

Macro-economische gevolgen van algemene en selectieve loonlastenverlagingen

Stockman, Peter (2001), *General and selective wage cost reduction policies in a model with heterogenous labour*, Federaal Planbureau, www.plan.be, Working Paper 08-01, 85 p.

Aan hand van simulaties voor 2001-2006 toont het Federaal Planbureau aan dat bij de keuze tussen een algemene verlaging van de werkgeversbijdragen of een selectieve verlaging die zich richt naar lageloon tewerkstelling of speciale tewerkstellingsprogramma's de gevolgen voor tewerkstelling, productie, consumptie en overheidsfinanciën tegen elkaar moeten worden afgewogen.

Het arbeidskostverlagend beleid van de federale overheid

Ter herinnering, twee soorten arbeidskostverlagende maatregelen zijn operationeel sinds 1999. Enerzijds, de structurele maatregel die de patronale sociale zekerheidsbijdragen onvoorwaardelijk verlaagt en waarin het onderscheid tussen arbeiders en bedienden geleidelijk verdwijnt. De bijdrageverminderingen zijn deels forfaitair, deels dalend in functie van de loonhoogte. Anderzijds zijn er bijdrageverminderingen, al of niet gecombineerd met loonsubsidies, die zich richten naar specifieke risicogroepen en/of activiteiten en toegekend worden onder de voorwaarde van bijkomende werkgelegenheid.

Modellering

HERMES, het model dat het Federaal Planbureau gebruikt voor middellangetermijnvoorspellingen, is een aggregatief vraaggestuurd, macro-sectoraal model. Omdat de werkgelegenheid in de privésector in drie categorieën – *normale lageloonbanen, normale hogeloonbanen en speciale banen* – ingedeeld wordt, kan de macro-economische impact van gerichte arbeidsmarktmaatregelen geëvalueerd

worden zonder daarbij hun specificiteit uit het oog te verliezen. Het onderscheid tussen lageloon- en hogeloonbanen moet gezien worden als een differentiatie tussen laaggeschoolde of laagproductieve arbeid versus hooggeschoolde of hoogproductieve arbeid. De speciale categorie is een amalgaam van Sociale Maribel-banen in de social-profitsector, dienstenbanen en voordeelbanen (gericht naar langdurige werklozen of laaggeschoolden; beide gaan op in de Plan-Activa-banen vanaf 2002), en Plan-Plus-1-Plus-2-Plus-3-banen (gericht naar kleine, startende bedrijven).

Enerzijds hangt de totale vraag naar arbeid in elke bedrijfstak af van de aggregatieve vraag naar goe-

deren en de gemiddelde kost van arbeid relatief t.o.v. de kost van andere productiefactoren. Anderzijds hangt de samenstelling van de totale tewerkstelling af van de relatieve loonkostvoeten van de drie tewerkstellingstypes, waarvan de evolutie gedomineerd wordt door de wijzigingen in de patronale bijdragevoeten en loonsubsidievoeten. Dit veronderstelt een productietechnologie die voldoende soepel is om relatief duurder wordende arbeidscategorieën te vervangen door relatieve goedkoper wordende arbeidstypes. De gemiddelde kost van arbeid wordt op haar beurt door de samenstelling van de totale tewerkstelling beïnvloed. Daarom is de arbeidsspecifieke vraag bij een selectieve loonlastenverandering onderhevig aan zowel substitutie- als volume-effecten.

De effectiviteit van bijkomende verminderingen van de werkgeversbijdragen

Methodologie

De macro-economische en budgettaire effecten van bijkomende lastenverminderingen werden in twee scenario's onderzocht. In het eerste scenario hebben de bijkomende bijdrageverminderingen geen invloed op de brutolonen en komen dus volledig ten goede aan de ondernemingen. Dit scenario gaat ervan uit dat de loonnorm, die vastgelegd werd in toepassing van de wet van 1996 op de preventieve vrijwaring van het mededingingsvermogen van ondernemingen, in de geest wordt nageleefd: in de collectieve arbeidsovereenkomsten wordt de loonnorm vertaald in identieke brutoloonakkoorden wat de bijdrageverlagingen ook mogen zijn. In het tweede scenario wordt de vrijheid van loononderhandelingen niet belemmerd door wettelijke verplichtingen.

Voor elk loonscenario worden drie vormen van bijkomende, permanente bijdrageverminderingen gesimuleerd: een lageloonmaatregel die gericht is op gewone lageloonjobs (LL), een algemene maatregel die gericht is op alle gewone jobs (LL+HL) en een tewerkstellingsmaatregel die gericht is op de speciale jobs (SP). De bijkomende bijdrageverminderingen zijn relatief klein. In het geval van LL en LL+HL wordt een in de tijd constant bedrag (119 miljoen euro), goed voor 0,05% van het bbp in het

eerste jaar, toegekend en verdeeld tussen de sectoren a.h.v. de brutoloonmassa. In het geval van SP wordt de bijdragevoet op speciale jobs in elke sector met 2,5% verlaagd, goed voor 112 (loonnormscenario) of 121 miljoen euro (vrije loonscenario) op middellange termijn. De bijdrageverminderingen worden a priori niet gecompenseerd door alternatieve inkomsten. Tabel 1 toont de macro-economische en budgettaire effecten op middellange termijn (i.e. na 6 jaren). De effecten worden gemeten als absolute of procentuele afwijkingen ten opzichte van een basisscenario.

