

Betaalt de taxshift zichzelf terug?

LES(S) is more: een samenvatting van Capéau, B., Decoster, A., Maes, S. en Vanheukelom, T. *Piecemeal modelling of the effects of joint direct and indirect tax reforms*, Department of Economics Discussion Paper 18.10.¹



Bart Capéau

bart.capeau@kuleuven.be

André Decoster

andre.decoster@kuleuven.be

Sebastiaan Maes

sebastiaan.maes@kuleuven.be

Toon Vanheukelom

toon.vanheukelom@kuleuven.be

10 september 2018

- De voorbije jaren zijn er veel jobs bijgekomen. Maar hoeveel daarvan zijn er te danken aan de taxshift?
- Ons simulatiemodel zondert het effect van de taxshift af van andere factoren die de jobgroei kunnen verklaren.
- Wij schatten dat tussen 2016 en 2020 tussen 65 000 en 92 000 bijkomende jobs te danken zijn aan de taxshift.
- De taxshift is niet budgetneutraal. Daardoor wordt de jobgroei overschat.
- De zogenaamde ‘terugverdieneffecten’ moeten niet overschat worden.
- De hogere BTW en accijnzen zorgen ervoor dat niet-werkenden de verliezers zijn van de taxshift.

- 1 Discussion Paper 18.10 is het resultaat van projectfinanciering van de Nationale Bank (Sebastiaan Maes; project 3H170248), van BELSPO (Bart Capéau; project BR/132/A4/BEL-Ageing) en van het Joint Research Centre Sevilla (Toon Vanheulekom; Contract No. 198961-2015 A10-UK). Voor het microsimulatiemodel gebruikten we EUROMOD versie G4.0+. EUROMOD werd ontwikkeld aan en wordt onderhouden en geüpdatet door het Institute for Social and Economic Research (ISER) van de Universiteit van Essex, in samenwerking met nationale teams in elke lidstaat van de EU. Het project EUROMOD wordt financieel ondersteund door het EU-programma voor 'Employment and Social Innovation' 'Easi' (2014-2020). Vanzelfsprekend impliceert geen van deze verwijzingen enige verantwoordelijkheid van deze instanties voor conclusies in deze paper, laat staan voor eventuele fouten. Die ligt volledig bij de auteurs.
- 2 "Michel: Jobs, jobs, jobs, dat is zoals jullie weten onze mantra" (2017, 26 juli). Geraadpleegd via <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/politiek/1.3032973>
- 3 "Nationale Bank verwacht komende drie jaar 120.000 extra jobs" (2016, 9 december). Geraadpleegd via <https://www.demorgen.be/economie/nationale-bank-verwacht-komende-drie-jaar-120-000-extra-jobs-b7d4e90d/>
- 4 #GeenToeval #dewegvoort (Tweet Kris Peeters 2018, 23 februari). Geraadpleegd via https://twitter.com/peeters_kris1/status/966989713281290240
- 5 Voor De Block, zie het artikel op de VRT-nieuwssite "52 000 nieuwe jobs in een jaar tijd: 'Duidelijk effect van taxshift'" (2018, 3 juli. geraadpleegd via <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/07/03/52-000-nieuwe->

"Jobs, jobs, jobs" luidt het mantra van de regering Michel I sinds haar aantreden.² Alle meerderheidspartijen kloppen zich dan ook maar wat graag op de borst voor de stevige banengroei die België de laatste jaren kent. Zo reageerde minister van Financiën Johan Van Overtveldt (N-VA) tevreden op een voorspelling van de Nationale Bank in december 2016, dat er in 2017, 2018 en 2019 in totaal 120 000 jobs zouden bijkomen: "De prognoses van de Nationale Bank tonen opnieuw aan dat de tax shift werkt".³ Ook volgens minister van Werk Kris Peeters (CD&V) is het 'geen toeval' dat België 'kampioen' is in het creëren van jobs: "Jaarverslag van @NBB_BNB_NL toont nogmaals aan dat we kampioen zijn van jobcreatie. Maatregelen als taxshift en verbetering van looncompetitiviteit werpen vruchten af!".⁴ En recenter ontwaren ook Maggie De Block (Open Vld), federaal minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, en Vlaams minister-president Geert Bourgeois (N-VA) een 'duidelijk effect' van de taxshift.⁵

In *Regards économiques* merkte UCL-collega Bruno Van der Linden (2016) reeds op dat het, toch met de op dit moment gekende gegevens, naïef is om de sterke prestaties van onze arbeidsmarkt zomaar toe te schrijven aan het regeringsbeleid.⁶ Daarvoor veranderen er te veel zaken terzelfdertijd – niet in het minst de internationale conjunctuur – waardoor het heel moeilijk is het effect van de taxshift af te lezen uit ongecorrigeerde cijfers voor jobcreatie. Bovendien kan het zijn dat de veranderingen die we observeren het gevolg zijn van maatregelen die al lang geleden, dus niet door deze regering, genomen werden, of door andere overheden. Eigenlijk willen we weten hoe de banengroei zou geweest zijn als België had meegesurft op de gunstige conjunctuur van de laatste jaren, als ook alle andere factoren op de taxshift na waren veranderd zoals ze intussen veranderd zijn. Door die, niet bestaande, situatie te vergelijken met de huidige situatie isoleren we het effect van de taxshift. Er zijn meerdere manieren om dat doel te bereiken. Een macro-economisch model, zoals gebruikt door de

