

## Enkele kanttekeningen bij de rijksbegroting voor 2014

C.A. de Kam\*

### Samenvatting

Zowel in 2013 als in 2014 verdiept het begrotingsbeleid de trog waarin de Nederlandse economie is weggezakt. Desondanks wordt voor het komende jaar, dankzij de aantrekkende uitvoer, een licht herstel van de economische bedrijvigheid verwacht. Door forse belastingtegenvallers is het begrotingstekort ook volgend jaar hoger dan 3 procent bbp, de plafondwaarde die de lidstaten van de Europese Unie met elkaar hebben afgesproken. De tegenvallende opbrengst van de vennootschapsbelasting vraagt om nader onderzoek.

Binnen een jaar na het aantreden van het tweede kabinet-Rutte zijn de voor de gehele kabinetsperiode geldende uitgavenkaders al aangepast. Deze bijstellingen roepen enkele vragen op.

Trefwoorden: Rijksbegroting, uitgavenkaders.

### De kwaliteit van ramingen

Bij het uitzetten van de koers varen gekozen politici, en het ambtelijk apparaat dat hen helpt, onder andere op het kompas van ramingen van de toekomstige economische groei. Voor 'Haagse kringen' gloort, wat dit betreft, wellicht eindelijk een sprankje hoop. Afgaande op de meest actuele groeiraming van het Centraal Planbureau (CPB),<sup>1</sup> brengt het komend jaar een pril herstel van de Nederlandse economie.

Het blijft onzeker, of deze prognose wordt bewaarheid. Dat leert de recente geschiedenis. In de *Macro Economische Verkenning 2012 (MEV 2012)* voorzag het CPB voor 2012 een economische groei van 1 procent. In de *MEV 2013* rekende het CPB voor het lopende jaar op  $\frac{3}{4}$  procent groei. Deze ramingen zijn door de feiten gelogenstraft. Naar het zich nu laat aanzien krimpt de economie in 2012 en 2013 juist, cumulatief met circa 2,5 procent.

Het wekt – gezien deze verschillen – geen verwondering dat het planbureau in de *MEV 2014* aandacht schenkt aan de kwaliteit van de eigen ramingen en die van internationale instellingen, zoals het Internationaal Monetair Fonds en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.<sup>2</sup> Tot duidelijke conclusies leiden die beschouwingen niet. Het CPB noemt als grote uitdaging voor de komende jaren te toetsen "in hoeverre inzichten uit de recente [wetenschappelijke] literatuur empirisch voor Nederland kunnen worden ingevuld en toegepast in de eigen ramingen, analyses en modellen." Zouden ook bij de vaderlandse universiteiten werkzame economen van het adresseren van deze uitdaging niet (veel) meer werk moeten maken?

Omslagmomenten van de conjunctuur laten zich nauwelijks of niet voorspellen. De ramingen van het CPB zijn ook zeker niet slechter dan die van andere instellingen en kennen geen systematische afwijkingen.<sup>3</sup> Maar bestaande lacunes bij de modellering

<sup>1</sup> De tekst van dit artikel is afgerond op 14 oktober 2013.

<sup>2</sup> Centraal Planbureau (2013a), p. 15-17.

<sup>3</sup> Centraal Planbureau (2013a), p. 15 en p. 25.

van de wisselwerking tussen de financiële sfeer en de reële economie vragen om opvulling.

### Economisch beeld

In tegenstelling tot de positieve groeiraming van een jaar geleden, krimpt de Nederlandse economie in 2013 naar de huidige verwachtingen met 1¼ procent. Volgend jaar zou het bruto binnenlands product (bbp) met ½ procent kunnen toenemen. Daarmee blijft de groei in ons land iets achter bij de voorziene aanwas van de economische bedrijvigheid in het gehele eurogebied. Zoals gebruikelijk, trekt de uitvoer het herstel (tabel 1). Doordat de invoer relatief achterblijft, neemt het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans in 2013 en 2014 toe tot een recordhoogte van 10 procent bbp. Dit omvangrijke nationale spaaroverschot houdt voor een deel verband met het door veel partijen nagestreefde ‘balansherstel’; het wegwerken van hoogopgelopen schulden van huishoudens en financiële instellingen. Het overschot is geconcentreerd bij de sector bedrijven. Nu de opbrengst van de vennootschapsbelasting (sterk) achterblijft bij de ontwikkeling van het bbp en de winstquote (zie hierna), is er veel te zeggen voor een verhoging van het tarief van de winstbelasting met enkele procentpunten. De geïncasseerde meeropbrengst is beschikbaar voor tekortreductie of – bij voorkeur – kan via de overheidsbegroting tot besteding komen.

In 2014 trekken de investeringen en de overheidsbestedingen, na twee jaren van krimp, voor het eerst weer wat aan. De consumptie neemt ook komend jaar nog af. Dat is vooral een na-ijleffect van het dit jaar sterk gedaalde beschikbare inkomen van de gezinnen.

Tabel 1. Mutaties van bestedingscategorieën (procenten).

	2012	2013	2014
Uitvoer	1,9	2¾	4¼
Consumptie huishoudens*	-1,6	-2¼	-1
Bruto investeringen bedrijven	-2,9	-11	1¾
Investeringen in woningen	-8,2	-8¼	1½
Overheidsbestedingen	-0,8	-1¼	½

\* Inclusief consumptie van collectief gefinancierd(e) onderwijs en zorg.

