

# Lagere overheidsschuld, minder economische activiteit?

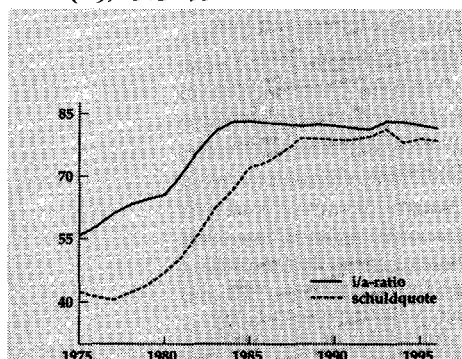
E. Sterken, J.P.A.M. Jacobs, G.H. Kuper en S.K. Kuipers\*

**I**s het mogelijk om de overheidsschuld te verminderen, zoals benodigd voor deelname aan de EMU, en tegelijkertijd de verhouding tussen het aantal inactieven en actieven (de *i/a*-ratio) te verlagen? Het kabinet tracht dit te doen door tekortreductie en het stimuleren van marktwerking en dynamiek. Een maatregel die in dit beleid past is het vergroten van het verschil tussen loon en uitkering. Uit simulatie met een eenvoudig Keynesiaans model, aangevuld met enkele aanbod-elementen, blijkt dat ontkoppeling van uitkeringen en lonen de twee doelstellingen dichterbij brengt, maar wel ten koste gaat van de economische activiteit.

De Miljoenennota 1996 zet het kabinetsbeleid langs drie lijnen uiteen. Het kabinet tracht de overheidsfinanciën te saneren om te voldoen aan de criteria voor de EMU, wil het aantal actieven ten opzichte van het aantal inactieven vergroten en de werking van de markten verbeteren. Het valt niet te ontkennen dat dit laatste, versterking van de marktsector, een positieve invloed zal hebben op de andere twee doelstellingen, mits de uitgaven ten behoeve van dit beleid gematigd zijn. De verhouding tussen de andere twee doelstellingen is ingewikkelder. Ze kunnen strijdig met elkaar zijn: immers, directe bestrijding van de werkloosheid vereist hogere collectieve uitgaven of lagere belastingen en leidt zo tot vergroting van de staatsschuld, en een extra reductie van overheidsbestedingen kan door de nadelige bestedingseffecten tot een extra aanwas van de inactiviteit leiden.

Empirisch vertonen ze echter een sterk positief verband: een stijging van de *i/a*-ratio wordt met een vertraging van twee à drie jaar gevolgd door vergroting van de schuldquote (figuur 1). Dit is te verklaren doordat de twee ratio's een gemeenschappelijke determinant hebben: de omvang van de economische activiteiten. Bij economische voorspoed zijn veel mensen aan het werk (lage *i/a*-ratio), en van hen ontvangt de overheid veel belastinginkomsten terwijl de uitgaven aan uitkeringen beperkt blijven (daling financieringstekort<sup>1</sup>).

**Figuur 1. Schuldquote (% bbp) en *i/a*-ratio (%), 1975-1996**



Bron: CPB, CEP 1994 en MEV 1996 en J. de Haan, Public debt: pestiferous or propitious?, 1989. Voor 1995 en 1996: CPB-ramingen.

Slechts een beleid dat gericht is op vergroting van de economische activiteit zonder dat hierdoor het financieringstekort wordt vergroot, maakt het mogelijk zowel de schuldquote als de *i/a*-ratio te verlagen. Het kabinet denkt dit gevonden te hebben in beleid dat beoogt door deregulering en verbetering van de dynamiek en de werking van markten de economische groei te stimuleren. Een voorbeeld van een dergelijk beleid is het vergroten van het verschil tussen lonen en uitkeringen. Zo'n beleid heeft echter weinig oog voor de negatieve effecten van een beperkte bestedingsgroei voortvloeiend uit het binnen de Europese Unie bestaande voornemen om de overheidstekorten en schuld terug te dringen. Dit laatste beleid zal namelijk zonder twijfel belangrijke consequenties hebben voor de groei van de uitvoer naar andere lidstaten.

