

# Belastingen en fiscaal beleid in België

*André Decoster en Christian Valenduc*

Acco Leuven / Den Haag

*Eerste druk:* 2011

*Gepubliceerd door*

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, 3000 Leuven (België)

E-mail: [uitgeverij@acco.be](mailto:uitgeverij@acco.be) – Website: [www.uitgeverijacco.be](http://www.uitgeverijacco.be)

*Voor Nederland:*

– *Uitlevering:* Centraal Boekhuis bv, Culemborg

– *Correspondentie:* Acco Nederland, Westvlietweg 67 F, 2495 AA Den Haag

*Omslagontwerp:* [www.frisco-ontwerpbureau.be](http://www.frisco-ontwerpbureau.be)

© 2011 by Acco (Academische Coöperatieve Vennootschap cvba), Leuven (België)

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means without permission in writing from the publisher.

D/2011/0543/XXX

NUR 783

ISBN 978-90-334-7945-8

# Inhoud

Voorwoord	11
<b>Deel 1.</b>	
<b>BELASTINGEN EN FISCAAL BELEID: EMPIRISCHE EN THEORETISCHE BENADERING</b>	17
Hoofdstuk 1 – De belasting in België	19
1.1 Basisprincipes van de belangrijkste belastingen.	19
1.1.1 De personenbelasting	19
1.1.2 Vennootschapsbelasting	24
1.1.3 Roerende voorheffing	25
1.1.4 De grondbelasting	25
1.1.5 Btw	26
1.1.6 Accijnzen	27
1.1.7 Registratierechten	28
1.1.8 Successierechten	29
1.1.9 Andere belastingen	29
1.1.10 Sociale bijdragen	29
1.2 Belastingen in België: hoeveel en waarvoor?	30
1.2.1 Belastingen, sociale bijdragen, verplichte heffingen: basisbegrippen	30
1.2.2 Hoeveel en op welke grondslagen?	33
1.2.3 Waarom belastingen heffen?	37
1.3 De belasting en de belangrijkste economische transacties	38
1.3.1 Het begrip ‘belastingwig’	38
1.3.2 Micro-economische indicatoren van fiscale druk	39
1.4 De verdeling van de ontvangsten en de fiscale bevoegdheden tussen de verschillende overheidsniveaus.	42
1.4.1 De gemeenschappen en de gewesten	42
1.4.2 De lokale overheden	45
A. <i>De aanvullende belastingen</i>	45
B. <i>De eigen fiscaliteit</i>	46
C. <i>De plaats van de belastingontvangsten in het geheel van de inkomsten van de lokale overheden.</i>	47
Hoofdstuk 2 – Fiscale en sociale heffingen: een internationale vergelijking	49
2.1 Internationale vergelijking van de totale fiscale druk	49

2.2	Heffingen op de inkomens uit arbeid	52
2.2.1	Macro-economische impliciete tarieven	52
2.2.2	Micro-economische benadering: gemiddelde en marginale tarieven	52
2.3	De belastingdruk op kapitaal	55
2.3.1	Het nominale tarief in de vennootschapsbelasting	57
2.3.2	Een macro-economische indicator: het impliciete heffingstarief op kapitaal	57
2.3.3	Een micro-economische indicator van belastingdruk op investeringen	59
2.4	Belasting op consumptie	60
Hoofdstuk 3 – Belasting en fiscaal beleid: theoretisch kader		63
3.1	Belastingwig en excess burden	64
3.1.1	Het begripkader	64
3.1.2	Belasting en excess burden	65
3.1.3	De economische weerslag van de belasting	67
3.2	Efficiëntiecriteria of hoe de ‘excess burden’ tot een minimum te herleiden	68
3.2.1	Hoe lager het belastingtarief, des te efficiënter de belasting	69
3.2.2	Het tweede efficiëntie criterium: een belasting is des te efficiënter naarmate de grondslag minder prijselastisch is	69
3.2.3	Het derde efficiëntie criterium: een belasting is des te efficiënter als zij op uniforme wijze wordt geïnd	71
3.2.4	Gevolgen van fiscaal beleid	72
3.2.5	Globalisering en efficiëntie	73
3.3	Belasting en herverdeling	74
3.3.1	Bijdragecapaciteit	75
	A. <i>Belasting op het verruimde inkomen (Comprehensive income tax)</i>	75
	B. <i>Duale belasting</i>	77
	C. <i>Belasting op de uitgaven (‘expenditure tax’)</i>	78
3.3.2	Billijkheidscriteria	79
	A. <i>Horizontale billijkheid</i>	79
	B. <i>Verticale billijkheid</i>	81
3.3.3	Het meten van progressiviteit en herverdeling	83
3.4	De keuze tussen efficiëntie en billijkheid: theorie van de optimale belasting	88
3.4.1	De efficiëntie- en billijkheidscriteria spreken elkaar gedeeltelijk tegen	88
3.4.2	Wat leert de theorie van de optimale belasting	88
3.4.3	De optimale inkomstenbelasting	90
3.4.4	De optimale verbruiksbelasting	92
3.5	Pigouviaanse belastingen en milieufiscaliteit	92
3.5.1	Principes van Pigouviaanse belasting	93
3.5.2	Pigouviaanse belastingen en milieufiscaliteit	94

3.6	Fiscale uitgaven en fiscale stimuli	95
3.6.1	De werking van fiscale stimuli	96
3.6.2	Het begrip ‘fiscale uitgave’	97
3.6.3	Stimuli, efficiëntie en billijkheid.	98
Hoofdstuk 4 – Belasting en fiscaal beleid in België: keuzes		101
4.1	Keuze tussen efficiëntie en billijkheid	101
4.1.1	De personenbelasting	101
	A. <i>herverdelingseffect van de belasting, gemiddeld belastingtarief en progressiviteit</i>	101
	B. <i>Vanwaar komt de progressiviteit van de personenbelasting?</i>	106
	C. <i>De keuze tussen efficiëntie en billijkheid</i>	107
4.1.2	De btw	109
4.2	De keuze tussen neutraliteit en stimuli	110
4.2.1	Fiscale uitgaven en belastingopbrengst	110
4.2.2	De spaarfiscaliteit	111
4.2.3	De vennootschapsbelasting	114
Bibliografie		116

## Deel 2.

### PARAFISCALITEIT EN ARBEIDSMARKT 121

#### Hoofdstuk 1 – Diagnose van de arbeidsmarkt 123

1.	Brutoloon, nettoloon, loonkost en loonwig	123
2.	De theoretische equivalentie van een bijdrage betaald door de werknemer en een bijdrage betaald door de werkgever	128
3.	Grafische analyse van een verandering van de sociale bijdragen op een perfect competitieve arbeidsmarkt	130
4.	Algebraïsche analyse van de incidentie van sociale bijdragen	131
5.	Incidentie van de tewerkstellingssubsidies op de Belgische arbeidsmarkt in de realiteit	134
5.1	Minimumloon	135
5.2	Loononderhandelingen	137
5.3	Fricities op de arbeidsmarkt	140
5.4	Conclusie	140
6.	Verskillende modaliteiten om tewerkstellingsubsidies toe te kennen	140
6.1	Moeten subsidies op specifieke doelgroepen gericht worden?	140
6.2	De keuze tussen een structurele of tijdelijke subsidie	142

#### Hoofdstuk 2 – Overzicht van maatregelen om de loonlast te verlagen (1982-2007) 147

1.	Algemeen overzicht	147
2.	Vraagzijde van de arbeidsmarkt: verminderingen van de werkgeversbijdrage en loonsubsidies	154

3.	Aanbodzijde van de arbeidsmarkt: vermindering van de werknemersbijdrage en van de personenbelasting	156
3.1	Verlaging van de Personenbelasting	156
3.2	Verlaging van de werknemersbijdrage	157
4.	Diverse premies	157

Hoofdstuk 3 – Evaluatie van maatregelen om de loonkosten te verlagen	159
1. Inleiding	159
2. degressiviteit van lastenverlagingen en progressiviteit van de personenbelasting: effect op nettoloon, loonkost en belastingwig	162
3. Ex ante evaluaties A.H.V. modellen van het Federaal Planbureau	166
3.1 Beschrijving van de drie loonscenario's	166
3.2 Effecten van maatregelen om de (para)fiscale druk te verminderen	168
3.3 Maatregelen voor compenserende financiering	176
3.4 Een counterfactual oefening met het model LABMOD	181
4. Ex ante evaluaties a.h.v. een algemeen evenwichtsmodel	183
4.1 Gerichtheid op doelgroepen en jobverdringing door overkwalificatie	183
4.2 Fricities en stromen op de arbeidsmarkt	184
4.3 Een algemeen evenwichtsmodel met perfecte segmentatie van de arbeidsmarkten	185
4.4 IJking van het model	188
4.5 Resultaten van de simulaties	190
4.6 Een algemeen evenwichtsmodel met jobverdringing door overkwalificatie	192
4.7 Conclusies	195
5. Ex ante evaluatie van de hervorming van de personenbelasting en werkbonus a.h.v. een micro-econometrisch model van arbeidsaanbod	196
5.1 De hervorming van de personenbelasting en de werkbonus	197
5.2 Methodologie en data	201
5.3 Potentiële tewerkstellingseffecten van beide hervormingen	204
6. Micro-economische ex post evaluaties van de lastenverlagingen	207
6.1 Beschrijving van de steekproef en de gegevens	209
6.2 Impact van de structurele verlagingen van de sociale bijdragen	209
Bibliografie	219

### **Deel 3.**

<b>XXXXXX</b>	223
---------------	-----

Hoofdstuk 1 – Begrotingsfederalisme	225
-------------------------------------	-----

*Laurent Bouton en Vincenzo Verardi*

1. De eerste theorieën over begrotingsfederalisme	228
1.1 De verdeling van de bevoegdheden inzake uitgaven	228

1.2	Bevoegdheidsverdeling inzake belastingheffing	232
1.3	intergouvernementele transfers	235
2.	De tweede generatie theorieën over begrotingsfederalisme	236
3.	Conclusie	245
	Bibliografie	246
Hoofdstuk 2 – Het Belgisch federaal systeem		251
	<i>Koen Algoed</i>	
2.1	De opkomst van de federale staat in vijf staatshervormingen	251
2.1.1	De staatshervormingen van vóór 1989	251
2.1.2	De staatshervorming van 1988-1989	254
2.1.3	De staatshervorming van 1993 ('het Sint-Michielsakkoord')	257
2.1.4	De Lambermontstaatshervorming	258
2.1.5	De BFW in werking	263
2.2	Lokale overheden	263
2.2.1	De inkomsten van de lagere overheid	263
A.	<i>Volgens de nationale boekhouding</i>	263
B.	<i>De statistieken gepubliceerd door Dexia</i>	263
2.2.2	De uitgaven van de lagere overheid	265
	Bibliografie	267
Hoofdstuk 3 – Drie vraagstukken over het Belgisch federaal stelsel in zijn huidige vorm		269
	<i>Frédérique Denil</i>	
1.1	Inleiding	269
1.2	Solidariteit en vereveningsmechanismen het Belgisch federaal stelsel	270
1.2.1	Interregionale financiële transfers: definitie	270
1.2.2	De grootte van de financiële solidariteitstransfers	272
1.2.3	De evolutie van de interregionale transfers	273
1.2.4	Transfers in perspectief	275
1.2.4.1A.	Internationale vergelijking van de interregionale financiële stromen	276
1.2.4.2B.	Transfers en incentieven	276
1.2.4.3C.	Transfers en fiscale autonomie	277
1.3	Coördinatie van het budgettair beleid: stand van zaken en uitdagingen	278
1.3.1	Coördinatiemechanismen in België	279
1.3.2	Werking van de coördinatie van het begrotingsbeleid	281
1.3.3	Evaluatie van de begrotingscoördinatie	285
1.4	Welke fiscale autonomie voor de Gewesten?	286
1.4.1	Evaluatie van de fiscale autonomie	286
1.4.2	Uitbreiding van de fiscale autonomie?	289
	Bibliografie	291

Personalia	297
De redacteurs	297
De auteurs	297



## Voorwoord

De financiële wervelstorm bracht overheidsop treden opnieuw onder de aandacht en de overheidsfinanciën staan opnieuw onder druk. De potentiële crash van het internationale financiële stelsel, maakte een tussenkomst van de overheid onvermijdelijk. De massale steunmaatregelen voor de banken en de herstelplannen voor groei en werkgelegenheid hebben de overheidstekorten en staatsschuld uitzonderlijk sterk doen toenemen. Marktregulering is wel weer een element geworden van economisch beleid, maar de manoeuvreerruimte in veel ontwikkelde landen is heel beperkt door de noodzakelijke financiering van de overheidsschuld en het nodige herstel van de belastinginkomsten.

België wordt in het bijzonder getroffen door deze evolutie. Een eerdere publicatie (de Callataÿ, 2002) onder de auspiciën van het Belgisch Instituut voor Openbare Financiën droeg wel de titel *Het einde van het budgettair tekort*, maar de huidige toestand plaatste ons terug naar het begin van de jaren 90 met een schuldgraad van opnieuw bijna 100% van het BBP en een overheidstekort van ongeveer 6% van het BBP. Elke bedachtzame burger beseft dat België daarom zijn fiscale druk niet zal kunnen verlagen, maar weet ook dat ons land binnen de Europese Unie behoort tot de landen met de hoogste fiscale druk. Ook al wordt dit welbekende feit vaak ingeroepen als een afremmende factor wat betreft economische groei, echt heel zeker is men daarover toch niet. Trouwens, al lichten talrijke wetenschappelijke publicaties specifieke economische aspecten van de Belgische fiscale en parafiscale realiteit toe, het ontbreekt aan een recent overzichtswerk dat het thema ‘fiscaliteit’ voor ons land samenvat.

Het Belgisch Instituut voor Openbare Financiën wil met de uitgave van dit inleidende boek over belastingen en belastingbeleid in België deze lacune dicht en. Het werd een gezamenlijk project van heel wat wetenschappers onder leiding van twee redacteurs: de professoren André Decoster en Christian Valenduc. Het Instituut is altijd de mening toegedaan geweest dat het tot haar opdracht behoorde dergelijke discussies en analyses tussen en van belasting- en begrotingsdeskundigen te stimuleren.

Het wetenschappelijke karakter van dit boek is van tweeërlei aard. Ten eerste wil het boek fiscaliteit uitleggen aan studenten van het hoger en universitair onderwijs door de talrijke aspecten en aard van de verschillende belastinginstrumenten toe te lichten. Daarnaast richt het zich ook tot de geïnteresseerde burgers die meer willen weten over de Belgische belastingrealiteit en inzicht willen verwerven in de economische en institutionele mechanismen ervan. Het boek werkt deze dubbele invalshoek uit in drie grote delen.

