



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 17 oktober 2013

Analyse economische effecten Begrotingsafspraken 2014

Uitgevoerd op verzoek van het kabinet en de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal



CPB Notitie

Aan: Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Centraal Planbureau

Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Johannes Hers

Datum: 17 oktober 2013

Betreft: Analyse economische effecten Begrotingsafspraken 2014

De macro-economische effecten van Begrotingsafspraken 2014 zijn zeer beperkt. De groei van het bbp blijft in alle jaren vrijwel onveranderd. Het mediane inkomenseffect van het pakket bedraagt ¾% in 2014 en 0% in latere jaren. De structurele werkgelegenheid stijgt als gevolg van beleid sinds het kabinet Rutte II met 0,6%.

1 Inleiding

Het CPB heeft op verzoek de ex-ante budgettaire effecten, de macro-economische effecten, de structurele werkgelegenheidseffecten en de inkomenseffecten van de maatregelen van *Begrotingsafspraken 2014* bezien.¹ Het basispad voor de doorrekening is de Macro Economische Verkenning 2014² voor de jaren 2013 en 2014 en de middellangetermijnverkenning van november 2012³, geactualiseerd voor het 6-miljard-pakket⁴.

De ex-ante effecten zijn reeds gepubliceerd⁵ en worden in hoofdstuk twee samengevat. De macro-economische effecten van de maatregelen staan in hoofdstuk drie, de inkomenseffecten in hoofdstuk vier en de structurele werkgelegenheidseffecten in hoofdstuk vijf.

¹ Kabinet, D66, ChristenUnie, SGP, VVD en PvdA, 2013, Begrotingsafspraken 2014, Kamerbrief, [11 oktober](#).

² CPB, 2013, *Macro Economische Verkenning 2014*, [september](#).

³ CPB, 2012, Actualisatie Nederlandse economie tot en met 2017 (verwerking Regeerakkoord), CPB Notitie, [12 november](#).

⁴ CPB, 2013, De meerjarige effecten van het 6-miljard-pakket, tekstkader in *Macro Economische Verkenning 2014*, [september](#).

⁵ CPB, 2013, Ex-ante budgettaire effecten Begrotingsafspraken 2014, CPB Notitie, [16 oktober](#).

2 Ex-ante effect op EMU-saldo

De maatregelen van *Begrotingsafspraken 2014* verslechteren het EMU-saldo ex ante met 0,7 mld euro in 2014 ten opzichte van het basispad zoals gepubliceerd in de MEV (tabel 2.1). Het effect in volgende jaren is van vergelijkbare omvang. De verslechtering van de overheidsbegroting komt voornamelijk door netto lastenverlichting ten opzichte van het basispad.

Tabel 2.1 Overzicht ex-ante effecten van *Begrotingsafspraken 2014*

	2013	2014	2015	2016	2017
mld euro's t.o.v. basispad					
EMU-relevante ombuigingen	0,0	0,2	1,6	1,7	1,7
EMU-relevante intensiveringen	-0,5	-0,4	-1,6	-1,6	-1,8
Subtotaal EMU-relevante uitgavenmutatie	-0,5	-0,2	0,0	0,1	0,0
EMU-relevante lastenverzwaring	0,0	0,5	1,0	1,1	1,2
EMU-relevante lastenverlichting	-0,2	-0,9	-1,6	-1,8	-1,7
Subtotaal EMU-relevante lastenmutatie	-0,2	-0,5	-0,6	-0,7	-0,6
Totaal verbetering EMU-saldo	-0,7	-0,7	-0,6	-0,6	-0,6

De netto intensiveringen (negatieve netto ombuigingen) in 2013 en 2014 komen vooral door intensiveringen bij onderwijs. In de daaropvolgende jaren houden ombuigingen en intensiveringen elkaar globaal in evenwicht. Tegenover met name de intensiveringen bij onderwijs staan vooral ombuigingen bij zorg. (tabel 2.2).

