

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Dokumentationszentrale  
3003 Bern  
Tel. 031 322 97 44  
Fax 031 322 82 97  
doc@pd.admin.ch

**Dokumentation**

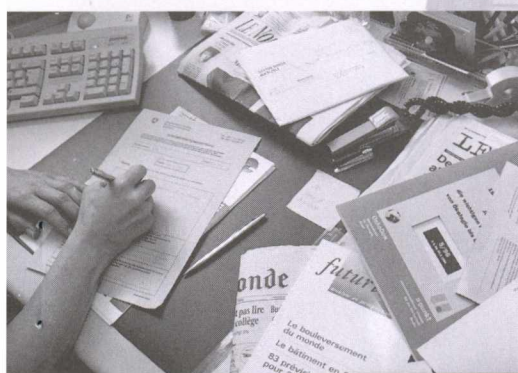
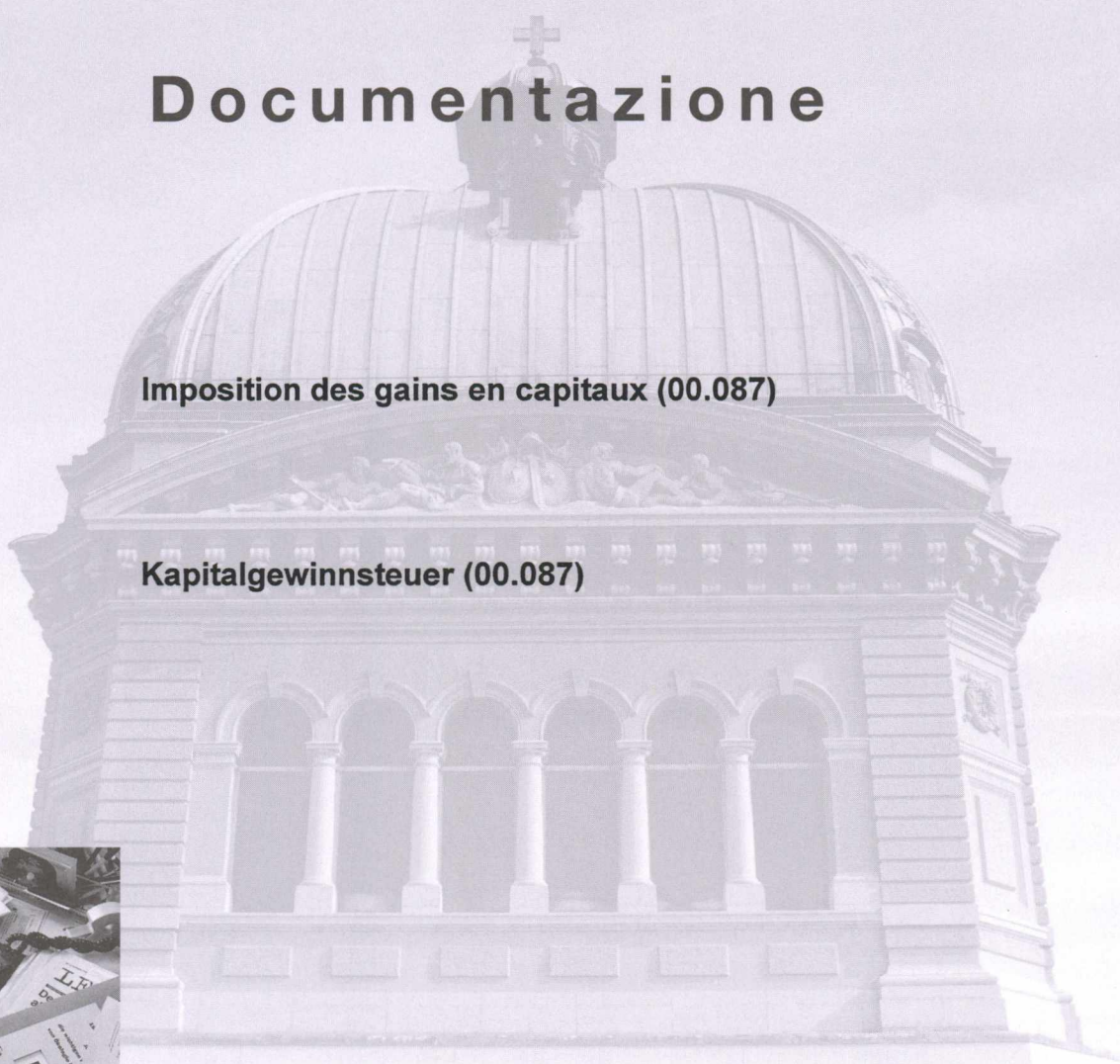
**Documentation**

**Documentazione**



**Imposition des gains en capitaux (00.087)**

**Kapitalgewinnsteuer (00.087)**



DH 709

Stand am:  
Etat au:  
Stato al:  
10.2001

**Verantwortlich für diese Ausgabe:**

Parlamentsdienste  
Dokumentationszentrale  
Madeleine Bovey Lechner  
Tel. 031 / 322 97 59

**Bezug durch:**

Parlamentsdienste  
Dokumentationszentrale  
3003 Bern  
Tel. 031 / 322 97 44  
Fax 031 / 322 82 97  
doc@pd.admin.ch

**Responsable de cette édition:**

Services du Parlement  
Centrale de documentation  
Madeleine Bovey Lechner  
Tél. 031 / 322 97 59

**S'obtient aux:**

Services du Parlement  
Centrale de documentation  
3003 Berne  
Tél. 031 / 322 97 44  
Fax 031 / 322 82 97  
doc@pd.admin.ch

## Table des matières - Inhaltsverzeichnis

	Page - Seite
„L'imposition des gains en capital réalisés sur la fortune privée“, <i>INFORMATIONS FISCALES de la commission intercantonale d'information fiscale</i> , Août 1997	1
„Die Besteuerung der Kapitalgewinne auf beweglichem Privatvermögen“, <i>STEUERINFORMATIONEN der Interkantonalen Kommission für Steueraufklärung</i> , August 1997	9
„Au détriment de notre place économique“, par Regina Hunziker-Blum, <i>economiesuisse</i> , 3 septembre 2001	17
„Nicht im Interesse der Schweiz“, von Regina Hunziker-Blum, <i>economiesuisse</i> , 5. Oktober 2001	22
„A scapito della nostra piazza economica“, da Regina Hunziker-Blum, <i>economiesuisse</i> , 6 settembre 2001	28
Initiative populaire „pour un impôt sur les gains en capital“; remarques sur le message du Conseil fédéral, par Serge Gaillard et Daniel Oesch, <i>USS, Gains en capital</i> , 19 février 2001	33
„Volksinitiative für die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer; Bemerkungen zur Botschaft des Bundesrates“, von Serge Gaillard und Daniel Oesch, <i>SGB, Kapitalgewinne</i> , 19. Februar 2001	39
„Ökonomische Auswirkungen der Kapitalgewinnsteuer“, von Prof. Peter Kugler, <i>Eidg. Finanzdepartement EFD</i> , Juli 1998	45
„Rapport d'expertise sur les conséquences économiques d'une imposition des bénéficiaires en capital privés (Résumé)“, par Prof. Peter Kugler, <i>DFP</i> , 8 juillet 1998	67
„Kapitalgewinnsteuer der natürlichen Personen auf beweglichem Vermögen im internationalen Vergleich“, <i>Eidgenössische Steuerverwaltung Abteilung Steuerstatistik</i> , Stand Ende 1999	70
„Soll Geld, das arbeitet, auch Steuern bezahlen?“, von Sybille Oetliker und Werner Vontobel, <i>Cash Nr. 9</i> , 28. Februar 1997	77
„Kapitalgewinnsteuer ist politischer Unfug“, von Peter Morf, <i>Finanz und Wirtschaft</i> , 22. Oktober 1997	83
FDP-Präsident Steinegger „Flankierende Massnahme“, <i>Finanz und Wirtschaft</i> , 22. Oktober 1997	85

„Le fisc, un épouvantail pour la place financière suisse?“, par Mehmet Gultas, <i>Références</i> , 20 novembre 1997	86
„Impôt sur les gains en capitaux de 400 millions en Suisse ?“, par François Tissot-Daguette, <i>L'Agefi</i> , 27 novembre 1997	89
„Le miroir aux alouettes“, par François Tissot-Daguette, <i>L'Agefi</i> , 27 novembre 1997	91
„Macht eine Kapitalgewinnsteuer auf privaten Gewinn Sinn?“, von Rudolf Sigg und Stephan Pfenninger, <i>Invest</i> , Dezember 1997	92
„Renaissance der Kapitalgewinnsteuer?“, <i>NZZ</i> , 10./11. Januar 1998	94
„Unnötiges Politikum in einer Umbruchsphase“, von Rudolf Volkart, <i>NZZ</i> , 12. Dezember 1998	96
„Die Kapitalgewinnsteuer in internationaler Sicht“, von Frantisek J. Safarik, <i>NZZ</i> , 11. August 1998	99
„Restriktivere Besteuerung privater Wertschriftengewinne nun auch bei den Staats- und Gemeindesteuern? Private Kapitalgewinne im Visier des Fiskus“, von Philipp Betschart, <i>Finanz und Wirtschaft</i> , 29. Januar 2000	101



**STEUERINFORMATIONEN** der Interkantonalen Kommission für Steueraufklärung

**INFORMATIONS FISCALES** de la commission intercantonale d'information fiscale

**INFORMAZIONI FISCALI** della commissione intercantonale d'informazione fiscale

**INFURMAZIUNS FISCALAS** da la cumissiun interchantunala d'infurmaziun fiscalas

**F Problèmes fiscaux**

**Gains en capital  
Août 1997**

# **L'imposition des gains en capital réalisés sur la fortune privée**

---

**(Etat de la législation : 1er janvier 1997)**

© **Commission intercantonale d'information fiscale  
Berne, 1997**

**Geschäftsstelle:  
Informationsstelle  
für Steuerfragen**

**Agence:  
Bureau d'information fiscale**

**Agenzia:  
Ufficio d'informazione fiscale**

**Agentura:  
Uffizi d'infurmaziun fiscalas**

Eigerstrasse 65 · CH-3003 Bern · Tel. ++41(0)313227148 · Fax  
++41(0)313227349  
e-mail: [ist@estv.admin.ch](mailto:ist@estv.admin.ch) · internet: [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch)

## TABLE DES MATIERES

---

	<u>Pages</u>
<b>0 INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>1 ENONCE DU PROBLEME</b> .....	<b>3</b>
11 Quels sont les arguments qui plaident en faveur de l'imposition des gains en capital privés ? .....	3
12 Quels sont les arguments contraires ? .....	4
<b>2 SOLUTIONS POSSIBLES</b> .....	<b>5</b>
<b>3 SITUATION A L'ETRANGER</b> .....	<b>6</b>

\*\*\*\*\*

**Les noms des cantons ont été abrégés comme suit :**

GR = Grisons  
SG = St-Gall  
TI = Tessin  
VS = Valais

## 0 INTRODUCTION

Depuis la fin de la deuxième Guerre mondiale, la prospérité économique et l'élévation générale du niveau de vie a eu notamment pour conséquence que beaucoup d'individus ont pu acquérir toutes sortes de biens de valeur, tels que des objets ou oeuvres d'art, des collections de tous genres, des maisons, des automobiles, des bijoux, de l'or, des papiers-valeurs (des titres par ex.), etc.

Dans notre pays, tous les cantons frappent en principe la possession de ces biens d'un impôt sur la fortune (perçu à titre complémentaire de l'impôt sur le revenu). Cependant, la question se pose de savoir si le bénéfice éventuel réalisé en cas d'aliénation de ces objets doit être ou non soumis à l'impôt.

Un point n'est pas contesté et est d'ailleurs prévu par toutes les lois fiscales cantonales : il s'agit de l' **imposition des bénéfices immobiliers**. Dans tous les cantons (ainsi que sur le plan fédéral s'agissant des immeubles faisant partie de la fortune commerciale) les gains réalisés lors de l'aliénation d'immeubles sont en effet en principe frappés d'un impôt spécial appelé „impôt sur les gains immobiliers“. <sup>(1)</sup>

La législation fiscale helvétique est tout aussi unanime en ce qui concerne l'imposition des **bénéfices** réalisés sur des éléments de la **fortune commerciale** du contribuable. Ces gains - qu'il s'agisse de gains mobiliers ou immobiliers - sont en effet soumis à l'impôt ordinaire sur le revenu ou, pour les personnes morales, à l'impôt sur les bénéfices. En règle générale, leur taxation ne pose pratiquement pas de problème, puisque le bénéfice résultant de la différence entre la valeur comptable et le produit de la vente peut être facilement déterminé sur la base de la comptabilité tenue par l'assujéti.

Il en va par contre tout autrement pour les individus possédant à titre privé des éléments de fortune mobilière, ce qui est d'ailleurs le cas pour la majorité de notre population. Nos lois fiscales prévoient en effet toutes le même traitement, en ce sens que tous les cantons ont actuellement renoncé à l'imposition des bénéfices en capital réalisés sur la fortune mobilière privée. Même le canton des GR, qui était le dernier à connaître encore cet impôt, vient d'y renoncer définitivement à partir du 1er janvier 1997.

Ce n'est que tout récemment que des voix se sont fait entendre, demandant la réintroduction de l'impôt sur les bénéfices en capital privés. Cela provient entre autres du fait que d'un côté la bourse a subi un boom depuis plusieurs années et peut donc entraîner des bénéfices considérables, alors que d'un autre côté la crise économique s'accroît.

Etant donné que le niveau du bénéfice est naturellement dépendant du niveau du capital investi, il est possible que des particuliers fortunés aient plutôt tendance à "améliorer" leurs revenus par le recours à de tels gains exonérés d'impôt, ce qui - au point de vue de l'équité fiscale - peut paraître choquant, particulièrement en période de crise économique.

---

1) En ce qui concerne l'imposition des gains réalisés sur la fortune immobilière privée, voir l'article correspondant „L'impôt sur les gains immobiliers“, dans les *INFORMATIONS FISCALES*, vol. II.

C'est ce qui a sans doute incité l'un de nos Conseillers nationaux à déposer en décembre 1996 une motion chargeant le Conseil fédéral de présenter aux Chambres fédérales les bases légales qui permettraient d'imposer les gains en capital des particuliers. Le Conseil national et le Conseil des Etats devront encore se prononcer sur cette motion.

Dans les pages suivantes, nous nous sommes efforcés de présenter quels sont les arguments pour et contre une telle imposition des plus-values réalisées sur la fortune privée, cela uniquement en tenant compte du point de vue de la technique fiscale et absolument indépendamment de toute considération politique.

Ainsi que nous l'avons déjà précisé à la page précédente, la question se pose uniquement en ce qui concerne les **gains réalisés sur des éléments de la fortune mobilière privée**, puisque les plus-values réalisées sur la fortune mobilière commerciale sont d'ores et déjà imposées, tout comme d'ailleurs les gains immobiliers, qu'il s'agisse là de la fortune privée ou commerciale.



## 1 EXPOSE DU PROBLEME

### 11 Quels sont les éléments qui plaident en faveur de l'imposition des gains en capitaux privés ?

Si l'on part du point de vue que tous les gains découlant d'une plus-value doivent être soumis à l'impôt - ce qui correspond à la doctrine fiscale actuelle - l'imposition **des bénéfices en capital réalisés sur la fortune mobilière privée** semble se justifier. Cela d'autant plus que ces gains renforcent la capacité financière du contribuable (et encore en règle générale sans même qu'il y ait contribué en quoi que ce soit, puisque la plus-value en question est le plus souvent due à un élément extérieur).

Dans son **message** du 25 mai 1983 **concernant les lois fédérales sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes ainsi que sur l'impôt fédéral direct**, le Conseil fédéral relève que l'exonération intégrale des bénéfices en capital sur la fortune mobilière privée ne va pas sans certaines imperfections :

"[...] D'une part, elle conduit à des solutions fiscales de remplacement qui toutes sont discutables parce que contraires au concept de l'impôt sur le revenu qui se fonde sur l'enrichissement personnel. Ainsi, le bénéficiaire d'actions gratuites doit déclarer celles-ci pour leur valeur nominale en tant que revenu, même si du point de vue économique, le bénéficiaire de la distribution ne s'est pas enrichi. Il en va de même de l'imposition des dividendes de liquidation auprès de l'actionnaire : à moins qu'il ne s'agisse d'un remboursement de capital, il doit les déclarer entièrement en tant que revenu, quel que soit le prix payé pour l'acquisition de la participation.

[...]

D'autre part, il n'est pas rare que cette lacune dans le système d'imposition de l'imposition du revenu incite les contribuables à détourner à leur profit, par un choix habile de la forme juridique - en particulier par la création de sociétés holding - les bénéfices accumulés dans leur entreprise en les faisant apparaître comme bénéfices en capital privé, donc non soumis à l'impôt, alors qu'ils présentent économiquement le caractère d'une distribution. [...]"

Considérée du point de vue de la logique du système et de l'équité fiscale, l'imposition de tous les gains en capital est donc opportune, quels que soient les éléments de fortune sur lesquels ils ont été réalisés (papiers-valeurs, bijoux et objets d'orfèvrerie, collections de tableaux, de timbres-poste et autres).

## 12 Quels sont les arguments contraires ?

Bien que correcte du point de vue théorique, cette conception d'imposition généralisée se heurte toutefois à divers obstacles, et notamment à des problèmes de taxation d'ordre technique, car la détermination de ces gains n'est guère aisée et entraîne souvent un gros travail administratif.

Le calcul du bénéfice ou du gain imposable est en effet notoirement compliqué, surtout lorsqu'il s'agit par exemple d'actions dont la valeur d'achat à l'origine a changé à la suite par exemple d'une augmentation de capital, de l'exercice ou de la vente de droits d'option, d'une division d'actions, etc., ou encore quand l'attribution d'actions gratuites a modifié les rapports de participation et de droit de vote au sein de la société.

On objecte en outre à l'encontre de cet impôt que **l'imposition** de ces **gains dépend trop fortement d'impondérables**, et qu'une grande partie d'entre eux n'est de toute manière pas connue du fisc. On allègue par ailleurs que le **rendement de l'impôt** est **faible**, et qu'il est soumis à de fortes variations conjoncturelles.

Ainsi que nous l'avons déjà relevé, du point de vue de l'équité fiscale, il serait certes normal d'imposer ces gains. Mais logiquement, il faudrait alors aussi tolérer la **déduction des pertes**. Or, on se doute bien que les contribuables ne montrent pas toujours le même empressement pour déclarer leurs bénéfices que pour déclarer leurs pertes...

Ainsi, les gains ne parviennent souvent pas à la connaissance des autorités fiscales, tandis que les pertes peuvent être déduites intégralement. De sorte que la volonté d'imposer systématiquement ces gains implique une somme de travail administratif considérable (nombreux contrôles). Ces inconvénients rendent donc peu intéressante l'imposition généralisée des bénéfices en capital. C'est pourquoi tous les cantons se contentent désormais d'imposer les gains immobiliers réalisés sur la fortune privée et que la Confédération et les cantons ont renoncé à soumettre à un impôt les bénéfices en capital sur la fortune mobilière privée.

## 2 SOLUTIONS POSSIBLES

Afin que les gains en capital réalisés sur la fortune mobilière privée ne soient totalement et dans tous les cas exonérés d'impôt, l'introduction d'un **impôt sur les gains de participations** serait envisageable. Il s'agit d'un impôt particulier frappant les gains en capital réalisés lors de la vente de participations dites „importantes“ (par ex. à partir d'une participation de 20 %) à des sociétés de capitaux ou des sociétés coopératives appartenant à la fortune privée. L'imposition de tels gains est beaucoup plus facile, car les participations importantes sont toujours connues.

Dans les années 70, les cantons de SG, TI et VS avaient introduit un tel impôt, mais il fut par la suite à nouveau aboli.

Même le Conseil fédéral s'était intéressé à cette solution : dans son message du 25 mai 1983 concernant les lois fédérales sur l'impôt fédéral direct et sur l'harmonisation des impôts directs, il avait certes renoncé à imposer l'ensemble des bénéfices en capital, mais proposait en revanche d'imposer les bénéfices sur les participations. Cet impôt particulier aurait frappé les bénéfices en capital sur les participations importantes (au moins 20 % du capital ou des droits de vote) faisant partie de la fortune privée.

Dans ce message, le Conseil fédéral mentionnait que „dans les limites de ce qui peut être considéré comme acceptable, l'impôt sur les gains de participations s'approche de la situation idéale en matière d'imposition générale des bénéfices en capital“, notamment parce qu'il permet d'escompter des recettes fiscales intéressantes sans que cela entraîne un surcroît de travail administratif disproportionné au résultat.

Lors des délibérations parlementaires qui suivirent, tant le Conseil des Etats que le Conseil national rejetèrent toutefois l'introduction d'un impôt sur les gains de participations, notamment avec l'argument que celui-ci vise unilatéralement les sociétés qui ne comptent qu'un petit nombre d'actionnaires (sociétés anonymes dites privées).

Aujourd'hui, l'introduction d'une imposition sur les gains de participation est à nouveau un thème à la mode. Au début de 1997, le Conseiller fédéral Kaspar Villiger a chargé **un groupe d'experts** de réexaminer l'ensemble du problème des lacunes de nos lois fiscales et de présenter des propositions y relatives d'ici avril 1998. Il s'agit entre autres de passer à la loupe l'exemption fiscale des bénéfices en capital privés.

Il convient ici de relever qu'aujourd'hui déjà, tous les bénéfices en capital sur la fortune mobilière ne sont pas pour autant francs d'impôt. Le contribuable qui s'adonne au commerce de titres ou d'immeubles doit par exemple payer l'impôt fédéral direct sur les revenus qu'il retire de cette activité accessoire **dans la mesure où son commerce dépasse la simple gestion de ses biens**. Ne sont donc exonérés que les bénéfices en capital qu'un investisseur privé réalise dans le cadre de la gérance ordinaire de sa fortune. <sup>(2)</sup>

---

2) Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a constaté qu'un directeur de banque qui, à côté de sa profession, vend et achète pour lui-même de grandes quantités de titres et de devises, afin de profiter de manière optimale des aléas du marché comme le ferait un indépendant, exerce un commerce de titres considéré comme professionnel. Les gains découlant de cette activité sont par conséquent soumis à l'impôt fédéral direct même sans manifestation extérieure du commerçant sur le marché (ATF du 8 décembre 1996, publié en partie dans la Revue fiscale, Janvier 1997, p. 22 ss).

### 3 SITUATION A L'ETRANGER

En relation avec l'imposition des gains en capital privés, il est intéressant de faire une comparaison avec ce qui se passe à l'étranger.

Dans les Etats européens de l'OCDE, aucune tendance nette ne se fait jour. Environ la moitié des Etats (par ex. la France, la Grande-Bretagne, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, le Portugal, la Suède et l'Espagne) imposent les gains en capital privés, soit au moyen d'un impôt spécial, soit en les imposant dans le cadre de l'impôt ordinaire sur le revenu. Alors que les autres Etats (par ex. la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suisse) renoncent à une imposition généralisée des gains en capital privés auprès des personnes physiques.

Toutefois, la Suisse est avec la Grèce le seul pays qui renonce absolument à les imposer. Les autres pays qui ne possèdent pas d'impôt général sur les gains en capital pratiquent toutefois l'imposition des gains en capital réalisés sur des participations importantes et/ou l'imposition des gains en capital réalisés à court terme (c.-à-d. les affaires spéculatives).

Peut-être que pour avoir davantage de poids, la comparaison internationale devrait être étendue à d'autres particularités des divers systèmes fiscaux. Ainsi, beaucoup de pays qui nous entourent, qui imposent les gains en capital privés, connaissent d'un autre côté des allègements pour les actionnaires en cas de distributions de bénéfices (par ex. le "crédit d'impôt" ou "avoir fiscal" en France). En Suisse en revanche, les bénéfices des sociétés de capitaux sont en général imposés deux fois : tout d'abord auprès de la société et ensuite, après la distribution des dividendes, auprès de l'actionnaire (double imposition économique), ce qui pourrait être considéré comme une certaine compensation à l'absence d'impôt sur les gains en capital.



STEUERINFORMATIONEN der Interkantonalen Kommission für Steueraufklärung

INFORMATIONS FISCALES de la commission intercantonale d'information fiscale

INFORMAZIONI FISCALI della commissione intercantonale d'informazione fiscale

INFURMAZIUNS FISCALAS da la cumissiun interchantunala d'infurmaziun fiscala

**F Steuerprobleme**

**Kapitalgewinnsteuer auf  
beweglichem Privatvermögen  
August 1997**

# **Die Besteuerung der Kapitalgewinne auf beweglichem Privatvermögen**

---

(Stand der Gesetzgebung: 1. Januar 1997)

© **Interkantonale Kommission für Steueraufklärung  
Bern, 1997**

Geschäftsstelle:  
Informationsstelle  
für Steuerfragen

Agence:  
Bureau d'information fiscale

Agenzia:  
Ufficio d'informazione fiscale

Agentura:  
Uffizi d'infurmaziun fiscala

Eigerstrasse 65 · CH-3003 Bern · Tel. ++41(0)313227148 · Fax  
++41(0)313227349

e-mail: [ist@estv.admin.ch](mailto:ist@estv.admin.ch) · internet: [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch)

## INHALTSVERZEICHNIS

---

	<u>Seite</u>
0 EINLEITUNG .....	1
1 PROBLEMATIK .....	3
11 Was spricht für die Besteuerung der privaten Kapitalgewinne? .....	3
12 Was spricht dagegen? .....	4
2 LÖSUNGSANSÄTZE .....	5
3 SITUATION IM AUSLAND .....	6

\*\*\*\*\*

Die Kantonsbezeichnungen sind wie folgt abgekürzt:

GR = Graubünden  
SG = St. Gallen  
TI = Tessin  
VS = Wallis

## 0 EINLEITUNG

Durch die grosse wirtschaftliche Prosperität, die seit dem zweiten Weltkrieg angehalten hat, ist es vielen Steuerpflichtigen gelungen, irgendwelche vermögenswerte Gegenstände zu erwerben, wie etwa Kunstgegenstände, Sammlungen aller Art, Autos, Häuser, Schmuck, Gold, Wertpapiere usw.

Auf diesen Werten wird von den Kantonen im allgemeinen während der Eigentumsdauer die **Vermögenssteuer** erhoben. Die Frage stellt sich nun, ob der bei der Veräusserung dieser Sachen erzielte Gewinn besteuert werden soll oder nicht.

Unbestritten und in allen Steuergesetzen vorgesehen ist die **Besteuerung der Grundstückgewinne**, welche in allen Kantonen (sowie beim Bund für Liegenschaften des Geschäftsvermögens) im Prinzip einer besonderen Steuer, der sogenannten Grundstückgewinnsteuer, unterliegen.<sup>1)</sup>

Unbestritten ist in der schweizerischen Steuergesetzgebung auch die Erfassung derjenigen **Gewinne**, die auf Vermögenswerten realisiert werden, welche im **Geschäftsvermögen** des Steuerzahlers liegen. Solche Gewinne unterstehen der Einkommens- bzw. bei juristischen Personen der Gewinnsteuer. Aus praktischer Sicht stellt ihre Veranlagung in der Regel kein Problem dar, lässt sich doch der Gewinn als Differenz zwischen Buchwert und Veräusserungserlös leicht aufgrund der vom Steuersubjekt geführten Buchhaltung ermitteln.

Anders liegt die Situation bei den Steuerpflichtigen, welche bewegliche Vermögenswerte in ihrem Privatbesitz halten, was für die Mehrheit unserer Bevölkerung zutrifft. Zwar herrscht auch hier in den schweizerischen Steuergesetzen Einigkeit in dem Sinne, dass heute alle Kantone auf die Besteuerung von bei der Veräusserung erzielten Gewinnen verzichten. Auch der Kanton GR, welcher als letzter diese Steuer noch erhob, hat sie auf den 1. Januar 1997 schliesslich abgeschafft.

Nun sind insbesondere in jüngster Zeit Stimmen laut geworden, die eine (Wieder)Einführung der Steuer auf privaten Kapitalgewinnen fordern. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass einerseits die Börse seit mehreren Jahren boomt und beträchtliche Gewinne ermöglicht, während andererseits Wirtschaftskrise herrscht.

Da die Höhe des Gewinns natürlich von der Höhe des investierten Kapitals abhängig ist, können tendenziell eher die vermögenden Privatpersonen ihr Einkommen durch solche steuerfreie Kapitalgewinne "aufbessern", was im Hinblick auf die Steuergerechtigkeit in Zeiten wirtschaftlicher Krise besonders stossend erscheinen mag.

---

1) Was die Besteuerung der Gewinne auf dem unbeweglichen Privatvermögen betrifft, verweisen wir auf den Artikel "Die Besteuerung der Grundstückgewinne" in den STEUERINFORMATIONEN, Band II

In diesem Sinne wurde im Dezember 1996 im Nationalrat eine Motion eingereicht, die den Bundesrat beauftragt, den eidgenössischen Räten die gesetzlichen Grundlagen für die Besteuerung privater Kapitalgewinne zu unterbreiten. National- und Ständerat werden über diese Motion noch zu befinden haben.

Im folgenden möchten wir kurz aufzeigen, welche Argumente für bzw. gegen eine Besteuerung der privaten Kapitalgewinne sprechen, dies rein vom steuertechnischen Standpunkt aus und ganz unabhängig von politischen Erwägungen.



## 1 PROBLEMATIK

### 11 Was spricht für die Besteuerung der privaten Kapitalgewinne?

Aus der Sicht der vollständigen **steuerlichen Erfassung sämtlicher Wertzuwachsgerinne** - was der heute geltenden Theorie entspricht - ist die Besteuerung der Kapitalgewinne auf beweglichem Privatvermögen gerechtfertigt. Dies um so mehr, als durch einen derartigen Gewinn die finanzielle Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen gesteigert wird (und zwar in der Regel erst noch ohne sein Zutun, da der Mehrwert vielmehr auf äussere Einflüsse zurückzuführen ist).

In seiner **Botschaft zu den Bundesgesetzen über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie über die direkte Bundessteuer** vom 25. Mai 1983 führt der Bundesrat an, dass die völlige Freistellung der privaten Kapitalgewinne verschiedene Unzulänglichkeiten bringt:

" [...] Einerseits führt sie zu fiskalischen Ersatzlösungen, die systematisch anfechtbar sind, weil sie dem Wesen der Einkommenssteuer, die auf die persönliche Bereicherung abstellt, widersprechen. So muss beispielsweise der Empfänger von Gratisaktien diese zum Nennwert als Einkommen versteuern, auch wenn er durch die Gratisaktienzuteilung wirtschaftlich nicht bereichert ist. Ähnlich verhält es sich bezüglich der Besteuerung von Liquidationsausschüttungen beim Aktionär: Er muss sie - soweit es sich nicht um Rückzahlungen der Kapitalanteile handelt - in vollem Umfang als Einkommen versteuern, ohne Rücksicht darauf, was er für den Erwerb der Beteiligung ausgelegt hat. [...]

Andererseits verleitet die Lücke im System der Einkommensbesteuerung die Steuerpflichtigen nicht selten dazu, durch geschickte Wahl der zivilrechtlichen Formen - insbesondere durch Gründung von Holdinggesellschaften - die in ihrer Unternehmung angehäuften Gewinne so an sich zu ziehen, dass der Vorgang formell als steuerfreier Kapitalgewinn auf Privatvermögen erscheint, obwohl wirtschaftlich eine steuerbare Ausschüttung vorliegt. [...]"

Vom Standpunkt der Logik des Steuersystems und der Steuergerechtigkeit wäre somit die Besteuerung aller Kapitalgewinne angebracht, unabhängig davon, auf welchen Vermögenselementen sie erzielt werden (Wertpapiere, Schmuck, Gemälde- oder Briefmarkensammlungen usw.).

## 12 Was spricht dagegen?

Diesen theoretisch richtigen Erkenntnissen stehen vor allem **veranlagungstechnische Schwierigkeiten** gegenüber, denn die Erfassung dieser Gewinne ist oft mit einem grossen Verwaltungsaufwand verbunden.

Die Gewinnberechnung ist nämlich kompliziert, insbesondere dann, wenn sich der anfängliche Einstandswert von Aktien infolge von Kapitaleinzahlungen, Ausübung oder Verkauf von Bezugsrechten, Aktiensplit usw. geändert hat, oder wenn die Beteiligungsrechte etwa durch die Zuteilung von Gratisaktien verändert worden sind.

Weiter wird gegen diese Steuer eingewendet, dass die Erfassung der Gewinne zu sehr von **Zufälligkeiten** abhängt und dass ein grosser Teil dieser Gewinne ohnehin nicht zur Kenntnis der Steuerbehörden gelange. Zudem seien die **Steuererträge** gering und unterlägen grossen konjunkturellen Schwankungen.

Wie bereits erwähnt, würde sich nach Massgabe des Postulats der Steuergerechtigkeit eine Besteuerung dieser Gewinne eigentlich aufdrängen. Logischerweise müssten dann aber auch die **Kapitalverluste** zum Abzug zugelassen werden. Nun ist leicht abzusehen, dass die Steuerpflichtigen bei der Deklaration der Gewinne nicht denselben Eifer an den Tag legen würden wie bei der Geltendmachung von Verlusten. Somit wären zahlreiche Kontrollen durch die Verwaltung nötig. Wirft aber eine allgemeine Kapitalgewinnsteuer nur einen bescheidenen Ertrag ab, sind hohe Verwaltungskosten kaum zu rechtfertigen. Dies ist mit ein Grund, weshalb ab diesem Jahr alle Kantone nur noch die privaten Grundstücksgewinne erfassen und auf die Besteuerung der übrigen privaten Kapitalgewinne verzichten.

## 2 LÖSUNGSANSÄTZE

Um die privaten Kapitalgewinne nicht gänzlich und in jedem Fall steuerfrei zu belassen, wäre die Einführung einer **Beteiligungsgewinnsteuer** denkbar: Dieser Sondersteuer würden die Kapitalgewinne auf wesentlichen, zum Privatvermögen gehörenden Beteiligungen an Kapitalgesellschaften und Genossenschaften unterstellt (z.B. ab einer Beteiligung von 20 %). Die Erfassung solcher Gewinne wäre wesentlich einfacher, da grössere Beteiligungen immer bekannt sind.

Eine solche Steuer hatten in den 70er Jahren die Kantone SG, TI und VS eingeführt, in der Folge aber wieder abgeschafft.

Auch der Bundesrat wollte bei der Ausarbeitung der Bundesgesetze über die direkte Bundessteuer und über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden nicht ganz auf die Befreiung der privaten Kapitalgewinne verzichten und schlug in seiner Botschaft eine Beteiligungsgewinnsteuer vor; als wesentlich sollten Beteiligungen von mindestens 20 % des Grund- oder Stammkapitals oder der Stimmrechte gelten.

In der obengenannten Botschaft führte der Bundesrat aus, dass sich die Beteiligungssteuer "im Rahmen des praktisch Vertretbaren dem Ideal einer allgemeinen Kapitalgewinnbesteuerung" nähere, insbesondere da sie administrativ ohne unverhältnismässigen Aufwand zu bewältigen und fiskalisch interessant sei.

Bei den parlamentarischen Beratungen zu diesen Gesetzen lehnten allerdings sowohl der Ständerat als auch der Nationalrat die Einführung der Beteiligungsgewinnsteuer ab (u.a. mit dem Argument, die Beteiligungsgewinnsteuer richte sich einseitig gegen Gesellschaften mit kleinem Aktionärskreis).

Heute ist die Einführung einer Beteiligungsgewinnsteuer wieder im Gespräch. So hat Bundesrat Villiger anfangs 1997 eine **Expertengruppe** beauftragt, die Problematik der Steuerschlupflöcher zu prüfen und bis April 1998 entsprechende Vorschläge auszuarbeiten. Überprüft werden soll unter anderem auch die steuerliche Freistellung privater Kapitalgewinne.

An dieser Stelle ist noch anzufügen, dass Kapitalgewinne auf beweglichem Vermögen auch mit der heutigen Gesetzgebung nicht in jedem Fall steuerfrei sind. Betätigt sich etwa ein Steuerpflichtiger **über die blosse private Vermögensverwaltung hinaus** nebenberuflich im Liegenschafts- oder Wertschriftenhandel, so unterliegen die dabei erzielten Einkünfte der Einkommenssteuer des Bundes. Steuerfrei bleiben nur jene Kapitalgewinne, die der private Anleger bei der gewöhnlichen Vermögensverwaltung vereinnahmt.<sup>2)</sup>

---

2) *Das Bundesgericht hat in einem neueren Entscheid festgehalten, dass ein Bankdirektor, der neben seinem Beruf in aussergewöhnlich grossem Umfang Wertpapiere und Devisen selber kauft und verkauft, um wie ein Selbständigerwerbender die Entwicklungen des Marktes optimal auszunützen, gewerbsmässigen Wertschriftenhandel betreibt. Die dabei erzielten Gewinne unterliegen somit auch ohne externen Marktauftritt der direkten Bundessteuer (BGE vom 8. Dezember 1996, auszugsweise publiziert in der Steuerrevue, Januar 1997, S. 22 ff.).*

### 3 SITUATION IM AUSLAND

Interessant ist im Zusammenhang mit der Besteuerung der privaten Kapitalgewinne ein Quervergleich mit anderen Staaten.

In den europäischen OECD-Staaten ist keine klare Tendenz auszumachen. Etwa die Hälfte der Staaten (z.B. Frankreich, Grossbritannien, Irland, Italien, Norwegen, Portugal, Schweden und Spanien) belegt private Kapitalgewinne entweder mit einer Sondersteuer oder erfasst sie im Rahmen der Einkommenssteuer, während die übrigen Staaten (z.B. Belgien, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Luxemburg, die Niederlande, Österreich und die Schweiz) auf eine generelle Kapitalgewinnsteuer für natürliche Personen verzichten.

Allerdings ist die Schweiz neben Griechenland das einzige Land, in dem dieser Verzicht absolut ist. Die übrigen Länder ohne generelle Kapitalgewinnsteuer praktizieren immerhin die Besteuerung der Kapitalgewinne aus wesentlichen Beteiligungen und/oder die Besteuerung kurzfristiger Kapitalgewinne (d.h. aus spekulativen Geschäften).

Vielleicht muss der internationale Vergleich, um aussagekräftig zu sein, auch auf weitere Besonderheiten der einzelnen Steuersysteme ausgedehnt werden. So kennen viele der uns umgebenden Länder, welche die privaten Kapitalgewinne steuerlich erfassen, auf der anderen Seite Steuererleichterungen für Aktionäre bei Gewinnausschüttungen (z.B. in Frankreich der "crédit d'impôt" oder "avoir fiscal"). In der Schweiz hingegen werden die Gewinne von Kapitalgesellschaften in der Regel zweimal besteuert: zunächst bei der Gesellschaft und nach der Ausschüttung beim Aktionär (wirtschaftliche Doppelbesteuerung), worin ein gewisser Ausgleich zum Fehlen einer Kapitalgewinnsteuer gesehen werden kann.

## Au détriment de notre place économique

A propos de la votation du 2 décembre 2001 sur l'initiative "pour un impôt sur les gains en capital"

Regina Hunziker-Blum

L'Union syndicale suisse (USS) a déposé son initiative "pour un impôt sur les gains en capital" le 5 novembre 1999. Munie de 104 407 signatures valables, elle se présente sous forme d'un projet élaboré de toutes pièces. Elle sera soumise à votation le 2 décembre 2001, soit 2 ans après son dépôt.

### Définition générale des gains en capital

Par gain en capital, il faut entendre l'accroissement de valeur enregistré entre le moment de l'acquisition d'un élément de fortune et celui de sa vente. D'un point de vue purement comptable, il correspond à la différence entre le prix de vente et le prix d'achat. Contrairement au produit de la fortune, le gain en capital ne peut être consommé sans qu'il y ait perte de substance. La plus-value sur l'élément de fortune se modifie tout au long de la durée de possession et n'est réalisée que lors de la vente. D'un point de vue économique, le gain en capital est un revenu réalisé sur un élément de fortune qui n'est en principe engrangé qu'une seule fois. Le gain peut résulter de modifications de prix ou de valeurs d'éléments de fortune non monétaires (papiers-valeurs, métaux précieux, bijoux, véhicules, etc.); mais à l'inverse, il peut y avoir une perte de capital.

### Le droit en vigueur

Du point de vue du droit constitutionnel, la Confédération a aujourd'hui déjà la compétence de taxer, outre le revenu de l'activité lucrative et de la fortune, les gains réalisés sur la fortune mobilière (et immobilière). Selon le message du Conseil fédéral, il n'est pas nécessaire que la Constitution mentionne expressément les bénéfices réalisés sur la fortune mobilière. En Suisse, les gains en capital sur la fortune privée mobilière des personnes physiques sont généralement exonérés d'impôt. Font exception les bénéfices réalisés par des investisseurs privés exerçant leur activité à titre commercial.

### Le contenu de l'initiative

L'initiative de l'USS demande que la Constitution soit complétée par une disposition prévoyant que "La Confédération perçoit un impôt spécial sur les gains en capital qui sont réalisés sur la fortune mobilière et qui sont exonérés de l'impôt fédéral direct". Elle prévoit les règles suivantes: les gains en capital sont taxés à un taux unique et proportionnel d'au moins 20%; les pertes en capital peuvent être déduites des gains en capital lors de l'année fiscale et au maximum durant les deux années qui suivent; la législation exonère de l'impôt les gains mineurs. Elle peut prévoir que l'impôt est perçu par les cantons aux frais de la Confédération. Enfin, elle peut introduire un impôt à la source pour garantir l'encaissement de l'impôt.

