

Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Unternehmenssteuerreform III

Eine makroökonomische Wirkungsanalyse
im Auftrag von economiesuisse

Executive Summary

Januar 2017



Herausgeber

BAK Basel Economics AG

Ansprechpartner

Michael Grass

Geschäftsleitung, Leiter Marktfeld Wirkungsanalyse

T +41 61 279 97 23, michael.grass@bakbasel.com

Marc Bros de Puechredon

Geschäftsleitung, Leiter Marketing, Akquisition und Kommunikation

T +41 61 279 97 25, marc.puechredon@bakbasel.com

Redaktion

Michael Grass

Valentin Schubert

Beat Stamm

Jonas Stoll

Adresse

BAK Basel Economics AG

Güterstrasse 82

CH-4053 Basel

T +41 61 279 97 00

F +41 61 279 97 28

info@bakbasel.com

www.bakbasel.com

Copyright © 2017 by BAK Basel Economics AG

Alle Rechte vorbehalten

Executive Summary

Ausgangslage

Unternehmen mit kantonalem Steuerstatus haben eine beträchtliche fiskalische Bedeutung. Im Jahr 2013 entsprachen die Einnahmen des Bundes von Unternehmen mit kantonalem Steuerstatus rund der Hälfte aller Gewinnsteuereinnahmen, für Kantone und Gemeinden beträgt der Anteil (inkl. Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer) im Durchschnitt geschätzte 20 Prozent. In einzelnen Kantonen liegt der Anteil aber deutlich höher bei über 50 Prozent.

Die gegenwärtige Praxis der steuerlichen Privilegierung ausländischer Erträge von Statusgesellschaften in der Schweiz wird allerdings international seit Jahren kritisiert. Mit der Unternehmenssteuerreform III (USR III) soll die internationale Akzeptanz wieder hergestellt werden. Die USR III soll zudem sicherstellen, dass die Schweiz auch in Zukunft über ein wettbewerbsfähiges Unternehmenssteuersystem verfügt und die finanzielle Ergiebigkeit der Gewinnsteuern für Bund, Kantone und Gemeinden weiterhin gegeben ist.

Während die fiskalischen Auswirkungen der USR III bzw. ihres Scheiterns in den meisten Kantonen bereits eruiert wurden und auch auf der gesamtschweizerischen Ebene entsprechende Untersuchungen durchgeführt wurden, besteht hinsichtlich der gesamten volkswirtschaftlichen Bedeutung der USR III noch eine Informationslücke. Diese Informationslücke soll mit der vorliegenden Studie geschlossen werden.

Die USR III sichert die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz

Für international ausgerichtete Unternehmen sind heute dank den steuerlichen Sonderregeln der Statusgesellschaften nicht nur die Schweizer Tiefsteuerkantone sehr kompetitiv, sondern auch solche, die bei der ordentlichen Besteuerung lediglich im internationalen Mittelfeld rangieren. Mit der USR III werden die kantonalen Steuerstatus und zwei Steuermodelle des Bundes abgeschafft. Den bisher gesondert besteuerten Unternehmen droht damit ohne weitere steuerpolitische Massnahmen eine substantielle Erhöhung der Steuerbelastung. Den Kantonen droht damit der Verlust der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit.

Um den Steuerschock infolge des Wegfalls des heutigen Steuerstatus zu mildern, schafft die USR III eine Reihe von steuerpolitischen Instrumenten, welche die Kantone flexibel einsetzen können. Im Zentrum stehen steuerpolitische Instrumente, welche hauptsächlich zum Ziel haben, die Innovationstätigkeit von Unternehmen in der Schweiz steuerlich zu fördern (Patentbox, erhöhte Abzüge für F&E-Aufwendungen). Als drittes Kernelement der USR III ist die Einführung eines fiktiven Zinsabzugs auf dem überschüssigen Eigenkapital (NID) vorgesehen.

