

Unternehmensteuerreform 2008: Selbstfinanzierungseffekte von knapp 3 Milliarden Euro

In den vergangenen Jahren ist das Aufkommen aus der Unternehmensbesteuerung in Deutschland häufig weniger stark zurückgegangen, als es aufgrund reduzierter tariflicher Steuersätze zu erwarten gewesen wäre. Grund hierfür sind sogenannte Selbstfinanzierungseffekte. Diese ergeben sich aus einer höheren ökonomischen Aktivität der Unternehmen oder resultieren daraus, dass Steuervermeidungsaktivitäten bei niedrigeren tariflichen Steuersätzen weniger attraktiv sind. Eine neue Studie des DIW Berlin zeigt, dass solche Selbstfinanzierungseffekte auch für die Unternehmensteuerreform 2008 zu erwarten sind. Geht man von den bei der Körperschaftsteuer versteuerten Gewinnen in Höhe von 95 Milliarden Euro im Jahr 2007 aus, ist damit zu rechnen, dass 2010 allein aufgrund der Steuersenkung rund 18 Milliarden Euro zusätzlich beim deutschen Fiskus versteuert werden. Damit verbunden sind Mehreinnahmen bei der Körperschaftsteuer in Höhe von knapp drei Milliarden Euro.

Aufgrund sogenannter Selbstfinanzierungseffekte überträgt sich eine Senkung von Unternehmensteuersätzen in der Regel nicht eins zu eins auf die Unternehmensteuereinnahmen. Dies ließ sich in der Vergangenheit bereits häufiger beobachten: Seit den 80er Jahren ist der durchschnittliche tarifliche Steuersatz in den Staaten der EU-15 leicht zurückgegangen; das Verhältnis von Unternehmensteuern zum Bruttoinlandsprodukt ist sogar leicht gestiegen (Abbildung 1). Kleine Länder scheinen von einer Senkung der Steuersätze besonders stark zu profitieren. So hat Österreich seine tariflichen Steuersätze kräftig von 61 Prozent (1982) auf 25 Prozent (2007) gesenkt und konnte zugleich die Unternehmensteuereinnahmen gemessen am Bruttoinlandsprodukt erhöhen (von 1,1 Prozent auf 2,4 Prozent) (Abbildung 2). Dies ist jedoch nicht der Regelfall. In anderen Ländern ist eine Senkung der Unternehmensteuersätze mit einem Rückgang der Steuereinnahmen verbunden gewesen – allerdings nicht eins zu eins. Deutschland beispielsweise hat seine Steuersätze mehrfach gesenkt (von 62 Prozent im Jahr 1982 auf 38 Prozent im Jahr 2007), wobei die Unternehmensteuereinnahmen gemessen am Bruttoinlandsprodukt nur vergleichsweise geringfügig zurückgegangen sind (Abbildung 3).¹

