

# Financiële werkprikkels en herverdeling onder Michel I

LES(S) is more: een samenvatting van de Discussion Paper 18.15: Decoster, A., Perelman, S., Vandelannoote, D., Vanheukelom, T., Verbist, G. (2018). Which way the pendulum Swings. Equity and efficiency of 26 years of tax-benefit reforms in Belgium, Department of Economics KU Leuven.<sup>1</sup>

*BELANGRIJK: Deze versie van dit LES is een aangepaste versie van het LES dat verscheen op 29 november 2018. We hebben hierbij een fout rechtgezet in de berekening van de koopkrachteffecten*



**André Decoster**

andre.decoster@kuleuven.be

**Toon Vanheukelom**

toon.vanheukelom@kuleuven.be

**Gerlinde Verbist**

gerlinde.verbist@uantwerpen.be

31 januari 2019

- We gebruiken een microsimulatiemodel om beleidskeuzes van de regering-Michel tegen het licht te houden.
- Veranderingen in het belasting- en uitkeringssysteem in de periode 2014 en 2020 doen de koopkracht van de Belgen gemiddeld met bijna 3,5% procent toenemen.
- De beleidsveranderingen doen de koopkracht toenemen voor alle decielen, maar de toename is het grootst voor de bovenste helft van de inkomensverdeling.
- De beleidskeuzes hebben ervoor gezorgd dat werken financieel aantrekkelijker werd.
- Bij de werkende bevolking nam het inkomensverschil tussen werken en niet-werken het meest toe voor de laagste lonen.
- Deze veranderingen in het belasting- en uitkeringssysteem gaan gepaard met een hoge budgettaire kost.

- 1 Dit Leuvens Economisch Standpunt kan ook gezien worden als een update van Decoster, A., Vanheukelom, T. (2017), 20 jaar belastingen en uitkeringen in België in vogelperspectief, Leuvense Economische Standpunten 148, en is gebaseerd op Decoster, A., Perelman, S., Vandelanootte, D., Vanheukelom, T., Verbist, G. (2018). Which way the pendulum Swings. Equity and efficiency of 26 years of tax-benefit reforms in Belgium, Faculty of Economics and Business Discussion Paper Series DPS 18.15. Een andere samenvatting verscheen in Decoster, A., Goedemé, T., Penne, T., Vandelanootte, D., Vanheukelom T. en Verbist, G. (2018), 25 jaar herverdeling en adequaatheid van minimuminkomens in België, Hoofdstuk 3 in Coene, J., Raeymaeckers, P., Hubeau, B., Goedemé, T., Remmen, R. & Van Haarlem, A. (red), Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2018, Acco: Leuven/Den Haag, p.107-122.

- 2 Het 'equivalent' beschikbaar inkomen is een correctie van het gewone beschikbaar inkomen, om de gezinsgrootte in rekening te brengen. Als equivalentieschaal gebruiken we de 'aangepaste OESO schalen' waarbij elke persoon van 14 jaar of ouder een gewicht van 0,5 krijgt en elk kind jonger dan 14 een gewicht van 0,3. De eerste volwassene van het huishouden (of een alleenstaande) krijgt een gewicht van 1. Om het equivalent beschikbaar huishoudinkomen te berekenen, delen we het totale beschikbaar huishoudinkomen door de som van de equivalentiefactoren van elk lid van het huishouden. De decielen bevatten elk 10% van de individuen, waarbij elk individu gerangschikt wordt op basis van het equivalent inkomen van het gezin waarin zij of hij

**Beleid doet er wel degelijk toe. Dat is een van de conclusies van de Discussion Paper *Which way the pendulum swings?*, waarvan dit Leuven Economisch Standpunt (LES) een samenvatting is.<sup>1</sup> De jongste kwarteeuw werden de Belgische belastingen en uitkeringen herhaaldelijk bijgestuurd. De keuzes die elke regering daarbij maakte, zijn bepalend voor de koopkracht van gezinnen, en ook voor de mate waarin het – financieel – loont om te werken. In dit LES(s) nemen we de beleidskeuzes van de regering Michel wat betreft belastingen en uitkeringen onder de loep. We vergelijken ze ook met de hervormingen van de vorige regeringen (1992-1999; 1999-2007; 2007-2011; 2011-2014).**

**De regering 'Michel' heeft herhaaldelijk gesteld dat werken (meer) moet lonen. Eén van de belangrijke hervormingen die daarvoor over meerdere jaren werd uitgerold is de zogenaamde 'taxshift'. Onze simulatieresultaten bevestigen dat dit de financiële prikkels om te werken verder verbeterd heeft. Een groot deel van de bevolking zag haar koopkracht toenemen door deze taxshift, en - in beperkte mate - ook door verhogingen van uitkeringen. Maar de verhoging van indirecte belastingen, samen met een uitholling van de kinderbijslagen in reële termen, hadden negatieve effecten op de koopkracht. In netto-termen wonnen de midden- en hogere inkomens meer dan de armere inkomensgroepen. Alle maatregelen samen hebben een fors budgettair prijskaartje.**

## DATA EN METHODE

We houden het beleid tegen het licht door de volgende drie vragen te beantwoorden: zorgden de veranderingen in het belasting- en uitkeringsstelsel

1. voor meer of minder herverdeling?
2. voor meer of minder financiële prikkels om

te werken?

