

Zusammenfassung der Vortragsveranstaltung: „Economic & tax policy trends around the world: Impacts on tax reform in Austria“

Der FISK hatte Ende März 2017 den **Direktor des WU Global Tax Policy Centers (GTPC)**, Jeffrey Owens, als Vortragenden zum Thema **internationale Steuertrends und deren Bedeutung für Österreich** zu Gast.

Vortrag: „Economic & tax policy trends around the world: Impacts on tax reform in Austria“ (Jeffrey Owens, *WU Global Tax Policy Centers*)¹

- Als kleine **offene Volkswirtschaft** ist für Österreich der Spielraum in der Steuerpolitik begrenzt. Daraus leitet sich aus Sicht des Vortragenden die Bedeutsamkeit diesbezüglicher **internationaler Trends** klar ab.
- Die Jahre seit der Finanzkrise waren durch **schwaches Wachstum** gekennzeichnet. Trotz Anzeichen einer Erholung liegen ausländische Direktinvestitionen weltweit unterhalb des Niveaus von 2007 und das Wachstum des Welthandels unterhalb jenem des Welt-BIP. Die kommenden Jahre werden weiterhin von **ökonomischer und politischer Unsicherheit** (z. B. Brexit) geprägt sein und sollten durch **Unsicherheiten in der Steuerpolitik** nicht verstärkt werden. Daraus leitet sich auch für **Österreich** eine wichtige **Empfehlung** ab, nämlich eine **vorhersehbare, möglichst stabile Steuerpolitik insbesondere im Bereich der Unternehmenssteuern** anzustreben, um ausreichende **Investitionssicherheit** zu gewährleisten.
- Während die staatlichen **Einnahmenquoten** in den letzten vier Jahren in Schwellenländern gefallen sind, sind sie in entwickelten Volkswirtschaften **tendenziell gestiegen** und haben zur **Eingrenzung der Budgetdefizite** beigetragen. Die Ausrichtung der Fiskalpolitik – gemessen als Veränderungen des „**fiscal stance**“ – dürfte in nächster Zeit jedoch **zunehmend expansiv** ausfallen.
- Langfristige Trends für die OECD zeigen eine **relative Verschiebung** des Steueraufkommens ab den 1960er Jahren von **konsumbasierten Steuern** zu **Sozialversicherungsbeiträgen**. Diese Entwicklung war auch in Österreich zu beobachten, wo das Aufkommen aus Sozialversicherungsbeiträgen entgegen des OECD-Durchschnitts seit Ende der 1980er Jahre die wichtigste Abgabenart darstellt. Im letzten Jahrzehnt **sank** der relative Anteil des Aufkommens aus **Körperschaftsteuern** in der OECD. Dies erklärt sich in erster Linie durch die schrittweise **Herabsetzung** der entsprechenden **Steuersätze** als Reaktion auf den zunehmenden Wettbewerb um ausländische Direktinvestitionen („race to the bottom“). Gleichzeitig wurde im Regelfall die Auswirkung durch Maßnahmen zur **Steuerbasisverbreiterung** abgefedert und die Effektivität erhöht. In **Österreich** ist der relative Anteil des Aufkommens aus der Körperschaftsteuer am Gesamtsteueraufkommen im letzten Jahrzehnt allerdings nahezu **unverändert**.
- Ausgenommen vom Trend zur Körperschaftsteuer-Basisverbreiterung sind Maßnahmen zur **Förderung von Forschung und Entwicklung**, welche zunehmend in Form von **Steuerzugschriften** und **Lizenzboxen** („IP-box“) gewährt werden. In der gesetzlichen Gestaltung der Lizenzboxen ist darauf zu achten, dass steuerrechtliche Begünstigungen **nur für substantielle Tätigkeiten zur Schaffung von immateriellen Gütern** erlaubt sind, um eine Aushöhlung der Steuerbasis zu vermeiden. Der Vortragende spricht sich tendenziell gegen partielle Steuerbegünstigungen aus.
- Die „**BEPS-Initiative**“ gegen schädlichen Steuerwettbewerb der Staaten und aggressive Steuerplanungen international tätiger Konzerne kann als **Erfolg** beurteilt werden. Die **öffentliche Wahrnehmung** wurde sensibilisiert und der **Druck auf betroffene multinationale Unternehmen** erhöht.

¹ Die im Vortrag getätigten Meinungen müssen nicht notwendigerweise den Ansichten der FISK-Mitglieder entsprechen.

Die anstehende Herausforderung ist eine **konsistente Implementierung** der 15 beschlossenen „action points“.