Tabel 2.2 Netto ombuigingen

-/- = EMU-saldoverslechterend	2013	2014	2015	2016	2017
mld euro's t.o.v. basispad					
Arbeidsvoorwaarden collectieve sector					
Openbaar bestuur	-0,1	0,0	-0,2	-0,2	-0,2
Veiligheid	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Defensie	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Bereikbaarheid					
Milieu					
Onderwijs	-0,3	-0,2	-0,8	-0,7	-0,7
Zorg	0,0	0,0	0,7	0,8	0,8
Sociale zekerheid	0,0	-0,1	0,2	0,3	0,1
Overdrachten aan bedrijven	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Internationale samenwerking					
Overig	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Totaal EMU-relevante uitgaven	-0,5	-0,2	0,0	0,1	0,0

De netto lastenverlichting ten opzichte van het basispad betreft de EMU-relevante lasten op inkomen en arbeid (tabel 2.3). De lastenverlichting op inkomen en arbeid wordt deels geneutraliseerd door een lastenverzwaring op milieu en in 2014 door een lastenverzwaring op vermogen en winst. De netto lastenverlichting heeft vooral gevolgen voor huishoudens.

Tabel 2.3 Netto lastenverzwaringen

-/- = EMU-saldoverslechterend	2013	2014	2015	2016	2017
mld euro's t.o.v. basispad					
Milieu	0,0	0,5	0,8	0,8	0,8
Inkomen en arbeid	0,0	-1,7	-1,8	-1,5	-1,3
Vermogen en winst	-0,2	1,0	0,4	0,0	0,0
Overig	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0
Totaal EMU-relevante lasten	-0,2	-0,5	-0,6	-0,7	-0,6
w.v. huishoudens	-0,2	-0,2	-0,3	-0,6	-0,6
bedrijven	0,0	-0,2	-0,3	-0,1	0,0
buitenland					
Niet-EMU-relevante lasten	0,0	-0,1	-0,2	0,0	0,0

3 Economische effecten

De macro-economische effecten van *Begrotingsafspraken 2014* zijn berekend met Saffier, het macro-economische model van het CPB.⁶

Tabel 3.1 Macro-economische effecten *Begrotingsafspraken 2014, 2013-2017*

	2013	2014	2015-2017
% per jaar t.o.v. basispad			
Volume bestedingen en productie			
Bruto binnenlands product	0	0	0
Consumptie huishoudens	0	¼	0
Overheidsbestedingen	¼	-¼	0
Investeringen bedrijven	0	¼	0
Uitvoer goederen en diensten	0	0	0
Lonen en prijzen			
Contractloon marktsector	0	0	¼
Consumptieprijis	0	0	0
Arbeidsmarkt			
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	0	0	0
effect op niveau eindjaar in %-punten t.o.v. basispad			
Werkloze beroepsbevolking	0	0	0
EMU-saldo (% bbp)	-0,1	0,0	0,0
EMU-schuld (%bbp)	0,0	0,0	-0,4

⁶ CPB, 2010, SAFFIER II: 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen, CPB Document [217](#). Effecten zijn ten opzichte van het basispad zoals gepubliceerd in de MEV.

De macro-economische effecten van het pakket zijn zeer beperkt. De groei van het bbp blijft in alle jaren vrijwel onveranderd. De particuliere consumptie komt in 2014 $\frac{1}{4}$ %-punt hoger uit. Dit is grotendeels het gevolg van de incidentele lastenverlichting in dat jaar. Het tarief van de eerste schijf wordt tijdelijk verlaagd evenals het tarief in box 2. Directeuren-grotoaandeelhouders (DGA's) zullen in 2014 naar verwachting 8 mld euro extra winst uit hun BV's halen.⁷ Aangenomen is dat de extra netto winstuitkering niet tot bestedingseffecten leidt. Per saldo blijft de jaarlijkse groei van de overheidsbestedingen over de gehele periode vrijwel ongewijzigd. De effecten op de arbeidsmarkt zijn op korte en middellange termijn beperkt. Naast de lichte daling van de werkloosheid leiden ook de lastenverzwaringen op milieu via een lichte stijging van de consumptieprijs tot een beperkt opwaarts effect op de contractlonen.

Het pakket leidt initieel tot een verslechtering van het EMU-saldo in 2013 met 0,1%-punt bbp. In latere jaren zijn er positieve inverdieneffecten door de licht gunstigere economische effecten als gevolg van de lagere lasten. Daardoor blijft het EMU-saldo in 2017 vrijwel onveranderd. De EMU-schuld als percentage van het bbp komt 0,4%-punt lager uit in 2017, vooral als gevolg van een nominale toename van het bbp (noemereffect).

4 Inkomenseffecten

In deze notitie zijn de inkomenseffecten van het beleidspakket *ten opzichte van de MEV 2014* berekend. Het gaat hier dus niet om jaar-op-jaar koopkrachteffecten maar om mutaties van het besteedbaar inkomen die het gevolg zijn van het beleidspakket. De hier berekende inkomenseffecten gelden *in aanvulling op* de koopkrachtcijfers uit de MEV 2014.

