

DOSSIER NR. 119

---

Enorme Steuerschlupflöcher und Steuerausfälle durch USR III

## **USR III kostet jeden Haushalt mindestens 1000 Franken pro Jahr**

Avec un résumé en français

## Inhalt

<b>Résumé .....</b>	<b>5</b>
<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>8</b>
<b>1 Patentbox, Überabzug für Forschungs- und Entwicklungsausgaben.....</b>	<b>11</b>
F&E-Überabzug gemäss Bundesrat teuer und unnötig.....	11
Patentbox: Patentierte Produkte müssen nicht neu sein – Missbrauchspotenzial enorm	12
Aus F&E-Abzug und Patentbox drohen Ausfälle von mehr als 1000 Mio. Fr. ....	12
<b>2 Zinsbereinigte Gewinnsteuer: Rechtlich problematisch – enormes Ausfallpotenzial....</b>	<b>14</b>
32.4 Prozent abzugsfähiges Eigenkapital gemäss Bund und Kanton Zürich.....	15
Über 500 Mio. Fr. Ausfälle gemäss offiziellen Methoden – Ausfallpotenzial wesentlich höher.....	15
<b>3 Privilegien für Statusgesellschaften auch Jahre nach Einführung der USR III – USR- Steuer ausfälle vor allem Mitnahmeeffekte .....</b>	<b>16</b>
Step up: Statusgesellschaften können tiefe Steuerbelastung über Jahre konservieren ...	16
<b>4 Generelle Gewinnsteuersenkungen führen zu Milliardenausfällen .....</b>	<b>17</b>
Steuerbelastung als Standortfaktor überschätzt .....	17
Gewinnsteuersenkungen in LU, SZ, SG, SH und GR führten zu dauerhaften Ausfällen...	18
Gewinnsteuersenkungen: Rund 3 Mrd. Fr. Ausfälle bei ordentlich besteuerten Firmen...	21
<b>5 Schwer abschätzbare Ausfälle aus den Kapitalsteuerermässigungen.....</b>	<b>21</b>

## Résumé

La troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) est la plus importante baisse d'impôts de tous les temps. D'une part, les impôts cantonaux sur le bénéfice baisseront en Suisse de 19 % à 14 %. De l'autre, en introduisant l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts, la déduction de 150 % des frais de recherche et développement etc., l'Assemblée fédérale a créé de nombreuses nouvelles exonérations fiscales présentant un potentiel d'abus et de perte de recettes très important. La Confédération et les cantons se sont toutefois jusqu'à présent abstenus de répertorier les risques que recèle la RIE III. Aucune estimation pertinente des coûts de cette dernière n'a pas non plus été réalisée.

Selon les informations officielles aujourd'hui disponibles de la Confédération, des cantons et des communes, la RIE III causera un manque à gagner fiscal de l'ordre de 3 milliards de francs. Ces informations sont toutefois très incomplètes. Des cantons économiquement importants, comme ceux de Zoug et d'Argovie, n'ont pas encore fourni d'évaluation. En outre, l'impact de certains éléments de la RIE III (la « boîte à outils ») a été à peine abordé jusqu'à présent. Or, la loi sur la RIE III prévoit de nombreuses niches fiscales. L'analyse que vous allez lire montre quels sont les problèmes et les risques de ces diverses mesures et chiffre les pertes fiscales possibles sur la base d'informations tirées de sources officielles.

### Niches fiscales et effets d'aubaine préoccupants

Il a pour l'heure peu été question des faiblesses et des risques que comportent les diverses facettes de la RIE III. Leur analyse détaillée montre que de nouvelles niches fiscales sont créées et que le risque d'effets d'aubaine est grand. Beaucoup d'entreprises qui paient aujourd'hui normalement des impôts vont profiter de baisses d'impôts.

- Les baisses générales d'impôts sur le bénéfice n'en valent finalement pas la peine, ce que montre la situation financière des cantons de Lucerne, Schwytz, Schaffhouse, Saint-Gall et des Grisons, des années après une forte baisse de leurs impôts sur le bénéfice. Les recettes sont restées durablement basses. La charge fiscale en tant que facteur d'implantation pour une entreprise est nettement surestimée. Si la fiscalité était aussi importante, les entreprises de Zurich auraient par exemple déménagé à Zoug ou Lucerne. Ou carrément dans les Émirats arabes unis. Car là-bas, les entreprises ne paient pas du tout d'impôts sur le bénéfice.
- Avec la « patent box », d'importants effets d'aubaine et des niches fiscales menacent de voir le jour. En Suisse, le caractère innovant des brevets n'est pas examiné. Selon l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle, on peut breveter un tourne-disque qui n'apporte pas de nouvelles fonctionnalités. Les logiciels devraient aussi profiter du régime de la « patent box », sans que les droits d'auteur soient vérifiés ; ce dont les banques et les assurances qui utilisent beaucoup aussi les technologies de l'information. Comme la numérisation progresse, les entreprises pourraient payer toujours moins d'impôts.
- La déduction de 150% des frais de recherche et de développement (R&D) est également formulée de manière très vague. Non seulement les firmes actives dans la recherche, mais aussi les entreprises informatiques en profiteront. Elles ne vont presque plus payer d'impôts. L'incidence de cette mesure est contestable. Les entreprises qui ont répondu à un sondage effectué dans le canton de Saint-Gall ont estimé que l'utilité de cette déduction était faible. Le Conseil fédéral lui-même considérait, lors de la procédure de consultation, que cette « surdéduction » n'était « pas utile ». L'OCDE avertit que cela peut empêcher l'accès au marché de nouvelles entreprises innovatrices mais encore peu rentables.

- Avec l'introduction de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts, les entreprises dotées d'un important capital pourront déduire des intérêts « fictifs », à savoir des intérêts qu'ils n'ont pas payés. C'est comme si un riche propriétaire de villa pouvait déduire des intérêts hypothécaires fictifs pour sa piscine. Le canton de Zurich part du principe que dès l'introduction de la RIE III, on pourra déduire jusqu'à 32,4 % de ses fonds propres (sans participations). Pas étonnant que les cantons se soient prononcés contre cette mesure lors de la procédure de consultation.
- Les sociétés bénéficiant actuellement d'un statut fiscal privilégié pourront conserver pendant cinq à dix ans leurs taux d'imposition bas, même si la RIE III est acceptée : soit parce qu'elles profiteront encore d'un statut spécial pendant cinq ans après l'acceptation de la RIE III (dispositions transitoires selon l'art. 78g), soit parce qu'elles pourront amortir des réserves latentes pendant dix ans dans la mesure où elles auront abandonné leur statut spécial avant la mise en œuvre de la réforme. C'est pourquoi les sociétés à statut spécial n'auront pas du tout besoin de nouvelles mesures (« boîte à outils ») pendant les premières années de la RIE III. Les principaux profiteurs sont les entreprises qui paient aujourd'hui normalement des impôts (effets d'aubaine).

### **La RIE III coûtera à un ménage suisse au moins 1 000 francs par an en moyenne**

Les actuelles estimations de la Confédération et des cantons quant au manque à gagner occasionné par la RIE III se montent à environ 3 milliards, mais des cantons importants comme ceux de Zoug et d'Argovie n'ont pas encore articulé de chiffre du tout. Le potentiel de pertes fiscales est significativement plus élevé, d'autant plus que, en raison des dispositions transitoires, les sociétés à statut spécial bénéficiant de privilèges ne généreront pas de recettes fiscales supplémentaires notables pendant les cinq à dix premières années de la RIE III.

- La mesure la plus chère est la baisse générale de l'imposition dans les cantons. La Confédération estime que le taux d'imposition moyen actuellement de 19,01 % baissera à 13,97 % (impôt fédéral inclus). Aux plans cantonal et communal, l'impôt sur le bénéfice sera presque diminué de moitié, d'environ 11,2 à 6,2 %. Une estimation « dynamique » aboutit à des pertes se situant entre 2,9 et 3,4 milliards de francs provenant des entreprises qui paient actuellement normalement des impôts (environ 40 % des recettes fiscales sur le bénéfice). On doit toutefois s'attendre à davantage de baisses d'impôts. Parce que, selon les informations disponibles, Zurich serait alors le canton de Suisse où la fiscalité serait la plus élevée de Suisse, ce que le centre économique le plus important du pays ne saurait accepter longtemps.
- Les effets des déductions des frais R&D et de la « patent box » sont sous-estimés. Le canton de Berne calcule que rien que les déductions de 150% des frais R&D coûteraient entre 5 et 15 % des recettes de l'impôt sur le bénéfice. Celui de Zurich calcule qu'avec la « patent box » en plus, les pertes fiscales représenteraient entre 8 et 18 %. Une partie des cantons, comme Bâle-Ville, prévoit de ne pas introduire les déductions des frais R&D. Toutefois, la pression pour faire appel à cette mesure devrait augmenter.
- Les pertes qui découleront de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sont très difficiles à évaluer. Les évaluations se basent sur une enquête de l'Administration fédérale des contributions FC et de PwC sur les « fonds propres excédentaires ». Selon ces données, il en résulterait des pertes d'environ 500 millions de francs pour la Confédération, les cantons et les communes.
- Les mesures dans le domaine de l'imposition du capital sont aussi difficiles à évaluer. Une étude de BAK Basel pour le canton de Zurich chiffre ces pertes entre 10 et 20 % des recettes

de l'impôt sur le capital, ce qui serait de l'ordre de 150 à 300 millions pour tous les cantons et les communes.

<b>Mesure</b>	<b>Évaluation des pertes annuelles</b> (Source/méthodes officielles)
Baisses d'impôts générales (entreprises payant normalement des impôts)	2 900-3 400 millions Fr
Déduction de 150% frais R&D, « patentbox »	>1 000 millions Fr.
Impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts	>500 millions Fr.
Réductions impôt sur le capital	150-300 millions Fr.

