

Ständerat

Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-S)

Sitzung vom 27. Januar 2025

24.073 Umsetzung und Finanzierung der Initiative für eine 13. AHV-Rente

Bericht der ESTV und des BSV für die Sitzung vom 27. Januar 2025

Entwicklung Mehrwertsteuereinnahmen

Auftrag der SGK-S vom 29. Oktober 2024

1. Auftrag

An ihrer Sitzung vom 29. Oktober 2024 hat die SGK-S die Verwaltung beauftragt, die Entwicklung der Mehrwertsteuereinnahmen aufzuzeigen. Der Kurzbericht soll aufzeigen, wie die Mehrwertsteuereinnahmen prognostiziert werden. Zudem soll der Kurzbericht auch eine Prognose für die nächsten 10 Jahre beinhalten, inklusive Angabe, wieviel davon an die AHV gehen würde.

2. Mehrwertsteuereinnahmen

Die Fiskaleinnahmen aus der Mehrwertsteuer werden nach dem Forderungs- und Bruttoprinzip verbucht. Die Bruttoforderungen beinhalten die Einnahmen aus den Abrechnungen der Steuerpflichtigen, aus Nachbelastungen und Gutschriften der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) und aus der vom Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) vereinnahmten Einfuhrsteuer. Durch Abzug der Debitorenverluste resultieren die Nettoforderungen. Die Einnahmen aus Bussen sowie aus den Verzugs- und Vergütungszinsen werden nicht bei den Fiskaleinnahmen, sondern separat verbucht. Für die Zweckbindungen sind die Debitorenverluste, Bussen und Zinsen jedoch ebenfalls massgebend.

In den nachstehenden Ausführungen werden die Schätzmethode und die Entwicklung der Fiskaleinnahmen (nachstehend vereinfachend: Einnahmen) dargestellt.

3. Kurzbeschreibung der Schätzmethode zu den Mehrwertsteuereinnahmen

3.1 Grundmethode

Die Mehrwertsteuer belastet den Endverbrauch im Inland. Entsprechend wird von einer Konsum- oder Verbrauchssteuer gesprochen. Die Entwicklung der Mehrwertsteuereinnahmen ist deshalb eng an den Verlauf der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gekoppelt. Letztere wird mit dem Bruttoinlandprodukt (BIP) gemessen, das sich in der Vergangenheit als bester Indikator für die Einnahmenschätzung erwiesen hat. Deshalb werden die Mehrwertsteuereinnahmen ausgehend von den Vorjahreseinnahmen anhand der prognostizierten Zuwachsrate des nominalen sportevent-bereinigten¹ BIP geschätzt. Das erwartete BIP-Wachstum basiert dabei auf den Konjunkturprognosen der Expertengruppe des Bundes

¹ Weil mehrere bedeutende internationale Sportverbände ihren Sitz in der Schweiz haben, ist das Schweizer BIP stark von deren zyklisch stattfindenden Sportevents (z. B. Fussballweltmeisterschaft) betroffen. Um den Anforderungen der Konjunkturanalyse gerecht zu werden, wird das BIP-Wachstum um den Effekt dieser Sportevents bereinigt. Für weitere Ausführungen s. https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Wirtschaft/Wirtschaftslage/VIP%20Quartalssch%C3%A4tzungen/sporteventbereinigung.pdf.download.pdf/sporteventbereinigung_d.pdf.

für das laufende und das kommende Jahr (2024/2025) sowie auf den Mittelfristprognosen des SECO für die Folgejahre (2026–2032).

3.2 Sonderfaktoren

Darüber hinaus werden Sonderfaktoren berücksichtigt. Diese beinhalten spezielle, nicht über die Prognose zur Entwicklung des BIP abgebildete Einflussfaktoren. Beispiele hierfür sind:

- Änderungen in der Mehrwertsteuergesetzgebung wie Anpassungen in der Bemessungsgrundlage der Steuer (z. B. Einführung einer neuen oder Aufhebung einer bestehenden Steuerausnahme) oder Änderungen bei den Steuersätzen (Steuersatzerhöhung/-senkung, Aufhebung eines Steuersatzes). Bei der Schätzung der hierfür einzubeziehenden finanziellen Auswirkungen wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich diese Auswirkungen aus abrechnungstechnischen Gründen in aller Regel erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung voll entfalten.
- Praxisänderungen mit grösseren Auswirkungen, die beispielsweise auf Bundesgerichtsurteile zurückzuführen sind².
- Anpassungen in der nicht direkt die Mehrwertsteuer betreffenden Gesetzgebung wie beispielsweise bei der per 1. Januar 2024 in Kraft getretenen Aufhebung der Industriezölle.
- Auswirkungen bedeutender wirtschaftlicher Ereignisse, welche mit dem Einbezug der Prognose zur BIP-Entwicklung nicht abgedeckt sind. So konnte der durch die Aufhebung des Euromindestkurses durch die Schweizerische Nationalbank im Januar 2015 bewirkte Einbruch bei der Einfuhrsteuer erst im Folgejahr durch höhere Einnahmen bei der Inlandsteuer³ kompensiert werden.
- Anpassungen in der Rechnungslegung des Bundes stellen eine weitere Kategorie möglicher Sonderfaktoren dar, wie z. B. die 2016 eingeführte Anpassung der Erfassung der per Ende Jahr offenen Forderungen aus Schätzungen wegen Nichteinreichens der Mehrwertsteuerabrechnungen⁴.

4. Zeitpunkt der Schätzungsvornahme

Die Schätzungen werden in der Regel im Rahmen der Arbeiten für den Voranschlag und Finanzplan oder für die Mittelfristperspektiven des Bundes vorgenommen. Eine erste Schätzung wird dabei jeweils im Januar nach Vorliegen des Rechnungsergebnisses des Vorjahres erstellt. Anfang Mai erfolgt eine erste und Mitte Juni eine zweite Aktualisierung. Darüberhinausgehende Schätzungsaktualisierungen erfolgen im weiteren Jahresverlauf bei Bedarf und im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV).

Zudem werden jeweils per 30. Juni und 30. September Hochrechnungen über das voraussichtliche Jahresergebnis des laufenden Jahres erstellt.

² Beispiel hierfür sind etwa zwei Bundesgerichtsurteile, wonach Mittelflüsse zwischen Dienststellen desselben Gemeinwesens respektive zwischen einer Dienststelle und seinem «Muttergemeinwesen» keine Subventionen oder andere öffentlich-rechtliche Beiträge sind, die eine Vorsteuerkürzung nach sich ziehen (BGE 149 II 43 und Bundesgerichtsurteil 9C_736/2022 vom 3.4.2023).

³ Dieser Entscheid der SNB führte zu einem Rückgang der Importpreise und zu entsprechenden Mindereinnahmen bei der Einfuhrsteuer. Da die Einfuhrsteuer zum allergrössten Teil von den mehrwertsteuerpflichtigen Unternehmen in ihren Abrechnungen mit der ESTV wieder als Vorsteuer in Abzug gebracht werden kann, wurden die Mindereinnahmen bei der Einfuhrsteuer in der Regel durch höhere Einnahmen aus der Inlandsteuer wieder kompensiert. Allerdings erfolgte die Kompensation wegen der Abrechnungsperiodizität erst mit mehrmonatiger Verzögerung und damit nicht vollumfänglich im Jahr 2015.

⁴ Diese Anpassung resultierte aus der Umsetzung der Empfehlung der EFK, wonach jener Teil dieser offenen Forderungen debitorisch zurück zu buchen sei, bei welchem der Mittelzufluss aufgrund der Vergangenheitswerte als unwahrscheinlich (kleiner als 50 %) eingeschätzt wird.

5. Schätzungen zu den Mehrwertsteuereinnahmen 2024 - 2034

Nachstehend wird die Entwicklung der Mehrwertsteuereinnahmen anhand der Schätzwerte für das laufende und die kommenden zehn Jahre aufgezeigt. Auch dargestellt ist, wie sich das prognostizierte Wachstum auf die erwartete Wirtschaftsentwicklung und auf die Auswirkungen von Sonderfaktoren aufteilt.

Die für 2024 bis 2028 ausgewiesenen Werte entsprechen den im Zeitpunkt der Erstellung des Voranschlags 2025 und Finanzplans 2026 – 2028 vorgenommenen Schätzungen (Juni 2024). Entsprechend beruhen sie auf den damals getroffenen Annahmen und beinhalten zwar die Aufhebung des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen per Ende 2027, aber keine Mehreinnahmen aus einer allfälligen Steuersatzerhöhung zur Finanzierung der 13. AHV-Rente. Die Schätzwerte 2029 – 2034 basieren auf der Fortschreibung des Schätzwertes 2028, und zwar mit dem erwarteten nominalen Trendwachstum von jährlich 2,5 Prozent (reales Wachstum von 1,5 % plus Teuerung von 1,0 %) und unter Berücksichtigung des Auslaufens des befristeten Mehrwertsteuerpromilles zur Finanzierung der Bahninfrastruktur per Ende 2030. Die Schätzungen für die Mehrwertsteuer werden Anfang 2025 wieder aktualisiert (auf Basis der Einnahmen 2024 und der neuen volkswirtschaftlichen Eckwerte).

