

De federale begroting verpletterd tussen nationale en internationale verplichtingen

Koen Geens

Universitaire stichting

16 juni 2025

Paper gepubliceerd in Lib.Am. Bruno Peeters, 2025, p. 437

Wat is de bedoeling vandaag?

- **Niet:**
 - absoluut toelaatbaar tekort of schuld,
 - uitgavennorm of saldonorm,
 - toekomst EU
- **Niet:** passioneel pleidooi voor of tegen Europese defensie en dito uitgaven
- **Wel focus op:**
 - Verhouding federale ontvangsten/uitgaven: ongeveer 85 à 90% uitgedeeld
 - Verhouding eigen inkomsten deeltentiteiten/uitgaven: max 25%
 - Verhouding autofinanciering sociale zekerheid/bijpassing: max 2/3

Vertrouwen in de overheden (meting Statistiek Vlaanderen, sept. 2024)

- Nooit > 40%; gemiddeld 20%, meest in lokale en Europese overheid
- Vergelijking tussen groepen
 - Mannen hebben iets meer vertrouwen
 - Personen tussen 35-49 hebben beduidend meer vertrouwen
 - Ouders v. gezinnen met kinderen hebben beduidend meer vertrouwen
 - (Centrum)stedelijke inwoners hebben meer vertrouwen in de overheid
 - Hooggeschoolden hebben beduidend meer vertrouwen in de overheid

Het Belgisch begrotingsprobleem in cijfers

(sterk vereenvoudigd, ook met persoonlijke extrapolaties uit oude cijfers)

195 MiA virtuele federale fiscale en niet-fiscale ontv.

- 40 MiA fiscale uitgaven

=155 MiA reële federale ontvangsten

-55 MiA sociaal zekerheidstekort

-76 MiA afdrachten en PB aan G&G

- 8 MiA afdracht aan EU

-10 MiA interestlasten

-36 MiA primaire uitgaven

=-30 MiA tekort, dus deficit spending

Legende: *cursief: wellicht niet samendrukbaar*; **vet: enigszins niet samendrukbaar**

Slotsom na studie Planbureau van juni 2025

- =minstens 30 MiA tekort of 5,2% (PB 5,4%)
- Dit tekort zou stabiel blijven tot 2029 om dan weer te stijgen
- De schuld zou naar 120% gaan in 2030
- De interestlast naar (minstens) 16 miljard
- Een spelbreker is defensie: vergt voortaan minstens 3,5% structureel (kost nu 1,5%) = + 12 MiA
 - Ruimte vinden voor bijkomende 2% of 12MiA
 - Geen sinecure, ook niet met gedebudgetteerd Defensiefonds of 'escape clause'

1. DE EUROPESE UNIE

- Vraagt niet zo veel inkomsten: 8 miljard in total (netto-verdiener)
- Heeft enkele eigen belastingen die door de lidstaten worden geïnd: douanerechten en BTW
- De burger heeft geen besef hoeveel de EU ‘maar’ kost: kan enkel toenemen (EU ontleent tegenwoordig zeer veel)

EU-suprematie: monetaire soevereiniteit opgeheven, budgettaire en schuldsoev. ingeperkt

- De **ECB is een onaantastbare vierde macht** geworden:
 - Mag geen enkele inmenging van Lid Staten dulden
 - Anders dan Federal Reserve is zij supranationaal
- Budgettair (60-90% norm tav schuld en 3% norm tav tekort)
 - Budgettair pad op 4 of 7 jaar op basis van 'Ghent VO-RL'
 - België passeert de test, doorgaans in tweede zit
- Ter wille van de muntstabiliteit wordt de ontleningscapaciteit van de lidstaten de facto sterk ingeperkt
 - Vgl. overheidsschulden Japan (220%, USA >120% en EU 80%)

2. BELASTINGUITGAVEN: GAAT OVER VEEL GELD

- Ongeveer 40 miljard voor federaal en G&G samen (vooral BTW)
 - Inkomstenverlies van gemiddeld 20%: 31% PB en 41% BTW
- Definitie:

“Een minderontvangst wegens fiscale tegemoetkomingen voortvloeiend uit een afwijking van het algemeen stelsel van een gegeven belasting ten voordele van zekere belastingplichtigen van zekere economische, sociale, culturele ... activiteiten en die kan worden vervangen door een rechtstreekse betoelaging”(Hoge Raad Financiën)
- Zie Toelichting bij het Wetsontwerp houdende de Middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2025, Bijlage met de inventaris van de fiscale uitgaven voor A.J. 2023, inkomsten 2022
- Zie 181e Boek van het Rekenhof over het Begrotingsbeleid 2023, oktober 2024, p. 56-65

Enkele voorbeelden van fiscale uitgaven

- Op alle niveaus/vele vormen: belastingkrediet, -vermindering, -aftrek
 - alleen in het eerste geval moet je geen winst maken
- Tax expenditure is als techniek betwist
 - Niet goed te ramen, wat is bovendien een comprehensive tax base (HRF)
 - Efficiëntie? Zou belastingplichtige hét ook 'zonder' hebben gedaan of niet?
 - Is wellicht duurder dan een directe subsidie: moet 'teruggehaald' worden
- Is de speeltuin van het begrotingsoverleg, vooral federaal
 - Manier voor federale overheid om aan regionaal beleid te doen: usurpatie
 - R&D defiscalisatie en loonsubsidies (1e WN, nachtarbeid...) zijn uitschieters
- Excuustruus voor inconsistentie: bv. alle vervoer wordt gesubsidieerd