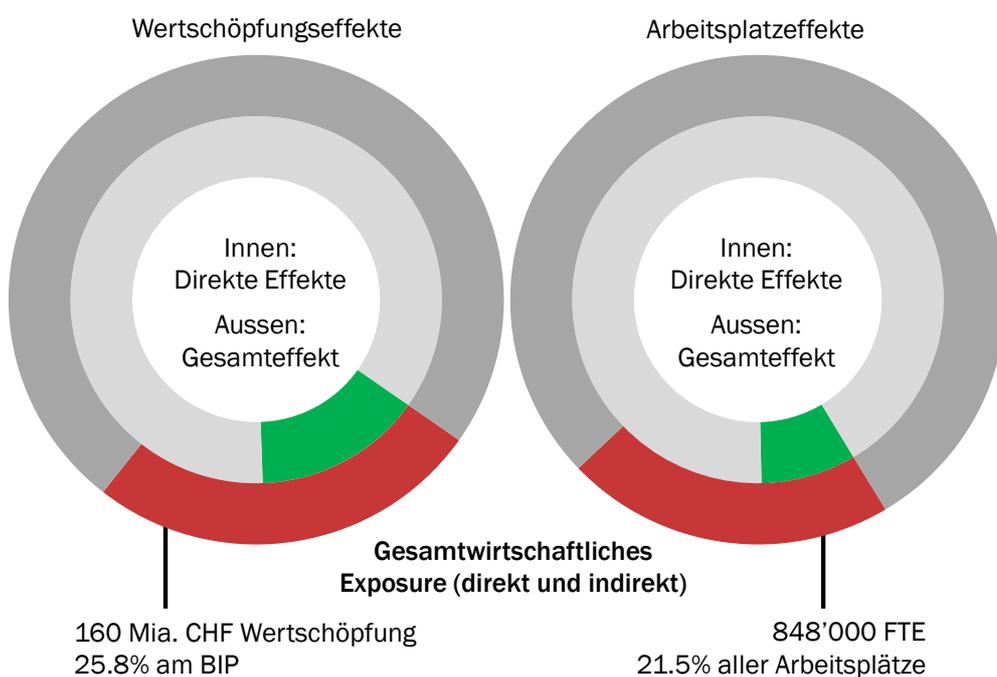
Mit der Einführung der neuen steuerlichen Massnahmen wird nur ein Teil der mobilen Erträge weiterhin von steuerpolitischen Massnahmen begünstigt. Deshalb können die Kantone darüber hinaus die ordentlichen Gewinn- und Kapitalsteuersätze senken, um mögliche Abwanderungseffekte bei jenen hoch-mobilen Unternehmen zu verhindern, die sich nicht für die Instrumente der USR III qualifizieren. Die finanzielle Unterstützung des Bundes (vertikale Ausgleichsmassnahmen) und die Anpassung des Ressourcenausgleichs leisten einen Beitrag dazu, dass die Kantone hinsichtlich der Einnahmefälle entlastet werden können, die ihnen durch die Senkung der ordentlichen Gewinnsteuersätze entstehen.

Welchen Wert hat die Erhaltung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit?

Mit der USR III kann die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit aufrechterhalten und ein Grossteil der heute gesondert besteuerten Unternehmen am Standort gehalten werden. Das sichert Wertschöpfung und Arbeitsplätze und davon profitieren neben der Bevölkerung auch die Sozialversicherungen in Form von Beiträgen und die öffentliche Hand in Form weiterer Steuererträge. Die USR III kompensiert also nicht nur die Statusgesellschaften für den Verlust der Sonderbesteuerung, sondern bringt auch einen volkswirtschaftlichen Nutzen mit sich.

In einem ersten Schritt stellen wir die Frage, wie hoch dieser volkswirtschaftliche Nutzen ausfällt. Das Ergebnis ist beeindruckend: Insgesamt sichert eine erfolgreiche Umsetzung der USR III direkt geschätzte 91 Mia. CHF bei rund 7'000 in die Analyse mit einbezogenen Unternehmen. Hierbei handelt es sich entweder um hochmobile Unternehmen oder um Grossunternehmen aus den Hoch- bzw. Spitzentechnologiesegmenten der Schweizer Industrie.

Abb.: Der Nutzen der Erhaltung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit



Quelle: BAKBASEL

Unter Berücksichtigung makroökonomischer Multiplikatoreffekte bei anderen inländischen Unternehmen kommen die Modellrechnungen auf eine gesamte Bruttowertschöpfung von rund 160 Mia. CHF und 848 Tsd. Arbeitsplätze. Mit anderen Worten: Beim Umbau des Schweizer Steuersystems steht rund ein Viertel des Schweizer BIPs und jeder fünfte Arbeitsplatz auf dem Spiel.

Was passiert bei einem Scheitern der USR III?

