

LIJST VAN AFKORTINGEN

BBP	Bruto binnenlands product
BTW	Belasting over de toegevoegde waarde
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
ESCB	Europees Stelsel van Centrale Banken
ESR	Europees Systeem van Rekeningen
EU	Europese Unie
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
NBB	Nationale Bank van België
NCB	Nationale centrale bank
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System

CONVENTIONELE TEKENS

–	het gegeven bestaat niet of heeft geen zin
n.	niet beschikbaar
pct.	procent
p.m.	pro memorie
r	raming
v	voorlopig

CONJUNCTUURGEZUIVERDE BEGROTINGSALDI

INLEIDING

De traditionele maatstaven voor de begrotingsuitkomsten – het totale financieringssaldo of het primaire saldo (ongerekend rentelasten) van de gezamenlijke overheid – zijn geen perfecte afspiegeling van het budgettaire beleid. Zij worden immers niet enkel door dat beleid bepaald maar evenzeer door een aantal factoren die buiten de directe invloedssfeer van de beleidsmakers vallen. De belangrijkste van deze factoren is vanzelfsprekend de algemene economische conjunctuur. Deze laatste beïnvloedt het overheidssaldo omdat, door de werking van de automatische stabilisatoren, de gevoeligheid van de ontvangsten voor de conjunctuur sterk verschilt van die van de uitgaven. Een betere conjunctuur doet de fiscale en parafiscale ontvangsten automatisch toenemen, terwijl de overheidsuitgaven er, afgezien van die welke verband houden met werkloosheid, nauwelijks door worden beïnvloed, waardoor het overheidssaldo uiteraard verbetert. Omgekeerd doet een slechtere conjunctuur dat saldo automatisch afnemen.

Om die reden gebruiken internationale instellingen zoals het IMF, de OESO en de Europese Commissie in hun analyses van het begrotingsbeleid al geruime tijd zogenaamde conjunctuurgezuiverde begrotingsaldi, dit wil zeggen maatstaven waaruit de invloed van de conjunctuur is weggezuiverd. Deze indicatoren, en dan in het bijzonder de verandering in het conjunctuurgezuiverde primaire saldo, zouden een beter beeld geven van het werkelijke begrotingsbeleid.

Aangezien de beoordeling van het budgettaire beleid in het kader van de tweede pijler een rol speelt bij de bepaling van het monetaire beleid, is het van belang dat ook het Eurosysteem over

betrouwbare maatstaven van het conjunctuurgezuiverde overheidssaldo beschikt. Onlangs werd binnen het ESCB dan ook een nieuwe methode van conjunctuurzuivering ontwikkeld die momenteel wordt gebruikt voor een geharmoniseerde beoordeling van het begrotingsbeleid in de lidstaten van de Europese Unie. Er werd voor geopteerd de resultaten van de internationale instellingen niet zomaar over te nemen omdat, enerzijds, de door hen gebruikte methodes op een aantal punten voor verbetering vatbaar zijn, en, anderzijds, de conjunctuurgezuiverde cijfers van de internationale instellingen wel consistent zijn met hun eigen macro-economische en budgettaire ramingen maar niet noodzakelijk met de projecties van het Eurosysteem.

Bij het gebruik van conjunctuurgezuiverde maatstaven dienen evenwel een aantal kanttekeningen te worden geplaatst. Ten eerste dient men er zich van bewust te zijn dat, naast de conjunctuur, ook andere factoren die niet rechtstreeks verband houden met het budgettaire beleid, de begrotingsresultaten mede bepalen. Zo hield de dioxinecrisis in 1999 bijvoorbeeld, afgezien van de weerslag ervan op de economische groei, voor de begroting een directe kost in van bijna 0,2 pct. bbp voor de schadeloosstelling van de getroffen bedrijven en de vernietiging van de besmette producten. Voorts is de invloed van de conjunctuur op de overheidsrekening vanzelfsprekend niet rechtstreeks meetbaar: deze invloed kan enkel geraamd worden. Elke methode van conjunctuurzuivering heeft dan ook een benaderend karakter en de resultaten ervan dienen met de nodige omzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Ten slotte mogen conjunctuurgezuiverdealdi niet verward worden met structurelealdi, waaruit niet alleen de conjuncturele impact maar ook, in de mate van het mogelijke, alle eenmalige of tijdelijke invloeden zijn ge-

weerd. Ook bepaalde aspecten van het beleid kunnen immers een eenmalig of tijdelijk karakter hebben.

De bedoeling van dit artikel is de nieuwe methode van conjunctuurzuivering die momenteel binnen het ESCB wordt gebruikt (hierna: de standaardmethode), toe te passen op België. Het bestaat uit twee delen. In een eerste deel wordt de nieuwe methode kort besproken en worden de verschillen met bestaande methodes toegelicht. In het tweede deel worden de conjunctuurgezuiverde Belgische begrotingssaldi berekend en worden de resultaten van enkele simulaties voorgesteld die de gevoeligheid van de berekende saldi voor veranderingen in bepaalde parameters van de standaardmethode weergeven.

1. CONJUNCTUURZUIVERINGS-METHODES

1.1 BESTAANDE METHODES

Conjunctuurzuiveringsmethodes zijn doorgaans gebaseerd op een twee-stappenbenadering. In een eerste stap wordt de werkelijke macro-economische omgeving vergeleken met een toestand die als « normaal » wordt beschouwd, en wordt de positieve of negatieve afwijking van die normale conjunctuur gekwantificeerd. In een tweede stap wordt de impact van deze afwijking op het overheidsbudget, de zogenaamde cyclische component van het begrotingssaldo, geraamd aan de hand van begrotingselasticiteiten of -sensitiviteiten. Het conjunctuurgezuiverde saldo is dan uiteraard eenvoudigweg het waargenomen saldo verminderd met deze cyclische component.

1.1.1 *Beoordeling van de macro-economische omgeving*

De eerste stap is wellicht het meest controversieel: er bestaan immers geen voor de hand lig-

gende, objectieve criteria om de « normale » macro-economische omgeving te definiëren. Men kan grofweg twee benaderingen volgen.

Ten eerste kan de normale conjuncturele situatie worden afgeleid uit een structureel model waarbij de tijdelijke schommelingen worden gescheiden van de meer permanente veranderingen in de economische omgeving. Dat gebeurt meestal via het schatten van macro-economische productiefuncties, waarbij – in de eenvoudigste versie – de beschikbare voorraad productiefactoren gerelateerd wordt aan de totale output. Deze aanpak vereist evenwel bepaalde hypothesen met betrekking tot de precieze specificatie van de productiefunctie en een, in vele gevallen controversieel, oordeel over de « normale » benuttingsgraad van de kapitaalgoederenvoorraad en de natuurlijke werkloosheidsgraad. Schattingen van productiefuncties gaan daarenboven vaak gebukt onder een aantal econometrische problemen (zoals bijvoorbeeld de simultaneïteit tussen de productie en het aanbod van productiefactoren). Ten slotte kampen de macro-economische productiefuncties met een potentieel belangrijk theoretisch probleem aangezien de scheidingslijn tussen structurele veranderingen en tijdelijke schommelingen soms moeilijk te trekken is ten gevolge van bijvoorbeeld hysteresis-fenomenen: arbeid die bij een neerwaarts gerichte conjunctuur wordt uitgestoten kan structureel onbenut blijven als de vaardigheden van deze arbeidskrachten tijdens de inactiviteitsduur verloren gaan. Zowel de OESO als het IMF gebruiken de productiefunctiebenadering voor de berekening van conjunctuurgezuiverde saldi.

