

**BELOFTEN EN REALISATIES VAN DE
PAARSE COALITIEPARTNERS**

Paul De Grauwe

KULeuven

Mei 2007

Ik ben Wim Moesen en Stef Proost dankbaar voor hun commentaar.

1. Inleiding

Politiek is de kunst van het mogelijke. Partijen beloven de hemel, maar zodra ze aan de macht zijn moeten ze water in de wijn doen, willen ze tot beslissingen komen. In een volwassen democratie weten de kiezers dat compromissen onvermijdelijk zijn en dat de pre-electurale beloften met een korreltje zout moeten genomen worden.

Partijen komen in problemen terecht als de afstand tussen de pre-electurale beloften en de realisaties te groot worden. In deze paper onderzoeken we de afstand tussen de pre-electurale beloften van de paarse coalitiepartners en de realisaties sinds 1999. We onderzoeken de vraag of deze afstand groter is voor sommige partijen dan voor andere. We beperken ons hier tot de macro-economische dimensie van deze beloften, meer in het bijzonder de budgettaire implicaties ervan. De programma's van partijen hebben nog vele andere dimensies waar we ons hier niet over uitspreken.

Toen paars in 1999 aan de macht kwam begon een uniek experiment. Twee¹ politieke families met heel uiteenlopende ideologische keuzes, en dus beloften, vormden een nieuwe coalitie. De liberalen hadden als één van hun belangrijkste programmapunten een vermindering van de globale belastingdruk. De socialisten beloofden een vrijwaring van de welvaartsstaat, en zelfs een uitbreiding ervan.

Hoe succesrijk zijn deze twee partijen geweest in het waarmaken van hun centrale beloften? We onderzoeken eerst de evolutie van de globale belastingdruk (inclusief sociale zekerheidsbijdragen) en vervolgens de evolutie van de globale uitgaven. In deze analyse leggen we de nadruk op de *globale* belastingen en uitgaven, d.w.z. deze van de gezamenlijke overheid (inclusief de gemeenschappen en de gewesten). Men zou kunnen argumenteren dat vermits de coalitiepartners in de federale regering worden beoordeeld, alleen de federale inkomsten en uitgaven zouden moeten betrokken worden. Dit zou echter een vals beeld van de verantwoordelijkheden van de federale overheid geven. Meer dan 95% van alle fiscale en parafiscale inkomsten behoren tot de bevoegdheid van de federale regering. Het gros van de inkomsten van de gemeenschappen en de gewesten is het resultaat van overdrachten door de federale overheid. Deze overdrachten worden bepaald op basis van formules die wettelijk zijn vastgelegd. Het gevolg van deze federale structuur is dat de federale overheid uiteindelijk verantwoordelijk is voor de totale omvang van de belastingen (inclusief

¹ We maken abstractie van de groene partijen die voor wat betreft het macro-economische geen duidelijk profiel hebben.

sociale zekerheid) en uitgaven. De lagere overheden hebben hier nauwelijks invloed op.

2. De evolutie van de globale belastingdruk

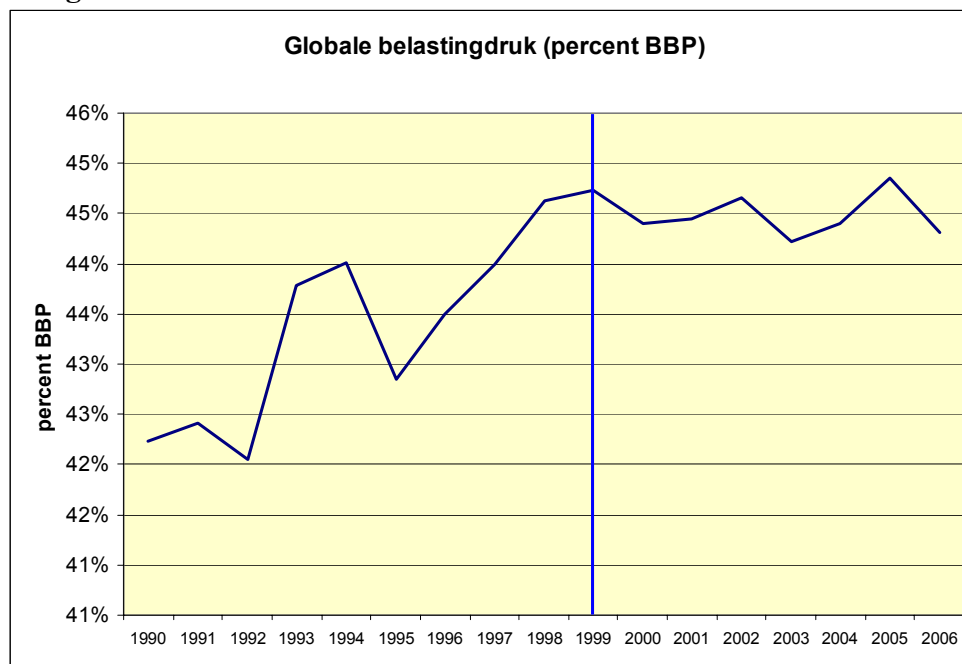
De evolutie van de globale belastingdruk wordt weergegeven in figuur 1. De globale belastingdruk wordt hier gedefinieerd als de som van de fiscale en parafiscale inkomsten van de globale overheid uitgedrukt als een percent van het BBP². We zullen hier en in de volgende figuren telkens de paarse periode (van 1999 tot 2006³) contrasteren met de centrumlinkse periode van vóór 1999. Het meest opvallende in figuur 1 is de stabiliteit van de globale belastingdruk sinds 1999. Weliswaar zijn er kleine fluctuaties maar grosso modo kunnen we stellen dat in 2006 de globale belastingdruk ongeveer op ongeveer hetzelfde peil was als in het aanvangsjaar van paars, nl. 44,3% in 2006 en 44,7% in 1999. Er is een lichte daling waar te nemen, maar deze is zo klein dat ze binnen de foutenmarge ligt die onvermijdelijk is bij het opstellen van macro-economische statistieken. Met andere woorden, de centrale belofte van de liberale partijen in de paarse coalitie lijkt niet gerealiseerd te zijn.

