

Begrotingslessen uit de crisis

Sinds 2008 zijn de Nederlandse overheidsfinanciën snel verslechterd. Dit is zowel te wijten aan de grote conjunctuurgevoeligheid van de begroting als aan de forse groei van de overheidsuitgaven voor de crisis. Verstandigere omgang met begrotingsposten die niet bijdragen aan macro-economische stabilisatie maar wel een procyclisch effect hebben op de begroting (aardgasbaten, aftrekposten) kan de begroting schokvaster maken. Ook is een terugkeer naar een behoedzaam groeiscenario gewenst.

NIELS GILBERT
Econoom bij De
Nederlandsche Bank

**JANTE
PARLEVLIT**
Econoom bij De
Nederlandsche Bank

De kredietcrisis en de recessie die daarop volgde, sloegen een groot gat in de Nederlandse overheidsfinanciën. Het EMU-saldo sloeg in Nederland om van een overschot van 0,5 procent bbp in 2008 naar een tekort van 5,6 procent bbp in 2009. Een verslechtering van het begrotingssaldo in een neergang is inherent aan ons trendmatig begrotingsbeleid. Binnen het trendmatig begrotingsbeleid mogen de belastinginkomsten meebewegen met de conjunctuur. Dit draagt bij aan automatische stabilisatie, maar leidt ook tot een grote conjunctuurgevoeligheid van de begroting. Deze conjunctuurgevoeligheid kan de drieprocentnorm uit het Stabiteits- en Groeipact (SGP) sneller in beeld brengen en maakt Nederland kwetsbaar voor een snelle oploop van de staatschuld. Hierdoor kunnen ook bij een trendmatig begrotingsbeleid alsnog procyclische bezuinigingen onvermijdelijk blijken. Dit is des te ongelukkiger als de snelle omslag van het begrotingstekort mede het gevolg is van beleid dat niet bijdraagt aan economische stabilisatie. Een voorbeeld is de verhoging van pensioenpremies om dekkingsgraden te herstellen.

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

LANGETERMIJNELASTICITEIT

Hoe gevoelig is de Nederlandse begroting voor conjuncturele schommelingen? De standaardreferentie voor de gevoeligheid hiervoor komt van de OESO (Girouard en André, 2005). Deze studie wordt door onder meer de Europese Commissie gebruikt bij de berekening van het structurele saldo. Op basis van data tussen 1980 en 2003 wordt voor verschillende uitgaven en inkomsten geschat hoe deze reageren op de outputgap – een maatstaf voor de mate waarin de feitelijke productie afwijkt van het potentiële productieniveau. Voor Nederland wordt een langetermijn-begrotingssensitiviteit van 0,53 geschat. Ofwel, een verslechtering van de outputgap met één procentpunt leidt tot een verslechtering van het primaire begrotingssaldo (het saldo van de totale ontvangsten en uitgaven van de overheid, exclusief rentelasten) met 0,53 procentpunt. Momenteel is de OESO overigens bezig met een actualisering van de schattingen.

De inkomsten uit aardgas zijn niet in deze elasticiteit meegenomen. Omdat deze vaak procyclisch uitwerken – vanwege de koppeling van de gasprijs aan de olieprijs – ligt de werkelijke begrotingssensitiviteit hoger dan de geschatte 0,53. Om te testen met hoeveel precies, schatten Schilperoot en Wiert (2010) de begrotingssensitiviteit door het primaire begrotingssaldo te regresseren op onder andere de outputgap, waarbij voor de outputgap een set instrumenten wordt gebruikt vanwege endogeniteitsproblemen. Zij komen voor de periode 1993–2008 op een sensitiviteit van 0,79. Ook in figuur 1 is goed zichtbaar hoe het begrotingssaldo sinds de jaren negentig met de conjunctuur is gaan meebewegen.

