

## De begroting 2012 gezien door de Itinera bril

Een begroting moet altijd in zijn totaliteit bekeken worden. Geen enkele maatregel is op zichzelf goed of slecht maar moet passen binnen een strategie die rekening houdt met de nodige politieke compromissen. Bij de opmaak hadden de onderhandelaars twee doelstellingen voor ogen: snel geld vinden om de markten en de Europese Commissie gerust te stellen, en structureel de begroting op het goede pad zetten. Het is in het licht van deze **dubbele doelstelling** dat Itinera het begrotingsakkoord onder de loep genomen heeft. Globaal evalueert Itinera de begroting positief als een oefening in het bewaren van een aantal evenwichten. Wel is het zo dat men een betere combinatie had kunnen bewerkstelligen tussen enerzijds *'quick wins'* en anderzijds structurele hervormingen, zoals bijvoorbeeld de werking van het openbaar bestuur, maar ook op fiscaal vlak door het schrappen van allerlei aftrekken in ruil voor een lager tarief en het verschuiven van belasting op arbeid naar andere grondslagen. Uiteraard moet een en ander gezien worden in het licht van de doelstelling om enerzijds tegemoet te komen aan de eisen van de Europese Commissie. Anderzijds voel je heel duidelijk de bezorgdheid om sociale spanningen te vermijden. Dit impliceert wel dat er positief geformuleerd nog een groot potentieel is om verder te gaan op het vlak van belangrijke structurele hervormingen. In deze analyse evalueren we summier het akkoord over de begroting 2012 ([overzichtstabel op pagina 8](#)).

### Inkomsten

- De **meerwaardebelasting op aandelen** is uit het uiteindelijke akkoord gelaten. Eerder een logische evolutie gezien de grote onzekerheid over de opbrengst en de mogelijke negatieve neveneffecten als ze niet gebaseerd is op een zorgvuldige voorbereiding en afweging van argumenten pro en contra. Op korte termijn zou ze heel wat kunst- en vliegwerk hebben gevraagd en netto weinig opleveren.
- Ook de crisisbijdrage op grote fortuinen (geschat op een 500 miljoen), ook wel bekend onder de naam **vermogensbelasting**, werd uiteindelijk niet in het akkoord meegenomen. Los van de vraag of dit nu al dan niet een efficiënte en rechtvaardige maatregel is, bleef het debat de voorbije weken vooral steken in slogans omdat er tot op vandaag geen vermogenskadaster is in België, en daar gaan jaren werk aan vooraf. Het was dus irrealistisch ervan uit te gaan dat een vermogensbelasting de begroting 2012 zou helpen opsmukken.
- De discussie over de vermogensbelasting heeft dan wel weer gewerkt als hefboom om een belasting op de hoge inkomens bespreekbaar te hebben gemaakt. Het minste dat gezegd kan worden over de maatregel waarbij de **roerende voorheffing** op de roerende inkomens hoger dan 20 000€ opgetrokken wordt van 15 naar 25% is dat ze blijk geeft van creativiteit. Samen met een bijna lineaire stijging van de roerende voorheffing van 15 naar 21% zou dit in totaal 917 miljoen euro opleveren.
- In het akkoord werden ook een resem *'sin taxes'*, zoals **accijnzen** op rookwaren, meegenomen. Dit was gezien de hoogdringendheid om een sluitende begroting te hebben een logische en onvermijdelijke keuze.



