

Internationale Gewinnverlagerungen: empirische Befunde und Gegenmassnahmen aus Sicht der Finanzwissenschaft

Thiess Büttner

Univ. Erlangen-Nürnberg

Jahresfachtagung der Bundesbetriebsprüfung, Nürnberg, Juni 2016

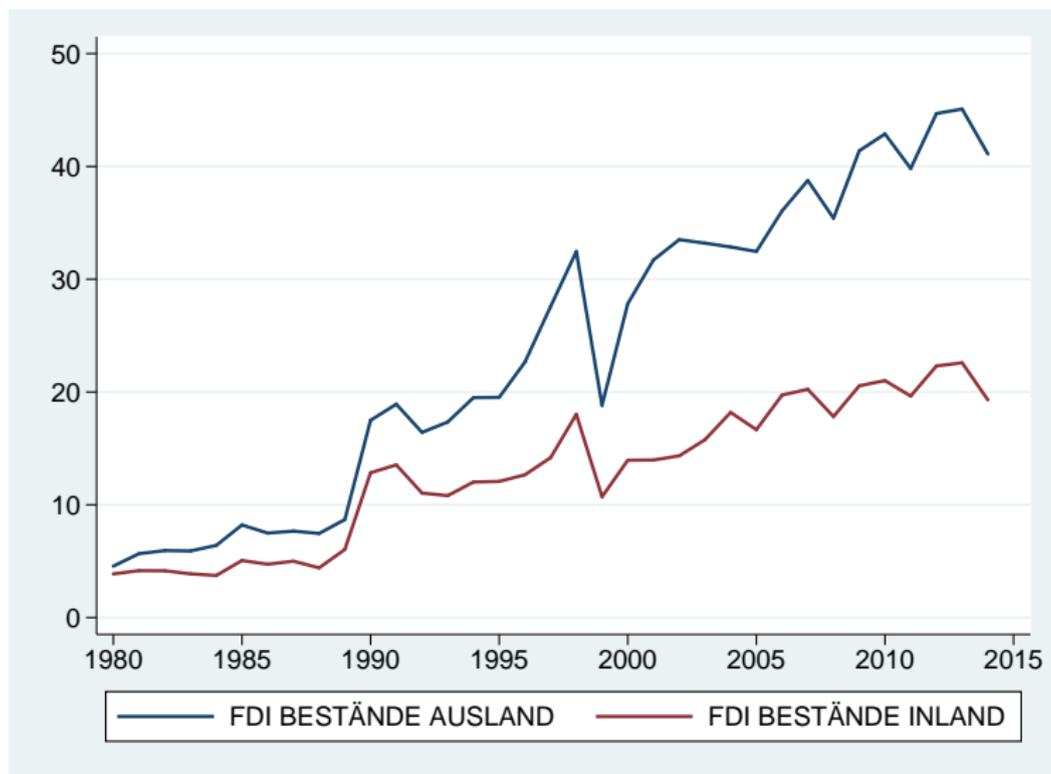
Agenda

- 1 Multinationale Unternehmen und Besteuerung
- 2 Effekte der Besteuerung
- 3 Empirie der Steuerplanung
- 4 Gegenmaßnahmen
- 5 Analyse von Unterkapitalisierungsregeln
- 6 Fazit

1. Multinationale Unternehmen (MNU)

- Wesentlicher Faktor der weltweiten wirtschaftlichen Integration
- Charakteristika: Eigentümer-, Standort-, Internationalisierungsvorteile
- Produktion erfolgt
 - auf Basis firmenspezifischer Geschäftsmodelle
 - an Standorten in verschiedenen Ländern
 - mit konzerninternen Verflechtungen
- Quantitative Erfassung durch Direktinvestitionen
- Bundesbank sammelt Daten, Meldepflicht nach AWG