DE OMSLAG IN DE CRISIS

Langjarige gemiddelden zijn in extreme situaties niet altijd van toepassing. Om de conjunctuurgevoeligheid tijdens de crisis te schatten, zetten we de realisatie van het primaire saldo in 2009 af tegen de voorspelling van vlak voor de crisis (EC, 2008). Om de niet-beleidsmatige reactie van het primaire saldo op de conjunctuur te begrijpen, is de resulterende

verslechtering geschoond voor de effecten van steun aan de financiële sector en het stimulus-pakket. Dit pakket werd in 2009 door het kabinet-Balkenende IV geïntroduceerd. Om tot een schatting van de begrotingssensitiviteit te komen, delen is de bijstelling van het primaire saldo door de cumulatieve groeibijstelling 2008-2009 (ten opzichte van dezelfde voorspelling) gedeeld. Onder veronderstelling van een constante potentiële groei, wat voor deze korte termijn goed verdedigbaar is, is deze berekenwijze gelijk aan de verandering in het primaire saldo gedeeld door de verandering in de output gap. Dit is de gebruikelijke wijze van het berekenen van de begrotingssensitiviteit.

Vergeleken met de overige landen in het eurogebied blijkt de budgettaire omslag in de periode 2008-2009 in Nederland relatief groot. Het primaire saldo viel vergeleken met het in 2008 geraamde saldo 6,8 procentpunt bbp slechter uit. Gecorrigeerd voor de steun aan de financiële sector en het discretionaire stimuleringsbeleid, is deze toename nog altijd 5,5 procentpunt bbp. In de EMU als geheel viel het uiteindelijke gecorrigeerde tekort gemiddeld 'slechts' 4 procent bbp hoger uit dan voorspeld. Dit terwijl de Nederlandse conjuncturele omslag juist iets kleiner dan gemiddeld was. Hieruit volgt direct dat de Nederlandse begrotingssensitiviteit in die periode (ongeveer 0,9) relatief hoog was (figuur 2).

UITGAVENGROEI

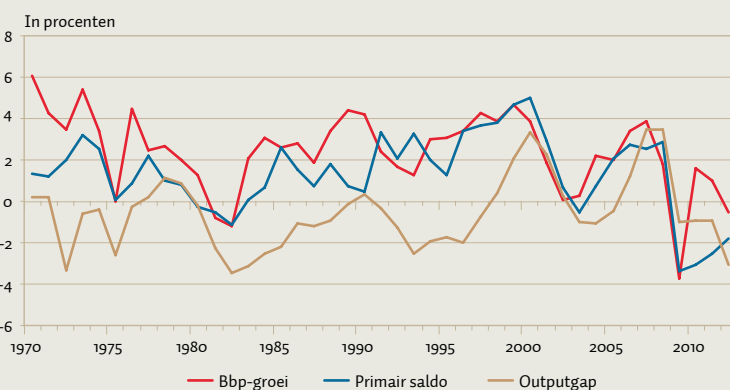
De relatief sterke toename van het begrotingstekort in 2009 kwam deels door snel stijgende overheidsuitgaven. Dit was echter niet zozeer het gevolg van explosief stijgende WW- of bijstandsuitkeringen of andere conjuncturele uitgavencategorieën, als wel van het steile groeipad waar de bruto-overheidsuitgaven zich op bevonden toen de crisis inzette. Nadat het kabinet-Balkenende I in de jaren 2002-2004 stevig procyclisch bezuinigde, stegen vanaf 2005 de uitgaven juist weer fors (figuur 3). Over de periode 2006-2008 groeiden de uitgaven nominaal met gemiddeld ongeveer vijf procent per jaar door zowel forse volume- als prijsmutaties, met name in de zorg. Hierbij is al gecorrigeerd voor de invoering van de ZVW in 2006, die een eenmalig opwaarts effect op zowel overheidsuitgaven als lasten had. De hoge economische groei (meer dan drie procent per jaar) gedurende deze jaren werd dus direct verzilverd. De nominale uitgavengroei van ongeveer zes procent in 2009 viel nauwelijks uit de toon bij voorgaande jaren. De bbp-groei sloeg in de tussentijd echter scherp om.

Tegelijkertijd vielen de niet-belastingmiddelen in 2009 scherp terug. De groei van de netto-overheidsuitgaven (de bruto-uitgaven minus de niet-belastingmiddelen) lag hierdoor in 2009 nog hoger dan in voorgaande jaren. Hierin speelde de terugval in aardgasbaten een belangrijke rol. In de jaren voor de crisis was Nederland steeds afhankelijker geworden van de gasbaten. Deze namen toe van ruim vijf miljard euro in 2005 tot ruim twaalf miljard in 2008. De terugval naar acht miljard euro in 2009 zorgde ervoor dat de netto nominale uitgavengroei van de overheid omhoog schoot naar negen procent (figuur 4).

