



CENTRALE BANK
CURAÇAO & SINT MAARTEN

Advies inzake problematiek verhoging van de AOV- uitkering

Versie: 15 December 2025

1. INLEIDING

Op 21 november 2025 heeft de minister-president van Curaçao bij brief met kenmerk 2025/054885 een formeel verzoek ingediend bij de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) om de economische effecten van een verhoging van de maandelijkse AOV-uitkering op grond van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (AOV) door te rekenen. Deze analyse is van belang om de gevolgen en implicaties van een dergelijke verhoging in kaart te brengen en ter ondersteuning van de besluitvorming door de Raad van Ministers.

De AOV, die wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB), is een verplichte verzekering die werkt volgens het omslagstelsel en voorziet in een basispensioen voor ingezetenen bij het bereiken van de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd, momenteel 65 jaar. Ongeveer 55.000 personen komen in aanmerking voor deze uitkering, waarvan circa 35.000 woonachtig zijn op Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Het merendeel van de overige 20.000 uitkeringsgerechtigden woont in Nederland of Aruba. De maximale maandelijkse AOV-uitkering voor pensioengerechtigden die bij de SVB zijn verzekerd bedraagt momenteel Cg 862,00.

Jaarlijkse overschotten of tekorten van het AOV-fonds, evenals die van andere sociale fondsen, te weten de ZV, OV, AVBZ en AWW, worden toegevoegd dan wel onttrokken aan het Schommelfonds. In het geval van een tekort in het Schommelfonds is de overheid wettelijk verplicht dit aan te vullen. Volgens de meest recente cijfers van de SVB had het Schommelfonds eind 2024 een overschot van Cg 75,9 miljoen.

De overheid van Curaçao is bovendien wettelijk verplicht om de AOV-uitkeringen aan te passen, aangezien de geldende wetgeving indexatie voorschrijft in jaren met positieve economische groei, waarvan sinds 2021 sprake is geweest. De AOV-uitkeringen zijn echter sinds die tijd niet aangepast. Daarom is de regering van Curaçao voornemens om de maandelijkse AOV-uitkering te verhogen met ingang van 1 januari 2026. Deze maatregel vereist echter een grondige analyse, aangezien die ook gevolgen heeft voor de economie in het algemeen. Tegen deze achtergrond heeft de regering de CBCS verzocht om twee adviezen uit te brengen.

Het eerste verzoek betreft het uitvoeren van een uitgebreide financieel-economische analyse van drie voorgestelde impactscenario's met betrekking tot een verhoging van de AOV. Voor elk scenario dient de analyse in te gaan op:

- (1) Een beoordeling van de houdbaarheidsrisico's van het AOV-stelsel en mogelijke strategieën om deze risico's te mitigeren.
- (2) De financiële haalbaarheid van elk scenario, rekening houdend met de demografische vergrijzing, de SVB fondsen, de meerjarige begrotingen van de overheid, de schuldquote en de economische vooruitzichten.
- (3) De economische impact op consumptie, investeringen, groei en werkgelegenheid.
- (4) De macro-economische kwetsbaarheden van Curaçao onder elk scenario.

Het tweede verzoek betreft de doorrekening van een pakket aan maatregelen dat medio 2026 tot begin 2027 wordt ingevoerd om tekorten in het Schommelfonds te dekken. Vanwege de urgentie van dit verzoek en de beperkte tijd om een gedegen analyse uit te voeren, behandelt dit rapport uitsluitend het eerste verzoek. Het tweede verzoek wordt eind maart 2026 afgehandeld.

De regering heeft verzocht om deze analyses uit te voeren voor de periode 2026 – 2030. Met behulp van de Macro Foundations Framework Tool (MFT), heeft de CBCS alle van het SVB ontvangen informatie verwerkt om middellange-termijnvooruitzichten onder elk scenario op te stellen. Echter, aangezien de voorspellingshorizon van de MFT beperkt is tot vijf jaar en de gerealiseerde cijfers voor 2025 nog niet beschikbaar zijn, kan het model slechts ramingen opleveren voor de periode 2025–2029. Een horizon van vijf jaar is gebruikelijk bij centrale banken, omdat deze middellange-termijn dynamiek in de economie vastlegt, zoals beleidseffecten, investeringscycli en structurele aanpassingen, terwijl de onzekerheid beheersbaar blijft. Daarnaast sluit deze horizon aan bij de planningsperiodes die overheden hanteren in het kader van meerjarige begrotingen en biedt zij een solide basis voor strategische en scenarioanalyses. Om deze reden worden de scenario's doorgerekend tot en met 2029, terwijl de mogelijke effecten voor 2030 kwalitatief worden besproken om toch inzicht te bieden in ontwikkelingen voorbij de formele projectieperiode.

Onderhavig rapport behandelt het eerste verzoek en is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft een evaluatie op hoofdlijnen van de houdbaarheidsrisico's van het AOV-stelsel, inclusief mogelijke mitigerende maatregelen. Hoofdstuk 3 beschrijft het basisscenario en de drie verzochte impactscenario's. Hoofdstuk 4 presenteert de economische vooruitzichten onder elk impactscenario. Hoofdstuk 5 sluit af met een samenvatting van de bevindingen en de economische en budgettaire implicaties voor het Land Curaçao.