Het eerste deel behandelt belastingen en fiscaal beleid vanuit een empirisch en theoretisch perspectief. In het eerste hoofdstuk laten we de lezer kennis maken met de

voornaamste belastingen, de onderliggende algemene heffingsbeginselen en hun respectievelijk economisch belang, zowel in termen van belastingopbrengst als van economische weerslag. Alhoewel veel belastingplichtigen een afkeer hebben van belastingen, eisen zij terzelfder tijd, als burgers, wel efficiënte openbare diensten. In dit eerste hoofdstuk identificeren we die publiek goed verstrekking op macro-economische wijze.

In het tweede hoofdstuk vergelijken we België met de andere landen van de Europese Unie. We doen dat eerst op het niveau van de totale heffingen en daarna voor een uitsplitsing tussen belasting op arbeid, op kapitaal en op consumptie.

Geen enkele grondige economische analyse van fiscaal beleid of poging om de economische impact van belastingen te bepalen, kan zonder goed afgelijnde theoretische begrippen. Al was het maar om te bepalen wat een “goede” belasting is. Economisten hebben zich daarvoor vaak gebaseerd op R. Musgrave die er sinds 1959 van uitging dat belastingen drie essentiële functies hebben: een allocatieve functie, verbonden met de voorziening van publieke goederen en een efficiëntie criterium, een herverdelende functie die steunt op billijkheids- of rechtvaardigheidscriteria en tenslotte de functie die gerelateerd is tot het stabiliseren en stimuleren van economische groei.

Hoofdstuk 3 overloopt deze begrippen en stelt daarbij het begrip *excess burden* van een belasting centraal. Die slaat op het welvaartseffect uitgelokt door de wig tussen producentenprijs en consumentenprijs. In dat hoofdstuk worden ook twee andere belangrijke aspecten van fiscaal beleid onder de loupe genomen: milieufiscaliteit en fiscale stimuli om het gedrag van economische actoren te sturen. Dit hoofdstuk benadrukt ook dat fiscaal beleid altijd geconfronteerd wordt met moeilijke keuzes en afwegingen, zoals daar zijn: de bekommernis om zowel aan de criteria van efficiëntie en billijkheid te voldoen, als bijvoorbeeld de keuze tussen neutraliteit van een belasting en het gebruik van een belasting om economische activiteit aan te sturen.

Eens die theoretische begrippen belicht en duidelijk omschreven zijn, keren we in hoofdstuk 4 terug naar België. We bekijken de hiervoor vermelde afwegingen in een land dat niet alleen met een complexe economische werkelijkheid wordt geconfronteerd, maar ook de beleidsbeslissingen tot stand ziet komen in een ingewikkeld institutioneel kader. Het boek blijft wel als inleiding bedoeld. En daarom beogen de auteurs geen volledig en technisch gedetailleerd onderzoek van het volledige Belgisch fiscaal beleid. Ze focussen eerder op het compromis tussen efficiëntie- en billijkheidscriteria, en dat onder meer voor het specifieke geval van de personenbelasting, waar het herverdelende karakter tot uiting komt in de progressiviteit van het tarief. Zo tonen ze aan dat minder dan 50% van de progressiviteit van de personenbelasting toe te schrijven is aan het progressieve barema. De belastingverminderingen volgend uit de belastingvrije som of toegekend voor vervangingsinkomens, verklaren respectievelijk 36% en 22% van de progressiviteit.

De afweging die moet gemaakt worden tussen neutraliteit van belastingen en het stimulerende karakter ervan, komt tot uiting in de talrijke afwijkingen ten opzichte van het algemene belastingstelsel. Die afwijkingen worden fiscale uitgaven genoemd en komen zowel voor bij de personenbelasting als bij de BTW, de spaarfiscaliteit en de

vennootschapsbelasting. De keuzes die gemaakt werden reveleren dat er voorrang werd gegeven aan het gebruik van belastinginstrumenten als stimuli, en dat ten koste van neutraliteit en bijgevolg efficiëntie, alsook van billijkheid van de belastingen.

Samengevat maakt dit boek duidelijk dat de afwegingen die in België de laatste 20 jaar gemaakt werden in het fiscaal beleid, duidelijk de stempel dragen van de politieke meerderheid van dat moment. De keuze voor efficiëntie spooft met de centrumrechtse meerderheid van de jaren 80, terwijl de keuze voor meer billijkheid zich voordeed onder de centrumlinkse meerderheid van de jaren 90. De onuitgegeven coalitie die in 1999 werd gevormd, gaf terug de voorkeur aan efficiëntiecriteria maar zonder in te leveren op vlak van billijkheid.

Het tweede deel van dit boek behandelt belastingen en sociale bijdragen in het kader van de arbeidsmarkt. Het diept de reeds vermelde analyses verder uit op dit specifieke domein dat voor elke burger van zo een groot belang is: de weerslag van fiscale en parafiscale heffingen op de arbeidsmarkt. Alleen al het belang van de belasting op arbeid in de Belgische fiscaliteit verantwoordt de rigoureuze en grondige wetenschappelijke analyse in dit derde deel. Bezoldigde arbeid wordt in België zwaarder belast dan kapitaal en consumptie en bovendien is de effectieve belasting van het gemiddeld loon in België de hoogste van alle OESO-landen. Deze analyse is onontbeerlijk om inzicht te krijgen hoe disfuncties op de arbeidsmarkt, die in sommige regio's geleid hebben tot langdurige structurele werkloosheid, kunnen gecorrigeerd worden. Is er bijvoorbeeld een oorzakelijk verband tussen deze onevenwichten en een hoge loonwig? Het antwoord op die en andere vragen heeft geleid tot onderzoek dat technischer van aard is dan wat werd voorgesteld in het eerste deel van dit boek. De reden daarvoor is dat in dit tweede deel meer gesteund wordt op geformaliseerde economische modellen om de effecten van fiscale maatregelen die de werkgelegenheid zouden moeten verbeteren, in kaart te brengen. Dit tweede deel bevat drie hoofdstukken.

Het eerste hoofdstuk schetst het theoretische kader waarbinnen de economische analyse van de arbeidsmarkt plaatsgrijpt. Dat gebeurt in eerste instantie onder de – theoretische- veronderstelling dat de arbeidsmarkt perfect competitief is. Dat doen we omdat elke analyse gebruik maakt van begrippen als bruto- en nettoloon, loonkost  $n$  loonwig en het verbanden ertussen. We gebruiken dit kader ook om de weerslag van de parafiscaliteit te bestuderen in functie van de aanbod- en vraagelasticiteit van arbeid. Daarna confronteren we het ijkmodel van volmaakte mededinging met de werkelijke toestand in België en de daar geldende institutionele kenmerken van de arbeidsmarkt. Achtereenvolgens komen de gevolgen van een minimumloon, van de loonvorming tussen de sociale partners en van bestaande fricties op de arbeidsmarkt aan bod.

Eén van de conclusies van het eerste hoofdstuk van dit tweede deel is dat dergelijke analyses steeds met voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden. De conclusies hangen immers sterk af van de concrete omstandigheden waarin bepaalde geanalyseerde maatregelen worden toegepast. Zo zou men tot een eerder pessimistische conclusie kunnen komen wat betreft een beleid van algemene loonlastenvermindering omdat die uiteindelijk tot een toename van de werkloosheid zou kunnen leiden. Maar onmiddellijk dringt zich daarbij de nuancering op dat een beleid dat specifiek gericht

is op bepaalde groepen van werknemers of dat slechts een tijdelijke vermindering geeft, wél gunstige effecten kan hebben op de werkgelegenheid.

In het tweede hoofdstuk van deel twee wordt een overzicht gegeven van de tientallen beleidsmaatregelen die in de periode 1982-2008 werden genomen om de loonlast te verlagen. Er worden drie kanalen van lastenverlagingen overlopen: de doelgerichte subsidies toegekend door de sociale zekerheid voor bijkomende aanwervingen in de non-profitsector, de verlaging van de federale belastingen voor de marktgerichte sector en tenslotte de vermindering van de werknemersbijdragen voor de lage lonen.

Deze maatregelen werden al in heel wat studies geëvalueerd en het laatste hoofdstuk van dit tweede deel vat die resultaten samen. Daarbij wordt een grote inspanning gedaan om de analyses, die verschillende modellen gebruiken, en derhalve heterogeen zijn, te homogeniseren. Dat gebeurt door enerzijds de *ex-ante* analyses tegenover de *ex-post* evaluaties te plaatsen, en anderzijds de micro-economische benaderingen af te zetten tegenover deze die steunen op macro-economische modellen.

Het derde deel van het boek tenslotte, behandelt de samenhang tussen de Belgische institutionele context en het fiscaal beleid. Zoals bekend heeft de theorie van *public choice* nieuw licht geworpen op de analyse van de manier waarop staten georganiseerd zijn, en meer specifiek op hoe begrotingsbeleid tot stand komt en belastingstructuren bepaald worden. Ook dit derde deel bestaat uit drie hoofdstukken.

Het eerste hoofdstuk vat de economische theorie van het begrotingsfederalisme samen. Het beschrijft de bijdrage vanuit de economische wetenschap wat betreft het inzicht in de verdeling van bevoegdheden inzake economisch beleid tussen verschillende gecentraliseerde en gedecentraliseerde overheidsniveaus. Daarbij onderscheidt het hoofdstuk twee generaties van theorieën. Theorieën van de eerste generatie onthouden zich van een behandeling van de instituties zelf, maar beschouwen ze als gegeven. De overheidsniveaus die een rol spelen bij de organisatie van de overheid worden niet gespecificeerd en ook de niet-financiële relaties en strategische interacties tussen deze niveaus komen niet aan bod. Deze loskoppeling van de rol van instituties is vanuit wetenschappelijk oogpunt zowel een troef als een zwakte. Enerzijds heeft deze vereenvoudiging van de eerste generatie theorieën van begrotingsfederalisme als voordeel dat ze een breed toepassingsgebied hebben. Men kan ze even goed toepassen om de financiële betrekkingen tussen de centrale overheid van een unitaire staat en de lokale overheden te bestuderen, als op de relaties tussen de drie overheidsniveaus van een federale staat, of op de Europese constructie, waarbij de lidstaten het gedecentraliseerde niveau vormen. Anderzijds vloeit de zwakte van de analyse juist voort uit het belang van instituties. De vrij algemene aanbevelingen van deze theorieën van de eerste generatiemoeten telkens weer aangepast worden aan de specifieke institutionele omgeving. De theorieën van de tweede generatie integreren net daarom uitdrukkelijk instituties en de interacties ertussen in de theorie van het begrotingsfederalisme.

Het tweede hoofdstuk van het laatste deel beschrijft de evolutie van het Belgische federalisme doorheen de verschillende hervormingen die het vorm gegeven hebben. Daarmee diept het de beschrijving van de verdeling van de ontvangsten en van de fiscale bevoegdheden tussen de verschillende overheidsniveaus, die reeds in het begin

van het boek werd gegeven, verder uit. De beschrijving van de opeenvolgende institutionele hervormingen gaan verder dan het strikt fiscale aspect. Ook de budgettaire aspecten komen aan bod. Dit laat meteen ook toe de inzet van de huidige debatten over een eventuele nieuwe staatshervorming te verduidelijken.

In het laatste hoofdstuk van het derde deel komen enkele kernvragen uit begrotingsfederalisme en het huidige debat aan de orde. De eerste vraag heeft betrekking op het solidariteitsmechanisme en de perequatie- of vereveningsmechanismen. Centralisatie van het herverdelingsbeleid komt onvermijdelijk tot uiting in interregionale transfers. De grootte en evolutie daarvan zijn dan ook vaak onderwerp van onderzoek. Een tweede kernvraag betreft de coördinatie van het begrotingsbeleid. Die werd van wezenlijk belang sinds de staatshervorming van 1989. Er was immers een garantie nodig dat de schuldafbouw van “Belgische federatie” verder zou gaan om gekwalificeerd te kunnen worden voor de eenheidsmunt. Daartoe moest voldaan worden aan de convergentiecriteria die een beperking oplegden van het begrotingstekort van ten hoogste 3% alsmede een aangepast traject om een schuldgraad van 60% van het BBP te bereiken. De problematiek is actueler dan ooit, gezien de financiële en economische turbulentie het tekorten opnieuw op een niveau heeft gebracht dat sinds bijna 20 jaar niet meer gezien was. Bovendien is niet alleen het “sneeuwbal-effect” terug, staat ook de vergrijzing van de bevolking voor de deur. Beide dynamieken noodzaken tot een grondige sanering van onze overheidsfinanciën, wat uiteraard een coördinatie vergt tussen de verschillende overheidsniveaus. De derde en laatste vraag die in dit hoofdstuk behandeld betreft de fiscale autonomie van de gewesten, alweer een topic die sinds de federale verkiezingen van 13 juni 2010 in het middelpunt van talrijke discussies staat.

Met de publicatie van dit boek streeft het Belgisch Instituut voor Openbare Financiën een ambitieus doel na. Het is bestemd voor studenten en een breed geïnteresseerd publiek en wil een samenvatting bieden van de huidige stand van wetenschappelijk onderzoek van de steeds complexere Belgische fiscaliteit en parafiscaliteit. Ik hoop dat het boek beschouwd zal worden als een succesvolle poging om een breed toegankelijk werk te publiceren dat theorie, praktijk en empirische analyse van het Belgisch belastingsysteem combineert en op een toegankelijke wijze voorstelt.

Ik ben de redacteurs van het boek, André Decoster en Christian Valenduc erkentelijk voor het opmerkelijke synthesesewerk dat ze hebben verricht op basis van de bijdragen van verschillende Vlaamse en Franstalige economen. Ook daarom wordt het boek, dat voor studenten in het universitair onderwijs bestemd is, zowel in het Nederlands als in het Frans uitgegeven zodat ze over een zelfde analysekader beschikken. Het boek is het resultaat van het werk van talrijke coauteurs, die teksten hebben overgemaakt op basis waarvan de redacteurs het eindproduct hebben geredigeerd. Namens het Belgisch Instituut voor Openbare Financiën wens ik hen, alsmede de vertalers en allen die hebben meegewerkt aan de totstandkoming van dit boek van harte te danken.

Françoise THYS-CLÉMENT

Voorzitster van het Belgisch Instituut voor Openbare Financiën

## DEEL 2

### **Parafiscaliteit en arbeidsmarkt**

In het eerste deel van dit boek bekeken we belastingen en fiscaal beleid in België vanuit een theoretisch en een beschrijvend perspectief. We beschreven het Belgische belastingstelsel, vergeleken de fiscale druk in België met deze in andere Europese landen en overlieden ook kort de economisch-theoretische basis om over fiscaal beleid na te denken. Deze conceptuele analyse maakte trouwens duidelijk dat politieke keuzes onlosmakelijk deel uitmaken van en verbonden zijn met fiscaal beleid. Aan de hand van enkele voorbeelden hebben we geïllustreerd op welke manier specifieke beleidsalternatieven een keuze gemaakt hebben tussen verschillende doelstellingen.