In een afgezwakte versie van deze liberale belofte zou men kunnen stellen dat paars erin geslaagd is de stijging van de globale belastingdruk die geobserveerd werd tijdens de centrumlinkse periode vóór 1999, een halt toe te roepen. Dit is echter een magere troost voor een partij die een duidelijke belofte had gedaan dat de globale belastingdruk zou dalen.

² De overheid heeft nog andere niet fiscale en niet parafiscale inkomsten, (bij voorbeeld de overdrachten van de Nationale Bank). Deze bedragen ongeveer 5% van het BBP en worden meestal niet meegerekend als component van de belastingdruk.

³ Het INR heeft in april 2007 een eerste raming gepubliceerd van het BBP van 2006. .

Figuur 1



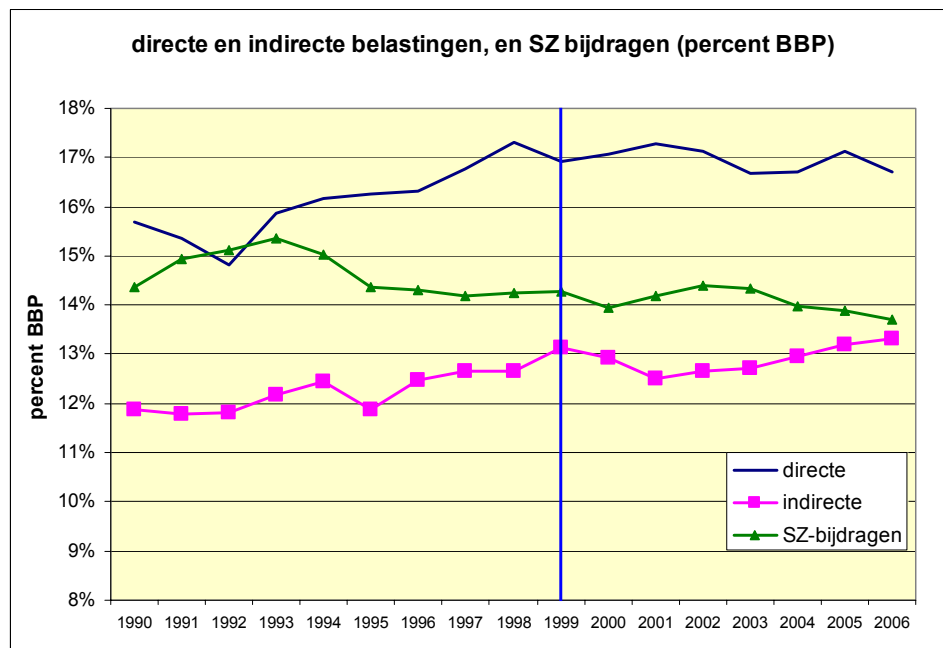
Bron: Instituut voor de Nationale Rekeningen

Achter deze stabiliteit van de globale belastingdruk schuilen een aantal bewegingen van de samenstellende delen ervan. We tonen deze in figuur 2. We observeren dat de directe belastingen als percent van het BBP erg stabiel zijn gebleven. De indirecte belastingen daarentegen zijn na een daling gedurende 1999-2001 aan een remonte begonnen. Het omgekeerde wordt geobserveerd met de SZ bijdragen. Deze stijgen eerst maar dalen vanaf 2003. Het valt echter op dat over de hele paarse periode er weinig beweging is in deze twee variabelen. In 2006 zijn zowel de indirecte belastingen als de SZ-bijdragen nauwelijks verschillend van hun niveau van 1999. De pogingen tot alternatieve financiering van de sociale zekerheid zijn al bij al bescheiden gebleven.