Bron: Centraal Planbureau (2013a), p. 34 en p. 75

### Procyclisch begrotingsbeleid

De rijksbegroting voor 2014 continueert het procyclische beleid van de afgelopen paar jaar.<sup>4</sup> Deze beleidsinzet stoelt op twee overwegingen. Ten eerste wil het kabinet in één reguliere regeerperiode toewerken naar houdbare overheidsfinanciën. Dit doel wordt – behalve via het restrictieve begrotingsbeleid – nagestreefd met structurele hervormingen, zoals de stapsgewijze verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd tot 67

<sup>4</sup> Hierbij valt op te merken dat de reële collectieve uitgaven na het uitbreken van de crisis in 2008 met 5 procent zijn gestegen, terwijl het bbp nog steeds bijna 4 procent lager is dan vijf jaar geleden het geval was (Tweede Kamer, 2013-2014a, p. 93). Dat het beleid de recessie verlengt en (in lichte mate) verdiept, blijkt uit het feit dat het bij de begroting horende Aanvullend beleidspakket van 6 miljard euro komend jaar ten minste ¼ procent groei kost en de *output gap* vergroot (negatiever maakt).

jaar (in de jaren 2013-2021) en de koppeling van de AOW-leeftijd aan de gemiddelde levensverwachting in de periode daarna. Ook de beperking van de hypotheekrenteaftrek – door de zeer geleidelijke verlaging van het aftrektarief tot uiteindelijk 38 procent en verplichte schuldaflossing – draagt substantieel bij aan verbeterde houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Ten tweede dwingen Europese begrotingsafspraken tot snelle actie.<sup>5</sup> Om het tekort terug te dringen, kiest het kabinet – net zoals in de afgelopen jaren – voor een combinatie van bezuinigingen en lastenverzwaringen, waarmee dit keer 6 miljard euro is gemoed.<sup>6</sup> De sinds het aantreden van het eerste kabinet-Rutte (in oktober 2010) getroffen maatregelen om het tekort te verkleinen, cumuleren voor de periode 2011-2017 nu al tot 54 miljard euro.<sup>7</sup> Deze politieke en budgettaire *tour de force* komt overeen met 9 procent van de waarde die dit jaar in Nederland bij de productie van goederen en diensten wordt toegevoegd; in 2013 bedraagt het bbp naar raming 602 miljard euro. Voor zover valt na te gaan, is niet eerder in de naoorlogse periode in zo'n kort tijdsbestek zo fors gecorrigeerd op de ontwikkeling van de overheidsfinanciën bij ongewijzigd beleid. En dat, terwijl de langdurige en diepe recessie juist vraagt om een klassieke keynesiaanse bestedingsimpuls.

### Bestaat er een alternatief?

Restrictief begrotingsbeleid wordt vaak gelijkgesteld aan beleid dat uitmondt in een verbetering van het structurele saldo in de tijd. Het antwoord op de vraag in welke mate het begrotingsbeleid voor 2014 restrictief is, hangt mede af van de gebruikte methode om de omvang van het structurele begrotingssaldo te bepalen. Wordt de saldomutatie bepaald met de in Europees verband afgesproken berekeningswijze, dan kan de conclusie luiden dat het uitgestippelde budgettaire beleid nauwelijks restrictief is, want het structurele saldo verbetert in 2014 maar bitter weinig. Maar die 'EC-methode' kent tekortkomingen. Op basis van het *ex ante* effect van het voorgenomen beleid op het begrotingssaldo, is het beleid in 2014 in elk geval duidelijk restrictief (12 miljard euro, 2 procent bbp).<sup>8</sup>

Dat is onder de gegeven omstandigheden onwenselijk. Anderzijds zijn er volop aanwijzingen dat het groeivermogen van de Nederlandse economie structureel is aangetast. De trendmatige groei van de arbeidsproductiviteit zwakt af,<sup>9</sup> extra effectief arbeidsaanbod valt de komende decennia – ondanks de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd – niet in ruime mate te verwachten en de bedrijfsinvesteringen zijn sinds de eeuwwisseling teruggelopen tot een historisch gezien laag peil. Deze factoren zetten de structureel haalbare economische groei onder druk. Vanzelfsprekend moet bij een lagere potentiële bbp-groei de collectieve tering naar de nering worden gezet. Hoe

<sup>5</sup> Zie voor een uitgebreide bespreking en kritiek: De Kam (2013) en Jacobs (2013).

<sup>6</sup> Zie voor een specificatie van dit Aanvullend beleidspakket: Tweede Kamer (2013-2014b), p. 72-73. Afgaande op cijfers van het CPB is overigens veeleer sprake van een 5-miljardpakket, bestaande uit 2,1 miljard euro aan netto-ombuigingen en een EMU-relevante lastenstijging van 3 miljard euro. Zie: Tweede Kamer (2013-2014b), p. 4-5. Het verschil van bijna 1 miljard euro is toegelicht in antwoord op vragen vanuit de Tweede Kamer (2013-2014c), p. 40. In dat antwoord wordt opgemerkt "dat het niet ongebruikelijk is dat onderliggend sprake is van verschillen in de raming-[en]' [van CPB en Financiën". Dit onderstreept de wenselijkheid van een meer uniforme cijferpresentatie in de stukken, terwijl resterende (onvermijdelijke) verschillen waar mogelijk expliciet worden toegelicht.

<sup>7</sup> Suyker (2013). Wijzigingen aan de uitgaven- en de ontvangstenkant van de begroting door het 'Herfstakkoord' van 11 oktober 2013 zijn niet in deze cijfers begrepen.

<sup>8</sup> Centraal Planbureau (2013a), p. 46-47.

<sup>9</sup> De Kam (2012), p. 14.

langer dat moment wordt uitgesteld, hoe dieper latere aanpassingen van de overheidsfinanciën zullen ingrijpen.

Toch lijken 2014 en 2015 voor zo'n correctie niet de meest aangewezen jaren te zijn. Eerst moet alles op alles worden gezet om de sputterende motor van de Nederlandse economie weer aan de praat te krijgen. Een minder restrictief begrotingsbeleid kan positieve vertrouwenseffecten oproepen. Het al enkele jaren gevoerde restrictieve beleid wordt eveneens mede verdedigd met een verwijzing naar positieve vertrouwenseffecten, maar die zijn in cijfers over de gemoedstoestand van consumenten en producenten nog in geen velden of wegen te bekennen. Een tijdelijke bestedingsimpuls belast de toekomstige begrotingsruimte met extra rente-uitgaven. De staat kan momenteel evenwel tegen een historisch lage rente lenen voor de financiering van op de plank liggende projecten met een ten minste zo hoog rendement als de huidige rentevoet. Die projecten zouden de potentiële bbp-groei kunnen schragen.