De snelle uitgavengroei is door een reeks van bezuinigingen inmiddels een halt toe geroepen. In 2010 viel de groei van de uitgaven al terug, onder andere doordat de uitgaven aan openbaar bestuur terugliepen – als gevolg van een efficiencyoperatie van het kabinet-Balkenende IV – en door

Ontwikkeling bbp en primair saldo, 1970-2012

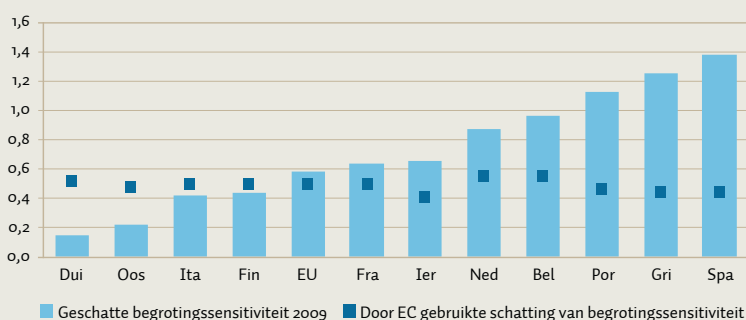
FIGUUR 1



Bron: CPB; DNB

Begrotingssensitiviteiten 2009

FIGUUR 2



Bron: Public Finances in EMU, 2006; EC Spring Forecast, 2008; Eurostat

enkele maatregelen in de zorg. Door de hierop volgende bezuinigingen van de kabinetten-Rutte I en II ligt de nominale uitgavengroei gedurende de periode 2011-2013 zelfs onder het niveau van de inflatie. Door de lage economische groei is dit echter nog niet voldoende om de uitgavenquote terug te dringen tot het niveau van voor de crisis.

TEGENVALLENDE INKOMSTEN

Hoewel een deel van de omslag van de overheidsfinanciën tijdens de crisis dus te wijten is aan (door)groeiende overheidsuitgaven, vindt het grootste deel van de conjunctuurgevoeligheid van de overheidsfinanciën in Nederland zijn oorsprong aan de inkomstenkant. Los van discretionair beleid nemen inkomsten in goede tijden onevenredig toe; in een neergang verslechteren zij juist disproportioneel.

Inderdaad zorgde de recessie voor een scherpe terugval van de inkomsten. Waar de collectieve lasten in de jaren voor de crisis redelijk in lijn met het nominale bbp groeiden (ongeveer vijf procent per jaar), namen deze gedurende 2009 met maar liefst zes procent af. Achterblijvende inkomsten zijn ook sinds 2009 de belangrijkste factor achter het trage herstel van

het EMU-saldo. Beleidsmatige ingrepen daargelaten blijft de ontwikkeling van de inkomsten fors achter bij de bbp-ontwikkeling (Clerx en Schilperoort, 2012). De belangrijkste inkomstencategorieën zijn de inkomstenbelasting, ondernemingsbelasting en indirecte belastingen.

Inkomstenbelasting

De conjuncturele gevoeligheid van de inkomstenbelasting is in Nederland relatief hoog. De OESO schatte voor de periode 1980–2003 een elasticiteit van 1,69, ruim boven het OESO-gemiddelde (Girouard en André, 2005). Dit komt vooral door de reactie van de betaalde belasting op de loonsontwikkeling: de belastinginkomsten nemen bij een dalend bbp disproportioneel snel af, en vice versa. Diverse studies wijzen ook op de rol van aftrekbare pensioenpremies hierin, vooral sinds midden jaren negentig (IMF, 2006; Studiegroep Begrotingsruimte, 2010; 2012; SER 2013). In hoogconjunctuur hebben pensioenfondsen door stijgende aandelenrendementen hun pensioencontributies verlaagd. Doordat ook minder premies werden afgetrokken, profiteerde de schatkist van hogere belastinginkomsten. In slechte tijden draaide dit om. In reactie op de gedaalde dekkingsgraden na de dotcom-crisis stegen de pensioenpremies: van ongeveer 3,3 procent

bbp in 2000 naar 5,3 procent bbp in 2005. Bij een gemiddeld belastingtarief van 42 procent vertaalt dit zich in gederfde inkomsten van 4 miljard euro ofwel 0,8 procent bbp. Ook in de nasleep van de wereldwijde kredietcrisis was de toename van premieaftrek tussen 2007 en 2012 met ongeveer 0,3 procent bbp (2 miljard) fors te noemen. Deze de facto ‘lastenverlichting’ draagt daarnaast niet bij aan stabilisering van de conjunctuur.