- De **belasting op beursverrichtingen** is minder dan initieel voorgesteld door Elio Di Rupo (van 85 naar 50 miljoen). Positief is zeker dat de sociale bijdragen voor zelfstandigen niet verhoogd worden (initiaal zou dit naar schatting 100 miljoen moeten opleveren).
- Er werden een paar **evidente nieuwe inkomsten**, zoals een hervorming van het dienstenchequesysteem, uit het uiteindelijke akkoord geweerd, terwijl te verwachten valt dat dit enkel uitstel van executie is gezien de grote budgettaire kost van het systeem. Men is ook niet overgegaan tot het selectiever toekennen van het fiscaal voordeel voor spaarboekjes wat nochtans een effectieve maatregel was geweest tegen misbruiken. Het is bijna onvermijdelijk dat dit later opnieuw op tafel komt te liggen. De vliegtuigtaks is daar een ander voorbeeld van maar dit vergt coördinatie met andere landen waar in het kader van deze begroting geen tijd voor was.
- De **hervorming van het belastingstelsel**<sup>1</sup> op het vlak van roerend en onroerend vermogen werd helaas in deze begroting nog niet aangepakt, maar dit vergt dan ook meer voorbereiding dan een nachtelijke onderhandeling toelaat. Het verminderen in de aftrekmogelijkheden mag geen taboe zijn. Het verbreden van de belastbare basis door het verminderen van allerlei aftrekken is internationaal al jaren een tendens, waarvan de opbrengst op termijn kan gebruikt worden om het belastingtarief te verlagen. Itinera pleit voor een hergroepering van de overblijvende aftrekmogelijkheden in korven. Per korf heeft men een maximaal af te trekken bedrag waaruit de belastingbetaler zelf kan kiezen waaraan hij dat bedrag besteedt. Dit is administratief en budgettair veel beter te beheersen. Na een tijd kan de overheid de verminderingen of vrijstellingen die amper gekozen worden afschaffen.

## Besparingen

- Dit is niet de Copernicaanse hervorming van het **staatsapparaat** die ons land had kunnen gebruiken. Er wordt een beetje bespaard via defensie (15 miljoen) en ontwikkelingssamenwerking (145 miljoen), de afschaffing van een resem subsidies (348 miljoen), de NMBS (253 miljoen) die nochtans al jaren verlies maakt, en de administratie (178 miljoen).
- Om morgen de vruchten te kunnen plukken van een moderner en **efficiëntere overheid** moeten de nodige hervormingen vandaag al in de steigers worden gezet. De onderhandelaars hebben deze kans opnieuw laten liggen.
- Er wordt in heel wat **kleinere uitgavenpostjes** gesneden, terwijl er elders nog heel wat laaghangend fruit hangt. Het goede nieuws is dus dat er nog een groot besparingspotentieel op de niet-sociale uitgaven is in ons land.
- Wat de **sociale uitgaven** betreft kan het niet de bedoeling zijn lineair minder uit te geven in de gezondheidszorg. Er moest weliswaar een rem gezet worden op de meeruitgaven omdat een groeinorm van 4,5% op termijn niet vol te houden was, maar een totale besparing van

<sup>1</sup> **Meer weten:** de Callataÿ, E. en Van de Cloot, I. (2011). [De budgettaire en fiscale uitdagingen voor de volgende regering](#), Itinera Institute Analyse.

2,3 Miljard € lijkt van het goede te veel<sup>2</sup>, temeer omdat het momenteel helemaal niet duidelijk is of men de nodige structurele hervormingen zal aanvatten die de kwaliteit én de toegankelijkheid van ons gezondheidssysteem op een duurzame manier veilig zullen stellen. De ziekenhuisfinanciering is aan een grondige hervorming toe<sup>3</sup>, alle betrokkenen moeten meer geresponsabiliseerd worden en daar de nodige instrumenten en stimuli voor krijgen, en er moet vooral kosteneffectiever met de beschikbare middelen worden omgesprongen<sup>4</sup>. Er moet dringend werk gemaakt worden van kwaliteitsindicatoren en een financieringssysteem dat met die kwaliteitsparameters rekening houdt, en betere afstemming van alle zorgactiviteiten realiseert. Er is ruimte om het gezondheidszorglandschap te consolideren. Dat levert geld op en verbetert de kwaliteit van de interventies, maar vergt moedige politieke keuzes in een gepolariseerde en verzuilde sector. Een meer transversale aanpak is vereist<sup>5</sup>.