In dit tweede deel gaan we dieper in op een heel specifiek domein: dat van het effect van fiscale en parafiscale heffingen op de arbeidsmarkt. We hadden ook andere details van de openbare financiën kunnen uitdiepen: de vennootschapsbelasting, de belasting op sparen of de milieubelastingen. We kiezen echter voor de arbeidsmarkt om twee redenen.

De eerste reden is vanzelfsprekend te vinden in het relatief belang van de belasting op arbeid in ons fiscaal systeem. Uitgedrukt als percentage van het BBP zijn de belastingen op arbeid veel belangrijker dan deze op kapitaal of op consumptie.<sup>85</sup> De internationale vergelijking van de belastingdruk die we bespraken in hoofdstuk 2 van het eerste deel, bevestigt dit alleen maar. De impliciet belastingvoet op inkomen uit arbeid<sup>86</sup> en, op het niveau van het gemiddelde uurloon, ook de effectieve belastingvoet,

85. Zie hierboven in deel 1, pagina 16 en volgende, meer bepaald figuren 3 en 4.

86. Zie deel 1, pagina 31.

zijn de hoogste van alle OESO-landen.<sup>87</sup> Kortom, de belastingdruk in België is hoog, en dan vooral op inkomen uit arbeid.

Het tweede argument om de relatie tussen fiscaliteit en arbeidsmarkt uit te diepen is te vinden op de arbeidsmarkt zelf. Onze tewerkstellingsgraad is laag en, zeker in sommige regio's, is structurele langdurige werkloosheid een blijvend probleem. Dat deze onevenwichten op de arbeidsmarkt samengaan met een hoge belastingdruk op arbeid leidt vanzelfsprekend tot de vraag of er misschien een causaal verband zou zijn.

In deel twee van dit boek bekijken we derhalve het verband tussen fiscale heffingen en sociale zekerheidsbijdragen enerzijds en de arbeidsmarkt anderzijds. Vaak worden sociale zekerheidsbijdragen eengeduid als "parafiscale" heffingen. Deze term "parafiscaliteit" verwijst naar het beperkte "fiscale" karakter van sociale bijdragen.<sup>88</sup> Inderdaad, de bijdragen die men betaalt, openen rechten op uitkeringen en kunnen in die zin, toch zeker voor een deel, als verzekeringspremies beschouwd worden. Sociale bijdragen verschillen daarin essentieel van belastingen. Wat ze wel gemeen hebben met bvb. het leeuwendeel van de inkomstenbelasting, is dat de belastbare basis de arbeidsinkomens zijn.

Deze parafiscale heffingen blijven de belangrijkste financieringsbron van de sociale zekerheid: in 2008 waren de werkgevers- en werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid goed voor 45.739 miljoen euro (of 13,3% van het BBP). De staatstoelage en de alternatieve financiering voor de sociale zekerheid van de werknemers bedroegen respectievelijk 7.875 en 12.572,2 miljoen euro (of respectievelijk 2,3% en 3,7% van het BBP).

Op de arbeidsmarkt bieden werknemers arbeid aan die eventueel wordt gekocht door vragers naar arbeid, de werkgevers. Zowel de aard van het "goed" arbeid, als de manier waarop het verhandeld wordt, zorgen ervoor dat de arbeidsmarkt zeker niet aan het ideaaltypische beeld van een markt van volmaakte mededinging voldoet. Verschillen in scholingsgraad, in verworven competenties en ervaring, in leeftijd, zijn maar enkele voor de hand liggende factoren die van arbeid een bij uitstek heterogeen goed maken. Bovendien komt een arbeidscontract meestal tot stand onder onvolledige en/of asymmetrische informatie. Opzegvergoedingen belemmeren dan weer de vrije toe- en uitrede tot en uit de markt, terwijl minimumlonen en andere institutionele elementen, zoals loononderhandelingen tussen vakbonden en werkgevers, de vrije prijsvorming beperken. Analyses van de arbeidsmarkt op basis van modellen van perfecte mededinging moeten dan ook met de grootste omzichtigheid bekeken worden. Ze vormen zeker een goed vertrek- en vergelijkingspunt. Maar ze moeten zeker aangevuld worden met modellen die de afwijking van de voorwaarden van perfecte mededinging en andere specifieke kenmerken van de arbeidsmarkt voldoende in rekening brengen.

87. Zie deel 1, pagina 33.

88. Door de afschaffing van de bijdrageplafonds in 1981 en het behoud van de loonplafonds bij de berekening van de uitkeringen is het fiscale karakter van de socialezekerheidsbijdragen doorheen de tijd sterk toegenomen



Hoofdstuk 1 van dit tweede deel beschrijft de arbeidsmarkt vanuit een theoretisch perspectief. We vertrekken van het conceptuele kader van het model van perfecte concurrentie op de arbeidsmarkt om de belangrijkste concepten (brutoloon, nettoloon en loonkost) accuraat te definiëren en de incidentie van de parafiscale lasten uit te drukken in functie van de elasticiteiten van de vraag naar en het aanbod van arbeid. Dat het perfect competitieve model enkel dienst doet als vergelijkingspunt waartegen we de concrete arbeidsmarkt afzetten bewijzen de daarop volgende secties. Daarin beschrijven we de concrete realiteit van de Belgische arbeidsmarkt. We leggen uit in welke mate die kenmerken (minimumlonen, loononderhandelingen) de conclusies uit het gestileerde model amenderen. Zo zal het in het niet perfect competitieve model wél belangrijk zijn een onderscheid te maken tussen lastenverlagingen voor de werkgevers dan wel voor de werknemers, speelt het tijdelijke dan wel permanente karakter van de lastenverlaging een rol, en hebben lastenverlagingen gericht op een specifieke doelgroep andere effecten dan algemene lastenverlagingen.

In hoofdstuk 2 geven we een overzicht van de loonlastenverlagende maatregelen voor de werkgevers en werknemers in de private sector voor de periode 1982-2007. Het beleid van lastenverlagingen heeft in die periode een ruime budgettaire uitbreiding gekend. In de jaren tachtig waren de lastenverlagingen goed voor 0,9% van de brutoloonmassa (met 0,5% als minimum in 1993). In 2007 waren de lastenverlagingen goed voor 8% van de brutoloonmassa. Daarnaast is ook de diversiteit aan maatregelen toegenomen. Tot 1997 waren er alleen verminderingen van de werkgeversbijdragen. Nu zijn er ook verminderingen van de werknemersbijdragen en tal van loonsubsidies (Sociale Maribel, dienstencheques, ...). Het overzicht in dit hoofdstuk is daarom gestructureerd rond twee secties: de verlagingen aan de vraagzijde en deze aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt.

De vraag is natuurlijk of die lastenverlagingen ook de bedoelde effecten hebben. Hoofdstuk 3 bespreekt daarom diverse Belgische studies die de effecten van de verschillende loonkosten- en loonwilverlagingen hebben ingeschat (*ex ante*) of geanalyseerd (*ex post*). We maken daarbij een dubbel onderscheid: enerzijds tussen de *ex ante* en de *ex post* evaluaties, anderzijds tussen de macro- en de micro-economische modellen die daarbij worden gebruikt.

*Ex ante* evaluaties maken gebruik van modellen waarin de beleidsinstrumenten, zoals bvb. het tarief van de socialezekerheidsbijdragen, opgenomen zijn als parameters. Die kunnen worden veranderd bij een “run” van het model. Vergelijking van de resultaten van het model mét en zonder verandering van de relevante parameters resulteert in een inschatting van de effecten van een maatregel. De meeste analyses besproken in hoofdstuk 3 betreffen dergelijke *ex ante* evaluaties. *Ex post* evaluaties daarentegen maken gebruik van de geobserveerde werkelijkheid vóór en na de invoering van een maatregel. Ze proberen het effect van de lastenverlaging op de doelvariabele (werkloosheidsduur, tewerkstellingsduur) te identificeren door na te gaan wat het effect zou zijn geweest op de tewerkstelling of werkloosheid wanneer de lastenverlaging *niet* zou zijn doorgevoerd. Hiertoe vergelijkt men de resultaten van de begunstigden van de maatregel met de resultaten van een controlegroep die niet van de lastenverlaging



heeft genoten. Met econometrische technieken wordt geprobeerd het effect van de maatregel af te zonderen van andere veranderingen in de beschouwde periode. Een belangrijk voorbeeld van dergelijke ex post evaluatie is de studie van Cockx e.a., die besproken wordt in dit derde hoofdstuk.

Het onderscheid tussen macro- en micro-economische evaluaties daarentegen is – volledig in lijn met de recente evoluties in de economische theorie – minder scherp. Het verwijst naar de aard van het model dat gebruikt wordt bij de ex ante evaluaties. We gebruiken de term “macro” voor die modellen die zich niet beperken tot de partiële analyse van het effect van een lastenverlaging op bvb. hetzij de vraag- hetzij de aanbodcurve op de arbeidsmarkt, maar meer algemeen alle interacties tussen markten, zowel factormarkten als outputmarkten, en feedbackeffecten (van bvb. hogere nettolonen op de consumptie, of van de financiering van de lastenverlaging) in rekening brengen.<sup>89</sup> We bespreken deze “macro”-evaluaties in secties 2, 3 en 4 van dit derde hoofdstuk. Daarbij komen zowel meer traditionele macromodellen aan bod, waarbij de klemtoon ligt op geschatte econometrische relaties tussen de belangrijkste economische variabelen (secties 2 en 3, gebaseerd op de resultaten van het Federaal Planbureau), als een CGE-model dat gebaseerd is op een calibratie van gedragsvergelijkingen (sectie 4 waarin het model van Sneessens wordt besproken).<sup>90</sup> De micro-economische evaluaties focussen in detail in op één aspect of maatregel van het arbeidsmarktbeleid. Dat detail en die grondigheid kunnen ze slechts bereiken door het algemene beeld (via bvb. indirecte effecten) te vernauwen tot een “partiële” analyse. We bespreken twee voorbeelden van dergelijke micro-economische analyses. Het eerste betreft een ex ante evaluatie van de werkbonus en de – meer algemene – hervorming van de personenbelasting aan de hand van een geschat micro-econometrisch arbeidsaanbodmodel (de studie van Orsini in sectie 5). De tweede betreft de micro-econometrische evaluatie van de structurele lastenverlaging, het voordeelbanenplan en de inkomensgarantie (de studie van Cockx in sectie 6).

Uit deze inleiding zal het voor de lezer al duidelijk geworden zijn dat we dit tweede deel wat sterker formeel hebben uitgewerkt dan het eerste deel. De bespreking van diverse modellen noopt immers tot een beroep op precieze definities van de formele concepten die in die modellen gebruikt worden. We hopen dat dit er vooral toe bijdraagt dat de lezer de conclusies van die verschillende modellen beter kan interpreteren en nuanceren.

89. In die zin zouden we de terminologie “macro” versus “micro” in veel gevallen ook kunnen vervangen door “algemeen” versus “partiël”.

90. CGE staat voor “Computable General Equilibrium” model. Het is een “algemeen evenwichtsmodel” waarin de gedragsvergelijkingen zoals vraag- en aanbodfuncties afgeleid worden uit de micro-economische funderingen (zoals voorkeuren en technologie) en de prijsvorming gemodelleerd wordt zó dat de markten in evenwicht zijn. Deze relaties worden niet econometrisch geschat, maar gecalibreerd op een uitgangspunt, door de parameters zo te kiezen dat de baseline-dataset zo goed mogelijk gerepliceerd wordt.

## HOOFDSTUK 1

### Diagnose van de arbeidsmarkt

Zoals hierboven reeds gesteld, past de concrete Belgische arbeidsmarkt zeker niet binnen het keurslijf van het perfect competitieve model. Maar als conceptueel kader laat dit model ons wel toe de belangrijkste concepten (brutoloon, nettoloon, loonkost, loonwig) en hun relatie met de parafiscale lasten zoals werkgevers- en werknemersbijdragen accuraat te definiëren. Dat doen we in sectie 1. Daarna bespreken we ook de incidentie van de parafiscaliteit (wie betaalt uiteindelijk?) en de gevoeligheid van deze incidentie voor de elasticiteiten van vraag en aanbod naar arbeid (secties 2, 3 en 4).<sup>91</sup>

In sectie 5 en 6 verlaten we het gestileerde conceptuele kader van de perfect competitieve arbeidsmarkt en keren we terug naar de concrete Belgische arbeidsmarkt. We maken duidelijk hoe de conclusies bekomen in secties 1 tot 4 veranderen als we rekening houden met minimumlonen, met loononderhandelingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties of met fricties op de arbeidsmarkt. We bekijken daarbij het effect van tewerkstellingssubsidies, en schakelen die gelijk met *bijdrageverminderingen*. Inderdaad, in de mate dat we socialezekerheidsbijdragen als belastingen analyseren, kunnen we bijdrageverminderingen ook als subsidies interpreteren.

#### 1. Brutoloon, nettoloon, loonkost en loonwig

Figuur 1 illustreert de belangrijkste concepten op de arbeidsmarkt, nodig om het effect van parafiscale heffingen te analyseren. Op de horizontale as stellen we de tewerkstelling voor, op de verticale as het uurloon. De essentie van de parafiscaliteit komt tot uiting in de drie verschillende loonconcepten die in de figuur voorkomen: brutoloon, nettoloon en loonkost. De link tussen deze loonconcepten wordt gevormd door de sociale bijdragen.

Zowel de werknemers- als de werkgeversbijdragen worden uitgedrukt als een percentage van het contractueel vastgelegde brutoloon. We stellen het brutoloon voor door de variabele  $W$ . Met een werknemersbijdrage ten belope van  $\tau^n$ , wordt het nettoloon gegeven door:

$$W^n = W \cdot ((1 - \tau^n)) \quad (1.1)$$

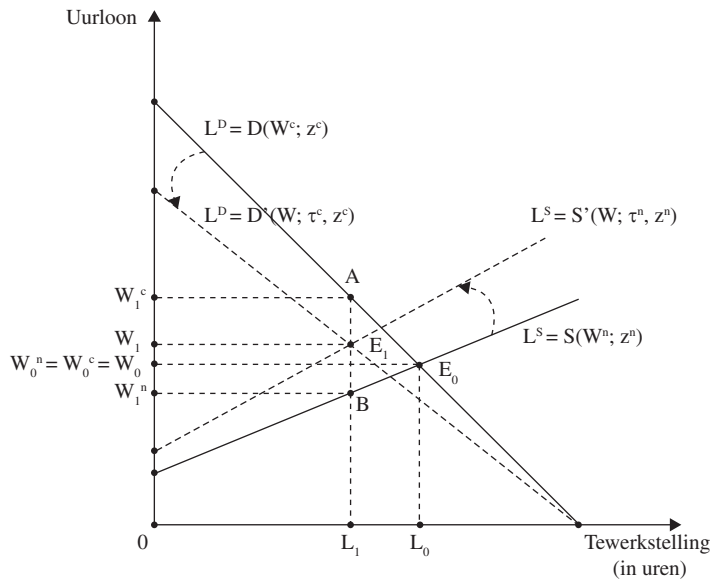
91. Deze analyse herneemt in feite paragraaf 1.3.1 uit deel één van dit boek, waar het concept van “belastingwig” werd uitgelegd (zie ook Figuur 7 in diezelfde paragraaf). Hier passen we het algemene concept “belastingwig” toe op de arbeidsmarkt.

