

Vorlage Stadtparlament

Datum	22. Januar 2019
Beschluss Nr.	2569
Aktenplan	152.15.13 Stadtparlament: Einfache Anfragen

Einfache Anfrage Evelyne Angehrn, Lisa Etter: Steuervorlage 2017; Beantwortung

Am 20. November 2018 reichten Evelyne Angehrn und Lisa Etter die beiliegende Einfache Anfrage betreffend "Steuervorlage 2017" ein.

Der Stadtrat beantwortet die Einfache Anfrage wie folgt:

1 Einleitung

National- und Ständerat erliessen am 28. September 2018 das Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF), vormals SV17 oder USRIII. Der Bundesrat plant, das Gesetz bereits auf den 1. Januar 2020 in Kraft zu setzen, ohne den Kantonen eine Übergangsfrist für die Umsetzung im kantonalen Recht zu gewähren. Dieser enge Zeitrahmen erfordert, dass der Kanton die Umsetzungsarbeiten schon vor Ablauf der Referendumsfrist weiter vorantreibt.

Im Zentrum der beschlossenen Steuerreform steht die Abschaffung der besonderen Steuerregimes für juristische Personen, wozu auf Stufe der Kantone die Holdinggesellschaften, die Domizilgesellschaften und die gemischten Gesellschaften gehören. Diese stehen nicht mehr im Einklang mit den internationalen Besteuerungsstandards. Mit der Abschaffung der besonderen Steuerregimes soll die internationale Akzeptanz wiederhergestellt werden.

Die Steuerreform beschränkt sich aber nicht allein darauf. Sie zielt auch darauf ab, eine weiterhin wettbewerbsfähige Gewinnsteuerbelastung zu gewährleisten. Zu diesem Zweck sieht die STAF neue, international jedoch akzeptierte steuerliche Massnahmen vor. Ergänzende Begriffserklärungen bzw. die Endnoten sind auf den letzten Seiten dieses Dokuments zu finden.

- Gewinnsteuersenkung → effektive Gewinnsteuerbelastung per 1. Januar 2020 von 14.5 % (bisher 17.4 %)¹
- Patentbox → ermässigte Besteuerung solcher Erträge zu 50 %²
- Inputförderung → prozentualer Zuschlag auf dem Aufwand 140 %³
- Kapitalsteuer → Aufhebung des privilegierten Satzes; im Gegenzug Freistellung gewisser Aktiven gemäss Bundesrechtssprechung⁴
- Teilbesteuerung → Wechsel vom Halbsatzverfahren zum Teilbesteuerungsverfahren mit 70 %⁵
- Anpassungen beim Kapitaleinlageprinzip⁶
- Anpassungen bei der Transponierung⁷.

Weitere steuerliche Massnahmen auf kantonaler Ebene sind:

- Erhöhung des Maximalabzugs für Versicherungsprämien um CHF 800 pro erwachsene Person⁸
- Reduktion der einfachen Mindeststeuer bei den juristischen Personen von CHF 250 auf CHF 100⁹
- Erhöhung des Pendlerabzugs (natürliche Personen) um CHF 600¹⁰

Als Gegenfinanzierung zum STAF wird als vertikaler Ausgleich der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von 17 % auf 21.2 % erhöht, an welchem die Gemeinden jedoch nicht partizipieren.¹¹

2 Antworten auf die Fragen

Frage 1: Zu welchen Steuerausfällen führt die Entlastung der juristischen Personen auf städtischer Ebene?

Frage 2: Zu welchen Steuerausfällen führt die Entlastung der natürlichen Personen auf städtischer Ebene?

Die nachfolgende Übersicht gibt Auskunft über die finanziellen Auswirkungen.