### Diverse maatregelen

- Het valt op dat de inkomsten uit de **sociale en fiscale fraude** gevoelig werden verhoogd ten opzichte van het voorstel dat midden oktober op tafel lag. Toen schatte men het potentieel op 500 miljoen euro, 6 weken later op 720 miljoen euro. Hopelijk is deze raming degelijk onderbouwd maar twijfel daarover is gegeven het verleden meer dan gerechtvaardigd.
- De **bankentaks** (100 miljoen) en het **depositobeschermingsfonds** (476 miljoen) dienen als één geheel te worden gezien<sup>6</sup>. Men mag zich niet verkijken op het bedrag. Belangrijker is dat men er toe zou komen om deze niet langer blind als heffing in functie van het spaarvolume te moduleren, maar op basis van risicoparameters. Dit zou een impact moeten hebben op het risicogedrag van de banken. Als men daar bij implementatie alsnog toe komt dan is dit een positieve evolutie.
- Itinera stelt vast dat de **klassiekers** (4G licenties, Nationale Loterij, B-Post, Belgacom, etc.) ook in deze begrotingsoefening niet onaangeroerd bleven. Totale opbrengst: 476 miljoen.
- De opbrengst uit de **nucleaire rente** is eerder bescheiden (300 miljoen) in vergelijking met cijfers die eerder circuleerden. De essentie is het werkelijke corrigeren van de slechte

---

<sup>2</sup> 1,5 Miljard is het resultaat van het verschil tussen de 4.5% groeinorm en de technische ramingen van het RIZIV voor 2012. Het zijn dus niet echt additionele besparingen. De overige 800 miljoen additionele besparingen bestaan uit iets meer dan 300 miljoen eerder geplande uitgaven die nu niet meer zullen doorgaan en een kleine 500 miljoen echte besparingen (geen details over hoe en waar die gerealiseerd worden).

<sup>3</sup> **Meer weten:** Trybou, J. (2011). [Naar een nieuwe organisatie en financiering van de ziekenhuizen: Welke kansen tot verbetering?](#) *Itinera Institute Analyse*.

<sup>4</sup> **Meer weten:** Annemans, L. en Van Damme, B. (2011). [Je geld of je leven? Pleidooi voor meer kosteneffectiviteit in de Belgische gezondheidszorg](#), *Itinera Institute Analyse*.

<sup>5</sup> **Meer weten:** Daue, F. en Crainich, D. (2008). [De toekomst van de gezondheidszorg: diagnose en remedies](#), ASP Publishing.

<sup>6</sup> **Meer weten:** Van de Cloot, I. (2009). [Een eigenzinnige visie op een gezonder banksysteem](#), *Itinera Institute Analyse*.

werking van de energiemarkt en daar zijn ook deze keer onvoldoende maatregelen toe genomen<sup>7</sup>.

## Structurele hervormingen

- De structurele hervormingen brengen in het totaal 376 miljoen euro op, wat niet bijzonder veel is. Het **besparingsvolume** is natuurlijk niet het enige criterium om structurele maatregelen op af te rekenen. De bedoeling moet tegelijk zijn het economische draagvlak te vergroten. We verwachten dat dit akkoord een bescheiden stap in de goede richting is, maar stellen vast dat de onderhandelaars geen potten hebben gebroken.
- Het is zondermeer positief dat de deelstaten geresponsabiliseerd worden voor de **extra pensioenuitgaven** die ze omwille van hun aanwerfbeleid genereerden maar tot nu toe volledig op de federale sociale zekerheid konden afwentelen (89 miljoen bovenop de 376).
- In de **pensioenen** werden een paar doorbraken gerealiseerd waardoor de kilometerteller belangrijker wordt dan de leeftijd van de auto<sup>8</sup>. Zo wordt de anciënniteitsvoorwaarde om bij de overheid vervroegd op pensioen te kunnen gaan verhoogd van 5 naar 40 jaar. Dit is een stap in de richting van het systeem dat eerder dit jaar in Itinera's pensioenboek verdedigd werd. Dat is gebaseerd op het notionele principe waarbij de pensioenvoorwaarden afhankelijker worden van het reeds gepresteerde arbeidsvolume.
- De regels voor het **brugpensioen** worden verstrengd en er komt een pensioenbonus. Dit zijn eerder alleenstaande maatregelen die nog onvoldoende kaderen in een nieuwe visie op arbeid en pensioenen. Itinera stelt een leeftijds Pact<sup>9</sup> voor met een systeem van twee pijlers waarvan één pijler van opzegtermijn –en vergoeding en een tweede voor wedertewerkstelling gekoppeld aan een verstandig financieringssysteem.
- Volgens het akkoord kan onbeperkt worden **bijverdiend**. Het is de merite van Di Rupo en zijn akkoord dat dit taboe gesneuveld is.
- Ook in het debat rond de **gelijkgestelde periodes** sneuvelden een paar heilige huisjes. Zo wordt het brugpensioen voor 60 jaar niet langer gelijkgesteld en kan werkloosheid maximaal voor één derde van de periodes gelijkgesteld worden. Dit gaat in de richting van het Itinera voorstel op met 'gelijkstellingsquota' te werken. Op die manier rijdt men zich in dit debat niet vast in binaire keuzes (alles of niets) en extreme posities (volledige gelijkstelling vs. geen gelijkstelling).
- De **terugverdieneffecten** van de werkgelegenheidscreatie die er dankzij deze maatregelen moeten komen wordt op 263 miljoen geraamd. Dat is relatief bescheiden, maar heeft natuurlijk ook te maken met het uitblijven van diepgaande hervormingen.

