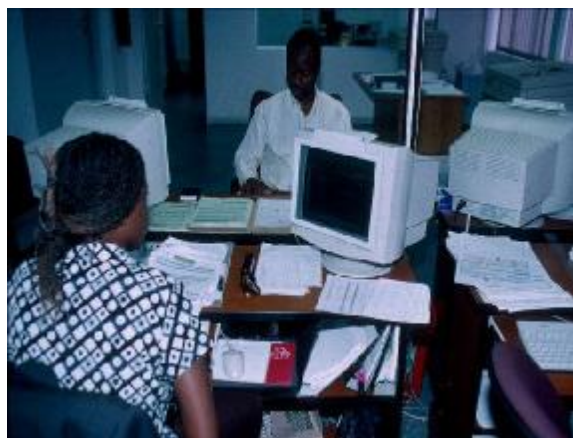

Mozambique: Mehr Eigeneinnahmen, weniger Abhängigkeit

Richard Gerster*

„Das Land muss davon leben, was es selber produziert. Mozambiques enorme Abhängigkeit von der Auslandhilfe ist ungesund und heikel. Eines Tages werden die internationalen Geber sagen, wir müssen uns nun um unsere eigenen Probleme kümmern und die Hilfe verringern. Darauf müssen wir uns vorbereiten.“ Herminio Sueia, Direktor bei der Steuerbehörde („Mozambique Revenue Authority“), weiss, wovon er spricht. Von jedem Franken im Regierungsbudget stammen derzeit über die Hälfte, nämlich 55 Rappen, aus der Auslandhilfe. Trotzdem hat er keine schlaflosen Nächte. Denn Fortschritte sind unübersehbar.



Blick in das Mehrwertsteuer-Büro. Die Mehrwertsteuer gilt als tragender Pfeiler der Staatseinnahmen.

Vorrang für Steuerdialog aus Schweizer Sicht

Gemeinsam mit drei weiteren Geberländern engagierte sich die Schweiz bereits im Jahr 1996 für eine direkte Unterstützung des Staatsbudgets von Mozambique. Die Budgethilfe-Gruppe umfasst mittlerweile (2009) nicht weniger als 19 Geber, sowohl Länder als auch internationale Organisationen. Gemeinsam steuern sie 500 Millionen Franken (448 Mio. USD, 2008) bzw. 15.6 Prozent des gesamten Staatsbudgets bei. Andere Projekte und Programme in Schlüsselbereichen ergänzen die Budget-

hilfe. Der Schweizer Beitrag von 8 Millionen Franken (2008) ist kein Blankocheck, sondern mit einem Leistungskatalog („Matrix“) kombiniert, welcher das Ausmass der Erfüllung von Zielen und Reformen durch die Regierung verfolgen will.

Im Umfeld der Budgethilfe hat die Schweiz die Steuerpolitik von Beginn weg als vorrangig behandelt. In einer ersten Phase 1996 – 2001 investierte die Schweiz zusätzlich 3,2 Millionen US Dollar in die Steuerreformen. Eine zweite Phase 2002 – 2007 folgte mit nochmals 2,6 Mio. Dollar. Die Durchführung war dem auf volkswirtschaftlichen Themen spezialisierten Internationalen Währungsfonds (IWF) übertragen worden. Neben der Schweiz finanzierten Dänemark und Grossbritannien die Steuer- und Zollreformen mit. Die prominente Rolle der Schweiz in diesem Schlüsselbereich zeigt sich darin, dass die Leitung der Budgethilfe-Arbeitsgruppe zur Steuerpolitik bis 2008 bei der Schweiz lag. Während das Interesse auf Regierungsseite am Steuerthema lebhaft ist und die Arbeitsgruppe mit mehreren Vertretern besetzt wird, blieb die Vertreterin der Schweiz – eine mozambiquanische Ökonomin notabene – über Jahre praktisch die einzige Repräsentantin der Geber. Viele von ihnen liessen Steuerfragen als Stiefkind links liegen, und richteten ihr Augenmerk vor allem darauf, wie die Regierung ihr Geld ausgab. In der Regel nahm der IWF als Beobachter an den Sitzungen teil. In jüngster Zeit zeichnet sich jedoch eine Trendwende im Sinne eines zunehmenden Interesses unter den Gebern ab.