En même temps, l'initiative demande l'adjonction d'un nouvel article aux dispositions transitoires. Ce texte prévoit que si aucune loi d'application n'est entrée en vigueur dans les trois ans qui suivent l'acceptation de l'article constitutionnel sur l'impôt sur les gains en capital, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution nécessaires par voie d'ordonnance. Le taux de l'impôt est de 25% et une franchise de 5000 francs est accordée.

### Les raisons du lancement de l'initiative

L'initiative a été lancée à une époque caractérisée par de bonnes années boursières, mais aussi par la récession, le chômage et des déficits des collectivités publiques élevés. Les auteurs de l'initiative justifiaient notamment leur démarche par le fait qu'entre la fin de 1990 et la fin de 1997, la valeur de toutes les actions suisses cotées en Bourse avait sensiblement augmenté et que les gains en capital réalisés en cas de vente étaient toujours exonérés pour les particuliers. Certaines lacunes fiscales et possibilités d'évasion fiscale légales auraient également déçu certains citoyens. C'est ce qui a amené les auteurs de l'initiative à demander l'introduction d'un impôt de 20% au minimum sur les gains privés en capital. Ils demandent que ces gains

soient traités comme les gains immobiliers ou les revenus des salariés. Pour eux, l'introduction d'un impôt sur les gains en capital est un acte d'équité fiscale.

#### Le point de vue du Conseil fédéral et du Parlement

Le Conseil fédéral rejette l'initiative "pour un impôt sur les gains en capital" sans lui opposer de contre-projet. Plusieurs raisons expliquent ce rejet: cet impôt entre en concurrence avec l'impôt sur la fortune, il est financièrement assez peu rentable et est administrativement très compliqué, aussi bien pour les contribuables que pour les autorités fiscales.

Le Conseil national et le Conseil des Etats, de leur côté, ont également décidé le 22 juin 2001 de recommander au peuple le rejet de cette initiative, respectivement par 120 voix contre 65 et par 26 voix contre 5.

#### Les expériences des cantons

En 1984, sept cantons taxaient encore les bénéficiaires enregistrés sur la fortune mobilière privée: Berne, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, les Grisons, Soleure, Thurgovie et le Jura. Les cantons du Valais et de Saint-Gall connaissaient un impôt sur les gains de participation. Entre-temps, ces cantons ont renoncé à leurs impôts sur les gains en capital et sur les gains de participation, le dernier en date à abolir cet impôt étant le canton des Grisons, en 1996. Les cantons l'ont aboli principalement pour promouvoir la propriété, mais aussi parce qu'il était difficilement applicable et ne rapportait que de faibles recettes. Ils jugeaient en outre cette taxation compliquée et estimaient le rapport coût/rendement de la démarche disproportionné.

Les rendements des impôts cantonaux sur le capital			
Canton	Aboli	Rendement Impôt sur les gains en capital avant son abolition (en mio.fr.)	Rendement en % des impôts cantonaux
Bâle-Ville	1987	20.1	1.4
Bâle-Campagne	1987	1.0	0.2
St-Gall	1986	0.8	0.1
Grisons	1996	0.9	0.2
Thurgovie	1985	0.2	0.1
Jura	1987	1.0	0.8

#### Prévisions de revenus très variables

Il n'existe pas d'indications fiables concernant le potentiel de recettes d'un impôt fédéral sur les gains en capital. Les estimations varient entre 100 millions et 1 milliard. Ce qu'on peut dire avec certitude, c'est que le rendement de l'impôt dépendrait fortement de l'évolution boursière, mais aussi de l'attitude des investisseurs.

A partir d'estimations reposant sur d'anciens chiffres cantonaux et sur des comparaisons avec l'étranger, le Conseil fédéral arrive à un rendement de l'ordre de 100 à 400 millions de francs. Une étude de l'Université de Bâle le chiffre à 200 à 300 millions de francs en partant d'hypothèses favorables à l'impôt sur les gains en capital et en négligeant les possibilités d'évasion fiscale. Enfin, les auteurs de l'initiative s'attendent à un rendement compris entre 400 millions et 1 milliard de francs. Ils fondent leurs estimations sur la base d'une progression de la valeur des actions de l'ordre de 5 à 10% par an en moyenne.

#### Coûts de prélèvement élevés

Si les cantons ont renoncé à taxer les gains en capital, c'est notamment parce les coûts de l'opération sont très élevés. Les partisans de cet impôt font valoir que le traitement électronique des données permettrait aujourd'hui de percevoir plus facilement cet impôt que ce n'était le cas par le passé. Mais les difficultés d'application existent toujours bel et bien, de même que l'insuffisance des possibilités de contrôle. La fixation du prix coûtant par exemple lors de l'exercice ou de la vente de droits de participation, de l'attribution d'actions gratuites, de la conversion d'actions, de splitting d'actions se heurte aux plus grands obstacles, aussi bien pour les contribuables que pour les autorités fiscales.

Afin de prévenir toute possibilité d'évasion fiscale dans ce domaine, l'initiative prévoit dans les dispositions transitoires le prélèvement d'un impôt à la source sur le modèle de l'impôt anticipé. Avec un impôt à la source forfaitaire sur le produit de la vente, le contribuable devrait également acquitter l'impôt en cas de perte. L'impôt à la source serait calculé sur le bénéfice proprement dit. Mais là, les banques touchent souvent leurs limites, dans la mesure où les informations concernant les transactions antérieures leur font défaut.

#### Comparaison internationale

Contrairement à la totalité des pays industrialisés, la Suisse n'impose pas les bénéfices en capital réalisés sur la fortune

privée mobilière. Mais il n'est pas très significatif de vouloir procéder à des comparaisons sur un seul type d'impôt. C'est le système fiscal dans son ensemble qu'il faut envisager. On s'aperçoit alors que de nombreux pays, tels la Belgique, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Irlande, l'Italie, le Japon, l'Autriche et le Portugal, contrairement à la Suisse, ne connaissent pas l'impôt sur la fortune. D'autres pays comme la France ne prélèvent qu'un impôt sur la richesse qui frappe exclusivement les fortunes très élevées. Même dans les pays qui ont à la fois un impôt sur les gains en capital et un impôt sur la fortune, ce dernier n'a de loin pas la même importance financière qu'en Suisse.

Avec la double imposition économique, le système fiscal suisse frappe fortement les rendements, contrairement à ce qui se fait à l'étranger. Outre l'impôt sur la fortune prélevé par les cantons, la Suisse connaît encore le droit de timbre de négociation sur le produit de la vente des titres, que ne connaissent pas les Etats-Unis, ni l'Allemagne, ni les Pays-Bas, ni la plupart des autres pays.

La comparaison avec les différents pays qui prélèvent un impôt sur les gains en capital donne une image contrastée. Certains pays ne frappent que les bénéfices à court terme. C'est ainsi par exemple que le Luxembourg ne taxe que les gains en capital à caractère spéculatif, c'est-à-dire ceux liés à une durée de possession ne dépassant pas six mois. D'autres pays ne taxent que les bénéfices réalisés sur des participations importantes. En Belgique par exemple, le vendeur doit être en possession d'au moins 25% des titres de participation pour être touché. D'autres pays appliquent aux gains en capital réalisés à long terme des taux fortement réduits, de généreux montants exonérés et l'indexation du prix coûtant. Pour ce qui est de la prise en compte et du report des pertes, il faut dire que dans la quasi-totalité des pays, la réglementation est plus généreuse que les auteurs de l'initiative ne le prévoient pour la Suisse.

Bref: aucun pays ne cumule un fort impôt sur la fortune avec un impôt sur les gains en capital aussi élevé que celui que prévoit l'initiative.

#### **Ménager les riches?**

L'équité fiscale à laquelle se réfèrent les auteurs de l'initiative est à prendre au sérieux. Les contribuables disposant d'une fortune ne sont pas au bénéfice d'un traitement de faveur dans le système fiscal suisse. C'est eux qui acquittent la plus grande part de l'impôt sur la fortune, qui rapporte plus de 3,9 milliards de francs par an. Il en est de même de l'impôt fédéral direct qui voit 5% des contribu-

bles payer près de 60% du produit de l'impôt. De même, les gains en capital sur la fortune immobilière sont déjà taxés dans tous les cantons. Ces faits autorisent à conclure que les personnes ayant des revenus élevés et les propriétaires de grandes fortunes contribuent pour une part importante au financement des budgets publics.

#### **Prise en compte des gains et des pertes**

Outre un montant exonéré de 5000 francs par contribuable, l'initiative prévoit une déduction limitée des pertes. Elle n'admet la déduction des pertes des gains en capital que lors de l'année fiscale et au maximum durant les deux années qui suivent. La possibilité de déduire les pertes est donc très limitée. Il peut très bien se produire qu'un investisseur subisse des pertes en capital, mais qu'il ne puisse les déduire des gains réalisés, parce que ceux-ci n'existent pas. Lors d'un krach boursier, il n'y a guère d'actions dont le cours monte contre la tendance générale. Ceux qui enregistrent des pertes ne trouveront guère dans leur portefeuille des valeurs bénéficiaires. Admettons que la Bourse se reprenne et que l'investisseur privé vende ses titres en réalisant des bénéfices sur les cours: il ne pourra pas déduire ses pertes antérieures de ses bénéfices. En d'autres termes, l'initiative privatise les pertes et étatisé les bénéfices!

Elle ne tient d'ailleurs pas compte de la durée de possession des titres. Elle ignore également l'aspect des bénéfices apparents dus à l'inflation.

#### **Evolution fiscale en Suisse**

La quote-part fiscale mesure les recettes fiscales et les cotisations d'assurances sociales rapportées au produit intérieur brut. Elle constitue un indicateur de la charge fiscale. Cette dernière représente à son tour un indicateur important de l'attrait économique d'un pays. L'augmentation supérieure à la moyenne de la charge fiscale suisse dans les années nonante est préoccupante. En 1999, la quote-part fiscale s'est établie à 35,1%, alors qu'elle était encore de 30,9% en 1990, donc 4,2 point en dessous. L'écart qui la sépare des autres pays industrialisés s'est beaucoup réduit. Ont notamment contribué à cette évolution la création de nouvelles recettes fiscales, telles l'augmentation du taux de cotisations AVS et la TVA. Dans le même temps, d'autres pays comme la Nouvelle-Zélande, la Suède, le Japon et l'Irlande sont parvenus à réduire leur quote-part fiscale malgré la récession.

### Imposition multiple du capital

L'impôt sur la fortune des personnes physiques a été aboli sur le plan fédéral en 1958, celui des personnes morales, l'impôt sur le capital, en 1997. Mais tous les cantons prélèvent un impôt général sur la fortune auprès des personnes physiques et un impôt sur le capital auprès des personnes morales. La loi sur l'harmonisation fiscale oblige même les cantons à prélever un impôt sur la fortune et sur le capital.

L'impôt sur la fortune se calcule sur la base de la totalité des avoirs du contribuable, compte tenu des dettes. Le barème fiscal étant généralement progressif, la charge effective totale dépend du niveau de la fortune, du taux d'impôt et du coefficient d'imposition appliqués. L'introduction d'un impôt sur les gains en capital reviendrait à créer une double imposition de la fortune puisque la fortune en tant que telle est déjà imposée. Il convient de relever à cet égard qu'en Suisse, avec la double imposition de la société et de l'actionnaire, les droits de timbre d'émission et de négociation et avec l'impôt sur la fortune, les investisseurs sont déjà taxés.

### Répercussions sur la prévoyance

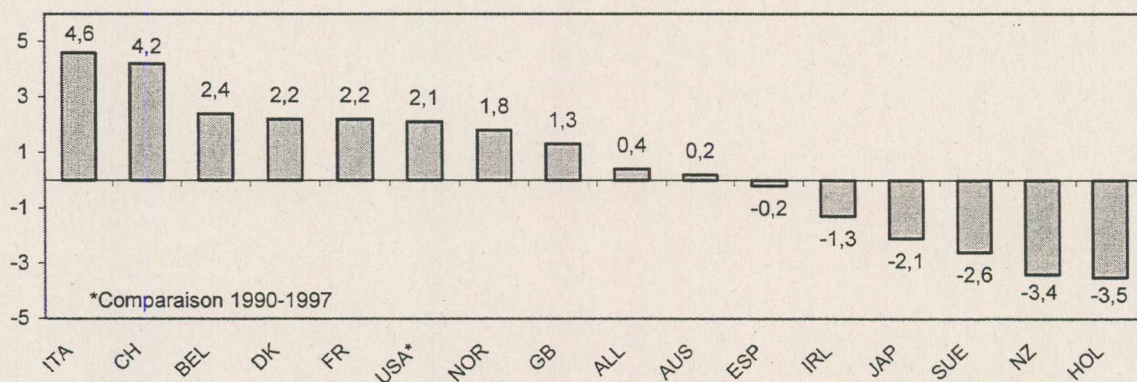
L'introduction d'un impôt sur les gains en capital se traduirait, dans un premier temps du moins, par une diminution des cours sur le marché suisse des actions, parce que de nombreux investisseurs voudraient mettre à l'abri les gains en capital encore exonérés qu'ils ont réalisés. Et même si

elles étaient exonérées de l'impôt sur les gains en capital, les caisses de pension, l'AVS, les assurances vie et autres assurances sociales verraient chuter les cours de leurs placements en actions. Les assurances sociales sont déjà confrontées aujourd'hui à de grands défis démographiques. Les impasses de financement qui s'annoncent dans ce secteur désécurisent de larges couches de la population. C'est notamment pourquoi l'épargne sous forme d'actions devient de plus en plus populaire dans la population suisse. L'introduction d'un impôt sur les gains en capital viendrait entraver la constitution d'une fortune privée précisément au moment où des incertitudes pèsent sur l'avenir des assurances sociales.

### ... sur la place financière suisse

La place financière suisse occupe 8% des personnes occupées à plein temps en Suisse ou plus de 200 000 personnes, mais elle rapporte plus de 12% du produit intérieur brut et plus de 21% du produit de la fiscalité; les collaborateurs des banques, des assurances et des autres entreprises financières comptent beaucoup dans les assurances sociales. Aujourd'hui déjà, la Suisse dépend beaucoup de la place financière et une diminution des opérations sur le marché des capitaux se traduirait nécessairement par une perte d'emplois. Dans les cantons de Genève et de Zurich par exemple, le secteur financier contribue à raison de plus de 25% au produit intérieur brut régional. Couplée au débat sans cesse relancé sur le secret bancaire, l'introduction

Variation de la quote-part fiscale entre 1990 et 1998  
(en %)



Source: DFF, Finances publiques



de l'impôt sur les gains en capital découragerait les investisseurs étrangers. Ils éviteraient la Suisse par crainte d'une détérioration de ses conditions-cadre.

#### **... et sur les PME**

L'impôt sur les gains en capital réduit l'incitation à acquérir ou à vendre des actions et des titres de participation et entrave ainsi la marche de l'économie, mais en particulier celle des petites et moyennes entreprises et des arts et métiers. C'est elles qui sont le plus touchées par la raréfaction et le renchérissement du capital propre et du capital risque. Elles dépendent des mises de fonds de leurs propriétaires et des personnes qui leur sont proches.

L'impôt sur les gains en capital aurait des répercussions sur les dispositions successorales dans les PME qui revêtent la forme juridique d'une société à responsabilité limitée ou d'une société anonyme. Il serait à acquitter lors de la remise ou de la vente de l'entreprise à son successeur. Cet impôt est susceptible de mettre directement sa survie en péril. Car comme nous l'avons vu, l'initiative "pour un impôt sur les gains en capital" ne tient pas compte de la durée de possession des titres et des parts.

#### **Commentaire**

L'initiative "pour un impôt sur les gains en capital" est un produit des années nonante, époque au cours de laquelle les cours de la Bourse s'envolaient, mais où les déficits des collectivités publiques étaient élevés, la récession et le chômage prononcés. Dans l'intervalle, ces caractéristiques se sont modifiées. Alors qu'aujourd'hui, la plupart des pays industrialisés réduisent les impôts et les taxes, la Suisse envisage l'éventualité d'un impôt supplémentaire. Il ne faudrait pas que le pouvoir d'achat en Suisse et l'attrait de la place économique soient érodés par des impôts supplémentaires. Des impôts modérés pour les entreprises comme pour les particuliers comptent parmi les attraits d'un pays. L'impôt sur les gains en capital rapporterait peu et rendrait la place financière suisse peu attrayante. Il mêlerait des systèmes fiscaux qui ne vont pas ensemble, entraînerait des coûts administratifs disproportionnés pour l'Etat et le contribuable et toucherait particulièrement la classe moyenne, les petits investisseurs et les petites et moyennes entreprises. Il faut donc rejeter l'initiative "pour un impôt sur les gains en capital".

## Nicht im Interesse der Schweiz

Zur Volksabstimmung vom 2. Dezember 2001 über die Initiative „für eine Kapitalgewinn-Steuer“

Regina Hunziker-Blum

Am 5. November 1999 reichte der schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) mit 104 407 gültigen Unterschriften die in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs abgefasste Volksinitiative „für eine Kapitalgewinn-Steuer“ ein. Rund zwei Jahre später gelangt sie am 2. Dezember zur Abstimmung.

### Allgemeine Definition von Kapitalgewinn

Unter Kapitalgewinn wird der Wertzuwachs verstanden, der bei der Veräusserung eines Vermögensobjektes seit dem Erwerb eingetreten ist und rein rechnerisch aufgrund der Differenz zwischen dem Verkaufs- und Erwerbspreis ermittelt wird. Im Gegensatz zum Vermögensertrag kann der Kapitalgewinn nicht konsumiert werden, ohne dass ein Substanzverzehr stattfindet. Der Mehrwert des Vermögensobjektes entsteht jedoch nicht erst zum Zeitpunkt des Verkaufes, sondern verändert sich im Laufe der gesamten Besitzdauer. Durch den Veräusserungsvorgang wird der Wertzuwachs lediglich realisiert. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich bei einem auf einem Vermögensgegenstand erzielten Kapitalgewinn um Einkommen, welches in der Regel einmalig anfällt. Der Gewinn kann aufgrund von Preis- oder Wertveränderungen nicht monetärer Vermögenswerte (Wertpapiere, Edelmetalle, Schmuck, Fahrzeuge usw.) entstehen; es kann aber auch der umgekehrte Fall eintreten, nämlich ein Kapitalverlust.

### Das geltende Recht

Aus verfassungsrechtlicher Sicht hat der Bund bereits heute die Kompetenz, neben dem Einkommen aus Erwerbstätigkeit und den Vermögenserträgen auch die Gewinne auf beweglichem (und unbeweglichem) Vermögen zu

besteuern. Eine ausdrückliche Erwähnung von Gewinnen auf beweglichem Kapitalvermögen in der Verfassung ist gemäss der Botschaft des Bundesrates entbehrlich.

In der Schweiz sind Kapitalgewinne von beweglichem Privatvermögen von natürlichen Personen in der Regel von der Steuer befreit. Ausnahmen stellen Kursgewinne auf Anleiheobligationen mit überwiegender Einmalverzinsung dar sowie die Gewinne gewerbsmässig handelnder Privatanleger.

### Inhalt der Initiative

Die Initiative der Gewerkschaften verlangt eine Ergänzung der Bundesverfassung. Danach erhebt der Bund „eine besondere Steuer auf realisierten Kapitalgewinnen auf beweglichem Vermögen, welche von der direkten Bundessteuer befreit sind“. Weiter sieht die Initiative für die Erhebung dieser Kapitalgewinn-Steuer im Einzelnen folgendes vor: Kapitalgewinne sollen zu einem einheitlichen proportionalen Satz von mindestens 20 Prozent erfasst werden; Kapitalverluste sollen im Steuerjahr und während höchstens zweier weiterer Jahre mit den Kapitalgewinnen verrechnet werden dürfen; geringfügige Gewinne soll die Gesetzgebung von der Steuer befreien. Sie soll ausserdem vorsehen können, dass die Steuer auf Rechnung des Bundes von den Kantonen erhoben wird. Schliesslich soll zur Steuersicherung eine Quellensteuer vorgesehen werden können.

Gleichzeitig verlangt die Initiative eine Ergänzung der Übergangsbestimmungen mit einem neuen Artikel. Danach hat der Bundesrat für den Fall, dass innert dreier Jahre nach Annahme der neuen Verfassungsbestimmung über die Kapitalgewinn-Steuer kein Ausführungsgesetz

in Kraft gesetzt wird, die notwendigen Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg zu erlassen. Diese sehen einen Steuersatz von 25 Prozent und einen Steuerfreibetrag von 5000 Franken vor.

#### Gründe für die Lancierung der Initiative

Die Initiative wurde in einer Zeit lanciert, die sich durch gute Börsenjahre, aber auch durch Rezession, Arbeitslosigkeit und hohe Staatsdefizite charakterisierte. So begründen die Initianten die Lancierung der Initiative unter anderem damit, dass sich von Ende 1990 bis Ende 1997 der Wert aller an der Börse registrierten Schweizer Aktien beträchtlich erhöht hätte und dabei die bei einem Verkauf erzielten Kapitalgewinne für Private steuerfrei geblieben seien. Ebenfalls eine Rolle gespielt hätte die Tatsache, dass Steuerschlupflöcher und legale Steuerumgehungen die Bürgerinnen und Bürger enttäuschten. Die Initianten verlangen deshalb die Einführung einer Steuer von mindestens 20 Prozent auf den privaten Kapitalgewinnen. Sie fordern, dass private Kapitalgewinne gleich zu behandeln seien wie Liegenschaftsgewinne oder Lohneinkommen. Die Einführung der Kapitalgewinn-Steuer sei ein Akt der Steuergerechtigkeit.

#### Das sagen Bundesrat und Parlament

Der Bundesrat lehnt die Initiative „für eine Kapitalgewinn-Steuer“ ohne Gegenvorschlag ab. Seine Ablehnung begründet er damit, dass eine solche Steuer nicht nur mit der Vermögenssteuer kollidiert, sondern dass sie auch finanziell vergleichsweise unergiebig und sowohl für Steuerpflichtige wie für Steuerbehörden administrativ sehr aufwändig ist. – National- und Ständerat ihrerseits empfehlen in der Schlussabstimmung vom 22. Juni 2001 dem Volk die Initiative mit 120 zu 65 resp. 26 zu 5 Stimmen ebenfalls zur Ablehnung.

#### Erfahrungen der Kantone

1984 besteuerten noch sieben Kantone, nämlich Bern, Basel-Stadt, Basel-Land, Graubünden, Solothurn, Thurgau und Jura die

Gewinne auf beweglichem Privatvermögen. Die Kantone Wallis und St.Gallen kannten eine Beteiligungsgewinnsteuer. Diese Kantone haben in der Zwischenzeit auf die Kapitalgewinn- resp. Beteiligungsgewinnsteuer wieder verzichtet, zuletzt Graubünden 1996. Im Wesentlichen wurde die Abschaffung der Kapitalgewinn-Steuer von den Kantonen mit der Förderung der Eigentumsbildung begründet, aber auch damit, dass die Steuer ungenügend durchsetzbar sei und nur einen geringen Ertrag abwerfe. Im Weiteren wurde die komplizierte Veranlagung bemängelt und die Tatsache, dass der Veranlagungsaufwand in keinem Verhältnis zum Ertrag stehe.

#### Unterschiedliche Ertragserwartungen

Über das Erhebungspotenzial einer Kapitalgewinn-Steuer für den Bund können keine gesicherten Angaben gemacht werden. Die Schätzungen reichen von 100 Mio. bis 1 Mrd. Franken. Mit Sicherheit kann gesagt werden, dass die zu erwartenden Erträge sehr stark von der Börsenentwicklung, aber

#### Erträge kantonaler Kapitalgewinn-Steuern

Kanton	Abgeschafft	Ertrag Kapitalgewinn-Steuer vor Abschaffung (in Mio. Franken)	Ertrag in Prozenten der Kantonssteuern
Basel-Stadt	1987	20,1	1,4
Basel-Land	1987	1,0	0,2
St. Gallen	1986	0,8	0,1
Graubünden	1996	0,9	0,2
Thurgau	1985	0,2	0,1

auch vom Verhalten der Anleger abhängig sind.

Die Schätzungen des Bundesrates reichen von 100 bis 400 Mio. Franken aufgrund von Hochrechnungen der früheren Kantonszahlen und von Vergleichszahlen aus dem Ausland. Eine Studie der Universität Basel errechnet 200 bis 300 Mio. Franken wenn der Tatsache Rechnung getragen wird, dass die der Schätzung zugrunde liegenden Annahmen zugunsten der Kapitalgewinn-Steuer gewählt und Steuerausweichmöglichkeiten vernachlässigt wurden. Die Initianten schliesslich erwarten 400 Mio. bis 1 Mrd. Franken. Sie gehen bei ihren Schätzungen

davon aus, dass die Aktienwerte jährlich durchschnittlich um 5 bis 10 Prozent steigen.

#### Grosser Erhebungsaufwand

Die Kantone haben die Kapitalgewinnbesteuerung nicht zuletzt aufgrund des grossen Erhebungsaufwandes abgeschafft. Zwar wird von Seiten der Initianten argumentiert, dass die Erhebung der Kapitalgewinn-Steuer heute im Vergleich zu früher dank EDV einfacher zu bewerkstelligen sei. Durchführungsschwierigkeiten und mangelnde Kontrollmöglichkeiten bestehen aber nach wie vor. Vor allem die Festsetzung des Einstandswertes zum Beispiel bei Ausübung oder Verkauf von Bezugsrechten, Zuteilung von Gratisaktien, Aktienumwandlungen, Aktiensplits stösst auf grösste Hindernisse sowohl seitens der Steuerpflichtigen als auch seitens der Steuerbehörden.

Um einer Umgehung der Kapitalgewinn-Steuer entgegenzutreten, sieht die Initiative in den Übergangsbestimmungen die Erhebung der Steuer an der Quelle vor, ähnlich der Verrechnungssteuer. Bei einer pauschalen Quellensteuer auf dem Verkaufserlös müsste der Steuerpflichtige auch bei einem Verlust Steuern zahlen. In Frage käme allenfalls eine Quellensteuer auf dem eigentlichen Gewinn. Doch hier stossen die Banken häufig an ihre Grenzen, indem ihnen die Informationen über zurückliegende Daten der einzelnen Transaktion fehlen.

#### Internationaler Vergleich

Im Gegensatz zu praktisch allen Industrieländern besteuert die Schweiz Kapitalgewinne auf beweglichem Privatvermögen nicht. Vergleiche einer einzigen Steuerart sind aber, solange sie nicht in einer Gesamtheit des Steuersystems erfolgen, nur von beschränkter Aussagekraft. Bei einer Gesamtbetrachtung fällt auf, dass zahlreiche ausländische Staaten wie etwa Belgien, Deutschland, Grossbritannien, Irland, Italien, Japan, Österreich und Portugal im Gegensatz zur Schweiz keine Vermögenssteuer kennen. In anderen Staaten wie Frankreich handelt es

sich um eine eigentliche Reichtumssteuer, die nur sehr hohe Vermögen erfasst. Selbst in Ländern, die sowohl eine Kapitalgewinn-Steuer als auch eine Vermögenssteuer erheben, hat letztere nirgends die gleiche finanzielle Bedeutung wie in der Schweiz.

Das geltende schweizerische Steuersystem belastet im Gegensatz zum Ausland mit der wirtschaftlichen Doppelbesteuerung die Erträge stark. Neben der von den Kantonen erhobenen Vermögenssteuer kennt die Schweiz, im Unterschied zu den USA, Deutschland, den Niederlanden und den meisten andern Ländern auch eine Umsatzabgabe auf dem Verkaufserlös von Wertpapieren.

Selbst ein Vergleich unter den verschiedenen Ländern mit Kapitalgewinn-Steuer zeigt ein uneinheitliches Bild. Einzelne Länder erfassen nur kurzfristige Gewinne. So besteuert zum Beispiel Luxemburg nur kurzfristige spekulative Kapitalgewinne, das heisst, der Besitzzeitraum beträgt nicht mehr als sechs Monate. Andere Länder erfassen nur Gewinne aus wesentlichen Beteiligungen. In Belgien beispielsweise muss der Verkäufer im Besitz von mindestens 25 Prozent der Beteiligungspapiere sein. Wiederum andere Länder wenden bei langfristigen Kapitalgewinnen stark reduzierte Steuersätze, grosszügige Freibeträge und die Indexierung des Einstandswertes an. Betreffend Verlustverrechnung und Verlustvortrag lässt sich sagen, dass in praktisch allen Ländern eine grosszügigere Regelung gilt als dies die Initiative für die Schweiz vorsieht.

Kurz: Kein anderes Land kombiniert eine ergiebige Vermögenssteuer mit einer so umfassenden Kapitalgewinn-Steuer, wie sie die Initiative in Betracht zieht.

#### Schonung der Reichen?

Die von den Initianten angesprochene Steuergerechtigkeit ist ein ernst zu nehmendes Anliegen. Besser bemittelte Steuerpflichtige werden im schweizerischen Steuersystem allerdings nicht bevorzugt behandelt, denn sie kommen zu einem ganz wesentlichen Teil für die Vermögenssteuer mit einem Ertrag von über 3,9 Mrd. Franken

auf. Ähnlich sieht es bei der direkten Bundessteuer aus, wo zurzeit fünf Prozent der Steuerpflichtigen für fast 60 Prozent der Steuer aufkommen. Auch werden Kapitalgewinne auf unbeweglichem Vermögen wie Liegenschaften in allen Kantonen bereits steuerlich erfasst. Daraus darf geschlossen werden, dass Personen mit hohem Einkommen und Eigentümer grosser Vermögen einen ganz erheblichen Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte leisten.

#### **Verrechnung von Gewinnen und Verlusten**

Neben einem Steuerfreibetrag von 5000 Franken pro Steuerpflichtigen sieht die Initiative einen beschränkten Abzug von negativen Gewinnen, also von Verlusten, vor. Sie lässt die Verrechnung von Kapitalverlusten mit Kapitalgewinnen nur im Steuerjahr und während höchstens zwei weiteren Jahren zu. Das führt dazu, dass Verluste nur sehr beschränkt anrechenbar sind. Es ist aber durchaus möglich, dass ein Anleger zwar Kapitalverluste erleidet, diese aber nicht mit realisierten Gewinnen verrechnen kann, weil solche gar nicht vorhanden sind. Dies ist ungerecht gegenüber einem Anleger, der diese Verluste mit Kapitalgewinnen verrechnen kann. Während eines Börsencrashes begegnet man kaum Aktien, deren Kurse gegen den Trend ansteigen. Wer dann gezwungen ist, Verluste zu realisieren, wird in seinem Depot selten Werte finden, die sich im Gewinn befinden. Erholt sich die Börse ein paar Jahre später wieder und verkauft der Privatanleger mit Kursgewinnen, dann kann er diese nicht rückwirkend mit Kursverlusten verrechnen. Mit andern Worten sollen gemäss der Initiative Verluste privatisiert und Gewinne verstaatlicht werden.

Einer langen Besitzesdauer trägt die Initiative übrigens nicht Rechnung. Sie berücksichtigt damit den Aspekt der inflationsbedingten Scheingewinne nicht.

#### **Steuerentwicklung in der Schweiz**

Die Fiskalquote setzt die Steuereinnahmen einschliesslich Sozialversicherungsbeiträge ins Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt. Sie gilt als Indikator für die Steuerbelastung.

Diese wiederum ist ein wichtiger Indikator für die wirtschaftliche Attraktivität eines Landes. Grund zur Besorgnis gibt die überdurchschnittliche Erhöhung der schweizerischen Steuerbelastung in den 90er Jahren. 1999 wurde die Fiskalquote in der Schweiz auf 35,1 Prozent beziffert, während sie 1990 noch 30,9 Prozent betragen hatte, also 4,2 Prozentpunkte weniger. Der Abstand zu den anderen Industrieländern hat sich markant verringert. Dazu trug unter anderem die Erschliessung neuer Steuerquellen wie die Erhöhung des AHV-Beitragsatzes und die Mehrwertsteuer bei. Andere Länder wie Neuseeland, Schweden, Japan und Irland konnten ihre Fiskalquote in diesem Zeitraum trotz Rezession deutlich senken. (Siehe Grafik auf Seite 4.)

#### **Mehrfachbesteuerung von Kapital**

Auf Bundesebene wurde die Vermögenssteuer der natürlichen Personen 1958 abgeschafft, jene der juristischen Personen, die Kapitalsteuer, 1997. Sämtliche Kantone erheben aber eine allgemeine Vermögenssteuer von den natürlichen Personen und eine Kapitalsteuer von den juristischen Personen. Das Steuerharmonisierungsgesetz verpflichtet die Kantone sogar zur Erhebung einer Vermögens- und Kapitalsteuer.

Die Vermögenssteuer bemisst sich nach der Gesamtheit der geldwerten Wirtschaftsgüter, die dem Steuerpflichtigen zustehen, unter Berücksichtigung aller Verbindlichkeiten. Bei den in der Regel progressiv ausgestalteten Steuertarifen hängt die effektive Gesamtbelastung aufgrund von Steuersatz und Steuerfuss von der Höhe des Vermögens ab. Zusammen mit der Vermögenssteuer brächte eine Kapitalgewinnsteuer eine steuerliche Doppelbelastung. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass in der Schweiz die Kapitalanleger via Doppelbesteuerung von Gesellschaft und Aktionär, Emissions- und Umsatzstempelabgabe sowie Vermögenssteuer bereits besteuert werden.

#### **Auswirkungen auf die Vorsorge...**

Eine Einführung der Kapitalgewinnsteuer würde am Schweizer Aktienmarkt zumindest

temporär zu Kursverlusten führen, weil viele Anleger vorerst die erzielten, noch steuerbefreiten Kapitalgewinne sicherstellen würden. Und obwohl sie von der Kapitalgewinn-Steuer befreit wären, würden dann auch Pensionskassen, die AHV, Lebensversicherungen und andere Sozialwerke mit ihren Aktienanlagen Kursverluste erleiden. Gerade die Sozialversicherungen stehen heute vor grossen demographischen Herausforderungen. Die sich in diesem Zusammenhang abzeichnenden Finanzierungsengpässe verunsichern breite Kreise der Bevölkerung. Das Aktiensparen wird in der Schweizer Bevölkerung nicht zuletzt deshalb immer populärer. Die private Vermögensbildung würde mit der Einführung einer Kapitalgewinn-Steuer zusätzlich belastet, und das in einer Zeit der Verunsicherung im Sozialversicherungsbereich.

#### ... auf den Finanzplatz Schweiz

Der Finanzplatz Schweiz beschäftigt acht Prozent der Schweizer Vollzeitbeschäftigten oder über 200'000 Personen, erwirtschaftet aber über zwölf Prozent des Bruttoinlandproduktes und mehr als 21 Prozent des Fiskalaufkommens; Mitarbeiter von Banken, Versicherungen und anderen Finanzunternehmen zahlen überdurchschnittlich viel in die Sozialwerke ein. Bereits heute ist die Abhängigkeit der Schweiz vom Finanzplatz sehr hoch, und eine Abnahme der Kapitalmarktgeschäfte wäre gezwungenermassen mit einem Abbau von

Arbeitsplätzen verbunden. In den Kantonen Genf und Zürich beispielsweise trägt der Finanzsektor über 25 Prozent zum regionalen Bruttoinlandprodukt bei. Eine Einführung der Kapitalgewinn-Steuer gepaart mit immer wieder aufkeimenden Diskussionen über das Bankgeheimnis wird ausländische Anleger verunsichern. Sie werden aus Furcht vor einer Verschlechterung der Rahmenbedingungen die Schweiz meiden.

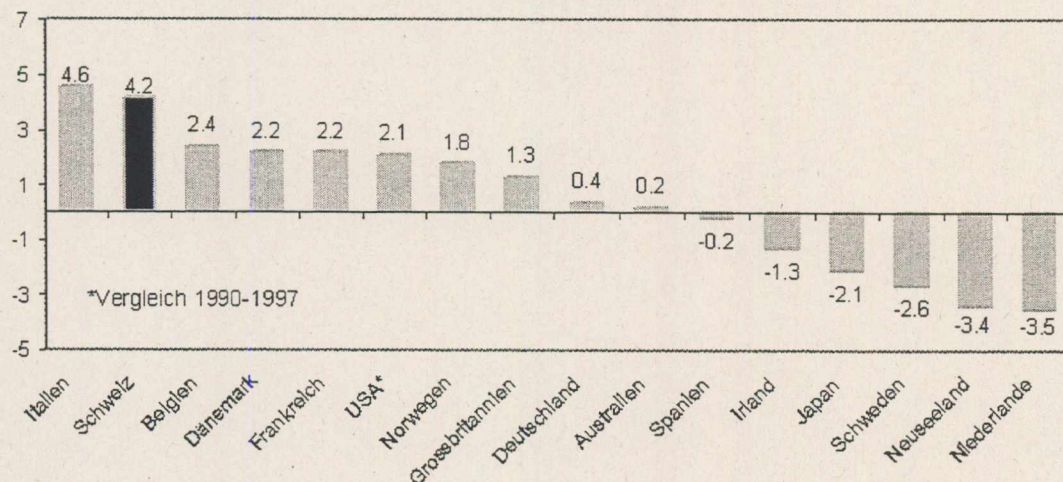
#### ... und auf die KMU

Eine Kapitalgewinn-Steuer vermindert den Anreiz, Aktien und Beteiligungspapiere zu erwerben oder zu veräussern und behindert damit die Wirtschaft, ganz besonders aber Klein- und Mittelbetriebe und das Gewerbe. Sie sind von der Verknappung von Eigen- und Risikokapital und von deren Verteuerung am direktesten betroffen. Denn sie sind auf regelmässige Einschüsse von ihren Eigentümern und ihnen nahestehenden Personen angewiesen.

Die Kapitalgewinn-Steuer würde sich ebenfalls auf die Nachfolgeregelungen bei KMU, die die Rechtsform einer GmbH oder einer Aktiengesellschaft bekleiden, auswirken. Die Steuer ist bei der Übergabe resp. dem Verkauf des Betriebes an den Nachfolger fällig und kann dessen Überleben ganz direkt gefährden. Denn wie erwähnt trägt die Initiative „für eine Kapitalgewinn-Steuer“ einer langen Besitzesdauer der Titel und Anteile nicht Rechnung.

### Veränderung der Fiskalquote zwischen 1990 und 1998

(in Prozentpunkten)



Quelle: EFD, Öffentliche Finanzen

**Kommentar**

Die Initiative für eine Kapitalgewinn-Steuer ist ein Produkt der 90er Jahre, einer Zeit boomender Börsenkurse, hoher Staatsdefizite sowie ausgeprägter Rezession und Arbeitslosigkeit. In der Zwischenzeit haben sich die Vorzeichen geändert. Während heute die meisten Industriestaaten Steuern und Abgaben abbauen, wird in der Schweiz eine zusätzliche Steuer gefordert. Die Kaufkraft in der Schweiz und die Attraktivität des Standortes dürfen aber nicht weiter durch zusätzliche Steuern vermindert werden. Zu einem attraktiven Land gehören moderate Steuern für Firmen wie für Privatpersonen. Die geforderte Kapitalgewinn-Steuer bringt wenig Einnahmen und macht den Finanzplatz Schweiz unattraktiv. Sie vermischt Steuersysteme, die nicht zusammenpassen, verursacht einen unverhältnismässigen administrativen Aufwand für Staat und Steuerpflichtige und sie trifft den Mittelstand, die Kleinanleger und Klein- und Mittelbetriebe. Die Initiative „für eine Kapitalgewinn-Steuer“ ist deshalb abzulehnen.

RH

## A scapito della nostra piazza economica

A proposito della votazione del 2 dicembre 2001 sull'iniziativa "per un'imposta sugli utili da capitale"

L'Unione sindacale svizzera (USS) ha depositato la sua iniziativa "per un'imposta sugli utili da capitale" il 5 novembre 1999. Munita di 104 407 firme valide, essa si presenta sotto forma di progetto elaborato. Essa sarà sottoposta a votazione il 2 dicembre 2001, ossia 2 anni dopo essere stata depositata.

### Definizione generale degli utili da capitale

Per utile da capitale, bisogna intendere la crescita di valore registrata fra il momento dell'acquisto di un elemento della sostanza e quello della sua vendita. Da un punto di vista puramente contabile, esso corrisponde alla differenza fra il prezzo di vendita e il prezzo d'acquisto. Contrariamente al provento della sostanza, l'utile da capitale non può essere consumato senza che vi sia perdita di sostanza. Il plusvalore sull'elemento della sostanza si modifica durante il periodo del possesso ed è realizzato soltanto durante la vendita. Da un punto di vista economico, l'utile da capitale è un reddito realizzato su un elemento della sostanza che viene per principio realizzato una sola volta. L'utile può derivare da modifiche di prezzo o di valore di elementi della sostanza non monetari (carte-valori, metalli preziosi, gioielli, veicoli, ecc.); ma al contrario, può esservi una perdita di capitale.

### La legge in vigore

Dal punto di vista del diritto costituzionale, la Confederazione ha già oggi la competenza di tassare, oltre al reddito dell'attività lucrativa e della sostanza, gli utili realizzati sulla sostanza mobiliare (ed immobiliare). Secondo il messaggio del Consiglio federale, non è necessario che la Costituzione menzioni espressamente gli utili realizzati sulla sostanza mobiliare. In Svizzera, gli utili da capitale sulla sostanza privata mobiliare delle persone fisiche sono generalmente esenti da imposta. Fanno eccezione gli utili realizzati da investitori privati esercitanti la loro attività a titolo commerciale.

