

Eine Reform des Schweizer Steuersystems ist notwendig – Die Fiskalquote ist zu senken und das Wirtschaftswachstum zu stärken

Ist die Flat tax eine Alternative für die Schweiz?

Von **Andrin Waldburger**

In den letzten Jahren hat die Schweiz von der Globalisierung und dem Wettbewerb der Steuersysteme profitieren können. Das schweizerische Steuersystem mit allein 27 Einkommenssteuergesetzen ist komplex und auch mit einigen Fallstricken versehen, es kann aber nach wie vor international als attraktiv bezeichnet werden. Damit es auch künftig mit den Veränderungen der Rahmenbedingungen Schritt halten kann, sind jedoch Reformen nötig. Alternativen zum bestehenden System müssen dabei genau untersucht werden. Grosse mediale Aufmerksamkeit wird der Flat tax zuteil. Doch hält das Modell in der Praxis, was es in der Theorie verspricht?

Die Modelle

Die Idee ist einfach und darum einleuchtend: Man nehme einen einheitlichen Steuersatz, der alle realwirtschaftlichen Löhne und Tätigkeiten besteuert, unterscheide zwischen Unternehmens- und Haushaltseite – wobei auf der Unternehmensseite eine Cash-flow-Steuer erhoben wird, die sich an den realen Zahlungsströmen orientiert, und auf der Haushaltseite eine Lohnsteuer –, trage der Sozialverträglichkeit mit einem Freibetrag Rechnung, und fertig ist das Flat-tax-Besteuerungsmodell. Dass es aber nicht ganz so einfach ist, zeigt die Tatsache, dass überhaupt noch kein Land dieses konsumorientierte Modell theoretisch eingeführt hat.

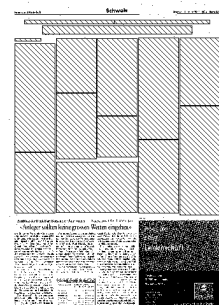
Eine Teillösung, die unabhängig von der Grundidee einer Flat tax bereits existiert, ist die Flat rate tax. Dieses Konzept ist einfach: Das progressive Steuersystem wird abgeschafft und durch einen proportionalen Steuersatz für alle ersetzt, der

so tief wie möglich festgelegt wird. Umgekehrt muss die Bemessungsgrundlage verbreitert werden, was in der Schweiz wohl eine Besteuerung des Kapitalgewinns auf Wertschriften für Privatpersonen zur Folge hätte. Soziale Anliegen können wie im Flat-tax-Modell mit Freibeträgen berücksichtigt werden. Vor allem in den neuen EU-Mitgliedstaaten erfreut sich die Flat rate tax immer grösserer Beliebtheit. Die Gründe dafür sind schnell aufgezählt: Wachstumsanreize, erhöhte Transparenz, Abschaffung von Steuerprivilegien, einfache Steuererklärung, Verbesserung der Steuermoral und zunehmende Standortattraktivität.

Der Flat-rate-tax-Bewegung gehören mittlerweile Länder wie Estland, Lettland, Litauen, Slowakei, Russland, die Ukraine, Rumänien, Serbien und Georgien an. Weitere wie Bulgarien, Kroatien, Griechenland, Ungarn, Tschechien oder Grossbritannien spielen ebenfalls mit dem Gedan-

ken, dieses Modell einzuführen. Jedes der Länder hat eine auf seine Verhältnisse zugeschnittene Ausgestaltung. Die grössten Unterschiede in den Besteuerungsnormen der neuen EU-Länder finden sich in den Bereichen Abschreibungsregeln, Bewertungsvorschriften und zeitliche Verwertbarkeit von Verlustvorträgen.

Bemerkenswert ist die Flexibilität eines solchen Besteuerungssystems. Während in Estland zum Beispiel der Ertrag einheitlich mit einem Satz von 24% besteuert wird, werden im estnischen Körperschaftsteuersystem die nicht entnommenen und somit reinvestierten Gewinne nicht besteuert. Erst wenn der Gewinn ausgeschüttet wird, muss die Körperschaftsteuer von 24% entrichtet werden. In der Slowakei gilt sogar ein einheitlicher Steuersatz von 19% für die Einkommenssteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer.



Argus Ref 21880875

Systemgetreu werden zudem Gewinnausschüttungen an den Anteilseigner bei diesem nicht mehr besteuert.