Nationale Bank of het Federaal Planbureau, laat toe om de economische evolutie te simuleren met en zonder veranderingen in belangrijke beleidsinstrumenten zoals belastingvoeten en sociale bijdragen. Dat is ook wat de Nationale Bank in twee studies deed (NBB, 2015 en 2017). Deze oefening beantwoordt zeker aan de criteria zoals opgesteld door Van der Linden om van een wetenschappelijk verantwoorde inschatting van het effect van de taxshift te kunnen spreken. Maar de conclusie van de NBB contrasteert wel met de hierboven vermelde euforie over de rol van de taxshift in de arbeidsmarktevolutie. Over de volledige periode van uitrol van de taxshift (dat is van 2016 tot 2020) zouden er netto 52 100 jobs bijkomen. Met netto wordt bedoeld dat er jobs gecreëerd worden door de toegenomen competitiviteit van de ondernemingen en de toegenomen koopkracht van de gezinnen (nl. 85 900 jobs); maar dat er door de verhoging van de indirecte belastingen ook jobs verdwijnen (nl. 33 800).

Het is naïef om de sterke prestaties van onze arbeidsmarkt zomaar toe te schrijven aan het regeringsbeleid.

Macromodellen hebben één groot voordeel: ze brengen de volledige economie in kaart en dus ook alle mogelijke interacties. Maar ze hebben ook een keerzijde: ze werken met aggregaten, waardoor het fijnmazige beeld van effecten tot op het niveau van onderling sterk verschillende gezinnen of individuen beperkt of zelfs meestal onmogelijk is. Dat verhindert meteen ook de politiek relevante analyse van wie er wint en/of verliest bij bepaalde hervormingen. Het door ons gebruikte micromodel laat dit wel toe, omdat de analyse gebeurt op het niveau van het individu zelf. De prijs die we betalen voor dit groter detail is dat we in ons model weinig tot geen bredere macro-economische verbanden opnemen.

Onze bijdrage is derhalve tweeledig. Ten eerste

zonderen ook wij het effect van de taxshift op de arbeidsmarkt en op het overheidsbudget af van andere mogelijke oorzaken. Ten tweede doen we dit met een micro-economisch gedragsmodel, en kunnen we aan de hand van een representatief staal van de bevolking een beeld schetsen van de winnaars en verliezers. Dat laatste doen we trouwens nadat we ook rekening gehouden hebben met de eventuele positieve effecten op de tewerkstelling.

Eerst schetsen we kort de inhoud van de taxshift en geven we iets meer achtergrond bij het gebruikte model en de methodologie. Daarna overlopen we de drie scenario's die we gesimuleerd hebben en bespreken de belangrijkste resultaten wat betreft het overheidsbudget, de tewerkstelling en het gemiddelde effect voor de gezinnen. Ten slotte zoomen we in op de verdelingseffecten van de taxshift.

WAT IS DE TAXSHIFT?

De taxshift die beslist werd in de zomer van 2015 beoogt een verschuiving van de lasten op arbeid naar andere financieringsbronnen zoals belastingen op consumptie of op inkomen uit vermogen. De hervorming wordt in verschillende fasen uitgerold tussen 2016 en 2020. Alle resultaten die we hieronder tonen, brengen de volledige set maatregelen in rekening over de volledige horizon. De verlaging van de lasten op arbeid neemt de vorm aan van een verlaging van de werkgevers- en werknemersbijdragen, en van een belastingverlaging in de personenbelasting.

De werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid worden verlaagd van 33 naar 25 procent en de sociale werkbonus – een vermindering van de sociale bijdragen voor werknemers met een laag brutoloon – wordt versterkt. In de personenbelasting wordt het belastingtarief van 30 procent afgeschaft, waardoor een groter stuk van het belastbaar inkomen belast wordt aan 25 procent. Bovendien worden de bovengrenzen voor de schijf van 25 en 40 procent

jobs-in-een-jaar-tijd/). In De Standaard van 1 september 2018 claimt Bourgeois: "de taxshift is een enorme operatie geweest, er zijn nog nooit zoveel jobs gecreëerd".

- 6 Ook collega Peersman van de UGent heeft er al herhaaldelijk op gewezen dat de beschikbare gegevens de vermelde uitspraken niet ondersteunen (bv. in het in voetnoot 5 vermelde artikel op de VRT-nieuwssite).
- 7 Zie Aaberge, Dagsvik en Strøm (1995) voor meer uitleg over dit model, dat een verfijning is van het discrete keuzemodel voor arbeidsaanbod geïntroduceerd door Van Soest (1995). In het Van Soest model kiezen individuen enkel een optimaal aantal werkuren. In ons model kiezen mensen een job.
- 8 Een belangrijk deel van de taxshift bestaat uit een verlaging van de sociale bijdragen voor de werkgever. In één van de scenario's (zie verder) laten we daarom de beschikbaarheid van jobs afhangen van deze werkgeversbijdragen. De verandering in beschikbaarheid zal via de keuze van de individuen ook een invloed hebben op de tewerkstelling en het budget.
- 9 EUROMOD is een geharmoniseerd rekenkundig microsimulatiemodel voor de 28 landen van de EU. Het modelleert in groot detail de uitkeringen en belastingen voor individuen en gezinnen. Voor een inleiding tot en beschrijving van EUROMOD, zie Sutherland (2014) en Figari, Paulus en Sutherland (2015).
- 10 Het reëel beschikbaar inkomen is het beschikbaar inkomen gecorrigeerd voor de impact van indirecte belastingen op de koopkracht. We doen dit door de indirecte belastingen af te trekken van het beschikbaar inkomen.
- 11 Ook de vennootschapsbelasting blijft buiten het beeld van onze

opgetrokken. De taxshift verhoogt ook aanzienlijk de belastingvrije som, dat is het deel van het inkomen waarop geen belastingen betaald worden. En ook de forfaitaire aftrek voor beroepskosten wordt fors verhoogd.