### Il contenuto dell'iniziativa

L'iniziativa dell'USS chiede che la Costituzione venga completata da una disposizione che prevede che "La Confederazione riscuote un'imposta speciale sugli utili da capitale realizzati sui beni mobili che non sono assoggettati all'imposta federale diretta". Essa prevede le regole seguenti: gli utili da capitale sono imposti secondo un'aliquota unica e proporzionale del 20% almeno; le perdite di capitale possono essere dedotte dagli utili da capitale nell'anno fiscale e al massimo durante i due anni successivi; la legislazione non sottopone all'imposizione gli utili di poco conto. Essa può inoltre prevedere che l'imposta sia riscossa dai Cantoni per conto della Confederazione. A garanzia dell'imposta, può essere introdotto il prelievo alla fonte.

Nel contempo, l'iniziativa chiede l'aggiunta di un nuovo articolo alle disposizioni transitorie. Questo testo prevede che se non è entrata in vigore una legge di esecuzione entro tre anni dall'approvazione dell'articolo costituzionale concernente l'imposta sugli utili da capitale, il Consiglio federale emana le necessarie disposizioni esecutive mediante ordinanza. L'aliquota dell'imposta è del 25% e una franchigia di 5000 franchi è concessa.

### Le ragioni del lancio dell'iniziativa

L'iniziativa è stata lanciata in un'epoca caratterizzata da buone annate borsistiche, ma anche dalla recessione, dalla disoccupazione e da elevati disavanzi delle collettività pubbliche. Gli autori dell'iniziativa giustificavano in particolare il loro comportamento per il fatto che entro la fine del 1990 e la fine del 1997, il valore di tutte le azioni svizzere quotate in Borsa era sensibilmente aumentato e che gli utili da capitale realizzati in caso di vendita erano sempre esonerati per i privati. Alcune lacune fiscali e possibilità di evasione fiscale legali avrebbero inoltre deluso taluni cittadini. Sono questi i motivi che hanno indotto gli autori dell'iniziativa a chiedere l'introduzione di un'imposta di



almeno il 20% sugli utili privati da capitale. Essi chiedono che questi utili siano trattati come gli utili immobiliari o i redditi dei salariati. Secondo loro, l'introduzione di un'imposta sugli utili da capitale è un atto di equità fiscale.

#### Il punto di vista del Consiglio federale e del Parlamento

Il Consiglio federale respinge l'iniziativa "per un'imposta sugli utili da capitale" senza opporle un controprogetto. Diverse ragioni spiegano questo rifiuto: questa imposta entra in concorrenza con l'imposta sulla sostanza, è finanziariamente poco redditizia ed è amministrativamente complicata, sia per i contribuenti sia per le autorità fiscali. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati, da parte loro, hanno inoltre deciso il 22 giugno 2001 di raccomandare al popolo di respingere questa iniziativa, rispettivamente con 120 voti contro 65 e con 26 voti contro 5.

#### Le esperienze dei cantoni

Nel 1984, sette cantoni tassavano ancora gli utili registrati sulla sostanza mobiliare privata: Berna, Basilea-Città, Basilea-Campagna, i Grigioni, Soletta, Turgovia e il Giura. I cantoni del Vallese e di San Gallo applicavano un'imposta sugli utili di partecipazione. Nel frattempo, questi cantoni hanno rinunciato alle loro imposte sugli utili da capitale e sugli utili di partecipazione, l'ultimo in ordine di data ad aver abolito questa imposta è stato il canton Grigioni, nel 1996. I cantoni l'hanno abolita principalmente per promuovere la proprietà, ma anche poiché era difficilmente applicabile e procurava entrate minime. Essi ritenevano inoltre questa tassazione complicata e valutavano il rapporto costo/rendimento sproporzionato.

I rendimenti delle imposte cantonali sul capitale			
Cantone	Abolita	Rendimento Imposta sugli utili da capitale prima della sua abolizione (in mio.fr.)	Rendimento in % delle imposte cantonali
Basilea-Città	1987	20.1	1.4
Basilea-Campagna	1987	1.0	0.2
San Gallo	1986	0.8	0.1
Grigioni	1996	0.9	0.2
Turgovia	1985	0.2	0.1
Giura	1987	1.0	0.8

#### Previsioni di redditività molto variabili

Non esistono indicazioni affidabili concernenti il potenziale di entrate di un'imposta federale sugli utili da capitale. Le stime variano fra i 100 milioni e 1 miliardo. Ciò che si può affermare con certezza, è che il rendimento dell'imposta dipenderebbe fortemente dall'evoluzione borsistica, ma anche dal comportamento degli investitori.

A partire da stime che si basano su vecchie cifre cantonali e su confronti con l'estero, il Consiglio federale giunge ad un rendimento dell'ordine tra i 100 e i 400 milioni di franchi. Uno studio dell'Università di Basilea valuta fra i 200 e i 300 milioni di franchi partendo da ipotesi favorevoli e trascurando le possibilità di evasione fiscale. Infine, gli autori dell'iniziativa si attendono un rendimento compreso fra i 400 milioni e 1 miliardo di franchi. Essi basano le loro stime su una progressione del valore delle azioni dell'ordine fra il 5 e il 10% all'anno in media.

#### Costi di prelievo elevati

Se i cantoni hanno rinunciato a tassare gli utili da capitale, è in particolare perché i costi dell'operazione sono molto elevati. I sostenitori di questa imposta fanno valere l'argomento che il trattamento elettronico dei dati permetterebbe oggi di incassare più facilmente questa imposta rispetto al passato. Ma le difficoltà d'applicazione esistono comunque, come pure l'insufficienza di possibilità di controllo. La fissazione del prezzo in occasione ad esempio dell'esercizio o della vendita di diritti di partecipazione, dell'attribuzione di azioni gratuite, della conversione di azioni e di splitting di azioni si scontra con grandi ostacoli sia per i contribuenti sia per le autorità fiscali.

Al fine di prevenire qualsiasi possibilità di evasione fiscale in questo settore, l'iniziativa prevede nelle disposizioni transitorie il prelievo di un'imposta alla fonte sul modello dell'imposta preventiva. Con un'imposta alla fonte forfettaria sul provento della vendita, il contribuente dovrebbe inoltre pagare l'imposta in caso di perdita. L'imposta alla fonte sarebbe calcolata sull'utile propriamente detto. Ma qui le banche giungono spesso al limite, nella misura in cui le informazioni concernenti le transazioni precedenti mancano.

#### Confronto internazionale

Contrariamente alla totalità dei paesi industrializzati, la Svizzera non tassa gli utili da capitale realizzati sulla sostanza privata mobiliare. Ma non è molto significativo voler procedere a confronti su un unico tipo d'imposta. E' il

sistema fiscale nel suo insieme che va esaminato. Ci si accorge allora che numerosi paesi, quali il Belgio, la Germania, la Gran Bretagna, l'Irlanda, l'Italia, il Giappone, l'Austria e il Portogallo, contrariamente alla Svizzera, non fanno pagare l'imposta sulla sostanza. Altri paesi come la Francia prelevano soltanto un'imposta sulla ricchezza che colpisce esclusivamente le sostanze molto elevate. Anche nei paesi che hanno contemporaneamente un'imposta sugli utili da capitale e un'imposta sulla sostanza, quest'ultima non ha affatto la stessa importanza finanziaria come è il caso in Svizzera.

Con la doppia imposizione economica, il sistema fiscale svizzero colpisce fortemente i rendimenti, contrariamente a quanto avviene all'estero. Oltre all'imposta sulla sostanza prelevata dai cantoni, la Svizzera applica pure la tassa di bollo di negoziazione sul provento della vendita dei titoli, ciò che non avviene né negli Stati Uniti, né in Germania, né nei Paesi Bassi e neppure nella maggior parte degli altri paesi.

Il paragone con i diversi paesi che prelevano un'imposta sugli utili da capitale dà un'immagine contrastante. Alcuni paesi tassano soltanto gli utili a breve termine. Il Lussemburgo ad esempio tassa soltanto gli utili da capitale a carattere speculativo, vale a dire quelli legati ad una durata di possesso che non supera i sei mesi. Altri paesi tassano soltanto gli utili realizzati su partecipazioni importanti. In Belgio, ad esempio, il venditore deve essere in possesso di almeno il 25% dei titoli di partecipazione per essere tassato. Altri paesi applicano agli utili da capitale realizzati a lungo termine tassi fortemente ridotti, generosi importi esonerati e l'indennizzazione del prezzo di costo. Per quanto concerne la considerazione e il riporto delle perdite, bisogna dire che nella quasi totalità dei paesi, la regolamentazione è più generosa di quanto gli autori dell'iniziativa non lo prevedano per la Svizzera.

In breve: nessun paese cumula una forte imposta sulla sostanza con un'imposta sugli utili da capitale così elevata come quella prevista dall'iniziativa.

#### **Amministrare i ricchi?**

L'equità fiscale a cui si riferiscono gli autori dell'iniziativa è da prendere sul serio. I contribuenti che dispongono di una sostanza non godono di un trattamento di favore nel sistema fiscale svizzero. Sono loro che pagano la fetta più grande dell'imposta sulla sostanza, che frutta più di 3,9 miliardi di franchi all'anno. Lo stesso vale per l'imposta federale diretta che vede il 5% dei contribuenti pagare

quasi il 60% del provento dell'imposta. Inoltre, gli utili da capitale sulla sostanza immobiliare sono già tassati in tutti i cantoni. Questi fatti autorizzano a concludere che le persone che dispongono di redditi elevati e i proprietari di grandi sostanze contribuiscono per una parte importante al finanziamento dei bilanci pubblici.

#### **Considerazione degli utili e delle perdite**

Oltre ad un importo esonerato di 5000 franchi per contribuente, l'iniziativa prevede una deduzione limitata delle perdite. Essa autorizza la deduzione delle perdite degli utili da capitale unicamente nel corso dell'anno fiscale e al massimo durante i due anni successivi. La possibilità di dedurre le perdite è quindi molto limitata. Può dunque capitare che un investitore subisca perdite da capitale, ma che non possa dedurle dagli utili realizzati, poiché questi ultimi non esistono. In occasione di un crac borsistico, non vi sono azioni il cui corso sale contro la tendenza generale. Coloro che accusano perdite non troveranno per nulla nei loro portafogli valori beneficiari. Ammettiamo che la Borsa si riprenda e che l'investitore privato venda i suoi titoli realizzando utili sui corsi: egli non potrà dedurre le sue precedenti perdite dai suoi utili. In altre parole, l'iniziativa privatizza le perdite e statalizza gli utili!

Essa non tiene affatto conto della durata di possesso dei titoli. Essa ignora anche l'aspetto degli utili apparenti dovuti all'inflazione.

#### **Evoluzione fiscale in Svizzera**

La quota-parte fiscale misura le entrate fiscali e i contributi di assicurazioni sociali rapportati al prodotto interno lordo. Essa costituisce un indicatore dell'onere fiscale. Quest'ultimo rappresenta a sua volta un indicatore importante dell'attrattiva economica di un paese. L'aumento superiore alla media dell'onere fiscale svizzero negli anni novanta è preoccupante. Nel 1999, la quota-parte fiscale si è stabilita al 35,1%, mentre era ancora del 30,9% nel 1990, dunque 4,2 punti al disopra. Lo scarto che la separa dagli altri paesi industrializzati si è notevolmente ridotto. Hanno in particolare contribuito a questa evoluzione la creazione di nuove entrate fiscali, quali l'aumento dell'aliquota dei contributi AVS e dell'IVA. Nel contempo, altri paesi come la Nuova Zelanda, la Svezia, il Giappone e l'Irlanda sono riusciti a ridurre la loro quota-parte fiscale nonostante la recessione.

### Imposizione multipla del capitale

L'imposta sulla sostanza delle persone fisiche è stata abolita su piano federale nel 1958, quella delle persone giuridiche, l'imposta sul capitale, nel 1997. Ma tutti i cantoni prelevano un'imposta generale sulla sostanza presso le persone fisiche e un'imposta sul capitale presso le persone giuridiche. La legge sull'armonizzazione fiscale obbliga persino i cantoni a riscuotere un'imposta sulla sostanza e sul capitale.

L'imposta sulla sostanza si calcola sulla base della totalità degli averi del contribuente, tenuto conto dei debiti. Le aliquote fiscali essendo generalmente progressive, l'onere effettivo totale dipende dal livello della sostanza, dall'aliquota dell'imposta e dal coefficiente d'imposizione applicato. L'introduzione di un'imposta sugli utili da capitale significherebbe creare una doppia imposizione della sostanza poiché la sostanza in quanto tale è già tassata. È opportuno rilevare che in Svizzera, con la doppia imposizione della società e dell'azionista, le tasse di bollo d'emissione e di negoziazione e l'imposta sulla sostanza, gli investitori sono già tassati.

### Ripercussioni sulla previdenza

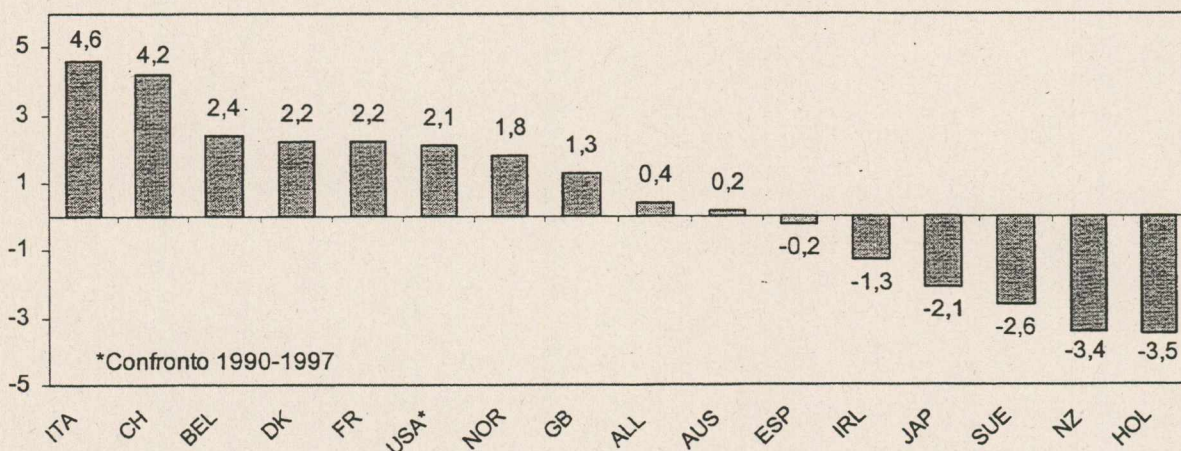
L'introduzione di un'imposta sugli utili da capitale si tradurrebbe, perlomeno in un primo tempo, in una diminuzione dei corsi sul mercato svizzero delle azioni, poiché numerosi investitori vorrebbero mettere al riparo gli utili da capitale ancora esonerati da essi realizzati. E anche se

essi fossero esonerati dall'imposta sugli utili da capitale, le casse pensione, l'AVS, le assicurazioni vita e altre assicurazioni sociali assisterebbero alla caduta dei corsi dei loro investimenti in azioni. Le assicurazioni sociali sono già oggi confrontate con grandi sfide demografiche. Le difficoltà di finanziamento che si annunciano in questo settore mettono in apprensione ampi strati della popolazione. È questo il motivo per cui il risparmio sotto forma di azioni diventa sempre più popolare fra la popolazione svizzera. L'introduzione di un'imposta sugli utili da capitale ostacolerebbe la costituzione di una sostanza privata esattamente nel momento in cui pesano incertezze sul futuro delle assicurazioni sociali.

### ... sulla piazza finanziaria svizzera

La piazza finanziaria svizzera dà lavoro all'8% delle persone occupate a tempo pieno in Svizzera o più di 200 000 persone, ma fornisce più del 12% del prodotto interno lordo e oltre il 21% del provento della fiscalità; i collaboratori delle banche, delle assicurazioni e degli altri istituti finanziari contano molto nelle assicurazioni sociali. Già oggi, la Svizzera dipende fortemente dalla piazza finanziaria ed una diminuzione delle operazioni sul mercato dei capitali si tradurrebbe necessariamente in una perdita di impieghi. Nei cantoni di Ginevra e di Zurigo ad esempio, il settore finanziario contribuisce in ragione di oltre il 25% al prodotto interno lordo regionale. Associata al dibattito incessante rilanciato sul segreto bancario, l'introduzione dell'imposta sugli utili da capitale scoraggerebbe gli investitori esteri.

**Variatione della quota-parte fiscale fra il 1990 e il 1998**  
(in %)



Fonte: DFF, Finanze pubbliche

Essi eviterebbero la Svizzera per timore di un deterioramento delle sue condizioni-quadro.

#### ... e sulle PMI

L'imposta sugli utili da capitale riduce l'incitamento ad acquistare o a vendere azioni e titoli di partecipazione ed ostacola così il mercato dell'economia, ma in particolare quello delle piccole e medie imprese e delle arti e mestieri. Sono proprio queste ad essere più colpite dalla rarefazione e dal rincaro di capitale proprio e di capitale rischio. Esse dipenderebbero da emissioni di fondi dei loro proprietari e di quelle persone che sono loro vicine.

L'imposta sugli utili da capitale avrebbe ripercussioni sulle disposizioni successoriali nelle PMI che rivestono la forma giuridica di una società a responsabilità limitata o di una società anonima. Essa dovrebbe essere pagata durante la consegna o la vendita dell'azienda al suo successore. Questa imposta è suscettibile di porre direttamente la sua sopravvivenza in pericolo. Poiché come abbiamo già avuto modo di constatare, l'iniziativa "per un'imposta sugli utili da capitale" non tiene conto della durata di possesso dei titoli e delle quote.

#### Commento

L'iniziativa "per un'imposta sugli utili da capitale" è un prodotto degli anni novanta, epoca in cui i corsi della Borsa prendevano il volo, ma dove i disavanzi delle collettività pubbliche erano elevati, la recessione e la disoccupazione pronunciate. Nel frattempo, queste caratteristiche si sono modificate. Oggi, mentre la maggior parte dei paesi industrializzati riducono le imposte e le tasse, la Svizzera intravede l'eventualità di un'imposta supplementare. Bisogna fare in modo che il potere d'acquisto in Svizzera e l'attrattività della piazza economica non vengano erosi da imposte supplementari. Imposte moderate per le aziende e per i privati contano fra le note attrattive di un paese. L'imposta sugli utili da capitale renderebbe poco e trasformerebbe la piazza finanziaria svizzera in un luogo poco interessante. Comporterebbe inoltre un miscuglio di sistemi fiscali che non vanno d'accordo insieme, provocherebbe costi amministrativi sproporzionati per lo Stato e il contribuente e colpirebbe soprattutto la classe media, i piccoli investitori e le piccole e medie imprese. Occorre dunque respingere con fermezza l'iniziativa "per un'imposta sugli utili da capitale".

OSS, Gains en capital, 19.02.2001

**Initiative populaire « pour un impôt sur les gains en capital » ;  
remarques sur le message du Conseil fédéral**

*Serge Gaillard et Daniel Oesch, 19/2/2001*

**1. Principaux éléments du message**

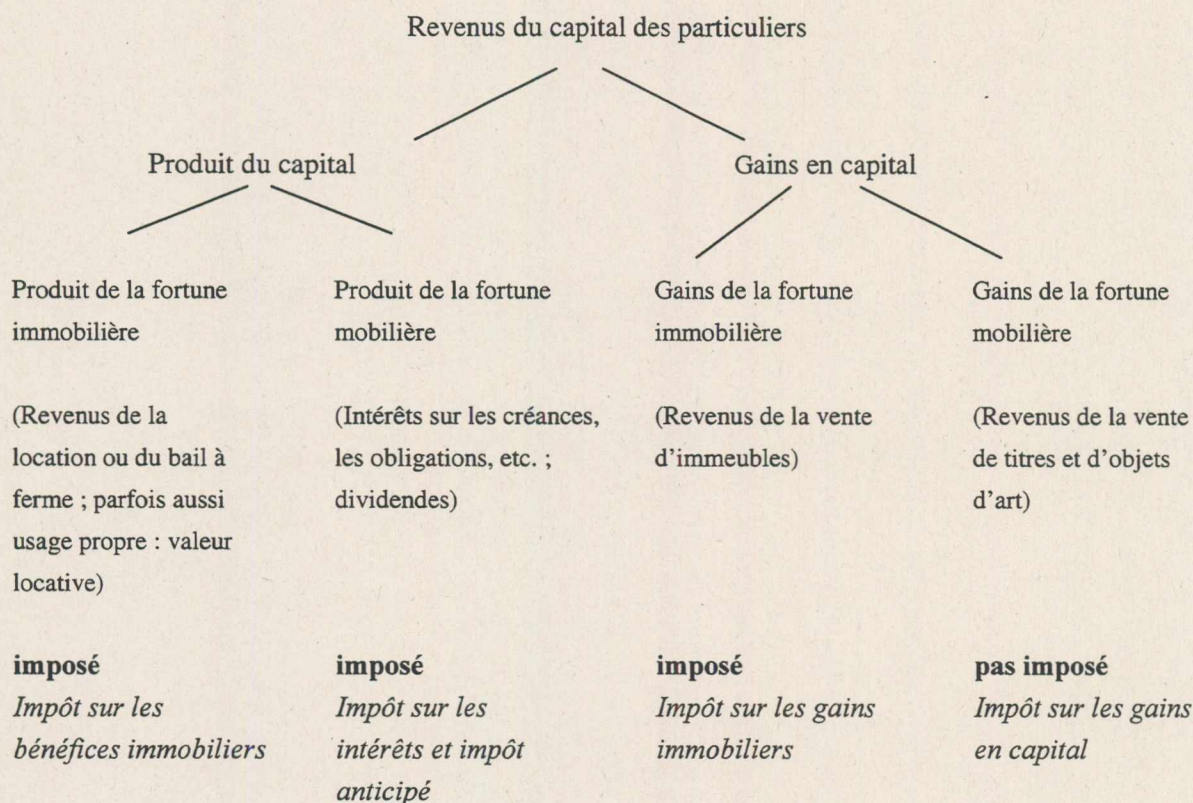
Résumé des principaux éléments du message du Conseil fédéral du 25 octobre 2000 :

1. Un impôt sur les gains en capital peut être justifié au regard des principes de l'équité fiscale.
2. Il entre en concurrence avec l'impôt sur la fortune.
3. Il est comparativement peu productif et exige un lourd travail administratif.
4. Le Conseil fédéral veut examiner l'introduction d'un impôt sur les participations sans le formuler comme un contre-projet indirect à l'initiative.

**2. Équité de l'imposition, efficacité économique et transparence**

Il est incontestable que le régime fiscal suisse prend le revenu comme base de calcul de la capacité économique. Il faudrait considérer comme revenu tout *accroissement de la fortune*, quelle qu'en soit la cause. Il découle du principe de la « théorie de l'acquisition de la fortune pure » qu'il faudrait traiter le revenu du capital de même façon que le revenu du travail. Le système fiscal suisse n'applique que partiellement ce principe puisque les gains en capital de la fortune privée échappent à l'impôt. Une telle situation viole le principe de l'imposition selon la capacité économique. Une partie du revenu du capital des particuliers n'est pas imposée.

Tableau 1 : Traitement fiscal des revenus du capital des particuliers



Il est difficile de comprendre pourquoi le revenu du travail doit être imposé, et pas les gains en capital des particuliers. La pratique actuelle s'oppose au principe de l'imposition selon la capacité économique : chaque citoyen(ne) doit contribuer à la caisse publique en proportion de ses ressources. Puisque le revenu du travail, le produit de la fortune et les gains en capital accroissent dans la même mesure la capacité économique, ils doivent former une seule et même base de calcul.

L'inégalité de traitement fiscal des différents revenus du capital constitue aussi une « distorsion » indésirable *d'un point de vue économique*. La perception de l'impôt doit se faire, dans la mesure du possible, sans incidence sur la concurrence. En conséquence, le produit du capital (intérêts et dividendes) et les gains en capital (gains réalisés lors de la vente de titres) doivent être traités sur pied d'égalité. Or, la loi actuelle désavantage le produit du capital et provoque une allocation aberrante de celui-ci. Les détenteurs et detentrices de parts préfèrent en effet encaisser leur part de gain sous la forme d'accroissement de la valeur plutôt que de dividendes. Les gains sont ainsi bloqués dans l'entreprise. Dans l'opinion des économistes partisans de la théorie de l'offre, cet « effet d'immobilisation » est particulièrement dangereux en période de mutation économique. En raison du privilège fiscal accordé aux revenus non distribués, la distribution de bénéfices n'a pas lieu alors qu'il serait judicieux d'investir dans d'autres entreprises et dans d'autres branches. Dans la pratique, cette situation entraîne des problèmes juridiques qui surchargent les conseillères/conseillers fiscaux et les fiduciaires.

L'inégalité de traitement entre produit du capital et gains en capital nuit aussi à la *transparence du système fiscal*. En matière d'économie financière, personne ne conteste qu'il faut assujettir à l'imposition du revenu tous les éléments du revenu quelle que soit leur

provenance. Dans la perspective de l'imposition complète de tous les gains représentant un accroissement de la fortune, il faut imposer les gains en capital de la fortune mobilière privée. Le principe de l'universalité de l'imposition appelle une prohibition des privilèges et de la discrimination : toutes les personnes doivent être imposées selon le même régime fiscal. En vertu du principe de l'uniformité de l'imposition, il faut par ailleurs frapper de l'impôt tous les objets imposables sans exception : il faut, d'un côté, que toutes les personnes soient assujetties au même régime fiscal et, de l'autre, que toutes les personnes dont la situation financière est semblable soient imposées dans la même mesure.

En conséquence, *presque tous les pays de l'OCDE* ont introduit une forme ou l'autre d'impôt sur les gains en capital. Certains d'entre eux – l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark et le Luxembourg – n'imposent que les gains en capital à court terme (détention minimale de 6 mois à 3 ans). Les mêmes pays, à l'exception du Danemark mais avec en plus les Pays-Bas, ont aussi un impôt sur les gains en capital frappant l'aliénation de participations importantes (25% en règle générale) dans les entreprises. D'autres pays – les États-Unis, le Royaume-Uni et la Suède – ajoutent les gains en capital au revenu et les imposent suivant un barème progressif. D'autres pays encore – l'Espagne, la France, l'Irlande et le Portugal – imposent séparément les gains en capital de la fortune privée à un taux variant entre 10 et 27%.

### **3. Concurrence avec l'impôt sur la fortune ?**

Puisque le produit de la fortune est déjà frappé de l'impôt sur le revenu – avancent les opposants – l'imposition de la fortune provoquerait une *double imposition du revenu de la fortune* (qui n'existe toutefois pas pour les gains de la fortune francs d'impôt).

L'économie financière reconnaît le bien-fondé de l'imposition (séparée) de la fortune. En plus du revenu, la fortune crée et accroît la capacité contributive du contribuable quel qu'en soit le produit, et cela pour trois raisons : en premier lieu, la fortune ne comprend pas uniquement des placements rémunérateurs, mais aussi des objets d'usage ; en deuxième lieu, la possession de fortune octroie une plus grande indépendance envers le marché de l'emploi et place le propriétaire dans une position de négociation plus avantageuse (l'opulent(e) étant moins lié à l'offre) ; en troisième lieu, la fortune est la condition nécessaire pour obtenir un crédit ou, du moins, pour l'obtenir à des conditions économiquement abordables.

Même ceux qui contestent le bien-fondé de l'imposition de la fortune en plus de l'imposition du revenu ne peuvent toutefois pas avancer, pour refuser d'introduire un impôt sur les gains en capital, l'existence d'un impôt cantonal sur la fortune. En premier lieu, l'imposition de la fortune varie considérablement d'un canton à l'autre. En deuxième lieu, les taux actuels de l'impôt sur la fortune entraînent une charge du revenu de la fortune qui est bien moindre que celle du revenu du travail (cf. tableau 2). En troisième et dernier lieu, les cantons pourront modifier le taux de leur impôt sur la fortune après l'introduction d'un impôt sur les gains en capital, puisque l'initiative populaire n'exclut pas une participation des cantons au produit du nouvel impôt.

Tableau 2 : Charge de l'impôt sur la fortune en pour cent du rendement

	Fortune 250'000.-	Fortune 1 million	Fortune 5 millions
Charge totale			
• Moyenne des taux cantonaux	2,7 0/00	4,9 0/00	6,4 0/00
• Plage des taux cantonaux	1,7 – 3,7 0/00	4 – 6 0/00	5 – env. 7 0/00
Charge de l'impôt sur la fortune en % du rendement (charge moyenne)			
Rendement 4%	6,75%	12,25%	15%

#### 4. Frais de perception

Le principal argument contre l'introduction d'un impôt sur les gains en capital est de nature technique : ses opposants admettent bien que les principes de l'imposition proportionnée à la capacité et du respect de l'égalité des droits appellent une telle introduction. Toutefois, ils objectent qu'elle est impraticable pour des *raisons techniques ayant trait à sa perception*. S'il ne faut sans doute pas en minimiser les difficultés pratiques, la perception en Suisse d'un impôt sur les gains en capital semble néanmoins tout à fait réalisable. Nous pouvons envisager trois formes différentes de perception. L'initiative populaire laisse délibérément la porte ouverte à ces trois variantes, bien que nous préférions la troisième (impôt à l'agent payeur).

1. *Déclaration du/de la contribuable* : cette méthode de perception se fonde d'abord sur les données du contribuable et le contrôle du fisc. Les contribuables sont contraints de tenir un état détaillé des titres et de rendre compte de tous les mouvements de leur portefeuille d'une période fiscale à l'autre. Un tel état doit déjà être tenu actuellement en raison de l'imposition des intérêts et des dividendes. Le contribuable devrait y rajouter le prix d'achat et les mouvements de son portefeuille. Les banques dépositaires lui fourniraient les données nécessaires avec les extraits de dépôt. Les frais supportés par le ou la contribuable seraient ainsi minimes.

L'inconvénient de cette solution réside dans la difficulté qu'éprouverait l'administration des contributions à vérifier si les données indiquées par le ou la contribuable sont complètes et correctes. Un tel problème existe toutefois déjà actuellement pour l'imposition des intérêts et des dividendes touchés sur des titres étrangers.

2. *Déclaration obligatoire de l'intermédiaire financier* : l'imposition des titres incombe aux contribuables. Pour éviter l'évasion fiscale, les banques et les courtiers doivent annoncer à l'administration des contributions les gains en capital réalisés. Cette méthode de perception est utilisée aux États-Unis. L'inconvénient de cette solution réside dans son incompatibilité avec le secret bancaire. En vertu des lois fiscales cantonales et fédérales en vigueur, le secret bancaire garanti par la loi prime l'obligation d'informer l'administration des contributions.
3. *Imposition à la source* : comme il en va de l'impôt anticipé, le dépositaire verse un pourcentage des gains provenant de l'aliénation des titres à l'Administration fédérale des contributions. Puisqu'il ne doit pas divulguer le nom du titulaire, le secret bancaire est sauvegardé. Lors de tout dépôt de titre, le client est tenu de déclarer la date et le prix de revient. Si la banque n'est pas en mesure de calculer les prix de revient, l'administration des contributions réalisera une estimation. La date et le prix de revient



des dépôts transférés sont communiqués par le gérant de fortune qui opère le transfert. Il incombe toujours au contribuable de demander le remboursement des pertes au moyen d'un formulaire fiscal. Les dépositaires sont défrayés par un taux calculé en pour mille.

## 5. Productivité

Force est de constater que les considérations du message du Conseil fédéral relatives à la *productivité de l'impôt sur les gains en capital* sont extrêmement suspectes. Dans nos calculs de 1998, nous partions d'une substance fiscale de 170 milliards et gardions déjà présent à l'esprit qu'une partie considérable des actions détenues en Suisse sont aux mains d'étrangers, d'investisseurs institutionnels et d'entreprises non assujettis. Cette estimation n'est donc guère différente des 140 milliards avancés dans le message (p. 5589). En supposant un rendement moyen des actions de 7,5% et un rendement des obligations de 3% (comme le fait le message), nous obtenons une substance fiscale de 7,7 milliards de francs. Avec un barème de 20%, nous parvenons à un rendement fiscal moyen de 1,5 milliard de francs. En admettant que les 2/3 de la substance fiscale sont frappés de l'impôt, ce montant se réduit à 1 milliard de francs. Les exonérations peuvent réduire encore quelque peu ce montant.

Les chiffres du message sont notablement inférieurs et *pratiquement pas étayés*. En partant de l'hypothèse d'un portefeuille d'actions en mains privées de 140 milliards de francs, d'un rendement moyen des actions de 7,5% et d'un rendement des obligations de 3%, l'on obtient une substance fiscale de 6,3 milliards de francs. Un barème de 20% produirait ainsi 1,26 milliard de francs en supposant une imposition totale. Si nous admettons, comme le fait le message, que seuls les 2/3 des gains en capital sont frappés de l'impôt, nous obtenons un rendement fiscal de 840 millions. Impossible de savoir à quel calcul (ou à quelle manipulation) nous devons la réduction de ce chiffre à seulement 300 millions de francs dans le message.

Une étude de l'Université de Saint-Gall<sup>1</sup> montre que d'autres auteurs évaluent la question de la productivité plus généreusement que le Conseil fédéral. En voici un extrait : « L'assujettissement des gains en capital à la base de calcul de l'impôt et l'élargissement de celle-ci qui en résulte permettent en outre de réduire les barèmes fiscaux pour le même rendement et de réduire les distorsions associées à l'imposition. Avec l'accroissement prévu de la part du revenu du capital au revenu global, cet argument devrait gagner en importance à l'avenir » (p. 48) (traduction USS).

Les mêmes auteurs ont proposé ces dernières années un nouveau modèle d'imposition des revenus et gains en capital des personnes physiques. Avec ce modèle, ils essaient d'éliminer par une méthode simple l'inégalité de traitement fiscal des revenus et des gains en capital, sans courir le risque d'un exode des capitaux vers l'étranger. Leur proposition s'inspire du « modèle hollandais » : sont imposés non pas le revenu et le gain effectif en capital mais un « revenu théorique » forfaitaire selon un barème proportionnel. Concrètement, les auteurs proposent de partir de la base d'un revenu forfaitaire de 4% et de taxer d'un impôt fédéral de 15% le revenu potentiel ainsi obtenu. Les cantons auraient la possibilité de percevoir une majoration cantonale pouvant, elle aussi, atteindre 15%. Cet impôt représenterait au plus une imposition de 1,2% (pour un produit forfaitaire de 4%). Un tel modèle remplacerait l'imposition actuelle des intérêts et des dividendes et, probablement, l'impôt sur la fortune, et

<sup>1</sup> Angellini, T., L. P. Feld, H. Hauser, G. Kirchgässner, K. A. Vallender et R. Waldburger: « Ein neues Steuerrecht für die Schweiz: Ökonomische Grundlagen und Grundzüge der rechtlichen Ausgestaltung », Université de St-Gall, 2000.

rendrait superflu tout impôt sur les gains en capital. Il resterait à étudier si ce modèle porterait aussi sur la fortune immobilière, éventualité exclue par les auteurs, et à décider la mesure dans laquelle des exonérations devraient être accordées. L'USS n'a pas encore examiné ce modèle.

## **6. Examen par le Conseil fédéral d'un impôt sur les participations**

Le Conseil fédéral a notamment chargé la commission d'expert(e)s « Imposition des sociétés indépendante de leur forme juridique » d'examiner l'introduction d'un impôt sur les participations. Un tel impôt recueillerait une partie essentielle des exigences de l'initiative populaire pour un impôt sur les gains en capital. Il va de soi que la productivité d'un tel impôt serait inférieure puisque seule une partie des gains en capital de la fortune privée en serait frappée. Toutefois, le Conseil fédéral table sur des frais de perception inférieurs.

Du point de vue matériel, il serait concevable d'élaborer un tel impôt sur les participations comme un contre-projet indirect à l'initiative populaire de l'USS. Dans son message, le Conseil fédéral n'indique que des problèmes de délai pour refuser une telle procédure. Or, ses arguments ne tiennent pas : le rapport de la commission d'experts « Imposition des sociétés indépendante de leur forme juridique » est attendu pour la fin juin 2001. En vertu de la loi sur les rapports entre les conseils, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 4 mai 2002 pour adopter sa position. Ce délai pourrait être prolongé d'une année si l'une des Chambres décidait d'opposer un contre-projet indirect sous la forme d'un impôt sur les participations.

## **7. Conclusion**

Il semble incontestable qu'il faut introduire un impôt sur les gains en capital pour des raisons d'équité fiscale. Le Conseil fédéral a nettement sous-estimé la productivité d'un tel impôt, du moins les calculs indiqués dans son message ne sont-ils pas étayés. La perception de l'impôt n'est pas particulièrement compliquée en comparaison avec l'imposition actuelle des intérêts. Un tel impôt n'entre pas en concurrence avec les impôts cantonaux sur la fortune, certains cantons pourraient, le cas échéant, modifier leur impôt en fonction de la nouvelle situation. L'initiative populaire n'exclut pas une participation des cantons au produit de l'impôt. Il n'y a pas de raison objective qui s'oppose à l'examen d'un impôt sur les participations conçu comme un contre-projet à l'impôt sur les gains en capital.

\* \* \* \* \*

SGB, Kapitalgewinne, 19.2.2001

## **Volksinitiative für die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer; Bemerkungen zur Botschaft des Bundesrates**

*Serge Gaillard und Daniel Oesch, 19.2.2001*

### **1. Hauptaussagen der Botschaft**

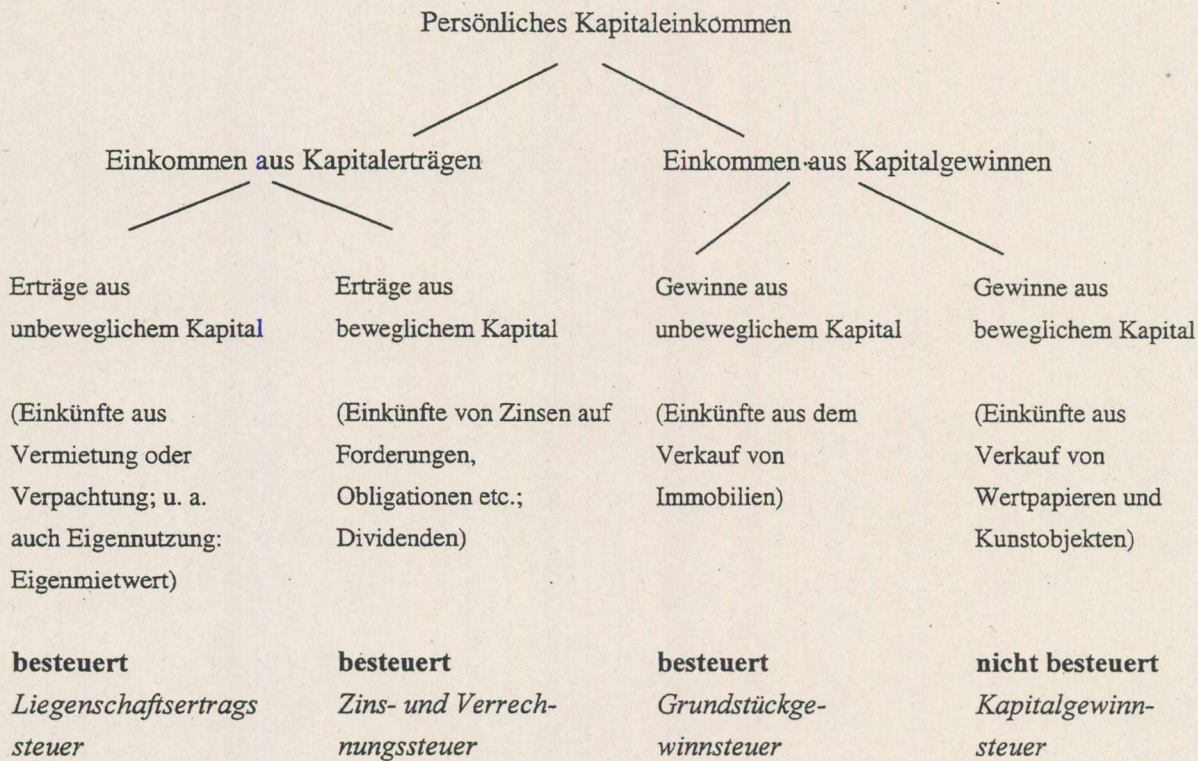
Die Hauptaussagen der Botschaft des Bundesrates vom 25. Oktober 2000 lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Eine Kapitalgewinnsteuer ist unter dem Aspekt der Steuergerechtigkeit begründbar.
2. Sie kollidiert mit der Vermögenssteuer.
3. Sie ist vergleichsweise wenig ergiebig und administrativ aufwendig.
4. Der Bundesrat will die Einführung einer Beteiligungsgewinnsteuer prüfen, diese aber nicht als indirekten Gegenvorschlag formulieren.

### **2. Steuergerechtigkeit, wirtschaftliche Effizienz und Transparenz**

In der schweizerischen Steuerordnung ist das Einkommen als Bemessungsgrundlage der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit unbestritten. Als Einkommen sollte jeglicher *Vermögenszuwachs* betrachtet werden, und dies unabhängig davon, wie er zustande kommt. Aus diesem Prinzip der sogenannten „Reinvermögenszugangstheorie“ folgt, dass Kapitaleinkommen genau gleich wie Arbeitseinkommen gehandhabt werden sollten. Dieser Grundsatz wird im schweizerischen Steuersystem nur teilweise befolgt. Kapitalgewinne Privater werden steuerlich nicht erfasst. Damit wird der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verletzt. Ein Teil des Kapitaleinkommens privater Personen wird nicht besteuert.