In België bijvoorbeeld bedraagt de werknemersbijdrage voor de sociale zekerheid 13,07%.<sup>92</sup> Ook de werkgevers betalen een sociale bijdrage voor elk gekocht uur arbeid. In de private sector bijvoorbeeld bedraagt het standaard tarief in 2009 34,47%. Dat betekent dat de loonkost voor de onderneming kan worden voorgesteld als:

$$W^c = \cdot (1 + \tau^c), \quad (1.2)$$

waarbij  $\tau^c$  de werkgeversbijdrage voorstelt.

Figuur 1 – Brutoloon, nettoloon en loonkost op een competitieve arbeidsmarkt.



In Figuur 1 wordt de beslissing van de werknemers voorgesteld door de aanbodcurve, die van de werkgevers door de vraagcurve. We verwijzen de lezer naar een inleidend boek micro-economie voor de afleiding van de aanbodcurve van arbeid.<sup>93</sup> Het is een toepassing van het gedragsmodel van de rationele economische agent die zijn voorkeuren maximeert onder beperkingen. In dit geval zijn de voorkeuren gedefinieerd over vrije tijd en consumptie (of beschikbaar inkomen in reële termen). De essentiële beper-

92. De lage lonen genieten van een korting op de werknemersbijdrage, zie sectie 3.2 van HOOFDSTUK 2.

93. We vermelden hier, natuurlijk niet exhaustief, volgende inleidende handboeken micro-economie: Bernheim, B. and Whinston, M. (2008), *Microeconomics*, McGraw Hill; Frank, R. (2005), *Microeconomics and behavior*, Mc Graw Hill; Hirshleifer, J., Glazer, A. and Hirshleifer, D., (2005), *Price theory and applications. Decisions, Markets, and Information*, Cambridge University Press; Morgan, W., Katz, M. and Rosen, H., (2006), *Microeconomics*, McGraw-Hill. Een klassieker, maar dan op meer geavanceerd niveau, is Deaton, A. and Muellbauer, J., (1980), *Economics and Consumer Behavior*, Cambridge University Press. Specifiek voor arbeidsmarkt vermelden we: Boeri, T. and van Ours, J., (2008), *The economics of imperfect labour markets*, Princeton University Press; Borjas, G. J. (2008), *Labor Economics*, McGraw-Hill; en Cahuc, P. and Zylberberg, A., (2004), *Labor Economics*, MIT Press.

king bestaat erin dat elk uur dat niet gewerkt wordt (een uur vrije tijd) als kostprijs het nettourloon heeft. Maar meer werken om meer te kunnen consumeren heeft dan weer minder vrije tijd tot gevolg. Het resultaat van dit model is dat werknemers hun arbeidsaanbod laten afhangen van het reële nettoloon  $W^n/P$ , waarbij  $P$  een prijsindex voorstelt, en van andere factoren, voorgesteld door een vector van variabelen  $z^n$ . Deze laatste bevatten zowel socio-demografische kenmerken (bvb. leeftijd of gezinssituatie, die bepalende factoren zijn in de voorkeuren), als institutionele karakteristieken (bvb. het bestaan van een werkloosheidsverzekering of een gegarandeerd minimuminkomen). Aangezien we in wat volgt de prijsindex  $P$  constant veronderstellen, kunnen we zonder verlies aan algemeenheid die prijsindex gelijk aan 1 stellen. We kunnen de aanbodcurve van arbeid – die meteen ook de vraag naar vrije tijd is – en waarbij de aangeboden hoeveelheid arbeid  $L^S$  afhangt van de vermelde factoren, dan als volgt samenvatten:

$$L^S = S(W^n; \mathbf{z}^n) \tag{1.3}$$

Dat verband wordt voorgesteld door de oplopende volle lijn in Figuur 1. Bemerkt dat we in dat geval het nettoloon  $W^n$  aflezen op de verticale as.

Door echter gebruik te maken van vergelijking (1.1) kunnen we het arbeidsaanbod in (1.3) ook uitdrukken in functie van het brutoloon  $W$ :

$$\begin{aligned} L^S &= S(W^n; \mathbf{z}^n) \\ &= S(W(1 - \tau^n); \mathbf{z}^n) \\ &= S'(W; \tau^n; \mathbf{z}^n) \end{aligned} \tag{1.4}$$

Op de laatste lijn van vergelijking (1.4) verschijnt het arbeidsaanbod nu als een *andere functie*,  $S'$ , en wel van het brutoloon (zodat de verticale as een andere interpretatie krijgt). Ze wordt voorgesteld door de oplopende stippellijn in Figuur 1. Om een gegeven hoeveelheid arbeid aan te bieden, vraagt de werknemer bij ongewijzigde voorkeuren tussen vrije tijd en inkomen, hetzelfde nettoloon als voorheen. Maar aangezien hij er sociale bijdragen op betaalt, is het brutoloon dat hij vraagt hoger. Dat verklaart de verschuiving naar omhoog van de aanbodcurve van arbeid.<sup>94</sup>

Op dezelfde manier kunnen we ook de vraag naar arbeid door de werkgevers uitdrukken in functie van twee concepten: de loonkost en het brutoloon. Een analoog micro-

94. We kunnen ze ook interpreteren als een verschuiving naar links. Voor een gegeven brutoloon zou de werknemer zonder werknemersbijdragen meer arbeid aanbieden dan met sociale bijdragen. Inderdaad zonder werknemersbijdragen zou het brutoloon samenvallen met het nettoloon en zitten we op de curve  $S(W^n; \cdot)$ . Na invoering van de werknemersbijdragen en bij hetzelfde brutoloon bevinden we ons op de curve  $S'(W^n; \cdot)$  die links ligt van de oorspronkelijke curve. De wenteling naar boven of naar links wordt duidelijk a.h.v. een algebraïsch voorbeeld (dat trouwens gebruikt werd in Figuur 1). Stel dat het arbeidsaanbod in functie van het nettoloon wordt weergegeven door de lineaire vergelijking:  $L^S = -250 + 50W^n$ , zodat de inverse aanbodvergelijking luidt:

$$W^S = 5 + \frac{1}{50} L^S \cdot$$

economisch gedragsmodel waarin de onderneming haar winst maximeert onder de technologische beperking leidt tot een vraag naar de productiefactor arbeid tot op het punt waar de marginale opbrengst van een bijkomend eenheid arbeid gelijk is aan de marginale kost van die bijkomende eenheid. De marginale opbrengst wordt bepaald door de marginale waardeproductiviteit van arbeid. Dat is de marginale fysische productiviteit van arbeid, m.a.w. de bijkomende output geproduceerd door een extra eenheid arbeid, vermenigvuldigd met de opbrengst van elke bijkomende eenheid output. We veronderstellen hier dat de onderneming prijsnemer is op de outputmarkt en bovendien dat het prijsniveau van de output, hierboven voorgesteld door  $P$ , overanderd blijft (we stelden het daarom gelijk aan 1). De marginale waardeproductiviteit en de marginale fysische productiviteit vallen derhalve samen. De marginale kosten van arbeid zijn gelijk aan het uurloon dat de onderneming moet betalen. Ook hier veronderstellen we prijsnemerschap: de werkgever kan zoveel arbeid aanwerven als hij wil tegen het geldende brutoloon. Voor een gegeven productiviteitsverloop zal de onderneming dan zoveel arbeid aanwerven tot de marginale productiviteit gelijk is aan de loonkost. De vraagcurve naar arbeid die uit dit gedragsmodel volgt, kan dan ook geschreven worden als een relatie tussen de gevraagde hoeveelheid arbeid  $L^D$ , de loonkost  $W^c$  en een vector met andere bepalende factoren  $\mathbf{z}^{c95}$ :

$$L^D = D(W^c; \mathbf{z}^c). \quad (1.5)$$

Dat is de volle dalende lijn in Figuur 1.

Gebruik makend van vergelijking (1.2), die de loonkost uitdrukt in functie van het brutoloon  $W$  en de werkgeversbijdrage  $\tau^c$ , kan (1.5) echter ook geschreven worden als een vraagfunctie in functie van het brutoloon:

$$\begin{aligned} L^D &= D(W^c; \mathbf{z}^c) \\ &= D(W(1 + \tau^c); \mathbf{z}^c) \\ &= D'(W; \tau^c; \mathbf{z}^c) \end{aligned} \quad (1.6)$$

waarbij we opnieuw een nieuwe functie  $D'$  introduceren (de dalende stippellijn in Figuur 1). Voor een gegeven productiviteit van arbeid (weergegeven door curve  $D$ ) kan de werkgever in totaal de loonkost uitbetalen. Maar gegeven de sociale bijdragen kan

Het is eenvoudig na te gaan dat de invoering van een werknemersbijdrage  $\tau^n$ , deze inverse aanbodcurve verandert naar:

$$W = \frac{5}{(1 - \tau^n)} + \frac{1}{50(1 - \tau^n)} L^s.$$

Een positieve  $\tau^n$  zorgt dus voor een groter intercept op de verticale as en een steilere helling van de inverse aanbodcurve.

95. Alle factoren die de marginale fysische arbeidsproductiviteit beïnvloeden, zijn determinanten van de ligging van de vraagcurve van arbeid. Indien kapitaal en arbeid complementair zijn in het productieproces, zal een uitbreiding van de kapitaalvoorraad tot gevolg hebben dat de marginale fysische productiviteit van arbeid toeneemt. Ook technologische vooruitgang kan de curve van de marginale fysische arbeidsproductiviteit doen verschuiven.

hij als brutoloon minder uitbetalen dan de loonkost. De werkgeversbijdrage doet de vraagcurve naar beneden wentelen.<sup>96</sup>

Aan de hand van Figuur 1 analyseren we nu de effecten van een gelijktijdige invoering van een werknemers- en werkgeversbijdrage voor de sociale zekerheid in een perfect competitieve arbeidsmarkt. Zonder sociale bijdragen wordt de situatie op de arbeidsmarkt weergegeven door de aanbodcurve  $S$  en de vraagcurve  $D$ . De evenwichtswerkstelling bedraagt  $L_0$  en het daarbij geldende brutoloon valt samen met het nettoloon en de loonkost:  $W_0 = W_0^n = W_0^c$ . De invoering van een verplichte (proportionele) werknemersbijdrage aan de sociale zekerheid roteert de aanbodcurve naar boven tot  $S'$ , terwijl de invoering van een (proportionele) werkgeversbijdrage voor de sociale zekerheid de vraagcurve naar beneden roteert tot  $D'$ . In het nieuwe evenwichtspunt  $E_1$  is de tewerkstelling lager dan voor de invoering van de sociale bijdragen. In dat evenwichtspunt lezen we het nieuwe brutoloon  $W_1$  af, want de vraagcurve  $D'$  en de aanbodcurve  $S'$  zijn uitgedrukt in functie van het brutoloon. Om de corresponderende loonkost en nettoloon af te leiden, keren we terug naar de oorspronkelijke vraag- en aanbodcurven  $D$  en  $S$ . In het nieuwe evenwichtspunt  $E_1$  wordt de loonkost weergegeven door het punt  $A$  op de vraagcurve  $D$  en het nettoloon door het punt  $B$  op de aanbodcurve  $S$ . De afstand  $AB$  is de fameuze *loonwig*: het verschil tussen de loonkost en het nettoloon, of  $W^c - W^n$ . Door gebruik te maken van de vergelijkingen (1.2) en (1.1) is het eenvoudig om aan te tonen dat de loonkloof uitgedrukt als een percentage van het brutoloon gelijk is aan de som van de werkgevers- en de werknemersbijdragevoeten:

$$\frac{W^c - W^n}{W} = \tau^c + \tau^n. \quad (1.7)$$

Met een werknemersbijdragevoet van 13,07% en een werkgeversbijdragevoet van 34,47% bekomen we in België in 2009 een parafiscale loonwig van 47,54% van het brutoloon.<sup>97</sup> De parafiscale ontvangsten worden weergegeven door de rechthoek  $ABW_1^n W_1^c$ .

96. Ook hier maken we de wenteling duidelijk a.h.v. een algebraïsch voorbeeld (gebruikt voor de vraagcurve in Figuur 1). Stel dat de arbeidsvraag in functie van de loonkost wordt weergegeven door de lineaire vergelijking:  $L^D = 800 - 20W^c$ , zodat de inverse vraagvergelijking luidt:

$$W^c = 40 - \frac{1}{20} L^D.$$

Ook hier is het eenvoudig na te gaan dat de invoering van een werkgeversbijdrage  $\tau^c$ , deze inverse vraagcurve verandert naar:

$$W = \frac{40}{1 + \tau^c} - \frac{1}{20(1 + \tau^c)} L^D.$$

Een positieve  $\tau^c$  doet derhalve het intercept op de verticale as en de helling van de inverse vraagcurve afnemen.

97. Het betreft hier een voorbeeld toepassing van de standaard bijdragevoeten in 2009. In de praktijk worden lagere bijdragevoeten toegepast aangezien er zowel voor de werknemersbijdragen, en zeker voor de werkgeversbijdragen, belangrijke verminderingen van toepassing zijn. We geven een omstandig overzicht van deze bijdrageverminderingen in HOOFDSTUK 2.