D'autres pertes pourront s'y ajouter. Certes, une partie des gouvernements cantonaux propose aujourd'hui de ne pas utiliser tous les éléments de la « boîte à outils ». Mais nous devons malheureusement partir de l'idée que la concurrence fiscale va accroître la pression pour qu'il soit fait usage de tous ces éléments ; ce qui augmentera le potentiel de pertes supplémentaires.

Les pertes fiscales dues à chaque mesure, que nous avons estimées plus haut, ne peuvent toutefois pas être simplement additionnées. Car, en raison de la limitation de l'allègement à 80 %, il y a par exemple une certaine relation entre les éléments individuels de la « boîte à outils ». Pour pouvoir évaluer les pertes totales, il faudrait disposer de données détaillées sur l'imposition des différentes entreprises. Mais elles ne sont pas disponibles en raison de ce qu'on appelle le secret fiscal.

Les coûts de la RIE III devraient rapidement s'élever à 4 milliards. Ces pertes fiscales seront reportées sur les ménages privés par la Confédération, les cantons et les communes, que ce soit sous forme de hausses des impôts et des taxes ou à travers des mesures d'austérité. De ce fait, la RIE III coûtera à un ménage suisse au moins 1 000 francs en moyenne par an (pour 3,6 millions de ménages).

Ceux qui en profiteront le plus seront les grandes entreprises dont les finances sont solides, telle que, par exemple, les sièges suisses des grandes banques et des assurances qui sont actuellement soumis à une imposition normale. La situation ne devrait pas beaucoup changer pour les PME. En effet, 52 % d'entre elles ne paient pas d'impôts sur le bénéfice.

## Zusammenfassung

Die Unternehmenssteuerreform III (USR III) ist die grösste Gewinnsteuersenkung aller Zeiten. Einerseits werden die Gewinnsteuern in der Schweiz flächendeckend von einem Satz von rund 19 auf 14 Prozent. Andererseits hat die Bundesversammlung mit der zinsbereinigten Gewinnsteuer, dem F&E-Überabzug usw. zahlreiche neue Steuerausnahmen geschaffen, die ein sehr grosses Missbrauchs- und Ausfallpotenzial beinhalten. Bund und Kantone haben es jedoch bis jetzt unterlassen, diese Risiken und Gefahren der USR III aufzuzeigen. Ebenfalls gibt es keine aussagekräftigen Schätzungen zu den Kosten der USR III.

Gemäss den heute verfügbaren, offiziellen Informationen aus Bund, Kantonen und Gemeinden verursacht die USR III Einnahmehausfälle im Bereich von 3 Mrd. Fr.<sup>1</sup> Diese Informationen sind jedoch sehr unvollständig. Es fehlen beispielsweise wirtschaftlich bedeutende Kantone wie ZG oder AG. Die Auswirkungen einzelner Massnahmen (aus der „Toolbox“) sind bisher kaum diskutiert worden. Dabei enthält das USR-III-Gesetz viele neue Steuerschlupflöcher für die Firmen. Die nachfolgende Analyse zeigt Probleme und Gefahren der einzelnen Elemente der USR III auf. Und sie beziffert die möglichen Steuerausfälle mittels Informationen aus offiziellen Quellen.

### Besorgniserregende Steuerschlupflöcher und Mitnahmeeffekte

Die Schwächen und Risiken der einzelnen Elemente der USR III wurden bisher nur wenig thematisiert. Eine detaillierte Analyse zeigt, dass sich neue Steuerschlupflöcher öffnen und grosse Mitnahmeeffekte drohen. Es werden sehr viele Firmen von den Steuersenkungen profitieren, welche heute ordentlich Steuern zahlen.

- Generelle Gewinnsteuersenkungen rechnen sich nicht. Das zeigt die finanzielle Situation in den Kantonen LU, SZ, SH, SG und GR Jahre nachdem sie die Gewinnsteuern stark gesenkt haben. Die Einnahmen blieben anhaltend tief. Die Steuerbelastung als Standortfaktor wird stark überschätzt. Wenn die Steuern so wichtig wären, wären z.B. die Zürcher Firmen nach Zug oder Luzern gezogen. Oder in die Vereinigten Arabischen Emirate. Dort zahlen Firmen gar keine Gewinnsteuern.
- Bei der Patentbox drohen grosse Mitnahmeeffekte und Steuerschlupflöcher. In der Schweiz werden Patente nicht auf ihren Neuigkeitsgehalt geprüft. Man kann laut dem Institut für Geistiges Eigentum auch einen Plattenspieler patentieren lassen, der keine neuen Funktionen bietet. Zusätzlich soll auch Software unter die Patentbox fallen, sogar ohne Prüfung des Copyrights. So dass auch IT-intensive Banken und Versicherungen davon profitieren werden. Mit fortschreitender Digitalisierung drohen die Firmen immer weniger Steuern zu zahlen.
- Der 150-Prozent-Steuerabzug auf Forschung und Entwicklung ist ebenfalls sehr offen formuliert. Nicht nur Firmen mit Forschungstätigkeiten, sondern auch IT-Firmen profitieren. Sie werden fast keine Steuern mehr zahlen. Die Wirkung dieser Massnahme ist fraglich. Im Rahmen einer Umfrage des Kt. SG stufen die Firmen den Nutzen dieses Abzugs als „gering“ ein. Auch der Bundesrat erachtete diesen Überabzug in der Vernehmlassung als „nicht nötig“. Die OECD warnt davor, dass dadurch der Markteintritt von neuen innovativen, aber noch ertragsschwachen Firmen behindert werden kann.

---

<sup>1</sup> [https://www.estv.admin.ch/dam/estv/fr/dokumente/allgemein/Themen/usr-3/USR-III-Kantone.pdf.download.pdf/USR-III-Kantone\\_de.pdf](https://www.estv.admin.ch/dam/estv/fr/dokumente/allgemein/Themen/usr-3/USR-III-Kantone.pdf.download.pdf/USR-III-Kantone_de.pdf)

- Mit der zinsbereinigten Gewinnsteuer können Firmen mit viel Kapital „fiktive“ Zinsen abziehen – also Zinsen, die sie gar nie gezahlt haben. So wie wenn ein reicher Villenbesitzer für seinen Swimmingpool einen fiktiven Hypozinsabzug vornehmen würde. Der Kanton ZH geht davon aus, dass nach Einführung der USR III auf 32.4 Prozent des Eigenkapitals (ohne Beteiligungen) ein Abzug gemacht werden kann. Kein Wunder, sprachen sich die Kantone in der Vernehmlassung gegen diesen Steuerabzug aus.
- Die heute privilegierten Statusgesellschaften werden ihre tiefe Steuerbelastung auch nach Annahme der USR III 5 bis fast 10 Jahre beibehalten können. Weil sie nach Annahme der USR III noch 5 Jahre einen Sonderstatus haben werden (Übergangsbestimmung gem. Art. 78g). Oder weil sie noch 10 Jahre aufgedeckte stille Reserven abschreiben können, sofern sie ihren Status bereits vor der Einführung der USR III aufgeben. Die Statusgesellschaften sind deshalb in den ersten Jahren der USR III noch gar nicht auf neue Massnahmen (Toolbox etc.) angewiesen. Hauptprofiteure sind die heute ordentlich besteuerten Firmen (Mitnahmeeffekte).

### **USR III kostet einen Schweizer Haushalt im Mittel mindestens 1000 Franken pro Jahr**

Die heute vorliegenden Schätzungen von Bund und Kantonen zu den Mindereinnahmen der USR III belaufen sich auf rund 3 Mrd. Fr., wobei bedeutende Kantone wie ZG und AG noch keine Zahlen vorgelegt haben. Das Ausfallpotenzial ist wesentlich höher. Zumal die privilegierten Statusgesellschaften aufgrund der Übergangsregelungen in den ersten 5 bis 10 Jahren der USR III keine nennenswerten zusätzlichen Steuererträge generieren werden.

- Die teuerste Massnahme ist die generelle Gewinnsteuersenkung in den Kantonen. Der Bund geht davon aus, dass der mittlere Steuersatz von heute 19.01 auf 13.97 Prozent sinken wird (inkl. Bundessteuer). Die Gewinnsteuer auf kantonaler und kommunaler Ebene wird nahezu halbiert – von rund 11.2 auf 6.2 Prozent. In einer „dynamischen“ Schätzung resultieren dadurch Ausfälle von 2.9 bis 3.4 Mrd. Fr. bei den heute ordentlich besteuerten Firmen (ca. 40 Prozent der Gewinnsteuereinnahmen). Mit weiteren Steuersenkungen ist leider zu rechnen. Denn Zürich wäre gemäss den bisher vorliegenden Informationen künftig der Kanton mit den schweizweit höchsten Steuern, was der wirtschaftlich stärkste Kanton der Schweiz wohl nicht lange akzeptieren würde.
- Die Auswirkungen des F&E-Überabzugs und der Patentbox werden unterschätzt. Der Kt. BE rechnet, dass der F&E-Überabzug alleine 5 bis 15 Prozent der Gewinnsteuereinnahmen kostet. Der Kt. ZH rechnet zusammen mit der Patentbox mit Ausfällen von rund 8 bis 18 Prozent. Ein Teil der Kantone wie BS plant, den F&E-Überabzug nicht einzuführen. Der Druck dürfte aber steigen, von dieser Massnahme Gebrauch zu machen.
- Die Ausfälle aus der zinsbereinigten Gewinnsteuer sind sehr schwer zu schätzen. Die Schätzungen stützen sich auf eine Erhebung von ESTV und PWC zum „überschüssigen Eigenkapital“. Mit diesen Angaben resultieren Ausfälle bei Bund, Kantonen und Gemeinden von rund 500 Mio. Fr.
- Ebenfalls schwer abzuschätzen sind die Massnahmen im Bereich der Kapitalsteuer. Eine Studie der BAK Basel für den Kanton ZH beziffert die Ausfälle auf 10 bis 20 Prozent der Kapitalsteuereinnahmen. Das wären ca. 150 bis 300 Mio. Fr. für alle Kantone und Gemeinden.

