

ZEW policy brief

Prof. Dr. Friedrich Heinemann (ZEW)

Prof. Dr. Christoph Spengel (Universität Mannheim und ZEW)

US-Steuerpläne bedrohen den globalen Handels- und Steuerfrieden

In den nächsten Monaten wird sich entscheiden, ob sich US-Präsident Donald Trump die Steuerpläne der Republikaner im Kongress zu Eigen macht. Diese Entscheidung ist für die internationale Unternehmensbesteuerung von historischer Tragweite, die Folgen für Handelsströme, Wechselkurse, Wettbewerbsfähigkeit von Industriestandorten, Investitionsentscheidungen und Steueraufkommen sind unabsehbar. Bei einer Umsetzung der republikanischen Besteuerungspläne würden die Vereinigten Staaten zu einem Fremdkörper im globalen System der Unternehmensbesteuerung, auf den die Industrieländer weltweit in ihrer Steuerpolitik sicherlich reagieren würden. Die bisherige Strategie, in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) die Unternehmensbesteuerung gegen Gewinnverlagerung zu koordinieren, würde durch das Ausscheren der USA weitgehend hinfällig.

Entscheidung von historischer Tragweite

Hintergrund zum Reformvorschlag der Republikaner

Worum geht es? Das favorisierte Steuermodell der Republikaner ist das einer „destination based cash flow tax“ (DBCFT). Wie dieser Titel signalisiert, werden dabei Bestimmungslandprinzip und Cash-flow-Besteuerung miteinander kombiniert. Dieses Modell verabschiedet sich vom bisherigen Grundprinzip der Unternehmensbesteuerung, Gewinne in dem Land zu versteuern, in dem die Produktion stattfindet. Stattdessen erfolgt der Zugriff des Fiskus ausschließlich dort, wo Güter und Dienstleistungen nachgefragt werden, das heißt im Marktstaat bzw. Bestimmungsland. Gemäß den Prinzipien einer Cash Flow-Steuer sind die laufenden Produktionskosten einschließlich der Kosten für Wirtschaftsgüter außerdem im Produktionsland sofort in voller Höhe absetzbar. Die Steuerbasis dieser Unternehmensteuer wären damit die Umsätze abzüglich der Lohnsumme sowie Aufwendungen weiterer Vorleistungen. Wenn man grenzüberschreitend denkt, wären alle im Export erzielten Umsätze US-amerikanischer Unternehmen steuerfrei. Umgekehrt würden alle Importe in den USA steuerpflichtig und einem Grenzausgleich unterworfen, der so genannten „Border Adjustment Tax“ (BAT) in Höhe des neuen Unternehmenssteuersatzes (im Gespräch sind 20 Prozent). Vordenker dieser DBCFT verweisen auf die bestechenden theoretischen Eigenschaften eines sol-

Republikanisches Modell: Besteuerung allein der Umsätze der Unternehmen im Inland

Setzen sich in den USA tatsächlich die Befürworter der DBCFT durch, dann ist dies eine Steuer-Revolution. Diese Revolution würde auf lange Jahre kein neues stabiles und handelsfreundliches internationales Steuer- und Investitionssystem schaffen. Die schockartigen Wirkungen auf die Handelspartner der USA dürften vielmehr die internationale Besteuerung in ein Chaos führen, den Standortentscheidungsprozess von Unternehmen auf den Kopf stellen und vermutlich massive protektionistische Abwehrreflexe von anderen Staaten auslösen. Weltweit offene Märkte für Güter, Dienstleistungen und Kapital wären bedroht.

Fazit

chen Systems, wenn es international koordiniert eingeführt würde. Sie argumentieren, dass heutigen Strategien zur Steuervermeidung international aktiver Unternehmen der Wind aus den Segeln genommen und der Steuerwettbewerb aufgrund der geringen Mobilität des Konsums entschärft würde, da die Besteuerung ausschließlich im Bestimmungs-/Konsumland erfolgte.