De stabiliteit van de directe belastingen verbergt een aantal tegengestelde bewegingen in zijn samenstellende delen, m.n. de personenbelasting en de vennootschapsbelasting. We tonen deze in figuur 3. We zien dat de personenbelastingen lichtjes dalen (van 13,5 % van het BBP in 1999 tot 12,7% in 2006). De omgekeerde beweging doet zich voor met de vennootschapsbelasting die stijgt van 3,4% tot 3,9% van het BBP. De daling van de personenbelasting met 0,8% van het BBP is in grote mate te wijten aan de daling van de tarieven van de personenbelasting. De stijging van de vennootschapsbelasting (0,5% van het BBP) is vooral het gevolg van de sterke toename van de bedrijfswinsten in het BBP.

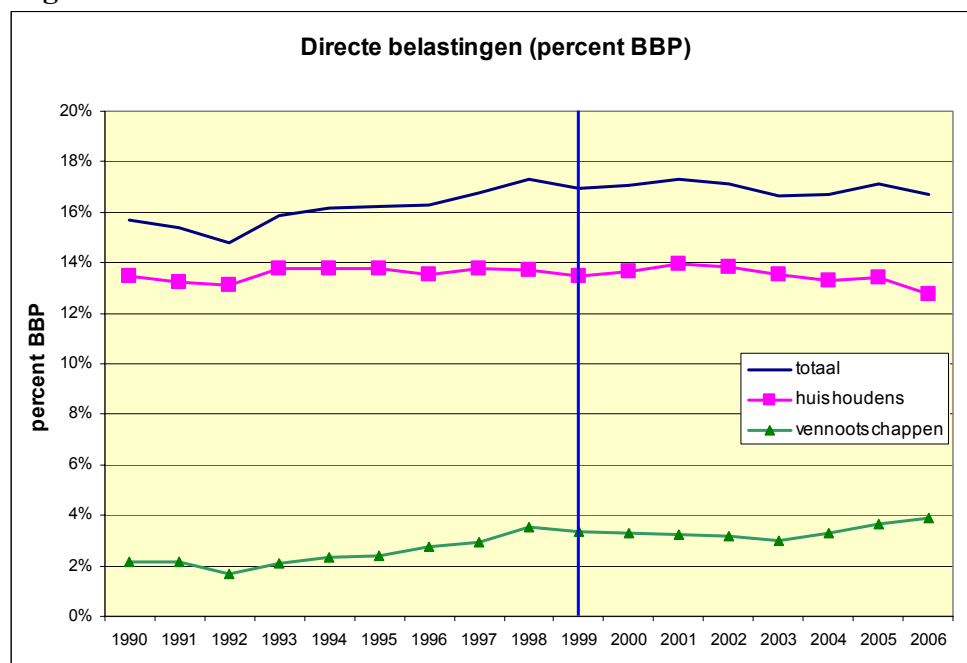
We besluiten deze discussie van de belastingdruk door te noteren dat er grote stabiliteit is geweest in het paarse beleid. De globale belastingdruk is nauwelijks veranderd, en de samenstellende delen van deze belastingdruk zijn afgezien van enkele kleine bewegingen ook relatief stabiel gebleven.

