

12/11/2017

KONFERENZ WELTMÄRKTE IM WANDEL – NUTZT EUROPA SEINE CHANCEN?
BERLIN, 5.12.2017

Steuerpolitik als Mittel des Protektionismus

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Thesen

- Problematik protektionistischer Steuerpolitik geht weit über Handelsfragen hinaus
- Frage: Welcher Rahmen soll für die internationale Steuerpolitik gelten?
- Pragmatischer Ansatz: Diskriminierungen grenzüberschreitender Aktivität abbauen, Abwägung zu anderen Zielen (Schutz des nat. Steueraufkommens)
- Doppelbesteuerung und Nichtbesteuerung gleichermaßen zurückdrängen
- EU-Subventionskontrolle auf Kernaufgaben fokussieren, nationale Steuersouveränität respektieren

Agenda

- 01 Was ist protektionistische Steuerpolitik?
- 02 Entwicklung der Steuerstrukturen im Zeitablauf
- 03 Steuerpolitik und Standortwettbewerb
- 04 EU-Subventionskontrolle und Steuerpolitik
- 05 Schlussfolgerungen

01

Was ist protektionistische Steuerpolitik?

Was ist Protektionismus?

Als Protektionismus (lat. protectio ‚Schutz‘) bezeichnet man in Bezug auf ökonomische Sachverhalte alle **Maßnahmen** in Form von Handelshemmnissen, **mit denen ein Staat versucht, ausländische Anbieter auf dem Inlandsmarkt zu benachteiligen**, um den **inländischen Markt zu schützen**.

<https://de.wikipedia.org/wiki/Protektionismus>

Was ist Protektionismus?

Unter Protektionismus versteht man **staatliche Eingriffe in grenzüberschreitende Transaktionen** und vor allem den Freihandel (Außenhandel) mit dem Ziel, **heimische Produzenten vor der Konkurrenz durch ausländische Erzeuger zu schützen.**

<http://www.wirtschaftundschule.de/lehrerservice/lexikon/p/protektionismus/>

Wie wirkt Protektionismus?

- **Standard-Schutzzoll:** Privilegierung heimischer Produzenten auf Kosten heimischer Konsumenten, volkswirtschaftlich selbstschädigend
- **Optimalzoll/Strategischer Zoll:** Nutzung von Marktmacht zu Lasten des Auslands, weltwirtschaftlicher Schaden
- **„Erziehungszoll“:** Marktversagen bei Entstehung neuer Industrien?

Wie wirkt Protektionismus?

- **Strafzoll:** Reaktion auf Protektionismus im Ausland; selbstschädigend?
- Krugman/Obstfeld: ‚**Note of thanks**‘ schicken statt Strafzoll erheben
- Joan Robinson (1947): „...it would be just as sensible as dropping rocks into our harbors because other nations have rocky coasts “
- Dynamische Wirkung: Abschreckung, um Protektionismus zu verhindern

Was ist Protektionismus in der Steuerpolitik?

- Abweichungen **national optimaler** von **global optimaler** Steuerpolitik?
- Diskriminierung grenzüberschreitender gegenüber rein inländischer wirtschaftlicher Aktivität?
- **Problem:** Alle Steuern verändern wirtschaftliche Entscheidungen; was ist zulässig und was ist protektionistisch?
- Benchmark: **Produktionseffizienz**

Welche Ziele verfolgt protektionistische Steuerpolitik?

- Schutz heimischer Produzenten und Arbeitsplätze
- Nutzung von Marktmacht in globalen Güter- und Kapitalmärkten
- Nationale ‚Champions‘ schaffen
- Investitionen und Jobs im Inland halten
- Steigerung des heimischen Steueraufkommens
- Unternehmen in inländischem Eigentum halten

