

bron: K. Caminada, 'Column 'Miljoenennota 2005: het trendmatig begrotingsbeleid in de vangrail'',
Weekblad Fiscaal Recht, 28 oktober 2004, pp. 1537-1538.

Miljoenennota 2005: het trendmatig begrotingsbeleid in de vangrail

Dr. C.L.J. Caminada (Koen)

Universitair hoofddocent, Departement Fiscale en Economische Vakken, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden

De economische situatie is ongunstig en het tempo waarin de overheidsfinanciën verslechteren, baart het kabinet zorgen. Het ziet er naar uit dat het kabinet de ambitieuze agenda, zoals geschetst in het Hoofdlijnenakkoord, zal moeten uitvoeren zonder conjuncturele smeerolie. Om die reden presenteert de Miljoenennota 2005 een tweesporenbeleid. Voorop staan structuurversterkende maatregelen (hervormingen) die gericht zijn op solide overheidsfinanciën en welvaart op de langere termijn. Op de korte termijn haalt het kabinet de broekriem aan en richt zich volledig op de reductie van het overheidstekort. Hoewel het kabinet weet dat die aanvullende bezuinigingen en lastenverzwaringen pro-cyclisch uitwerken, dient voorkomen te worden dat de overheidsfinanciën ontsporen en in de vangrail belanden.

De structuurversterkende maatregelen richten zich vooral op de beperking of afschaffing van allerlei arrangementen die de arbeidsparticipatie belemmeren. Naar het oordeel van het kabinet is een hogere arbeidsparticipatie nodig om de overheidsfinanciën solide te houden in een vergrijzende samenleving. Jongere generaties mogen niet bedolven raken onder 'dubbele' belasting. De per omslag gefinancierde vergrijzingslasten zullen immers bij ongewijzigd beleid oplopen en het is met het oog op de solidariteit tussen generaties onwenselijk om de rekening door te schuiven naar toekomstige generaties. Vooral een hogere arbeidsparticipatie van ouderen acht het kabinet van belang, waarbij het vizier is gericht op de regelingen voor arbeidsongeschiktheid, vut en prepensioen. Deze regelingen dragen er aan bij dat werknemers eerder dan maatschappelijk gewenst het arbeidsproces verlaten. Dergelijke uittreedroutes tasten het groeipotentieel van de economie aan: het arbeidspotentieel van oudere werknemers wordt thans niet ten volle benut. Het kabinet gaat deze problematiek overigens onconventioneel te lijf. Zo wordt per 1 januari 2006 de fiscale faciëring van vervroegde uittreedingsregelingen en prepensioenregelingen beëindigd. Werknemers krijgen weliswaar de mogelijkheid om op individuele basis, met fiscale ondersteuning, maximaal 150% van het jaarloon te sparen via de levensloopregeling, maar materieel zal geen fiscaal voordeel meer kunnen worden behaald op vut en prepensioen. Op dit terrein komt dus een einde aan het instrumentele gebruik van belastingheffing!

Op de korte termijn richten de maatregelen zich op het terugdringen van het overheidstekort. Zonder daar veel woorden aan te wijden, neemt het kabinet afscheid van het trendmatig begrotingbeleid dat in 1994 door Minister Zalm is geïntroduceerd. Dat is ook wel begrijpelijk want van een trendmatige benadering van de begroting kan onder het huidige economische gesternte geen sprake meer zijn. Wat is er aan de hand? Aan een 'goede' en trendmatige benadering van de begroting liggen behoedzame economische groeivoorspellingen ten grondslag. Hierdoor is de kans op belastingmeevallers groter dan de kans op inkomstentegenvallers. Volgens de zuivere leer van het trendmatig begrotingsbeleid moeten meevallers volledig worden aangewend om het financieringstekort te verkleinen en de staatschuld af te lossen. Bij economische tegenwind zou het tekort op de begroting dan wel iets mogen oplopen zonder dat direct allerlei ad-hocbijstellingen in het beleid en bezuinigingen nodig zijn. De automatische

stabilisatoren zouden – ook in minder voorspoedige economische tijden - hun werk kunnen blijven doen, zo is de gedachte. Daarnaast wil het kabinet zichzelf (en andere landen) houden aan de afspraken die zijn gemaakt in EMU-verband. Die spelregels eisen dat de overheidsbegroting onder min of meer normale economische omstandigheden in evenwicht is ('close to balance or in surplus'). Een sluitende begroting of zelfs een overschot biedt dan afdoende speelruimte om tegenvallers op te vangen bij economische tegenwind. Bovendien worden de lasten dan niet doorgeschoven naar toekomstige generaties. Aflossing van de staatschuld in één generatie is om deze redenen een belangrijk beleidsuitgangspunt van het huidige kabinet.

