



HET OVERHEIDSBUDGET OF HET VERHAAL VAN DE TE MIJDEN EENZIJDIGHEID.

LUC CORTEBEECK

In 2015 moet een begroting in evenwicht voorliggen. Daar bestaat weinig discussie over. Niet enkel omwille van de druk van Europa en de financiële markten, maar ook omwille van de vergrijzingskosten. België is relatief goed op schema, maar er blijven zware inspanningen nodig. Dat wordt door geen van de sociale partners gecontesteerd. De vraag is dus eerder: hoe tot dat evenwicht komen?

Geen monocultuur aan de uitgavenkant

Die sanering zal vooral ongemeen pijnlijk zijn als alleen maar aan de uitgavenkant wordt gesabeld. Want dat is wat de Belgische politici vandaag t' allen kante wordt voorgehouden, vanuit IMF, OESO, Europese Centrale Bank, Europese commissie, Nationale Bank, Hoge Raad voor Financiën en de Belgische economische goegemeente. Dat is niet verwonderlijk vanuit hun hardnekkige aversie tegen belastingen, toch zou je kunnen verwachten dat meer economen vanuit de zin voor objectiviteit kritische vragen stellen bij die voorliefde voor het hakken in de uitgaven. Want zo op het eerste zicht zou het toch geen verschil mogen maken. Of je nu hakt in een overheidssubsidie van een bedrijf of je verhoogt de belasting op dat bedrijf, wat is het verschil? In de beide gevallen trek je zuurstof uit dat bedrijf (of een deel van de winsten zullen sommigen zeggen). En of je nu de uitkering van een werkloze vermindert of de belasting op die uitkering verhoogt? Of neem bijvoorbeeld de belastingkorting voor energiebesparing of de RSZ-korting voor hoge lonen. Dat zijn beide uitgaven in het jargon, het ene een fiscale uitgave, het andere een parafiscale uitgave. Maar schrap die nu, dan ben je wel aan het hakken in overheidsuitgaven, maar in één beweging de belastingen aan het verhogen. Dus dat onderscheid tussen uitgaven en inkomsten is niet zo relevant op het eerste zicht.

Op het tweede zicht wel, wordt gesteld. Saneren door besparen klinkt beter, politiek en mediatiek, omdat iedereen er van uitgaat dat dit elders moet gebeuren, niet in wat hem/haar raakt. Het is ook

efficiënter wordt geargumenteed, in het bijzonder vanuit IMF. Dit op basis van analyses van vroegere nationale saneringsprogramma's. De conclusies zijn hun eigen leven gaan leiden. Maar het IMF geeft zelf aan dat die conclusies zijn opgebouwd op basis van ervaringen met landen die een eigen munt hebben, dus a fortiori verschillend moeten worden bekeken voor de landen van de eurozone. En dat in hun analyse vooral saneringsprogramma's werden opgenomen met verhoging van de indirecte belastingen. Dat zijn nu precies de saneringsprogramma's die je best vermijdt, zeker vanuit sociaal oogpunt maar blijkbaar ook vanuit economisch oogpunt.

Overigens zijn er binnen het IMF ook andere stemmen. Ik citeer uit een recente working paper van het IMF ("Successful Austerity in the United States, Europe and Japan"): *"Alongside, the simulations indicate that if a frontloaded consolidation is based primarily (60 percent and over) on cuts to expenditure, the debt-to-GDP ratio increases relative to the case in which a more gradual consolidation path is adopted"*.

Ik citeer ook uitvoerig uit de conclusie van de paper, omdat ze dermate haaks staat op het mainstreamdenken onder economen: *"The large fiscal legacies of the global financial crisis have reignited the debate around the impact of fiscal policy onto economic activity during fiscal consolidations. The analysis in this paper shows that withdrawing fiscal stimuli too quickly in economies where output is already contracting can prolong their recessions without generating the expected fiscal saving. This is particularly true if the consolidation is centred around cuts to public expenditure —likely reflecting the fact that reductions in public spending have powerful effects on the consumption of financially-constrained agents in the economy— and if the size of the consolidation is large. Large consolidations make recessions more likely even when made at an expansion time. From a policy perspective this is especially relevant for periods of positive, though low growth. Accordingly, front-loading consolidations during a recession seems to aggravate the costs of fiscal adjustment in terms of output loss, while it seems to greatly delay the reduction in the debt-to-GDP ratio —which, in turn, can exacerbate market sentiment in a sovereign at times of low confidence, defying fiscal austerity efforts altogether. Again this is even truer in the case of consolidations based prominently on cuts to public spending.*

Thus, a gradual fiscal adjustment, with a balanced composition of cuts to expenditure and tax increases boosts the chances that the consolidation will successfully (and rapidly) translate into lower debt-to-GDP ratio".