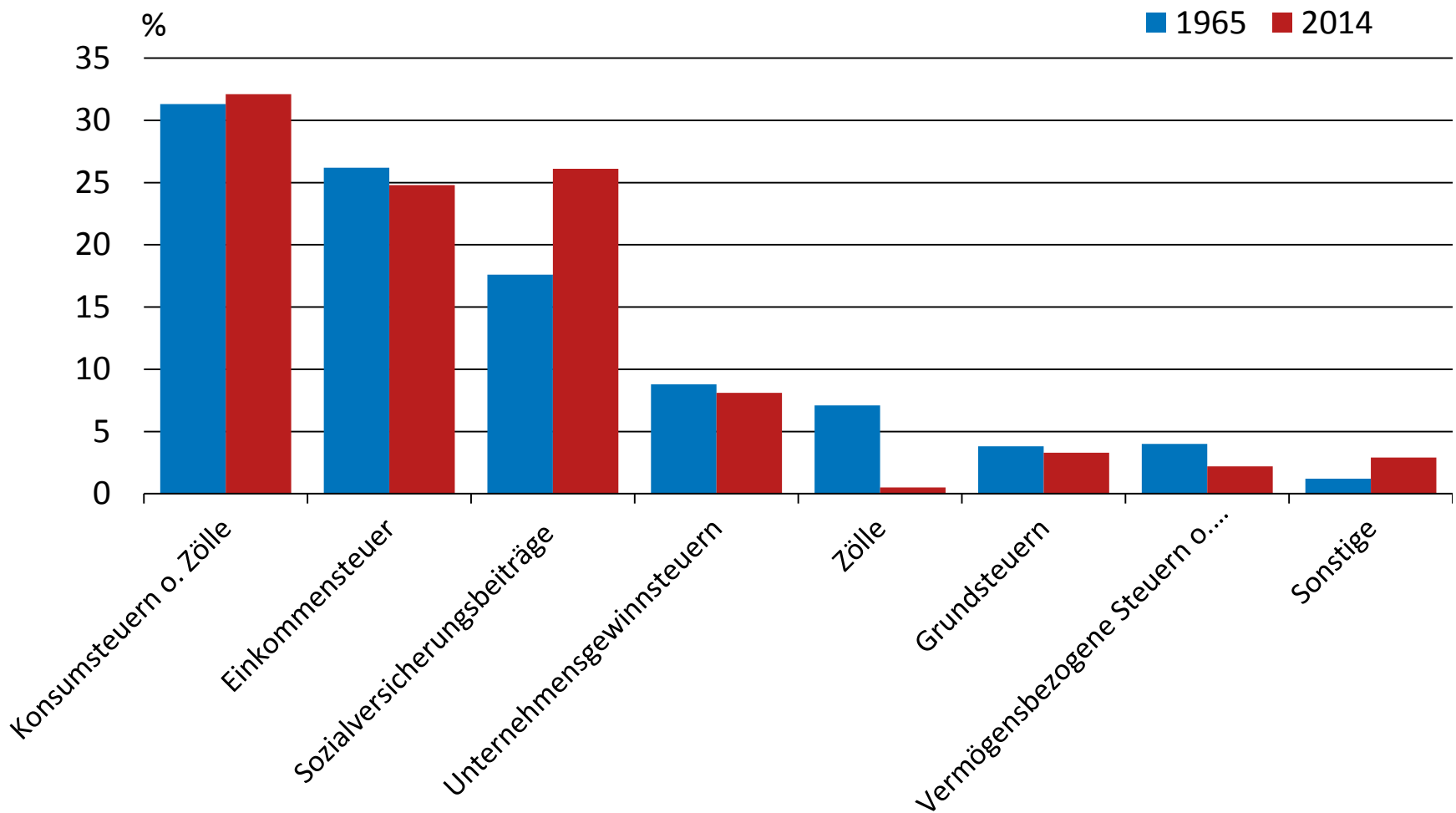
Wo beginnt protektionistische Steuerpolitik?

- Importzoll
- Spezielle Verbrauchsteuern?
- Subvention für speziellen Sektor?
- Einheitliche Exportsubvention?
- Einheitliche Umsatzsteuer (Bestimmungslandprinzip)?
- Einheitliche Umsatzsteuer (Ursprungslandprinzip)?
- Körperschaftsteuer?
- Patentbox?
- Lohnsummensteuer?
- Sonderregimes bei der Einkommensteuer?

