

Een nieuwe visie op de staatsschuld

Als de overheid in het begin van de jaren vijftig had gekozen voor een andere fiscale behandeling van contractuele besparingen – niet de premiebetalingen aftrekbaar en de uitkeringen belastbaar, zoals nu, maar andersom – waren de staatsschuld en het financieringstekort nu veel kleiner geweest dan in de huidige situatie het geval is.

De staatsschuld is in de jaren tachtig in toenemende mate een onderwerp van discussie geworden. De reden hiervoor lijkt duidelijk: met name sinds 1980 is de schuld explosief gestegen en wel tot circa 80% van het netto nationaal inkomen. In de afgelopen jaren is een stortvloed van publicaties over dit onderwerp losgebarsten. De Kam e.a. wezen er in *NRC Handelsblad* op dat gedurende de jaren tachtig fors is ingeteerd op het staatsvermogen: "Vermoedelijk slaat de balans al dit jaar (1990) om. De schulden van de staat zijn vorig jaar voor het eerst in ruim dertig jaar groter dan de waarde van het staatsbezit"¹. Deze ontwikkeling maakt de hoogte van de staatsschuld tot een werkelijk probleem, aldus de auteurs.

Voor een juiste beschouwing van de staatsschuld is het van belang rekening te houden met de factoren die de staatsschuld opdrijven. Een voorbeeld van een dergelijke opdrijvende factor is het bekende gegeven dat toepassing van een kapitaaldekkingstelsel voor de pensioenvoorziening een ander beeld te zien geeft voor de staatsschuld dan een omslagstelsel. Zo schreef de SER: "Indien in de

bedoelde (OESO – *AW en JK*) landen voor de financiering van de ambtenarenpensioenen kapitaaldekking zou worden toegepast (in plaats van omslag – *AW en JK*), zouden het overheidstekort en de staatsschuld van deze landen hoger uitvallen dan thans het geval is"². Het in Nederland gehanteerde kapitaaldekkingstelsel voor de pensioenen draagt er derhalve toe bij, dat de Nederlandse staatsschuld bij internationale vergelijking (zie tabel 1) slechter afsteekt dan gerechtvaardigd is.

Er is echter een ander facet van de pensioenvoorziening dat veel grotere gevolgen heeft voor de hoogte van de staatsschuld, namelijk de fiscale behandeling van de pensioenen. In het huidige belastingstelsel zijn de premiebetalingen voor pensioenen, evenals voor levensverzekeringen, aftrekbaar gesteld voor de loon- en inkomstenbelasting, maar ook voor de vennootschapsbelasting (werkgeversdeel)³. Daar staat tegenover dat de uitkeringen daarvan op termijn wel belast worden. Zodoende wordt de belastinginning over dit gedeelte van de heffingsgrondslag uitgesteld.

Doet de situatie zich voor dat de premiebetalingen in een bepaald jaar even groot zijn als de uitkeringen in dat jaar, dan verandert de heffingsgrondslag niet. Deze wordt dan namelijk niet door de aftrekbaarheid van de premies en de belastbaarheid van de uitkeringen verbreed of versmald. Een dergelijke situatie heeft derhalve voor de schatkist geen positief of negatief effect.

In de praktijk is echter gebleken dat de premiebetalingen tientallen jaren lang de uitkeringen hebben overtroffen, waardoor de heffingsgrondslag gedurende die tijd "te smal" is geweest⁴. Eenvoudig gesteld komt dit erop neer, dat over de ruim f 500 miljard⁵ die de pensioenfondsen en

levensverzekeringsmaatschappijen beheren "nog geen belasting is betaald". Er is dus sprake van een latente belastingverplichting. Het voorstel van premier Lubbers om de belastingheffing te vervroegen is dan ook op dit punt gebaseerd. Dat het netto-effect ervan nihil is, zal in het navolgende blijken.

De vraag is nu hoe sterk het belastingvrije pensioensparen doorwerkt in de staatsschuld. Ter beantwoording zullen wij een methodiek bespreken volgens welke dit effect te kwantificeren is. Daarna worden de resultaten geïnterpreteerd.

Methodiek

Ter vaststelling van het effect dat de wijze van belastingheffing op de contractuele besparingen heeft op de staatsschuld, wordt het werkelijke fiscale systeem vergeleken met een door ons opgesteld fictief fiscaal systeem. Het enige verschil met het werkelijke systeem is dat in het fictieve systeem wordt verondersteld dat vanaf 1950 tot en met 1988 de premiebetalingen niet aftrekbaar en de uitkeringen niet belast zijn. Dit leidt tot een fictieve staatsschuld die na vergelijking met de werkelijke staatsschuld weergeeft hoe groot dit effect is.