Figuur 2



Bron: Instituut voor de Nationale Rekeningen

Figuur 3

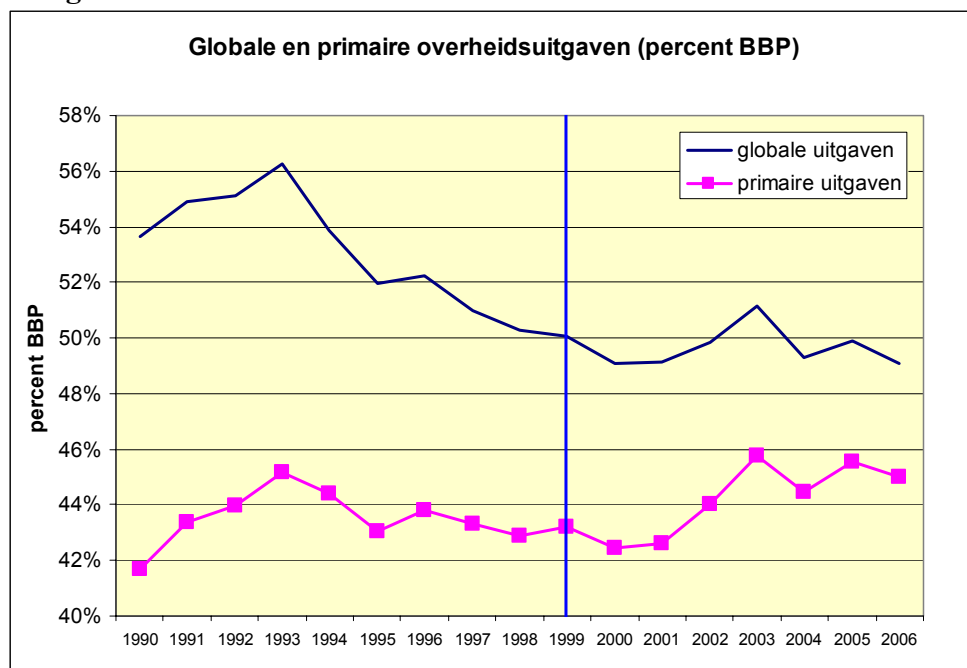


Bron: Instituut voor de Nationale Rekeningen

3. De evolutie van de globale overheidsuitgaven

De liberalen zijn er niet in geslaagd één van hun centrale verkiezingsbeloften, m.n. de globale belastingdruk op significante wijze te verminderen, waar te maken. Kan hetzelfde gezegd worden over de beloften van de socialisten? Centraal in het programma van de socialisten stond het behoud en zelfs de uitbreiding van de welvaarstaat en de sociale zekerheid. In figuur 3 tonen we de evolutie van de globale en de primaire overheidsuitgaven in percent van het BBP. We concentreren de aandacht eerst op de globale uitgaven. We zien dat tijdens de centrumlinkse periode de globale uitgaven sterk dalen van meer dan 56% van het BBP in 1993 tot ongeveer 50% in 1999. Deze sterke daling wordt stopgezet met de komst van paars. Vanaf 1999 fluctueren de globale overheidsuitgaven rond 50% van het BBP.

Figuur 4



Bron: Instituut voor de Nationale Rekeningen

Figuur 4 toont ook de primaire uitgaven als een percent van het BBP. De primaire uitgaven zijn de globale uitgaven min de interestlasten op de overheidsschuld. De primaire uitgaven geven weer hoeveel de overheid uitgeeft voor collectieve voorzieningen en de sociale zekerheid (die ook als een collectieve voorziening kunnen beschouwd worden). Ze zijn dus de juiste maatstaf van de omvang van de

overheidssector (inclusief de sociale zekerheid). De interestlasten zijn niets meer dan een versassen van cash van de belastingbetalers naar de houders van overheidsobligaties. We observeren een merkwaardig fenomeen in figuur 4. Vanaf het jaar 2000 stijgen deze primaire overheidsuitgaven fors van iets meer dan 42% van het BBP tot 46% in 2003. Vanaf dat jaar fluctueren de primaire overheidsuitgaven rond 45% van het BBP. De paarse regering is er dus in geslaagd niet alleen