Ondernemingsbelasting

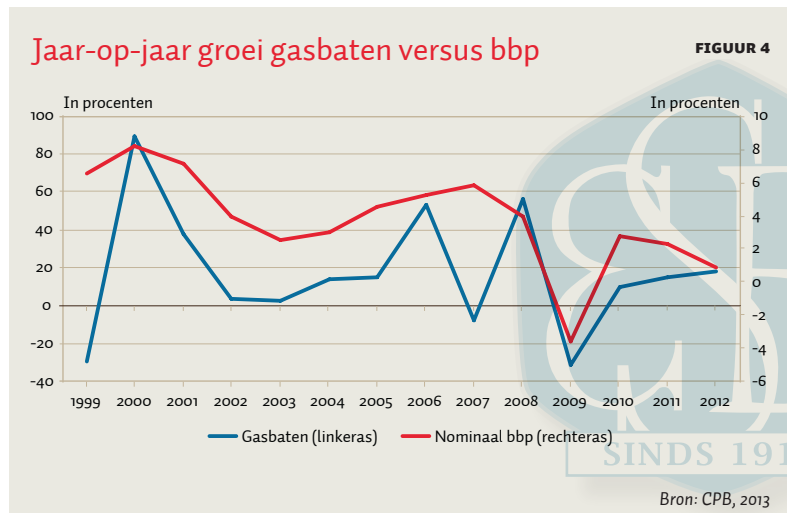
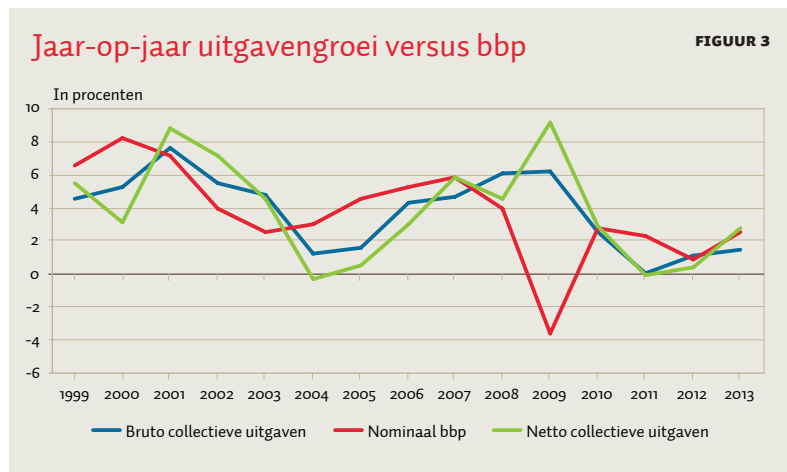
Inkomsten uit ondernemingsbelastingen met name vennootschapsbelasting (vpb) zijn zeer conjunctuurgevoelig. Een eerste bron van schommelingen komt voort uit mogelijkheden tot verliescompensatie, waardoor fiscale winsten en feitelijke winsten fors uiteenlopen. Daarnaast spelen afschrijvings-termijnen een rol. Ook in de recente crisis hebben versoeplingen in deze regelingen de inkomsten uit de vpb verder gedrukt.

Indirecte belastingen

Indirecte belastingen worden in Nederland over het algemeen gekwalificeerd als stabiele belastingsoort (Studiecommissie Belastingstelsel, 2010). Maar ook indirecte belastingen kunnen schommelen. In een conjuncturele neergang kan de consumptie disproportioneel dalen of veranderen van samenstelling, vooral wanneer ook negatieve vermogens effecten optreden. Vooral de woningmarkt speelt hier een belangrijke rol. In DNB's model Delfi leidt een daling van huizenprijzen met 10 procent bijvoorbeeld tot een daling van de consumptie met 1,75 procent. Het effect is mogelijk zelfs groter doordat Delfi werkt met een symmetrische elasticiteit, terwijl de consumptie in de praktijk sterker reageert op een vermogensverlies dan op vermogenswinst (Berben *et al.*, 2006). Daarnaast treedt een compositie-effect op. Immers, in een economische neergang veranderen consumptiepatronen en worden minder hoog belaste luxegoederen gekocht. Voor beide kanalen bestaan momenteel aanwijzingen. De particuliere consumptie blijft fors achter en levert sinds vorig jaar een negatieve bijdrage aan de inkomensontwikkeling. Daarbinnen valt vooral de consumptie van duurzame goederen fors terug. Deze daalt al gestaag sinds midden 2011 en registreerde in januari jongstleden een jaar-op-jaardaling van maar liefst twaalf procent. Omdat deze grotendeels in het hoge tarief vallen, kunnen hierdoor de btw-opbrengsten disproportioneel tegenvallen. Daarnaast vallen ook de indirecte belastingen op woningverkoop tegen, zowel door minder transacties als door de verlaging van de tarieven van de overdrachtsbelasting.

