

WERKPRIKKELS EN HERVERDELING ONDER MICHEL I: AANVULLING EN CORRECTIES BIJ LEUVENS ECONOMISCH STANDPUNT 172

ANDRÉ DECOSTER
TOON VANHEUKELOM
deze versie: 19/12/2018

De release van het Leuvens Economisch Standpunt 172 “Financiële werkprikkels en herverdeling onder Michel I” maakte veel vragen los over de toename van de koopkracht. In deze nota proberen we klaarheid te scheppen door

- uit te leggen wat we **wél** en **niet berekend** hebben, en waarom;
- het **verschil** aan te geven **met** de resultaten uit een **vorig Leuvens Economisch Standpunt** (nl. LES 168 “*Verdient de taxshift zichzelf terug*”);
- een **fout recht te zetten** in het model gebruikt voor het Leuvens Economisch Standpunt 172.

Wat dit laatste betreft: de modelleringsfout heeft een impact op de koopkrachtstijging. Na correctie doet het belasting- en uitkeringenbeleid de koopkracht toenemen met 112 € per maand i.p.v. met 122 € per maand. Door de gemaakte fout in de modellering van belastingen en uitkeringen hadden we de winst overschat voor de armste twee decielen. En ook in procent van het beschikbaar inkomen valt de koopkrachttoename beperkter uit: geen 5,2% (de 122 € per maand) zoals voorheen gerapporteerd, maar 3,3% (de 112 € per maand). Dat ligt volledig in lijn met ons vorig resultaat uit het LES 168.

De kwalitatieve uitspraken en interpretaties die we op de cijfers baseerden, veranderen ons inziens nagenoeg niet. We herhalen ze in paragraaf 4.

We voorzien een update van alle tabellen en grafieken in het LES 172 in de loop van januari 2019.

1 Is het zo moeilijk de evolutie van de koopkracht in kaart te brengen?

Op het moment van de release van het LES 172 was, onder andere ten gevolge van het protest van de “gele hesjes”, veel vraag naar een inschatting van de koopkrachtveranderingen tijdens de laatste jaren. Onvermijdelijk heeft dat de receptie van de resultaten van het LES 172 beïnvloed. We kregen daar veel vragen over. In het Leuvens Economisch Standpunt 172 hebben we *niet* de feitelijke evolutie van de koopkracht geschetst.

Het is een pertinente vraag waarom we dat niet gedaan hebben. De belangrijkste reden ligt in het feit dat de inkomensgegevens waarmee wij werken pas met twee à drie jaar vertraging ter beschikking komen. Omdat we niet alleen de verandering van het gemiddeld inkomen willen beschrijven, maar ook hoe de **inkomensveranderingen verschillen doorheen de inkomensverdeling**, hebben we nood aan gegevens op individueel of gezinsniveau. Zoals aangetoond door de bijdrage van Philippe Defeyt¹, of door de recentste prognoses van de NBB voor de Belgische Economie², kan men op basis van macro-cijfers zoals de nationale rekeningen, natuurlijk wel de *gemiddelde* koopkrachtevolutie schetsen. Maar wij focussen op analyse van de inkomensverdeling, en dan volstaan macro-cijfers niet.

¹ Defeyt, P. (2018), *Comment ont évolué les prix entre 1998 et 2018?* Brève de l'IDD n°19 du 4/12/2018, Institut Pour Un Développement Durable.

² NBB (2018), Economische Projecties voor België, *NBB Economisch Tijdschrift*, December 2018; en daarin in het bijzonder Grafiek 4 op p. 14 met de veranderingspercentages van het beschikbaar inkomen en de rol daarin van de taxshift.

We halen inkomensgegevens op individueel of gezinsniveau uit twee belangrijke bronnen: de jaarlijkse enquête naar de inkomens en levensomstandigheden van EUROSTAT (EU-SILC), en de gegevens van de fiscale aangiften. Beide bronnen hebben hun eigen sterke en zwakke kanten, maar ze hebben in elk geval met elkaar gemeen dat ze slechts met twee à drie jaar vertraging ter beschikking komen. In oktober 2018 beschikken we bijvoorbeeld over de fiscale aangiften van 2016, die de inkomens weergeven van het jaar 2015. Hetzelfde geldt voor de enquête EU-SILC. De laatst beschikbare versie daarvan is die van 2016, waarin we inkomensinformatie hebben voor het jaar 2015.