de daling van de primaire overheidsuitgaven die was ingezet vanaf 1993 stop te zetten maar zelfs om te buigen in een forse stijging; Deze stijging heeft het belang van de overheidssector op een niveau gebracht dat het hoogste was in de Belgische geschiedenis. De socialistische partijen zijn dus erg goed in geslaagd in hun opzet de collectieve voorzieningen fors op te drijven.

Hoe hebben ze dit kunnen realiseren? Ons antwoord is dat er manna uit de hemel is gevallen in de vorm van een spectaculaire daling van de interestlasten en dat de socialistische coalitiepartners erin geslaagd zijn dit manna bijna uitsluitend te gebruiken voor het opdrijven van de collectieve voorzieningen. De liberalen hebben de strijd om dit manna verloren.

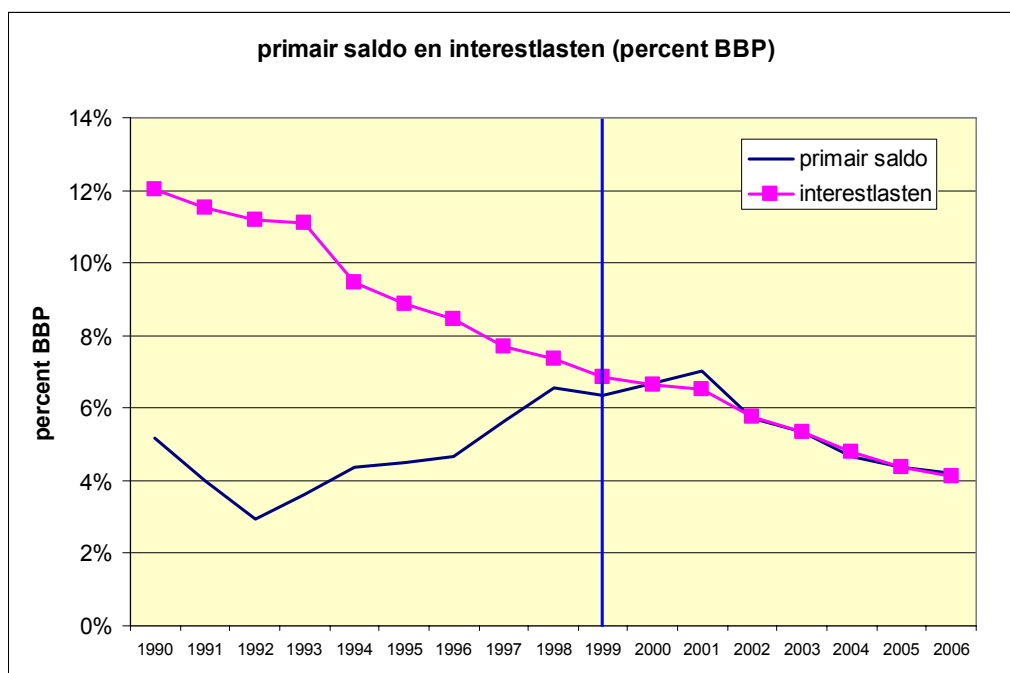
In figuur 5 tonen we de evolutie van interestlasten (als percent van het BBP). We observeren dat deze lasten op spectaculaire wijze zijn gedaald. In 1990 bedroegen die nog 12% van het BBP, in 2006 nog amper 4%. Figuur 4 toont ook de evolutie van het primaire saldo (het globale saldo min de interestlasten). Het primaire saldo is een goede maatstaf van de saneringsinspanningen van de regering. Het geeft het netto resultaat van primaire uitgaven en belastingen). We observeren nu het volgende. Tijdens de regering Dehaene dalen de interestlasten en stijgt het primaire saldo (vanaf 1992). De daling van het globale saldo (zie figuur 6) was dus het gevolg van de dalende interestlasten en een toenemende budgettaire sanering (door meer belastingen en minder uitgaven). Dit beleid wordt omgebogen vanaf 2001. We zien dat de daling van de interestlasten volledig wordt opgevangen door een daling van het primaire saldo. Deze laatste daling wordt volledig verklaard door een stijging van de primaire uitgaven. We concluderen dus dat het geheel van het manna van de dalende interestlasten onder paars werd gebruikt om de primaire uitgaven op te drijven.

