

## Herziening van het Belgisch budgettair federalisme: vragen omtrent de budgettaire houdbaarheid en omtrent budgettair beleid en economische cyclus

November 2010

*Michel Saintrain*

**Abstract** – Deze Working Paper bestudeert twee van de vragen omtrent het begrotingsbeleid die in overweging moeten worden genomen in het kader van een herziening van het Belgisch federalisme, in het bijzonder van de financieringswet. Een eerste vraag handelt over de budgettaire houdbaarheid: in welke mate zou een beperking van de fiscale bevoegdheden en de budgettaire omvang van de federale overheid gepaard moeten gaan met een overname van een deel van haar deficit, haar schuld of de kosten van de vergrijzing door de deelgebieden om het probleem van haar budgettaire houdbaarheid niet te verergeren? Nadien volgt een vraag omtrent budgettair beleid en economische cyclus: hoe zou de blootstelling van de verschillende beleidsniveaus aan de cycliciteit van de ontvangsten wijzigen bij de overgang van een systeem dat voornamelijk berust op dotaties naar directe, eigen fiscale ontvangsten?

**Jel Classification** – H2, H5, H63

**Keywords** – Fiscal Sustainability, Public Debt, Fiscal Federalism, Economic Cycles, Tax Revenue



## Samenvatting en conclusie

Onderhavig document past binnen de werkzaamheden van het Federaal Planbureau inzake overheidsfinanciën en meer specifiek de budgettaire houdbaarheid. Het vraagstuk van de budgettaire houdbaarheid wordt hier aangesneden in het perspectief van een herziening van het Belgisch budgettair federalisme, in het bijzonder van de financiering van de gemeenschappen en gewesten.

De budgettaire houdbaarheid kan in het gedrang komen als op lange termijn een entiteit niet of niet meer over voldoende middelen beschikt om haar schuld (inclusief de impliciete schuld verbonden aan de kosten van de vergrijzing) te voldoen, of als ze op korte termijn de werkingsregels van de Economische en Monetaire Unie niet kan respecteren. In dit document komen beide vragen aan bod.

Het eerste deel van dit document gaat dieper in op het vermogen van de federale overheid om haar hoge (huidige en impliciete) schuldgraad te dragen indien haar fiscale bevoegdheden en budgettaire omvang (en dus haar mogelijkheden om haar uitgaven te herschikken om de rentelasten te betalen) worden beperkt ten gunste van de deelgebieden.

De uitdaging op het vlak van houdbaarheid voor de federale overheid is dusdanig dat een beperking van haar – op dit ogenblik al zeer geringe - budgettaire manoeuvreerruimte dat probleem nog moeilijker te overwinnen maakt en haar zou blootstellen aan het risico dat beleggers hogere rentevoeten eisen. Ondanks de huidige lage rentevoeten vertegenwoordigen de rentelasten nu reeds tussen een kwart en een derde van de uitgaven van de federale overheid exclusief de uitgaven voor de financiering van de andere beleidsniveaus.

Aangezien de budgettaire capaciteit van de deelgebieden daarentegen zou toenemen, lijkt het verdedigbaar een deel van het tekort of van de (huidige of impliciete) schuld van de federale overheid naar die entiteiten over te dragen. Zo wordt op zijn minst voorkomen dat het probleem van budgettaire houdbaarheid van de federale overheid nog zou verergeren.

Het constant houden van de houdbaarheidskloof ('sustainability gap') van de federale overheid uitgedrukt in procent van haar finale primaire uitgaven zou kunnen dienen als verdeelcriterium tussen enerzijds de federale overheid en anderzijds de gemeenschappen en gewesten. Volgens dat criterium zouden, per miljard euro aan de deelgebieden bijkomend overgedragen bevoegdheden, de toegewezen middelen beperkt worden tot 638 miljoen euro. Indien de voorkeur uitgaat naar een integrale financiering van de overgedragen bevoegdheden, zou een alternatief zijn dat de deelgebieden een deel van de federale overheidsschuld overnemen, ten belope van 7,6% van het bbp per miljard euro overgedragen bevoegdheden. Dit alternatief is gelijkwaardig in termen van houdbaarheidskloof, maar verschilt in termen van blootstelling van de verschillende beleidsniveaus aan het renterisico.

Als men ervan uitgaat dat de federale overheid de begrotingsposten van de sociale zekerheid kan aanspreken en dus kan rekenen op de betrokkenheid van de sociale partners voor de aanpassingen die nodig zijn om het hoofd te bieden aan de uitdaging van de houdbaarheid, moet het criterium

rekening houden met Entiteit I als geheel (federale overheid en sociale zekerheid) en niet enkel met de federale overheid. In dat geval zouden, per miljard aan de deelgebieden bijkomend overgedragen bevoegdheden, de toegewezen middelen 802 miljoen euro kunnen bedragen. Een alternatief zou zijn dat de deelgebieden een deel van de overheidsschuld overnemen ten belope van 4,1% van het bbp.

Het eerste deel onderzoekt tevens het potentieel om de houdbaarheidskloof van de federale overheid terug te dringen door de gefedereerde entiteiten de financiering van de pensioenen van hun ambtenaren te laten overnemen.

Merk op dat het document niet bespreekt hoe het globale probleem van de budgettaire houdbaarheid kan opgelost worden, maar zich richt op de verdeling daarvan tussen de federale overheid en de deelgebieden.

Het tweede deel van dit document toont de resultaten van een statistische analyse van de cyclische (of conjuncturele) volatiliteit van de ontvangsten uit verplichte heffingen.

Daaruit blijkt dat elke heffingscategorie apart cyclisch volatieler is dan de som van de heffingen, enerzijds, en het bbp, anderzijds, en dus ook volatieler dan de dotaties geïndexeerd op basis van het bbp.

Momenteel worden de deelgebieden in hoofdzaak gefinancierd via dotaties, terwijl de federale overheid zich financiert met ontvangsten uit een waaier van verplichte heffingen. Dat brengt een zekere stabiliteit en een verdeling van de risico's met zich mee, zowel voor de federale overheid als voor de deelgebieden. Indien door een herziening van de financieringswet een deel van de dotaties wordt vervangen door de directe toewijzing aan de deelgebieden van een heffing die voorheen het federale niveau toekwam, zal de budgettaire blootstelling van de deelgebieden aan de economische cycli waarschijnlijk toenemen. Dat impliceert niet noodzakelijk dat de budgettaire blootstelling van de federale overheid aan de conjunctuur zou verminderen. Integendeel, ook die kan zelfs toenemen.

Indien de budgettaire omvang van het federale niveau wordt beperkt ten gunste van de deelgebieden, zou het nochtans wenselijk zijn dat zijn begroting minder blootgesteld wordt aan de cycli. Aangezien de impact van de conjunctuur op de begroting zich moeilijk laat meten in 'real time', vraagt het begrotingsbeleid om een aantal aanpassingen. Noodzakelijke aanpassingen zijn immers des te moeilijker te verwezenlijken naarmate de budgettaire manoeuvreerruimte beperkt wordt.

Tot nu toe werd de federale overheid altijd als de uiteindelijke verantwoordelijke beschouwd voor de budgettaire doelstellingen die de Europese autoriteiten aan België opleggen. Indien de fiscale bevoegdheden en de budgettaire omvang van de federale overheid fors beperkt worden en die van de gefedereerde entiteiten worden uitgebreid, zal het noodzakelijk zijn de interne coördinatiemechanismen te herzien die moeten instaan voor de gecoördineerde en gezamenlijke aanpak van de overheidsfinanciën in het kader van de Europese verplichtingen van België (nood aan een "intern Stabiliteitspact"). Die herziening zou betrekking moeten hebben op de budgettaire instellingen en hun werking, de regels die de meerjarendoelstellingen van elke entiteit bepalen en hun macro-economisch kader.