Eine Erfolgsgeschichte

Trotz der nach wie vor grossen Abhängigkeit von der Auslandhilfe ist die Mobilisierung eigener Einnahmen in Mozambique eine Erfolgsgeschichte. 1996 machten Steuern, Zölle und andere Einnahmen 10.8 Prozent des Volkseinkommens (BIP) aus.



Infolge von Zolssenkungen und Freihandel sind die Einnahmen aus dem internationalen Handel rückläufig.

12 Jahre später, 2008, waren es 16.4 Prozent bzw. 1,76 Milliarden Franken (39'109 Mio. Meticaïs). Dieses beeindruckende Ergebnis beruht vor allem auf der Registrierung von mehr als einer halben Million neuer Steuerpflichtigen bis 2007. So konnten die stark rückläufigen Erlöse aus dem internationalen Handel infolge von Zolltarifsenkungen und regionalem Freihandel mehr als kompensiert werden. Drei Bausteine des Erfolgs sind besonders erwähnenswert:

- Umbau des Steuersystems namentlich durch die Einführung der Mehrwertsteuer (Einheitssatz von 17 Prozent mit Sonderregelungen für den Grundbedarf) und der Revision der noch von der früheren Kolonialmacht Portugal geprägten Einkommenssteuern für natürliche und juristische Personen;
- Professionelle Ausbildung und Beratung des Personals, um die Durchsetzung des Steuerrechts mit einer modernen Kundenorientierung und Beratung der Steuerpflichtigen zu verbinden;
- Institutionelle Neuerungen, insbesondere Umstrukturierung der Zollverwaltung und Geburtshilfe für die eingangs erwähnte, dem Finanzministerium unterstehende aber halb-autonome Einkommens-

behörde. Sie vereinigt die früher separaten Zoll- und Steuerbehörden unter einem Dach.

Es ist unklar, ob durch die bisherige Verlagerung von den indirekten zu den direkten Steuerformen die ärmeren Schichten weniger belastet werden. Eine Studie der Forschungsabteilung DNEAP des Entwicklungsministeriums ergab, dass eine „höhere Besteuerung von Autobenzin, Gasflaschen, Wein und Bier bei gleichzeitiger Verringerung der Abgaben auf Kerosin, Zucker und Tabak die Steuerzahlungen armer Haushalte spürbar verringern würde.“ Hingegen würden kombinierte höhere Steuern auf Alkohol und Tabak – sogenannte „Sünden-Steuern“ – reiche Bevölkerungsschichten nur wenig mehr belasten als arme. Der Spielraum auf der Ausgabe Seite macht sprudelnde Steuern zum Rückgrat des sozialen Fortschritts. Der IWF hat die Absicht der Regierung ausdrücklich begrüßt, die Einnahmen zu steigern und 65 Prozent der Ausgaben auf Prioritätsbereiche der Armutsbekämpfung auszurichten, „inklusive die Anstellung von 12'000 neuen Lehrerinnen und Lehrern und 1500 Gesundheitspersonal.“ In einem Prüfbericht attestiert der IWF Mozambique, nun über „ein umfassendes Steuersystem

zu verfügen, das im Grossen Ganzen internationalen Gepflogenheiten entspricht.“

Gezielte Neuerungen im Steuerwesen, basierend auf dem Reformwillen der Regierung Mozambiques, konnten im Rahmen der Budgethilfe mit dem Leistungskatalog und dem Steuerdialog wirksam verknüpft werden. Namentlich erlaubte die Hebelwirkung der Budgethilfe, den Kampf gegen die Korruption bei den Zoll- und Steuerbehörden aktiv anzugehen. Der Aufbau eines tragfähigen finanziellen Fundaments war ein Dauertraktandum auf der Agenda des Budgethilfe-Dialogs. Der Steuerdialog war nicht immer ohne Stolpersteine, wie ein internes Memorandum notiert: „Die Steuerpolitik wird als eine Schlüsselkomponente nationaler Souveränität betrachtet und so das Interesse der Geber dann rasch als Einmischung in nationale Angelegenheiten angesehen.“