De maatregelen in *Begrotingsafspraken 2014* hebben gunstige inkomenseffecten in 2014 ten opzichte van het basispad zoals gepubliceerd in de MEV. De mediane inkomensstijging als gevolg van het pakket bedraagt in 2014 $\frac{3}{4}$ % (tabel 4.1).⁸ In de MEV werd nog een mediane koopkrachtdaling van $\frac{1}{2}$ % gerapporteerd. Het positieve effect in 2014 is voornamelijk het gevolg van de verlaging van het tarief in de eerste schijf. Het mediane inkomenseffect voor alle huishoudens voor de periode 2015-2017 is nihil. De inkomenseffecten na 2014 zijn gunstig voor de hogere inkomens vanwege

⁷ Er verschuift grondslag (en dus opbrengst) naar 2014 vanuit 2013 en jaren na 2014. De inschatting van dit gedragseffect is onzeker.

⁸ De gepresenteerde inkomenseffecten zijn berekend op basis van de ex-ante effecten van de beleidsmaatregelen uit het beleidspakket. Bij gebrek aan een actueel pad voor 2015-2017 zijn geen jaarlijkse koopkrachtveranderingen berekend. Er is dus geen rekening gehouden met de macro-economische doorwerking van het pakket via de lonen en inflatie. De effecten van deze doorwerking zijn echter zeer beperkt, zie ook paragraaf 3. Sommige lastenmaatregelen zijn weliswaar van invloed op de inflatie, maar dit wordt – zeker over een meerjaarlijkse periode – in de regel gecompenseerd via de contractloonstijging. De verlaging van de pensioenpremie van ambtenaren is evenmin meegenomen in de berekening. De gepresenteerde inkomenseffecten kunnen licht afwijken van de eerder door het ministerie van SZW gepresenteerde effecten door het gebruik van andere data en andere modelveronderstellingen. Zie verder noot (a) in tabel 4.1.

het terugdraaien van de afbouw van de algemene heffingskorting in de vierde schijf. Daarnaast zijn de effecten relatief gunstig voor huishoudens met kinderen door intensiveringen in de kinderbijslag en kinderopvangtoeslag en de integratie van het kindgebonden budget in de huishoudentoeslag.

Beleid uit het pakket met gunstige inkomenseffecten:

- De verlaging van het tarief in de eerste schijf is gunstig voor alle huishoudens in 2014.
- De fiscale aftrek specifieke zorgkosten wordt niet afgeschaft, maar blijft in aangepaste vorm bestaan. Vanaf 2014 is dit vooral gunstig voor uitkeringsgerechtigden en ouderen, die relatief vaak van deze fiscale faciliteit gebruik maken.
- De verhoging van de kinderopvangtoeslag heeft vanaf 2014 een gunstig inkomenseffect voor midden- en hogere inkomens met kinderen die naar de opvang gaan.
- De leeftijdsdifferentiatie in de kinderbijslag gaat niet door. Huishoudens met kinderen ouder dan 6 jaar hebben hier vanaf 2014 voordeel van.
- Vanaf 2017 wordt het kindgebonden budget geïntegreerd in de huishoudentoeslag. Dit is gunstig voor huishoudens met kinderen.
- De voor 2015 geplande afbouw van de algemene heffingskorting in de vierde schijf wordt teruggedraaid. Hogere inkomens hebben hier voordeel van.
- Het afschaffen van de gratis schoolboeken vanaf 2015 gaat niet door en de bijbehorende compensatie evenmin. Per saldo is dit gunstig voor huishoudens met kinderen.
- De verlaging van het tarief in box 2 in 2014 heeft een gunstig effect op de koopkracht. Het effect is echter niet zichtbaar in de berekening omdat dga's buiten beschouwing worden gelaten.
- De verlaging van de zelfstandigenaftrek vanaf 2015 gaat niet door. Dit heeft gunstige inkomenseffecten voor zelfstandigen. Deze groep wordt echter niet meegenomen in de berekeningen.

Beleid uit het pakket met ongunstige inkomenseffecten:

- De huishoudentoeslag maakt onderdeel uit van het 6-miljard-pakket en wordt in 2015 ingevoerd. De afbouw van deze regeling wordt steiler, wat een negatief effect heeft voor lagere en middeninkomens.
- De voor 2015 geplande verhogingen van de bedragen van het kindgebonden budget worden gehalveerd. Dit is ongunstig voor huishoudens met kinderen en lagere inkomens.
- Vanaf 2017 wordt het kindgebonden budget geïntegreerd in de huishoudentoeslag. Hierdoor stijgt de afbouw van de huishoudentoeslag met 2%-punt. Dit is nadelig voor huishoudens zonder kinderen.

