

Gefährdet die Digitalisierung die öffentlichen Finanzen?

Die Automatisierung wird manchmal als Risikofaktor für die Steuereinnahmen und die Finanzierung der Sozialversicherungen bezeichnet, da der Anteil der Arbeit an den Steuereinnahmen sinken könnte. Für die Schweiz ist diese Gefahr jedoch zu relativieren. *Simon Schnyder*

Abstract Manche befürchten, dass die Automatisierung den Anteil am Nationaleinkommen reduziert. In der Folge sinken die Steuereinnahmen, da die Erwerbsarbeit eine wichtige Geldquelle für den Staat ist. Obwohl es in der Schweiz zurzeit keine Anzeichen für eine solche Entwicklung gibt, kann man schätzen, welchen Einfluss eine Verlagerung von Arbeit zu Kapital auf die Steuereinnahmen hätte. Wie sich zeigt, würde ein moderat rückläufiger Anteil der Arbeit die Steuereinnahmen nicht wesentlich schmälern. Stärker betroffen wären die Sozialversicherungen, da deren Finanzierung im Wesentlichen durch Abgaben auf der Erwerbsarbeit erfolgt. Dieser Effekt könnte jedoch durch Produktivitätssteigerungen und ein höheres volkswirtschaftliches Gesamteinkommen abgefedert werden.

Die Digitalisierung weitet sich aus und erfasst vermehrt auch Dienstleistungen und namentlich das Gesundheitswesen. Dank der fortschreitenden Automatisierung sind substanzielle Produktivitätssteigerungen zu erwarten.¹ Gleichzeitig stellt sich die Frage nach den damit verbundenen Risiken, insbesondere im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Automatisierung auf das Volumen und die Struktur der Beschäftigung sowie auf die Löhne.² Überdies bestehen Befürchtungen, dass eine zunehmend automatisierte Produktion von Waren und Dienstleistungen die Steuereinnahmen und die Finanzierung der Sozialversicherungen gefährden könnte. Die Hauptsorge gilt dabei den Folgen eines rückläufigen Anteils der Arbeit am gesamtwirtschaftlichen Einkommen. In einem aktuellen Bericht befasst sich der Bundesrat mit dieser Problematik.³

Noch ist ungewiss, wie sich die fortschreitende Automatisierung auf die Beschäftigung und die Löhne auswirkt.⁴ In der Schweiz sind die Auswirkungen der Digitalisierung der Wirtschaft bereits spürbar, bisher jedoch ohne negative Folgen: Der Arbeitsmarkt und das Sozialversicherungssystem scheinen genügend robust und flexibel.⁵ Mittel- bis langfristig sind jedoch gewisse Risiken nicht auszuschliessen, etwa eine strukturel-

le Arbeitslosigkeit und eine Polarisierung der Beschäftigten und der Löhne. Es stellt sich daher die Frage, inwiefern und ob diese Risiken die Stabilität der Steuereinnahmen sowie der Sozialversicherungen bedrohen.

Für Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen wie die AHV sind die Einkommenssteuern von natürlichen Personen sowie Lohnbeiträge eine wichtige Einnahmequelle. Im Jahr 2016 stammten fast 30 Prozent der Steuereinnahmen des öffentlichen Sektors aus den Einkommenssteuern der natürlichen Personen. Hinzu kommen Lohnbeiträge an die Sozialversicherungen, die ein Viertel der Steuereinnahmen ausmachen.

Schätzungsweise entfällt rund die Hälfte der Steuereinnahmen des öffentlichen Sektors auf die Besteuerung von Arbeit (Steuern und Lohnbeiträge), und 30 Prozent stammen von der Besteuerung von Kapitalerträgen. Wird der Begriff «Steuereinnahmen» um weitere obligatorische Lohnbeiträge wie die berufliche Vorsorge (zweite Säule), die Unfallversicherung und Familienzulagen erweitert, erreicht der Anteil der Einnahmen aus der Besteuerung der Arbeit rund 63 Prozent, gegenüber 22 Prozent für die Kapitalerträge.

