

EFD Rohstoff

27. Januar 2005

Eine Auslegeordnung der langfristigen steuerpolitischen Reformideen

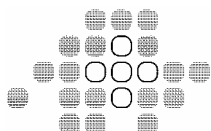
Der Handlungsbedarf für grundlegende Reformen im Steuerbereich wird vom Bundesrat bekräftigt: Ein von der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) zusammengestellter Überblick zu konkreten Reformoptionen liefert eine erste Beurteilung alternativer Steuersysteme. Der Überblick dient als Basis für die weitere Vertiefung grundsätzlicher Stossrichtungen. Keine der aufgezeigten Varianten verfügt über einen kurzfristig umsetzbaren politischen Reifegrad. Der Bundesrat hat heute von den Grundlagenpapieren zur langfristigen Ausrichtung der Steuerpolitik des Bundes Kenntnis genommen.

Die ESTV hat eine umfassende Auslegeordnung zu steuerpolitischen Reformideen erarbeitet. Als Ausgangspunkt dient der Idealfall einer effizienten Besteuerung, d.h. eine steuerlich unverzerrte Entscheidungsfindung von Individuen und Unternehmen. Abgesehen von Lenkungssteuern erfasst ein effizientes Steuersystem grundsätzlich entweder das Einkommen oder den Konsum. Zeitlich orientiert sich ein einkommenorientiertes Steuersystem an der Einkommensentstehung, ein konsumorientiertes an der Einkommensverwendung. Der Richtungsentscheid hängt davon ab, ob Kapitaleinkommen besteuert werden sollen. Im Unterschied zum Einkommensteuersystem sind bei einer Konsumbesteuerung die Kapitaleinkommen systembedingt freigestellt. Beide Bemessungsgrundlagen haben ihre Vor- und Nachteile.

1 Überblick über mögliche Reformen

Ausgehend vom heutigen Steuersystem bieten sich grundsätzlich folgende drei Stossrichtungen an:

- Reformen im Bereich der Reinvermögenszugangsbesteuerung

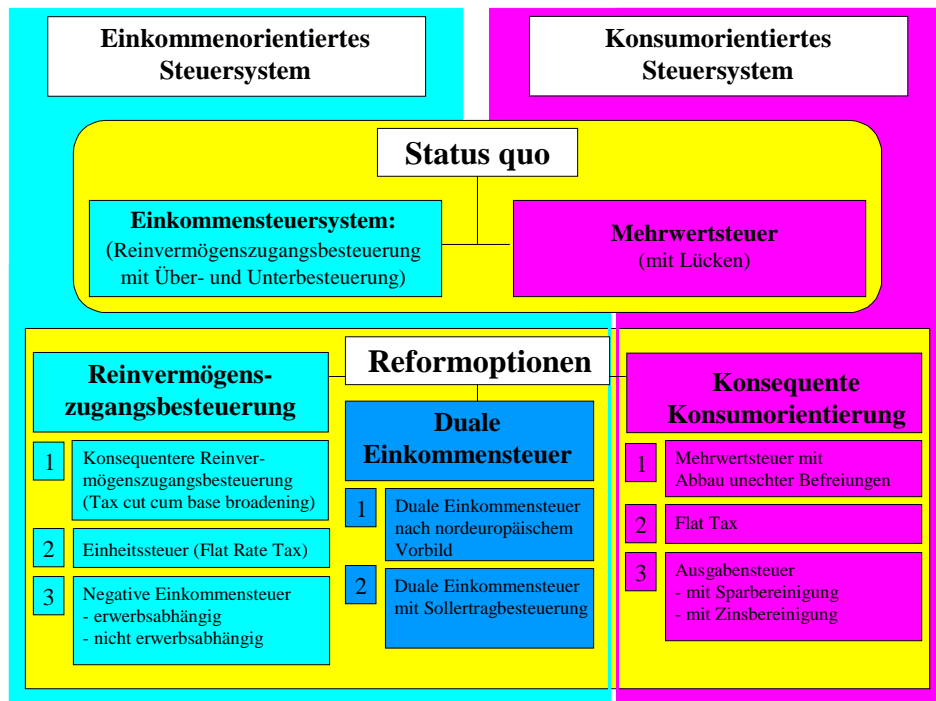


Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Département fédéral des finances DFF
Dipartimento federale delle finanze DFF
Departament federal da finanças DFF

Kommunikation
Bundesgasse 3, 3003 Bern
Tel. +41 (0)31 322 60 33
Fax +41 (0)31 323 38 52
www.efd.admin.ch www.dff.admin.ch