Hiertoe wordt voor ieder jaar een fictief tekort berekend door het werkelijke tekort te corrigeren. Dat betekent dat de premiebetalingen belast en de uitkeringen van belasting vrijgesteld worden. Verder zal door het eerder innen van de belastingen de staatsschuld in het fictieve systeem lager uitvallen dan in het werkelijke systeem. De rentebetalingen op de schuld zullen dus ook lager zijn; dit is de tweede correctie. Ten slotte wordt met een tweede vergelijking de fictieve staatsschuld berekend door het fictieve tekort op te tellen bij de fictieve staatsschuld van het voorgaande jaar.

Tabel 1. Bruto staatsschuld in procenten van het nmi in verschillende OESO-landen (1989)

Nederland	80,1
België	133,0
Verenigde Staten	51,4
Japan	68,0
West-Duitsland	42,7
Frankrijk	47,3
Italië	97,0
Groot-Britannië	39,6
Denemarken	54,9
Noorwegen	41,2
OESO	57,1

Bron: OESO, *Economic outlook*, nr. 47, Parijs, juni 1990.

1. J. de Haan, C.A. de Kam, C.G.M. Sterks, Het verbijde vermogen van Nederland, *NRC Handelsblad*, 12 september 1990.

2. SER, *Advies pensioenbesparingen*, SER-publikatie nr. 12, 26 juni 1987, blz. 48.

3. A.P. Huijser, P.D. van Loo, *Vergrijping, pensioenen en contractuele besparingen*, De Nederlandsche Bank, Monetaire Monografieën, nr. 5, blz. 55.

4. C.A. de Kam, Pensioenfondsen hebben teveel geld, *Intermediair*, nr. 44, 1989, blz. 23.

5. CBS, *Nationale rekeningen*, 1989.

In formulevorm:

$$FT_n = (WS_n - WS_{n-1}) - P_n \cdot B + U_n \cdot B - (WS_{n-1} - FS_{n-1}) \cdot (RB_n / WS_{n-1})$$

$$FS_n = FT_n + FS_{n-1}$$

FT fictief tekort

FS fictieve staatsschuld

WS werkelijke staatsschuld

P premiebetalen op pensioenen en levensverzekeringen

U pensioen- en levensverzekering-uitkeringen

B fictief belastingtarief

RB werkelijke rentebetalingen op de staatsschuld

Werkelijk tekort: $(WS_n - WS_{n-1})$

Het verschil tussen de werkelijke staatsschulden van twee opeenvolgende jaren vormt het werkelijke tekort. Dit is niet gelijk aan het financieringstekort omdat de overheid behalve lenen op de kapitaalmarkt ook monetaire financiering toepast. Impliciet wordt derhalve verondersteld dat in het fictieve systeem evenveel monetair gefinancierd wordt als in het werkelijke systeem. De overheid ziet met andere woorden in de lagere staatsschuld geen reden minder monetair te financieren.

Premiebetalen en uitkeringen:

$$- P_n \cdot B + U_n \cdot B$$

De premies worden belast tegen een tarief dat gelijk is aan het tarief waartegen de uitkeringen in werkelijkheid (gemiddeld) belast zijn en waren. Aangezien een dergelijk tarief moeilijk te bepalen is, zal de berekening voor verschillende belastingtarieven uitgevoerd worden. Door het hanteren van een gelijk belastingtarief wordt voorkomen dat de overheid in het totaal meer of minder belasting heft over de premies in het fictieve systeem dan over de uitkeringen in het werkelijke systeem. Er treedt dus geen verkapte belastingverandering op, alleen het tijdstip van ontvangen verschuift. Het werkelijke tekort wordt verminderd met de belastingopbrengsten van de betaalde premies en vermeerderd met de gemiste belastingopbrengsten van de uitkeringen.

