

Erste Erfolge bei der Mehrwertsteuer-Erstattung in der Ukraine

Die Funktionsweise der Mehrwertsteuer (MwSt) impliziert, dass exportorientierte Unternehmen regelmäßig Erstattungen vom Fiskus erhalten. Vor dem Hintergrund einer desolaten Fiskallage seit Herbst 2008 wurde es für Unternehmen in der Ukraine sehr schwierig, MwSt-Erstattungen zu erhalten. Diese faktische zusätzliche Besteuerung des Exportsektors hat weit gehende negative Auswirkungen auf einzelne Unternehmen, aber auch auf die Volkswirtschaft insgesamt. Eine Lösung des Problems ist daher dringend geboten.

Im August 2010 hat der ukrainische Staat einen wichtigen ersten Schritt hierzu getan, indem MwSt-Anleihen im Wert von 16,4 Mrd. UAH an die betroffenen Unternehmen begeben wurden. Bis Ende des Jahres sollen die verbleibenden MwSt-Schulden komplett abgebaut werden.

Genauso wichtig ist es aber, im Rahmen einer Fiskalreform die Voraussetzungen zu schaffen, damit in Zukunft keine neuen Erstattungsprobleme auftreten. Der geplante Steuerekodex bietet dabei eine sehr gute Gelegenheit, um viele der erforderlichen Reformen zu verabschieden.

Die allgemeine Funktionsweise der Mehrwertsteuer

Die MwSt ist sowohl beim Bezug als auch beim Verkauf von Leistungen von Relevanz. Bezieht eine Firma Leistungen von einem anderen Unternehmen, dann zahlt sie MwSt (sog. Vorsteuer). Erbringt die Firma Leistungen, dann stellt sie MwSt in Rechnung. Die Firma führt dann monatlich die Differenz zwischen in Rechnung gestellter MwSt und Vorsteuer an das Finanzamt ab. Bei jeder Firma ist es möglich, dass in einzelnen Monaten diese Differenz negativ ist, wodurch der Firma eine Forderung gegenüber dem Finanzamt entsteht. Bei Exporten wird keine MwSt in Rechnung gestellt. Deshalb müssen die Finanzbehörden laufend Mehrwertsteuer an exportorientierte Unternehmen erstatten. Die Tatsache, dass Firmen vom Staat Geld erhalten, kann bisweilen zu vielen Problemen führen, so auch in der EU.

Mehrwertsteuer-Erstattung in der Ukraine

Die Ukraine hat 1991 die MwSt eingeführt; das vollständige System der MwSt wird seit 1997 praktiziert. Das Land ist sehr exportorientiert, das Verhältnis von Exporten zum BIP beträgt fast 50%. Folglich haben viele Firmen in den exportorientierten Sektoren, wie etwa Metallurgie, Chemie, Landwirtschaft, aber auch bei der Lohnveredelung, regelmäßige Forderungen gegenüber dem Staat.

Als die internationale Krise im vierten Quartal 2008 die Ukraine erreichte, wurde die fiskalische Lage

sehr prekär. Für Unternehmen wurde es extrem schwierig, eine Erstattung ihrer legalen Ansprüche an MwSt zu erhalten. Kurzum, der Staat hat einen Teil seines Haushaltsdefizits mit der Mehrwertsteuer finanziert, die eigentlich an Unternehmen zu erstatten war. Durch diese Praxis hat der Staat gewaltige MwSt-Schulden aufgebaut. Diese beliefen sich im Juli 2010 auf 25 Mrd. UAH, was 2,5% vom BIP entspricht.

Die Entwicklung der MwSt-Schulden des Staates (2008 -2010)

MwSt-Schulden	Jul 08	Jan 09	Jul 09	Jan 10	Jul 10
in Mrd. UAH	8,2	12,8	16,1	21,8	25,0
in % vom BIP	1,0	1,4	1,7	2,4	2,5

Quellen: Präsidentsverwaltung, Steuerverwaltung, eigene Berechnungen

Neben den fiskalischen „Ursachen“ für die mangelhafte Erstattung spielten weitere Aspekte eine Rolle. Zum einen war eine erhebliche Zunahme an Korruption zu beobachten. Der „Preis“ für die Erstattung von legalen Ansprüchen an MwSt lag nach Informationen von Unternehmen zwischen 30% und 50% des zu erstattenden Betrags. Zum anderen soll der MwSt-Betrug enorm gestiegen sein. Die Steuerbehörde erklärte einen Teil der Verzögerungen bei der Erstattung an MwSt mit der Zunahme an unbegründeten Anträgen und den notwendigen Maßnahmen, um sich gegen Betrugsversuche zu wehren.

Die ökonomischen Implikationen

Auf dem ersten Blick scheint das Problem der mangelhaften MwSt-Erstattung nur von betriebswirtschaftlicher Relevanz zu sein, da die Liquidität bzw. Profitabilität betroffener Firmen negativ beeinflusst wird. In Realität handelt es sich jedoch um ein massives volkswirtschaftliches Problem. Die betroffenen Exporteure geben einen Teil der zusätzlichen Kosten der impliziten Besteuerung an vorgelagerte Unternehmen weiter, indem sie einen geringeren Preis für deren Produkte bezahlen. Dieser „Preiseffekt“ lässt sich am Beispiel der Landwirtschaft veranschaulichen. Wegen der Probleme mit der MwSt-Erstattung reduziert z.B. ein exportierender Getreidehändler den Kaufpreis für Getreide. Dadurch sinkt das Einkommen der Landwirte, wodurch die wirtschafts- bzw. sozialpolitischen Ziele der ländlichen Entwicklung und der Armutsbekämpfung in weite Ferne rücken.

