

Datum : 12 februari 2003
Aan : Informateurs

Vergrijzing en schuldreductie - een indicatieve update

1 Inleiding

In augustus 2000 publiceerde het CPB de studie "Ageing in the Netherlands". Daarin werd aangegeven dat houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn onder een aantal aannamen vereiste dat het begrotingssaldo in 2001 circa 0,7% BBP hoger zou zijn dan op dat moment werd verwacht bij actuele beleidsuitgangspunten.

Als criterium voor houdbaarheid geldt dat de bestaande collectief gefinancierde regelingen voor de diverse leeftijdsgroepen mee kunnen groeien met de welvaart zonder dat de belasting- en premietarieven verhoogd moeten worden of de overheidsschuld zich uiteindelijk explosief ontwikkelt. Hiermee wordt voorkomen dat de kosten van de vergrijzing onevenredig naar toekomstige generaties worden doorgeschoven alsmede dat uitstel van tariefsverhoging leidt tot de noodzaak van grotere tariefsverhogingen later. Daarnaast betekent het principe van constante tarieven ("tax smoothing") dat de welvaartsverliezen die verbonden zijn aan tariefswijzigingen worden vermeden.

Als gevolg van de verwachte vergrijzing van de bevolking zullen de uitgaven voor AOW en zorg op lange termijn een groter deel van het BBP claimen. In een houdbaar tijdpad voor de overheidsfinanciën wordt dit opgevangen door een combinatie van hogere belasting- en premie-inkomsten over hogere pensioenuitkeringen en lagere rentelasten over een kleinere overheidsschuld.

De houdbaarheidsberekeningen vereisen een groot aantal aannamen, met name omtrent de demografische ontwikkeling, de verdere toename van de arbeidsparticipatie, de groei van de arbeidsproductiviteit en de leeftijdsgevoeligheid van de overheidsuitgaven. Daarnaast is de uitgangspositie van belang: hoe groot zijn begrotingssaldo en overheidsschuld in het basisjaar, en hoe groot zijn daarin de eventuele conjuncturele en incidentele componenten.

2 Indicatieve update

Op verzoek van het Ministerie van Financiën heeft het CPB begin februari een indicatieve update gemaakt van de sommen uit “Ageing in the Netherlands”. Deze notitie gaat in op de belangrijkste resultaten.

Bij de indicatieve update is als basisjaar 2007 gekozen, conform de stand van het voorzichtige scenario uit de Economische Verkenning 2004-2007 (december 2002) en de budgettaire update uit de bijlage bij het CEC-advies (januari 2003). Een vergelijking met de cijfers voor 2007 uit het houdbare tijdpad van augustus 2000 laat de volgende verschillen zien:

- overheidsschuld in 2007 is 51% BBP in plaats van 35% BBP.
- begrotingssaldo (EMU-definitie) in 2007 is -1,8% BBP in plaats van + 1,7% BBP
- de zorguitgaven liggen in 2007 op 8,3% BBP in plaats van op 7,5% BBP, wat gevolgen heeft voor de vergrijzingseffecten in latere jaren
- de conjuncturele component in het begrotingssaldo 2007 is -0,6% BBP in plaats van +0,5% BBP (“Ageing in the Netherlands, blz. 48).
- het saldo 2007 bevat nu ook een “incidentele” component doordat in de Economische Verkenning de pensioenpremies in 2007 nog boven kostendekkend niveau liggen.

De indicatieve update is beperkt tot de punten uit dit lijstje. Andere nieuwe inzichten zijn niet betrokken in de indicatieve update.

3 Schuldquote in houdbaar tijdpad

Zoals hierboven bleek ligt de schuldquote in 2007 ongeveer 16% BBP boven het niveau uit het houdbare pad van augustus 2000. De schuldreductie die vereist is in een houdbaar tijdpad voor de overheidsfinanciën is nu iets groter dan in de berekeningen van augustus 2000. Dit verschil wordt volledig veroorzaakt doordat de hogere zorguitgaven leiden tot extra uitgavendruk van de vergrijzing. Omdat het startcijfer voor de schuldquote (in 2007) aanzienlijk hoger ligt, komt het houdbare tijdpad voor de schuldquote over de hele horizon hoger te liggen dan in de sommen van augustus 2000.

Het Ministerie van Financiën becijferde in “Een verkenning van de schuldpolitiek op lange termijn” (juli 2000) dat het houdbare pad van “Ageing in the Netherlands” grosso modo een volledige aflossing van de overheidsschuld omstreeks 2025 impliceerde. Door een iets andere

behandeling van activa en passiva was dit in de CPB-sommen niet het geval en lag het laagste punt van de schuldquote op circa 5% BBP omstreeks 2030.¹

In de onderhavige update blijft de schuldquote over de hele horizon duidelijk positief. Het laagste punt ligt nu conform CPB-methode bij 17% BBP, conform Financiën-methode bij 9% BBP, te bereiken omstreeks 2030.

