

MEDIENKONFERENZ VOM 19. JANUAR 2017

Daniel Lampart, Sekretariatsleiter SGB und Chefökonom

USR III: rasch Kosten von gegen 4 Milliarden Franken pro Jahr

Die Unternehmenssteuerreform III (USR III) ist die grösste Gewinnsteuersenkung aller Zeiten. Einerseits werden die Gewinnsteuern in der Schweiz flächendeckend um durchschnittlich 45 Prozent sinken (von einem Satz von rund 19 auf 14 Prozent). Andererseits hat die Bundesversammlung mit der zinsbereinigten Gewinnsteuer, dem F&E-Überabzug usw. zahlreiche neue Steuer ausnahmen 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.¹ 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 da-

¹ https://www.estv.admin.ch/dam/estv/fr/dokumente/allgemein/Themen/usr-3/USR-III-Kantone.pdf.download.pdf/USR-III-Kantone_de.pdf

von 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 stuften 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.
- 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.

Massnahme	Geschätzte jährliche Steuerausfälle (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.