Hoe gestileerd ook, Figuur 1 maakt enkele belangrijke inzichten duidelijk. Zo zien we dat enkel de concepten loonkost en nettoloon van belang zijn voor het gedrag van de economische agenten. Anders gesteld, in dit kader speelt het brutoloon geen rol. De gevraagde hoeveelheid arbeid wordt bepaald door de loonkost, de aangeboden hoeveelheid arbeid door het nettoloon. Als het brutoloon vrij kan bewegen, dan kan een gegeven waarde voor resp. nettoloon en loonkost bereikt worden met heel verschillende brutolonen, wat uiteindelijk neerkomt op een arbitraire verschuiving van werknemers- naar werkgeversbijdragen en vice versa. Dat is wat we aantonen in de volgende paragraaf. Dat betekent met andere woorden dat het weinig zin heeft om de last van de belastingen voor de twee marktpartijen te vergelijken met dit brutoloon. De last voor de werkgever vinden we niet door de loonkost in het nieuwe evenwicht te vergelijken met het brutoloon, maar met de vroegere loonkost. De last voor de werknemer bestaat uit het verschil tussen nettoloon in  $E_0$  en in  $E_1$ . Figuur 1 maakt duidelijk dat dit niet hetzelfde resultaat geeft als een vergelijking tussen enerzijds  $W_1^c$  en  $W_1$  en anderzijds  $W_1^n$  en  $W_1$ . Hoe sterk deze verdeling van de belastinglast afwijkt van deze bekomen door de statutaire bijdragevoeten toe te passen op het brutoloon  $W_1$  hangt af van de hellingen van de vraag- en de aanbodcurven. Dat is het onderwerp van paragraaf 4. Ook het tewerkstellingseffect van de invoering van sociale bijdragen (en dus ook het tewerkstellingseffect van een eventuele verlaging van de sociale bijdragen) wordt bepaald door de helling van de vraag- en de aanbodcurven.

## 2. De theoretische equivalentie van een bijdrage betaald door de werknemer en een bijdrage betaald door de werkgever

Figuur 2 bestaat uit twee panelen. In het linkerpaneel stellen we een arbeidsmarkt voor waarbij er enkel werkgeversbijdragen bestaan. In de terminologie en de voorstelling van paragraaf 1 betekent dit dat enkel de vraagcurve naar beneden wentelt. De aanbodcurve  $L^s = S(W^n)$  blijft ongewijzigd. Bovendien valt het nettoloon  $W^n$  hier samen met het brutoloon  $W$ . In het nieuwe evenwichtspunt  $E_1$  lezen we dus zowel het nieuwe nettoloon  $W_1^n$  als het nieuwe brutoloon  $W_1$  af. De loonkost in het nieuwe evenwicht wordt weergegeven door het punt  $A$ , en de totale loonkloof bedraagt  $AE_1$ .

In het rechterpaneel vetrekken we van het zelfde initiële evenwicht  $E_0$ , en van dezelfde vraag- en aanbodcurven in functie van resp. loonkost en nettoloon. Alleen voeren we nu een werknemersbijdrage in plaats van een werkgeversbijdrage in. Die is zo gekozen dat ze dezelfde overheidsopbrengst genereert als in het linkerpaneel. Aangezien het tewerkstellingsevenwicht bepaald wordt door de oorspronkelijke vraag- en aanbodcurven, impliceert dat meteen ook dat we dezelfde loonkloof nodig hebben om dezelfde overheidsopbrengst te realiseren. De wenteling van de aanbodcurve is derhalve zó dat we hetzelfde tewerkstellingsevenwicht  $L_1$  bereiken, en ook dezelfde loonkloof, hier weergegeven door de afstand  $E_1B$ . Ook het nettoloon en de loonkost zijn dezelfde. Het enige wat verschilt, is het brutoloon  $W_1$ . Aangezien we in het rechterpaneel geen werkgeversbijdragen hebben, valt het brutoloon  $W_1$  daar samen met de

loonkost  $W_1^c$ . Kortom, Figuur 2 toont aan dat op het eerst zicht heel verschillende situaties vanuit economisch oogpunt in feite niet te onderscheiden zijn. In tegenstelling tot het afzonderlijke niveau van  $\tau^c$  of van  $\tau^n$  is wel de incidentie van de totale loonwig op respectievelijk de werkgever en de werknemer van belang. In beide panelen van Figuur 2 meten we dezelfde incidentie. Voor de werkgever stijgt de loonkost in beide gevallen van  $W_0^c$  naar  $W_1^c$ . Voor de werknemer daalt het nettoloon van  $W_0^n$  naar  $W_1^n$ , ongeacht of dat het gevolg is van een werkgevers- dan wel van een werknemersbijdrage. Bemerkt dat een cruciale veronderstelling hierbij is dat het brutoloon vrij kan bewegen. In sectie 5 tonen we aan dat als bvb. het minimumloon gedefinieerd is in termen van dit brutoloon, de hier besproken equivalentie niet langer opgaat.

De grafische analyse uit Figuur 2 is ook algebraïsch eenvoudig af te leiden. We vertrekken daarvoor van de vergelijkingen die de loonkost, resp. het nettoloon uitdrukken in functie van het brutoloon. Wanneer we in de vergelijking van de loonkost (vergelijking (1.2)) het brutoloon vervangen door vergelijking (1.1), dan krijgen we:

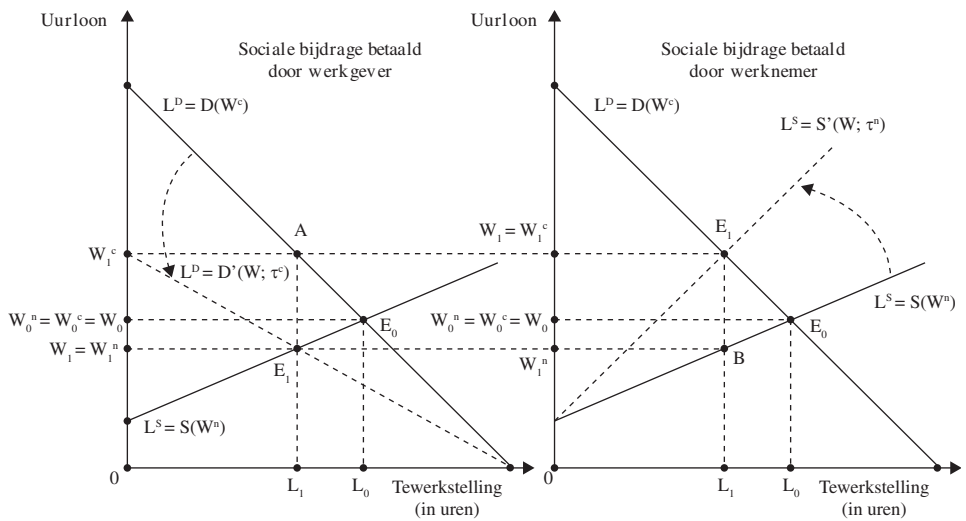
$$W^c = W^n \left[ \frac{1 + \tau^c}{1 - \tau^n} \right], \tag{1.8}$$

waarbij we de factor tussen vierkante haakjes kunnen interpreteren als één belasting bovenop het nettoloon:

$$W^c = W^n [1 + \tau_*^c]$$

$$\text{met: } \tau_*^c = \frac{\tau^c + \tau^n}{1 - \tau^n} \tag{1.9}$$

*Figuur 2* – Theoretische equivalentie tussen een sociale bijdrage betaald door de werkgever en betaald door de werknemer.





In (1.9) is het dus alsof er geen werknemersbijdrage meer is, enkel nog een werkgeversbijdrage ten belope van  $\tau_*^c$ . Anderzijds kunnen we met dezelfde twee vergelijkingen ook het nettoloon uitdrukken in functie van de loonkost, hetzij door (1.2) in (1.1) te substitueren, hetzij door (1.9) gewoon te inverteren en een nieuwe werknemersbijdragevoet  $\tau_*^n$  te bepalen zodat de volgende vergelijking opgaat<sup>98</sup>:

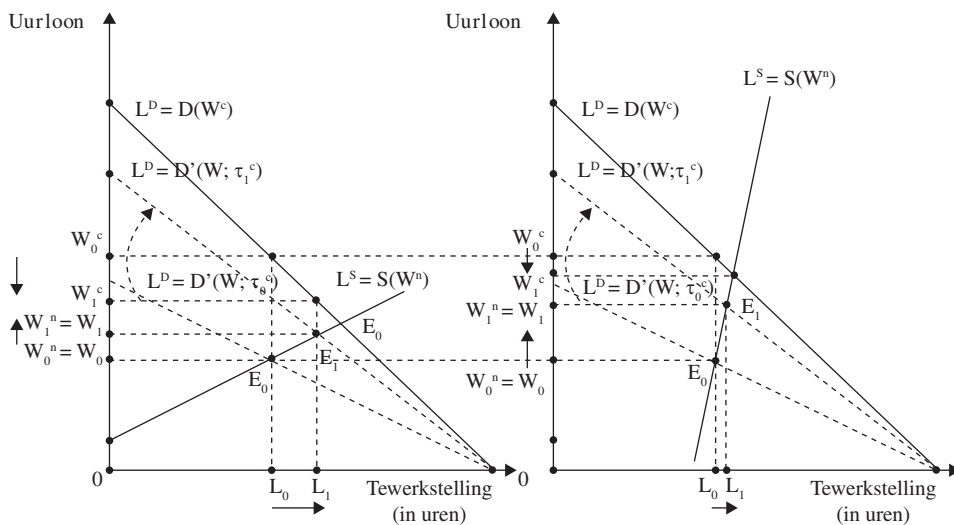
$$W^n = W^c [1 - \tau_*^n]$$

$$\text{met: } \tau_*^n = \frac{\tau^c + \tau^n}{1 + \tau^c} \tag{1.10}$$

### 3. Grafische analyse van een verandering van de sociale bijdragen op een perfect competitieve arbeidsmarkt

In ditzelfde gestileerde kader kunnen we nu zowel bijdrageverminderingen als tewerkstellingsubsidies voorstellen. Die komen immers op hetzelfde neer voor wat betreft de verandering van resp. nettoloon of loonkost, voor een gegeven brutoloon. In Figuur 3 tonen we het effect van een bijdragevermindering voor de werkgevers. De vraagcurve naar arbeid, aangeduid door de stippellijn  $D'(W, \tau_0^c)$ , wentelt na de verlaging van de werkgeversbijdragevoet naar  $D'(W, \tau_1^c)$ , waarbij het subscript 0 en 1 bij  $\tau$  verwijst naar resp. voor en na de verandering. In Figuur 3 verwaarlozen we de werknemersbijdragen.

Figuur 3 – Effect van een verandering in de werkgeversbijdrage.



98. Het verschil tussen en komt in feite neer op de switch van een “tax exclusive base” naar een “tax inclusive” base. In de teller staat de totale bijdragevoet, uitgedrukt t.o.v. het brutoloon. In de noemer staat in het nettoloon of de “tax exclusive base”, in de loonkost of de “tax inclusive” base.

In het linkerpaneel van Figuur 3 stellen we het effect van deze lastenverlaging voor bij een relatief elastisch arbeidsaanbod (de arbeidsaanbodcurve verloopt tamelijk vlak). In het rechterpaneel wordt de analyse overgedaan met een relatief inelastisch arbeidsaanbod (de arbeidsaanbodcurve verloopt eerder steil). De figuur is zo geconstrueerd dat het initiële evenwicht (en dus ook loonkost, brutoloon en nettoloon) in beide panelen hetzelfde is. De verschillende arbeidsaanbodelasticiteit beïnvloedt niet alleen het tewerkstellingseffect, dat vanzelfsprekend veel kleiner is bij een inelastisch aanbod. Het zorgt ook voor een belangrijk verschil in de verandering van resp. nettoloon en loonkost van eenzelfde verlaging van de werkgeversbijdragen. Daar waar de lastenverlaging voor de werkgevers in het linkerpaneel inderdaad leidt tot een substantiële daling van de loonkost, is dat in het rechterpaneel veel minder het geval. De lastenverlaging voor de werkgevers wordt hier in grote mate opgegeten door een verhoging van het nettoloon. Uiteindelijk is ook Figuur 3 weer een illustratie van het adagium dat een “belasting vaak niet is wat ze lijkt te zijn”. Niet de statutaire tarieven, maar wel vraag- en aanbodelasticiteiten bepalen de incidentie van de parafiscale lasten, en derhalve ook van de veranderingen erin. In de volgende sectie leiden we dit verband ook algebraïsch af.

#### 4. Algebraïsche analyse van de incidentie van sociale bijdragen

Binnen het gestileerde model van een perfect concurrentiële arbeidsmarkt kunnen bovenstaande grafische vaststellingen worden veralgemeend. Daartoe definiëren we de elasticiteit van resp. aanbod van en vraag naar arbeid als volgt:

$$\varepsilon^S = \frac{d \ln L^S}{d \ln W^n} = \frac{dL^S}{dW^n} \cdot \frac{W^n}{L^S}, \quad (1.11)$$

en

$$\varepsilon^D = -\frac{d \ln L^D}{d \ln W^c} = -\frac{dL^D}{dW^c} \cdot \frac{W^c}{L^D}. \quad (1.12)$$

Bemerk hoe de elasticiteit van de vraag naar arbeid wordt uitgedrukt m.b.t. de loonkost, en die van het aanbod van arbeid m.b.t. het nettoloon. We gaan ervan uit dat de elasticiteit van de vraag negatief is, zodat de parameter  $\varepsilon^D$  zelf positief is.