Noteer ook dat ten gevolge van deze budgettaire ommezwaai van de paarse regering het globale saldo constant bleef (in tegenstelling tot de Dehaene periode wanneer het voortdurend daalde). Dit is duidelijk zichtbaar in figuur 6.

In figuur 7 tonen we de evolutie van de sociale uitkeringen⁴ als percent van het BBP. We zien dat deze significant stijgen na een daling onder de regering Dehaene met het gevolg dat ze het niveau van het begin van de jaren negentig opnieuw bereiken. De stijging van de sociale uitgaven maakt meer dan de helft uit van de stijging van de primaire uitgaven.

Figuur 8 vat op synthetische wijze de verschillen in de realisaties van de liberale en socialistische regeringspartners onder paars samen. De beloofde vermindering van de globale belastingdruk is nauwelijks te herkennen. Het contrast met de socialistische verwezenlijkingen (de toename van de primaire uitgaven en dus van de overheidsdiensten en sociale uitgaven?) is groot. Het paars van de regering Verhofstadt kleurt erg rood.

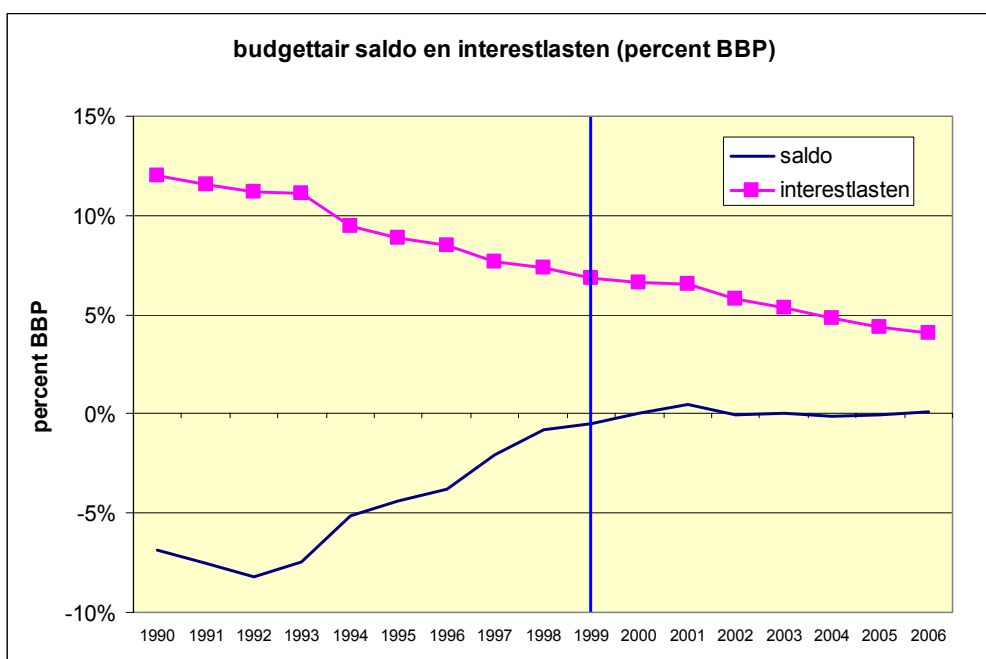
Figuur 5



Bron: Instituut voor de Nationale Rekeningen

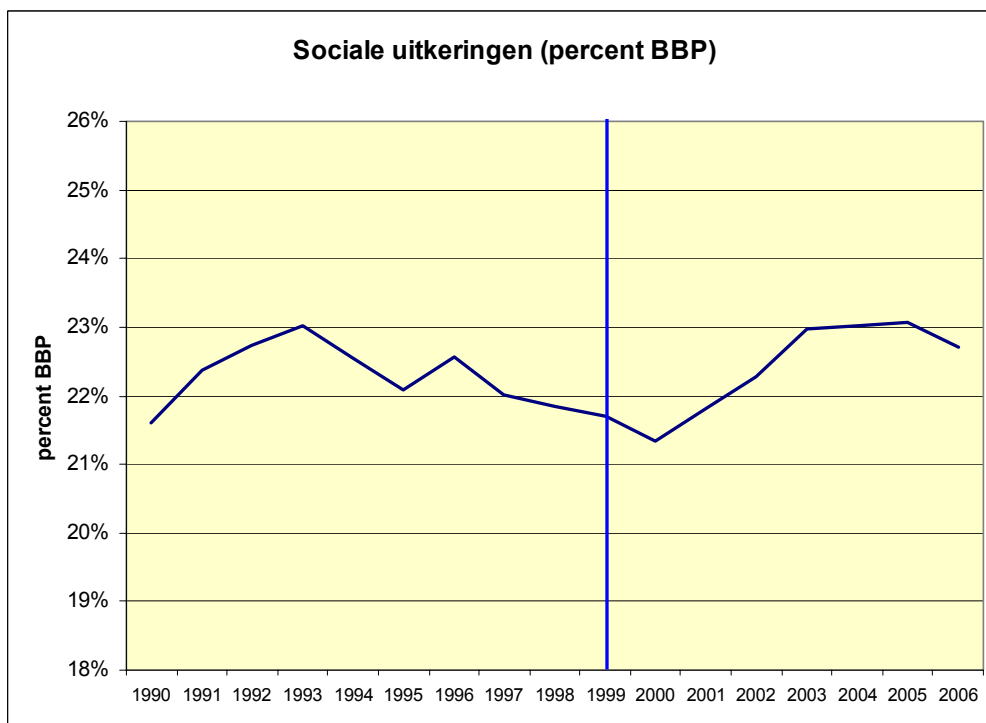
⁴ Sociale uitkeringen bestaan uit geneeskundige verzorging, uitkeringen voor ziekte en invaliditeit, werkloosheid, pensioenen en kinderbijslag.

Figuur 6



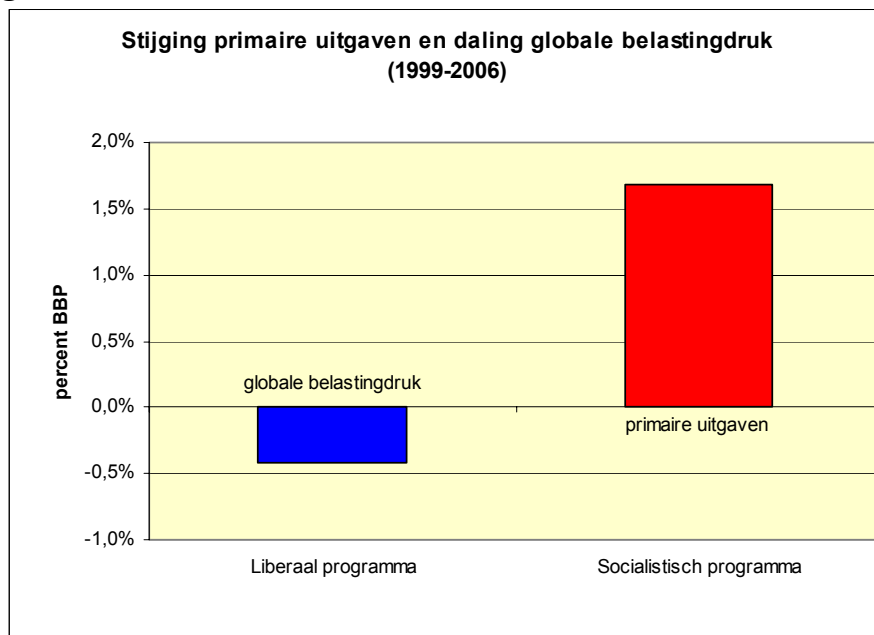
Bron: Instituut voor de Nationale Rekeningen