De gegevens waarmee we werken laten dus niet toe een gedetailleerd beeld van de feitelijke koopkracht-evolutie te schetsen. Dat is ook niet wat we gedaan hebben in het LES 172. Wat dan wel?

2 Wij hebben het effect berekend van veranderingen in het belasting- en uitkeringenbeleid (en *énkel* dat effect)

Wat we wel kunnen doen is *doorrekenen* wat specifieke veranderingen in belastingen en uitkeringen betekenen voor het beschikbaar inkomen van individuen en gezinnen. We kunnen dat omdat we een uitgebreid rekenmodel - het model EUROMOD - hebben dat voor elk mogelijk bruto-inkomen uitrekent hoeveel belastingen daarop betaald moeten worden. Daarbij wordt vanzelfsprekend ook rekening gehouden met de gezinssituatie of met andere relevante kenmerken (bvb. leeftijd, al dan niet werkend, enz.). In dat rekenmodel kunnen we ook de uitkeringen berekenen die mensen ontvangen.

We gebruiken dat rekenmodel om het beleid voor de jaren 2014 tot 2020 toe te passen op de 2015-versie van de steekproef EU-SILC, waarin we informatie hebben over 14 145 mensen (of 6006 gezinnen). Die steekproef is representatief voor de Belgische bevolking op dat moment. We benadrukken dat we het beleid van al die jaren toepassen op *dezelfde SILC-data van 2015*. Dat houdt in dat de bevolking en haar sociaal-economische en demografische kenmerken dezelfde blijven in elk analyse-jaar. Voor elk gezin is de arbeidsmarktsituatie, het primair inkomen (hoeveel ze bruto verdienen als ze werken), de gezinssamenstelling, enz., gegeven. Ook de rest van de economische omgeving, met uitzondering van de gemodelleerde belastingen en uitkeringen, blijft onveranderd, zoals bvb. de huurprijzen, of de prijzen van consumptiegoederen vóór BTW en accijnzen. Als de olieprijs stijgt, zullen ook de prijzen van diesel, benzine en stookolie voor huisverwarming stijgen, en zo aanleiding geven tot een verlies aan koopkracht. In onze benadering nemen we deze verandering niet op, omdat de prijsverandering niet het gevolg is van het accijnsbeleid van de overheid.

Net daarom kunnen onze resultaten niet gelezen worden als een beschrijving van wat er in werkelijkheid gebeurt. Wel laat deze berekening ons toe om het **zuivere effect van het belasting- en uitkeringenbeleid te isoleren** van de vele andere factoren die koopkracht, inkomensverdeling, arbeidsmarkt en begroting beïnvloeden.

Welke belastingen en uitkeringen we kunnen doorrekenen hangt mee af van de beschikbare gegevens. In ons model zitten in hoofdzaak de berekening van de personenbelasting, van BTW en accijnzen, van kinderbijlagen, en op een vereenvoudigde manier ook de andere uitkeringen en/of vervangingsinkomens.

We hebben dit model gebruikt voor twee verschillende studies:

- de studie over de terugverdieneffecten van de taxshift, die samengevat werd in Leuven Economisch Standpunt LES 168 “*Verdiert de taxshift zichzelf terug?*”;
- de studie over de veranderingen in het belasting- en uitkeringenbeleid sinds 1992, samengevat in Leuven Economisch Standpunt 172 “*Financiële werkprikkels en herverdeling onder Michel I*”.