## Inhoudstafel

<b>1. Staatshervorming en budgettaire houdbaarheid: de verschuiving van een deel van de overheidsschuld en van de vergrijzingskosten naar de gefedereerde entiteiten .....</b>	<b>1</b>
1.1. Verband tussen schuldcapaciteit, fiscale bevoegdheid en budgettaire omvang	1
1.2. Houdbaarheidskloof per beleidsniveau bij ongewijzigd beleid	2
1.3. Houdbaarheidskloof in verhouding tot de budgettaire omvang: impact van een overdracht van bevoegdheden	5
1.4. Verschuiving van een deel van de houdbaarheidskloof naar de gefedereerde entiteiten	8
1.4.1. Over te nemen houdbaarheidskloof door de gefedereerde entiteiten per miljard euro bevoegdheidstransfer	8
1.4.2. Onderfinanciering van de bevoegdheidstransfers of de overdracht van een deel van de schuld naar de gefedereerde entiteiten	9
a. De budgettaire houdbaarheid van de federale overheid op zich	9
b. Budgettaire houdbaarheid van de federale overheid en de sociale zekerheid als een geheel	13
1.4.3. Overdracht van een deel van de vergrijzingskosten naar de gefedereerde entiteiten	15
<b>2. Blootstelling van de overheid aan de cyclische volatiliteit van de ontvangsten van verplichte heffingen .....</b>	<b>17</b>

## Lijst van tabellen

Tabel 1	Houdbaarheidskloof per beleidsniveau in 2015 bij ongewijzigd beleid (in procent van het bbp)	3
Tabel 2	Rekening van de federale overheid in 2015 bij ongewijzigd beleid	6
Tabel 3	Finale primaire uitgaven per beleidsniveau in 2015 bij ongewijzigd beleid (in procent van het bbp)	6
Tabel 4	Houdbaarheidskloof in 2015 in procent van de finale primaire uitgaven	8
Tabel 5	Over te nemen houdbaarheidskloof door de gefedereerde entiteiten per miljard euro budgetvermindering voor de federale overheid in 2015	9
Tabel 6	Impact op de houdbaarheidskloof per beleidsniveau van een overname door Entiteit II van haar pensioenen die momenteel ten laste liggen van de federale overheid (in procent van het bbp)	16
Tabel 7	Cyclische volatiliteit van de ontvangsten van verschillende categorieën verplichte heffingen (geraamd over de periode 1980-2009)	18

## Lijst van figuren

Figuur 1	Impact op de federale overheid van een vermindering van haar houdbaarheidskloof met 0,1% van het bbp via onderfinanciering van de bevoegdheidsoverdrachten naar de gefedereerde entiteiten (verschillen ten opzichte van het scenario bij ongewijzigd beleid, in procent van het bbp)	11
Figuur 2	Impact op de federale overheid van een vermindering van haar houdbaarheidskloof met 0,1% van het bbp via overname van een deel van haar schuld door de gefedereerde entiteiten (verschillen ten opzichte van het scenario bij ongewijzigd beleid, in procent van het bbp)	11
Figuur 3	Impact op Entiteit I van een vermindering van haar houdbaarheidskloof van 0,05% van het bbp via onderfinanciering van de bevoegdheidsoverdrachten naar de gefedereerde entiteiten (verschillen ten opzichte van het scenario met ongewijzigd beleid, in procent van het bbp)	14
Figuur 4	Impact op entiteit I van een vermindering van haar houdbaarheidskloof van 0,05% van het bbp via overname van een deel van de schuld door de gefedereerde entiteiten (verschillen ten opzichte van het scenario met ongewijzigd beleid, in procent van het bbp)	14

# **1. Staatshervorming en budgettaire houdbaarheid: de verschuiving van een deel van de overheidsschuld en van de vergrijzingskosten naar de gefedereerde entiteiten**

## **1.1. Verband tussen schuldcapaciteit, fiscale bevoegdheid en budgettaire omvang**

Met een bruto geconsolideerde schuld van 299,3 miljard euro (88,5% van het bbp) aan het eind van 2009 neemt de federale overheid het leeuwendeel (90%) van de Belgische gezamenlijke overheidsschuld voor haar rekening. In 2009 liepen de interesten op de schuld voor de federale overheid op tot 11,8 miljard euro (3,5% van het bbp). Die rentelasten vertegenwoordigen een vierde tot een derde van de federale overheidsuitgaven exclusief de financiering van de andere beleidsniveaus.

Niet alleen de huidige schuld van de federale overheid, maar ook haar impliciete schuld die verband houdt met toekomstige tekorten, is aanzienlijk. De federale overheid, die op dit ogenblik al kampt met een groot en structureel tekort, zal, in de context van bestaande budgettaire regelingen tussen de beleidsniveaus, het hoofd moeten bieden aan toekomstige uitgaven die verwacht worden sneller te stijgen dan het bbp (omdat ze samenhangen met de vergrijzing), en dus ook sneller dan de fiscale ontvangsten.

De schuld kan dus maar tegen redelijke rentevoeten geplaatst worden op de financiële markten voor zover de kapitaalverstrekkers vertrouwen hebben in het vermogen van de lener om de rentelasten te betalen en de schuld af te lossen. De gevraagde rentevoeten zullen hoger liggen naargelang het debiteurenrisico groter wordt geacht. In het ergste geval, wanneer het vertrouwen verloren is, zullen de investeerders geen leningen meer toestaan.

Het vermogen van een overheid om haar huidige en impliciete schuld af te lossen hangt af van twee factoren: haar fiscale bevoegdheid, ofwel haar macht om verplichte heffingen te verwerven op een belastinggrondslag die voldoende groot is ten opzichte de schuldgraad, en haar vermogen om, indien nodig, het uitgavenstelsel zodoende te hervormen dat er op korte of lange termijn bewegingsruimte ontstaat om de rentelasten te betalen.

Een staatshervorming die de fiscale bevoegdheid van de federale overheid terugschroeft ten gunste van de gefedereerde entiteiten en die een deel van de federale overheidsuitgaven daarnaar overhevelt, zou de maximaal te dragen schuldgraad van de federale overheid, waarbij het vertrouwen in de solvabiliteit van de federale overheid niet geschaad wordt en geen risico voor rentestijging optreedt, dus doen dalen. Omgekeerd zou het vermogen van de gefedereerde entiteiten om een deel van de schuld te dragen toenemen, gezien de uitbreiding van hun fiscale bevoegdheden en de omvang van hun budget. In een dergelijk scenario lijkt het verdedigbaar

om een deel van de huidige of impliciete schuldenlast over te dragen van de federale overheid naar die entiteiten.

Het constant houden van de houdbaarheidskloof (“sustainability gap”) van de federale overheid, uitgedrukt in procent van haar budget, zou kunnen gelden als verdeelcriterium van de huidige of impliciete schuld tussen de federale overheid en de gefedereerde entiteiten: een verlaging van het federaal budget ten gunste van de gefedereerde entiteiten zou dan gepaard gaan met een overdracht van deel van de houdbaarheidskloof naar die entiteiten. Zodoende zou het houdbaarheidsprobleem van de federale overheid niet verergeren ondanks haar (kleinere) budgettaire omvang.

Als we ervan uitgaan dat de federale overheid een beroep kan doen op de budgettaire middelen van de sociale zekerheid en dus kan rekenen op de betrokkenheid van de sociale partners om de aanpassingen te realiseren die nodig zijn om de houdbaarheidsuitdaging aan te gaan, moet er voor dat criterium rekening worden gehouden met Entiteit I in haar geheel, en niet enkel met de federale overheid. Vanuit dat oogpunt wordt de budgettaire houdbaarheid van de federale overheid en van de sociale zekerheid als een geheel beschouwd.

Deel 1.2 toont de houdbaarheidskloof per beleidsniveau uit de middellange- en langetermijnvooruitzichten van het Federaal Planbureau. Sectie 3 situeert die houdbaarheidskloof ten opzichte van de budgettaire omvang van de verschillende beleidsniveaus. Deel 1.4 behandelt het bedrag en de modaliteiten van de overdracht van een deel van de houdbaarheidskloof van de federale overheid naar de gefedereerde entiteiten volgens de twee bovenvermelde oogpunten.

## **1.2. Houdbaarheidskloof per beleidsniveau bij ongewijzigd beleid**

In een gegeven context van een initiële overheidsschuld en een initieel begrotingssaldo, en rekening houdend met een scenario waarin de ontvangsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid zullen evolueren, stemt de houdbaarheidskloof overeen met de permanente aanpassing, in procent van het bbp, die aan het verwachte primair overschot bij ongewijzigd beleid moet worden aangebracht opdat de intertemporele budgetrestrictie wordt nageleefd. Die beperking wordt minstens gerespecteerd wanneer de verwachte schuldgraad niet oneindig blijft stijgen op lange termijn. Een houdbaarheidskloof van nul duidt op een afwezigheid van het sneeuwbaaleffect van de overheidsschuld vanuit een intertemporeel standpunt (d.w.z. rekening houdend met niet alleen de huidige schuld, maar ook de impliciete schuld die in het bijzonder verband houdt met de toekomstige kosten van de vergrijzing)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Zie onder andere M. Saintrain en S. Weemaes (2008), « Begrotingsoverschotten opbouwen om de vergrijzing in België aan te pakken : realiteit en verkenningen », Federaal Planbureau, Working Paper 5-08.



Die evaluatiemethodologie voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën werd overgenomen door de Europese Raad en wordt ook gebruikt door de Europese Commissie om de toestand van elke lidstaat te beoordelen in het kader van het Stabiliteits- en groeipact.