<b>Massnahme</b>	<b>Geschätzte jährliche Steuerausfälle</b> (offizielle Quellen/Methoden)
Generelle Gewinnsteuersenkung (ordentlich besteuerte Firmen)	2900-3400 Mio. Fr.
150% F&E-Abzug, Patentbox	>1000 Mio. Fr.
Zinsbereinigte Gewinnsteuer	>500 Mio. Fr.
Kapitalsteuerermässigungen	150-300 Mio. Fr.

Weitere Ausfälle können dazukommen. Heute schlägt zwar ein Teil der Kantonsregierungen vor, in ihrem Kanton nicht alle Elemente der „Toolbox“ anzuwenden. Leider muss man aber davon ausgehen, dass der Steuerwettbewerb den Druck erhöhen wird, von all diesen Instrumenten Gebrauch zu machen. Das erhöht das Ausfallpotenzial zusätzlich.

Die geschätzten Ausfälle aus den einzelnen Massnahmen oben dürfen aber nicht einfach aufaddiert werden. Denn aufgrund der Entlastungsbegrenzung von 80 Prozent besteht beispielsweise ein gewisser Zusammenhang zwischen den einzelnen Massnahmen der „Toolbox“. Um die Gesamtausfälle zu beziffern, wären detaillierte Angaben zur Besteuerung der einzelnen Unternehmen erforderlich. Diese sind aber aufgrund des so genannten Steuergeheimnisses nicht verfügbar.

Die Kosten der Unternehmenssteuerreform III dürften rasch gegen 4 Mrd. Fr. jährlich betragen. Diese Steuerausfälle werden von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Privathaushalte überwältzt werden. Sei es in Form von Steuererhöhungen oder in Form von Sparmassnahmen oder höheren Gebühren. Die USR III wird daher einen Schweizer Haushalt im Mittel mindestens 1000 Franken pro Jahr kosten (bei rund 3.6 Mio. Haushalten).

Hauptprofiteure sind viele grosse, finanzstarke Firmen. Darunter beispielsweise die Schweizer Niederlassungen der Grossbanken und der Versicherungen. Diese werden heute ordentlich besteuert. Bei den KMU hingegen dürfte sich nicht allzu viel ändern. 52 Prozent der KMU zahlen in der Schweiz nämlich gar keine Gewinnsteuern.



## 1 Patentbox, Überabzug für Forschungs- und Entwicklungsausgaben

Die Patentbox war zu Beginn der Revision als Massnahme für die heute privilegierte Basler Pharma gedacht. Nur noch 10 statt 100 Prozent der Patenterträge sollen versteuert werden müssen. Im weiteren Verlauf der Revision wurde immer mehr aufgeladen. Der Bundesrat führte zusätzlich die Möglichkeit ein die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) zu 150 Prozent als Aufwand geltend zu machen. Das Parlament ging dann noch weit über den Vorschlag des Bundesrates hinaus. Es sollen auch Software und „nicht patentgeschützte Erfindungen“ von KMU unter die Patentbox und die F&E-Aufwendungen fallen.

Die eingehende Betrachtung dieser Instrumente zeigt, dass enorme Steuerausfälle drohen. Viele Begriffe wie F&E, KMU oder nicht patentgeschützte Erfindungen sind unklar. Patente werden in der Schweiz nicht auf ihren Neuigkeitsgehalt geprüft – man kann grundsätzlich auch das Rad patentieren lassen. Wenn zusätzlich auch Software darunter fällt, werden die Ausfälle mit der fortschreitenden Digitalisierung noch weiter steigen.

Wie hoch die Steuerausfälle aus Patentbox und F&E-Abzug sein werden, ist angesichts der möglichen Steuerschlupflöcher schwer zu antizipieren. Gemäss den vorliegenden offiziellen Zahlen für Kantone und Gemeinden dürften Ausfälle von mehr als 800 Mio. Fr. resultieren. Dabei handelt es sich vor allem um Mitnahmeeffekte. Die Firmen können profitieren, ohne dass sie deswegen mehr forschen oder investieren. Denn allfällige positive Effekte auf F&E bzw. Patentaktivität werden stark überschätzt. Das zeigen Stellungnahmen des Bundesrates, aber auch eine Erhebung aus dem Kanton St. Gallen.

Steuersystematisch sind diese Instrumente ausgesprochen fragwürdig. Warum ist ein F&E-Überabzug zulässig, ein 150 Prozent Abzug für Pendlerkosten jedoch nicht? Warum sollen Patenterträge steuerlich bevorzugt werden?

### Gesetzliche Grundlagen

Art. 24a Erfolg aus Patenten und vergleichbaren Rechten

1 Der Anteil des Erfolgs aus Patenten und vergleichbaren Rechten, der auf den Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen der steuerpflichtigen Person beruht, wird mit einer Ermässigung von 90 Prozent in die Berechnung des steuerbaren Reingewinns einbezogen. Die Kantone können eine geringere Ermässigung vorsehen.

4. [...] Als vergleichbare Rechte kann der Bundesrat namentlich nicht patentgeschützte Erfindungen von kleinen und mittleren Unternehmen sowie Software definieren. [...]

Art. 25a Abzug von Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen

1 Die Kantone können Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen über den geschäftsmässig begründeten Aufwand hinaus bis höchstens 150 Prozent zum Abzug zulassen.

4 Der Bundesrat definiert in den Ausführungsbestimmungen die Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen.

### F&E-Überabzug gemäss Bundesrat teuer und unnötig

Firmen mit grossen Forschungsabteilungen und Softwarefirmen können mit dem neuen F&E-Überabzug 150 Prozent der Kosten (v.a. Lohnkosten) als Aufwand abziehen. Sie dürften daher in den meisten Fällen viel weniger oder gar keine Gewinnsteuern mehr zahlen. Doch die auch übrigen Firmen werden entsprechende Aufwendungen geltend machen, da F&E nicht klar definiert ist. Der Bund ist in einem Dilemma: Wenn er den F&E-Abzug in der Verordnung weit definiert,

drohen enorme Ausfälle. Wählt er hingegen eine enge Auslegung, besteht die Gefahr, dass das Bundesgericht sich gegen die Verordnung ausspricht. Aus den Einschätzungsabteilungen der Steuerämter kommen viele skeptische Stimmen, inwiefern die Bestimmung anwendbar sei.

In der Vernehmlassung zur USR III sprach sich der Bundesrat noch gegen diesen Überabzug aus. Er sei zu teuer und unnötig: „Eine zusätzliche Entlastung über den Aufwand wäre mit hohen Mindereinnahmen verbunden und ist aus Standortsicht zum jetzigen Zeitpunkt nicht nötig“.

Bemerkenswert ist eine Erhebung des Steueramts St. Gallen im Jahr 2016 bei den Firmen im Kanton. Die befragten Unternehmen stuften den Nutzen von F&E-Abzug und Patentbox als „gering“ ein.<sup>2</sup> Ein OECD-Papier aus dem letzten Jahr warnt vor voreiligen, zu positiven Schlüssen in Bezug auf die Auswirkung von Steuererleichterungen auf F&E-Tätigkeiten. Dadurch könne die Innovationstätigkeit in neuen Firmen sogar behindert werden: „New OECD evidence suggests that R&D tax incentives may have the unintended consequence of protecting incumbents at the detriment of potential entrants, thus slowing down the reallocation process“.<sup>3</sup>

### **Patentbox: Patentierte Produkte müssen nicht neu sein – Missbrauchspotenzial enorm**

In der Schweiz wird im Unterschied zum Ausland die Neuheit eines Patentbesitzes vom zuständigen Institut für geistiges Eigentum nicht überprüft. Die Schwelle ist im internationalen Vergleich tief. Das Institut schreibt dazu im Leitfaden: „Ihre Erfindung muss neu sein, um patentfähig zu sein. In der Schweiz wird die Neuheit von zum Patent angemeldeten Erfindungen aber nicht geprüft. Sie können somit ein Patent für eine Erfindung erhalten, die nicht neu ist (z.B. ein Patent auf einen Plattenspieler)“.<sup>4</sup> Solange niemand gegen die Patentierung klagt, gilt das Patent. Firmen können also auch Produkte patentieren lassen, welche nicht neu sind, um von den neuen Steuerprivilegien zu profitieren.

Mit der Einführung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „vergleichbaren Rechte“ und der „nicht patentgeschützten Erfindungen“ von KMUs ist ein weiteres Steuerschlupfloch angelegt. Der Bund dürfte sich bei der Umsetzung an den entsprechenden OECD-Berichten orientieren. Der Gesetzgeber ist aber gemäss PWC<sup>5</sup> bereits über die BEPS-Definitionen hinausgegangen – namentlich im Bereich der Software (kein Copyright nötig) und weil kein Zertifizierungsprozess vorgesehen ist.