3. voor meer of minder overheidsontvangsten?

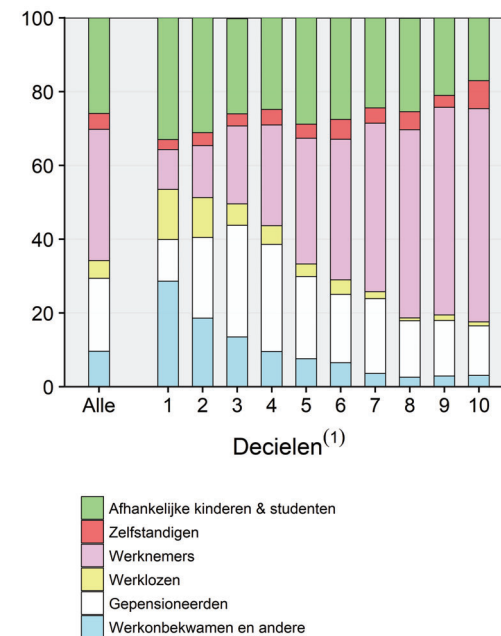
We beantwoorden deze vragen met behulp van het microsimulatiemodel EUROMOD. Daarmee kunnen we de impacteffecten van maatregelen doorrekenen voor elk individu of gezin van een representatieve steekproef van de Belgische bevolking. Die steekproef wordt gevormd door EU-SILC 2015, de referentie data voor de analyse van armoede en ongelijkheid in België. De steekproef bevat gedetailleerde informatie over de demografische en socio-economische eigenschappen van 6 006 Belgische huishoudens, of 14 145 individuen.

In Figuur 1 tonen we hoe de Belgische populatie in die steekproef is samengesteld als we de gezinnen rangschikken volgens equivalent beschikbaar inkomen, en onderverdelen in gelijke groepen van 10% van de bevolking.<sup>2</sup> De figuur toont aan hoe bepalend de arbeidsmarktpositie is voor de inkomensverdeling. We vinden de niet actieven vooral terug in de onderste decielen. Zeker in het armste deciel zitten hoofdzakelijk personen die niet werken, zoals studenten, of mensen die ziek zijn of een beperking hebben. Ook de gepensioneerden zijn oververtegenwoordigd in de onderste helft van de inkomensverdeling, maar dan toch vooral in de decielen 2 tot 5, eerder dan in het laagste deciel. In de lagere decielen zitten er ook meer gezinnen met kinderen.

Het model EUROMOD berekent het beschikbaar inkomen (en dus de koopkracht) voor alle gezinnen in EU-SILC op basis van de belasting- en uitkeringsparameters die van toepassing zijn in een bepaald jaar. Voor wat we in dit LES(s) de 'regering Michel I' noemen zijn dat de parameters in 2014, 2018 en 2020.<sup>3</sup> Om de beleidskeuzes van deze regering in een lange termijn perspectief te plaatsen hebben we dezelfde drie dimensies (herverdeling, werkprikkels en overheidsfinanciën) ook doorgerekend voor het beleid

van 1992, 1999, 2007 en 20.

Figuur 1: sociaal-economische status van alle inwoners van België, 2015 (% van de populatie)



(1) Decielen op basis van het equivalent beschikbaar gezinsinkomen. Bron: EU-SILC 2015

Drie bijkomende opmerkingen verdienen de aandacht. Ten eerste benadrukken we dat we het beleid van deze momenten telkens toepassen op dezelfde SILC-data van 2015. Dat houdt in dat de bevolking en haar sociaaleconomische en demografische kenmerken dezelfde blijven in elk analyse-jaar. Onze resultaten kunnen dus zeker niet gelezen worden als een beschrijving van wat er in werkelijkheid gebeurd is op het vlak van herverdeling, werkprikkels of budget. Wel laten deze *counterfactuals* ons toe om het zuivere effect van het beleid te isoleren van de vele andere factoren

leeft. Individuen met een laag inkomen kunnen in een hoger deciel zitten als ze bijvoorbeeld een partner hebben met een hoog inkomen.

- 3 De regeerperiode eindigt wel in 2019, maar een deel van de taxshift-maatregelen wordt pas uitgerold in 2020. Vandaar dat we de analyse periode oprekken tot 2020.
- 4 De keuze voor het vergelijkingspunt kan gezien worden als de uitdrukking van een impliciet sociaal contract. De resultaten waarbij we 'ongewijzigd beleid' verankeren door alle parameters enkel aan te passen aan de inflatie worden besproken in de in voetnoot 1 vermelde referenties: de onderliggende Discussion Paper en Hoofdstuk 3 van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting, 2018.
- 5 In Capéau, B., Decoster, A., Maes, S. en Vanheukelom, T. (2018), *Betaalt de taxshift zichzelf terug?*, Leuvense Economische Standpunten, 2018/168, Leuven (Belgium): KU Leuven, en de onderliggende paper van dezelfde auteurs, *Piecemeal modelling of the effects of joint direct and indirect tax reforms*, Discussion Paper DPS 18.10, Department of Economics, KU Leuven, hebben we een model gebruikt waarin de verlaging van de werkgeversbijdragen wel mee opgenomen is in de analyse.
- 6 Opname van de kinderbijslagen in onze simulaties is ingegeven door het feit dat, tot de overheveling van de kinderbijslagen naar de gemeenschappen bij de zesde staatshervorming van 2014, de kinderbijslagen een belangrijke uitkering vormden op het federale niveau, en dus mee gesimuleerd werden in de voorbije periodes vanaf 1992 die we hieronder belichten.
- 7 Deze beperkingen vloeien hoofdzakelijk voort uit een gebrek aan gegevens over individuen of

