



REUTERS/PUNIT PARANJPE

Menschen spazieren durch ein Einkaufszentrum in Mumbai. Auf die verkaufte Ware wird jeweils die Mehrwertsteuer erhoben. Diese gilt für jeden Verarbeitungsschritt in der Produktionskette. Der Konsument zahlt dann auf das Endprodukt dem Verkäufer den kumulierten Gesamtbetrag.

Indiens Staaten schließen sich zusammen, um die Mehrwertsteuer einzuführen

Sofern New Delhi und die Staaten übereinkommen, wird in Indien bald die Mehrwertsteuer eingeführt.

VON SUKUMAR MUKHOPADHYAY

VIELE REGIERUNGEN IN INDIEN hatten bisher Mühe, Steuerreformen durchzubringen. Das wirtschaftliche Erfordernis nach einem rationaleren System trifft auf die schwierige Politik von Gewinnern und Verlierern – und in föderalistischen Staaten auf den Kompetenzstreit zwischen den Regierungen.

Es gab nur wenige Steuerreformen, die sich als wichtiger, aber auch als schwieriger erwiesen haben als die Entwicklung von der Verkaufs- und Produktionssteuer zur Mehrwertsteuer (MwSt). Indien führte die Mehrwertsteuer im Jahre 2005 ein, wobei die letzten Staaten, welche diese Reform verweigerten, im Jahre 2008

nachgaben und ihre Verkaufssteuern durch die Mehrwertsteuer ersetzten.

Die Produktionssteuer, welche von der Zentralregierung vorgegeben ist, ist bereits in einem Mehrwertsystem, welches CENVAT (Central Value Added Tax) genannt wird. Diese Änderung begann im Jahre 1986 und wurde seither weiter ausgebaut. Diese Reform war ein Kampf sowohl für die Zentralregierung als auch für die Regierungen der einzelnen Staaten. Die Situation ist noch längst nicht optimal.

Die Herausforderung besteht darin, dass die einzelnen Einheiten in föderalistischen Staaten vielfach die Kompetenz haben, Verkaufs- und Produktionssteuern zu erheben. Solche Steuern sind auf subnationaler Ebene relativ einfach zu

verwalten. Im Gegensatz dazu ist die Mehrwertsteuer viel schwieriger zu verwalten, und die Einführung einer solchen verlangt mindestens, dass die wichtigsten Punkte dieser Steuer innerhalb des föderalistischen Staates koordiniert werden. Föderalistische Staaten, welche die Mehrwertsteuer einführen wollen, müssen also auch herausfinden, wie sie von einem dezentralisierten Regime zu einem koordinierten Regime übergehen können.

Wieso soll sich etwas ändern? Verkaufs- und Produktionssteuern, die Steuern auf die Güter und Dienstleistungen eines Landes erheben, sind wirtschaftlich ungeeignet. Diese Steuern fördern den Import und benachteiligen so die eigene nationale Produktion. Sie können zudem zur Mehrfachbesteuerung oder zur Mehrphasenbesteuerung führen. Dadurch wird eine Ware auf dem Weg zum Endprodukt mehrfach besteuert,

Sukumar Mukhopadhyay, ehemaliges Mitglied von Indiens Central Board of Excise & Customs, schreibt über wirtschaftliche und steuerrechtliche Angelegenheiten. Er kann unter smukher2000@yahoo.com erreicht werden.



was bedeutet, dass höhere Steuern auf Produkten lasten, die eine lange Produktionskette haben. Sofern es keine spezifischen Steuerbefreiungen gibt, werden auch Exporte besteuert.

Eine Mehrwertsteuer kann diese Probleme umgehen. Sie erhebt Steuern auf jede Transaktion innerhalb der Produktionskette, insofern als die Unternehmen für die Produktion nötige Produkte kaufen und ihre Endprodukte an das nächste Unternehmen weiterverkaufen. Dieser Mechanismus läuft bis das Endprodukt schlussendlich den Konsumenten erreicht. Jedes Unternehmen nimmt die Mehrwertsteuer zum Zeitpunkt des Verkaufs des Produkts ein, diese wird abgerechnet mit der Vorsteuer, die bereits bezahlt worden ist. Für die nächsten Transaktionen besteht die Steuer jeweils nur auf dem Mehrwert. Der Konsument bezahlt somit dem letzten Unternehmen den ganzen Betrag der Mehrwertsteuer. Dieses System ist insoweit neutral, als jedes Produkt auf dieselbe Weise besteuert wird. Bei Importen wird die Mehrwertsteuer normalerweise erhoben, wobei sie bei Exporten in der Regel zurückerstattet wird.