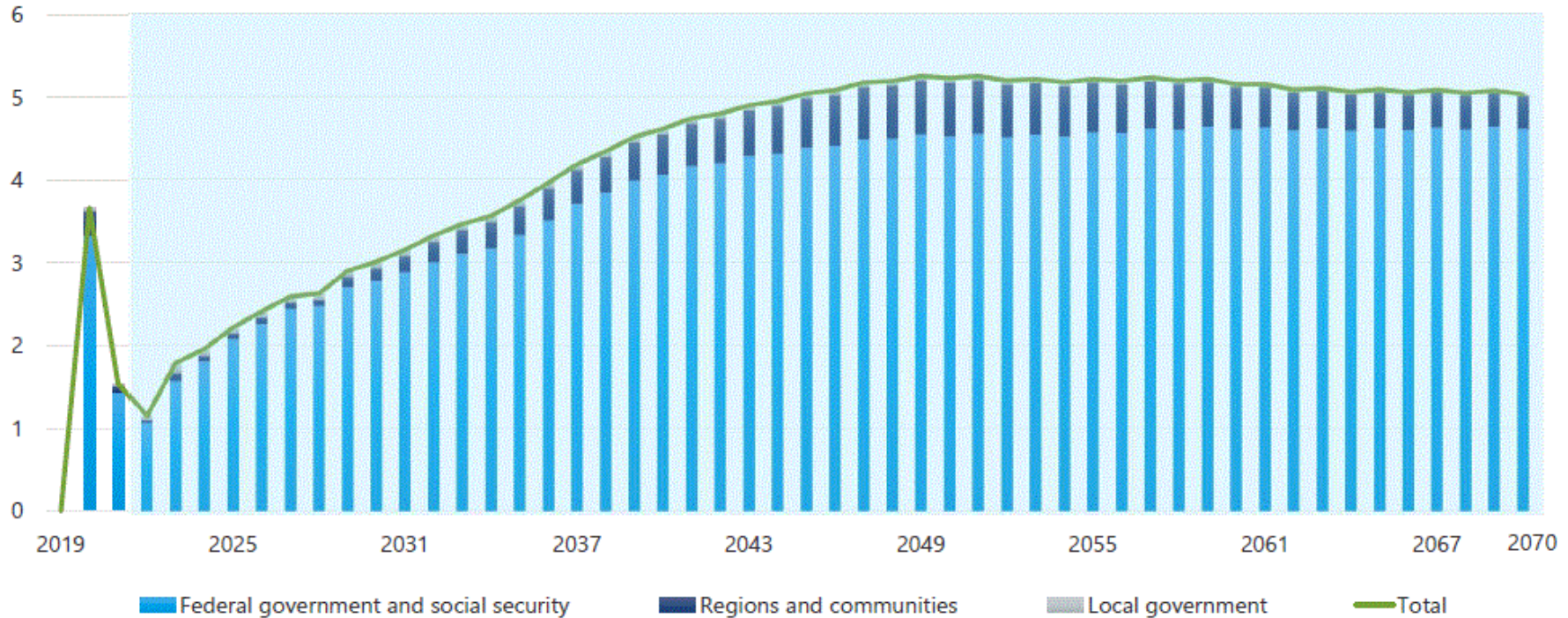
3. SOCIALE ZEKERHEID: GAAT OVER VEEL GELD

- Voor 2025, ongeveer 145 miljard, waarvan ongeveer 84 MiA orthodox gefinancierd (bron: Federale begroting Kamer 2025)
- Precies cijfer voor 2023: Rekenhof, Boek 181/deel 2, oktober 2024: 131 MiA, waarvan 76 miljard orthodox gefinancierd: let op stijging
- De kost is niet de werkloosheid, wel de leeftijdsgerelateerde delen van de sociale zekerheid:
 - pensioenen >70MiA,
 - RIZIV 45 MiA (die trouwens een reële groeinorm geniet van 2,5%)

Vergrijzingskosten

Long term risks: ageing costs are mainly situated at the federal level

(change in social benefits in percentage points of GDP compared to 2019)



Sociale zekerheid: verzekering/solidariteit I

- Aandeel sociale zekerheid in BBP neemt steeds verder toe: **20 à 25%** (stilaan goed voor de helft van het overheidsbeslag)
- Verzekeringsprincipe week steeds meer voor het solidariteitsprincipe, zowel op het niveau van de bijdragen als op het niveau van de prestaties
- De **bijdragen** werd gedeplafonneerd in het belang van de solidariteit:
 - regering Dehaene heeft ze **gedeplafonneerd**: sterke verzelfstandiging en vervennootschappelijking
 - WANT bijdragen voor zelfstandigen zijn nog niet gedeplafonneerd
 - terwijl de prestaties voor beiden steeds meer gelijk werden getrokken

Sociale zekerheid: verzekering/solidariteit II

- De correlatie tussen de bijdragen en de prestaties werd verminderd in het belang van de solidariteit
 - Plafond Wyninckx op pensioenen (cumul)
 - Werkloosheidsverzekering houdt maar weinig rekening met wat effectief werd verdiend
 - Zelfstandigen kregen toegang tot kleine risico's, betere pensioenen en kinderbijslag

De bijdragen

- Zelfstandigen betalen **20,5%** op hun netto-inkomen met een max. van 5.100 euro per kwartaal
 - Dikwijls nemen zij vennootschapsvorm aan met een bijdrage van 900 euro per jaar (plus 20,5% op het loon dat zij zichzelf als bedrijfsleider uitkeren)
- Procentuele bijdragen op het loon van werknemers en werkgevers:
 - De werkgever betaalt **25% WGB** boven bruto van 100,
 - De werknemer betaalt **13,07% WNB** op bruto van 100
 - Alvorens de werknemer 86,93 ontvangt heeft de werkgever al 25 WGB en 13,07 aan bijdragen gestort

Te hoge sociale lasten vs te lage dekkinggraad: bijdragen dekken prestaties niet

- Zowat iedereen percipieert de sociale bijdragen als te hoog, zonder de prestaties in ogenschouw te nemen
- Elke vorm van vermindering sociale bijdragen leidt tot minder autofinanciering en dus tot hogere tussenkomst Staat
 - Regering Michel besliste daling WG bijdragen van 33% naar 25%
 - Vele vrijstellingen (bv 1e werknemer, zeer inefficiënt volgens studie NBB), doelgroepkortingen en loonsubsidies
 - Arizona zou opnieuw plafond invoeren voor WG bijdragen

Dekkingsgraad daalt: alternatieve financiering

- Al kort na WO II waren er **overheidssubsidies**,
 - Dit aandeel nam steeds verder toe : van 13% (1946) over 23% (1963)
 - Tot 35% (nù): bijdragen nog slechts goed voor 65% of ong. **75 miljard**
 - **50 à 55** miljard ‘bijgestoken’ uit algemene middelen
- Vanaf JLD 1995: structurele ‘**alternatieve financiering**’
 - toewijzing deel **BTW**-opbrengst, deel RV en BV aan sociale zekerheid, zgn. dotaties (o.a. ongeveer 12 miljard voor deel van de overheidspensioenen)
 - indien nog tekort, per saldo: **evenwichtsdotatie** die steeds groter wordt
 - nadeel: deresponsabilisering sociale partners, RSZ zelf heeft nooit tekort, en nooit schulden (komt rechtstreeks in de Staatskas en bij Thesaurie)