<sup>7</sup> **Meer weten:** Van de Cloot, I. (2009). [Hoe netwerkmonopolies in energie breken?](#) Itinera Institute Analyse.

<sup>8</sup> **Meer weten:** Hindriks, J. en Van de Cloot, I. (2011). [Onze pensioenerfenis](#), Roularta Books.

<sup>9</sup> **Meer weten:** De Vos, M. (2011). [Langer werken: een beleidsagenda met een Belgische bril](#), Itinera Institute Analyse.



- Er is sprake van dat tijdens de legislatuur eindelijk een einde zou gemaakt worden aan het onderscheid tussen **arbeiders en bedienden**<sup>10</sup>. We hebben nog geen concrete voorbereidingen hiertoe kunnen noteren. Hopelijk blijft het ook deze keer niet beperkt tot *wishful thinking*.

## Losse eindjes

- De kans dat we niet meteen tot een normalisering van de **rentevoeten** op staatsobligaties komen is reëel. Het risico op een nieuwe rentesneeuwbal is daarom niet ondenkbaar en moet bijgevolg in rekenschap worden gebracht.
- Het ARCO-verlies, geschat op 1,5 miljard euro, werd naar de begroting 2013 overgeheveld. En het is helemaal niet ondenkbaar dat daar nog een paar **financiële tegenvallers** zullen bijkomen. Ook dit moet in rekenschap gebracht worden.
- De hervorming van de notionele interestaftrek (+1,62 miljard) en de groeinormverlaging in de gezondheidszorg (+1,56 miljard), in volume de twee belangrijkste maatregelen samen goed voor 28% van de begrotingsinspanning 2012, zijn eerder **boekhoudkundige maatregelen** dan interventies die ten gronde iets aan de cash-flow van de overheid doen.
- In 2012 tikken we met deze begroting af op een **tekort van 2,8%** van het Bruto Binnenlands Product. Als we zoals gepland de begroting in 2015 in evenwicht willen hebben, dan moeten we de komende 3 jaar 9 à 10 miljard extra vinden. Om die te vinden zullen we niet meer kunnen rekenen op een nieuwe verlaging van de groeinorm in de gezondheidszorg. Het bedrag zal ergens anders moeten worden gevonden.
- Het is ontstellend vast te stellen dat er **uitzonderingen** komen op het brugpensioenen voor bedrijven als Arcelor. Een duurzaam arbeidsmarktbeleid mag niet in goedkoop cliëntilisme verzanden.
- Een paar **evidente inkomstenbronnen** (zoals de aangehaalde fiscale vrijstelling op het spaarboekje voortaan via de belastingaangifte te regelen ) en besparingsopportunities (zoals een werkelijke hervorming van het openbaar bestuur) werden nog niet in het akkoord opgenomen. Gezien de budgettaire uitdagingen van ons land is het te verwachten dat deze vroeg of laat zullen worden aangesproken. Er is dus nog marge, anderzijds doet het uitblijven van bepaalde maatregelen ook denken aan 'uitstel van executie'.
- Het is gezien de **hypothesen** (stijgende rentevoeten, recessie in plaats van 0,8% groei<sup>11</sup>, te verwachten bail-outs, etc.) waarop dit akkoord gebaseerd is niet uitgesloten dat een extra begrotingscontrole nodig zal zijn. Voorzichtigheid is hoe dan ook aan de orde.