Belastingdruk voor wie?

Dat je, vanuit werkgelegenheidsoogpunt, voorzichtig moet omspringen met hoge(re) lastentarieven op arbeid, dat is zonneklaar. Net zoals je ten aanzien van de bedrijven best oog hebt voor een investeringsvriendelijk klimaat. Maar daarmee eindigt het verhaal van meerbelasting niet. Omdat tal van wegen open blijven liggen. Hoe belasten we vermogens en inkomens uit vermogen in de toekomst? En dat is meer dan het klassieke recept van de belasting op grote vermogens. Dat gaat

ITINERA Summer Seminar 2012

ook over de invoering, naar buitenlands voorbeeld, van een voldragen meerwaardebelasting, van een harmonisering (naar boven) van de roerende voorheffing, zoals de Hoge Raad voor Financiën (afdeling fiscaliteit en parafiscaliteit) dat eerder bepleitte, van een juiste belasting van onroerend vermogen, met inbegrip van de perequatie van de kadastrale inkomens en van het afsluiten van alle sluipwegen om te ontsnappen aan de vermogensfiscaliteit.

Hoe kan een Groot Onderhoud van de fiscale en parafiscale uitgaven er uit zien? Die uitgaven zijn door het HIVA (Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving – KULeuven) bijzonder goed in kaart gebracht. Er korte metten mee maken in het kader van de grote sprong voorwaarts naar een vlaktaks is onzin, want zulks haalt de progressieve inkomensherverdeling totaal onderuit. Wel moeten we de durf hebben om elke grote en kleine fiscale of parafiscale uitgave te toetsen op effectiviteit, efficiëntie en rechtvaardigheid. Te beginnen met de zware lekken die we kennen in de vennootschapsbelasting en inzake patronale bijdragen: het lagere tarief voor KMO's in de vennootschapsbelasting, de notionele intrestaftrek, de almaar meer kostende bijdrageverlaging op hoge lonen. En hoe verbeteren we de strijd tegen de fraude en ontwijking? En dan hebben we het zowel over het fiscale vluchtgedrag als over de ontduiking van sociale bijdragen. Want het valt op hoe de strijd tegen de sociale fraude zich zowel in het beleidsdebat als in de uitvoeringspraktijk vooral toespitst op de uitkeringsfraude. Dat correct gebruik van uitkeringen essentieel is, wordt vanuit het ACV als een belangrijk uitgangspunt gezien, ook om de legitimiteit van het stelsel van de sociale zekerheid gaaf te houden. Maar er is onvoldoende gedaan om dat in evenwicht te brengen met de aanpak van de bijdragenfraude. Inspanningen en goede wil genoeg, maar we blijven vaststellen dat de administraties die strijd tegen de bijdragefraude moeten blijven voeren met één hand op de rug gebonden. Op het vlak van de strijd tegen de fiscale fraude stelt dat probleem zich nog scherper.

Het debat over de herverdeling van de parafiscale lasten —de bijdragen voor de sociale zekerheid bijvoorbeeld— dat heeft nog geen enkele politieke partij, geen enkele regering aangedurfd te voeren, omdat ze vrezen dat sleutelen aan de fiscaliteit electoraal zal afgestraft worden. Maar waarom moeten de gezondheidszorgen betaald worden door arbeid (7,35% op verhoogd brutoloon, werkgever en werknemers samen) en waarom de kinderbijslagen (7%)? Terwijl de trend is te gaan naar dezelfde rechten voor iedereen, onafhankelijk van het statuut. Waarom moeten ondernemingen die meer mensen tewerkstellen meer betalen voor een algemeen recht? Dus de ontkoppeling van een paar takken van de SZ van arbeid ligt voor de hand, zoals dat in andere landen is. Maar dat betekent wel dat de middelen van elders moeten komen en die beslissing nemen, vergt moed. Maar herverdeling zal niet volstaan, we zullen op een intelligente wijze de nodige, zeg maar meer middelen moeten samenbrengen. Om de doodeenvoudige reden dat ons type samenleving en de samenleving waar we voor staan, met zijn sterk vergrijzende bevolking, nu eenmaal meer solidariteit zal vergen. Uiteraard moet de afhankelijkheidsratio binnen de perken worden gehouden, door een stijging van de werkzaamheidsgraad, richting de 75 % die Europa 2020 vereist. Dat zal ons al goed vooruit helpen. Maar dan nog zal de verhouding inactieven/actieven sterk blijven toenemen. Zodat je niet ontsnapt aan de uitdaging van de herfinanciering van de structurele solidariteit. Betekent dit dat we moeten inleveren? Neen, alleen dat we toelaten dat een groter deel van de groei wordt afgeroomd. Ik pik die redenering even van de gewaardeerde professor Wim Moesen. Ook hij wil