4. Het Belgisch federalisme

- Blijft institutioneel zeer ingewikkeld, vooral langs Franstalige kant
- Dotaties + (25% PB) staan voor bulk financiering: >75% of 76 MiA
- Ontvangsten worden volledig benut
- Daarboven wordt fiscale autonomie enkel negatief gebruikt
- Wel leningen voor het saldo die globaal tekort en schuld bezwaren

Enkele principes van ons Belgisch verhaal

- Opgebouwd vanuit Vlaamse eis cultuurautonomie (met 2) naar **Waalse eis economische autonomie** (met 3)
 - Cultuur, onderwijs, welzijn persoon, economie op deelstatelijk vlak
 - Sociale zekerheid, **vergrijzing** en gezag blijven federaal
- Genereuze **beginfase: kaasschaaf** werkt vervolgens slecht
- Het blijkt dat België aan regionale bevoegdheiden wellicht gemiddeld meer uitgeeft (studie NBB, september 2021):
 - economische zaken (+2,8%), onderwijs (+1,3%)
 - dit geldt ook zowel federaal als regional voor algemeen bestuur (+1,8%):
administratie, wetgeving, fundamenteel onderzoek

Financiering gemeenschappen& gewesten

- 6 staatshervormingen nodig: ***mix responsabilisering/solidariteit***
- ***Dotaties (ongeveer 60 miljard)***: verdeeld volgens
 - Aandeel in bevolking, oppervlakte, studenten, kinderen (gemeenschapsbevoegdheden)
 - Aandeel in opbrengst personenbelasting (gewestbevoegdheden)
 - ***Jaarlijkse geïndexeerd en aangepast aan economische groei***
- Voor ***25% gedeelde personenbelasting*** (ongeveer 15 miljard): gewesten mogen opcentiemen heffen
- ***Eigen belastingen***: bv successie-en registratierechten

Fiscale autonomie en ontlening

- Ondanks verdienstelijke poging tot fiscale autonomie
 - Heffen de gewesten geen opcentiemen op personenbelasting (vb tax shift; vgl gemeenten)
 - Schaffen eigen belastingen meer af dan ze te benutten
- G&G verkiezen dus te gaan lenen: globale schuld stijgt
 - Ontleningscapaciteit is functie van kredietwaardigheid
 - Die wordt op haar beurt bepaald door fiscale autonomie

Nog over ontlenen interfederaal

- De federale overheid heeft een schuld van ongeveer 80% BBP, dit is i.o.m. max. schuldnorm
- De gewesten en gemeenschappen spelen boven hun gewicht:
 - Vlaanderen heeft 40 MiA schuld (= max)
 - Brussels gewest: 17 MiA (schuldnorm = 8,5 MiA max)
 - Waals gewest/Franse gemeenschap: 40 MiA (schuldnorm = 17 MiA max)
- Schuld van de verschillende overheden wordt geconsolideerd voor doeleinden van EU-toezicht (ook RSZ, huisvestingsmij-en...)

5. Besluit:

FEDERALE OVERHEID GESQUEEZED

De federale overheid is een kaskoe

- Haar belangrijkste ‘bevoegdheid’ is fiscale politiek: haar échte uitgaven (36 MiA) liggen veel lager dan die van bv. Vlaanderen (>65 MiA)
- Haar belangrijkste afdrachten groeien (sneller dan/met) de economische groei: bv RIZIV (+2,5%), pensioenen, dotaties aan G&G
- Haar eigen opdrachten/uitgaven lijden daaronder: ‘liefdeloosheid’
- Moeilijk om te sparen op federaal niveau
 - Bewijs: men overleeft bij gratie van lage interest
 - Men wil zelf aan ‘politiek’ doen, vooral KT/reactief (vb recruterende)
 - Federaal is de ‘common pool’: vb. pensioenen, vb. usurpatie
 - Besparen is makkelijker door meer cohesie voor G&G

Oplossing??

- ‘Zero base budgeting’ op alle niveaus is illusoir
- Push down van uitgavenbevoegdheden met minder middelen (85%) zoals bij 6e SHV in 2011?
- Enkel zinvol met pushdown van meer fiscale bevoegdheid: “wie bepaalt, betaalt”
- Quid werkzaamheidsgraad? Planbureau juni 2025 redelijk positief
 - We schuiven **geleidelijk** op, maar lang geen 80%