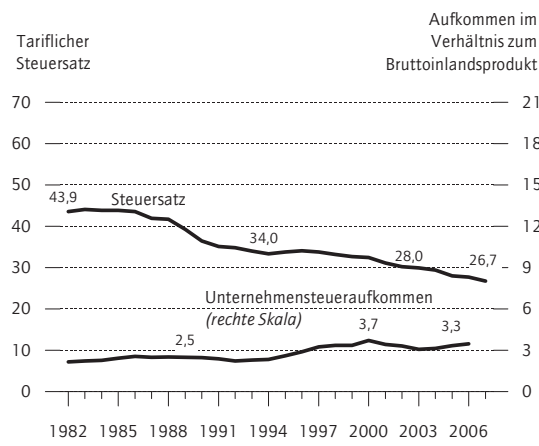
Nadja Dwenger
ndwenger@diw.de

Viktor Steiner
vsteiner@diw.de

¹ Dies könnte zum Teil auch am steigenden Anteil der Unternehmensgewinne am Bruttoinlandsprodukt in den letzten Jahren liegen. Für Deutschland werden die Unternehmensgewinne in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen allerdings nur als Residualgröße ausgewiesen, sodass der genaue Umfang dieses Effekts schwerlich abschätzbar ist, vgl. dazu Haufler, A.: Die Besteuerung multinationaler Unternehmen. Diskussionspapier 2006–19, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität München, 2006. Ein relativ konstanter Anteil der Unternehmensteuern am Bruttoinlandsprodukt ließe sich auch auf Veränderungen der Besteuerungsgrundlagen zurückführen. Die Senkung der tariflichen Steuersätze wurde zum Teil mit einer breiteren steuerlichen Bemessungsgrundlage gegenfinanziert. Dies wird innerhalb der Studie berücksichtigt, sodass die berechneten Selbstfinanzierungseffekte allein auf der Senkung der tariflichen Steuersätze beruhen. Der Einbruch des kassenmäßigen Körperschaftsteueraufkommens von 2001 bis 2003 ist auf Sondereffekte der Unternehmensteuerreform 2001 zurückzuführen

Abbildung 1

Tariflicher Steuersatz¹ und Steueraufkommen der Körperschaften in der EU-15
In Prozent

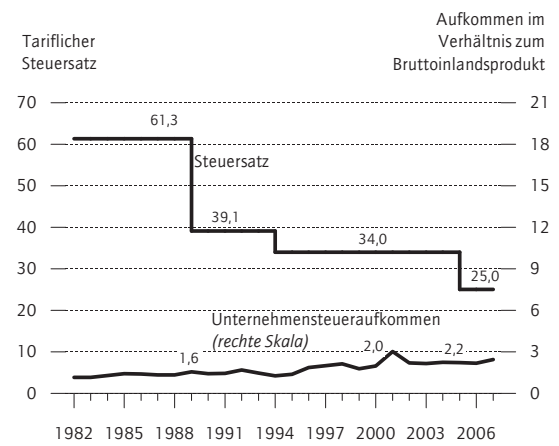


¹ Ohne Einkommensteuer der Teilhaber auf Ausschüttungen, einschließlich Ertragsteuern untergeordneter staatlicher Stellen.

Quellen: IFS London; OECD Revenue Statistics 1982–2008; Berechnungen des DIW Berlin. **DIW Berlin 2008**

Abbildung 2

Tariflicher Steuersatz¹ und Steueraufkommen der Körperschaften in Österreich
In Prozent



¹ Ohne Einkommensteuer der Teilhaber auf Ausschüttungen, einschließlich Gewerbesteuer, ohne Kommunalsteuer.

Quellen: IFS London; OECD Revenue Statistics 1982–2008; Berechnungen des DIW Berlin. **DIW Berlin 2008**

Die hierfür ursächlichen Selbstfinanzierungseffekte lassen sich auf die geringere Attraktivität von Steuervermeidungsaktivitäten bei niedrigen tariflichen Steuersätzen zurückführen. Die Unternehmen versteuern folglich höhere Gewinne. Eine geringere Steuerbelastung setzt außerdem positive Impulse für die Realwirtschaft, die sich mittel- und langfristig ebenfalls in einem höheren versteuerten Gewinn niederschlagen.

Steuersenkungen bedingen positive Selbstfinanzierungseffekte

Das tatsächliche Ausmaß der Selbstfinanzierungseffekte lässt sich anhand aggregierter Informationen kaum abschätzen, denn aufgrund von unternehmensspezifischen Eigenschaften wie der Finanzierungs- oder Sachanlagenstruktur variiert die effektive Steuerbelastung der Unternehmen stark. Darüber hinaus hängt die effektive Steuerbelastung zum Teil von den gleichen Faktoren wie der versteuerte Gewinn der Unternehmen ab. Beispielsweise wird die effektive Steuerbelastung von einem potentiellen Verlustvortrag beeinflusst. Erzielt ein Unternehmen einen hohen Gewinn, der nahezu vollständig mit einem Verlustvortrag verrechnet werden kann, ist die effektive Steuerbelastung im betrachteten Jahr gering. Dies impliziert eine negative, unechte Korrelation zwischen der effektiven Steuerrate und dem Gewinn. Um den wahren Zusammenhang zwischen diesen beiden Größen abzubilden,

wurden diese Faktoren bei der Schätzung entsprechend berücksichtigt.

