

Paradigmenwechsel im Steuersystem

Indiens Übergang aus der Sicht der politischen Ökonomie

Chanchal Kumar Sharma

Das Thema Steuerrecht und Steuergestaltung kommt in der Zeitschrift nicht oft vor. Wer vorhergehende Texte zum Schwerpunktthema gelesen hat, wird verstehen, wie hilfreich ein Artikel dazu ist. Der Autor macht uns mit einigen Aspekten zur aktuellen Steuerreform vertraut, die nicht zuletzt mit der internationalen Ausrichtung der indischen Wirtschaft zu tun haben.

Die Reform der Waren- und Dienstleistungssteuer (*Goods and Service Tax*, GST)¹ in Ländern mit föderalen Verfassungsstrukturen ist eine große Herausforderung. Als „gute Praxis“ gilt eine einheitliche nationale GST, die auf einer breiten Basis zu einem niedrigen Einheitssatz erhoben wird. In föderal strukturierten Ländern kann eine entsprechende Steuerharmonisierung allerdings gegen das föderale Prinzip verstoßen. Insbesondere ist eine einheitliche Mehrwertsteuer in Föderationen dann problematisch, wenn eine der beiden folgenden Charakteristika vorliegen: (a) regionale Identitäten und hergebrachte Regeln in der politischen Steuerung der Provinz sind stark ausgeprägt oder die Frage der Steuerautonomie ist in einem Bundesland ein politisch heikles Thema. Problematisch ist eine Steuereinheitlichung auch, wenn (b) die Regierung eines Bundeslandes ihre Ausgaben weitgehend mit indirekten Steuern finanzieren muss (wie bei der GST) und keinen Zugang zu anderen breit angelegten Steuereinkünften hat – wie beispielsweise Einkommens- und Lohnsteuer.

Für föderale Staaten ohne solche Einschränkungen sind beispielsweise die australischen und deutschen Systeme die besten Modelle. Beide erheben eine nationale Mehrwertsteuer, deren Grundlagen und Sätze gemeinsam von der jeweiligen Bundesregie-

rung in Abstimmung mit den Landesregierungen festgelegt werden. Mit einer spezifischen Formel werden die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer zwischen Bundes- und Landesebene aufgeteilt. Andere föderale Länder verfügen über ein System mit dezentraler Mehrwertsteuer, das mit dem föderalen Steueraufkommen abgeglichen wird. Dies erfordert jedoch ein hohes Maß an zwischenstaatlicher Koordination und eine ziemlich fortgeschrittene Steuerverwaltung. Außer in Kanada (und jetzt in Indien) ist ein solches System mit einer Mehrwertsteuer auf Länderebene neben einer föderalen GST nicht vorhanden. Die schwierige Vorgeschichte dieses Systems in Kanada lässt erahnen, dass dies eine große Herausforderung darstellt und ebenso die Frage aufwirft, wie erschwänglich so ein Steuersystem sein muss.

Einheitliche Mehrwertsteuer im föderalen System

Die Schwierigkeiten werden noch verschärft, wenn in einem „Entwicklungsland“ ein föderaler Staat vor solch einer Aufgabe steht. Solche Länder kämpfen in der Regel zusätzlich mit den Problemen eines niedrigen Pro-Kopf-Einkommens, starken Einkommensungleichheiten, regionalen Disparitäten, signifikanten fiskalischen Ungleichheiten, schlechter Praxis in Sachen Buchhaltung und einer schwachen Steuerverwaltung. Brasilien zum Bei-

spiel versucht, sein Verbrauchssteuersystem zu reformieren, das bislang eine Mehrwertsteuer auf Ebene des Bundesstaates erhebt. Aufgrund einer komplexen und ineffizienten Steuerverwaltung sowie mangelnder Koordination zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sieht sich dieses Vorhaben jedoch immensen Hürden gegenüber. In Pakistan haben die Schwächen in der Rahmengesetzgebung und in der Steuerverwaltung sogar zum Scheitern der GST geführt. In Malaysia veranlasste der heftige öffentliche Widerstand gegen eine GST-Reform im Jahr 2018, dass diese kaum drei Jahre später wieder abgeschafft wurde. Die GST-Reform war in eine Zeit gefallen, in der die Inflation anstieg und die Reform sich regressiv auf die Einkommensverteilung ausgewirkt hatte.