TRENDMATIG ÉN SCHOKVAST BEGROTINGSBELEID

De grote conjunctuurgevoeligheid van de Nederlandse begroting is deels het onvermijdelijke gevolg van de verstandige keuze voor een trendmatig begrotingsbeleid. Wel bestaan binnen de kaders van het trendmatig beleid mogelijkheden om de begroting schokvaster te maken. Ten eerste kan de soliditeit van een aantal inkomstenbronnen nog versterkt worden. Zo zijn er een aantal posten die de Nederlandse overheidsfinanciën bijzonder kwetsbaar maken voor conjuncturele tegenslagen en vermogensverliezen, en die bovendien niet bijdragen aan macro-economische stabilisatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om de aftrek van pensioenpremies; de stijging



De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

daarvan die tijdens recessies nodig is om dekkingsgraden te herstellen, werkt procyclisch door op zowel de particuliere bestedingen als de schatkist. Ook extra inkomsten uit aardgasbaten kunnen procyclisch doorwerken: wanneer deze inkomsten in een opleving direct worden geconsumeerd versterken ze de hoogconjunctuur, terwijl er in een neergang juist extra moet worden gesnoeid in de uitgaven. Tot slot maken ook de belastinginkomsten die gerelateerd zijn aan huizenprijzen, de overheidsbegroting kwetsbaar. Daar waar de hypotheekrenteaftrek de overheidsinkomsten vooral in structurele zin ondermijnt, zorgen de overdrachtsbelasting en ozb voor conjuncturele tegenvallers. Dit komt bovenop de neerwaartse druk die dalende huizenprijzen uitoefenen op de consumptie en daarmee de belastinginkomsten.

Recent zijn diverse maatregelen aangekondigd die de begroting meer solide kunnen maken. Zo kan het kabinetsvoornemen om de pensioenopbouw minder genereus fiscaal te faciliteren (Witteveenkader) eraan bijdragen dat de overheidsfinanciën minder belast worden. Met het oog op stabiele overheidsinkomsten zou een meer stabiele premie nog beter zijn, zoals ook beoogd wordt met het 'nieuwe' pensioencontract. Deze stabilisatie moet dan wel symmetrisch zijn (in goede tijden worden de betaalde premies niet verlaagd).

Ook een andere omgang met de inkomsten uit aardgas kan de overheidsfinanciën versterken. Omdat de gasbaten een eindige en aflopende inkomstenbron vormen, zullen deze op termijn moeten worden vervangen door andere inkomstenbronnen. Een aardgasfonds kan ervoor zorgen dat de nettovermogenspositie van de overheid niet verslechtert, maar de oprichting van een dergelijk fonds vraagt wel een lange transitietijd. In de tussentijd zou het goed zijn om in de Miljoenennota expliciet – bijvoorbeeld in een afzonderlijke paragraaf – aan te geven in hoeverre ingeteerd wordt op het gasvermogen. Daarnaast verdienen ook de inkomsten uit btw de aandacht. De komende tijd zal moeten blijken hoe solide deze zijn, gezien de forse daling van de consumptie, met name van duurzame goederen. Verdere tariefsverhogingen daargelaten, kan ook worden nagedacht over grondslagverbreding of bredere toepassing van het hoge btw-tarief.