Voor zo'n tijdelijke investeringsimpuls pleit ook dat alleen de overheid tegenwicht kan bieden aan de nadelige procyclische impulsen vanuit de financiële sector, waaraan de reële economie bloot staat. Hogere pensioenpremies en niet-geïndexeerde pensioenuitkeringen remmen immers de consumptie, werk aan het balansherstel van het bankwezen bedreigt de kredietverlening aan ondernemingen met investeringsplannen. Dat door de overheid te geven tegenwicht kan lopen via een tijdelijke bestedingsimpuls.

De bezwaren van de keynesiaanse aanpak zijn welbekend. Bij de selectie van investeringsprojecten kan ruis en vertraging optreden, en het tijdelijke karakter van sommige meeruitgaven is niet gegarandeerd. De afweging van voor- en nadelen van een gerichte investeringsimpuls hoort in het domein van de politiek. In dat domein liggen ook de – uit een oogpunt van het gewenste conjunctuurherstel – momenteel schadelijke begrotingsafspraken die in Europees verband zijn gemaakt. Voor één land of een beperkt aantal landen kan het zinvol of noodzakelijk zijn om te bezuinigen ten einde het nationale groeivermogen te versterken. Wanneer nagenoeg alle landen – ook die met een omvangrijk spaaroverschot – op hetzelfde moment voor deze aanpak kiezen, leidt dit tot een breed gespreide contractie van de bedrijvigheid.<sup>10</sup>

### Verwarrende cijfers

In de rijksfinanciën geïnteresseerden zal opvallen dat het Ministerie van Financiën en het CPB uiteenlopende cijfers over de omvang van bezuinigingen en lastenverzwaringen naar buiten brengen (tabel 2). Voor belangstellende buitenstaanders is het een beetje verwarrend, wanneer diverse overheidsinstanties eigen cijfers gebruiken. Verschillen tussen de ramingen van het kabinet en die van het planbureau kunnen samenhangen met een andere inschatting van de opbrengst van een bepaalde maatregel, of het gevolg zijn van een andere manier waarop die opbrengst wordt gerubriceerd. Zo merkt het CPB – dit in afwijking van de presentatie in de miljoenennota – het aflopen van het stimuleringspakket uit het Aanvullend beleidspakket 2009 aan als een inspanning die het tekort verkleint.<sup>11</sup> Betere afstemming van de cijfers, of op zijn minst een gekwantificeerde toelichting op cijfermatige verschillen, is wenselijk.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Zie voor een inspirerende uiteenzetting: Blyth (2013).

<sup>11</sup> Suyker (2013), p. 3 (tabel 2.1) en de toelichting op deze tabel (*op. cit.*, p. 5).

<sup>12</sup> Zie ook voetnoot 6.

Tabel 2. Tekortbeperkende maatregelen (cumulatief in 2017, miljarden euro).

	CPB	Ministerie van Financiën
Uitgaven	33	35
Lasten	21	12
Niet-lastenrelevante inkomsten		4
Totaal	54	51

Bronnen: Suyker (2013), p. 3; Tweede Kamer (2013-2014a), p. 104.

### Totaalbeeld overheidsfinanciën

Het uitgavenpeil ligt in de jaren 2012-2014 constant iets boven de 50 procent bbp (tabel 3). De uitgavenmix verandert in deze periode wel. Het aandeel van de uitgaven voor collectief gefinancierde zorg groeit met 0,4 procent bbp. De sociale zekerheid vergt 0,8 procent bbp meer, door de vergrijzing – de babyboomers gaan met AOW – en de oplopende werkloosheid. Het aandeel van de uitgaven voor openbaar bestuur (-0,6 procent bbp) en dat van de overdrachten aan bedrijven (-0,3 procent bbp) lopen terug.

Tabel 3. Kerngegevens collectieve financiën (procenten bbp).

	2012	2013	2014
Bruto collectieve uitgaven	50,4	50,6	50,4
Collectieve lasten	39,0	39,7	40,8
Niet-belastingontvangsten	7,3	7,7	6,3
Totale ontvangsten	46,3	47,4	47,1
Begrotingstekort	4,1	3,2	3,3
Overheidsschuld	71	75	76

Bron: Centraal Planbureau (2013a), p. 87.

In de beschouwde periode daalt het tekort, maar het blijft groter dan 3 procent bbp en het loopt komend jaar weer een tikkeltje op.<sup>13</sup> Het oordeel van de Europese Commissie over de Nederlandse begrotingsinspanning is bij het afsluiten van deze bijdrage nog niet bekend.<sup>14</sup> Onverdeeld positief zal dat oordeel waarschijnlijk niet zijn. De overheidsschuld stijgt – zelfs als alle voornemens hun beslag krijgen – naar verwachting van 71 procent bbp in 2012 naar 76 procent bbp in 2014. De schuldquote loopt verder op, mocht het begrotingstekort hoger uitpakken of als de groei van het nominale bbp achterblijft bij de raming (negatief noemereffect).

### Lastenbeeld

In de vier opeenvolgende pakketten met tekort verkleinende ingrepen uit de afgelopen drie jaar van in totaal 54 miljard euro (dus inclusief het 6-miljardpakket) hadden

<sup>13</sup> Het tekort in 2013 is geflatteerd door eenmalige posten van per saldo 3,1 miljard euro. Gecorrigeerd voor deze bijzondere factoren daalt het feitelijke begrotingstekort zowel in 2013 als in 2014, in beide jaren met 0,4% bbp. Zie: Centraal Planbureau (2013a), p. 43.

<sup>14</sup> De Europese Commissie velt half november 2013 een oordeel over de begrotingsvoornemens van de lidstaten voor het jaar 2014.

lastenverzwaringen een groot aandeel: in totaal 21 miljard euro.<sup>15</sup> Dit mag illustratief heten voor de relatieve bezuinigingsonmacht, die beleidsmakers in Den Haag tot nu toe tentoonspreiden. Het zwaartepunt van de stijging van de collectieve lasten ligt in de jaren 2012-2014. Dan stijgt het lastenpeil van 38,6 procent van het bbp in 2011 tot naar verwachting 40,8 procent van het bbp in 2014. Belastingmaatregelen dragen aan de met 2,2 procent bbp oplopende lastendruk slechts 0,3%-punt bij. De lastenverzwaring manifesteert zich vooral bij de sociale premies, die met 1,9%-punt omhooggaan.