die inkomensverdeling, arbeidsmarkt en begroting beïnvloeden, zoals de bevolkingssamenstelling, veranderende uitgavenpatronen of verandering in de loongroei. We gebruiken deze *counterfactuals* enkel om een beschrijving mogelijk te maken van de beleidsoriëntatie. Die bestaat uit veranderingen in honderden parameters en bedragen, en die vatten we samen door dat beleid 'toe te passen' op die onveranderde bevolking (EU-SILC 2015).

Ten tweede dringt zich een belangrijke keuze op wanneer we beleidsparameters uit het verleden willen toepassen op data uit 2015. Veel parameters zoals belastingschalen, minima, maxima en al zeker uitkeringen, zijn uitgedrukt in nominale bedragen. Om dat beleid toe te passen op een dataset met inkomens van het jaar 2015 moeten die parameters aangepast worden, want het nominale bedrag van een uitkering of een grens van een belastingschaal van 1992 is zonder aanpassing niet te vergelijken met de corresponderende waarde in 2015. Daarvoor zijn de prijzen, maar ook het welvaartsniveau tussen bijvoorbeeld 1992 en 2015 te veel veranderd. Er zijn twee mogelijkheden. Ofwel passen we alle nominale parameters aan met de inflatie. Ofwel passen we alle parameters aan met de nominale inkomensgroei, de som dus van inflatie en reële inkomensgroei. De keuze komt neer op een verschillende invulling van hoe we 'ongewijzigd beleid' vastleggen. De resultaten die we in dit LES(s) bespreken werden bekomen door alle belasting- en uitkeringsparameters 'welvaartsvast' te maken, en ze doorheen de tijd aan te passen met de nominale loongroei. Als het beleid de schalen van de inkomstenbelasting enkel indexeert met inflatie en er was ook reële inkomensgroei, dan leidt de keuze voor dit vergelijkingspunt tot de uitspraak dat het beleid de 'belastingen verhoogd heeft'.<sup>4</sup> En een beleid dat kinderbijslagen enkel indexeert met inflatie, wordt in onze simulaties opgepikt als een verlaging van de uitkeringen.

Ten derde is het EUROMOD-model een simulatietool voor beschikbaar inkomen van de gezinnen.

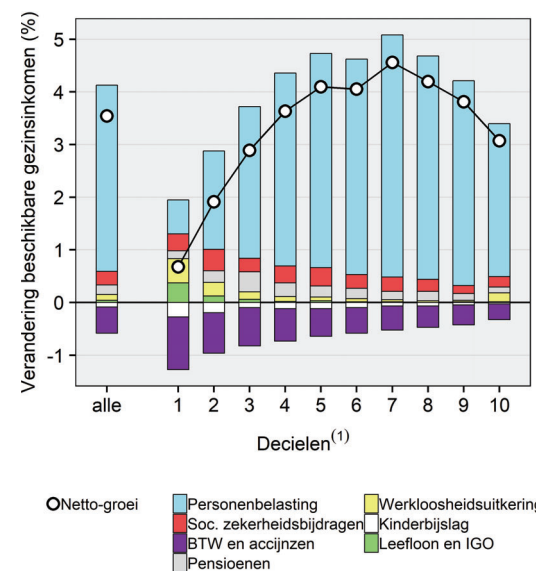
Onderstaande resultaten kunnen dus zeker niet gelezen worden als een algemene evaluatie van het beleid onder de regering Michel I. We brengen enkel de verandering in kaart van belasting- en uitkeringsbeleid met een directe impact op het reële beschikbare inkomen van gezinnen. De verlaging van de personenbelasting hoort daar bij: in het kader van de 'taxshift' werd de forfaitaire aftrek voor beroepskosten fors verhoogd, werd het 30%-tarief afgeschaft, en werden de bovengrenzen van de tarieven van 25% en 40% opgetrokken. Ook de belastingvrije som werd verhoogd, net als de fiscale werkbonus, vooral gericht op lagere lonen. Dat is allemaal te simuleren met het EUROMOD-model. Ook de verhoging van de sociale werkbonus, de verhoging van de BTW op elektriciteit en van een aantal accijnzen konden we opnemen. De taxshift bevatte echter ook een sterke verlaging van de werkgeversbijdragen, maar data-beperkingen zorgen ervoor dat we die niet in voldoende detail kunnen simuleren.<sup>5</sup> Aan de zijde van de sociale uitkeringen hebben we de welvaartsaanpassingen van werkloosheidsvergoedingen en leefloon mee opgenomen, net als de beslissing van de Vlaamse regering om de kinderbijslagen tweemaal niet te indexeren.<sup>6</sup> We hebben echter onvoldoende gedetailleerde informatie in EU-SILC om de effecten door te rekenen van de verhoging van de minima in de pensioenen, of de aanpassingen van de wachttijd van jongeren.<sup>7</sup>