<sup>10</sup> **Meer weten:** De Vos, M. en Konings, J. (2007). [Van baan zekerheid naar werk zekerheid op de Belgische arbeidsmarkt](#), *Intersentia*.

<sup>11</sup> De Oeso stelde op 28/11/2011 de economische groeiverwachting voor België in 2012 bij van 0,8 naar 0,5%.

## **Besluit**

Itinera beseft dat er onmiddellijk gaten gevuld moeten worden met maatregelen die snel geld opbrengen maar stelt dat dit best gepaard gaat met een engagement voor diepgaande hervorming van het bestaande belastingstelsel. Om resultaat te boeken in de vereenvoudiging van het belastingstelsel is het wenselijk dat de beleidsvoerders een **expertencommissie** samenstellen die een echte hervorming kan voorbereiden. Het verminderen in de **aftrekmogelijkheden** mag geen taboe zijn.

Wanneer op korte termijn grote sommen geld moeten worden gevonden is het vaak zo dat er vooral naar nieuwe inkomsten wordt gekeken. Itinera heeft daarom aangedrongen dat **besparingen** ten opzichte van het totaal progressief aan belang moeten winnen naarmate de legislatuur vordert. We stellen vast dat deze filosofie deels behouden werd. Ons land heeft het geluk dat er nog heel wat **laaghangend fruit** in de niet-sociale uitgaven hangt. Een sluitende begroting die het groeipotentieel van onze economie niet fnuikt zal ook op termijn, wanneer de vergrijzing harder zal toeslaan, mogelijk zijn. Geflankeerd door **bijkomende hervormingen** in de gezondheidszorg, de arbeidsmarkt en de pensioenen kunnen we de duurzaamheid van onze welvaartstaat nog garanderen. Gezien de turbulente omgeving en het risico dat de rentekosten nog de hoogte ingaan en de economische groei lager kan uitkomen, lijkt het ons een nuttige aanbeveling dat de vormende regering een aantal aanvullende budgettaire maatregelen achter de hand houdt. Dit om snel in de strijd te kunnen gooien als ons land onder vuur komt te liggen op de financiële markten. Vroeger hebben we dit de optie van de **“koude douche”** genoemd en deze is vandaag relevanter dan ooit.

**Ivan Van de Cloot**, Hoofdeconoom Itinera Institute en gastprofessor HUB

**Brieuc Van Damme**, econoom Itinera Institute en UGent



## **Meer weten?**

- Annemans, L. en Van Damme, B. (2011). [Je geld of je leven? Pleidooi voor meer kosteneffectiviteit in de Belgische gezondheidszorg](#), *Itinera Institute Analyse*.
- Daue, F. en Crainich, D. (2008). [De toekomst van de gezondheidszorg: diagnose en remedies](#), ASP Publishing.
- de Callataÿ, E. en Van de Cloot, I. (2011). [De budgettaire en fiscale uitdagingen voor de volgende regering](#), *Itinera Institute Analyse*.
- De Vos, M. en Konings, J. (2007). [Van baanzekerheid naar werkzekerheid op de Belgische arbeidsmarkt](#), *Intersentia*.
- De Vos, M. (2011). [Langer werken: een beleidsagenda met een Belgische bril](#), *Itinera Institute Analyse*.
- Hindriks, J. (2008). [Copernicus voorbij: van verwarring naar consensus?](#) ASP Publishing.
- Hindriks, J. en Van de Cloot, I. (2011). [Onze pensioenerfenis](#), Roularta Books.
- Trybou, J. (2011). [Naar een nieuwe organisatie en financiering van de ziekenhuizen: Welke kansen tot verbetering?](#) *Itinera Institute Analyse*.
- Van de Cloot, I. (2009). [Hoe netwerkmonopolies in energie breken?](#) *Itinera Institute Analyse*.
- Van de Cloot, I. (2009). [Een eigenzinnige visie op een gezonder banksysteem](#), *Itinera Institute Analyse*.