Afgezien van de productiefunctiebenadering kan de potentiële output ook op een structurele wijze afgeleid worden uit structurele vectorautoregressie-modellen of macro-econometrische modellen.

Een tweede, meer pragmatische aanpak bestaat uit het gelijkstellen van de « normale » economische omgeving met een trendmatige ontwikke-

ling van de belangrijkste macro-economische variabelen. Dit trendmatige verloop wordt dan berekend op basis van statistische filters. Dit houdt in dat de definitie van de « normale » economische omgeving niet is gebaseerd op de economische theorie maar een belangrijk voordeel van dergelijke filters is dat zij een geharmoniseerde beoordeling van de macro-economische situatie in verschillende landen mogelijk maken. De meest gebruikte, onder meer door de Europese Commissie, is de Hodrick-Prescott filter¹. Deze filter berekent een golvende trend waarbij de trendwaarde kan worden geschreven als een symmetrisch, glijdend gemiddelde van de waargenomen waarden met afnemende gewichten naarmate de waargenomen waarden verder in de tijd verwijderd zijn. Bij de afvlakking van de tijdreeks wordt een compromis gezocht tussen het zo dicht mogelijk aansluiten bij de waargenomen waarden en het vermijden van te bruske veranderingen in de trendgroei. De mate waarin deze laatste doelstelling tegen de eerste opweegt, wordt bepaald door de zogenaamde afvlakingsparameter – in de literatuur meestal weergegeven door de Griekse letter λ –, waarbij hogere waarden overeenkomen met een minder veranderlijke trendgroei.

De Hodrick-Prescott filter heeft twee bekende zwakheden. Enerzijds is het gebruik van deze filter of van andere afvlakingsprocedures niet aangewezen bij plotse structurele wijzigingen in de trend. Een structurele verandering van de trend in een bepaald jaar zal door de filter immers mee worden afgevlakt en worden gespreid over een aantal jaren. Anderzijds heeft de Hodrick-Prescott filter af te rekenen met het zogenaamde eindpunt-probleem. Aan het einde (maar ook in het begin) van de tijdreeks kan de trendwaarde niet meer als een symmetrisch glijdend gemiddelde worden berekend en wordt zij te sterk bepaald door de werkelijk geobserveerde waarden. Dit kan een sterke vertekening

in de trend veroorzaken. Om dit eindpunt-probleem op te lossen, worden de tijdreeksen doorgaans (artificieel) verlengd met ramingen. In dat geval is de vertekening van de trendwaarden aan het einde van de oorspronkelijke reeks natuurlijk omgekeerd evenredig met de kwaliteit van de ramingen.

Naast de vraag op welke manier de normale macro-economische omgeving wordt bepaald, is het ook van belang hoe gedetailleerd de conjuncturele situatie wordt beschreven. In de meeste gevallen beperkt men de aandacht tot het bbp en komt de vergelijking van de conjuncturele situatie met een toestand die als normaal wordt beoordeeld, dus in feite neer op de berekening van de output gap.

1.1.2 Impact op de overheidsrekeningen

In een tweede stap wordt de impact op de overheidsrekeningen van de waargenomen afwijkingen van een normale conjuncturele situatie geraamd. Ook dit kan grofweg op twee manieren gebeuren. Enerzijds kan men de relatie tussen het overheidsbudget en de conjunctuur econometrisch ramen. Anderzijds kan men de conjunctuurgevoeligheid van de begroting afleiden uit kennis van ontvangsten- of uitgavenregels: als een belasting bijvoorbeeld lineair is, dan is haar elasticiteit ten opzichte van de belastbare basis in principe 1; heeft een belasting daarentegen een progressief karakter, dan kan de elasticiteit – die in principe hoger dan 1 ligt – berekend worden indien de precieze verdeling van de belastbare basis over de verschillende aanslagvoeten gekend is. Beide methodes hebben voor- en nadelen.

Econometrische specificaties kunnen onzuivere of onbetrouwbare schattingen opleveren. Dat is vooral het geval wanneer de tijdreeksen waarop de schatting is gebaseerd, vertekend zijn door belangrijke wijzigingen in het beleid. Als deze beleidswijzigingen bovendien sterk gecorreleerd zijn met de cyclus – indien de overheid in het verleden bijvoorbeeld een actief anticyclisch be-

¹ Hodrick, R.J., en Prescott, E.C., « Post-war U.S. business cycles : an empirical investigation », *Journal of Money, Credit and Banking*, nr. 29 (1997), pp. 1-16.

leid heeft gevoerd –, dan zal de geschatte elasticiteit niet enkel de omvang van de automatische stabilisatoren weergeven maar ook de mate waarin de overheid de conjunctuurcyclus in het verleden heeft trachten af te platten. Aangezien conjunctuurzuivering enkel mag corrigeren voor de automatische weerslag van de conjunctuurcyclus, wordt de elasticiteit op die manier overschat. Het werken met tijdreeksen die gecorrigeerd zijn voor (belangrijke) veranderingen in het beleid of het controleren in de economische specificaties voor dergelijke veranderingen, zou een oplossing kunnen bieden maar is in de praktijk vrijwel onmogelijk omdat betrouwbare informatie doorgaans ontbreekt¹.

Daartegenover staat dat de theoretische conjunctuurgevoeligheid die wordt afgeleid uit ontvangsten- of uitgavenregels, soms niet overeenstemt met de werkelijke impact van de conjunctuur op de begroting. Dat laatste is vooral het geval wanneer er gedragswijzigingen van de economische subjecten over de conjunctuurcyclus kunnen worden waargenomen. Het kan hierbij gaan om conjunctuurgebonden wijzigingen in de omvang van de fraude maar ook de belasting over de toegevoegde waarde kan als voorbeeld dienen: deze belasting is lineair maar heeft, afhankelijk van de consumptie categorie, verschillende tarieven. Indien de verdeling van de particuliere consumptie over de verschillende categorieën niet verandert, dan is de elasticiteit van de belasting over de toegevoegde waarde ten opzichte van die particuliere consumptie in principe 1. Wanneer het aandeel van de relatief zwaarst belaste producten bij een goede conjunctuur toeneemt en bij een slechte conjunctuur afneemt, kan de werkelijke elasticiteit evenwel hoger liggen.

1.2 DE NIEUWE STANDAARDMETHODE GEBRUIKT BINNEN HET ESCB²

De nieuwe standaardmethode voor conjunctuurzuivering gebruikt binnen het ESCB volgt de hierboven beschreven, traditionele twee-stap-

penbenadering. Net als bij de Europese Commissie wordt de Hodrick-Prescott filter gehanteerd om de trendmatige ontwikkeling van de economische activiteit te bepalen. Er zijn evenwel drie belangrijke verschilpunten in vergelijking met de Commissie-methode.

Ten eerste werd ervoor geopteerd de conjuncturele situatie niet te vereenzelvigen met het bbp, maar ruimer te omschrijven. De keuze voor een meer gedesaggregeerde aanpak houdt weliswaar in dat de conjunctuur niet door één synthetische indicator als de output gap wordt gevat, maar is te verantwoorden aangezien de begrotingspositie niet enkel bepaald wordt door de economische groei op zich, maar ook door de samenstelling van die groei.

