

Zur Steuervorlage vom 20. Mai 1979

Die neue Umsatzsteuer (Mehrwertsystem)

Zusammenfassung

Der Bund kann seine Finanzen nicht ohne Mehreinnahmen sanieren. Hierzu soll wegen der wachsenden Verschiebung der Gewichte zu den Einkommensabgaben die noch ausbaufähige Umsatzsteuer beansprucht werden. Nun ist die Tragfähigkeit der Grossisten-Warenumsatzsteuer begrenzt, weshalb sich eine Verbesserung (Modernisierung) des Umsatzsteuersystems durch den Uebergang zum sog. Mehrwertprinzip aufdrängt. Das bedeutet vor allem die Beseitigung der Steuer auf den Investitionen und damit für unsere Exportwirtschaft und auch für Schweizerprodukte auf dem Binnenmarkt umsatzsteuerliche Wettbewerbsgleichheit mit den ausländischen Konkurrenten. Mit dem Ersatz des Grossistensystems durch das Mehrwertsystem werden im selben Zug weitere Konsumgüter der Umsatzsteuer unterstellt, so bestimmte Dienstleistungen wie die Leistungen der Coiffeure, der Kosmetiker, des Gastgewerbes und nach der neuen Vorlage 1979 auch der Vermögensverwaltung sowie der Beratungsleistungen. Dadurch wird die Basis der Steuer im Konsumbereich verbreitert, was ein entsprechend niedriges Steuermass sowie eine gerechtere Steuerverteilung ermöglicht. Diese Verbesserungen der Umsatzsteuer sind fürwahr kein Luxus.

Im Vergleich zur abgelehnten Vorlage 1977 sind die Steuersätze um etwa einen Fünftel reduziert worden, der Normalsatz von 10 auf 8 %; es wird an Mehreinnahmen nur noch die Hälfte verlangt. Damit fällt die zusätzliche Belastung der Steuerzahler - vorab unter Berücksichtigung der Erleichterungen bei den direkten Steuern - wesentlich unter ein Prozent des Bruttosozialprodukts. Schliesslich enthält der vorgelegte Beschluss neu ein bemerkenswertes konjunkturpolitisches Element: Der Bundesrat erhält die Kompetenz, die Steuer herabzusetzen.

Die Neuordnung ist ferner darauf angelegt, die Möglichkeiten administrativer Erleichterungen voll auszuschöpfen. So wird den vielen Betrieben mit Jahresumsätzen bis zu 200'000 Franken eine Abrechnung ermöglicht, die wesentlich einfacher ist als bei der heutigen Grossistensteuer.

Die Steuervorlage 1979 verbindet - auch wenn sie als Kompromiss nicht in jedem Punkt voll befriedigen kann - eine massvolle Mehrbelastung mit beachtlichen Verbesserungen der Fiskalstruktur (Abbau der direkten Bundessteuer/Verstärkung der indirekten Steuer) und insbesondere der Umsatzsteuer. Ob sich beim üblichen Kleinschrittwerk einer Sanierung der Bundesfinanzen in absehbarer Zeit nochmals eine solche Chance bietet, darf füglich bezweifelt werden.

Die Volk und Ständen für den kommenden 20. Mai zum Entscheid unterbreitete neue Finanzordnung bringt neben Korrekturen bei der direkten Bundessteuer (Wehrsteuer) als Kernstück wiederum die Ablösung der heutigen Grossisten-Warenumsatzsteuer durch eine verbesserte Umsatzsteuer nach dem Mehrwertprinzip (besser wäre Umsatzsteuer mit Vorsteuerabzug). Nach der Ablehnung der Vorlage vom 12. Juni 1977, die ebenfalls das Mehrwertprinzip vorgesehen hatte, ist es gegeben, nochmals an die Gründe für den Ersatz des heutigen Grossistensystems durch das Mehrwertsystem zu erinnern (I), alsdann die Ausdehnung der Umsatzsteuer auch auf Dienstleistungen zu begründen (II) und schliesslich deutlich zu machen, in welchen Punkten die neue Vorlage gegenüber dem Projekt von 1977 verbessert wurde (III).