Angesichts der skizzierten Herausforderungen ist die Einführung eines dualen GST-Modells in Indien seit dem 1. Juli 2017 bemerkenswert und erfolgreich. Geändert werden mussten die Verfassung und die dort festgelegte Struktur der Gewaltenteilung. Innerhalb der föderal strukturierten Entwicklungsländer ist Indien derzeit das einzige Land mit einem dualen GST-System. Dies gelang, weil einerseits vom puristischen Ideal einer einzigen, einheitlichen, national erhobenen Mehrwertsteuer Abstand genommen und der traditionelle Zugriff der Bundesstaaten auf Steuern berücksichtigt wurde. Erfolgreich war



Regional Transport Office – für Post und Dienstleistung zwar zuständig, aber die Steuer wird woanders erhoben.

Bild: Nicolas Mirguet, flickr (CC BY-NC 2.0)

die Reform andererseits auch, weil die Praxis der Steueraufteilung modifiziert wurde. Von den Bundesstaaten war erwartet worden, dass sie ihr Recht auf Steuern für den Verkauf und den Kauf von Gütern in ihrem Zuständigkeitsbereich zu Teilen aufgeben. Gleichzeitig war das Dilemma der Koordination, das den Reformprozess der indirekten Steuern seit 1991 geplagt hatte, dadurch gelöst worden, dass mit den Regierungen der Bundesstaaten eine neue Beteiligung am Steueraufkommen festgelegt wurde.

Indien hat ein GST-Modell der „Gleichzeitigkeit“ eingeführt – weit vom Idealmodell einer einheitlichen nationalen Mehrwertsteuer entfernt. In Indiens dualem Modell erheben das Zentrum und die Bundesstaaten eine nationale wie eine bundesstaatliche Mehrwertsteuer auf innerstaatliche Lieferungen von Waren und Dienstleistungen. Die integrierte GST (IGST) auf alle zwischenstaatlichen Lieferungen von Waren und Dienstleistungen wird exklusiv

vom Zentrum erhoben. Die Einnahmen aus der IGST werden zwischen Zentrum und demjenigen Bundesstaat aufgeteilt, in dem sie angefallen sind. Weniger effizient als gewünscht, aber es war der einzige Weg, die Bundesstaaten mit ins Boot zu holen. Zusätzlich wurde ein „Kompensationsfonds“ eingerichtet, der den Ländern einen vollständigen Ausgleich für etwaige Verluste während des Übergangs garantiert. Von der neuen Regelung der reformierten GST ausgenommen bleiben Erdölprodukte (Rohöl, Erdgas, Flugbenzin, Diesel und Benzin), Alkohol, Elektrizität und Immobilien. Zudem wurde für eine Übergangszeit eine mehrstufige Steuerstruktur mit weiteren Ausnahmen beschlossen. Es handelt sich um einen sukzessiven Prozess, in dem die Ausnahmen schrittweise abgebaut werden sollen. Für den März wurde eine nächste Sitzung des sogenannten GST-Rates anberaumt, um sich mit der Vereinfachung der Steuersätze und der Zusammenlegung mehrerer Steuersätze zu befassen.