De opstellers van de miljoenennota leggen lastenmutaties uiteen in twee componenten. Enerzijds de endogene ontwikkeling van de belasting- en premieopbrengst, geschoond voor de effecten van beleid. Anderzijds de gevolgen voor de belasting- en premieopbrengst van autonome beleidsmaatregelen, waardoor het tarief of de heffingsgrondslag van heffingen wijzigt. De *Miljoenennota 2014* presenteert een tabel, waaruit valt op te maken dat de collectieve lasten dit jaar door beleidsmaatregelen met 9,6 miljard euro stijgen.<sup>16</sup> Nagenoeg de helft van deze meeropbrengst (4,4 miljard euro) lekt echter weg, door de endogene krimp van de belasting- en premieontvangsten. Endogeen dalen die met 2 procent, terwijl het nominale bbp met 0,4 procent toeneemt.

Voor het komende jaar is het beeld niet anders. Voorgenomen beleidsmaatregelen – waarmee ook de Eerste Kamer, waar de regeringspartijen niet over een zetelmeerderheid beschikken, overigens nog moet instemmen – stuwen het collectievelastenpeil in 2014 op met nog eens 9,3 miljard euro. Ook hier geeft het CPB een ander cijfer. Het rapporteert voor komend jaar een beleidsmatige lastenverzwaring van 8,5 miljard euro.<sup>17</sup> Blijkens de miljoenennota rekt de regering voor 2014 op een bijkomende endogene stijging van de ontvangsten van 2,2 miljard euro. De totale lastenmutatie in 2014 komt daarmee uit op  $(9,3 + 2,2 =) 11,5$  miljard euro. De endogene meeropbrengst van 2,2 miljard euro – wat overeenkomt met 1 procent groei van de belasting- en premieontvangsten – blijft evenwel nog altijd fors achter bij de voor het komende jaar geraamde nominale groei van de economie met 2 procent.

### Progressiefactor

De in verhouding achterblijvende 'tax take' vormt geen nieuwe ontwikkeling. In haar meest recente rapport rapporteerde de Studiegroep Begrotingsruimte dat de groei van de belastingopbrengst deze eeuw structureel achterblijft bij die van de economie.<sup>18</sup> Het verband tussen de ontwikkeling van de belastingopbrengst, geschoond voor de effecten van beleid, en de groei van het nominale bbp bepaalt de waarde van de progressiefactor. Op zoek naar verklaringen voor de achterblijvende progressiefactor heeft de Studiegroep gekeken naar diverse belastingen. Die van de vennootschapsbelasting – een heffing met een proportioneel tarief<sup>19</sup> – ligt sinds 2007

<sup>15</sup> Hier is aangesloten bij de cijfers van Suyker (2013).

<sup>16</sup> Tweede Kamer (2013-2014a), p. 102.

<sup>17</sup> Tweede Kamer (2013-2014c), p. 11. Blijkens een van het Ministerie van Financiën ontvangen toelichting ontstaan deze verschillen vaak, doordat posten worden geboekt op kasbasis (begroting) tegenover transactiebasis (CPB), en doordat het CPB maatregelen met een budgettair effect van minder dan 100 miljoen euro niet meeneemt.

<sup>18</sup> Studiegroep Begrotingsruimte (2012), p. 17-19.

<sup>19</sup> Hierbij is afgezien van het lagere 'MKB-tarief' van 20 procent over de eerste € 200.000 van de belastbare winst.

beneden de 1 (tienjaarsgemiddelde). Afgaande op de relevante fiscale jurisprudentie zal het gebruik van belastingbesparende constructies daaraan niet vreemd zijn. De loonheffing en de inkomensheffing zijn gevoelig voor grondslagversmalling. Sinds het begin van deze eeuw zijn de pensioenpremies fors verhoogd, wat bijdraagt aan de uitholling van de heffingsgrondslag.

Tot aan 2008 kwam het voortschrijdend tienjaarsgemiddelde van de progressiefactor van de omzetbelasting vrijwel voortdurend uit op dichtbij 1.<sup>20</sup> Sinds het uitbreken van de economische crisis blijft de ontwikkeling van de consumptie van gezinshuishoudens en vooral die van de investeringen in nieuwe woningen, en daarmee de btw-grondslag, achter bij die van het bbp. De opstellers van de miljoenennota wijzen erop<sup>21</sup> dat het bbp de optelsom is van de consumptieve bestedingen van gezinnen en overheid, de investeringen en het saldo van uitvoer en invoer. Nu de schamele economische groei dezer jaren nagenoeg uitsluitend is te danken aan de uitvoer, terwijl de consumptieve bestedingen teruglopen, stijgt het bbp sneller dan de consumptieve bestedingen. Die vormen een belangrijke heffingsgrondslag voor de omzetbelasting en dus blijft de ontwikkeling van de btw-opbrengst achter bij die van het bbp. Deze gang van zaken drukt de progressiefactor van de btw (tijdelijk) beneden de 1.

### Belastingtegenvallers

In het begrotingsjaar 2013 blijft de opbrengst van (rijks)belastingen en premies voor de sociale verzekeringen op kasbasis 9,4 miljard euro achter bij de raming uit de *Miljoenennota 2013*. De forse tegenvaller aan de ontvangstenkant van de begroting – als gevolg van de tegenvallende economische ontwikkeling – is er de oorzaak van dat het begrotingstekort over 2013 uitkomt boven de maximaal toegestane 3 procent van het bbp uit het Stabiliteits- en Groeipact. Vermoedelijk blijven de overheidsuitgaven in het lopende jaar in hun totaliteit namelijk beneden het bij de formatie afgesproken plafond.