Verskil in rentebetalingen op de staatsschuld:

$$- (WS_{n-1} - FS_{n-1}) \cdot (RB_n / WS_{n-1})$$

Zoals vermeld valt de staatsschuld in het fictieve systeem lager uit dan in

het werkelijke systeem. De totale rentebetalingen zullen in het fictieve systeem uiteraard kleiner zijn, hetgeen weer in positieve zin invloed uitoefent op het fictieve tekort. Het verschil in rentebetalingen wordt berekend door het afwijken van de fictieve schuld van de werkelijke schuld te vermenigvuldigen met een rentepercentage. Voor dat rentepercentage wordt genomen de totale werkelijke rentebetalingen gedeeld door de werkelijke staatsschuld van het voorgaande jaar, met andere woorden het gemiddeld betaalde rentepercentage op de staatsschuld. Er wordt dus verondersteld dat de hoogte van de staatsschuld niet van invloed is op de rentestand⁶. Het verschil in rentebetalingen ten slotte, wordt afgetrokken van het werkelijke tekort.

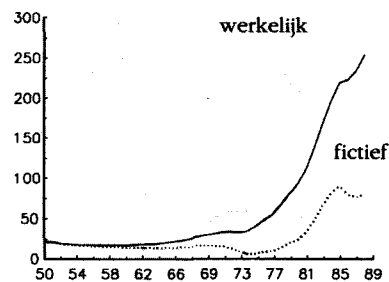
Fictieve staatsschuld:

$$FS_n = FT_n + FS_{n-1}$$

Voor de berekening van de fictieve staatsschuld wordt elk jaar het in dat jaar ontstane fictieve tekort opgeteld bij de fictieve staatsschuld van het voorgaande jaar. Dat gebeurt vanaf het jaar 1950, waarbij de fictieve schuld van het jaar 1949 gelijk is aan het werkelijke niveau van dat jaar. Bij de opzet van het fictieve systeem is gepoogd het zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de werkelijkheid. Hierdoor zal toepassing van het fictieve systeem een aantal opmerkelijke overeenkomsten met het werkelijke systeem laten zien. Dit is met behulp van een eenvoudig rekenvoorbeeld aan te tonen. Zo zijn de uitkeringen in het fictieve systeem gelijk aan de uitkeringen verminderd met de belasting hierover in het werkelijke systeem. Het feit dat de totale omvang van de fondsen in het fictieve systeem kleiner is dan in het werkelijke systeem, is dus geen probleem. Verder blijft het beschikbare inkomen ieder jaar in beide systemen gelijk. Ten slotte treedt er, zoals vermeld, een verschuiving in het tijdstip van de belastingontvangsten op. Op lange termijn is er echter geen verschil in de totale belastingontvangsten. Over het geheel genomen biedt daadwerkelijke invoering van het fictieve systeem dus geen voordelen of nadelen ten opzichte van het werkelijke systeem⁷.

Na het voorafgaande is duidelijk dat het resultaat van de door premier Lubbers voorgestelde vervroegde belastingheffing niet meer dan optisch zou zijn; een sigaar uit eigen doos.

Figuur 1. Ontwikkeling van de werkelijke staatsschuld en de fictieve staatsschuld sinds 1950 (B%=30) (mln. gld.)



Bron: berekend aan de hand van cijfers van De Nederlandsche Bank, CBS en Ministerie van Financiën

De argumenten ervóór, evenals die ertegen, zullen dan ook vooral op het politieke vlak liggen en niet op het economische.

Berekeningen

In de figuur zijn de werkelijke en fictieve schuld weergegeven. Tabel 2 bevat berekeningen van de fictieve schuld voor verschillende belastingpercentages. Uit de resultaten blijkt

Tabel 2. Fictieve schuld (in mln. gld.) in 1988 voor verschillende belastingpercentages

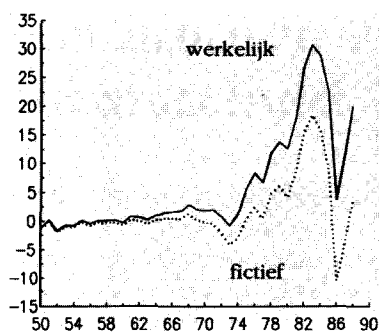
B%	FS1988	B%	FS1988
26	103.219	31	74.238
27	97.418	32	68.443
28	91.623	33	62.648
29	85.828	34	56.853
30	80.033	35	51.058

dat de invloed van de aftrekbaarheid van premies en de belastbaarheid van uitkeringen op de staatsschuld groot is. Rond het jaar 1975 nadert de schuld tot nul in het fictieve systeem. Daarna hebben met name de grote tekorten op de rijksbegrotingen van de jaren tachtig de werkelijke schuld opgestuwd. In die jaren blijft het niveau van de schuld bij het doorgerekende fiscale regime dan ook het sterkst bij het werkelijke niveau achter. In dezelfde periode krijgt de invloed van de rentebetalingen de overhand. Het verschil tussen fictieve en werkelijke schuld neemt

6. C.G. Koedijk, *De kapitaalmarktrente: feiten en verklaringen*, Rotterdamse Monetaire Studies, nr. 23, 1986.

7. Dit in tegenstelling tot hetgeen R. Hartmann beweert in *de Volkskrant*, 7 november 1990.

Figuur 2. Toe- en afname van het werkelijke en het fictieve financierstekort (in mln. gld.)



