
SYNTHESE EN AANBEVELINGEN

Dit Advies van de Afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid” kadert in de voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 dat eind april 2019 moet worden overgemaakt aan de Europese Commissie. Het Advies is in overeenstemming met de bepalingen van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 door enerzijds aanbevelingen te formuleren over de begrotingsdoelstellingen voor de Gezamenlijke Overheid en anderzijds over de verdeling van deze doelstellingen over de verschillende overheidsniveaus.

De Economische vooruitzichten 2019-2024 van het FPB (14 februari 2019)

Het begrotingstraject 2019-2022 dat de Afdeling aanbeveelt, is gebaseerd op de Economische vooruitzichten 2019-2024 van het Federaal Planbureau (FPB), opgesteld op basis van de op 31 januari 2019 beschikbare gegevens. Zowel het budgettaire als macro-economische luik van de Economische vooruitzichten 2019-2024 worden samengevat in Tabel 1 hieronder en uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 1 van dit Advies.

In het scenario bij ongewijzigd beleid, dat fungeert als referentiepunt voor de bepaling van de noodzakelijke primaire inspanning ten opzichte van het door de Afdeling aanbevolen traject, zou het nominaal vorderingensaldo in 2022 -2,3% bbp bedragen. De achteruitgang ten opzichte van het voor 2018 geraamde saldo bedraagt bijgevolg cumulatief 1,5 procentpunt bbp.

Aangezien het aandeel van de rentelasten in het bbp met 0,3 procent bbp afneemt, is de achteruitgang van het primair saldo meer uitgesproken (-1,9 procentpunt bbp). Vanaf 2021 wordt bij ongewijzigd beleid immers opnieuw een primair tekort van -0,4 % bbp voorspeld (ten opzichte van een primair surplus van 1,5% bbp in 2018).

Tabel 1
Synthese van de vooruitzichten 2019-2024 van het Federaal Planbureau

MACRO-ECONOMISCH LUIK		2018	2019	2020	2021	2022	Δ2018-2022
Reële bbp (% groei)	(1)	1,4%	1,3%	1,4%	1,4%	1,2%	
Potentiële bbp groei (% groei)	(2)	1,4%	1,3%	1,4%	1,4%	1,3%	
<u>Output gap</u>	(3)	<u>0,1%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>
Δ	=Δ(3)=(1)-(2)	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	-0,1%	
Nominale bbp-groei (% groei)	(5)	2,7%	3,1%	3,0%	3,0%	2,9%	
Bbp-deflator (% groei)	(6)	1,2%	1,7%	1,6%	1,6%	1,7%	
BUDGETTAIR LUIK (Gezamenlijke Overheid, % bbp)							
Totale ontvangsten	(7)	49,5%	48,6%	48,4%	48,4%	48,5%	-1,1%
Totale uitgaven	(8)	50,3%	50,3%	50,4%	50,7%	50,8%	0,4%
Primaire uitgaven	(7a)	48,1%	48,2%	48,5%	48,8%	48,9%	0,8%
Rentelasten	(7b)	2,2%	2,1%	2,0%	1,9%	1,9%	-0,3%
<u>Nominaal vorderingensaldo</u>	(9)=(7)-(8)	<u>-0,8%</u>	<u>-1,7%</u>	<u>-2,0%</u>	<u>-2,3%</u>	<u>-2,3%</u>	<u>-1,5%</u>
Δ nominaal vorderingensaldo (FPB)		0,1%	-0,9%	-0,3%	-0,3%	0,0%	
Primair saldo	(10)=(6)-(7a)	1,5%	0,4%	0,0%	-0,4%	-0,4%	-1,9%
Cyclisch gedeelte	=0,61*(3)	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
One shots	(10)	0,7%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,7%
<u>Structureel saldo</u>	(11)=(9)-(4)-(10)	<u>-1,5%</u>	<u>-1,9%</u>	<u>-2,0%</u>	<u>-2,4%</u>	<u>-2,3%</u>	<u>-0,8%</u>
Structureel primair saldo	(12)=(10)-(4)-(10)	0,8%	0,2%	-0,1%	-0,5%	-0,4%	-1,2%
p.m. Vorderingensaldo Entiteit I (gecorrigeerd voor impact AF)		-0,4%	-1,5%	-1,7%	-1,9%	-2,0%	-1,6%
p.m. Vorderingensaldo Entiteit II Geheel Gemeenschappen en Gewesten (gecorrigeerd voor impact AF)		-0,4%	-0,2%	-0,3%	-0,4%	-0,3%	0,1%
Lokale Overheden		-0,1%	-0,2%	-0,4%	-0,4%	-0,4%	0,0%
		0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
OVERHEIDSSCHULD (Gezamenlijke Overheid, % bbp)							
<u>Schuldgraad</u>	(13)	<u>102,2%</u>	<u>101,7%</u>	<u>101,5%</u>	<u>101,4%</u>	<u>101,4%</u>	
Δ	=Δ(13)		-0,5%	-0,2%	0,0%	0,0%	-0,8%
Endogene evolutie	=Δ(13a)		-1,4%	-0,9%	-0,6%	-0,6%	-3,6%
Exogene evolutie	=Δ(13b)		0,8%	0,7%	0,6%	0,6%	2,8%