Darüber hinaus kommt es zu erheblichen negativen Struktureffekten. Zum einen gibt es Anreize zur Bildung von sonst ineffizienten Konglomeraten, da diese die MwSt intern verrechnen können und damit

Außenstände gegenüber dem Staat verhindern. Zum anderen schafft die Ungleichbehandlung von Unternehmen bei der MwSt-Erstattung Anreize für rent-seeking Aktivitäten, da diese betriebswirtschaftlich eine höhere Rendite als Investitionen abwerfen.

In der Summe ergeben sich erhebliche negative Auswirkungen auf das Investitions- und Geschäftsklima des Landes. Mittelfristig impliziert dies weniger Investitionen und Wirtschaftswachstum. Insofern ist eine schnelle Lösung des Problems äußerst wichtig. Hierbei sind zwei Aspekte getrennt zu betrachten: Der Abbau bestehender Schulden („Bestandsaspekt“) sowie die Verhinderung eines abermaligen Aufbaus von Schulden („Stromaspekt“). Zentral ist hierbei, dass beide Aspekte des Problems entschlossen angegangen werden, um eine nachhaltige Lösung zu erreichen.

Abbau der Schulden durch MwSt-Anleihen

Ende August 2010 wurde ein wichtiger erster Schritt zur Lösung des Bestandsproblems getan. Der Staat begab Anleihen (sog. VAT Bonds) in Höhe von 16,4 Mrd. UAH direkt an Unternehmen mit Erstattungsansprüchen. Diese Anleihen tragen einen Kupon von 5,5% p.a. bei einer insgesamt 5-jährigen Laufzeit. Es werden jedoch halbjährlich 10% vom Nominalwert getilgt.

Die Konditionen der Anleihen sind weniger attraktiv als vergleichbare staatliche Anleihen auf dem Markt. Deshalb werden diese Anleihen zu einem Abschlag von gegenwärtig ca. 20% im Vergleich zum Nominalwert gehandelt. Trotz dieser Tatsache lässt sich als Zwischenfazit festhalten, dass mit der Begebung der Anleihen das Bestandsproblem teilweise gelöst wurde, was positiv zu bewerten ist.

Verhinderung neuer Erstattungsprobleme

Der Abbau der Schulden hilft aber wenig, falls bald wieder neue Schulden akkumuliert werden. Gefordert ist demnach eine nachhaltige Lösung des Problems, die aus drei Komponenten bestehen muss. Erstens muss mittelfristig wieder Fiskalstabilität angestrebt werden. Das aktuelle IWF-Programm liefert hierfür eine gute Grundlage.

Zweitens muss die Steuerverwaltung reformiert und verbessert werden. So sollten Firmenprofile gebildet und verwendet werden. Für ehrliche Firmen sollte die Erstattung automatisch erfolgen und stichprobenartige Kontrollen nur ex-post durchgeführt werden (so wie in vielen Ländern auch). Durch diese Schritte werden auch Ressourcen innerhalb der Verwaltung frei, die dazu eingesetzt werden können, um den MwSt-Betrug besser zu bekämpfen.

Drittens ist eine verstärkte Korruptionsbekämpfung durch Schaffung von mehr Transparenz dringend geboten. Genaue Informationen über das Verhältnis

von Ansprüchen zu tatsächlichen Erstattungen erleichtern es Unternehmen, ihre Situation im Vergleich zu anderen Unternehmen oder Sektoren zu überwachen. Bei auftretenden Problemen können so frühzeitig Gegenmaßnahmen eingeleitet werden.

Der gegenwärtig diskutierte Steuerkodex (Tax Code) ist hierbei eine gute Gelegenheit, um die erforderlichen Fiskalreformen zu verabschieden.

Fazit

Die Anstrengungen reformorientierter Entscheidungsträger gekoppelt mit einem massiven Druck internationaler Partner haben bewirkt, dass die Ukraine verstärkt an einer Lösung des Problems der MwSt-Erstattung gearbeitet hat. Die jetzt begebenen Anleihen sind ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Positiv ist auch zu verzeichnen, dass man sich im IWF-Programm auf einen klaren Fahrplan zum Abbau aller MwSt-Rückstände verpflichtet hat. Bis Ende des Jahres sollen sämtliche Außenstände abgebaut sein.

Jetzt kommt es darauf an, alles dafür zu tun, einen erneuten Aufbau von MwSt-Schulden zu verhindern. Der baldige Übergang zu einem automatischen Rückerstattungsmodus muss daher absolute Priorität haben. Eine nachhaltige Lösung des Problems ist unabdingbar, ansonsten verliert das Land massiv an Glaubwürdigkeit im Kreis internationaler Investoren, was die weitere Erholung der Wirtschaft negativ beeinflussen würde.

Autoren

Ricardo Giucci
giucci@berlin-economics.com

Robert Kirchner
kirchner@berlin-economics.com

Die Deutsche Beratergruppe

Die Deutsche Beratergruppe berät seit 1994 Entscheidungsträger der ukrainischen Regierung bei der Lösung aktueller Probleme der Wirtschaftspolitik. Sie wird im Rahmen des TRANSFORM-Nachfolgeprogramms der Bundesregierung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie finanziert.

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

Impressum

Deutsche Beratergruppe
c/o BE Berlin Economics GmbH
Schillerstraße 59, D-10627 Berlin
Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0
Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9
info@beratergruppe-ukraine.de
www.beratergruppe-ukraine.de