



Swiss-American Chamber of Commerce

Talacker 41, 8001 Zurich, Switzerland, Telephone: +41 43 443 72 00, Telefax: +4143 497 22 70
www.amcham.ch, e-mail: info@amcham.ch

By E-Mail to:
Swiss Federal Tax Administration
Division Tax Policy
Ms. Tamara Pfammatter
Eigerstrasse 65
3003 Bern

E-Mail address: vernehmlassungen@estv.admin.ch

Zürich, December 5, 2017

Consultation process for the draft federal law on tax measures “Steuervorlage 17” (SV 17) (Deadline: December 6, 2017) (this is an approximate translation of the official letter sent in German to the Federal Tax Administration on December 6, 2017)

Dear Ms. Pfammatter

With reference to the letter of Federal Councilor Ueli Maurer of September 6, 2017, regarding the invitation to submit a comment on the consultation process on the Tax Submission 17 (“Steuervorlage 17” SV 17), we would like to thank you for being offered the opportunity to contribute an opinion on this issue. We will first comment generally on the legislative proposal before dealing with the details according to the questionnaire.

The Swiss-American Chamber of Commerce (Swiss Amcham) is a Swiss business association with approximately 2000 members, including roughly 1200 internationally active companies based in Switzerland – Swiss and foreign, large and small companies. About 70% of these companies are of Swiss origin. Apart from the classic policy issues concerning the business relationship between Switzerland and the U.S., we advocate all topics affecting Switzerland-based operations of international companies, as we are the largest association of multinational companies (irrespective of size and/or origin) in Switzerland.

1. Basic considerations

1.1. The internationally active companies are of key importance for the Swiss economy

The internationally active companies (Swiss and foreign – large and small) account for approx. 36% of the Swiss GDP. They offer a disproportionate number of high skill jobs, which are important pillars for Switzerland’s purchase power as well as its social institutions. These companies are

especially important customers for our banking sector, our insurance industry and our service industry. And with a share of approx. 80% of Switzerland's R&D investments, they constitute the largest contributor and long-term guarantor for Switzerland as a country regularly occupying leading positions regarding its competitiveness and innovativeness. Switzerland without these companies (or with considerably lower added value) is difficult to imagine.

1.2. General uncertainty of internationally active companies

Many of our members are unsettled by the developments in Switzerland. While the business location Switzerland was the epitome of stability and planning certainty for a long time, companies can now neither anticipate their future tax load anymore, nor do they know, whether Switzerland remains integrated in the European market by bilateral contracts, or whether they can continue to employ the necessary workforce from Europe and third countries. A further insecurity concerns the questions, whether Switzerland will be included in a potential future trans-atlantic free trade zone. After the Swiss voters have accepted the "Minder-Initiative" and the initiative against mass-immigration, and rejected the Corporate Tax Reform III, but also after failed initiatives such as ecopop, "*Nationalbankgold*" or 1:12, these companies are perplexed and question the formerly renowned pro-business policy of Switzerland. This is why a number of our members currently actively evaluate their options regarding a potential relocation of larger parts of their operations. As of today, final decisions have not yet been taken, but realistic scenarios are ready for eventual implementation.

In this problematic environment, a revision of the Swiss corporate tax law is of key importance. A suitable solution will be essential for the financial framework conditions of these companies and for Switzerland as a competitive business location. The SV 17 is a litmus test for a pro-business climate and the political will of Switzerland to offer a competitive environment for international companies. If the SV 17 was to fail, this would be the kickoff for many companies to revise their operations in Switzerland.

1.3. Urgency of tax reform has increased

The tax dispute on the Swiss tax regimes has been going for almost a decade – starting with the EU, then also with the OECD. The patience of many countries is strained, and many of them (especially Germany and the Netherlands) are pressing corporations to voluntarily renounce their tax regimes. Within the coming months and years up until the implementation of SV 17, this pressure will continue to rise. The fact that Switzerland has just been placed on the EU finance ministers' grey list of tax havens (as per December 5, 2017) is just another proof of the growing impatience.

Since the vote on the Corporate Tax Reform III, the urgency has increased even further: With the introduction of international measures for tax transparency (BEPS, spontaneous exchange of rulings, country-by-country reporting etc.), a lot of tax details are becoming publicly known. This is going to accentuate the pressure on affected companies as early as the beginning of 2018.

And last but not least, foreign tax reforms will raise the urgency, primarily the almost certain tax reform in the United States. With a massive reduction of the tax rate (from currently 35% down to probably 20%), the shift to the territorial tax system and the mandatory deemed repatriation of profits retained abroad, it will shake the fundamental principles of how US companies will organize the location of their business establishments in the future. It is still too early to quantify the consequences of the US tax reform, but for locations such as Switzerland the prospects are bleak. We are not looking at a major exodus of US corporations. But during the coming two to five years, it can be reasonably assumed that a number of group functions will be repatriated to the corporation's headquarters and that the relative attractiveness of business locations abroad will be reduced considerably. The general share for business locations abroad will decrease. This will massively intensify the international competition for business settlements. If, on top of that, the UK was to fulfill the promises of their Prime Minister Theresa May by massively reducing the corporate taxes in the course of Brexit, the situation for Switzerland will become really challenging. As far as the timing is concerned, the US reform will probably be implemented in early 2018 and the UK reform in Q2 2018. By mid-2018, Switzerland will be faced by new rules of play – and the uncertainty in our country will still be acute. The longer this uncertainty reigns, the more the internationally active corporations will implement alternative plans. Judging by the fact that the recent business relocations of international corporations to Switzerland have been virtually inexistent (apart from very few exceptions), our country has become less attractive in the international comparison. Many international companies just don't count on Switzerland anymore. Switzerland cannot afford a further deterioration of the quality of its framework as business location.

1.4. Internationally active companies are prepared to accept higher tax rates

Already now, the taxes of internationally active companies account for a substantial share of the federal and the cantonal tax income. Between 2011 and 2013, the direct federal tax income generated by privileged corporations averaged an annual total of CHF 4.2 billion (incl. the cantonal share). This equates approx. 50% of the profits tax income (explanatory report p. 8). As far as the cantons are concerned, the share paid by privileged corporations varies between 1.8% (Kanton Berne) and 62.3% (canton Neuchatel) with a nationwide average of 20.5%.