De *eerste kolom* van elk blok herhaalt de resultaten uit de analyse van de taxshift-paper, gepubliceerd in augustus 2018.³ Eén van de verwarringen die ontstaan is toen we in december 2018 vergelijkbare berekeningen publiceerden in LES 172, was dat we in het LES 168 over de taxshift slechts één van de meerdere scenario's uit de onderliggende wetenschappelijke paper hebben belicht. Eén van de conclusies van de wetenschappelijke paper was immers dat, zelfs rekening houdend met terugverdieneffecten, de taxshift niet budgettair neutraal is. In de wetenschappelijke paper voeren we daarom ook een simulatie uit waarbij we de BTW sterk verhogen om minstens een deel van dat gat dicht te rijden.⁴ Het is deze simulatie die we gerapporteerd hebben in LES 168. Daar waren trouwens goede redenen voor: het is moeilijk de verdelingseffecten te beschrijven van *niet* budgettair neutraal beleid. Wellicht worden ooit belastingen verhoogd of besparingen doorgevoerd om het gat in de begroting te dichtten. Die maatregelen hebben verdelingseffecten. Om het belang ervan te illustreren hebben daarom het gat (deels) gedicht via een hogere BTW. Vanzelfsprekend was dit geen beschrijving van feitelijk beslist beleid.

In het recent verschenen LES 172 is het net wél de bedoeling van enkel het feitelijk besliste beleid in kaart te brengen. Om de vergelijking met de vorige resultaten mogelijk te maken nemen we daarom in de eerste kolom van de tabel een andere simulatie op uit de onderliggende wetenschappelijke paper, nl. deze zonder die extra BTW-verhoging.⁵

In de *tweede kolom* staan de resultaten zoals gepubliceerd in LES 172. De resultaten wijken af van deze uit de Taxshift-paper. Eerst dachten we dat daar goede verklaringen voor waren. Zo nemen we in de taxshift-analyse de welvaartsaanpassingen van de uitkeringen niet op en in LES 172 wel. Daardoor was het verschil in gemiddeld effect in euro's (122 € i.p.v. 94 €) misschien verklaarbaar. Maar zeker uitgedrukt in procent van het beschikbaar inkomen was de afwijking met de vroegere resultaten groot. Grondig nazicht van de modellering en berekening wees inderdaad uit dat we een fout gemaakt hadden in de noemer van de breuk waarmee we het percentage berekenden, en dat de belastingmodellering niet accuraat genoeg was onderaan de inkomensverdeling. Na correctie van deze fouten bekomen we de cijfers in de *derde kolom* (met als hoofding "*correctie van LES 172*").

De figuur op de volgende pagina geeft de drie resultaten wat betreft de verandering in euro's per maand (op gezinsniveau) grafisch weer. De overschatting van de toename van het beschikbaar inkomen in de onderste twee decielen is onmiskenbaar. Na correctie sluit het verdelingspatroon nu veel nauwer aan bij de analyse van de taxshift.⁶ De winst in termen van beschikbaar gezinsinkomen per maand neemt sterk toe doorheen de inkomensverdeling: van 3 € per maand voor het onderste deciel tot 179 € per maand voor het bovenste deciel.

Omdat er ook een fout geslopen was in de noemer waarmee we percentages berekenden is de afwijking in procent van het beschikbaar inkomen groter. Gemiddeld doet het beleid het beschikbaar inkomen toenemen met 3,3% (i.p.v. de vroeger gerapporteerde 5,2%). Ook hier is duidelijk dat de doorgevoerde hervormingen

³ De onderliggende wetenschappelijk paper betreft: Capéau, B., Decoster, A., Maes, S. and Vanheukelom, T. (2018), *Piecemeal modelling of the effects of joint direct and indirect tax reforms*, Discussion Paper DPS 18.10, Department of Economics, KU Leuven; ook beschikbaar als: EUROMOD Working Paper EM 14/18.