I. Die Vorzüge des Mehrwertsystems gegenüber dem geltenden Grossistensystem

1. Was wird vom Umsatzsteuersystem verlangt?

Die Umsatzsteuer ist eine Steuer auf dem Inlandkonsum, selbst wenn sie nicht beim Konsumenten eingezogen wird, sondern bei den Lieferanten, also bei Industrie, Gewerbe, Handel usw. Man geht nämlich davon aus, der Verkäufer werde die Steuer durch eine entsprechende Preiserhöhung vom Konsumenten hereinholen. Der glatte Ablauf dieses Überwälzungsspiels stellt bestimmte wettbewerbspolitische Forderungen an das Umsatzsteuersystem:

- Der Konsument soll für seinen Inlandkonsum - im Vergleich zum bezahlten Preis - stets gleichviel Umsatzsteuer bezahlen, handle es sich um einheimische Güter oder um Importgüter; die Steuer soll also "neutral" bei den Unternehmungen durchlaufen, d.h. das Kostengefüge und damit den natürlichen Wettbewerb nicht verändern.
- Verkäufe ins Ausland sind vollständig frei zu lassen, die eingeführten Güter voll mit der Umsatzsteuer des Importlandes erfasst. Mit dieser Ordnung werden Doppelbelastungen und Störungen des Wettbewerbs im internationalen Handel von vornherein ausgeschlossen.

In einem Satz:

Der natürliche Wettbewerb auf dem Binnen- und dem Aussenmarkt darf durch die Veranlagung der Umsatzsteuer nicht beeinträchtigt werden.

2. Wie kam es zum heutigen Grossistensystem?

Das erste Umsatzsteuerprojekt des Bundesrates von anfangs 1940 erfüllte die eben skizzierten Ansprüche. Der finanzpolitische Szenenwechsel zufolge des zweiten Weltkrieges löste indessen die kurzfristige Einführung der Umsatzsteuer aus. Der Bundesrat - damals

in der Meinung, es handle sich um eine vorübergehende Kriegsmassnahme - liess von seinem ersten Projekt ab und stellte die immerhin über lange Zeit bemerkenswert funktionierende Grossisten-Warenumsatzsteuer auf die Beine -, so wie sie im grossen und ganzen auch heute noch gilt. Ce n'est que le provisoire qui dure! Diesem Grossistensystem sind jedoch einige Mängel eigen, die bei den damaligen Verhältnissen kaum zählten, heute hingegen wegen erhöhter Anforderungen und auch der Modernisierung der Umsatzsteuersysteme im Ausland die Konkurrenz stören. Dabei geht es vorab um zwei Eigenheiten des Grossistensystems, die mit der neuen Umsatzsteuer methode wettbewerbsgerechter geregelt werden sollen und im selben Zuge noch Vereinfachungen ermöglichen.

3. Steuererhebung auf der Engros- oder der Detailstufe

Die Grossistensteuer erfasst - wie ihr Name andeutet - einen Teil der Wirtschaftsgüter bereits auf der Engrosstufe. Die beim Engros-handel erhobene Steuer soll den Konsumenten jedoch gleich belasten wie im Falle des Steuerbezugs auf der Detailstufe. Das wird pauschal durch gestufte Steuersätze angestrebt, heute von 5,6 % für Detailumsätze und 8,4 % für Engrosumsätze. Das Preisgefälle zwischen Engros- und Detailverkäufen stimmt hingegen kaum je mit dieser Satzstufung überein. Darum entstehen Unterschiede in der Steuerbelastung, je nach dem ob ein Gut bereits auf der Engros- oder erst auf der Detailstufe besteuert wird.

Dieser "Zweistufen-Tarif" fällt nun beim Mehrwertssystem dahin; denn der Steuerbezug geht in der Regel bis zur Detailstufe (ausgenommen im Falle der befreiten Kleinstbetriebe). Damit sind auf Anhieb zwei Ziele erreicht,

- einmal werden die Unebenheiten beseitigt, welche durch die heute nicht gleichwertigen Anzapfstellen entstehen (teils Engros-, teils Detailstufe)
- zum andern wird die Steuerberechnung und -veranlagung vereinfacht: Statt zwei Sätze nur mehr ein Steuersatz, so dass sich eine Unterscheidung nach Engros- und Detailumsätzen erübrigt.