Die elasticiteiten kunnen we nu gebruiken om de verandering in de gevraagde en aangeboden hoeveelheid arbeid te schrijven als functie van verandering in de parafiscale lasten (via de verandering in de nettolonen en loonkost). Aangezien de gevraagde hoeveelheid arbeid afhangt van de loonkost (vergelijking (1.5)), kunnen we schrijven:

$$\Delta L^D \cong \frac{\partial D}{\partial W^c} \Delta W^c$$

$$\begin{aligned}
&\cong \frac{\partial D}{\partial W^c} \left[ \frac{\partial W^c}{\partial \tau^c} \Delta \tau^c + \frac{\partial W^c}{\partial W} \Delta W \right] \\
&\cong \frac{\partial D}{\partial W^c} \left[ W \Delta \tau^c + (1 + \tau^c) \Delta W \right] \\
&\cong \frac{\partial D}{\partial W^c} \frac{W^c}{L^D} \frac{L^D}{W^c} \left[ W \Delta \tau^c + (1 + \tau^c) \Delta W \right] \\
&\cong -\varepsilon^D L^D \left[ \frac{\Delta \tau^c}{1 + \tau^c} + \frac{\Delta W}{W} \right]
\end{aligned} \tag{1.13}$$

waarbij we in de tweede en derde regel van (1.13) gebruik maken van de relatie tussen loonkost enerzijds en brutoloon en de werkgeversbijdrage anderzijds uitgedrukt in vergelijking (1.2). Op de laatste regel staat tussen haakjes een procentuele verandering van de werkgeversbijdrage, en een procentuele verandering van het brutoloon. Wanneer we die respectievelijk weergeven door de verkorte notatie  $\dot{\tau}^c$  en  $\dot{W}$ , dan krijgen we dat de procentuele verandering van de vraag naar arbeid,  $\dot{L}^D$  kan geschreven worden als:

$$\dot{L}^D = -\varepsilon^D [\dot{\tau}^c + \dot{W}]. \tag{1.14}$$

Op analoge manier kunnen we, gebruik makend van (1.3) en (1.1), de verandering in het arbeidsaanbod schrijven als:

$$\begin{aligned}
\Delta L^S &\cong \frac{\partial S}{\partial W^n} \Delta W^n \\
&\cong \frac{\partial S}{\partial W^n} \left[ \frac{\partial W^n}{\partial \tau^n} \Delta \tau^n + \frac{\partial W^n}{\partial W} \Delta W \right] \\
&\cong \frac{\partial S}{\partial W^n} \left[ -W \Delta \tau^n + (1 - \tau^n) \Delta W \right] \\
&\cong \frac{\partial S}{\partial W^n} \frac{W^n}{L^S} \frac{L^S}{W^n} \left[ -W \Delta \tau^n + (1 - \tau^n) \Delta W \right] \\
&\cong -\varepsilon^S L^S \left[ \frac{\Delta \tau^n}{1 - \tau^n} + \frac{\Delta W}{W} \right],
\end{aligned} \tag{1.15}$$

zodat we in termen van procentuele veranderingen krijgen:

$$\dot{L}^S = -\varepsilon^S [\dot{\tau}^n - \dot{W}]. \tag{1.16}$$

Een comparatief statische analyse beschrijft de overgang tussen twee evenwichten op de arbeidsmarkt. Startend van een evenwicht ( $L^D = L^S$ ), impliceert dit dat de veranderingen beschreven door (1.14) en (1.16) ook aan elkaar gelijk moeten zijn. Dat leidt tot de volgende voorwaarde:

$$\varepsilon^D [\dot{\tau}^c + \dot{W}] = \varepsilon^S [\dot{\tau}^n - \dot{W}]. \quad (1.17)$$

Vergelijking (1.17) kan nu worden opgelost naar de verandering in het brutoloon:

$$\dot{W} = \frac{\varepsilon^S \dot{\tau}^n - \varepsilon^D \dot{\tau}^c}{\varepsilon^D + \varepsilon^S}, \quad (1.18)$$

en ook naar de verandering in resp. loonkost, nettoloon en evenwichtstewerkstelling:

$$\dot{W}^c = \frac{\varepsilon^S}{\varepsilon^D + \varepsilon^S} [\dot{\tau}^n + \dot{\tau}^c] \quad (1.19)$$

$$\dot{W}^n = \frac{\varepsilon^D}{\varepsilon^D + \varepsilon^S} [\dot{\tau}^n + \dot{\tau}^c] \quad (1.20)$$

$$\dot{L}^S = \dot{L}^D = -\frac{\varepsilon^D \varepsilon^S}{\varepsilon^D + \varepsilon^S} [\dot{\tau}^n + \dot{\tau}^c]. \quad (1.21)$$

Vergelijking (1.21) maakt duidelijk dat het tewerkstellingseffect kleiner is naarmate de elasticiteiten kleiner zijn. Bovendien bestaat de factor tussen vierkante haakjes in vergelijkingen (1.19), (1.20) en (1.21) enkel uit de *som* van de veranderingen in werknemers- en werkgeversbijdrage. Dat illustreert opnieuw het feit dat het in deze context van geen belang is welke bijdrage precies wordt veranderd.

We illustreren het effect van een verlaging van de parafiscale lasten op nettoloon en loonkost aan de hand van één voorbeeld. Empirisch onderzoek heeft aangetoond dat de elasticiteit van het geaggregeerde arbeidsaanbod niet veel van nul verschilt. De elasticiteit van het aggregaat is immers een gewogen gemiddelde van een positieve arbeidsaanbodelasticiteit van vrouwen en een licht negatieve van mannen (zie Cahuc et Zylberberg, 2001).<sup>99</sup> We kunnen daarom vereenvoudigend stellen dat het arbeidsaanbod perfect inelastisch is ( $\varepsilon^S = 0$ ). Het spreekt vanzelf dat een verlaging van de parafiscale lasten in dit geval geen extra tewerkstelling genereert (zie (1.16)). Bovendien leren (1.19) en (1.20) dat de verlaging van de parafiscale lasten volledig wordt doorgerekend in een stijging van het nettoloon, en dat de loonkost niet verandert.

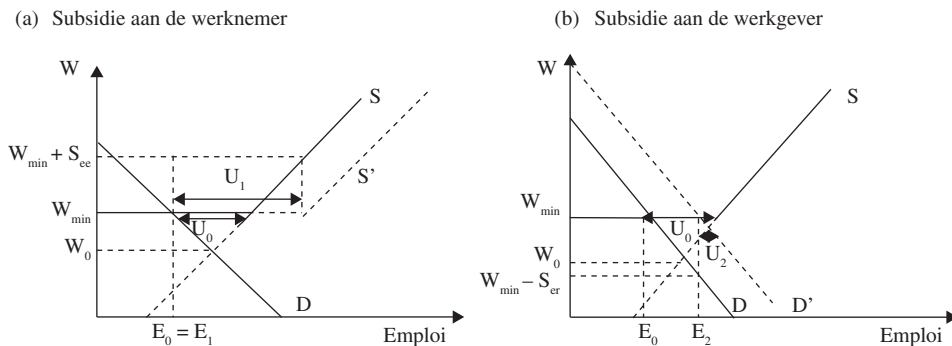
De vraag is natuurlijk in welke mate de resultaten besproken in bovenstaande secties 2, 3 en 4 eigen zijn aan het onrealistisch zuiver model van de perfect competitieve arbeidsmarkt. Daarom beschrijven we in de volgende sectie de Belgische arbeidsmarkt in de realiteit en gaan we na hoe de incidentie van sociale bijdragen (en de eventuele verlaging ervan) eruit ziet binnen dit meer realistische kader.

99. Derhalve domineert bij de mannen het inkomenseffect het substitutie-effect van een stijging van het nettoloon.

### 5. Incidentie van de tewerkstellingssubsidies op de Belgische arbeidsmarkt in de realiteit

Sinds een dertigtal jaar gaat België gebukt onder een grote structurele werkloosheid. In deze paragraaf gaan we na hoe de overheid die werkloosheid met behulp van *tewerkstellingssubsidies* kan aanpakken. We vertrekken hierbij van de weerslag van de tewerkstellingssubsidies op een *perfect competitieve* arbeidsmarkt als toepassing van de principes van de fiscale incidentie die we hierboven hebben uitgelegd. Een tewerkstellingssubsidie kan inderdaad worden beschouwd als een negatieve belasting en haar incidentie op het loon en op de tewerkstelling is dus eenvoudigweg tegengesteld aan de incidentie van een belasting. De arbeidsmarkt wordt echter gekenmerkt door *imperfecties*. Daarom gaan we hieronder ook na in welke mate de voorspellingen van het basismodel worden beïnvloed door de aanwezigheid van een minimumloon, de vaststelling van de lonen op basis van onderhandelingen tussen de werkgevers- en vakbondsorganisaties en de aanwezigheid van fricties op de arbeidsmarkt. Bovendien veronderstelt het basismodel dat de subsidie van toepassing is op *elke* aangeworven werknemer en voor een *onbepaalde duur*. In werkelijkheid zijn de subsidies vaak *tijdelijk* – zij vervallen na een bepaalde periode van tewerkstelling van de werknemers – en *gericht* op specifieke werknemers of banen. In paragraaf 6 bekijken we daarom de gevolgen van de verschillende toekenningsmodaliteiten van de subsidies.

Figuur 4 – “niet-neutraliteit” van de incidentie van de belasting in aanwezigheid van een minimumloon ( $W_{\min}$ ).



Note:

- $W_{\min} + S_{ee}$  = nettosalaris van de werknemer
- $W_{\min}$  = salariskost van de werkgever
- $W_0$  = salaris bij afwezigheid van  $W_{\min}$  en  $S_{ee}$
- $S_{ee}$  = bedrag van de subsidie
- $E_0$  = tewerkstellingsniveau voor subsidie =  $E_1$  = tewerkstellingsniveau na subsidie aan de werknemer
- $E_2$  = tewerkstellingsniveau na subsidie aan de werkgever
- $U_1$  = werkloosheid na subsidie aan de werknemer

- $W_{\min}$  = nettosalaris van de werknemer;
- $W_{\min} - S_{er}$  = salariskost van de werkgever;
- $W_{\min}$  = nettosalaris van de werknemer;
- $S_{ee}$  = bedrag van de subsidie
- $U_0$  = werkloosheid voor subsidie
- $U_2$  = werkloosheid na subsidie aan de werkgever

In het vervolg stellen wij een “toelage” of “subsidie” gelijk met een “lastenvermindering”, vermits de effecten ervan op het loon en de tewerkstelling gelijklopend zijn.

Bovendien maken wij geen onderscheid tussen de lasten die voortvloeien uit belastingen en de lasten uit werkgevers- en werknemersbijdragen voor de Sociale zekerheid. Zoals we hierboven reeds opmerkten kunnen deze bijdragen in principe andere effecten hebben dan een belastingverlaging, vermits het hier gaat om verzekeringspremies die de werknemers (en/of de werkgevers) bereid zijn te betalen om de met het werk verbonden risico's te dekken (werkloosheid, ziekte, invaliditeit enz.). Voor zover de sociale zekerheid echter niet alleen een verzekering biedt maar ook in zorgt voor een herverdeling tussen rijk en arm, worden deze bijdragen vaak met belastingen gelijkgesteld. In de tekst die volgt verwaarlozen we het verzekeringskarakter.

Paragrafen 1 tot 4 van dit hoofdstuk handelden over de fiscale incidentie van de belasting op een perfect competitieve arbeidsmarkt. We toonden aan dat de impact van een loonsubsidie afhangt van de elasticiteiten van vraag naar en aanbod van arbeid (zie vergelijking (1.21)). Bij een zeer inelastisch arbeidsaanbod bijvoorbeeld is een beleid van loonlastenvermindering geen doeltreffend tewerkstellingsbeleid, want het heeft maar weinig effect op het tewerkstellingsniveau. De subsidie wordt bijna volledig omgezet in een loonsverhoging, ongeacht aan wie de subsidie wordt toegekend, werknemer of werkgever. Hierna gaan we na in hoeverre deze conclusie standhoudt in een imperfecte arbeidsmarkt. We bespreken achtereenvolgens de gevolgen van de invoering of het bestaan van een minimumloon, van loononderhandelingen tussen vakbonden en werkgevers, en van het bestaan van fricties op de arbeidsmarkt.

## 5.1 Minimumloon

In België mag het brutomaandloon van een werknemer ouder dan 21 zonder anciënniteit (gemiddeld) niet minder bedragen dan 1.387,49 EUR, dit is het bedrag van het *GGMMI* (gemiddeld gewaarborgd minimum maandinkomen).<sup>100</sup> Bovendien leggen meerdere Paritaire Comit es hogere minimumlonen op. Op een perfect competitieve arbeidsmarkt veroorzaakt dit minimumloon werkloosheid en heft het de eigenschap van "neutraliteit" van fiscale incidentie op: een vermindering van de werknemersbijdrage zal een andere impact hebben op tewerkstelling en loon dan een vermindering van de werkgeversbijdrage.

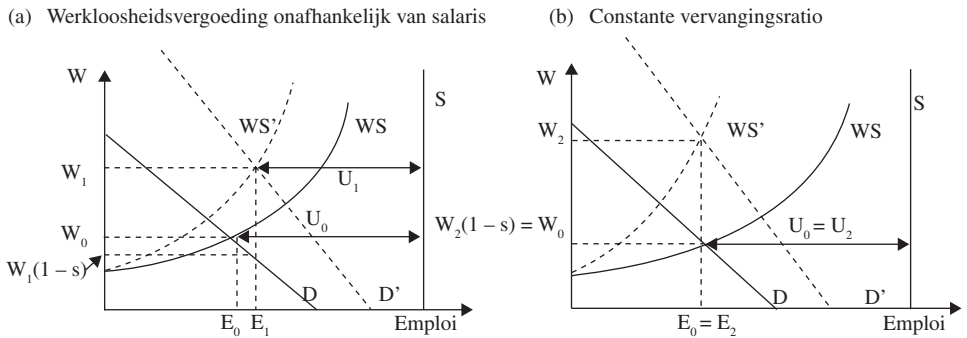
Figuur 4 toont de gevolgen van een minimumloon  $W_{\min}$  dat hoger is dan het competitieve loon,  $W_0$ . Om de voorstelling te vereenvoudigen, hebben we verondersteld dat v or de invoering van de subsidie geen lasten bestonden in hoofde van werkgever of werknemer, dus: loonkost = brutoloon = nettoloon. Vraag naar en aanbod van arbeid v or de invoering van de subsidie worden resp. voorgesteld door  $D$  en  $S$ . Met een minimumloon  $W_{\min}$  boven het competitieve loon  $W_0$ , ontstaat er een verschil tussen de aangeboden en de gevraagde hoeveelheid arbeid. Bij het minimumloon is de vraag naar arbeid gelijk aan  $E_0$ , aangezien werkgevers nooit meer werknemers aanwerven

100. Bedrag geldig op 1 januari 2009. Het GGMMI is lager voor jongere werknemers en hoger voor werknemers met anciënniteit.

dan hun vraag naar arbeid. Het arbeidsaanbod overtreft deze arbeidsvraag ten belope van  $U_0$ , zodat deze laatste de onvrijwillige werkloosheid voorstelt als gevolg van het minimumloon.

Bekijken we nu eerst paneel (a) waarin een subsidie  $S_{ee}$  wordt toegekend aan de werknemers. Aangezien in Figuur 1 een belasting op arbeid de aanbodcurve van arbeid in functie van het brutoloon naar boven schuift, zal een subsidie nu de arbeidsaanbodcurve naar beneden doen schuiven. Het minimumloon nu, wordt uitgedrukt in termen van het brutoloon (dat hier ook gelijk is aan de loonkost aangezien er geen werkgeversbijdragen zijn). Daardoor kan een vermindering van de werknemersbijdragen op het niveau van het minimumloon zich nooit vertalen in een vermindering van de loonkost. De verschuiving van de arbeidsaanbodcurve, voorgesteld door  $S'$ , beperkt zich derhalve tot het deel voorgesteld in Figuur 4 (a). Aangezien de loonkost onveranderd blijft zal ook de arbeidsvraag en het tewerkstellingsniveau niet veranderen ( $E_0 = E_1$ ). Het nettoloon stijgt natuurlijk wel door de vermindering van de werknemersbijdragen, en is nu gelijk aan  $W_{\min} + S_{ee}$ . Daardoor neemt ook het arbeidsaanbod toe, wat bij een onveranderde vraag naar arbeid leidt tot een verhoging van de werkloosheid van  $U_0$  naar  $U_1$ .<sup>101</sup>

Figuur 5 – Incidentie van een subsidie voor de werkgever – in verhouding tot het loon (sw) – indien over de lonen wordt onderhandeld.