### **Aus F&E-Abzug und Patentbox drohen Ausfälle von mehr als 1000 Mio. Fr.**

In der Praxis werden die Unternehmen zunächst ihre Aufwendungen für F&E, Softwareentwicklung u.a. zum Abzug bringen. Um möglichst wenig Steuern zu zahlen werden sie versuchen, möglichst viel F&E-Aufwand geltend zu machen. Wenn schliesslich ein kommerziell verwertbares Patent oder eine entsprechende Software resultiert, werden sie sich überlegen, eine Patentbox zu beanspruchen. In diesem Fall schreibt das USR-III-Gesetz vor, dass sie die damit verbundenen F&E-Abzüge wieder als Aufwand in die Box einbringen müssen. Das verringert den so genannten Boxengewinn –und somit die zum Patentbox-Privileg besteuerten Gewinne. Die Firmen und ihre Steuerberater werden deshalb versuchen, in dieser Situation möglichst wenig F&E-Aufwand in die Patentbox zu übertragen. Die Steuerämter werden das kaum überprüfen können, denn welche F&E-Ausgaben dem Patent zugeordnet werden müssen, ist kaum nachvollziehbar.

<sup>2</sup> [http://www.steuern.sg.ch/home/steuerberater/informationsveranstaltung-2016/\\_jcr\\_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download\\_1.ocFile/3%20Unternehmenssteuerreform%20III.pdf](http://www.steuern.sg.ch/home/steuerberater/informationsveranstaltung-2016/_jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download_1.ocFile/3%20Unternehmenssteuerreform%20III.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5jlr8fldqk7j-en.pdf?expires=1484223919&id=id&accname=guest&checksum=EB3366CC259BE966B367A6136EF5C1B8>

<sup>4</sup> <https://www.ige.ch/guide/d/030303.shtm>

<sup>5</sup> [https://www.pwc.ch/de/publications/presscorner/Interviews/pwc\\_press\\_20161109\\_expertfocus\\_koch.pdf](https://www.pwc.ch/de/publications/presscorner/Interviews/pwc_press_20161109_expertfocus_koch.pdf)

### **Ausfälle aus dem F&E-Überabzug alleine rund 800 Mio. Fr.**

Die Ausfälle des F&E-Überabzugs wurden vom Bund im Rahmen der Vernehmlassung zur USR III für Kantone und Gemeinden auf 670 Mio. Fr. beziffert – sofern diese Massnahme von allen Kantonen eingeführt wird. Das wären etwas mehr als 7 Prozent der Gewinnsteuereinnahmen von Kantonen und Gemeinden. Er hat die Ausfälle basierend auf der BFS-Statistik zu den F&E-Ausgaben der Schweizer Unternehmen geschätzt. Im Jahr 2012 beliefen sich die F&E-Ausgaben auf 12.8 Mrd. Fr. Gemäss den aktuellsten Zahlen für 2015 stiegen die F&E-Ausgaben auf 15.7 Mrd. Fr., was das Ausfallpotenzial auf über 800 Mio. Fr. erhöht.

Dieser Betrag steigt jedoch noch, wenn auch Softwareaufwendungen (Programmierung u.a.) mit 150 Prozent abgezogen werden können. Gemäss einer Erhebung von Computerworld setzt die Schweizer Softwarebranche jährlich rund 20 Mrd. Fr. um.<sup>6</sup> Davon rund ein Drittel in Form von Individualentwicklungen (massgeschneiderte Programme für den Kunden) – also rund 6 Mrd. Fr., wobei ein Teil davon wahrscheinlich bereits in den F&E-Aufwendungen oben enthalten ist. Geht man – konservativ geschätzt – von abzugsfähigen 2 Mrd. Fr. aus, so ergibt sich daraus nochmals ein Steuerausfallpotenzial von gegen 200 Mio. Fr.

Einzelne Kantone haben Schätzungen zu den Ausfällen aus dem F&E-Überabzug angestellt. Der Kanton Bern vermutet durch den Überabzug der F&E-Ausgaben Steuerausfälle „des Kantons und der Gemeinden in der Grössenordnung von 5 bis 15% der Gewinnsteuereinnahmen“.<sup>7</sup> Das wären für Bern 40 bis 130 Mio. Fr.

Mittlerweile hat erst ein Teil der Kantonsregierungen bekanntgegeben, ob sie diesen höheren F&E-Abzug einführen wollen. Zürich und Zug als bedeutende Forschungs- und IT-Standorte wollen davon Gebrauch machen. Der Pharmastandort Baselstadt will hingegen darauf verzichten. Gemäss Interpharma arbeiten rund zwei Drittel der Pharma-Beschäftigten in Basel. Die Pharma tätigt gemäss BFS rund 35 Prozent der F&E-Ausgaben. Die Nicht-Einführung in Baselstadt reduziert somit die Steuerausfälle um etwas über 20 Prozent.

Total dürften durch den Überabzug bei den F&E-Ausgaben Mindereinnahmen bei den Gewinnsteuern im Bereich von 800 Mio. Fr. resultieren.

### **Patentbox als Black Box**

Der Bundesrat wagte es nicht, die Ausfälle aus der Patentbox zu schätzen. Auch aus den Kantonen gibt es kaum Informationen. Für den Kanton Zürich liegt eine Studie der BAK Basel vor.<sup>8</sup> Patentbox und F&E-Überabzug zusammen führen bei den ordentlich besteuerten Firmen zu Ausfällen von 170 bis 400 Mio. Fr. – zum geltenden Steuersatz (Kantone und Gemeinden). Das sind rund 8 bis 18 Prozent der Einnahmen aus der Besteuerung juristischer Personen. F&E-Abzug und Patentbox zusammen können dann rasch einmal zu 1 Mrd. Fr. an Steuerausfällen führen.

Wie F&E-Überabzug und Patentbox zusammenspielen, ist bis heute relativ unklar. Was aber klar ist: Die Patentbox wird über den F&E-Überabzug hinaus noch weitere Ausfälle verursachen. PWC

<sup>6</sup> <http://www.computerworld.ch/news/software/artikel/schweizer-software-industrie-womit-wird-das-meiste-geld-verdient-71177/>

<sup>7</sup> [http://www.fin.be.ch/fin/de/index/steuern.meldungNeu.aktuellBox.html/portal/de/meldungen/mm/2016/11/20161121\\_1242\\_regierungsrat\\_aeussertsichzuseinenvorstellungen](http://www.fin.be.ch/fin/de/index/steuern.meldungNeu.aktuellBox.html/portal/de/meldungen/mm/2016/11/20161121_1242_regierungsrat_aeussertsichzuseinenvorstellungen)

<sup>8</sup> [http://www.fd.zh.ch/internet/finanzdirektion/de/themen/finanzpolitik/unternehmenssteuerreform/\\_jcr\\_content/contentPar/downloadlist\\_0/downloaditems/936\\_1480673287217.spooler.download.1480419656725.pdf/Bericht+BAK+Basel.pdf](http://www.fd.zh.ch/internet/finanzdirektion/de/themen/finanzpolitik/unternehmenssteuerreform/_jcr_content/contentPar/downloadlist_0/downloaditems/936_1480673287217.spooler.download.1480419656725.pdf/Bericht+BAK+Basel.pdf)

schreibt dazu: „Die zwei Werkzeuge Patentbox und Überabzug auf F&E können [...] eine erhebliche Begünstigung des Steuerpflichtigen auf kantonaler Ebene ergeben“.<sup>9</sup>

Eine Limite stellt einzig die so genannte Entlastungsbegrenzung dar: Die Entlastungen aus Patentbox, Inputförderung, zinsbereinigter Gewinnsteuer sowie aus Abschreibungen aufgrund eines vorzeitigen Verzichts auf einen kantonalen Steuerstatus dürfen gesamthaft 80 Prozent des ohne diese Entlastungen steuerbaren Reingewinns nicht überschreiten.

## **2 Zinsbereinigte Gewinnsteuer: Rechtlich problematisch – enormes Ausfallpotenzial**

Die neu eingeführte, so genannte „zinsbereinigte Gewinnsteuer“ schafft ein schwarzes Loch in den Schweizer Steuergesetzen. Alle kapitalstarken Firmen können von diesem Instrument Gebrauch machen. Denn wer viel Kapital hat, kann auf einem Teil dieses Kapitals einen so genannten „fiktiven“ Zinsabzug machen. Als wäre es Fremdkapital. Weil es nicht „betriebsnotwendig“ sei. So wie wenn ein reicher Villenbesitzer für seinen Swimmingpool einen fiktiven Hypozinsabzug machen könnten Auf ausländischen Erträgen können auch ausländische fiktive Zinsen abgezogen werden.

Es ist mit grösseren Ausfällen zu rechnen. Deshalb sprach sich die Mehrheit der Kantone im Rahmen der Vernehmlassung gegen dieses neue Steuerschlupfloch aus: „Wir lehnen grossmehrheitlich die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer ab.“ Es drohten „dynamische Effekte“, welche „sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen zu nicht verkräftbaren Einnahmefällen führen“ könnten. „Die nachhaltige internationale Akzeptanz der Massnahme ist im Übrigen ungewiss.“<sup>10</sup>

Die zinsbereinigte Gewinnsteuer erlaubt es auch reichen Privatpersonen ihre Steuern substantiell zu senken, indem sie ihr Vermögen in eine Firma auslagern.