Zoals we hieronder zullen aantonen, kosten deze ingrepen (veel) geld. Daarom worden andere belastingen verhoogd. De BTW op elektriciteit wordt terug van 6% naar 21% gebracht, en de accijnzen op diesel, en in mindere mate op alcoholische dranken en tabak, worden verhoogd. Bij de inkomsten uit vermogen wordt de bevrijdende roerende voorheffing van 25% naar 27% opgetrokken, en worden pogingen ondernomen om speculatie tegen te gaan (via de 'speculatietaks') en om vermogensinkomen dat in het buitenland verkregen werd te belasten (de 'Kaaimantaks').

HOE ZONDEREN WE HET EFFECT VAN DE TAXSHIFT AF?

In tegenstelling tot een macro-economisch model, dat verbanden legt tussen aggregaten zoals de totale productie (het BBP), tewerkstelling, inflatie, of de koers van de euro, ontwikkelden wij een micromodel. Daarmee kunnen we inzoomen op wat economen het 'arbeidsaanbod' noemen: de bereidheid van mensen om tegen een bepaald loon aan de slag te gaan. De verlaging van de lasten op arbeid heeft immers de bedoeling om meer mensen aan het werk te krijgen, en daardoor ook een deel van de lastenverlaging terug te verdienen.

We modelleren het arbeidsaanbod van mensen met een discreet jobkeuzemodel.⁷ In dit model kiest een individu uit de voor haar beschikbare jobs deze die haar voorkeur wegdraagt. Elke job wordt gekarakteriseerd door het aantal uren dat gewerkt moet worden, het loon dat men er kan verdienen, maar ook tal van andere, veelal niet-geobserveerde, factoren, zoals pendeltijd, autonomie, stress, enz. De beschikbaarheid van jobs is verschillend voor

alle individuen waardoor de geobserveerde keuze steeds een samenspel is van zowel *voorkeuren* als de *beschikbaarheid van jobs*. Eens deze twee componenten in kaart gebracht zijn, kunnen we simuleren hoe de subgroep die beschikbaar is voor de arbeidsmarkt haar gedrag zou wijzigen ten gevolge van veranderde belastingen en uitkeringen.⁸

De integratie van personenbelasting, sociale uitkeringen én betaalde BTW en accijnzen in één microsimulatiemodel is op zich al een grote stap vooruit.

Om zulk model te schatten, berekenen we hoeveel mensen netto zouden overhouden gegeven de belastingen, bijdragen en uitkeringen voor elke job die voor hen beschikbaar is. We doen dat met een rekenkundig microsimulatiemodel dat het hele belasting- en uitkeringsstelsel zo gedetailleerd mogelijk in kaart brengt: EUROMOD.⁹

We gebruiken de gegevens van de Belgische Statistics on Income and Living Conditions (SILC) enquête 2015. Deze bevat gegevens over 14 145 individuen, verspreid over 6 006 huishoudens. De grote heterogeniteit aan kenmerken van individuen en gezinnen in deze dataset – jongeren en ouderen, armen en rijken, gepensioneerden, werklozen, werkenden, enz.... – laat een rijke analyse toe van de winnaars en verliezers van een belastinghervorming.

Voor elke hervorming berekenen we zowel de effecten zonder als met gedragswijzigingen. Het eerste kunnen we met ons rekenmodel EUROMOD door voor iedereen het directe effect te berekenen op het reële beschikbare inkomen van de verlaging van de sociale bijdragen, de veranderde tarieven in de personenbelasting en de verhoogde BTW en accijnzen.¹⁰ We veronderstellen hierbij dat het gedrag van de mensen in de dataset onveranderd blijft:

mensen die werken blijven dat doen, mensen die niet werken gaan niet aan de slag, en de consumptie van alle goederen blijft ongewijzigd. We noemen dit het 'impacteffect' van de belastinghervorming: als je net hetzelfde doet als voorheen, hoeveel meer of minder belastingen betaal je dan. Jammer genoeg laat de dataset, die te weinig betrouwbare informatie bevat over het vermogensinkomen, niet toe om ook de verandering in de belasting op inkomen uit vermogen door te rekenen.¹¹ Maar de integratie van personenbelasting, sociale uitkeringen én betaalde BTW en accijnzen in één microsimulatiemodel is op zich al een grote stap vooruit.

In de tweede stap integreren we ook de gedragsverandering in de analyse. De mogelijke verandering in tewerkstelling is zowel voor de budgettaire effecten als voor het beeld van winnaars en verliezers van belang.

WELKE SCENARIO'S HEBBEN WE GESIMULEERD?

In de onderliggende *Discussion Paper* rapporteren we de effecten van vier verschillende scenario's. In alle scenario's simuleren we meteen de volledige uitrol van de maatregelen over de volledige horizon van de taxshift (tot 2020). Voor de bondigheid beperken we ons in dit LES tot drie scenario's (m.n. TS2, TS3 en TS4 uit de oorspronkelijke paper). Scenario TS2 komt tamelijk dicht bij de taxshift zoals beslist in de zomer van 2015, maar beperkt zich tot de BTW, accijnzen betaald door de gezinnen, sociale bijdragen en personenbelasting.¹² Zoals we hieronder zullen zien is er, voor we de effecten doorrekenen op de tewerkstelling, een financieringskloof: de verlagingen van de sociale bijdragen en de personenbelasting overtreffen ruimschoots de beperkte verhoging van BTW en accijnzen.¹³

In scenario TS3 hebben we de effecten doorgerekend van een bijkomende veel ruimere verhoging van de BTW, om die initiële financieringskloof in grote mate

berekeningen, en aangezien SILC een dataset is met gegevens over gezinnen, worden ook de BTW en de accijnzen betaald in de productiesector niet in rekening gebracht (ook niet door veronderstellingen te maken hoe dit de prijzen voor de consumenten zou veranderen).