Die Erfahrungen

Die Erfahrungen, die in den neuen EU-Ländern mit der Flat rate tax gesammelt wurden, fallen durchs Band gut aus: höheres Wirtschaftswachstum als im EU-Durchschnitt, investitionsfreundliches Klima, Verringerung des Staatsdefizits, in Estland sogar ein Budgetüberschuss. Auffallend ist, dass die Fiskalquote der neuen EU-Länder mit ungefähr 30% in etwa gleich hoch ist wie die der Schweiz. Sofern die Schweiz die Staatsausgaben im Griff hat, sollte sie dank ihrer grösseren Wirtschaftskraft in der Lage sein, ihre Fiskalquote durch die Anwendung tieferer Steuer- und Abgabesätze entsprechend zu reduzieren (vgl. Grafik).

In den neuen EU-Ländern sind die Körperschaftsteuersätze nicht zwingend viel niedriger als in den meisten Kantonen in

der Schweiz die effektive Unternehmenssteuerbelastung. Gleichzeitig ist die Mehrwertsteuer im Vergleich zu der in der Schweiz mit 7,6% hoch (zum Beispiel Slowakei 19%, Estland 18%). Daraus kann gefolgert werden, dass die Schweiz nicht bereits absolut ins Hintertreffen geraten ist. Es besteht durchaus die Chance, auch mit diesen neuen Mitbewerbern mitzuhalten und die Fiskalquote nicht weiter steigen zu lassen.

Bis heute konnte kein empirischer Beweis erbracht werden, dass das Wirtschaftswachstum dank der Flat rate tax angekurbelt wurde – auch in diesen neuen EU-Ländern nicht. Niemand bestreitet jedoch, dass eine Steuersenkung dem Wirtschaftswachstum in der Regel Impulse verleiht und dass dies zu einem höheren Steueraufkommen führt, was allfällige Mindereinnahmen des Staates wegen der Senkung der Steuersätze kompensiert. Die Herausforderung für den Finanzminister ist, einen Steuersatz zu finden, der die Einnahmen maximiert und die Gesellschaft eines Landes dazu animiert, eine höhere Wertschöpfung zu erbringen.

Der Gedanke, was die Steuerfolgen dieser Mehreinkünfte sind und wie sie wiederum reduziert werden könnten, soll

dabei in den Hintergrund treten. Einige Staaten Mittel- und Osteuropas haben uns die Möglichkeit gegeben, die Einführung der Flat rate tax genau zu beobachten und die Auswirkungen zu analysieren. Fakt ist, und das wird auch aus der Grafik deutlich, dass kein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Wirtschaftswachstum und der Flat rate tax besteht, denn die Schweiz, Deutschland, Finnland, Irland und Schweden weisen ebenso Wirtschaftswachstum auf – wenn auch ein tieferes – wie zum Beispiel die baltischen Staaten.

Dabei beachtet werden muss auch der Grad der Entwicklung einer Volkswirtschaft. Für hoch entwickelte Wirtschaften scheint es tendenziell schwieriger, gleich schnell zu expandieren wie Transformationsökonomien. Es fällt trotzdem auf, dass Staaten mit einer viel höheren Fiskalquote wie Finnland und Schweden ein grösseres Wirtschaftswachstum verzeichnen als die Schweiz und Deutschland.

Die Auswirkungen

Die Transparenz und die Vereinfachung des Steuersystems sind ein nicht zu unterschätzender Vorteil: Lohneinkünfte werden bereits an der Quelle unter Berücksichtigung der Steuerfreibeträge erfasst. Dadurch verringert sich die Gefahr, dass Lohneinkünfte unbesteuert bleiben. Statt mit einem Steuerfreibetrag für tiefere Einkommen kann die Flat tax auch mit Steuergutschriftmodellen kombiniert werden. Dann werden die steuerbaren Einkünfte nicht um Freibeträge reduziert, sondern diese Pauschalen werden direkt mit einer potenziellen Steuerschuld verrechnet. Sofern ein positiver Saldo entsteht, wird er in bar ausgezahlt (sog. negatives Steuergutschriftsystem). Übrige Einkünfte müssen nach wie vor separat mit einem einheitlichen Steuersatz erfasst werden.