**Tabelle 1:** Steuerliche Behandlung von persönlichen Kapitaleinkommen



Es ist nicht einsichtig, weshalb Arbeitseinkommen zu versteuern sind, realisierte Kapitalgewinne Privater hingegen nicht. Die heutige Praxis steht im Konflikt mit dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit: Jeder Bürger soll im Verhältnis der ihm zur Verfügung stehenden Mittel zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfes beitragen. Da Einkünfte aus Arbeit, Vermögenserträgen und Vermögensgewinnen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gleichermassen steigern, sind sie in dieselbe Bemessungsgrundlage einzubeziehen.

Die steuerliche Ungleichbehandlung verschiedener Kapitaleinkommen stellt auch in ökonomischer Hinsicht eine unerwünschte „Verzerrung“ dar. Die Steuerhebung sollte möglichst wettbewerbsneutral erfolgen. Dementsprechend müssen Kapitalerträge (Einkommen aus Zinsen, Dividenden) und Kapitalgewinne (Veräußerungsgewinne von Wertpapieren) gleich behandelt werden. Die heutige Regelung diskriminiert Kapitalerträge und führt zu einer verzerrten Allokation des Kapitals. Die Anteilsbesitzer ziehen es vor, ihre Gewinnanteile als Wertsteigerungen statt als Dividenden zu empfangen. Gewinne werden im Unternehmen eingeschlossen. Für „Angebots-theoretiker“ unter den Ökonomen müsste dieser „Lock-In Effect“ insbesondere im wirtschaftlichen Strukturwandel allokativ schädlich sein. Durch die steuerliche Bevorteilung einbehaltener Gewinne unterbleibt eine Ausschüttung auch dann, wenn es sinnvoll wäre, in anderen Unternehmen und Branchen zu investieren. In der Praxis führt diese Situation zu juristischen Problemen und damit zu mehr Arbeit für Steuerberater und Treuhänder.

Unter der Ungleichbehandlung von Kapitalerträgen und Kapitalgewinnen leidet auch die Klarheit des Steuersystems. In der Finanzwirtschaft ist es unbestritten, dass im Rahmen der Einkommensbesteuerung sämtliche Einkommenselemente unabhängig von ihrer Herkunft zu berücksichtigen sind. Aus der Sicht der vollständigen steuerlichen Erfassung sämtlicher

Wertzuwachsgevinne müssen Kapitalgewinne auf bewegliches Privatvermögen besteuert werden. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung verlangt ein Privilegierungs- und Diskriminierungsverbot: Alle Personen müssen nach derselben gesetzlichen Ordnung besteuert werden. Nach dem Gebot der Gleichmässigkeit der Besteuerung sind andererseits die Steuerobjekte lückenlos auszuwählen: Einerseits müssen alle Personen vom gleichen Steuerregime erfasst werden, andererseits müssen sämtliche Personen, die sich in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen befinden, gleichmässig belastet werden.

Dementsprechend kennen *fast alle Länder der OECD* eine Form der Kapitalgewinnsteuer. In einer ersten Gruppe von Ländern – in Belgien, Dänemark, Deutschland, Luxemburg und Österreich – werden nur kurzfristige Kapitalgewinne (Haltefrist 6 Monate bis 3 Jahre) besteuert. Dieselben Länder abzüglich Dänemark (aber zuzüglich der Niederlande) kennen ebenfalls eine Steuer auf Kapitalgewinne aus dem Verkauf von grösseren Beteiligungen (in der Regel 25%) an Unternehmen. In einer zweiten Gruppe von Ländern – in Grossbritannien, Schweden und den Vereinigten Staaten – werden Kapitalgewinne dem Einkommen zugerechnet und mit einem progressiven Steuersatz besteuert. In einer dritten Gruppe – Frankreich, Irland, Portugal und Spanien – unterliegen private Kapitalgewinne einer separaten Steuer zu einem zwischen 10% und 27% variierenden Steuersatz.

### **3. Kollision mit der Vermögenssteuer?**

Da der Vermögensertrag bereits mit der Einkommenssteuer belangt wird, argumentieren die Gegner, führe die Besteuerung des Vermögens zu einer *Doppelbelastung der Vermögenseinkommen* (die jedoch bei den steuerfreien Vermögensgewinnen nicht gegeben ist).

Die Finanzwissenschaft anerkennt die Berechtigung der (separaten) Vermögenssteuer. Neben dem Einkommen begründet und steigert das Vermögen die Steuerfähigkeit einer Person unabhängig von den Erträgen. Dies aus drei Gründen: Erstens umfasst Vermögen nicht ausschliesslich Ertrag bringende Anlagen, sondern ebenfalls Gebrauchsgegenstände. Zweitens verleiht Vermögensbesitz eine grössere Unabhängigkeit auf dem Arbeitsmarkt mit einer entsprechend vorteilhafteren Verhandlungsposition (höhere Angebotsflexibilität des Vermögenden). Drittens ist die Existenz von Vermögen die Voraussetzung für die Erlangung von Kredit überhaupt oder zumindest zu ökonomisch tragbaren Bedingungen.

Aber auch wer die Berechtigung einer zusätzlichen Besteuerung des Vermögens zur Besteuerung von Vermögenseinkommen ablehnt, kann nicht die Existenz der Vermögenssteuer in den Kantonen als Argument gegen die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer anführen. Erstens gibt es zwischen den Kantonen erhebliche Unterschiede in der Besteuerung der Vermögen. Zweitens ergeben die existierenden Vermögenssteuersätze eine Belastung des Vermögenseinkommens, die weit unter den Steuersätzen für Arbeitseinkommen liegen (s. Tabelle 2). Drittens könnten die Kantone ihre Vermögenssteuersätze nach der Einführung der Kapitalgewinnsteuer anpassen, zumal die Volksinitiative eine Beteiligung der Kantone am Ertrag der neuen Steuer nicht ausschliesst.

**Tabelle 2: Vermögenssteuerbelastung in Prozent des Ertrages**

	Vermögen 250'000.-	Vermögen 1 Million	Vermögen 5 Millionen
Gesamtbelastung			
• Durchschnitt der Kantone	2.7 0/00	4.9 0/00	6.4 0/00
• Bandbreite der Kantone	1.7 – 3.7 0/00	4 – 6 0/00	5 – ca. 7 0/00
Belastung mit der Vermögenssteuer in % des Ertrags (Durchschnittsbelastung)			
Rendite 4%	6.75%	12.25%	15%

#### 4. Erhebungsaufwand

Der Haupteinwand gegen eine Kapitalgewinnsteuer auf private Vermögen ist praktischer Natur: Seine Gegner gestehen zwar ein, dass sowohl die Prinzipien einer leistungsgerechten als auch einer rechtsgleichen Besteuerung die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer fordern. Sie entgegnen jedoch, dass eine solche in der Praxis aus *erhebungstechnischen Gründen* nicht durchgesetzt werden kann. Obwohl die praktischen Schwierigkeiten zweifellos ernst genommen werden müssen, scheint eine Kapitalgewinnsteuer auch in der Schweiz durchaus realisierbar. Konkret sind drei verschiedene Formen der steuerlichen Erfassung denkbar. Die Volksinitiative lässt bewusst alle drei Varianten zu, wir würden allerdings den dritten Vorschlag (Zahlstellenquellenbesteuerung) bevorzugen.

1. *Selbstdeklaration der Steuerpflichtigen*: Im Vordergrund stehen die Angaben der Steuerpflichtigen und deren Kontrolle durch die Steuerbehörde. Die Steuerpflichtigen sind gehalten, ein detailliertes Wertschriftenverzeichnis zu führen und über sämtliche Bestandesveränderungen von Steuerperiode zu Steuerperiode Rechenschaft abzulegen. Wegen der Zins- und Dividendenbesteuerung muss ein solches bereits heute erstellt werden. Neu müssten der Einkaufspreis sowie die Bestandesveränderungen aufgeführt werden. Die Depotbanken würden den Steuerpflichtigen die nötigen Angaben mit ihren Depotauszügen mitliefern. Damit würde der Aufwand für die Steuerpflichtigen gering gehalten.

Der Nachteil dieser Ausgestaltung liegt in der Schwierigkeit für die Steuerbehörden, die Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben zu überprüfen. Dieses Problem besteht allerdings bereits heute bei der Besteuerung von Zinsen und Dividenden auf ausländischen Wertpapieren.

2. *Auskunftspflicht der Finanzintermediäre*: Die Veranlagung der Wertschriften ist Sache des Steuerzahlers. Um die Umgehung der Steuer zu vermeiden, müssen realisierte Kapitalgewinne von den Banken und Brokerhäusern den Steuerbehörden gemeldet werden. Diese Erhebungsmethode wird in den Vereinigten Staaten angewandt. Der Nachteil dieser Regelung besteht darin, dass er mit dem Bankgeheimnis kollidiert. Nach den geltenden Steuergesetzen von Bund und Kantonen geht das gesetzlich geschützte Bankgeheimnis der Auskunftspflicht gegenüber den Steuerbehörden vor.
3. *Besteuerung an der Quelle*: Analog zur Verrechnungssteuer liefert der Depotbetreuer einen Prozentsatz der Veräusserungsgewinne von Wertpapieren an die Eidgenössische Steuerverwaltung ab. Da der Name des Inhabers nicht nach aussen bekannt gegeben wird, bleibt das Bankgeheimnis intakt. Bei Depoteinlieferungen ist der Kunde verpflichtet, eine Selbstdeklaration des Einstandsdatums und des Einstandspreises durchzuführen. Ist die Bank nicht in der Lage, die Gestehungskosten zu ermitteln,

wird die Schätzung durch die Steuerbehörden vollzogen. Werden Depotüberträge getätigt, wird der Einstandspreis und das Einstandsdatum durch den überweisenden Vermögensverwalter mitgeteilt. Für die Deklaration der Verlustrückerstattung bleibt der Steuerpflichtige mittels Steuerformular selbst zuständig. Die Depotbetreuer werden mit einem Promillesatz für ihre Aufwendungen entschädigt.

## 5. Ergiebigkeit

Als äusserst fragwürdig müssen die Ausführungen in der Botschaft zur *Ergiebigkeit der Kapitalgewinnsteuer* bezeichnet werden. In unseren Berechnungen 1998 waren wir von einer Steuerbasis von 170 Mrd. Franken ausgegangen. Dabei wurde bereits berücksichtigt, dass ein wesentlicher Teil der in der Schweiz gehandelten Aktien im Besitz von nicht steuerpflichtigen Ausländern, institutionellen Anlegern und Unternehmungen sind. Diese Zahl ist nicht so weit von den 140 Mrd. entfernt, die in der Botschaft (S. 6012) aufgeführt sind. Gehen wir von einer durchschnittlichen Aktienrendite von 7.5% und einer Dividendenrendite von 3% aus (wie in der Botschaft), ergibt sich eine Steuerbasis von 7.7 Mrd. Franken. Bei einem Tarif von 20% ergibt dies einen durchschnittlichen Steuerertrag von 1.5 Mrd. Franken. Wenn 2/3 der Steuerbasis von der Steuer erfasst wird, sinkt dieser Betrag auf 1 Mrd. Franken. Wegen der Freibeträge kann der Ertrag noch etwas tiefer sein.

Die Zahlen in der Botschaft sind bedeutend tiefer und *kaum nachvollziehbar*. Ausgehend vom erwähnten Wert für den privaten Aktienbesitz von 140 Mrd. Franken, einer durchschnittlichen Aktienrendite von 7.5% und einer Dividendenrendite von 3% errechnet sich eine Steuerbasis von 6.3 Mrd. Franken. Ein Steuersatz von 20% ergäbe (bei einer vollständigen Erfassung der Kapitalgewinne) 1.26 Mrd. Franken. Nehmen wir wie in der Botschaft an, dass die Kapitalgewinne nur zu zwei Dritteln erfasst werden, errechnet sich ein Steuerertrag von 840 Mio. Franken. Wie dieser Wert in der Botschaft auf schliesslich nur noch 300 Mio. Franken heruntergerechnet (oder –manipuliert) wird, ist nicht nachvollziehbar.

Dass die Frage der Ergiebigkeit auch von anderen Autoren bedeutend günstiger eingeschätzt wird als durch den Bundesrat zeigt die *Studie der Hochschule St. Gallen*<sup>1</sup>. Die Autoren schreiben: „Der Einbezug der Kapitalgewinne in die Steuerbemessungsgrundlage und deren dadurch bewirkte Verbreiterung ermöglichen es zudem, bei gleichem Aufkommen die Steuersätze zu reduzieren und damit die mit der Besteuerung verbundenen Verzerrungen zu verringern. Mit der zu erwartenden Zunahme der Kapitaleinkommen an den Gesamteinkommen dürfte dieses Argument in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen.“ (S. 48).

Die gleichen Ökonomen (Angellini, Feld, Hauser, Kirchgässner, Vallender, Waldburger) haben in den letzten Jahren ein neues Modell zur Besteuerung von Kapitalerträgen und -gewinnen natürlicher Personen vorgeschlagen. Mit diesem Modell versuchen sie, die Ungleichbehandlung zwischen der Besteuerung von Kapitalerträgen und Kapitalgewinnen auf eine einfache Art zu beseitigen, ohne das Risiko einer Verschiebung der Kapitalien ins Ausland einzugehen. Der Vorschlag orientiert sich am sogenannten „holländischen Modell“. Statt den effektiven Kapitalerträgen und -gewinnen wird ein „normierter Sollertrag“ zu einem Proportionaltarif versteuert. Konkret schlagen die Autoren vor, von einem Normertrag von 4% auszugehen und das so errechnete Ertragspotential mit einer 15-prozentigen Bundessteuer zu belasten. Den Kantonen stünde es frei, einen kantonalen Zuschlag bis zu einem Wert von ebenfalls 15 Prozent zu erheben. Im Maximum entspräche diese Steuer (bei einem Normertrag von 4%) einer Vermögensbesteuerung von 1,2 %. Dieses Modell würde die

<sup>1</sup> Angellini, T., L. P. Feld, H. Hauser, G. Kirchgässner, K. A. Vallender und R. Waldburger (2000): Ein neues Steuerrecht für die Schweiz: Ökonomische Grundlagen und Grundzüge der rechtlichen Ausgestaltung, Universität St. Gallen, mimeo.

heutige Zins- und Dividendenbesteuerung, und wahrscheinlich auch die Vermögenssteuer ersetzen. Eine Kapitalgewinnsteuer würde sich gemäss diesem Modell erübrigen. Ob auch das unbewegliche Vermögen, wie von den Autoren ausgeschlossen, ebenfalls einzubeziehen wäre und in welchem Umfang Freibeträge vorzusehen wären, wäre abzuklären. Der SGB hat dieses Modell noch nicht geprüft.

## **6. Prüfung einer Beteiligungsgewinnsteuer durch den Bundesrat**

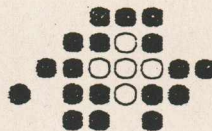
Der Bundesrat hat die Expertenkommission „rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung“ unter anderem beauftragt, die Einführung einer Beteiligungsgewinnsteuer zu prüfen. Damit würde ein wesentlicher Teil der Forderungen der Volksinitiative für eine Kapitalgewinnsteuer erfüllt. Die Ergiebigkeit dieser Steuer wäre natürlich geringer, da nur ein Teil der bisher un versteuerten privaten Kapitalgewinne erfasst würde. Der Bundesrat verspricht sich jedoch davon einen geringeren Erhebungsaufwand.

Sachlich wäre es naheliegend, eine solche Beteiligungsgewinnsteuer als indirekten Gegenvorschlag zur vorliegenden Volksinitiative zu erarbeiten. Gegen dieses Vorgehen führt der Bundesrat in der Botschaft ausschliesslich zeitliche Gründe an. Diese sind jedoch nicht stichhaltig. Der Bericht der Expertenkommission „rechtsneutrale Unternehmensbesteuerung“ wird Ende Juni dieses Jahres vorliegen. Gemäss Geschäftsverkehrsgesetz hat die Bundesversammlung bis zum 4. Mai 2002 Zeit, um ihre Haltung festzulegen. Diese Frist könnte um ein Jahr verlängert werden, falls ein indirekter Gegenvorschlag in der Form einer Beteiligungsgewinnsteuer vorgelegt werden sollte.

## **7. Zusammenfassung**

Es scheint unbestritten, dass eine Kapitalgewinnsteuer aus Gründen der Steuergerechtigkeit eingeführt werden sollte. Die Ergiebigkeit einer solchen Steuer dürfte vom Bundesrat deutlich unterschätzt werden, mindestens müssen die Berechnungen in der Botschaft als nicht nachvollziehbar bezeichnet werden. Die Erfassung der Steuer ist im Vergleich zur heutigen Zinsbesteuerung nicht besonders aufwendig. Eine solche Steuer kollidiert nicht mit den kantonalen Vermögenssteuern – allenfalls könnten einzelne Kantone ihre Vermögenssteuer der neuen Realität anpassen. Die Volksinitiative schliesst eine Beteiligung der Kantone am Ertrag nicht aus. Es gibt keine sachlichen Gründe, welche gegen eine Prüfung einer Beteiligungsgewinnsteuer als Gegenvorschlag zur Kapitalgewinnsteuer sprechen.





Sperrfrist: 8. Juli 1998, 10.30 Uhr

# Ökonomische Auswirkungen der Kapitalgewinnsteuer

Bericht von Prof. Peter Kugler

Originaldokument in deutscher Sprache

- 45 -

PETER KUGLER  
CARLOS LENZ

WWZ/UNIVERSITÄT BASEL  
Mai 1998

## Gutachten über die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Besteuerung privater Kapitalgewinne

### 1. Einleitung

Ziel des vorgelegten Gutachtens ist es die in der Schweiz diskutierte Einführung einer Kapitalgewinnsteuer aus volkswirtschaftlicher Sicht zu beleuchten. Da alle Steuern ausser der Kopfsteuer zu Verzerrungen der relativen Preise von Gütern und Produktionsfaktoren führen, geht es natürlich erstens vor allem darum, die Auswirkungen einer Kapitalgewinnsteuer auf die gesamtwirtschaftliche Produktion, das reale Volkseinkommen, den Sachkapitalbestand und die reale Ertragsrate von Finanzaktiva zu diskutieren. Weiterhin gilt es hier zweitens, die Erträge dieser Steuer unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Effekte abzuschätzen. Das ist insbesondere notwendig, da die in der öffentlichen Diskussion genannten Zahlen ad hoc unter der impliziten Annahme keiner gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Kapitalgewinnsteuer berechnet wurden. Drittens soll hier, wenn auch nur sehr kurz, auf das oft zugunsten der Kapitalbesteuerung angeführte Ziel einer ausgeglicheneren Einkommensverteilung eingegangen werden.

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in drei Hauptteile. In einem ersten Abschnitt gilt es allgemein die Besteuerung von Kapital beziehungsweise Kapitalerträgen aus volkswirtschaftlicher Sicht zu diskutieren. In diesem Zusammenhang sind vor allem die folgenden beiden theoretischen Argumente gegen Kapitalbesteuerung zu evaluieren. Erstens wird durch die Besteuerung von Kapitalerträgen zukünftiger gegenüber laufendem Konsum steuerlich benachteiligt und somit die Ersparnisse und die Kapitalbildung negativ beeinflusst. Zweitens ist Kapital im Vergleich zur Arbeit ein international mobiler Faktor. Daraus entsteht die Gefahr einer zusätzlich steuerlich bedingten Verringerung der inländischen Sachkapitalbildung beziehungsweise einer Überwälzung der Steuer auf den international wenig mobilen Faktor Arbeit. In diesem

Zusammenhang muss schon einleitend betont werden, dass diese Überlegungen nicht als theoretische Glasperlenspiele abgetan werden können. Sie führten in einigen europäischen Länder zu fundamentalen Reformen des Steuersystems (duale Einkommensbesteuerung in Skandinavien und Österreich sowie Reformprojekte mit konsumbasierten Steuern in mitteleuropäischen Übergangsländern), die eine relativ geringe Steuerbelastung des Faktors Kapital zum Ziel haben. Demgegenüber werden Zins- und Dividendeneinkommen in der Schweiz progressiv besteuert. Zudem wird Kapital noch durch kantonale Vermögens- und Erbschaftssteuern belastet. Bei hohen Vermögen sind damit beträchtliche Steuerbelastungen verbunden. In einem zweiten Abschnitt gilt es die spezifischen Problem der Besteuerung von Kapitalgewinnen zu diskutieren. Hier geht es vor allem um die folgenden, aus der akademischen Diskussion in den USA bekannten Punkte. Zuerst werden kurz a) der „lock-in“ Effekt (Erwünschte Umschichtungen von Portfolios unterbleiben wegen der Besteuerung der dabei realisierten Kapitalgewinne) und b) die „tax arbitrage“ oder der „lock-out“ Effekt (Kurzfristig Verlust bringende Anlagen werden realisiert um die Steuerbelastung zu minimieren) diskutiert. Anschliessend wird der Einfluss der Kapitalgewinnsteuer auf c) die Bereitstellung von „venture capital“ und d) die Finanzierungsstruktur von Unternehmungen und deren Konsequenzen erläutert. Der dritte Abschnitt stellt einige Ergebnisse einer ökonometrischen Analyse der Auswirkung der Kapitalgewinnsteuern mit kantonaler Daten aus den letzten 25 Jahren dar: Erstens werden die Auswirkungen der Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer in acht Kantonen in den 80er Jahren auf das reale Volkseinkommen untersucht. Zweitens enthält dieser Abschnitt ökonometrische Resultate bezüglich der Erträge der Kapitalgewinnsteuer für den Kanton Basel Stadt, für den entsprechende Daten verfügbar waren. Diese Ergebnisse lassen dann eine empirisch fundierte Abschätzung der zu erwartenden Auswirkungen einer gesamtschweizerischen Kapitalgewinnsteuer zu. Die Arbeit wird mit einigen Schlussfolgerungen abgeschlossen.

## 2. Allgemeine Theoretische Überlegungen zur Kapitalbesteuerung

Aus theoretischer Sicht ist die Besteuerung von Kapital beziehungsweise Kapitaleinkommen unter zwei Gesichtspunkten zu diskutieren. Der erste Punkt ergibt sich aus der Literatur bezüglich einer optimalen (wohlfahrtsmaximierenden) Besteuerung unter der Restriktion, dass der Staat ein bestimmtes Steueraufkommen unter der Berücksichtigung der privaten Arbeitsangebots- und Sparentscheidungen zu erreichen hat. Die Literatur zu diesem sogenannten Ramsey-Problem, das nach dem englischen Nationalökonom, der es in den 20er Jahren zum ersten Mal in einem statischen Rahmen analysiert hat, benannt ist, erzielt den Schluss, dass in den üblichen gleichgewichtigen Wachstumsmodellen mit unendlichem Planungshorizont Kapital in einer optimalen Politik langfristig nicht besteuert werden sollte<sup>1</sup>. Dieses theoretische Ergebnis ist relativ einfach intuitiv zu verstehen: Das Ziel von Sparen, Investieren und Kapitalakkumulation besteht letztlich darin, Konsum aus der Gegenwart in die Zukunft zu verschieben. Wird Kapital besteuert, dann wird zukünftiger Konsum schon in der Gegenwart besteuert und damit gegenüber dem gegenwärtigen Konsum benachteiligt. Dieser Sachverhalt lässt sich auch unter dem Gesichtspunkt der Doppelbesteuerung interpretieren: Die Einkommen, aus dem die Ersparnisse generiert wurden unterlag schon einer Besteuerung. Trotzdem werden die Erträge dieser Ersparnisse bei Kapitalbesteuerung nochmals belastet. Somit verringert eine Kapitalbesteuerung die Wohlfahrt durch diese Verzerrung der Allokation der Ressourcen zuungunsten des zukünftigen Konsums. Damit resultiert natürlich wegen der geringeren Sachkapitalbildung ein langfristig tieferes Realeinkommensniveau. Interessant ist, dass sich dieses Argument auch gegen die Besteuerung von Arbeitseinkommen verwenden lässt. Die Anreize für Ausbildungsinvestitionen und damit gegenwärtigen Konsumverzicht werden durch die Besteuerung der „Erträge“ des aufgebauten Humankapitals, d.h. das in Zukunft zu erzielende Arbeitseinkommen,

<sup>1</sup> Die zentrale Arbeit zu diesem Thema ist der Beitrag von Chamley (1986). Die Einleitung zum Artikel von Lucas (1990) gibt eine kurze Übersicht über andere und frühere Beiträge zu diesem Thema. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass nur die Besteuerung der Investitionen (Veränderung des Kapitalbestandes) und nicht des Anfangskapitalbestandes suboptimal ist. Dies könnte durch eine Besteuerung von Kapitaleinkommen verbunden mit einer Steuerbefreiung von Ersparnissen (Investitionen) erreicht werden, vgl. Lucas (1990, Abschnitt 4). Allerdings ergibt sich bei der Besteuerung des Anfangskapitalbestandes ein Glaubwürdigkeitsproblem für die staatliche Politik, da der Verdacht naheliegt der Staat werde in Zukunft den Kapitalbestand entgegen seiner angekündigten Politik wieder besteuern.

reduziert. Damit ist natürlich ein negativer Einfluss auf Humankapitalintensität und das Realeinkommen einer Volkswirtschaft verbunden. Diese Überlegungen sprechen für eine alleinige Besteuerung der Konsumausgaben, die sogenannte Konsumsteuer.

Der zweite und für den pragmatischen Leser wohl wichtigere Gesichtspunkt ergibt sich aus einigen allgemeineren theoretischen Überlegungen zur Realeinkommenswirkung von Kapitalbesteuerung. Hier soll von einem weiteren theoretischen Modellrahmen ausgegangen werden, der auch sogenannte Generationsmodelle umfasst. In diesen Ansätzen wird die Konsum- und Sparentscheidung von Generationen in ihrer Erwerbslebensphase für das Alter betrachtet. Im Gegensatz zur Klasse der Wachstumsmodelle mit unendlichem Planungshorizont, die eine Solidarität zwischen den Generationen impliziert, verhält sich in diesem Rahmen jede Generation eigennützig und kennt keine Solidarität zwischen den Generationen. Dieser Ansatz ist im vorliegenden Zusammenhang interessant, da er andere Wirkungen einer Kapitalbesteuerung implizieren kann: Eine Erhöhung der Kapitalbesteuerung kann die Erwerbsgeneration zu höheren Ersparnissen zwingen, um das optimale Konsumniveau im Alter auch unter der höheren Kapitalbesteuerung zu ermöglichen. Im allgemeinen ist die Reaktion des Sparens beziehungsweise der Sachkapitalbildung auf die Ertragsrate nach Steuern entscheidend. Liegt eine starke Reaktion vor, dann hat die Besteuerung von Kapitalerträgen langfristig einen stark negativen Einfluss auf die Kapitalintensität und das Realeinkommen in einer Volkswirtschaft. Ist sie hingegen null dann bleiben diese negativen Effekte aus. In diesem Zusammenhang sind zwei Grenzfälle von Interesse:

- Bei einem unendlichen Planungshorizont der Haushalte reagiert die Sachkapitalbildung hoch elastisch auf die Ertragsrate des Kapitals und es ergeben sich eindeutig negative Effekte.
- Im Generationsmodell kann sich bei bestimmten Präferenzen<sup>2</sup> der Haushalte die Situation einstellen, in der die Sachkapitalbildung gar nicht auf die reale Ertragsrate reagiert und daher keine negativen Effekte vorkommen.

<sup>2</sup> Wenn der Substitutionseffekt den Einkommenseffekt einer Veränderung der Ertragsrate gerade ausgleicht.

Welche dieser beiden Grenzfälle ist für die schweizerische Volkswirtschaft eher relevant? Für die Beantwortung dieser Frage ist es zentral zu berücksichtigen, dass die Schweiz eine kleine offene Volkswirtschaft mit einem international hoch mobilen Produktionsfaktor Kapital und einem international kaum mobilen Produktionsfaktor Arbeit ist. Unter diesen Umständen reagiert das Kapitalangebot viel elastischer auf eine Veränderung der realen Ertragsrate nach Steuern als das Arbeitsangebot auf den Reallohn nach Steuern<sup>3</sup>. Im Grenzfall von vollständiger Kapitalmobilität muss die Nachsteuerertragsrate im Inland gleich dem exogen gegebenen Wert im Ausland sein<sup>4</sup>. Eine Erhöhung der Besteuerung von Kapitaleinkommen im Inland muss daher zu einem entsprechenden Anstieg der Vorsteuerertragsrate führen. Dies ist ceteris paribus nur mit einer Abnahme der Kapitalintensität und des Prokopfeinkommens möglich. Die Steuerlast wird dadurch auf den Faktor Arbeit überwältzt. Daher ist es sicher besser Arbeit direkt zu besteuern und dadurch den Nachteil einer tieferen Kapitalintensität zu vermeiden. Zusammenfassend können wir hier festhalten, dass eine höhere Steuerbelastung des Faktors Kapital mit einer Erhöhung des Realzinsniveaus und einer Verringerung des Realeinkommensniveaus verbunden ist.

Dieses Resultat von theoretischen Modellen lässt sich noch durch zwei Aspekte, die in diesen Modellen nicht berücksichtigt sind, verstärken. Das erste zusätzliche Problem entsteht durch Doppelbesteuerung von Gewinnen von Aktiengesellschaften zuerst bei der Unternehmung und nachher beim Anteilseigner. Zweitens kompensierte ein grosser Teil der besteuerten nominalen Kapitalerträgen in der Vergangenheit nur den inflationsbedingten Verlust des Realwertes von Kapitalanlagen und stellt somit keine eigentliche Einkommenszunahme dar.

In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die oben dargestellten Überlegungen in den letzten 10 Jahren im Ausland einen Einfluss auf Reformen der Einkommenssteuer hatten. Einige europäische Länder (die meisten skandinavischen Länder und Österreich) sind in den letzten 10 Jahren zu einer dualen Einkommensbesteuerung

<sup>3</sup> Ein zentraler Beitrag zu diesem Punkt ist Atkinson und Sandmo (1980). Die Implikationen dieses Arguments für kleine offene Volkswirtschaften findet sich in Razin und Sadka (1989).

<sup>4</sup> Das Realzinsniveau ist zwar in der Schweiz tiefer als im Ausland, aber die Realzinssätze passen sich relativ schnell vollständig an Veränderungen des Realzinssatzes im Ausland an. Vgl. hierzu Kugler und Neusser (1993).

übergegangen. Dieses System ist durch eine progressive Besteuerung des Arbeitseinkommens und einen einkommensunabhängigen relativ tiefen Steuersatz (z.B. 25%) auf alle Kapitaleinkommen gekennzeichnet. Ferner wurde in den meisten dieser Länder versucht, die steuerliche Doppelbelastung der Gewinne von Aktiengesellschaften zu eliminieren und die Inflation bei den Kapitalerträgen zu berücksichtigen<sup>5</sup>. Schliesslich muss in diesem Zusammenhang auch noch erwähnt werden, dass die Konsumsteuer bei der Neugestaltung der Steuersysteme in den Übergangsländern in Mitteleuropa eine bedeutsame Rolle spielt<sup>6</sup>. Demgegenüber werden Zins- und Dividendeneinkommen in der Schweiz progressiv besteuert und weder das Doppelbesteuerungs- noch das Inflationsproblem werden berücksichtigt. Zudem unterliegt Kapital noch der kantonalen Vermögens- und Erbschaftssteuern. Dies impliziert auch die implizite Besteuerung von nicht realisierten Kapitalgewinnen und bei hohem Vermögen sind damit beträchtliche Steuerbelastungen verbunden. Vor diesem Hintergrund scheint eine generelle Reform der Einkommensbesteuerung in der Schweiz, und nicht das Hinzufügen einer neuen Steuer, vordringlich zu sein.

Abschliessend sollen hier noch einige Anmerkungen unter dem Gesichtspunkt der Einkommensverteilung gemacht werden. Auf den ersten Blick scheint aus diesem Blickwinkel eine Besteuerung von Vermögenserträgen im allgemeinen und realisierten Kapitalgewinnen im speziellen sicher gerechtfertigt zu sein. Dieser weitverbreiteten Sichtweise können aber gewichtige Argumente entgegengehalten werden. Erstens ist eine ungleiche Vermögensverteilung in einer freien Gesellschaft letztlich primär das Ergebnis einer ungleichen Verteilung des Produktivitätspotentials der Gesellschaftsmitglieder (ihres Humankapitals) in der Vergangenheit. Zweitens ist der Sachkapitalbestand einer Volkswirtschaft zu einem beträchtlichen Teil im Besitze des Staates und von institutionellen Investoren wie Pensionskassen und Versicherungen und somit im Vergleich zum Humankapital eher gleich verteilt. Drittens führte und führt der technische Fortschritt dazu, dass Humankapital zu einem im Vergleich zu Sachkapital immer wichtigeren Produktionsfaktor wurde und weiter wird. Die ungleiche Verteilung des Humankapitals wird sich daher voraussichtlich in einer ungleicheren Verteilung des Arbeitseinkommens äussern. Aus diesen

<sup>5</sup> Eine neuste Analyse der Reformen in den skandinavischen Ländern findet sich im Beitrag von Cnossen (1997).

<sup>6</sup> Vgl. hierzu Rose (1998).

Überlegungen folgt, dass aus Verteilungsgesichtspunkten eher eine progressive Besteuerung des Arbeitseinkommens (der Erträge des Humankapitals) als eine progressive Besteuerung von Kapitaleinkommen begründet werden kann.



### 3. Die Besteuerung von privaten Kapitalgewinnen auf Aktien

Bei der Besteuerung von privaten Kapitalgewinnen auf Aktien entstehen wichtige Anreize für ein verändertes Finanzverhalten von Privaten und Firmen: Private werden natürlich erstens versuchen, die Besteuerung von Kapitalgewinnen zu vermeiden. Aus der amerikanischen Literatur zu diesem Thema ist bekannt, dass dieses Verhalten eine beträchtliche empirische Bedeutung hat: Die empirischen Analysen von Poterba (1987) und Auerbach (1989) zeigen, dass nur etwa 50% der privaten Kapitalgewinne in den USA je realisiert werden und ein beträchtlicher Teil der Realisationen nicht deklariert werden. Am Rande sei hier vermerkt, dass nur schon die Berücksichtigung dieser Tatsache die ad hoc Ertragsschätzungen der schweizerischen Befürworter einer Kapitalgewinnsteuer ganz beträchtlich reduziert. Zweitens erhöht eine Kapitalgewinnsteuer die Eigenkapitalkosten im Vergleich zu den Fremdkapitalkosten und es entstehen zudem Anreize für eine geänderte Ausschüttungspolitik von Aktiengesellschaften. Dieser Sachverhalt führt zu volkswirtschaftlich mehrheitlich negativen speziellen Effekten einer Besteuerung von Kapitalgewinnen:

- An erster Stelle ist hier der „Lock-In“ Effekt zu nennen. Darunter verstehen wir den Anreiz eines privaten Investors Aktien mit Kapitalgewinnen nicht zu veräußern um der Besteuerung zu entgehen, auch wenn er eine Umschichtung seines Portefeuilles eigentlich wünscht. Damit wird natürlich die Diversifikation von privaten Portefeuilles eingeschränkt und es entstehen Wohlfahrtsverluste in Form eines unausgenützten Risikodiversifizierungspotentials einer Volkswirtschaft.
- Zweitens ergibt sich die Möglichkeit von Steuerarbitragegeschäften, dem „Lock Out“ Effekt. Darunter ist die Realisierung von Kapitalverlusten zur Reduktion der Steuerbelastung zu verstehen: Wie Stiglitz (1983) gezeigt hat, existieren Portfolio-Strategien, die es erlauben, Steuern zu reduzieren mit nur relativ geringfügigen Konsequenzen für das zugrundeliegende Portefeuille. Diese Politik kann zu Verkaufswellen für Aktiengesellschaften mit vorübergehenden Verlusten führen und deren Finanzierungsprobleme zu einem ungünstigen Zeitpunkt massiv verschärfen.

- Eine Kapitalgewinnsteuer hat drittens natürlich durch die damit verbundenen Verteuerung der Eigenkapitalfinanzierung relativ zur Fremdkapitalfinanzierung von Aktiengesellschaften Konsequenzen für das Finanzierungsverhalten dieser Firmen. Daraus entstehen Anreize, den Anteil der Fremdfinanzierung von Aktiengesellschaften durch kreditfinanzierte Rückkäufe zu reduzieren. Diese vergrösserte Abhängigkeit der Aktiengesellschaften von Kreditfinanzierung kann in Rezessionen ihre finanzielle Stabilität gefährden. Zudem gibt die Kapitalgewinnbesteuerung weniger Anlass, Gewinne einzubehalten und entsprechen die Dividendenzahlungen zu erhöhen. Aus dieser Umverteilung kann eine Reduktion der gesamten privaten Ersparnisse folgen, da die Sparneigung von Firmen grösser ist als diejenige der privaten Haushalte.
- Schliesslich wird viertens oft behauptet, dass eine Kapitalgewinnsteuer die Bereitstellung von „Venture Capital“ behindert. Dieses Argument ist natürlich richtig, wenn das Einkommen aus riskanten Unternehmungsneugründungen in Form von privaten Kapitalgewinnen und nicht als Einkommen aus Unternehmertätigkeit anfällt. Studien (z.B. Poterba, 1989) für die USA zeigen jedoch, dass nur ein kleiner Anteil des „Venture Capitals“ von privaten Investoren stammt.

Die oben dargestellten Überlegungen zeigen, dass von einer Besteuerung realisierter Kapitalgewinne spezielle unerwünschte volkswirtschaftliche Effekte ausgelöst werden. Diese Wirkungen können jedoch stark eingeschränkt werden, wenn Kapitalgewinne nicht bei der Realisierung besteuert werden. Hier stehen zwei naheliegende Verfahren offen: Die erste Methode besteht aus einer Kapitalgewinnbesteuerung nach dem Ableben. Dieser Ansatz würde sicherlich den „lock-in“ und den „lock-out“ Effekt stark reduzieren. Zudem würde vermutlich die Ersparnisse und Eigenkapitalbildung durch eine derartige Steuer weniger beeinträchtigt, da Steuern zu Lebenszeiten das Verhalten der Investoren voraussichtlich stärker beeinflusst als Steuern, die nach dem Tod fällig werden. Die zweite Möglichkeit besteht in einer laufenden Besteuerung aller, auch der nicht realisierten, Kapitalgewinne unter vollem Abzug der Kapitalverluste. Dieser Ansatz würde jeden „lock in“ und „lock out“ Anreiz zum Verschwinden bringen und lässt sich für Vermögenstitel mit liquiden Märkten wie Aktien leicht implementieren.

Natürlich müsste in diesem Fall der Steuersatz im Vergleich zu einer Besteuerung der realisierten Kapitalgewinne tiefer sein. Da die kantonale Vermögens- und Erbschaftssteuer Elemente dieses Ansatzes enthalten, wäre natürlich vor der Einführung einer derart modifizierten Kapitalgewinnsteuer die gesamte Besteuerung von Vermögenseinkommen in der Schweiz zu überdenken und zu reformieren.

#### 4. Empirische Evidenz: Die Auswirkungen der Abschaffung der Kapitalgewinnsteuern in 8 Kantonen im Zeitraum 1986-90

Die meisten schweizerischen Kantone haben in der Vergangenheit in der einen oder anderen Form realisierte Kapitalgewinne auf beweglichem Vermögen besteuert. Diese Steuer wurde jedoch in allen Kantonen abgeschafft. Die Periode von 1986-90, in der acht Kantone (BE, BL, BS, JU, SG, SO, TG, VS)<sup>7</sup> diese Steuer zu unterschiedlichen Zeitpunkten abgeschafft haben, liefert uns jüngere Daten<sup>8</sup> für eine empirische Analyse der Auswirkungen dieser Veränderung des Steuersystems auf Volkseinkommen und Steuerertrag. In diesem Rahmen wurden die folgenden Punkte analysiert:

- Erstens wurde geprüft, ob die Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer zu einer Verschiebung der Trendfunktion der realen kantonalen Volkseinkommens geführt hat. Dabei wurde die Entwicklung der Realeinkommen durch einen logarithmisch linearen Trend mit einem Bruch anfangs der 90er Jahre dargestellt. Die Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer wurde durch eine „Dummy“ Variable berücksichtigt, die seit der Abschaffung den Wert eins und vorher null annimmt. Die Schätzgleichungen wurden durch das verzögerte logarithmierte Volkseinkommen zur Beschreibung der zeitlich verzögerten Anpassung an die Trendfunktion ergänzt. Das Regressionssystem für die 8 Kantone wurde mit Jahresdaten von 1978-95 mit der SUR- Methode (Seemingly Unrelated Regressions) geschätzt.
- Zweitens wurde für die Einnahmen der direkten realen Steuern die gleiche Analyse wie für das Realeinkommen durchgeführt. Die nominalen Steuereinnahmen wurden, wie das nominale Volkseinkommen, mit dem Landesindex der Konsumentenpreise deflationiert.
- Drittens wurden anhand der Daten des Kantons Basel-Stadt die Determinanten der Erträge der Kapitalgewinnsteuer empirisch untersucht. Dabei wurde die Beziehung des Anteils der Kapital- und Grundstücksgewinnsteuer am Kapital- und

<sup>7</sup> Die Zeitpunkte der Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer in den einzelnen Kantonen sind: BE 1987, BL 1987, BS 1990, JU 1989, SG 1987, SO 1986, TG 1987 und VS 1987.

<sup>8</sup> Die verwendeten Daten stammen aus folgenden Quellen: Kantonale Volkseinkommen: Statistisches Informationssystem des Bundesamtes für Statistik (Statinf); Landesindex der Konsumentenpreise: Statinf; Steuerdaten: Finanzstatistik der öffentlichen Haushalte (Kantonsfinanzen, verschiedene Jahrgänge), Eidg. Finanzverwaltung; Aktienindex:.