1. Direktinvestitionen aus und in Deutschland (in % BIP)



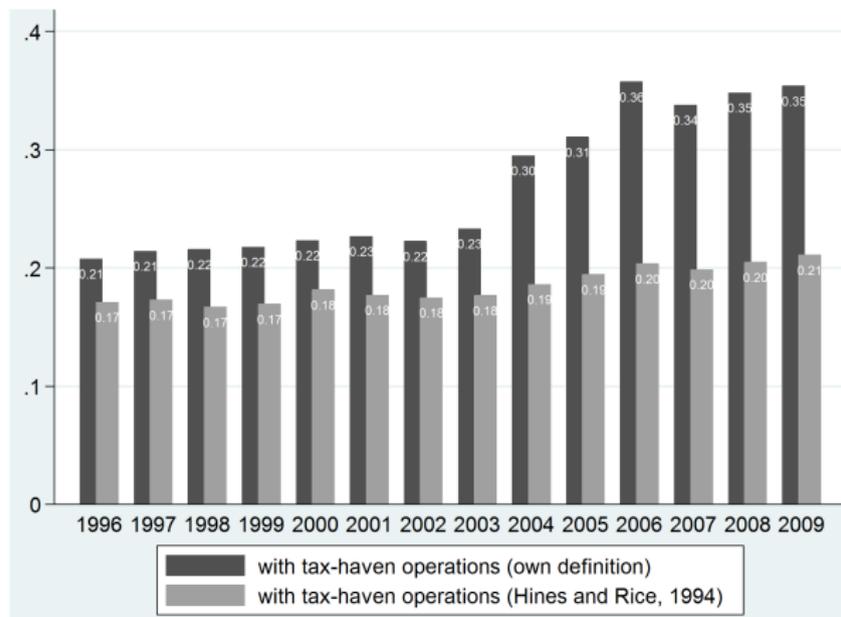
Quelle: Unctad (United Nations Conference on Trade and Development), 2016.

1. Auslandsengagement deutscher MNUs, Zahlen

Year	1996	2002	2009
MNUs	2,189	3,297	3,397
Tochtergesellschaften	7,843	13,163	17,786
MNUs mit Tochterges. in Niedrigsteuerländern	454	734	1,203
Tochterges. in Niedrigsteuerländern	902	1,477	3,339

Eigene Berechnungen anhand Microdatabase Direct Investment (Buettner, Holzmann, Overesch, Schreiber, 2013). Direkte und indirekte Auslandstöchter zu 100%. Ohne Landwirtschaft und Bergbau, ohne Konzerne in der Finanz- und Versicherungsbranche, ohne Branchen "Private", "Undefined" und "Government".

1. Auslandsengagement deutscher MNUs, Anteile



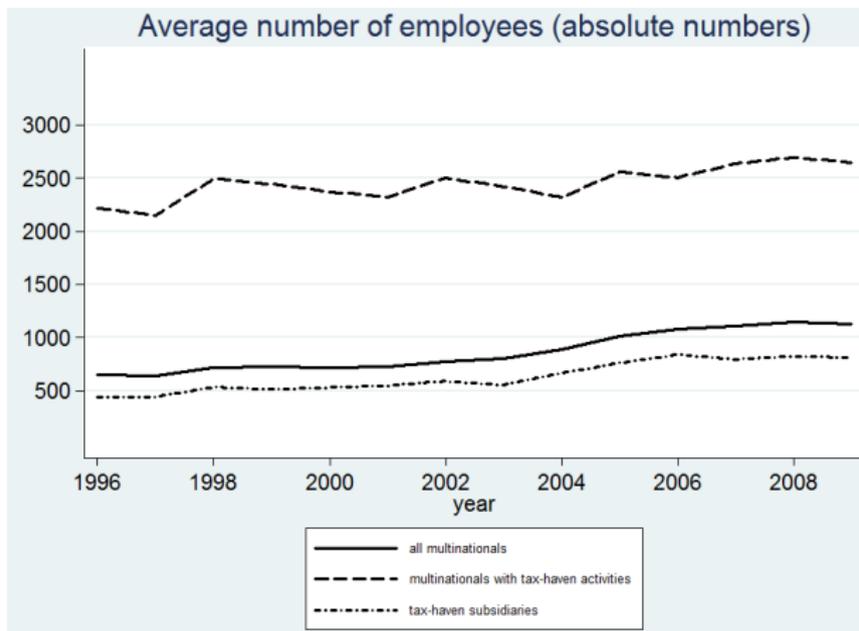
Eigene Berechnungen anhand Microdatabase Direct Investment (Buettner, Holzmann, Overesch, Schreiber, 2013).