In de working paper worden ook experimenten met hyperselectieve maatregelen, die zich naar bepaalde onderdelen van het speciale tewerkstellingsaggregaat richten, gerapporteerd maar de resultaten daarvan zijn voorlopig nog ten prooi aan een aantal methodologische onzekerheden.

Werkgeversbijdragenverminderingen onder een loonnorm

Een selectieve lageloonlastenverlaging is met een netto kost per bijkomende werknemer van 32 100 euro het meest effectief, terwijl de budgettaire kost van een algemene maatregel oploopt tot 49 300 euro per bijkomende werknemer. Toch zijn de terugverdieneffecten van een lageloonlastenverlaging kleiner (slechts 9,8%) in vergelijking met de terugverdieneffecten van een algemene lastenverlaging (29,1%). De lageloonmaatregel creëert meer werkplaatsen (3 620 eenheden) en output (plus 0,028%) dan de algemene maatregel (1 850 eenheden; plus 0,019%). Daarenboven stimuleert de lageloonmaatregel de economie eerder via de buitenlandse vraag dan via consumptie (de consumptie stijgt slechts met 0,017% terwijl het bbp met 0,028% stijgt), terwijl de economische stimulering door een algemene maatregel eerder via de binnenlandse vraag gaat (de consumptie stijgt met 0,023% terwijl het bbp slechts met 0,019% stijgt).

Het verschil tussen de lageloon- en algemene maatregel is te wijten aan het substitutie-effect op de arbeidsmarkt. Indien lageloon tewerkstelling relatief goedkoper gemaakt wordt, wordt een deel hogeloon tewerkstelling vernietigd en vervangen door lageloon tewerkstelling (voor de extra 4 200 lageloonjobs gaan 1 430 hogeloonjobs verloren). Dit

impliceert enerzijds een relatief grote verbetering van de rendabiliteit (0,057% voor LL versus 0,024% voor LL+HL) en van het internationaal mededingingsvermogen (gemeten a.h.v. de daling van arbeidskost per eenheid product: 0,183% voor LL versus 0,087% voor LL+HL). Anderzijds wordt de stijging van het beschikbaar inkomen van de gezinnen én de belastingsbasis voor sociale zekerheidsontvangsten en directe belastingen afgeremd. Dit verklaart waarom met een lageloonmaatregel de economische activiteit eerder via de buitenlandse vraag gestimuleerd wordt en de terugverdieneffecten voor de overheid veel beperkter zijn.

Maatregelen die de speciale banen aanmoedigen, zijn relatief goedkoop voor de overheidsfinanciën als de budgettaire kost per gecreëerde job (32 000 euro) en de zelffinancieringsgraad (30,4%) beschouwd worden. Wat betreft de andere criteria oogt de speciale maatregel minder fraai. Qua werkgelegenheidscreatie (2 450 eenheden), rendabiliteitsverbetering (0,028%) en productieverhoging (0,017%) is een speciale maatregel inferieur aan een lageloonmaatregel; qua stimulering van de consumptie (0,019%) scoort de speciale maatregel slechter dan de algemene maatregel. De gunstige zelffinancieringsgraad van de speciale maatregel is daarenboven voor een deel toe te schrijven aan de aanwezigheid van de Sociale-Maribel-sector die vrij hoge patronale lasten draagt in vergelijking met andere speciale tewerkstellingscategorieën of met gewone jobs.

Werkgeversbijdragenverminderingen onder vrije loonvorming

In een omgeving van vrije loononderhandelingen zijn alle maatregelen veel minder nadelig voor de overheidsfinanciën (een kleinere daling van het surplus als procent van het bbp, hogere zelffinancieringsratio's), maar ook minder stimulerend voor de productie en de werkgelegenheid dan in een loonnormomgeving. De reden is dat via een Philipscurve-effect de geïnduceerde verhoging van de

vraag naar arbeid voor opwaartse loonspanningen zorgt. Als gevolg daarvan wordt de verhoging van de economische activiteit afgezwakt maar wordt tegelijk ook de basis voor sociale zekerheidsontvangsten en directe belastingen verbreed. Ondanks de kleinere verslechtering van het overheids surplus impliceert de kleinere schepping van banen per saldo een hogere kost per gecreëerde baan in een vrij loonregime.

De rangschikking van de verschillende maatregelen is qua effectiviteit ongeveer dezelfde als in de context van de loonnorm, wat het gebruikte criterium ook weze. Dat geldt echter niet voor de zelffinancieringsgraad van de lageloonmaatregel die vergelijkbaar is met die van een algemene maatregel (ongeveer 37%). De speciale maatregel is met een zelffinancieringsgraad van 50% veruit het goedkoopst voor de overheidsfinanciën, maar ook hier speelt het effect van de relatief hoge bijdragevoeten in de Sociale-Maribel-sector op de zelffinancieringsgraad van de speciale tewerkstellingsprogramma's.

Samenvatting

Ten gevolge van substitutie-effecten tussen verschillende tewerkstellingscategorieën moet de overheid bij haar keuze tussen algemene en gerichte bijdrageverminderingen een aantal afwegingen maken. Een lageloonmaatregel heeft als voordelen de grotere stimuli voor productie, bedrijfsrendabiliteit en tewerkstelling maar als nadelen de grotere budgettaire kost en de kleinere impact op consumptie. Dit keuzeprobleem stelt zich het scherpst in een loonnormomgeving. Ook blijkt dat een uitbreiding van de speciale jobs vanuit macro-economisch standpunt niet aangewezen is, tenzij men alleen bekommerd is om de budgettaire gevolgen.

*Peter Stockman
Federaal Planbureau*