Bei der Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer in Belgien vor rund 10 Jahren wurde mit Ausfällen von 0.5 Mrd. Euro gerechnet. Effektiv beliefen sich diese dann auf über 5 Mrd. (rund 50 Prozent der Gewinnsteuereinnahmen), wobei Belgien keine Entlastungsbegrenzung analog der Schweiz eingeführt hatte.<sup>11</sup>

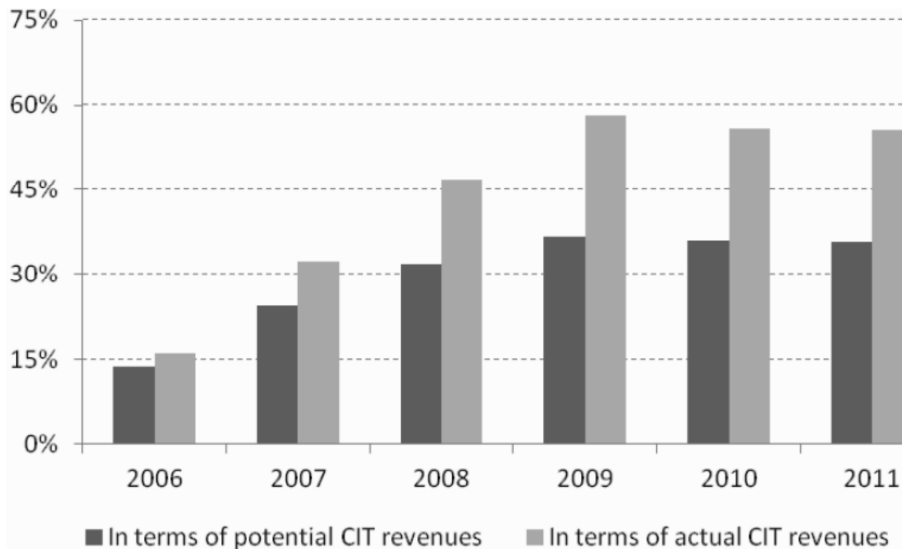
<sup>9</sup> [https://www.pwc.ch/de/publications/presscorner/Interviews/pwc\\_press\\_20161109\\_expertfocus\\_koch.pdf](https://www.pwc.ch/de/publications/presscorner/Interviews/pwc_press_20161109_expertfocus_koch.pdf).

<sup>10</sup> [http://www.fdk-cdf.ch/-/media/FDK\\_CDF/Dokumente/Themen/Steuerpolitik/Unternehmensbesteuerung/141216\\_usriii\\_vl\\_stn\\_fdk\\_def\\_d\\_uz.pdf?la=de-CH](http://www.fdk-cdf.ch/-/media/FDK_CDF/Dokumente/Themen/Steuerpolitik/Unternehmensbesteuerung/141216_usriii_vl_stn_fdk_def_d_uz.pdf?la=de-CH)

<sup>11</sup> Zangari, E. (2014) : Addressing the Debt Bias: A Comparison between the Belgian and the Italian ACE Systems, Europäische Kommission, Taxation Papers Nr. 44, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_papers/taxation\\_paper\\_44.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_44.pdf)

### Steuerausfälle durch die zinsbereinigte Gewinnsteuer in Belgien

(in Prozent der Gewinnsteuern = CIT)



Quelle: Zangari, E. (2014)

### 32.4 Prozent abzugsfähiges Eigenkapital gemäss Bund und Kanton Zürich

Die Höhe des Eigenkapitals ist grundsätzlich keine fiskalische Frage. Primär ist das ein unternehmerischer Entscheid. Daneben gibt es ein öffentliches Interesse an einer ausreichenden Kapitalisierung der Firmen, um Insolvenzen zu verhindern. Deshalb gibt es verschiedene gesetzliche Minimalvorgaben (Banken etc.). Steuerpolitisch wird heute nur dann interveniert, wenn Unternehmen zur Steueroptimierung übermässige Fremdkapitalabzüge vornehmen.

Neu soll die Steuerverwaltung ein betriebsnotwendiges Eigenkapital festlegen. Wer mehr hat, kann den fiktiven Zinsabzug geltend machen. Damit ist natürlich ein riesiger Ermessensspielraum vorhanden. Die Unternehmen und ihre Berater werden Druck machen, dass die Vorgaben möglichst tief sind. In der Vernehmlassung zur USR III wurde ein fiktives Beispiel gerechnet. In diesem Beispiel resultiert ein betriebsnotwendiges Eigenkapital in der Grössenordnung von 38 Prozent der Bilanzsumme. Das ist nicht viel. Viele Firmen werden daher von der zinsbereinigten Gewinnsteuer Gebrauch machen können.

Eine Analyse der Auswirkungen der USR III für den Kanton Zürich durch die BAK Basel zeigt das in erschreckender Deutlichkeit: „Mithilfe der Daten aus der NFA 2011 für den Kanton Zürich und einer Erhebung bei einzelnen Gesellschaften durch die Eidgenössische Steuerverwaltung konnte in einer Hochrechnung ein Anteil von 32.4 Prozent an überschüssigem Eigenkapital auf das Eigenkapital ohne Beteiligungen für den Kanton Zürich ermittelt werden“.

### Über 500 Mio. Fr. Ausfälle gemäss offiziellen Methoden – Ausfallpotenzial wesentlich höher

Beim Bund ist die zinsbereinigte Gewinnsteuer obligatorischer Teil der USR III. Für die Kantone ist die Einführung optional. Momentan ist noch nicht klar, welche Kantone die zinsbereinigte Gewinnsteuer einführen werden. Mit Zürich und Baselstadt haben sich aber bereits zwei grosse Wirtschaftszentren zu einer Einführung bekannt. Zug und Solothurn haben sich ebenfalls dafür ausgesprochen. Das wird den Druck auf die übrigen Kantone erhöhen, diesen systemfremden Steuerabzug ebenfalls einzuführen. Die Regierungen der Kantone Thurgau, Baselland, Freiburg,

Genf und Wallis schlagen bisher explizit vor, darauf zu verzichten. Ob das so bleiben wird, wird sich weisen.

Der Bund rechnet mit jährlichen Steuerausfällen von 220 Mio. Fr., sofern ein Zins von 2.5 Prozent angewendet wird. Für die Kantone und Gemeinden rechnet er mit Mindereinnahmen von 50 bis 290 Mio. Fr. – je nach Anzahl der Kantone, welche die zinsbereinigte Gewinnsteuer einführen.

Die Analyse der BAK Basel für den Kanton Zürich geht davon aus, dass die Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer beim Kanton zu Steuerausfällen von 32 bis 41 Mio. Fr. und bei den Gemeinden von 60 bis 71 Mio. Fr. führen wird – insgesamt also 92 bis 112 Mio. Fr. Das sind rund 5 Prozent der Zürcher Gewinnsteuerereinnahmen. Auf alle Kantone hochgerechnet, ergäben das Ausfälle im Bereich von 500 Mio. Fr. (bei total rund 10 Mrd. Fr. Gewinnsteuerereinnahmen der Kantone und Gemeinden). Selbst wenn sich diverse Kantone gegen eine zinsbereinigte Gewinnsteuer entscheiden würden, sind Ausfälle von 200 bis 300 Mio. Fr. nach diesen Schätzmethoden realistisch.

Das Beispiel Belgiens zeigt aber, dass die Schätzunsicherheiten erheblich sind. Die effektiven Ausfälle können um ein Vielfaches höher sein.

### **3 Privilegien für Statusgesellschaften auch Jahre nach Einführung der USR III – USR-Steuerausfälle vor allem Mitnahmeeffekte**

Die Pro-Kampagne zur USR III suggeriert, dass Statusgesellschaften deutlich mehr Steuern zahlen müssen, wenn die heutigen Privilegien aufgehoben werden. Das ist falsch. Wegen dem so genannten „Step-up“ bzw. den Übergangsbestimmungen der USR III (Art. 78g StHG) werden die Statusgesellschaften noch 5 bis 10 Jahre ähnlich tiefe Steuer zahlen wie heute.<sup>12</sup> Die generelle Gewinnsteuersenkung und die neuen Steuerprivilegien der „Toolbox“ kommen viel zu früh – selbst aus der Logik der Befürworter. Wenn überhaupt, müssten die Steuererleichterungen für international hochmobile Gesellschaften erst ab 2024 in Kraft treten. In den ersten Jahren der USR III werden deshalb vor allem ordentlich besteuerte Firmen davon profitieren. Die Steuerausfälle der ersten Jahre unter der USR III sind somit fast ausschliesslich Mitnahmeeffekte. Sowohl der Bundesbeitrag an die kantonalen Steuersenkungen als auch die Steuersenkungen der Kantone sind verschleudertes Geld.

#### **Step up: Statusgesellschaften können tiefe Steuerbelastung über Jahre konservieren**

Bereits unter dem geltenden Recht können die steuerlich privilegierten Firmen beim Statuswechsel stille Reserven aus der heutigen Unterbesteuerung aktivieren und diese dann über 10 Jahre abschreiben („Step up“, sog. Abschreibung aufgedeckter stiller Reserven<sup>13</sup>). Das reduziert den steuerbaren Gewinn massiv. Experten gehen davon aus, dass die betroffenen Firmen die heutige, privilegierte Steuerbelastung während dieser Zeit konservieren können, obwohl sie ordentlich besteuert werden. So schreiben die PWC-Steuerexperten Schneider/Marti: „Der Fiskalschock“ kann „auf dem Wege des Step-up, d.h. der vor dem Statuswechsel erfolgenden Aufdeckung stiller Reserven in der Steuerbilanz für die Zwecke der kantonalen Steuern mit nachfolgender steuerwirksamer Abschreibung vermieden respektive gemildert werden“ (siehe Fussnote 12).

<sup>12</sup> Die PWC-Steuerexperten Schneider/Marti legen das in diesem Fachartikel detailliert dar: [https://www.pwc.ch/de/publications/presscorner/Interviews/pwc\\_press\\_20161109\\_expertfocus\\_marti\\_schneider.pdf](https://www.pwc.ch/de/publications/presscorner/Interviews/pwc_press_20161109_expertfocus_marti_schneider.pdf).

<sup>13</sup> Siehe z.B. die Mitteilung des Kanton Zürich: [https://www.steuern.ch/internet/finanzdirektion/ksta/de/aktuell/mitteilungen/amtsmitteilungen\\_2016/statuswechsel.html](https://www.steuern.ch/internet/finanzdirektion/ksta/de/aktuell/mitteilungen/amtsmitteilungen_2016/statuswechsel.html).