Es ist ungewiss, ob und bis wann bei einer Ablehnung der USR III in der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 eine Alternativlösung erzielt werden kann, welche die zentralen Elemente der USR III (bspw. die fiskalischen Anreize von Innovationsaktivitäten) beibehält. Die im ersten Schritt quantifizierten Effekte der USR III stellen deshalb nicht die Differenz zu einer allfälligen alternativen Reform dar, sondern vielmehr das maximale Verlustpotenzial (Exposure) bei einem Scheitern.

Es ist zwar a priori nur schwer vorherzusagen, wie schnell bei einem Scheitern der USR III eine alternative Reform zur Abstimmung gebracht werden könnte, und wie diese Lösung konkret aussehen könnte. Sicher ist jedoch,

- dass es aufgrund des Drucks seitens der EU und der OECD keine Alternative zur Abschaffung der Steuerstatus gibt,
- dass die zeitliche Verzögerung eine längere Planungs- und Rechtsunsicherheit für Unternehmen mit sich bringen würde,
- dass die Schweiz bei einer alternativen Reform für manches international tätige Grossunternehmen in Bezug auf die Steuerbelastung an Attraktivität einbüßen würde,
- dass gleichzeitig in anderen Ländern der Steuerwettbewerb im Bereich der Unternehmenssteuern nicht still steht, sondern andere Standorte sich in der Zwischenzeit relativ zur Schweiz verbessern würden.

Szenarioanalyse

Wie genau eine alternative Lösung bei einem Scheitern der USR III aussehen würde und wann es zu einer Einigung käme, ist a priori nicht vorhersehbar und im Rahmen einer makroökonomischen Analyse ohnehin kaum modellierbar. In der vorliegenden Szenarioanalyse wird deshalb auch darauf verzichtet, ein exakt spezifiziertes und intertemporal ausdifferenziertes aber hochgradig spekulatives Szenario einer alternativen Steuerreform zu simulieren.

Ziel der Szenarioanalyse ist es vielmehr, die Grössenordnung der volkswirtschaftlichen Effekte abzuschätzen, die unter gewissen Annahmen möglich sind. Hierfür werden bewusst zwei hypothetische Szenarien unterstellt, die in der Realität kaum genauso eintreffen werden, aber aufzeigen, welcher Schaden kurzfristig entstehen kann und welche Verluste mittel- bis langfristig möglich sind.

Kurzfristig drohender Verlust bei einem Scheitern der USR III

Alles in allem wird es bei einem Scheitern der USR III auch kurzfristig zu gewissen Verlusten kommen:

- Erstens forciert die Planungs- und Rechtsunsicherheit bei Schweizer Unternehmen den Ausbau von Standorten im Ausland anstatt in der Schweiz.
- Zweitens wird die Ansiedlungsdynamik neuer Unternehmen aus dem Ausland in einem solchen Szenario sinken.
- Drittens wird es auch zu gewissen Abwanderungen oder Teilverlagerungen kommen. Am stärksten werden diese Reaktionen bei den stark international verflochtenen und als hoch-mobil eingestuften Unternehmen ausfallen.

Die Modellsimulationen zeigen, dass alleine durch den Wegzug der hoch mobilen Unternehmen ein BIP-Verlust von rund 34 Mia. CHF oder 5.6 Prozent möglich ist, verbunden mit dem Verlust von rund 190'000 Arbeitsplätzen (-4.9%). Die Arbeitnehmerehmereinkommen sanken um 5.5 Prozent. Damit verlören Bund, Kantone und Gemeinden 2.7 Mia. CHF alleine bei der Einkommenssteuer und auch die Sozialversicherungen (-5.1 Mia. CHF) müssten bei einem Scheitern im Vergleich zu einem Szenario mit USR III substantielle Einnahmeverluste hinnehmen.

Tab.: Kurzfristig drohende Verluste bei einem Scheitern der USR III

	Einheit	absolut	in % der gesamten Volkswirtschaft
Bruttowertschöpfung	[Mio. CHF]	-34'324	-5.6
Arbeitsplätze	[FTE]	-193'914	-4.9
Bruttolöhne und Gehälter	[Mio. CHF]	-20'037	-5.5
Versicherungssysteme (AHV, IV, EO, ALV, BVG)	[Mio. CHF]	-5'114	-5.6
Einkommenssteuern (Bund, Kantone, Gemeinden)	[Mio. CHF]	-2'680	-4.8