Figuur 7



Bron: Instituut voor Nationale Rekeningen

Figuur 8



Bron: eigen berekeningen

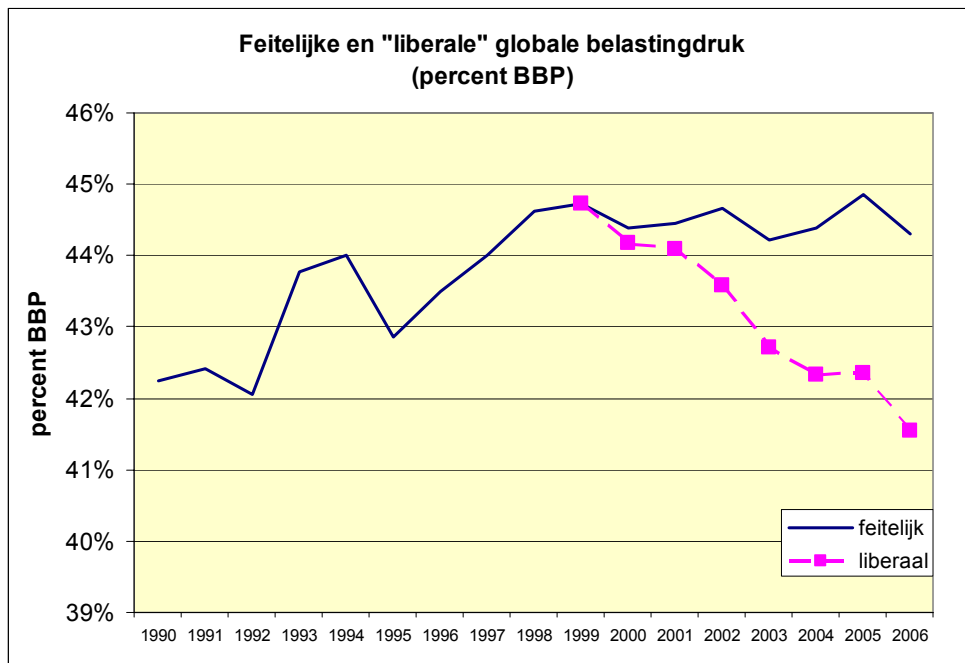
4. Alternatieve scenario's

De evolutie van de uitgaven en de belastingen die we gekend hebben sinds 1999 stond niet in de sterren geschreven. Ze waren het resultaat van een sterkere politieke positie van de socialistische familie in de paarse regering die erin slaagde om de daling van de interestlasten om te zetten in een uitbreiding van de collectieve voorzieningen. Het had ook anders gekund. In deze sectie doen we heel even aan “antihistoire” en onderzoeken de vraag wat er zou gebeurd zijn indien de liberale familie sterk genoeg was geweest om het “interestmanna” om te zetten in een (beloofde) vermindering van de globale belastingdruk. We tonen het resultaat van deze oefening in figuren 9 en 10. Figuur 9 stelt de feitelijke evolutie van de globale belastingdruk voor samen met de “liberale” globale belastingdruk. Met deze laatste bedoelen we de globale belastingdruk die tot stand zou zijn gekomen indien de paarse regering (onder impuls van de liberale coalitiepartners) had beslist het interestmanna te gebruiken om de belastingdruk te verminderen. We observeren dat in dit scenario de globale belastingdruk onder het niveau van het begin van de jaren negentig zou zijn gevallen.

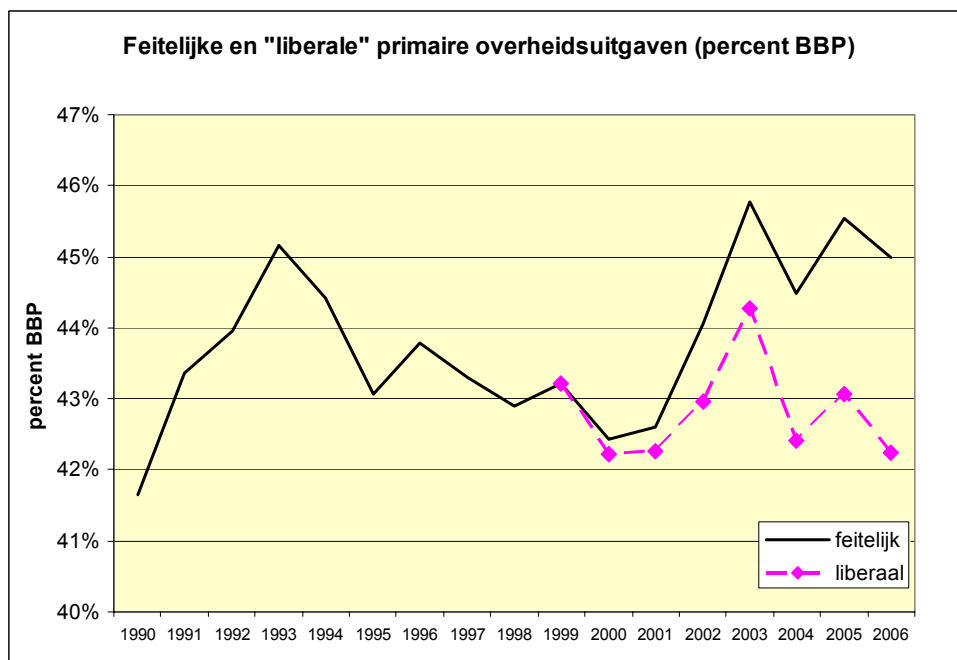
De implicaties van deze liberale politieke keuze voor de evolutie van de primaire uitgaven worden getoond in figuur 10. In dit scenario zouden de primaire uitgaven zijn gestabiliseerd op het niveau dat was bereikt op het einde van de regering

Dehaene. Een liberale politieke keuze zou dus niet tot gevolg gehad hebben dat er moest gesaneerd worden in de omvang van de collectieve diensten, wel dat de groei ervan niet zou zijn opgetreden.