Note:  
 $W_0$  = salaris bij afwezigheid van subsidie  
 $W_1$  = nettosalaris na subsidie  
 $W_1(1-s)$  = salariskost na subsidie  
 $E_1$  = tewerkstellingsniveau na subsidie  
 $U_1$  = werkloosheid na subsidie

$W_0$  = salaris bij afwezigheid van subsidie  
 $W_2$  = nettosalaris na subsidie  
 $W_2(1-s)$  = salariskost na subsidie  
 $E_1$  = tewerkstellingsniveau na subsidie  
 $U_2$  = werkloosheid na subsidie  
 $E_0$  = tewerkstellingsniveau voor subsidie:  $U_0$  = werkloosheid voor subsidie

Paneel (b) van Figuur 4 stelt hetzelfde bedrag van subsidie voor, maar nu toegekend aan de werkgever. We weten uit Figuur 1 dat een belasting op de werkgever de arbeids-

101. Bij een perfect inelastisch arbeidsaanbod zou er ook geen verandering zijn in het arbeidsaanbod en zou dus ook de werkloosheid onveranderd blijven.

vraag naar beneden schuift. In het geval van een subsidie verschuift de arbeidsvraag in functie van het brutoloon dus naar boven. Nog anders uitgedrukt: voor elk niveau van het brutoloon daalt de loonkost met het bedrag van de subsidie  $Ser$ . Bij het minimumloon wordt de loonkost dan  $W_{\min} - Ser$  en op de vraag naar arbeid lezen we af dat de gevraagde hoeveelheid toeneemt tot  $E_2$ . Bemerkt dat het aanbod bij het minimumloon perfect elastisch is en het nettoloon derhalve onveranderd blijft en gelijk is aan  $W_{\min}$ . De werkloosheid is gedaald van  $U_0$  tot  $U_2$  en de toename van de tewerkstelling is volledig bepaald door de elasticiteit van de arbeidsvraag (zoals hierboven beschreven in paragraaf 4). Kortom, de “neutraliteit” van de incidentie van de belasting m.b.t. de keuze tussen een verlaging van werkgevers- en weknemersbijdragen, is niet meer van toepassing wanneer er een minimumloon van toepassing is. Als het minimumloon bindend is, kan alleen een subsidie voor de werkgever een toename van de tewerkstelling en een daling van de werkloosheid bewerkstelligen.

## 5.2 Loononderhandelingen

In België worden lonen niet gevormd door het evenwicht tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod, maar op basis van onderhandelingen tussen werkgeversorganisaties en vakbonden. In dat geval zal een vermindering van de loonkosten, net zoals op een perfect competitieve arbeidsmarkt, slechts weinig effect hebben op het niveau van tewerkstelling en werkloosheid.<sup>102</sup> Alleen is het mechanisme nu verschillend. Op een perfect competitieve arbeidsmarkt, is het beperkte effect het gevolg van een kleine elasticiteit van het arbeidsaanbod. In een context waarin de lonen in onderhandelingen tot stand komen neemt het effect op tewerkstelling (en dus ook werkloosheid) af naarmate de vakbonden er beter in slagen een hoger loon te onderhandelen. Men kan aantonen dat, wanneer de subsidies proportioneel zijn met het loon, de lastendalingen op lange termijn geen effect hebben op het nettoloon, noch op tewerkstelling en werkloosheid (Pissarides, 1998).

We vatten de redenering samen in Figuur 5. In een kader waarin over lonen wordt onderhandeld, wordt het loonniveau niet meer bepaald door de intersectie van arbeidsvraag ( $D$ ) en -aanbod ( $S$ ), maar door de intersectie van de vraag naar arbeid en een loonvormingscurve ( $WS$  van “Wage Setting”), die het resultaat weergeeft van loononderhandelingen.<sup>103</sup> Het loon is nu immers het resultaat van een onderhandeling, waarbij de vakbonden en de werkgevers elk proberen een zo groot mogelijk deel

102. Hetzelfde geldt trouwens voor een daling van de personenbelasting, want zoals we verder zullen zien heeft de wijze waarop lonen gevormd worden geen effect op de hierboven geschetste neutraliteit van fiscale incidentie.

103. Als ook de markt van de geproduceerde goederen en diensten imperfect is, wordt de vraagcurve naar arbeid vervangen door een prijszettingcurve. De prijs van de geproduceerde goederen en diensten wordt dan bepaald door de marginale kost – die op korte termijn gelijk is aan de nominale loonkost – plus een marge, afhankelijk van de elasticiteit van de vraag naar de geproduceerde goederen en diensten. Aangezien de verticale as het *reële* loon meet, kan men snel zien of deze prijszettingcurve hetzelfde verloop kent als de vraagcurve naar arbeid (Blanchard, 2003). Imperfecties op de outputmarkt beïnvloeden de conclusies niet, en daarom maken we er in de rest van de tekst abstractie van.



van het surplus, ontstaan uit de verkoop van geproduceerde goederen en diensten, in beslag te nemen. Hoe groter de onderhandelingsmacht van de vakbonden, hoe hoger het onderhandelde loon. De onderhandelingsmacht zelf neemt natuurlijk toe naarmate de terugvalpositie (d.w.z. wat de werknemers krijgen ook als er geen akkoord bereikt wordt) beter is. Deze terugvalpositie wordt bepaald door de hoogte van de werkloosheidsvergoedingen en door de kans op het vinden van werk. Deze kans is des te kleiner (groter) naarmate de werkloosheid (tewerkstelling) groter is. Het verloop van de loonvormingscurve (*WS*) in Figuur 5 geeft deze intuïtie weer: de positie van de curve (of het intercept) wordt bepaald door de hoogte van de werkloosheidsvergoedingen. Hoe hoger de werkloosheidsvergoedingen, hoe hoger de *WS*-curve zich bevindt. En de curve verloopt zelf stijgend in functie van het tewerkstellingsniveau (of dalend in de werkloosheid).

De werkloosheid meten we als de horizontale afstand tussen de curve *WS* en het arbeidsaanbod (*S*). We veronderstellen dat het arbeidsaanbod perfect inelastisch is, iets wat door empirisch onderzoek niet helemaal wordt tegengesproken. Bemerkt dat de loonvormingscurve de arbeidsaanbodcurve nooit snijdt. Wanneer de werkloosheid tot nul gereduceerd is, kunnen de werknemers immers onmiddellijk elders werk vinden, zelfs zonder enig loonakkoord. Naarmate volledige tewerkstelling benaderd wordt kunnen vakbonden dus steeds hogere loneneisen stellen.

Zodra er een akkoord is over een loon, werven de werkgevers het aantal werknemers aan dat hun winst maximeert. Voor een gegeven loon wordt de winstmaximerende tewerkstelling beschreven door de vraagcurve naar arbeid *D*. Het loon  $W_0$  en de evenwichtstewerkstelling  $E_0$  in afwezigheid van loonsubsidies worden derhalve bepaald door het snijpunt van de vraagcurve *D* en de loonvormingscurve *WS*. Dit punt bepaalt ook de evenwichtswerkloosheid  $U_0$ , die gelijk is aan het verschil tussen het aantal werknemers dat wenst te werken (*S*) en zij die effectief aangeworven worden (*D*) bij het loon  $W_0$ .

Stel nu dat de overheid beslist de loonlasten te verlagen voor de werkgevers. Zoals voorheen doet deze lastenverlaging de vraag naar arbeid naar boven verschuiven, van *D* naar  $D'$ . Aangezien we een lastenverlaging veronderstellen die proportioneel is met het loon neemt de afstand tussen *D* en  $D'$  toe met de loonhoogte. Maar het beleid heeft ook effect op de onderhandelingsmacht van de vakbonden. Vooreerst verkleint de toegenomen vraag naar arbeid de werkloosheid en vergroot dus de kans op het vinden van werk. Dit verbetert de terugvalpositie van de werknemer bij afwezigheid van een loonakkoord. Het nettoloon neemt toe op de curve *WS* tot in de intersectie met de nieuwe vraagcurve  $D'$ . Daar bovenop is er echter een tweede effect. Voor een gegeven niveau van werkloosheid en tewerkstelling, verhoogt de subsidie het surplus dat onder werkgevers en werknemers kan worden verdeeld. De werknemers slepen minstens een deel van deze extra marge in de wacht. In Figuur 5 wentelt de loonvormingscurve daarom naar boven, van *WS* naar  $WS'$ . In paneel (a) veronderstellen we daarbij dat de subsidie geen invloed heeft op het niveau van de werkloosheidsvergoedingen. Het nieuwe onderhandelde nettoloon stijgt in dat geval naar  $W_1$  de loonkost daalt, na aftrek van de lastenverlichting, van  $W_1$  naar  $W_1(1-s)$ . Vermits de loonkost daalt, werven de

werkgevers meer werknemers aan en neemt de tewerkstelling toe van  $E_0$  naar  $E_1$ . Het tewerkstellingseffect zal groter zijn naarmate de loonvormingscurves *en* de vraag naar arbeid elastischer zijn en de onderhandelingsmacht van de vakbonden zwak is.

Deze analyse suggereert dat het tewerkstellingseffect van een subsidie kleiner is naarmate het onderhandelde loon meer stijgt. Pissarides (1998) toonde aan dat het tewerkstellingseffect zelfs volledig wordt geërodeerd door een stijging van het nettoloon wanneer de werkloosheidsvergoedingen een constante netto vervangingsratio impliceren.<sup>104</sup> Bij een constante vervangingsratio leidt een stijging van het nettoloon dat uit de onderhandelingen komt, ook tot hogere werkloosheidsvergoedingen. Die verhoging van de werkloosheidsvergoedingen versterkt op zijn beurt de terugvalpositie van de werknemers wanneer de loononderhandelingen met het patronaat mislukken. We stellen dit in paneel (b) voor als een loonvormingscurve die steiler wordt en het effect van de loonlastverlaging op tewerkstelling en werkloosheid volledig teniet doet:  $E_2 = E_0$  en  $U_2 = U_0$ .

Verschillende studies tonen aan dat op lange termijn de vervangingsratio constant is. Dat komt omdat de werkloosheidsverzekering in België de werkloosheidsuitkeringen bepaalt in verhouding tot het loon. De uitkeringen zijn wel beperkt door een minimum en een maximum, die in principe enkel aangepast worden aan de index van de consumptieprijzen. Maar aangezien de grenzen de loonontwikkeling in de economie niet volgen, komen nu en dan drukkingsgroepen in actie om de dreigende dualisering van de maatschappij aan te klagen. De overheid kan die druk niet blijvend negeren en trekt dan het niveau van de vergoedingen op.

Tot nu toe bespraken we enkel de verlaging van de werkgeversbijdragen. In principe zou een verlaging van werknemersbijdragen tot dezelfde conclusies moeten leiden. Alleen kan het zijn dat de equivalentie tussen effecten van een bijdragevermindering voor de werkgevers en voor de werknemers niet opgaat om twee redenen: (i) wanneer er een bindend minimaal brutoloon wordt onderhandeld (opgelegd door de wet of door een paritair comité), wat analoog is als een minimumloon op een competitieve arbeidsmarkt<sup>105</sup>; (ii) wanneer de toekenning van een subsidie aan de werknemers de onderhandelingsmacht van de vakbonden versterkt. In beide gevallen wordt het gunstige tewerkstellingseffect uitgehold.

104. Het netto vervangingspercentage is de verhouding tussen de (netto) werkloosheidsvergoeding en het nettoloon.

105. Met een bindend minimumloon loopt de loonvormingscurve (WS) horizontaal. Als de loonvormingscurve niet verschuift, leidt een verlaging van werkgeversbijdragen tot een toename van de tewerkstelling die omgekeerd evenredig is met de elasticiteit van de vraag naar arbeid (zoals in Figuur 4). De werknemers zullen echter een deel van het aan de werkgever toegekende voordeel willen bemachtigen door een hoger minimumloon te eisen in de onderhandelingen. Dit kan een deel van het gunstig tewerkstellingseffect teniet doen.

### 5.3 Fricties op de arbeidsmarkt

Impliciet zijn we er tot nog toe van uitgegaan dat een werkzoekende altijd onmiddellijk werk vindt tegen het geldende loon en dat een werkgever zijn vacatures onmiddellijk kan opvullen. In werkelijkheid wordt de arbeidsmarkt echter gekenmerkt door “fricties”: het duurt een tijd voor een werkzoekende en een werkgever elkaar vinden. Een verlaging van de loonlasten maakt werken aantrekkelijker door de verhoging van het nettoloon. Daardoor kan die verlaging in een arbeidsmarkt gekenmerkt door fricties meer effect hebben op de tewerkstelling dan tot nu toe werd gesuggereerd. De werkloze zal door het verhoogde nettoloon immers meer inspanningen doen om werk te zoeken. Dat kan de werkloosheidsduur verminderen en bijgevolg ook de werkloosheid doen dalen.

De frictiewerkloosheid zal echter alleen dalen als de werkloosheidsvergoeding niet even snel stijgt als het nettoloon. Anders verdwijnt het voordeel van aan het werk te gaan ten opzichte van het blijven stempelen. In de vorige paragraaf hebben wij betoogd dat de vervangingsratio op lange termijn constant blijkt te zijn. De daling van de frictiewerkloosheid zal zich dus enkel kunnen voordoen op korte of middellange termijn.

### 5.4 Conclusie

Een beleid van lastenvermindering is niet echt veelbelovend wat betreft de strijd tegen de werkloosheid. Op lange termijn wordt de lastenvermindering immers volledig gecompenseerd in een verhoogd nettoloon. Enkel als de overheid de werkloosheidsvergoedingen laat achterblijven ten opzichte van de ontwikkeling van de nettolonen kan er op korte en middellange termijn wel een impact zijn op de tewerkstelling. Deze negatieve conclusie wordt nog versterkt als ook de bijkomende distortie van de financiering van de lastenverlichtingen in rekening wordt gebracht. Zelfs als deze financiering niet bestaat uit een extra belasting op arbeid, dan nog kan ze de tewerkstelling negatief beïnvloeden. In dat geval leidt een beleid van lastenverlagingen zelfs tot een toename van de werkloosheid.

Bemerk wel dat deze pessimistische conclusie enkel geldt voor een *algemene* lastenverlaging. Dat betekent niet dat een beleid van lastenverlagingen geen gunstige effecten kan hebben als het zich specifiek richt op bepaalde groepen van werknemers (een *gerichte* lastenverlaging) of ook als de lastenverlaging slechts *tijdelijk* geldt. In de volgende paragraaf behandelen we deze twee gevallen.