2. HOUDBAARHEIDSRISICO'S VAN HET AOV-STELSE

Curaçao ondergaat een ingrijpende demografische transitie. De snelle vergrijzing van de bevolking, in combinatie met aanhoudend stijgende zorgkosten, vormt aanzienlijke sociale en economische uitdagingen voor het land. Deze ontwikkelingen zetten de sociale verzekeringen, waaronder het AOV fonds, en de overheidsfinanciën onder druk en bedreigen uiteindelijk de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Curaçao vergrijst snel. In 2024 was ruim 24,7% van de bevolking 65 jaar of ouder, een toename van 10,9 procentpunten ten opzichte van 2011. Tegelijkertijd kent Curaçao een van de laagste vruchtbaarheidscijfers in de regio. Dit is de afgelopen jaren gedaald tot slechts 1,4 kinderen per vrouw. Dit versnelt het vergrijzingsproces. Hierdoor is de leeftijdsafhankelijkheidsratio, gedefinieerd als de verhouding tussen de afhankelijke bevolking (0 – 14 jaar en 65+ jaar) per 100 personen in de leeftijdsgroep 15 – 64 jaar, gestegen van 57,6% in 2022 tot 64,5% in 2025. Volgens de cijfers van de Census 2023 gaf 42,0% van de bevolking van 65 jaar en ouder die nooit in het buitenland heeft gewoond aan dat de AOV-pensioenuitkering de enige bron van inkomen is.¹ Het AOV is daarmee de voornaamste bron van inkomen van veel ouderen in de samenleving. Door de vergrijzing neemt de arbeidsparticipatiegraad ook af. Deze is gedaald van 61,6% in 2022 tot 58,7% in 2024.²

Aangezien het AOV-stelsel een omslagstelsel is, zet de vergrijzing van de bevolking druk op de toekomstige houdbaarheid ervan. Een afnemend aantal premiebetalers financiert immers de

¹ Bron: CBS Curaçao, 2025, Inkomens en Inkomensverdeling in Curaçao, Publicatiereeks Census 2023, Gevonden via: https://cuatro.sim-cdn.nl/sensocbs/uploads/inkomen_en_inkomensverschillen_curacao_2023-def_3.pdf?cb=PW4MG0AK

² Bron: CBS Curaçao, 2025, Labour force of Curaçao 2014 – 2024 total population, Gevonden op: Labour | Central Bureau of Statistics Curaçao.

uitkeringen voor een toenemend aantal gepensioneerden. In een op het omslagstelsel gebaseerd AOV-systeem hangt de houdbaarheid in hoge mate af van de verhouding tussen premiebetalers en uitkeringsgerechtigden. Met een toenemend aantal gepensioneerden vereist het behoud van evenwicht hogere premiepercentages, een lagere groei van de uitkeringen of aanvullende overheidsoverdrachten. Tegelijkertijd leidt de groei van het aantal ouderen en de afname van het aantal premiebetalende werknemers tot een afname van de leeftijdsafhankelijkheidsratio, wat extra druk zet op de sociale fondsen van Curaçao.

De demografische verschuiving draagt bovendien ook bij tot een stijging van de zorgkosten. Prognoses geven aan dat de demografische veranderingen op zichzelf de zorgkosten met 41,0% - 42,0% zullen doen toenemen tegen 2050, en met meer dan 140,0% indien inflatie en de hogere zorgvraag van oudere leeftijdsgroepen worden meegenomen. Zelfs indien de AOV-uitkeringen in reële termen constant zouden blijven, zullen de stijgende zorgkosten als gevolg van een vergrijzende bevolking leiden tot hogere totale leeftijd gerelateerde overheidsuitgaven, waardoor de druk op de lange-termijnhoudbaarheid van de publieke sector als geheel verder toeneemt.

Ook het financieringsmechanisme van de sociale fondsen vormt een risico. Tekorten in het Schommelfonds moeten door de overheid worden aangevuld. Naarmate vergrijzing, een afnemende arbeidsparticipatie en een toenemende leeftijdsafhankelijkheidsratio meer druk uitoefenen op het AOV fonds en andere sociale fondsen, werken aanhoudende tekorten in het Schommelfonds automatisch door in de overheidsbegroting. Zonder compenserende maatregelen, hetzij door het verhogen van inkomsten of het verlagen van uitgaven elders, kan deze vangnetverplichting de financiële positie op termijn aanzienlijk verzwakken en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in gevaar brengen.

Bovendien is het indexeringsmechanisme, dat de indexatie van de AOV uitkeringen koppelt aan de reële economische groei, in zekere mate procyclisch. In jaren met sterke economische groei leidt dit mechanisme tot hogere uitkeringsniveaus, maar in perioden van zwakke groei of economische krimp worden de uitkeringen niet aangepast. De regels waarborgen de koopkracht van gepensioneerden daardoor niet effectief. Immers, in jaren met relatief hoge inflatie en lage reële groei neemt de reële waarde van de uitkeringen af.

In het op het omslagstelsel gebaseerd AOV-systeem worden de premies die door werknemers en werknemers worden betaald, geheven over lonen. Aangezien lonen doorgaans worden aangepast aan de inflatie, is de premiegrondslag feitelijk geïndexeerd, terwijl de AOV-uitkeringen zelf niet rechtstreeks aan de prijzen zijn gekoppeld. Hierdoor stijgen de premie-inkomsten in de loop van de tijd mee met loon- en prijsontwikkelingen, terwijl de uitkeringen daarbij kunnen achterblijven. Omdat lonen doorgaans worden aangepast aan inflatie, kunnen AOV-uitkeringen relatief langzamer groeien, wat kan leiden tot een grotere inkomenskloof tussen werkenden en gepensioneerden.

Het koppelen van de AOV-indexatie aan positieve reële economische groei is vanuit het oogpunt van houdbare overheidsfinanciën behoedzaam, aangezien overheidsinkomsten en premie-inkomsten dan toenemen. Dit zal echter niet voldoende zijn om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen wanneer de vergrijzing in een hoog tempo toeneemt.

