuereinnahmen gegenüber der Konsumsteuer hoch, worin eine Rolle spielt, daß die zwei Steuersätze im internationalen Vergleich übermäßig hoch sind, während die Mehrheit der Produkte und Dienstleistungen, von der internationalen Praxis abweichend, mit dem höchsten Steuersatz besteuert wird. In Folge der hohen Steuersätze und der beträchtlichen Spalte zwischen der zwei Sätze sind die Steuerrückforderungen und die damit zusammenhängenden Steuerbeträge und Steuerumgehungen unverändert hoch.
- Die Eigentümlichkeit der heimischen Steuerstruktur ist, daß die Beteiligung der direkten Steuereinnahmen an sämtlichen Steuereinnahmen im Vergleich zu den entwickelten Industrieländern wesentlich

- niedriger ist. Das deutet auf die Knappheit der Steuergrundlage und auf die umfassende Verbreitung des Einkommensentzugs von der Steuerzahlung, auf den langsamen Zuwachs der Steuergrundlage und auf den breiten Kreis der, die Einnahmen vermindernenden Kredite hin.
- Ein weiteres Problem des Steuersystems ist, daß das Niveau und die Struktur der Steuereinnahmen fast ausschließlich und in einem viel höheren Ausmaß, als gewünscht, vom Finanzierungsbedarf des Haushaltes und von der Durchsetzung des Deckungsprinzips bestimmt wird, und die, von einem gut funktionierenden Steuersystem erwarteten Gesichtspunkte kommen nur beschränkt zur Geltung. Dessen Folgen sind die, vom Steuersystem der Wirtschaft verursachten Kosten, welche sich unter anderem in der nicht optimalen Ausnützung der Produktionsfaktoren, bzw. in der unveränderten Erweiterung der Geheimwirtschaft bemerklich machen können.
  - Hinsichtlich der Einkommenssteuerzahlung kann hervorgehoben werden, daß die Progressivität des Steuersystems – die Änderungen der vergangenen Jahre abgerechnet – übermäßig war, was sich neben dem bisher angewandten hohen Grenzsteuersatz in erster Linie im Indexrückstand der Einkommensbandbreiten im Vergleich zur Inflation, bzw. in der ungenügenden Breite der Einkommensbandbreiten, besonders im Falle der Steuerzahler mit mittelmäßigem Einkommen, offenbart. Die verzerrende Wirkung des Steuersystems zeigt selbst die weitverbreitete und sich unverändert erweiternde Geheimwirtschaft. Einzelne Züge des Steuersystems (Progressivität, Struktur der Steuereinnahmen, Niveau der Steuersätze) regen die Erweiterung der Einkommen in der Geheimwirtschaft direkt an.

### **Richtungen der Weiteren Umgestaltung des ungarischen Steuersystems**

Während der Umgestaltung des Steuersystems ist, den Zeithorizont der Entscheidungen der Beteiligten der Wirtschaft berücksichtigend, die Stärkung der Stabilität und der Berechenbarkeit des Steuersystems ein hervorgehobener Gesichtspunkt. Die Berechenbarkeit verstärkt, daß bei einzelnen Steuerarten (in erster Linie bei der Gesellschaftssteuer) keine weiteren bedeutenden Änderungen notwendig sind. Bei der vorgesehenen Umgestaltung des Steuersystems steigern die Durchführung der vor-

gesehenen Schritte auf vorher angekündigter Art und Weise und die Bekanntmachung der vorgesehenen Änderungen zum, für mehrere Jahre geltende Programm, die Berechenbarkeit.

Die primäre Aufgabe der, im Steuersystem durchzuführenden Änderungen ist die Ausbreitung der Steuergrundlagen, wozu die Ermäßigung der Steuersätze, die weitere gemeinsame Durchsetzung der Verschärfung der Steuereintreibung, die Abschaffung der unverändert bestehenden Begünstigungen, bzw. die Ausschaltung der, zum Steuerbetrug und zur Einengung der Steuergrundlage anregenden Faktoren erforderlich sind. Die Einengung der Steuergrundlage steht mit dem Zuwachs der Steuersätze in enger Verbindung, die Ermäßigung der Steuersätze hat selbst, mangels sonstiger Mittel, jedoch nicht die Erweiterung der Steuergrundlage zur Folge.