4 EMU-saldo in houdbaar tijdpad

Primair saldo

Doordat de schuldquote in het houdbare pad voortdurend hoger ligt dan in “Ageing”, komt de rentelastquote ook voortdurend hoger uit. Om deze hogere rentelasten te kunnen betalen is structureel een hoger primair saldo nodig, dit is het begrotingssaldo ongerekend de rentelasten. Ook moet het primaire saldo iets hoger liggen omdat het vereiste tempo van schuldreductie iets hoger uitkomt door de hogere zorguitgaven. Het houdbare primaire saldo in 2007 komt nu uit op 3,8% BBP, tegen 3,2% BBP in “Ageing”. Dit weerspiegelt dat de budgettaire ruimte feitelijk kleiner is geworden.

Structureel saldo

Inclusief rentelasten is het houdbare saldo in de indicatieve update 1,1% BBP structureel in 2007, vrijwel gelijk aan de 1,2% BBP structureel uit augustus 2000.

Conjuncturele component

Zoals gezegd toont de Economische Verkenning 2004-2007 voor 2007 nog een conjuncturele component van circa -0,6% BBP, omdat de beleidsmaatregelen uit het Strategisch Akkoord van juli 2002 nog een budgettaire doorwerking hebben na 2007.

Incidentele component

Daarnaast is er een “incidentele” component in het saldo 2007, als gevolg van het boven-kostendeckende niveau van de pensioenpremies in de Economische Verkenning 2004-2007. De aftrekbaarheid van deze premies impliceert een derving van belasting- en premie-inkomsten, die een tijdelijk karakter heeft voor zover de pensioenpremies boven hun structurele niveau liggen. Met behulp van PVK-gegevens schat het CPB die hoogte op circa 13% van de loonsom. Dat zou impliceren dat de tijdelijke component in de pensioenpremies 2007 circa 2½% van de loonsom belooft, corresponderend met circa 1¼% BBP. Het bijbehorende budgettaire effect is 0,5% BBP.

¹ Het CPB hanteert een andere techniek dan Financiën voor de bepaling van het toekomstige overheidsbezit aan financiële waarden. Gecorrigeerd hiervoor, ofwel in netto termen, is de schuldreductie in beide studies gelijk.

Conclusie

Deze update indiceert als houdbare waarde voor het structurele saldo in 2007 een overschot van 1,1% BBP. Bij een conjuncturele component van 0,6% BBP uit hoofde van het Strategisch Akkoord en een geschatte incidentele component van 0,5% BBP uit hoofde van de tijdelijk hogere pensioenpremies komt de houdbare waarde voor het feitelijke saldo 2007 uit op een begrotingsevenwicht.

5 Kanttekeningen

- In de Economische Verkenning 2004-2007 is aangegeven dat er nog aanzienlijke opwaartse risico's liggen bij de raming voor de zorguitgaven, door de beoogde overstap van aanbodsturing naar vraagsturing. De risico's zijn ruwweg getaxeerd op tussen 1 en 5,5 mld euro in 2007. Indien de zorguitgaven inderdaad circa 5 mld hoger uitkomen en worden betrokken in de houdbaarheidsanalyse, dan komt het houdbare saldo in 2007 circa 0,2% BBP hoger uit.
- Het partiële karakter van deze update is al benadrukt. De intentie van de exercitie is natuurlijk om de belangrijkste nieuwe elementen mee te nemen. Een nieuwe integrale berekening zou kunnen uitmonden in een gunstiger of een minder gunstig beeld.
- Ook is al gewezen op de vele aannames die noodzakelijk zijn om een houdbaar tijdpad voor de overheidsfinanciën op lange termijn te bepalen. De berekeningen houden geen rekening met gedragsreacties op veranderingen in beleid en evenmin met overdrachten tussen generaties die buiten de overheidsbegroting omgaan. Daarbij valt te denken aan de overdracht van kennis, de "milieuschuld", erfenissen en herverdeling via de pensioenfondsen.
- Het verwachte verloop van de pensioenpremies biedt een actuele illustratie van dit laatste punt. Indien het principe van "tax smoothing" niet wordt toegepast op alleen de collectieve lasten maar op het totaal van de lasten inclusief pensioenpremies, dan zou de tijdelijke component in de pensioenpremies 2007 niet alleen een correctie opleveren voor het budgettaire effect maar voor (vrijwel) het volle bedrag. In het houdbare pad stijgen dan de collectieve lasten zodra de pensioenpremies terugzakken naar hun structurele niveau, zodat de welvaartsverstoringen van beide tezamen constant blijven. Zo'n gedragslijn zou in het verleden een extra verhoging van belastingen en premies hebben betekend om het beneden-kostendekkende niveau van de pensioenpremies te compenseren. Een systematische compensatie door de overheid van de veranderingen in de druk van pensioenpremies lijkt echter ongewenst: zij zou onverantwoord gedrag van pensioenbesturen gemakkelijker maken in plaats van moeilijker.