1. Auslandsengagement, Niedrigsteuerrländer

	1996		2002		2009			
	#	%	#	%	#	%		
Switzerland	362	40.1	Switzerland	529	35.8	Netherlands	825	24.7
Netherlands	131	14.5	Hungary	218	14.8	Switzerland	644	19.3
Singapore	99	11.0	Netherlands	195	13.2	Poland	529	15.8
Hong Kong	94	10.4	Singapore	163	11.0	Singapore	213	6.38
Hungary	81	8.98	Hong Kong	155	10.5	Hong Kong	208	6.23
Ireland	72	7.98	Ireland	99	6.70	Slovak Rep.	171	5.12
Belgium	17	1.88	Chile	37	2.51	Romania	170	5.09
Chile	17	1.88	Belgium	23	1.56	Ireland	147	4.40
Luxembourg	12	1.33	United Arab E.	20	1.35	Chile	70	2.10
United Arab E.	7	0.78	Luxembourg	17	1.15	Bulgaria	67	2.01
Bermuda	n.a.	-	Bermuda	7	0.47	United Arab E.	64	1.92
Bulgaria	n.a.	-	Liechtenstein	4	0.27	Serbia	35	1.05

Absolute number and percentage of all subsidiaries worldwide which are located in the top-twelve tax havens and low-tax countries. "n. a." marks cases in which the number of observations is small and, hence, confidential due to data protection regulations. Data Source: Microdatabase Direct Investment, Deutsche Bundesbank.

1. Auslandsengagement, Beschäftigte

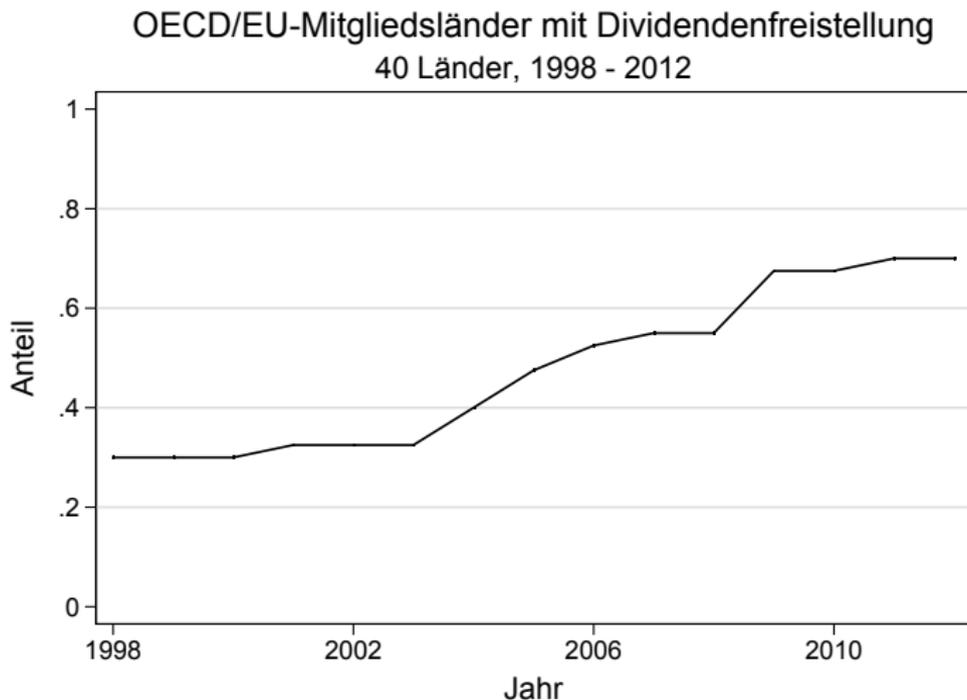


Eigene Berechnungen anhand Microdatabase Direct Investment (Buettner, Holzmann, Overesch, Schreiber, 2013).