In dit artikel onderzoeken we met behulp van een klein, prototype bestedingsmodel in hoeverre negatieve bestedingseffecten van een beperkte groei van uitvoer en binnenlandse consumptie het beleid met betrekking tot het reduceren van de schuldquote en de *i/a*-ratio kunnen doorkruisen. Tevens zal worden nagegaan in welke mate ontkoppeling van lonen en uitkeringen het bereiken van deze doelstellingen beïnvloedt.

## Het model

De kern van het model dat de ontwikkeling van de schuldquote en de verhouding tussen inactieven en

\* De auteurs zijn verbonden aan CCSO en de Faculteit der Economische Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen. 1. In het gehele artikel heeft het financieringstekort of -overschot betrekking op de gehele collectieve sector. Het financieringstekort is berekend als het verschil tussen de netto collectieve uitgaven en de totale collectieve lasten (inclusief de binnenlandse gasbaten).

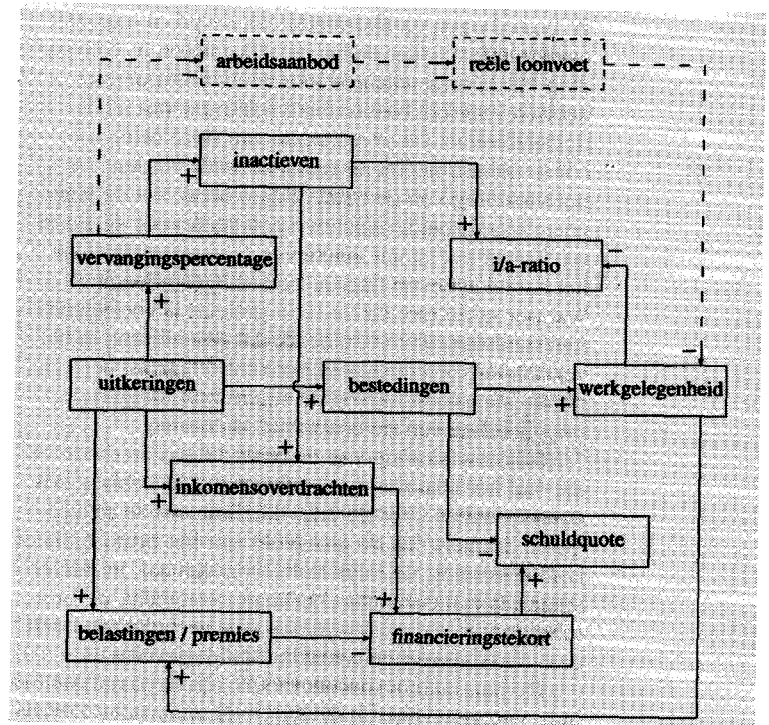
actieven beschrijft wordt gevormd door een tweetal differentievergelijkingen. De dynamiek in de schuldquote kan als volgt worden beschreven:

$$\Delta(\text{schuldquote}) = \text{primair tekort} + (\text{reële rente-groei-voet bbb} \times \text{schuldquote}(-1))$$

De groei van de bruto schuld van de collectieve sector (als % van het bbp) is bij benadering gelijk aan de nieuw ontstane schuld en de rentelasten op de bestaande schuld (aangegeven door de schuldquote uit het vorige jaar). De schuldquote stijgt als er een primair tekort is en/of de reële rente de volume-ontwikkeling van het bruto binnenlands produkt overtreft. Het primaire tekort bestaat uit de binnenlandse inkomensoverdrachten en de overige collectieve uitgaven (exclusief rente) verminderd met het totaal van de collectieve inkomsten (inclusief gasbaten). De overige collectieve uitgaven omvatten onder andere de kredietverlening door de overheid, de vermogensoverdrachten en de directe bestedingen. Bovendien worden de overige niet-belastingmiddelen in mindering gebracht op de collectieve uitgaven.