Bron: als figuur 1.

dan drastisch toe, terwijl het rentepercentage op een hoogtepunt komt. Het directe gevolg is dat met name de rentebetalingen op de schuld in het fictieve systeem zoveel lager uitvallen dan in het werkelijke systeem, dat de fictieve schuld zich al in 1984 rond de f 80 miljard stabiliseert (zie figuur 1). Men kan dan ook stellen dat wanneer vanaf 1950 bij verder ongewijzigd beleid en ongewijzigde rentestanden een belastingstelsel zou zijn toegepast waarbij de premiebetalingen voor pensioenen en levensverzekeringen niet aftrekbaar en de uitkeringen daarvan niet belastbaar zouden zijn geweest, de staatsschuld in 1988 substantieel lager zou zijn geweest dan in werkelijkheid het geval was. Hoewel deze conclusie mede is gebaseerd op een aantal veronderstellingen, zal blijken dat het loslaten van die veronderstellingen de conclusie niet of nauwelijks aantast. Zo lijkt het veronderstelde belastingpercentage van 30 redelijk. Het toepassen van een ander percentage levert echter enigszins afwijkende resultaten op. Uit tabel 2 blijkt dat de fictieve schuld bij 26% belasting tweemaal zo hoog is als bij 35%. De strekking van de conclusie wordt hierdoor evenwel niet aangetast. De veronderstelling van het ongewijzigde beleid heeft ook gevolgen die de conclusie een weinig aantasten. Allereerst is het niet ondenkbaar dat, wanneer het fictieve systeem in werkelijkheid zou zijn toegepast, de overheid als gevolg van de lagere schuld een krasser monetair beleid gevoerd zou hebben. De noodzaak het 'gat' monetair te financieren zou aanmerkelijk geringer zijn geweest. Hierdoor zou het fictieve tekort en dus de fictieve staatsschuld in werkelijkheid groter zijn. Verder ligt het

voor de hand dat de overheid minder geneigd is te bezuinigen naarmate de schuld lager is. Zodoende zou de overheid in dat geval waarschijnlijk meer uitgegeven en/of minder belasting geheven hebben. Ook dit veroorzaakt een grotere fictieve staatsschuld. Dergelijke effecten zijn uiteraard niet of nauwelijks te kwantificeren. In de beschouwing van de conclusie moet er echter rekening mee worden gehouden, zonder aan te nemen dat het verschil tussen fictieve en werkelijke schuld erdoor wezenlijk aangetast zal worden.

Conclusie

Bij toepassing van het fictieve systeem vanaf 1950, zou de staatsschuld in 1988 uitkomen op ongeveer een derde van de werkelijke staatsschuld. Een substantieel deel van de huidige staatsschuld wordt blijkbaar veroorzaakt door de fiscale behandeling van de contractuele besparingen. Dat deel van de huidige staatsschuld is dus in feite gezichtsbedrog, want het wordt uitsluitend veroorzaakt door uitgestelde belastingheffing. Vooral gezien de omvang van dit effect moet hier voor

een correcte beoordeling van de staatsschuld zeker rekening mee gehouden worden.

Dit geldt ook voor een juiste beoordeling van het financierstekort. Figuur 2 maakt dit punt zonder meer duidelijk. Het financierstekort is natuurlijk niet gelijk aan de jaarlijkse toename in de staatsschuld, maar de figuur geeft niettemin een goed beeld van het verschil tussen het werkelijke en het fictieve systeem. In het algemeen wordt dit aspect van de staatsschuld en het financierstekort buiten beschouwing gelaten. Ook in het eerder aangehaalde artikel van De Kam is dat het geval. Aangezien de gevolgen van de huidige fiscale behandeling van de contractuele besparingen zeer ingrijpend zijn voor de staatsschuld en het financierstekort is dat onterecht.

Arnold Wiechers Jacques Kragt

Beide auteurs zijn student economie aan de EUR. Zij danken E.J. Bomhoff en W.M. van den Bergh voor het door hen gegeven commentaar.