1. Besteuerungsregime

- Grundprinzip der separaten Gewinnermittlung der ausländischen Tochtergesellschaften und Quellenbesteuerung
- Anrechnungs- oder Freistellungsverfahren?
- CEN: Anrechnung schafft globale Effizienz
- Abzugsfähigkeit (NN) als effiziente nationale Politik (Richman, 1963)
- Anrechnung verletzt Neutralität in Bezug auf Firmenerwerb (Desai and Hines, 2003, Becker and Fuest, 2010)
- Repatriierung oder Reinvestition?
- Freistellungsverfahren impliziert Steuer- und Standortwettbewerb sowie Gewinnverlagerungen

1. Entwicklung der Besteuerungsregime



Quelle: Ernst & Young, Annual Corporate Tax Guides. Eigene Berechnungen.

2. Investitionseffekte der Besteuerung

- Wachsende Bedeutung internationaler Direktinvestitionen
- Attraktion von MNUs und ausländischen Tochtergesellschaften wichtiges Element nationaler Entwicklungsstrategien
- Lokale Wertschöpfungsanteile, Handelsabkommen, Joint Ventures
- Ansiedlungssubventionen
- Quellenbesteuerung: tarifliche Belastung bzw. Durchschnittsbelastung wird entscheidungsrelevant
- Spezielle Regelungen (z.B., Tax Holidays, APA)

2. Empirie der Investitionseffekte

- Statistische Analyse der Effekte reformbedingter Änderungen in Steuerbelastungen auf Unternehmensebene
- Meta-Analysen (de Mooij und Ederveen, 2004, 2008, Feld und Heckemeyer, 2011)
 - Anstieg des Steuersatzes um 1 Prozentpunkt führt zu einem starken Rückgang der FDI im Gastland um etwa 2,5 Prozent
 - Einzelwirtschaftliche Daten (Jahresabschlüsse) der Tochtergesellschaften von MNU belegen schwächere Effekte
 - Büttner, Overesch, und Wamser (2015) finden Effekt auf ausländische Sachanlagen von 0,8 Prozent
 - Büttner und Ruf (2007) finden zusätzliche Effekte auf Standortentscheidungen

2. Steuerplanung

- Gewinnermittlung für die ausländischen Tochtergesellschaften berücksichtigt Aufwendungen
 - Fremdkapitalzinsen
 - Vorleistungen
 - F&E und Lizenzgebühren
- Fremdvergleichsgrundsatz (*Arms length principle*)
- Konzerninterne Finanzierung, Vorleistungen, F&E schaffen systematisch schlecht vergleichbare firmspezifische Bedingungen
- Aufwendungen werden zum Instrument der Steuerplanung
 - Transferpreissetzung
 - Gesellschafterfremdfinanzierung
 - Standortwahl für immaterielle Vermögensgegenstände

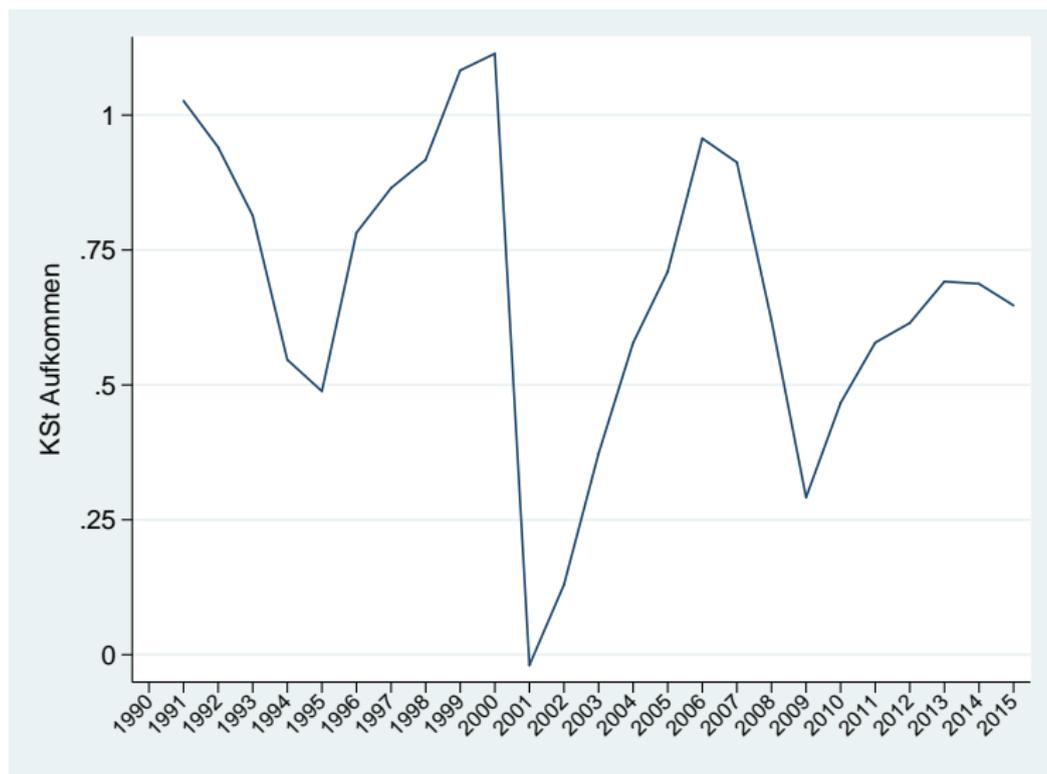
2. Besteuerung von MNU und Optimalsteuertheorie