- Bei der Entwicklung der personellen **Einkommensteuer** waren im letzten Jahrzehnt **keine eindeutigen internationalen Trends** erkennbar. Es ist in Zukunft jedoch mit **erhöhtem Steuerwettbewerb** in diesem Bereich zu rechnen, da dem **Humankapital** zunehmend eine **Schlüsselrolle** für den Erfolg von **ausländischen Direktinvestitionen** zukommt. Eine Initiative analog zu BEPS scheint daher auch für die Einkommensteuer für Personen überlegenswert.
- Die automatische **Indexierung der Steuerstufen** von progressiven Steuern, wie der Einkommensteuer, ist in vielen OECD Staaten üblich. Die Nichtindexierung impliziert eine regelmäßige automatische Steuererhöhung, welche als **undemokratisch** gesehen werden kann.
- **Vermögensbezogene Steuern** sind aus Sicht des Vortragenden nicht aufgrund der fiskalischen Funktion, sondern als ergänzendes Element hinsichtlich **verteilungspolitischer** Gesichtspunkte von Bedeutung. Das **Aufkommen** aus vermögensbezogenen Steuern in der OECD ist seit den 1960ern allerdings deutlich **rückläufig**. Während Steuern auf **Grund- und Immobilienbesitz sowie –übertragungen** durchwegs und **Erbschaft- und Schenkungssteuern** von mehreren OECD-Staaten eingehoben werden, wurden **Nettovermögensteuern** schrittweise **abgeschafft** und existieren nur mehr in zwei OECD-Staaten. Eine verstärkte Rolle von vermögensbezogenen Steuern kann – neben dem **Verteilungsaspekt** – aus den **gesunkenen Kosten für die Einhebung und den verringerten Risiken der Umgehung** abgeleitet werden. Letztere Aspekte ergeben sich durch neue, technologieunterstützte Bewertungsmöglichkeiten für Vermögen sowie die Intensivierung des Informationsaustauschs von Steuerbehörden. Bezüglich der **Integration von Kapitaleinkünften** in den **Einkommensteuertarif** gibt es **keine eindeutigen Trends**. Der Empfehlung der „**Mirrlees Review**“², Kapitalerträge und Erbschaften nicht gleichzeitig zu besteuern, kann durch den Verweis auf **existierende doppelte Besteuerung in zahlreichen anderen Bereichen** widersprochen werden. Vermögensbezogene Steuern spielen in Österreich im OECD-Vergleich eine unterdurchschnittliche Rolle.
- Der Anteil aus **konsumbasierten Steuern** am Gesamtaufkommen nahm im vergangenen Jahrzehnt in der OECD **leicht zu**. Während **Import- und Verbrauchsabgaben** historisch an **Bedeutung verlieren**, wird dieser Trend durch **Ausweitung der Mehrwertsteuer** (über-)kompensiert. Der **Spielraum für weitere Erhöhungen** der Mehrwertsteuer sieht der Vortragende aufgrund des erhöhten Anreizes zur Hinterziehung als **begrenzt**, während Umschichtungen zu umweltbezogenen Lenkungsabgaben denkbar sind. Die **Harmonisierung** der Mehrwertsteuersysteme auf **europäischer Ebene** kann **nicht** als **abgeschlossen** betrachtet werden.
- Die **zukünftige Finanzierung der Sozialversicherungen** stellt aufgrund der zunehmenden **Automatisierung** und bereits bestehender **hoher Abgaben auf den Faktor Arbeit** eine Herausforderung dar. Als potentiell zusätzliches Finanzierungsinstrument wäre aus Sicht des Vortragenden eine **konsumbasierte Abgabe** („social VAT“) besser geeignet als eine Besteuerung von für Produktivitätsgewinne verantwortliche Faktoren, z.B. Roboter.
- Die anstehende **Reform der Unternehmensbesteuerung** in den **USA** könnte weitreichende Konsequenzen für Europa nach sich ziehen. Die politische Durchsetzung wird vom Vortragenden gegenwärtig aufgrund der gescheiterten Reform von Medicaid („Obamacare“) als geschwächt eingeschätzt und ein Vorstoß für frühestens **Ende 2017** erwartet. Der angedachte Ersatz einer konventionellen Körperschaftsteuer durch eine „**border-adjusted cash flow tax**“ würde ökonomisch wie eine **Importabgabe bzw. Exportsubvention** wirken und den Anreiz schaffen, Exporte für den US-Markt durch Produktionsverlagerungen in die USA zu ersetzen. Dies wäre speziell für Volkswirtschaften, die durch vergleichsweise **kleine exportorientierte Unternehmen** gekennzeichnet sind, wie die österreichische, von **Nachteil**.

² <https://www.ifs.org.uk/publications/mirrleesreview/>