De rijksbegroting voor 2013 rekende voor de opbrengst van (rijks)belastingen en sociale premies op 234,6 miljard euro (tabel 4, eerste kolom). Amper twee maanden nadat de begroting voor 2013 was ingediend, is de raming voor de beoogde inkomsten uit deze bronnen bij de formatie van het tweede kabinet-Rutte – als gevolg van de bij die gelegenheid gemaakte beleidsafspraken – in de *Startnota 2012* opgehoogd tot 237,4 miljard euro.<sup>22</sup> Ten opzichte van dit ijkpunt blijkt nu sprake te zijn van een omvangrijke tegenvaller, want de belasting- en premieontvangsten op kasbasis komen naar huidige inzichten uit op vermoedelijk niet meer dan 225,2 miljard euro (tabel 4, tweede kolom).<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Het gaat hier om de elasticiteit van de opbrengst van de indirecte belastingen ten opzichte van het bbp.

<sup>21</sup> Tweede Kamer (2013-2014a), p. 99.

<sup>22</sup> Tweede Kamer (2012-2013a), p. 23. Dit is de opbrengst op EMU-basis. De opbrengst van belastingen en sociale premies op EMU-basis werd in de *Miljoenennota 2013* geraamd op 235,4 miljard euro (Tweede Kamer, 2012-2013c, p. 14). De *Startnota* geeft geen verbijzondering van de opbrengstraming naar de opbrengst van afzonderlijke heffingen. Het regeerakkoord legt vast welke beleidsmatige lastenmutatie tijdens de kabinetsperiode cumulatief uit de bus mag/moet komen. Endogene mee- en tegenvallers bij de inkomsten lopen, normaal gesproken, in het begrotingssaldo. Dat is nu niet mogelijk, omdat Nederland over de maximale omvang van het tekort afspraken in Brussel heeft gemaakt.

<sup>23</sup> Op EMU-basis is de opbrengst iets hoger, te weten 225,8 miljard euro.

De tegenvallende opbrengst van rijksbelastingen en sociale premies komt allesbehalve als een verrassing. Eind mei meldde de voorjaarsnota immers al een substantiële tegenvaller van 8,8 miljard euro, ten opzichte van de stand bij de *Startnota 2012*.<sup>24</sup> Allereerst zijn de ontvangsten over het jaar 2012 uiteindelijk circa 2,5 miljard euro lager uitgekomen dan het afgelopen najaar werd verwacht. Deze tegenvaller in het vorige jaar werkt in zijn geheel door naar het niveau van de ontvangsten in 2013. Doordat de economie veel zwakker presteert dan een jaar geleden werd verondersteld, vallen de ontvangsten in het lopende jaar daarenboven ruim 6 miljard euro lager uit.

De tegenvaller bij de vennootschapsbelasting (2 miljard euro) wordt in de voorjaarsnota toegeschreven aan verliesverrekening en een minder gunstige winstontwikkeling dan eerder werd verwacht. Vooral de groei van de werkloosheid – uitkeringen zijn lager dan de eerder door werkloos geworden voormalige werknemers verdiende lonen – en de geringe stijging van de contractlonen liggen ten grondslag aan de 2,4 miljard euro lagere ontvangsten uit hoofde van de loonheffing en de inkomensheffing. De lagere ontvangsten bij de btw en de accijnzen (2,7 miljard euro) komen hoofdzakelijk op het conto van de krimpende particuliere consumptie. De btw-opbrengst staat daarnaast onder druk door de aanhoudende malaise bij de woningbouw.

Ten opzichte van de *Voorjaarsnota 2013* zijn de totale belasting- en premieontvangsten in de *Miljoenennota 2014* nogmaals neerwaarts bijgesteld, dit maal met 3,3 miljard euro. De opstellers van de nota verklaren deze uitkomst door te wijzen op de lagere groei van het nominale bbp en de minder gunstige ontwikkeling van ondernemingswinsten, werkgelegenheid, consumptie en investeringen in woningen.<sup>25</sup> Misschien is er meer aan de hand. Vooral de relatief grote tegenvaller bij de opbrengst van de winstbelasting roept vragen op. In 2011 was de winstquote van de productie in Nederland (9,7 procent) immers bijna terug op het gemiddelde niveau uit de periode 2000-2005 (11 procent).<sup>26</sup> Dat winstherstel is (nog?) niet zichtbaar in de gerealiseerde opbrengst van de vennootschapsbelasting (vpb). Ongetwijfeld beschikt een aantal belastingplichtige ondernemingen nog over (omvangrijke) compensabele verliezen. Het is evenwel goed denkbaar dat de vpb-opbrengst structureel onder druk staat door vormen van agressieve 'tax planning', waaraan een afslankende Belastingdienst onvoldoende weerwerk kan bieden. De afgelopen jaren zijn vooral veel ervaren aanslagregelaars met pensioen gegaan.

---

<sup>24</sup> Tweede Kamer (2012-2013b), p. 6.

<sup>25</sup> Tweede Kamer (2013-2014d), p. 13.

<sup>26</sup> Centraal Planbureau (2013b), p. 98-99. Een wisselend deel van de ondernemingswinsten is afkomstig van buitenlandse deelnemingen. Die in het buitenland behaalde winsten zijn in de regel vrijgesteld, dankzij de deelnemingsvrijstelling. Omdat hier is gelet op de winstquote van de *binnenlandse* productie, kan de oorzaak van de achterblijvende vpb-opbrengst niet liggen bij een structureel toegenomen aandeel van buitenlandse winsten in het totale resultaat van het Nederlandse bedrijfsleven.



Tabel 4. Belasting- en premieontvangsten in 2013 (kasbasis, miljoenen euro).

	Ontwerp- begroting	Vermoedelijke uitkomst	Vershil
Omzetbelasting	45.953	43.148	-2.805
Accijnzen	11.979	11.174	-805
Motorrijtuigenbelasting	3.624	3.517	-107
Belastingen op een milieugrondslag	4.724	4.594	-130
Overige indirecte belastingen	7.428	7.466	38
Loonheffing/inkomensheffing	46.204	44.362	-1.842
Vennootschapsbelasting	14.858	12.275	-2.583
Overige directe belastingen	4.607	4.639	32
Premies volksverzekeringen	41.432	41.738	306
Premies werknemersverzekeringen	53.837	52.325	-1.512
Totaal	234.646	225.238	-9.408

Bronnen: Tweede Kamer (2012-2013c), p. 18; Tweede Kamer (2013-2014d), p. 19.