Dat laatste vloeit voort uit het feit dat verschillende inkomens- en bestedingscategorieën verschillend kunnen worden belast. Zo wordt inkomen uit arbeid doorgaans zwaarder belast dan bijvoorbeeld vennootschapswinsten en zijn uitvoer en investeringen in principe niet onderworpen aan indirecte belastingen terwijl dat wel het geval is voor particuliere consumptie en investeringen in woningbouw. Eenzelfde economische groei kan dus een gunstiger effect hebben op de overheidsrekeningen naarmate hij meer geschraagd wordt door een groei in het inkomen uit arbeid, de particuliere consumptie en de investeringen in woningbouw.

De methodes die momenteel gebruikt worden door de internationale instellingen gaan grotendeels voorbij aan deze zogenaamde compositie-effecten. Door conjunctuurzuivering te baseren op de geschatte relatie tussen de diverse begrotingscategorieën en het bbp, wordt de in-

¹ Een van de zeldzame studies waarin dat voor België is gebeurd, is R. Savage, « Recettes publiques belges 1960-99 et déterminants : effets « de structures » et impulsions discrétionnaires de politique fiscale », *Documentatieblad Ministerie van Financiën* (januari 2000).

² Deze methode wordt meer uitgebreid voorgesteld in C. Bouthevillain, P. Cour-Thimann, G. van den Dool, P. Hernández de Cos, G. Langenus, M. Mohr, S. Momigliano en M. Tujula, « Cyclically Adjusted Budget Balances : An Alternative Approach », *European Central Bank Working Paper Series* (najaar 2001, te verschijnen).

het verleden geobserveerde, gemiddelde samenstelling van de economische groei in rekening gebracht. Enkel door de conjuncturele toestand onmiddellijk te definiëren aan de hand van de deelcomponenten van het bbp, wordt rekening gehouden met de werkelijke compositie-effecten.

In het overheidsbudget worden er concreet vier grote ontvangstencategorieën en één uitgaven-categorie beschouwd die duidelijk conjunctuur-gevoelig zijn. Het gaat om de directe belastingen betaald door huishoudens, de sociale-zekerheidsbijdragen, de directe belastingen betaald door vennootschappen, de indirecte belastingen en de uitgaven die verband houden met werkloosheid. Voor elk van deze categorieën werd een macro-economische variabele gezocht die het verloop ervan op een meer directe wijze bepaalt dan het bbp: het inkomen uit arbeid voor zowel de sociale-zekerheidsbijdragen als de directe belastingen betaald door huishoudens, de som van de particuliere consumptie en de investeringen in woningbouw voor de indirecte belastingen, het bruto primaire inkomen van de ondernemingen voor de directe belastingen betaald door de vennootschappen en het aantal werklozen voor de uitgaven die verband houden met werkloosheid. In het geval van de relatie tussen de directe belastingen betaald door huishoudens en het inkomen uit arbeid werd dat laatste bovendien opgesplitst in werkgelegenheid en het gemiddelde arbeidsinkomen. Gelet op het progressieve karakter van de personenbelasting kunnen beide deelcomponenten immers een verschillende weerslag hebben op de directe belastingen betaald door huishoudens. Voorts werden de werkgelegenheid en het gemiddelde arbeidsinkomen beperkt tot de particuliere sector: conjunctuurzuivering beoogt immers het corrigeren van de waargenomen begrotingsuitkomsten voor conjuncturele schommelingen waarop de overheid weinig of geen greep heeft; dat laatste is uiteraard niet het geval voor de arbeidsinkomens verdiend in de overheidssector.

Al bij al wordt de conjuncturele situatie in de nieuwe standaardmethode dus omschreven door

vijf macro-economische variabelen, en niet enkel door het bbp. De Hodrick-Prescott filter wordt dan ook toegepast op vijf afzonderlijke reeksen (indien nodig, gedefleerd voor prijseffecten) en niet op het bbp en de elasticiteiten van de onderscheiden begrotingsposten worden berekend ten opzichte van deze vijf variabelen.

Een tweede belangrijke innovatie betreft de keuze van de in de Hodrick-Prescott filter gebruikte afvlakkingsparameter. De Europese Commissie gebruikt 100 als standaardwaarde. In de recente literatuur¹ worden evenwel veel lagere waarden voor deze parameter naar voor geschoven. Stationaire tijdreeksen kunnen worden beschouwd als een gewogen gemiddelde van cycli met een verschillende lengte. De keuze van de afvlakkingsparameter in de Hodrick Prescott filter komt in feite neer op het bepalen van de lengte van de schommelingen die men nog in de cyclische component van de tijdreeks wil opnemen. Zo impliceert de door de Europese Commissie gekozen waarde bijvoorbeeld dat het grootste deel van de golven van 15 à 20 jaar nog in de cyclische component wordt opgenomen. Een waarde van 8, die dichter aansluit bij de recente literatuur, houdt dan weer in dat een belangrijk deel van de golven met een lengte van 8 jaar niet in de cyclische component maar in de trend wordt gerangschikt.

In de nieuwe standaardmethode voor conjunctuurzuivering wordt ervan uitgegaan dat 8 jaar een redelijke termijn is om de impact van de conjunctuur op de begroting te analyseren en wordt een afvlakkingsparameter van 30 gebruikt. Deze waarde impliceert dat conjunctuurschommelingen van 8 jaar of minder vrijwel volledig in de cyclische component worden opgenomen, terwijl schommelingen met een veel lan-

¹ Technische criteria die tot een bijzonder lage afvlakkingsparameter leiden worden bijvoorbeeld voorgesteld in Pedersen, T.M., « The Hodrick Prescott Filter, the Slutsky Effect, and the Distortionary Effect of Filters » University of Copenhagen, Institute of Economics, *Working Paper* (1998); en in Kaiser, R. en Maravall, A., « Estimation of the Business Cycle: A Modified Hodrick-Prescott Filter », Banco de España – Servicio de Estudios, *Documento de Trabajo*, nr. 9912 (1999)

gere golfengte grotendeels in de trendcomponent terecht komen.

Deze keuze is in belangrijke mate normatief en moet in het kader van het Europese Stabiliteits- en groeipact worden geplaatst. De meest gangbare interpretatie van de daarin opgenomen verplichting om « over de middellange termijn » een begroting voor te leggen die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont, is immers dat die moet worden beoordeeld over de conjunctuercyclus, dat de verplichting met andere woorden betrekking heeft op het conjunctuurgezuiverde overheidssaldo. Hogere waarden voor de afvlakingsparameter impliceren dat de begrotingsuitkomsten ook worden gecorrigeerd voor relatief lange conjunctuurgolven, waardoor de termijn waarover begrotingen gemiddeld vrijwel in evenwicht moeten zijn of een overschot vertonen, langer wordt. Anders gesteld, hoe hoger de waarde van de afvlakingsparameter, hoe soepeler de verplichting van het Stabiliteits- en groeipact kan worden geïnterpreteerd.

Ten slotte verschilt de nieuwe standaardmethode voor conjunctuurzuivering ook van die van de internationale instellingen door een nauwkeuriger selectie van de begrotingsposten

die conjunctuurgevoelig zijn. Uit de onderscheiden begrotingscategorieën worden de componenten weggelaten die niet rechtstreeks verband houden met de corresponderende macro-economische variabele. Wat de directe belastingen betaald door huishoudens betreft, gaat het bijvoorbeeld hoofdzakelijk om de belastingen betaald door het overheidspersoneel en de roerende voorheffing, die beide vanzelfsprekend niet rechtstreeks afhangen van de ontwikkeling van de werkgelegenheid en het gemiddelde inkomen uit arbeid in de particuliere sector.