US-Steuerpläne führen zu einem internationalen Steuerchaos

**Republikanisches Modell
hätte fatale Folgen
für die EU**

Auch wenn diese Analysen in der Theorie konsistent sind, dürfte die Hoffnung auf eine harmonische Zukunft der internationalen Besteuerung dramatisch enttäuscht werden, wenn dieses System tatsächlich eingeführt wird. Zunächst einmal wäre selbst für den völlig unrealistischen Fall, dass die EU dieses Steuermodell übernehmen würde, mit massiven Anpassungsproblemen zu rechnen. So argumentieren die Befürworter, dass unterschiedlich hohe (Import-)Steuern durch Wechselkurs- und Lohnreaktionen ausgeglichen würden und der Grenzausgleich den Wettbewerb daher nicht verzerren würde. Diese Annahme ist für den Euro-Raum aufgrund fehlender Wechselkursflexibilität und wenig flexibler Arbeitsmärkte aber nicht zutreffend. Bereits die Folgen einer global koordinierten Einführung wären für den europäischen Binnenmarkt somit fatal, weil Hochsteuer-Staatendurch hohe Grenzabgaben ihre Importe stark verringern würden. Dies würde in Europa den Steuerwettbewerb anheizen, nicht eindämmen, und den Handel im Binnenmarkt beeinträchtigen.

Damit gingen auch die Unsicherheiten über die Aufkommenswirkungen in diesem System weit über das für eine Steuerreform übliche Maß hinaus. Aufgrund der Besteuerung der Importe und der Steuerfreiheit der Exporte würden zunächst jene Länder Mehreinnahmen erzielen, die ein Leistungsbilanzdefizit aufweisen. Länder wie Deutschland mit einem hohen Überschuss würden dagegen ganz erheblich an Steuerbasis verlieren. Dies würde Überschussländer dazu zwingen, höhere Steuersätze einzuführen als Defizitländer.

**DBCFT harmoniert in
keiner Weise mit
herkömmlichen System
der Gewinnbesteuerung**

Wäre also bereits mit der – völlig fiktiven – koordinierten Einführung des Systems in der Reinform mit massiven langjährigen Verwerfungen zu rechnen, so sind die Konsequenzen bei einem möglichen US-Alleingang noch viel gravierender. Eine auf die USA begrenzte DBCFT würde mit dem herkömmlichen System der Gewinnbesteuerung in keiner Weise harmonisieren. Massiv getroffen würden europäische und andere nicht US-amerikanische Unternehmen, die in die USA für den dortigen Endverbrauchermarkt exportieren. Ihre Exportgewinne unterliegen im jeweiligen Ansässigkeitsstaat weiterhin der herkömmlichen Gewinnbesteuerung, zudem würden die Brutto-Ausfuhrumsätze in voller Höhe dem US-Grenzausgleich unterworfen. Ausländische Unternehmen würden deswegen ins Hintertreffen geraten im Wettbewerb mit US-Produzenten, die zwar auch ihre Inlandsumsätze versteuern müssten, aber ihre inländischen Vorleistungen und Lohnsummen von der Bemessungsgrundlage der DBCFT abziehen könnten. Nur wenn Lohnerhöhungen in den USA diesen Wettbewerbsvorteil ausgleichen könnten und zusätzlich eine Dollar-Aufwertung eintreten würde, wäre eine Kompensation gegeben. Dennoch droht auch dann ein Nachteil durch Doppelbesteuerung für die nicht-amerikanischen Unternehmen, denn die Grenzabgabe in den USA wäre nach heutigen Prinzipien nicht auf die in den Produktionsstaaten auf die Exportgewinne anfallenden Steuerzahlungen anrechenbar. Wenn sie anrechenbar wären, würden die nicht-amerikanischen Steuerzahler das US-Budget finanzieren.