Viele Steuerbefreiungen des alten Steuersystems wurden mit der Einführung der Mehrwertsteuer abgeschafft, um mehr Transparenz in das System zu bringen. Die Abschaffung von Steuerbefreiungen kann jedoch zu Protesten führen. So geschah dies im Jahre 2007 als sich Weber im Staat Orissa gegen die Abschaffung der Steuerbefreiung für Saris, Tücher und ähnliche Gegenstände wehrten.

Kleinunternehmen sprachen sich gegen die Einführung der Mehrwertsteuer aus, da sie dadurch gezwungen werden, genau Buch zu führen. Vielen Geschäften fehlte auch einfach nur der Wille, für diese neue Besteuerung mit der Zentralregierung zusammen zu arbeiten.

Große Industriebetriebe dagegen setzten sich für die Einführung der Mehrwertsteuer ein. Für sie brachte diese Änderung insofern einen großen Nutzen mit sich, da sie die Steuern auf ihre Zulieferungsprodukte wieder abziehen können. Es stellte sich heraus, dass die Erträge, welche durch die Mehrwertsteuer generiert wurden, in vielen Staaten während der ersten beiden Jahre kleiner ausfielen als die ehemaligen Erträge aus der Verkaufssteuer. Aus diesem Grund musste die Zentralregierung diesen Staaten, wie vereinbart, während der Dauer von drei Jahren wesentliche Beiträge zur Kompensation dieser Verluste entrichten.

Kritiker der Mehrwertsteuer brachten vor, dass diese Einführung weder eine Garantie für steigende Steuereinnahmen noch eine Garantie für die Reduktion der Fälle von Steuerhinterziehung darstelle. Für die Befürworter sind die eben genannten Punkte jedoch die Hauptargumente für die Einführung der Mehrwertsteuer.

Unterstützung durch die Zentralregierung

Die Mehrwertsteuer wurde von den Staaten mit der aktiven Unterstützung der Koalition des Premierministers Manmohan Singh, die von der Congress-Party angeführt wurde, eingeführt. Als im Jahre 2004



Ein Ladenbesitzer in Jaipur inmitten seiner vielfarbigen Saris. Sariweber protestierten im Jahre 2007 gegen die Erhebung von Mehrwertsteuern auf ihre handgemachten Produkte.

die Koalition von Singh an die Macht gelangte, wurden viele Staaten noch durch die Oppositionspartei Bharatiya Janata (BJP) regiert. Diese Staaten, die durch die BJP oder durch ihre Verbündeten regiert wurden, waren folglich nicht willens, mit der Kongresspartei, die sie auf nationaler Ebene geschlagen hatte, zusammen zu arbeiten. Sie sagten, dass sie die Mehrwertsteuer nicht einführen würden, da diese bei den Händlern Unmut auslösen werde. Ironischerweise hatte früher selbst eine von der BJP angeführte Koalition die Einführung der Mehrwertsteuer ange-

[FORTSETZUNG AUF SEITE 30]

Welcher Staat soll die Mehrwertsteuer erhalten?

Indien ist ein föderalistisches Land, in welchem jeder einzelne Staat seine eigene Mehrwertsteuer erhebt. Die Dezentralisierung der Mehrwertsteuer bringt jedoch gewisse Herausforderungen mit sich.

In föderalistischen Ländern mit dezentralisierten Regimes stellt sich immer die Frage, wer die Mehrwertsteuer auf grenzüberschreitende Güter erheben soll. Im Modell, das auf der Herkunft basiert, ist es der Staat des Verkäufers, welcher die Höhe der Steuer bestimmt, wogegen im Modell, das auf dem Ziel basiert, der Staat des Käufers darüber

entscheidet.

Indien hat das Modell, das auf dem Ziel basiert, wobei aber keine Kredite gewährt werden für den interstaatlichen Handel. Dies bedeutet, dass der Staat, in dem der Käufer wohnt, den gesamten Betrag der Mehrwertsteuer erhebt und dabei keine Rückerstattungen gewährt für diejenigen in anderen Staaten, welche diese in einem früheren Stadium der Produktion bezahlt haben. Ein Staat mit einer großen Anzahl an Konsumenten, die außerhalb eben dieses Staates wohnen, würde dadurch nur Zwischenprodukte besteuern, währenddessen ein Staat, der viel importiert, einen unverhältnismäßig hohen Anteil an Steuereinnahmen auf das Endprodukt erhält.