- 12 In scenario TS1 in de paper hebben we het effect van sociale bijdragen en personenbelasting apart bestudeerd van de verhoging van BTW en accijnzen.
- 13 Dat wordt ook gerapporteerd door NBB (2017, p.2) waar het niet gefinancierd deel van de taxshift initieel geraamd wordt op 4,8 miljard. Met initieel bedoelen we: voor de doorrekening met het macromodel van de NBB. In het eerste rapport van NBB (2015) bedroeg de financieringskloof nog 6,6 miljard. De verlaging van de initiële kost volgt uit het verwijderen van de verhoging van de welvaartsenveloppe ten belope van 1,9 miljard uit de perimeter van de taxshift.
- 14 We hebben de BTW-tarieven verhoogd met 4 procentpunten (van 21% naar 25%, van 6% naar 10% en van 12% naar 16%). Er zijn natuurlijk veel andere mogelijke financieringspistes mogelijk. Maar binnen ons model was dit een voor de hand liggend instrument, dat trouwens ook vaak gesuggereerd wordt in het publieke debat.
- 15 We hebben de vraagzijde opgenomen door gebruik te maken van vraagelasticiteiten naar arbeid uit Devriendt en Heylen (2017), zie tabel A.7 in appendix A.5 van de paper.
- 16 We hechten weinig belang aan het verschil van dit cijfer met andere berekeningen van de initiële kost. Zoals hierboven reeds vermeld weten we dat we bepaalde maatregelen die zorgen voor extra opbrengsten niet vatten in ons simulatiemodel. De waarde van het door ons berekende cijfer ligt in het feit dat

te dichten.¹⁴ Dit scenario laat toe om de effecten van een interactie tussen lastenverlaging op arbeid en een verhoging van de BTW om die lastenverlaging te financieren, veel sterker te belichten.

In scenario TS4 ten slotte voegen we aan scenario TS2 de hierboven vermelde effecten toe vanuit de vraagzijde van de arbeidsmarkt. De verlaging van de sociale bijdragen voor de werkgever doet de kost van arbeid dalen, en we veronderstellen dat dit leidt tot meer vraag naar arbeid en hogere brutolonen. In dit scenario combineren we dus de effecten van het (eventueel) toegenomen arbeidsaanbod, met de reactie van de vraagzijde.¹⁵

EFFECT OP OVERHEIDSBUDGET, GEMIDDELD GEZINSINKOMEN, EN TEWERKSTELLING

In deze paragraaf tonen we de effecten op het overheidsbudget, op het gemiddeld inkomen van de gezinnen, en op de totale tewerkstelling. In de volgende paragraaf bekijken we hoe dit gemiddeld effect varieert met het inkomen van het gezin, met de leeftijd van het individu, het al dan niet tewerkgesteld zijn, etc. In Tabel 1 tonen we voor de drie vermelde scenario's in het bovenste paneel het impacteffect. Dat wil zeggen dat we hier geen rekening houden met (eventuele) extra tewerkstelling. In het onderste paneel doen we dat wel en tonen we het bijkomend effect ten gevolge van de aanpassing van het gedrag op de arbeidsmarkt en de veranderingen in de consumptie die daar eventueel uit volgen en waardoor ook de betaalde indirecte belastingen veranderen.

De kolom TS2 in het bovenste paneel van Tabel 1 bevestigt dat de taxshift in zijn huidige vorm en voor we rekening houden met eventuele terugverdieneffecten, stevig ondergefinancierd is. Ons simulatiemodel komt uit op een initiële kost van 8,9 miljard euro.¹⁶ Dat negatief overheidssaldo vloeit grotendeels voort

uit de lagere inkomsten uit de personenbelasting (-6,2 miljard euro) en werkgeversbijdragen (-3,6 miljard euro). De verhoging van de indirecte belastingen volstaat niet om deze substantiële factuur te dekken.

waar we de BTW veel fors hebben opgetrokken. Het beschikbaar inkomen van de gezinnen neemt nominaal nog altijd toe met 111 euro per maand, maar na aftrek van de hogere indirecte belastingen

Tabel 1: Effecten op tewerkstelling, budget en gemiddeld gezinsinkomen

	Scenario TS2	Scenario TS3	Scenario TS4
	benadering van actuele taxshift	TS2 voor PB en SZ-bijdragen, maar veel sterkere verhoging BTW	TS2, maar inclusief effecten van vraagzijde arbeidsmarkt
initiële kost (zonder effecten op tewerkstelling)			
totaal effect op overheidsbudget (in miljoen €)	-8 912	-5 250	-8 906
<i>personenbelasting</i>	-6 171	-6 171	-6 171
<i>sociale bijdragen werkgever</i>	-3 592	-3 592	-3 592
<i>sociale bijdragen werknemer</i>	-111	-111	-111
<i>indirecte belastingen</i>	951	4 613	957
effect op beschikbaar inkomen gezinnen in €/maand	111	111	111
effect op beschikbaar inkomen gezinnen in %	3,9	3,9	3,9
effect op reëel beschikbaar ink. gezinnen in €/maand	94	31	94
effect op reëel beschikbaar inkomen gezinnen in %	3,7	1,2	3,7
effecten na in rekening brengen van bijkomende jobs			
effect op tewerkstelling (VTE)	65 200	43 800	91 900
bijkomend budgettair effect (in miljoen €)			
<i>personenbelasting</i>	-660	-1 348	-349
<i>sociale bijdragen werkgever</i>	29	-305	287
<i>sociale bijdragen werknemer</i>	-58	-286	66
<i>indirecte belastingen</i>	471	-205	555
<i>uitkeringen</i>	-611	-548	-781
totaal terugverdieneffect in miljoen €	394	-1 596	1 340