4. Von einer Konsum-/Investitionssteuer zur reinen Konsumsteuer

Die Grossistensteuer trifft nicht einzig Konsumgüter, sondern auch Investitionen und Betriebsmittel der Unternehmungen, also beispielsweise Fabriken, Werkstätten, Maschinen, Werkzeuge, Lagerhäuser, Fahrzeuge, Verkaufsstätten, Betriebs- und Verbrauchsmaterial aller Art. Steuerfrei sind lediglich Werkstoffe (d.h. Rohstoffe und Zwischenerzeugnisse) für die gewerbsmässige Warenherstellung. Wir haben heute also eine Kombination von Konsum- und Investitionssteuer. Die Belastung der Produktionsmittel fiel mit fortschreitender Normalisierung der wirtschaftlichen Lage nach dem zweiten Weltkrieg und der Erhöhung der Steuersätze immer stärker

ins Gewicht. Die Produktions- und Vertriebskosten für Wirtschaftsgüter werden steuerbedingt verteuert und damit auch die Konsumgüter bereits belastet, bevor sie selbst besteuert werden. Diese Vorlast ist unter der Bezeichnung "taxe occulte" bekannt. Sie bewirkt eine Doppelbelastung und greift in den Wettbewerb ein; denn die "taxe occulte" ist keine gleichmässige Belastung: Sie kann hoch sein, wenn für die Güterproduktion kostspielige und rascher technischer Ueberholung unterworfenen Investitionen erforderlich sind, sie ist dagegen kaum spürbar beispielsweise bei arbeitsintensiver Produktion oder bei Leistungen einzelner liberaler Berufe. Diese Schattenbelastung schleicht sich überall ein, sie ist aber kaum fassbar, geschweige denn zuverlässig messbar. Die negativen Auswirkungen der "taxe occulte" beeinträchtigen nicht einzig den Wettbewerb im Inland, sie stören auch den internationalen Handel:

- Unsere Exporte sind nicht - wie es sein sollte - voll freigestellt. Sie nehmen die Vorbelastung mit über die Grenze. Insofern entstehen auf ausländischen Märkten für Schweizerprodukte gewisse Doppelbelastungen. Deshalb sind nicht nur die Erzeugnisse des betreffenden Einfuhrlandes, sondern auch dritter Länder bevorzugt; denn sie alle tragen keine "taxe occulte". Soweit es die Konkurrenzverhältnisse nicht zulassen, muss der schweizerische Exporteur die "taxe occulte" selber übernehmen, es sei denn, er könne sich anderswo schadlos halten.
- Von der "taxe occulte" profitieren dagegen unsere Importe. Sie tragen keine solche Schattenbelastung und sind insoweit gegenüber den heimischen Produkten begünstigt.

Mit der neuen Umsatzsteuer wird auch dieser Mangel des Grossistensystems beseitigt: Die neue Steuer wird als reine Konsumsteuer gestaltet, d.h. die Investitionsgüter und Betriebsmittel werden steuerlich nicht mehr belastet. Die "taxe occulte" fällt im besteuerten Bereich vollständig weg: Wenn der Steuersatz 8 oder 5 oder 2,5 % beträgt, so macht die Steuer exakt so viele Prozente des Preises aus; es kommt nicht noch - wie heute - eine ihrer Höhe nach nicht bestimmbare Vorlast hinzu. Dies gilt auch für die steuerbefreiten Exporte.

Umsatzsteuerlich entsteht dadurch auf dem Inlandmarkt eine klare und durchschaubare Situation. Und was noch wichtiger ist: auch im Export- und Importgeschäft werden von der Umsatzsteuer her saubere Verhältnisse geschaffen und unsere Wirtschaft kann gleichziehen mit der ausländischen Konkurrenz. Die "taxe occulte" verschwindet beim Export, und die Importgüter werden gleich belastet wie Inlandprodukte.