Figuur 9



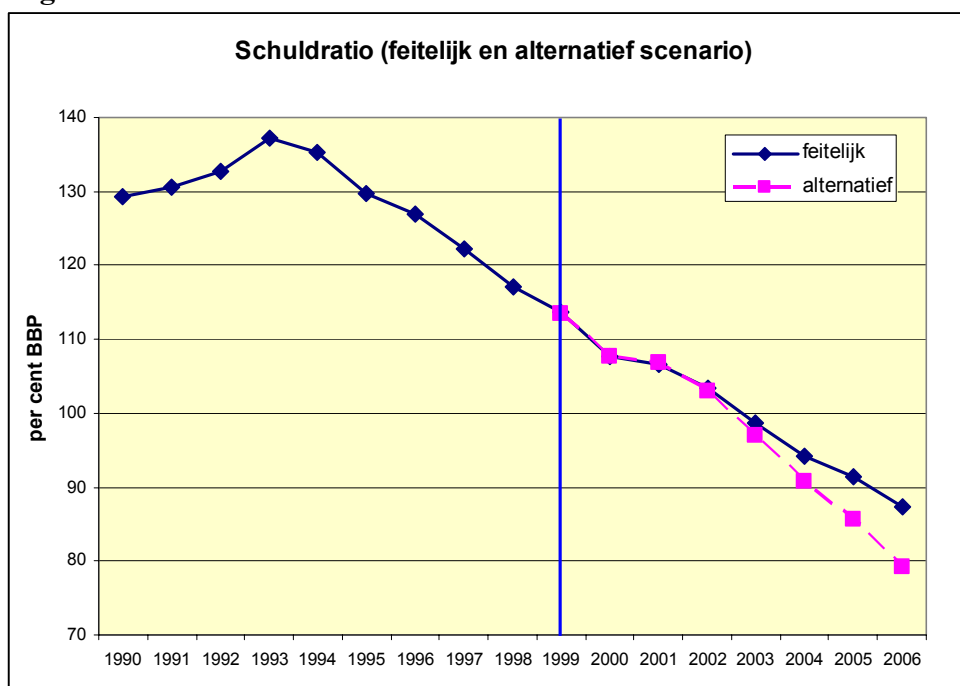
Figuur 10



Bron figuren 9 en 10: Instituut Nationale Rekeningen en eigen berekeningen

De paarse regering had nog een andere keuze kunnen maken, m.n. het interestmanna gebruiken om de overheidsschuld op een versnelde wijze af te bouwen. In feite was dit ook één van de beloften van beide coalitiepartners. Deze belofte was gebaseerd op de idee dat een versnelde afbouw van de schuldenlast het pensioenprobleem dat op ons afkomt zou verlichten. We tonen het effect van dit scenario op de overheidsschuld (de schuldratio) in figuur 11. Dit alternatief scenario veronderstelt dat de dalende interestuitgaven integraal waren gebruikt voor de aflossing van de overheidsschuld. Dit scenario komt overeen met een regel die er zou in bestaan hebben het primair saldo vast te prikken op het niveau van 1999, m.n. 6,5% van het BBP. (Zoals we eerder gezien hebben besliste de paarse regering het primaire saldo te verminderen om een uitbreiding van de collectieve diensten (en sociale uitgaven?) mogelijk te maken). We zien dat in dit alternatief scenario de overheidsschuld in 2006 beneden de 80% van het BBP zou zijn gevallen

Figuur 11



Bron: Instituut Nationale Rekeningen en eigen berekeningen

5. Besluit

Vóór de verkiezingen maken partijen allerlei beloften. De geloofwaardigheid van politieke partijen hangt in grote mate af van de mate waarin ze beloften gemaakt bij voorgaande verkiezingen, hebben gerealiseerd. In deze paper onderzochten we twee centrale beloften, m.n. de belofte van de liberale partijen die bij de aanvang van de paarse coalities in 1999 een daling van de globale belastindruk in het vooruitzicht stelden, en de belofte van de socialistische partijen om de collectieve voorzieningen uit te breiden.

Onze belangrijkste bevinding is dat de liberale partijen er niet zijn in geslaagd hun belofte waar te maken. De globale belastingdruk is van 1999 tot 2006 niet noemenswaardig gedaald. Het contrast met de realisaties van de socialistische partijen is groot. Tijdens de paarse regeringsperiode kenden de collectieve voorzieningen en sociale uitgaven (zoals gemeten door de primaire uitgaven) een significante stijging. Dit kon gebeuren dan zij de sterke daling van de interestlasten (het manna uit de hemel). Dit manna is haast uitsluitend gebruikt om de primaire uitgaven op te drijven en op die manier de socialistische beloften te realiseren. Ondanks het feit (of is het dankzij het feit?) dat de liberalen een eerste minister hadden, hebben ze in de strijd voor het “interestmanna” aan het kortste einde getrokken.