De dynamiek in de *i/a*-ratio kan eenvoudig worden beschreven aan de hand van de groei van de actieven en de groei van de inactieven:

**Figuur 2. Schematisch overzicht van het gebanteerde model**



$$\Delta(i/a\text{-ratio}) = (\text{groei}(\text{inactieven}) - \text{groei}(\text{actieven})) \times i/a\text{-ratio}(-1)$$

#### Onderlinge relaties

Beide vergelijkingen zijn boekhoudkundige relaties die op het eerste gezicht weinig met elkaar te maken hebben. De relaties kunnen met elkaar in verband worden gebracht via instrumenten van overheidsbeleid enerzijds en de ontwikkeling van productie en werkgelegenheid anderzijds. Figuur 2 geeft in grote lijnen de samenhang tussen de variabelen in het model weer. De doorlopende lijnen geven de belangrijkste verbanden in ons model weer. De stippellijnen beschrijven het aanbodmechanisme, zoals dat hieronder wordt beschreven.

Het model laat zich het beste beschrijven aan de hand van een voorbeeld: een verlaging van de uitkeringen. Van de lagere verhouding tussen uitkeringen en lonen (het vervangingspercentage of 'replacement rate') gaat volgens het aanbodmechanisme, de stippelijlijn in figuur 2, een positieve werking uit op het arbeidsaanbod (aanmoedigingseffect). De ruimere arbeidsmarkt laat een daling van de lonen toe wat een positieve uitwerking heeft op de werkgelegenheid (vervolg stippelijlijn). De *i/a*-ratio neemt af via het effect op de noemer. Door de lagere lonen zal het vervangingspercentage weer gaan stijgen, waardoor het initiële effect gedeeltelijk teniet wordt gedaan. Ook de invloed van dit beleid op de bestedingen is in deze theorie onduidelijk.

Dit brengt ons bij het model dat we in onze analyse gebruiken. Een verlaging van de uitkeringen heeft twee effecten. In de eerste plaats neemt het vervangingspercentage af, en daardoor de inactiviteit. Of deze mensen actief gaan participeren op de

#### Parameterschattingen

De gedragsvergelijkingen in het model zijn geschat in groeivoeten met de methode van de gewone kleinste kwadraten. We vermelden de parameterschattingen tussen ronde haken en de bijbehorende *t*-waarden tussen vierkante haken.

Het volume van de consumptie hangt af van het reële looninkomen en het reële uitkeringsinkomen met als elasticiteiten respectievelijk (0,74 [7,0]) en (0,26 [7,0]). De inkomentermen zijn gecorrigeerd voor belastingen en sociale lasten. Het volume van de uitvoer wordt bepaald door het volume van de relevante wereldhandel (de elasticiteit is gezet op de waarde 1) en de verhouding tussen het uitvoerprijspeil en dat van de relevante wereldhandel. De prijselasticiteit is (-0,49 [3,4]). De invoervergelijking relateert het volume van de invoer van goederen en diensten uitsluitend aan het volume van de afzet. De afzetelasticiteit bedraagt (1,66 [9,5]). Het volume van het bruto binnenlandse produkt is een weging van de verschillende vraagcategorieën met de volgende, gekozen gewichten: particuliere consumptie (0,60), overheidsconsumptie (0,16), investeringen van bedrijven (0,18), overheidsinvesteringen (0,03), uitvoer (0,54) en invoer (-0,51).

De vergelijkingen voor de ontwikkeling van het aantal actieven en inactieven zijn als volgt geschat. De groeivoet van het aantal inactieven (exclusief AOW-ers) hangt af van de volgende factoren: de groeivoet van de bevolking van 15-64 jaar (2,36 [4,1]), de economische activiteit (-0,34 [1,9]) en het vervangingspercentage (0,62 [1,9]). Tevens is in deze vergelijking een dummy opgenomen voor het jaar 1985. De ontwikkeling van het aantal actieven hangt af van de economische activiteit (0,40 [4,1]) en de groei van de overheidsinvesteringen (0,10 [1,9]).