Beleidsacties ter versterking van de houdbaarheid van het AOV-stelsel

Gelet op de hierboven geschetste houdbaarheidsrisico's is het van belang dat de SVB samen met de overheid van Curaçao snel en doortastend optreedt om hervormingen in gang te zetten die gericht zijn op het aanpakken van de oplopende tekorten in de sociale fondsen, met name tegen de achtergrond van de uitdagende demografische ontwikkelingen op Curaçao. Deze paragraaf behandelt de houdbaarheid van het AOV stelsel in algemene zin en dient niet uitsluitend te worden gezien in de beperkte context van het huidige debat over de indexatie van uitkeringen. Hoewel dit rapport zich richt op beleidsmaatregelen met betrekking tot het AOV-fonds, dienen uiteindelijk maatregelen te worden overwogen voor het sociale verzekeringsstelsel in zijn geheel. Bovendien betreft dit een evaluatie op hoofdlijnen van mogelijke maatregelen. De CBCS zal in de tweede adviesverzoek nader ingaan op de gedetailleerde uitwerking en kwantitatieve effecten van de voorgestelde beleidsmaatregelen ter compensatie van tekorten.

Gerichte ondersteuning voor lage-inkomensgepensioneerden

Zoals vermeld in het IMF Artikel IV-consultatierapport van augustus 2025 kunnen de verwachte tekorten in het AOV-fonds, die ontstaan bij de uitvoering van een verhoging van de maandelijkse AOV-uitkeringen, worden beperkt door een meer gerichte benadering te hanteren. In het bijzonder stelt het IMF voor dat de SVB en de overheid overwegen om een aanvullende uitkering te verstrekken aan lage-inkomensgepensioneerden, in plaats van de uitkeringen voor alle gerechtigden te verhogen. Deze aanpak beschermt de meest kwetsbare ouderen, terwijl de totale kostenstijging voor het AOV-fonds wordt beperkt.

Een dergelijke maatregel kan hogere overheidsoverdrachten vereisen om het AOV-fonds in stand te houden. Een eventuele verhoging van deze overdrachten dient echter gepaard te gaan met maatregelen die de overheidsinkomsten op een duurzame wijze versterken, om te voorkomen dat het houdbaarheidsprobleem wordt verschoven van het AOV-fonds naar de overheidsbegroting.

Het universele karakter van de AOV zou echter kunnen worden uitgehold wanneer de uitkeringen inkomensafhankelijk worden gemaakt, hetgeen mogelijk het maatschappelijke draagvlak voor het stelsel ondermijnt.

Verfijning van de indexatieregels

Het IMF stelt tevens voor om inflatie-indexatie uitsluitend toe te passen op ingezetenen, in plaats van op alle pensioengerechtigden binnen het fonds. Het beperken van indexatie tot ingezetenen zou de negatieve impact op het saldo van het AOV-fonds verminderen, terwijl tegelijkertijd de koopkracht van gepensioneerden die op Curaçao wonen wordt beschermd. Hiermee wordt gedeeltelijk tegemoetgekomen aan zowel de sociale als de financiële houdbaarheidsvraagstukken die eerder zijn geïdentificeerd.

Verbreiding van de premiegrondslag via formalisering en regulering

Een andere mogelijkheid om het AOV-fonds te versterken is het verbreden van de premiegrondslag. Het legaliseren van ongedocumenteerde arbeidsmigranten en het stimuleren van werkgevers om deze werknemers correct te registreren en AOV-premies af te dragen aan de SVB, kan een positieve bijdrage leveren aan de inkomsten van het AOV-fonds.

Het is daarbij van belang op te merken dat het reguleren van arbeidsmigranten, zodat zij bijdragen aan het AOV-fonds, ook kan helpen om de demografische uitdagingen van Curaçao te verlichten, mits deze groep grotendeels uit jonge personen bestaat. Door hen op te nemen in de formele arbeidsmarkt en de premiegrondslag wordt zowel de financiële als de demografische basis van het stelsel versterkt.

Versterking van aanvullende pensioenpijlers

Een belangrijke structurele maatregel is de invoering en implementatie van het tweede pensioenpijlerstelsel (Pijler 2), waarbij pensioenopbouw via werkgevers verplicht wordt gesteld. Het aannemen van de benodigde wetgeving en het waarborgen van een effectieve uitvoering zouden ertoe bijdragen dat in de toekomst minder mensen uitsluitend afhankelijk zijn van de AOV-uitkering als belangrijkste bron van inkomen. Op de langere termijn kan dit de druk op het AOV-fonds verminderen en de algehele veerkracht van het pensioensysteem versterken.

3. SCENARIO'S

Om de macro-economische impact van de AOV-aanpassing in kaart te brengen, worden de drie impactscenario's vergeleken met het basisscenario, dat de meest recente ramingen van de CBCS weerspiegelt, opgesteld met behulp van de MFT en gepubliceerd in het Economic Bulletin van December 2025. De impactscenario's zijn gebaseerd op verschillende veronderstellingen, waarbij de reële BBP-groei, de belangrijkste variabele van belang is. Daarnaast wordt de impact van elk scenario op de inflatie, de werkloosheid en de particuliere bestedingen meegenomen. In tegenstelling tot het verzoek van de regering kan het model van de CBCS de effecten van de scenario's op de particuliere bestedingen niet uitsplitsen naar afzonderlijke componenten, namelijk particuliere consumptie en particuliere investeringen. Daarom worden de resultaten gepresenteerd in termen van de particuliere bestedingen als geheel. Gezien de relatief hoge marginale consumptiequote van gepensioneerden kan echter worden verondersteld dat het grootste deel van de waargenomen verandering in de particuliere bestedingen in de impactscenario's wordt gedreven door de particuliere consumptie. Voor wat betreft de overheidsfinanciën wordt ingegaan op de gevolgen voor het saldo van zowel de totale begroting als de gewone dienst.