besparen maar troostte ons vorig jaar in Knack met de gedachte dat je het niet moet zien als het afgeven van dingen, maar als het inperken van de verwachte uitgavengroei. Als die redenering steek houdt voor de uitgaven, dan kan ze net zo goed steek houden voor de inkomsten. Het is vooral belangrijk dat voor ogen te houden in het debat over de vergrijzingskosten. Inderdaad stijgt het aandeel van de vergrijzingskosten in het BBP aanzienlijk, maar dat BBP stijgt zelf ook. Het gaat niet over een groter stuk van de huidige taart voor de vergrijzing, maar om het benutten van een bijkomend stuk van de taart.

Slim snoeien

Betekent dit dat we ontsnappen aan een debat over de uitgaven? Geenszins. Beleidsveld per beleidsveld zal moeten bekeken worden waar kan gerantsoeneerd worden. Op voorwaarde dat het met de nodige intelligentie en zorgvuldigheid gebeurt, met het ontleedmes dus en niet met de botte hakbijl. Zoals we dit al voorstelden voor de fiscale en parafiscale uitgaven. Dat iets diende te gebeuren aan het afremmen van de uitgavengroei in de gezondheidszorgen bijvoorbeeld, dat heb ik al jaren geleden gezegd. Je kunt bezwaarlijk stellen dat de groeinorm van 2% in 2013 en 3% vanaf 2014, in plaats van 4.5% peanuts is. Veel minder is gebeurd aan het budgettaire doorschieten van de dienstencheques, iets wat wij met heel veel tegenstand evengoed hebben aangegeven, een paar jaren geleden. Zomin moet je ook een debat uit de weg gaan over een efficiënte overheid. Maar dan liever op intelligente wijze. Niet met de botte kaasschaaf, om keuzes en de daaraan gekoppelde politieke discussie uit de weg te gaan. Niet met betwistbare econometrische formules, om uit te komen op een lineaire afslankingskuur. Niet met een lineaire vervangingsstop, die toevallig vooral de diensten met een vergrijsd personeelsbestand treft. Zulks kan alleen maar leiden tot een ontwrichting van de collectieve dienstverlening. Trouwens, laat ons ook eens bekijken in welke mate de outsourcing van overheidsopdrachten is doorgesloten. Hoe doelmatig is de commercialisering van almaar meer diensten van algemeen belang, van de begeleiding van werklozen tot de thuiszorg aan bejaarden via de dienstencheques? Wat wel zeker is, is dat een stuk belastinggeld zo werd versast naar de aandeelhouders van die commerciële voorzieningen. Dat zou minder een probleem zijn, indien dit gecompenseerd zou worden door een betere output. Maar dat soort toetsing wordt nauwelijks gemaakt.

Sterkeschoudertoets

Nu, of het nu aan de inkomsten- of uitgavenkant gebeurt, je ontsnapt niet aan de vraag wie de rekening betaalt. Maatschappelijk lijkt dat bijna een retorische vraag geworden, met steevast als antwoord: de anderen. Want "ik" heb al veel betaald. Of "ik" betaalt veel. Of "ik" draag geen verantwoordelijkheid voor die *mess* waarin we ons bevinden. Dat soort verdedigingsreflexen zie je zowel ter rechter- als ter linkerzijde. Met het ACV hebben we gesteld, niet zonder gemor bij een deel van de achterban, dat de uitdaging dermate zwaar is dat het niet zal kunnen zonder een breed uitge-

smeerde inspanning, met ook pijnlijke maatregelen voor de middenklasse. Maar zoiets is alleen maar te bolwerken als zo'n sanering rechtvaardigheid uitstraalt. Dat mensen het gevoel hebben dat iedereen correct zijn deel doet, zonder treeplankrijders. Dat de sterkste schouders daarbij de zwaarste lasten dragen. Een *sterkeschoudertoets* hebben we het genoemd. En dat de minderbedeelden worden ontzien, of er versterkt uitkomen. Wat ook betekent dat je zo weinig mogelijk raakt aan de kerntaken van de sociale zekerheid, ruimer de sociale bescherming.