In principle, all companies benefitting from the current tax regimes will in future (potentially after a transition period) have to pay higher taxes. The inclusion of the "deduction for secure funding" as requested by us in the reform would not change this. Internationally active companies based in Switzerland are not ultimate tax optimizers. This becomes obvious in light of the most prominent recent cases of tax optimization. The (legal) tax structures of companies such as Apple, Amazon, Starbucks, Fiat Chrysler et al. that were unveiled by Lux Leaks, Paradise Papers and other indiscretions had impacts on Ireland, Luxemburg and other countries, but not on Switzerland. The

internationally active companies in Switzerland are prepared to pay a certain price for a good business location. And taxes constitute an important part of this price. But still, this “price” needs to be competitive in international comparison, otherwise these companies are forced to adjust their strategy.

1.5. The Swiss-American Chamber of Commerce supports SV 17 with certain corrections

The Swiss-American Chamber of Commerce in principle agrees with SV 17 and endorses the majority of the proposed measures. The target triangle “International Acceptance – Fiscal Competitiveness – Yield for Public Treasury” continues to be valid and needs to be implemented evenly. Above all, Switzerland needs to re-establish its most important competitiveness factors: predictability and legal security.

The tax reform needs to provide substitute solutions for the majority of corporations that are profiting of the current tax regimes. SV 17, however, does not always cater for such substitute solutions especially as far as financing activities in holding companies or Swiss Finance Branches (SFB) are concerned. These companies might be faced with a tenfold increase of profit tax burden, and a fivefold increase of capital tax burden. At the same time, SFB companies cannot profit from the step-up rule, as they typically do not have hidden reserves. Such an unrestricted tax shock might understandably trigger serious considerations regarding leaving Switzerland.

The situation of certain Cantons requires special attention. As mentioned above, the Swiss Cantons have different starting positions. They need to be presented with a maximum of freedom regarding their options to find their individual optimal solution to achieve the target triangle “International Acceptance – Fiscal Competitiveness – Yield for Public Treasury”. For cantons such as Zurich and Schaffhausen it will be essential to present a viable solution for the SFB’s, e.g. in the form of a deduction for secure funding.

Special rules for the taxation on returns from mobile factors could provide a competitive fiscal framework in sectors that are important and have a high added value; and at the same time, such rules could minimize potential free take-aways. This is why Cantons should be provided with all internationally accepted special rules, which are in force at competitive business locations, especially for R&D and for financing activities. If these measures were to be limited beyond international standards, Switzerland would be confronted with unnecessary disadvantages in the competition against foreign business locations. All the Cantons and Switzerland as a whole will benefit from such canton specific optimizations, thanks to the National fiscal equalization (NFA).

For companies, SV 17 contains a certain mismatch between mandatory added burdens (repeal of tax status, increase of the taxation of dividends and raise of child allowances) and uncertain optional tax benefits (new tools for reduction in tax rates, reduction of cantonal tax rates). In addition, these benefits will not be applicable until implementation of SV 17 in the cantons. This chronological asymmetry between mandatory added tax burden and probable tax benefits needs to be minimized in order to ensure planning capability.

2. Remarks regarding individual measures

2.1. Abolition of rules for cantonal privileged companies

Swiss Amcham supports the abolition of the current five tax regimes.

In light of the substantial risk of fiscal sanctions by other countries, the abolition of the tax regimes should be carried out as soon as possible, until December 31, 2018 the very latest.

2.2. Patent box

Swiss Amcham supports the introduction of a patent box.

The patent box is a necessary fiscal substitute measure and an important tool to achieve the goal of the reform. Many competitor locations in Europe have been offering fiscal support for Research, Development and Innovation (F&D&I) for quite some time. Switzerland needs to follow suit to remain internationally competitive.

We do understand the political considerations leading to a restriction of qualifying rights for patents or similar benefits. We think that the decision to exclude copyright protected software from the patent box needs to be reconsidered, even though we are aware of potential complications regarding differentiation and implementation: Software is becoming more and more important for value generation. If Switzerland, as one of very few countries, does not include copyright protected software in the patent box, this again would cause a disadvantage for its competitiveness as business location. This is why a suitable solution should be aligned with the regulations of Switzerland's direct competitors such as Luxemburg, the Netherlands or Ireland. Apart from the patented "computer implemented inventions", copyrighted software should also be included in the patent box, as long as this is the case in comparable countries.

The cantons should be free to decide how they want to govern the scope of the patent box.

2.3. Additional deductions for R&D

Swiss Amcham supports the voluntary implementation of an additional deduction for R&D expenses by cantons.

Due to its strictly defined output support (patent box) and its limited (international) impact (nexus approach), this measure is in principle an important supplement to remain competitive.

This measure strengthens Switzerland as location for research and enables the cantons to reflect their innovation strategy in their tax legislation. The additional deduction of up to 50% shall be provided. A smaller deduction would not justify the administrative effort to prove the research and development expenses for affected companies. At lower levels, this measure could not fulfill its goal to promote our country as research and innovation location.

We also agree with the additional deduction for personnel expenses in addition to the administratively manageable flat rate of 35% for remaining expenses in R&D (or the verifiable higher actual expenses) if the definition of R&D expenses is kept broad enough.

2.4. Limitation of relief

Swiss Amcham supports the implementation of a limitation of relief.

This measure ensures that a company always has to pay tax on a minimum share of its taxable profits. However, we take a critical view on the increase of the minimum taxation from 20% to 30% (or rather “reduction of the limitation of relief” from 80% to 70%), proposed as a concession to critics of USR III. The maxim of maximum freedom for cantons, as described above, should be applied in this case as well. The maximum relief shall be set at 80%. That enables the cantons to choose a lower limitation of relief if necessary for the needs of the individual canton.

The limitation of relief shall not be enforced in the transition from privileged to standard taxation (c.f. point 2.10.)

2.5. Increase of taxation of dividends

With regards to political acceptance, Swiss Amcham supports the increase of the taxation of privileged dividends to 70% on federal level, but opposes a minimum taxation of 70% in the cantons.