Dieser GST-Rat, 2016 eingerichtet, stellt einen neuen Mechanismus dar, um mit den Bundesstaaten im Rahmen der neuen GST-Regulierung Absprachen zu treffen und die neue Regelung umzusetzen. Dieser Rat ist ein Verfassungsorgan und bündelt die Befugnisse der einzelnen Parlamente, um Entscheidungen im Zusammenhang mit der GST in eigener Regie herbeiführen zu können. Der Rat entscheidet mit einer Dreiviertelmehrheit der Stimmen der anwesenden Mitglieder. Die Stimmen sind gewichtet: Die Zentralregierung votiert mit einem Stimmengewicht von 33 Prozent, die Regierungen der Bundesstaaten zusammengenommen mit 66 Prozent. Das Zentrum kann also nicht im Alleingang allen Staaten seinen Willen aufzwingen. Dazu benötigt das Zentrum die Unterstützung von mindestens 20 Staaten mit einem Stimmengewicht von 42 Prozent, um auf die Dreiviertelmehrheit zu kommen. Umgekehrt können die Bundesstaaten nicht dem Zentrum ihren Willen aufzwingen. Änderungen, etwa des GST-Satzes oder der Aufteilung der GST-Einnahmen, bedürfen der Zustimmung beider Seiten.

Paradigmenwechsel

Die Einführung der neuen Mehrwertsteuerregelungen hat erhebliche Veränderungen im indischen Steuerföderalismus bewirkt. Die Väter der Verfassung vertraten das Prinzip der Trennung der Steuerkompetenzen. Die Zuweisung von Steuerkategorien sollte ausschließlich entweder an das Zentrum oder an die Bundesstaaten ergehen. Mit dem 101. Änderungszusatz zur Verfassung von 2016, der zu einer umfassenden Überarbeitung des indischen Systems der indirekten Steuern führte, übernahm Indien das Prinzip der Gleichzeitigkeit. Das Unionsparlament und die Gesetzgeber der Bundesstaaten haben nun die Befugnis, die

Steuersätze auf einer gemeinsamen Basis wirtschaftlicher Aktivitäten zu erheben und einzuziehen.

Vor der GST-Reform wurden alle Steuern auf zwischenstaatliche Warenverkäufe von den Bundesstaaten dort erhoben und einbehalten, in denen die Waren geliefert wurden (Ursprungsprinzip). Unter dem neuen System erhebt und kassiert das Zentrum die integrierte GST auf alle zwischenstaatliche Warenlieferungen und Dienstleistungen. Die eingenommenen Mittel werden gemäß der Empfehlung des Rates zwischen der Union und den Zielstaaten der Lieferungen aufgeteilt. Die Einführung dieser Regel (Prinzip des Zielstaates) für den länderübergreifenden Handel stellt sicher, dass die ärmeren, konsumierenden Staaten auf Kosten der wohlhabenderen und industrialisierten Staaten profitieren. Dies kann positiv zum Abbau regionaler Disparitäten beitragen.

Die neue GST-Regulierung hat die Art und Weise, in der die Landesregierungen ihre Ausgaben finanzieren, grundlegend verändert. Die Steuersätze auf Waren und Dienstleistungen werden gemeinsam vom Zentrum und den Bundesstaaten im GST-Rat festgelegt. Die Bundesstaaten haben auf ihr Recht verzichtet, die Steuersätze für den Verkauf und Kauf von Waren innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs exklusiv zu bestimmen. Die Neuausrichtung des fiskalischen Föderalismus in Indien zielt darauf ab, die Landesmittel in erster Linie über Einnahmearaufteilung und Zuschüsse zu ergänzen (statt den Bundesstaaten eigenständige Einnahmekompetenzen einzuräumen). Zu diesem Zweck wurde der Anteil der Bundesstaaten an den Nettoeinnahmen der zentralen Steuereinnahmen von 32 auf 42 Prozent erhöht. Der Einnahmetopf zur Bedienung der Länderfinanzierung wurde außerdem vergrößert, indem das Zentrum seine Einnahmen aus der nationalen (GST) sowie der integrierten Mehrwertsteuer (IGST) ebenfalls in diesen Topf einspeist.