Vermögenseinkommen einerseits zur Entwicklung des Aktienpreisindex für die Jahre 1965-90 und andererseits zur „Abschaffungs-Dummy“ für die Periode 1965-1995 empirisch geschätzt. Die verzögerte zeitliche Anpassung dieses Anteils wurde durch einen autoregressiven Prozess der Ordnung 1 berücksichtigt. Ziel dieser Untersuchungen ist es, eine empirisch fundierte Abschätzung der Ergiebigkeit einer gesamtschweizerischen Kapitalgewinnsteuer zu ermöglichen. Daher wurde der Ertrag der Kapitalgewinnsteuer auch auf das Kapital und Vermögenseinkommen, das in Basel im Vergleich zur Schweiz deutlich höher ist, und nicht auf das Volkseinkommen bezogen.

In Tabelle 1 sind die Regressionsergebnisse für die kantonalen Realeinkommen dargestellt. Für alle Kantone zeigt sich ein deutlicher und signifikanter Bruch in der Trendfunktion anfangs der 90er Jahre. Im vorliegenden Zusammenhang ist natürlich der Regressionskoeffizient der Abschaffungs-Dummyvariable vor allem von Interesse. Dieser Koeffizient kann für den Kanton Basel-Stadt nicht geschätzt werden, da die Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer mit dem Trendbruch anfangs der 90er Jahre zusammenfällt. Für die anderen sieben Kantone ist dieser geschätzte Koeffizient ungefähr gleich gross und in den meisten Fällen statistisch signifikant grösser als Null. D.h. die Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer hat langfristig zu einer Zunahme des Realeinkommens geführt. Ein entsprechender statistischer Test der Hypothese, dass dieser Koeffizient und der Anpassungskoeffizient für alle Kantone gleich sind, konnte nicht verworfen werden. Dementsprechend wurde das System unter diesen Restriktionen geschätzt. Diese Schätzwerte sind in Tabelle 2 wiedergegeben. Aus dem hochsignifikanten geschätzten Regressionskoeffizienten für die Abschaffungs-Dummyvariable folgt, dass die Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer langfristig zu einer Erhöhung des realen Volkseinkommens von 3.2% geführt hat. Damit zeigen sich die negativen Effekte einer Kapitalgewinnsteuer in den Einkommensdaten recht deutlich. Dieser Sachverhalt ist in Abbildung 1 graphisch illustriert. Die gestrichelte Linie stellt den hypothetischen Trendpfad der kantonalen Volkseinkommen (real pro Kopf gemessen) ohne die Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer dar. Die ausgezogen dargestellte tatsächliche Trendfunktion liegt nach dem jeweiligen Abschaffungsjahr der Kapitalgewinnsteuer auf einem gut 3% höheren Niveau.

Die Resultate der gleichen Analyse für die realen direkten Kantonssteuern, bestätigen die oben beschriebenen Ergebnisse<sup>9</sup>. Aus Tabelle 3 ist ersichtlich, dass kein einheitliches Bild für den Einfluss der Abschaffung der Kapitalgewinnsteuern auf die direkten Steuereinnahmen gefunden werden kann. In einigen Fällen ist der Effekt sogar positiv und in keinem Fall lässt sich ein statistisch signifikant negativer Langfristeeinfluss auf das Steueraufkommen feststellen. Dieses Ergebnis ist leicht zu erklären, da der Realeinkommenszuwachs zu höheren Einkommenssteuern geführt hat, der den Ausfall der Kapitalgewinnsteuern kompensiert hat.

In Tabelle 4 finden sich schliesslich die Resultate für den Anteil der Erträge der Kapital- und Grundstückgewinnsteuer am Unternehmungs- und Vermögenseinkommen im Kanton Basel-Stadt. Die erste Schätzgleichung zeigt, dass die Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer diesen Anteil von 1.28% um 0.80% reduziert hat. Wenn wir diesen Kapitalgewinnsteueranteil von 0.8% auf das gesamtschweizerische Unternehmungs- und Vermögenseinkommen von 72 Mia. Fr. beziehen, erhalten wir eine hochgerechnete Ertragsschätzung von 576 Mio. Fr. Dieser Wert, der mit einem Standardfehler von 151 Mio. Fr. behaftet ist, liegt im Bereich der aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen von anderen Stellen erhalten wurde. Er liegt jedoch klar unter den Werten, die aufgrund des starken durchschnittlichen Wachstums der Aktienpreise in den letzten fünf Jahren erhalten wurden und erhofft werden. Wie schon vorher erwähnt vernachlässigen diese Überlegung das Realisierungsverhalten. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass Kapitalgewinne vor allem bei Aktienpreisen, die vorübergehend über dem langfristigen Trend liegen, realisiert werden. Die Höhe der durchschnittlichen Wachstumsrate ist hingegen in diesem Zusammenhang nicht ausschlaggebend. Die Daten aus dem Kanton Basel-Stadt bestätigen die Hypothese, dass der Ertrag einer Kapitalgewinnsteuer nicht von der durchschnittlichen Wachstumsrate der Aktienpreise sondern von deren Abweichungen von ihrem langfristigen Trend bestimmt werden. In Tabelle 4 sind hierzu die Schätzungen eines Regressionsmodells für den Anteil der Kapital- und Grundstücksgewinnsteuern am Vermögenseinkommen in Abhängigkeit von der verzögerten Wachstumsrate und der verzögerten Trendabweichung des realen

<sup>9</sup> Da angenommen werden kann, dass die Steuereinnahmen eines Jahres auf der Veranlagung im Vorjahr basieren, gehen die Rechthandvariablen in allen Gleichungen mit Steuern als unabhängigen Variablen um ein Jahr verzögert ein.

Aktienpreisindex. Daraus ist zu sehen, dass sich die Trendabweichung als eine statistisch hochsignifikante Determinante des Steueranteils erweist, wohingegen kein statistisch signifikanter Einfluss der Wachstumsrate nachzuweisen ist.

## 5. Schlussfolgerungen

Die in dieser Arbeit angestellten theoretischen Überlegungen und empirischen Untersuchungen zur Einführung einer Besteuerung von privaten Kapitalgewinnen in der Schweiz führen zu den folgenden Schlussfolgerungen:

- Die mit der Einführung einer Kapitalgewinnsteuer verbundene Verteuerung des Produktionsfaktors Kapital in einer kleinen offenen Volkswirtschaft mit international hochmobilem Kapital hätte voraussichtlich eine Abnahme des realen Volkseinkommens zur Folge. Damit bleibt natürlich auch der Einfluss einer Kapitalgewinnsteuer auf das gesamte Steueraufkommen unbestimmt. Bei einem genügend grossen Rückgang des realen Volkseinkommens ergibt sich sogar ein Rückgang der gesamten Steuereinnahmen. Eine empirische Analyse der Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer in 8 Kantonen während der 80er Jahre führt zu einer Schätzung der realen Einkommenseinbusse in der Grössenordnung von 3% und lässt einen Nulleffekt auf die gesamten Steuereinnahmen erwarten.
- Eine Besteuerung der realisierten Kapitalgewinne hat im Gegensatz zu anderen Steuern auf Vermögenserträgen speziell negative Effekte indem für private Anleger und Aktiengesellschaften Anreize zur Entwicklung von Strategien zur Vermeidung von Kapitalgewinnsteuern geschaffen werden. Dieser Sachverhalt führt zu relativ geringen Erträgen einer Kapitalgewinnsteuer, zu unerwünschten privaten Portfolio-Strukturen, fragileren Finanzierungsstrukturen von Aktiengesellschaften und geringeren privaten Ersparnissen. Eine ökonometrische Analyse der Kapital- und Grundstücksgewinnsteuer im Kanton Basel-Stadt bestätigt diese theoretischen Überlegungen und führt zu einer relativ bescheidenen Schätzung der Steuereinnahmen einer gesamtschweizerischen Kapitalgewinnsteuer.
- Es existieren alternative Formen der Besteuerung privater Kapitalgewinne wie die Besteuerung nach dem Ableben oder die Besteuerung aller Kapitalgewinne unter voller Anrechnung aller Kapitalverluste, die viele der negativen Effekte einer Besteuerung realisierter Kapitalgewinne vermeiden. Da die kantonalen Erbschafts- und Vermögenssteuern eigentlich derartige Steuern darstellen, sollte eine entsprechende Bundessteuer nur im Rahmen einer generellen Reform der Kapital- und Vermögensbesteuerung ins Auge gefasst werden.



## 6. Literatur

- Atkinson, A.B. and Sandmo, A. (1980): „Welfare Implications of the Taxation of Savings“, *Economic Journal* 90, 529-549.
- Auerbach, A.J.(1989): „Capital Gains Taxation and Tax Reform“, *National Tax Journal*, XLII(3), 391-401.
- Chamley, C.P. (1986): „Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives“, *Econometrica* 54, 607-622.
- Cnossen, S. (1997): „Dual Income Taxation: The Nordic Experience“, *Research Memorandum 9710*, Erasmus University Rotterdam.
- Jones, L.E.; Manuelli, R.E. and Rossi, P. E. (1997): „On the Optional Taxation of Capital Income“, *Journal of Economic Theory*, 73, 93-117.
- Kugler, P. and Neusser, K (1993): „International Real Interest Rate Equalization“, *Journal of Applied Econometrics*, 8, 163-174.
- Lucas, R.E. (1990): „Supply-Side Economics: An Analytical Review“, *Oxford Economic Papers*, 42, 293-316.
- Poterba, J.M. (1987): „Are Capital Gains Taxes? Evidence from the United States“, *Journal of Public Economics*, 33(2), 157-172.
- Poterba, J.M. (1989): „Capital Gains Tax Policy Toward Entrepreneurship“, *National Tax Journal*, XLII(3), 375-389.
- Razin, A. and Sadka, E. (1989): „International Tax Competition and Gains from Tax Harmonization“, National Bureau of Economic Research, *Working Paper No. 3152*.
- Rose, M. (1998) „Konsumorientierung des Steuersystems - theoretische Konzepte im Lichte empirischer Erfahrungen, *Schriften des Vereins für Sozialpolitik* Band 256, Duncker & Humblot, Berlin, 247-278.
- Stiglitz, J.E. (1983) „Some Aspects of the Taxation of Capital Gains“, *Journal of Public Economics*, .

**Anhang**

Tabelle 1

**Volkseinkommen**

$$y_{it} = \beta_{i1}C_{7890} + \beta_{i2}T_{7890} + \beta_{i3}C_{9195} + \beta_{i4}T_{9195} + \beta_{i5}D_{AKGS} + \beta_{i6}y_{i,t-1}$$

<i>i</i>	$\beta_{i1}$	$\beta_{i2}$	$\beta_{i3}$	$\beta_{i4}$	$\beta_{i5}$	$\beta_{i6}$	$\frac{\beta_{i5}}{1-\beta_{i6}}$	$\bar{R}^2$	D.W.	SEE
BE	9.15 (1.56)	0.0137 (0.0029)	9.43 (1.63)	-0.0089 (0.0042)	0.0292 (0.0104)	0.018 (0.168)	0.0297	0.95	1.75	0.014
BL	10.90 (2.13)	0.0217 (0.0042)	11.29 (2.20)	-0.0058 (0.0024)	0.0208 (0.0079)	-0.159 (0.227)	0.0179	0.99	2.05	0.009
BS	7.11 (1.60)	0.0104 (0.0032)	6.88 (1.62)	0.0214 (0.0063)	— (0.165)	0.271 (0.165)	—	0.82	2.36	0.024
JU	7.46 (2.48)	0.0169 (0.0047)	7.95 (2.63)	-0.0222 (0.0087)	0.0188 (0.0220)	0.184 (0.271)	0.0230	0.90	1.62	0.022
SG	5.89 (1.19)	0.0136 (0.0027)	6.06 (1.24)	-0.0010 (0.0030)	0.0164 (0.0082)	0.364 (0.129)	0.0258	0.98	1.68	0.011
SO	7.95 (2.23)	0.0173 (0.0052)	8.32 (2.43)	-0.0126 (0.0122)	0.0198 (0.0230)	0.144 (0.239)	0.0231	0.83	1.52	0.033
TG	7.60 (1.80)	0.0159 (0.0048)	7.90 (1.90)	-0.0085 (0.0055)	0.0135 (0.0146)	0.181 (0.194)	0.0165	0.94	2.14	0.018
VS	6.85 (1.70)	0.0159 (0.0031)	7.45 (1.83)	-0.0287 (0.0087)	0.0083 (0.0207)	0.250 (0.185)	0.0111	0.91	1.97	0.023

$$H_0: \beta_{BE,5} = \beta_{BL,5} = \beta_{JU,5} = \beta_{SG,5} = \beta_{SO,5} = \beta_{TG,5} = \beta_{VS,5}$$

$$\beta_{BE,6} = \beta_{BS,6} = \beta_{BL,6} = \beta_{JU,6} = \beta_{SG,6} = \beta_{SO,6} = \beta_{TG,6} = \beta_{VS,6}$$

$y_{it}$ : Logarithmiertes Volkseinkommen in Kanton *i* (real pro Kopf gemessen).

$C_{7890}, T_{7890}$ : Konstante, bzw. Trend für den Zeitraum 1978 - 1990.

$C_{9195}, T_{9195}$ : Konstante, bzw. Trend für den Zeitraum 1991 - 1995.

$D_{AKGS}$ : Dummyvariable, nach Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer im betreffenden Kanton = 1.

$\frac{\beta_{i5}}{1-\beta_{i6}}$ : Niveaueffekt der Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer auf das Volkseinkommen.

Standardfehler in Klammern.

Tabelle 2

## Volkseinkommen

$$y_{it} = \beta_{i1} C_{7890} + \beta_{i2} T_{7890} + \beta_{i3} C_{9195} + \beta_{i4} T_{9195} + \beta_5 D_{AKGS} + \beta_6 y_{i,t-1}$$

<i>i</i>	$\beta_{i1}$	$\beta_{i2}$	$\beta_{i3}$	$\beta_{i4}$	$\beta_{i5}$	$\beta_{i6}$	$\frac{\beta_{i5}}{1-\beta_{i6}}$	$\bar{R}^2$	D.W.	SEE
BE	6.56 (0.63)	0.0096 (0.0014)	6.72 (0.66)	-0.0045 (0.0035)				0.95	2.02	0.013
BL	6.62 (0.63)	0.0124 (0.0015)	6.85 (0.65)	-0.0046 (0.0027)				0.98	2.51	0.011
BS	6.86 (0.65)	0.0100 (0.0020)	6.62 (0.67)	0.0212 (0.0063)				0.82	2.39	0.024
JU	6.43 (0.62)	0.0148 (0.0020)	6.85 (0.66)	-0.0194 (0.0059)	0.0224	0.297	0.0319	0.89	1.80	0.023
SG	6.51 (0.62)	0.0146 (0.0016)	6.70 (0.65)	-0.0015 (0.0030)	(0.0043)	(0.067)		0.98	1.76	0.012
SO	6.54 (0.63)	0.0141 (0.0025)	6.77 (0.69)	-0.0067 (0.0086)				0.84	1.72	0.032
TG	6.53 (0.62)	0.0125 (0.0019)	6.76 (0.66)	-0.0068 (0.0049)				0.94	2.31	0.019
VS	6.43 (0.62)	0.0136 (0.0019)	6.97 (0.67)	-0.0270 (0.0062)				0.92	2.36	0.022

$y_{it}$ : Logarithmiertes Volkseinkommen in Kanton *i* (real pro Kopf gemessen).

$C_{7890}, T_{7890}$ : Konstante, bzw. Trend für den Zeitraum 1978 - 1990.

$C_{9195}, T_{9195}$ : Konstante, bzw. Trend für den Zeitraum 1991 - 1995.

$D_{AKGS}$ : Dummyvariable, nach Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer im betreffenden Kanton = 1.

$\frac{\beta_5}{1-\beta_6}$ : Niveaueffekt der Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer auf das Volkseinkommen.

Standardfehler in Klammern.

Tabelle 3

## Steuereinnahmen

$$s_{it} = \beta_{i1} C_{7890} + \beta_{i2} T_{7890} + \beta_{i3} C_{9195} + \beta_{i4} T_{9195} + \beta_{i5} D_{AKGS} + \beta_{i6} s_{i,t-1}$$

<i>i</i>	$\beta_{i1}$	$\beta_{i2}$	$\beta_{i3}$	$\beta_{i4}$	$\beta_{i5}$	$\beta_{i6}$	$\frac{\beta_{i5}}{1-\beta_{i6}}$	$\bar{R}^2$	D.W.	SEE
BE	8.12 (0.97)	0.0186 (0.0038)	8.19 (0.97)	0.0123 (0.0094)	-0.0258 (0.0264)	-0.238 (0.147)	-0.0426	0.60	1.85	0.037
BL	8.39 (0.71)	0.0151 (0.0032)	8.22 (0.73)	0.0206 (0.0082)	0.0947 (0.0215)	-0.230 (0.104)	0.0770	0.84	1.79	0.032
BS	4.90 (1.08)	0.0173 (0.0042)	5.06 (1.11)	0.0021 (0.0107)	— —	0.363 (0.140)	—	0.82	1.27	0.042
JU	10.65 (1.22)	0.0279 (0.0042)	11.32 (1.34)	-0.0214 (0.0081)	-0.0307 (0.0226)	-0.682 (0.194)	-0.0183	0.70	1.81	0.029
SG	5.58 (0.76)	0.0324 (0.0048)	5.47 (0.81)	0.0321 (0.0111)	-0.0073 (0.0304)	0.099 (0.122)	-0.0081	0.90	1.66	0.044
SO	10.69 (0.85)	0.0221 (0.0035)	11.62 (0.93)	-0.0420 (0.0096)	0.1619 (0.0290)	-0.680 (0.134)	0.0964	0.87	2.76	0.036
TG	6.60 (1.04)	0.0193 (0.0038)	6.82 (1.12)	-0.0035 (0.0073)	0.0185 (0.0199)	-0.036 (0.163)	0.0179	0.84	2.55	0.027
VS	4.15 (1.38)	0.0013 (0.0054)	4.33 (1.56)	-0.0144 (0.0132)	0.0425 (0.0348)	0.363 (0.214)	0.0667	0.35	2.29	0.042

$y_{it}$ : Logarithmierte Steuereinnahmen (Summe aus Einkommens-, Vermögens- und Kapitalgewinnsteuern natürlicher Personen und Ertrags-, Kapital-, Grund-, und Verrechnungssteuern juristischer Personen) in Kanton *i* (real pro Kopf gemessen).

$C_{7890}, T_{7890}$ : Konstante, bzw. Trend für den Zeitraum 1978 - 1990.

$C_{9195}, T_{9195}$ : Konstante, bzw. Trend für den Zeitraum 1991 - 1995.

$D_{AKGS}$ : Dummyvariable, nach Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer im betreffenden Kanton = 1.

$\frac{\beta_{i5}}{1-\beta_{i6}}$ : Niveaueffekt der Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer auf die Steuereinnahmen.

Standardfehler in Klammern.

Tabelle 4

## Kapitalgewinnsteuer/Vermögenseinkommen (BS)

$$\left(\frac{KGS}{VE}\right)_t = \beta_1 + \beta_2 D_{AKGS(-1)} + AR(1)$$

$\beta_1$	$\beta_3$	$\bar{R}^2$	D.W.	SEE
1.282	-0.804	0.31	0.53	0.43
(0.084)	(0.210)			

$$\left(\frac{KGS}{VE}\right)_t = \beta_1 + \beta_2 \Delta AI_{t-1} + \beta_3 \left(\frac{KGS}{VE}\right)_{t-1}$$

$\beta_1$	$\beta_2$	$\beta_3$	$\bar{R}^2$	D.W.	SEE
0.117	0.00681	0.893	0.60	1.83	0.29
(0.196)	(0.00289)	(0.146)			

$$\left(\frac{KGS}{VE}\right)_t = \beta_1 + \beta_2 DTAI_{t-1} + \beta_3 \left(\frac{KGS}{VE}\right)_{t-1}$$

$\beta_1$	$\beta_2$	$\beta_3$	$\bar{R}^2$	D.W.	SEE
0.601	0.00947	0.592	0.78	2.27	0.21
(0.138)	(0.00176)	(0.100)			

$$\left(\frac{KGS}{VE}\right)_t = \beta_1 + \beta_2 DTAI_{t-1} + \beta_3 \Delta AI_{t-1} + \beta_4 \left(\frac{KGS}{VE}\right)_{t-1}$$

$\beta_1$	$\beta_2$	$\beta_3$	$\beta_4$	$\bar{R}^2$	D.W.	SEE
0.684	0.0104	-0.0018	0.538	0.78	2.20	0.22
(0.198)	(0.0024)	(0.0029)	(0.137)			

$\left(\frac{KGS}{VE}\right)_t$ : Kapitalgewinnsteuern/Vermögenseinkommen im Kanton Basel-Stadt.

$D_{AKGS}$ : Dummyvariable, nach Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer im betreffenden Kanton = 1.

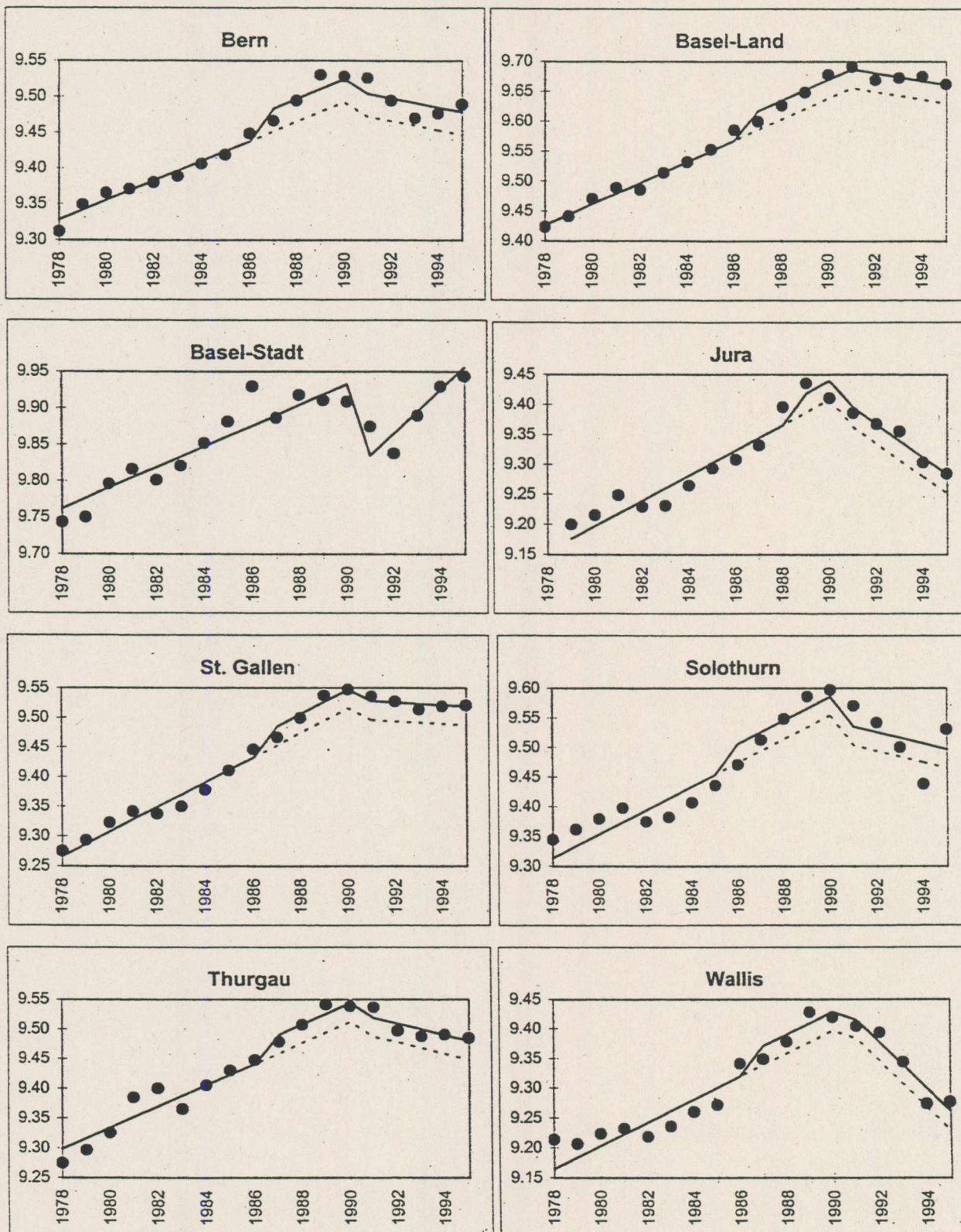
$AR(1)$ : Schätzung unter der Annahme einer autokorrelierten Störvariable erster Ordnung.

$\Delta AI_t, DTAI_t$ : Wachstumsrate des realen schweizerischen Aktienindex, bzw. dessen Abweichung von einem linearen Trend.

Standardfehler in Klammern.

Abbildung 1

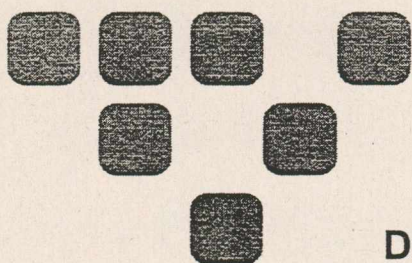
Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer: Auswirkungen in 8 Kantonen



Vertikale Achse: logarithmiertes Volkseinkommen (real pro Kopf gemessen)

- ● ● ● beobachtetes Volkseinkommen
- geschätzte Trendfunktion
- hypothetische Trendfunktion ohne Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer

DFP, 8 juillet 1998



**Documentation destinée à la presse**

**Rapport d'expertise sur les conséquences économiques d'une imposition des bénéfices en capital privés (Résumé)**

Rapport d'expertise sur les conséquences économiques d'une imposition des bénéfiques en capital privés: résumé

L'introduction d'une imposition des bénéfiques en capital privés, qui est l'objet de discussions en Suisse, est examiné sous l'angle économique dans le présent rapport. Deux points présentent un intérêt particulier. Il s'agit d'une part de déterminer l'impact d'un tel impôt sur le revenu national réel et d'autre part d'évaluer le produit de cet impôt compte tenu des effets sur l'économie. Cela est d'autant plus nécessaire que les chiffres avancés dans la discussion publique ont en partie été calculés sans prendre en considération l'effet incitatif de l'impôt sur la réalisation de bénéfiques en capital et en admettant implicitement que l'impôt n'aurait pas de retombées économiques. Les principales conclusions figurant dans l'expertise sont présentées ci-dessous.

- Dans une économie ouverte, de petite taille, où les capitaux sont très mobiles à l'échelon international, le renchérissement du facteur de production capital, découlant de l'introduction d'un impôt sur les bénéfiques en capital, se traduirait vraisemblablement par une baisse du produit national réel. Cet effet résulte d'une diminution, due à la fiscalité, des investissements en biens de production sur le plan national. Cela signifie par ailleurs que l'impôt se répercuterait sur le facteur de production travail, qui est peu mobile à l'échelon international. L'influence d'une imposition des bénéfiques en capital sur le produit total des impôts est ainsi incertaine. Une baisse suffisamment marquée du produit national entraînerait même une diminution des recettes fiscales globales. Une analyse empirique de l'abolition de l'impôt sur les bénéfiques en capital survenue dans 8 cantons au cours des années 80 permet d'estimer que les revenus réels reculeraient de 3% et que l'effet sur les recettes fiscales totales serait nul.
- Contrairement à d'autres impôts sur les revenus de la fortune, un impôt sur les bénéfiques en capital a des effets particulièrement négatifs car il incite les investisseurs privés et les sociétés anonymes à élaborer des stratégies permettant d'échapper à l'impôt en question dont le produit est par conséquent relativement modeste. Un tel impôt est par ailleurs synonyme de structures de portefeuilles privés inadéquates (p. ex. incitations à réaliser des pertes en capital), de sociétés anonymes ayant des structures de financement plus fragiles (incitations à réduire le financement au moyen de fonds propres) et le cas échéant d'un déclin de l'épargne privée (moins de gains accumulés par les sociétés anonymes). Une analyse économétrique de l'impôt sur les bénéfiques en capital et sur les gains immobiliers perçu dans le canton de Bâle-Ville confirme ces considérations théoriques. On peut en déduire que le produit d'un impôt fédéral sur les bénéfiques en capital serait relativement modeste, de l'ordre de 700 millions de francs.



- Il existe d'autres formes d'imposition des bénéfices en capital privés, telles que l'impôt sur les successions ou l'imposition de tous les bénéfices en capital avec prise en compte intégrale des pertes en capital, qui sont exemptes d'une grande partie des effets négatifs de l'imposition des bénéfices en capital réalisés. Comme les impôts cantonaux sur les successions et sur la fortune sont en fait des impôts de ce genre, un impôt fédéral sur les bénéfices en capital ne devrait être envisagé que dans le cadre d'une réforme générale de l'imposition du capital et de la fortune. Il y a lieu de citer dans ce contexte que quelques pays européens ont réalisé ou entamé des réformes fiscales fondamentales visant une imposition relativement faible du capital (imposition duale du revenu en Scandinavie et en Autriche, ainsi que projets de réformes dans quelques pays en transition d'Europe centrale, ayant pour but de remplacer l'impôt sur le revenu par un impôt de consommation).

## Kapitalgewinnsteuern der natürlichen Personen auf beweglichem Vermögen im internationalen Vergleich

Stand Ende 1999

### 1. Allgemein

Unter einem Kapitalgewinn versteht man den realisierten Mehrwert (Wertzuwachs), der bei der Veräusserung eines Vermögensobjektes seit dem Erwerb eingetreten ist und rein rechnerisch aufgrund der Differenz zwischen dem Verkaufs- und Erwerbspreis ermittelt wird. Typisch für einen Kapitalgewinn ist, dass dieser im Gegensatz zum Vermögensertrag nicht konsumiert werden kann, ohne dass ein Substanzverzehr stattfindet.

Der Mehrwert des Vermögensobjektes ist jedoch nicht erst im Zeitpunkt des Verkaufes entstanden, sondern hat sich im Verlaufe der gesamten Besitzdauer erhöht. Durch den Veräusserungsvorgang wird der Wertzuwachs lediglich in eine andere Form umgewandelt, d.h. realisiert.

Aus ökonomischer Sicht handelt es sich bei einem auf einem Vermögensgegenstand erzielten Kapitalgewinn um Einkommen, welches in der Regel einmalig anfällt. Der Gewinn kann aufgrund von Preis- oder Wertveränderungen nicht monetärer Vermögenswerte (Wertpapiere, Edelmetalle, Schmuck, Fahrzeuge usw.) entstehen; wobei zu bemerken gilt, dass auch der umgekehrte Fall von Kapitalverlusten eintreten kann.

### 2. Schweiz

In der Schweiz sind Kapitalgewinne von beweglichem Privatvermögen i.d.R. von der Steuer befreit. Ausnahmen stellen Kursgewinne auf Anleiensobligationen mit überwiegender Einmalverzinsung dar sowie die Gewinne gewerbsmässig handelnder Privatanleger.

### 3. Ausland

Im Ausland werden Kapitalgewinne unterschiedlich besteuert. Im folgenden wird versucht, die wesentlichen Grundzüge der Besteuerung der privaten

Kapitalgewinne in den verschiedenen Staaten aufzuzeigen.

#### 3.1 Belgien

Belgien kennt keine Kapitalgewinnsteuer im eigentlichen Sinne<sup>1</sup>.

Hingegen existiert eine **Beteiligungsgewinnsteuer** (von 16.5% plus kommunale Steuern und eine Krisenabgabe von 3%) auf erzielte Kapitalgewinne, sofern der Verkäufer mit seinem Partner, oder nahen Verwandten zum Zeitpunkt des Verkaufes mindestens 25% der Beteiligungspapiere besitzt oder innerhalb der letzten fünf Jahre besessen hat und diese an eine juristische Person im Ausland veräussert hat. Der Beteiligungsgewinn wird in Belgien getrennt vom übrigen Einkommen veranlagt. Ein Verlustvortrag bzw. -nachtrag von Gewinnen ist nicht möglich. Verluste können nur von Kapitalgewinnen in der gleichen Gesellschaft kompensiert werden.

**Kapitalgewinne aus spekulativen Geschäften** (kurzfristige Gewinne) werden zu einem Satz von 33% besteuert (plus kommunale Steuern und eine Krisenabgabe von 3%). Private Veräusserungsverluste sind mit Veräusserungsgewinnen auf 5 Jahre verrechenbar.

#### 3.2 Dänemark

Nicht alle privaten Kapitalgewinne sind in Dänemark<sup>2</sup> steuerbar. Die Besteuerung hängt vom Vermögentyp (im Falle von Aktien kotiert oder nichtkotiert) und dem Zeitraum zwischen Erwerb und Veräusserung ab:

- **Kurzfristige** Kapitalgewinne auf Aktien (Besitzdauer von weniger als 3 Jahren) werden mit

<sup>1</sup> L'impôt des personnes physiques, Ministère des Finances (1999); The Substantial Participation in Belgian Income Tax Law J.W.J. de Kort in Intertax, Volume 26, Issue 8-9, Kluwer Law International (1998)

<sup>2</sup> International Bureau of Fiscal Documentation; GET-VI, Suppl. No. 17, February 1999

dem übrigen Einkommen zum Einkommenssteuertarif besteuert. Verluste können nur mit gleichartigen Gewinnen verrechnet werden (Vortrag maximal 5 Jahre). Der Gewinn bzw. Verlust wird definiert als Differenz zwischen Verkaufspreis und Anschaffungskosten. Je nachdem ob die Aktien kotiert oder nichtkotiert sind, werden die Anschaffungskosten unterschiedlich berechnet.

- **Langfristige Kapitalgewinne (Besitzesdauer von mindestens 3 Jahren) auf nichtkotierten Aktien** sind steuerbar wie Einkünfte auf Aktien; Verluste können von Einkünften aus anderen Aktien abgezogen werden.

**Langfristige Kapitalgewinne auf kotierten Aktien** sind hingegen nach Ablauf von **drei Jahren** seit Erwerb **steuerfrei**, sofern der Marktwert der Wertpapiere DKK 113'300 nicht übersteigt; Verluste sind nicht verrechenbar. Wenn die **Grenze** überschritten wird, werden die Gewinne wie Einkünfte aus Aktien zu einem progressiven Tarif besteuert (25% bei Einkünften bis zu DKK 36'000 und 40% bei einem Einkommen darüber). Verluste können nur mit Einkünften aus solchen Aktien verrechnet werden (maximaler Vortrag: 5 Jahre).

### 3.3 Deutschland

Generell sind private Kapitalgewinne steuerfrei; Ausnahmen stellen folgende Kapitalgewinne dar:

- Kurzfristige Gewinne<sup>3</sup> auf Wertpapieren (bis zu einem Besitzzeitraum von 1 Jahr) und Gewinne aus spekulativen Termingeschäften, Aktienzertifikaten und Optionsscheinen, wenn sie innerhalb eines Jahres realisiert werden, unterliegen der Besteuerung im Rahmen der allgemeinen Einkommensteuer. Die Verluste können nur mit gleichartigen Einkünften verrechnet werden.
- Gewinne aus der Veräußerung von Beteiligungen unterliegen bereits bei einer Beteiligung von 10% der Besteuerung. Diese können Einkünfte auf Antrag ermässigt werden. Die für diese Einkünfte zu berechnende Steuer beträgt das Fünffache des Unterschiedsbetrags zwischen der Steuer auf das zu versteuernde Einkommen ohne die Veräußerungsgewinne und

der Steuer auf das zu verbleibende zu versteuernde Einkommen inkl. einem Fünftel der Veräußerungsgewinne.

### 3.4 Frankreich

Bei der Veräußerung von Wertpapieren<sup>4</sup> und Gesellschaftsrechten wird unterschieden zwischen einer „umfangreichen Veräußerung“ und der Veräußerung aus einer wesentlichen Beteiligung. Hinsichtlich der Besteuerung werden folgende Kriterien angewandt:

- umfangreiche Veräußerungen (von börsengängigen oder ausserbörslich gehandelten Aktien, Schuldverschreibungen und anderen Wertpapiere bzw. Rechten hieran sowie von Anteilen an bestimmten Investmentgesellschaften) sind dann steuerpflichtig, wenn das Gesamtentgelt abzüglich der steuerbefreiten Veräußerungen eines Jahres FF 50'000 (ab 1998) überschreitet. Der Steuersatz beträgt 16% (plus eine Sozialabgabe von 10%) und wird getrennt vom übrigen Einkommen erhoben. Verluste können nur mit Gewinnen gleicher Art des gleichen Jahres und den Gewinnen der folgenden Jahre verrechnet werden.
- Bei der Veräußerung aus einer wesentlichen Beteiligung (25% an einer der Körperschaftsteuer unterliegenden Gesellschaft zu irgendeinem Zeitpunkt während der fünf der Veräußerung vorangegangenen Jahre direkt oder indirekt) wird der entstehende Gewinn mit 26% (inkl. Sozialabgabe) – getrennt vom übrigen Einkommen besteuert. Ein Verlust ist nur mit gleichartigen Gewinnen im Verlustjahr und der folgenden fünf Jahre verrechenbar.

### 3.5 Griechenland

In Griechenland<sup>5</sup> werden private Kapitalgewinne nicht besteuert.

Ausnahme stellen folgende Gewinne dar: Kapitalgewinne von nichtkotierten Aktien, von Beteiligungen an offenen oder nicht offenen Handelsgesellschaften oder GmbH's und Kapitalgewinne aus der Veräußerung von bestimmten immateriellen Wer-

<sup>3</sup> Deutsches Steuerentlastungsgesetz 99/00/02, A.-R. Götzenberger, SWI 1999

<sup>4</sup> IWB Nr. 22 vom 24.11.1999

<sup>5</sup> International Bureau of Fiscal Documentation, GET-VI, Suppl. No. 18, April 1999

ten. (Handelsnamen, Namen und Goodwill). Diese werden zu einem Satz von 20% besteuert.

### 3.6 Grossbritannien

In Grossbritannien<sup>6</sup> werden die Kapitalgewinne besteuert, einzige Ausnahme bilden Veräusserungen bestimmter Schuldverschreibungen.

Die Indexierung des Kaufpreises, welche für die Berechnung des steuerbaren Gewinn benutzt wurde, um inflationsbedingte Scheingewinne zu vermeiden, wurde vom 6. April 1998 an durch das sogenannte „taper relief“ (nur für Einzelpersonen, nicht für Gesellschaften) ersetzt. Hierbei wird der steuerbare Gewinn auf der Basis der Besitzesdauer der Vermögenswerte berechnet (siehe nachfolgende Tabelle).

#### Kapitalgewinnberechnungen

Besitzesdauer in Jahren	% des steuerbaren Gewinns business assets	% des steuerbaren Gewinns non-business assets
1	92.5	-
2	85	-
3	77.5	95
4	70	90
5	62.5	85
6	55	80
7	47.5	75
8	40	70
9	32.5	65
10 und mehr	25	60

Einzelpersonen haben Anspruch auf eine jährliche Steuerbefreiung von £ 7'100 für 1999/2000 nach Abzug der Verluste im gleichen Jahr. Zusätzlich zu diesen Befreiungen gibt es noch weitere und zwar bei Vermögensumschichtungen. Der noch verbleibende Kapitalgewinn wird dem übrigen Einkommen zugerechnet (Satz: 10% - 40%).

Als Kapitalgewinne zählen auch die Veräusserung von Schmuck und Antiquitäten, Optionen und Forderungen, Devisen, selbstgeschaffene Vermögens-

genstände. Ausdrücklich befreit ist die Veräusserung privater Kraftfahrzeuge.

### 3.7 Irland

In Irland<sup>7</sup> unterliegen die Veräusserungen von Vermögensobjekten (nicht nur Wertpapiere) einer Kapitalgewinnsteuer, welche 20% beträgt. Die Steuerfreigrenze beträgt IR£ 1'000 pro Jahr, daneben gibt es in gewissen Fällen noch weitere Befreiungen (wie Gewinne aus der Veräusserung von staatlichen Anleihen, Gewinne aus der Veräusserungen von beweglichen Gegenständen im Einzelwert von bis zu IR£ 2'000 sowie Wett- und Spielgewinne). Um einen Ausgleich für inflationsbedingte Wertsteigerungen zu schaffen, werden bei der Steuerermittlung im Veräusserungsfall die Anschaffungskosten des veräusserten Gegenstandes mit einem seitens der Finanzverwaltung festgesetzten Faktor vervielfacht, der an den Index der Entwicklung der Verbraucherpreise geknüpft ist.

### 3.8 Italien

Private Veräusserungsgewinne sind in Italien<sup>8</sup> steuerpflichtig, sofern sie in der Einkunfts-kategorie der sonstigen Einkünfte<sup>9</sup> erfasst werden.

Hinsichtlich der Veräusserungen aus Beteiligungen unterscheidet man zwischen qualifizierten und nicht qualifizierten Beteiligungen:

- qualifiziert: Übertragung bzw. Besitz einer Beteiligung, die mehr als 2% (börsennotierte Gesellschaft) bzw. mehr als 20% (nicht börsennotierte Gesellschaft) der Stimmrechte oder 5% bzw. 25% des Gesellschaftskapital darstellt. Die dabei entstehenden Veräusserungsgewinne und -verluste sind im Rahmen einer Steuerperiode ausgleichsfähig, der danach eventuell verbleibende Verlust ist mit Einschränkungen vortragsfähig. Die Besteuerung erfolgt in Form einer Ersatzsteuer, deren Satz 27% beträgt;
- unqualifiziert: in allen anderen Fälle liegt eine unqualifizierte Beteiligung vor. Der dabei ent-

<sup>7</sup> International Bureau of Fiscal Documentation, GET-VI, Suppl. No. 16, November 1998; Menzel/Förster, Steuern 37 Lieferung 1999 Fischer-Zernin/Medlar

<sup>8</sup> Menzel/Förster, Steuern 38, Lieferung 1999 Lobis

<sup>9</sup> Veräusserungsgewinne, Lotteriegewinne, Einkünfte aus Gelegenheitsgeschäften sowie aus der nicht gewerblichen Vermietung oder Verpachtung von beweglichen Sachen.