Eine Beseitigung der "taxe occulte" ist auch unter dem Blickwinkel einigermaßen zuverlässig erkennbarer Belastungswirkungen erwünscht. Die Schattenbelastung ist global von nicht unbedeuten-

dem Gewicht und verliert sich dennoch - nicht mehr messbar - bis in die feinsten Verästelungen des Kosten- und Preisgefüges. Sie löst laufend Doppelbelastungen aus, sozusagen in nicht endendem Kreislauf. Deswegen tappt man hinsichtlich ihrer Wirkungen weitgehend im Dunkel: Wer wieviel von dieser Steuer trägt, kann auch der modernste Computer nicht ausmachen. Und darum öffnet sich ein weites Feld für allerhand Spekulationen über diese "taxe occulte". Der Wechsel vom Grossistensystem zur neuen Umsatzsteuer würde diesen Dunkelbereich aufhellen und damit auch hinsichtlich der Belastungswirkungen, die ja immer wieder Stoff zu politischen Auseinandersetzungen geben, mehr Transparenz bringen.

5. Zusammenfassung

Ein Systemwechsel wäre nach dem Gesagten mit namhaften Verbesserungen der Umsatzbesteuerung verbunden, mit

- einer Begrenzung der Steuer auf den Konsumbereich und damit besserer Durchschaubarkeit der Steuerwirkungen
- Wettbewerbsneutralität im Inland sowie beim Export- und Importgeschäft und schliesslich
- Vereinfachungen in der Veranlagung insbesondere durch den Wegfall der Unterscheidung zwischen Detail- und Engroslieferungen sowie der Unterscheidung zwischen steuerbaren Investitionen und nicht steuerbaren Werkstoffen.

Bei diesem Sachverhalt war es zweifellos vernünftig, von einer blossen Erhöhung der heutigen Grossistensteuer abzusehen und mit der Verstärkung der Umsatzsteuer wiederum ein besseres Erhebungssystem vorzuschlagen.

II. Ausdehnung der Umsatzsteuer auf Dienstleistungen

Bei Einführung der Umsatzsteuer im Jahre 1941 beanspruchten die Ausgaben für Dienstleistungen aller Art nur einen geringen Teil des Familienbudgets. Dies und die damaligen ausserordentlichen Umstände machen es verständlich, dass die Steuer seinerzeit grundsätzlich auf Waren beschränkt wurde. Inzwischen sind nahezu 40 Jahre verflossen. Die Struktur der Haushaltsbudgets hat sich in dieser Zeit tiefgreifend verändert. Machten nach den Statistiken über Haushaltsrechnungen von Unselbständigerwerbenden die Ausgaben für besteuerte Güter anfänglich immerhin um 40 % aus, so erreicht dieser Anteil gegenwärtig kaum mehr einen Viertel der gesamten Haushaltsausgaben! Das ist für eine allgemeine Verbrauchssteuer zu wenig. Ausserdem wirkt es stossend, wenn der stets wachsende Aufwand für Dienstleistungen, der doch zu einem namhaften Teil als Wahlbedarf qualifiziert werden kann, nicht erfasst wird. Aus diesem Grunde ist es sachlich richtig, mit dem vorgeschlagenen Ersatz des Grossistensystems

durch das Mehrwertssystem gleichzeitig die Steuer u.a. auch auf weitere Konsumleistungen auszudehnen, so z.B. auf die gastgewerblichen Leistungen und die Leistungen der Coiffeure und Kosmetiker. Nach der neuen Regelung wird nahezu die Hälfte des gesamten Haushaltbudgets von der Steuer betroffen, ein namhafter Teil aus sozialen Gründen allerdings zu einem herabgesetzten Satz (insbesondere für Esswaren, alkoholfreie Getränke, Medikamente). Diese Verbreiterung des Unterbaus der Umsatzsteuer im Konsumbereich gewährleistet eine bessere Verteilung der Steuer und mutet auch dem ausländischen Touristen einen etwas höheren Beitrag an die Kosten des Gastlandes zu. (Die Steuer ist vergleichsweise immerhin so niedrig, dass der ausländische Tourist in der Schweiz weniger Umsatzsteuer übernehmen muss als die Schweizer bei ihren Aufenthalten im Ausland.)