2. CONJUNCTUURGEZUIVERDE BEGROTINGSSALDI IN BELGIË

2.1 DE STANDAARDMETHODE

De nieuwe standaardmethode voor conjunctuurzuivering wordt hierna toegepast op België. De gebruikte gegevens zijn deze van de nationale rekeningen (waarbij, wat de begrotingscijfers betreft, rekening werd gehouden met de nieuwe versie van de overheidsrekeningen die het INR op 27 juni 2001 heeft gepubliceerd) aangevuld

TABEL 1 – BEGROTINGSELASTICITEITEN T.O.V. MACRO-ECONOMISCHE REFERENTIEVARIABLEN

Begrotingscategorie	Referentievarebele	NBB/ESCB	OESO
Directe belastingen betaald door huishoudens	Werkgelegenheid particuliere sector	1,00	1,00
Directe belastingen betaald door huishoudens	Gemiddeld arbeidsinkomen particuliere sector	1,36	1,40
Sociale-zekerheidsbijdragen	Werkgelegenheid particuliere sector	1,00	1,00
Sociale-zekerheidsbijdragen	Gemiddeld arbeidsinkomen particuliere sector	1,00	0,90
Directe belastingen betaald door vennootschappen	Bruto primair inkomen vennootschappen	0,72	1,00
Indirecte belastingen	Particuliere consumptie en investeringen in woningbouw	0,97	1,00
Werkloosheidsuitgaven	Aantal werklozen	0,92	1,00

Bronnen: NBB, OESO.

met de lenteraming die wordt beschreven in het Economisch Tijdschrift van mei 2001. De oefening beschouwt de periode van 1980 tot 2001 en, gelet op het hogervermelde eindpunt-probleem van de Hodrick-Prescott filter, werden de macro-economische tijdreeksen tot 2008 verlengd met werkhypothesen gebaseerd op trendverlenging.

2.1.1 *Herraamde begrotingselasticiteiten*

In het kader van de nieuwe methode voor conjunctuurzuivering werden de elasticiteiten van de onderscheiden begrotingscategorieën ten opzichte van de macro-economische referentievariabelen herraamd. Dit gebeurde op basis van econometrische schattingen behalve in het geval van de elasticiteiten van de belastingen betaald door huishoudens en de sociale-zekerheidsbijdragen ten opzichte van de werkgelegenheid in de particuliere sector, waarvoor de technische hypothese werd gebruikt dat die gelijk zijn aan 1. De geschatte coëfficiënt voor de elasticiteit van de sociale-zekerheidsbijdragen ten opzichte van het gemiddelde arbeidsinkomen in de particuliere sector, ten slotte, verschilde niet significant van de, wegens het vrijwel volledig lineaire karakter van het stelsel, theoretisch verwachte waarde 1 en werd dan ook tot die waarde afgerond.

De herraamde elasticiteiten sluiten bijzonder nauw aan bij de cijfers die recent door de OESO werden gepubliceerd¹. Het grootste verschil is te vinden bij de directe belastingen betaald door vennootschappen. De elasticiteit van deze ontvangstencategorie t.o.v. eender welke indicator van de vennootschapswinsten is evenwel bijzonder moeilijk te ramen. Dit is te wijten aan het feit dat er geen geschikt macro-economisch equivalent voor het fiscale begrip «vennootschapsresultaat» voorhanden is, maar vooral aan het niet-lineaire karakter van de belasting-

regel: op verliezen worden immers geen negatieve belastingen geheven.

Uit de traditionele methodes voor conjunctuurzuivering kan gemakkelijk een synthetische maatstaf van de conjunctuurgevoeligheid van de begroting worden afgeleid. Deze begrotings-sensitiviteit geeft aan in welke mate het (primaire) saldo verandert als de economische groei 1 procentpunt hoger (of lager) ligt dan verwacht. In de nieuwe standaardmethode is een dergelijke indicator in principe niet voorhanden aangezien de conjunctuur niet beschreven wordt op basis van het bbp, maar op basis van de hogervermelde referentievariabelen. Om de impact op de begroting van een afwijking in de bbp-groei van 1 procentpunt te kennen, moet deze laatste dan ook «vertaald», d.i. nader gedefinieerd, worden naar de macro-economische referentievariabelen voor de beschouwde begrotingscategorieën. Elke gekozen samenstelling van de bbp-groei levert een andere begrotingssensitiviteit op.

Hier wordt geopteerd voor het volgende scenario: alle particuliere componenten van het bbp laten dezelfde groei optekenen, terwijl de publieke componenten (waarvoor, zoals opgemerkt, geen cyclisch verloop onafhankelijk van het begrotingsbeleid mag worden verondersteld) van het bbp ongewijzigd blijven, met als randvoorwaarde dat het bbp met 1 pct. moet toenemen. Dit houdt in dat bijvoorbeeld de particuliere consumptie met meer dan 1 pct. toeneemt, aangezien de overheidsconsumptie en -investeringen niet stijgen. Uit de geraamde begrotings-elasticiteiten en de zorgvuldige selectie van de begrotingsposten die conjunctuurgevoelig zijn, kan in dat scenario een begrotingssensitiviteit van 0,56 worden afgeleid. Deze waarde ligt tussen de recentste raming van de OESO (0,61) en de traditionele vuistregel van 0,50 in.

2.1.2 *Verloop van de conjunctuurgezuiverde saldi*

In het begin van de jaren tachtig was de toestand van de overheidsfinanciën zoals bekend

¹ van den Noord, Paul, «The size and role of automatic stabilizers in the 1990s and beyond», *Economics Department Working Paper*, nr. 230 (januari 2000).

bijzonder zorgwekkend. Het accommoderende beleid bij de recessie van 1981 dreef het conjunctuurgezuiverde primaire tekort op de begroting zelfs op tot bijna 8 pct. bbp. Door het volgehouden consolidatiebeleid dat hierop werd gevoerd, veranderde dit saldo op enkele jaren tijd in een overschot van meer dan 3,5 pct. bbp. Aan het einde van het decennium werden de budgettaire teugels evenwel opnieuw gevierd. Het werkelijke primaire overschot bleef nog wel groeien tot 1990, maar dit was enkel aan de gunstige conjunctuur te danken : de budgettaire versoepeling blijkt duidelijk uit de verslechtering van het conjunctuurgezuiverde primaire saldo vanaf 1988. In 1992 was dat laatste teruggevallen tot amper 2 pct. bbp, meer dan anderhalf procentpunt lager dan vijf jaar eerder.

In 1993 begon, mede onder invloed van de budgettaire convergentiecriteria van het Verdrag betreffende de Europese Unie, een tweede consolidatieperiode die het conjunctuurgezuiverde primaire overschot stelselmatig heeft doen toenemen tot een peil van bijna 7 pct. bbp in 1997. In de daaropvolgende jaren werd de begrotingsconsolidatie niet meer noemenswaardig opgevoerd : het conjunctuurgezuiverde primaire overschot bleef nagenoeg ongewijzigd.

