

Die Reform der Besteuerung ausländischen Einkommens

Reforming the System of Foreign Profit Taxation

Becker, Johannes

MPI für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht, München

Korrespondierender Autor/in

E-Mail: johannes.becker@ip.mpg.de

Zusammenfassung

Reformüberlegungen in Großbritannien und den USA haben eine Debatte um die optimale Besteuerung von Dividenden ausländischer Tochterunternehmen entfacht. Während die traditionelle Optimalsteuertheorie das Anrechnungsverfahren empfiehlt, wird dies in neueren empirischen Untersuchungen infrage gestellt und vermutet, es sei optimal, ausländisches Gewinneinkommen von der Steuer freizustellen. In Modellen, die den neuen Erkenntnissen Rechnung tragen, zeigt sich jedoch, dass das Anrechnungsverfahren dem Freistellungsverfahren vorzuziehen ist.

Summary

Tax reform considerations in the United Kingdom and the United States have renewed the debate on the optimal taxation of foreign business income. The standard theory states that dividends paid by foreign affiliates should be taxed according to the tax credit system. However, recent empirical research has challenged the main assumption of this theory and suggested the introduction of the tax exemption system. In models accounting for these new findings it can be shown, though, that the tax credit system dominates the exemption system in welfare terms.

Reformüberlegungen in Großbritannien und den USA

Wenn ein Unternehmen eine Tochtergesellschaft im Ausland besitzt und diese dem Mutterunternehmen Dividenden zahlt, stellt sich für den Fiskus die Frage, inwiefern diese Dividenden der inländischen Unternehmensbesteuerung unterliegen. Die OECD-Musterabkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung sehen hierzu zwei Verfahren vor, zwischen denen die OECD-Mitgliedstaaten im Prinzip wählen können: das Freistellungsverfahren und das Anrechnungsverfahren. Beim Freistellungsverfahren verzichtet das Inland gänzlich auf eine Besteuerung der im Ausland erzielten Gewinne, der Effektivsteuersatz ist also der ausländische Steuersatz. Beim Anrechnungsverfahren können die bereits im Ausland getätigten Steuerzahlungen auf die inländische Steuerschuld angerechnet werden. Der Effektivsteuersatz ist demnach der inländische Steuersatz.

Die Vereinigten Staaten erwägen zurzeit, von einem Anrechnungsverfahren auf ein Freistellungsverfahren

umzustellen, und Großbritannien hat diesen Schritt bereits vollzogen. Deutschland, Frankreich und andere kontinentaleuropäische Länder wenden schon seit längerem das Freistellungsverfahren an. Die Reformaktivitäten in den USA und Großbritannien haben eine alte Debatte unter Ökonomen wieder in Gang gebracht, die um die optimale Besteuerung ausländischen Einkommens kreist. Dabei wirkt es zunächst überraschend, dass zwei der großen Länder sich nun vom Anrechnungssystem zu distanzieren scheinen. Lange Zeit waren nämlich die Argumente der Optimalsteuertheorie aufseiten des Anrechnungssystems. Erst neuere empirische Erkenntnisse haben diese Argumente infrage gestellt.

Die traditionelle Theorie der optimalen Besteuerung ausländischen Gewinneinkommens und ihre Kritik

Die traditionelle Optimalsteuertheorie hatte ein multinationales Unternehmen vor Augen mit einer gegebenen Ausstattung mit Kapital, das im In- oder Ausland investiert werden kann. Die Knappheit des Kapitals bedingt, dass es an der Grenze eine Entscheidung zwischen einem Projekt im Inland und einem Projekt im Ausland geben muss. Wenn sich die Steuersätze im In- und Ausland unterscheiden, wird diese Entscheidung verzerrt. Dies bedeutet, dass Projekte selbst dann im niedrig besteuerten Ausland durchgeführt werden, wenn sie im Inland mehr Vorsteuereinkommen erzielen würden. Das Anrechnungssystem korrigiert diese Verzerrung, indem es die ausländische Niedrigsteuer auf das inländische Niveau aufstockt. Im Anrechnungssystem werden die Projekte also dort ausgeführt, wo sie das höchste Einkommen erzielen. Es ist nicht mehr möglich, die Ansiedelung des Kapitals zu verändern, ohne das Einkommen insgesamt zu verringern – das Anrechnungssystem maximiert daher das Welteinkommen. Würde es dem Inland nur um das nationale Einkommen gehen, würde die Steuer noch höher liegen (die ausländische Steuer würde dann lediglich von der ausländischen Bemessungsgrundlage abgezogen, der verbleibende Gewinn mit dem vollen inländischen Steuersatz besteuert). Dies würde jedoch eine Doppelbesteuerung der Gewinne implizieren, denen die OECD-Musterabkommen entgegenstehen.

Die globale Effizienz des Anrechnungssystems ist allerdings sehr voraussetzungsreich und nur in einer idealtypischen Situation denkbar. Es müssen mehrere Einschränkungen gemacht werden. Erstens wird in real existierenden Anrechnungssystemen die Steuerzahlung nicht zum Zeitpunkt der Einkommensentstehung fällig, sondern erst, wenn die Gewinne der Tochtergesellschaft ins Mutterunternehmen zurückgeholt, das heißt repatriert werden. Dadurch entsteht ein Zinsvorteil, der die Wirkung des Anrechnungssystems in Richtung des Freistellungsverfahrens verändert. Zweitens müsste das Inland in einem idealtypischen Anrechnungssystem im Fall, dass im Ausland höhere Steuern als im Inland gezahlt worden sind, Steuern an das Unternehmen zurückerstatten. Dies passiert in real existierenden Steuersystemen aus nachvollziehbaren Gründen nicht. Drittens eröffnet das Anrechnungssystem eine Vielzahl steuerlicher Gestaltungsmöglichkeiten, beispielsweise durch die Nutzung von sogenannten Baskets (in denen die anzurechnenden Steuerzahlungen steuersparend gepoolt werden) oder den oben genannten Verzögerungen bei der Repatriierung.