**Doppelbesteuerung
schafft Anreize zur
Verlagerung von Gewinnen
und Produktion in die USA**

Bei einer unilateralen Einführung einer DBCFT mit BAT würde die bisherige Geschäftsgrundlage ausländischer Unternehmen, die in den USA tätig sind, quasi entzogen. Um das Geschäft dennoch aufrecht zu erhalten, müssten die bisherigen Produktionsstätten außerhalb der USA abgeschrieben und langfristig neue in den USA aufgebaut werden. Aus Sicht der bei der bisherigen Gewinnbesteuerung verbleibenden Staaten (EU, etc.) wäre die Steuerbelastung für ein exportierendes US-Unternehmen gleich null. Denn ein nach Europa exportierendes US-Unternehmen wür-

de weder in den USA noch in Europa besteuert. Es ist völlig klar, dass dieses Nebeneinander unterschiedlicher Steuersysteme zudem starke Anreize hätte, nicht nur reale Produktion, sondern auch weitere Aktivitäten in die USA zu verlagern.

Politischer Druck wird weitere Verzerrungen verursachen

Verschärfend kommt hinzu, dass eine Einführung des Systems in Reinform gemäß Konzeption der akademischen Vordenker für die USA politisch völlig unrealistisch ist. Im komplexen Gesetzgebungsprozess würden die US-Verlierer der Reform Front machen. Einzelhandelsunternehmen wie Walmart werden massiv getroffen aufgrund ihrer Inlandsumsätze und hoher Importquoten. Auch dürften diese Unternehmen mit Erfolg auf drohende Nachteile für die Konsumenten verweisen, für welche der Grenzausgleich die Preise importierter Konsumgüter um 20 Prozent nach oben kaputtieren würde. Vor diesem Hintergrund ist mit Klauseln und Ausnahmen zu rechnen, die weitere Verzerrungen mit sich bringen werden.

Schon heute weicht der Plan der US-amerikanischen Republikaner in einer wichtigen Hinsicht von der Theorie ab: Reine Exportunternehmen werden typischerweise aufgrund der Steuerbefreiung von Exporten und der Absatzbarkeit der Lohnsumme Verluste ausweisen, welche unmittelbar zu einer Steuererstattung führen müssten. Der Republikaner-Plan sieht hier jedoch keine unmittelbare Erstattung, sondern nur Verlustvorträge vor, die letztendlich abzuschreiben wären.

US-Einzelhandel und Konsumenten wären Verlierer der Reform

Fazit

Setzen sich in den USA tatsächlich die Befürworter der DBCFT durch, dann ist dies eine Steuerrevolution. Diese Revolution würde auf lange Jahre kein neues stabiles und handelsfreundliches internationales Steuer- und Investitionssystem schaffen. Die schockartigen Wirkungen auf die Handelspartner der USA dürften vielmehr die internationale Besteuerung in ein Chaos führen, den Standortentscheidungsprozess von Unternehmen auf den Kopf stellen und vermutlich massive protektionistische Abwehrreflexe von anderen Staaten auslösen. Weltweit offene Märkte für Güter, Dienstleistungen und Kapital wären bedroht.

Weitere Information

Kontakt

Prof. Dr. Friedrich Heinemann

Leiter des ZEW-Forschungsbereichs „Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft“
Telefon 0621/1235-149, E-Mail heinemann@zew.de

Prof. Dr. Christoph Spengel

Lehrstuhl für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Betriebswirtschaftliche Steuerlehre II
an der Universität Mannheim und Research Associate am ZEW
Telefon 0621/181-1704, E-Mail spengel@uni-mannheim.de

ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH
Centre for European
Economic Research

ZEW policy brief series

Publisher: Centre for European Economic Research (ZEW), Mannheim
L 7, 1 · 68161 Mannheim · P.O. Box 10 34 43 · 68034 Mannheim · Germany · Internet: www.zew.de · www.zew.eu
President: Prof. Achim Wambach, PhD · Director of Business and Administration: Thomas Kohl

Editorial responsibility: Prof. Achim Wambach, PhD

Quotes from the text: Sections of the text may be quoted in the original language without explicit permission provided that the source is acknowledged.

© Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW), Mannheim, 2017 · Member of the Leibniz Association