Quelle: BAKBASEL

Bei einem Scheitern der USR III muss davon ausgegangen werden, dass zumindest ein Teil dieser Effekte eintreten würde. Selbst mit der Aussicht auf eine alternative und die Attraktivität erhaltende Steuerreform wird die Bereitschaft, diese abzuwarten, nur bei einem Teil der hochmobilen Unternehmen vorhanden sein. Dies gilt insbesondere für solche, die von der absehbaren Alternativreform nur mit Unsicherheit profitieren können. Nicht zu unterschätzen wäre bei einer Ablehnung auch eine mögliche negative Signalwirkung für den Standort: Stabilität, Sicherheit und Verlässlichkeit ist ein zentraler Standortfaktor bei dem sich die Schweiz bisher von vielen Konkurrenzstandorten abheben konnte. Bei einer Ablehnung der Reform und der damit verbundenen Rechtsunsicherheit, droht dieser Standortvorteil verloren zu gehen.

Mittel- bis langfristige Effekte

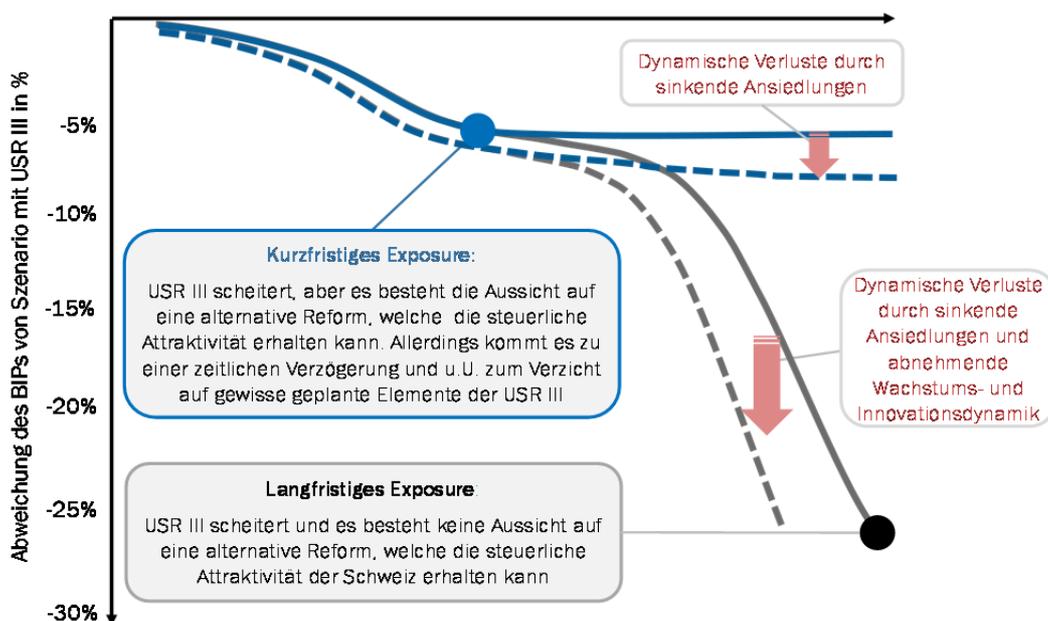
Wie hoch weitere Verlagerungseffekte ausfallen würden, hängt einerseits von den konkreten Elementen einer solchen Alternativreform ab, andererseits davon, wie schnell eine Einigung für eine Alternativreform erzielt werden kann. Es besteht jedoch kein Zweifel daran, dass die EU und die OECD ein Aufschieben bei der Reform nicht hinnehmen würden. Im schlimmsten Fall würde die Schweiz auf der schwarzen Liste der EU und der OECD landen, mit gravierenden negativen Konsequenzen für zahlreiche Unternehmen.

Der Zeitfaktor spielt auch deshalb eine Rolle, weil mittel- bis langfristig auch scheinbar weniger mobile Unternehmensstandorte durchaus verschiebbar sind. Je länger die Planungsunsicherheit andauert und je stärker die Unternehmen auch in anderen Ländern von ähnlichen fiskalischen Anreizsystemen profitieren könnten, umso wahrscheinlicher werden Abwanderungsbewegungen oder zumindest Teilverlagerungen auftreten.

Einordnung

In einer statischen Betrachtung hat man je nach zeitlichem Verlauf, Reaktion der EU und mittelfristigen Verlagerungstendenzen ein kurzfristiges Verlustpotenzial von 5.6 Prozent des BIPs, langfristig ist ohne adäquate Alternativreform bei einem Scheitern der USR III ein Verlust von bis zu 26 Prozent möglich. In der Realität wird das mittel- bis langfristige Exposure zwischen den beiden Referenzpunkten Prozent liegen.