Die Schätzung dieser Elastizität ist Kern einer aktuellen Studie des DIW Berlin,² wobei vergangene Steuersenkungen für körperschaftsteuerpflichtige Unternehmen mit den entsprechenden Verhaltensreaktionen der Unternehmen in Verbindung gebracht werden. Die effektive Steuerbelastung für jedes Unternehmen wurde mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells BizTax errechnet.³ Um die Änderung der effektiven Steuerbelastung zu berechnen, berücksichtigt das Modell sowohl Veränderungen des Steuertarifs als auch Änderungen bei den Besteuerungsgrundlagen. Letzteres ist entscheidend, da Senkungen der tariflichen Steuersätze bei jüngeren Reformen zum Teil durch die Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage gegenfinanziert wurden. In diesem Zusammenhang wurden unter anderem auch die Möglichkeiten steuerlicher Abschreibungen verringert.⁴ Dies hatte zur Folge, dass Unternehmen und Branchen

² Dwenger, N., Steiner, V.: Effective Profit Taxation and the Elasticity of the Corporate Income Tax Base – Evidence from German Corporate Tax Return Data. DIW Diskussionspapier Nr. 829, Berlin 2008.

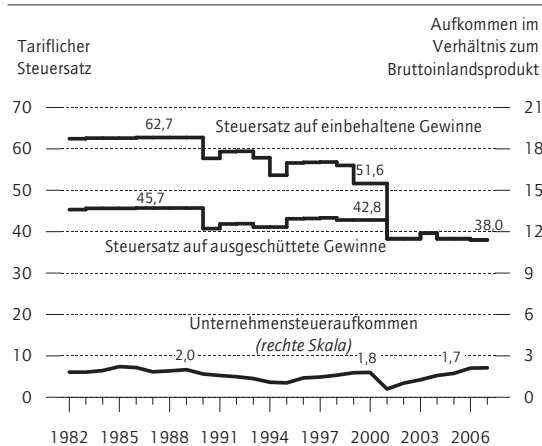
³ Zum Mikrosimulationsmodell BizTax vgl. Bach, S., Buslei, H., Dwenger, N., Fossen, F.: Dokumentation des Mikrosimulationsmodells BizTax zur Unternehmensbesteuerung in Deutschland. DIW Data Documentation 29, Berlin 2008.

⁴ Im Rahmen des Steuersenkungsgesetzes vom 23. 10. 2000 wurde die Nutzungsdauer bei Gebäuden von 25 auf 33 1/3 Jahre verlängert. Zeitgleich wurden die Abschreibungssätze für die degressive Abschreibung für Abnutzung (AfA) bei Sachanlagen von 30 Prozent (beziehungsweise dem Dreifachen der linearen AfA) auf 20 Prozent (beziehungsweise das Doppelte der linearen AfA) reduziert.

Abbildung 3

Tariflicher Steuersatz¹ und Steueraufkommen der Körperschaften in Deutschland

In Prozent



¹ Ohne Einkommensteuer der Teilhaber auf Ausschüttungen, einschließlich Gewerbesteuer.

Quellen: IFS London; OECD Revenue Statistics 1982–2008; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

unterschiedlich stark entlastet wurden und daher verschieden auf die Reform reagiert haben. So wurden Unternehmen mit hohen Sachanlagen durch die Reform geringer entlastet als solche, die nur wenig Kapital in Sachanlagen gebunden haben. Hinzu kommt, dass einige Unternehmen von der Senkung der Steuersätze zunächst überhaupt nicht betroffen waren: Rund 20 Prozent der Körperschaften verrechnen ihre laufenden Gewinne vollständig mit einem Verlustvor- oder -rücktrag aus anderen Jahren und haben daher einen Steuersatz von Null.⁵ Diese Unterschiede in der Steuerentlastung einzelner Unternehmen macht sich die Analyse zunutze, um allgemeine Änderungen des wirtschaftlichen Umfeldes von den durch die Reform ausgelösten Selbstfinanzierungseffekten zu unterscheiden.