arbeidsmarkt of zich niet langer op de arbeidsmarkt aanbieden hangt mede af van de ontwikkeling van de bestedingen en daarmee van de produktie. Het tweede effect is dat de lagere uitkeringen in verhouding tot de ongewijzigde loonvoet consequenties hebben voor het besteedbare inkomen van uitkeringsgenieters. De consumptie van deze categorie consumenten neemt af, tenzij ze werk vinden. De ontwikkeling van de bestedingen heeft, via de lagere vraag naar arbeid, negatieve gevolgen voor de *i/a*-ratio. Zowel het aantal inactieven (ontmoediging) als het aantal actieven (lagere bestedingen) neemt af. Wat per saldo met de *i/a*-ratio gebeurt is voorshands niet duidelijk. Wel is duidelijk dat een afname in het vervangingspercentage in het aanbodkanaal de economie stimuleert, terwijl de lagere bestedingen de ontwikkeling van de economie afremmen.

De ontwikkeling van de bestedingen en daarmee die van het bruto binnenlandse produkt hebben ook consequenties voor de ontwikkeling van de schuldquote. Immers, als de groeivoet van het bruto binnenlandse produkt de reële rente overtreft zal, indien er sprake is van een initieel primair evenwicht, de bruto schuldquote dalen. Afremmen van bestedingen heeft een toename van de schuldquote tot gevolg.

De parameters van het model zijn bepaald met behulp van gegevens uit de *Macro Economische Verkenning 1996*. Aanvullende gegevens zijn ontleend aan de *Sociale Nota 1996* en de *Miljoenennota 1996*. Het model is deels geschat, deels gecalibreerd over de periode 1981-1996. In het kader worden de uitkomsten kort beschreven. Een complete beschrijving van het model is te verkrijgen bij de auteurs.

## Uitkomsten

De simulaties starten in 1997 – de CPB ramingen voor 1995 en 1996 worden als gegeven beschouwd. De uitkomsten zijn afhankelijk van de veronderstelde ontwikkeling van de exogene variabelen.

### Basisprojectie

De veronderstellingen met betrekking tot de buitenlandse variabelen zijn in de basisprojectie gematigd positief. De wereldhandel groeit in het licht van het te voeren Europese begrotingsbeleid met slechts 4% per jaar, en de buitenlandse prijsontwikkeling is met een groei van 1% per jaar zeer gematigd. De buitenlandse nominale lange rente wordt gelijk verondersteld aan 6%, het binnenlandse renteniveau wijkt hier niet van af. In het model is geen koppeling opgenomen tussen lonen en prijzen. De loonsom per werknemer groeit met 2% per jaar, hiervan is 1% contractloonsijging en 1% incidenteel. Nominale variabelen volgen de ontwikkelingen in het buitenland: de binnenlandse prijsontwikkeling (produktie en export) is gelijk aan de buitenlandse.

In de basisprojectie wordt verondersteld dat de overheid het beleid niet wijzigt, hetgeen betekent dat de overheidsinvesteringen, de overheidsconsumptie en de niet-belastingontvangsten toenemen met hetzelfde tempo als het bruto binnenlands produkt zodat de beide uitgavencategorieën in verhouding tot het bbp gelijk blijven.

Met de uitkeringsvoet en de wig-variabelen kan de overheid respectievelijk de overdrachtsuitgaven en de loonbelastingen/sociale lasten beïnvloeden. Op het basispad wordt aangenomen dat de uitkeringen gelijke tred houden met de contractlonen en is dus sprake van een koppeling. De wigvariabelen, het verschil tussen bruto- en nettoloon, en bruto- en netto-uitkering, blijven op het percentage van 1996, waarbij voor wat betreft de wig op looninkomen rekening wordt gehouden met de progressiefactor in de belastingen.

Het bovenste gedeelte van tabel 1 geeft een overzicht van onze veronderstellingen, de uitkomsten staan er onder. De niet onaanzienlijke groei van de wereldhandel resulteert in een gematigde binnenlandse groei van het bbp van een kleine 2%; de ontwikkeling in de particuliere consumptie blijft daar nog een paar tienden van procenten bij achter. De inkomensoverdrachten (in procenten van het bbp) zullen teruglopen, terwijl de collectieve lastenquote vrijwel constant blijft. Per saldo neemt daardoor het financieringstekort van de collectieve sector (exclusief rente), af. De schuldquote loopt al met al in onze basisprojectie terug, eerst langzaam, later sneller. Desalniettemin wordt de Maastricht-norm pas rond 2009 bereikt.