Verder valt het op dat – dit in scherpe tegenstelling tot de lagere opbrengst van de loonheffing en de inkomensheffing – de opbrengst van de sociale premies op niveau blijft. Bij de premies voor de volksverzekeringen is zelfs sprake van een plusje. De 1,5 miljard euro lagere opbrengst van de werknemerspremies is bijna volledig beleidsmatig: werkgevers ontvangen in 2013 compensatie voor de inhaalpremie bij de sectorfondsen in latere jaren (1,3 miljard euro). Daarnaast vallen de nominale zorgpremies 0,3 miljard euro lager uit.<sup>27</sup>

De forse tegenvaller bij de opbrengst van de rijksbelastingen blijkt niet van invloed op de samenstelling van de belastingmix. Net als bij de oorspronkelijk ingediende rijksbegroting voor 2013 bedraagt het aandeel van de indirecte belastingen in de totale vermoedelijke opbrengst van de rijksbelastingen 53 procent.

Hoewel in de begroting voor 2014 al rekening is gehouden met een lage waarde van de progressiefactor (circa 0,5), blijft de kans op nieuwe tegenvallers bestaan, vooral wanneer het voorziene lichte herstel van de economie vertraging zou oplopen. In dat geval zijn, om binnen het Europese begrotingsgareel te blijven, aanvullende bezuinigingen en (hoogstwaarschijnlijk) nieuwe lastenverzwaringen op handen. Het gevoerde begrotingsbeleid zou het economisch herstel dan verder belemmeren.

### **Uitgavenkaders**

Sinds de invoering van het trendmatig begrotingsbeleid in 1994 geldt een plafond – het uitgavenkader – voor het totaal van de collectieve uitgaven die meetellen voor het EMU-saldo van de begroting. Hierbij worden de relevante niet-belastingontvangsten als negatieve uitgaven beschouwd. Het totaalkader voor de uitgaven bestaat uit een dealkader voor elk van de drie budgetdisciplinesectoren: de Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). De kaders leggen de reële uitgaven voor de gehele kabinetsperiode vast. De reële uitgaven worden van jaar op jaar omgerekend in nominale bedragen met de

<sup>27</sup> Tweede Kamer (2013-2014d), p. 14.

prijnsindex van de nationale bestedingen. Overschrijdingen van de kaders dient de verantwoordelijke minister te compenseren. Compensatie tussen de afzonderlijke disciplinesectoren is uitsluitend mogelijk in uitzonderlijke omstandigheden, wanneer de ministerraad daartoe besluit.

In strijd met deze begrotingsregel zijn de gebruikelijk geworden (soms zeer forse) overschrijdingen van het dekkader voor de collectief gefinancierde zorguitgaven jaar na jaar bijna routinematig weggestreept tegen meevallers bij de rijksuitgaven en de sociale uitgaven. Die meevallers waren doorgaans voldoende om de totale collectieve uitgaven beneden het plafondbedrag van het totaalkader te houden. In 2009 en 2011 is dit niet helemaal gelukt (tabel 5).

Tabel 5. Uitgavenkaders en begrotingsdiscipline (miljarden euro)<sup>a</sup>.

	2009	2010	2011	2012	2013
Rijksbegroting in enge zin	-1,3	-3,3	-1,7	-3,4	-0,8
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	-0,3	0,3	-0,2	0,1	1
Budgettair Kader Zorg	2	2,3	2	0,9	-0,3
Totaal	0,4	-0,7	0,2	-2,4	-0,1

<sup>a</sup> Onderschrijding (-) respectievelijk overschrijding (+) ten opzichte van het uitgavenkader.

Bron: Financieel Jaarverslag van het Rijk (2009 t/m 2012) en Tweede Kamer (2013-2014d), p. 10.

Bij een terugblik springen vooral de omvangrijke onderschrijdingen bij de rijksuitgaven in het oog. Kennelijk slagen de departementen er telkens in om tijdens formatiebesprekingen een stuk toekomstige uitgavengroei veilig te stellen, waarop later kan worden ingeteerd.

In 2013 treden – op basis van de vermoedelijke uitkomsten – alleen de uitgaven voor sociale zekerheid buiten de oevers van het dekkader SZA. Hoofdoorzaak is de sterke groei van de werkloosheid, want de impact van de vergrijzing in de periode tot 2018 was bij de becijferingen voor de *Startnota 2012* wel voorzien. De overschrijding van het kader SZA van 1.022 miljoen euro wordt dit jaar grotendeels goedge maakt door een voorziene onderschrijding van het kader RBG-eng met 774 miljoen euro. Een geraamde onderschrijding van het Budgettair Kader Zorg van 260 miljoen euro maakt het totaalkader voor 2013 sluitend.<sup>28</sup> Omdat de ervaring leert dat de zorguitgaven moeilijk voorspelbaar en beheersbaar zijn, ligt hier een aanzienlijk budgettair risico bij de uitvoering van de rijksbegroting in 2013 en 2014.

### Herijking van de uitgavenkaders

Ook bij strikte handhaving van de kaders uit de *Startnota 2012* komt het tekort in 2014 en latere jaren hoger uit dan strookt met de Brusselse normen voor het begrotingstekort. Daarom neemt het kabinet aanvullende maatregelen, die zijn samengebond in het 6-miljardpakket. Als gevolg van de bezuinigingen uit dit pakket

<sup>28</sup> Bedragen ontleend aan de uitgaventoetsingen in: Tweede Kamer (2013-2014d), p. 10. In tabel 5, kolom 5 zijn de bedragen afgerond op miljarden euro.

komen de maximaal toegestane uitgavenniveaus beneden het oorspronkelijke uitgavenplafond voor de deekaders te liggen. Het kabinet heeft ervoor gekozen de kaders daarom met ingang van 2014 aan te passen. Dat is niet voor het eerst. Ook in 2009 is het uitgavenkader tussentijds aangepast. Destijds zijn de fors oplopende werkloosheidsuitkeringen buiten het kader gezet, net zoals toentertijd genomen maatregelen om de economie te stimuleren. Dit legitimeerde een uitgavenpeil boven de eerder afgesproken plafonds.