02

Entwicklung des Steuersystems im Zeitablauf

Struktur des Steueraufkommens 1965 und 2014



© ifo Institut

Unternehmensbesteuerung: Steuersätze und Steueraufkommen

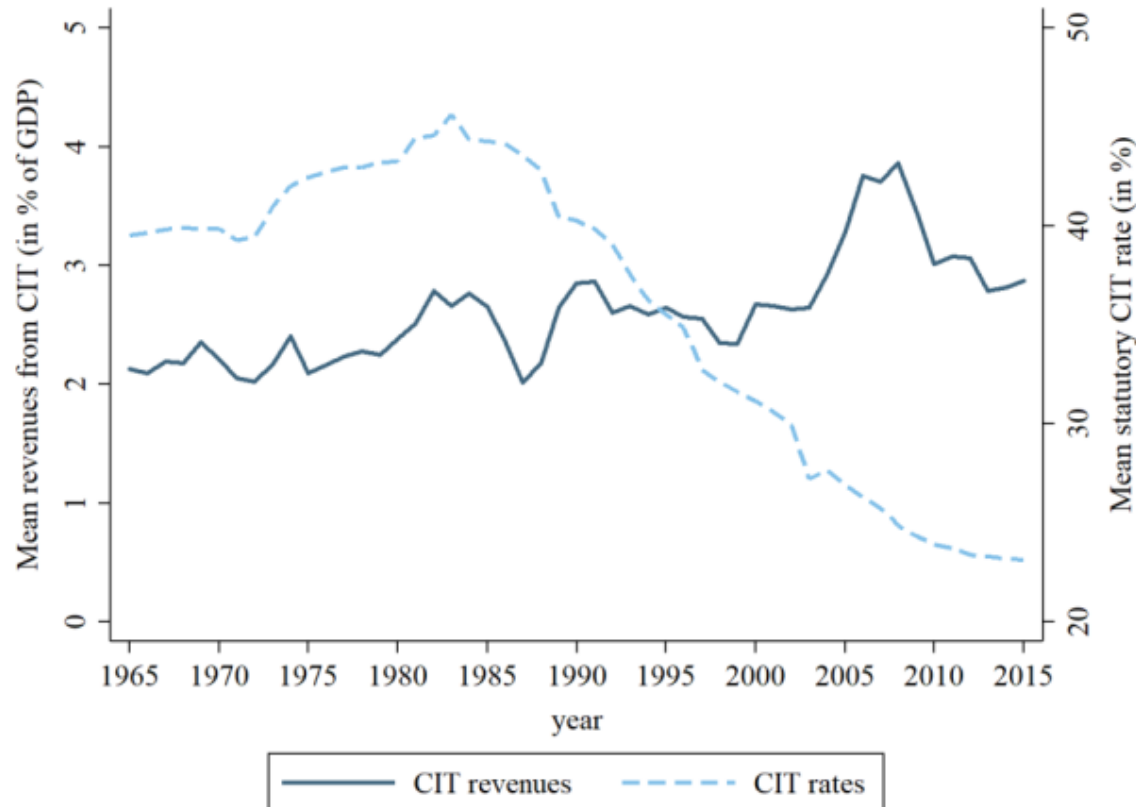


Figure 1: Corporate tax rates and revenues 1965–2015

Source: Revenues from the IMF, OECD, and ICTD; rates from KPMG and EY
(s. Appendix B for details).

Quelle: Fuest, Hugger, Wildgruber (2017)

03

Steuerpolitik und Standortwettbewerb

Internationaler Rahmen für nationale Steuerpolitik: Paradigmen

weniger umstritten

- Keine Diskriminierung von Ausländern gegenüber Inländern
- Keine Diskriminierung grenzüberschreitender gegenüber inländischer Aktivität

stärker umstritten

- Keine sektorale oder regionale Differenzierung
- Keine Unterschiede in der Steuerpolitik/staatlich gesetzten Rahmenbedingungen (Wettbewerb unter privaten Akteuren aber nicht unter Staaten)

Ziele nationaler Steuerpolitik im internationalen Wettbewerb

- Wettbewerbsfähigkeit heimischer Unternehmen wahren
- Investitionen und Jobs ins Land bringen
- Heimische Steuerbemessungsgrundlage schützen (BEPS)
- Heimisches Einkommen maximieren?
- ‚Kantianische‘ oder ‚machiavellistische‘ Steuerpolitik?