- Stärkere Ausweichreaktionen der MNU implizieren höhere Kosten der Besteuerung
- Steuerplanung: Faktische Absenkung der Steuerlast für MNU
- Diskriminierende Besteuerung
- Fehlanreiz zur Globalisierung
- Fehlanreize zur Finanzierung und Strukturierung von MNUs
- Förderung von Steuerparadiesen
- Normative Sicht der Finanzwissenschaft: Duale ESt

3. Empirie der Steuerplanung: Eckdaten?

- “Anekdotische” Evidenz: Apple, Google, ...
- DIW (2007): Lücke zwischen Buchgewinn und VGR 97 MRD EURO im Jahr 2000 (31% aller Unternehmensgewinne)
- DIW (2013): 91,9 MRD EURO im Jahr 2008 (21% aller Unternehmensgewinne)
- Methodik für steuerliche Gewinnermittlung ungeeignet (vgl. Heckemeyer und Spengel, 2008):
Periodenbezug, Verluste, Abschreibungen, Bewertungsansätze u.v.a.m.

3. Entwicklung des KSt-Aufkommen (in % des BIP)



Quelle: BMF, Destatis, Eigene Berechnungen

3. Interpretation des KSt-Aufkommen

- Vorauszahlungen
- Beschränkte Verlustverrechnung, Verlustvorträge
- Firmenspezifische Gewinnentwicklung
- Strukturwandel
- Bezüge zu anderen Steuern
- Steuerverwaltung, Betriebsprüfung

3. Ausmaß der Gewinnverlagerung

- Hines und Rice (1994): Indirekte Messung durch statistische Analyse des Zusammenhangs zwischen Gewinn vor Steuern und tariflicher Belastung
- Berücksichtigung der erwirtschafteten Gewinne durch traditionellen Produktionsfunktionsansatz (Lohnsumme, Sachanlagen)
- Effekte der Variation des tariflichen Steuersatzes belegen substantielle Verlagerungseffekte

3. Ausmaß der Gewinnverlagerung

- Moderne Forschung verwendet einzelwirtschaftliche Daten (Jahresabschlüsse, selten Steuerdaten)
- Huizinga und Laeven (2008): 13,6% der in Deutschland von multinationalen Unternehmen erwirtschafteten Gewinne werden verlagert (Daten für 1999)
- Huizinga und Rice betrachten 16000 europäische Gesellschaften und schätzen die Gewinnverlagerungen auf 2,1 Mrd US Dollar

3. Ausmaß der Gewinnverlagerung

- Auch jüngere Forschung konzentriert sich auf die Messung der Reagibilität der Vorsteuergewinne
- Metastudie von Heckemeyer und Overesch (2013) unter Berücksichtigung von 25 Studien
- Rückgang des Vorsteuergewinns um 0,8% bei Anstieg des tariflichen Steuersatzes um 1 Prozentpunkt relativ zu anderen Standorten