III. Verbesserung der neuen Mehrwertsteuer im Vergleich zur Vorlage von 1977

Die Aenderungen gegenüber der alten Vorlage lassen sich in drei Gruppen gliedern:

- Höhe und Umfang der Steuer
- Milderung von Unebenheiten im Wettbewerb (Beginn der Steuerpflicht)
- Administrative Vereinfachungen

1. Höhe und Umfang der neuen Umsatzsteuer

Die in der Bundesverfassung fixierte Höchstbelastung beträgt nur noch 8 % (statt 10 %). Eine Erhöhung dieses Satzes ist ohne ausdrückliche Zustimmung von Volk und Ständen ausgeschlossen. Hingegen ist der Bundesrat unter bestimmten Voraussetzungen zuständig, die Steuer herabzusetzen. Bei voller Ausschöpfung der verfassungsmässigen Kompetenz ergibt sich vergleichsweise folgendes:

	<u>Vorlage 1977</u>	<u>Neue Vorlage 1979</u>
Normaler Steuersatz	10 %	8 %
Reduzierter Satz z.B. für Esswaren	3 %	2,5 %
Gastgewerbliche Leistungen	6 %	5 %
<u>Mehreinnahmen in Mio.Fr. im Vergleich zur heutigen Umsatzsteuer (Wert 1981)</u>	3'150	1'650

Die vorgeschlagene Ertragssteigerung bei der Umsatzsteuer erreicht damit kaum ein Prozent des Bruttosozialproduktes und beträgt nur

mehr die Hälfte der seinerzeitigen Vorlage. Das hat seine positiven Auswirkungen auch auf die Preisbewegung und die Belastung der Familienbudgets. Das Preisniveau dürfte sich bei richtiger Kalkulation und voller Ueberwälzung um etwa ein Prozent erhöhen. Im selben Ausmass wird sich die umsatzsteuerliche Mehrbelastung auch auf die Gesamtausgaben der Familienhaushalte niederschlagen. Dabei wird dem bescheidenen Haushalt nicht - wie etwa behauptet wird - eine verhältnismässig höhere Last zugemutet als den besser situierten Kreisen. Ein solcher regressiver Effekt wird nämlich verhindert durch den Verzicht auf die Besteuerung bestimmter Leistungen des Grundbedarfs (wie Wohnungsmiete, Gesundheitsdienste, Personenbeförderung) sowie den stark herabgesetzten Steuersatz für lebenswichtige Güter, wie z.B. Esswaren, alkoholfreie Getränke, Medikamente. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, in welchem Masse die Zölle hinter dem Wirtschaftswachstum zurückgeblieben sind und damit die privaten Haushalte im Vergleich zu den gestiegenen Einkünften entlastet haben. Die Einfuhrzölle betragen heute in Franken und Rappen etwa gleichviel wie in den Jahren 1961/1962, nämlich um 860 Mio.Fr., währenddessen sich das Sozialprodukt mehr als verdreifachte! Dieser Aderlass beim Zoll lässt sich auf die Dauer ohne volle Kompensation durch die artähnliche Umsatzsteuer nicht verkraften.

Beim Anwendungsbereich der Umsatzsteuer ist seinerzeit immer wieder die Freilassung insbesondere der "Bankenleistungen" beanstandet worden. Dieser teilweise verständlichen Kritik wurde nun durch die Unterstellung vor allem der Vermögensverwaltung sowie von Beratungsleistungen aller Art Rechnung getragen. Auf eine weitergehende Ausdehnung der Steuer im Bereiche der Bankentätigkeit wurde hingegen verzichtet. Zu Recht. Beim Hauptgeschäft, dem Kreditgeschäft, fehlt nämlich der "Konsumcharakter": Kredit ist kein Wirtschaftsgut, er ermöglicht einzig den Erwerb solcher Güter. Eine Besteuerung der Kreditleistung müsste somit eine Doppelbelastung auslösen und würde sich über den Hypothekarkredit vor allem auf die Mietzinse auswirken. Dass hingegen die Emissionen und die Börsenumsätze ein geeignetes Steuerobjekt sind, ist längst unbestritten. Der Fiskus hat denn auch Jahrzehnte vor Einführung der Warenumsatzsteuer mit den Stempelabgaben Hand auf diese Geschäfte gelegt; 1978 warf diese Abgabe immerhin 430 Mio.Fr. ab.

Mit diesen Aenderungen gewinnt die Umsatzsteuer zweifellos, wobei - was angesichts stetiger Druckversuche nicht so selbstverständlich ist - mit der Ausweitung der Steuer am richtigen Ort haltgemacht wurde.