Einkommensverteilung stabil

Der Anteil der Arbeit am Nationaleinkommen misst den Anteil des Gesamteinkommens einer Volkswirtschaft, welcher in Form von Löhnen an unselbstständig Erwerbstätige ausbezahlt wird. Der Rest entspricht dem

Anteil der Kapitaleinkünfte. Diese Verteilung ist in der Schweiz – im Gegensatz zu Ländern wie Deutschland, USA und Kanada – seit den Neunzigerjahren stabil.⁶ Die Befürchtungen über mögliche negative Auswirkungen einer zunehmend automatisierten Wirtschaft auf die Steuereinnahmen beruhen hauptsächlich auf der Annahme, dass der Anteil der Arbeit am volkswirtschaftlichen Einkommen zurückgehen wird. Mit anderen Worten: Die wichtigste Einnahmequelle könnte schrumpfen.

Darüber hinaus könnte ein steigender Anteil der Kapitaleinkünfte am Gesamteinkommen die Einkommensungleichheit in der Bevölkerung verschärfen, da der Kapitalbesitz vorwiegend im oberen Teil der Einkommenspyramide konzentriert ist. Anders als beispielsweise in Deutschland, in Frankreich, in den USA sowie in weiteren OECD-Ländern entwickelt sich die Einkommensverteilung in der Schweiz vorderhand relativ stabil.

Volumen entscheidend

Selbst wenn in der Schweiz derzeit noch keine beunruhigende Entwicklung festzustellen ist, was die Anteile des Einkommens aus Arbeit beziehungsweise Kapital betrifft, stellt sich die Frage, wie eine Verschiebung dieses Gleichgewichts die Steuereinnahmen und die Finanzierung der Sozialversicherungen beeinflussen würde. Denkbar ist, dass eine Verringerung des Anteils der Arbeit die Steuereinnahmen schmälert. Dieser Zusammenhang ist jedoch nicht eindeutig. So bedeutet ein Rückgang beim relativen Anteil der Arbeit nicht zwingend, dass das Volumen der Einnahmen nicht zunehmen kann. Überdies werden Kapitaleinkünfte zu einem sogenannten impliziten Satz besteuert, der nahe beim impliziten Steuersatz für Arbeitseinkommen liegt. «Implizite Steuersätze» messen die effektive Abgabenbelastung für die verschiedenen Arten von Einkommen. Sie entsprechen

1 OECD (2018).

2 Siehe Bundesrat (2017).

3 Bundesrat (2018).

4 Siehe zum Beispiel Acemoglu und Restrepo (2018) sowie UNO (2017).

5 Bundesrat (2017).

6 Siegenthaler und Stucki (2015) sowie OECD und ILO (2017).

dem Verhältnis zwischen dem Gesamtsteueraufkommen der jeweiligen Wirtschaftskategorie (Konsum, Arbeit und Kapital) und der potenziellen Steuerbemessungsgrundlage gemäss der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.⁷

Dass die beiden impliziten Sätze nahe beieinanderliegen, lässt sich insbesondere mit der Mehrfachbesteuerung von Kapitalflüssen und Vermögenswerten erklären. Beispiele für Steuern auf Kapitalflüsse sind Gewinne, Dividendenausschüttungen und Kapitalerträge; zur zweiten Kategorie zählen Steuern auf das Vermögen, auf das Unternehmenskapital, auf Liegenschaften sowie Stempelabgaben.

Kapitalerträge mehrfach besteuert

Im Jahr 2016 betrug der implizite Steuersatz bei Kapitaleinkünften insgesamt 29,2 Prozent, wie eine Schätzung für Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen zeigt.⁸ Ein Jahr zuvor waren es 26,5 Prozent. Bei den Arbeitseinkommen blieb der implizite Steuersatz mit je 25,8 Prozent in den beiden Jahren stabil.

Diese Werte können von Jahr zu Jahr je nach Konjunkturlage beträchtlich schwanken. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Steuereinnahmen stabil bleiben, solange sich die Einkommensanteile nur moderat verändern – und zwar aus zwei Gründen: erstens aufgrund der Mehrfachbesteuerung von Kapitalerträgen, zuerst in den Unternehmen (Gewinnsteuern) und anschliessend bei den natürlichen Personen (Einkommenssteuern), zweitens aufgrund der Progression bei den Einkommenssteuern. Bei genügend kräftigen Produktivitätsgewinnen könnten die Steuereinnahmen sogar steigen.