Deze paragraaf beschrijft het basisscenario en de drie impactscenario's. In het verzoek van de regering zijn zowel de impactscenario's die door de CBCS moeten worden doorberekend als de toe te passen onderlinge veronderstellingen vastgelegd. Deze veronderstellingen omvatten onder meer de ramingen van het SVB ten aanzien van het financiële impact op het Schommelfonds voor alle drie de scenario's. Deze veronderstellingen zijn ontleend aan het document *'Bijlage 2-4 AOV Scenario's 1, 2 en 3'* dat door de SVB is aangeleverd.

Basisscenario

In het basisscenario wordt verwacht dat de reële bbp-groei afneemt van 3,5% in 2025 tot 2,4% in 2026. Aan de bestedingenkant wordt de reële bbp-groei in 2026 gedragen door een toename van de particuliere bestedingen, in het bijzonder particuliere investeringen, terwijl de lagere verwachte inflatie de consumptieve bestedingen ondersteunt. Op de middellange termijn zal het groeitempo geleidelijk verder afzwakken tot 2,0% in 2029, als gevolg van verzadiging in het toerisme en een afzwakkende mondiale vraag. De inflatie daalt van 2,4% in 2025 tot 2,1% in 2026 en zal vervolgens verder convergeren naar 2,0% in 2029, in lijn met de inflatievooruitzichten van de belangrijkste handelspartners van Curaçao, de Verenigde Staten en Nederland. Het inflatiepad is bovendien

consistent met de verwachte ontwikkeling van de internationale olieprijsen. In lijn met de verwachte economische groei zullen de arbeidsmarktomstandigheden naar verwachting verder verbeteren, wat tot uiting komt in een aanhoudende, geleidelijke daling van de werkloosheid gedurende de ramingsperiode tot 6,3% in 2029.

Op het gebied van de overheidsfinanciën blijven zowel het saldo van de gewone dienst als het begrotingssaldo gedurende de ramingsperiode naar verwachting positief, zij het dat deze richting het einde van de periode licht afnemen. In 2029 bedraagt het overschot op de gewone dienst naar verwachting Cg 157,1 miljoen (2,0% van het bbp), terwijl het totale begrotingsoverschot wordt geraamd op Cg 64,3 miljoen (0,8% van het bbp). De schuldquote zal naar verwachting een dalend verloop laten zien, afnemend van 63,0% van het bbp in 2025 tot 60,5% in 2029, aangezien de verwachte groei van het nominale bbp sneller is dan de toename van de overheidsschuld, met name van de buitenlandse schuldcomponent.

Impact scenario's

De impactscenario's berekenen het potentiële effect van de voorgenomen aanpassing van de maandelijkse AOV-uitkering op de economie en de overheidsfinanciën.

Scenario 1: De overheid verhoogt de maandelijkse AOV-uitkering van Cg 862,00 tot Cg 1.086,00 (bij volledige opbouw) met ingang van 1 januari 2026, waarbij toekomstige indexatie wordt gehandhaafd op basis van de reële economische groei (uitgaande van jaarlijks percentage van 2,0% vanaf 1 januari 2027).

Dit scenario omvat een onmiddellijke structurele verhoging van de (maximale) AOV-uitkering tot Cg 1.086,00 per maand, hetzij voor alle 55.000 AOV-gerechtigden, hetzij, in een alternatieve variant, uitsluitend voor AOV-gerechtigden die woonachtig zijn op Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden (circa 35.000 personen), zijnde de voormalige eilandgebieden die tot 10 oktober 2010 deel uitmaakten van de Nederlandse Antillen.

Derhalve wordt Scenario 1 opgesplitst in twee sub-scenario's:

- Scenario 1A past de voorgestelde verhoging toe op alle 55.000 AOV-gerechtigden.
- Scenario 1B past de voorgestelde verhoging uitsluitend toe op de 35.000 AOV-gerechtigden die woonachtig zijn op Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden.

Het totale bedrag dat op Curaçao aan de AOV-gerechtigden wordt uitgekeerd, is in beide scenario's gelijk. Hierdoor is ook het effect op de economische groei in beide scenario's hetzelfde. Het verschil zit in de totale uitgaven aan AOV-uitkeringen en daarmee in het beslag op het Schommelfonds. In scenario 1A wordt de AOV aangepast voor 55.000 AOV-gerechtigden en in scenario 1B voor 35.000 AOV-gerechtigden. Hierdoor wordt in scenario 1A een groter beslag gelegd op het Schommelfonds dan in scenario 1B. Daarbij dient te worden opgemerkt dat in de SVB-cijfers niet expliciet is opgenomen hoeveel AOV-gerechtigden daadwerkelijk op Curaçao woonachtig zijn. In de doorrekening is daarom verondersteld dat alle 35.000 AOV-gerechtigden op Curaçao wonen. Wanneer wordt gecorrigeerd voor de gerechtigden die in Sint Maarten en op de BES-eilanden wonen, zal het effect op de groei en andere macro-economische indicatoren lager uitvallen.

Scenario 2: De overheid verhoogt de maandelijkse AOV-uitkering van Cg 862,00 naar Cg 1.000,00 (bij volledige opbouw) met ingang van 1 januari 2026, gevolgd door indexatie op basis van de consumentenprijsindex (CPI) in de periode 2027-2029.

In dit scenario wordt de aanvankelijk voorgestelde verhoging tot Cg 1.086,00 aangepast naar Cg 997,00 (afgerond op Cg 1.000,00), omdat het niet verantwoord is om het pandemiejaar 2020 als basisjaar te gebruiken voor de bepaling van de reële economische groei, gelet op de diepe economische krimp als gevolg van de pandemie. Dat jaar vormt een uitzonderlijke situatie en kan daarom niet als referentiejaar dienen voor het bepalen van de reële economische groei onder artikel 7 van de Landsverordening AOV. Wanneer 2019 als basisjaar wordt gehanteerd, bedraagt het economisch verantwoorde niveau van de AOV-uitkering circa Cg 997,00 (afgerond op Cg 1.000,00 per maand).