2. Milderung von Unebenheiten im Wettbewerb (Beginn der Steuerpflicht)

Aus Gründen der Rationalität werden Betriebe mit geringfügigen Umsätzen überall von der Umsatzsteuerpflicht befreit. Diese "Umsatzschwelle" wurde in der Vorlage von 1977 bei einem Steuersatz von 10 % mit 50'000 Fr. im Jahr angenommen. Für lohnintensive

Leistungen - so z.B. für Haar- und Schönheitspflege, Unterhalts-, Flick- und Restaurationsarbeiten - wurde dieser Grenzbetrag jedoch als übersetzt empfunden: Die steuerliche Belastung von Betrieben unmittelbar unter und über der Limite sei derart unterschiedlich, dass der freie Wettbewerb empfindlich gestört werde. Zwar wird nun wegen des auf 8 % herabgesetzten Höchstsatzes das Steuergefälle um einen Fünftel verringert. Dennoch wurde ein zusätzlicher Schritt getan und der für den Beginn der Steuerpflicht massgebende Jahresumsatz auf 40'000 Fr. festgesetzt. Damit wird der Wettbewerbssituation innerhalb der sehr zahlreichen Kleinbetriebe wesentlich besser Rechnung getragen als bei der alten Vorlage.

3. Administrative Vereinfachungen

Die vorgeschlagene schweizerische Mehrwertsteuer kommt mit weniger Unterscheidungen aus als die gegenwärtige Grossistensteuer. Sie wird deshalb nach Bewältigung des Uebergangs bereits vom System her im Regelfall weniger Spezialkenntnisse verlangen und leichter zu handhaben sein. Darüber hinaus sind neu gegenüber der Vorlage von 1977 zusätzlich Erleichterungen vorgesehen, so einmal bei den Ausnahmen von der Steuerpflicht und alsdann hinsichtlich der Steuerabrechnung für Kleinbetriebe. Im einzelnen sieht das wie folgt aus:

- Firmen mit Jahresumsätzen bis 500'000 Fr. sind ausgenommen (alte Vorlage 300'000 Fr.), sofern der Steuergewinn aus dieser Befreiung 2'500 Fr. im Jahr nicht übersteigt. Die Erhöhung dieser Limite kommt insbesondere dem Lebensmittelhandel, den Metzgereien, dem Milchproduktehandel, den Reformhäusern und dem Buchhandel zugute.
- Für Betriebe mit Jahresumsätzen bis 200'000 Fr. wird neu eine generelle Vereinfachung der Abrechnung eingeführt (dies nebst den ohnehin möglichen Pauschalierungen im Einzelfall). Sie besteht darin, dass der Unternehmer seine Steuerschuld direkt aus den Einnahmen errechnen kann. Er wird also davon entlastet, die ihm von den Lieferanten berechneten Steuern festzustellen und in der Deklaration auszuweisen. Diese Vorsteuern werden pauschal abgegolten durch einen "herabgesetzten Steuersatz" (Pauschalsatz); er beträgt
 - 6 % von den Einnahmen aus 8%-Umsätzen
 - 3 % von den Einnahmen aus 5%-Umsätzen
 - 2 % von den Einnahmen aus 2,5%-Umsätzen.

Noch einfacher kann eine Steuerabrechnung kaum gemacht werden. Sie stellt im wesentlichen auf die jedem Unternehmer ohnehin bekannten (und nachweisbaren) Einnahmen ab. Dieser Abrechnungsmodus macht auch deutlich, dass die Deklaration insbesondere für die Kleinbetriebe - und ihre Zahl ist beträchtlich, es sind viele Tausende -

wesentlich weniger Ansprüche stellt als die Abrechnung beim heutigen Grossistensystem.

Solche Erleichterungen entlasten auch die Verwaltung. Von enormen administrativen Schwierigkeiten durch die Mehrwertsteuer und einem aufgeblähten Verwaltungsapparat, wie dies vielfach wider besseres Wissen behauptet wird, kann demnach nicht die Rede sein. Das lehren auch die Erfahrungen in den vielen Staaten, welche im Laufe der letzten Jahre für den Bezug ihrer Umsatzsteuer zum Mehrwertprinzip übergegangen sind.

(Doss.: Nr. 30-32 Finanzpolitik, Staatsquote, Verschuldung, Subventionen, Finanzausgleich;
Nr. 33 Steuern, Zölle).