*Het EUROMOD-model is een simulatietool voor beschikbaar inkomen van de gezinnen. De resultaten kunnen dus niet gelezen worden als een algemene evaluatie van het beleid onder de regering Michel I.*

## KOOPKRACHTPLAATJES VOOR ARM EN RIJK

Figuur 2 geeft de impact weer van het beleid van midden 2014 tot en met 2020 op de koopkracht van gezinnen. We drukken de veranderingen uit in procent van het beschikbare inkomen in 2014. De staafjes tonen de ontbinding in de verschillende beleidscomponenten. De bolletjes geven het netto-effect weer.

Figuur 2: Veranderingen in koopkracht, 2014-2020 (in % van het beschikbare inkomen in 2014)



(1) Decielen op basis van het equivalent beschikbaar gezinsinkomen. Bron: eigen berekening in EUROMOD op basis van EU-SILC 2015.

Gemiddeld zorgen de beleidswijzigingen in deze periode ervoor dat het beschikbaar gezinsinkomen van een Belgisch huishouden met 3,5% toeneemt (het bolletje helemaal links in de figuur). De gemiddelde beschikbare inkomens stijgen voor alle decielen, maar

gezinnen, bv. carrière-informatie, om dergelijke veranderingen te simuleren.

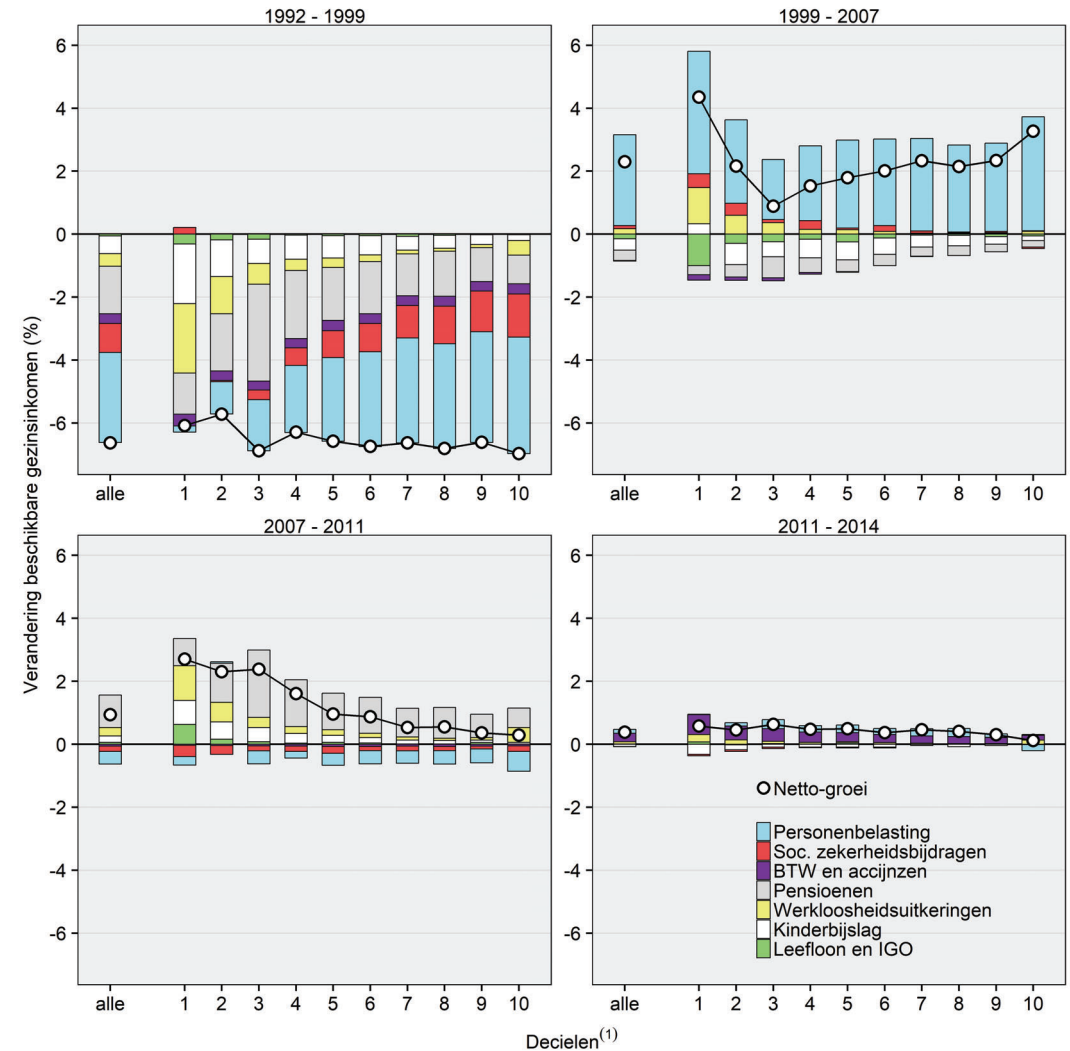
- 8 De gesimuleerde effecten van de verhoogde accijnzen zijn een onderschatting, want van schadelijke producten zoals alcohol en tabak weten we dat deze onder-gerapporteerd worden in de gebruikte budgetenquêtes.
- 9 Voor een gedetailleerde bespreking van de vorige periodes, zie Decoster, A., Vanheulekom, T (2017), 20 jaar belastingen en uitkeringen in België in vogelperspectief, *Leuvense Economische Standpunten* 148.