STAF (SV17) - finanzielle Auswirkungen im Überblick					
steuerpolitische Massnahmen STAF	Kanton	Gemeinden	St. Gallen	Anteil Stadt SG in %	Auswirkungen auf:
Gewinnsteuersatzsenkung → effektive Gewinnsteuerbelastung per 01.01.2020 von 14.5 %	-76'900'000	-33'900'000	-8'924'000	26.32%	juristische Personen
Patentbox → ermässigte Besteuerung solcher Erträge zu 50 %	gering	gering	gering	26.32%	juristische Personen
Inputförderung → Überabzug 40 %	-8'000'000	-7'000'000	-1'842'400	26.32%	juristische Personen
Kapitalsteuer → Aufhebung des privilegierten Satzes. Im Gegenzug Freistellung gewisser Aktiven gemäss Bundesrechtssprechung	0	0	0	26.32%	juristische Personen
Teilbesteuerung à Wechsel vom Halbsatzverfahren zum Teilbesteuerungsverfahren mit 70 % (Mehrerträge)	7'100'000	7'700'000	1'540'000	20.00%	natürliche Personen
Anpassungen beim Kapitaleinlageprinzip (Mehrerträge)	800'000	800'000	160'000	20.00%	natürliche Personen
Anpassungen bei der Transponierung	0	0	0	20.00%	natürliche Personen
Total	-77'000'000	-32'400'000	-9'066'400		
weitere steuerliche Massnahmen					
Erhöhung des Maximalabzugs für Versicherungsprämien um CHF 800 pro erwachsene Person	-20'800'000	-22'400'000	-4'480'000	20.00%	natürliche Personen
Reduktion der einfachen Mindeststeuer bei den juristischen Personen von CHF 250 auf CHF 100	-2'300'000	-1'600'000	-421'120	26.32%	juristische Personen
Erhöhung des Pendlerabzugs (natürliche Personen) um CHF 600	-3'500'000	-3'800'000	-760'000	20.00%	natürliche Personen
Total	-26'600'000	-27'800'000	-5'661'120		
Gegenfinanzierung zum STAF					
wird als vertikaler Ausgleich der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von 17% auf 21.2% erhöht, an welchem die Gemeinden jedoch nicht partizipieren.	36'000'000	0	0		
Zusammenzug	-67'600'000	-60'200'000	-14'727'520		

Bei der ursprünglichen Vorlage der Regierung ging man von Ausfällen in der Höhe von CHF 53.8 Mio. für alle St.Galler Gemeinden aus. Der Anteil der Ausfälle für die Stadt St.Gallen betrug CHF 12.7 Mio., wovon CHF 6.5 bis 7.0 Mio. allein wegen der Gewinnsteuersatzsenkung.

Aufgrund der Abänderungen der zuständigen vorberatenden Kommission des Kantonsrates und anschliessender Annahme dieses Vorschlags durch den Kantonsrat steigen die geschätzten Nettoausfälle für die Gemeinden auf CHF 60.2 Mio. Der Anteil der Stadt St.Gallen beträgt neu CHF 14.7 Mio., CHF 11.2 Mio. bei den juristischen Personen und CHF 3.5 Mio. bei den natürlichen Personen.

Frage 3: Welche Massnahmen stehen für den Stadtrat zur Kompensation der Steuerausfälle im Vordergrund?

Die Reformlast soll auf alle Staatsebenen, Kanton, Gemeinden und Kirchen verteilt werden. Der Stadtrat ist überzeugt, dass der Kanton einen Massnahmenmix vorgelegt hat, welcher massvoll und austariert ist. Es ist zu erwarten, dass die Gewinn- und Kapitalsteuern in den kommenden Jahren weiterhin wachsen werden. St.Gallen hat sich als guter Unternehmensstandort etabliert. Die hohe Lebensqualität, das im Verhältnis zu anderen Städten tiefe Kostenniveau (z.B. Mieten), der international starke Bildungs- und Forschungsstandort oder Initiativen wie «IT St.Gallen rockt!» und Startfeld machen den Unternehmensstandort zusätzlich attraktiv und werden dazu beitragen, dass zusammen mit einem attraktiven Steuersatz neue Unternehmungen nach St.Gallen ziehen. Der Stadtrat erwartet, dass sie zusätzliches Steuersubstrat generieren und damit einen Teil der Ausfälle kompensieren werden. Auf der Ausgabenseite wird es die Aufgabe des Stadtrates sein, Aufwendungen jeglicher Art, die einen Langfristcharakter haben, konsequent zu hinterfragen.

Frage 4: Inwiefern und wie setzt sich der Stadtrat dafür ein, dass die Ausgleichszahlungen des Kantons im Rahmen des Finanzausgleichs erhöht werden?