Tabel 1 toont de houdbaarheidskloof per beleidsniveau. Wat betreft de evolutie van de sociale uitgaven en de sociaaldemografische en macro-economische parameters (werkgelegenheid, werkloosheid, productiviteit) stemt het scenario bij ongewijzigd beleid (scenario « Maltese 2010 ») op middellange termijn overeen met de « Economische Vooruitzichten 2010-2015 » die in mei 2010 door het Federaal Planbureau gepubliceerd werden en op lange termijn met het « Jaarlijks Verslag » van de Studiecommissie voor de Vergrijzing van juni 2010. De hypothesen voor de langetermijnprojectie bij ongewijzigd beleid van de begrotingsposten die niet tot het analysegebied van de Studiecommissie voor de Vergrijzing behoren (niet-leeftijdsgebonden uitgaven, ontvangsten, transfers tussen beleidsniveaus), worden beschreven in Fasquelle et al. (2008)<sup>2</sup>.

**Tabel 1 Houdbaarheidskloof per beleidsniveau in 2015 bij ongewijzigd beleid (in procent van het bbp)**

	Houdbaarheidskloof (a+b)	Toe te schrijven aan de begintoestand (a)	Toe te schrijven aan de vergrijzingskosten (b)
Gezamenlijke overheid	6,2	2,3	3,9
Entiteit I	6,3	2,1	4,2
Federale overheid	3,5	1,1	2,4
Sociale zekerheid	2,8	1,0	1,8
Entiteit II	-0,1	0,1	-0,2
Gefedereerde entiteiten	-0,3	-0,1	-0,1
Lagere overheid	0,2	0,2	-0,1

De houdbaarheidskloof van de gezamenlijke overheid, geraamd voor 2015, bedraagt 6,2% van het bbp, waarvan 2,3% toe te schrijven is aan de budgettaire begintoestand<sup>3</sup> (de toestand in 2014) van de schuld en het primair overschot en 3,9% aan toekomstige veranderingen van het primair overschot, d.w.z. voornamelijk aan de verwachte budgettaire kosten van de vergrijzing

<sup>2</sup> N. Fasquelle, M.-J. Festjens, M. Saintrain, B. Scholtus, S. Weemaes (2008), "De financiering van de sociale zekerheid op lange termijn en haar gevolgen op de financiën van de federale overheid", Federaal Planbureau, Working Paper 24-08. Samengevat: de ontvangsten- en uitgavencategorieën evolueren min of meer overeenkomstig het bbp; de impliciete aanslagvoeten zijn constant en toegepast op de overeenkomstige belastinggrondslagen, de werkgelegenheid in het onderwijs wordt beïnvloed door de demografische evoluties en de resterende werkgelegenheid in de overheidssector door de evolutie van de beroepsbevolking, de overige niet-leeftijdsgebonden uitgaven evolueren overeenkomstig het bbp. De transfers tussen de federale overheid en de sociale zekerheid zijn geraamd op basis van specifieke hypothesen die eigen zijn aan de verschillende voorzieningen.

<sup>3</sup> De correcte interpretatie is als volgt: in de veronderstelling van een stabiel primair overschot op lange termijn (d.w.z. in de veronderstelling dat de toekomstige vergrijzingskosten nihil zijn), moet het primair overschot vanaf 2015 permanent verhoogd worden met 2,3% van het bbp, ten opzichte van het scenario bij ongewijzigd beleid, om een explosief verloop van de schuldgraad te vermijden.

(over de periode 2015 -  $\infty$ )<sup>4</sup>. Die opsplitsing komt overeen met delen a en b in de vergelijking (1) :

$$S2 = \underbrace{r d_{t_0} - pb_{t_0}}_a - r \underbrace{\sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{pb_t - pb_{t_0}}{(1+r)^{t-t_0}}}_b \quad (1)$$

waarin  $S2$  de houdbaarheidskloof vertegenwoordigt,  $d_t$  en  $pb_t$  respectievelijk de overheidsschuld en het primair overschot in procent van het bbp, en  $r$  het nominaal verschil tussen de rentevoet ( $i$ ) en de economische groeivoet ( $y$ ) zodat  $r = [i - y]/[1 + y]$ . Om de formules te vereenvoudigen wordt die laatste als constant beschouwd<sup>5</sup>.

Tabel 1 toont ook aan dat de houdbaarheidskloof zich volledig binnen Entiteit I bevindt. De houdbaarheidskloof van Entiteit II is vrijwel nihil, rekening houdend met de globale budgettaire begintoestand van Entiteit II (die relatief gunstig is voor de gemeenschappen en gewesten, maar minder voor de lagere overheid) enerzijds, en het zeer kleine aandeel van Entiteit II in de vergrijzingskosten (met zelfs een lichte daling van de uitgaven voor onderwijs gezien de verwachte evolutie van de schoolbevolking) anderzijds.

Aangezien de vergrijzingskosten zich binnen Entiteit I bevinden, draagt de verwachte langetermijnevolutie van het primair overschot bij ongewijzigd beleid bij tot het grootste deel van de houdbaarheidskloof van diezelfde Entiteit I. Ook haar ongunstige begintoestand in termen van begrotingssaldo en schuldgraad speelt daarin een niet-verwaarloosbare rol.

De houdbaarheidskloof van de federale overheid bedraagt 3,5% van het bbp, en dus meer dan die van de sociale zekerheid (2,8% van het bbp). De kosten van de vergrijzing wegen namelijk zwaarder door op de federale overheid dan op de sociale zekerheid. De federale overheid moet de toekomstige pensioenen van haar ambtenaren betalen en, in het kader van de huidige budgettaire regelingen tussen de beleidsniveaus, ook die van de ambtenaren en het lerarenkorps van de gefedereerde overheden en van het onderwijspersoneel van de lagere overheid. Via de alternatieve financiering staat ze ook in voor de verhoging van de uitgaven voor de gezondheidszorg van de sociale zekerheid die de evolutie van de socialezekerheidsbijdragen overschrijden (d.w.z. vrijwel de volledige verhoging van de uitgaven voor gezondheidszorg, in procent van het bbp).

<sup>4</sup> Zolang het productieverval in 2015 nog niet volledig is weggewerkt in de basisprojectie, omvat de component «begintoestand» een overblijvende negatieve cyclische component die gecompenseerd wordt binnen de component «lange termijn», aangezien het productieverval na 2015 helemaal zal verdwijnen. De (totale) houdbaarheidskloof is dus duidelijk een structureel concept (d.w.z. zonder cyclische component), ongeacht het jaar waarin die gemeten wordt.

<sup>5</sup> De formulering van de rentevoeten en de variable economische groeivoeten is, onder andere, terug te vinden in de Europese Commissie (2006), « The long-term sustainability of public finances in the European Union », European Economy n°4/2006.

De sociale zekerheid draagt de toekomstige verhoging van de werknemers- en zelfstandigenpensioenen, maar profiteert in het basisscenario van een verlaging, in procent van het bbp, van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen, brugpensioenen (rekening houdend met het werkgelegenheidsscenario van de Studiecommissie voor de vergrijzing) en kinderbijslag (gezien de relatieve bevolkingsdaling in de betrokken leeftijdscategorieën).

Er moet worden opgemerkt dat, in het scenario bij ongewijzigd beleid, het Zilverfonds (geconsolideerd met de federale overheid in de nationale rekeningen) nooit transfers verricht ten gunste van de sociale zekerheid, aangezien de wettelijke voorwaarde voor een overheidsschuld kleiner dan 60% van het bbp nooit wordt vervuld.

### **1.3. Houdbaarheidskloof in verhouding tot de budgettaire omvang: impact van een overdracht van bevoegdheden**

De budgettaire omvang van een beleidsniveau bepaalt het vermogen van dat niveau om een bepaalde schuldgraad te dragen (cf. deel 1.1), voor zover die omvang een weergave vormt van de fiscale bevoegdheid of, zo niet, minstens van het vermogen om hervormingen door te voeren in het uitgavenbeleid.

Tabel 2 toont de rekening van de federale overheid in 2015 in het scenario bij ongewijzigd beleid. Op een totaal budget van 30% van het bbp is de federale overheid verplicht om meer dan de helft daarvan toe te wijzen aan andere beleidsniveaus (verscheidene dotaties, transfers krachtens de financieringswet van de gemeenschappen en de gewesten, alternatieve financiering van de sociale zekerheid). Ze heeft op dat vlak geen discretionaire bevoegdheid, omdat de budgettaire regelingen die besloten zijn in het kader van het Belgisch federalisme onvermijdelijk onderhandeld moeten worden tussen de componenten van de Staat (met inbegrip van de sociale partners wat de sociale zekerheid betreft).

**Tabel 2 Rekening van de federale overheid in 2015 bij ongewijzigd beleid<sup>6</sup>**

	In procent van het bbp	In procent van het totaal
Uitgaven	30,0	100
Financiering van andere beleidsniveaus	16,5	55
Financiering van de gefedereerde entiteiten	9,0	30
Financiering van de sociale zekerheid	6,8	23
Financiering van de lagere overheid	0,6	2
Finale uitgaven	13,5	45
Rentelasten	3,8	13
Finale primaire uitgaven	9,7	32
Financiering	30,0	100
Ontvangsten	26,2	87
Leningen (= tekort)	3,8	13

De rest van het budget bestaat uit de finale primaire uitgaven en de rentelasten. De finale primaire uitgaven van de federale overheid bedragen 9,7% van het bbp in 2015 bij ongewijzigd beleid (wat beduidend minder is dan die van de sociale zekerheid en die van Entiteit II in haar geheel; cf. tabel 3). Het gaat om uitgaven die betrekking hebben op haar eigen beleid en deel uitmaken van haar directe verantwoordelijkheden<sup>7</sup>. In die zin vertegenwoordigen ze in principe haar vermogen om budgettaire hervormingen door te voeren.