3. Mechanismen der Steuerplanung

- Metastudie Heckemeyer und Overesch (2013): Finanzierungsstruktur nur für ein Viertel der Verlagerungen verantwortlich
- Büttner und Wamser (2013) untersuchen internes FK Auslandstöchter deutscher MNU
- Steuerliche Sensitivität signifikant aber gering
- Implizierte Elastizität des Vorsteuergewinn bei Anstieg des Steuersatzes um 1 Prozentpunkt maximal 0,11%

3. Mechanismen der Steuerplanung

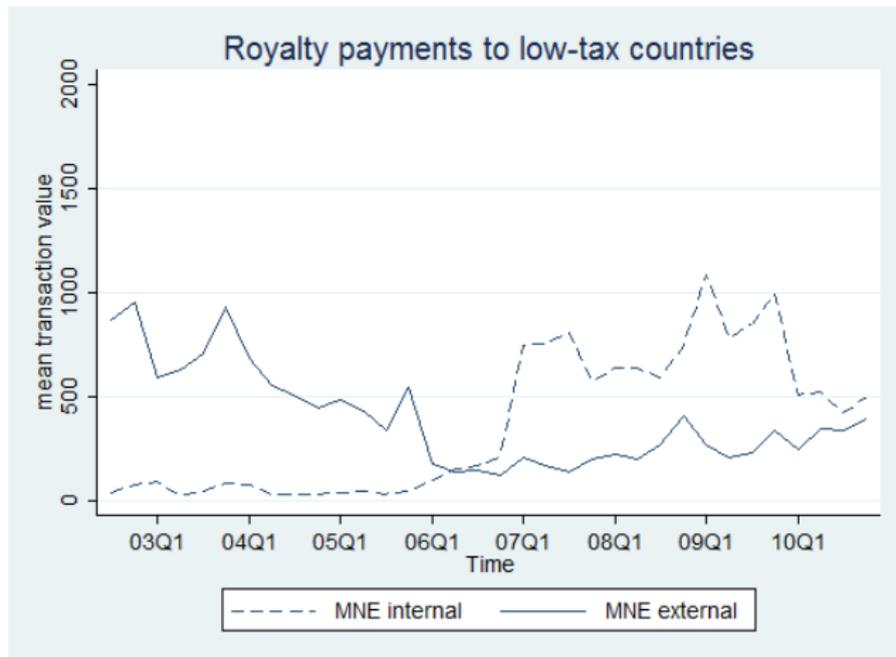
Variable	MNUs mit Tochterg. in Niedrigsteuerland			Tochterg.
	(1)	10. Perzentil (2)	5. Perzentil (3)	($\tau^{min} = \tau$) (4)
FK Anteil gesamt	.586	.551	.547	.548
Extern	.344	.301	.307	.342
Intern				
– gesamt	.241	.250	.240	.205
– ohne deutsche Mutterges.	.106	.149	.162	.078
<i>Beobachtungen</i>	128,892	57,049	31,919	31,521

Quelle: Büttner und Wamser (2013)

3. Mechanismen der Steuerplanung

- Gestaltungen abhängig von einer Vielzahl von einzel- und zwischenstaatlichen sowie supranationalen Regelungen
- Empirie zur Rolle konzerninternen Fremdkapitals belegt signifikante aber schwache Effekte
- Empirie zu Transferpreissetzung/Lizenzzahlungen schwach entwickelt
- Dissertation FAU Holzmann (2015) verwendet *Microdatabase Statistics on International Trade in Services* der Bundesbank
- Evidenz nutzt Cadbury/Schweppes Urteil des EUGH vom September 2006
- Liegt der ausländische Steuersatz um 10% niedriger, steigen die Lizenzzahlungen um 30%