<sup>6</sup> International Bureau of Fiscal Documentation, GET-VI, Suppl. No. 16, November 1998

stehende Veräusserungsgewinn wird einer Ersatzsteuer von 12.5% unterworfen.

Ebenfalls steuerpflichtig (Ersatzsteuer 12.5%) sind Gewinne aus folgenden Geschäften:

- Veräusserung von serienmässig ausgegebenen Wertpapieren (Ausnahme Beteiligungen), von Devisen und Edelmetallen sowie von Anteilen an Investmentfonds;
- Termingeschäfte wie future options, swaps u.a.;
- Veräusserung oder Auflösung von Finanzderivaten, von vertraglichen Verhältnissen, die Einkünfte aus Kapitalvermögen begründen; Veräusserung oder Erstattung von Geldforderungen.

### 3.9 *Luxemburg*

Private Veräusserungsgewinne<sup>10</sup> werden zusammen mit dem übrigen Einkommen zum Einkommensteuersatz besteuert. Je nach Vermögensobjekt kommt der voller Steuersatz bzw. ein reduzierter Satz zum Tragen.

Steuerpflichtig sind u.a. Veräusserungsgewinne aus Spekulationsgeschäften. Ein Spekulationsgeschäft liegt vor, wenn der Besitzzeitraum nicht mehr als 6 Monate beträgt. Bei diesen Gewinnen besteht ein Freibetrag von lfr 10'000.

Wesentliche Beteiligungen (mehr als 25% in den vorangegangenen fünf Jahren) sind steuerpflichtig, auch wenn die Veräusserung später als sechs Monate nach dem Erwerb erfolgt. Der Freigrenze beträgt 2 Mio lfr.

Bei der Ermittlung eines nicht spekulativen Veräusserungsgewinns wird der Erwerbspreis mit einem bestimmten Koeffizienten nach der Entwicklung der Lebenshaltungskosten indexiert.

Mit Ausnahme der Spekulationsgewinne unterliegen die Veräusserungsgewinne einem ermässigten Steuersatz, welcher der Hälfte des Durchschnittsteuersatzes auf das Gesamteinkommen entspricht. Es besteht ein Freibetrag von lfr 2 Mio. Verluste können untereinander ausgeglichen werden.

<sup>10</sup> Mennel/Förster, Steuern 34. Lieferung 1997 Fort; International Bureau of Fiscal Documentation, GET-VI, Suppl. No. 15, April 1998

### 3.10 *Niederlande*

Private Veräusserungsgewinne<sup>11</sup> werden mit Ausnahme der Veräusserungsgewinne aus wesentlichen Beteiligungen steuerlich nicht erfasst.

Eine wesentliche Beteiligung liegt vor, wenn der Steuerpflichtige mit seinem Partner oder einem nahen Verwandten direkt oder indirekt einen Kapitalanteil von mindestens 5% oder eine Kaufoption darauf hält. Die Gewinne entstehen, wenn wesentliche Beteiligungen an ansässigen oder nichtansässigen Kapitalgesellschaften veräussert werden, die nicht als Unternehmensgewinne oder als Vermögenseinkommen anzusehen sind. Sie unterliegen einem Sondertarif von 25%. Veräusserungsverluste sind nur mit gleichartigen Einkünften verrechenbar und übertragbar. Falls dies innerhalb der gleichen Periode nicht möglich ist, erhält der Steuerpflichtige statt dessen ein Sonderabzug von 20% dieses Verlustes, der bei nicht ausreichender Steuerschuld zeitlich ohne Begrenzung vortragsfähig ist.

### 3.11 *Norwegen*

Gewinne<sup>12</sup> aus der Veräusserung von Vermögensgegenständen werden mit dem übrigen Einkommen besteuert. Verluste sind bei der Einkommensermittlung abzugsfähig.

Für Veräusserungsgewinne aus Aktien gelten Sonderregelungen. Steuerbefreit sind Veräusserungsgewinne aus beweglichen Gegenstände.

### 3.12 *Österreich*

Die Veräusserung von Gegenständen des Privatvermögens<sup>13</sup> ist in der Regel von der Steuer befreit, es sei denn, es handelt sich um Spekulationsgeschäfte oder um Veräusserungen von bestimmten Beteiligungen an Kapitalgesellschaften. Sie unterliegen der Einkommensteuer.

Spekulationsgewinne werden nur der Steuer unterworfen, wenn der Besitzeszeitraum weniger als 1 Jahr beträgt. Gewinne unter S 6'000 pro Jahr sind steuerfrei. Verluste sind nur mit gleichartigen Ein-

<sup>11</sup> Mennel/Förster, Steuern 38. Lieferung 1999 Müssener

<sup>12</sup> Mennel/Förster, Steuern 39. Lieferung 1999 Sedlmayr

<sup>13</sup> Mennel/Förster, Steuern 39. Lieferung 1999 Domann; IWB Nr 18 vom 22.9.1999

künftigen verrechenbar. Durch das Steuerreformgesetz 2000 wird für bestimmte Finanzanlagen, die nach dem 1.10.2000 angeschafft werden, die Spekulationsfrist auf 2 Jahre ausgedehnt. Davon betroffen sind z.B. Aktien, Substanzgenussrechte, Partizipationsscheine, Investmentfondsanteile, Termingeschäfte inkl. Differenzgeschäfte sowie Optionsgeschäfte.

Bei Veräusserung von wesentlichen Beteiligungen kann die Steuerpflicht auch ausserhalb der Spekulationsfrist ausgelöst werden. Eine wesentliche Beteiligung liegt vor, wenn der Veräusserer innerhalb der letzten fünf Jahre zu mehr als 10% am Grund- oder Stammkapital der Gesellschaft beteiligt war. Es findet der ermässigte Steuersatz für ausserordentliche Einkünfte Anwendung; dieser beträgt die Hälfte des auf das gesamte Einkommen entfallenden Durchschnittssteuersatzes. Verluste sind nur mit gleichartigen Einkünften ausgleichsfähig.

### 3.13 Portugal

Kapitalgewinne sind steuerbar.

Bei der Besteuerung<sup>14</sup> wird der Saldo aus Zugewinnen und Veräusserungsverlusten, die in dem selben Jahr entstanden sind, zugrundegelegt. Als Veräusserungsgewinne gilt u.a. der entgeltlichen Übertragung von Gesellschaftsanteilen, einschliesslich der entgeltlichen Übertragung von Wertpapieren, soweit es sich nicht um Aktien handelt, die der Steuerpflichtige mehr als 1 Jahr hält, oder um Schuldverschreibungen und ähnliche Schuldtitel oder Anteile an Investmentfonds handelt. Diese Kapitalgewinne können entweder getrennt vom übrigen Einkommen zu einem Satz von 10% besteuert werden, allfällige Verluste sind dann nicht verrechnet, oder können mit dem übrigen Einkommen besteuert werden. In letzterem Fall sind allfällige Verluste mit anderen Kapitalgewinnen verrechenbar (maximaler Vortrag: 2 Jahre).

<sup>14</sup> Mennel/Förster, Steuern 36. Lieferung 1998 Stieb; International Bureau of Fiscal Documentation, GET-VI, Suppl.No. 18, April 1999

### 3.14 Schweden

Private Kapitalgewinne<sup>15</sup> werden unabhängig von der Besitzdauer im Rahmen der allgemeinen Einkommensteuer als Einkünfte aus Kapital erfasst; allfällige Verluste sind abzugsfähig. Der Steuersatz beträgt 30%. Je nach Vermögenstyp wird der Gewinn bzw. der Verlust unterschiedlich berechnet. Bei Wertpapieren kann bspw. zwischen zwei Methoden gewählt werden:

- Durchschnittsmethode: bei der Bestimmung des tatsächlichen Anschaffungswertes eines Wertpapiers werden die Anschaffungskosten und eingetretene Veränderungen im Besitzzeitraum für sämtliche Wertpapiere dieser Art beachtet werden;
- Pauschalregel: gilt für börsennotierte Wertpapiere mit Ausnahme von Optionen und Termingeschäften und zwar gelten dabei 20% des Verkaufspreises nach Abzug der Verkaufskosten als Anschaffungskosten.

Bei Veräusserungsgewinne aus dem Verkauf von beweglichem Eigentum wie Kunstwerken und von Rechten, z.B. Urheberrechten wird eine Freigrenze von 50'000 skr gewährleistet.

### 3.15 Spanien

Kapitalgewinne sind in Spanien steuerbar.

Langfristige Kapitalgewinne (Besitzdauer mehr als 2 Jahre) werden mit einem besonderen Satz von 20% besteuert. Kapitalgewinne, die innerhalb des ersten Jahres realisiert werden, werden mit dem üblichen progressiven Tarif besteuert (Höchstsatz 56%). Kapitalgewinne, die zwischen dem ersten und dem zweiten Jahr realisiert werden, werden mit dem höchsten der folgenden zwei Sätze besteuert:

- der Durchschnittssatz, der sich bei der Anwendung des normalen progressiven Satzes auf 50% der Kapitalgewinne ergibt
- der Durchschnittssatz, der sich aus der normalen Einkommenssteuerberechnung ergibt.

Kapitalverluste können abgezogen werden.

<sup>15</sup> Mennel/Förster, Steuern 35. Lieferung 1998 Strömberg; International Bureau of Fiscal Documentation, GET-VI, Suppl. No. 17, February 1999

### 3.16 USA

Kapitalgewinne aus dem Privatvermögens werden in den USA besteuert. Dabei wird zwischen kurzfristige und langfristige Kapitalgewinne unterschieden.<sup>16</sup>

- kurzfristige Kapitalgewinne (weniger als 12 Monate) werden mit den kurzfristigen Kapitalverlusten saldiert. Der Nettobetrag zählt zum normalen Einkommen und wird mit dem normalen Tarif besteuert.
- Langfristige Kapitalgewinne (mehr als 12 Monate) werden ebenfalls den langfristigen Verlusten gegenübergestellt. Sie werden zum Normaltarif besteuert, der Höchstsatz beträgt aber 20%. Der Höchstsatz sinkt auf 10% falls die übrige Einkünfte im Tariftteil anfallen würden, in dem ein Satz von 15% gilt.

Ab 1.1.2001 werden die Höchstsätze auf 18% bzw. auf 8% reduziert, falls die Eigentumsdauer 5 übersteigt.

Gewisse langfristige Veräusserungsgewinne qualifizieren sich nicht für die ermässigten Steuersätze und werden weiterhin mit 28% (Gewinne aus Verkauf oder Tausch von Kunstgegenstände und Sammlungen) oder 25% besteuert.

Ein Überschuss der Kapitalverluste kann bis zu 3'000 \$ im Jahr mit anderem Einkommen verrechnet werden.

<sup>16</sup> Mennel/Förster, Steuern 38. Lieferung 1999 Müssener

## Kapitalgewinnsteuern auf beweglichem Privatvermögen: zusammenfassende Tabelle

	generelle Kapitalgewinnsteuer	Besondere Berücksichtigung spekulative Gewinne	Besondere Berücksichtigung wesentliche Beteiligungen	Kapitalgewinne mit dem übrigen Einkommen erfasst	Kapitalgewinne losgelöst von anderen Einkommensarten erfasst
Belgien		x	x		x
Dänemark	1)	x		x (spekulative Geschäfte)	
Deutschland		x	x	x (spekulative Geschäfte)	x (wesentliche Beteiligungen)
Frankreich	x		x		x
Griechenland	2)				x
Grossbritannien	x	3)		x	
Irland	x				x
Italien	x		x		x
Luxemburg	x	x	x	x (spekulative Geschäfte)	x
Niederlande			x		x
Norwegen	x			x	
Österreich		x	x	x (spekulative Geschäfte)	x (wesentliche Beteiligungen)
Portugal	x	x		x	x
Schweden	x			x	
Spanien	x	x		x (kurzfristige Kapitalgewinne)	x (langfristige Kapitalgewinne)
USA	x	x		x (kurzfristige Kapitalgewinne)	x (langfristige Kapitalgewinne)
Schweiz					

- 96
- 1) Theoretisch keine generelle Kapitalgewinnsteuer; im Endeffekt werden die meisten Kapitalgewinne besteuert.
  - 2) Keine generelle Kapitalgewinnsteuer. Sie wird nur in Ausnahmefälle erhoben, d.h. bei Kapitalgewinne von nichtkotierten Aktien, von Beteiligungen an offenen oder nicht offenen Handelsgesellschaften oder GmbH's.
  - 3) Der steuerbare Gewinn wird reduziert je länger die Besitzdauer des Vermögenswertes ist (Taper-Relief). Von einer eigentlichen Berücksichtigung spekulativer Gewinne kann man aber nicht sprechen.



## Soll Geld, das arbeitet, auch Steuern bezahlen?

Die Diskussion um eine Kapitalgewinnsteuer ist in der Schweiz neu entbrannt. CASH beleuchtet Pro und Kontra einer solchen Steuer und rechnet vor, wie viele Steuermilliarden dem Bund in den letzten Jahren entgangen sind

**Soll auch die Schweiz die Kapitalgewinne besteuern? Immer wenn die Börse boomt, taucht diese Frage wieder auf. Meist wird sie von der politischen Linken gestellt, doch diesmal will sogar der freisinnige Finanzminister Kaspar Villiger das Problem ernsthaft prüfen lassen – zumal die Schweiz mit ihrer Steuerfreiheit so ziemlich allein steht.**

Sybille Oetliker, Werner Vontobel

Allein im vergangenen Jahr ist der Wert der an Schweizer Börsen kotierten Aktien von 458 auf 540 Milliarden Franken gestiegen. Von den 82 Milliarden Wertzuwachs gehen rund 2 auf das Konto von Neuemissionen, die restlichen 80 Milliarden sind reine Wertsteigerungen. Da stellen sich zwei Fragen: Sind diese 80 Milliarden Franken genauso Einkommen wie beispielsweise Löhne oder Dividenden? Wenn ja, müssten sie nicht versteuert werden?

Die erste Frage hat der Bundesrat kürzlich wie folgt beantwortet: «Was die Steuergerechtigkeit angeht, würde das Gebot der Besteuerung nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit dafür sprechen, neben den Grundstücksgewinnen auch Gewinne aus der Veräusserung von beweglichen Privatvermögen steuerlich zu erfassen. Allerdings müssten dann auch die ausgewiesenen Kapitalverluste berücksichtigt werden.»

Im gleichen Sinne, aber weniger gewunden, drückt sich auch Robert Waldburger, Professor für Steuerrecht an der Hochschule St. Gallen, aus: «Unter dem Gesichtspunkt der Steuergerechtigkeit sind Kapitalgewinne genauso steuerbare Einkommen wie etwa Löhne.» Waldburger verweist in diesem Zusammenhang auf einen Entscheid des Bundesgerichts, der den Einkommenscharakter der Kapitalgewinne ebenfalls nicht bezweifelt habe.

So weit, so klar. Bleibt die zweite Frage. Sie ist umstritten. Die offizielle Lehrmeinung wird vom Bundesrat wie folgt formuliert: «Was die Verwaltungsökonomie betrifft, dürfte die Besteuerung privater Kapi-

talgewinne einen erheblichen Aufwand mit sich bringen. Erfahrungsgemäss würden Gewinne auf beweglichen Vermögen oft nicht zur Kenntnis der Steuerbehörden gelangen, während die Kapitalverluste regelmässig geltend gemacht würden.» Es sei deshalb nicht auszuschliessen, dass der bescheidene Ertrag einer solchen Steuer den Aufwand nicht rechtfertige.

Dieser Meinung schliesst sich auch Waldburger an. Dennoch stösst er sich zumindest in einem Punkt an der Steuergesetzgebung. Heute ist es nämlich möglich, Aktien auf Kredit zu kaufen und dann einerseits den Kapitalgewinn steuerfrei zu kassieren und andererseits die Zinsen als Aufwand von der Steuer abzuziehen.

### Das Parlament will keine Kapitalgewinnsteuer

Ferner regt Waldburger an, dass zumindest eine Steuer auf die Gewinne beim Verkauf wesentlicher Beteiligungen geprüft werden müsse, gekoppelt mit einem Abbau der Doppelbesteuerung. In der Schweiz hat das Parlament eine solche Kapitalgewinnsteuer abgelehnt. Sie wird unter anderem in Deutschland, Österreich und in allen Benelux-Staaten erhoben und wird ergänzt durch eine allgemeine Besteuerung kurzfristiger Kapitalgewinne. Konkret: Wer in der BRD eine Aktie innerhalb von sechs Monaten kauft und verkauft, muss einen allfälligen Gewinn versteuern.

Die These vom hohen Verwaltungsaufwand ist allerdings umstritten. In den USA hat die Kapitalgewinnsteuer in den vergangenen zehn Jahren regelmässig zwischen 25 und 50 Milliarden Dollar eingebracht. Die Steuer ist zwar umstritten, aber die Verwaltungsaufwendungen spielen bei dieser Diskussion keine Rolle. Auch England, Irland, Japan, Spanien, Schweden usw. besteuern Kapitalgewinne.

Warum sollte es die Schweiz nicht schaffen, diese Steuer mit einem vernünftigen Aufwand zu kassieren? Steht da etwa das Bankgeheimnis im Weg? Waldburger verneint diese Frage. Der Unterschied

zu den USA liege vielmehr darin, dass dort die Steuerbehörde ohnehin viel schärfer kontrolliere und Steuerhinterziehung auch wesentlich härter bestraft werde als bei uns. «Damit eine Kapitalgewinnsteuer erfolgreich sein kann», so Waldburger, «müsste die Schweiz ein sehr aufwendiges Steuerkontrollsystem aufbauen. Doch das ist die Sache nicht wert.»

Warum nicht? Diese Frage bringt uns zu einem dritten Problemkreis – zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Kapitalgewinnsteuer. Ihre Gegner behaupten beispielsweise, dass dadurch das Sparen bestraft und die Investitionen gefährdet würden. Wer, so fragen sie, wird noch Geld in Risikokapital stecken, wenn er einen allfälligen Gewinn mit dem Staat teilen muss?

### Risikokapital muss nicht unter der Gewinnsteuer leiden

Das Beispiel der USA zeigt, dass eine Kapitalgewinnsteuer das Risikokapital nicht zu blockieren braucht. Wahr ist hingegen, dass eine solche Steuer in der Schweiz insofern problematisch wäre, als sie zu einer zweifachen Besteuerung der nicht ausgeschütteten Gewinne führt. Erklärung: Werden Gewinne nicht ausgeschüttet, so wird das von der Börse mit höheren Kursen honoriert, diese würden durch eine Kapitalgewinnsteuer beim Verkauf der Aktien als privates Einkommen besteuert, nachdem der Fiskus zuvor schon beim Unternehmensgewinn zugelangt hat.

Bei der Diskussion um die Reduktion oder gar Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer in den USA taucht auch immer wieder das Argument auf, dass dadurch ein Investitions- und Aktienboom ausgelöst würde, der das Wirtschaftswachstum erheblich beschleunigen würde. Das dürfte stark übertrieben sein. Selbst ein Gegner der Kapitalgewinnsteuer wie der US-Ökonom Lawrence Summer kommt in einer Studie zum Schluss, dass es als Folge der Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer zehn Jahre braucht, um das US-Sozialprodukt auch nur um einen Prozentpunkt zu erhöhen.

## Ein Schweizer Tabu

Auf eidgenössischer Ebene war sie jahrelang ein Tabu: die Kapitalgewinnsteuer für private Anleger. Aufgeschreckt durch Fälle von Millionären, die – völlig legal – keine Steuern zahlen, hat Finanzminister Kaspar Villiger kürzlich eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche Steuerschlupflöcher aufzeigen soll.

In der politischen Diskussion wächst gleichzeitig der Druck zur Einführung einer Kapitalgewinnsteuer. Im Dezember hat der St. Galler SP-Nationalrat Paul Rechsteiner eine entsprechende Motion eingereicht. Nach der Novartis-Fusion, die den Anlegern einen Gewinn von 18 Milliarden brachte, zeigte eine CASH-Umfrage, dass eine breite Mehrheit eine Kapitalgewinnsteuer befürworten würde.

In der Vergangenheit hatte die Einführung einer Steuer auf private Kapitalgewinne keinerlei Chancen. In seiner Botschaft zur Steuerharmonisierung hatte der Bundesrat 1983 vorgeschlagen, eine Kapitalbeteiligungssteuer einzuführen. Kapitalgewinne sollten lediglich besteuert werden, sofern sie aus einer Beteiligung von mindestens 20 Prozent entstanden. Der Vorschlag blieb chancenlos. «Der Bundesrat kann sich mit dem Verzicht auf die Beteiligungsgewinnsteuer abfinden, obwohl dadurch ungerechtfertigte Lücken entstehen», resignierte der damalige Finanzminister Otto Stich.

Als letzter Kanton hat Graubünden 1996 die Kapitalgewinnsteuer aufgehoben. Drei Gründe waren dafür ausschlaggebend: der Steuerwettbewerb mit den andern Kantonen, das Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes, das die kantonalen Kapitalgewinnsteuern bis 2001 aufhebt, und der grosse Aufwand im Verhältnis zum erzielten Ertrag.

Sybille Oetliker

### Wie viel die Kapitalgewinnsteuer eingebracht hätte

Seit 1987 sind in der Schweiz jährlich rund 40 Mrd Franken Kapitalgewinne erzielt worden – immerhin gut 20 Prozent der Arbeitnehmerinkommen. Eine Kapitalgewinnsteuer hätte dem Bund gut 30 Milliarden Franken eingebracht.

Wir haben angenommen, dass von den an den Schweizer Börsen gehandelten Aktien die Hälfte schweizerischen Privatpersonen gehört und dass der Steuersatz 20 Prozent beträgt. Diese Vereinfachung berücksichtigt nicht, dass:

- ◆ Schweizer auch andere, insbesondere ausländische Wertpapiere besitzen. Das Bruttoauslandvermögen der Schweiz beträgt 990 Mrd Franken;
- ◆ Aktiengewinne nicht jedes Jahr realisiert werden;
- ◆ der Anstieg der Börsenkapitalisierung teilweise auf Neuemissionen zurückzuführen ist. Diese machen allerdings seit 1987 keine 20 Mrd Franken aus;
- ◆ Kapitalgewinne eigentlich als Teil des Einkommens – zu meist weit höheren Sätzen – versteuert werden müssten.

# PRO

## «Arbeitsplatzabbau wird mit Börsengewinnen honoriert»

Schlicht eine Dummheit sei es, dass die Schweiz als fast einziges OECD-Land auf die Besteuerung privater Kapitalgewinne verzichte, begründet der St. Galler SP-Nationalrat Paul Rechsteiner seinen Vorstoss zur Einführung einer Kapitalgewinnsteuer.

Sybille Oetliker

**CASH:** Graubünden hat als letzter Kanton die Kapitalgewinnsteuer abgeschafft. Nun wollen Sie sie erneut einführen. Warum?

**Paul Rechsteiner:** Die Kapitalgewinnsteuer ist ein elementares Postulat der Steuergerechtigkeit. Dass die Schweiz als fast einziges OECD-Land sie nicht hat, ist eine Dummheit. Es ist umso unver-

ständlicher, wenn wir uns vor Augen halten, dass Löhne und Renten besteuert werden, während private Kapitalgewinne als Einkommen steuerfrei sind.

**CASH:** Wer Kapitalgewinne versteuern muss, will auch Verluste geltend machen. Wie wollen Sie verhindern, dass Verluste geltend gemacht, Gewinne aber nicht angegeben werden?

**Rechsteiner:** Sämtliche brauchbaren Modelle lassen eine Verlustanrechnung nur bis zum Ertrag des Kapitalgewinns zu.

**CASH:** 1983 wollte der Bundesrat eine Beteiligungsgewinnsteuer einführen, blieb aber mit dieser

milden Form einer Kapitalgewinnsteuer chancenlos.

**Rechsteiner:** Ich bin überzeugt, dass eine Kapitalgewinnsteuer die einzige neue Steuer ist, die beim Volk eine Mehrheit finden kann. Arbeitsplatzabbau wird mit Börsengewinnen honoriert.

**CASH:** Die Erhebung einer Kapitalgewinnsteuer soll enorm aufwendig sein.

**Rechsteiner:** Das ist eine faule Ausrede. In

der Schweiz gibt es ein Tabu um die Kapitalgewinnsteuer, die im Ausland eine Selbstverständlichkeit ist.

**CASH:** Wie hoch sollte die Kapitalsteuer sein?

**Rechsteiner:** 10 bis 20 Prozent wären im internationalen Vergleich ein bescheidener Ansatz.

**CASH:** Wie viel Geld hätte der Staat 1996 einnehmen können?

**Rechsteiner:** Bei der einmaligen Hausse der Börse der letzten Jahre ist offensichtlich, dass selbst mit einer massvollen Kapitalgewinnsteuer der Bundeshaushalt hätte saniert werden können. Allein Novartis hat in einem Tag einen börsenkapitalisierten Gewinn von 18 Milliarden Franken gebucht. Der Ertrag für den Fiskus wäre ebenfalls in Milliardenhöhe ausgefallen. Es ist unverantwortlich, auf diesen naheliegenden Beitrag zur Haushaltssanierung zu verzichten.

# KONTRA

«Statt eine Kapitalgewinnsteuer einzuführen, sollte man die Staatsdienstleistungen abbauen»

Die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer würde insbesondere der privaten Vorsorge extrem schaden und somit das Sozialversicherungssystem noch mehr gefährden, ist Walter Wittmann, Professor für Wirtschaftswissenschaften, überzeugt.

Marianne Fassbind

**CASH:** Vor kurzem wurde im Finanzdepartement die Diskussion über eine Einführung einer Kapitalgewinnsteuer wieder angeheizt. Weshalb?

**Walter Wittman:** Der Grund dafür liegt in der Börsenhausse. In den achtziger Jahren stiegen die Immobilienpreise stark an. Damals wollte der Staat die Wohneigentümer verstärkt zur Kasse bitten. Jetzt will man die Anleger schröpfen. Viele denken, dass es momentan zu einfach sei, an der Börse Geld zu verdienen.

**CASH:** Innerhalb der OECD ist die Schweiz einer der wenigen Staaten, die keine Kapitalgewinnsteuer mehr kennen.

**Wittmann:** Ein unternehmensfreundliches Steuersystem kann dem Staat zu einem komparativen Wettbewerbsvorteil verhelfen. Gerade die Schweiz hat dies bitter nötig.

**CASH:** Renten und Arbeitseinkommen müssen aber doch auch versteuert werden. Weshalb pri-

vate Kapitalgewinne nicht?

**Wittmann:** Die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer hätte extrem negative Auswirkungen auf die private Vorsorge. Gerade diese sollte jedoch vom Staat noch mehr gefördert werden. Bereits jetzt wissen wir ja, dass der Staat mit der Überalterung der Bevölkerung im Sozialversicherungssystem riesige Finanzierungslücken haben wird.

**CASH:** Der Staat braucht aber jetzt schon dringend Geld.

**Wittmann:** Sicher, aber dies müssen wir nicht durch Mehreinnahmen erreichen. Im Gegenteil, ein radikales Umdenken in der Finanzierung ist notwendig. Verschiedene Staatsdienstleistungen sollten abgebaut werden. Vor allem sollte die Sozialversicherung selbstständig werden. Dadurch würde der Staat sein Defizit um einen Drittel verkleinern. Auch sollte der Finanzausgleich zwischen den Kantonen neu geordnet werden.

**CASH:** Welches wären die Folgen einer Kapitalgewinnsteuer?

**Wittmann:** Das Kapital würde zunehmend ins Ausland abfliessen. Die Steuerhinterziehungsfälle würden dadurch unweigerlich massiv steigen.

# Nur die Schweiz ist steuerlos

Praktisch alle Länder Europas, aber auch die USA und Japan besteuern Kapitalgewinne

**In den USA wird zurzeit eine Reduktion oder gar Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer diskutiert. Damit wären die USA neben der Schweiz praktisch das einzige Land, das Kapitalgewinne ungeschoren lässt.**

Rico Carisch, Werner Vontobel

In den USA, Japan, Grossbritannien und einigen andern Ländern gelten Kapitalgewinne genauso als Einkommen wie Löhne, Renten, Zinsen usw. und werden deshalb von der allgemeinen Einkommenssteuer erfasst – wenn auch oft zu tieferen Sätzen. In den meisten Ländern begnügt man sich hingegen damit, kurzfristige Spekulationsgewinne zu besteuern. Grund: Man will die Spekulation einschränken und die langfristige Investition fördern. Meist ist diese Spekulationssteuer gekoppelt mit einer Besteuerung der Gewinne aus dem (Teil-)Verkauf von massgeblichen Beteiligungen. Grund: Diese Gewinne können vor dem Fiskus kaum verheimlicht werden.

Die Schweiz ist auch hier ein Sonderfall. Und zwar in einem doppelten Sinne. Erstens kennen wir als einziges Land gar keine Besteuerung der privaten Kapitalgewinne. Zweitens wird hier die Diskussion um diese Steuer anders geführt: Hier geht es darum, ob sich die Kapitalgewinnsteuer angesichts des geringen Ertrags und der hohen administrativen Kosten überhaupt lohnt.

Auch in den anderen Ländern ist die Kapitalgewinnsteuer keineswegs eine Selbstverständlichkeit. In den USA etwa ist diese Steuer seit Jahrzehnten ein politischer Dauerbrenner. Ihr Höchstsatz ist immer wieder geändert worden und liegt zurzeit mit 28 Prozent 14 Prozentpunkte unter dem Höchstsatz der «normalen» Einkommenssteuer. Anders als in der Schweiz spielen bei dieser Auseinandersetzung Fragen der Steuerökonomie kaum eine Rolle. Die rund 43 Milliarden Dollar Einnahmen aus dem Jahr 1995 sind auch für amerikanische Verhältnisse nicht zu vernachlässigen.

Zurzeit stehen in den USA drei Änderungsvorschläge zur Debatte: die völlige Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer, die von Präsident Bill Clinton in die Diskussion gebrachte Reduktion des maximalen Steuersatzes auf 20 Prozent und der etwas komplexere Vorschlag der Republikaner. Diese fordern erstens einen Satz von 19,8 Prozent, und zweitens wollen sie, dass die steuerbaren Kapitalgewinne um die Inflation gekürzt werden.

Die Gegner einer (massiven) Kürzung argumentieren damit, dass die Börse ohnehin überhitzt sei und die Aussicht auf steuerfreie Kapitalgewinne zu einem gefährlichen Boom führen müsse. Nachfrageorientierte Ökonomen wie Robert Kuttner weisen zudem darauf hin, dass die Kapitalgewinnsteuer fast ausschliesslich die reichsten 5 Prozent der Bevölkerung trifft und sich deshalb besonders gut für die Ankurbelung der Nachfrage eignet.

Die Befürworter einer Steuerkürzung sehen es natürlich ganz anders: Sie sagen, dass gegenwärtig 7000 bis 8000 Milliarden Dollar an Wertpapieren wegen der Kapitalgewinnsteuer (bzw. in der Hoffnung auf eine baldige Reduktion) nicht verkauft werden. Wenn dieses Geld endlich entfesselt werde, könnte ein Wachstumsschub ausgelöst werden, der nicht nur eine Million neue Jobs schaffe, sondern dem Fiskus auch 220 Milliarden Dollar Steuereinnahmen bringe.

Angesichts der gegenwärtig günstigen Finanzlage der USA dürfte

der Kampf mit folgendem Kompromiss enden: Die Angebotstheoretiker aus dem republikanischen Lager erhalten eine leichte Senkung der Kapitalgewinnsteuer und gestehen im Gegenzug einen Steuerabzug von 500 Dollar pro Kind zu.

## Kapitalgewinnsteuer weltweit

### Belgien

Kapitalgewinne aus spekulativen Geschäften werden zum Satz von 33 Prozent versteuert. Kapitalgewinne aus dem Verkauf von Beteiligungen an einer belgischen Gesellschaft, die mehr als 25 Prozent betragen, werden zu einem reduzierten Satz besteuert.

### Dänemark

Kurzfristige Kapitalgewinne auf Aktien, die innerhalb von drei Jahren gekauft und verkauft werden, werden zusammen mit dem übrigen Einkommen zum Einkommenssteuertarif besteuert.

### Deutschland

Steuerbar sind nur die spekulativen, kurzfristigen Kapitalgewinne (Besitzesdauer von bis zu sechs Monaten) im Rahmen der allgemeinen Einkommenssteuer. Der Steuer unterliegen ebenfalls Veräusserungen an Unternehmungen (mehr als 25 Prozent).

### Frankreich

Bei Beteiligungen über 25 Prozent werden Kapitalgewinne auf Aktien oder Obligationen zum Satz von 19,9 Prozent versteuert. Gewinne bis zu 100'000 Franc sind steuerfrei.

### Grossbritannien

Gewinne über 5800 Pfund Sterling werden dem übrigen Einkommen zugerechnet und besteuert, Höhe: 25 bis 40 Prozent.

### Irland

Gewinne über 1000 irischen Pfund werden zum Satz von 40 Prozent besteuert. Kapitalgewinne aus Veräusserungen von Aktien einer nicht kotierten Unternehmung werden zum Satz von 27 Prozent besteuert.

### Italien

Kapitalgewinne auf Aktien werden zu 25 Prozent besteuert; Kapitalgewinne auf Beteiligungen von weniger als 2 Prozent sind steuerfrei.

#### **Luxemburg**

Spekulative Kapitalgewinne auf Wertpapieren (Besitzdauer bis zu sechs Monaten) werden zusammen mit dem übrigen Einkommen zum Einkommenssteuersatz besteuert. Zu einem günstigen Satz werden Veräußerungsgewinne aus wesentlichen Beteiligungen (mehr als 25 Prozent) besteuert.

#### **Niederlande**

Nur Veräußerungsgewinne aus wesentlichen Beteiligungen (7 Prozent aller Aktien oder ein Drittel des Aktienkapitals) sind steuerbar; Steuersatz: 20 Prozent.

#### **Norwegen**

Besteuert werden Kapitalgewinne, die innert drei Jahren erzielt werden. Bei Kapitalgewinnen aus der Veräußerung von Aktien norwegischer Unternehmungen gilt ein ermässiger Steuersatz.

#### **Österreich**

Im Rahmen der allgemeinen Einkommenssteuer sind spekulative Kapitalgewinne sowie der Verkauf von Beteiligungen an einer Gesellschaft steuerbar.

#### **Portugal**

Kurzfristige Kapitalgewinne werden getrennt vom übrigen Einkommen zu einem einheitlichen Satz von 10 Prozent besteuert.

#### **Spanien**

Veräußerungsgewinne auf Wertpapieren werden je nach Anzahl Besitzesjahren ermässigt besteuert.

#### **Schweden**

Kapitalgewinne werden im Rahmen der allgemeinen Einkommenssteuer erfasst.

#### **USA**

Die Kapitalgewinne werden dem Einkommen zugerechnet, Steuersatz progressiv zwischen 15 und 28 Prozent.

#### **Japan**

Die Besteuerung liegt zwischen 1 und 26 Prozent des Verkaufserlöses.

Quellen: SP-Pressedienst, Eidgenössische Steuerverwaltung

# Kapitalgewinnsteuer ist politischer Unfug

Unergebige Steuer – Standort Schweiz würde beeinträchtigt – Börse verliert an Attraktivität

Von Peter Morf

Im Jahr 1996 hat der Kanton Graubünden die Kapitalgewinnsteuer auf Privatvermögen als letzter Kanton der Schweiz abgeschafft. Dieses Vorgehen stand im Einklang mit einschlägigen Vorschriften der Gesetze über die direkte Bundessteuer und des Steuerharmonisierungsgesetzes, das bis im Jahr 2001 alle Kantone zur Abschaffung dieser Steuer verpflichtet. Dennoch ist die Kapitalgewinnsteuer in der jüngsten Vergangenheit wieder zum politischen Thema geworden: Zunächst hat der Bundesrat eine Expertenkommission «Steuerlücken» unter der Leitung des Berner Steuerrechtlers Urs Behnisch damit beauftragt, nach Lücken in der bestehenden Ordnung zu fahnden und dabei auch die Kapitalgewinnsteuer für Private zu prüfen. Der Bericht dieser Kommission wird bis Ende April 1998 vorliegen.

Vollends zum Politikum wurde das Thema aufgrund einer Motion des St. Galler SP-Nationalrates Paul Rechsteiner, der die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer verlangt. Eine genauere Betrachtung dieser Steuer zeigt jedoch, dass damit weder der Haushalt saniert noch die Ausfälle aus der absehbaren Abschaffung des Börsenstempels von rund 1,3 Mrd. Fr. kompensiert werden können. Sie brächte in erster Linie eine weitere Verschlechterung des Wirtschaftsstandortes Schweiz. Dennoch hat die SP das Thema zu ihrem ideologischen Steckenpferd gemacht – und die politische Akzeptanz der Kapitalgewinnsteuer wächst: Selbst die FDP hat Diskussionsbereitschaft signalisiert (vgl. Kasten).

## Kein Steuerparadies

Rechsteiner begründet seine Forderung in der Motion erstens damit, dass es stossend sei, dass die Schweiz zu den wenigen

Staaten gehöre, die keine Kapitalgewinnsteuer kennen. Zweitens sei es unhaltbar, dass Arbeitseinkommen voll versteuert werden müssten, Börsengewinne aber steuerfrei blieben.

Es trifft zu, dass die Schweiz als fast einziges Industrieland keine Besteuerung privater Kapitalgewinne kennt. In allen wichtigen Industrieländern werden Kapitalgewinne in der einen oder anderen Form besteuert. Die Schweiz ist aber auch fast das einzige Land, das die ausgeschütteten Unternehmensgewinne nach wie vor doppelt besteuert – direkt im Unternehmen und noch einmal als ausgeschüttete

Dividende. Der Vergleich nur einer einzigen Steuerart greift zu kurz. Die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit richtet sich nach der gesamten Steuerbelastung und vor allem nach deren Entwicklung.

Das Niveau der fiskalischen Belastung liegt in der Schweiz wohl noch leicht unter dem Durchschnitt aller OECD-Länder. Zu Sorge Anlass gibt jedoch die Entwicklung der Belastung in den neunziger Jahren. Kein anderes wichtiges Industrieland hat in den neunziger Jahren ein so ausgeprägtes Wachstum der Fiskalquote aufzuweisen wie die Schweiz (vgl. Grafik). Dieser Prozess wird sich in absehbarer Zeit noch akzentuieren.

Von 1990 bis 1995 wuchs die Quote (Fiskaleinnahmen inklusive Sozialversicherungsbeiträge gemessen am Bruttoinlandprodukt) hierzulande um 7,6% auf 33,9%. Im Durchschnitt aller OECD-Staaten legte die Fiskalquote in der betrachteten Zeitspanne nur 3,3% zu. Höhere Zuwachsraten als die Schweiz wiesen lediglich Korea, die Türkei, Portugal und Griechenland auf. Dafür sank die Belastung in Schweden um 10,6%, in Grossbritannien um 3% und in den Niederlanden um 1,4%! Die Schweiz ist damit, trotz der Absenz der Kapitalgewinnsteuer, längst kein Steuerparadies mehr. Das «internationale» Argument der Motion Rechsteiner entpuppt sich als nicht stichhaltig.

## Schwer erfassbar

Das Argument der Steuerfreiheit der Börsengewinne mag auf den ersten Blick einleuchten. Die Erträge aus einer Kapitalgewinnsteuer sind jedoch durchwegs sehr gering. Das hängt zunächst damit zusammen, dass für eine Kapitalgewinn-

steuer nur realisierte Börsengewinne in Betracht fallen. Die in den Medien und von linker Seite immer wieder zitierten grossen Gewinne sind sehr häufig jedoch reine Buchgewinne. Ein weiterer Grund für die mangelnde Ergiebigkeit dieser Steuer besteht darin, dass Kapitalverluste konsequenterweise verrechnet werden müssen. Das kann, je nach Börsengang, sogar dazu führen, dass der Ertrag aus der Steuer negativ wird!

Schliesslich ist die Steuer erhebungstechnisch sehr aufwendig und teuer. Aufgrund der heutigen Steuererklärungen, die auf einen Stichtag abstellen, sind beispielsweise Gewinne, die zwischen den Stichtagen realisiert werden, nicht erfassbar. Der grosse Aufwand für die Erhebung und Kontrolle der Kapitalgewinnsteuer schmälert deren Nettoertrag weiter.

In der Botschaft der Regierung des Kantons Graubünden an den Grossen Rat zur Aufhebung der Kapitalgewinnsteuer wird festgehalten: «Die Besteuerung der privaten Kapitalgewinne führt zu erheblichen Veranlagungsschwierigkeiten und kann schwerlich umfassend durchgesetzt werden, ohne einen nicht mehr kostendeckenden Verwaltungsaufwand in Kauf zu nehmen.» Der Steuerausfall aufgrund der Aufhebung wurde in der Botschaft auf lediglich 900 000 Fr. beziffert. Das entspricht rund 0,3% des Steuerertrags der natürlichen Personen des Jahres 1994 von 320 Mio. Fr. Die Kapitalgewinnsteuer verletzt den allgemein anerkannten steuerpolitischen Grundsatz, wonach eine Steuer ergiebig und erhebungstechnisch einfach sein muss.