Ziele internationaler Steuerpolitik: Welcher Rahmen für nationale Steuerpolitiken?

- Welteinkommen maximieren?
- ‚Schädlichen‘ Steuerwettbewerb beschränken?
- Internationale Doppelbesteuerung und Nichtbesteuerung vermeiden?
- ‚Beggar thy neighbour‘-Politiken vermeiden?
- ‚Faire‘ Aufteilung von Besteuerungsrechten?

04

EU-Subventionskontrolle und Steuerpolitik

Art. 107 Abs. 1 AEUV:

*„Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte **Beihilfen** gleich welcher Art, die durch die **Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen** oder zu verfälschen drohen, **mit dem Binnenmarkt unvereinbar**, soweit sie den **Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.**“*

Selektivität wird bejaht: Senkung der Sozialversicherungsbeiträge nur für weibliche Arbeitnehmer (Italien)

„Faktische Begünstigung von Produktionszweigen, in denen überwiegend weibliche Arbeitnehmer beschäftigt sind“ (EuGH v. 14.7.1983, Rs. C-203/82, Kommission/Italien)

Quelle: Wiss. Beirat BMF (2017)

Selektivität wird verneint: Patentbox

„Die Einordnung von Patentboxen als Beihilfe i.S. von Art. 107 AEUV ist bisher gerichtlich nicht entschieden, wird aber von der EU-Kommission abgelehnt, da jedes Unternehmen derartig begünstigte Einkünfte erwirtschaften könne (vgl. EU-Kommission, IP/08/216)

Quelle: Wiss. Beirat BMF (2017)

Selektivität verneint: Besondere Abschreibungsbedingungen für bestimmte Beteiligungen

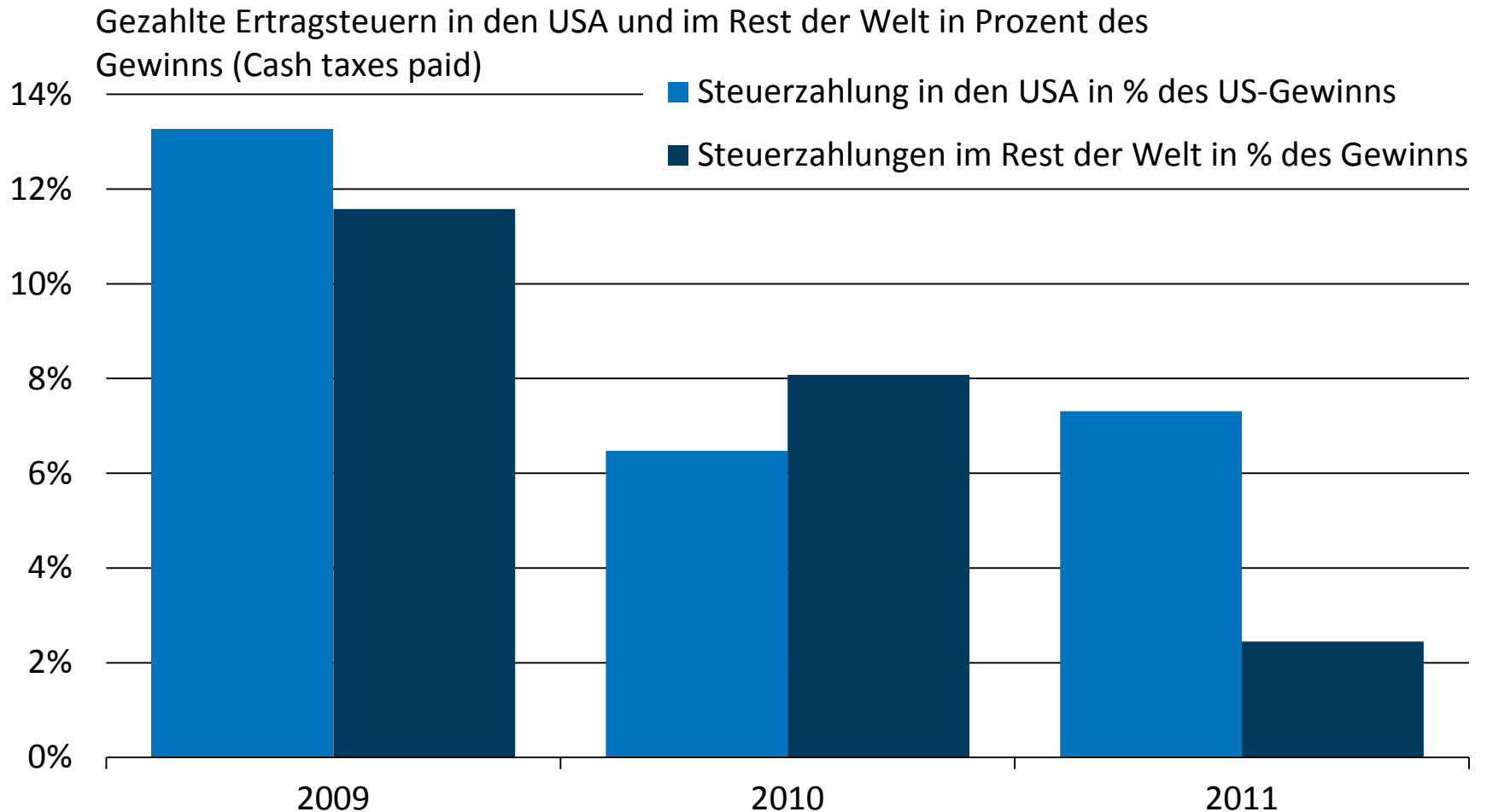
„für Beteiligungen an im Inland ansässigen Unternehmen (EuGH v. 6.10.2015, Rs. C-66/14, Finanzamt Linz; ausführlich hierzu Schlussanträge Generalanwältin Kokott v. 16.4.2015, Rz. 74 ff.)