**Tabel 3 Finale primaire uitgaven per beleidsniveau in 2015 bij ongewijzigd beleid (in procent van het bbp)**

	In procent van het bbp	In procent van het totaal
Gezamenlijke overheid	47,5	100
Entiteit I	32,0	67
Federale overheid	9,7	20
Sociale zekerheid	22,3	47
Entiteit II	15,4	33
Gefedereerde entiteiten	9,3	20
Lagere overheid	6,2	13

<sup>6</sup> De uitgaven- en ontvangstenaggregaten zijn gebaseerd op de definities van de nationale rekeningen. Niettemin wijkt de weergave van Tabel 2 af van de conventies van de nationale rekeningen in die zin dat de verkoop van activa (gebouwen, terreinen en licenties) wordt verrekend als ontvangsten (en niet als negatieve kapitaaluitgaven), dat de aangerekende bijdragen zowel uit de ontvangsten als uit de uitgaven worden gehaald, en dat de door federale overheid uitbetaalde pensioenen van voormalige ambtenaren van Entiteit II beschouwd worden als finale uitgaven van de federale overheid (en dus niet worden opgenomen in haar financieringsuitgaven voor andere beleidsniveaus).

<sup>7</sup> Zij bevatten, bijvoorbeeld, de ambtenarenlonen en -pensioenen, de administratiekosten (politie, justitie, fiscale administratie, etc.), de financiering van de NMBS, de loonsubsidies in de vorm van vrijstelling van bedrijfsvoorheffing, de financiering van de Europese Unie, etc.

Er moet evenwel opgemerkt worden dat het voor de federale overheid niet noodzakelijk gemakkelijk is in te spelen op de evolutie van haar finale primaire uitgaven, zelfs niet in de marge. Sommigen daarvan kunnen namelijk niet meer verlaagd worden of werden reeds gereduceerd door toepassing van het «ankerprincipe» tussen 2002 en 2007. Bovendien vertonen ze in de projectie een groei die al relatief zwak is als gevolg van het gevoerde restrictieve beleid.

Op het vlak van de ontvangsten beschikt de federale overheid over een grote fiscale bevoegdheid, maar niet noodzakelijk over een overeenkomstige manoeuvreerruimte, gezien het reeds zware gewicht van bepaalde heffingen en rekening houdend met hun negatieve impact op de werkgelegenheid in het bijzonder. Daarenboven wordt die manoeuvreerruimte nog ingeperkt als de financiering van bijkomende bevoegdheidstransfers inzake uitgaven niet gebeurt door een verhoging van de dotaties aan de gefedereerde entiteiten, maar door een transfer van fiscale bevoegdheid. In ieder geval is de omvang van de uitgaven van de federale overheid slechts een zeer indirecte indicator voor haar fiscale bevoegdheid.

Deze beschouwingen illustreren de methodologische beperking van de budgettaire omvang als evaluatiecriterium voor het vermogen om een schuld te dragen. Dit criterium moet bijgevolg beschouwd worden als een uitgangspunt dat aangevuld dient te worden met andere kwantitatieve of kwalitatieve beoordelingscriteria, onder andere op basis van de beoogde hervormingsmodaliteiten.

Tabel 4 toont per beleidsniveau de houdbaarheidskloof in procent van de budgettaire omvang van de finale primaire uitgaven. Die percentages, die typerend zijn voor de houdbaarheidsuitdaging per beleidsniveau, liggen in de grootteorde van 13% op het niveau van de gezamenlijke overheid, 20% op het niveau van Entiteit I en 36% op het niveau van de federale overheid op zich. Indien de federale overheid haar houdbaarheidsprobleem wil oplossen moet ze dus ofwel 36% van haar uitgaven schrappen, ofwel haar ontvangsten verhogen met een bedrag dat overeenkomt met 36% van haar uitgaven, ofwel een combinatie van beide maatregelen doorvoeren.

**Tabel 4 Houdbaarheidskloof in 2015 in procent van de finale primaire uitgaven**

	Bij ongewijzigd beleid (a)	Bij transfer van €10 miljard uitgaven naar de gefedereerde entiteiten (b)	Impact van de bevoegdheidstransfer (b-a)
Gezamenlijke overheid	13,1	13,1	0,0
Entiteit I	19,8	21,6	1,8
Federale overheid	36,2	49,7	13,5
Sociale zekerheid	12,4	12,4	0,0
Entiteit II	-0,6	-0,5	0,1
Gefedereerde entiteiten	-2,7	-2,1	0,6
Lagere overheid	2,6	2,6	0,0

Tabel 4 geeft weer hoe die percentages, bij ongewijzigde houdbaarheidskloven, beïnvloed worden door de overheveling van een deel van de begrotingsuitgaven van de federale overheid naar de gefedereerde entiteiten, ten belope van een arbitrair vastgelegd bedrag van €10 miljard (tegen prijzen van 2009). De impact is aanzienlijk voor de federale overheid, waarvan de houdbaarheidskloof in procent van de budgettaire omvang stijgt tot bijna 50%. Om in dat geval haar houdbaarheidsprobleem te verhelpen moet ze ofwel de helft van haar uitgaven schrappen, ofwel haar ontvangsten verhogen met een bedrag dat overeenkomt met de helft van haar uitgaven, ofwel een combinatie van beide maatregelen doorvoeren. Voor een dergelijke houdbaarheidsuitdaging zal de bezorgdheid om de leefbaarheid van de federale overheid onvermijdelijk toenemen.

Voor Entiteit I in haar geheel, d.w.z. in de veronderstelling dat de sociale zekerheid budgettair solidair is met de federale overheid, lijkt de impact van een dergelijke budgettaire overdracht van de federale overheid naar de gefedereerde entiteiten minder zwaar door te wegen op de houdbaarheidsuitdaging, gezien het volume van de finale primaire uitgaven (hoofdzakelijk sociale uitgaven, waarbij verondersteld wordt dat die gebruikt mogen worden voor het herstel van de houdbaarheid van Entiteit I).

## **1.4. Verschuiving van een deel van de houdbaarheidskloof naar de gefedereerde entiteiten**

### **1.4.1. Over te nemen houdbaarheidskloof door de gefedereerde entiteiten per miljard euro bevoegdheidstransfer**

Tabel 5 toont aan dat per overdracht van 0,26% van het bbp (of €1 miljard) van het federaal budget naar de gefedereerde entiteiten, de houdbaarheidskloof van de federale overheid verlaagd moet worden met 0,10% van het bbp (of €362 miljoen) om constant te blijven in verhouding tot haar finale primaire uitgaven<sup>8</sup> (de berekeningen zijn gebaseerd op cijfers van 2015 en de euro's zijn in prijzen van 2009).

<sup>8</sup> Er moet worden opgemerkt dat de door de gefedereerde entiteiten over te nemen houdbaarheidskloof de budgettaire massa die hun werd overgedragen volgt in een verhouding die overeenstemt met de

Voor een budgetvermindering van de federale overheid van €10 miljard (2,6% van het bbp) moet haar houdbaarheidskloof dus verminderd worden met 1% van het bbp. Zo niet is de federale overheid genoodzaakt de helft van haar uitgaven te schrappen om haar houdbaarheid te herstellen (haar houdbaarheidskloof stijgt van ongeveer 36% naar bijna 50% van de finale primaire uitgaven). Dat zal de bezorgdheid om haar leefbaarheid doen toenemen, vooral wanneer ze een deel van haar fiscale bevoegdheid heeft moeten afstaan.

**Tabel 5 Over te nemen houdbaarheidskloof door de gefedereerde entiteiten per miljard euro budgetvermindering voor de federale overheid in 2015**

		Federale overheid	Entiteit I
(a)	Finale primaire uitgaven, in procent van het bbp	9,7	32,0
(b)	Houdbaarheidskloof, in procent van het bbp	3,5	6,3
(c=b/a)	Houdbaarheidskloof, in procent van de finale primaire uitgaven	36,2	19,8
(d)	1 miljard euro (prijzen van 2009), in procent van het bbp		0,26
(e=dx)	over te nemen houdbaarheidskloof door de gefedereerde entiteiten per miljard euro budgetvermindering voor de federale overheid, in procent van het bbp	0,10	0,05

In de veronderstelling dat het Entiteit I in haar geheel (en niet alleen de federale overheid) het beleidsniveau in kwestie is, geeft tabel 5 aan dat de houdbaarheidskloof verlaagd moet worden met slechts 0,05% van het bbp (of €198 miljoen) per verminderingsschijf van het budget van de federale overheid van 0,26% van het bbp (of €1 miljard). De noodzaak om de houdbaarheidskloof van de federale overheid te verminderen als gevolg van een verlaging van haar budget is dus minder dwingend vanuit dat oogpunt, dat ervan uitgaat dat de sociale zekerheid – met haar hoge finale primaire uitgaven – budgettair solidair is met de federale overheid.