Het gevolg is dat het nominaal beschikbaar inkomen van de gezinnen met 111 euro per maand kan toenemen (of 3,9%). Als we daar de bijkomende indirecte belastingen die moeten betaald worden van aftrekken, dan komen we nog altijd uit op een positief effect op het gezinsbudget van 94 euro per maand. Dat is natuurlijk niet meer het geval in simulatie TS3,

blijft daar in reële termen slechts 31 euro per maand van over. Het reëel beschikbaar inkomen bepaalt de consumptiemogelijkheden, en is derhalve relevanter voor welvaartsanalyse dan het nominaal beschikbaar inkomen.

De tewerkstellingseffecten en de daaruit voortvloeiende

we de terugverdieneffecten zullen afzetten tegen deze duidelijk afgelijnde 'baseline'.

terugverdieneffecten staan in het onderste paneel. In scenario TS2, dat tamelijk dicht aanleunt bij de feitelijk doorgevoerde taxshift, komen er – over de volledige periode 2016-2020 – in ons model netto 65 200 voltijds equivalente banen bij. Daarmee zitten we iets hoger dan de raming in NBB (2017) die – met een totaal andere methodologie en model – afklokt op 52 100 eenheden. Maar de orde van grootte is dezelfde, en bevestigt dat het tewerkstellingseffect eerder bescheiden is. De vergelijking met de andere twee scenario's is interessant. In scenario TS3 waar we de BTW-tarieven forser optrekken, wordt veel minder extra tewerkstelling gecreëerd (nl. nog 43 800 jobs in vergelijking met de 65 200 in scenario TS2). Dat komt omdat mensen in ons economisch model werken voor een reëel loon, en zich niet laten misleiden door een hoger nominaal netto-inkomen als intussen ook de consumentenprijzen stijgen. Als we het financieringsgat dat geslagen wordt door belastingverlagingen, achteraf dichtten door verhogingen van de indirecte belastingen, dan is dat – in grote mate – water naar de zee dragen. Het positieve tewerkstellingseffect van de verlaging van sociale bijdragen en personenbelasting wordt sterk geërodeerd. Het tewerkstellingseffect ligt wel een stuk hoger (91 900 jobs) als we ook het effect van de verlaging van de werkgeversbijdragen mee doorrekenen in ons model, via een toegenomen vraag naar arbeid.

Onder de rij met de tewerkstellingseffecten in Tabel 1 geven we het bijkomend effect van de gesimuleerde verandering in de tewerkstelling op het overheidsbudget weer. In scenario TS2 moeten er door de bijkomende tewerkstelling 611 miljoen euro minder uitkeringen betaald worden, en er is ook een bijkomend positief effect van 471 miljoen extra

betaalde indirecte belastingen. Maar, opvallend, en ingaand tegen wat leeft in het publieke debat, de inkomsten uit de personenbelasting nemen verder af (-660 miljoen euro). Het totale netto-effect van de toegenomen tewerkstelling bedraagt daardoor in scenario TS2 iets minder dan 400 miljoen. De populaire idee dat de initiële factuur van 6,2 miljard euro in de personenbelasting zichzelf financiert via terugverdieneffecten, kan ook nu weer niet hard gemaakt worden. We vinden datzelfde negatieve effect in de personenbelasting ook terug in de twee

Tabel 2: Tewerkstellingseffecten doorheen de loonverdeling voor scenario TS3

decielen brutolonen in de baseline	participatie		aantal uren gewerkt per week	
	in de baseline (in %)	verandering door de taxshift (in %-punt)	in de baseline	verandering door de taxshift
10% laagste lonen	27,4	8,8	10,6	3,0
2	58,7	5,1	21,4	1,8
3	67,1	4,4	24,2	1,6
4	79,2	2,3	29,7	0,7
5	92,7	0,8	34,8	0,1
6	90,4	0,8	33,5	0,1
7	98,0	0,1	37,0	-0,3
8	100,0	-0,2	37,9	-0,5
9	100,0	-0,3	37,1	-0,5
10% hoogste lonen	100,0	-0,7	37,3	-0,9
volledige bevolking arbeidsmarktmodel	81,3	2,1	30,3	0,5

andere scenario's.

De reden voor deze opmerkelijke vaststelling ligt in wat economen het negatieve 'inkomenseffect' noemen van een netto-loonsverhoging. Als je meer verdient wil je enerzijds meer werken, want het is duurder geworden om 'niet te werken'. Maar anderzijds wil je met je hoger inkomen van bepaalde zaken ook meer kopen, en één van die zaken is

'vrije tijd'. Als dit negatief inkomenseffect groter is dan het eerstgenoemde 'prijzeffect' dan kan een verhoging van het nettoloon er bij sommigen toe leiden dat ze minder werken dan voorheen. We zien dat inkomenseffect duidelijk geïllustreerd in Tabel 2, waar we voor scenario TS3 het tewerkstellingseffect weergeven doorheen de loonverdeling. In deze tabel nemen we enkel de mensen op die beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. We rangschikken ze naar hun bruto-uurloon. Per loondecil tonen we zowel het effect op het al dan niet aan het werk zijn (participatiegraad in % van de bevolking die beschikbaar is voor de arbeidsmarkt), als op het aantal gewerkte uren (sommige mensen die al aan het werk waren gaan meer of minder werken).

