

Gefördert durch:



Bundesministerium für
Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



Deutsch-Ukrainischer
Agrarpolitischer Dialog

Ausgabe 5/2013

beim Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung

NEUIGKEITEN AUS DER AGRAR- UND
ERNÄHRUNGSPOLITIK

Steuerreform in der Landwirt- schaft: Auf Kosten der Effizi- enz?

Autor

Taras Gagalyuk
gagalyuk@apd-ukraine.de

Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD)

Reytarska 8/5 A, 01030 Kiew
Tel. +38044/ 2356327
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

Das Ministerium für Einnahmen und Abgaben der Ukraine hat vorgeschlagen, das System der landwirtschaftlichen Steuern zu reformieren: die Sonderregelung für die Mehrwertsteuer (AgrMwSt) und die pauschale Agrarsteuer (PAS). Zwei Möglichkeiten wurden dargestellt: (i) Abschaffung der Sonderregelungen für die Mehrwertsteuer MwSt im Agrarsektor und Einführung einer MwSt in Höhe von 7% für die Agrarproduzenten. Dabei soll die Mehrwertsteuerrück-erstattung beim Export von Getreide und technischen Kulturen bei gleichzeitiger Besteuerung durch die PAS in Kraft bleiben. (ii) Abschaffung der PAS und Einführung einer sogenannten Single Tax in Höhe von 7% einzuführen.

Unsere Analyse zeigt, dass die Abschaffung der Sonderbesteuerung und die Wiedereinführung der konventionellen Mehrwertsteuerrück-erstattung beim Export negative Auswirkungen auf die Produzenten und den Staat haben werden. Sie werden die Gewinne reduzieren, die in die Entwicklung der Produktion reinvestiert werden können. Darüber hinaus werden sie das Investitionsklima verschlechtern und den Außenhandel erschweren.

Steuervergünstigungen zählen zu den wichtigsten Mitteln der staatlichen Unterstützung des Agrarsektors. Allerdings werden diese Vergünstigungen, in Anbetracht des Haushaltsdefizits und der relativ hohen Rentabilität in der Landwirtschaft immer wieder in Frage gestellt. So ist die ukrainische Agrarpolitik 2013 von einer heftigen Debatte über die Änderung des Steuersystems in der Landwirtschaft gekennzeichnet, unter anderem im Hinblick auf die PAS und AgrMwSt.

Die PAS ist eine pauschale flächenbezogenen Einkommenssteuer, die im Kern einen Prozentsatz des staatlich festgelegten Grundstückspreises darstellt. Sie ersetzt die folgenden Steuern, Abgaben und Beiträge:

- Die Ertragssteuer, einschließlich der Vorauszahlung an die Dividendenausschüttung;
- Grundsteuer (für die landwirtschaftlichen Flächen);

- Beitrag für die besondere Verwendung von Wasserressourcen;
- Beitrag für einige wirtschaftliche Aktivitäten (mehrere Handelsaktivitäten).

Die PAS-Sätze schwanken in Abhängigkeit von der Nutzungsart (z.B. für Ackerland, Wiesen und Weiden, allgemein = 0,15%, d.h. etwa 0.5-0.6 EURct/ha pro Jahr.

Darüber hinaus kann jedes Unternehmen, das in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft oder Fischerei tätig ist, **diese Sonderbesteuerung durch die Mehrwertsteuer** wählen, wenn Folgendes zutrifft:

- Die Haupttätigkeit des Unternehmens ist die selbständige landwirtschaftliche Produktion (Waren und/oder Dienstleistungen) mit Verwendung eigener oder geleaster Betriebsmittel, einschließlich Mautsystem;
- der Anteil der Agrarproduktion (Waren und/oder Dienstleistungen) beträgt mindestens 75% des Gesamtwerts aller Waren und/oder Dienstleistungen produziert in 12 aufeinander folgenden Berichtsperioden.

Falls diese Sonderbesteuerung gewählt wird, muss ein Unternehmen die Mehrwertsteuer nicht direkt in den Haushalt, sondern auf ein besonderes Konto einzahlen. Diese Summe kann das Unternehmen als ein Steuerguthaben gemäß dem Allgemeinverfahren verwenden, der Restbetrag, falls vorhanden, wird in den Haushalt nicht eingezahlt und kann für andere Produktionsziele verwendet werden.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist eine Analyse der Effizienz von Steuervergünstigungen nur mit Blick auf die zeitlichen Veränderungen sinnvoll. *Nominal* stiegen die Bezüge der Produzenten dank der Sonderbesteuerung durch AgrMwSt und PAS von 1,5 Mrd. UAH im Jahr 2001 auf über 18 Mrd. UAH in 2012 (Quelle: Staatlicher Dienst der Ukraine für Statistik).

