

ANALYSE

Bern, 13.12.2016

DI

Steuerausfälle der Unternehmenssteuerreform II: Schätzung

Zusammenfassung

„Es ist Zeit, etwas für die kleinen und mittleren Unternehmen zu tun – für all die Tausenden von Malern, Apothekern, Garagisten, Floristen, Metzgern und und und“, sagte Bundesrat Merz im Abstimmungskampf zur Unternehmenssteuerreform II (USR II). Grossaktionäre würden nicht profitieren. Im Abstimmungsbüchlein zur USR II prognostizierte der Bund Ausfälle bei den Steuern und bei der AHV von etwas mehr als 900 Mio. Fr. bei den direkten Steuern sowie 86-130 Mio. Fr. bei der AHV. Rückblickend zeigt sich klar: Diese Zahlen waren viel zu tief. Die Ausfälle dürften bereits heute ein Vielfaches davon betragen. Bei den direkten Steuern kumuliert über 10 Mrd. Fr. Bei der AHV mehr als 2 Mrd. Fr. Diese werden weiter stark ansteigen, denn bei der Eidg. Steuerverwaltung sind nach wie vor 1230 Mrd. Fr. an Kapitaleinlagen registriert, die steuerfrei ausgeschüttet werden können.

Geschätzte Steuerausfälle der USR II in Mio. Fr. bis 2015

Massnahmen	jährlich	kumuliert
Bund/Kt./Gden.: Teilbesteuerung	450	>3000
Kapitaleinlageprinzip	600-1300	3000-6500
Bund/Kt./Gden.: übr. Massnahmen	527 (gem. Bundesrat)	>3500 (gem. Bundesrat)
Total Steuerausfälle	1577-2227	>9500-13'000

Geschätzte Ausfälle bei der AHV, bis 2015

Massnahmen	jährlich	kumuliert
Total Ausfälle AHV	300-350	2100-2450

¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/10803.pdf>

Übersicht USR II

Die Unternehmenssteuerreform II enthielt eine Reihe von steuerlichen Massnahmen.² Für die Schätzung der Ausfälle konzentrieren wir uns auf die Auswirkungen der

- Einführung der Teilbesteuerung bzw. Teilsatzbesteuerung von Dividenden aus qualifizierten Beteiligungen auf die Einkommenssteuern,
- Einführung der Teilbesteuerung von Dividenden aus qualifizierten Beteiligungen auf die AHV-Beiträge,
- Einführung des Kapitaleinlageprinzips.

Viel zu optimistische Schätzung des Bundesrates vor der Abstimmung

Im Abstimmungsbüchlein³ bezifferte der Bundesrat die maximalen Ausfälle auf etwas mehr als 1 Mrd. Fr., nämlich

- 56 Mio. Fr. für die Reduktion der Dividendenbesteuerung beim Bund,
- 27 Mio. Fr. für die tiefere Besteuerung der Liquidationsgewinne beim Bund,
- 86-130 Mio. Fr. für die AHV aus der tieferen Dividendenbesteuerung,
- Maximal 350 Mio. Fr. aus der tieferen Dividendenbesteuerung bei den Kantonen,
- Maximal 500 Mio. Fr. aus der Anrechnung der Gewinn- an die Kapitalsteuer.

Das Abstimmungsbüchlein suggeriert, dass das die Gesamtausfälle seien. Effektiv dürfte es sich aber um geschätzte jährliche Mindereinnahmen handeln. Ausfälle aus dem Kapitaleinlageprinzip bezifferte der Bundesrat keine. Insbesondere diese Unterlassung wurde später vom Bundesgericht scharf kritisiert. Denn bereits kurze Zeit nach der ausgesprochen knappen Annahme der Reform in der Volksabstimmung musste der Bund eingestehen, dass die Ausfälle wesentlich höher sein werden – insbesondere durch die Ausschüttung von Kapitaleinlagen.

Aktualisierte Schätzung der Steuerausfälle

Eine aktualisierte Schätzung der Steuerausfälle kommt zu erschreckend hohen Zahlen. Statt rund 1 Mrd. Fr. wie der Bundesrat voraussagte, dürfte die USR II ein Vielfaches gekostet haben. Bei den direkten Steuern kumuliert über 10 Mrd. Fr. Bei der AHV mehr als 2 Mrd. Fr. Dabei ist zu berücksichtigen, dass beim Bund nach wie vor 1230 Mrd. Fr. an Kapitaleinlagen registriert sind, die steuerfrei ausgeschüttet werden können. Die Tabelle unten gibt eine Übersicht. Die Details zu den Schätzungen finden sich in den folgenden Abschnitten.