Mit der USR III ändert dieser Mechanismus leicht. Gemäss Art. 78g StHG sollen die den Status wechselnden Firmen noch 5 Jahre privilegiert besteuert werden können. Die Kantone müssen dazu einen Sondersatz einführen. Dieser soll deutlich unter dem ordentlichen Satz liegen. Selbst unter Experten ist noch nicht vollständig klar, wie dieser Art. 78g konkret umgesetzt werden soll.

Der Kanton Zug hat als einer der ersten Kantone konkrete Vorschläge präsentiert. Entsprechende Berechnungsbeispiele hat er ins Internet gestellt.<sup>14</sup> PWC hat eine Dokumentation erstellt, welche Auswirkungen die Umsetzung im Kanton Zürich für die Firmen hätte (inkl. Transfer in eine Patentbox).<sup>15</sup> Das Luzerner Steueramt sagt klar, dass die „Kantone den ordentlichen Gewinnsteuersatz“ „für eine wettbewerbsfähige Steuerbelastung der bisherigen gemischten Gesellschaften“ „erst zirka im Jahr 2024 reduzieren“ müssen.<sup>16</sup> Diese Berechnungsbeispiele zeigen: Statusgesellschaften, welche noch unter dem geltenden Recht wechseln (voraussichtlich vor dem 1.1.2019), werden noch bis zu 10 Jahre ähnlich tiefe Steuern zahlen wie heute. Firmen, die nach Einführung der USR III den Status wechseln, können noch 5 Jahre bis 2024 von einem Sondersatz profitieren.

## 4 Generelle Gewinnsteuersenkungen führen zu Milliardenausfällen

### Steuerbelastung als Standortfaktor überschätzt

Es ist unbestritten, dass allgemeine Gewinnsteuersenkungen in der Regel zu Einnahmenausfällen führen. Auch die Kantonsregierungen haben im Vorfeld der Steuersenkungen in ihren Botschaften jeweils rote Zahlen angekündigt. Aus ökonomischer Sicht ist das plausibel. Die Schweiz hat im internationalen Vergleich bereits sehr tiefe Steuern. Die Reaktion der Firmen auf Steueränderungen ist schwach, insbesondere bei weniger mobilen Firmen, die ihren Standort wegen der Kundennähe, der Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal u.a. wählen.

Das zeigt ein Vergleich zwischen Zürich und Zug. Die beiden Agglomerationen liegen ungefähr eine halbe Fahrstunde auseinander. In Zug sind die Steuern ungefähr ein Drittel tiefer. Dennoch beherbergt Zürich Grossbanken, grosse Versicherungen und bedeutende Industriebetriebe. Auch das Beispiel der Vereinigten Arabischen Emirate zeigt die geringe Bedeutung der Steuerbelastung für die Standortwahl: Die Region hat sich nie als Firmenmagnet etablieren können, obwohl die meisten Firmen keine Gewinnsteuern zahlen.

Im Bereich der mobilen multinationalen Firmen ist die Steuerbelastung wichtiger. Doch auch hier darf sie nicht überschätzt werden. Studien fanden Semielastizitäten von 0.8 bis etwas über 2.5. Die Reduktion des Steuersatzes um 1 Prozentpunkt führt also zu zwischen 0.8 und 2.5 Prozent höheren steuerbaren Gewinnen.<sup>17</sup>

Die Ausfälle aus der Steuersenkung sind auf jeden Fall höher als die zusätzlichen Einnahmen aus dem allenfalls hinzugekommenen Steuersubstrat. Eine generelle Gewinnsteuersenkung rechnet sich für die öffentliche Hand somit auch langfristig nicht.

<sup>14</sup> <https://www.zg.ch/behoerden/finanzdirektion/steuerverwaltung/unternehmenssteuerreform-iii>

<sup>15</sup> [http://www.pwc.ch/de/publications/2016/ustr\\_praesentation\\_20160914.pdf](http://www.pwc.ch/de/publications/2016/ustr_praesentation_20160914.pdf)

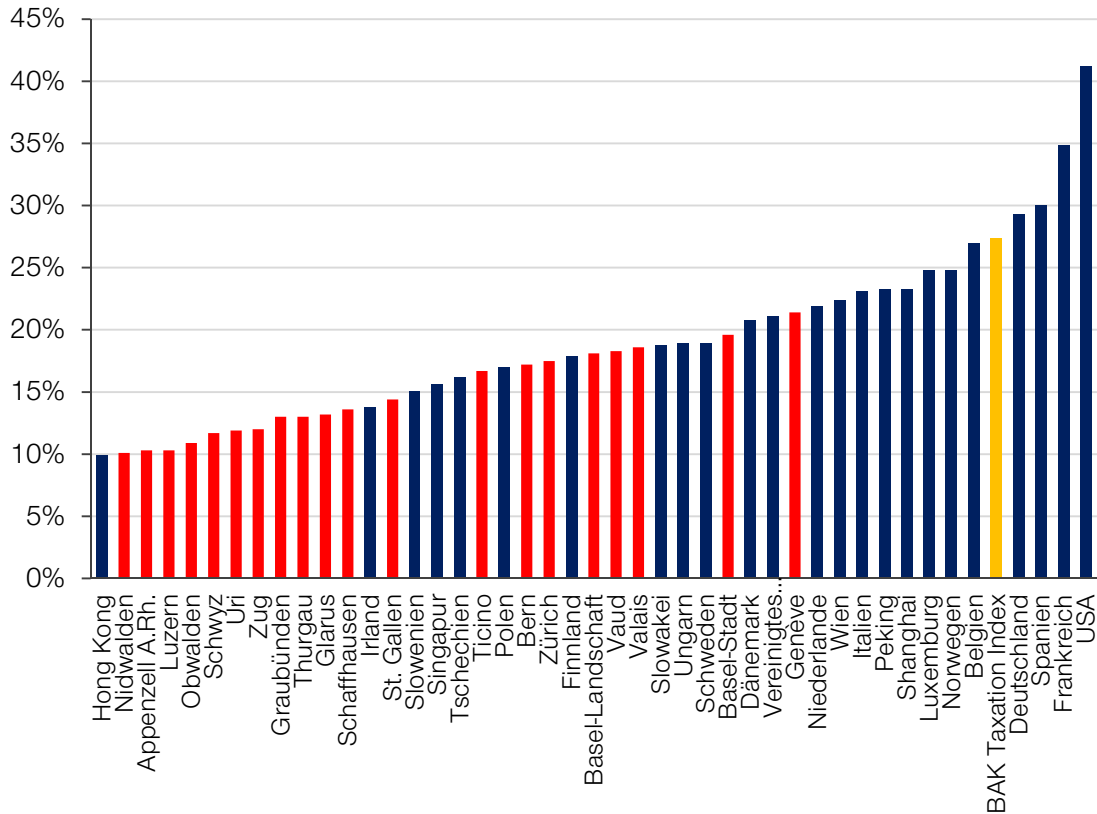
<sup>16</sup> <https://steuern.lu.ch/>

[/media/Steuern/Dokumente/Steuerseminare/2015/Steuerseminar\\_2015\\_Unternehmenssteuerreform\\_III.pdf](/media/Steuern/Dokumente/Steuerseminare/2015/Steuerseminar_2015_Unternehmenssteuerreform_III.pdf)

<sup>17</sup> <ftp://zinc.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp13045.pdf>

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication\\_summary598\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication_summary598_en.htm)

### Effektive Durchschnittssteuerbelastung 2015 in den Kantonshauptorten im internationalen Vergleich (in % des Gewinns)



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten vom ZEW/BAK Basel

### Gewinnsteuersenkungen in LU, SZ, SG, SH und GR führten zu dauerhaften Ausfällen

Dennoch wird im Abstimmungskampf zur USR III damit argumentiert, dass tiefere Gewinnsteuern zwar kurzfristig zu Steuerausfällen führen, sich längerfristig aber rechnen. Diese Behauptung lässt sich empirisch überprüfen. Denn mittlerweile gibt es eine Reihe von Kantonen, welche in den letzten Jahren ihre Steuern gesenkt haben. Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Entwicklung der Gewinnsteuersätze in GR, LU, SH, SZ, SG und TG. Unsere Analyse beschränkt sich auf Deutschschweizer Kantone mit mindestens 25 Mio. Fr. Gewinnsteuereinnahmen, um verzerrende Sondereffekte aus einzelnen Firmen weitgehend auszuschliessen.