Maar de praktijk van het begrotingsbeleid blijkt weerbarstig. Zo dienden zich in de jaren 1994-2000 weliswaar nogal eens meevallers op de begroting aan, maar die meevallers zijn destijds slechts voor een deel aangewend voor de verbetering van het begrotingssaldo. Ten tweede blijkt het in de praktijk nogal lastig om uit te gaan van een bepaalde groeiprognoze. Ieder getal lijkt wel een slag in de lucht. Waar Nederland aan het einde van de vorige eeuw positief afstak met een bovenmatig hoge economische groei, zo schril steken wij nu af ten opzichte van omliggende economieën. De gemiddelde economische groei in de periode 2001-2004 zal naar verwachting slechts uitkomen rond ½% per jaar. Hoge bergen en diepe dalen wisselen elkaar dus in rap tempo af. De recente conjunctuurbewegingen zijn relatief scherp, zowel in historisch als internationaal vergelijkend perspectief. Zo kromp de economie in 2003 met 0,9%, verreweg de slechtste prestatie van de afgelopen twintig jaar. Ook de werkloosheid is de afgelopen drie jaar verdubbeld naar een half miljoen en zal het komende jaar verder oplopen. De financiële tegenvallers doen zich overigens vooral voor aan de inkomstenkant van de begroting, met name bij de vennootschapsbelasting, de loon- en inkomstenbelasting en de omzetbelasting. In het bijzonder de vennootschapsbelasting blijkt veel gevoeliger voor economische schommelingen dan eerder werd gedacht. Deze belastingtegenvallers zijn zodanig omvangrijk dat Nederland er in 2003 niet in is geslaagd om te voldoen aan de vereisten van het Verdrag van Maastricht. De Europese raad van ministers van financiën heeft de Nederlandse overheid opgeroepen om het tekort uiterlijk in 2005 weer onder de 3% van het bbp te brengen. En de aflossing van de staatsschuld in één generatie? De cijfers in de Miljoenennota 2005 laten zien dat op dit punt de wens de vader van de gedachte is. De cijfers indiceren eerder de verdubbeling van de staatschuld in één generatie! Ondanks het forse pakket maatregelen loopt de staatschuld verder op tot 59% van het bbp in 2006. Daarmee blijft Nederland net onder de kritische EMU-grens van 60%.

Wanneer de overheidsfinanciën zo snel uit de bocht dreigen te vliegen, rest niets anders dan de vangrail. Het kabinet kan niet anders dan het financiële beleid richten op de feitelijke hoogte van het financieringstekort. De trendmatige benadering van het overheidstekort is nu vaarwel gezegd. Sturen op het feitelijke overheidstekort brengt echter met zich mee dat de onrust weer terugkeert in de begroting, zoals in de periode van de bezuinigingskabinetten Lubbers. Elke bijstelling van economische groeiprognozes zal nu direct leiden tot bijstelling van het beleid (bezuinigingen). Terugkeer naar een trendmatige benadering van de begroting is dus zo spoedig mogelijk gewenst.

Welke les kunnen we hieruit trekken? Ten eerste moeten op termijn eerst afdoende financiële buffers worden opgebouwd voordat men de begroting weer trendmatig zal kunnen benaderen. Die buffers dienen aanzienlijk te zijn want de conjuncturele component in de begroting blijkt fors. Ter illustratie: in een paar jaar tijd hebben we in ons land een overschot van 6 miljard euro op de begroting (1,5% van het bbp in 2000) zien omslaan in een tekort van 14,5 miljard euro (3,2% van het bbp I 2003). Gerekend vanaf de start van het kabinet-Balkenende I belooft het totaalbedrag aan maatregelen inmiddels 19 miljard euro, waaronder 8,5 miljard euro aan lastenverzwaringen. Ten tweede moeten kabinetten die worden overspoeld met economische groei – kabinetten waarvan minister Zalm overigens zelf ook steeds deel uitmaakte – de belastingmeevallers in het vervolg volledig gebruiken om de overheidstekorten weg te werken en de staatsschuld af te lossen. Ten derde zijn economieën gevoeliger geworden voor internationale gebeurtenissen en het Europese Verdrag, waardoor zowel de mogelijkheden als het effect van nationaal beleid nogal beperkt zijn geworden.