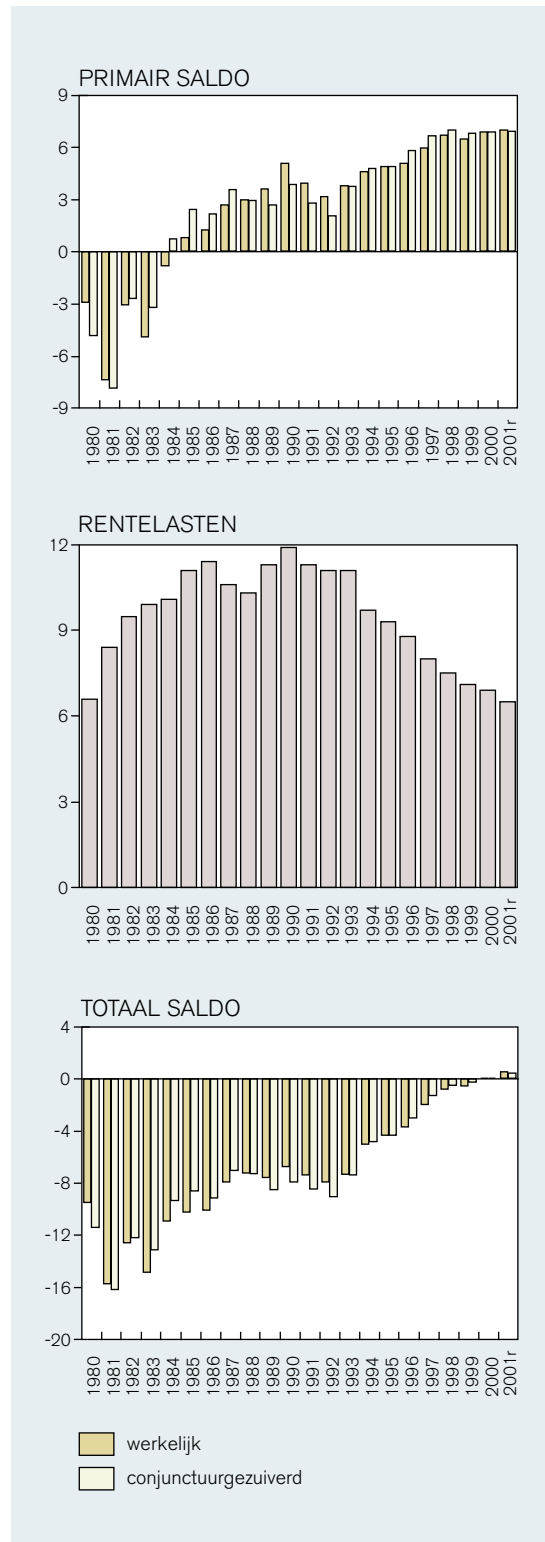
Het conjunctuurgezuiverde totale saldo heeft, door de sterke verbetering van het conjunctuurgezuiverde primaire saldo maar, in de jaren negentig, ook ten gevolge van de afnemende rentelasten, sinds 1981 eveneens een duidelijk opwaartse trend laten optekenen. Vorig jaar werd ook op conjunctuurgezuiverde basis een begrotingsoverschot gerealiseerd.

2.1.3 Terugkoppeling naar het beleid voor 2000-2001

Het verloop van het conjunctuurgezuiverde primaire saldo is, zoals aangegeven, een indirecte indicator van het begrotingsbeleid. Dit kan worden vergeleken met meer rechtstreekse informatie over dat beleid. Aan ontvangstenzijde gaat het hierbij vanzelfsprekend over de geraamde

GRAFIEK 1 – WERKELIJKE EN CONJUNCTUURGEZUIVERDE BEGROTINGSSALDI

(procenten bbp)



Bronnen : INR, NBB.

TABEL 2 – CONJUNCTUURGEZUIVERD PRIMAIR SALDO EN BEGROTINGSBELEID*(procenten bbp, tenzij anders aangegeven)*

	2000	2001 r
Beleid ontvangstenzijde	-0,5	-0,4
<i>sociale bijdragen</i>	-0,5	-0,25
<i>belastingen</i>	-	-0,15
Beleid uitgavenzijde	+0,6	+0,6
<i>reële groei primaire uitgaven</i> <i>(procenten)</i>	1,5	1,4
	<i>lager dan trendgroei bbp (2,75 pct.)</i>	
Andere factoren	-	-0,15
<i>abnormaal lage groei BTW-ontvangsten</i>	-	-0,15
Verandering conjunctuurgezuiverd primair saldo	+0,1	0,0

Bronnen: Begrotingsdocumenten, INR, NBB.

budgettaire impact van maatregelen (bijvoorbeeld veranderingen in de belastingtarieven of de belastbare basis). De impact van het beleid aan uitgavenzijde kan minder gemakkelijk worden vereenzelvigd met « maatregelen » aangezien deze een – moeilijk te bepalen – « spontane » groei veronderstellen, maar kan grofweg worden gekwantificeerd als het verschil tussen de reële primaire-uitgavengroei en de trendgroei van het bbp, vermenigvuldigd met de verhouding tussen die primaire uitgaven en het bbp.

In 2000 hielden de maatregelen aan ontvangstenzijde hoofdzakelijk verband met de forse uitbreiding van de verminderingen van de sociale-zekerheidsbijdragen. Deze laatste zouden een totale neerwaartse weerslag van zowat 0,5 pct. bbp op het overheidssaldo hebben gehad. Daartegenover staat evenwel dat de groei van de primaire uitgaven, gedefleerd aan de hand van het nationale indexcijfer van de consumptieprijzen, beperkt bleef tot 1,5 pct., wat beduidend lager is dan de trendgroei van het reële bbp, die, berekend op basis van een Hodrick-Prescott filter met afvlakingsparameter

30, zowat 2,75 pct. zou belopen. De impact van deze uitgavenbeheersing kan dan worden geraamd op bijna 0,6 pct. bbp. De verminderingen van de sociale-zekerheidsbijdragen werden dus meer dan gecompenseerd door de trage uitgavengroei, waardoor het conjunctuurgezuiverde primaire overschot vrijwel constant bleef.

Dit jaar worden de ontvangstenverminderingen voortgezet. Enerzijds zou de personenbelasting door zowel de eerste significante impact van de geleidelijke afschaffing van de complementaire crisisbijdrage als een belastingkorting voor de inwoners van het Vlaamse Gewest worden verlaagd. Anderzijds zouden de verminderingen van sociale-zekerheidsbijdragen in 2001 een bijkomende budgettaire kost van ongeveer 0,25 pct. bbp inhouden, vooral omdat de verminderingen in 2000 slechts zijn ingegaan op 1 april en dan ook pas in 2001 over een volledig jaar gelden. Al bij al zouden de maatregelen de verhouding tussen de overheidsontvangsten en het bbp met zowat 0,4 procentpunt doen afnemen. De groei van de primaire uitgaven zou, net als vorig jaar, evenwel matig zijn. Gedefleerd aan de hand van het nationale indexcijfer van de consumptieprijzen zou hij amper 1,4 pct. belopen. Aangezien de tendentiële bbp-groei nog steeds op zowat 2,75 pct. bbp zou uitkomen, heeft deze matige uitgavengroei een gunstige weerslag van ongeveer 0,6 pct. bbp op het conjunctuurgezuiverde primaire overschot.

Al bij al zou het begrotingsbeleid dat surplus dus licht verhogen omdat de positieve impact van de uitgavengroei enigszins groter is dan de negatieve impact van de verdere verminderingen van de ontvangsten. Dat het conjunctuurgezuiverde primaire saldo toch ongewijzigd blijft, is dan ook toe te schrijven aan andere factoren. De belangrijkste hiervan is de abnormaal lage groei van de BTW-ontvangsten. Over de eerste vijf maanden van dit jaar zijn deze laatste met meer dan 4 pct. teruggevallen ten opzichte van de overeenstemmende periode in het vorige jaar. Wellicht gaat het hier ten dele om tijdelijke factoren aange-

zien de maandelijkse kascijfers inzake de BTW-ontvangsten een vrij erratisch profiel hebben, en zullen deze ontvangsten in de tweede helft van het jaar een zeker herstel vertonen. Toch werd in de raming van de Bank voor 2001 voor de ontwikkeling van de BTW-ontvangsten voorzichtigheidshalve uitgegaan van een groeitempo dat beduidend onder de progressie ligt die, bij afwezigheid van belangrijke maatregelen, op grond van de geraamde groei van de particuliere consumptie en de investeringen in woningbouw mag worden verwacht. Dit specifieke element is naar alle waarschijnlijkheid niet toe te schrijven aan de economische conjunctuur en leidt dan ook terecht tot een afname van het conjunctuurgezuiverde overschot, met zowat 0,15 pct. bbp. De abnormaal lage groei van de BTW-ontvangsten in de eerste maanden van het jaar kan echter evenmin aan beleidsmaatregelen worden toegeschreven.