Impulse aus der empirischen Forschung und eine Neuformulierung der Optimalsteuertheorie

Neben diesen Einschränkungen, die die Steuerpraxis betreffen, ist für die Überlegenheit des Anrechnungssystems entscheidend, dass es eine negative Korrelation zwischen Auslands- und Inlandsinvestitionen gibt, das heißt, dass eine zusätzliche Einheit an Auslandsinvestitionen eine Einheit Inlandsinvestitionen verdrängt (und vice versa). Neuere empirische Untersuchungen haben dies jedoch infrage gestellt. Diese Studien zeigen, dass die Inlandsinvestitionen eines multinationalen Unternehmens überraschenderweise steigen, wenn es die Auslandsinvestitionen erhöht.

Diese Erkenntnisse machen es notwendig, die Frage nach der optimalen Besteuerung ausländischen Einkommens neu zu stellen und Modelle zu konstruieren, die die empirisch beobachtbaren Aspekte multinationaler Tätigkeit hinreichend abbilden. In solchen Modellen lässt sich herleiten, dass die aus nationaler Sicht optimale Besteuerung ausländischen Einkommens eine Vollbesteuerung nach Abzug der ausländischen Steuerschuld vorsieht (Abzugsverfahren) – wie im Standardmodell auch. Da dies eine Doppelbesteuerung impliziert und damit mit den OECD-Musterabkommen inkompatibel ist, kommt aus nationaler Sicht das Anrechnungsverfahren einer Optimalbesteuerung am nächsten.

Die Intuition hinter diesem Modellergebnis erschließt sich, wenn man sich das Entscheidungskalkül eines Landes in unterschiedlichen Situationen vor Augen führt. Wenn ein Unternehmen, das einen ausländischen Markt bislang mit Exporten beliefert hat, erwägt, die Produktion näher an den Kunden, das heißt, in den ausländischen Markt zu verlagern, dann wird diese Verlagerung in der Regel zur Folge haben, dass dem inländischen Fiskus Steueraufkommen entgeht. Dies ist dann nicht der Fall, wenn Inlands- und Auslandseinkommen des Unternehmens gleich besteuert werden, wie im Abzugsverfahren vorgesehen. Das Abzugsverfahren bringt somit das Interesse des Unternehmens und des Inlands in Einklang: Das Unternehmen wird sich nur zu einer Produktionsverlagerung entschließen, wenn dies auch das Nationaleinkommen (das heißt Unternehmenseinkommen plus inländisches Steueraufkommen) steigert.

Sei nun der Fall betrachtet, in dem eine Auslandsinvestition das inländische Einkommen des Unternehmens erhöht – wie es die oben erwähnten empirischen Untersuchungen nahelegen. Dies könnte etwa dann eintreten, wenn der inländische Teil des Unternehmens ein Zwischenprodukt herstellt, das für die Produktion im Ausland notwendig ist. Eine Erhöhung der Produktion im Ausland kann auf diesem Weg die Inlandsproduktion erhöhen. Aus steuerlicher Sicht sind in einem solchen Fall die Verrechnungspreise für das Zwischenprodukt besonders wichtig. Wenn die Grenzinvestition das inländische Einkommen erhöht, impliziert dies, dass das ausländische Einkommen sinken muss (da die Grenzinvestition durch einen Nettowert von null definiert ist). Dieser Fall kann eintreten, wenn die Verrechnungspreise für das Zwischenprodukt größer als die Kosten am inländischen Standort sind. Wenn ausländisches Einkommen besteuert wird, entsteht durch die Steuer ein Subventionseffekt, der auch vom Inland intendiert ist, da die Auslandsinvestition das Inlandseinkommen steigert. Erst wenn Auslands- und Inlandseinkommen gleich hoch besteuert werden, gleichen sich Kosten und Nutzen der Subvention aus. Daher ist, selbst wenn die Inlandsaktivität in Reaktion auf die Auslandstätigkeit des Unternehmens gleich bleibt oder sogar ansteigt (etwa durch eine Erhöhung des Handels innerhalb des Unternehmens), das Abzugsverfahren optimal.

Schließlich gibt es noch den Fall, in dem eine Auslandsinvestition das Inlandseinkommen nicht beeinflusst. In diesem Fall ist das Nettoauslandseinkommen gleich null und jede Form der Besteuerung ist für die Grenzinvestition irrelevant. Auch hier ist also das Abzugsverfahren eines unter vielen optimalen Besteuerungssystemen.

Aus steuerpolitischer Sicht lässt sich aus diesen Überlegungen lernen, dass bestimmte – intuitiv zunächst eingängige – Argumente für die Einführung eines Freistellungsverfahrens einer modelltheoretisch gestützten Analyse nicht standhalten. Das Freistellungsverfahren mag in anderen Bereichen seine Vorzüge gegenüber dem Anrechnungsverfahren haben; eine optimale Antwort auf die Komplementarität von Inlands- und Auslandsinvestitionen ist es nicht.