De nu toegepaste 'herijking' van de kaders is niet onbegrijpelijk. Anders zou een 'vacuüm' ontstaan tussen (a) de oorspronkelijke uitgavenplafonds en (b) de als uitvloeisel van het Aanvullend pakket voortaan lagere onder elk deekader maximaal toegestane uitgaven. Die niet voor uitgaven beschikbare lege ruimte (a–b) onder het oorspronkelijke uitgavenplafond zou steeds moeten worden toegelicht.

Afgezien van dit praktische bezwaar, zal de door zijn ambtenaren gesouffleerde schatkistbewaarder ook een strategische overweging hebben gehad. Zo'n in elk begrotingsdocument opnieuw zichtbaar vacuüm (a–b) zou *spending departments* prikkelen om extra uitgavenclaims op tafel te leggen, zodra maar enig zicht ontstaat op een feitelijk begrotingstekort van 3 procent bbp of minder. Herijking van de uitgavenkaders haalt die angel uit toekomstig begrotingsoverleg van de minister van Financiën met collega-bewindslieden.

Tabel 6 toont de samenhang tussen het totaalkader uit de *Startnota 2012* en het herijkte uitgavenkader (stand *Miljoenennota 2014*) voor de rest van de kabinetsperiode. Toekomstige overschrijdingen ten opzichte van deze nieuwe standen moeten conform de begrotingsregels onder het herijkte kader worden ingepast.

De uitgavengerelateerde maatregelen uit het Aanvullend beleidspakket brengen het maximaal toegestane uitgavenpeil in 2017 – ten opzichte van de stand *Startnota 2012* – met 3,3 miljard euro omlaag. De post 'overig' voegt daar nog 0,5 miljard euro aan toe. Het gaat bij deze post om mutaties – zoals kasschuiven – die geen onderdeel vormen van het aanvullend pakket.

Ondanks deze neerwaartse aanpassingen van samen (3,3+0,5=) 3,8 miljard euro, daalt het uitgavenplafond van het totaalkader nauwelijks. Dat komt door de 'correctie ouderenkorting', waarmee het plafond ten opzichte van de *Startnota 2012* juist met 3.350 miljoen euro wordt opgehoogd. Deze correctie houdt verband met de afschaffing van de Mogelijkheid Koopkrachttegemoetkoming Oudere Belastingplichtigen met ingang van 2015. Deze MKOB is een uitkering, die momenteel de AOW aanvult. Ook de fiscale ouderenkorting verdwijnen. In de plaats van de genoemde regelingen komt een nieuwe uitkering, in de vorm van een 'kop' op de zorgtoeslag. De met deze kop gemoeide middelen zijn als uitgavenpost onder het kader SZA gebracht, omdat het ouderenenregelingen betreft die daar normaliter onder horen.<sup>29</sup>

De berekening van de opslag op het deekader SZA vanwege de correctie ouderenkorting roept toch wel vragen op. De meerjarenraming uit de voorlaatste begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) vermeldt voor 2017 aan uitgaven voor de MKOB iets meer dan 1 miljard euro.<sup>30</sup> Hierop bezuinigt het kabinet als onderdeel van het 6-miljardpakket 750 miljoen euro. De resterende 250 miljoen euro is beschikbaar voor de Ouderencomponent huishoudenstoelag. Daaraan

<sup>29</sup> Toelichting, desgevraagd ontvangen van het Ministerie van Financiën.

<sup>30</sup> Tweede Kamer (2012-2013d), p. 76.

wordt 3.350 miljoen euro toegevoegd, het bedrag dat nu is gemoeid met de fiscale ouderenkortingen. In overeenstemming hiermee meldt de meerjarenraming uit de SZW-begroting voor 2014 voor deze nieuwe post in 2017 een uitgave van  $(250 + 3.350 =)$  3,6 miljard euro.<sup>31</sup> Volgens begrotingsregel 8 is de voorgenomen overheveling van 3.350 miljoen euro van de lastenkant naar de uitgavenkant van de rijksbegroting uitsluitend toegestaan, wanneer het voorzieningenniveau en de doelgroep nagenoeg gelijk blijven.<sup>32</sup>

Zolang de vormgeving van de Ouderencomponent niet bekend is, valt niet na te gaan of de doelgroep van de regeling nagenoeg gelijk is aan die van de bestaande fiscale ouderenkortingen. Hoogstwaarschijnlijk is dit echter niet het geval. Een deel van de huidige algemene ouderenkorting (€ 150 per jaar) en de alleenstaande-ouderenkorting (€ 429 per jaar) zijn namelijk niet inkomensafhankelijk, de zorgtoeslag (die in 2015 opgaat in de huishoudenstoelage) is dat wel. Alle wat meer bemiddelde ouderen vallen bij de invoering van de Ouderencomponent huishoudenstoelage dus uit de boot. Daarmee is niet voldaan aan de eis die begrotingsregel 8 stelt.

Tabel 6. Uitgavenkaders (miljarden euro).

	2013	2014	2015	2016	2017
Totaalkader					
Stand <i>Startnota 2012</i>	243,7	254,2	259,5	264	266,9
Maatregelen uit aanvullend beleidspakket	0,1	-2,8	-3,6	-3,1	-3,3
Correctie ouderenkorting			3,1	3,3	3,4
Overig	-1,4	-0,2	-0,1	-1,1	-0,5
Stand <i>Miljoenennota 2014</i>	242,4	251,2	258,9	263,1	266,4

Bron: Tweede Kamer (2013-2014a), p. 106.