de koopkrachttoename is ongelijk verdeeld over de bevolking: de bovenste helft van de inkomens gaat er het sterkst op vooruit. Dit is een gevolg van de focus van de regering om, binnen haar *tax shift* in te zetten op het verlagen van de belastingen op werkenden. Hoewel de personen met een laag arbeidsinkomen er het sterkst op vooruit gaan, zijn de grootste winsten toch voor de (hogere) middenklasse. Dit is voornamelijk een gevolg van de hogere positie van werkenden in de inkomensverdeling (zie figuur 1), en van het gegeven dat mensen met eenzelfde sociale status samenwonen, wat de positieve effecten voor tweeverdieners versterkt. Gezinnen uit het vierde tot het negende deciel ontvangen door de maatregelen tussen de 3,6% en de 4,6% meer koopkracht. De onderste 10% inkomens gaan er daarentegen slechts 0,7% op vooruit, en ook de winst voor het 2e en 3e deciel is lager dan het gemiddelde. De procentuele koopkrachtwinst voor de 10% rijkste gezinnen is wat lager in vergelijking met de groep er net onder (+3,1% tegen 3,8%).

*Gemiddeld zorgen de beleidswijzigingen in de periode 2014-2020 ervoor dat het beschikbaar gezinsinkomen van een Belgisch huishouden met 3,5% toeneemt.*

De hogere BTW en accijnzen<sup>8</sup> hebben een duidelijk negatief effect op alle inkomensgroepen. Bij het laagste deciel weegt dit negatieve effect het zwaarst op de koopkracht (-1,0%), daarnaast heeft ook de niet-indexatie van de Vlaamse kinderbijslagen een significant effect (-0,3%). De inkomensgroei door de verlaging van de sociale zekerheidsbijdragen, en door de welvaartsaanpassing van het leefloon en de werkloosheidsvergoedingen heeft een beperkte, positieve impact.

Figuur 3: Veranderingen in koopkracht (in % van het 2014 beschikbare inkomen) voor vier deelperiodes tussen 1992 en 2014



(1) Decielen op basis van het equivalent beschikbare gezinsinkomen. Bron: eigen berekening in EUROMOD op basis van EU-SILC 2015.

De vier panelen in figuur 3 laten toe het beleid van de regering Michel I wat betreft deze maatstaf, te

vergelijken met vier andere periodes.<sup>9</sup> Onze conclusie dat 'beleid er wel degelijk toe doet' wordt hier duidelijk



10 De loondecieën bevatten individuen tussen 18 en 59 die beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt, en zijn opgesteld op basis van iemands bruto-uurloon (en dus niet op basis van het inkomen).

bevestigd. Tijdens de forse inlever-operaties in de periode 1992-1999 werden welvaartsaanpassingen van veel uitkeringen opgeschort. Maar de sanering steunde toch vooral op niet-indexering van de belastingschalen in de personenbelasting en op hogere sociale bijdragen. Daardoor kwam de last relatief meer op de sterkere schouders terecht. In de periode 1999-2007 werd dit bijgestuurd door de forse verlaging van de personenbelasting (de Reynders hervorming). Maar sommige elementen daarin (zoals de fiscale werkbonus) zorgden ervoor dat het patroon van de procentuele verandering in het beschikbaar inkomen in deze periode U-vormig is: zowel de laagste als de hoogste decieën winnen procentueel meer dan de middengroepen. Het beleid onder de regeringen Letorme waren er vooral op gericht de uitkeringen te versterken, wat een positieve effect had op de lagere decieën. De maatregelen in de belastingen en uitkeringen onder Di Rupo hadden slechts een beperkte impact op de koopkracht van huishoudens, waarbij de verlaging van de BTW op elektriciteit de grootste impact had.

*Sinds 1992 is de participatiebelasting gemiddeld afgenomen van 77,3% tot 67,9% in 2020. Zeker voor de laagste lonen is de reductie spectaculair: van 92,3% in 1992 tot 68,3% in 2020.*

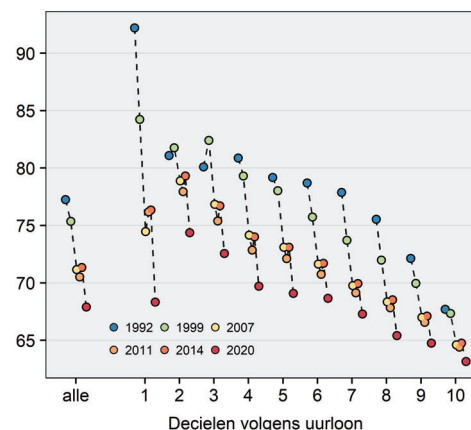
## WERKPRIKKELS

De beleids optie om werkenden minder te belasten, zorgt ervoor dat de financiële prikkel om te werken toeneemt. Om die toegenomen werkprikkel te kwantificeren berekenen we twee maatstaven.