**Overzichtstabel: De begroting 2012 gezien door de Itinera bril**

Inkomsten	Akkoord	Evaluatie
Roerende Voorheffing geharmoniseerd naar 21% (met 25% RV op roerend inkomen hoger dan 20.000 €)	917	Efficiënt om snel veel geld op te halen. Creatief voor hoge roerende inkomens, maar nog te lineair.
Accijnzen rookwaren	158	Sin taxes zijn verantwoorde heffing
Taks op beursverrichtingen	50	Eerder symbolisch
Dienstencheques (aanpassing voorwaarden)	7	Uitstel van executie
Meerwaardenbelasting vennootschapsbelasting	150	Rekening houden met dynamische effecten
Hervorming notionele intrestaftrek	1.620	Rekening houden met geloofwaardigheid fiscaal beleid
Overige	648	
<b>Totaal</b>	<b>3.550</b>	<i>Wanneer op korte termijn veel geld moet worden gevonden, wordt vooral naar inkomstenkant gekeken.</i>
Besparingen	Akkoord	Evaluatie
Defensie	15	Niet de nodige Copernicaanse omwenteling
Ontwikkelingssamenwerking	145	Een gemakkelijk slachtoffer in moeilijke tijden
Afschaffing bepaalde subsidies	348	Kan beter steunen op integrale visie
Besparingen NMBS	253	Opmerkelijk gezien de organisatorische en financiële uitdagingen
Administratieve besparingen (personeel, beheer, werking, kabinetten, dotaties, ION)	178	Meer ruimte om in niet-sociale uitgaven te snijden
Responsabiliseringsbijdrage pensioenen deelstaten	89	Zondermeer een verstandige maatregel
Ziekteverzekering aanpassen groeinorm	1.562	Enkel budgettair, geen structureel kader. Afwachten hoe zal worden ingevuld zonder kwaliteit en toegankelijkheid te fnuiken.
Extra besparingen ziekteverzekering en SZ	823	Niet duidelijk waar die vandaan zullen komen
Ziekenfondsen	43	Meer responsabilisering is goed, maar er is nog marge
Overige	262	
<b>Totaal</b>	<b>3.718</b>	<i>Besparingen tov totale inspanning moeten progressief stijgen</i>
Structureel	Akkoord	Evaluatie
Tijdskrediet en loopbaanonderbreking	52	Een loopbaanrekening laat meer flexibiliteit en maatwerk toe
Wachttijdingen: beperking toegang	131	Uitdaging in eerste plaats mismatch competenties jongeren en noden arbeidsmarkt
Brugpensioen: verstrenging toegang	25	Nood aan een echt leeftijdspact
Werkloosheid: degressiviteit	116	Onvoldoende, Nood aan systeem van prefinanciering met dubbele pijler: uitkering en activering
Overige	52	
<b>Totaal</b>	<b>376</b>	<i>In de toekomst zal welvaartscreatie vooral hier moeten van komen</i>
Diversen	Akkoord	Evaluatie
Fiscale en sociale fraude	720	Ramingen bleken in verleden vaak overschattingen
Bankentaks: recurrente aanvullende taks	100	Moet samengaan met depositobeschermingsfonds. Niet lineair heffen
Depositobeschermingsfonds	476	maar in functie van risicoparameters. Beïnvloed risicogedrag banken
Nucleaire rente	300	Minder dan cijfers die eerder circuleerden. Betere marktwerking prioritaire
Terugverdieneffecten werkgelegenheidscreatie	263	Gering omwille van beperkte structurele hervormingen
De klassiekers (Loterij, Belgacom, Bpost, NBB, 4G, etc.)	476	Vaak eenmalige maatregelen.
Overige (met usurperende bevoegdheden)	278	
<b>Totaal</b>	<b>2.557</b>	<i>Opletten met eenmalige maatregelen en overschattingen.</i>
Technische correcties	820	
<b>Begrotingsinspanning 2012</b>	<b>11.271</b>	<b>Betekent tekort 2,8% BBP. Tegen 2015 10 miljard extra besparen.</b>

Bron: Itinera Institute 2011