3. Steuerplanung und Lizenzzahlungen

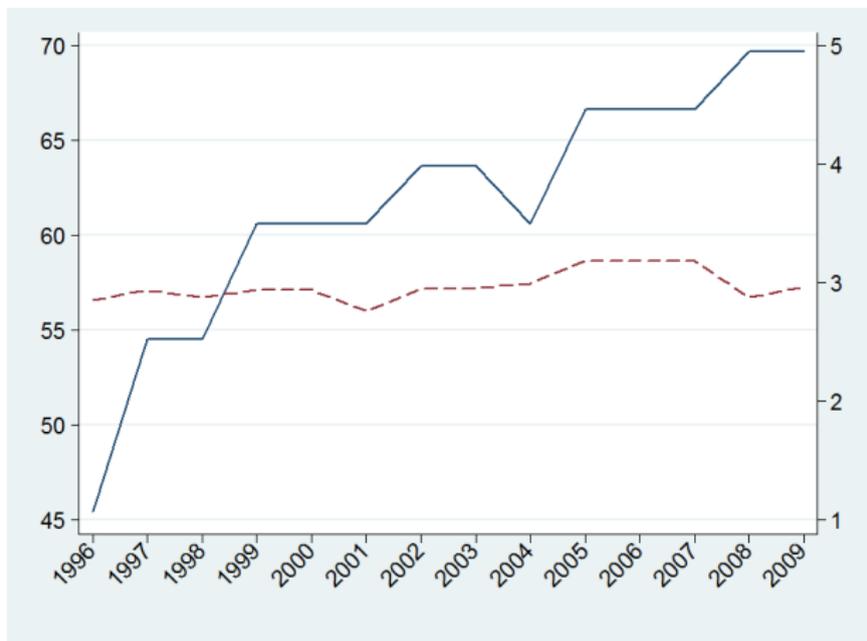


Quelle: Holzmann (2015).

4. Maßnahmen gegen Steuerplanung

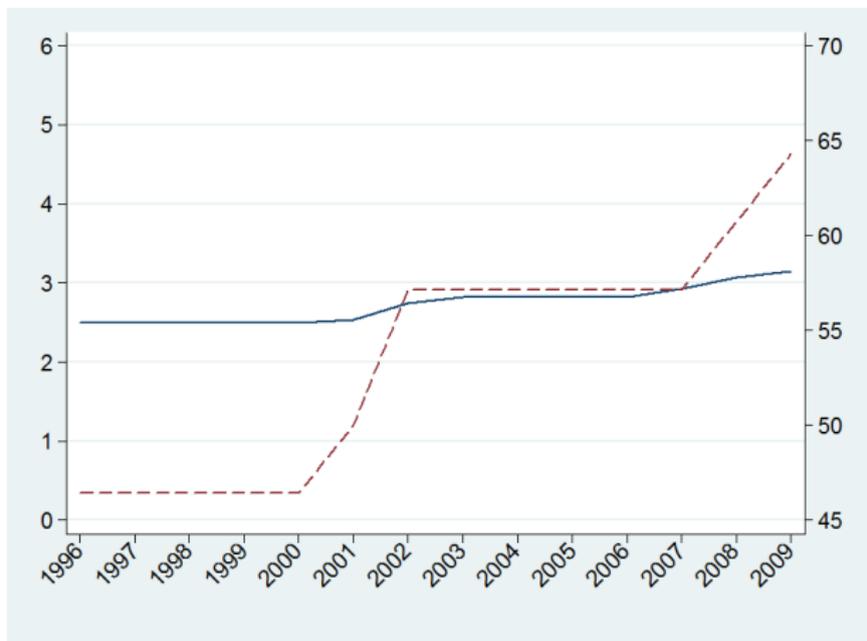
- Beschränkung des Abzugs
(Thin-cap.rules, Zinsschranke, Lizenzschranke)
- Hinzurechnungen
- Zusätzliche Steuern auf Lizenzen und Gewinne

4. Unterkapitalisierungsregeln



Quelle: Buettner, Overesch, Wamser (2015). Durchgehende Linie: Anteil der Länder mit Unterkapitalisierungsregeln (linke Achse). Gestrichelt: Mittelwert des Schwellenwertes für das *Debt-to-Equity* Verhältnis (rechte Achse).

4. Regeln zur Transferpreissetzung



Quelle: Buettner, Overesch, Wamser (2015). Durchgehende Linie: Rigidität der TP Regeln nach Lohse und Riedel (2013) (linke Achse). Gestrichelt: Anteil der Länder mit strikten Regeln (rechte Achse).