The definition of the optimal level of the taxation of dividends shall follow the principle of neutrality of legal form. The decision, whether a person establishes a company as sole proprietorship or as public limited company, shall not be influenced by tax law.

The reduction of cantonal income tax rates, which might justify an increase of the partial taxation, does not form a part of this legislative proposal. Therefore, we reject a provision that imposes on cantons a minimum taxation of 70%. A more sensible solution would be to legally require from cantons a taxation that is neutral to the legal form and thereby ensures that the cantons avoid under- and over-taxation in the formulation of their taxation of dividends.

Cantons shall use the increase of the partial taxation as a measure for reciprocal financing of income tax deduction. A harmonization would be fiscally critical, as the correct partial taxation rate depends on the level of both income- and profit tax (taxation that is neutral in its legal form). In case of decreasing profit taxes, the partial taxation would be increased. Therefore cantons need to have the freedom to individually decide on how far the partial taxation can be adjusted in case of a reduction of the profit tax.

Furthermore, the “one-size-fits-all” solution as provided by the SV 17 might lead to a unconstitutional material tax harmonization.

2.6. Increase of cantonal share of direct federal tax

Swiss Amcham supports an increase of the cantonal share, but to 21.2.% instead of the proposed 20.5%.

Due to the significant increase of tax payments from international companies, the profit tax income for the federal government has increased fivefold since 1990 to CHF 10 billion. While the costs to maintain the international competitiveness regarding mobile bases of profit tax will be borne by the cantons, the federal government does not provide any appropriate measures: It neither offers a patent box, nor does it participate in the additional R&D deductions.

With a share of 21.2%, cantons would get the necessary leeway to adjust their corporate tax rates if necessary.

2.7. Taking into account cities and municipalities

Swiss Amcham supports the fact that SV 17 is taking into considerations cities and municipalities.

The lessons learned from the USR III (Corporate Tax Reform III) underline that cities and municipalities need to be integrated in the process and are to be taken into account as far as the distribution of the burdens of the reform are concerned – in a transparent and appropriate way.

2.8. Increase of minimum requirements for family allowances

Swiss Amcham opposes an increase of the minimum requirements for family allowances.

This measure has nothing to do with the target triangle “International Acceptance – Fiscal Competitiveness – Yield for Public Treasury”. It is an irrelevant “Brownie-Point” that aims at gaining support from certain voters – probably erroneously.

The measure would concern only 19 cantons as seven cantons already have higher allowances in place; and for these 19 cantons it would increase wage costs. This would diametrically oppose the intended strengthening of the business location Switzerland. An increase of child and education allowance would also touch companies which today pay no or only low taxes and therefore will not benefit from a general reduction of the tax rate.

The above mentioned maxim of maximum freedom for cantons needs to be maintained here as well. Therefore we request a rejection of this measure.

2.9. Voluntary relief of capital tax

Swiss Amcham supports the option of a voluntary relief of capital tax.

Under the current legal situation, the transition from privileged to standard taxation will lead to an increased capital tax burden for the companies concerned. Especially Swiss Finance Branches (with high levels of capital) and holding companies and joint enterprises (with a relatively large share of corporate finance) will be hit by higher capital tax; which again serves as a serious disadvantage for Switzerland in the location competition. On top of that it needs to be pointed out that in Switzerland corporations with equity capital endowment already are subject to the security issue tax, which is unique to Switzerland.

As already presented by the USR III, cantons shall be offered a reduction for loans to corporate subsidiaries. The capital tax as a Swiss peculiarity constitutes another competitive disadvantage. A reduction for loans to corporate subsidiaries is necessary in order to enable the cantons to provide attractive conditions for corporate finance activities.

2.10. Disclosure of hidden reserves

Swiss Amcham supports the proposal for the disclosure of hidden reserves – fully aligned with the fiscal system.

The majority of cantonal tax laws stipulate that hidden reserves can be taxed in case of a transition from standard taxation to privileged taxation in compliance with art. 28, paragraph 2, 3, 4 StHG (tax harmonization law). Conversely, this means that in case of the renunciation of the privileged taxation, hidden reserves can be disclosed tax-neutrally and depreciated over the remaining useful life. In this case, neither a limitation of relief nor a time limitation is applicable. In terms of the system of the tax regime, it does not make sense to subject the depreciation of hidden reserves that were disclosed in connection with the status change to either to a limitation of relief (art. 25b, paragraph 1 StHG) or to time limitation. As a result, unjustified tax discrimination might occur: if, for example, a corporation finds itself in a loss situation due to poor performance, it cannot (or only

restrictedly) claim the depreciation of hidden reserves. In case of good performance, however, the claim for depreciation might – under certain circumstances – be fully claimed. Under the current cantonal provisions, the effective tax burden of mixed corporations is within a relatively narrow range, settling at around 10 percent. Naturally, the implementation of limitation of relief in accordance with art. 78g leads to a relatively heavier tax burden in cantons with a high taxation level than in cantons with a lower taxation level. In other words: in case of an abolition of the privileged taxation, the fiscal shock would be much heavier in cantons with a high taxation level than in the opposite case.

2.11. Amendment of transposition

Swiss Amcham opposes the amendment of transposition.

This measure is irrelevant as there is no connection between the fiscal provisions and the goals of SV 17. In order to avoid an overload of the provision, amendments of transposition should be postponed.

2.12. Extension of flat-rate tax credits

Swiss Amcham supports the extension of flat-rate tax credits.

Although this measure is not in the focus of location-relevant issues for SV 17, we still support it in the spirit of it being a flanking measure for the locational factors.

2.13. Adaptation of fiscal equalization

Swiss Amcham supports the adaptation of fiscal equalization.

The abolition of the tax status in the cantons leads to a massive increase of resource potential in those cantons that today host a number of fiscally privileged companies. According to today's NFA (National fiscal equalization), the abolition of the tax status will primarily affect those cantons that already now pay a disproportionate contribution into the NFA and will be particularly troubled by the abolition of tax privileges.

Therefore, the adaptation of the equalization of resources to the planned new fiscal framework is necessary.

3. Further suggestions

3.1. Introduction of an optional deduction for secure funding for cantons

Swiss Amcham supports the optional deduction for secure funding on cantonal level.