Evenals in Scenario 1 wordt Scenario 2 opgesplitst in twee sub-scenario's:

- Scenario 2A is van toepassing op alle 55.000 AOV-gerechtigden.
- Scenario 2B past de verhoging uitsluitend toe op de 35.000 AOV-gerechtigden die woonachtig zijn op Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden.

Ook in dit scenario geldt dat het totale bedrag dat op Curaçao aan de AOV-gerechtigden wordt uitgekeerd in beide sub-scenario's gelijk is. Hierdoor is ook het effect op de economische groei in beide sub-scenario's hetzelfde. Het beslag op het Schommelfonds is in scenario 2A echter groter dan in scenario 2B. Bovendien wordt ook in dit geval verondersteld dat alle 35.000 AOV-gerechtigden in scenario 2B op Curaçao woonachtig zijn. Wanneer hiervoor wordt gecorrigeerd en rekening wordt gehouden met de gerechtigden die in Sint Maarten en op de BES-eilanden wonen, zal het effect op de economische groei en de componenten daarvan geringer uitvallen.

Scenario 3: De overheid verhoogt de maandelijkse AOV-uitkering van Cg 862,00 naar Cg 970,00 met ingang van 1 januari 2026, en vervolgens naar Cg 1.033,00 met ingang van 1 januari 2027. Daarna wordt de maandelijkse AOV-uitkering vanaf 2028 jaarlijks geïndexeerd met 2,0%.

In de toelichting van dit scenario geeft de regering aan dat zowel cijfers van het CBS als het IMF-rapport over de AOV van juli 2025 laten zien dat de koopkracht van AOV-gerechtigden in Curaçao in de periode 2014 – 2024 met ruim 23,0% is gedaald. Hoewel de regering heeft besloten de maandelijkse AOV-uitkering te verhogen om deze koopkrachtdaling te compenseren, biedt het AOV-fonds onvoldoende financiële ruimte voor volledige compensatie. Daarom heeft de regering gezocht naar een oplossing binnen het Schommelfonds om de daling van de koopkracht van gepensioneerden gedeeltelijk te compenseren.

Na een analyse van het Schommelfonds stelt de regering in dit scenario voor om een koopkrachtverlies van 19,0% over een periode van twee jaar te compenseren (12,0% in 2026 en 7,0% in 2027), rekening houdend met de draagkracht van het fonds. Deze keuze is gebaseerd op het uitgangspunt dat het Schommelfonds ten minste tot en met 2028 positief moet blijven, om te waarborgen dat de financiering van de gezondheidszorg en andere sociale verzekeringen die door de SVB worden uitgevoerd niet in gevaar komt. De periode 2026 – 2028 zal worden benut om de

noodzakelijke maatregelen te implementeren om te voorkomen dat het Schommelfonds een negatief saldo krijgt.³

In dit scenario wordt de AOV-uitkering in twee stappen verhoogd. Vanaf 2028 wordt een nieuw indexatiemodel geïntroduceerd dat is gebaseerd op de consumentenprijsindex (CPI) en een drempel van ten minste 2,0% reële economische groei voordat indexatie wordt toegepast (het model gaat uit van een jaarlijkse indexatie van 2,0% vanaf 2028). Een belangrijk verschil ten opzichte van Scenario 2 is dat de verhoging uitsluitend van toepassing is op gerechtigden die woonachtig zijn op Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden.

Scenario 3 wordt derhalve als volgt gedefinieerd:

- Een verhoging van Cg 862,00 naar Cg 970,00 per 1 januari 2026, en vervolgens naar Cg 1.033,00 per 1 januari 2027, uitsluitend voor de 35.000 AOV-gerechtigden die woonachtig zijn op Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden.

Ook in dit scenario wordt verondersteld dat alle 35.000 AOV-gerechtigden woonachtig zijn op Curaçao. Hierdoor geldt ook in scenario 3 dat, wanneer hiervoor wordt gecorrigeerd en rekening wordt gehouden met de gerechtigden die in Sint Maarten en op de BES-eilanden wonen, het effect op de economische groei en de componenten daarvan geringer zal uitvallen.

4. Resultaten

In deze paragraaf worden de berekende macro-economische effecten van de gevraagde scenario's besproken. Tabellen 1 tot en met 5 presenteren de gevraagde indicatoren voor de reële economie en de overheidsfinanciën, alsmede het niveau van het Schommelfonds, voor zowel het basisscenario als de drie impactscenario's. Elke tabel bevat het basisscenario, het desbetreffende impactscenario en het verschil tussen beide.

Scenario 1

In Scenario 1A (zie Tabel 1) wordt de reële bbp-groei geraamd op 2,9% in 2026, een stijging van 0,5 procentpunt ten opzichte van het basisscenario, waarna deze geleidelijk terugkeert naar het niveau van het basisscenario in 2029. Deze toename wordt voornamelijk gedreven door sterkere particuliere bestedingen, met name de particuliere consumptie, aangezien hogere pensioenuitkeringen de consumptie op korte termijn stimuleren. AOV-gerechtigden hebben doorgaans een relatief hoge marginale consumptiequote (dat wil zeggen dat zij het grootste deel van hun inkomen aan basisbehoeften besteden). Net als bij de bbp-groei neemt het effect op de particuliere bestedingen echter in de loop van de tijd af, wat wijst op een tijdelijke positieve impuls.