Der kantonale Finanzausgleich ist ein austariertes System und wird im Kantonsrat verabschiedet. Im Finanzausgleichsgesetz ist der Sonderlastenausgleich Stadt gesondert festgelegt. Änderungen können nur über eine Motion oder im Rahmen der Beratung des Wirksamkeitsberichtes eingebracht werden. Der Wirksamkeitsbericht mit Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes erfolgte letztmals im Jahr 2016. Der nächste Bericht wird per 2020 erstellt. Dannzumal wird es möglich sein, Anpassungen im Finanzausgleichsgesetz im Kantonsrat zu beantragen. Der Stadtrat wird dann die Situation beurteilen. Ein früheres Handeln sieht der Stadtrat als nicht zweckmässig.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilagen:
▪ Glossar STAF-SV17

- Einfache Anfrage vom 20. November 2018

Glossar STAF-SV17

Kantonaler Steuerstatus

Kapitalgesellschaften, Genossenschaften und teilweise Stiftungen, die bestimmte Funktionen erfüllen oder deren Geschäftstätigkeit stark auslandbezogen ist, können auf kantonaler Ebene in den Genuss eines Steuerstatus kommen. Das Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes (StHG) unterscheidet verschiedene Formen von Statusgesellschaften:

Holdinggesellschaften (Art. 28 Abs. 2 StHG). Die Hauptaktivität besteht im langfristigen Halten und Verwalten von Beteiligungen.

Verwaltungsgesellschaften: a) Domizilgesellschaften (Art. 28 Abs. 3 StHG). Diese üben in der Schweiz keine Geschäftstätigkeit aus und nehmen nur Verwaltungsfunktionen wahr. b) Gemischte Gesellschaften (Art. 28 Abs. 4 StHG): Ihre Geschäftstätigkeit in der Schweiz ist lediglich von untergeordneter Bedeutung. Die direkte Bundessteuer kennt keinen Steuerstatus.

Entlastungsbegrenzung

Zu den Zielen der Steuerreform gehört neben der Wiederherstellung der internationalen Akzeptanz und der Gewährleistung einer weiterhin wettbewerbsfähigen Unternehmenssteuerbelastung, auch die finanzielle Ergiebigkeit der Gewinnsteuern für Bund, Kantone und Gemeinden zu sichern. Konkret verpflichtet die Entlastungsbegrenzung die Kantone dazu, einen Höchstabzug im Gesetz festzulegen, der durch Ermässigungen aufgrund der Patentbox, der Inputförderung und des Abzugs für Eigenfinanzierung nicht überschritten werden darf. Das Gesetz sieht eine Entlastung von höchstens 70 % vor; das bedeutet, dass eine Unternehmung immer mindestens 30 % des steuerbaren Gewinns versteuern muss. Die Kantone können jedoch auch eine tiefere Entlastungsgrenze und damit eine höhere Mindestbesteuerung festlegen. Dieser Freiraum drängt sich insofern auf, als nicht alle Kantone dieselbe Strategie fahren werden. So wird ein Kanton, der vorab auf Gewinnsteuersenkungen setzt, tendenziell eher eine tiefere Entlastungsbegrenzung vorsehen als ein Kanton, der seine Strategie auf die steuerpolitischen Massnahmen fokussiert. Im Kanton St.Gallen beträgt die Entlastungsbegrenzung 40 %, d.h. mindestens 60 % des steuerbaren Gewinns müssen versteuert werden.

Forum on Harmful Tax Practices (FHTP)

Das «Forum gegen schädliche Steuerpraktiken» bezweckt, schädliche Steuerpraktiken in OECD-Mitgliedstaaten und weiteren Ländern aufzuzeigen und zu verhindern. Die Schweiz ist in diesem Gremium vertreten. Die OECD schuf das FHTP nach der Veröffentlichung des Berichts «Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue» (Deutsch: Schädlicher Steuerwettbewerb: eine aufstrebende globale Thematik) im Jahr 1998. Heute ist das FHTP unter Aktion 5 Teil des BEPS-Projekts und beschäftigt sich vor allem mit Substanzanforderungen für Unternehmen und Transparenz in Steuersachen. In diesem Forum wurde unter anderem der OECD-Standard für Patentboxen entwickelt.

¹Gewinnsteuerbelastung, effektive Senkung

Die Regierung des Kantons St.Gallen schlug eine etappierte Senkung vor. Per 1. Januar 2020 von aktuell 17.4 % auf 14.94 % und dann eine zweite Senkung ab 1. Januar 2025. Die vorberatende Kommission des Kantonsrates und der Kantonsrat beschlossen die Senkung in einem Schritt auf 14.2 % ab 1. Januar 2020. Da bei den juristischen Personen die Fakturierung ein Jahr verzögert erfolgt,

schlägt sich der Minderertrag aufgrund der Steuersatzsenkung erst ab 2021 in den städtischen Büchern nieder.