As explained above, SV 17 does not sufficiently consider certain privileged companies, especially Swiss Finance Branches and holding companies. They will barely, if at all, be able to profit from opportunities of fiscal relief (such as Patent Box, additional R&D deductions, step-up etc.) and will therefore be struck by a huge tax increase. The only solution to keep these companies in Switzerland is to massively lower the cantonal tax rates, which – to that extent – no canton would be able to afford. The canton of Zurich, the largest contributor to the NFA, would be particularly affected. We specifically refer to the study by PwC / Zürcher Handelskammer.

According to the maxim of maximum freedom for the cantons, the notional interest deduction (NID) of USR III shall now be introduced as deduction for secure funding. For the sake of a necessary compromise, we accept that no such deduction is planned on the federal level. Regarding the specific form of this deduction, we refer to the study by PwC / Zürcher Handelskammer.

For Switzerland it is of utmost importance to remain an attractive location for financing activities.

We would like to thank you for being offered the opportunity to contribute our opinion on SV 17 and kindly ask you to include our position in the elaboration of the proposal.

Sincerely yours,



Martin Naville
CEO
Swiss-American Chamber of Commerce



Swiss-American Chamber of Commerce

Talacker 41, 8001 Zurich, Switzerland, Telephone: +41 43 443 72 00, Telefax: +4143 497 22 70
www.amcham.ch, e-mail: info@amcham.ch

Per E-Mail an:
Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV
Hauptabteilung Steuerpolitik
Frau Tamara Pfamatter
Eigerstrasse 65
3003 Bern

E-Mail Adresse: vernehmlassungen@estv.admin.ch

Zürich, 5. Dezember 2017

Vernehmlassungsverfahren Steuervorlage 17 (Frist: 6. Dezember 2017)

Sehr geehrte Frau Pfamatter

Wir beziehen uns auf das Schreiben von Herrn Bundesrat Ueli Maurer vom 6. September 2017 mit der Einladung zur Stellungnahme zum Vernehmlassungsverfahren zur Steuervorlage 17 (SV 17). Wir danken für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung zur SV 17 und werden uns im Folgenden zuerst allgemein zum Vernehmlassungsvorschlag äussern und dann auf die einzelnen Fragen gemäss Fragenkatalog eingehen.

Die Swiss-American Chamber of Commerce (Swiss Amcham) ist ein Schweizer Verein mit rund 2000 Mitgliedern, darunter rund 1200 international tätige Firmen mit Sitz in der Schweiz – grosse und kleine Firmen. Rund 70% dieser Firmen sind Schweizer Firmen. Neben den klassischen Schweiz-USA Wirtschaftsthemen kümmern wir uns als grösster Verband von multinationalen Gesellschaften (Schweizer und ausländische – grosse und kleine Gesellschaften) auch um alle Themen, welche die optimalen Operationen dieser Firmen in der Schweiz beeinträchtigen könnten.

1. Grundsätzliche Betrachtungen

1.1. Die international tätigen Firmen sind für die Schweizer Wirtschaft von eminenter Bedeutung

Die international tätigen Firmen (Schweizer und ausländische – grosse und kleine) sind verantwortlich für rund 36% des Schweizer Bruttoinlandproduktes. Sie offerieren einen überproportionalen Anteil an hochqualifizierten Stellen, die für den Konsum und die Sozialwerke der Schweiz wichtige Stützen darstellen. Diese Unternehmen sind wichtige Kunden unseres Bankenplatzes, unserer Versicherungen und unserer Service-Industrie. Und mit einem Anteil von rund 80% der Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen sind sie der grösste Beiträger und langfristiger Garant für eine Schweiz, die bei Wettbewerbs- und Innovationsstärke in den obersten Rängen der internationalen Vergleiche steht. Eine Schweiz ohne diese Firmen (oder mit bedeutend kleinerer Wertschöpfung durch diese Firmen) ist kaum vorstellbar.

1.2. Generelle Verunsicherung der international tätigen Firmen

Viele unserer Mitglieder sind durch die Entwicklungen am Standort Schweiz ziemlich verunsichert. Während der Wirtschaftsstandort Schweiz während sehr langer Zeit der Inbegriff von Stabilität und Planbarkeit war, wissen heute die Firmen nicht, wie viel Steuern sie in Zukunft zahlen werden, ob die Schweiz auch weiterhin durch bilaterale Verträge optimal in die europäischen Märkte eingebunden sein wird, ob die Unternehmen wie bisher die notwendigen Mitarbeiter aus Europa und aus Drittländern anstellen können und ob die Schweiz Mitglied in einer zukünftig möglichen Transatlantischen Freihandelszone sein wird. Nach der Zustimmung des Volkes zur „Minder-Initiative“ und zur Initiative gegen die Masseneinwanderung, dem negativen Referendumsentscheid zur Unternehmenssteuerreform, aber auch nach gescheiterten Initiativabstimmungen wie ecopop, Nationalbankgold oder 1:12 sind diese Firmen verunsichert und zweifeln an der Wirtschaftsfreundlichkeit der Schweiz. Aus diesem Grunde sind zahlreiche unserer Mitglieder im Moment aktiv mit Projekten beschäftigt, welche die Verschiebung grösserer Teile ihrer Aktivitäten untersuchen und Alternativen an anderen Standorten erarbeiten. Entscheide zur effektiven Verschiebung sind meist noch nicht getroffen, aber zumindest „in der Schublade“.

In diesem problematischen Umfeld kommt der Revision des Schweizer Unternehmenssteuerrechts eine zentrale Bedeutung zu. Eine gute Lösung ist für die finanziellen Rahmenbedingungen der Firmen und die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Schweiz essentiell. Die SV 17 wird zum Lackmus-Test für die Wirtschaftsfreundlichkeit und den politischen Willen der Schweiz, kompetitive Bedingungen für internationale Firmen anbieten zu wollen. Sollte die SV 17 scheitern, wäre dies für viele Firmen der Startschuss zu einem bedeutenden Umbau ihrer Aktivitäten in der Schweiz.