Investeringsvrijwaren?

Nochtans is het nu vooral die sociale bescherming die zwaarst onder druk komt te staan. Omdat je internationaal en nationaal nu meer en meer impulsen krijgt om de investeringsuitgaven te ontzien. Wat binnen België nog eens wordt aangewakkerd door de verdedigingsreflexen vanuit Gewesten en Gemeenschappen, zowel aan Vlaamse als aan Franstalige kant. Want ze willen oh zo graag investeringsregeringen zijn. En zitten de investeringsuitgaven niet vooral bij Gewesten en Gemeenschappen: innovatie, opleiding, onderwijs, milieu-investeringen...? Daarin snoeien bezwaart de toekomst, wordt gesteld. Op hoofdlijnen is die redenering trouwens bezwaarlijk betwistbaar. Maar wat blijft dan over: de sociale bescherming en daarbinnen vooral de sociale zekerheid? Alsof dat geen investeringen zijn. Alsof dat de toekomst niet bezwaart. Alsof je daar dan wel veel ruimte hebt. Alsof al die zogenaamde investeringsuitgaven allemaal zo doelmatig zijn. Zijn die smaken geld die bijkomend zijn gestoken in het innovatiebeleid allemaal zo welbested? En kom niet zeggen dat al die steun aan bedrijven vanuit economisch, ecologisch en sociaal oogpunt zo rendabel is geweest. Zelfs vanuit Vlaanderen wordt nu erkend dat ze wat kunnen leren van het Waalse Marshallplan. Het is nu echt wel het moment om te bekijken waarom het Vlaamse beleid inzake economie en innovatie minder doelmatig is. En idem voor het opbod van Belgische steunmaatregelen aan innovatie en aan het bedrijfsleven.

Herverdeling van middelen, meer nog dan bevoegdheden

Met bovenvermeld spanningsveld zie je ook hoe sterk die sanering in ons land verweven zit met de staatshervorming. In het debat over de staatshervorming zag je almaar sterker hoe zeer de meeste politici, regionale zowel als nationale, Vlaamse zowel als Franstalige, het regionale hemd nader achten dan de federale rok. Dat verbaast nog het meest van die politici die zich altijd hebben opgeworpen tot de sterkste verdedigers van de federale solidariteitsmechanismen en in het bijzonder van de sociale zekerheid. In de onderhandelingen voor de zesde staatshervorming werd daardoor vooral bewaakt dat geen enkele van de Gewesten of Gemeenschappen zou "verarmen". Vaststelling is dat, zelfs met de overheveling van een aantal onderdelen van de ouderenzorg naar de Gemeenschappen, de stijgende vergrijzingskosten grotendeels federaal blijven, zonder afdoende financieel draagvlak voor de federale overheid.

ITINERA Summer Seminar 2012

Sociaal saneren en groei gebruiken voor sanering

Tot slot: economische groei vrijwaren is en blijft de beste weg naar sanering van de overheidsfinanciën. Het budgettaire beleid tussen 1993 en 2000 toont dat een volgehouden krachtig begrotingsbeleid in combinatie met een gewone trendmatige groei tot een forse schuldreductie kan leiden. Spijtig genoeg was de schuldreductie na 2000 teveel gebaseerd op de lage rente sinds de invoering van de euro en op éénmalige maatregelen. Economische groei is ook de sleutel om de 'impliciete schuld' omwille van de vergrijzing draaglijk te maken. Als de sociale uitgaven tegen 2060 toenemen van 25% naar 32% van het BBP, moet dit draaglijk zijn bij een gemiddelde economische groei van 1.5%, waardoor onze welvaart meer dan verdubbelt tegen 2060 (+ 104%).

Willebroek-Blaasveld, 31 augustus 2012

Voor duurzame economische groei
en sociale bescherming.



Itinera Institute VZW

Leopold II Laan 184d B-1080 Brussel
T +32 2 412 02 62 - F +32 2 412 02 69

info@itinerainstitute.org
www.itinerainstitute.org

Verantwoordelijke uitgever: Marc De Vos, Directeur