Bron: Berekeningen HRF op basis van het FPB (februari 2019): Economische Vooruitzichten 2019-2024.

Aanbevolen trajecten voor de Gezamenlijke Overheid

De Afdeling stelt vast dat de externe omgeving waarbinnen de aanbeveling zich situeert, momenteel gekenmerkt wordt door verschillende factoren van onzekerheid. Ten eerste bestaat er **onzekerheid op het niveau van de onderliggende parameters**. Recente vooruitzichten van de OESO en de ECB wijzen op een verslechtering van de internationale economische context en aanzienlijke politieke onzekerheden (zoals een vertraging in de internationale handel, risico op een ongestructureerde Brexit).

Daarnaast bestaat er ook enige onzekerheid over de grootte van de terugval van de inkomsten uit de vennootschapsbelasting (aandeel in bbp), nadat deze in 2018 een historisch hoog peil hadden bereikt. De mate waarin vanaf 2019 een terugval wordt geobserveerd is cruciaal afhankelijk van de assumptie met betrekking tot de oorzaak van de over 2017-2018 geobserveerde toename van de voorafbetalingen. Indien dit een zuivere verschuiving van het moment van betaling van de totale verschuldigde belasting in de tijd betrof, dan wordt de initiële toename op een later moment integraal gecompenseerd via een corresponderend lagere inkomering. Indien de stijging van de voorafbetalingen ook een oorzaak vindt in een structurele verhoging van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting (vb. door een toename van de belastbare basis), dan vindt de correctie in mindere mate plaats.

Het FPB zal in juni 2019 de definitieve versie van de 'Economische vooruitzichten 2019-2024' publiceren, waarin met de meest recente informatie rond beide elementen rekening zal worden gehouden.

Ten tweede bestaat er onzekerheid met betrekking tot de **onderliggende Europese vereisten voor het begrotingstraject**. België bevindt zich momenteel in het preventieve luik van het Europese Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Aangezien het structureel tekort in 2018 volgens de FPB-projectie -1,5% bbp bedraagt, is de MTO (structureel evenwicht)¹ momenteel nog niet bereikt. Bijgevolg moet een bepaald aanpassingspad in de richting van de MTO worden nageleefd. Aangezien de Belgische overheidsschuld als hoog wordt beoordeeld, is op basis van het SGP een jaarlijkse verbetering van het structureel saldo van 0,6% bbp vereist (tot wanneer de MTO bereikt is).

De Raad van de EU kan een flexibiliteit ten opzichte van het vaste aanpassingspad naar de MTO toestaan wanneer door een lidstaat structurele hervormingen werden geïmplementeerd en aan een reeks randvoorwaarden voldaan is. België diende binnen het kader van de ontwerp-begroting 2019 (oktober 2018) een aanvraag voor de toepassing van de zogenaamde 'structural reform clause' in op basis van hervormingen in de pensioenen, belastingen (*tax shift*, hervorming vennootschapsbelasting), arbeidsmarktbeleid en overheidsadministratie.

¹ De Afdeling wijst erop dat begin 2019 door de EC een nieuwe minimale MTO werd vastgesteld voor de periode 2020-2022. Dit betreft het structureel evenwicht. Door onder meer gewijzigde demografische projecties worden de vergrijzingskosten, die een belangrijk element zijn bij de bepaling van de minimale MTO, door de EC momenteel hoger geraamd dan in 2016 (wanneer de minimale MTO voor de periode 2017-2019 werd berekend). Dit resulteert in een opwaartse herziening van de minimale MTO. De negatieve marge van -0,5 procentpunt bbp ten opzichte van het structureel evenwicht die bestond voor de periode 2017-2019, valt bijgevolg weg. Op basis van een advies van de Afdeling (maart 2016) werd er in de Stabiliteitsprogramma's van april 2016, 2017 en 2018 voor geopteerd om het structureel evenwicht te weerhouden als MTO en dus om op middellange termijn ambitieuzer te zijn dan minimaal vereist.