1.3. Dringlichkeit der Steuerreform hat zugenommen

Der Steuerkonflikt, zuerst mit der EU, dann zusätzlich mit der OECD, bezüglich der Schweizer Steuerregimes lodert schon seit bald 10 Jahren. Die Geduld vieler Länder ist strapaziert und viele Länder (Deutschland, Holland u.a.) drängen Firmen zur freiwilligen Aufgabe der Steuerregimes. Dieser Druck wird sich in den kommenden Monaten und Jahren bis zur Einführung des SV 17 noch verstärken. Die Aufnahme der Schweiz auf die graue Liste der Steueroasen durch die EU Finanzminister (5. Dezember 2017) ist ein weiteres Zeichen dieser Ungeduld.

Seit der Abstimmung zur Unternehmenssteuerreform III ist zusätzliche Dringlichkeit hinzugekommen: Mit der Einführung von internationalen Massnahmen zur Steuertransparenz (BEPS, spontaner Austausch von Rulings, country-by-country reporting u.v.m.) wird die steuerliche Realität publik. Dadurch wird der Druck auf die betroffenen Unternehmen bereits anfangs 2018 akzentuiert.

Und letztlich werden auch fiskalische Reformen im Ausland den Druck vergrössern, allen voran die zum heutigen Tag fast sichere Steuerreform in den USA. Diese wird mit der massiven Reduktion der Steuersätze (von 35% auf wahrscheinlich 20%), der Umstellung auf das Territorialitätsprinzip und der obligatorischen virtuellen Repatriierung (deemed repatriation) von im Ausland thesaurierten Gewinnen die Grundregeln der Ansiedlungslogik amerikanischer Firmen durchschütteln. Es ist noch zu früh, die Konsequenzen dieser Steuerreform zu beziffern, aber es wird für Standorte wie die Schweiz sicher mit negativen Konsequenzen verbunden sein. Es ist hier

nicht die Rede von einem grossen Exodus amerikanischer Firmen. Aber im Verlauf der nächsten 2-5 Jahre werden wohl eine Reihe von Konzernfunktionen zurück ins Hauptquartier gehen, und die relative Attraktivität von Auslandsstandorten wird reduziert. Es wird generell einen „kleineren Kuchen“ für die Auslandsstandorte geben. Und somit wird der internationale Wettkampf für Ansiedlungen massiv steigen. Wenn dann noch UK die Versprechungen von Theresa May wahr macht und die Unternehmenssteuern im Zuge von Brexit massiv senkt, dann wird es schwierig. Zeitlich wird die US Reform wohl anfangs 2018 eingeführt und die UK Reform im Q2 2018. Mit anderen Worten: Mitte 2018 sehen die Spielregeln anders aus, und in der Schweiz herrscht dann noch immer Unsicherheit. Je länger diese Unsicherheit anhält, desto mehr werden die international tätigen Firmen alternative Pläne umsetzen. Schon heute ist die Attraktivität der Schweiz im internationalen Vergleich suboptimal, was nachweislich messbar ist anhand der Neuansiedlung von internationalen Konzernen. Diese hat in den letzten Jahren, abgesehen von einzelnen Ausnahmen, nicht mehr stattgefunden. Viele internationale Unternehmen setzen nicht mehr auf die Schweiz. Eine weitere Verschlechterung der Rahmenbedingungen ist nicht tragbar!

1.4. International tätige Firmen werden meist höhere Steuern bezahlen

Schon heute zahlen international tätige Firmen einen bedeutenden Beitrag in die Steuerkassen von Bund und Kantonen. Die Einnahmen des Bundes (direkte Bundessteuer) von Statusgesellschaften betragen im Durchschnitt der Jahre 2011-2013 insgesamt CHF 4.2 Milliarden (inkl. Kantonsanteil). Dies entspricht knapp 50% der Einnahmen aus der Gewinnbesteuerung (Erläuternder Bericht S.8). In den Kantonen beläuft sich der Anteil der Statusgesellschaften auf zwischen 1.8% (Kanton BE) und 62.3% (Kanton Neuenburg) bei einem landesweiten Durchschnitt von 20.5%.

Grundsätzlich werden sämtliche Unternehmen, die von den heutigen Steuerregimes profitieren, zukünftig (allenfalls nach einer Übergangsperiode) einen höheren Steuerbetrag leisten müssen. Dies ist immer noch der Fall, wenn der von uns verlangte „Abzug für sichere Finanzierung“ in die Reform aufgenommen wird. Die in der Schweiz ansässigen, international tätigen Firmen sind keine ultimativen Steueroptimierer. Das wird evident, wenn die prominentesten Steueroptimierungen der letzten Jahre analysiert werden. Durch Lux Leaks, Paradise Papers und andere Indiskretionen ans Licht gekommene (legale) Steuerstrukturen von Apple, Amazon, Starbucks, Fiat Chrysler und andere betrafen Irland, Luxemburg und andere Länder, aber nicht die Schweiz. Die internationalen Firmen in der Schweiz sind bereit, den Preis für den guten Standort zu bezahlen. Und die Steuern sind ein bedeutender Teil dieses Preises. Doch dieser „Preis“ muss immer noch wettbewerbsfähig sein im internationalen Vergleich, ansonsten müssen sich diese Unternehmen anders aufstellen.

1.5. Die Swiss-American Chamber of Commerce unterstützt SV 17 mit einigen Korrekturen

Die Swiss Amcham unterstützt die SV 17 im Grundsatz und befürwortet eine Mehrzahl der vorgeschlagenen Massnahmen. Das Zieldreieck „Internationale Akzeptanz – Steuerliche Wettbewerbsfähigkeit – Ergiebigkeit für die Staatskasse“ gilt nach wie vor und soll gleichmässig umgesetzt werden. Vor allem aber ist eine rasche Wiederherstellung der grössten Schweizer Wettbewerbsfaktoren Planbarkeit und Rechtssicherheit zu erreichen.