#### 1.4.2. Onderfinanciering van de bevoegdheidstransfers of de overdracht van een deel van de schuld naar de gefedereerde entiteiten

##### a. De budgettaire houdbaarheid van de federale overheid op zich

Zoals blijkt uit de vergelijking (1) op pagina 3, zijn er drie manieren waarop de gefedereerde entiteiten een deel van de houdbaarheidskloof van de federale overheid op zich kunnen nemen: de overname van een deel van het huidig primair tekort, de overname van een deel van de huidige schuld en de overname van een deel van de impliciete schuld (d.w.z. toekomstige verhogingen van haar primair tekort vanwege de vergrijzingskosten). De derde optie zal behandeld worden in deel 1.4.3.

In de veronderstelling dat alle andere zaken ongewijzigd blijven, kunnen we uit de vergelijking (1) het volgende afleiden voor de twee eerste opties:

$$\Delta S2 = -\Delta p b_{t0} \quad \text{of} \quad \Delta S2 = r \Delta d_{t0} \quad (2)$$

---

houdbaarheidskloof van de federale overheid in procent van haar finale primaire uitgaven. Het gevolg van die oefening is dus een vergroting van de houdbaarheidskloof van de gefedereerde entiteiten in procent van hun eigen finale primaire uitgaven

De overname van een deel van het primair overschot van de federale overheid door de gefedereerde entiteiten zou de vorm aannemen van een onderfinanciering van de bevoegdheidsoverdrachten (d.w.z. de bevoegdheidsoverdrachten voor uitgaven die niet volledig gefinancierd worden door de transfers van middelen), zodat het primair saldo van de gefedereerde entiteiten permanent verlaagd wordt (ten opzichte het scenario bij ongewijzigd beleid) ten belope van een bepaald percentage van het bbp en het primair saldo van de federale overheid met datzelfde percentage verbeterd wordt.

Op basis van de in tabel 5 voorgestelde berekeningswijze moeten per miljard euro overgedragen uitgaven naar de gefedereerde entiteiten (0,26% van het bbp in 2015) de overgedragen middelen beperkt worden tot €638 miljard, zodat het primair tekort van de federale overheid verbeterd wordt met €362 miljoen (of 0,10% van het bbp), in de veronderstelling dat al die bedragen vervolgens overeenkomstig het bbp evolueren. De impact op de federale overheidsfinanciën wordt weergegeven in figuur 1 (de impact op de gefedereerde entiteit is identiek, maar in tegengestelde zin<sup>9</sup>). Dat wordt verondersteld te gebeuren in 2015.

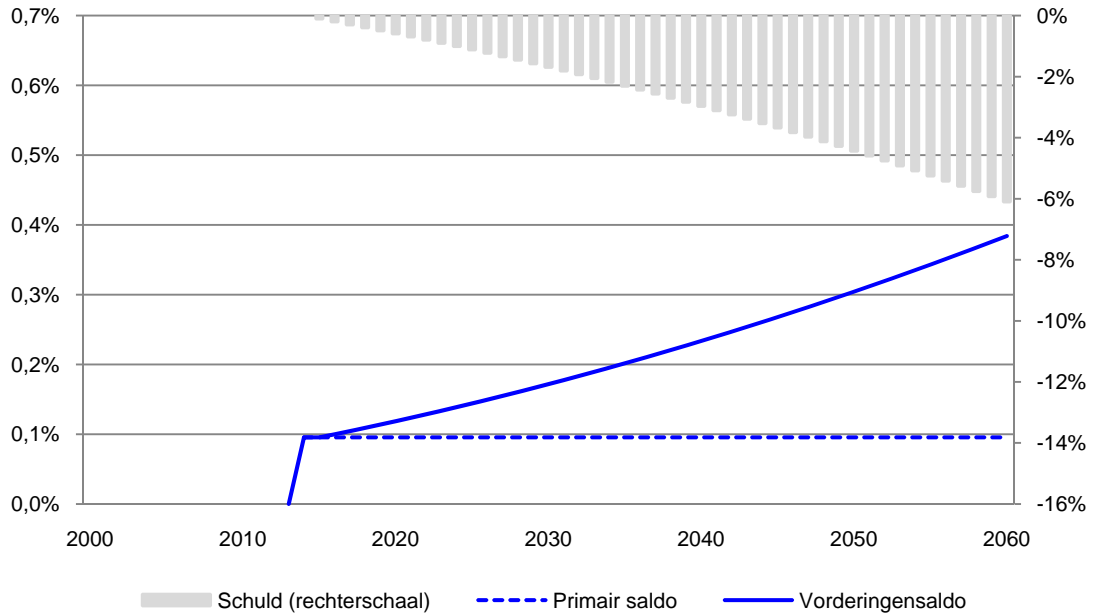
Wat betreft het alternatief, namelijk de overname van een deel van de federale overheidsschuld door de gefedereerde entiteiten, kan berekend worden dat, per miljard euro aan hen overgedragen bevoegdheden en financieringsmiddelen (of 0,26% van het bbp), zij een deel van de federale overheidsschuld ten belope van 7,6% van het bbp moeten overnemen. De impact op de federale overheidsfinanciën wordt vermeld in figuur 2 (de impact op de gefedereerde entiteiten is identiek, maar in tegengestelde zin<sup>9</sup>).

---

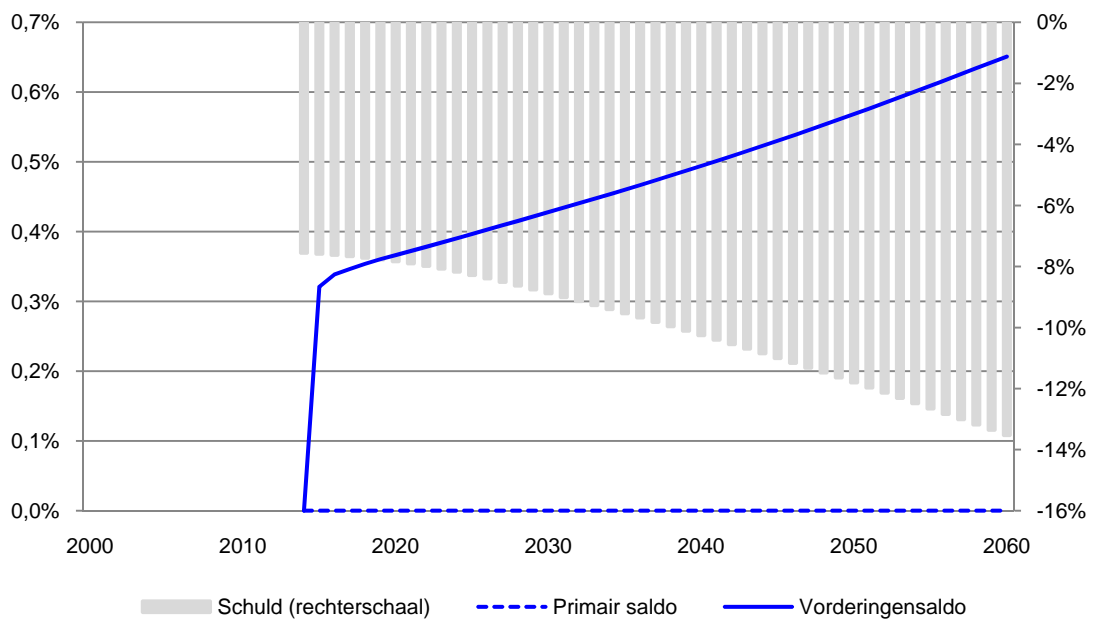
<sup>9</sup> In het kader van deze oefening verschilt de impliciete rentevoet voor de schuld van de gefedereerde entiteiten niet van de impliciete rentevoet voor de schuld van de federale overheid.



**Figuur 1** Impact op de federale overheid van een vermindering van haar houdbaarheidskloof met 0,1% van het bbp via onderfinanciering van de bevoegdheidsoverdrachten naar de gefedereerde entiteiten (verschillen ten opzichte van het scenario bij ongewijzigd beleid, in procent van het bbp)



**Figuur 2** Impact op de federale overheid van een vermindering van haar houdbaarheidskloof met 0,1% van het bbp via overname van een deel van haar schuld door de gefedereerde entiteiten (verschillen ten opzichte van het scenario bij ongewijzigd beleid, in procent van het bbp)



In het scenario met ongewijzigd beleid bedraagt de schuld van de federale overheid tegen 2014 91% van het bbp, wat de mogelijke overdrachten van bevoegdheden beperkt tot  $91/7,6 = 12$  miljard euro (3,2% van het bbp in 2015) in de veronderstelling dat de totale schuld door de gefedereerde entiteiten wordt overgenomen. Naast die 12 miljard euro bevoegdheids-overdrachten, zouden de gefedereerde entiteiten, om de houdbaarheidskloof van de federale overheid als percentage van haar begroting constant te houden, een deel van haar impliciete schuld (cf. afdeling 1.4.3.) moeten overnemen bovenop haar volledige huidige schuld.