Im Einklang mit der Umschichtung der Steuerbelastung, bzw. mit der Verminderung der Ausgaben des Staatshaushaltes muß man die Progressivität des Steuersystems weiter ermäßigen und die Sozialversicherungsabgabe, bzw. im Falle der Umsatzsteuer das Maß der Steuersätze herabsetzen. Im Einklang damit muß man die, auf die Steuereinnahmen ausgeübte Wirkung der Inflation durch die genauere Festlegung der Steuerbandbreiten sukzessiv neutralisieren, bzw. man muß die Rolle der Geheimsteuer innerhalb der Haushaltseinnahmen ermäßigen.

Die Neutralisierung der Inflationseinflüsse übt auf die Verteilung der Lastentragung der Steuerzahler zugleich einen günstigeren Einfluß aus, als die, ins Steuersystem eingebaute Begünstigung. Noch dazu kann der, durch die Ausschaltung der Inflationseinflüsse dem Haushalt verursachte Einnahmenseinbruch zum Teil rückerstattet werden, wenn es sich mit der Ausbreitung der Steuergrundlage, bzw. mit der Verschärfung der Steuereintreibung verknüpft.

Deswegen, bzw. im Interesse der Sicherung der horizontalen und vertikalen Neutralität muß man den verschiedengestaltigen Einkommen gleiche Behandlungsweise zuteil werden lassen und man muß den Kreis der gewährten Begünstigungen auf ein Mindestniveau zurückdrängen.

Innerhalb der, in Hinsicht auf deren Relation hohen indirekten Steuereinnahmen wird erwartungsgemäß eine strukturelle Umschichtung vonstatten gehen, im Zuge dessen sich die Umsatzsteuer ermäßigen und die Beteiligung der Konsumsteuereinnahmen ansteigen wird.

Im Zusammenhang mit der Umgestaltung des Abgabensystems der Sozialversicherung ist das wichtigste Ziel die Veränderung des, mit hohen Steuersätzen von sich einengender Basis erfolgenden Entzugs, durch die Ermäßigung der Abgaben, durch die Ausbreitung der Bemessungsgrundlage und durch die einheitlichere Besteuerung der verschiedenen Einkommen.

Gegenüber der Reforme der ungarischen Steuerpolitik ist die primäre Erwartung die Entwicklung des, sich an die Steuerfähigkeit anpassenden Steuersystems und die Vereinfachung der Steuerregel. So ist in der Funktion der, seit 2002 führenden ungarischen Regierung die Einführung der einheitlichen Unternehmenssteuer gleich in den Vordergrund getreten, dank dessen die, 15 Mio. HUF Nettoumsatz unterschreitenden Wirtschaftsformen diese vereinfachte, gleichartige Steuerzahlungsform wählen können. Die Einführung der Vermögensbesteuerung ist jetzt in der Zeit nach den Parlamentswahlen – und vor den Gemeinderatswahlen – noch nicht in den Mittelpunkt der steuerpolitischen Reforme getreten. Es ist jedoch volkswirtschaftlich nachzuweisen, daß die Einnahmen des ungarischen Staatshaushaltes, aus dem Grund der objektiven Notwendigkeit, erhöht werden sollten und dadurch begründet das ansteigende Niveau der staatlichen öffentlichen Ausgaben den gesellschaftlichen Frieden auch längerfristig. Die Einführung der Vermögensbesteuerung kann jedoch keine Verfassungsbedenken aufwerfen, es muß eine rechte und billige, bzw. erträgliche Steuerform sein, was im Reform der ungarischen Steuerpolitik, aller Wahrscheinlichkeit nach, der nächste Schritt sein wird.

### **Literaturverzeichnis:**

Dr. Csaba Lentner (1999): Steuerpolitische Dilemmas in 1998., Wissenschaftliche Publikation der Universität Sopron 1996–1999, pp. 21-39, Sopron, 1999.