Abb.: Szenarioanalyse: BIP-Verlust bei einem Scheitern der USR III



Quelle: BAKBASEL

Dynamische Effekte

Das berechnete langfristige Verlustpotenzial von 160 Mia. CHF und rund 848 Tsd. Arbeitsplätzen erscheint sehr hoch und widerspiegelt die sehr hohe Bedeutung der internationalen Unternehmen für die Schweiz. Zwar kann dem entgegengehalten werden, dass selbst in einem Szenario, in dem keine adäquate Alternativreform erzielt werden kann, die Grossunternehmen aus der Spitzentechnologie auch mittelfristig nicht ihr gesamtes Unternehmen verlagern würden. Vielleicht wird es aber anstatt dessen zunächst zu Verlagerungen von Teilen der Wertschöpfungskette kommen.

Noch stärker auswirken dürfte sich aber langfristig, dass künftige Erweiterungsinvestitionen der betroffenen Unternehmen zunehmend im Ausland stattfinden würden. In einer dynamischen Betrachtung relativiert sich auch die Grössenordnung: Unternehmen der Spitzentechnologie sind in der Lage, ihre nominale Wertschöpfung innerhalb von rund 15 Jahren in etwa zu verdoppeln. Hierfür ist ein jährliches Wachstum von ca. 5 Prozent notwendig, was in etwa dem durchschnittlichen (nominalen) Wachstum der High-Tech-Industrie zwischen 1996 und 2016 entspricht. Findet dieses Wachstum hauptsächlich im Ausland anstatt im Inland statt, dann resultieren für die Schweiz entsprechend hohe Wertschöpfungs- und Arbeitsplatzverluste.

Auch die Ansiedlungsdynamik wird bei einem Scheitern der USR III vermutlich deutlich an Schwung verlieren. Wie stark sich die Ansiedlung ausländischer Unternehmen langfristig auf das Wirtschaftswachstum niederschlägt, zeigt die Vergangenheit: Zwischen 2004 und 2015 ging rund ein Fünftel des Wirtschaftswachstums auf das Konto der multinationalen Unternehmen. Im Jahr 2015 stellten diese jeden elften Arbeitsplatz der Schweiz und standen für rund 12 Prozent des Schweizer Bruttoinlandsprodukts. Unter Berücksichtigung von Multiplikatoreffekten kommen die Modellberechnungen auf einen Anteil von 20 Prozent des BIPs und 19 Prozent aller Arbeitsplätze.

Aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge sind die meisten Analysen zur USR III statischer Natur und berücksichtigen deshalb nicht, dass es mit den neuen steuerpolitischen Instrumenten langfristig zu Anpassungsreaktionen in der Wirtschaft kommen wird. Solche dynamischen Effekte könnten sich mit der USR III bspw. auch in Form einer Innovationsdividende ergeben, denn durch die Einführung der Patentbox sowie der fakultativen Inputförderung in Form von F&E-Abzügen dürfte die Innovationstätigkeit der Schweizer Unternehmen tendenziell gestärkt werden, was sich positiv auf Produktivität, Wachstum und Wohlstand auswirken wird.