De eerste is de participatie-aanslagvoet (PTR), die meet hoe (financieel) interessant het is voor een werkloze om een job als werknemer aan te nemen door het netto-inkomen bij werk te vergelijken met het netto-inkomen

bij inactiviteit. Een participatieaanslagvoet van 80% wil zeggen dat een werkende maar 20% meer netto-inkomen heeft dan een niet-werkende met dezelfde kenmerken. Hoge participatie-aanslagvoeten duiden op een mogelijke werkloosheidsval. We berekenen de participatieaanslagvoeten voor alle individuen afzonderlijk, want ze hangen natuurlijk sterk af van individuele kenmerken, in de eerste plaats van het uurloon dat iemand verdient.

Figuur 4: De participatie-aanslagvoet (%)



Bron: Eigen berekening in EUROMOD op basis van EU-SILC 2015.

Figuur 4 toont voor ieder loondecieël de evolutie van de gemiddelde participatie-aanslagvoet sinds 1992.<sup>10</sup> Voor iedere regeerperiode berekenen we een meetpunt bij het begin en het einde van de periode. Voor de regering Michel nemen we 2020 als horizon om de volledige tax shift in rekening te nemen. Tussen 2014 en 2020 is de gemiddelde participatie-aanslagvoet afgenomen met 3,4 procentpunten: van 71,3% in 2014 naar 67,9% in 2020. De daling is veruit het grootst voor de 10% laagste lonen: een daling met 8,0 procentpunten van 76,3% tot 68,3%. Voor

decieën 2 tot en met 5 ligt de afname tussen de 4 en 5 procentpunten. Voor de hogere decieën is de afname iets beperkter, maar is het gevaar voor een werkloosheidsval sowieso aanzienlijk kleiner.

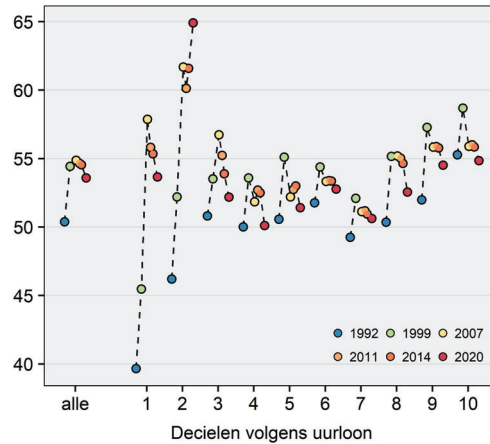
Figuur 4 toont duidelijk aan dat deze afname van de participatie-aanslagvoeten het vervolg is van een afname sinds het begin van de analyse-periode. Sinds 1992 is de PTR gemiddeld afgenomen van 77,3% in 1992 tot 67,9% in 2020. Zeker voor de laagste lonen is de reductie spectaculair: van 92,3% in 1992 tot 68,3% in 2020, een afname van 23,9 procentpunt.

Een tweede, complementaire, maatstaf voor werkprikkel is de marginale effectieve aanslagvoet (MTR). De PTR vergelijkt werken met niet-werken (vandaar 'participatie'). De MTR geeft weer hoeveel iemand die al aan het werk is netto overhoudt van een bruto-salarisverhoging. Als een werkende 100 euro opslag krijgt, en daar 30 euro netto aan overhoudt, dan spreken we van een marginale aanslagvoet van 70%. De MTR vormt een goede graadmeter voor de prikkel om bv. voltijds in plaats van 80% te werken, of om promotie te maken binnen de onderneming.

Figuur 5 vat de verandering in de MTR's samen over de verschillende periodes. We nemen opnieuw gemiddelden over de decieën van bruto-urloonen. Het beeld in figuur 5 verschilt sterk van dat van figuur 4. Voor de volledige bevolking (links in de figuur) zijn de marginale effectieve tarieven fors gestegen in de periode 1992-1999. Dat is de periode van de niet-indexering van de belastingschalen en de verhoging van sociale bijdragen om te voldoen aan de criteria van toetreding tot de eurozone (zie figuur 3 hierboven). Daarna hebben twee hervormingen van de personenbelasting (Reynders 2002-2005 en de taxshift onder Michel I) de marginale tarieven wat verlaagd, maar ze blijven hoger dan in 1992. De taxshift deed de gemiddelde marginale aanslagvoet afnemen met 1,4 procentpunt van 54,5% tot 53,1%.

- 11 Dat vormt één van de verschillen met de berekeningen in het jaarlijkse OESO-rapport 'Taxing Wages', waar diezelfde concepten van MTR en PTR berekend worden voor gestileerde typegevallen.
- 12 Een grondige bespreking van dit veel gebruikte concept in Publieke Financiën ligt buiten het bestek van dit LES(s). Voor een grondige inleiding in MCPF verwijzen we naar Dahlby, B. (2008), *The Marginal Cost of Public Funds. Theory and Applications*, MIT Press, en voor de toepassing voor deze paper naar Decoster, A., Perelman, S., Vandellannoote, D., Vanheukelom, T., Verbist, G. (2018). *Which way the pendulum Swings. Equity and efficiency of 26 years of tax-benefit reforms in Belgium*, Faculty of Economics and Business Discussion Paper Series DPS 18.05.
- 13 We gebruiken de waarden voor 2014 in dit voorbeeld.