Indien de flexibiliteit wordt toegekend, wordt een *lump sum* afwijking van 0,5% bbp ten opzichte van het aanpassingstraject toegelaten in 2019, wat de vereiste structurele verbetering op 0,1% bbp brengt.

Binnen het kader van haar beoordeling van het Belgische Stabiliteitsprogramma 2019-2022 (april 2019) zal de Raad van de EU in juli 2019 finaal beoordelen of flexibiliteit wordt toegekend. Bijgevolg acht de Afdeling het opportuun om twee verschillende scenario's aan te bevelen, afhankelijk van de beslissing met betrekking tot de flexibiliteitsclausule.

De aanbevolen jaarlijkse begrotingsdoelstellingen zijn bepaald in termen van een aanbevolen verbetering van het structurele saldo. Dit is in lijn met zowel de Europese begrotingsregels als de eerdere adviezen van de Afdeling. De correcties voor de impact van de conjunctuur en eenmalige maatregelen (*one shots*) gebeurden aan de hand van de ramingen van het FPB binnen het kader van de Economische vooruitzichten 2019-2024 (februari 2019).

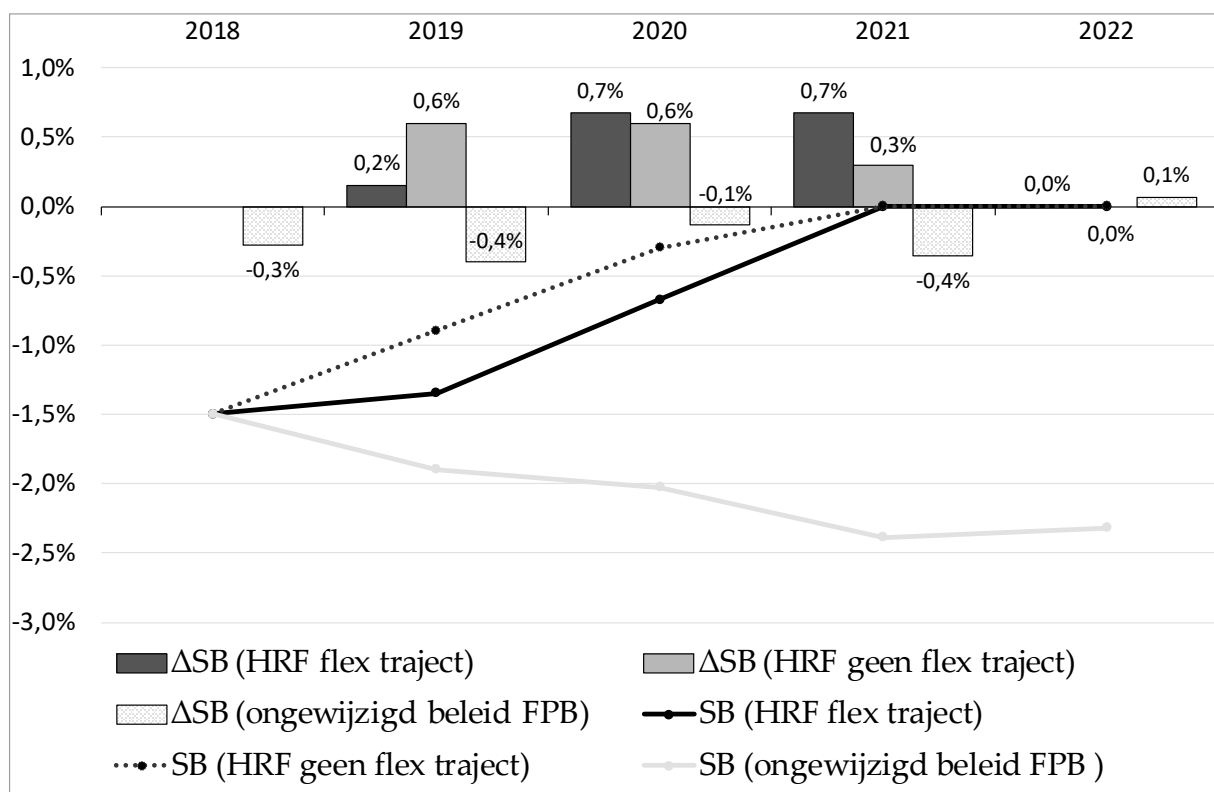
Beide trajecten worden grafisch geïllustreerd in Grafiek 1 hieronder. Voor een gedetailleerde toelichting van de trajecten (genormeerd nominaal vorderingensaldo, corresponderende schuldgraad), kan verwezen worden naar deel 2 van dit Advies.