2.1.4 Structurele saldi

Indien men de conjunctuurgezuiverde saldi verder corrigeert voor eenmalige en tijdelijke factoren, verkrijgt men een indicator van de onderliggende, structurele begrotingspositie.

In 1999 hadden eenmalige en tijdelijke factoren een licht negatieve weerslag op de begrotingsaldi aangezien de impact van enkele ongunstige factoren in de primaire uitgaven, waarvan

de directe kost van de dioxinecrisis met bijna 0,2 pct. bbp veruit de belangrijkste was, niet volledig werd gecompenseerd door de beslissing dat de in het verleden onterecht toegekende Maribel-steun moest worden terugbetaald. Volgens de ESR95-methodologie moet deze terugbetaling immers geboekt worden in 1999, het jaar waarin het Europees Hof van Justitie de Belgische overheid ertoe heeft veroordeeld die steun terug te vorderen, ongeacht of zij werkelijk in dat jaar plaatsvond.

Vorig jaar hadden eenmalige en tijdelijke factoren een iets grotere negatieve impact. De uitgaven werden immers met zowat 0,2 pct. bbp opgedreven door enkele bijzondere factoren zoals de doorstorting aan de NMBS van de tweede schijf van de gelden die in 1997 van de Nederlandse overheid waren ontvangen voor de aanleg van een hogesnelheidslijn tussen Antwerpen en Rotterdam. In 2000 heeft het structurele primaire saldo dus een iets grotere verbetering laten optekenen dan het conjunctuurgezuiverde primaire overschot.

Dit jaar zouden eenmalige en tijdelijke factoren evenwel een gunstige weerslag op de begrotingspositie hebben. De primaire uitgaven zouden immers worden gedrukt door de opbrengst van de veiling van UMTS-licenties en de geplande verkoop van gebouwen door de federale overheid. Beide operaties, die samen goed zijn voor

TABEL 3 – CONJUNCTUURGEZUIVERDE EN STRUCTURELE SALDI

(procenten bbp)

	Primair saldo			Totaal saldo		
	1999	2000	2001 r	1999	2000	2001 r
Conjunctuurgezuiverd saldo	6,8	6,9	6,9	-0,3	0,1	0,4
Belangrijkste eenmalige factoren	-0,1	-0,2	0,1	-0,1	-0,2	0,1
Structureel saldo	6,9	7,1	6,8	-0,2	0,3	0,3
Verandering van het structurele saldo		+0,2	-0,4		+0,4	+0,0

Bronnen: INR, NBB.

zowat 0,25 pct. bbp, moeten volgens de methodologie van de nationale rekeningen immers in mindering van de kapitaaluitgaven worden gebracht. De gunstige invloed hiervan zou evenwel ten dele worden gecompenseerd door de abnormaal lage groei van de BTW-ontvangsten. Het feit dat het conjunctuurgezuiverde primaire saldo in 2001 vrijwel op hetzelfde peil zou blijven als vorig jaar, is al bij al dus te danken aan een sterke ommekeer in de impact van de eenmalige en tijdelijke factoren. Het structurele primaire surplus, dat in 2000 nog toenam, zou dit jaar met 0,4 pct. bbp afnemen. Het totale structurele saldo zou in 2001 nagenoeg ongewijzigd blijven.

2.2 VARIANTEN OP DE STANDAARDBENADERING

Conjunctuurzuivering van begrotingssaldi kan gebeuren op basis van verschillende methodes. Ook binnen één methode moeten er soms bepaalde parameters worden gekozen. Hierna worden voor België enkele varianten beschouwd op de geharmoniseerde standaardbenadering die binnen het ESCB wordt gehanteerd. Achtereenvolgens komen de compositie-effecten, de problematiek in verband met de verlenging van de macro-economische tijdreeksen en de keuze van de afvlakingsparameter van de Hodrick-Prescott filter aan bod.

2.2.1 *Compositie-effecten*

Een van de belangrijkste innovaties van de nieuwe standaardmethode voor conjunctuurzuivering is de gedesaggregeerde aanpak waarbij de conjuncturele situatie niet via het reële bbp wordt beschreven, maar via een aantal macro-economische variabelen, waarvan de ontwikkeling in principe een meer directe weerslag zou moeten hebben op de gekozen begrotingscategorieën. Deze benadering maakt het, zoals aangegeven, mogelijk rekening te houden met veranderingen in de samenstelling van de economische groei. Men kan evenwel de vraag stellen of dergelijke compositie-effec-

ten in het verleden ook werkelijk belangrijk waren.

Teneinde een antwoord te bieden op deze vraag werden de conjunctuurgezuiverde primaire saldi voor België van 1980 tot 2001 ook berekend zonder rekening te houden met compositie-effecten zoals in de methodes die worden gehanteerd door de internationale instellingen. Hierbij werd verondersteld dat alle beschouwde macro-economische tijdreeksen dezelfde afwijking van hun trendwaarde vertonen als het bbp, wat neerkomt op het herleiden van de conjuncturele toestand tot de output gap. Om de vergelijking niet te verstoren werd de output gap ook berekend op basis van de Hodrick-Prescott filter met een waarde van 30 als afvlakingsparameter. De vergelijking van deze alternatieve conjunctuurgezuiverde primaire saldi met die berekend op basis van de nieuwe standaardmethode geeft het belang weer van de compositie-effecten.

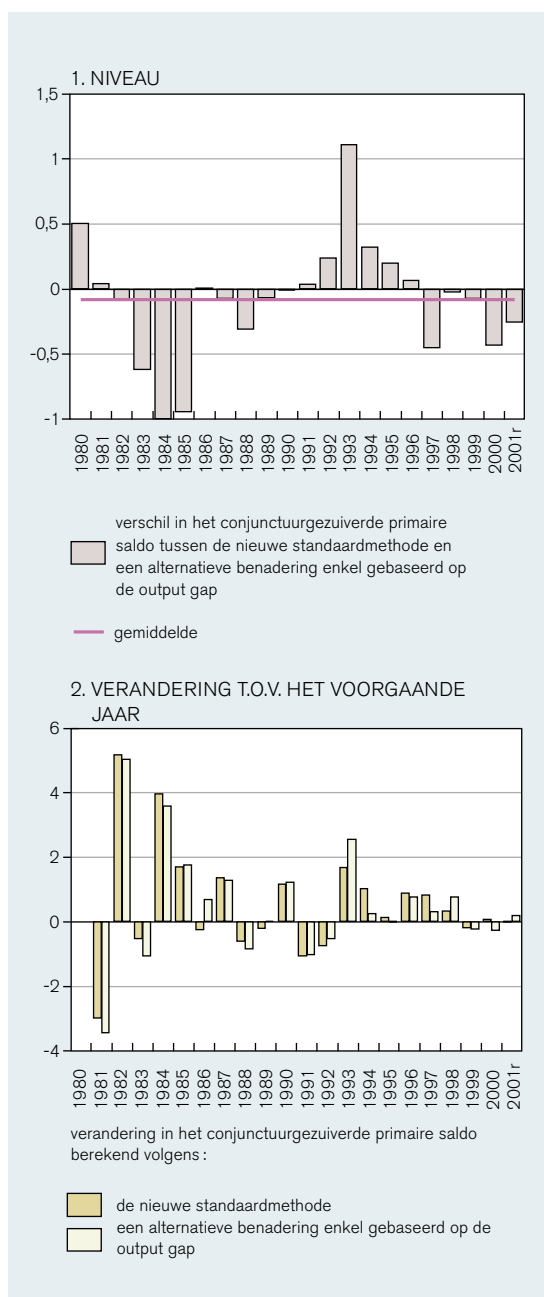
Over de hele periode van 1980 tot 2001 beschouwd is het verschil tussen beide benaderingen gemiddeld verwaarloosbaar. Dit is geen verrassing aangezien de toepassing van de Hodrick-Prescott filter op de individuele macro-economische tijdreeksen, d.i. de bepaling van verschillende trendwaarden voor elke reeks, impliceert dat de begrotingsuitkomsten enkel worden gecorrigeerd voor tijdelijke schommelingen en niet voor structurele verschuivingen in de samenstelling van het bbp. Over een voldoende lange periode moeten de compositie-effecten dan ook gemiddeld vrijwel nihil zijn.

