

# State of the Union

Vorige week heeft president Clinton in zijn eerste 'State of the Union' de VS en de wereld verblijd met zijn economische programma voor de komende vier jaar. De twee hoofddoelstellingen van zijn beleid zijn het aanpakken van het begrotingstekort en het bevorderen van economisch herstel door het ombuigen van consumptieve naar productieve bestedingen. Daarmee gaat Clinton eindelijk werk maken van het structurele probleem van de Amerikaanse economie: de te lage besparingen en investeringen door overheid en particuliere sector.

Het begrotingstekort moet in vier jaar worden gehalveerd tot 2,5% bbp in 1997 door \$ 250 mrd. aan belastingverhogingen en een vergelijkbaar bedrag aan bezuinigingen. De hogere belastingopbrengsten vloeien grotendeels voort uit hogere tarieven voor de inkomsten- en vennootschapsbelasting, en voor ongeveer een kwart uit een nieuw in te voeren energieheffing. De bezuinigingen betreffen voornamelijk defensie (\$ 80 mrd.), overdrachten en medische zorg (\$ 90 mrd.), en een stroomlijning van het overheidsapparaat (-5% in 1995). Tegenover deze bezuinigingen staan nieuwe uitgaven van \$ 160 mrd. voor productievere toepassingen als onderwijs, investeringssubsidies en infrastructuur alsmede voor de hervorming van het steeds duurder wordende stelsel van ziektekostenverzekering. Los daarvan wordt voor 1993 en 1994 voorzien in een stimuleringsprogramma van \$ 31 mrd., verdeeld over investeringsprijkkels en versnelde uitgaven voor infrastructuur, huisvesting, onderwijs en milieu.

Het ombuigingsprogramma van Clinton komt op een moment dat de Amerikaanse economie de wind mee heeft. Zo verwacht Fed-voorzitter Greenspan voor dit jaar een economische groei van ruim 3%, bij een daling van de inflatie tot 2,5 à 2,75%. Daarbij komen sterk operende particuliere investeringen en een productiviteitsgroei van 2,7% over 1992, de hoogste waarde in 20 jaar. Eén van zijn doelstellingen, het bevorderen van economisch herstel, lijkt Clinton dus min of meer in de schoot geworpen te krijgen. Wat dat betreft is het stimuleringspakket van \$ 31 mrd. achterhaald en, gezien de noodzakelijke tekortreductie, zelfs contraproductief. Daar staat tegenover dat de voorgestelde ombuigingen naar productievere overheidsuitgaven dringend gewenst zijn om de kwaliteit en duurzaamheid van het economisch herstel te ondersteunen.

Het verwerkelijken van de tekortdoelstelling van 2,5% bbp in 1997 oogt veel minder zeker. Belangrijke bezuinigingen als die op defensie (\$ 80 mrd.) en medische zorg (\$ 55 mrd.) kunnen wel eens tegenvallen omdat het stroomlijnen van de betreffende organisaties nu eenmaal niet zonder slag of stoot zal gaan. Voor het stelsel van ziektekostenverzekeringen geldt voorts dat de beoogde hervormingen juist extra geld kunnen kosten als gevolg van het toelaten van de 37 miljoen tot nog toe onverzekerde Amerika-

nen. Het tweede gevaar is dat het stimuleringspakket en de investeringsuitgaven dankbaar zullen worden geaccepteerd, maar dat de complementaire bezuinigingen en belastingverhogingen door het Congres zullen worden getraineed.

Zelfs indien de tekortdoelstelling in 1997 wordt gehaald, dan is het hogere doel, het saneren van de overheidsfinanciën, nog bij lange na niet bereikt. Aan het eind van de rit resteert nog steeds een tekort van 2,5% bbp, hetgeen waarschijnlijk te hoog zal zijn om de staatsschuld en de bijbehorende rentebetalingen terug te dringen. Dit betekent dat er tegen 1997 geen begrotingsruimte zal zijn vrijgemaakt om de gevolgen van een volgende recessie op te vangen. Daarnaast zullen vooral door de vergrijzing de federale uitgaven aan pensioenen en gezondheidszorg de komende jaren nog aanzienlijk toenemen. Om niet alles voor rekening van de toekomstige generaties te laten komen, dienen de overheidsfinanciën tijdig te worden gesaneerd. Ook dit wijst voor 1997 eerder in de richting van begrotingsevenwicht dan van een tekortdoelstelling van 2,5% bbp.

Opvallend is dat Clinton bij zijn belastingverhogingen vooral heeft gekozen voor het verhogen van de tarieven van de inkomsten- en vennootschapsbelasting. Een verbreding van de belastingbasis had meer voor de hand gelegen. Gezien de relatief smalle belastingbasis (voornamelijk directe belastingen) zijn relatief grote tariefsverhogingen nodig om extra belastingopbrengsten te genereren. Dergelijke belastingverhogingen op de productiefactoren kapitaal en arbeid zullen echter de werking van de economie aan de aanbodzijde verstoren. Naast de energieheffing zijn er verschillende mogelijkheden om de belastingbasis naar consumptieve bestedingen te verleggen, zoals een brede btw-heffing (nadeel: werkt degressief) en/of de introductie van een huurwaardeforfait. Een btw-heffing van 5% kan over een periode van vijf jaar al \$ 500 mrd. opleveren, en daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan het bereiken van begrotingsevenwicht.

Al met al is het pakket van Clinton een welkome stap in de goede richting. De belangrijkste structurele onevenwichtigheden van de Amerikaanse economie zijn nu op het hoogste niveau tot speerpunt van het beleid gemaakt. Daarbij worden impopulaire maatregelen als post-electorale belastingverhogingen, het hervormen van het stelsel van ziektekostenverzekeringen en de introductie van een energieheffing, niet langer uit de weg gegaan. Daar staat tegenover dat de sanering van de overheidsfinanciën in 1997 nog niet zal zijn voltooid. Wat dat betreft is het pakket niet meer dan een compromis tussen het politiek haalbare en het economisch noodzakelijke.

**A.R.G.J. Zwiers**