

## Structureel begrotingsaldo niet altijd een betrouwbare indicator begrotingsbeleid

In Europa wordt begrotingsbeleid vaak afgemeten aan het structurele begrotingssaldo (al dan niet gecorrigeerd voor rentebetalingen). Dit is begrijpelijk omdat de indicator het overheidsbudget schoont voor de stand van de economie en incidentele factoren, en vergelijking tussen landen mogelijk maakt. Internationale instellingen (Europese Commissie, OESO en IMF) en nationale instituten, zoals het CPB, presenteren de indicator in hun reguliere ramingspublicaties. Het structurele saldo wordt berekend door het feitelijke saldo te corrigeren voor incidentele factoren en de conjuncturele component. Die component wordt bepaald door de geschatte afwijking tussen het feitelijke en het potentiële bbp (de output gap) te vermenigvuldigen met de gevoeligheid van het EMU-saldo voor mutaties van het bbp (de begrotingselasticiteit). Restrictief begrotingsbeleid wordt vaak gelijkgesteld aan een toename van het structurele saldo in de tijd (of aan een positief saldo). Een land met een grotere toename kent een restrictiever begrotingsbeleid. Uit een opwaartse (neerwaartse) bijstelling van het saldo ten opzichte van een eerdere inschatting wordt vaak geconcludeerd dat het beleid restrictiever (stimulerender) is geworden. Zulke conclusies zijn helaas niet altijd terecht en zouden wellicht tot onjuiste beleidsreacties kunnen leiden.

Onzekerheid rondom het structurele saldo kan op de eerste plaats het gevolg zijn van de wijze waarop de potentiële bbp-groei wordt berekend. Dit risico is er vooral tijdens economische crises wanneer de schatting van de potentiële groei nog meer problemen oplevert dan in normale tijden. De in Europees verband afgesproken manier van berekenen van het potentiële bbp (EC-methode) betekent dat lage economische groei in recente jaren en in de ramingsperiode een sterk negatief effect heeft op het potentiële bbp (zie tabel hieronder). Zo heeft de neerwaartse herziening door het CBS van de bbp-groei in 2012 en de neerwaartse bijstelling door het CPB van de geraamde feitelijke groei in 2013 en 2014 het niveau van het potentiële bbp cumulatief met 2¼% verlaagd. De potentiële bbp-groei in 2014 wordt nu geschat op 0,1%, in november vorig jaar was dat nog 0,8%. Onderschatting van het potentiële bbp betekent een overschatting van het structurele begrotingstekort.

### Geschatte structurele EMU-saldi (in % bbp) en onderliggende reeksen

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Feitelijke bbp-volume-groei</b>					
Raming september 2013 (MEV 2014)	1,5	0,9	-1,2	-1¼	½
Raming november 2012	1,6	1,0	-½	¾	1
<b>Potentiële bbp-volume-groei</b>					
Raming september 2013 (MEV 2014)	0,5	0,6	0,4	-0,1	0,1
Raming november 2012	0,9	1,0	0,4	0,6	0,8
<b>Output gap</b>					
Raming september 2013 (MEV 2014)	-1,5	-1,1	-2,8	-3,8	-3,5
Raming november 2012	-1,9	-1,8	-2,7	-2,5	-2,2
<b>Feitelijk EMU-saldo (%bbp)</b>					
Raming september 2013 (MEV 2014)	-5,1	-4,3	-4,1	-3,2	-3,3
Raming november 2012	-5,1	-4,5	-3,7	-2,6	-2,7
<b>Structureel EMU-saldo (%bbp)</b>					
Raming september 2013 (MEV 2014)	-4,1	-3,7	-2,5	-1,5	-1,4
Raming september 2013 op basis van de november 2012 schatting van potentiële groei	-3,9	-3,2	-2,0	-0,7	-0,2
Raming november 2012	-4,1	-3,7	-2,4	-1,5	-1,9

## Structureel begrotingssaldo niet altijd een betrouwbare indicator begrotingsbeleid (vervolg)

Op de tweede plaats kunnen er meetfouten optreden in het structurele saldo door de gebruikte begrotingselasticiteit. Groei die ontstaat door uitvoer, levert minder belastingen op dan groei als gevolg van particuliere consumptie. Het CPB houdt hier in zijn ramingen van belastingen, en dus het EMU-saldo, rekening mee. De in Europees verband afgesproken berekeningswijze van het structurele saldo doet dit echter niet en gaat uit van gemiddelde belastingelasticiteit geschat over een lange periode (0,9 voor Nederland). Dit is een elasticiteit die momenteel echter niet wordt gehaald, doordat de consumptie nog geen bijdrage levert aan de economische groei. Deze meetfout leidt tot een nauwelijks verbeterend structureel tekort, wat niet moet worden geïnterpreteerd als aanwijzing voor het ontbreken van restrictief beleid.

Een alternatief voor het structurele saldo als indicator voor begrotingsbeleid is het ex-ante effect op het EMU-saldo van beleidsmaatregelen. Dit is de optelling van de budgettaire effecten van (voor)genomen maatregelen exclusief de budgettaire gevolgen van de macro-economische doorwerking van deze maatregelen. De Europese Commissie is hier recentelijk mee begonnen (a). Het CPB past deze aanpak al langer toe bij de doorrekening van verkiezingsprogramma's en coalitieakkoorden. Voordeel van deze methode is dat het resultaat niet afhankelijk is van de (onjuiste) inschatting van het potentiële bbp en de begrotingselasticiteit. Nadeel is dat het ex-ante effect ten opzichte van het basispad is en daardoor een onvolledig beeld geeft als dit basispad niet beleidsarm is. Bovendien is deze aanpak arbeidsintensief en internationaal moeilijk te objectiveren.

De twee methodes geven een substantieel ander beeld voor 2014. Op basis van de mutatie in het structurele EMU-saldo zou je kunnen concluderen dat het beleid nauwelijks restrictief is. Op basis van het ex-ante effect van beleid op het EMU-saldo is het beleid in 2014 echter duidelijk restrictief (12 mld euro, 2% bbp).

Bovengenoemde problemen van structurele begrotingssaldi komen helder tot uitdrukking in achtergronddocumenten van de Europese Commissie (b) maar klinken niet door in de beleidsuitlatingen van de Europese Commissie en in de aanbevelingen van de Europese Raad. Zeker bij dwingende Europese aanbevelingen over het begrotingsbeleid van lidstaten mogen de meetproblemen van deze indicator niet uit het oog worden verloren. Dan is aanvulling van een aanbeveling over het structureel saldo met een aanbeveling over de omvang van een aanvullend pakket, zoals het 6-miljard-pakket, aantrekkelijk.

(a) Europese Commissie, 2013, Combining top-down and bottom-up approaches to assessing the fiscal stance: the discretionary fiscal effort, Box I.4 in European Economic Forecast Spring 2013, [mei](#).

(b) Bijvoorbeeld in Princen, S., G. Mourre, D. Paternoster en G. Isbasoiu, 2013, Discretionary tax measures: pattern and impact on tax elasticities, European Economy, Economic Papers. [499](#).