In beide trajecten wordt de MTO (structureel evenwicht) in 2021 bereikt, maar via een verschillend aanpassingspad:

- In het eerste traject, conditioneel aan de goedkeuring van de flexibiliteitsclausule, neemt de Afdeling met betrekking tot 2019 akte de structurele verbetering van 0,2% bbp die overeenstemt met het engagement van de Belgische overheden in de ontwerpbegroting 2019 (oktober 2018). De hierna nog resterende structurele verbetering om in 2021 de MTO te bereiken wordt vervolgens gelijk verdeeld over 2020 en 2021.
- Een tweede traject, voor het geval dat de flexibiliteitsclausule niet wordt toegekend. In dit traject wordt een verschillend aanpassingspad in de richting van de MTO aanbevolen. Indien de aanvraag voor de toepassing van de flexibiliteitsclausule niet wordt goedgekeurd, is op basis van het preventieve luik van het SGP een jaarlijks structurele verbetering van 0,6% bbp noodzakelijk tot wanneer de MTO (structureel evenwicht) bereikt wordt. In dit traject beveelt de Afdeling bijgevolg een structurele verbetering van 0,6% bbp aan voor 2019 en 2020. Tot slot is in 2021 een structurele verbetering van 0,3% bbp noodzakelijk om het structureel evenwicht te bereiken.

Het eerste traject is ambitieuzer dan strikt noodzakelijk volgens de Europese criteria die gelden wanneer de flexibiliteitsclausule zou worden toegekend door de Raad van de EU. De Afdeling acht dit opportuun omdat ze vaststelt dat op basis van de huidige raming van het FPB in 2018 een structurele verslechtering van -0,3% bbp werd opgetekend. Dit ligt aanzienlijk lager dan vereist volgens het preventieve luik van het SGP (namelijk een structurele verbetering van 0,6% bbp) en eerdere engagementen van de Belgische overheden (ontwerpbegroting 2018 en het stabiliteitsprogramma 2018-2021).

Grafiek 1
Overzicht van de verschillende aanbevolen trajecten
en van het scenario bij ongewijzigd beleid



Bron: Berekeningen HRF op basis van het FPB (februari 2019): Economische Vooruitzichten 2019-2024.

Verdeling van de trajecten van de Gezamenlijke Overheid

Zoals voorzien in het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 dient de Afdeling een advies op te stellen over de begrotingsdoelstelling, in nominale en structurele termen, voor de verschillende overheidsniveaus en per gemeenschap en gewest.

Teneinde in 2021 de MTO (structureel evenwicht) op het niveau van de Gezamenlijke Overheid te realiseren, **beveelt de Afdeling aan dat elke sub-entiteit, inclusief elke gemeenschap en gewest, dit structureel evenwicht dient te realiseren en vervolgens aan te houden over de verdere looptijd van het traject.**

Voor de bepaling van het **aanpassingstraject** in de richting van het structureel evenwicht (MTO) werd door de Afdeling vertrokken van volgende principes:

- Het voor de Lokale Overheden voorgestelde traject is onafhankelijk van het traject dat op het niveau van de Gezamenlijke Overheid relevant is. De Afdeling beveelt aan dat vanaf 2019 het structureel evenwicht wordt gerealiseerd en dit wordt aangehouden over de looptijd van het traject. Dit correspondeert met een afbouw van een structureel overschot in de richting van een structureel evenwicht, wat vervolgens moet worden aangehouden.
- Voor de bepaling van de trajecten van de individuele gemeenschappen en gewesten (G&G) hanteert de Afdeling het principe dat individuele G&G die in 2018 een structureel overschot realiseren, vanaf 2019 minimaal het structureel evenwicht (MTO) dienen aan te houden. Indien in 2018 nog een structureel tekort wordt opgetekend, dan dient het structureel evenwicht ten laatste in 2021 gerealiseerd te worden. De verdeling van het aanpassingstraject hiernaar is afhankelijk van het op het niveau van de Gezamenlijke Overheid beschouwde traject.
- De vereiste structurele verbetering voor Entiteit I werd vervolgens bepaald als het saldo van de vereiste verbetering voor de Gezamenlijke Overheid en van de vereiste structurele verbetering die volgt uit de trajecten van de Lokale Overheden en de G&G.

De Afdeling is van oordeel dat de toepassing van bovenstaande principes resulteert in een aanpassingspad dat gelijklopend is voor alle overheden die in het startjaar (2018) nog een structureel tekort optekenen.