Diese Steuervorteile waren eine der wichtigsten Grundlagen für die technologische Modernisierung und die wesentliche Erhöhung der Produktivität in der Landwirtschaft. So wuchs die durchschnittliche Produktivität in der Getreideproduktion von 2,7 t/ha im Jahre 2001 auf 3,1 t/ha im Jahre 2012. Im gleichen Zeitraum ist die Produktivität bei Son-

nenblumen von 0,9 t/ha auf 1,7 t/ha und bei Zuckerrüben von 18,3 t/ha auf 41,1 t/ha gestiegen.

Zur gleichen Zeit gab es jedoch weitere Änderungen in der Besteuerung, die die *realen* Steuervorteile für den Sektor sogar deutlich reduzierten.

Erstens, zeigen Schätzungen, dass die Nichterstattung der MwSt beim Export den Rückgang der Beschaffungspreise in Gesamthöhe von über 9 Mrd. UAH verursacht. Das bedeutet, dass die Bilanz der steuerlichen Vorteile (einschließlich MwSt-Befreiungen und PAS) im Jahr 2012 nur ungefähr 8,5 Mrd. UAH betrug (siehe auch [Doing Agribusiness in Ukraine 2012](#)).

Die zweite wesentliche Änderung, die im angegebenen Zeitraum stattfand, war die Einführung von obligatorischen Abgaben an den Staatlichen Rentenfonds. Seit 2010 hatten die Agrarproduzenten die Abgaben an den Staatlichen Rentenfonds gezahlt, die später durch einen sozialen Einheitsbeitrag ersetzt wurden. Im Jahr 2012 betrug die geschätzte Steuerbelastung im Zusammenhang mit den Lohnkosten mehr als 5 Mrd. UAH, was den Gesamtumfang der Steuervergünstigungen für Agrarproduzenten auf 3,4 Mrd. UAH drückte (im Vergleich mit Sonderbesteuerung zu Beginn der 2000er Jahre).

Während der *Nominalwert* der Steuervergünstigungen beeindruckend aussieht, haben sich die *realen* wirtschaftlichen Vorteile und Vergünstigungen zwischen 2001 und 2012 wesentlich gesenkt. Konkret bedeutet das: der Anteil der steuerlichen Vorteile in der Bruttoleistung im Agrarsektor hat sich von 6% im Jahr 2001 auf 3% im Jahr 2012 verringert. Damit findet das anhaltende Wachstum der Agrarproduktion in der Ukraine vor dem Hintergrund schrumpfender staatlicher Unterstützung statt. Daher kann die Sonderbesteuerung in der Landwirtschaft als effektiv gelten.

Wie oben bereits ausgeführt, wird nicht nur die Rentabilität der Pflanzenproduktion von der Sonderbesteuerung begünstigt: die PAS wirkt auch als wirtschaftlicher Anreiz in anderen Teilsektoren der Agrarproduktion, so z.B. in der Viehproduktion. Trotz der Anwendung von PAS war die durchschnittliche Rentabilität der Viehwirtschaft in den letzten 12 Jahren niedriger als im Pflanzenbau. Das bedeutet, dass die Zahl der Landwirte, die aus der Viehwirtschaft aussteigen würden, höher sein

könnte, wenn es keine Sonderbesteuerung durch die PAS gäbe. Daher trägt die PAS zum Ausgleich von Ungleichgewichten in der Rentabilität von Pflanzenbau und Viehhaltung bei.

Der Agrarsektor wird damit im Fall der Abschaffung (oder Änderung) der Sonderbesteuerung in schlechtere steuerliche Rahmenbedingungen geraten. Bereits heute reduzieren einige allgemeine Steuerbedingungen zu einem gewissen Grad die Auswirkung der Steuervergünstigungen auf die Landwirtschaft. Zum Beispiel bietet der Steuerkodex der Ukraine (Kap. XX Unterkap. 2 Nummer 15) die vorübergehende (bis zum 1. Januar 2014) Befreiung von der Mehrwertsteuer für Getreidelieferungen im Zollgebiet der Ukraine. Nach dieser Vorschrift unterliegt nur der direkte Kauf von Getreide und technischen Kulturen bei den Produzenten (ohne Zwischenhändler) der Ansammlung des Mehrwertsteuernkredits (im Gegensatz zur Ansammlung von Mehrwertsteuerverpflichtungen). Gleichzeitig ist der Anteil der Zwischenhändler auf dem Markt hoch, was kombiniert mit der oben genannten Regelung eine Verminderung der Preise und Erhöhung der Transaktionskosten in der Versorgungskette bedeutet.