- Einführung einer dualen Einkommensteuer
- Diverse Optionen im Rahmen eines konsumorientierten Steuersystems

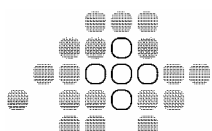
Stossrichtung möglicher Reformen



2 Varianten im Bereich der Reinvermögenszugangsbesteuerung

2.1 Konsequenterer Reinvermögenszugangsbesteuerung

Eine erste mögliche Reformstrategie im Rahmen der Einkommensbesteuerung setzt bei der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und gleichzeitiger Steuersenkung an („Tax cut cum base broadening“). Die Grundlage dafür bildet die Einsicht, dass bei gleichem Steueraufkommen ein Steuersystem mit einer breiten Bemessungsgrundlage und tieferen Steuersätzen effizienter und gerechter ist als das bisherige Steuersystem mit einer engeren Bemessungsgrundlage und höheren Steuersätzen. Konkret auf die Schweiz bezogen, würde die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage insbesondere eine Kapitalgewinnbesteuerung, die Begrenzung des steuerlich privilegierten Vorsorgesparens, die Streichung vieler Abzüge und die bessere Erfas-



sung der Lohnnebenleistungen (Fringe Benefits) beinhalten. Gleichzeitig wäre die Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne zu beseitigen.

2.2 Einheitssteuer (Flat Rate Tax)

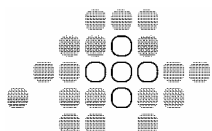
Eine Einheitssteuer weist in der Regel zwei Charakteristiken auf. Erstens wird der Einkommensbegriff umfassend definiert, so dass keine Ausnahmetatbestände, Sonderabzüge und steuerlichen Vorzugsbehandlungen die Steuerbasis schmälern. Zweitens wird auf diese Steuerbasis mit einem einheitlichen Steuersatz zugegriffen. Bei einer Einheitssteuer handelt es sich also um eine proportionale (bzw. lineare) Steuer auf alle von natürlichen Personen erwirtschafteten Einkommen. Die Vorteile liegen in der wesentlichen Vereinfachung des Steuersystems. Ferner werden günstige Auswirkungen auf Arbeitsangebot, Sparen und Investieren geschaffen. Die sozialpolitische Komponente wird bei einer Einheitssteuer über einen pauschalen Freibetrag eingeführt, so dass sich eine indirekte Progression ergibt.

2.3 Negative Einkommensteuer (erwerbsabhängige Steuergutschriften)

Die negative Einkommensteuer stellt einen Reformvorschlag für die soziale Sicherheit in Verbindung mit dem Einkommensteuersystem dar. Haushalte mit tiefem Einkommen erhalten Transferzahlungen – sie „bezahlen“ eine negative Steuer. Mit steigenden Einkommen nehmen die Transferleistungen bis zu einem Schwellenwert ab. Danach müssen Einkommensteuern an den Staat abgeliefert werden. Da bei steigendem Einkommen die Transferzahlungen nicht um den selben Betrag gekürzt werden, besteht theoretisch immer ein Anreiz, die Erwerbstätigkeit auszuweiten. Damit vermeidet die negative Einkommensteuer die „Armutsfalle“ für untere Einkommen im heutigen System, bei dem Grenzsteuersätze von über 100 % entstehen können. Eine praxistaugliche Anwendung der negativen Einkommensteuer sind erwerbsabhängige Steuergutschriften oder Lohnzuschüsse („Welfare-to-work“-Programme). Die Transferleistungen sind dabei an die Bedingung einer Erwerbstätigkeit geknüpft.

3 Die duale Einkommensteuer

Die wesentliche Eigenschaft der dualen Einkommensteuer liegt darin, dass der Steuertarif für Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen unterschiedlich ist. Dabei soll Arbeitseinkommen weiterhin einem direkt progressiven Einkommensteuertarif unterworfen bleiben, während auf das Kapitaleinkommen ein niedrigerer Proportionalsteuersatz ange-



wandt wird. Zu den Kapitaleinkommen gehören insbesondere Gewinne der Kapitalgesellschaften, Zinsen und Mieterträge. Zu den Arbeitseinkommen zählen im Wesentlichen Löhne und Gehälter, Renten und ähnliche Bezüge aus früheren Arbeitsleistungen sowie Gewinne und Ausschüttungen, die als Arbeitseinkommen eingestuft werden. Die duale Einkommensteuer berücksichtigt explizit die unterschiedliche Mobilität von Arbeit und Kapital und stellt insbesondere für kleine offene Volkswirtschaften (wie die Schweiz) eine attraktive Reformoption dar.

