



BUDGETTAIR ONTWAKEN

Professor Wim Moesen
Econoom en begrotingspecialist- KUL

De federale regering bereidt zich voor op het begrotingsconclaaf. Dat, bij voorkeur nog voor 21 juli van dit jaar, in de steigers gezet wordt. Hoog tijd dus om onze openbare financiën wakker te bekijken nu de budgettaire droom doorprikt is.

Het loslaten van een (structureel) begrotingsevenwicht in 2018 is meer dan een erkenning van de politieke realiteit. De overmoedige proclamatie in het begin van deze legislatuur om een nul saldo te halen in 2018 was fout op drie punten: niet noodzakelijk, niet wenselijk en niet haalbaar. Het laatste punt is overduidelijk geworden door de persmededeling van midden april¹. Lange tijd heeft de regering, tegen beter weten in, de schijn hoog gehouden dat het wel zou lukken. Economen, waarnemers van de openbare financiën en ook leidinggevende politici (off the record) dachten en spraken daar anders over.

Inhoudelijk van groter belang zijn de misverstanden rond de vermeende noodzakelijkheid en de economische bezwaren tegen de wenselijkheid. Beginnen we met het eerste punt. Het is niet zo dat Europa België een structureel nul saldo tegen 2018 heeft opgelegd. Wél is het zo dat Europa per begrotingsjaar een bepaald percentage aan structurele verbetering voorschrijft. Voor België is dit minimaal 0,6 pct. van het BBP gelet op onze hoge schuldgraad. Ook blijft België zitten met het imago van een budgettaire belhamel. Inderdaad in vijf jaar tijd (2010-15) had België driemaal de bovengrens van een tekort van 3 pct. van het BBP overschre-

den. Vandaar dat de nieuwe Zweedse coalitie van meet af aan Europa wilde paaien door een extra tandje bij te steken. Enigszins begrijpelijk maar niet noodzakelijk: het begrotingsevenwicht in 2018 hebben we onszelf aangepraat.

TERUG NAAR DE GOUDEN FINANCIERINGSREGEL

De wenselijkheid van een structureel evenwicht stuit op economische tegenargumenten. Vooreerst is er het obscuur concept zelf. Vertrokken wordt van het feitelijke begrotingstekort van de gezamenlijke overheid. Voor België is dat de optelsom van de deficits van de federale overheid, de sociale zekerheid, de deelgebieden en de lokale overheid (gemeenten en provincies). Dit nominaal begrotingstekort (headline deficit) wordt dan uitgezuiverd voor de eenmalige ingrepen zowel van de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde. Daarnaast worden er ook correcties aangebracht voor de impact van de gunstige of ongunstige conjunctuur. Bij de berekening van dit structureel tekort wordt Europa voortdurend en vervelend geconfronteerd met interpretatieproblemen. Hoe kan men op het terrein een consensus bereiken over de exacte conjuncturele status op het tijdstip zelf, dus in 'real time'? Zelfs 'in retrospect' is het analytisch en empirisch betwistbaar om de 'output gap' te berekenen die nodig is om het concept alsnog operationeel te maken.

Vele economen pleiten dan ook voor een terugkeer naar de gouden financieringsregel als een meer adequate norm voor budgettaire orthodoxie. Deze klassieke regel uit de handboeken openbare financiën plaatst de investeringen als een apart luik op de begroting, verschillend van de recurrente uitgaven. De redenering is dat publieke investeringsprojecten wel mogen gefinancierd worden met leningen. Het nut van productieve faciliteiten strekt zich uit over verschillende jaren en opeenvolgende cohorten van gebruikers. Door lening financiering worden ook de kosten in de tijd gespreid over opeen-

Het loslaten van een (structureel) begrotingsevenwicht in 2018 is meer dan een erkenning van de politieke realiteit. De overmoedige proclamatie in het begin van deze legislatuur om een nul saldo te halen in 2018 was fout op drie punten: niet noodzakelijk, niet wenselijk en niet haalbaar.

Vele economen pleiten dan ook voor een terugkeer naar de gouden financieringsregel als een meer adequate norm voor budgettaire orthodoxie.

volgende generaties van belastingbetalers. Trouwens puur balansmatig wordt het land niet armer of rijker: tegenover de schuld staan de reële activa, tenminste als de investeringsprojecten goed gekozen zijn.

Tot in 1975 heeft België in de rijksbegroting gewerkt met een dubbel budget. Ook de gemeenten, die nogal veel investeringen op

zich nemen, hanteren nog steeds een dubbele begroting. Andere belangrijke investeerders, zoals de gewesten en de gemeenschappen, kunnen hun maatschappelijke taken (bijvoorbeeld infrastructuur, scholenbouw...) beter vervullen als ook zij een aparte behandeling zouden hebben voor hun investeringen.