5. Analyse der Wirksamkeit von Unterkapitalisierungsregeln

- DFG Projekt mit Prof. Schreiber, Univ. Mannheim mit Daten der Bundesbank
- Erfassung der Regelungen in 36 Ländern im Zeitraum von 1996 bis 2005
- Kooperation mit PwC
- Berücksichtigung der *Safe-Haven-Debt to Equity Ratio*
- 42.950 Beobachtungen (Auslandstochter/Jahr)
- Effekte auf die steuerliche Sensitivität der Kapitalstruktur
- Analyse berücksichtigt Heterogenität der Firmen
- Unterscheidung internes Fremdkapital, externes Fremdkapital

5. Unterkapitalisierungsregeln

Land	Safe Haven Debt-to-Equity Ratio	FK in (1) bezieht sich auf
	(1)	(2)
Australien	3:1	total debt
...		
Kanada	2:1	related party debt
...		
Frankreich	1.5:1	related party debt
...		
USA	1.5:1	total debt

Quelle: Büttner, Overesch, Schreiber, Wamser (2012)

5. Ergebnisse zur Wirksamkeit von Unterkapitalisierungsregeln

- Ca. 25% der Auslandstöchter liegen über den Schwellenwerten
- Dies ist eher der Fall
 - Je höher der Steuersatz
 - Je niedriger die Schwelle
 - Je höher der Umsatz (FK insgesamt)
 - Je höher der Zinssatz (FK intern)
 - Je geringer Sachanlagen (FK intern)

5. Ergebnisse zur Wirksamkeit von Unterkapitalisierungsregeln

- Konzerninternes Fremdkapital liegt bei etwa 27,9%
- Anstieg des tariflichen Steuersatzes um 1 Prozentpunkt führt zu einem Anstieg des internen Fremdkapitalanteils auf etwa 30%
- Für restringierte Töchter sind die Vorschriften wirksam: internes FK reagiert nicht auf den tariflichen Steuersatz
- Ausweichreaktion: steuerliche Sensitivität in Bezug auf externes Fremdkapital nimmt zu
- Keine perfekte Substitution internes durch externes Fremdkapital
- Bezug auf das gesamte Fremdkapital beseitigt die steuerliche Sensitivität des FK

5. Analyse der realen Effekte von Unterkapitalisierungsregeln

- Erfassung der Regelungen in 39 Ländern im Zeitraum von 1995 bis 2009
- Effekte auf Investitionstätigkeit und Beschäftigung
- 94.187 Beobachtungen: 21.278 Auslandstöchter bis zu 12 Jahre, 5.267 multinationale Unternehmen
- Analyse berücksichtigt Heterogenität der Firmen

5. Ergebnisse zu den Effekten von Unterkapitalisierungsregeln

- Ohne Restriktion führt ein Anstieg des tariflichen Steuersatzes um 1 Prozentpunkt zu ca 0,8% geringeren Sachanlagen und zu keinen Beschäftigungseffekten
- Eine typische Unterkapitalisierungsregel mit *Safe-Haven* von 3:1, führt zu doppelt so starker Reaktion der Sachanlagen
- Beschäftigungswirkung ist ein Rückgang von ca. 0,4%
- Einführung einer Unterkapitalisierungsregel hat adverse Effekte nur in Hochsteuerländern (Steuersatz $> 33\%$)

6. Fazit

- Gegenmaßnahmen in Bezug auf Steuerplanung durch Finanzierungsstruktur zunehmend weit verbreitet und wirksam
- Effektive Eindämmung der Gesellschafterfremdfinanzierung
- Deutliche adverse Investitions- und Beschäftigungseffekte
- Gegenmaßnahmen verstärken den Steuerwettbewerb in doppelter Hinsicht: Höhere Belastung und höhere Reagibilität
- Gestaltung der Finanzierungsstruktur offenbar nicht einfach substituierbar
- Nutzen-Kosten Abwägung

6. Fazit

- Übertragbarkeit auf andere Gegenmaßnahmen?
- Reale Effekte sind zu erwarten aber Nutzen-Kostenverhältnis wird sich unterscheiden
- Maßnahmen der Wettbewerber
- Administrierbarkeit und Komplexität der Besteuerung
- Glaubwürdigkeit, Erwartungsbildung

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!