Während ein dezentralisiertes System,

das auf der Herkunft basiert, einfacher zu verwalten ist, indem es nicht verlangt, dass grenzüberschreitende Verkäufe genau überprüft werden, hat es im Gegenzug den Nachteil, dass es gewisse Produkte vorbesteuert. Grundsätzlich kann ein System, das auf dem Ziel basiert, diese Verzerrung vermeiden, sofern interstaatliche Rückerstattungen gewährt werden.

In dezentralisierten Systemen sind Modelle, die auf dem Ziel basieren und interstaatliche Rückerstattungen gewähren, besser vereinbar mit den Prinzipien der Mehrwertsteuer. Der administrative Aufwand und die Komplexität solcher Systeme können jedoch sehr hoch sein. Ein auf Bundesebene organisiertes System ist bei weitem einfach und billiger.

INDIENS

[FORTSETZUNG VON SEITE 27]

trieben. Auch die Regierung von Tamil Nadu, die jedoch nicht von der BJP angeführt wird, verweigerte die Zusammenarbeit.

Die Staaten, welche sich gegen die Mehrwertsteuer wehrten, wollten die Verkaufssteuern beibehalten, um sich einen stetig wachsenden Ertrag zu sichern. Die Mehrwertsteuer soll jedoch den Regierungen insofern von Nutzen sein, als sie durch ihre Einführung weniger Steuererträge zu beklagen haben werden, da die Verkäufer jeden Schritt genau dokumentieren müssen.

Vor der Einführung der Mehrwertsteuer stellte sich die große Frage, wie die Zentralregierung und die Staaten die Steuererträge teilen werden und ob die einzelnen Staaten unterschiedliche Steuersätze erheben können. Weiter blieb zu klären, wer die neuen Steuern einzog – die Zentralregierung oder die Staaten? Indien konnte beobachten, wie in Kanada die Mehrwertsteuer relativ erfolgreich eingeführt wurde. Ebenso konnte Indien aus den negativen Erfahrungen Brasiliens lernen, wie die Mehrwertsteuer nicht eingeführt werden sollte. Brasiliens Probleme entstanden dadurch, dass die Zentralregierung und die Staaten unterschiedliche Steuersätze erhoben.

Später kam die Frage hinzu, wie die GST (Goods and Services tax) durch die Kombination der bereits existierenden Dienstleistungssteuer und der Mehrwertsteuer eingeführt werden kann. Das Hauptproblem, bevor die landesweite Einführung der GST überhaupt zur Diskussion stand, war jedoch der Zustand der Mehrwertsteuer, welche weder einheitlich noch umfassend war – Ziele, die durch die Ökonomen, die Unternehmen und durch die meisten Politiker schon lange zu erreichen versucht worden waren.

Diskussionen über Steuersätze

Die Mehrwertsteuer eines föderalistischen Staates weist immer drei Charakteristika auf: Die Steuerbasis (der Wert des besteuerten Gutes), der Steuersatz und der Mechanismus, wie die Steuern eingeholt werden.

Es gibt drei Kompetenzlisten in der indischen Verfassung: die Unionsliste oder die Kompetenzen der Zentralregierung, die Staatenliste oder die Kompetenzen der einzelnen Staaten und die Liste der gemeinsamen Kompetenzen, die von der Zentralregierung und den einzelnen Staaten geteilt werden.

Die Verfassung gibt der Zentralregierung die Kompetenz, Zollabgaben für

Importe und Exporte sowie Abgaben auf industriell gefertigte Ware zu erheben. Zusätzlich hat sie die Kompetenz, Dienstleistungssteuern zu erheben.

Indiens Liste der Staatskompetenzen beinhaltet die Kompetenz, den Verkauf von Gütern zu besteuern. Die Staaten führten eine Staatsmehrwertsteuer ein mit folgenden vier Steuersätzen: null Prozent für Rohstoffe (unbearbeitete und natürliche Produkte) sowie für Güter mit sozialem Charakter; ein Prozent für Gold, Silber, Schmuck und für in großen Mengen ersteigerten Tee; vier Prozent für Rohmaterial, Medizin und Medikamente, Güter des Grundbedarfs sowie für 300 andere Kategorien von Gütern; 12,5 Prozent für alle verbleibenden Güter, welche üblicherweise fabrizierte Güter darstellen. Diese Liste hat sich über die Jahre hinweg verändert.

Obwohl die Zentralregierung eigentlich darauf zielt, einheitliche Steuersätze zu haben, rechtfertigen sich teilweise tiefere Steuersätze für lokal wichtige Güter. Allmählich wurden immer mehr Ausnahmen gemacht. Die neueste Ausnahme machte der Staat Westbengalen, indem er ankündigte, dass er die Höhe der Abgaben für industrielle Bestandteile und Güter wie Kerosin reduzieren werde. Gewisse Ökonomen begrüßen diese Praxis im Namen des Steuerföderalismus, andere beschreiben sie als „Steuerchaos“.