Der fiskalische Spielraum für die Bundesstaaten wird also tatsächlich erweitert, um Ausgaben für die Entwicklung des Landes tätigen sowie umfangreiche Verpflichtungen im Bereich der Sozialausgaben erfüllen zu können. Die Tragfähigkeit der Bundesstaaten, ihre Schuldenlast bedienen zu können, bleibt gewährleistet. Das bisherige Missverhältnis zwischen den fiskalischen Verantwortlichkeiten auf Landesebene und den zur Verfügung stehenden Einnahmen kann so verringert werden.

Die neue Regulierung hat auch eine bestimmte Art des Wettbewerbs zwischen den Bundesstaaten verändert. Vor der Reform gab es eine Tendenz, aufgrund knapper öffentlicher Kassen die Ausgaben für die staatliche Wohlfahrt zu mindern – hier vor allem die unternehmerischen Tätigkeiten zu fördern. Um überhaupt Einkommen aus diesem Bereich zu generieren und mithin Unternehmungen anzusiedeln oder zu halten, wurden im Wettbewerb mit anderen Bundesstaaten die Steuersätze gesenkt. Nach der Reform und den genannten Finanzierungsmöglichkeiten gibt es ein Mindestmaß an fiskalischen Einnahmen zur Förderung der staatlichen Wohlfahrt und keinen Anreiz mehr für den früheren Wettbewerb um die niedrigsten Steuersätze. Der Wettbewerb um niedrigere Steuersätze ist nicht ganz verschwunden, hat aber erheblich an Bedeutung verloren. Es hat sich umgekehrt ein neues Modell des Wettbewerbs zwischen den Bundesstaaten herausgebildet. Sie konkurrieren nun darum, ein besseres Geschäftsklima zu bieten und fördern den lokalen Unternehmergeist.

Insgesamt kann die Art und Weise, wie Indien das mit der Mehrwertsteuerreform verbundene Koordinationsdilemma gelöst hat, anderen föderalen Volkswirtschaften Lernpotenzial liefern. Die wesentlichen Aspekte sind: (a) es wurde die Variante des Steuersystems entwickelt, die den bundesstaatlichen Regierungen am meisten zusagte, (b) der Zugang der Bundes-

staaten zum Pool der von der Union eingetriebenen Steuern wurde gleichmäßiger aufgeteilt und der Anteil am Pool erhöht (c) ein großzügiges Ausgleichspaket wurde geschaffen, (d) die Forderung der Bundesstaaten wurde akzeptiert, einige einkommensstarke Produkte von der GST auszunehmen, (e) ein neuer institutioneller Mechanismus (der GST-Rat) wurde in der Verfassung verankert, der in wechselseitiger Abhängigkeit Entscheidungen zur Mehrwertsteuer trifft.

Es hat sich gezeigt, dass das frühzeitige Einbinden der bundesstaatlichen Vertretungen die Ausgestaltung der Steuerreform zu einer einvernehmlichen Lösung gefördert hat. Die Autonomie der Länder im föderalen System hat ohne Zweifel gelitten. Dafür hat ihre Fähigkeit, fiskalisch schlagkräftiger zu operieren, sich erhöht. Die Bundesstaaten haben die Erhöhung ihrer Anteile am Steuertopf bevorzugt und so die Reform akzeptiert.

*Aus dem Englischen übersetzt
von Theodor Rathgeber*

Zum Autor



Chanchal Kumar Sharma ist Professor für Politikwissenschaft an der *Central University of Haryana* (Mahendergarh) und assoziiertes Mitglied am *German Institute*

for *Global and Area Studies* (GIGA) in Hamburg.

Texthinweis

Der Text ist eine vom Autor angefertigte Zusammenfassung seiner umfangreicheren Studie am GIGA mit dem Titel *The Political Economy of India's Transition to Goods and Services Tax*, Working Paper Nr. 325, Januar 2021.

Endnote

¹ Wird auf verkaufte Güter und erbrachte Dienstleistungen erhoben und ist vergleichbar der Mehrwertsteuer – Anm. d. Red.