Dit belet evenwel niet dat het verschil tussen beide benaderingen voor individuele jaren soms bijzonder groot is. In bepaalde gevallen, zoals in het recessiejaar 1993, loopt het verschil in het conjunctuurgezuiverde primaire saldo op tot 1 pct. bbp of meer. Nog belangrijker is dat de benadering op basis van de output gap voor sommige jaren zelfs een ander teken aangeeft voor de ontwikkeling van het conjunctuurgezuiverde primaire saldo. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het jaar 2000. De gedesaggregeerde standaardmethode

wijst op een lichte toename van het conjunctuurgezuiverde primaire surplus – wat een kleine verstrenging van het begrotingsbeleid suggereert –, terwijl dat saldo volgens de alternatieve benadering, die enkel gebaseerd is op de output gap, zou verslechteren met 0,3 pct. bbp – wat een versoepeling van het budgettaire beleid aangeeft. Dit verschil is toe te schrijven aan de beduidend ongunstige compositie-effecten in 2000 : de groei van de belangrijkste macro-economische referentievariabelen, het inkomen uit arbeid in de particuliere sector enerzijds en de particuliere consumptie en de investeringen in woongebouwen anderzijds, was immers aanzienlijk lager dan de activiteitsgroei van 4 pct.

GRAFIEK 2 – CONJUNCTUURGEZUIVERDE PRIMAIRE SALDI : HET BELANG VAN COMPOSITIE-EFFECTEN

(procenten bbp)



Bronnen : INR, NBB.

Compositie-effecten kunnen dus vrij belangrijk zijn. Conjunctuurzuiveringsmethodes die ze buiten beschouwing laten, houden het risico in dat de gebruiker niet alleen het niveau van de conjunctuurgezuiverde begrotingssaldi over- of onderschat maar ook de richting van het begrotingsbeleid niet juist inschat.

2.2.2 Verlenging van de tijdreeksen

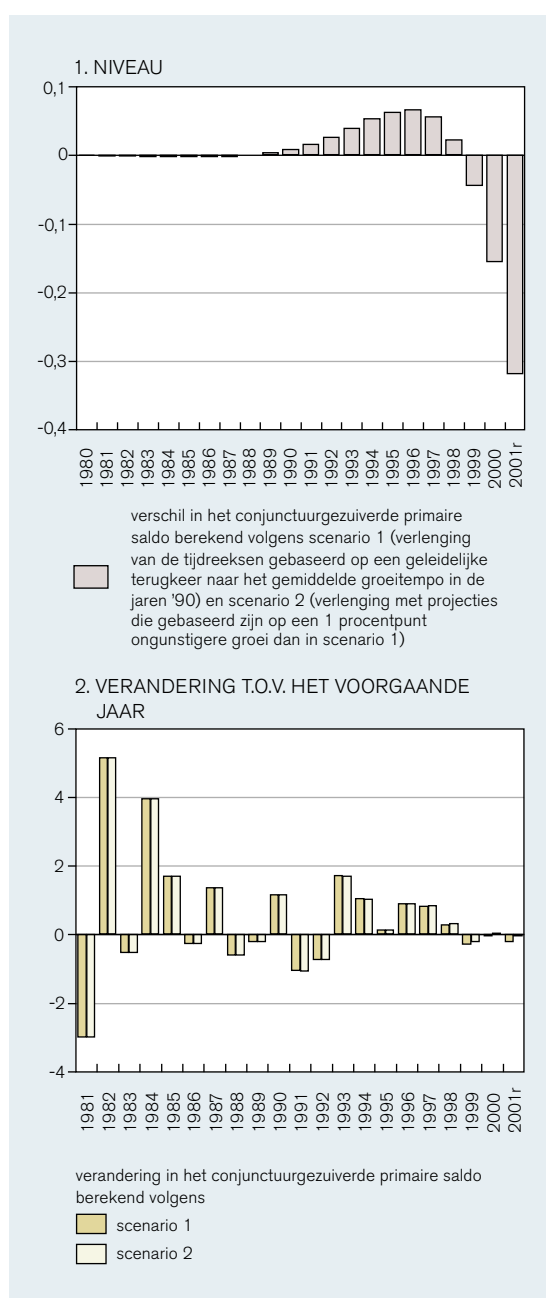
In de nieuwe standaardmethode voor conjunctuurzuivering worden de macro-economische tijdreeksen, gelet op het eindpunt-probleem van de Hodrick-Prescott filter, verlengd met projecties. De manier waarop de tijdreeksen worden verlengd, heeft evenwel een invloed op de trend en derhalve op de conjunctuurgezuiverde begrotingssaldi.

Om na te gaan hoe groot die invloed is, werden de conjunctuurgezuiverde saldi herberekend op basis van twee verschillende technische scenario's. In een eerste scenario worden de macro-economische tijdreeksen verlengd tot 2008, waarbij de groei in 2008 overeenstemt met de gemiddelde groei waargenomen van 1990 tot 2001 en de groei in de tussenliggende jaren wordt bepaald door lineaire interpolatie tussen 2001 en 2008. In scenario 2 is de groei van de macro-economische tijdreeksen voor de jaren van 2002 tot 2008 telkens 1 procentpunt ongunstiger (in principe lager, maar hoger voor de werkloosheid) dan in scenario 1.

Uit deze simulatie blijkt dat de resultaten in de laatste twee jaren van de beschouwde periode in zekere mate gevoelig zijn voor de manier

GRAFIEK 3 – CONJUNCTUURGEZUIVERDE PRIMAIRE SALDI : DE INVLOED VAN DE VERLENGING VAN DE MACRO-ECONOMISCHE TIJDREEKSEN

(procenten bbp)



Bronnen : INR, NBB.

waarop de tijdreeks wordt verlengd. De afwijking in de raming van het conjunctuurgezuiverde primaire overschot tussen beide scenario's loopt in 2001 op tot zowat 0,3 pct. bbp. In bepaalde gevallen kan ook de oriëntatie van het begrotingsbeleid enigszins anders worden beoordeeld afhankelijk van de manier waarop de tijdreeksen worden verlengd : in 2000 was er bijvoorbeeld volgens scenario 1 een weliswaar minieme versoepeling van dat beleid, terwijl scenario 2 een al even minieme verstrenging van de budgettaire politiek aangeeft.