Fiskaleinnahmen aus Mehrwertsteuer (in Mio. Fr.)

Bezeichnung	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Fiskaleinnahmen aus Mehrwertsteuer total	26'830	27'870	28'660	29'400	30'320	31'160	31'940	32'390	33'100	33'930	34'780
Wachstum Einnahmen pro Jahr		3.9%	2.8%	2.6%	3.1%	2.8%	2.5%	1.4%	2.2%	2.5%	2.5%
Prognose Wirtschaftsentwicklung *		2.8%	2.9%	2.6%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%
Auswirkungen Sonderfaktoren		1.1%	-0.1%	0.0%	0.6%	0.3%	0.0%	-1.1%	-0.3%	0.0%	0.0%

* Prognosen zum Wachstum des nominalen sportevent-bereinigten BIP: für 2025 gem. Prognose der Expertengruppe Konjunkturprognosen des Bundes (SECO, 17. Juni 2024), für 2026 - 2028 gem. Mittelfristprognosen SECO (Juni 2024), für 2029 - 2034 2.5% p.a. (in Absprache mit EFV, November 2024).

Massgebend für die Ermittlung der Einlagen in den «Bahninfrastrukturfonds» (BIF) und in die Spezialfinanzierungen für die AHV und die Krankenversicherung sind allerdings die Mehrwertsteuereinnahmen zuzüglich der Bussen und Verzugszinsen aus Mehrwertsteuer und abzüglich der Vergütungszinsen und Debitorenverluste aus Mehrwertsteuer.

Zur Aufgabenfinanzierung effektiv zur Verfügung stehende Mittel aus MWST * (in Mio. Fr.)

Einzelkomponenten mit gerundeten Zahlen (auf 1 Mio. Fr. genau)

Bezeichnung	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Total der effektiv zur Verfügung stehenden Einnahmen *	26'752	27'831	28'621	29'359	30'268	31'123	31'890	32'356	33'074	33'902	34'750
Aufteilung											
an AHV-Fonds (AHV-%1999 + 0.4%-Pkte AHV-Reform 21):	4'378	4'793	4'932	5'062	5'220	5'363	5'501	5'639	5'781	5'926	6'070
an Bahninfrastrukturfonds BIF (FABI-Promille unbefristet und befristet):	748	768	788	808	828	848	868	539	459	469	479
an allg. Bundesmittel (95% von MWST ohne AHV u. FABI):	20'548	21'161	21'752	22'311	23'011	23'663	24'237	24'874	25'494	26'138	26'782
an Krankenversicherung 5% (5% von MWST ohne AHV u. FABI):	1'078	1'109	1'149	1'178	1'209	1'249	1'284	1'304	1'340	1'369	1'419

* Fiskaleinnahmen aus MWST + Bussen MWST + Verzugszinsen MWST / . Vergütungszinsen MWST / . Debitorenverluste MWST

Hinweis:

Die Einnahmenschätzungen für den Voranschlag, Finanzplan und die Mittelfristperspektiven sind nicht zwingend identisch mit den Schätzungen des BSV zur Mehrwertsteuer, welche im Rahmen der Finanzperspektiven der AHV erarbeitet werden. Für die Projektionen der Mehrwertsteuereinnahmen von 2024 bis 2028 verwendet das BSV die Prognosen der ESTV vom Juni 2024. Für die Jahre 2029 bis 2040 geht das BSV davon aus, dass sich die Mehrwertsteuereinnahmen parallel zur Lohnsumme entwickeln.

Ab 2025 wird das BSV ein anderes Modell für das Wachstum der Mehrwertsteuereinnahmen verwenden. Für die Jahre nach den ESTV-Projektionen wird das BSV zukünftig die Mehrwertsteuereinnahmen auf der Grundlage der nominellen BIP-Prognosen des SECO schätzen, also mit der gleichen Referenzgrösse wie die ESTV.