- De werkbonus voor oudere werknemers wordt vanaf 2015 afgeschaft. Dit is ongunstig voor oudere werknemers, maar komt niet terug in de statische inkomenseffecten omdat de werkbonus alleen voor nieuwe gevallen wordt afgeschaft.
- Het gebruikelijke loon van aanmerkelijkbelanghouders wordt per 2015 verhoogd. Dit is nadelig voor dga's, die niet meegenomen worden in de berekening.

Tabel 4.1 Inkomenseffecten Begrotingsafspraken 2014 ten opzichte van basispad MEV (a)

	2014	2015 - 2017	
	mediaan mutatie nominaal besteedbaar inkomen in % (b)	omvang in % totaal (c)	
Inkomensniveau (d)			
< 175% WML	¾	0	42
175 - 350% WML	¾	0	37
350-500% WML	¾	¼	14
> 500% WML	½	1	7
Inkomensbron (e)			
Werkenden	¾	0	58
Uitkeringsgerechtigden	1	0	8
Gepensioneerden	¾	0	34
Huishoudtype			
Tweeverdieners	¾	0	42
Alleenstaanden	¾	0	47
Alleenverdieners	¾	½	11
Gezinssamenstelling (f)			
Met kinderen	¾	1½	25
Zonder kinderen	¾	0	41
Alle huishoudens	¾	0	100
<p>(a) De inkomenseffecten zijn bepaald door in een gegeven jaar het effect van het nieuwe beleid op het besteedbaar inkomen te bepalen. Dit in tegenstelling tot koopkrachtheffecten, die de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen van jaar op jaar weergeven. Er wordt dus geen rekening gehouden met veranderingen in de tijd als gevolg van gewijzigde economische omstandigheden. Doorwerking van beleid op de inflatie en op de contractloonstijging zit niet in het beeld, maar is ook beperkt relevant, zie paragraaf 3.</p> <p>(b) Statische inkomensmutaties.</p> <p>(c) Percentage van totaal aantal huishoudens in 2014.</p> <p>(d) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; bruto minimumloon (WML) is in 2014 ongeveer 19.300 euro.</p> <p>(e) De indeling naar inkomensbron is op basis van de meest verdienende partner.</p> <p>(f) De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van aanwezigheid van kinderen tot 18 jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.</p>			

5 Structurele werkgelegenheidseffecten

De structurele werkgelegenheid stijgt als gevolg van beleid sinds het aantreden van het kabinet Rutte II met 0,6%. Deze stijging komt overeen met de eerder door het CPB berekende werkgelegenheidsstijging die met het Regeerakkoord zou worden bereikt.⁹

De maatregelen uit de Begrotingsafspraken 2014 (inclusief MEV) hebben per saldo een positief effect op de structurele werkgelegenheid ten opzichte van de stand zoals gepubliceerd in de juniraming 2013. De werkgelegenheidsdaling als gevolg van het in april afgesloten Sociaal Akkoord wordt nagenoeg gecompenseerd. Dit is vooral het gevolg van de lagere zorgtoeslag en lagere werkgeverslasten. De lagere zorgtoeslag leidt voor sommige werknemers tot een lagere marginale druk, waarmee zij worden aangemoedigd om (meer) te werken. De lagere werkgeverspremies voor arbeidsongeschiktheid en werkloosheid stimuleren de vraag naar arbeid. Naast deze twee maatregelen leiden verschillende kleinere maatregelen¹⁰ er per saldo toe dat werken meer lonend wordt, wat het arbeidsaanbod stimuleert.

⁹ Gedoeld wordt op het aangepaste Regeerakkoord, zoals doorgerekend in CPB, 2012, Actualisatie economische effecten financieel kader Regeerakkoord, CPB Notitie, [november](#).

¹⁰ Het betreft de verlaging van het kindgebonden budget, verhoging van de kinderopvangtoeslag, beperken van de AO-tegemoetkoming en het steiler afbouwen van de huishoudentoeslag (gunstig voor de structurele werkgelegenheid); voorts het afschaffen van de werkbonus, terugdraaien van de versoering van de ANW en het verhogen van de motorrijtuigenbelasting (ongunstig voor de structurele werkgelegenheid).



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Oktober 2013