² Eine Übersicht gibt folgendes Dokument der eidg. Steuerverwaltung: <https://www.efd.admin.ch/dam/efd/de/dokumente/alt/steuern/broschueren/unternehmenssteuerreformii.pdf.download.pdf/unternehmenssteuerreformii.pdf>

³ https://www.bk.admin.ch/themen/pore/va/20080224/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuuq2Z6gpJCFdX97g2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--

Geschätzte Steuerausfälle der USR II in Mio. Fr. bis 2015

Massnahmen	jährlich	kumuliert
Bund/Kt./Gden.: Teilbesteuerung	450	>3000
Kapitaleinlageprinzip	600-1300	3000-6500
Bund/Kt./Gden.: übr. Massnahmen	527 (gem. Bundesrat)	>3500 (gem. Bundesrat)
Total Steuerausfälle	1577-2227	>9500-13'000

Geschätzte Ausfälle bei der AHV, bis 2015

Massnahmen	jährlich	kumuliert
Total Ausfälle AHV	300-350	2100-2450

Kapitaleinlageprinzip

Am 30. November 2016 beliefen sich die der Eidgenössischen Steuerverwaltung ESTV gemeldeten Kapitaleinlagen auf ungefähr 1230 Mrd. Fr. (Antwort des Bundesrates auf Frage 16.5595 von NR Kiener Nellen)⁴. : Gemäss Eidg. Steuerverwaltung erfolgt der überwiegende Teil der Ausschüttungen konzernintern, was praktisch keine steuerlichen Auswirkungen hat. Ein kleiner Teil wird jedoch steuerfrei an inländische natürliche Personen ausgeschüttet.

Detaillierte Informationen über die Ausschüttung gibt es nur für die kotierten Gesellschaften. Die Zahlen werden u.a. im MarketCap Report⁵ der Bank Vontobel publiziert. Seit 2011 nahmen die SPI-Firmen folgende Ausschüttungen aus Kapitaleinlagen vor:

Jahr	Ausgeschüttete Kapitaleinlagen (Mrd. Fr.)
2011	11.095
2012	10.541
2013	11.775
2014	13.274
2015	13.904

Gemäss einer Zusammenstellung der Zeitung Finanz und Wirtschaft verfügen die SPI-Firmen noch über 65.54 Mrd. Fr. an weiteren, ausschüttbaren Kapitaleinlagen⁶. In Bezug auf die übrigen, nicht-kotierten Firmen hat der Bund im Bericht zum Voranschlag 2013 von einer Ausschüttung von rund 20 Mrd. Fr. gesprochen. Davon seien aber nur 500 Mio. Fr. „Ersatzdividenden“ – d.h. Ausschüttungen in der Höhe der Dividenden in den Vorjahren. Dieser Wert scheint eher tief, doch wegen dem so genannten Steuergeheimnis können wir diese Angabe nicht weiter überprüfen.

⁴ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20165595>

⁵ <https://www.vontobel.com/INT/Download/AssetStore/bc98d750-0ac5-45fe-9c96-b31d48eb32fb/Vontobel-Corporate-Finance-MarketCap-Report-2016.pdf>

⁶ http://www.fuw.ch/wp-content/uploads/2015/09/G_S6_Gri_Ausschüttungen_NEU.pdf

Die ESTV geht davon aus, dass rund 10 Prozent davon an natürliche Personen im Inland ausgeschüttet werden. Diese Annahme mag für die Credit Suisse zutreffend sein. Für Glencore, sowie wohl auch die Zurich u.a., welche ebenfalls Milliarden ausgeschüttet haben, ist sie wohl zu tief. Wir rechnen im höheren Szenario mit 15 Prozent.

Bei den Ausfallschätzungen unterstellt die ESTV einen Grenzsteuersatz bei der Einkommenssteuer von 30 Prozent. Sie geht zudem davon aus, dass 10 Prozent der Verrechnungssteuer nicht zurückgefordert wird. Alternativ rechnen wir mit einer „Sockelsteuer“ von 15 Prozent⁷. Das ergibt folgende Schätzungen für die Ausfälle.

Steuerausfälle aus dem Kapitaleinlageprinzip – Bund, Kantone, Gemeinden (in Mio. Fr.)