De populaire idee dat de initiële factuur van lastenverlagingen zichzelf financiert via terugverdieneffecten, kan ook nu weer niet hard gemaakt worden.

Tabel 2 illustreert overduidelijk dat er inderdaad een positief tewerkstellingseffect is: de participatiegraad neemt toe met 2,1 procentpunt (ten opzichte van 81,3% in de baseline voor de door ons gemodelleerde bevolking). Deze toegenomen participatie is heel uitgesproken voor mensen met lage brutolonen (+8,8 procentpunt in het laagste loondecil). Maar voor de mensen met hoge lonen zien we het negatieve inkomenseffect: de verhoging van de nettolonen t.g.v. de taxshift doet de participatie in de bovenste loonregionen afnemen. Het effect is trouwens nog wat meer uitgesproken als we naar het aantal uren kijken. We vinden een afname van het aantal

- 17 Zie Tabel 2 op p.26 van de *Discussion Paper*. Ook dit fenomeen speelt zich voornamelijk af in de hogere loondecielen.
- 18 De verdelingseffecten van alle simulatie varianten staan in tabel A.11 op p.57 van de *Discussion Paper*.
- 19 De ordening gebeurt op basis van het equivalent gezinsinkomen, waarbij we de OESO-equivalentieschaal gebruiken om het gezinsinkomen om te zetten in een individuele maatstaf.
- 20 Als we de verdelingsanalyse beperken tot wie werkt (en niet de hele populatie beschouwen zoals in Tabel 3), zien de verdelingseffecten er daardoor heel anders uit, nl. de procentuele winst is het grootst voor de mensen met lage lonen, en neemt monotoon af doorheen de loonverdeling. Voor meer details verwijzen we naar tabel A.13 in de *Discussion Paper*.

gewerkte uren van loondeciaal 7 tot loondeciaal 10. Door de progressiviteit van de personenbelasting is het negatief effect op de overheidsontvangsten dat volgt uit de afname van het arbeidsaanbod bovenaan de inkomensverdeling groter dan het positieve effect dat volgt uit de toename van het arbeidsaanbod onderaan de inkomensverdeling.

Bovenop dit negatieve inkomenseffect legt het door ons gehanteerde jobkeuzemodel nog een tweede kanaal bloot dat de teleurstellende terugverdieneffecten kan helpen verklaren. In ons model kiezen mensen een job, en dus niet alleen hoeveel uren ze werken. Als de verandering in het nettoloon t.g.v. de taxshift leidt tot een andere jobkeuze, dan is het ook mogelijk dat mensen jobs kiezen met een lager brutoloon. Misschien zijn dat jobs die op niet-pecuniair vlak aantrekkelijker zijn, want met wat minder stress, wat minder verantwoordelijkheid of waarvoor de werknemer minder pendeltijd nodig heeft. Maar het lagere brutoloon dat daar mee samengaat wordt door de belastingverlaging omgezet in een nettoloon dat minder ver afwijkt van wat men vroeger verdiende. De brutoloonmassa, die de belastbare basis vormt voor sociale bijdragen en in grote mate ook voor de personenbelasting, neemt inderdaad af met 3,4%.¹⁷

Om na te gaan hoe gevoelig onze resultaten zijn voor dit fenomeen hebben we scenario TS3 ook gesimuleerd onder de beperking dat mensen hun arbeidsaanbod wel kunnen wijzigen qua uren (en participatie), maar dat dit gebeurt aan een ongewijzigd loon. Deze bijkomende beperking leidt tot een iets hoger tewerkstellingseffect (de jobcreatie is nu 53 900 voltijds equivalenten i.p.v. 43 800). Maar door te vermijden dat de belastbare basis erodeert door

jobs te kiezen met lagere brutolonen, smelt de grote terugval van de inkomsten uit de personenbelasting (-1 348 miljoen in kolom TS3 van Tabel 1) weg tot een verlies van nog slechts 166 miljoen. Het totale terugverdieneffect voor scenario TS3 wordt zo omgebogen van een verlies van bijna 1,6 miljard tot een winst van 635 miljoen.

WIE WINT? WIE VERLIEST?

Ook de verdelingseffecten van de taxshift bekijken we in twee stappen. Eerst beschrijven we het impacteffect, d.w.z. zonder rekening te houden met

werd in ons jobkeuzemodel.

Het impacteffect van scenario TS3 voor de volledige bevolking beschrijven we in Tabel 3.¹⁸ We hebben de bevolking ingedeeld in 10 decielen, waarin telkens 10% van de bevolking zit, gerangschikt van arm naar rijk.¹⁹ De tabel zelf geeft veranderingen in euro's en in procenten van het beschikbaar inkomen. De veranderingen in euro's slaan op het niet-geëquivaliseerd gezinsinkomen, op de door het gezin betaalde indirecte belastingen, en op het verschil tussen de twee.