Voraussetzung für diese Annahme ist allerdings eine gewisse Stabilität, was die Loka-

lisierung der Produktion in der Schweiz sowie die Kapitalbesitzverhältnisse betrifft. Dasselbe gilt für die Beschäftigungsstruktur. Was geschehen würde, wenn der Einkommensanteil aus Arbeit markant schrumpft – was derzeit nicht plausibel scheint –, ist schwierig abzuschätzen, da dies mit einer veränderten Verteilung des Kapitalbesitzes einhergehen könnte.

Produktivitätssteigerungen entschärfen die Problematik, da dadurch das Gesamteinkommen steigt. In diesem Fall reduziert sich das Risiko darauf, dass die Steuereinnahmen weniger rasch wachsen als das Bruttoinlandsprodukt (BIP). Umgekehrt hingegen – wenn das Nationaleinkommen kaum wächst und gleichzeitig der Anteil der Arbeit am Nationaleinkommen sinkt – könnten vor allem die Sozialversicherungen unter Druck geraten. Denn deren Beiträge hängen von der Lohnsumme ab. Entscheidend für stabile Einnahmen der Sozialversicherungen sind somit in erster Linie die Entwicklung des allgemeinen Lohnniveaus sowie die Beschäftigungsquote – und nicht die Anteile der Einnahmen aus Arbeit und Kapital.

Höhere Einnahmen dank Progression

Wie wirkt sich eine wachsende Polarisierung der Einkommensverteilung auf die Steuereinnahmen aus? Aus steuertechnischer Betrachtung ist der Effekt vermutlich nicht signifikant. Aufgrund der Progression bei den Einkommenssteuern bewirkt eine grössere Ungleichheit in der Einkommensverteilung bei unverändertem Gesamteinkommen nämlich einen Anstieg des durchschnittlichen Steuersatzes und damit höhere Steuereinnahmen.

Auch bei der Finanzierung der Sozialversicherungen würde eine ungleiche Lohnverteilung den Umfang der Gesamteinnahmen nicht gefährden, solange das Gesamtvolumen der Löhne nicht abnimmt. Eine Verschärfung der Lohnungleichheiten könnte sich jedoch als problematisch erweisen, ins-

besondere wenn die Zahl der Working Poor steigt oder die Beschäftigungsquote sinkt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es schwierig ist, abzuschätzen, wie sich die Automatisierung der Wirtschaft auf die Steuereinnahmen und die Finanzierung der Sozialversicherungen auswirkt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Steuereinnahmen stabil bleiben, solange das Ausmass der Verlagerung moderat ist. Bei einem genügend kräftigen Produktivitätswachstum könnten die Einnahmen sogar steigen. Besonders ins Gewicht fällt eine Produktivitätssteigerung bei den Sozialversicherungen.



Simon Schnyder

Dr. rer. pol., Ökonom, Abteilung Volkswirtschaft und Steuerstatistik, Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Bern

Literatur

- Acemoglu, D. und P. Restrepo (2018). Artificial Intelligence, Automation and Work. NBER Working Papers N°24196, Januar.
- Bundesrat (2017). Bundesrat verabschiedet Bericht und Massnahmen zu Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt, Medienmitteilung vom 8. November.
- Bundesrat (2018). Eine Prospektivstudie über die Auswirkungen der Robotisierung in der Wirtschaft auf das Steuerwesen und auf die Finanzierung der Sozialversicherungen, 7. Dezember 2018.
- Europäische Kommission (2018). Taxation Trends in the European Union, Luxemburg.
- Mendoza E., A. Razin und L. Tesar (1994). Effective Tax Rates in Macroeconomics. Cross-country Estimates of Tax Rates on Factor Incomes and Consumption, in: Journal of Monetary Economics, 34, 297–323.
- OECD (2018). Perspectives de l'économie numérique de l'OCDE 2017.
- OECD und ILO (2015). The Labour Share in G20 Economies, Bericht.
- Siegenthaler, M. und T. Stucki (2015). Dividing the Pie: The Determinants of Labor's Share of Income on the Firm Level», in: Industrial and Labor Relations Review, 68(5), 1157–1194.
- UNO (2017). Frontier Issues: The Impact of the Technological Revolution on Labour Markets and Income Distribution, Development Policy Seminar, 6. Juli.

⁷ Zur Methode siehe Mendoza et al. (1994). Dank impliziter Steuersätze kann die Steuerbelastung zwischen EU-Staaten besser verglichen werden. Vgl. Europäische Kommission (2018).

⁸ Die Berechnungen des Autors beruhen auf den Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (BFS) und der Steuereinnahmen (EFV).