²Patentbox

Mittels einer Patentbox werden Gewinne aus Patenten und vergleichbaren Rechten ermässigt besteuert. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Patentbox entspricht dem OECD-Standard für solche Boxen (modifizierter Nexusansatz).

Modifizierter Nexusansatz

Dieser Ansatz wurde von der OECD im Zusammenhang mit Patentboxen erarbeitet. Mit dem modifizierten Nexusansatz soll sichergestellt werden, dass im Rahmen der Patentbox nur diejenigen Erträge steuerlich privilegiert werden, die auf Forschungs- und Entwicklungsaufwand im Inland zurück zu führen sind. Im Einklang mit dem von der OECD entwickelten Modell ist jedoch in beschränktem Ausmass noch eine zusätzliche Entlastung möglich (sog. «Uplift»).

³Inputförderung

Sie stellt eine Methode zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (F+E) dar. Anders als bei der Patentbox wird bei diesem Instrument bei den Aufwänden, sprich beim Input, angesetzt. Dabei kann grundsätzlich zwischen der Gewährung von Steuergutschriften und einem zusätzlichen Abzug für Forschungs- und Entwicklungsaufwände in der Steuerbilanz unterschieden werden. Die Kantone haben die Möglichkeit, Ausgaben für F+E steuerlich nicht mehr nur zu 100 Prozent anzurechnen, sondern mit einem Zuschlag von höchstens 50 Prozent gegenüber den effektiven Kosten. Die Inputförderung ist für die Kantone fakultativ. Bei der direkten Bundessteuer ist der zusätzliche Abzug nicht vorgesehen. Der Kantonsrat ist der vorberatenden Kommission gefolgt und hat den Zuschlag auf 40 % gesenkt.

⁴Kapitalsteuer; Aufhebung des privilegierten Satzes, mit Freistellung gewisser Aktiven

Die Statusgesellschaften werden sowohl beim Gewinn als auch beim steuerbaren Eigenkapital zu einem reduzierten Satz besteuert. Die Abschaffung der Statusprivilegien ohne Gegenmassnahmen hätte deshalb auch bei der Kapitalsteuer regelmässig eine deutlich höhere Steuerbelastung zur Folge. Zur Verhinderung dessen räumt das Harmonisierungsrecht den Kantonen die Möglichkeit ein, gewisse Ermässigungen bei der Besteuerung von Eigenkapital vorzusehen.

Die möglichen Entlastungen betreffen das Eigenkapital, das auf Patente und vergleichbare Rechte, auf Beteiligungen sowie auf Darlehen an Konzerngesellschaften entfällt. Der Kanton geht weder von Mehr- noch von Mindereinnahmen aus.

⁵Teilbesteuerungsverfahren

Das Teilbesteuerungsverfahren wurde im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II eingeführt, um die wirtschaftliche Doppelbelastung zu vermindern. Diese entsteht, wenn Dividenden zuerst als Gewinn einer Gesellschaft und danach als Einkommen eines Anteilseigners vollumfänglich besteuert werden. Die Kantone sind grundsätzlich frei, ob sie ein Teilbesteuerungsverfahren einführen und wie sie dieses ausgestalten. Die Teilbesteuerung ist aber ausschliesslich auf Beteiligungen anwendbar, die mindestens 10 % betragen. Mit der SV17 soll das Teilbesteuerungsmass beim Bund auf 70 % angehoben werden (heute: 50 % wenn die Beteiligungen im Geschäftsvermögen gehalten werden und 60 % wenn sie im Privatvermögen gehalten werden). Auch die Kantone werden Dividendenerträge zukünftig zu mindestens 70 % besteuern (im geltenden Recht wird den Kantonen kein Teilbesteuerungsmass vorgeschrieben). Zudem soll die Entlastungsmethode harmonisiert werden.

⁶Kapitaleinlageprinzip (KEP)

Mit dem STAF erfährt das KEP Einschränkungen, die ausschliesslich an einer schweizerischen Börse kotierte Kapitalgesellschaften und Genossenschaften betreffen. Bei der Umsetzung verbleibt dem kantonalen Gesetzgeber kein Spielraum. Diese Gesellschaften sollen künftig nur dann Reserven aus Kapitaleinlagen (KER) steuerfrei zurückzahlen dürfen, wenn sie in der gleichen Höhe steuerbare Dividenden ausschütten (Rückzahlungsregel). Die Anpassungen beim KEP führen vorübergehend zu Mehreinnahmen, da steuerfreie Rückzahlungen von Kapitaleinlagereserven durch steuerbare Dividenden ersetzt werden. Der Bund schätzt diese für Kantone und Gemeinden auf CHF 60 Mio. Aufgrund einer groben Schätzung führen daher die beschlossenen Einschränkungen beim KEP für die Gemeinden im Kanton St.Gallen zu Mehreinnahmen in Höhe von CHF 0.8 Mio.