## Gewinnsteuersenkungen in den Kantonen (EATR)

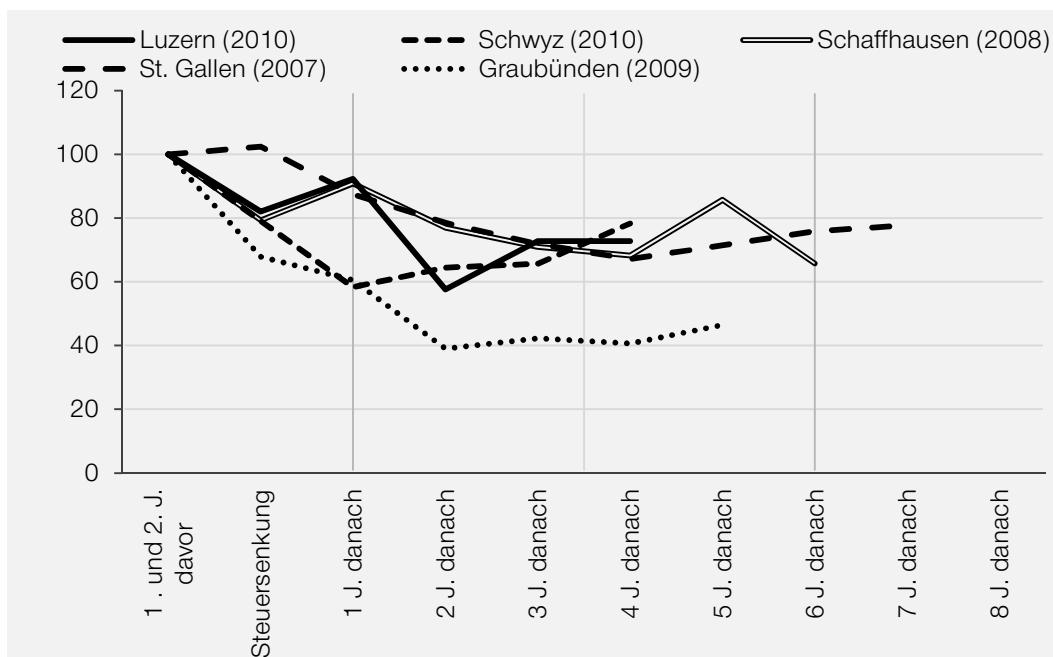
	Vorher	Erste Senkung	Zweite Senkung
Graubünden	23.5% (2007)	14.6% (2009)	13.0% (2010)
Luzern	15.2 % (2009)	13.3% (2010)	10.1% (2012)
Schaffhausen	19.3% (2007)	13.6% (2008)	
Schwyz	15.4% (2009)	11.2% (2010)	
St. Gallen	20.3% (2005)	16.2% (2007)	14.2% (2009)
Thurgau	19.8% (2005)	14.2% (2006)	

Quelle: BAK Basel

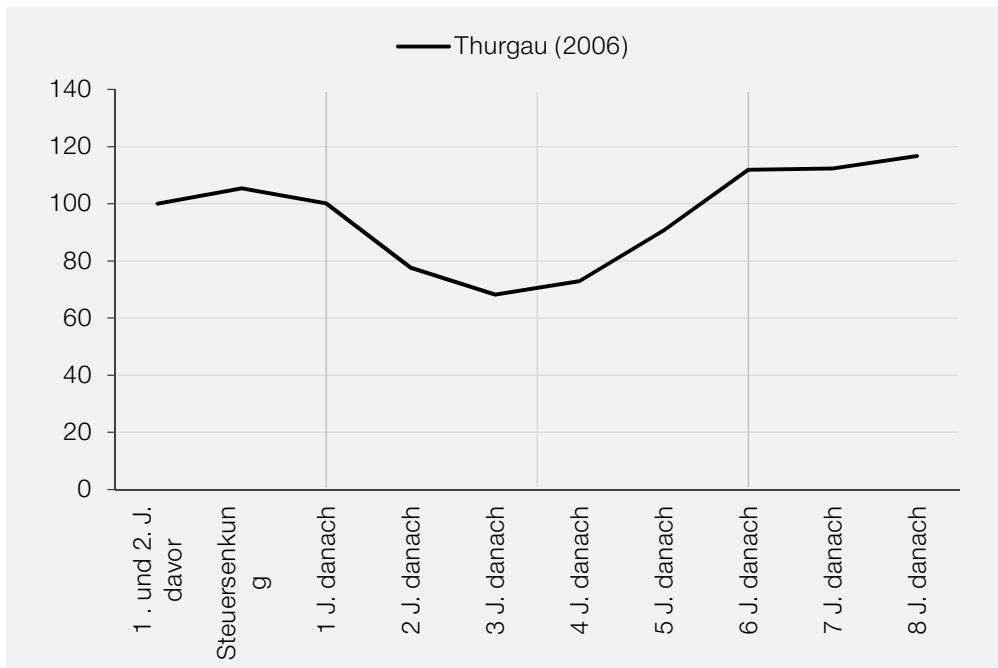
Für diese Kantone liegen mittlerweile Daten bis 2014 vor, so dass die Einnahmenentwicklung bis zu 8 Jahre nach der Steuersenkung untersucht werden kann. Wir vergleichen die kantonalen Gewinnsteuereinnahmen in Prozent des nationalen Bruttoinlandproduktes.<sup>18</sup> Die Grafiken unten zeigen, dass die Steuersenkungen in allen Kantonen mit Ausnahme des Thurgaus zu dauerhaft tieferen Einnahmen geführt haben. Die Gewinnsteuereinnahmen liegen auch Jahre nach der Steuersenkung deutlich unter den Werten davor. Die Steuersenkungen haben sich also auch längerfristig nicht ausgezahlt.

### Gewinnsteuereinnahmen nach Steuersenkung in Prozent des Schweizer BIP

(Mittelwert der beiden Jahre vor der Senkung = 100, Jahr der Steuersenkung in Klammern)



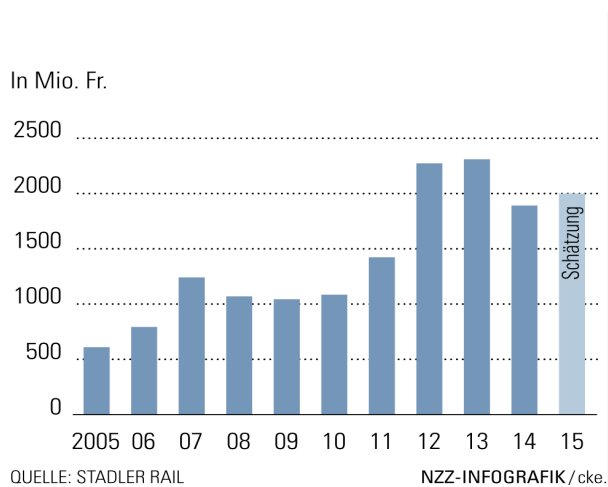
<sup>18</sup> Wir verwenden das nationale BIP als Bezugsgrösse, damit Einnahmenerhöhungen, die durch das allgemeine Wirtschaftswachstum und nicht durch die Gewinnsteuersenkungen bedingt sind, neutralisiert werden. Gleichzeitig würden allfällige (positive) kantonale BIP-Entwicklungen durch die Gewinnsteuersenkungen weiterhin sichtbar bleiben.



Quellen: Berechnungen SGB basierend auf der Finanzstatistik (EFV) und Daten des BFS

Die Entwicklung im Thurgau erfordert eine besondere Betrachtung. Auffällig ist, dass die Steuereinnahmen in den ersten Jahren nach der Senkung zurückgehen, danach aber wieder ansteigen. Daraus aber zu schliessen, dass sich die Steuersenkung gelohnt hat, wäre vorschnell. Wir vermuten, dass der Anstieg der Einnahmen vor allem auf höhere Gewinne der bereits ansässigen Firmen zurückzuführen ist. Namentlich Stadler Rail verzeichnete in den Jahren 2010 und 2011 starke Umsatzzuwächse, die das Ergebnis im Thurgau wesentlich geprägt haben dürften.

### Umsätze von Stadler Rail (gemäss NZZ)



### **Gewinnsteuersenkungen: Rund 3 Mrd. Fr. Ausfälle bei ordentlich besteuerten Firmen**

Die mit Abstand teuerste Massnahme der USR III sind die Senkungen der kantonalen Gewinnsteuersätze. Das ist nicht überraschend. Denn alle Firmen, die Gewinne schreiben, werden davon profitieren. Eine Übersichtsdarstellung des Bundes zu den kantonalen Steuersenkungen geht davon aus, dass der mittlere effektive Steuersatz von heute 19.01 Prozent auf 13.97 Prozent sinken wird. Dieser Steuersatz enthält auch die direkte Bundessteuer von 8.5 Prozent bzw. 7.8 Prozent effektiv. Die Steuern auf Kantons- und Gemeindeebene sinken somit von rund 11.2 auf 6.2 Prozent, was fast einer Halbierung entspricht (-45 Prozent).

Die Kantone und Gemeinden nehmen insgesamt knapp 10 Mrd. Fr. aus Gewinnsteuern ein (9.634 Mrd. Fr. im Jahr 2014). Davon stammen rund 80 Prozent von ordentlich besteuerten Firmen und 20 Prozent von Statusgesellschaften. Die Statusgesellschaften werden aufgrund der Steuererleichterungen beim Statuswechsel, aber auch durch die neuen Steuerlücken (F&E-Überabzug, Patentbox usw.) mit grösster Wahrscheinlichkeit auch Jahre nach Einführung der USR III nicht oder kaum mehr Steuern zahlen. Die ordentlich besteuerten Unternehmen werden hingegen nach der Senkung der Gewinnsteuersätze substanziell weniger Steuern entrichten müssen.

Zahlreiche Kantone haben die Schätzungen zu den Steuerausfällen aus der USR III bereits vorgelegt. Diese Schätzungen betreffen in der Regel die Ausfälle aus allen oder mehreren Massnahmen der USR III. Die finanziellen Auswirkungen der Gewinnsteuersenkungen wurden nicht isoliert publiziert. Man muss daher eine eigene Schätzung vornehmen.

Wie viel eine Steuersenkung kostet, hängt stark von der Reaktion der Unternehmen ab. BAK Basel rechnet in seiner Studie für den Kanton Zürich, dass bei einer Reduktion des Steuersatzes um 1 Prozentpunkt (z.B. von 10 auf 9 Prozent) sich 4 bis 6 Prozent an neuen Unternehmen im Kanton niederlassen. Wobei die Hälfte davon aus anderen Kantonen zuzieht. Für eine Schätzung der Ausfälle aller Kantone ist das irrelevant. Für unsere Schätzungen rechnen wir mit Zuzügen von 1 bis 3 Prozent (pro gesenkter Steuerprozentpunkt). Parameter in dieser Grössenordnung sind in Studien üblich, wie auch die Übersicht über die Bedeutung der Steuern für die Standortwahl zu Beginn des Kapitels zeigt.