De logica achter de gouden financieringsregel is niet makkelijk onderuit te halen. Omgezet naar het gedrag van de goede huisvader zal deze wel lenen om een huis te bouwen maar niet om op restaurant of vakantie te gaan. De gouden financieringsregel legt dus de discipline waar ze thuis hoort: bij de recurrente verrichtingen. Deze rationaliteit spoort trouwens met de opvattingen van de founding fathers van de euro. In het Verdrag van Maastricht (1992) is terecht ingeschreven dat het tekort niet groter mag zijn dan 3 pct. van het BBP. Waarom? In die jaren was het gebruikelijk dat de publieke investeringen rond de 3 pct. schommelden. Impliciet betekent dit dat de gewone verrichtingen dus in evenwicht moeten zijn. Enkel voor overheidsinvesteringen mag nog geleend worden.

Tijdens de soevereine schuldcrisis in de eurozone (vanaf 2010), met als dieptepunt het Griekse drama, heeft Europa nogal paniekerig de budgettaire regels meer stringent gemaakt. Men herinnere zich de opeenvolgende wirwar van verordeningen: six-pack, two-pack, fiscal compact and all that. Immers een structureel nul saldo houdt in dat ook de overheidsinvesteringen door recurrente ontvangsten moeten gefinancierd worden. Economisch niet verantwoord en politiek moeilijk haalbaar.

Het was dan ook voorspelbaar dat de eurolanden vooral zouden bezuinigen op hun publieke investeringen. Echter de weg van de minste weer-

stand is ook vaak de weg van het mindere verstand. Bij geringe overheidsinvesteringen jaren na elkaar brokkelt de fysieke onderbouw van de lange termijn groei af. Een letterlijk voorbeeld daarvan is het betonrot in de Brusselse tunnels. Daarnaast wordt op korte termijn de aggregatieve vraag verzwakt wat dan weer leidt tot een moroos peil van economische activiteit. De statistieken bevestigen het risico op stagnatie. In de periode 2010-15 was de gemiddelde reële groei (BBP) in de eurozone slechts 0,25 pct. per jaar, terwijl deze wel opliep tot 2,25 pct. in de Verenigde Staten.

Bezuinigingen op de overheidsinvesteringen getuigen van politieke gemakzucht en kortzichtigheid. De ondermaatse inspanningen om de publieke infrastructuur overeind te houden worden in België eindelijk erkend. Recente studies van de Nationale Bank en het Planbureau vertolken deze nalatigheid. Er werd berekend dat het huidige lage investeringspeil nauwelijks volstaat om de depreciatie te compenseren. Anders uitgedrukt: sinds 1995 daalt de netto-kapitaalstock van de overheid in verhouding tot het BBP en deze ligt significant lager dan in onze buurlanden.

HOE MOET HET NU VERDER EN WAT MET EUROPA?

De overheidsinvesteringen, eng gedefinieerd als materiële vaste activa, bedragen thans 1,6 pct. van het BBP. Het begrotingstekort vorig jaar was 2,6 pct. van het BBP. Er was dus niet voldaan aan de gouden financieringsregel. Voor dit jaar verwacht de Hoge Raad van Financiën een tekort van 1,9 pct. We komen dus in de buurt op voorwaarde dat dit cijfer ook op het terrein verwezenlijkt wordt. Europa vraagt ook nog voor 2018 structurele ingrepen ten belope van 0,6 pct. van het BBP. Afgerond gaat het om 2,5 miljard euro. Als ook dit kan worden waargemaakt in het komende begrotingsconclaaf dan landt België op een begrotingstekort van 1,3 pct. van het BBP. De gouden financie-

Hoe deze molensteen in de Belgische maag aanpakken? Bij voorbeeld door de dispuuten rond de verlaging van de vennootschapsbelasting en de meerwaardebelasting te combineren met een grondige vereenvoudiging en verlaging van de personenbelasting. Een dual income taks, zoals de Scandinavische landen die pragmatisch toepassen, kan daarbij een stichtende leidraad zijn.

ringsregel is dus nog wel haalbaar tegen eind 2018. Economisch is dit een honorabele uitkomst die we sinds de bankencrisis van 2008 niet meer hebben kunnen voorleggen. Van dan af komt er weer budgettaire ruimte om de publieke investeringen op te drijven zoals de regering dat in een plan wil gieten.