Die Flat tax trägt auch zur Lösung des heutigen Problems der wirtschaftlichen Doppelbelastung bei, indem im besten Fall die Gewinnausschüttung eines Unternehmens an den im Inland ansässigen Anteilseigner systemgetreu nicht mehr ein zweites Mal besteuert wird. Zudem ist die Wahl der Rechtsform einer Gesellschaft steuerneutral, da für alle der gleiche Steuersatz gilt. Weil Investitionen sofort voll-

umfänglich als steuerlich abzugsfähiger Aufwand geltend gemacht werden können, verspricht dieses Modell Wachstumsimpulse für die Wirtschaft.

Für Unternehmen setzt sich demnach die Bemessungsbasis aus den Geldeinnahmen abzüglich der Geldausgaben inklusive Investitionen in das Anlagevermögen zusammen. Der Vorteil liegt darin, dass nur noch das besteuert wird, was als Cash im Unternehmen bleibt. Es gibt keine Abschreibungen, Wertberichtigungen und Bewertungen für Steuerzwecke mehr. Erzielte Kapitalgewinne jeglicher Art werden zudem auch mit der Flat tax erfasst.

Die Probleme

Mit der Einführung der Flat tax ergäben sich für die Schweiz neue Herausforderungen im nationalen wie im internationalen Steuerrecht. So würde der einheitliche Steuersatz für alle Steuererhebungseinheiten (Bund, Kantone, Gemeinden, Kirchgemeinden) gelten. Dieses Problem könnte über ein Bandbreitenmodell für Steuertarife gelöst werden. Somit würde sich der interkantonale Steuerwettbewerb

auf einen reinen Tarifwettbewerb beschränken. Steuerprivilegien auf Grund eines speziellen Steuerstatus, wie für Holdinggesellschaften, Domicil- und Verwaltungsgesellschaften heute vorgesehen, wären plötzlich sekundär. Der Druck des Auslands auf die Schweiz, besonders der OECD, aber auch der EU, die heutigen Steuerprivilegien zu überdenken, würde abnehmen oder gar wegfallen. Eine Revision aller durch die Schweiz abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen wäre mit der Flat tax, anders als mit der Flat rate tax, unumgänglich.

Die Herausforderung

Klar ist, dass die Schweiz auch in Sachen Steuern reformfreudig sein muss, wenn sie im internationalen Standortwettbewerb mithalten will. Der Flat-tax-Ansatz ist eine interessante Alternative zum heutigen Steuersystem. Die Umsetzung stellt aber für die Schweiz aus verschiedenen Gründen eine (zu) grosse Herausforderung dar. Viele Vorteile kön-

nen auch ohne vollständige Einführung der Flat tax vorweggenommen werden. So kann die Unternehmenssteuerreform II die wirtschaftliche Doppelbelastung mildern, den Status des gewerbmässigen Wertschriftenhändlers gesetzlich regeln und die Frage der Kapitalgewinnbesteuerung abschliessend klären. Auch die Mehrwertsteuer kann, abgesehen vom Abbau der unnötig hohen administrativen Hürden, mit einem Einheitssteuersatz reformiert und vereinfacht werden.

Für eine punktuelle Reform spricht auch, dass die Schweiz im internationalen Steuerstandortwettbewerb alles in allem immer noch sehr gut dasteht. Die Unternehmenssteuerreform I hat 1997 gezeigt, dass mit kleinen, aber wohlüberlegten Anpassungen im schweizerischen Steuersystem viel für eine bessere Positionierung der Schweiz im Standortwettbewerb getan werden kann und sich das entsprechend in Form eines höheren Steueraufkommens bezahlt macht. Ein mutiger Schritt in Richtung Flat tax wird der Schweiz in nächster Zeit kaum zugetraut und ist auch nicht zwingend notwendig.

Damit die Fiskalquote gesenkt und das Wirtschaftswachstum gestärkt wird, sind die längst bekannten Steuerreformprojekte an die Hand zu nehmen und mit hoher Priorität im Parlament voranzutreiben. Dabei kann das Konzept der Flat tax als wichtiger Ideenlieferant dienen, um gewissen Reformansätzen zum Durchbruch zu verhelfen. Mehr kann im heutigen Zeitpunkt vom Konzept der Flat tax aber nicht erwartet werden.

Andrin Waldburger, Partner, Steuer- und Rechtsberatung, PricewaterhouseCoopers, Zürich.