Het valt vanuit theoretisch opzicht te verantwoorden dat de trendwaarden (en dus de conjunctuurgezuiverde begrotingssaldi) ten dele worden bepaald door toekomstige waarnemingen. In de praktijk voegt dit evenwel een element van onzekerheid toe aan de geraamde conjunctuurgezuiverde saldi. Men moet er zich dan ook van bewust zijn dat de resultaten in zekere mate afhankelijk zijn van de gebruikte projecties voor de macro-economische omgeving en bijvoorbeeld kleine veranderingen in het conjunctuurgezuiverde primaire saldo met de nodige voorzichtigheid interpreteren.

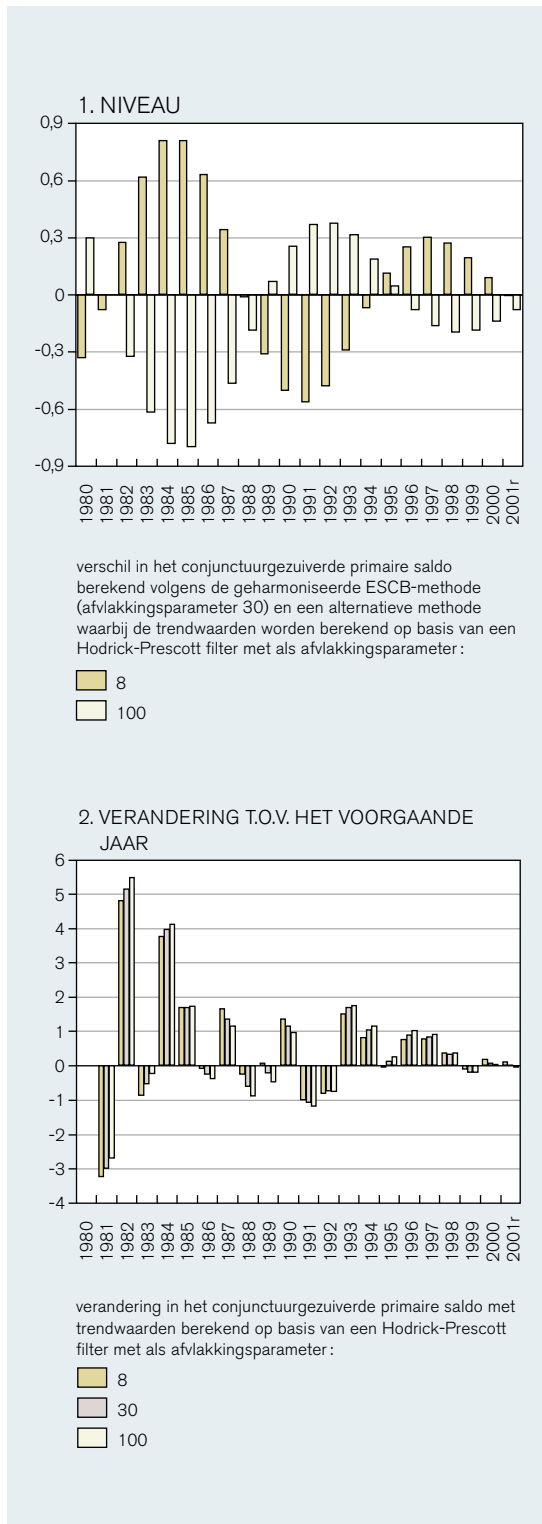
2.2.3 Keuze van de afvlakingsparameter

Hierboven werd reeds uitgelegd waarom een waarde van 30 werd gekozen voor de afvlakingsparameter van de Hodrick-Prescott filter. Om na te gaan hoe bepalend deze keuze is voor de conjunctuurgezuiverde primaire saldi, werden deze laatste ook berekend met een afvlakingsparameter van 100 (de waarde van de Europese Commissie) en van 8 (een waarde die dicht bij de recentste literatuur aansluit).

Opnieuw tonen de simulaties aan dat de conjunctuurgezuiverde primaire saldi voor België soms belangrijke verschillen vertonen afhankelijk van de gekozen afvlakingsparameter. Die leiden ertoe dat, in bepaalde gevallen, ook de oriëntatie van het begrotingsbeleid anders wordt beoordeeld.

**GRAFIEK 4 – CONJUNCTUURGEZUIVERDE
PRIMAIRE SALDI : DE INVLOED
VAN DE AFVLAKKINGSPARAMETER
VAN DE HODRICK-PRESCOTT FILTER**

(procenten bbp)



Bronnen : INR, NBB.

3. CONCLUSIE

Bij de analyse van het begrotingsbeleid is het van belang rekening te houden met de weerslag van de conjuncturele omgeving op de overheidsrekeningen. Conjuncturegezuiverde begrotingsaldi worden steeds meer gebruikt om dat op een gestandaardiseerde manier te doen. Aangezien bij het bepalen van het monetaire beleid in de tweede pijler onder meer een beoordeling wordt gemaakt van het begrotingsbeleid, zijn dergelijke indicatoren ook relevant voor het Eurosysteem.

Conjuncturegezuiverde begrotingssaldi worden periodiek berekend en gepubliceerd door internationale instellingen, zoals de Europese Commissie, het IMF en de OESO. De methodes waarop zij zich baseren, zijn evenwel op een aantal punten voor verbetering vatbaar en zijn bovendien weliswaar consistent met de eigen macro-economische en budgettaire vooruitzichten van deze instellingen maar niet noodzakelijk met de projecties van het Eurosysteem.

In dit artikel werd de nieuwe methode voorgesteld die door het ESCB momenteel wordt gehanteerd met het oog op een geharmoniseerde analyse van het begrotingsbeleid in de lidstaten van de Europese Unie. De belangrijkste innovatie van deze methode is dat zij, in tegenstelling met de methodes van de hogervermelde internationale instellingen, niet uitgaat van een constante impact van de reële bbb-groei op het overheidssaldo, maar rekening houdt met de samenstelling van die bbb-groei. In het empirische deel van dit artikel wordt duidelijk aangetoond dat de invloed die daarvan uitgaat, vrij belangrijk kan zijn.

Uit de toepassing van de methode op België blijkt dat het conjuncturegezuiverde primaire surplus dit jaar, net als vorig jaar, vrijwel onveranderd blijft. Dit geeft aan dat de maatregelen ter vermindering van de ontvangsten grofweg worden gecompenseerd door de beperkte groei

van de primaire uitgaven. De stabiliteit van dit surplus verbergt evenwel een verslechtering van het structurele primaire saldo in 2001 omdat de eenmalige en tijdelijke factoren, die in 2000 het saldo nog hebben verlaagd, dit jaar een gunstige impact op de overheidsrekeningen zouden hebben.

Ten slotte moet onderstreept worden dat het gebruik en de interpretatie van conjunctuurgezuiverde begrotingssaldi met de nodige voorzichtigheid dient te gebeuren. Ten eerste

geven dergelijke saldi weliswaar een beter beeld van het begrotingsbeleid dan de ongezuiverde begrotingsuitkomsten maar zij kunnen ook worden beïnvloed door factoren die geen verband houden met de conjunctuur in strikte zin maar toch buiten de directe controle van de overheid vallen. Daarnaast zijn de resultaten van conjunctuurzuivering vanzelfsprekend in sterke mate afhankelijk van de manier waarop de trendmatige ontwikkeling van de macro-economische omgeving wordt gedefinieerd.