Het beeld voor de *i/a*-ratio is in onze basisprojectie niet rooskleurig. Het aantal inactieven (in uitkeringsjaren) groeit met bijna 0,95% per jaar terwijl het aantal actieven (arbeidsjaren) met ongeveer 0,86% per jaar toeneemt. Hierdoor vertoont de *i/a*-ratio een licht stijgende tendens. Zelfs bij een aanhoudende, zij het gematigde groei, blijven de schuldquote en de *i/a*-ratio een hardnekkig hoog niveau houden.

Tabel 1: Basisprojectie 1998-2013

	1998	2001	2004	2007	2010	2013
<b>Veronderstellingen</b>						
loonvoet bedrijven (%)	2	2	2	2	2	2
uitkeringen (%)	1	1	1	1	1	1
bnl. prijsontwikkeling (%)	1	1	1	1	1	1
btl. prijsontwikkeling (%)	1	1	1	1	1	1
kapitaalmarktrente (%)	6	6	6	6	6	6
wereldhandel (%)	4	4	4	4	4	4
<b>Uitkomsten</b>						
volume-ontw. bbp (%)	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
vol.-ontw. part. consumptie (%)	1,2	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
volume-ontw. uitvoer (%)	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
inkomenoverdrachten (%bbp)	23,7	23,5	22,9	22,3	21,8	21,2
loonbel. en soc. lasten (%bbp)	25,8	25,7	25,7	25,6	25,5	25,5
collectieve lasten (%bbp)	43,2	43,2	43,2	43,1	43,1	43,1
fin.tekort excl. rente (%bbp)	-3,2	-3,4	-3,9	-4,5	-5,1	-5,6
schuldquote (%bbp)	76,4	74,0	69,7	63,2	54,3	42,9
ontwikkeling inactieven (%)	-0,5	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
ontwikkeling actieven (%)	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
verh. inactieven/actieven (%)	80,5	82,2	82,4	82,6	82,8	83,0

**Tabel 2. Hogere groei wereldhandel (afwijkingen t.o.v. de basisprojectie)**

	1998	2001	2004	2007	2010	2013
<b>Veronderstelling</b>						
Wereldhandel (%)	1	1	1	1	1	1
<b>Uitkomsten</b>						
volume-ontwikkeling bbp (%)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
vol.-ontw. part. consumptie (%)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
volume-ontw. uitvoer (%)	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
inkomensoverdrachten (%bbp)	-0,2	-0,5	-0,8	-1,0	-1,3	-1,5
loonbel. en soc. lasten (%bbp)	-0,1	-0,3	-0,4	-0,6	-0,7	-0,9
collectieve lasten (%bbp)	-0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
fin.tekort excl. rente (%bbp)	-0,2	-0,4	-0,7	-0,9	-1,1	-1,1
schulddquote (%bbp)	-0,8	-2,7	-5,4	-9,1	-13,6	-19,1
ontwikkeling inactieven (%)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
ontwikkeling actieven (%)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
verh. inactieven/actieven (%)	-0,4	-1,1	-1,7	-2,4	-3,0	-3,6

### Hogere groei wereldhandel

In de basisprojectie gaan we uit van een gematigde groei van 4% ten gevolge van het te voeren Europese begrotingsbeleid. Deze wereldhandelsgroei ligt ongeveer 1%-punt onder het gemiddelde van de afgelopen 15 jaar. Als de wereldhandel zich ondanks het Europese begrotingsbeleid op het gemiddelde handhaaft, bereikt Nederland de Maastricht-norm eerder (zie tabel 2). Immers, de groei van het bbp neemt dan toe. Omdat het aantal inactieven licht afneemt en het aantal actieven stijgt, neemt de *i/a*-ratio sterker af dan in de basisprojectie. Het financieringstekort exclusief rente ligt onder dat van het basispad: de norm van 60% van het bbp voor de schulddquote wordt bij een 1%-punt hogere wereldhandel reeds rond het jaar 2005 bereikt.