Die Steuerreform muss Ersatzlösungen bieten für die meisten Unternehmen, die von den heutigen Steuerregimes profitieren. Die SV17 bietet aber vor allem für Finanzierungstätigkeiten in Holdinggesellschaften oder Swiss Finance Branches (SFB) keine Ersatzlösung, was für diese eine Verzehnfachung der Gewinn- und eine Verfünffachung der Kapitalsteuerbelastung bedeuten kann. Gleichzeitig greift bei SFB-Unternehmen die Step-up-Regelung nicht, da diese typischerweise über keine stillen Reserven verfügen. Ein solch ungebremster Steuerschock würde bei den betroffenen Unternehmen verständlicherweise Wegzugsüberlegungen auslösen,

Ein spezielles Augenmerk muss auf die Situation einiger Kantone gelegt werden. Wie oben dargestellt, befinden sich die Kantone in sehr verschiedenen Ausgangslagen. Sie müssen mit einem Höchstmass an Freiräumen die Möglichkeit erhalten, die für sie optimale Lösung im Zieldreieck „Wettbewerbsfähigkeit – internationale Akzeptanz – Ergiebigkeit“ zu finden. So ist es z.B. für die Kantone Zürich und Schaffhausen unerlässlich, eine Lösung für die SFBs anbieten zu können, z. B. in Form eines Abzugs für sichere Finanzierung.

Durch Sonderregelungen für mobile Erträge können in wichtigen, wertschöpfungsintensiven Bereichen wettbewerbsfähige steuerliche Rahmenbedingungen erreicht und gleichzeitig allfällige Mitnahmeeffekte minimiert werden. Deshalb sollen für die Kantone alle international akzeptierten Sonderregelungen offenstehen, die an Konkurrenzstandorten zur Verfügung stehen, vor allem im Bereich F&E und für Finanzierungsaktivitäten. Wird die Nutzung dieser Instrumente durch die Kantone über die internationalen Vorgaben hinaus eingeschränkt, handelt sich die Schweiz im Wettbewerb mit Konkurrenzstandorten unnötige Nachteile ein. Solche kantonsspezifische Optimierungen werden über den NFA allen Kantonen und der Schweiz als Ganzes zu Gute kommen.

Die SV17 weist für Unternehmen ein gewisses Ungleichgewicht zwischen obligatorischen Mehrbelastungen (Aufhebung der Steuerstatus, Erhöhung der Dividendenbesteuerung und Erhöhung der Familienzulagen) und ungewissen, fakultativen Entlastungen (neue Instrumente sowie Steuersatzsenkungen) auf. Zusätzlich werden diese Entlastungen erst mit einer gewissen Verzögerung mit Implementierung von SV 17 in den Kantonen sichergestellt. Diese zeitliche Asymmetrie zwischen obligatorischer Mehrbelastung und möglicher Entlastung muss im Sinne der Planbarkeit auf ein Minimum beschränkt werden.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Massnahmen

2.1. Abschaffung der Regelungen für kantonale Statusgesellschaften

Swiss Amcham unterstützt die Abschaffung der geltenden fünf Steuerregimes.

Angesichts des beträchtlichen Risikos steuerlicher Sanktionen anderer Staaten sollen die Steuerregimes sobald wie möglich, allerspätestens aber auf den 31. Dezember 2019 erfolgen.

2.2. Patentbox

Swiss Amcham unterstützt die Einführung einer Patentbox.

Die Patentbox stellt eine notwendige steuerliche Ersatzmassnahme dar und ist ein wichtiges Instrument zur Zielerreichung der Reform. Viele europäische Konkurrenzstandorte kennen bereits seit längerem eine steuerliche Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (F&E&I). Die Schweiz soll in diesem Bereich nachziehen, um international konkurrenzfähig zu bleiben.

Die politischen Überlegungen, die zur Einschränkung der qualifizierenden Rechte auf Patente und vergleichbare Rechte führen, können wir nachvollziehen. Den Entscheid, urheberrechtlich geschützte Software nicht für die Patentbox zuzulassen, sollte aus unserer Sicht aber überdacht werden, auch wenn wir uns der möglichen Abgrenzungs- und Umsetzungsprobleme bewusst sind: In Zukunft wird Software für die Wertschöpfung immer wichtiger. Verzichtet die Schweiz als eines von wenigen Ländern darauf, „copyrighted“ Software für die Patentbox zuzulassen, könnte dies zu einem Wettbewerbsnachteil für den Standort Schweiz führen. Die Lösung sollte sich deshalb an den Regelungen von Staaten wie Luxemburg, den Niederlanden oder Irland orientieren, mit denen die Schweiz im direkten Wettbewerb steht. Neben den patentierten „computerimplementierten Erfindungen“ sollte auch urheberrechtlich geschützte Software zugelassen werden, solange dies vergleichbare Staaten ebenfalls vorsehen.

Die Kantone sollen frei entscheiden, wie sie den Eintritt in die Patentbox regeln wollen.

2.3. Zusätzliche Forschungs- und Entwicklungsabzüge

Swiss Amcham unterstützt die Einführung eines für die Kantone freiwilligen zusätzlichen Abzugs für Forschungs- und Entwicklungsaufwand.

Diese Massnahme ist aufgrund der eng ausgestalteten Output-Förderung (Patentbox) und deren eingeschränkter (internationaler) Wirkung (modifizierter Nexus-Ansatz) grundsätzlich eine wichtige Ergänzung, um international kompetitiv zu bleiben.

Diese Massnahme stärkt den Forschungsstandort Schweiz und ermöglicht es den Kantonen, Innovationsstrategien auch im Steuerrecht abzubilden. Der zusätzliche Abzug von bis zu 50% ist vorzusehen. Würde der Abzug geringer ausfallen, würde sich der administrative Aufwand zum Nachweis von Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen für viele Unternehmen nicht lohnen. Damit könnte das Instrument sein Ziel, die Förderung des Forschungs- und Innovationsplatzes, nicht erfüllen. Einverstanden sind wir zudem mit der Beschränkung des zusätzlichen Abzugs auf die Personalaufwendungen zuzüglich der administrativ einfach handhabbaren Pauschale von 35% für den übrigen Forschungs- und Entwicklungsaufwand (oder der nachweisbar höheren tatsächlichen Aufwendungen) bei gleichzeitig breiter Definition von Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen.

2.4. Entlastungsbegrenzung

Swiss Amcham unterstützt die Einführung einer Entlastungsbegrenzung.