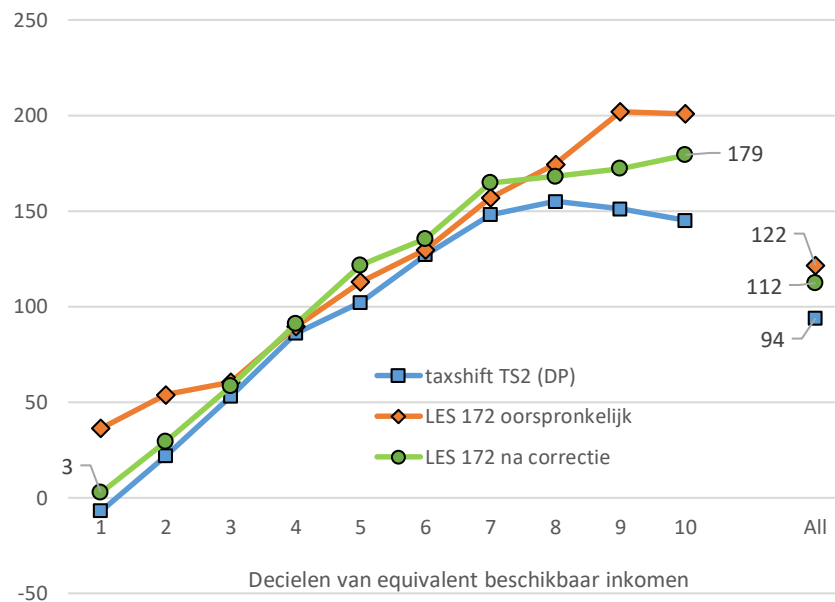
⁴ Het betreft simulatie TS3 in de paper vermeld in de vorige voetnoot.

⁵ Het gaat om simulatie TS2 in de vermelde publicatie Capéau et al. (2018).

⁶ Dat het patroon niet helemaal samenvalt wordt deels verklaard door het feit dat we in de taxshift-analyse de welvaartsaanpassingen van de uitkeringen niet opnemen. Wellicht is het ook deze welvaartsaanpassing van uitkeringen die het nog resterende verschil in de bovenste twee decielen verklaart: ontslagvergoedingen worden in EU-SILC als werkloosheidsvergoedingen gecatalogeerd; daardoor komen enkele gezinnen met hoge ontslagvergoedingen bovenaan in de decielverdeling terecht. In de taxshift analyse heeft dit geen effect omdat we daar geen welvaartsaanpassingen doorvoeren. Tenslotte is ook de onderliggende inkomensverdeling licht verschillend in de twee analyses. We gebruiken wel dezelfde onderliggende EU-SILC, maar voor het gedragsmodel in de analyse van de taxshift gebruiken we andere onderliggende inkomensinformatie.

in belastingen en uitkeringen regressief zijn: de onderste twee decielen winnen opmerkelijk minder dan het midden van de inkomensverdeling. De verklaringen daarvoor kwamen uitgebreid aan bod in LES 168 en de onderliggende wetenschappelijke paper, maar het zal niet verwonderen dat ze in hoofdzaak volgen uit het feit dat de belastingverminderingen en vermindering van sociale bijdragen gelinkt waren met activiteit op de arbeidsmarkt. De niet-actieven, zoals gepensioneerden en werklozen, komen niet in aanmerking voor sommige belastingverlagingen, maar moeten wel de hogere BTW en accijnzen betalen.

VERGELIJKING VERANDERINGEN IN KOOPKRACHT **TEN GEVOLGE VAN** HET BELEID 2014-2020
IN € PER MAAND IN DRIE BEREKENINGEN



4 Onze conclusies blijven onveranderd

Hoe jammer de reken- en modelleringsfout in de analyse van LES 172 ook is, de basisconclusies van de twee studies blijven dezelfde. Die conclusies waren, en blijven, de volgende:

- de beleidsveranderingen in belastingen en uitkeringen tussen 2014 en 2020 doen het beschikbaar gezinsinkomen gemiddeld **112 € per maand** toenemen (of **3,3%**);
- de winst neemt sterk toe doorheen de inkomensverdeling, zowel in euro's als in procent van het beschikbaar inkomen: **armen winnen minder, rijken meer**;
- de **beleidsoriëntatie** van de regering Michel I verschilt sterk van deze van de vorige regeerperiode.

Bovendien blijven ook volgende conclusies, die in deze nota niet aan bod kwamen, geldig:

- de belastingverlagingen zijn **niet budgettair neutraal**; het is het overheidsbudget dat de verhoging van het beschikbaar gezinsinkomen van de gezinnen ophoest;
- voor de subpopulatie van de **werkende bevolking** is de belastingverlaging wel **progressief**: zowel in euro's als in procent van het beschikbaar inkomen is de toename van het beschikbaar inkomen het grootst voor de laagste arbeidsinkomens.