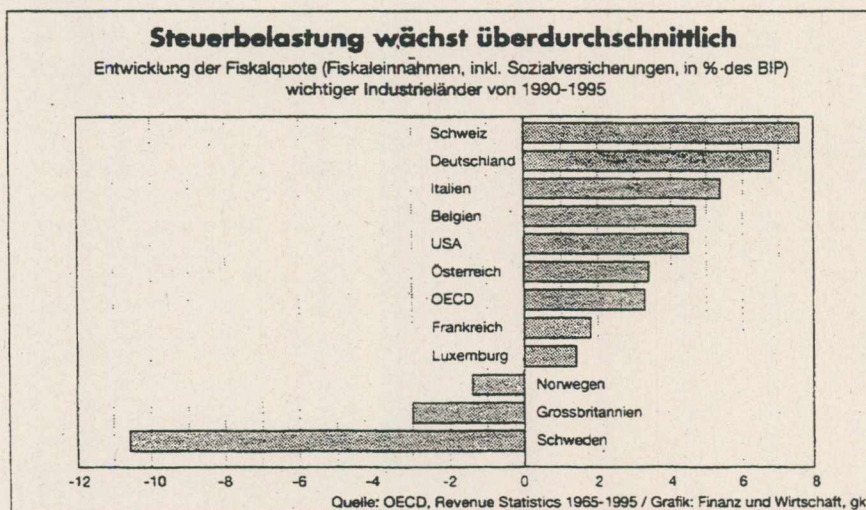
Neben diesen steuertechnischen Gründen sprechen auch politische Argumente gegen eine Kapitalgewinnsteuer. Mit der Besteuerung derartiger Gewinne wird für das Steuersubstrat ein Anreiz geschaffen, abzuwandern. Grosse Kapitalien sind sehr mobil und werden sich rasch günstigere Anlageplätze suchen. Damit würde die Schweiz ihre Standortqualität ohne Not weiter verschlechtern.

## Abwanderung

Dass diese Argumentation nicht aus der Luft gegriffen ist, belegt erneut die Bündner Regierung: Die Abschaffung der Kapitalgewinnsteuer wurde, neben dem Hinweis auf die Bundesgesetzgebung, vor allem mit einem Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Kantonen begründet. Vermögende Steuerpflichtige würden davon abgehalten, im Kanton Wohnsitz zu nehmen.

Neben diesem Standortaspekt gilt es auch zu beachten, dass das Aktiensparen für Kleinanleger, die ihren steuerlichen Wohnsitz nicht so einfach verlegen können, unattraktiv wird. Insgesamt würde eine Kapitalgewinnsteuer dem Börsen- und Finanzplatz Schweiz erheblichen Schaden zufügen und über das verkleinerte Anlagevolumen auch Arbeitsplätze in Banken und Börse gefährden.

Die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer könnte in der ohnehin strapazierten Steuerlandschaft Schweiz leicht fatale Folgen zeitigen: Mit enormem administrativem Aufwand wird eine Steuer eingeführt, die die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz weiter beeinträchtigt, Steuersubstrat zum Abwandern veranlasst, der Börse schadet und das private Sparen bestraft. Unter dem Strich besteht die Gefahr, dass Arbeitsplätze verlorengehen und dem Staat keine nennenswerten Mehreinnahmen bleiben. Die Schweiz kann sich die Kapitalgewinnsteuer nicht leisten.





FDP-Präsident Steinegger

## «Flankierende Massnahme»

Die Bemerkung des FDP-Präsidenten Franz Steinegger, dass über eine Kapitalgewinnsteuer zu diskutieren sei, hat unlängst vielerorts Überraschung ausgelöst. Gegenüber der «Finanz und Wirtschaft» hielt Steinegger fest, diese Steuer sei nur im Zusammenhang mit der absehbaren Abschaffung des Börsenumsatzstempels ein Thema. Die zu erwartenden Steuerausfälle in der Grössenordnung von 1,3 Mrd. Fr. müssten kompensiert werden, sollen die Bemühungen um einen ausgeglichenen Bundeshaushalt glaubwürdig bleiben. Als zentrale Kompensationsmassnahme sieht er die Mehrwertsteuer und als flankierende, vor allem politisch motivierte Massnahme eben allenfalls eine Kapitalgewinnsteuer. Eine Kompensation alleine über die Mehrwertsteuer hält er kaum für mehrheitsfähig.

Steinegger ist sich bewusst, dass die Frage nach einer Beeinträchtigung des Wirtschaftsstandortes Schweiz durch eine solche Steuer gestellt werden kann. Er stellt diesem

Faktum jedoch die Haushaltsanierung gegenüber, die nicht bedroht werden dürfe. Steinegger hält immerhin fest, dass jede Alternative willkommen sei, sofern sie politisch durchsetzbar wäre. Bisher sei allerdings noch keine präsentiert worden. Von einer auch schon in die Diskussion eingebrachten Bundeserbschaftssteuer hält er zumindest vorderhand nicht viel. Darüber könne erst diskutiert werden, wenn die kantonalen Erbschaftssteuern abgeschafft worden seien. So lange könne man mit der Kompensation jedoch nicht zuwarten.

Wenig Verständnis bringt Steinegger dem Vorwurf entgegen, mit seiner Diskussionsbereitschaft erneute Konzession an die SP und die Gewerkschaften gemacht zu haben. Zunächst gehe es darum, sich auf die sich abzeichnende Diskussion vorzubereiten. Im weiteren böten die FDP und die anderen bürgerlichen Parteien eine grössere Angriffsfläche, wenn sie die Ausfälle gar nicht kompensieren wollten. In diesem Fall würde man sich mit Sicherheit den Vorwurf einhandeln, die Haushaltssanierung zu hintertreiben.

Weniger einleuchtend ist hingegen die Behauptung Steineggers, man habe das Thema frühzeitig besetzt und es sich nicht diktieren lassen. Die Forderung nach einer Kapitalgewinnsteuer stammt von der SP, die FDP hat auch hier reagiert und nicht agiert.

PM

# *Le fisc, un épouvantail pour la place financière suisse?*

MEHMET GULTAS\*

Il n'est pas encore né, mais on l'appelle déjà l'impôt Ebner. Plus qu'un véritable projet, la taxation des gains en capitaux privés apparaît plutôt comme une menace que le chef du Département des finances Kaspar Villiger profère à l'intention du puissant lobby financier qui milite pour la suppression des droits de timbre sur les négociations de titres. Le message de Berne est clair: nous ne pouvons pas nous offrir le luxe d'un manque à gagner fiscal d'un milliard de francs (voir graphique en page 46). Si les timbres fédéraux sont supprimés, il faudra trouver une compensation: imposer les plus-values réalisées par les personnes physiques lors de la vente de titres mobiliers!

Chantage ou pas, la question est à l'étude dans une commission mandatée par le Conseil fédéral. Chargée de déceler les lacunes du système fiscal suisse, un groupe d'experts, présidé par Urs Benisch, doit rendre son rapport en avril prochain. Outre Berne, le Parti socialiste suisse et les organisations syndicales planchent également sur la question, envisageant le lancement d'une initiative populaire fédérale.

Si ces divers travaux n'en sont qu'à leur phase exploratoire, les milieux économiques et financiers aiguissent déjà leurs armes. L'Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort) ainsi que l'Association suisse des banquiers (ASB) étudient d'autres formes de compensation pour suppléer au manque à gagner fiscal créé par la suppression des droits de timbre. Un relèvement de 0,5 point du taux de la taxe sur la valeur

ajoutée a notamment les faveurs du Vorort.

Le débat sur le bien-fondé d'un tel mode de compensation importe peu si l'on considère l'imposition des gains en capitaux privés sous l'angle de la compétitivité de la place financière helvétique. Dans cette perspective, seule une question mérite examen: un des rares pays industrialisés à ne pas connaître l'imposition des

personne physique, résidant en Suisse, qui transférerait ses fonds à l'étranger ne serait pas exonérée, dès lors, d'un prélèvement sur les gains en capitaux.

Certes, une partie des étrangers sans activité lucrative (retraités, sportifs, artistes, etc.) pourraient renoncer à s'installer en Suisse. Mais ce risque est difficile à évaluer et ne permet pas d'affirmer que les banques et les sociétés de gestion de fortune perdraient une part importante de leur clientèle. Il faudrait connaître le taux auquel seraient imposés les gains, quels types de plus-values seraient taxés (court terme ou long terme) et quels genres de placements (spéculatifs ou non) privilégient généralement cette catégorie de clients.

Le même argument vaut pour les contribuables résidant en Suisse qui pourraient décider d'élire domicile sous des cieux plus cléments. Outre le fait que le degré de mobilité géographique des personnes physiques n'est pas comparable à celui des capitaux, la plupart des pays industrialisés connaissent une imposition des plus-values privées, que ce soit sous forme d'une taxe spécifique ou au titre de l'impôt sur le revenu (voir encadré).

Certes, le contribuable excédé pourrait trouver refuge aux îles Cayman ou à Monaco. «Ce risque n'est pas à prendre à la légère», estime Maurice Dormond, directeur-adjoint chez Atag Ernst & Young à Lausanne. Dernière goutte faisant déborder le vase, l'imposition des gains en capitaux pourrait convaincre certains contribuables, jusqu'alors hésitants, à franchir le pas de l'exode. Prédire,

---

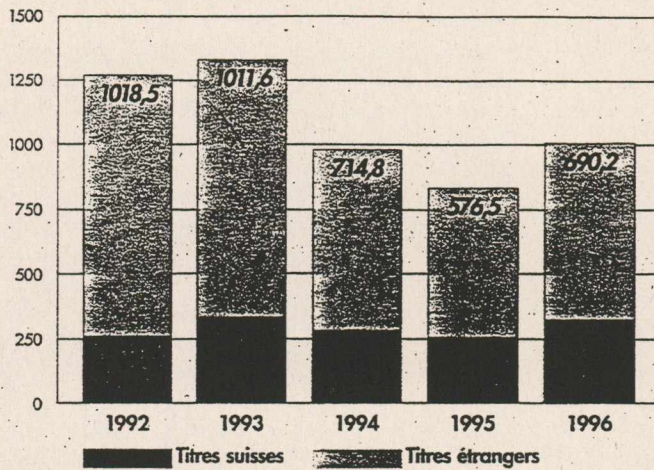
*Taxer l'épargne  
se heurte à l'argument  
du risque de fuite  
des contribuables  
ou des capitaux.  
L'imposition  
des plus-values privées,  
sur laquelle planche  
le Conseil fédéral,  
n'y échappe pas.*

---

plus-values boursières privées, la Suisse, risque-t-il, en abandonnant cet avantage fiscal, de porter un coup sévère à la compétitivité de sa place financière?

Comme le relève Bernard Bonvin, associé de Probus Compagnie SA à Genève, une imposition des plus-values privées ne susciterait pas nécessairement une fuite des capitaux dans la mesure où le critère d'imposition est le domicile. Une

## Droits de timbre sur les négociations de titres (produit brut en millions de francs)



cependant, que les clients privés quitteraient en masse la Suisse serait aller vite en besogne.

D'autant que la jurisprudence en Suisse a déjà atténué le principe de l'exonération des gains en capitaux privés, rappelle Raymond Bech, directeur du département fiscalité pour la Suisse romande chez Atag Ernst & Young. Elle a élargi la notion de plus-values générées par une activité dite professionnelle, considérées comme un revenu et par conséquent imposables, au détriment de celles obtenues par une gestion purement privée, lesquelles échappent à l'imposition. Une distinction qui n'est pas nécessairement liée à la profession du particulier qui gère sa fortune.

Transposant les règles jurisprudentielles appliquées aux plus-values immobilières privées, qui ne sont pas imposées en principe au niveau fédéral, le Tribunal fédéral (TF) a en effet défini une série de critères qui permettent de qualifier une gestion de lucrative et d'imposer par conséquent les gains en capitaux privés réalisés lors d'une vente de valeurs mobilières.

Selon le TF, l'utilisation de connaissances professionnelles spécialisées, le financement par des fonds tiers, la fréquence des transactions et l'enver-

gure des opérations, la courte durée de la possession des actifs, le réinvestissement immédiat des gains en capitaux réalisés, la façon systématique et professionnelle de procéder, et l'intention manifeste de réaliser un gain en capital sont autant d'indices d'une activité lucrative.

Autant dire que «le système helvétique ne permet pas toujours au contribuable de prévoir avec certitude le sort fiscal réservé à ses investissements», observe Bernard Bonvin. En ce sens, une réforme clarifiant les règles d'imposition des gains en capitaux privés ne pourrait qu'améliorer la sécurité fiscale des investisseurs.

### ◆ Faible rendement fiscal: un argument discutable

Autre risque invoqué: l'évasion fiscale. Soucieux de soustraire leurs gains en capitaux à l'impôt, les personnes privées résidant en Suisse pourraient être attirées par les placements off-shore et ne pas déclarer les plus-values réalisées. Autant de revenus qui échapperaient non seulement au fisc mais aussi à la place financière helvétique.

Si les partisans de l'imposition des gains en capitaux privés reconnaissent que les difficultés de perception et de contrôle d'une taxe sur les plus-values peuvent constituer un obs-

tacle important, ils ne les considèrent pas comme un motif suffisant d'exonération. «L'expérience montre qu'un tel obstacle n'est pas insurmontable», souligne Jacques-André Reymond, professeur de droit fiscal international et comparé à l'Université de Genève.

Sans doute. Mais les surmonter serait coûteux, répond Michel Dérobert, secrétaire général de l'Association des banquiers privés suisses. Cela exigera plus de contrôle de la part de l'administration fiscale. De sorte que le rendement de l'impôt sur les gains en capitaux serait faible. D'autant plus faible que, si les moins-values peuvent être déduites, les gains des uns seraient partiellement, totalement ou plus que compensés par les pertes des autres contribuables.

Auteur d'une étude rédigée à l'intention de l'Union syndicale suisse et intitulée *Impôt sur les gains en capitaux: réflexions exploratoires pour une initiative populaire fédérale*, le conseiller national socialiste Rudolf Strahm réfute l'argument du faible rendement fiscal d'une taxe sur les plus-values. Se basant sur des «hypothèses prudentes» relatives à la propriété privée d'actions (50% nationales/50% étrangères et 50% privées/50% institutionnelles et d'entreprises), il estime qu'avec un taux de 15%, «la Confédération aurait pu encaisser de 1990 à 1996 un rendement cumulé provenant de l'impôt sur les gains en capitaux estimé à 20 milliards de francs». Pour ce qui est des années à venir, en supposant une croissance annuelle moyenne de 7,5% de la valeur boursière, le conseiller national bernois évalue le rendement fiscal d'un impôt de 15% sur les plus-values privées à 1-1,5 milliard de francs en moyenne.

«Ainsi, même avec des hypothèses très prudentes concernant l'évolution future, l'impôt sur les gains en capitaux se révèle très productif», plaide-t-il. Et d'ajouter: «Ces rendements élevés sont en contradiction avec les allégations faites dans les années 70 selon lesquelles la relation entre les frais de perception et le rendement serait médiocre et non productive.»

Aussi discutable que puisse paraître un tel calcul, qui se base sur la capitalisation boursière et non sur les gains en capitaux réalisés, et qui, de surcroît, ne tient pas compte des pertes qui pourraient être déductibles ou du risque de fuite des contribuables, force est d'admettre que l'argument du faible rendement fiscal d'un impôt sur les plus-values ne repose pas davantage sur des estimations sérieuses.

«Cela est difficile à quantifier et semble à ce stade reposer plus sur un a priori dogmatique que sur des calculs fiables», confirme Bernard Bonvin.

Au-delà des querelles de chiffres, la question de la rentabilité fiscale, en soi, n'est pas pertinente dans la discussion sur les éventuels effets pénalisants pour la place financière helvétique d'un impôt sur les gains en capitaux. Jacques-André Reymond trouve même «choquant et contraire aux principes d'égalité et de justice fiscales que l'Etat renonce à prélever un impôt, sous le prétexte que les gains de certains contribuables sont compensés par les pertes encourues par d'autres».

#### Engager le débat de fond

Dernier argument invoqué contre la taxation des gains en capitaux privés: le volume boursier pourrait en pâtir. Sachant qu'il vaut mieux, pour des raisons fiscales, ne pas procéder à des transactions fréquentes, les détenteurs de valeurs mobilières pourraient conserver leurs titres plus longtemps («locked-in effect»), réduisant ainsi le degré de liquidité de la place boursière helvétique. Ce qui pourrait avoir des conséquences fâcheuses pour l'activité de gestion de fortune en Suisse.

Mais là encore, comme pour tous les autres risques précités, cela dépendra du type d'imposition auquel seront soumis les gains en capitaux. La mobilité des investissements serait moins entravée si les plus-values étaient frappées d'une taxe forfaitaire modérée que si elles étaient imposées à titre de revenu, et donc soumises à l'impôt progressif ordinaire.

De même, certains Etats, comme l'Allemagne, se limitent à n'imposer que les plus-values à court terme, à savoir celles réalisées dans les six mois qui suivent l'acquisition d'un titre. L'effet d'une telle imposition sur la liquidité boursière est certainement plus faible que lorsque tous les gains en capitaux privés, à court comme à long terme, sont taxés.

Ces considérations soulèvent la question de savoir quel type d'imposition serait approprié pour la Suisse? Faut-il soumettre les plus-values à l'impôt sur le revenu ou introduire une taxe spécifique forfaitaire et à quel taux? Doit-on pouvoir déduire les pertes en capitaux? Serait-il préférable d'exonérer les gains réalisés à long terme? Faut-il indexer les gains et pertes à l'inflation? Comme le reconnaît Michel Dérobert, ce sont les réponses à ces interrogations qui permettront, en définitive, d'appréhender l'impact négatif que pourrait avoir l'imposition des gains en capitaux sur la place financière helvétique.

Agiter le spectre de la fuite des contribuables, de l'évasion fiscale, de la perte de volume boursier, ou prétendre que le rendement fiscal d'une taxe sur les plus-values privées serait faible, ne suffira pas à convaincre l'opinion publique de

renoncer à introduire l'imposition des gains en capitaux qui, rappelons-le, existe sous une forme ou sous une autre dans la plupart des pays industrialisés.

Dans ces conditions, plutôt que de soutenir le maintien de l'exonération des gains privés - difficile à défendre, non seulement politiquement au moment où la Bourse suisse se porte à merveille dans un contexte social difficile, mais aussi au niveau du principe -, les milieux bancaires ne devraient-ils pas plutôt participer au débat de fond? Quelle forme d'imposition, avec quels correctifs, faut-il concevoir pour que la Suisse puisse préserver la compétitivité de sa place financière?

«Ce serait sans doute un bon calcul stratégique», admet Michel Dérobert. Et le secrétaire général de l'Association des banquiers privés suisses de reconnaître qu'en l'absence d'un projet concret, les banques ne font pas preuve de la même détermination au combat que lorsqu'il s'agit de militer pour la suppression d'un droit de timbre particulièrement pénalisant pour la place financière suisse. ◆

\*Mehmet Gultas est membre de la rédaction économique du Journal de Genève et Gazette de Lausanne.

### Imposition des gains en capitaux privés: la situation à l'étranger

La Suisse est, avec la Grèce, le seul pays européen membre de l'OCDE à renoncer à toute forme d'imposition des gains en capitaux réalisés sur la fortune mobilière privée. Dans les autres Etats européens aucune tendance générale ne se dégage. Environ la moitié d'entre eux imposent les gains en capitaux privés, soit au moyen d'un impôt spécial soit au titre de l'impôt ordinaire sur le revenu. C'est le cas de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Irlande, de l'Italie, de la Norvège, du Portugal, de la Suède et de l'Espagne.

Les autres Etats, pour leur part, pratiquent l'imposition des gains en capitaux réalisés sur des participations importantes (par exemple, à partir d'au moins 20% du capital ou des droits de vote) et/ou l'imposition des plus-values réalisées à court terme (par exemple, dans les six mois suivant l'acquisition d'un titre). Il s'agit de la Belgique, du Danemark, de l'Allemagne, du Luxembourg, des Pays-Bas et de l'Autriche. Enfin, s'agissant des Etats-Unis, il n'existe pas d'impôt spécifique sur les plus-values privées. Mais celles-ci sont traitées au niveau fédéral comme un revenu ordinaire et taxées à un taux maximal de 28%. M.G.

*Premiers chiffres expliqués par le Conseil fédéral*

# Impôt sur les gains en capitaux de 400 millions en Suisse?

**Le gouvernement, que l'on sent prêt à céder à la pression populaire, donne de premiers chiffres. Les milieux financiers émettent de sérieux doutes.**

*François Tissot-Daguette*

Le Conseil fédéral, répondant à une question d'un parlementaire, a dévoilé hier ses estimations pour le rendement d'un impôt sur les gains en capitaux en Suisse. Il estime celui-ci de 100 à 400 millions par an. La fourchette est extrêmement large mais permet d'ores et déjà de démentir très clairement les espoirs de certains d'obtenir des milliards par le biais de ce nouvel impôt. L'intérêt de la réponse réside aussi dans les hypothèses sur lesquelles le gouvernement fonde sa position. Pour les collectivités publiques, le bénéfice sera encore réduit de coûts de prélèvement que le Conseil fédéral reconnaît très élevé.

## **LA FOURCHETTE LA PLUS BASSE...**

Pour obtenir la fourchette de 100 à 400 millions, le Conseil fédéral se base sur plusieurs méthodes de calcul.

La limite inférieure de 100 millions est obtenue par une extrapolation du produit de l'impôt sur les gains en capital prélevé précédemment dans certains cantons. Le rendement de l'impôt ne s'élèverait dans ce cas qu'à 100 millions, 200 millions de francs au plus.

Le deuxième procédé utilisé par le Conseil fédéral consiste dans des

comparaisons effectuées avec les rendements obtenus à l'étranger par un tel impôt.

Si, en Suisse, l'impôt représentait le même potentiel qu'en Grande-Bretagne ou en France, à savoir 0,4% des recettes fiscales, la Confédération pourrait compter sur des recettes « annuelles », précise le gouvernement, d'environ 300 millions de francs. Il convient de relever à ce propos que le système de prélèvement peut influencer très fortement le produit de l'impôt puisque la France connaît un taux de l'impôt de 20% alors que celui-ci peut atteindre 40% en Grande-Bretagne, pour un rendement similaire!

## **...ET LA PLUS HAUTE**

Le rendement maximal est fondé sur une comparaison menée avec les Etats-Unis. Dans ce pays, la part de l'impôt sur les gains en capitaux des personnes physiques représente 2,8% des recettes fiscales. La comparaison ne peut être réalisée telle qu'elle, puisque cette part comprend un impôt sur les gains immobiliers dont le rendement n'est pas précisé dans les statistiques. Pour éliminer cet élément indésirable, le gouvernement part de l'hypothèse selon laquelle la part de l'impôt sur les gains immobiliers est similaire en Suisse et aux Etats-Unis. Cet impôt, en Suisse, représentant environ 1,5% du total des recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes, le rendement de l'impôt sur les gains en capitaux atteindrait, tou-

jours selon le gouvernement, à un peu plus d'un pour-cent.

Comme l'auteur de la question, le socialiste Armin Jans (ZG), partait de l'hypothèse d'un impôt de 20% comprenant une exonération de 10.000 francs par an, le gouvernement se base sur un taux d'imposition moyen de 15% pour obtenir finalement un rendement potentiel d'environ 400 millions de francs suisses par an.

Ces montants sont calculés sur le seul capital privé.

## **DE GROS PROBLEMES**

Les chiffres, qui doivent être maniés avec précaution, sont donc, quoi qu'il en soit, très loin des deux milliards avancés par certains politiciens qui voient dans le nouvel impôt la solution aux problèmes financiers de la Confédération. Cela est d'autant plus vrai qu'une partie du rendement de l'impôt devrait revenir aux cantons pour le travail de taxation.

Or, avoue le gouvernement qui ne peut cependant avancer de chiffre, le prélèvement de l'impôt est extrêmement coûteux. Les cantons qui ont autrefois eu recours à cet impôt ont déclaré y avoir renoncé en partie précisément parce que les frais administratifs se révélaient trop élevés par rapport au rendement. Pour le gouvernement, il est en tout cas certain que l'aménagement concret de l'impôt sur les gains en capital exercerait une forte influence sur le coût de son prélèvement.

Le gouvernement se pose ainsi la question de savoir si l'inflation doit

être réduite du gain soumis à l'impôt, si les frais d'acquisition doivent être indexés ou s'il doit être tenu compte de la durée de la propriété, s'il faudrait prévoir un report des pertes et se poser encore la question du moment où une perte doit être considérée comme définitive.

#### **CONDITION INDISPENSABLE**

La création du nouvel impôt pourrait enfin se révéler plus compliquée que prévu. Le taux nécessaire pour arriver à ces rendements s'élèverait à 20%. Or le taux maximal fixé dans la constitution pour l'impôt fédéral direct sur les personnes physiques est de 11,5%. L'introduction d'un impôt sur les gains en capital au taux de 20% nécessiterait donc une modification de la constitution fédérale, ce qui augmenterait considérablement le délai courant avant son entrée en vigueur et impliquerait un scrutin exigeant la double approbation du peuple et des cantons. En cas de taux inférieur à 11,5%, une modification de la loi sur l'impôt fédéral direct serait suffisante mais les rendements seraient pratiquement diminués par deux, dans une fourchette comprise

entre 50 et 200 millions de francs par an.

#### **LES INTENTIONS DU CONSEIL FEDERAL**

Le gouvernement, dans sa réponse, ne consacre que deux phrases à la volatilité de l'impôt, admettant que son estimation exige que «la Bourse se porte bien». Le Conseil fédéral ne donne par contre aucun indice permettant de connaître sa position sur l'éventualité d'une introduction d'un impôt sur les gains en capital. On sait toutefois qu'un groupe de travail doit présenter un rapport, le printemps prochain, sur la possibilité de remplacer le droit de timbre sur les transactions boursières par un impôt sur les gains en capital. On sait aussi que le chef des finances fédérales, Kaspar Villiger, entend compenser toute diminution de revenus par d'autres recettes et que, s'il doute personnellement de l'efficacité économique de cet impôt, déclare cependant déjà que ce dernier pourrait être politiquement et psychologiquement opportun, comme s'il s'était déjà résigné à consentir à son introduction.

## **«C'est se tirer une balle dans le pied»**

**Les financiers s'inquiètent. Ils doutent du rendement d'un impôt qui pourrait par contre menacer l'avenir de la place financière suisse.**

Bien sûr, tout nouvel impôt n'est pas bienvenu, explique Michel Wyler, membre du conseil de fondation de Place financière Genève, mais les réticences des milieux financiers à l'impôt sur les gains en capitaux vont bien au-delà d'une simple réaction épidermique.

#### **A LA LIMITE DE LA RENTABILITE**

Même s'il comprend la tentation de Berne de vouloir compenser la perte du droit de timbre sur les

transactions boursières, réclamée depuis longtemps par les milieux concernés, Michel Wyler relève que le droit de timbre disparaîtrait quoi qu'il en soit de lui-même, même sans abrogation, vu la nouvelle législation sur les Bourses. De plus, Michel Wyler s'inquiète d'un impôt qui, selon les cas, se situerait "à la limite de la rentabilité", rapporterait peu à l'Etat et, par contre, diminuerait immédiatement l'attractivité de la place financière helvétique. "Nous avons le chic pour nous tirer une balle dans le pied", explique Michel Wyler, "alors même que la concurrence entre les places financières devient de plus en plus forte". Michel Wyler s'inquiète aussi du recours à un impôt extrêmement volatil.

## **Le miroir aux alouettes**

*François Tissot-Daguette*

L'impôt sur les gains en capital devait être une panacée. Rapporter des milliards, résoudre le problème des finances fédérales. Cela est absolument erroné. Le nouvel impôt ne rapporterait au mieux que quelques centaines de millions. Quatre cent au maximum et à condition que le peuple et les cantons lui soient favorables, puisqu'il faudrait dans ce cas une révision constitutionnelle. Sinon, les collectivités publiques devraient se contenter de la moitié. L'impôt sur les gains en capital? C'est le nouveau miroir aux alouettes. Et c'est naturellement sans tenir compte de la volatilité d'un impôt par ailleurs tendanciellement surcyclique. Un danger pour les finances des collectivités publiques qui ont déjà commis la même erreur avec les taxes immobilières. Elles qui investissent dans des plans à long terme puis se retrouvent devant des charges financières insurmontables dès que la conjoncture tiédit, se recroquevillent alors qu'elles devraient pouvoir faire le contraire. Est-il raisonnable d'introduire cet impôt dont le coût de prélèvement se révèle si élevé que les cantons le connaissant l'ont aboli récemment? La leçon, les autorités politiques ne semblent cependant pas l'avoir

apprise. Or l'impôt sur les gains en capital est d'autant plus dangereux que, pour un rendement fiscal et financier restreint, il éliminerait un avantage comparatif important d'une place financière helvétique confrontée à une concurrence internationale toujours plus féroce. Alors, pourquoi l'introduire? Pour des raisons psychologiques, comme le disait récemment le chef des finances fédérales, Kaspar Villiger? Mais qui, alors, osera dire le prix à payer pour cet impôt dont on dit déjà qu'il est facile à éluder? Des places de travail en moins, des capitaux en moins qui pourraient conduire à la fin des taux d'intérêt bas et, partant, à l'abandon de l'un des principaux avantages comparatifs de la place économique suisse? Il ne faut pas se bercer d'illusions; il n'y aurait pas que la finance de touchée. Le problème des finances fédérales ne consiste-t-il pas d'ailleurs essentiellement en une question de dépenses? Les économies réalisées sur le dernier programme d'économies ne sont-elles pas allées pour les deux tiers dans des dépenses nouvelles? Le classement de la capacité financière des cantons, publié hier précisément, devrait inciter à la réflexion: la vraie richesse, celle dont chacun peut profiter, vient d'une activité économique prospère. Et celle-ci est souvent inversement proportionnelle aux taux d'imposition.

# Macht eine Kapitalgewinnsteuer auf privaten Gewinnen Sinn?

Von Rudolf Sigg und Stephan Pfenninger  
Tax Partner AG, Zürich

IN DEN VERGANGENEN Jahren haben wir an dieser Stelle mehrfach über Neuerungen in der Besteuerung von Anlageinstrumenten berichtet. Die Fragen sind komplex. Meistens geht es um die Abgrenzung zwischen steuerbarem Vermögensertrag und steuerfreiem Kapitalgewinn. So letztlich auch hier: Die Kapitalanleger hören immer mehr Stimmen, die nach der Einführung einer Kapitalgewinnsteuer rufen. Immer mehr Parlamentarier identifizieren sich mit der Einführung einer Kapitalgewinnsteuer als Finanzquelle für die Bundeskasse. An sich gibt es gute Gründe, alle Kapitalgewinne im Privatvermögen zu besteuern. Jeder Kapitalgewinn schafft wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, welche steuerlich grundsätzlich abgeschöpft werden kann. Es ist aus dieser Optik nicht einsehbar, weshalb Grundstückgewinne des Privatvermögens besteuert werden, während die Gewinne auf Wertschriften, auf einer Briefmarkensammlung oder einem Rennpferd steuerfrei bleiben.

Die allgemeine Kapitalgewinnsteuer haben jedoch alle Kantone im Verlaufe der letzten 20 Jahre abgeschafft. In allen Kantonen erwies sich die Steuer als ungenügend durchsetzbar. Die steuerbaren Vorgänge konnten nur schwer erfasst werden, und der Steuerertrag stand in einem krassen Missverhältnis zum Veranlagungsaufwand. So verdrängte die Veranlagungsökonomie das Bedürfnis nach einer steuerlichen Gleichbehandlung aller Kapitalgewinne. Das Steuersystem orientierte sich nicht mehr am politischen Besteuerungszwang, sondern an der technischen Machbarkeit der Besteuerung.

Eine Zwischenlösung sahen manche Kantone in der Einführung einer Beteiligungsgewinnsteuer (zum Beispiel St. Gal-

len, Wallis und Tessin). Die Beteiligungsgewinnsteuer war auch in den Steuerharmonisierungsvorlagen enthalten. Sie sollte die Kapitalgewinne des Privatvermögens erfassen, welche auf massgeblichen Beteiligungen (Quote von 20%) erzielt

che, dass der wesentlich Beteiligte im Gegensatz zum normalen Kapitalanleger massgebenden Einfluss auf den Geschäftsgang der Unternehmung ausüben könne. Insofern sei der an einer Kapitalunternehmung massgeblich Beteiligte wirtschaftlich dem Teilhaber an einer Personengesellschaft, z. B. einer Kollektivgesellschaft, gleichzustellen. Der Personengesellschafter könne seine Beteiligung ebenfalls nicht steuerfrei veräussern.

Eine solche Betrachtungsweise stösst auf wenig Verständnis. So würde die Beteiligungsgewinnsteuer der ohnehin schon gewichtigen Steuererbürde der Unternehmeraktionäre aufgeladen. Der vom Bundesrat gezogene Vergleich zum Personenunternehmer ist nicht stichhaltig. Der Personenunternehmer ist im Gegensatz zum Unternehmeraktionär keiner steuerlichen Doppelbelastung unterworfen (Besteuerung der Unternehmensgewinne auf Gesellschafts- und Aktionärssebene).

Die Beteiligungsgewinnsteuer ist auch insofern stossend, als die häufig bedeutenden Kapitalgewinne auf kleinen Beteiligungen an Grossunternehmen von der Beteiligungsgewinnsteuer unerfasst bleiben, während die Veräusserung von massgeblichen Beteiligungen an Kleinunternehmen die Steuer auslösen würde. Diese Ungleichbehandlung verschiedener Aktionärsklassen ist unhaltbar. Gerade Nachfolgeplanungen bei Familienunternehmen würden durch eine solche Besteuerung erheblich erschwert. Immerhin bleibt die Veräusserung von massgeblichen Beteiligungen bereits heute nicht immer steuerfrei. Wird grundsätzlich steuerbares Ausschüttungssubstrat in einen steuerfreien Kapitalgewinn umgewandelt, haben die Steuerbehörden ein

## Der Fiskus kann beim Anleger nur noch wenig holen

- Gewinne von ausländischen Anlegern und Pensionskassen können nicht besteuert werden.
- Professionelle Wertschriftengewinne von Privaten sind schon heute steuerbar (gewerbsmässiger Wertschriftenhandel).
- Private Kapitalgewinne auf massgeblichen Beteiligungen werden in krassen Fällen unter Umständen bereits erfasst.
- Grundstückgewinne und geschäftliche Kapitalgewinne sind steuerbar.

werden. Mit längerer Besitzesdauer wäre eine Steuerermässigung von bis maximal 60% der Basissteuer gewährt worden. Diese Regelung sollte sowohl in den Kantonen als auch für die direkte Bundessteuer eingeführt werden.

Der Veranlagungsaufwand einer solchen Beteiligungsgewinnsteuer lässt sich eher in Grenzen halten als derjenige einer allgemeinen Kapitalgewinnsteuer, da den Steuerbehörden massgebliche Beteiligungen des Steuerpflichtigen an Kapitalunternehmen, u. a. wegen des meist langfristigen Engagements, besser bekannt sind. Ausserdem ist das aus solchen Beteiligungsgewinnen gezogene Steuersubstrat regelmässig erheblich. Wie kann eine solche Beteiligungsgewinnsteuer aber mit Blick auf die Steuerfreiheit anderer Kapitalgewinne des Privatvermögens gerechtfertigt werden? Der Bundesrat stützte die Rechtfertigung der einseitigen Besteuerung von Beteiligungsgewinnen in der Harmonisierungsvorlage auf die Tatsa-



breites – nicht immer aber unproblematisches – Instrumentarium, um solche Kapitalgewinne zu steuerbarem Vermögensertrag zu klassifizieren.

Am Konzept der Beteiligungsgewinnsteuer wurde heftige Kritik geübt. Sie ist deshalb aus dem Entwurf zum Steuerharmonisierungsgesetz und dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer gestrichen worden. Ausserdem haben alle Kantone, welche eine Beteiligungsgewinnsteuer eingeführt hatten, diese zwischenzeitlich wieder abgeschafft. Im benachbarten Ausland ist die Kapitalgewinnsteuer auf privaten Wertschriftengewinnen indes häufig anzutreffen. In Deutschland und Luxemburg z. B. bilden die Kapitalgewinne auf Beteiligungen von mehr als 25% steuerbares Einkommen, während Gewinne auf kleineren Beteiligungen (unter Vorbehalt der Spekulation) steuerfrei bleiben. In Italien und in den Niederlanden sind Beteiligungsgewinne bereits steuerbar ab einer Beteiligungsquote von 2% bzw. 5%. In Frankreich und England sind alle Kapitalgewinne grundsätzlich steuerbar.

In den Harmonisierungsvorlagen diskutierte der Bundesrat auch eine Steuer auf Spekulationsgewinnen, deren Einführung er aber verwarf. Immerhin ist die Spekulationsgewinnsteuer in unseren Nachbarländern recht häufig anzutreffen, so z. B. in Deutschland und in Luxemburg. Veranlagungsprobleme liegen auf der Hand: Abgrenzungskriterium für den Begriff «Spekulation» ist jeweils eine Haltefrist von beispielsweise sechs Monaten. Die Befolgung der Haltefrist kann durch die Steuerbehörde aber kaum kontrolliert werden. Insbesondere werden kurzfristige Transaktionen selten ihren Niederschlag in einer Steuererklärung finden. Ferner führt die Haltefrist als Schwelle für die Kapitalgewinnbesteuerung in der Regel wohl dazu, dass gewinnträchtige Positionen nach Möglichkeit nicht binnen sechs Monaten seit dem Erwerb realisiert werden. Die Haltedauer kann insbesondere durch Abdeckung von Risiken mit Hilfe von derivativen Finanzinstrumenten verlängert werden. Umgekehrt werden schwere Kapitalverluste regelmässig kurz vor Ablauf der Haltefrist realisiert, damit sie steuerlich zum Abzug

gelangen (unter der Annahme, dass Spekulationsverluste mit Gewinnen und übrigen Einkommen steuerlich verrechnet werden können).

In allen steuerpolitischen Diskussionen darf jedoch der Blick auf die praktische Relevanz der Einführung einer Kapitalgewinnsteuer nicht vergessen werden. Wie ergiebig könnte die Kapitalgewinnsteuer überhaupt sein? Dazu vorerst die Bemerkung, dass die Börsen in der Schweiz erfahrungsgemäss in erster Linie von den Pensionskassen und von ausländischem Geld bewegt werden. Die meisten Kapitalgewinne fallen dort an. Eine Kapitalge-

nicht vernachlässigbar, weshalb eine Verlustverrechnung zu einer deutlichen Verminderung der Steuereinnahmen führte. Rein fiskalistisch gesehen müsste die Verlustverrechnung schlicht untersagt werden. Dies würde den Schmerzpegel aber ins Unerträgliche steigern, bei all dem Systembruch, welcher mit einer einseitigen Kapitalgewinnsteuer auf Privatvermögen ohnehin schon einhergeht. Es bleibt immer der bittere Nachgeschmack einer willkürlich nach steuerlicher Machbarkeit orientierten Kapitalgewinnsteuer.

Es stellt sich mithin die Frage, welchen steuerlichen Nutzen eine Kapitalgewinnsteuer überhaupt bringen könnte bzw. welche heute unbesteuerten Kapitalgewinne die Kapitalgewinnsteuer noch sinnbringend erfassen könnte. Die Kleinaktionäre sind es wie gesehen aus veranlagungstechnischen Gründen nicht, und im Geschäftsvermögensbereich wie auch bei den Pensionskassen und den ausländischen Anlegern sind keine zusätzlichen Steuereinnahmen greifbar. Man darf sodann nicht vergessen, dass der Ertrag einer Kapitalgewinnsteuer ohne Zweifel wesentlich durch die Abwanderung von Steuersubstrat geschmälert würde. Einer Beteiligungsgewinnsteuer könnte immerhin ein gewisser Erfolg beschieden sein.

Die obigen Ausführungen zeigen, dass sich die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer steuerlich kaum lohnen würde. Ausserdem schafft die einseitige Besteuerung von einzelnen Typen von Kapitalgewinnen steuerpolitisch schwierige Verhältnisse. Die eine Lösung des Problems müsste in der Anerkennung der durch die Veranlagungstechnik vorgegebenen Willkür des Kapitalgewinnsteuersystems bestehen. Die andere und realistischere Lösung liegt im Festhalten am heutigen Schweizer Steuersystem mit der grundsätzlichen Steuerfreiheit von Kapitalgewinnen aus Privatvermögen.

Es ist zu hoffen, dass sich unsere Parlamentarier mit diesen Zusammenhängen vertieft auseinandersetzen. Es geht nicht an, einfach die Forderung nach einer Kapitalgewinnsteuer in die Welt zu setzen und anzunehmen, der Gesetzgeber werde dann schon das Huhn erfinden, welches die goldenen Eier legt. ■

#### Abschaffung der Umsatzabgabe?

IM HINBLICK AUF DIE EINFÜHRUNG des Euro muss die Handelbarkeit von Schweizer Titeln erleichtert werden. Für das Parlament ergibt sich ein Handlungsbedarf im Bereich der Umsatzabgabe auf Wertschriftengeschäften. Im Vergleich zu anderen europäischen Börsenplätzen müssen konkurrenzfähige Verhältnisse geschaffen werden. Konkrete Lösungen sind noch nicht bekannt. Aus Bern ist aber zu vernehmen, dass unter anderem die Umsatzabgabepflicht im Bereich des Handels mit kotierten Titeln voraussichtlich gelockert werde.

winnsteuer wird aber weder die Pensionskassen noch die ausländischen Bankkunden treffen. Die Pensionskassen sind sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene von der Einkommenssteuer befreit. Und die ausländischen Anleger begründen für die erzielten Kapitalgewinne keine Schweizer Steuerpflicht.