Figuur 5: De marginale effectieve belastingvoet (%)



Bron: Eigen berekening in EUROMOD op basis van EU-SILC 2015.

Het gemiddelde patroon links in de grafiek, verbergt een grote variatie van de veranderingen gedifferentieerd naar loondeciel. Zeker de forse verhoging van de MTR voor de laagste twee decielen springt in het oog. Het is de keerzijde van de verlaging van de PTR in figuur 3. Die werd immers deels bekomen door de invoering van een fiscale en sociale werkbonus voor mensen die aan een laag bruto-loon tewerkgesteld zijn. Dat voordeel wordt afgebouwd naarmate men meer verdient en die afbouw zorgt voor – derhalve niet-problematische – hoge MTR's onderaan de loonladder. Voor loondecielen drie tot vijf zijn de MTR's over de hele periode beschouwd licht afgenomen. In de bovenste helft van de loonverdeling (vanaf deciel 6) is de forse stijging van de MTR's in de periode 1992-1999 nog altijd niet volledig gecompenseerd. Als we de rode punten verbinden zien we dat het resultaat op dit moment een U-vormig verloop is van de MTR's doorheen de loonverdeling. Dat staat in schril contrast met de monotoon oplopende MTR's in 1992.

## EEN KWARTEEUW BELEID IN TWEE FIGUREN

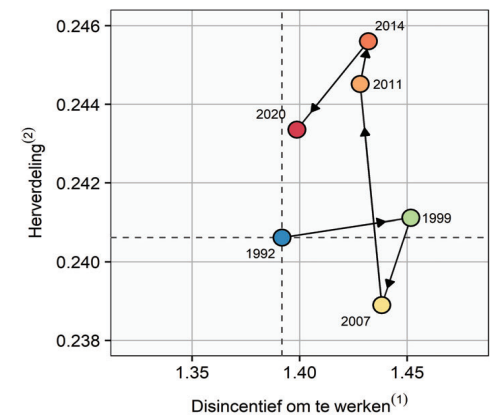
Het voordeel van het door ons gebruikte microsimulatiemodel is dat we voor elk individu in de steekproef dat beschikbaar is voor de arbeidsmarkt, een PTR en MTR kunnen berekenen.<sup>11</sup> Maar kunnen we deze micro-informatie van duizenden individuele PTR's en MTR's ook samenvatten in één kengetal dat de verandering in de werkprikkel weergeeft? Dat kan inderdaad, en wel aan de hand van het concept 'marginale welvaartskost van overheidsontvangsten' (in het Engels: marginal cost of public funds, of MCPF). Deze maatstaf drukt de welvaartskost van 'verstorende' belastingen uit, door een empirische invulling te geven aan het welvaartsconcept 'deadweight loss'. Als de MCPF bijvoorbeeld gelijk is aan 1,38, dan betekent dit dat de welvaartskost van de distorsie 38% hoger is dan van een niet versturende belasting met dezelfde overheidsopbrengst.<sup>12</sup>

Aangezien de distorsie – en dus het welvaartsverlies in grote mate gerelateerd is aan de gedragsreactie van economische agenten op belastingen en uitkeringen, zal het niet verwonderen dat bovenstaande maatstaven van werkprikkel, zoals PTR en MTR, verschijnen in de formule van de MCPF. Inderdaad, de MCPF kan ook gelezen worden als een gewogen gemiddelde van die effectieve marginale aanslagvoeten zoals MTR en PTR, waarbij de gewichten reflecteren hoe sterk de gedragsreactie verwacht wordt te zijn (gemeten als de elasticiteit van het arbeidsaanbod). Het is deze MCPF die de horizontale as vormt van figuur 6. Als we naar rechts bewegen neemt de MCPF toe, en dit reflecteert een vermindering van de financiële werkprikkel. Als we naar links bewegen nemen de financiële prikkels om te werken toe.

Ook het herverdelingspatroon van het belasting- en uitkeringenpatroon kunnen we in één maatstaf gieten. We gebruiken daarvoor de Reynolds-Smolensky maatstaf (RS). Die meet in welke mate de ongelijkheid

van de inkomensverdeling, zoals gemeten door de Gini-coëfficiënt, verandert door de operatie van het belasting- en uitkeringensysteem. Als de Ginicoëfficiënt voor belastingen en uitkeringen 0,48 bedraagt, en na belastingen en uitkeringen nog 0,23, dan is de Reynolds-Smolensky het verschil tussen beide, met name 0,25.<sup>13</sup> We plaatsen deze RS-index op de verticale as in figuur 6. Als we naar boven bewegen zorgen de veranderingen in belastingen en uitkeringen voor meer herverdeling. Als we naar onder bewegen neemt de herverdeling af.

Figuur 6: Verandering van werkincentieven en herverdeling (1992-2020)



Bron: Eigen berekening in EUROMOD op basis van EU-SILC 2015.  
Noot: (1) Berekend als marginale kost van overheidsontvangsten; (2) Berekend als de Reynolds-Smolensky index.