UITGAVENGROEI

Ook in de begrotingssystematiek zijn verbeteringen mogelijk. Dat geldt allereerst voor uitgavenregels. In 2009 verslechterden de overheidsfinanciën mede zo sterk doordat de overheidsuitgaven zich op een hoog groeipad bevonden. Achteraf gezien worden conjuncturele groeimeevallers structureel uitgegeven. Dit speelde ook in andere landen, maar de Nederlandse begrotingssystematiek is hier extra gevoelig voor. In het trendmatige begrotingsbeleid wordt de reële uitgavenontwikkeling immers voor een lange periode (vier tot vijf jaar) vooruit vastgelegd. Als de (groei)inschatting aan het begin van de kabinetsperiode te optimistisch is, werkt dit nog jaren door. Om de impact van de grote conjunctuurgevoeligheid te beperken zou het daarom goed zijn het 'behoedzame groeiscenario' weer in te voeren.

INGRIJPEN

Hiernaast kan het nodig blijven om tussentijds in te grijpen in de overheidsfinanciën. Als al aan het begin van de kabinetsperiode een structurele inkomensschok optreedt, blijven zon-

der nadere maatregelen die uitgaven immers nog vier jaar het voorgenomen groeipad volgen en kunnen de overheidsfinanciën geleidelijk ontsporen. De langdurige Catshuisonderhandeling van 2012 illustreert de waarde van het direct, volgens eerder gemaakte afspraken, ingrijpen bij snel verslechterende overheidsfinanciën. De 14e Studiegroep Begrotingsruimte adviseerde daarom afgelopen zomer een 'nee, tenzij'-beleid te hanteren voor een deel van de automatische uitgavenstijgingen en lastenverlichtingen. Indien gedurende de kabinetsperiode het EMU-saldo door de drieprocentnorm dreigt te gaan, zouden deze maatregelen automatisch niet doorgaan. Een dergelijk correctiemechanisme maakt het begrotingsbeleid wel procyclisch. Dit is niet ideaal, maar zolang de hoge conjunctuurgevoeligheid zelf niet wordt teruggedrongen en de staatsschuld op het huidige hoge niveau blijft, is een dergelijke vangrail een serieus te overwegen optie.

CONCLUSIE

De Nederlandse begroting is snel verslechterd. Op korte termijn is er veel aan gelegen de Nederlandse overheidsfinanciën weer uit de gevarezone te krijgen. Dit vergt pijnlijke keuzes. Voor de toekomst is het daarom belangrijk te voorkomen dat de overheidsfinanciën weer zo snel ontsporen. Een les is dat de achteraf gezien uitbundige uitgavengroei voorafgaand aan de crisis een belangrijke rol speelde bij de verslechtering tijdens de crisis. Gezien de grote onzekerheid rondom langetermijngroei is het daarom van belang om de bbp-ontwikkeling behoedzaam te ramen. Om de overheidsinkomsten robuuster te maken, moet daarnaast verstandiger worden omgegaan met een aantal specifieke begrotingsposten die de Nederlandse begroting onnodig procyclisch maken.

LITERATUUR

- Berben, R.P., K. Bernoth en M. Mastrogiacomo (2006) Households' response to wealth changes; do gains or losses make a difference? *CPB Discussion Paper*, 63.
- Clerx, J. en W. Schilperoort (2012) Omvang begrotingsopgave nieuw kabinet. *ESB*, 97(4642), 502–504.
- CPB (2013) *Centraal Economisch Plan*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- EC (2006) *Public Finances in EMU*. *European Economy*. Brussel: Europese Commissie.
- EC (2008) *Economic forecast spring 2008*. *European Economy*. Brussel: Europese Commissie.
- Girouard, N. en C. André (2005) Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries. *Economics department working paper*, 434.
- IMF (2006) Kingdom of the Netherlands – Netherlands: selected issues. *IMF Country Report*, 06(284).
- Schilperoort, W. en P. Wierdsma (2010) De conjunctuurgevoeligheid van de Nederlandse begroting. *ESB*, 95(4590), 458–460.
- Schotten, G. en P. Wierdsma (2008) De Nederlandse gasbaten en het begrotingsbeleid: theorie versus praktijk. *DNB Occasional Studies*, 6(5).
- SER (2013) *Nederlandse economie in stabielere vaarwater: een macro-economische verkenning*. Den Haag: Commissie Sociaal-Economische Aangelegenheden.
- Studiecommissie Belastingstelsel (2010) *Continuïteit en vernieuwing: een visie op het belastingstelsel*. Den Haag: Studiecommissie Belastingstelsel.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2010) *Risico's en zekerheden. Dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimten*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2012) *Stabiliteit en vertrouwen. Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*. Den Haag: Ministerie van Financiën.