Die Ausfälle der Gewinnsteuersenkungen für Kantone und Gemeinden dürften sich unter diesen Annahmen auf jährlich rund 3 Mrd. Fr. belaufen (2.9 bis 3.4 Mrd. Fr.). Das sind rund 40 Prozent der Gewinnsteuereinnahmen aus ordentlich besteuerten Unternehmen.

Hauptprofiteure sind grosse, finanzstarke Firmen. Darunter beispielsweise die Schweizer Niederlassungen der Grossbanken und der Versicherungen. Diese werden heute ordentlich besteuert. Bei den KMU hingegen dürfte sich nicht allzu viel ändern. 52 Prozent der KMU zahlen in der Schweiz nämlich gar keine Gewinnsteuern.

## **5 Schwer abschätzbare Ausfälle aus den Kapitalsteuerermässigungen**

Schwer abzuschätzen sind die Massnahmen im Bereich der Kapitalsteuer. Die Kantone können neu für Eigenkapital, das auf Beteiligungsrechte, Darlehen an Konzerngesellschaften sowie auf Patente und vergleichbare Rechte entfällt, eine Steuerermässigung in der Kapitalsteuer vornehmen. Dadurch erhalten die Firmen einen grossen Steueroptimierungsspielraum. Die BAK-Studie für den Kanton Zürich rechnet mit Ausfällen von rund 40 bis 80 Mio. Fr. jährlich (Kantone und Gemeinden). Das sind rund 10 bis 20 Prozent der Kapitalsteuereinnahmen des Kantons und der Gemeinden. Wenn alle Kantone diese Massnahme einführen, würden die Ausfälle entsprechend hochgerechnet 150 bis 300 Mio. Fr. betragen.



**Die Reihe SGB-Dossier. Bisher erschienen****Titres déjà publiés dans la série Dossier de l'USS**

- 85 Berufliche Vorsorge III. Verwaltungskosten: Bedeutendes Sparpotenzial. März 2012, *avec résumé en français.*
- 86 SGB-Verteilungsbericht. Eine Analyse der Lohn-, Einkommens- und Vermögensverteilung in der Schweiz, *avec résumé en français.* April 2012.
- 87 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2011/2012; Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften. April 2012. *Négociations conventionnelles et salariales 2011/2012 ; un aperçu des secteurs couverts par les syndicats de l'USS. Avril 2012.*
- 88 *Conditions de travail et salaires dans l'horticulture. Août 2012.*
- 89 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2011. Aug. 2012. *Évolution des effectifs des syndicats en 2011. Sept. 2012.*
- 90 Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung nur für eine Minderheit. Zur wirtschaftlichen Lage der Rentner und Rentnerinnen in der Schweiz. September 2012. *Seule une minorité peut maintenir son niveau de vie antérieur. La situation économique des retraités et des retraitées en Suisse. Septembre 2012.*
- 91 Unternehmensbesteuerung: Unternehmen müssen Steuern zahlen – Steuergeschenke für Firmen sind volkswirtschaftlich falsch, *avec synthèse en français.* Oktober 2012
- 92 Der „liberale“ Arbeitsmarkt der Schweiz – Entzauberung eines Mythos. November 2012. *Le marché du travail « libéral » en Suisse – Une démythification. Novembre 2012.*
- 93 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2012/2013. Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften. April 2013. *Négociations conventionnelles et salariales 2012/2013. Un aperçu des secteurs couverts par les syndicats de l'USS. Mai 2013.*
- 94 Halbierte Sozialpartnerschaft in der Schweiz. August 2013. *Le semi-partenariat social en Suisse. Août 2013.*
- 95 GAV in der Schweiz: Probleme, Handlungsbedarf, Lösungen. August 2013. *Les CCT en Suisse : problèmes, mesures requises, solutions. Août 2013*
- 96 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2012. Okt. 2013. *Évolution des effectifs des syndicats en 2012. Oct. 2013.*
- 97 Boni und wachsende Lohnschere. Oktober 2013.
- 98 Der Detailhandel. Schwache Lohnentwicklung trotz Produktivitätsschub, *avec résumé en français.* November 2013.
- 99 Kantonsfinanzen. Fragwürdige, schädliche Sparmassnahmen in den Kantonen. Eine ökonomische Analyse, Dezember 2013 *Finances cantonales. Programmes d'austérité douteux et préjudiciables dans les cantons. Une analyse économique. Décembre 2013*
- 100 Arbeitszeitkontrollieren statt Burnouts kurieren. Mangelhafter Vollzug der Arbeitszeiterfassung in den Kantonen, *avec l'introduction, conclusions et perspectives en français.* Januar 2014
- 101 12. SGB-Frauenkongress vom 15. und 16. November 2013. Gute Arbeit – gutes Leben! Pour de bonnes conditions de travail! Adesso e in futuro! Wir Frauen zahlen eure Krise nicht. April 2014. *12<sup>e</sup> Congrès des femmes de l'USS des 15 et 16.11.2013. Gute Arbeit – gutes Leben! Pour de bonnes conditions de travail ! Adesso e in futuro! Ce n'est pas aux femmes de payer la crise! Avril 2014.*
- 102 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2013/2014 ; Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften. April 2014. *Négociations conventionnelles et salariales 2013/2014; un aperçu des secteurs couverts par les syndicats de l'USS. Avril 2014.*
- 103 Ein starker Service Public – damit die Schweiz funktioniert. Reden der Tagung vom 27.2.2014. April 2014. *Des services publics forts pour une Suisse qui fonctionne ! Les interventions de la journée du 27.2.2014. Avril 2014.*
- 104 Was für die Lohngleichheit zu tun ist. Eine Analyse der Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern und der politischen Gegenmassnahmen. April 2014. *Que faire pour instaurer l'égalité de salaire entre les sexes ? Analyse des différences de salaire entre les femmes et les hommes et contre-mesures politiques. Juin 2014.*
- 105 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2013. Sept. 2014. *Évolution des effectifs des syndicats en 2013. Sept. 2014*
- 106 55. SGB-Kongress vom 23. – 24. Oktober 2014. Positionspapiere und Resolutionen. November 2014. *55<sup>e</sup> Congrès de l'USS des 23 et 24 octobre 2014. Textes d'orientation et résolutions. Novembre 2014.*
- 107 SGB-Verteilungsbericht. Eine Analyse der Lohn-, Einkommens- und Vermögensverteilung in der Schweiz. Januar 2015, *avec résumé en français.*
- 108 Höhere Prämienverbilligungen gegen die Krankenkassen-Prämienlast. Eine Analyse der durchschnittlichen Prämienlast in der Schweiz und Vorschläge für den Ausbau der Prämienverbilligungen. Januar 2015, *avec résumé en français.*
- 109 Un projet européen disputé. Les débats de politique européenne des syndicats depuis les années 70. Mars 2015. *Existe uniquement en français.*
- 110 Vertrags- und Lohn-Verhandlungen 2014/15. *Négociations contractuelles et salariales 2014/15.* Mai 2015.
- 111 Fragwürdige Spar- und Steuerpolitik in den Kantonen. Eine ökonomische Analyse. Juni 2015. *Une politique cantonale d'austérité et fiscale contestable. Analyse économique. Août 2015*
- 112 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2014. Okt. 2015. *Évolution des effectifs des syndicats en 2014. Octobre 2015.*
- 113 Mehr Stellensuchende wegen Leistungsabbau bei den Sozialversicherungen. Dezember 2015. *D'avantage de demandeurs et demandeuses d'emploi à cause du démantèlement des prestations des assurances sociales. Janvier 2016.*
- 114 Fragwürdige Spar- und Steuerpolitik in den Kantonen. Januar 2016. Eine ökonomische Analyse. *Une politique cantonale d'austérité et fiscale contestable. Analyse économique. Janvier 2016.*
- 115 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2015/2016. März 2016. *Négociations conventionnelles et salariales 2015/2016. Mars 2016.*
- 116 Lohnkontrollen – ein Reader. Juni 2016. *25 ans après la Grève des femmes – Les contrôles des salaires. Juin 2016.*
- 117 SGB-Verteilungsbericht 2016. Eine Analyse der Lohn-, Einkommens- und Vermögensverteilung in der Schweiz. Juli 2016. *Rapport 2016 de l'USS sur la répartition des salaires, des revenus et de la fortune en Suisse. Octobre 2016.*
- 118 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2015. Sept. 2016. *Évolution des effectifs des syndicats en 2015. Octobre 2016.*

Nachbestellte Einzelnummern kosten Fr. 4.- pro Exemplar; Umfangreiche Nummern sind teurer, Fr. 10.- (inkl. Porto).

*Chaque commande supplémentaire coûte 4 francs l'exemplaire ; pour les numéros plus volumineux, 10 francs/ex. (frais de port inclus).*

**Bestelltalton:** Einsenden an SGB, z.H. Maria-Rosa d'Alessandris / Kathrin Kohler, Postfach, 3000 Bern 23, Fax 031 377 01 02 oder per e-mail: [info@sgb.ch](mailto:info@sgb.ch)

**Talon de commande :** à envoyer à l'USS, c/o Maria-Rosa d'Alessandris / Kathrin Kohler, c.p., 3000 Berne 23 ; télécopieur 031 377 01 02 ou par e-mail : [info@sgb.ch](mailto:info@sgb.ch)

Ich bestelle folgendes Dossier:

Nr. / N° .....Anzahl Ex. / Nombre d'ex. \_\_\_\_\_

Je commande les Dossiers suivants :

Nr. / N° .....Anzahl Ex. / Nombre d'ex. \_\_\_\_\_

Name, Vorname / Nom, prénom:.....

Strasse / Rue:.....

Ort / Localité:.....