Er moet vermeld worden dat met ‘schuldovername’ hier elke verrichting wordt bedoeld die aanleiding zou geven tot de verwachte budgettaire effecten, ongeacht de juridische modaliteiten die tot dergelijk begrotingseffecten kunnen leiden (er zou bijvoorbeeld geen schuldovername kunnen zijn in de juridische zin van het woord maar wel een ingrijpen van de gefedereerde entiteiten in de rentelasten van de federale overheid ten belope van het bedrag van de rentelasten op het deel van de schuld dat verondersteld wordt te zijn ‘overgenomen’).

De grafieken tonen dat de twee opties een verschillende impact hebben op de jaarlijkse budgettaire grootheden. Een formule van onderfinanciering van de bevoegdheidsoverdrachten naar de gefedereerde entiteiten impliceert een onrechtstreekse en geleidelijke impact op hun schuld en hun vorderingensaldo. Daartegenover staat dat een rechtstreekse overname van een deel van de federale overheidsschuld een grote rechtstreekse impact heeft op de schuld en de rentelasten van de gefedereerde entiteiten.

Binnen een kortetermijnvisie zou een regionaal politiek gezagsdrager dus kunnen opteren voor onderfinanciering van de bevoegdheidsoverdrachten en zou een federaal politiek gezagsdrager kunnen kiezen voor schuldoverdracht naar de gefedereerde entiteiten. De twee opties zijn nochtans gelijkwaardig op intertemporeel vlak. De huidige totale waarde ( $TW$ ) van de permanente wijziging van het primair saldo in de eerste optie is exact gelijk aan de schuld van de federale overheid die door de gefedereerde entiteiten wordt overgenomen in de alternatieve optie:

$$TW = \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{-\Delta pb_{t_0}}{(1+r)^{t-t_0}} = \frac{-\Delta pb_{t_0}}{r} = \frac{\Delta S_2}{r} = \Delta d_{t_0} \quad (3)$$

op voorwaarde dat  $r$  (verondersteld constant) strikt positief is (voor de verkorting van de oneindige geometrische reeks) en via substitutie van de vergelijking (2).

We vermelden echter dat de twee opties, hoe equivalent ze op intertemporeel vlak ook zijn, verschillen op vlak van de blootstelling aan het renterisico (deels overgedragen naar de gefedereerde entiteiten in geval van schuldovername) en van de verdeling van budgettaire manoeuvreerruimtes (gewijzigd in geval van overname van primair tekort). Bovendien stelt de optie van schuldoverdracht naar de gefedereerde entiteiten het mogelijk zeer ingewikkelde probleem van de regionale schuldverdeling.

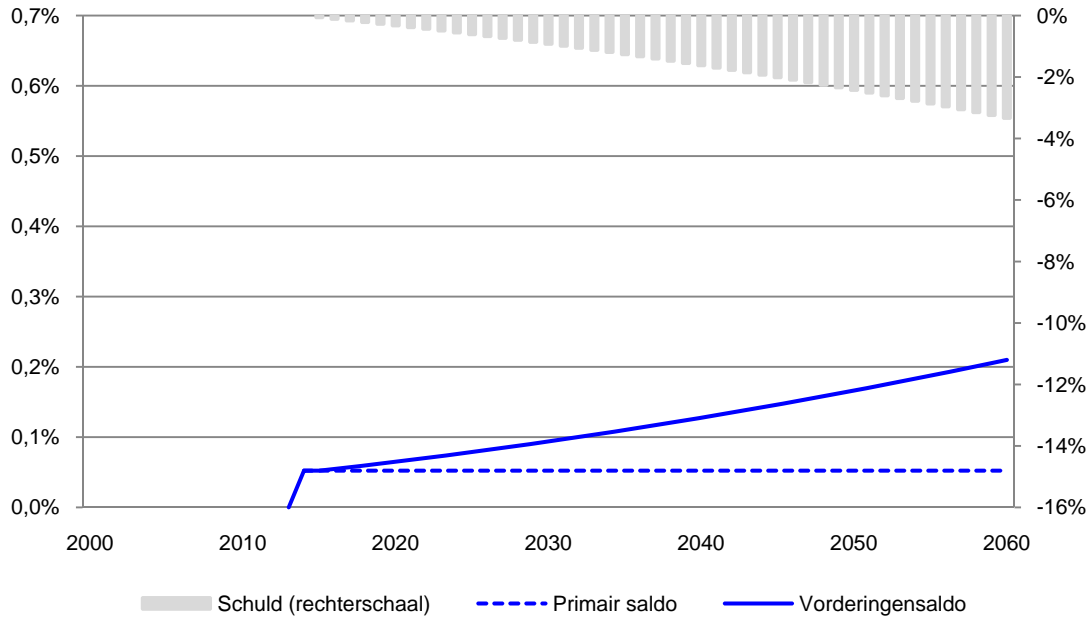
**b. Budgettaire houdbaarheid van de federale overheid en de sociale zekerheid als een geheel**

In de optiek van een sociale zekerheid en een federale overheid die budgettair solidair zijn ten aanzien van de houdbaarheidsuitdaging, heeft het criterium betrekking op de verhouding tussen de houdbaarheidskloof en de finale primaire bestedingen van Entiteit I in zijn geheel. Die verhouding wordt constant gehouden indien, per miljard euro naar de gefedereerde entiteiten overgedragen uitgaven (of 0,26% van het bbp) de houdbaarheidskloof van de federale overheid verkleind wordt met 198 miljoen euro (0,05% van het bbp).

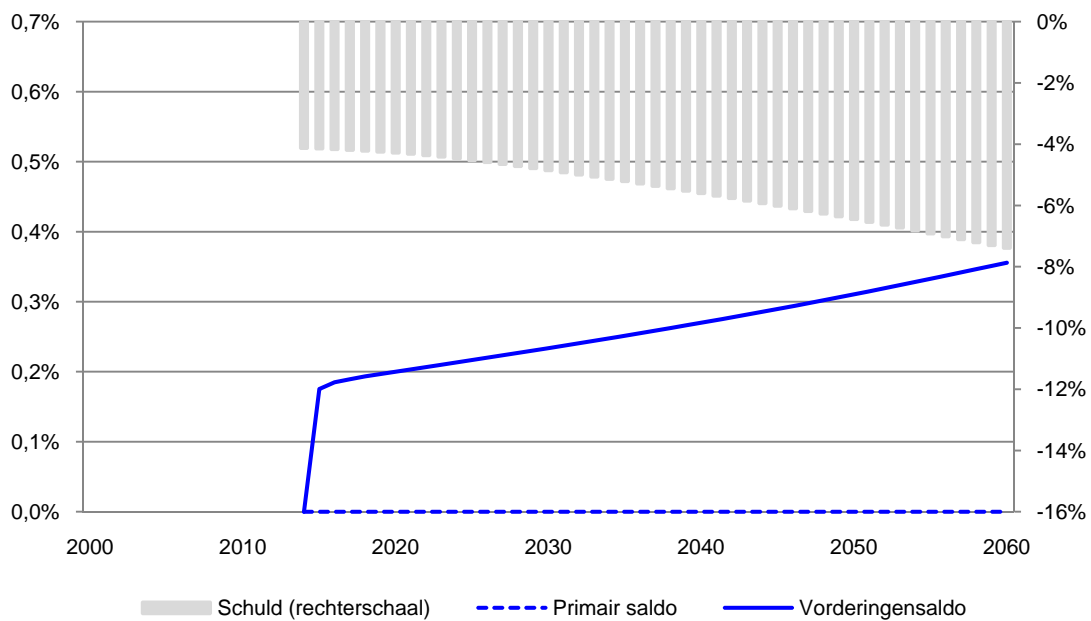
Die daling kan worden bekomen door de getransfereerde middelen te beperken tot 802 miljoen euro per miljard euro getransfereerde uitgaven (of een onderfinanciering van 198 miljoen euro per miljard euro). Ze kan alternatief worden gerealiseerd via schuldovername door de gefedereerde entiteiten ten belope van 4,1% van het bbp per miljard euro overgedragen bevoegdheden. De onderstaande grafieken tonen de effecten op de financiën van Entiteit I voor de twee opties (de effecten voor de gefedereerde entiteiten zijn identiek maar in tegenovergestelde zin).