De onderste rij herneemt het effect dat we reeds zagen in Tabel 1: gemiddeld neemt het gezinsinkomen toe met 111 euro per maand, maar er wordt ook 79 euro per maand meer BTW en accijnzen betaald, zodat de nettowinst beperkt blijft tot 31 euro per maand. Maar dit gemiddelde verbergt een grote variatie doorheen de inkomensverdeling. Voor de armste decielen is de winst in beschikbaar inkomen eerder beperkt. Dat komt omdat de taxshift expliciet is uitgetekend is om het netto-inkomen van de werkenden te verhogen, en in het onderste deel van de inkomensverdeling zijn niet-werkenden zoals gepensioneerden en werklozen, oververtegenwoordigd.²⁰ Het zijn de werkenden die profiteren van de taxshift. Met de bijkomende indirecte belasting er bovenop is de hele operatie zelfs negatief voor de armste 20% van de bevolking. De financiering van de taxshift via verhoogde indirecte belastingen is dus niet alleen van belang voor het uiteindelijke tewerkstellingseffect, maar heeft ook grote impact op het verdelingseffect.

De kolommen met procentuele verandering tonen hoe de winst van het beschikbaar inkomen tamelijk constant is (tussen 4,6 en 5%) van deciel 4 tot 8.

Tabel 3: Effect taxshift TS3 doorheen de inkomensverdeling (zonder effecten van extra jobs)

decielen	verandering in € per maand			in % van het beschikbaar inkomen		
	beschikbaar inkomen	indirecte belasting	reëel inkomen	beschikbaar inkomen	indirecte belasting	reëel inkomen
	(1)	(2)	(3) = (1)-(2)	(4)	(5)	(6) = (4)-(5)
10% armsten	8	53	-45	0,6	4,3	-3,7
2	38	62	-24	2,3	3,7	-1,4
3	69	62	7	3,9	3,5	0,4
4	102	70	32	4,7	3,2	1,5
5	117	76	42	4,7	3,0	1,7
6	144	84	59	4,8	2,8	2,0
7	165	89	77	5,0	2,7	2,3
8	173	95	78	4,6	2,5	2,1
9	169	100	68	4,0	2,4	1,6
10% rijksten	163	116	47	2,9	2,1	0,8
volledige bevolking	111	79	31	3,9	2,8	1,1

de verandering in tewerkstelling. Dat doen we voor de volledige bevolking, dus ook voor diegenen die niet beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt. Daarna voegen we het tewerkstellingseffect toe. We beperken ons in dat laatste geval tot de bevolking die gemodelleerd

De onderste decielen winnen minder omdat de activiteitsgraad daar lager is. Maar ook de winst voor het bovenste deciel is – toch in termen van beschikbaar inkomen – wat lager (2,9%). De toename van de te betalen indirecte belastingen verloopt daarentegen wel monotoon dalend doorheen de inkomensverdeling: een toename van 4,3% van het beschikbaar inkomen voor de armste 10%, die dan daalt tot slechts 2,1% voor het hoogste deciel.

Het nettoresultaat in procenten is dat het laagste deciel een verlies optekent van zijn reëel beschikbaar inkomen van 3,7%, dat het verlies omslaat in een (kleine) winst van 0,4% vanaf het derde deciel, om dan verder te stijgen tot deciel 7 waar de winst van het reëel beschikbaar inkomen 2,3% bedraagt. Daarna daalt de winst opnieuw voor de 30% rijkste gezinnen.

Ons model bevestigt dat de initiële factuur van de taxshift niet gedekt is.

Hoe sterk wijzigt het beeld van winnaars en verliezers uit bovenstaande Tabel 3 als we ook de verandering in tewerkstelling mee opnemen? Het zijn immers vooral mensen onderaan de inkomensverdeling die aan de slag gaan (zie Tabel 2). Daardoor neemt hun beschikbaar inkomen toe. Bovenaan de inkomensverdeling speelt vooral het hierboven beschreven inkomenseffect: mensen werken minder, (soms) aan lagere brutolonen en dus verdienen ze ook minder.

Meer werken betekent echter niet alleen meer inkomen, maar ook minder tijd om andere zaken te doen. En minder werken betekent niet enkel minder inkomen, maar ook meer tijd om andere zaken te doen. In de *Discussion Paper* geven we daarom ook resultaten weer voor een maatstaf die de effecten van het verlies of de winst aan vrije tijd mee in rekening brengt. De welvaartswinst onderaan de inkomensverdeling is dan heel wat kleiner. Het

spiegelbeeld daarvan vinden we bovenaan de inkomensverdeling: het welvaartsverlies is kleiner dan het inkomensverlies dat veroorzaakt wordt door minder te werken, laat vermoeden.

BESLUIT

We hebben een microsimulatiemodel ontwikkeld dat toelaat om in één geïntegreerde analyse de shift van arbeidsbelastingen naar indirecte belastingen te bestuderen, er de tewerkstellingseffecten en dus ook eventuele terugverdieneffecten van in kaart te brengen, en een verdelingsanalyse uit te voeren tot op het niveau van gezinnen en individuen. Onze belangrijkste besluiten zijn de volgende.

Ons model bevestigt dat de initiële factuur van de taxshift niet gedekt is. In koopkrachttermen winnen gezinnen iets minder dan 100 euro per maand, maar dat is enkel omdat de taxshift geen budgetneutrale 'shift' maar wel een belastingverlaging is.

De taxshift leidt tot bijkomende tewerkstelling. Over de hele horizon waarin alle maatregelen worden uitgerold, d.w.z. tot 2020, bekomen wij, afhankelijk van de veronderstellingen in het model, 65 000 tot 92 000 bijkomende voltijdse jobs. De verhoging van de indirecte belastingen, wellicht ook in de toekomst nodig om het financieringstekort verder te dichten, holt dit tewerkstellingseffect uit.