Bij de budgetdisciplinesectoren RBG-eng en BKZ verlaagt de saldopost 'overig' het uitgavenplafond met 1,0 miljard euro, respectievelijk 0,6 miljard euro. Alleen bij het deekader SZA schroeft deze post het uitgavenplafond juist op, met bijna 1,1 miljard euro. Het gaat hier hoofdzakelijk om hogere uitgaven als gevolg van de oplopende werkloosheid.<sup>33</sup> Net zoals in 2009, wordt opnieuw een forse kaderoverschrijding 'witgewassen', die het gevolg is van de oplopende werkloosheid. De begrotingsregels voorzien op dit moment niet in tussentijdse aanpassing van de uitgavenplafonds wegens de toegenomen werkloosheid.<sup>34</sup> De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid had deze tegenvaller vanaf 2014 moeten opvangen door extra bezuinigingen op zijn portefeuille, dan wel bij de collega's moeten aankloppen voor compensatie, zoals voor 2013 inderdaad is gebeurd (tabel 5). Een alternatief voor de toekomst zou zijn conjuncturele tegenvallers in de werkloosheidsuitgaven bij toetsing aan het plafond voortaan buiten beschouwing te laten. De bepaling van de conjuncturele component van

<sup>31</sup> Tweede Kamer (2013-2014e), p. 86.

<sup>32</sup> Tweede Kamer (2012-2013a), p. 14.

<sup>33</sup> Tweede Kamer (2013-2014a), p. 105.

<sup>34</sup> De Studiegroep Begrotingsruimte (2012, p. 41) adviseerde om conjuncturele uitgaven onder de uitgavenkaders te houden. Citaat: "Het buiten de kaders plaatsen van de werkloosheidsuitgaven [...] beperkt de beheersbaarheid van de uitgaven."

de werkloosheid en van de gemiddelde uitkering per 'conjunctureel werkloze' is echter niet zo eenvoudig. Ook mutaties van de bijstandsuitgaven kennen een conjuncturele component, die nog toeneemt wanneer de maximale duur van de WW-uitkering wordt bekort. Het zal niet eenvoudig zijn veranderingen in het waterpeil van het stuwmeer met bijstandontvangers te scheiden naar conjuncturele en structurele oorzaken.

De conclusie op basis van de voorafgaande analyse luidt dat niet valt uit te sluiten dat bij de ophoging van het dekkader SZA op titel van 'technische mutaties' – bij de posten 'correctie ouderenkorting' en 'overig' gaat het samengenoemen om 4,4 miljard euro – de hand is gelicht met de begrotingsregels.

### Tot besluit

Voortekenen duiden erop dat de Nederlandse economie langzaam uit het dal kruipt. Zeker is dat niet. Het begrotingsbeleid remt het prille herstel af, aangezien Europese begrotingsafspraken de Nederlandse overheid dwingen tot het voeren van een procyclisch begrotingsbeleid. Tegenvallers bij de belasting- en premieontvangsten belasten het budgettaire beeld voor 2013. Onzeker is in hoeverre het aantrekken van de economie de komende jaren gepaard zal gaan met een duidelijke stijging van de progressiefactor. Zou dat niet het geval zijn, dan wordt het moeilijk om het feitelijke – en het structurele! – begrotingstekort in lijn met de Europese begrotingsafspraken omlaag te brengen. Opnieuw worden bij het trendmatig begrotingsbeleid de doelpalen bij de uitgavenkaders tijdens de wedstrijd – tussen twee kabinetformaties in – verzet. Daarbij roept de forse ophoging van het dekkader voor Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt vragen op.

### Flip de Kam\*\*

\* Honorair hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen.

\*\*Ik dank Jan Donders en verschillende medewerkers van het Ministerie van Financiën voor uitgebreid commentaar, dat mij voor veel uitglidders heeft behoed. Wim Suyker (Centraal Planbureau) hielp met nuttige vingerwijzingen. De definitieve tekst komt vanzelfsprekend uitsluitend voor mijn rekening.

### Literatuur

Blyth, Mark (2013), *Austerity. The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press.

Centraal Planbureau (2013a), *Macro Economische Verkenning 2014*, Den Haag, Sdu Uitgevers.

Centraal Planbureau (2013b), *Centraal Economisch Plan 2013*, Den Haag, Sdu Uitgevers.

Jacobs, Bas (2013), Macro-economische politiek voor een uitweg uit de crisis (deel I), *Economisch Statistische Berichten* 98(4669), 576-578.

Kam, Flip de (2012), De achilleshiel van de overheidsfinanciën, in: *De toekomst van de financiële functie van het Rijk: een beeld voor 2020*, Den Haag, Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering/Ministerie van Financiën, 11-22.

- Kam, Flip de (2013), Europese begrotingsafspraken remmen economisch herstel, *Economisch Statistische Berichten* 98(4669), 572-575.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2012), *Stabiliteit en Vertrouwen. Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag, Ministerie van Financiën.
- Suyker, Wim (2013), *Tekortreducerende maatregelen 2011-2017*, CPB Achtergronddocument, 17 september, Den Haag, Centraal Planbureau.
- Tweede Kamer (2012-2013a), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Brief van de minister van Financiën*, 33 400, nr. 18 (*Startnota 2012*).
- Tweede Kamer (2012-2013b), *Voorjaarsnota 2013*, 33 640, nr. 1.
- Tweede Kamer (2012-2013c), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Bijlagen van de Miljoenennota 2013*, 33 400, nr. 2.
- Tweede Kamer (2012-2013d), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2013*, 33 400 XV, nr. 2.
- Tweede Kamer (2013-2014a), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2014*, 33 750, nr. 1.
- Tweede Kamer (2013-2014b), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Lijst van vragen en antwoorden*, 33 750, nr. 6.
- Tweede Kamer (2013-2014c), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Lijst van vragen en antwoorden*, 33 750, nr. 5.
- Tweede Kamer (2013-2014d), *Nota over de toestand van 's Rijksfinanciën. Bijlagen van de Miljoenennota 2014*, 33 750, nr. 2.
- Tweede Kamer (2012-2013e), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2014*, 33 750 XV, nr. 2.