In der Studie werden demzufolge Selbstfinanzierungseffekte erfasst, die *allein* auf die Senkung der Steuerbelastung zurückzuführen sind. Allgemeine realwirtschaftliche (zum Beispiel Boom oder Rezession) oder branchenspezifische Entwicklungen, die nicht auf die Änderung des

⁵ Die Verlustverrechnung zwischen den Jahren ist Folge der asymmetrischen Besteuerung zwischen Gewinnen und Verlusten: Während Gewinne sofort besteuert werden, führt ein steuerlicher Verlust nicht zu einer unmittelbaren Steuererstattung, sondern kann nur mit Gewinnen aus anderen Jahren verrechnet werden (über Verlustvor- oder -rücktrag). In Deutschland ist das Volumen an Verlusten aus der Vergangenheit, die noch mit Gewinnen verrechnet werden können, gewaltig. Im Jahr 2001 betrug es fast 400 Milliarden Euro, vgl. dazu Bach, S., Dwenger, N.: Unternehmensbesteuerung: Trotz hoher Steuersätze mögliches Aufkommen. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 05/2007.

Steuersatzes zurückgehen und damit nicht Teil der Selbstfinanzierungseffekte sind, bleiben unberücksichtigt. Für den Zeitraum zwischen 1998 und 2001 ermittelt das DIW Berlin zwischen dem versteuerten Gewinn und dem tariflichen Steuersatz eine Elastizität von durchschnittlich $-0,5$.⁶ Der von den Unternehmen versteuerte Gewinn steigt demnach durchschnittlich um rund fünf Prozent, wenn der tarifliche Steuersatz um zehn Prozentpunkte gesenkt wird. Dies impliziert positive Selbstfinanzierungseffekte, die allerdings kleiner sind als die Steuerausfälle durch die Senkung der Steuersätze.

Selbstfinanzierungseffekte verringern Steuerausfälle der Unternehmensteuerreform 2008

Mit Einführung der Unternehmensteuerreform zum 1.1.2008 sank die tarifliche Körperschaftsteuerbelastung von 25 Prozent auf 15 Prozent, das heißt um 40 Prozent. Geht man von einem zu versteuernden Gewinn in Höhe von 95 Milliarden Euro im Jahr 2007 aus,⁷ ist auf Basis der geschätzten Elastizität von $-0,5$ zu erwarten, dass die Unternehmen drei Jahre später allein aufgrund der Senkung der Steuersätze rund 19 Milliarden Euro zusätzlich bei der Körperschaftsteuer versteuern werden.⁸ Bei einem Steuersatz von 15 Prozent entspricht dies Selbstfinanzierungseffekten in Höhe von 2,85 Milliarden Euro. Dies übertrifft die Erwartungen des Bundesfinanzministeriums erheblich. In seinem Finanztableau zu den Aufkommenseffekten der Reform rechnet das Bundesfinanzministerium für das Jahr 2010 mit 1,98 Milliarden Euro zusätzlichem Aufkommen für die Körperschaftsteuer, also mit zusätzlichen Gewinnen von rund 13,2 Milliarden Euro.⁹

⁶ In diesem Zeitraum wurden die Körperschaftsteuersätze durch das Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 vom 24.3.1999 von 45 Prozent beziehungsweise 30 Prozent auf 25 Prozent gesenkt. Zur Datenbasis und zu den detaillierten Schätzergebnissen vgl. Dwenger, N., Steiner, V., a.a.O.

⁷ Dieser Zahl liegt das kassenmäßige Steueraufkommen in Höhe von 23,725 Milliarden Euro zugrunde. Bezieht man diese Größe auf den im Jahr 2007 gültigen tariflichen Steuersatz von 25 Prozent, so ergeben sich Besteuerungsgrundlagen von rund 95 Milliarden Euro. Zur Berechnung der Selbstfinanzierungseffekte, die durch die jüngste Senkung der Steuersätze ausgelöst werden, muss auf das kassenmäßige Aufkommen zurückgegriffen werden, da Informationen zu den veranlagten Gewinnen bisher nur bis 2001 vorliegen. Die Schätzung der Elastizität der Unternehmensgewinne hingegen beruht auf Angaben zu den tatsächlich von den Unternehmen veranlagten Gewinnen.