De jobcreatie vertaalt zich slechts beperkt in terugverdieneffecten. De reden daarvoor is dat het tewerkstellingseffect zich hoofdzakelijk voordoet bij mensen met lage lonen, en dat sommige mensen met hoge lonen ook minder gaan werken, en dit bovendien aan een lager brutoloon. Deze laatste groep heeft – door de progressiviteit van het belastingstelsel – een grote impact op de uiteindelijke terugverdieneffecten. De belastingverlaging komt vooral ten goede aan het midden van de inkomensverdeling. Onderaan de inkomensverdeling vinden we voornamelijk niet-werkenden, nl. ouderen en werklozen, en een

groot deel van de maatregelen zijn afgestemd op actieven. De last van de financiering van de taxshift via verhoogde BTW en accijnzen zorgt ervoor dat de niet-werkenden, die geen of weinig winst boeken van de verlaagde personenbelasting of sociale bijdragen, er netto op achteruitgaan.

Onder de grootste verliezers van de taxshift zitten vooral ouderen en werklozen.

Het tewerkstellingseffect kan dat verdelingsbeeld in inkomensstermen licht bijsturen aan de onderkant van de loonverdeling, maar voor de blijvend niet-actieven zoals langdurig zieken en gepensioneerden verandert er niets door ook tewerkstellingseffecten mee te rekenen. Bovendien valt een inkomensmaatstaf niet samen met een welvaartsmaatstaf. Het beeld in welvaartsstermen is daarom minder uitgesproken.

Onze resultaten zijn geproduceerd met een simulatiemodel dat een 'ex ante'-analyse maakt: op basis van een representatieve steekproef van de bevolking in 2015 en op basis van een geschat jobkeuzemodel beschrijven we een 'wat als'-toestand. Hoe zou de inkomens- en welvaartsverdeling en het overheidsbudget eruit zien als de taxshift niet was doorgevoerd, en hoe zien diezelfde grootheden eruit als de taxshift in onze modelmatige wereld wel wordt doorgevoerd. Zulke 'ex ante'-analyse dient onderscheiden te worden van een 'ex post'-analyse, waarbij de analyse gebeurt op basis van gegevens die verzameld worden na de realisatie van de taxshift. Ook zo een analyse dient trouwens de effecten van de taxshift af te zonderen van andere factoren.

BIBLIOGRAFIE

Aaberge, R., Dagsvik, J. en Strøm, S. (1995), Labour supply responses and welfare effects of tax reforms, *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 97(4), 635–659.

Devriendt, W. en Heylen, F. (2017), Macroeconomic effects of demographic change in an OLG model for a small open economy – The case of Belgium, UGent Faculteit Economie en Bedrijfskunde Working Paper no.2017/931.

Figari, F, Paulus, A. en Sutherland H. (2015), Microsimulation and Policy Analysis, Chapter 24 in Atkinson, A.B. and Bourguignon, F. *Handbook of Income Distribution: Volume 2B*, Elsevier.

NBB (2015), Macro–economische impact op de Belgische economie van het door de Regering uitgewerkte taxshiftscenario, Nationale Bank van België, Nota DS.15.11.531-NL.docx.

NBB (2017), Macro–economische en budgettaire impact van het door het kabinet van de Minister van Financiën gereviseerde taxshiftscenario en vergelijking met de oefening van november 2015, Nationale Bank van België, Nota DS.17.07.320-NL.docx.

Sutherland, H. (2014), Multi-Country Microsimulation, Chapter 4 in O'Donoghue, C., *Handbook of Microsimulation Modelling, Contributions to Economic Analysis Vol. 293*, Emerald.

Van der Linden, B. (2016), Emploi, emploi, est-tu là (grâce à moi) ? *Regards Economiques*, Focus 16 décembre 2016.

Van Soest, A. (1995), Structural models of family labor supply: a discrete choice approach, *Journal of Human Resources*, Vol. 30(1), 63–88.



Bart Capéau is postdoctoraal onderzoeker aan de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen van de KU Leuven.



André Decoster is gewoon hoogleraar aan de KU Leuven. Hij doet onderzoek in publieke financiën en welvaartseconomie.



Sebastiaan Maes is doctoraatsstudent publieke economie aan de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen van de KU Leuven.



Toon Vanheukelom doet onderzoek in de publieke economie aan de KU Leuven. Hij richt zich voornamelijk op de rol van belastingen en uitkeringen voor herverdeling en werkincientieven.

LES(S) staat voor “Leuvense Economische Standpunten (Short)” en vormt een aanvulling bij de gewone LES waarin stafleden van de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen opiniërende studies en essays publiceren. Onder de titel “Less is more” brengen we een verkorte analyse of samenvatting van een langere wetenschappelijke paper of publicatie waarin beleidsrelevante resultaten beschreven werden.

Dergelijke reeks zal uiteraard verschillende opinies en denkstromingen brengen. Leuvense Economische Standpunten vertolken alleen de visie van de auteur. Zij kunnen niet doorgaan als de visie van een instelling.

U kan een elektronische versie van de LES(S) terugvinden op de website van de faculteit: www.econ.kuleuven.be/onderzoek.htm

Reacties op de Leuvense Economische Standpunten zijn altijd welkom bij ces@kuleuven.be

FACULTEIT ECONOMIE EN
BEDRIJFSWETENSCHAPPEN
Departement Economie
Naamsestraat 69
3000 LEUVEN, Belgium



LID VAN
**ASSOCIATIE
KU LEUVEN**