Fazit: Das Wichtigste in Kürze

- Die steuerliche Attraktivität für internationale Konzerne hat den Wirtschaftsstandort Schweiz in den vergangenen 20 Jahren gestärkt und substantiell zu Wachstum und Wohlstand beigetragen. Davon hat die gesamte Volkswirtschaft profitiert: sowohl Statusgesellschaften als auch ordentlich besteuerte Unternehmen, aber auch der Staat und die Bevölkerung.
- Schätzungen zeigen, dass in der vergangenen Dekade rund ein Fünftel des Wirtschaftswachstums direkt auf das Konto der multinationalen Unternehmen geht, die mittlerweile jeden elften Arbeitsplatz stellen und rund 12 Prozent der Wirtschaftskraft ausmachen. Berücksichtigt man zusätzlich, in welcher Höhe andere inländische Unternehmen von diesen Unternehmen profitieren, ergibt sich ein Gesamteffekt von 20 Prozent des BIPs und 19 Prozent der Beschäftigung.
- Aufgrund des internationalen Drucks ist ein Umbau des Schweizer Steuersystems unvermeidbar. Dabei steht langfristig (ohne Ersatzmassnahmen) rund ein Viertel des Schweizer BIPs und jeder fünfte Arbeitsplatz auf dem Spiel. Soviel ist der Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit durch die USR III gemäss den Modellberechnungen gesamthaft wert.
- Analysen zur fiskalischen Nachhaltigkeit zeigen, dass Schweizer Kantone im Gegensatz zur Mehrheit der EU-Länder eine zukunftsfähige Finanzpolitik aufweisen und deshalb auch über die notwendigen Spielräume verfügen, um auch längerfristig ein international attraktives Steuerniveau anbieten zu können.
- Die USR III führt eine international akzeptierte Unternehmensbesteuerung ein und versetzt die Kantone mit einem umfangreichen und differenzierten Instrumentarium in die Lage, ihre steuerliche Wettbewerbsfähigkeit aufrecht zu erhalten und damit ihre fiskalische Basis abzusichern.
- Während die heutigen Statusgesellschaften mit der erfolgreichen Umsetzung der USR III im Durchschnitt etwas höher besteuert werden dürften als heute, werden bislang ordentlich besteuerten Unternehmen teilweise spürbar entlastet. Hierbei handelt es sich um zahlreiche Schweizer Unternehmen, die zumindest einen Teil dieser steuerlichen Entlastung wieder hier in der Schweiz investieren und damit den hiesigen Wirtschaftsstandort stärken werden.
- Auch KMU, die im Wirtschaftskreislauf häufig in der Rolle des Zulieferers fungieren, profitieren von solchen Effekten. Insgesamt dürften bei KMU trotz partieller Zusatzbelastungen (bspw. Teilbesteuerung der Dividenden) die positiven Effekte einer erfolgreichen Umsetzung überwiegen.
- Bei einem Scheitern der USR III stünden Zehntausende von Arbeitsplätzen auf dem Spiel. Alleine das kurzfristige Verlustpotenzial bei einer Abwanderung der hochmobilen Unternehmen liegt bei einem BIP-Rückgang von 5.6 Prozent (34 Mia. CHF). Damit verbunden wäre ein Abbau von 194 Tsd. Arbeitsplätzen.
- Ohne adäquate Alternativreform droht mittel- bis langfristig ein noch deutlich stärkerer Verlust.

- Beim Staat kommt es zu substantziellen Einnahmefällen, die grösstenteils von der Bevölkerung getragen werden müssten. Auch hier sind die langfristig drohenden Folgen deutlich stärker als die kurzfristig drohenden Ausfälle. Zudem käme es auf Seiten des Staates in einem kontraktiven Szenario zu einer Doppelbelastung, da nicht nur die Einnahmen zurückgingen, sondern gleichzeitig die Ausgaben tendenziell ansteigen würden.
- Die Modellberechnungen ergeben, dass bei den obligatorischen Sozialversicherungen (AHV, IV, EO, ALV) alleine kurzfristig ein Beitragsausfall von 2.5 Mia. CHF droht. In der zweiten Säule der Altersvorsorge (BVG) beträgt der drohende Verlust 2.6 Mia. CHF. Bei Bund, Kantonen und Gemeinden drohen kurzfristig Ertragsausfälle bei der Einkommenssteuer in Höhe von 2.7 Mia. CHF.
- Die USR III stellt nicht nur einen wesentlichen Baustein für die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts dar, sondern verschiebt darüber hinaus mit der Abschaffung der Steuerstatus und der Einführung fiskalischer Anreize für Innovation den steuerpolitischen Fokus in Richtung substanzstarker Unternehmen, die eine zentrale Rolle für die Schweizer Wirtschaft spielen. Ohne die Unternehmen der Hoch- und Spitzentechnologie wäre die Schweizer Industrie schon heute kaum noch wettbewerbsfähig.
- Bisherige Analysen beschränken sich i.d.R. auf statische Überlegungen und blenden dynamische Anpassungsreaktionen aus. Solche dynamischen Effekte könnten sich mit der USR bspw. in Form einer Innovationsdividende ergeben, denn durch die Einführung der Patentbox sowie der fakultativen Inputförderung in Form von F&E-Abzügen dürfte die Innovationstätigkeit der Schweizer Unternehmen tendenziell gestärkt werden, was sich positiv auf Produktivität, Wachstum und Wohlstand auswirken wird.

BAKBASEL steht als unabhängiges Wirtschaftsforschungsinstitut seit 1980 für die Kombination von wissenschaftlich fundierter empirischer Analyse und deren praxisnaher Umsetzung.

www.bakbasel.com