Dieses Instrument stellt sicher, dass ein Unternehmen immer einen Mindestanteil seines steuerbaren Gewinns versteuern muss. Die im Sinne einer Konzession an die Kritiker der USR III vorgeschlagene Erhöhung der Mindestbesteuerung von 20% auf 30% (bzw. „Reduktion“ der Entlastungsbegrenzung von 80% auf 70%) sehen wir allerdings kritisch. Die oben beschriebene Maxime eines maximalen Freiraumes für die Kantone soll auch in diesem Bereich greifen. Die maximale Entlastung soll bei 80% festgesetzt werden. Die Kantone haben dann die Freiheit, auch eine tiefere Entlastungsbegrenzung zu wählen, sollte dies bezüglich der Eigenheiten des Kantons als zweckdienlich beurteilt werden.

Diese Entlastungsbegrenzung soll beim Übergang von der privilegierten zur ordentlichen Besteuerung nicht angewendet werden (siehe Punkt 2.10).

2.5. Erhöhung Dividendenbesteuerung

Swiss Amcham unterstützt aus Gründen der politischen Akzeptanz die Erhöhung der Dividendenbesteuerung auf 70% beim Bund, lehnt aber eine Mindestbesteuerung von 70% in den Kantonen ab.

Die Festlegung der optimalen Höhe der Dividendenbesteuerung sollte sich am Grundsatz der Rechtsformneutralität orientieren. Das Steuerrecht soll den Entscheid, ob eine Person ihr Unternehmen als Einzelunternehmer oder als Aktionär aufbauen will, nicht beeinflussen.

Die Senkung von kantonalen Gewinnsteuersätzen, die eine Erhöhung der Teilbesteuerung rechtfertigen können, sind jedoch nicht Gegenstand dieser Vorlage. Wir lehnen es deshalb ab, allen Kantonen eine Mindestbesteuerung von 70% vorzuschreiben. Sinnvoll wäre hingegen eine Lösung, welche den Kantonen den Grundsatz der rechtsformneutralen Besteuerung gesetzlich vorschreibt und sie damit anhält, in der Gestaltung der Dividendenbesteuerung Unter- wie Überbesteuerungen zu vermeiden.

Die Kantone sollen Erhöhungen der Teilbesteuerung als Gegenfinanzierungsinstrument für Gewinnsteuersenkungen verwenden. Eine Harmonisierung wäre auch steuertechnisch bedenklich, hängt doch der korrekte Teilbesteuerungssatz von der Höhe der Einkommens- und Gewinnsteuern ab (sog. rechtsformneutrale Besteuerung). Sinken die Gewinnsteuern, ist die Teilbesteuerung zu erhöhen. Entsprechend sollen und müssen die Kantone selber bestimmen können, wie stark bei einer Gewinnsteuersenkung im Gegenzug die Teilbesteuerung angepasst werden soll.

Die in der SV 17 vorgelegte Einheitslösung dürfte zudem zu einer verfassungswidrigen materiellen Steuerharmonisierung führen.

2.6. Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer

Swiss Amcham unterstützt eine Erhöhung des Kantonsanteils, jedoch auf 21.2% statt wie vorgeschlagen auf bloss 20.5%.

Wegen der stark gestiegenen Steuerzahlungen international tätiger Unternehmen konnte der Bund die Gewinnsteuereinnahmen von Unternehmen seit dem Jahr 1990 auf 10 Milliarden Franken verfünffachen. Die Kosten des Erhalts der internationalen Wettbewerbsfähigkeit für mobile Gewinnsteuerbasen fallen hauptsächlich bei den Kantonen an, während beim Bund keine entsprechenden Massnahmen vorgesehen sind. Der Bund bietet beispielsweise weder eine Patentbox an, noch beteiligt er sich an den zusätzlichen Forschungs- und Entwicklungsabzügen.

Die Kantone erhalten mit einem Anteil von 21.2% den nötigen Spielraum, um ihre Unternehmenssteuersätze allenfalls anzupassen.

2.7. Berücksichtigung der Städte und Gemeinden

Swiss Amcham unterstützt die vorgesehene Berücksichtigung der Städte und Gemeinden.

Die Lehren aus der USR III Abstimmungen machen deutlich, dass die Städte und Gemeinden frühzeitig eingebunden werden müssen und bei der Verteilung der Reformlasten transparent und angemessen zu berücksichtigen sind.

2.8. Erhöhung der Mindestvorgaben für Familienzulagen

Swiss Amcham lehnt die Erhöhungen der Mindestvorgaben für Familienzulagen ab.

Diese Massnahme hat mit dem Zieldreieck „Internationale Akzeptanz – Steuerliche Wettbewerbsfähigkeit – Ergiebigkeit für die Staatskasse“ nichts zu tun. Es ist ein sachfremder „Brownie Point“ in der – wohl irreführenden – Meinung, damit Stimmen im Volk zu gewinnen.

Diese Massnahme wirkt nur in 19 Kantonen (7 Kantone haben bereits höhere Zulagen) und erhöht in diesen Kantonen die Lohnkosten. Damit bewirkt sie genau das Gegenteil der angepeilten Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz. Die Erhöhung von Kinder- und Ausbildungszulagen würde zudem auch jene Unternehmen belasten, die keine oder nur wenig Gewinnsteuern entrichten und deshalb auch kaum von allgemeinen Gewinnsteuersatzsenkungen profitieren könnten.

Die oben beschriebene Maxime eines maximalen Freiraumes für die Kantone soll auch in diesem Bereich greifen. Auf diese Massnahme soll verzichtet werden.

2.9. Fakultative Entlastungen bei der Kapitalsteuer

Swiss Amcham unterstützt die Möglichkeit fakultativer Entlastungen bei der Kapitalsteuer.

Der Wechsel aus der privilegierten in die ordentliche Besteuerung führt bei den betroffenen Unternehmen nach der aktuellen Rechtslage zu einer stärkeren Belastung hinsichtlich der Kapitalsteuer. Insbesondere Swiss Finance Branches (mit viel Dotationskapital) sowie Holding- und Gemischte Gesellschaften (mit einem verhältnismässig grossen Anteil an Konzernfinanzierung) werden von der erhöhten Kapitalsteuer belastet, was für die Schweiz im internationalen Standortwettbewerb äusserst nachteilig wäre. Nicht zu vergessen ist in diesem Zusammenhang, dass bei allen Gesellschaften die Dotierung mit Eigenkapital bereits mit der Emissionsabgabe belastet wird, was ein schweizerisches Unikum darstellt.