⁷Transponierung

Mit dem STAF erfährt die gesetzliche Regelung über die Transponierung eine redaktionelle und eine inhaltliche Anpassung. Eine Transponierung liegt vor, wenn eine natürliche Person ihre im Privatvermögen gehaltenen Beteiligungsrechte an ein Unternehmen verkauft, das sie selbst beherrscht (Verkauf an sich selbst). Unter bestimmten weiteren Voraussetzungen und in bestimmtem Umfang wird der Veräusserungserlös als steuerbarer Vermögensertrag qualifiziert. Bis anhin galt, dass es nur zu einer Besteuerung kommt, wenn eine Kapitalbeteiligung von wenigstens 5 % verkauft wird, und zwar insoweit, als der Erlös den Nennwert übersteigt. Der Wortlaut ist in zweierlei Hinsicht zu eng: Zum einen nimmt er nur den Nennwert der verkauften Beteiligungsrechte von der Bemessungsgrundlage aus, obschon seit der Einführung des Kapitaleinlageprinzips per 1. Januar 2011 auch Einlagen in die Reserven steuerfrei zurückgezogen werden können; zum anderen erfasst er nur Beteiligungen von wenigstens 5 % am Grund- oder Stammkapital, was sich als nicht sachgerecht erweist. Mit dem geänderten Bundessteuerrecht erfährt nun die gesetzliche Normierung der Transponierung eine Präzisierung und eine Anpassung dahingehend, dass steuerbarer Vermögensertrag nur in der Differenz zwischen Veräusserungserlös und Nennwert zuzüglich Kapitaleinlagereserven vorliegt und überdies die vorgesehene Mindestquote nicht mehr gilt, sodass auch ein Beteiligungsverkauf von weniger als 5 % Steuerfolgen zeitigen kann (Art. 20a Abs. 1 Bst. b DBG; Art. 7a Abs. 1 Bst. b StHG). Dies erfordert eine Änderung von Art. 33bis Abs. 1 Bst. b StG. Daraus resultierende Mehreinnahmen sind nicht bezifferbar, werden aber auf jeden Fall kaum ins Gewicht fallen.

⁸Versicherungsprämienabzug für Erwachsene

Heute beträgt der maximale Versicherungsabzug für Erwachsene auf kantonaler Ebene CHF 2'400, für Personen die keine Beiträge an die berufliche Vorsorge leisten (2. Säule oder Säule 3a) CHF 2'900. Der Abzug wird um CHF 800 erhöht auf CHF 3'200 resp. CHF 3'700.

⁹Mindeststeuer für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften

Kapitalgesellschaften und Genossenschaften zahlen kantonal eine einfache Mindeststeuer von CHF 250, falls die einfachen Gewinn- und Kapitalsteuern zusammen diesen Betrag nicht erreichen. Diese einfache Steuer wird auf CHF 100 gesenkt, womit die Mindeststeuerbelastung für jede Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft neu CHF 302 beträgt.

Berechnung neu

einfache Mindeststeuer = CHF 100 x 302 % = CHF 302

(302% = Kantonssteuerfuss 115 % + Zuschläge Gemeinden 130 %, Zuschläge Kanton 34.5 % + Zuschläge Kirchen 22.5%)

Berechnung alt

einfache Mindeststeuer CHF 250 x 335 % = CHF 837.50 (335 % = 115 % + 130 % + 67.5 % + 22.5 %).

¹⁰**Pendlerabzug**

Aktuell (Veranlagungsperiode 2018) können unselbständig erwerbende Personen im Kanton St.Gallen maximal CHF 3'860 für die Arbeitswegkosten abziehen. Neu beträgt der maximale Abzug CHF 4'460.

¹¹**Vertikaler Ausgleich**

Die Kantone erhalten vom Ertrag aus der direkten Bundessteuer aktuell 17 %. Dieser Anteil wird auf 21.2 % erhöht. Die Gemeinden partizipieren daran nicht.