Lokale Einnahmen

Die Beschaffung eigener Einnahmen ist längerfristig nicht nur für die Zentralregierung von Mozambique matchentscheidend, sondern bestimmt auch die Reichweite der Dezentralisierung mit. Die 43 autonomen Kleinstädte („municipalities“) decken nur 30

Prozent ihres Aufwandes mit lokalen Steuern und Gebühren. 70 Prozent sind Transfers aus Maputo, mitfinanziert durch die Budgethilfe. Bei den 128 Distrikten ist die Selbstfinanzierung noch geringer.

Raimundo Destemberque treibt die Standgebühren auf dem Markt von Muecate ein, einem kleinen Flecken in der Provinz Nampula. Ein Stand kostet 30 Rappen pro Tag. Rund 25 Franken nimmt er im Verlaufe eines Arbeitstages ein. Fünf Prozent, also etwas mehr als einen Franken, darf er als Tageslohn behalten. Er verkauft auch Velolizenzen, denn für jedes Velo muss in der Gemeinde eine Lizenz gelöst werden. Kostenpunkt: Gut ein Franken pro Jahr. Auch kleingewerbliche Tätigkeiten wie Brotbacken oder Nähen werden besteuert. Schliesslich muss jeder Haushalt auch eine Grundsteuer von einem Franken pro Jahr abliefern. Davon bleiben allerdings nur 30 Rappen am Ort, 70 Rappen gehen an die Zentralregierung. Steuereinzahler wie Raimundo Destemberque zu sein, ist ein Vertrauensjob. Alle 20 Steuereinzahler des Muecate-Distrikts arbeiten mit Quittungen und jederzeit einsehbaren Büchern.

Das ist ein Erfolg des von der Schweiz in der Nampula-Provinz unterstützten De-



Die Gemeinden wie z.B. Muecate erheben Marktabgaben, um eigene Einnahmen zu haben.

zentralisierungs-Programms. Denn die Föderalismus-Hochburg Schweiz ist mit der Bedeutung lokaler Einnahmen für die Gemeindeautonomie bestens vertraut. So hat die Schweiz gemeinsam mit anderen Gebern wie Dänemark über die letzten zehn Jahre den Aufbau der fiskalischen Dezentralisierung in Nampula gefördert – ein Effort, der nun durch die Regierung auf nationaler Ebene weiter verbreitet wird (siehe separaten Artikel Infrastruktur). Budgethilfe sowie gezielte Unterstützung für die nationalen und die lokalen Steuerbehörden ergänzen sich.

Künftige Baustellen

Die teilautonome Einkommensbehörde wird zu rund 70 Prozent vom Staat finanziert. Ein weiteres Viertel ihres Aufwandes deckt eine Beteiligung von einem Prozent am Steuerertrag. Die verbleibenden fünf Prozent bringen internationale Geber über einen 2008 geschaffenen gemeinsamen Fonds („common fund“) auf. Dieser wird von Grossbritannien, Deutschland, Belgien und der Schweiz finanziert. Auch Norwegen, die Europäische Kommission, die Weltbank und die Afrikanische Entwicklungsbank haben Interesse bekundet. Der Fonds fokussiert auf die Weiterbildung und Beratung der Steuerbehörden sowie den Ausbau der Infrastruktur. Die Schweiz trägt 2,4 Millionen Dollar von rund 15 Millionen Dollar über die nächsten drei Jahre bei.