Ausserdem kann der private Kapitalanleger die Steuerfreiheit des Kapitalgewinnes schon heute nicht grenzenlos nutzen. Die Kapitalgewinne auf beweglichem Vermögen von Privatpersonen werden steuerbar, sofern die Anlagetätigkeit hinsichtlich Volumen und Risiko (Fremdfinanzierung) den Rahmen des Üblichen überschreitet und insofern professionell betrieben wird. Dann gilt der Steuerpflichtige als selbständig erwerbstätig, und die Kapitalgewinne qualifizieren als steuerbares Erwerbseinkommen.

Schliesslich stellt sich bei jeder Kapitalgewinnsteuer die Frage nach der Verrechnung von Kapitalverlusten, welche nach herrschender Auffassung das Gegenstück zur Kapitalgewinnbesteuerung ist. Erfahrungsgemäss sind gerade Börsenverluste

## Renaissance der Kapitalgewinnsteuer?

Die Wogen gehen hoch. Mit viel Leidenschaft, aber nicht immer mit der notwendigen Sachlichkeit wird seit geraumer Zeit in den Medien und auf dem politischen Parkett die Wiedereinführung der *Besteuerung privater Kapitalgewinne* in der Schweiz diskutiert. Dass dieses Thema die Gemüter bewegt, erklärt sich mit der beeindruckenden Hausse an den Wertpapierbörsen, mit der katastrophalen Finanzlage des Bundes sowie mit der Artistik gewisser Financiers, den Fiskus auf durchaus legale Weise auszumäandern.

Um einem weit verbreiteten Irrtum gleich vorzubeugen: Kapitalgewinne, also realisierte Mehrwerte beim Verkauf von Vermögensobjekten, werden *schon heute* vollständig erfasst, falls sie von einer juristischen Person bzw. im Geschäftsvermögen einer natürlichen Person erzielt werden. Es bleiben nur jene Bürger vom Fiskus verschont, die ge-

Heute im «Fokus der Wirtschaft»

Österreich – ein Vexierbild

Seite 29

wissermassen als «Amateure» Vermögenstransaktionen tätigen. Und selbst diese Aussage muss insofern relativiert werden, als *Immobilien* der Grundstückgewinnsteuer unterliegen; einzig Gewinne aus der Veräusserung von mobilem Privatvermögen, im wesentlichen Wertschriften, sind steuerbefreit. Die Befürworter der Kapitalgewinnsteuer zielen auf die Beseitigung dieser «Steuerlücke» ab.

Streng *steuersystematisch* ist gegen diese Forderung nichts einzuwenden. In der Finanzwissenschaft gilt es als unbestritten, dass im Rahmen der Einkommensbesteuerung *sämtliche* Erwerbselemente, unabhängig von ihrer Herkunft, zu berücksichtigen sind, um den Grundsätzen der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bzw. der Steuergerechtigkeit und der Neutralität der Besteuerung zu genügen. Sie alle werden tangiert, wenn zwar Arbeitseinkommen und Vermögenserträge erfasst werden, nicht aber effektiv realisierte Kapitalgewin-

ne. Nur am Rande sei angeführt, dass in der Praxis die Ungleichbehandlung von Kapitalgewinnen im Privat- und im Geschäftsvermögen zu etwelchen Problemen und Ausweichmanövern führt.

Die Schweiz und Griechenland stellen im OECD-Raum *Sonderfälle* dar, denn in allen anderen Ländern werden private Kapitalgewinne und/oder Beteiligungsgewinne Privater in irgendeiner Form besteuert. Im internationalen Vergleich eher «happig» zur Kasse gebeten werden die US-Bürger. Immerhin ist in Amerika vor kurzem der Höchstsatz für die Besteuerung von langfristigen Kapitalgewinnen um 8 Prozentpunkte auf 20% gesenkt worden. Kurzfristig erzielte Kapitalgewinne (Verkauf des Wertpapiers innert zwölf Monaten nach dem Erwerb) unterliegen einem Maximalsatz von 39,5%. Demgegenüber hat in Deutschland der Fiskus nur sogenannte spekulative Kapitalgewinne im Visier. Als spekulativ gilt der Kauf und Verkauf eines Titels im Zeitraum von sechs Monaten. Gleichzeitig kennt das nördliche Nachbarland die Beteiligungsgewinnsteuer. Von ihr sind natürliche Personen betroffen, die Beteiligungen an Kapitalgesellschaften von mehr als 25% halten.

Der internationale Vergleich einer einzigen Steuerart ist hilfreich, aber von *beschränkter* Aussagekraft. Es ist beileibe nicht so, dass in der Eidgenossenschaft die privaten Besitzer beweglichen Vermögens völlig ungeschoren davonkommen. So wird in der Schweiz, anders als etwa in den USA, eine Vermögenssteuer erhoben, die den Kantonen jährlich Einnahmen von mehreren Milliarden Franken beschert. Man könnte diese direkte Abgabe sozusagen *als Ersatz* für die fehlende Kapitalgewinnsteuer bezeichnen. Zweitens kennt das helvetische Steuersystem, im Gegensatz zu demjenigen Deutschlands und anderer Länder, die *doppelte* fiskalische Belastung der ausgeschütteten Gewinne. Drittens schliesslich sei auf den anachronistischen *Börsenstempel* verwiesen, dessen jährlicher Ertrag bei rund 1 Mrd. Fr. liegt. Allerdings dürften die Tage dieses Stempels gezählt sein.

Es wären aber schwerlich diese helvetischen Eigenheiten, die in den Kantonen sukzessive zur Beseitigung der privaten Kapitalgewinnsteuer geführt hatten – zuletzt in Graubünden im Jahr 1996. Vielmehr stand für den Fiskus der *Erhebungsaufwand* in keinem Verhältnis zum Steuerertrag. Dies mag auch mit mangelhafter Disziplin der Steuerpflichtigen bei der Veranlagung zu tun gehabt haben. Entscheidender für die über die Jahre gesehen stets magere «Ausbeute» waren indessen andere Gründe: zum einen die Möglichkeit der steuerlichen Verrechnung von *Kapitalverlusten* als zwingendes Pendant zur Besteuerung von realisierten Kapitalgewinnen, zum andern das erst in jüngerer Zeit populär gewordene *Aktiensparen*. Diese Entwicklung dürfte durch das Shareholder-value-Denken in den Unternehmen und durch den beeindruckenden Börsenboom im laufenden Dezzennium entscheidend gefördert worden sein.

Die Verfechter einer Kapitalgewinnsteuer des Bundes argumentieren heute denn auch vor allem mit den «*entgangenen*» milliardenschweren Staatseinnahmen. Nationalrat Rudolf Strahm kommt in seiner Rechnung für den Zeitraum der neunziger Jahre bei einem Tarif von 15% auf einen kumulierten Steuerertrag von rund 20 Mrd. Fr. und suggeriert damit, dass damit das Bundesdefizit mehrerer Jahre hätte gedeckt werden können. Strahms Annahme: Ein Viertel der Aktien, deren Börsenwert von Ende 1990 bis Mitte 1997 von 200 Mrd. Fr. auf 750 Mrd. gestiegen ist, befindet sich in privatem, inländischem Besitz. Andere Schätzungen kommen zu wesentlich geringeren Erträgen – in der Grössenordnung von 1 Mrd. bis 1,5 Mrd. Fr., weil eben nicht die *tatsächlich realisierten* Kapitalgewinne massgebend sind. Auch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) schreibt in einem Positionspapier vom Dezember, dass vieles für «relativ bescheidene» Steuererträge spreche.

Zu Recht verzichtet das EFD in dem erwähnten Papier auf Ertragsschätzungen, zumal solche wesentlich von der konkreten Ausgestaltung einer Kapitalgewinnsteuer abhängen (Tarif, Freigrenzen, Behandlung von Inflationsgewinnen, Berücksichtigung der

Kapitalverluste, Ausnahmeregelungen beispielsweise für Pensionskassen usw.). Wichtig sind zudem die *wirtschaftlichen Folgen* der Besteuerung. Die Einführung der Kapitalgewinnsteuer drückt tendenziell die Börsenkurse und verteuert somit die Finanzierung von Eigenkapital der kotierten Unternehmen. Gleichzeitig dürfte die Realisierung von Kapitalgewinnen gehemmt und somit die Liquidität des Finanzmarktes verknappert werden. Ob die privaten Investoren hingegen im grossen Stil Wertschriftendepots im Ausland eröffnen würden, um der Kapitalgewinnsteuer zu entgehen, ist zu bezweifeln. Steuerpflichtige Inländer würden sich nämlich der Steuerhinterziehung schuldig machen. Wie dem auch sei, es versteht sich von selbst, dass alle möglichen negativen Wirkungen – und entsprechend Mindereinnahmen – um so weniger ins Gewicht fallen, je milder die Kapitalgewinnbesteuerung ausfällt.

Somit ist klar, dass die Besteuerung realisierter Kapitalgewinne auf Bundesebene wirklich *massvoll konzipiert* sein müsste, wozu auch die Abzugsfähigkeit realisierter Kapitalverluste gehört. Entsprechend dürften die Erträge in der langen Frist eher ernüchternd ausfallen, denn jeder Börsenhausse folgt irgendwann eine Baisse. In steuersystematischer Optik wäre sodann zu fordern, dass parallel zur Implementierung einer Kapitalgewinnsteuer die *Beseitigung* des Börsenstempels und der kantonalen Vermögenssteuer erfolgt. Ersterer kann finanzwissenschaftlich ohnehin nicht begründet werden und letztere, die an den Vermögensbestand anknüpft, hat bei konsequenter Besteuerung der Vermögenserträge und Kapitalgewinne ebenfalls keine Existenzberechtigung. Und schliesslich sollte dann auch das Problem der Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne angepackt werden.

Das heutige Regime der direkten Steuern, das natürlichen Personen ermöglicht, auf legale Weise innert weniger Jahre Reinvermögen von mehreren Millionen zu bilden und trotzdem keine Einkommenssteuer zu bezahlen, stösst im Volk begreiflicherweise auf Unverständnis. Handlungsbedarf ist gegeben – freilich nicht in Richtung einer einseitigen, sondern in Richtung einer *grundlegenden* Steuerreform.

rg.

## Unnötiges Politikum in einer Umbruchsphase Zur Frage nach einer Besteuerung privater Kapitalgewinne

Von Rudolf Volkart\*

*Private Kapitalgewinne auf beweglichem Vermögen, typischerweise beim gewinnbringenden Wiederverkauf von Aktien, stellen eine besondere Einkommenskategorie dar. Während sie, international betrachtet, überwiegend zur Besteuerung gelangen – allerdings in sehr unterschiedlicher Weise –, sind private Kapitalgewinne in der Schweiz heute, beim Bund und bei allen Kantonen, steuerfrei, sofern nicht besondere Sachverhalte zu einer Besteuerung führen. Die starken Kurszunahmen an den Wertpapierbörsen, die desolante Lage der Staatsfinanzen und die jüngsten Wirtschaftsentwicklungen haben wieder einmal die Forderung nach einer fiskalischen Erfassung privater Kapitalgewinne laut werden lassen.*

Nachdem früher verschiedene Schweizer Kantone eine Besteuerung privater Kapitalgewinne in der einen oder anderen Form kannten, ist sie heute in der ganzen Schweiz *abgeschafft*. Sinn und Unsinn privater Kapitalgewinnsteuern gelangen alle paar Jahre erneut zur Diskussion, und es sind ganze Dissertationen zu dieser Thematik geschrieben worden.<sup>1</sup>

Tatsache ist, dass die Nichtbesteuerung international gesehen eher die Ausnahme darstellt. Selbst das ausgesprochen liberale Wirtschaftssystem der USA besteuert private Kapitalgewinne, gegenwärtig wieder zu einem reduzierten Satz. Die durch die schweizerischen Fachleute und Behörden etwas anders gewichteten Beurteilungskriterien haben zur heute in unserem Lande vorherrschenden Praxis geführt. Diese ist vor dem Hintergrund des schweizerischen Steuersystems insgesamt zu sehen, das heute in verschiedener Hinsicht *kompetitive Nachteile* aufweist. Dazu gehören z. B. Vermögens- und Kapitalsteuern, vor allem aber die weiter hinten angesprochenen Punkte.

### Argumente für ...

Verschiedene Gesichtspunkte sprechen klar für die fiskalische Erfassung privater Kapitalgewinne:

**Steuergerechtigkeit:** Es ist unfair, wenn Arbeitseinkommen zu versteuern sind, effektiv realisierte Kapitalgewinne aber nicht. Und im Privat- und Geschäftsvermögen erzielte Kapitalgewinne sollten gleich behandelt werden.

**Marktneutralität:** Die Steuererhebung sollte möglichst wettbewerbsneutral erfolgen. Danach sind Bareinkommen aus Zinsen und aus effektiv realisierten Kapitalgewinnen gleichzustellen.

**Sozialverträglichkeit:** Das Steuersystem sollte nicht fallweise mögliche, sozial und moralisch gesehen fragwürdige Steuereinsparungen ermöglichen.

**Steuersystemklarheit:** Die Nichtbesteuerung privater Kapitalgewinne wirft verschiedene steuersystematische Fragen auf, die in der Schweiz vor allem zu folgenden Problembereichen geführt haben: Besteuerung des ganzen über das nominelle Grundkapital hinausgehenden Liquidationserlöses bei der Auflösung einer Ge-

sellschaft (Nominalwertprinzip); Problematik der indirekten Teilliquidation beim Verkauf von Aktienpaketen; Transponierungsproblematik bei Einbringung von Anteilen in eine selbstbeherrschte Holdinggesellschaft.

### ... und gegen Kapitalgewinnbesteuerung

Diesen Gesichtspunkten stehen verschiedene Aspekte gegenüber, die gegen eine Besteuerung sprechen:

**Erhebungseffizienz:** Die Erhebung privater Kapitalgewinnsteuern ist nach Einschätzung von schweizerischen Fachleuten aufwendig und die Verhinderung von Steuerumgehung und Steuerhinterziehung nicht unproblematisch (in vielen Ländern scheint dies allerdings kein vorrangiges Argument zu sein).

**Steuerergiebigkeit:** Auf längere Sicht ist die steuerliche Ergiebigkeit eher bescheiden. Die Besteuerung von Kapitalgewinnen erfordert konsequenterweise eine spiegelbildliche Kapitalverlustanrechenbarkeit.

**Durchsetzbarkeit:** Falls die Veranlagungsdisziplin nicht mit vertretbarem Aufwand sicherzustellen ist, erscheint die Erhebung einer Steuer fragwürdig.

**Mehrfachbelastung von Eigenkapitalerträgen:** Die Risikokapitalhergabe ist durch die in zahlreichen Ländern (z. B. Schweiz, USA) vorherrschende Zweifachbesteuerung von Unternehmensgewinnen und Dividenden gegenüber dem Fremdkapital bereits deutlich benachteiligt. Die Nichtbesteuerung der privaten Kapitalgewinne mag daher fallweise eine gewisse Kompensation ermöglichen.

Unter einer möglichst objektiven, an steuersystematischen Überlegungen ausgerichteten Optik muss die private Kapitalgewinnbesteuerung befürwortet werden; dies allerdings unter der wichtigen Voraussetzung, dass das Steuersystem insgesamt einen gewissen *Optimalitätsgrad* aufweist und dass sich die Steuererhebung in transparenter und konsequenter Weise durchsetzen lässt. Eine besonders bedeutsame Forderung stellt jene nach einer fairen Behandlung des Risikokapitals dar, welches als eigentlicher Motor jeder freien Marktwirtschaft betrachtet werden muss.

## Zur heutigen Steuersituation

Die einstmals vorhandene *Steuerattraktivität* der Schweiz hat in den vergangenen fünfundzwanzig Jahren sukzessive abgenommen. Während in unserem Lande über offensichtliche Steuerfahleleistungen während Jahren bloss debattiert, aber kaum gehandelt worden ist, haben zahlreiche Länder die Zeichen der Zeit erkannt und für verbesserte Rahmenbedingungen gesorgt.

Besonders *negative Beispiele* in der Schweiz sind Steuerstempelgesetzgebung (Abwanderung des Fondsgeschäftes nach Luxemburg), fehlende Konzerngewinnbesteuerung, umstrukturierungsfeindliche Steuerpraxis oder finanzinnovationshemmende Haltung der Bundessteuerverwaltung (z. B. im Zusammenhang mit der COTO). Als besonders positive Länder dürfen beispielsweise die Niederlande, Luxemburg oder etwa Neuseeland erwähnt werden.

Die auf Bundesebene beschlossenen *Verbesserungen der Unternehmensbesteuerung*, insbesondere für Holdinggesellschaften, sind ein wertvoller, wenn auch sehr spät erfolgter Schritt in die richtige Richtung. Generell ist die gegenwärtige Lage durch die Spuren von Rezession und Strukturkrise, steigende Budgetdefizite und zunehmend problematisch wirkenden Steuerföderalismus, wachsende internationale Konkurrenz und erhöhten Druck auf die Arbeitseinkommen gekennzeichnet. Auf politischer Seite ist seit Jahren eine klare Linie zu vermissen. *Opportunismus*, windfahnenhafte Meinungsbildung, fehlende Gesamtsicht und situatives Überreagieren schaffen kein Klima für eine weitsichtig wirksame Gesundung.

Dass die *privaten Wirtschaftsakteure* den verfügbaren steuerpolitischen Rahmen optimal ausnützen, entspricht ziemlich üblichem ökonomischem Verhalten. Ebenso klar ist es indessen, dass die private und betriebliche Steueroptimierung nicht auf die Spitze getrieben werden sollte. Die hier nicht näher betrachtete, in der gegenwärtigen Steuerdiskussion sehr bedeutsame Unternehmenssteuerplanung zum Beispiel ist mit einem längerfristig fair ausgelegten Steuerverhalten erfahrungsgemäss gut bedient. Schamlose Steuerminimierungsexzesse können jedenfalls nicht nur dem Steuersubjekt selbst, sondern dem ganzen wirtschafts- und sozialpolitischen Klima eines Landes abträglich sein!

### Für und wider eine Praxisänderung

Ausgehend von einer situationsneutralen Sachverhaltsbeurteilung, muss vor dem Hintergrund der schweizerischen Rahmenbedingungen die Frage aufgeworfen werden, wie der Zeitpunkt einer Praxisänderung heute zu beurteilen ist.

Den oben erarbeiteten Argumenten für die fiskalische Erfassung privater Kapitalgewinne ist nicht viel beizufügen. In der momentanen Lage der Schweiz kommt noch die «klimatische» Komponente dazu, und sozialen Gesichtspunkten wird mit erhöhter Sensibilität begegnet. Gefühlsmässig ist dem Ruf nach einer Kapitalgewinnsteuer Verständnis entgegenzubringen. Aus *politischer Sicht* ist die ganze Sache indessen sehr fragwürdig. Die

heutigen Steuergesetze sind das Resultat vielfältigster Meinungsbildungsprozesse der vergangenen Jahre. Durch Einzelereignisse induziertes, ausgesprochen reaktives Verhalten ist wenig erwünscht. Und politische Stümmungsmache und persönliche politische Positionensicherungen fördern sachgerechte Lösungen schon gar nicht.

Die Börsenkurse haben im Sommer 1997 auch in der Schweiz ein ausserordentlich hohes Niveau erreicht. Die bereits vollzogenen oder in Gang befindlichen Grossfusionen reduzieren den Spielraum für weitere Transaktionen dieser Art heute deutlich. Sachlich beurteilt ist der Zeitpunkt für die Einführung einer privaten Kapitalgewinn- oder Vermögenszuwachssteuer ausgesprochen schlecht gewählt. Er könnte sich für den Fiskus je nach Börsenentwicklung direkt *kontraproduktiv* auswirken.

Klimatisch hat man mit der Unternehmenssteuerreform auf Bundesstueherebene endlich positive Zeichen gesetzt. Die Schweiz hat sie in der gegenwärtigen schwierigen Entwicklungsphase auch sehr nötig. Etliche fiskalische Fehlleistungen harren immer noch ihrer Entsorgung. Die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz ist im internationalen Kontext dringend zu verbessern. Die Grundstimmung zu vieler Leute ist gedrückt, und es ist höchste Zeit für einen «mentalen Ruck». Eine Kapitalgewinnsteuereinführung käme lediglich einem *reaktiven Zeichen* gleich, nicht aber einem wirtschaftsklimatisch positiven Impuls.

Die *Eigenkapitalbildung* ist steuerlich benachteiligt, und die Risikokapitalauszehrung der mittelständischen Wirtschaft (KMU) hat beängstigende Ausmasse angenommen. Der Umstrukturierungs- und Bereinigungsbedarf ist gross, und nicht wenige KMU-Anteile könnten in den kommenden Jahren zur Veräusserung gelangen. Der *Umstrukturierungsprozess* darf nicht gehemmt werden, die dringend notwendige Gesundung ist zu beschleunigen. Die Einführung einer privaten Kapitalgewinnbesteuerung käme so auch aus finanzwirtschaftlicher Sicht in einem denkbar ungünstigen Moment. Es werden negative Signale gesetzt, die Risikokapitalseite wird weiter geschwächt, und fiskalische Unausgewogenheiten werden akzentuiert. Und die engen und wenig liquiden Aktienmärkte sprechen ebenfalls gegen einen sofortigen Praxiswechsel.

Eine Wiedereinführung privater Kapitalgewinnsteuern ist als isolierte Massnahme abzulehnen. Sie dürfte nur im grösseren Rahmen einer grundlegenden Renovation des schweizerischen Steuersystems erwogen werden, so etwa im Zusammenspiel mit der Abschaffung der Vermögens- und Kapitalsteuern.

### Schaffung besserer Rahmenbedingungen

Die jüngsten Fusionsprozesse sind ein unmissverständliches Zeichen für den hohen *Revitalisierungsbedarf* unserer Binnenwirtschaft. Die schon mit dem EWR-Nein unterschätzte Bedeutung der international positionierten Schweizer Konzerne für die mittelständische Wirtschaft darf nicht länger verkannt werden. Im *Finanzsektor* beispiels-

weise sind immer mehr Geschäfte ins Ausland abgewandert, und viele Arbeitsplätze im Inlandgeschäft (insbesondere im Retail Banking) werden technologiebedingt rasch und bleibend verschwinden. Neue Beschäftigung kann nur über die Wiedergewinnung internationaler Geschäfte entstehen.

### Optimistischer Gesamtansatz nötig

Die Schweiz, insbesondere der Finanz- und Wirtschaftsplatz Zürich, hat in den kommenden Jahren vor allem London die Stirne zu bieten. In der zunehmenden informationstechnologischen Vernetzung hängt es primär von den Rahmenbedingungen ab, ob es uns gelingt, in der obersten Liga mitzuspielen. In diesem Zusammenhang muss auch die *Kapitalgewinnsteuerfrage* gesehen werden.

Der Blick der Politik ist nach wie vor viel zu sehr nach innen gerichtet. Die Schweiz ist keine Insel und ein «Paradies» schon gar nicht (mehr). Wir müssen uns von aussen her sehen. Es gibt nicht die Schweiz und «das Ausland». Unser Land hat ausgeprägt Teil einer internationalen, insbesondere auch europäischen Landschaft zu sein. Reaktive Einzelmassnahmen, oft abwehrend motiviert, sind durch ein proaktives, einem echten Optimismus verpflichtetes Gesamtdenken abzulösen.

---

\* Rudolf Volkart, Prof. Dr. oec. publ., ist Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre und Direktor des Instituts für schweizerisches Bankwesen der Universität Zürich.

<sup>1</sup> Literaturhinweis: Bernhard, Hansueli: Besteuerung privater Kapitalgewinne auf Wertpapieren in der Schweiz, unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse beim Bund und im Kanton Zürich, Zürich 1992. Vgl. weiter auch: Volkart, Rudolf: Wertorientierte Steuerpolitik, Zürich 1998.

# Die Kapitalgewinnsteuer in internationaler Sicht

## Komparative Vor- und Nachteile des Schweizer Aktionärs

Von Frantisek J. Safarik\*

*Als Argument für die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer in der Schweiz wird oft auf die Existenz dieser Steuer im Ausland hingewiesen. Ein umfassender internationaler Steuervergleich verlangt indessen, sämtliche Dimensionen der Besteuerung des Aktienbesitzes zu berücksichtigen. Dabei zeigt sich, dass der schweizerische Aktionär hinsichtlich der Kapitalgewinnbesteuerung zwar komparative Vorteile genießt. Bei der Einkommensbesteuerung von Dividenden und der Vermögensbesteuerung von Aktien hat er jedoch komparative Nachteile hinzunehmen, wie der Autor des folgenden Beitrags zeigt. (Red.)*

In der Diskussion um die (Wieder-)Einführung der Kapitalgewinnsteuer wird oft behauptet, die Schweiz sei – abgesehen von Griechenland und ein paar Zwergstaaten – das einzige Land, das private Kapitalgewinne nicht besteuere. Schon ein Blick über die Landesgrenze mache daher klar, dass im schweizerischen Steuersystem etwas nicht stimme und die klaffende Besteuerungslücke umgehend geschlossen werden müsse. In einer *harten Variante* erschallt dann der politische Ruf nach einer Unterstellung der Kapitalgewinne unter die ordentliche Einkommenssteuer. Als *mildere Variante* werden verschiedenartige Formen einer Sonderbesteuerung gefordert.

### Mehrere Steuern auf dem Aktienbesitz

Diese Argumentationslinie lässt jedoch ausser acht, dass die Kapitalgewinnsteuer nicht die einzige Steuer ist, die ein Aktionär – und bei der Kapitalgewinnsteuer geht es zur Hauptsache um Wertzuwächse auf Aktien – zu tragen hat. Die Besteuerung des Aktienbesitzes weist in Wirklichkeit mehrere Dimensionen auf. Die Belastung der Kapitalgewinne ist bloss *eine* davon. Ein internationaler Vergleich, der sich auf diese einzige Dimension beschränkt, greift daher von vornherein zu kurz. In die Irre führt er zudem, wenn nicht wahrgenommen wird, dass zwischen den Systemen der Kapitalgewinnbesteuerung, wie sie in den einzelnen Ländern praktiziert werden, eklatante Unterschiede bestehen.

In einer «Arena»-Diskussion zum Thema Kapitalgewinnsteuer, die das Schweizer Fernsehen im Januar des laufenden Jahres ausstrahlte, verglich Nationalrat Franz Steinegger Steuern auf dem Aktienbesitz mit «Folterinstrumenten», die der Fiskus dem Aktionär anlegt. Es gibt im wesentlichen drei solche Instrumente; bei einem internationalen Vergleich sind sie alle einzubeziehen.

### Kriterien eines Vergleichs

Das erste Besteuerungsinstrument ist die *Kapitalgewinnbesteuerung*. Hier ist zu beachten, dass die meisten ausländischen Steuerordnungen mindestens drei Hauptkategorien von Kapitalgewinnen unterscheiden und diese auch unterschiedlich

behandeln: Zur ersten Kategorie zählen die kurzfristigen Kapitalgewinne auf Aktien im Streubesitz; typischerweise also Gewinne aus spekulativen Börsengeschäften, bei denen zwischen Kauf und Verkauf der Titel nur Tage oder Wochen, höchstens aber einige Monate liegen. Die zweite Kategorie umfasst die mittel- und langfristigen Kapitalgewinne (immer noch auf Streubesitz-Aktien), die bei steigenden Kursen durch gewöhnliche Umschichtungen eines Wertschriften-Portfolios anfallen. Die dritte Kategorie bilden schliesslich Kapitalgewinne aus der Veräusserung von wesentlichen Beteiligungen, also vor allem grösseren Aktienpaketen im Bereich kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU). Als «wesentlich» gilt hierbei meist eine Beteiligungsquote zwischen 10% und 25%.

Als zweites Element des Vergleichs ist die *Einkommensbesteuerung der Dividenden* zu berücksichtigen. Im Vordergrund steht hier die Frage, ob der Aktionär die erhaltenen Dividenden vollumfänglich als Einkommen versteuern muss und somit der wirtschaftlichen Doppelbelastung ausgesetzt ist. In Ländern, welche – wie die Schweiz – noch das sogenannte klassische System anwenden, ist dies der Fall. In immer mehr Ländern entfällt jedoch die Einkommenssteuer so gut wie ganz oder mindestens zu einem grossen Teil, weil dem Aktionär eine Steuergutschrift oder eine andere Form der Steuerentlastung zugestanden wird, die berücksichtigt, dass die Dividenden aus Gewinnen stammen, die auf der Ebene der Gesellschaft bereits besteuert worden sind.

Das dritte Saugrohr, das der Fiskus in die Tasche des Aktionärs steckt, ist die *Vermögensbesteuerung der Aktien*. Im Unterschied zur Besteuerung des Wertzuwachses und der Dividenden geht es hier um die Besteuerung der Substanz.

### Spektrum der Kapitalgewinnbesteuerung

Um einen Vergleich auf möglichst breiter Basis zu ermöglichen, wurde die derzeitige Steuersituation in insgesamt 18 europäischen und 5 ausser-europäischen OECD-Ländern zusammengetragen (vgl. Tabelle). Der Vergleich dokumentiert, dass sich die drei betrachteten Formen von Steuern auf Aktienbesitz in der realen Steuerwelt

wechselseitig ausschliessen. Nicht ein «Sowohl-Als-auch», sondern ein «Entweder-Oder» prägt somit das Bild.

Kapitalgewinne sind nur in Belgien, Griechenland und Neuseeland generell steuerfrei. Am anderen Ende des Spektrums steht die Steuerordnung Australiens, die grundsätzlich vorsieht, dass Kapitalgewinne voll steuerbar sind; den dabei gewährten Steuerentlastungen kommt eine eher marginale Bedeutung zu. Die Hälfte der übrigen Länder verzichtet auf die Besteuerung der mittel- und langfristigen Kapitalgewinne auf Streubesitz-Aktien und beschränkt sich auf die Erfassung der kurzfristigen, spekulativen Kapitalgewinne sowie der Kapitalgewinne aus wesentlichen Beteiligungen. Wenn diese Kapitalgewinne zu versteuern sind, dann in aller Regel nur teilweise. Die gewährten Steuererleichterungen haben etwa die Form von stark reduzierten Steuersätzen (z. B. ein halber Steuersatz für Kapitalgewinne aus wesentlichen Beteiligungen in Deutschland und bescheidene Pauschalsätze in Italien), grosszügigen Freibeträgen, verschiedenartigen Kürzungen der Bemessungsgrundlage durch Indexierung des Einstandswertes, Abzügen für die Besitzesdauer, Einengung des Steuerobjektes auf die allein in den letzten Jahren erzielten Wertzuwächse sowie Sonderregelungen für Anteile an mittelständischen Unternehmen.

### Doppelbelastung in der Schweiz

Keine Massnahmen zur Milderung der *wirtschaftlichen Doppelbelastung* kennt nur noch die Schweiz – abgesehen von unwesentlichen Ausnahmen auf kantonaler Ebene. In allen anderen untersuchten Ländern ist die Doppelbesteuerung des Unternehmensgewinns (erstens als Gewinn auf der Ebene der Unternehmung und zweitens als Dividende auf der Ebene des Aktionärs) entweder beseitigt oder weitgehend gemildert. Je

nach Land geschieht dies durch Ermässigung der Gewinnsteuern auf ausgeschütteten Gewinnen, durch Anrechnung der Gewinnsteuern an die Einkommenssteuern des Aktionärs, durch Ermässigung der Einkommenssteuern auf Dividenden, durch Verzicht auf eine Besteuerung auf der Ebene der Unternehmung oder durch eine Kombination dieser Mechanismen.

Eine allgemeine *Vermögenssteuer*, die auch den Aktienbesitz erfasst, erheben neben der Schweiz nur noch sechs der im Vergleich berücksichtigten Länder. Frankreich beschränkt sich auf die Besteuerung der sehr grossen Vermögen.

Der Blick über die Landesgrenze zeigt, dass der schweizerische Aktionär zwar komparative Vorteile hinsichtlich der Kapitalgewinnbesteuerung genießt. Es wäre jedoch verfehlt, allein aus dieser Tatsache einen entsprechenden Nachholbedarf abzuleiten. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Doppelbesteuerung und der Vermögensbesteuerung bestehen nämlich ebenso gewichtige komparative Nachteile. Der Vergleich zeigt zudem, dass die Schweiz bei einer Unterstellung der Kapitalgewinne unter die ordentliche Einkommenssteuer riskieren würde, in den Rang des Landes mit den höchsten Steuern auf dem Aktienbesitz vorzurücken. Und selbst bei mildernden Varianten der Kapitalgewinnbesteuerung käme sie in dessen Nähe. Zu bedenken gilt es den möglichen Schaden, der aus einer solchen Position im internationalen Steuerwettbewerb erwachsen kann. Kapital ist ein scheues Reh. Ein Überziehen der Steuerschraube müsste dazu führen, dass der ausländische Aktionär lieber an andere Orte zieht und auch der schweizerische Aktionär sein steuerliches Heil jenseits der Landesgrenze zu suchen beginnt.

\* Dr. rer. pol. Frantisek J. Safarik ist dipl. Steuerexperte und arbeitet bei der Advokatur Holzach, Safarik & Partner in Basel.





*Finanz und Wirtschaft vom 29.01.2000 Seite 26*

Rubrik Schweiz

## **Restriktivere Besteuerung privater Wertschriftengewinne nun auch bei den Staats- und Gemeindesteuern? Private Kapitalgewinne im Visier des Fiskus**

Von Philipp Betschart

Nun gilt es für die Steuerpflichtigen im Kanton Zürich ernst: Nach dem vor allem dem provisorischen Bezug dienenden Steuererklärungsverfahren 1999A des vergangenen Jahres sind in den kommenden Monaten die Steuererklärungen 1999B, auf Grund deren die Jahressteuer 1999 definitiv bezogen wird, einzureichen. Anschliessend werden die ersten Veranlagungen nach dem neuen, harmonisierten Steuergesetz erfolgen.

Folgen für die Anleger

Auf dieses wird auch die folgende Praxisänderung abgestützt, die – wenn auch rein zufällig – fast gleichzeitig mit dem Zustandekommen der vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund lancierten Volksinitiative «für eine Kapitalgewinnsteuer» bekannt wurde: das kantonale Steueramt Zürich beabsichtigt, ab Steuerperiode 1999 die Unterscheidung zwischen steuerfreien privaten Kapitalgewinnen und Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit analog der direkten Bundessteuer vorzunehmen. Bisher wurden Kapitalgewinne auf Wertschriften durch die Zürcher Staats- und Gemeindesteuern nur erfasst, wenn der Steuerpflichtige über eine Börsenlizenz verfügte bzw. seine Dienste als Wertschriftenhändler öffentlich anbot. Wie bei der direkten Bundessteuer will das kantonale Steueramt Zürich die Frage, ob steuerfreie private Vermögensverwaltung oder eine auf Erwerb gerichtete, steuerbare Tätigkeit vorliegt, nun unter Berücksichtigung der gesamten Umstände des Einzelfalls beurteilen. Dabei soll auf Indizien abgestellt werden (vgl. Kasten).

Sobald eine Tätigkeit entfaltet wird, die auf Grund eines oder mehrerer Indizien in ihrer Gesamtheit auf Erwerb ausgerichtet erscheint, soll der Gewinn aus dem Verkauf von Wertschriften als steuerbares Einkommen erfasst werden. Das Vorliegen eines einzigen Indizes soll die Besteuerung des Kapitalgewinns bereits bewirken können. Kapitalgewinne eines ledigen, reformierten Steuerpflichtigen in der Stadt Zürich beispielsweise könnten in diesem Fall mit bis zu 43,87% besteuert werden (direkte Bundessteuer inbegriffen). Rechnet man noch die Sozialabgaben hinzu, ergäbe sich eine im internationalen Vergleich extrem hohe «Kapitalgewinnsteuer».

Ein Beispiel

Wie das folgende Beispiel zeigt, kann bereits ein einziges Geschäft als selbständige

Erwerbstätigkeit qualifiziert und der sich daraus ergebende Gewinn als Einkommen besteuert werden:

Der langjährige Verwaltungsratspräsident der Beta AG, einer Tochtergesellschaft der Alpha AG, ist zu 60% an der Alpha AG beteiligt. Er kauft die restlichen 40% von den übrigen Aktionären. Die Finanzierung erfolgt vollständig über Bankkredit. 14 Monate später veräussert er sämtliche Aktien der Alpha AG und realisiert dabei einen bedeutenden Gewinn. Den Verkaufserlös investiert er in eine andere Grossbeteiligung. Gemäss Bundesgericht spricht in diesem Fall allein schon die vollständige Fremdfinanzierung, verbunden mit dem dadurch begründeten finanziellen Risiko, für eine auf Erwerb gerichtete Tätigkeit. Daneben waren der enge Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit, die kurze Besitzesdauer und die Wiederinvestition ausschlaggebend.

#### Schützt Delegation an Berater?

Im Fall eines Steuerpflichtigen, der sein Vermögen unter Einsatz umfangreicher Fremdmittel innerhalb von zwei Jahren elf Mal umsetzte, entschied das Bundesgericht, dass die Tatsache, dass der Anleger seine Vermögensverwalter zur Auswahl und Verwaltung der Titel sowie zur technischen Abwicklung der Geschäfte bevollmächtigt habe, der Annahme einer steuerbaren Erwerbstätigkeit nicht entgegenstehe. Die beauftragten Vermögensverwalter seien Hilfspersonen des Steuerpflichtigen, weshalb ihre Tätigkeit sich auf den Steuerpflichtigen auswirke.

Die Auslegung dieses Urteils, das unter dem damals geltenden Bundesratsbeschluss über die direkte Bundessteuer gefällt wurde, ist umstritten. Verschiedentlich wird daraus abgeleitet, es sei ohne Bedeutung, ob der Steuerpflichtige die Wertschriftengeschäfte selbst vornimmt oder einen Dritten damit beauftragt. Es wird aber auch die Meinung vertreten, dass die Erteilung eines Auftrags an eine Bank oder einen externen Vermögensverwalter, die neben der Abwicklung der Geschäfte, der Auswahl und der Verwaltung der Titel auch den Anlageentscheid umfasst, die Qualifizierung als gewerbsmässiger Wertschriftenhändler zu verhindern mag.

#### Ein Hoffnungsschimmer bleibt

Für den aktiven Anleger, dessen Kapitalgewinne auf Grund der neuen Praxis nun ausser durch die direkte Bundessteuer auch durch die Zürcher Staats- und Gemeindesteuern erfasst werden könnten, bleibt die Hoffnung, dass möglichst bald ein Pilotfall an das kantonale Verwaltungsgericht gezogen wird. Dieses hatte unter dem alten Steuergesetz entschieden, dass gewerbsmässiger Wertschriftenhandel nur dann vorliege, wenn der Steuerpflichtige über eine Börsenlizenz verfüge oder seine Dienste als Wertschriftenhändler öffentlich anbiete. Das kantonale Steueramt begründet seine neue Praxis damit, dass die steuerbaren Einkünfte aus selbständiger Erwerbstätigkeit im neuen Steuergesetz gleich wie im Gesetz über die direkte Bundessteuer umschrieben werden. Das harmonisierte kantonale Steuergesetz sei gleich wie das Gesetz über die direkte Bundessteuer auszulegen.

Dieser Schluss ist diskutabel. Die Steuergesetze definieren nicht, wann selbständige Erwerbstätigkeit vorliegt und wann private Vermögensverwaltung. Diese Abgrenzung wird der Rechtsprechung überlassen. Es ist deshalb zu hoffen, dass das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich seine 1993 festgelegte, enge Definition des gewerbsmässigen Wertschriftenhändlers auch unter dem neuen Steuergesetz bestätigt, wonach gewerbsmässiger Wertschriftenhandel nur vorlag, wenn der Steuerpflichtige über eine Börsenlizenz verfügte oder seine Dienste als Wertschriftenhändler öffentlich anbot.

Bemühungen, die Unterscheidung zwischen privater Vermögensverwaltung und steuerpflichtigem Wertschriftenhandel im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 1998 gesetzlich und im Steuerharmonisierungsgesetz auch für die Kantone verbindlich festzuschreiben, scheiterten daran, dass sich National- und Ständerat nicht auf eine Lösung einigen konnten.

Die Kantone sind frei

Die Räte entschieden sich deshalb, beim geltenden Recht zu verbleiben, da das Bundesgericht seine unter dem alten Beschluss über die direkte Bundessteuer entwickelte Rechtsprechung unter dem Gesetz über die direkte Bundessteuer kurz vor den parlamentarischen Beratungen bestätigt hatte. Bundesrat Villiger hielt dazu vor den Räten fest, dass die Status-quo-Lösung dazu führen werde, dass die Kantone ihre zum Teil von der direkten Bundessteuer abweichende Praxis beibehalten könnten. Unseres Erachtens steht es den Kantonen deshalb weiterhin frei, eine von der direkten Bundessteuer abweichende Unterscheidung zwischen privater Vermögensverwaltung und als selbständige Erwerbstätigkeit steuerbarem Wertschriftenhandel vorzunehmen. Die im Kanton Zürich angekündigte Praxisänderung soll deshalb keine Signalwirkung für diejenigen Kantone haben, die eine liberalere Praxis kennen. Es ist somit offen, wie andere – zurzeit noch liberale – Kantone, die ihre Steuergesetze erst auf den 1. Januar 2001 harmonisieren, diese Frage regeln werden.

*Autor(en) Franz Schneider*