⁸ Die Änderung der versteuerten Gewinne ergibt sich aus dem Produkt der versteuerten Gewinne im Jahr 2007 (95 Milliarden Euro), der Änderung der tariflichen Steuerbelastung (-40 Prozent) und der geschätzten Elastizität ($-0,5$): $95 \text{ Milliarden Euro} \times (-0,4) \times (-0,5) = 19 \text{ Milliarden Euro}$.

⁹ Insgesamt rechnet das Bundesfinanzministerium mit 3,9 Milliarden Euro. Davon entfallen 1,98 Milliarden Euro auf die Körperschaftsteuer. Die verbleibenden 1,92 Milliarden Euro ergeben sich bei den Berechnungen für die Gewerbesteuer und den Solidaritätszuschlag.

Die Selbstfinanzierungseffekte verteilen sich vermutlich nicht gleichmäßig auf die Unternehmen und Branchen. Vielmehr zeigen sich Unternehmen in der Industrie reagibler als Unternehmen im Dienstleistungssektor. Ferner gibt es Hinweise darauf, dass große Unternehmen stärker auf Änderungen des Steuersatzes reagieren als kleinere. Auch der internationale Steuerwettbewerb scheint die Reaktion der Unternehmen zu beeinflussen: Unternehmen in Branchen, die in der Vergangenheit stärker in Tochtergesellschaften im Ausland investiert haben, reagieren stärker auf Änderungen des Steuersatzes im Heimatland, als dies in Branchen ohne ausländische Beteiligungen der Fall ist.¹⁰ Außerdem dürften Unternehmen mit einer hohen Fremdfinanzierungsquote, die ihre Zinsaufwendungen steuermindernd geltend machen können, schwächer auf Steuersatzänderungen reagieren als Unternehmen ohne diese Steuervergünstigungen. Nutzt ein Unternehmen bereits andere Steuervergünstigungen, ist seine Steuerbelastung geringer, sodass auch eine Senkung der Steuersätze für dieses Unternehmen

weniger wert ist. Allerdings sind die beschriebenen Unterschiede in den geschätzten Elastizitäten nach den üblichen Signifikanzniveaus nicht statistisch signifikant.

Fazit

Die versteuerten Gewinne körperschaftsteuerpflichtiger Unternehmen in Deutschland werden durchschnittlich um fünf Prozent steigen, wenn der Körperschaftsteuersatz um zehn Prozent reduziert wird. Dieser Effekt ergibt sich vor allem durch geringere Steuervermeidungsaktivitäten der Unternehmen bei niedrigeren tariflichen Steuersätzen. Die Selbstfinanzierungseffekte einer Reduktion des tariflichen Körperschaftsteuersatzes reichen jedoch nicht aus, um die mit der Tarifsenkung verbundenen Steuerausfälle vollständig auszugleichen. Die Unternehmensteuerreform 2008 verursacht Steuerausfälle durch die Reduzierung des tariflichen Steuersatzes; Selbstfinanzierungseffekte verringern diese Steuerausfälle allerdings um rund drei Milliarden Euro pro Jahr. Dies liegt deutlich über den vom Bundesfinanzministerium angenommenen Selbstfinanzierungseffekten dieser Reform.

JEL Classification:
H32, H21, F23, C15

Keywords:
Corporate income
Taxation,
Tax base elasticity,
Micro simulation

¹⁰ Vgl. Hines, J. R.: Lessons from Behavioural Responses to International Taxation. *National Tax Journal* 52, 1999, 305–322.

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Dr. habil. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Redaktion

Kurt Geppert
PD Dr. Elke Holst
Carel Mohn
Dr. Vanessa von Schlippenbach
Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent./min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,-
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die Stabs-
abteilung Kommunikation des DIW
Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.