³ Het is belangrijk op te merken dat dit rapport zich uitsluitend richt op de macro-economische effecten van een verhoging van de maandelijkse AOV-uitkering en niet op de maatregelen die nodig zijn om te voorkomen dat het Schommelfonds een negatief saldo krijgt. Het tweede deel van het verzoek van de regering, te weten de analyse van de effecten van het invoeren van verschillende maatregelen om het tekort in het Schommelfonds te dekken (Adviesverzoek 2), zal op een later moment in 2026 worden opgeleverd.

De inflatie blijft in 2026 ongewijzigd ten opzichte van het basisscenario en neemt in 2028 - 2029 met slechts 0,1 procentpunt toe. Dit duidt op een verwaarloosbaar effect op het prijsniveau als gevolg van de aanpassing van de koopkracht van AOV-gerechtigden. Dit beperkte effect hangt samen met de sterke importafhankelijkheid van de economie van Curaçao, waardoor inflatie grotendeels wordt geïmporteerd. Het effect op de werkloosheid is bescheiden. De werkloosheid daalt over de ramingsperiode met 0,1 procentpunt, ondersteund door de toegenomen economische activiteit.

Ervan uitgaande dat de overheid geen extra uitgaven doet ten opzichte van het basisscenario, zullen zowel het saldo van de gewone dienst als het totale begrotingssaldo gedurende de ramingsperiode verbeteren, als gevolg van hogere belastinginkomsten die samenhangen met het hogere nominale bbp. In 2029 zal het overschot op de gewone dienst, uitgedrukt als percentage van het bbp, naar verwachting 0,9 procentpunt hoger liggen dan in het basisscenario, terwijl het totale begrotingsoverschot als percentage van het bbp 1,0 procentpunt hoger zal uitkomen dan in het basisscenario.

Vanaf 2027 wordt echter verwacht dat het Schommelfonds tekorten zal vertonen. Wanneer het Schommelfonds een tekort laat zien, is de overheid wettelijk verplicht dit tekort aan te vullen, hetgeen leidt tot hogere overheidsuitgaven. Wanneer deze bijdragen aan het Schommelfonds worden meegenomen, slaat het overschot op de gewone dienst om in een tekort in 2029, terwijl het totale begrotingssaldo al in 2028 een tekort laat zien. Zonder aanvullende maatregelen zal de overheid vanaf 2029 niet kunnen voldoen aan de norm van een sluitende begroting zoals vastgelegd in de Rijkswet Financieel Toezicht Curaçao en Sint Maarten, hetgeen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën negatief zou beïnvloeden. Over de ramingsperiode zal de schuldquote lager uitkomen dan in het basisscenario, als gevolg van een hoger nominaal bbp. In 2029 wordt de schuldquote geraamd op 0,7 procentpunt lager dan in het basisscenario.

Het effect van de AOV-verhoging op de bbp-groei, particuliere bestedingen, inflatie, en werkloosheid is in Scenario 1B (zie tabel 2) vergelijkbaar met dat in scenario 1A. Ook op de overheidsfinanciën heeft de AOV-verhoging een vergelijkbaar effect. Zowel het saldo van de gewone dienst als het totale begrotingssaldo ligt hoger dan in het basisscenario. Net als in Scenario 1A laat het Schommelfonds in Scenario 1B vanaf 2027 tekorten zien, die door de overheid moeten worden aangevuld. Deze tekorten zijn echter kleiner dan in scenario 1A, waardoor het budgettaire beslag voor de overheid beperkter is. Rekening houdend met deze tekorten nemen de overschotten op zowel de gewone dienst als de totale begroting geleidelijk af. Het totale begrotingssaldo slaat in 2029 om in een tekort. In dit scenario blijft de overheid gedurende de gehele ramingsperiode voldoen aan de norm van een sluitende gewone dienst.

Scenario 2

Tabel 3 geeft de resultaten weer van Scenario 2A, waarin de reële bbp-groei in 2026 naar verwachting stijgt tot 2,8%, een toename van 0,4 procentpunt ten opzichte van het basisscenario, waarna deze in 2029 terugkeert naar het niveau van het basisscenario. De inflatie blijft grotendeels in lijn met het basisscenario. De werkloosheid komt in 2029 uit op 6,2%, wat 0,1 procentpunt lager is dan in het basisscenario.

Gedreven door hogere overheidsinkomsten als gevolg van de toename van de economische activiteit en uitgaande van geen extra overheidsuitgaven, liggen zowel het saldo op de gewone dienst als het totale begrotingssaldo gedurende de gehele ramingsperiode boven het basispad. Wanneer echter rekening wordt gehouden met tekorten in het Schommelfonds, wijzigt de begrotingspositie van de

overheid enigszins. Het Schommelfonds vertoont vanaf 2028 een tekort dat door de overheid zal moeten worden aangevuld. Ondanks deze aanvullingen blijft de overheid overschotten realiseren op zowel de gewone dienst als op de totale begroting. Als gevolg van deze aanvulling vallen de overschotten op zowel de gewone dienst als de totale begroting echter lager uit dan in het basisscenario.

Tegelijkertijd zal de schuldquote naar verwachting een dalend verloop volgen dat vergelijkbaar is met dat van het basisscenario, zij het dat de daling sneller verloopt, gedragen door een hoger nominaal bbp dan in het basisscenario. In 2029 wordt verwacht dat de schuldquote 0,4 procentpunt lager zal zijn dan in het basisscenario.

Het effect van de AOV-aanpassing op de macro-economische grootheden, te weten de reële bbp-groei, de particuliere bestedingen, de inflatie en de werkloosheid is in scenario 2B vergelijkbaar met dat in scenario 2A (zie tabel 4). Ook het effect op de overheidsfinanciën is in scenario 2B gelijk als in scenario 2A. Het verschil tussen deze twee scenario's ligt met name in de timing en de omvang van de tekorten in het Schommelfonds en daarmee samenhangende effecten op de overheidsfinanciën.