Das Beihilfeverfahren gegen Irland/Apple

Globale Gewinne der Firma Apple (Mio USD)



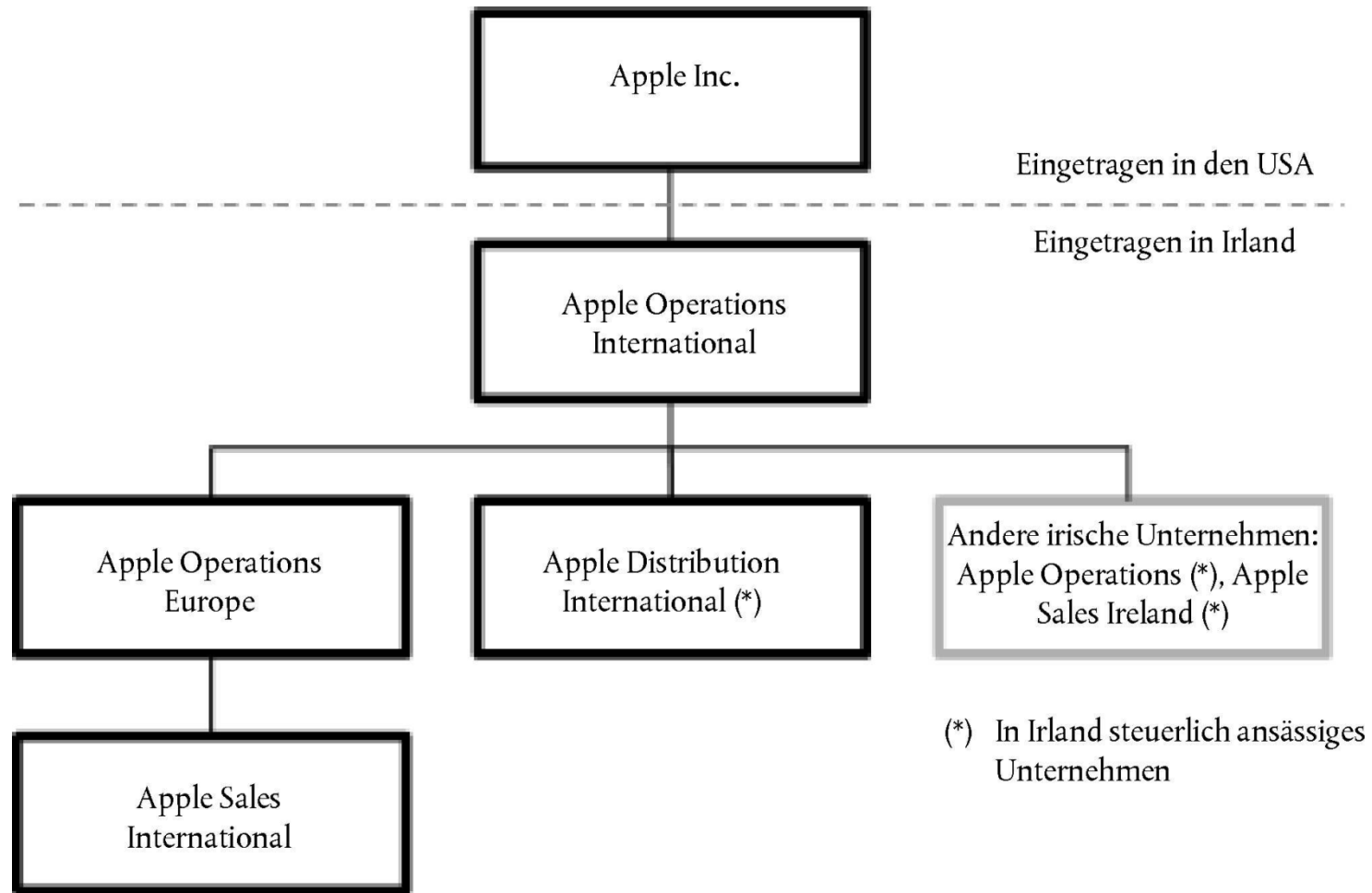
Steuerzahlungen der Firma Apple



Quelle: US Senate, Apple Financial Reports, eigene Berechnungen.

© ifo Institut

Die Unternehmensstruktur von Apple in Irland



Quelle: Europäische Kommission.

Entscheidend für das Beihilfeverfahren

Folgt die Aufteilung des Gewinns zwischen der Betriebsstätte einer Apple-Tochtergesellschaft in Irland und dem ‚Head Office‘ derselben Gesellschaft (Sitz außerhalb Irlands) üblichen Regeln, die in Irland gelten?

Beispiele für genehmigungspflichtige Beihilfen

- *Sanierungserlass und Steuerbefreiung für Sanierungsgewinne (§ 3a EStG; § 7b GewStG)*²²
- *Steuervergünstigung für Elektroautos*
- *Sonderabschreibung für den Wohnungsbau*

Beispiele für genehmigungspflichtige Beihilfen

- *Sonderregeln der Grunderwerbsteuer bei Umstrukturierungen im Konzern*
- *Erbschaftsteuerrechtliche Vergünstigungen für Unternehmensvermögen*

Zurück zum ursprünglichen Ziel der Beihilfenkontrolle!

Beihilfen sind nur dann verboten

- *wenn sie den **Wettbewerb verfälschen** oder zu verfälschen drohen – aber auch **nur**,*
- *soweit sie den **Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen***

05

Schlussfolgerungen

Rahmen für ‚nicht-protektionistische‘ internationale Steuerpolitik pragmatisch weiterentwickeln

1. Steuerliche Diskriminierung grenzüberschreitender Transaktionen weiter abbauen
2. Verhältnismäßigkeit bei Abwägung mit anderen Zielen (Schutz des nationalen Steueraufkommens)
3. Steuerwettbewerb als Teil des allgemeinen Standortwettbewerbs sehen
4. Doppelbesteuerung und Nichtbesteuerung gleichermaßen zurückdrängen
5. EU-Subventionskontrolle auf Kernaufgaben fokussieren, nationale Steuersouveränität respektieren

Vielen Dank!



Folgen Sie dem ifo Institut &
mir auf Twitter:

- twitter.com/ifo_institut
- twitter.com/FuestClemens