Die Abschaffung der Sonderbesteuerung und die Wiedereinführung der Mehrwertsteuerrückerstattung für den Export von Getreide und technischen Kulturen führt zu Verlusten für den Staat: Die Haushaltseinnahmen werden deutlich niedriger als erwartet sein. Wenn die Viehwirtschaft z.B. die Begünstigung durch die PAS verliert, wird die Mehrheit von Produzenten unrentabel werden und den Markt verlassen müssen. Die mittelfristig erwarteten zusätzlichen Haushaltseinnahmen werden somit deutlich niedriger sein, als die Haushaltsverluste durch die Reduzierung der Produktionsmengen und damit der Erträge von Produzenten als Steuerbemessungsgrundlage.

Die geplante Steuerreform wird sich negativ auf das Investitionsklima und den Außenhandel auswirken. Die Investitionen in die Landwirtschaft waren in den letzten Jahren etwas höher als der Gesamtumfang der staatlichen Unterstützung durch Steuervergünstigungen (20 Mrd. UAH vs. 18 Mrd. UAH im Jahr 2012, laut dem Staatlichen Dienst für Statistik der Ukraine). Das heißt, die Sonderbesteuerung hat außer den direkten Auswirkungen auf die Einkommen von Produzenten

konkrete Auswirkungen auf Investitionen. In diesem Zusammenhang kann die Abschaffung der steuerlichen Vorteile die Abnahme von Investitionen und eine Abbremsung der Produktivitätssteigerungen verursachen. Außerdem können die Aussichten auf eine weitere Verbesserung der Handelsbilanz von Agrarprodukten wegen der Verringerung der Produktionsmengen verloren gehen.

Die Abschaffung der vorteilhaften Besteuerung im Agrarbereich setzt die Einführung einer "normalen" Ertragssteuer bzw. Umsatzsteuer voraus. Steuersysteme, bei denen der Umfang der eingezahlten Steuer von den Betriebsergebnissen abhängt, erfordern aber einen höheren Verwaltungsaufwand. Dies wird vor allem kleine und mittlere Agrarproduzenten treffen. Eine weitere mögliche Folge (die in der Tat bereits in den 1990er Jahren eintraf) können bewusste Datenmanipulierungen in den Finanzberichten der Produzenten darstellen. Das würde dazu führen, dass Marktinformationen verzerrt werden und agrarpolitischer Maßnahmen auf falschen Grundlagen beruhen.

Die oben genannten Probleme legen einige Schlussfolgerungen nahe: Erstens, wenn die Mehrwertsteuerrückerstattung beim Export von Getreide und technischen Kulturen wiedereingeführt werden soll, so müssen die obengenannten Bestimmungen in Bezug auf die Ansammlung des Mehrwertsteuerkredits im Steuerekodex geändert

werden. Doch gleichzeitig sollen die "Spielregeln" für die Marktteilnehmer klar und stabil sein.

Zweitens sollte eine Steuerreform das Ziel haben, die gleichen Steuerbedingungen für die Landwirtschaft und andere Sektoren zu schaffen, die Besonderheiten der strukturellen Entwicklung und der teilsektoralen Disparitäten in der Landwirtschaft zu berücksichtigen und in der Folge eine allmähliche Transformation der Besteuerung umzusetzen. Mechanismen zur Kompensation der verminderten Anreize für Effizienz und Produktivität wären zu entwickeln.

Deutsche und europäische Erfahrungen zeigen die Bedeutung einer spezifischen staatlichen Unterstützung für die Landwirtschaft. In Anbetracht der besonderen öffentlichen, kulturhistorischen und sozialen Dienstleistungen und der ökologischen Werte, die die Landwirtschaft, wurde mit der neuen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU für den Zeitraum 2014-2020 dieser Förderansatz weiter fortgeschrieben. Die ukrainische Landwirtschaft bietet ähnliche Dienstleistungen und schafft vergleichbare ökologische Werte, nicht nur mit inländischen, sondern auch mit internationalen Auswirkungen. Somit gibt es gute Gründe auch in der Ukraine, den „europäischen Ansatz“ bei der öffentlichen Unterstützung der Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft zu verfolgen.