„Komplizierte Buchhaltung“

Die Mehrwertsteuer der Staaten betrifft alle Ebenen, bis zum Einzelhandel. Manchmal behalten die Händler die Mehrwertsteuer jedoch ein, namentlich wenn sie den Lagerbestand räumen.

Mit der Mehrwertsteuer ist es für die Händler komplizierter, korrekt Buch zu führen. Zum einen wird für ein Gut nur in jenem Staat ein Kredit für die Vorsteuer gewährt, aus dem das Material stammt oder in dem die Arbeit geleistet wurde. Ein weiterer unbefriedigender Punkt ist die Tatsache, dass für die Bezahlung der zentralen Verkaufssteuern, die noch nicht im System der Mehrwertsteuer aufgegangen sind, keine Rückvergütung stattfindet. Diese ist eine zwischenstaatliche Verkaufssteuer, die von dem Staat erhoben wird, in welchem das Gut verkauft wird. Diese Steuer betrug vier Prozent im Jahre 2005, beträgt im Moment zwei Prozent und soll bis ins Jahr 2010 auf null reduziert werden. Der Verlust der Staaten, im besonderen der großen Exportstaaten, wird möglicherweise von der Zentralregierung ausgeglichen.

Die erfolgreiche Verschmelzung der Verkaufs- und Produktionssteuern in der Mehrwertsteuer und der CENVAT ist jedoch erst der erste Schritt. Viele Ökonomen und Regierungen haben ihr

Auge bereits auf etwas viel Größeres gerichtet. Ihr Endziel ist es, die Mehrwertsteuer sowohl auf Dienstleistungen als auch auf Güter auszuweiten. Diese wird dann Güter- und Dienstleistungssteuer genannt (GST).

Die Übergabe des Rechts an die Staaten, eine Dienstleistungssteuer zu erheben, würde einen ersten wichtigen Schritt in diese Richtung bedeuten. Es sind bereits Diskussionen im Gange zwischen der Zentralregierung und den Staaten über eine GST. Es ist möglich, dass ein Komitee, das politische und wirtschaftliche Beziehungen zwischen Regierungsebenen analysiert, vorschlägt, Änderungen in der föderalistischen Struktur vorzunehmen. Diese Diskussionen haben hinter verschlossenen Türen stattgefunden, aber die Medien spekulieren, dass beide, die Sub-Staaten als auch die Zentralregierung, ihr eigenes GST haben werden, welches dann „Doppel-GST“ genannt werden würde.

Es bleibt die unbeantwortete verwaltungstechnische Frage, wer die Steuern, die auf einer einzigen kombinierten Grundlage basieren, erheben wird – die Sub-Staaten oder die Zentralregierung? Eine Einigung der Sub-Staaten und der Zentralregierung in diesem Punkt wird sich wohl als schwierig erweisen.

Schließlich bleiben drei Möglichkeiten:

- Eine einzige, landesweite GST, die durch die Zentralregierung erhoben wird.
- Eine einzige GST, die durch die Sub-Staaten erhoben wird. Dabei ist es möglich, dass die Staaten verschiedene Steuersätze haben.
- Eine „Doppel-GST“, welche eine GST der Sub-Staaten und eine GST der Zentralregierung beinhaltet.

Wenn Indien es aufgeben würde, eine einzige nationale GST erheben zu wollen, könnte die bereits existierende CENVAT ganzheitlicher mit der Dienstleistungssteuer auf der Ebene der Staaten verschmelzen. Die gegenwärtige Mehrwertsteuer könnte insofern verbessert werden, als auch zwischenstaatliche Kredite für die Vorsteuern erlaubt würden, indem nur noch zwei anstatt der gegenwärtigen vier Steuersätze eingeführt würden. Bislang wurde jedoch kein ernst zu nehmender Versuch gestartet, weder von Seiten der Sub-Staaten noch von Seiten der Zentralregierung, Schritte in diese Richtung zu unternehmen.

Auf nationaler Ebene war das Budget für die Jahre 2008-2009, das im Februar 2008 verkündet wurde, das letzte wirkliche Budget der gegenwärtigen Regierung. Das nächste Budget wird nach den nationalen Wahlen präsentiert werden. Spezialisten erwarten indessen nicht, dass bis zum April 2010 eine umfassende GST errichtet werden kann. 