Figuur 6 toont het traject dat de opeenvolgende regeringen hebben afgelegd op deze twee dimensies, werkprikkel en herverdeling. De beweging van 2014 tot 2020 illustreert hoe de Regering Michel I zorgt voor verbeterde werkprikkel. Eigenlijk is het een beweging in de richting van de uitgangspositie van 1992, en dus een correctie op de verslechterde

14 Het gaat niet alleen enkel om de maatregelen die we kunnen simuleren in het microsimulatiemodel, ook besparingen of andere belastingverhogingen zijn niet opgenomen. Met 'impact'-effecten verwijzen we naar het feit dat veranderingen in gedrag niet zijn opgenomen (zie In Capéau, B., Decoster, A., Maes, S. en Vanheukelom, T. (2018), Betaalt de taxshift zichzelf terug?, Leuvense Economische Standpunten, 2018/168 voor een analyse van de taxshift, mét gedragseffecten). En ook de samenstelling en socio-economische karakteristieken van de bevolking worden constant gehouden want we simuleren alles op EU-SILC 2015. Vergelijkingen met externe statistieken over feitelijke budgettaire evoluties moeten dan ook met de nodige voorzichtigheid gemaakt worden.

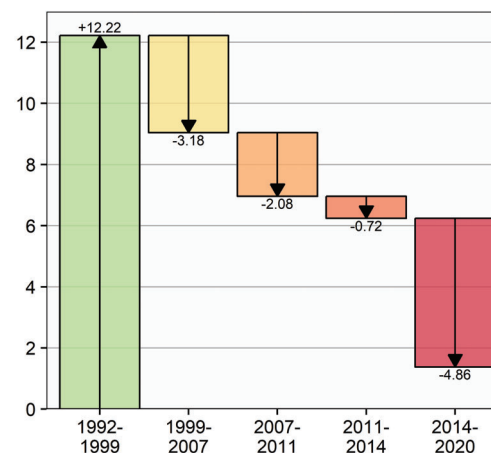
financiële incentieven uit de saneringsperiode 1992-1999. Deze verbetering van de werkincentieven is veel uitgesprokener dan in de periode 1999-2007 (regeringen Verhofstadt I en II met de Reyndershervorming in de personenbelasting, maar ook de verhoging van sommige uitkeringen). Tegenover deze verbetering van de incentieven in 2014-2020 staat wel een duidelijke erosie van de herverdelende werking van het belasting- en uitkeringsysteem. De opwaartse gradiënt van de koopkrachteffecten langsheen de inkomensverdeling uit Figuur 2 vertaalt zich in een afname van Reynolds-Smolensky-index in de periode 2014-2020. Dat staat in schril contrast met de periode 2007 – 2011 waar de herverdeling toenam, en dat niet ten koste ging van werkincentieven. Daar waar we in 2014-2020 bewogen op de traditionele equity-efficiency trade-off, slaagde het beleid tussen 2007 en 2011 erin een win-winverandering te implementeren waarin én de werkincentieven verbeterden en ook de herverdeling toenam.

Figuur 6 vertelt veel, maar niet alles. Ze stelt de derde dimensie niet voor: de overheidsfinanciën. Dat doen we in figuur 7. Voor elke sub-periode tonen we het netto-effect op de overheidsontvangsten door de maatregelen gesimuleerd in ons model. We herhalen dat dit gesimuleerde impact-effecten betreft van de beleidsveranderingen die we hierboven beschreven. Ze geven dus geen evolutie weer van het feitelijke budgettaire tekort.<sup>14</sup>

De netto-impact van de beleidswijzigingen tussen 2014 en 2020 bedraagt 4,86 miljard euro. Dat is beduidend meer dan de budgettaire kosten van de maatregelen genomen onder de regeringen Verhofstadt I en II, en bedraagt zo'n 40% van de budgettaire inspanningen die werden gerealiseerd onder de regeringen Dehaene I en II. De sterke verbeteringen van koopkracht en werkincentieven zijn dus gepaard gegaan met een substantiële budgettaire kost. De overheid betaalt de factuur voor

de verhoging van de gezinsinkomens.

Figuur 7: Verandering in de balans van gesimuleerde belastingen en uitkeringen (miljard euro)



Bron: Eigen berekening in EUROMOD op basis van EU-SILC2015.



**André Decoster** is gewoon hoogleraar aan de KU Leuven. Hij doet onderzoek in publieke financiën en welvaartseconomie, met een focus op simulatiemodellen om de effecten van beleidsveranderingen in kaart te brengen.



**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 werkincentieven.



**Gerlinde Verbist** is senior onderzoeker aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) aan de universiteit Antwerpen. Haar onderzoek situeert zich o.m. binnen het domein van modelleren en toepassen van microsimulatiemodellen voor beleidsevaluatie.

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 eerder verschenen Leuvense Economische Standpunten terugvinden op de website van de faculteit: <https://feb.kuleuven.be/les>

Reacties op de Leuvense Economische Standpunten zijn altijd welkom bij [economics@kuleuven.be](mailto:economics@kuleuven.be)