### Ontkoppeling

Deze variant staat model voor een te voeren aanbodbeleid: vergroting van de afstand tussen lonen en uitkeringen. We nemen aan dat de uitkeringen worden bevroren, terwijl de lonen met twee procent blijven toenemen. De kloof tussen de inkomens van uitkeringsstrekkers en loontrekkers wordt steeds groter. Zoals blijkt uit tabel 3 treden aanzienlijke verschillen aan het licht ten opzichte van onze basisprojectie.

De bevroering van de uitkeringen laat het vervangingspercentage dalen, hetgeen een relatieve verslechtering impliceert van de positie van uitkeringsgenieters. Het aantal inactieven daalt met 0,6% per jaar vergeleken met de basisprojectie. Echter, ook het aantal actieven neemt in ons model licht af. Inactieven gaan dus niet participeren op de arbeidsmarkt, ze trekken zich ervan terug. De sterke daling bij de inactieven gecombineerd met een lichte afname van de werkgelegenheid betekent een afname in de *i/a*-ratio.

Bevroering van de uitkeringen heeft in ons model negatieve effecten op de bestedingen. De consumptie hangt af van het looninkomen en het uitkeringsin-

komen. Omdat het laatste lager wordt, dalen de particuliere consumptie en het bruto binnenlands product.

De reductie van de uitkeringshoogte verbetert de schuldpositie van Nederland enorm. De lichte terugval in loonbelastingen en sociale lasten wordt ruimschoots gecompenseerd door de vermindering in de overdrachtsuitgaven. De 60%-norm wordt nu reeds in 2004 gehaald.

### Besluit

Dit artikel geeft een modelmatige analyse van het belangrijkste probleem waarvoor het kabinet staat: het simultaan realiseren van een reductie in de schulddquote en de *i/a*-ratio. Vergroting van de economische activiteit zonder dat hierdoor het financieringstekort wordt vergroot, zoals een exogene vergroting van de uitvoergroei, kan een oplossing bieden. Ook een aanbodbeleid in de vorm van ontkoppeling van

uitkeringen en lonen kan de twee doelstellingen op zich realiseren. Het heeft echter als nadeel dat de economische activiteit ook vermindert omdat bevroering van de uitkeringen tot vraaguitval leidt.

De veronderstelling van gegeven prijzen weegt echter zwaar. Immers, in de modeluitkomsten is de reductie van de inactieven sterker dan de aanwas van actieven. In ons model trekken steeds meer personen zich terug uit het arbeidsproces, hetgeen bij een ongewijzigde loonvoet plausibel is. Wellicht dat een ruimere arbeidsmarkt een reële loondaling uitlokt, waardoor de activiteit zou kunnen toenemen.

**E. Sterken**  
**J.P.A.M. Jacobs**  
**G.H. Kuper**  
**S.K. Kuipers**

**Tabel 3. Ontkoppeling (afwijkingen t.o.v. de basisprojectie)**

	1998	2001	2004	2007	2010	2013
<b>Veronderstelling</b>						
uitkeringen (%)	-1	-1	-1	-1	-1	-1
<b>Uitkomsten</b>						
volume-ontwikkeling bbp (%)	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
vol.-ontw. part. consumptie (%)	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
volume-ontw. uitvoer (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
inkomensoverdrachten (%bbp)	-0,7	-1,6	-2,4	-3,2	-3,9	-4,5
loonbel. en soc. lasten (%bbp)	-0,1	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5	-0,6
collectieve lasten (%bbp)	-0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
fin.tekort excl. rente (%bbp)	-0,6	-1,5	-2,3	-3,1	-3,7	-4,3
schulddquote (%bbp)	-0,7	-4,3	-10,8	-20,4	-33,2	-49,2
ontwikkeling inactieven (%)	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
ontwikkeling actieven (%)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
verh. inactieven/actieven (%)	-0,8	-2,0	-3,2	-4,4	-5,6	-6,7