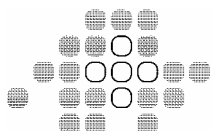
4 Varianten der konsumorientierten Besteuerung

4.1 Abbau unechter Befreiungen bei der Mehrwertsteuer

Eine erste Option im Bereich der konsumorientierten Besteuerung umfasst den Abbau der so genannten unechten Steuerbefreiungen bei der Mehrwertsteuer. Im Gegensatz zu den echt von der Mehrwertsteuer befreiten Umsätzen (im Wesentlichen die Exporte) kommen die von der Steuer ausgenommenen Umsätze (beispielsweise Leistungen im Bereich des Gesundheitswesens, der Erziehung oder der Kultur) einer unechten Befreiung gleich, da kein Vorsteuerabzug geltend gemacht werden darf. Somit verbleibt bei den unecht befreiten Leistungen eine steuerliche Vorbelastung hängen. Unechte Steuerbefreiungen höhlen die innere Logik der Mehrwertsteuer aus: Der Konsum wird nur unvollständig erfasst, dafür unterliegen auch Investitionsgüter und Zwischenprodukte der Steuer. Im Sinne einer Annäherung an eine ideale Mehrwertsteuer ist zudem die bisherige Steuersatzstruktur mit Normalsatz, reduziertem Satz und Sondersatz durch einen Einheitssatz zu ersetzen. Dies führt zu einer radikalen Vereinfachung und zu einem Einheitssatz, der unter dem bestehenden Normalsatz liegt.

4.2 Flat Tax

Die Flat Tax ist eine Konsumsteuer mit einheitlichem Steuersatz auf alle realwirtschaftlichen Tätigkeiten und Löhne (nicht zu verwechseln mit der Flat Rate Tax, also einem traditionellen Einkommensteuersystem mit einheitlichem Steuersatz). Das heisst, anstelle der Einkommenserzielung wird die Einkommensverwendung als Konsum steuerlich einmal mit einem konstanten Steuersatz und möglichst an der Quelle belastet. Dabei wird steuerlich zwischen Unternehmens- und Haushaltsseite unterschieden. Auf der Unternehmensseite wird eine Cash-Flow-Steuer erhoben, die sich an den realen Zahlungsströmen orientiert. Auf der Haushaltsseite greift eine Lohnsteuer (Löhne, Gehälter, Pensionen). Sozialpolitischen Forderungen kommt die Flat Tax mit einer indirekten Progression bei der Lohnsteuer mittels eines pauschalen Freibetrags



nach. Eine Flat Tax könnte nur umgesetzt werden, wenn die Cash-Flow-Steuer international angerechnet würde. Da dies nicht der Fall ist, soll die Flat Tax nicht weiter verfolgt werden.

4.3 Ausgabensteuer

Die Ausgabensteuer zielt auf die Besteuerung aller Konsumausgaben ab. Aus administrativen Gründen wird aber vorgeschlagen, die Differenz aus Einkommen und Nettosparen zu besteuern, weshalb man von einer sparbereinigten Einkommensteuer spricht. Das Einkommen wird nicht zum Zeitpunkt seiner Entstehung, sondern zum Zeitpunkt seiner Verwendung der Steuer unterworfen. Da es sich um eine persönliche Steuer handelt, kann sie grundsätzlich auch progressiv ausgestaltet werden.

Eine Alternative zur Sparbereinigung stellt die Zinsbereinigung der Einkommensteuer dar. Bei ihr unterliegen Kapitalerträge (Zinsen, Dividenden usw.) nicht der Einkommensteuer. Bezüglich Steuergerechtigkeit (faktische Steuerbefreiung des Nichtarbeitseinkommens) und Übergangsproblematik (höhere Mindererträge bei der Einführung) ist sie jedoch der Sparbereinigung unterlegen.

5 Vertiefte Prüfung der Reformoptionen

Die Grundlagenpapiere mit den Reformoptionen sind abrufbar unter www.estv.admin.ch/data/sd/d --> Gutachten, Berichte, Arbeitspapiere. Die verschiedenen Optionen sind Gegenstand von laufenden detaillierten quantitativen Untersuchungen. Deren Ergebnisse werden massgebend sein für die langfristige Ausrichtung der Steuerpolitik des Bundesrates. Über vorliegende Zwischenergebnisse soll die Öffentlichkeit jeweils ins Bild gesetzt werden.

Auskunft:

Martin Daepf, Eidg. Steuerverwaltung, 031 322 73 88

Christoph Schaltegger, Eidg. Steuerverwaltung, 031 322 73 89

Weiterführende Informationen zu aktuellen Medienmitteilungen finden Sie auf unserer Website: **www.efd.admin.ch**.