Men merkt dat in die optiek de overgang van bevoegdheden naar de gefedereerde entiteiten beter is gefinancierd dan in de optiek die de budgettaire houdbaarheid van de federale overheid afzonderlijk beschouwt. De hypothese van budgettaire solidariteit tussen de sociale zekerheid en de federale overheid komt er dus op neer dat rekening wordt gehouden met een mogelijke sterke toename van budgettaire consolidering door de sociale zekerheid als gevolg van de defederalisering van bepaalde bevoegdheden.

**Figuur 3** Impact op Entiteit I van een vermindering van haar houdbaarheidskloof van 0,05% van het bbp via onderfinanciering van de bevoegdheidsoverdrachten naar de gefedereerde entiteiten (verschillen ten opzichte van het scenario met ongewijzigd beleid, in procent van het bbp)



**Figuur 4** Impact op entiteit I van een vermindering van haar houdbaarheidskloof van 0,05% van het bbp via overname van een deel van de schuld door de gefedereerde entiteiten (verschillen ten opzichte van het scenario met ongewijzigd beleid, in procent van het bbp)



### 1.4.3. Overdracht van een deel van de vergrijzingskosten naar de gefedereerde entiteiten

De derde manier om een deel van de houdbaarheidskloof van de federale overheid over te hevelen naar de gefedereerde entiteiten bestaat erin een deel van de toekomstige vergrijzingskosten die binnen het huidige Belgisch budgettaire federalisme ten laste vallen van de federale overheid te transfereren naar die gefedereerde entiteiten.

Tot die kosten behoren onder andere (cf. deel 1.2.) de pensioenuitgaven voor de ambtenaren en het onderwijzend personeel van de gefedereerde entiteiten (en van het onderwijzend personeel van de lagere overheid)<sup>10</sup>. Die pensioenuitgaven ten laste van de federale overheid stijgen, volgens de projecties van de Studiecommissie voor de Vergrijzing, aanzienlijk op middellange en lange termijn, namelijk van 1,0% van het bbp in 2000 (met inbegrip van de pensioenen van het onderwijzend personeel van de lokale besturen) tot 1,6% van het bbp in 2015 en daarna tot 2,4% van het bbp tegen 2040.

Het effect van de beslissingen die op andere beleidsniveaus werden genomen (betreffende de tewerkstelling van ambtenaren en hun bezoldigingen die het pensioenbedrag rechtstreeks en onrechtstreeks beïnvloeden via de perequatie) op de begroting van de federale overheid, pleit voor een overdracht van die uitgaven naar de betrokken beleidsniveaus, temeer daar het deel van die uitgaven dat betrekking heeft op effectief in de federale administratie gepresteerde delen van de loopbaan daalt en op termijn zal verdwijnen. Een dergelijke overdracht zou deel uitmaken van een zogenaamd responsabiliseringsbeleid.

Tabel 6 toont het verbeteringspotentieel van de houdbaarheidskloof van de federale overheid via een overname van de bewuste pensioenuitgaven door Entiteit II.

In de veronderstelling van een integrale overname van deze pensioenuitgaven in 2015 zonder enige overdracht van middelen, zou de houdbaarheidskloof van de federale overheid verbeteren met 2,3% van het bbp, wat aanzienlijk is. Daarvan stemt 1,6% overeen met het oorspronkelijk bedrag van die uitgaven en kan 0,8% worden toegeschreven aan het feit dat de federale overheid bevrijd zou zijn van de impliciete schuld in verband met de latere stijging van die uitgaven die sneller verloopt dan die van het bbp. Daartegenover staat dat de houdbaarheidskloof van Entiteit II in verhouding zou toenemen.

In het geval dat de gefedereerde entiteiten de pensioenuitgaven zouden overnemen en van de federale overheid middelen zouden ontvangen die aanvankelijk overeenkomstig zijn maar daarna constant worden gehouden in procent van het bbp, wordt de houdbaarheidskloof per beleidsniveau weergegeven in kolom b van tabel 6. Voor de federale overheid bedraagt de versmalling van de houdbaarheidskloof nog slechts 0,8% van het bbp en is de

---

<sup>10</sup> Het gaat meer bepaald om de pensioenen van de ambtenaren van de gewesten en gemeenschappen en van de door de gewesten en gemeenschappen gecreëerde instellingen van openbaar nut en van de ambtenaren van het gemeenschapsonderwijs, het gesubsidieerd officieel onderwijs en het gesubsidieerd vrij onderwijs.

houdbaarheidskloof uitgedrukt in procent van de finale primaire uitgaven nauwelijks gewijzigd (van 36% naar 34%).

Een intermediaire en ongetwijfeld meer realistische mogelijkheid zou erin bestaan de pensioenen van het oorspronkelijke aantal gepensioneerden ten laste te laten van de federale overheid, waarbij Entiteit II de pensioenen van de nieuwe cohorten gepensioneerden op zich neemt. Zo zou de uitgavenoverdracht naar Entiteit II geleidelijk gebeuren, naargelang de cohorten gepensioneerden die het oorspronkelijke aantal vormen, verkleinen tot zij binnen enkele decennia volledig zijn verdwenen. We merken op dat de overdracht van de pensioenlast eventueel de vorm zou kunnen aannemen van een bijdrage door Entiteit II aan de federale overheid (die dan de debiteur van de pensioenen blijft).

**Tabel 6 Impact op de houdbaarheidskloof per beleidsniveau van een overname door Entiteit II van haar pensioenen die momenteel ten laste liggen van de federale overheid (in procent van het bbp)**

	Houdbaarheidskloof = impact zonder overdracht van middelen (a+b)	Toe te schrijven aan de begintoestand = permanente middelen in procent van het bbp (a)	Toe te schrijven aan de vergrijzingskosten = impact bij overdracht van permanente middelen in procent van het bbp (b)
Gezamenlijke overheid	0,0	0,0	0,0
Entiteit I	-2,3	-1,6	-0,8
Federale overheid	-2,3	-1,6	-0,8
Sociale zekerheid	0,0	0,0	0,0
Entiteit II	2,3	1,6	0,8
Gefedereerde entiteiten	1,8	1,3	0,6
Lagere overheid	0,5	0,3	0,2

## 2. Blootstelling van de overheid aan de cyclische volatiliteit van de ontvangsten van verplichte heffingen<sup>11</sup>

De ontvangsten van verplichte heffingen omvatten een cyclische component die vooral voortvloeit uit de conjuncturele schommelingen van hun aanslagbasis. De omvang van die cyclische component verschilt naargelang de beschouwde categorie van heffing want de respectievelijke aanslagbasissen zijn in verschillende mate volatiel. De conjuncturele schommelingen van de verschillende aanslagbasissen verlopen bovendien niet noodzakelijk synchroon in de tijd.

De hier voorgestelde analyse betreft elf categorieën van verplichte heffingen die samen 93,2% vertegenwoordigen van de totale ontvangsten van verplichte heffingen van de gezamenlijke overheid in 2008. De categorieën zijn bepaald op economische basis (onafhankelijk van het bevoegde beleidsniveau).

De cyclische component wordt benaderd via het verschil tussen enerzijds de afgevlakte, niet-seizoensgebonden reeks (methode Census X11) zonder kalendereffecten en anderzijds zijn geraamde trend tijdens de periode 1980-2009 (Hodrick-Prescott-filter met  $\lambda = 1600$  voor de kwartaalreeksen). Het typeverschil meet de gemiddelde omvang van de cyclische component en vormt zo een cyclische volatiliteitsindicator (niet-seizoensgebonden, niet-kalendergebonden, niet-onregelmatig en niet-trendmatig) van de beschouwde reeks. Die eenvoudige statistische aanpak<sup>12</sup> vermijdt dat rekening moet worden gehouden met de belastbare basissen. De gegevens zijn afkomstig van de door het INR opgestelde nationale kwartaalrekeningen.

Tabel 7 klasseert de verschillende categorieën van heffingen in dalende orde van cyclische volatiliteit. Daaruit volgt dat de cyclisch meest volatiele heffingen verband houden met de financiële of niet-financiële activa en de rendabiliteit van de ondernemingen (roerende voorheffing, vennootschapsbelasting, registratierechten, successierechten, onroerende voorheffing). De minst uitgesproken cycli hebben betrekking op de heffingen op arbeid (sociale bijdragen, bedrijfsvoorheffing) en op de btw. De energetische en niet-energetische accijnzen bevinden zich in het midden.

De kleine categorieën (in verhouding tot de totale ontvangsten van verplichte heffingen) zijn meer volatiel dan de grote categorieën. Die laatste steunen op meestal meer samengestelde aanslagbasissen die eventueel weinig of geen cyclische elementen bevatten of waarvan de niet-synchrone cycli gedeeltelijk elkaar zouden compenseren. De bedrijfsvoorheffing bijvoorbeeld heeft betrekking op alle lonen, inclusief de weinig cyclische lonen van de werknemers in de overheidssector en op de vervangingsinkomens (enkel de werkloosheidsuitkeringen en andere

<sup>11</sup> Dit deel werd opgesteld in samenwerking met Ludovic Dobbelaere.