	SPI-Firmen		übrige Firmen		Total	
	tiefere Schätzung*	höhere Schätzung**	tiefere Schätzung*	höhere Schätzung**	tiefere Schätzung*	höhere Schätzung*
2011	541	1081	33	49	573	1130
2012	514	1027	35	53	549	1080
2013	574	1148	37	56	611	1203
2014	646	1293	41	62	688	1355
2015	678	1356	44	66	722	1422

Tiefere Schätzung: 3/4 der Ausschüttung als „Ersatzdividende“, 10% inländische Privataktionäre, 10% VST-Sockel; höhere Schätzung: 15% inländische Privataktionäre, 15% VST-Sockel; übrige Firmen: 500 Mio. Fr. Ausschüttung 2011, in den Folgejahren Wachstum analog SPI-Firmen.

Im Durchschnitt über die letzten fünf Jahre ergibt das jährliche Steuerausfälle von rund 600 bis 1300 Mio. Fr. aufgrund des Kapitaleinlageprinzips.

Teilbesteuerung

Nach der Abstimmung zur USR II waren vor allem die Ausfälle aus dem Kapitaleinlageprinzip im Fokus. Neuschätzungen der Einnahmeneinbussen aus der Teilbesteuerung der Dividenden sind uns nicht bekannt.

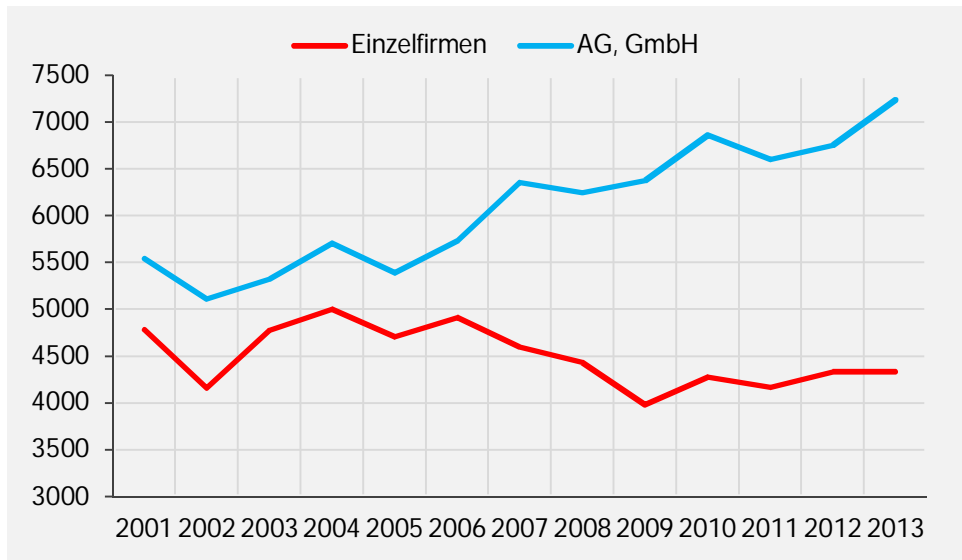
Einnahmenausfälle für Staat und Sozialversicherungen ergeben sich,

- wenn Bund und Kantone die Dividendeneinkommen tiefer besteuern (z.B. zu 60 statt zu 100 Prozent),
- wenn sich im Betrieb erwerbstätige Firmeneigentümer vermehrt Dividenden ausschütten statt Lohn beziehen,
- wenn Einzelfirmen (Ärzte, Anwälte u.a.) in Kapitalgesellschaften umgewandelt bzw. vermehrt Kapitalgesellschaften gegründet werden und die Erträge aus der Geschäftstätigkeit als Dividenden ausgeschüttet werden.

Leider gibt es keine ausreichend detaillierte Daten, um diese Verhaltensweisen präzise zu analysieren. Doch beispielsweise die Substitution von Einzelfirmen durch Kapitalgesellschaften ist statistisch ab 2007/2008 klar erkennbar.

⁷ http://www.ub.unibas.ch/digi/a125/sachdok/2012/BAU_1_5763723.pdf

Neugründungen von Firmen mit weniger als 5 Vollzeitstellen



Ausfälle bei der AHV

Der SGB hat bereits kurz vor der Volksabstimmung zur USR II mit einer Methode der ESTV geschätzt, dass die AHV nicht 86 bis 130 Mio. Fr., sondern eher 200 bis 250 Mio. Fr. verlieren wird. Diese Schätzungen konnten von der ESTV trotz mehreren Versuchen nicht widerlegt werden. Allerdings betrachteten sie nur die Steueroptimierung der Eigentümer von Kapitalgesellschaften. Indem sich diese Dividenden statt Lohn auszahlen. Die Verlagerung von Einzelfirmen zu Kapitalgesellschaften war nicht berücksichtigt.