Denn die Regierung Mozambiques gibt sich mit dem Erreichten nicht zufrieden. Bis 2015 wird auf eine Steigerung der Staatseinnahmen um jährlich 0.5 Prozent des Volkseinkommens (BIP) hingearbeitet. Optimistisch stimmt die Einschätzung von Fachleuten, dass Mozambique derzeit seinen möglichen Steuerertrag nur zu zwei Dritteln ausschöpft. Überdies kontrastiert das gegenwärtige Steueraufkommen von 16.4 Prozent des Volkseinkommens (BIP) mit den anderen ölimportierenden Ländern in Afrika südlich der Sahara, welche gemäss IWF durchschnittlich über 20 Prozent für die öffentliche Hand mobilisieren. Die Mehreinnahmen sollen nicht durch höhere Steuersätze hereingeholt werden. Die Regierung will weder inländische noch internationale Investoren vergraulen. Vielmehr

steht die Verbreiterung der Steuerbasis im Vordergrund.

Steuern sind ein wichtiges Element des Geschäftsklimas – der Privatsektor ist allerdings mit dem Steuerklima nach wie vor unzufrieden. Steuerzahlende wollen eine Gegenleistung des Staates sehen, und fordern verstärkt Rechenschaft der Staatsorgane. So wollen die Steuerbehörden gemäss Arbeitsplanung zu recht „Ethik und Integrität“ in der Organisationskultur verankern. Die Hauptsteuerlast liegt heute beim schmalen Mittelstand. Eine solche Unternehmerin kommentiert: „Die Steuerlast ist nicht unvernünftig, aber schon recht spürbar.“ Hingegen bezahlen bis anhin viele Unternehmen und Personen am oberen und unteren Ende der Skala keine Steuern. Dabei spielen Steuerfreiheit, wie sie beispielsweise die Aluminiumschmelze Mozal für 50 Jahre ausgehandelt hat, beziehungsweise mangelnde Kenntnisse in Buchhaltung oder Lesen und Schreiben eine wichtige Rolle.



Das Aluminiumfluorid findet im Grossunternehmen MOZAL Verwendung, das immer noch Steuerfreiheit genießt.

„Die steuerfreien Gewinne von Mozal sind schlicht unmoralisch. Das wird einen Kampf geben. Wir sind auf die Schützenhilfe der Geber angewiesen, um die Grossfirmen zu überzeugen, dass sie nicht über Jahrzehnte ein Steuerparadies mitten in einem Meer von Armut geniessen können“, sagt ein lokaler Kenner der Szene. In die gleiche Richtung zielt die Absicht der Regierung, die Rohstoff-Firmen stärker zur Kasse bitten, indem sie eine internationale Initiative für mehr Transparenz („Extractive Industries Transparency Initiative, EITI“) unterzeichnet hat. Den Mikro- und Kleinun-

ternehmen bis 100'000 Dollar (2,5 Mio. Meticais) Jahresumsatz hingegen wird neu eine stark reduzierte Pauschalbesteuerung angeboten, welche Mehrwert- und Gewinnsteuern kombiniert abdeckt. So erhofft man sich eine Verbreiterung der Steuerbasis.

Die Schweiz beabsichtigt, sich ab 2011 – nach 15 Jahren aktiver Mitarbeit – aus dem Steuerwesen Mozambiques auszuklinken. Dank des erwachenden Interesses anderer

Geber wird den Behörden über das flexible Gefäss des gemeinsamen Fonds auch in Zukunft ausreichende externe Unterstützung zufließen. Die weltweite Finanzkrise und Rezession werden an den Staatseinnahmen nicht spurlos vorübergehen. Trotz beachtlichen Etappenerfolgen bleibt Mozambique noch ein weiter Weg bis zu einer nachhaltigen Selbstfinanzierung seiner Entwicklung.



Landwirtschaft und Transport generieren Steuereinnahmen.

* Der Autor, Dr. Richard Gerster, ist Wirtschaftswissenschaftler und arbeitet als selbständiger Berater und Publizist (www.gersterconsulting.ch). Dieser Artikel ist Teil einer Serie, welche vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) in Auftrag gegeben wurde, um die Budgethilfe aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten. Sie geben die persönliche Meinung des Verfassers wieder.