<sup>12</sup> De eventuele wijzigingen van de fiscale wetgeving kunnen de aldus geraamde cyclische component beïnvloeden voor zover hun impact niet volledig zou worden opgevangen in de trend of in onregelmatige varianten.

arbeidsmarktgerelateerde uitkeringen zijn cyclisch). De btw heeft betrekking op alle types van eindverbruik en de aankoop van nieuwe woningen, waarvan de cycli niet synchroon kunnen zijn; bovendien zorgt haar inningsmethode ervoor dat de btw gevoelig is voor de cyclus van het intermediair verbruik<sup>13</sup>.

**Tabel 7 Cyclische volatiliteit van de ontvangsten van verschillende categorieën verplichte heffingen (geraamd over de periode 1980-2009)**

	Typeverschil in % t.o.v. de trend	Cyclische correlatie met het bbp (en lag of lead <sup>1</sup> )	% van de totale ontvangsten in 2008	
1	Bevrijdende roerende voorheffing	8,5	0,58 (Q-0)	1,8
2	Vennootschapsbelasting (zonder incohierungen)	6,5	0,49 (Q-0)	6,8
3	Registratierechten (zonder schenkingen)	6,2	0,51 (Q+1)	2,2
4	Kapitaalbelastingen (successierechten en andere)	5,3	0,17 (Q+4)	1,6
5	Onroerende voorheffing (incl. opcentiemen)	3,0	0,16 (Q-4)	2,7
6	Accijnzen op energie	2,7	0,17 (Q+2)	2,7
7	Niet-energetische accijnzen	2,6	0,32 (Q+1)	1,8
8	Sociale werkgeversbijdragen	2,1	0,44 (Q-4)	19,2
9	Bedrijfsvoorheffing	1,9	0,44 (Q-4)	25,9
10	Sociale werknemersbijdragen	1,9	0,32 (Q-2)	12,7
11	btw	1,9	0,83 (Q+2)	16,0
	Overige verplichte heffingen			6,8
	Totale verplichte heffingen	1,2	0,70 (Q-0)	100,0
	bbp	1,1		

<sup>1</sup> Lag (Q-n) of lead (Q+n) toegepast op de cyclus van het bbp, met n als het aantal kwartalen die de correlatie tussen de cyclus van de beschouwde reeks en die van het bbp maximaliseren.

Het totaal aantal verplichte heffingen is cyclisch minder volatiel dan elk van hun componenten. De aggregatie van de niet-synchrone cycli van verschillende categorieën van heffingen vermindert inderdaad de volatiliteit van het geheel via compensaties. Bovendien benadert de cyclische volatiliteit van de totale verplichte heffingen zeer dicht die van het bbp dat zelf een aggregaat is van verschillende componenten met verschillende cycli wat hun omvang en timing betreft.

Bovendien is de correlatie tussen de cyclus van de verplichte heffingen en die van het bbp beter voor de totale verplichte heffingen dan voor elke categorie (behalve voor de btw). De cycli van het bbp zijn dus, zelfs met een 'lag' of 'lead' ad hoc (zoals in het bijzonder voor de heffingen op arbeid, rekening houdend met de productiviteitscyclus<sup>14</sup>), slechte voorspellers voor de cycli van de verschillende categorieën heffingen en hun aanslagbasissen.

<sup>13</sup> Hoewel de niet-synchronisatie van de cyclus van de bruto inningen en de cyclus van de restituties geen verklaring zou vormen voor de geringere cyclische omvang van de netto ontvangsten : Zie Hertveldt B., Lebrun I. en Saintrain M. (2004) "Modellering op kwartaalbasis van de btw-ontvangsten in Modtrim II – Modélisation trimestrielle des recettes de TVA dans Modtrim II", Federaal Planbureau, Working Paper 14-04.

<sup>14</sup> Voortvloeiend uit het behoud van de overtollige effectieven (labour hoarding).



De cyclische volatiliteit van het bbp komt per definitie ook overeen met de cyclische volatiliteit van de op het bbp geïndexeerde budgettaire dotaties. De indexering van het bbp is trouwens de belangrijkste determinant<sup>15</sup> voor de dotaties die door de federale overheid krachtens de huidige financieringswet aan de gefedereerde entiteiten worden overgemaakt en er de belangrijkste middelen van vormen. In de veronderstelling dat het deel van de op het bbp geïndexeerde dotaties in de begroting van de gefedereerde entiteiten geheel of deels zou worden verkleind en vervangen door eigen nieuwe fiscale ontvangsten op basis van een of andere voorheen federale heffing (eventueel in de vorm van een effectief gedeelde belasting<sup>16</sup>), zou dit wellicht de budgettaire blootstelling van de gefedereerde entiteiten aan economische cycli vergroten<sup>17</sup> (aangezien alle categorieën heffingen individueel meer cyclisch zijn dan het bbp).

Die grotere budgettaire blootstelling van de gefedereerde entiteiten aan de cycli zou niet noodzakelijkerwijs leiden tot een geringere blootstelling van het federaal niveau aan de cycli en zou die zelfs kunnen vergroten. De kleinere verscheidenheid van de heffingen op federaal niveau, of de wijziging van hun structuur, zou de graad van cyclische compensaties binnen die totale ontvangsten kunnen doen dalen. De sensibiliteit van de totale ontvangsten van het federaal niveau ten aanzien van de cyclus, in het bijzonder die van het bbp, zou zeker groter worden indien in de cyclus geen rekening werd gehouden met ontvangsten waarvan de correlatie met het bbp een min of meer belangrijke 'lag' impliceert (zoals de bedrijfsvoorheffing).

Om de budgettaire blootstelling van de verschillende beleidsniveaus aan de cycli te verminderen, zou men ofwel alle verplichte heffingen moeten samenbrengen binnen één enkel beleidsniveau (en alle anderen financieren door toelagen, gekoppeld aan de evolutie van het bbp of aan de evolutie van de totale ontvangsten van verplichte heffingen) ofwel in elk beleidsniveau een assortiment voorzien van heffingen die onderling zo negatief mogelijk gecorreleerd zijn en/of waarvan het totaal gecorreleerd zou zijn met het bbp (bijvoorbeeld in de vorm van een assortiment aan gedeelde belastingen).

De verdeling van de ontvangsten uit heffingen tussen beleidsniveaus, al dan niet in combinatie met dotaties, bepaalt dus de graad van budgettaire blootstelling van elke niveau aan de cycli. Een neutraal begrotingsbeleid dat de automatische stabilisatoren laat spelen, impliceert het sparen van de conjuncturele overschotten of het ontsparen ten belope van het bedrag van de conjuncturele tekorten. Al geldt dit ongeacht de budgettaire omvang van het beschouwde beleidsniveau en ongeacht de omvang van de cyclische component, toch is het aangewezen te vermijden dat grote cyclische blootstellingen<sup>18</sup> worden geconcentreerd op kleine beleidsniveaus.

<sup>15</sup> Maar niet de enige. Bovendien kan de volatiliteit van de middelen ontsproten aan de financieringswet groter worden als gevolg van correcties ex post die nodig zijn geworden door fouten bij het anticiperen - op het ogenblik van de initiële begroting - van de economische parameters waarmee rekening moet worden gehouden.

<sup>16</sup> D.w.z. met of zonder overdracht van de fiscale bevoegdheid.

<sup>17</sup> Globaal beschouwde federale entiteiten. Men kan niet uitsluiten dat voor eenzelfde categorie van heffingen de cyclische volatiliteit verschillend is tussen de entiteiten en ten opzichte van het Rijk.

<sup>18</sup> Of andere blootstellingen aan exogene schommelingen van het begrotingssaldo, in het bijzonder het interestrisico.

Het is inderdaad moeilijk in 'real time' (en zelfs ex post) de cyclische effecten te ramen. Daaruit volgt dat een begrotingssaldo op een bepaald moment als cyclisch kan worden beschouwd en vervolgens ex post als structureel, wat dan leidt tot een aanpassing van het begrotingsbeleid. Die aanpassing zal moeilijk zijn wanneer de budgettaire omvang van het betrokken beleidsniveau (en dus zijn actieveld) klein is, a fortiori als een groot deel van de begroting gaat naar rentelasten (die op korte termijn niet samendrukbaar zijn, zeker als het om een grote schuld gaat zoals het geval is voor de federale overheid). De capaciteit om realistische begrotingsaanpassingen door te voeren rekening houdend met de omvang en de structuur van de begroting, speelt een rol in het vastleggen van de risicopremies die door de markten worden geëist om de Staten te financieren.

In het kader van een staatshervorming die zou leiden tot een verkleining van de budgettaire omvang van het federaal niveau ten gunste van de gefedereerde entiteiten, zou het dus wenselijk zijn de budgettaire blootstelling van het federaal niveau aan de economische cycli te verminderen (wat, zoals eerder aangegeven, niet noodzakelijk zou voortvloeien uit een grotere budgettaire blootstelling van de gefedereerde entiteiten aan de cycli, zelfs integendeel).