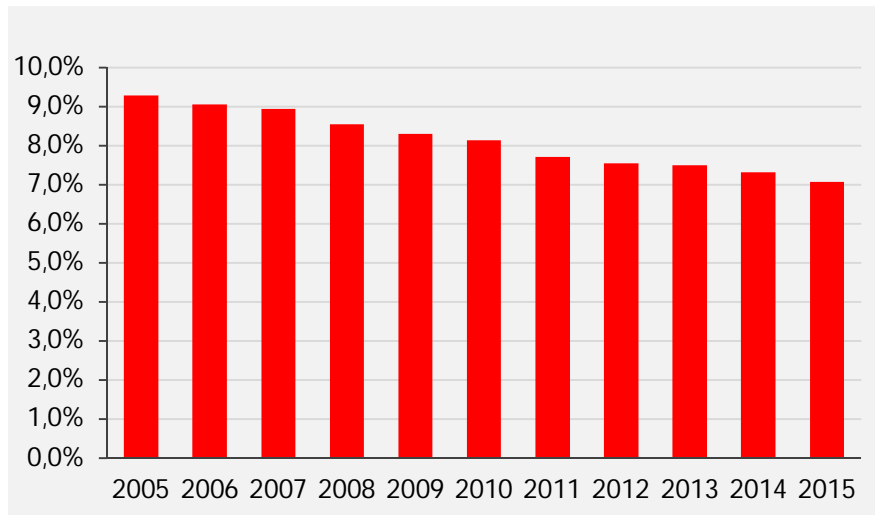
Vor Einführung der USR II zahlten die Selbständigerwerbenden rund 2.2 Mrd. Fr. an AHV-Beiträgen. Die bestverdienenden 10 Prozent kamen vor Einführung der USR II für mehr als ein Viertel davon auf.⁸ Das ergibt einen mittleren Lohn von rund 160'000 Fr. Gründen diese eine AG und zahlen sich neu noch 120'000 Fr. Lohn aus, so führt das zu AHV-Ausfällen in der Grössenordnung von 100 Mio. Fr.

Dass diese Zahl nicht unplausibel ist, zeigt die Entwicklung der Selbständigenbeiträge bei der AHV. Seit der Einführung der USR II ist ihr Anteil an den gesamten AHV-Beiträgen von rund 9 auf etwas über 7 Prozent gesunken (s. die Grafik unten).

Insgesamt führte die USR II bei der AHV somit zu grob geschätzt 300 bis 350 Mio. Fr. weniger Einnahmen.

⁸ BFS (2006): Selbständige Erwerbstätigkeit in der Schweiz.

Anteile Selbständigenbeiträge an Total der AHV-Beiträge



Ausfälle bei den Einkommenssteuern von Bund, Kantonen und Gemeinden

Der Bund prognostizierte 349 Mio. Steuerausfälle durch die Teilbesteuerung der Dividendeneinkommen für Kantone und Gemeinden (jährlich). Zugrunde lag die Annahme, dass die damals noch 13 Kantone ohne Dividenden-Teilbesteuerung die Bundesregelung von 60 Prozent übernehmen würden. Eine Übersicht über diese Kantone zeigt jedoch, dass grosse Kantone wie Bern, Zürich oder Baselstadt tiefere Teilbesteuerungssätze von 50 Prozent einführten. Einzig Waadt ging mit 70 Prozent weniger weit.

Teilbesteuerung/Teilsatzbesteuerung der Kantone mit Einführung ab 1.1.2008 in Prozent

AR: 40; BE: 50; BS: 50; FR: 50; GE: 60; JU: 60; NE: 60; SO: 60; TI: 60; VD: 70; VS: 60; ZH: 50⁹

Bereits aufgrund dieser Tatsache waren die Schätzungen des Bundes zu optimistisch. Grob geschätzt dürfte der Bund gegen 50 Mio. Fr. zu tief gelegen haben. Bereits im Kanton Zürich dürfte die Einführung eines Satzes von 50 statt 60 Prozent zu Mindereinnahmen von rund 20 bis 30 Mio. Fr. geführt haben. Denn er rechnet, dass die Erhöhung der Teilbesteuerung im Rahmen der USR III von 50 auf 60 Prozent Mehreinnahmen von 20 bis 30 Mio. Fr. für Kanton und Gemeinden bringt. Der Kanton Baselstadt erwartet rund 30 Mio. Fr. Mehreinnahmen bei einer Erhöhung von 50 auf 80 Prozent.

⁹ https://www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/allgemein/Dokumentation/Publikationen/dossier_steuerinformationen/d/Die%20Einkommenssteuer%20natuerlicher%20Personen%20gesamter%20Text.pdf.download.pdf/d_einkommenssteuer_np_gesamt_d.pdf