Wie schon im Rahmen der USR III sollten Kantone eine Ermässigung auch auf Darlehen an Konzerngesellschaften vorsehen können. Die Kapitalsteuer als Schweizer Unikum stellt einen internationalen Wettbewerbsnachteil dar. Eine Ermässigung für Konzerndarlehen ist notwendig, damit Kantone attraktive Bedingungen für Konzernfinanzierungsaktivitäten bieten können.

2.10. Aufdeckung stiller Reserven

Swiss Amcham unterstützt den Vorschlag zur steuersystematischen Aufdeckung stiller Reserven.

In den meisten kantonalen Steuergesetzen ist vorgesehen, dass bei einem Übergang von einer ordentlichen in eine gemäss Art. 28 Abs. 2, 3, 4 StHG privilegierte Besteuerung, die stillen Reserven besteuert werden können. Durch Umkehrschluss ergibt sich konsequenterweise, dass bei der Aufgabe der privilegierten Besteuerung die stillen Reserven steuerneutral aufgedeckt und über die restliche Nutzungsdauer abgeschrieben werden können. Eine Entlastungsbegrenzung respektive zeitliche Limitierung greift in diesen Fällen nicht. Aus steuersystematischer Sicht macht es deshalb keinen Sinn, die Abschreibung der stillen Reserven, die im Zusammenhang mit dem Statuswechsel aufgedeckt wurden, einerseits der Entlastungsbegrenzung von Art. 25b Abs. 1 StHG zu unterwerfen und andererseits in zeitlicher Hinsicht zu limitieren. Daraus kann sich eine Ungleichbehandlung ergeben, die sich nicht rechtfertigen lässt, wenn z.B. eine Gesellschaft aufgrund schlechten Geschäftsganges in einer Verlustsituation ist, kann sie die Abschreibung der aufgedeckten stillen Reserven nicht oder nur beschränkt geltend machen. Umgekehrt kann bei gutem Geschäftsgang unter Umständen die Abschreibung vollumfänglich geltend gemacht werden. Unter den zurzeit geltenden kantonalen Bestimmungen liegt die effektive Steuerbelastung von gemischten Gesellschaften in einer relativ schmalen Bandbreite, die sich um 10% einpendelt. Naturgemäss führt der Einbezug der Entlastungsbegrenzung gemäss Art. 78g in Kantonen mit einer relativ hohen Steuerbelastung zu einer höheren Belastung als in Kantonen mit einer tieferen Steuerbelastung. Mit anderen Worten: Der «fiskalische Schock» ist in den Hochsteuerkantonen bei der Aufgabe der privilegierten Besteuerung massiv grösser als im umgekehrten Fall.

2.11. Anpassung bei der Transponierung

Swiss Amcham lehnt die Anpassung der Transponierung ab.

Diese Massnahme ist als sachfremd zu beurteilen, besteht doch kein Zusammenhang zwischen der steuerlichen Regelung der Transponierung und den Zielen der SV17. Um die Vorlage nicht zu überladen, ist deshalb zum heutigen Zeitpunkt auf Anpassungen bei der Transponierung zu verzichten.

2.12. Ausdehnung der pauschalen Steueranrechnung

Swiss Amcham unterstützt die Ausdehnung der pauschalen Steueranrechnung

Diese Massnahme ist nicht im Fokus der standort-relevanten Themen für die SV17. Wir unterstützen die Massnahme dennoch im Sinne einer flankierenden standortbezogenen Massnahme.

2.13. Anpassungen im Finanzausgleich

Swiss Amcham unterstützt die Anpassung im Finanzausgleich.

Die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus führt zu einem massiven Anstieg des Ressourcenpotentials in Kantonen, in denen viele heute steuerbegünstigte Gesellschaften beheimatet sind. Gemäss heutigem NFA würden also vor allem Kantone getroffen, die bereits heute einen überproportionalen Beitrag in den Finanzausgleich leisten und die besonders von der Abschaffung der Steuerprivilegien betroffen sind.

Eine Anpassung des Ressourcenausgleichs an die geplanten neuen steuerrechtlichen Rahmenbedingungen scheint zwingend.

3. Weitere Anregungen

3.1. Einführung eines für die Kantone fakultativen Abzugs für sichere Finanzierung

Swiss Amcham unterstützt den fakultativen Abzug für sichere Finanzierung auf kantonaler Ebene.

Wie oben aufgeführt, berücksichtigt die SV 17 einige heute privilegierte Firmen nicht genügend, vor allem Swiss Finance Branches und Holdinggesellschaften. Diese werden von den Entlastungsmöglichkeiten (Patent Box, zusätzliche F&E Abzüge, Step-up u.a.) kaum oder gar nicht profitieren können und werden darum von einer massiven Steuererhöhung getroffen werden. Die einzige Möglichkeit, diese Unternehmen zu behalten, wäre eine massive Senkung des kantonalen Steuersatzes, den sich in diesem Ausmass kein Kanton leisten könnte. Besonders getroffen wäre der Kanton Zürich, der grösster Beitragszahler in den heutigen NFA. Wir verweisen hier ganz speziell auf die PwC/Zürcher Handelskammer Studie.

Im Sinne der Maxime eines maximalen Freiraumes für die Kantone soll der virtuelle Zinsabzug (notional interest deduction NID) der USR III neu als Abzug für sichere Finanzierung lanciert werden. Im Sinne des notwendigen Kompromisses verzichten wir auf die Forderung eines solchen Abzugs bei den Bundessteuern. Zur Ausgestaltung dieses Abzugs verweisen wir gerne auf die Erläuterungen des PwC/ZHK Studie.

Es ist für die Schweiz von grosser Wichtigkeit, weiterhin ein attraktiver Standort für Finanzierungstätigkeiten zu sein.

Wir danken für die Gelegenheit, unsere Position zur Steuervorlage 17 darlegen zu können, und bitten Sie, diese Position bei der Ausarbeitung dieser Vorlage gebührend zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen



Martin Naville
CEO
Swiss-American Chamber of Commerce