In scenario 2B vertoont het Schommelfonds in 2029 een tekort dat door de overheid zal moeten worden aangevuld. Desondanks blijven zowel het totale begrotingssaldo als het saldo van de gewone dienst in 2029 positief. Bovendien liggen de overschotten op beide saldi gedurende de gehele ramingsperiode hoger dan in het basisscenario. De ontwikkeling van de schuldquote is gelijk als in scenario 2A.

Scenario 3

In scenario 3 (zie tabel 5) wordt verwacht dat de reële bbp-groei in 2026 stijgt tot 2,7%, waarna deze in 2029 terugkeert naar het niveau van het basisscenario. De inflatie blijft onveranderd ten opzichte van het basisscenario, terwijl de werkloosheid in 2026 gelijk blijft aan het basispad en vanaf 2027 licht daalt met 0,1 procentpunt.

In dit scenario liggen de overschotten op zowel de gewone dienst als de totale begroting hoger dan in het basisscenario. Ook in dit scenario leidt de AOV-aanpassing, als gevolg van een hoger nominaal bbp, tot een lagere schuldquote dan in het basisscenario. In 2029 wordt de schuldquote in scenario 3 geraamd op 0,5 procentpunt lager dan in het basisscenario.

De resultaten van scenario 3 zijn grotendeels vergelijkbaar met die van de eerdere scenario's, zij het dat de impact iets minder uitgesproken is. Wat het Schommelfonds betreft, blijft dit fonds tot en met 2028 een overschot vertonen, waarna het in 2029 omslaat in een tekort van Cg 52,6 miljoen. Net als in scenario's 2A en 2B blijft de overheid, ondanks compensatie van dit tekort een overschot realiseren op zowel de gewone dienst als de totale begroting.

Impact in 2030

Zoals eerder vermeld keert de reële bbp-groei in 2029 terug naar het niveau van het basispad. Derhalve zal de AOV-aanpassing geen effect hebben op de reële bbp-groei in 2030. Gezien het beperkte of afwezige effect van de AOV-aanpassing op de inflatie in de verschillende scenario's kan worden aangenomen dat het effect op de inflatie in 2030 verwaarloosbaar zal zijn. Dit geldt ook voor het effect op de werkloosheid, aangezien de bbp-groei in 2029 het niveau van het basispad bereikt. Extra werkgelegenheid, gedreven door extra groei, kan na 2029 als uitgesloten worden verondersteld. Voorts kan, in lijn met de trend die in alle impactscenario's wordt waargenomen, worden aangenomen dat, uitgaande van geen extra overheidsuitgaven, hogere saldi op zowel de gewone dienst als de totale begroting worden verwacht.

Het tekort van het Schommelfonds zal in 2030 verder toenemen en uitkomen op Cg 456,2 miljoen in scenario 1A, Cg 331,8 miljoen in scenario 1B, Cg 212,0 miljoen in scenario 2A, Cg 129,1 miljoen in scenario 2B en Cg 140,2 miljoen in scenario 3. Dit wijst erop dat de impact in scenario's 1A en 1B sterker is dan in scenario's 2A, 2B en 3. In alle scenario's zal de overheid in 2030 een hoger tekort van het Schommelfonds moeten compenseren.

Wanneer rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van de overheidsbegrotingssaldi, kan worden aangenomen dat in scenario's 1A en 1B, waarin de AOV-uitkering wordt verhoogd tot Cg 1.086,00, de overheid in 2030 een tekort op de gewone dienst zal realiseren en derhalve niet zal voldoen aan de begrotingsnorm. Voor Scenario's 2A, 2B en 3 kan op basis van de huidige ramingen nog geen conclusie worden getrokken over het al dan niet voldoen aan de norm van een sluitende begroting in 2030.

Tabel 1: Scenario 1A: De AOV-uitkering wordt per 1 januari 2026 verhoogd tot Cg 1.086,00 voor 55.000 AOV-gerechtigden (in miljoen Cg)

	Basis pad					Scenario 1A				Verschil met basis pad			
	2025	2026	2027	2028	2029	2026	2027	2028	2029	2026	2027	2028	2029
Nominale bbp (in miljoen Cg)	6.691,9	6.991,4	7.287,0	7.591,6	7.896,4	7.027,3	7.350,3	7.670,6	7.983,4	35,9	63,3	79,0	87,0
Reële bbp-groei (%)	3,5	2,4	2,2	2,1	2,0	2,9	2,5	2,2	2,0	0,5	0,3	0,1	0,0
Particuliere bestedingen (reëel gewogen, %)	2,3	1,2	1,6	2,3	2,1	2,3	2,2	2,5	2,2	1,1	0,6	0,2	0,1
Inflatie (%)	2,4	2,1	2,0	2,1	2,0	2,1	2,0	2,1	2,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Werkloosheid (%)	7,6	7,4	6,8	6,5	6,3	7,3	6,7	6,4	6,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Totale begrotingssaldo (in miljoen Cg)	85,8	78,9	63,3	74,2	64,3	110,1	104,2	133,7	140,8	31,2	40,9	59,5	76,5
% van het bbp	1,3	1,1	0,9	1,0	0,8	1,6	1,4	1,7	1,8	0,5	0,5	0,7	1,0
Saldo gewone dienst (in miljoen Cg)	147,3	171,4	161,1	168,8	157,1	202,6	202,0	228,3	233,6	31,2	40,9	59,5	76,5
% van het bbp	2,2	2,5	2,2	2,2	2,0	2,9	2,7	3,0	2,9	0,4	0,5	0,8	0,9
Schommelfonds	97,0	133,7	156,9	162,7	152,6	28,8	-57,7	-167,3	-300,3	-104,9	-214,6	-330,0	-452,9
Totale begrotingssaldo incl. compensatie tekort van het Schommelfonds	85,8	78,9	63,3	74,2	64,3	110,1	46,5	-33,6	-159,5	31,2	-16,8	-107,8	-223,8
% van het bbp	1,3	1,1	0,9	1,0	0,8	1,6	0,6	-0,4	-2,0	0,5	-0,3	-1,4	-2,8
Sado gewone dienst incl. compensatie tekort gewone dienst	142,1	171,4	161,1	168,8	157,1	202,6	144,3	61,0	-66,7	31,2	-16,8	-107,8	-223,8
% van het bbp	2,1	2,5	2,2	2,2	2,0	2,9	2,0	0,8	-0,8	0,4	-0,2	-1,4	-2,8
Schuldquote (% van het bbp)	63,0	62,6	62,2	61,4	60,5	62,2	61,7	60,8	59,8	-0,4	-0,5	-0,6	-0,7