## 6. Verschillende modaliteiten om tewerkstellingsubsidies toe te kennen

### 6.1 Moeten subsidies op specifieke doelgroepen gericht worden?

Er zijn verschillende redenen om tewerkstellingssubsidies op laaggeschoolde en/of laagverloonde werknemers te richten. Empirische studies (Cahuc en Zylberberg, 2001)

tonen aan dat het aanbod van en de vraag naar laaggeschoolde arbeid elastischer zijn dan dat voor geschoolde arbeid. Uit paragraaf 4 weten we intussen dat de impact van een tewerkstellingssubsidie op een perfect competitieve arbeidsmarkt toeneemt met het product van de elasticiteiten van vraag naar en aanbod van arbeid (zie vergelijking 1.21).

Ook in een context waarin lonen worden gevormd door onderhandelingen tussen vakbonden en werkgevers, zijn er argumenten te vinden om subsidies op lage lonen te richten. Meerdere auteurs (bvb. Pissarides 1998) tonen aan dat een loonlastenverlaging die afneemt met het loon (in plaats van proportioneel zoals hierboven werd verondersteld) en die zelfs negatief wordt bij voldoende hoge lonen (een belasting dus), de tewerkstelling positief beïnvloedt, zelfs als de vervangingsratio constant blijft. Met dergelijke subsidie wordt het voor de vakbonden minder aantrekkelijk loonstijging te vragen, aangezien ze dan een groter deel van de subsidie verliezen. Deze verzwakking van de onderhandelingspositie leidt tot een minder steile curve WS in Figuur 5.<sup>106</sup> Het snijpunt verschuift naar een lager nettoloon en een hoger tewerkstellingsniveau. Dit is een argument om loonlastenverlagingen te focussen op de lage lonen en/of laaggeschoolde werknemers en de lastenverlaging zelf te financieren door een progressieve belasting. Dergelijk beleid van lastenverlaging kan derhalve zelfbedruipend worden. Bemerkt trouwens dat het omdraaien van de argumentatie, m.n. het toekennen van subsidies aan hoge lonen, derhalve tot *negatieve* tewerkstellingseffecten kan leiden.

Het nettoloon laten stijgen kan wél gerechtvaardigd zijn als de inactiviteit of werkloosheid voortvloeit uit een “inactiviteits- en/of werkloosheidsval”. Een werknemer blijft dan vastzitten in een situatie van inactiviteit of werkloosheid omdat een hij beter af is door inactief of werkloos te blijven dan door te werken. In België liggen de werkloosheidsvergoedingen onder de minimumlonen zodat het weinig waarschijnlijk is dat deze inactiviteitsval zich voordoet voor voltijdse werknemer. Anders ligt het voor deeltijdse werknemers. Daar kan het probleem zich wel stellen, als het recht op werkloosheidsvergoeding bijvoorbeeld verloren gaat door deeltijds te werken, maar het deeltijds inkomen lager ligt dan de werkloosheidsvergoeding.<sup>107</sup> Een lastenverlaging die specifiek gericht wordt op laagverloonde deeltijdse arbeid zou in dit geval het nettoloon verhogen en een oplossing bieden voor deze inactiviteitsval. Bemerkt dat werkloosheid in dit geval niet het gevolg is van een te hoog loon en dat bijgevolg het neutraliteitsprincipe opnieuw van toepassing is. Een verlaging van de werkgeversbijdragen zou derhalve tot hetzelfde resultaat leiden, namelijk een hoger nettoloon. Het is dit hoger nettoloon dat de werkloze ertoe aanzet werken te verkiezen boven inactief of werkloos te blijven. De inactiviteitsval wordt trouwens alleen weggevoerd als de werkloosheidsvergoedingen niet mee worden aangepast om de vervangingsratio constant te houden.

106. Bemerkt dat ook de vraagcurve D' minder steil wordt omdat de subsidie progressief toeneemt naarmate het loon lager is. Dit versterkt het effect beschreven in de tekst.

107. Door de Inkomensgarantie-uitkering (IGU) kan een deeltijdse werknemer een gedeelte van zijn werkloosheidsinkomen behouden op voorwaarde dat zijn loon niet te hoog is en hij verder zoekt naar een voltijdse betrekking. De IGU is dus een vorm van subsidie voor de werknemer

Bovenstaande analyse reikt argumenten aan om de tewerkstellingssubsidies specifiek te richten op laaggeschoolde, laagverloonde en deeltijdse werknemers. Meer in het algemeen kunnen we ook stellen dat subsidies bij aanwerving te verkiezen zijn boven tewerkstellingssubsidies, omdat zij het “zuiver verlies” (de zogenaamde oversijpelings-effecten) beperken: door zich vooral op de werklozen zelf te richten, loopt men minder kans om een arbeidsplaats te subsidiëren die er ook zonder subsidie zou geweest zijn. Maar dit voordeel moet ook genuanceerd worden aangezien er ook kosten zijn ten gevolge van “substitutie-” en “verschuivings-”effecten. Enerzijds bestaat het risico dat de gesubsidieerde aanwerving gebeurt ten koste van andere werklozen of werknemers die niet voor de subsidie in aanmerking komen (“substitutie-effect”). Anderzijds kan de subsidie “oneerlijke” concurrentie meebrengen ten opzichte van ondernemingen die deze subsidies niet krijgen, en daar leiden tot ontslag van werknemers (“verschuivingseffect”). Op die manier riskeert een aanwervingssubsidie bijvoorbeeld het verloop van personeel te stimuleren zonder dat er netto aangroei van tewerkstelling plaatsgrijpt.

Uit de literatuur terzake blijkt dat deze indirecte gevolgen<sup>108</sup> (oversijpeling, substitutie en verschuiving) in het algemeen belangrijk zijn (Martin en Grubb, 2001; Calmfors *et al.*, 2002; voor België: Van der Linden, 1997). De grootte van de indirecte effecten hangt af van de mate waarin gesubsidieerd en niet-gesubsidieerd werk substituten zijn. Daarom mag het subsidieniveau ook niet te brusk veranderen tussen groepen werknemers die dichte substituten zijn van elkaar. Een subsidie kan bijvoorbeeld beter geleidelijk afnemen met leeftijd, in plaats van strikt positief te zijn voor de groep jonger dan 30 en weg te vallen boven die leeftijd. Een werknemer van 29 jaar kan immers makkelijk een werknemer van 30 jaar vervangen. Het spreekt vanzelf dat de precieze inschatting van deze indirecte effecten enkel kan gebeuren aan de hand van een grondige macro-economische analyse.

## 6.2 De keuze tussen een structurele of tijdelijke subsidie

We noemen een subsidie *structureel* als ze van kracht blijft zolang de tewerkstelling duurt. Zij is *tijdelijk* indien zij na een bepaalde periode van tewerkstelling uitdooft. In de literatuur worden twee argumenten gegeven om tijdelijke subsidies te verkiezen:

- een subsidie werkt de “productiviteitsval” weg, maar aangezien de productiviteit van een werknemer over het algemeen toeneemt tijdens de tewerkstelling, kan het bedrag van de subsidie afnemen naargelang de tewerkstelling blijft duren;
- als de subsidie tijdig wordt toegekend en niet al te lang van kracht is, kan een tijdelijke subsidie kan verhinderen dat een werkloze terecht komt in langdurige werkloosheid.

108. Een indirect effect dat niet van de aard van de doelgroep van de subsidie afhangt, heeft te maken met de manier waarop de subsidie gefinancierd wordt. Zoals in de tekst reeds gesuggereerd beperkt deze nood aan financiering verder de impact van de subsidie. De lastenverlaging kan gefinancierd worden door een verhoging van de belastingen, door een vermindering van de uitgaven of door het aangaan van schulden. Het komt erop aan een financieringswijze te vinden die minder arbeidsplaatsen vernietigt dan de maatregel er kan creëren.

We overlopen even beide argumenten.

□ *Het geleidelijk wegwerken van de productiviteitsval*

Hierboven hebben we omstandig geargumenteed dat een verlaging van de loonkost een remedie kan vormen voor de productiviteitsval op voorwaarde dat deze loonkostdaling niet wordt omgezet in een verhoging van het nettoloon. Maar een subsidie die toelaat de productiviteitsval weg te werken, hoeft daarom niet gedurende de volledige periode van tewerkstelling dezelfde te blijven. Naarmate de werknemer zijn productiviteit verhoogt door aan het werk te zijn, wordt de subsidie meer en meer een zuiver verlies: de werknemer zou immers ook zonder de subsidie zijn werk kunnen behouden (Bell *et al.*, 1999; Orszag en Snower, 2003). Anderzijds is ook duidelijk dat lonen van laaggeschoolde werknemers slechts traag toenemen (Blundell en Meghir, 2002, p. 23). Aangezien we veronderstellen dat lonen de productiviteit uitdrukken, betekent dit ook dat de productiviteit van laaggeschoolden slechts traag toeneemt.<sup>109</sup> Met deze slechts trage productiviteitstoename is het goed mogelijk dat de productiviteitswinst nog niet groot genoeg is om de stijging van de loonkost te compenseren op het moment dat de subsidie wegvalt. In dat geval zal de werknemer wellicht ontslagen worden rond het aflopen van de subsidie of, bij een progressief dalende subsidie, wanneer de subsidie te klein wordt.

□ *De geleidelijke “verstrikking” in de werkloosheid (hysteresis)*

Werkloosheid zelf kan er voor zorgen dat men steeds vaster in de werkloosheid blijft zitten. Dat wordt door economen “hysteresis” genoemd. Daar kunnen verschillende oorzaken voor zijn: groeiende demotivatie bij het zoeken naar werk, een verlies aan competenties door langer uit het werk te zijn, of ook het aanwervingsgedrag van werkgevers als zij langdurige werkloosheid interpreteren als signaal van negatieve karakteristieken bij de werknemer.

Deze laatste oorzaak lijkt op “statistische” discriminatie: een werkgever werft geen langdurig werkloze aan omdat deze gemiddeld gesproken een lagere productiviteit heeft dan iemand die minder lang werkloos is. Alleen gaat het hier wel slechts om gemiddelden. Dat betekent dat er ook langdurig werklozen zijn met een hogere productiviteit, die door toeval nog steeds in de werkloosheid zitten. Maar werkgevers werven deze werklozen niet aan ten gevolge van een informatieprobleem: het is te duur om zoveel informatie te verzamelen dat men werklozen die langdurig werkloos blijven door tegenslag kan onderscheiden van werklozen die in de werkloosheid blijven zitten ten gevolge van hun lage productiviteit.

De hysteresis-hypothese werd eerst op macro-economische gegevens getoetst. Maar naarmate gegevens beschikbaar kwamen over individuele loopbanen en kenmerken

109. De lonen komen alleen overeen met de marginale productiviteit van arbeid op een competitieve arbeidsmarkt waar competenties perfect van de ene naar de andere onderneming kunnen overgedragen worden. In werkelijkheid is de loonevolutie dus geen perfecte weerspiegeling van de productiviteitsontwikkeling. Maar voor laaggeschoolde werknemers is de loonevolutie wel een goede benadering van de productiviteitsontwikkeling.

van werklozen, kon men ook micro-economische gegevens gebruiken. De macro-economische toetsing toonde duidelijk aan dat de kans om uit de werkloosheid te geraken afnam met de duur van de werkloosheid. Maar eigenlijk is dit fenomeen de revelatie van een puur selectieproces: werknemers met gunstige karakteristieken geraken eerst uit de werkloosheid. Het is dus niet echt de duur zelf van de werkloosheid die de ontsnappingskans verkleint. Neen, het zijn die werklozen die van bij het begin van hun werkloosheid karakteristieken hebben (opleidingsniveau, of regio bijvoorbeeld) die ongunstig zijn voor (her)inschakeling op de arbeidsmarkt, die langdurig werkloos blijven. Dientengevolge is langdurige werkloosheid eerder een gevolg dan een oorzaak van aanhoudend hoge werkloosheidscijfers.

Ook de econometrische toetsen op individuele gegevens bevestigen dat hysteresis over het algemeen slechts een beperkte rol speelt (Machin en Manning, 1999, Cockx en Dejemeppe, 2005, Dejemeppe, 2005). Maar gebrek aan bewijs dat hysteresis een belangrijk fenomeen zou zijn voor de werklozen in het algemeen, sluit natuurlijk niet uit dat het voor sommige bevolkingscategorieën wel een belangrijke factor is. Voor een populatie van jonge langdurige werklozen vinden Cockx *et al.* (2004) inderdaad dat, na controle voor observeerbare en niet observeerbare karakteristieken, de kans op aanwerving sterk afneemt met de werkloosheidsduur.

Deze empirische vaststelling van een negatieve correlatie tussen kans op aanwerving en werkloosheidsduur impliceert nog niet dat een tijdelijke tewerkstellingssubsidie altijd een goed instrument is. Als de hysteresis bijvoorbeeld veroorzaakt wordt door een probleem van motivatie bij de werkzoekende, dan zal dit probleem niet opgelost worden met een subsidie. Die laatste zorgt er enkel voor dat de werkzoekende meer jobs krijgt aangeboden. Als het probleem aan de motivatiekant ligt dan lijkt een beleid van begeleiding en hulp bij het zoeken naar werk meer aangewezen, want goedkoper en efficiënter. Ook bij een probleem van opleidingsniveau lijkt een opleidingsprogramma (eventueel gekoppeld aan opdoen van werkervaring) beter geschikt als beleid dan een tewerkstellingssubsidie.

Een tijdelijke subsidie kan wel een oplossing bieden voor de andere oorzaken van hysteresis. En juist bij die andere oorzaken wordt duidelijk waarom de subsidie na verloop van tijd mag uitdoven. Als de werknemer bijvoorbeeld gewoon terug werkritme moet opdoen of beroepservaring aankweken, dan is een lange periode van subsidiëring onnodig. Ook bij hysteresis die haar oorsprong vindt in "statistische discriminatie" kan een kortlopende aanwervingssubsidie volstaan om het obstakel uit de weg te ruimen. Werknemers die toevallig of door tegenslag in de langdurige werkloosheid verzeild zijn hebben enkel nood aan een nieuwe kans om hun kwaliteit en productiviteit te bewijzen. De subsidie is dan een vergoeding voor de werkgever voor de hogere kosten van aanwerving van deze werklozen die per ongeluk in de langdurige werkloosheid beland waren. Hysteresis die haar verklaring vindt in deze asymmetrische informatie, verantwoordt derhalve een subsidie die uitdooft van zodra de productiviteit van de werknemer duidelijk is geworden voor de werkgever. Eigenlijk kan dat reeds na een korte periode van tewerkstelling.

Ons besluit is dat het probleem van hysteresis bij langdurige werkloosheid minder groot is dan wat oppervlakkige analyses over ontsnappingskansen uit de werkloosheid vaak lijken te veronderstellen. Een tijdelijke tewerkstellingssubsidie kan wel verantwoord zijn voor specifieke groepen van werklozen waarvoor hysteresis wel een probleem vormt. Maar in dat geval, hebben we geargumenteerde, mag de subsidie al snel na de aanwerving uitdoven.