Cruciaal voor Europa is de inhoud van het stabiliteitsprogramma dat begin mei ingediend werd. Vier quoteringen worden daarbij gehanteerd: compliant, broadly compliant, risk at non-compliance en non-compliant. De huidige status van België is 'risk at non-compliance', dus Europa blijft ons in de gaten houden als een land waar men budgettair geneigd is om onder de draad door te grazen. Doorgaans vallen de budgettaire realisaties lager uit dan de doelstellingen. Dat is ook het Internationaal Monetair Fonds (IMF) opgevallen. In het recente rapport over België wordt fijntjes opgemerkt dat ons land voortaan meer 'professionele en geloofwaardige begrotingscijfers' mag aanleveren. Voor een mature economie is deze aanmaning een regelrechte blaam. Mocht men daarin al verbetering kunnen aantonen dan zal dat zeker wat goodwill creëren bij de voorgedijnties.

Ondertussen is er in Europa ook wel het voortschrijdend inzicht dat de obsessie met een structureel begrotingsevenwicht nefast is voor de goede werking van een economie op macroniveau. Een markant voorbeeld daarvan is het Juncker-initiatief voor een Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI). Herleid tot de essentie is dit één grote PPS-constructie (Public-Private-Samenwerking) om de investeringen te stimuleren en toch buiten de begrotingscomptabiliteit te houden. Europa beseft ook wel dat de norm van een structureel begrotingsevenwicht wormsteking is, roestplekken vertoont en een vreemd geurtje verspreidt. Vele macro-economen pleiten dan ook voor de hantering van de gouden financieringsregel als een meer eenvoudig en effectief voorschrift voor budgettaire orthodoxie. Kortom, als België erin slaagt om eind 2018 op de gewone begroting een licht overschot of evenwicht waar te maken dan komt het uit de gevarezone. Te meer omdat Europa wel andere budgettaire katten te geselen heeft, onder andere de precaire stand in kernlanden als Frankrijk en Italië.

Naast de bekommernis over de omvang van het begrotingstekort stelt men vast dat Europa in recente jaren ook strenger toekijkt op de omvang van de overheidsschuld. België wordt ingedeeld bij de categorie van landen met een hoge schuldratio, nl. boven de 100 pct. van het BBP. Inderdaad in 2015, het eerste volledige jaar van deze legislatuur, was de schuldverhouding 106,2 pct. van het BBP. Voor dit jaar 2017 verwacht de Hoge Raad van Financiën een schuldratio van 105,8 pct., d.i. een homeopathische verbetering over 2 jaar.

Nochtans hanteert Europa het principe dat het écart tussen de actuele schuldratio en de norm van 60 pct. in 20 jaar moet afgebouwd worden. Voor België betekent dit een schuldreductie van gemiddeld 2,3 pct. per jaar. Voor de periode 2015-18 komt dat neer op een vermindering van de schuldgraad met afgerond 7 pct. Als dit theoretisch traject zou volgehouden worden dan zou de schuldgraad in 2018 landen op 99pct., net onder de totem van 100 pct. De Hoge Raad acht dit niet haalbaar en rekest voor dat in 2018, bij ongewijzigd beleid, de schuldratio nog zou oscilleren rond 105,5 pct. van het BBP.

Ook hier wordt van Europa een mildere interpretatie verwacht gelet op de ervaringen met de andere probleemlanden. Wel wordt gesuggereerd dat België alleszins een zichtbare knik naar beneden zou moeten forceren: "Belgium should use any windfalls to reduce the debt ratio " lezen we in de rapporten van de internationale instanties. Vraag is of men dit moet begrijpen als een sibillijnse hint om bepaalde financiële overheidsactiva te verkopen? In de begrotingscomptabiliteit mag de opbrengst van zo een verkoop niet gebruikt worden om het begrotingstekort te verminderen. Wel kunnen deze ontvangsten aangewend worden om de uitstaande schuld te verlagen en alzo de schuldratio een duwtje naar beneden te geven. Une affaire à suivre.

INZAKE FISCALITEIT IS DE ZWEEDSE COALITIE HET NOORDEN KWIJT

De evaluatie vanuit Europa is echter breder en brengt ook de 'goede' beleidsingrepen voor de algemene economie in kaart. Het grote zorgenkind is de hoge belasting op arbeid, de hoogste ter wereld. Talloze rapporten van Europa, IMF en andere instanties klagen dit al jarenlang aan. Het lijkt

wel of men deze open deur maar niet wil ontgrendelen. Dit is des te meer opmerkelijk omdat in de regeringsverklaring van de Zweedse coalitie noch de verlaging van de vennootschapsbelasting noch de meerwaardebelasting expliciet vermeld worden. Maar een verlaging van de belasting op arbeid wordt wel uitvoerig vermeld. Hoe deze molensteen in de Belgische maag aanpakken? Bij voorbeeld door de disputen rond de verlaging van de vennootschapsbelasting en de meerwaardebelasting te combineren met een grondige vereenvoudiging en verlaging van de personenbelasting. Een dual income taks, zoals de Scandinavische landen die pragmatisch toepassen, kan daarbij een stichtende leidraad zijn.

N

1. 19 april