Tabel 2: Scenario 1B: De AOV-uitkering wordt per 1 januari 2026 verhoogd tot Cg 1.086,00 voor 35.000 AOV-gerechtigden (in miljoen Cg)

	Basis pad					Scenario 1B				Verschil met basis pad			
	2025	2026	2027	2028	2029	2026	2027	2028	2029	2026	2027	2028	2029
Nominale bbp (in miljoen Cg)	6.691,9	6.991,4	7.287,0	7.591,6	7.896,4	7.027,3	7.350,3	7.670,6	7.983,4	35,9	63,3	79,0	87,0
Reële bbp-groei (%)	3,5	2,4	2,2	2,1	2,0	2,9	2,5	2,2	2,0	0,5	0,3	0,1	0,0
Particuliere bestedingen (reëel gewogen, %)	2,3	1,2	1,6	2,3	2,1	2,3	2,2	2,5	2,2	1,1	0,6	0,2	0,1
Inflatie (%)	2,4	2,1	2,0	2,1	2,0	2,1	2,0	2,1	2,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Werkloosheid (%)	7,6	7,4	6,8	6,5	6,3	7,3	6,7	6,4	6,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Totale begrotingssaldo (in miljoen Cg)	85,8	78,9	63,3	74,2	64,3	110,1	104,2	133,7	140,8	31,2	40,9	59,5	76,5
% van het bbp	1,3	1,1	0,9	1,0	0,8	1,6	1,4	1,7	1,8	0,5	0,5	0,7	1,0
Saldo gewone dienst (in miljoen Cg)	147,3	171,4	161,1	168,8	157,1	202,6	202,0	228,3	233,6	31,2	40,9	59,5	76,5
% van het bbp	2,2	2,5	2,2	2,2	2,0	2,9	2,7	3,0	2,9	0,4	0,5	0,8	0,9
Schommelfonds	97,0	133,7	156,9	162,7	152,6	48,3	-16,0	-100,9	-206,3	-85,4	-172,9	-263,6	-358,9
Totale begrotingssaldo incl. compensatie tekort van het Schommelfonds	85,8	78,9	63,3	74,2	64,3	110,1	88,1	32,8	-65,5	31,2	24,8	-41,4	-129,8
% van het bbp	1,3	1,1	0,9	1,0	0,8	1,6	1,2	0,4	-0,8	0,5	0,3	-0,6	-1,6
Sado gewone dienst incl. compensatie tekort gewone dienst	142,1	171,4	161,1	168,8	157,1	202,6	186,0	127,4	27,2	31,2	24,9	-41,4	-129,9
% van het bbp	2,1	2,5	2,2	2,2	2,0	2,9	2,5	1,7	0,3	0,4	0,3	-0,5	-1,7
Schuldquote (% van het bbp)	63,0	62,6	62,2	61,4	60,5	62,2	61,7	60,8	59,8	-0,4	-0,5	-0,6	-0,7

Tabel 3: Scenario 2A: De AOV-uitkering wordt per 1 januari 2026 verhoogd tot Cg 1.000,00 voor 55.000 AOV-gerechtigden (in miljoen Cg)

	Basis pad					Scenario 2A				Verschil met basis pad			
	2025	2026	2027	2028	2029	2026	2027	2028	2029	2026	2027	2028	2029
Nominale bbp (in miljoen Cg)	6.691,9	6.991,4	7.287,0	7.591,6	7.896,4	7.015,9	7.328,9	7.642,6	7.952,3	24,5	41,9	51,0	55,9
Reële bbp-groei (%)	3,5	2,4	2,2	2,1	2,0	2,8	2,4	2,2	2,0	0,4	0,2	0,1	0,0
Particuliere bestedingen (reëel gewogen, %)	2,3	1,2	1,6	2,3	2,1	1,9	2,0	2,4	2,1	0,7	0,4	0,1	0,0
Inflatie (%)	2,4	2,1	2,0	2,1	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Werkloosheid (%)	7,6	7,4	6,8	6,5	6,3	7,3	6,7	6,4	6,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Totale begrotingssaldo (in miljoen Cg)	85,8	78,9	63,3	74,2	64,3	108,3	100,6	129,0	135,5	29,4	37,3	54,8	71,2
% van het bbp	1,3	1,1	0,9	1,0	0,8	1,5	1,4	1,7	1,7	0,4	0,5	0,7	0,9
Saldo gewone dienst (in miljoen Cg)	147,3	171,4	161,1	168,8	157,1	200,8	198,4	223,6	228,3	29,4	37,3	54,8	71,2
% van het bbp	2,2	2,5	2,2	2,2	2,0	2,9	2,7	2,9	2,9	0,4	0,5	0,7	0,9
Schommelfonds	97,0	133,7	156,9	162,7	152,6	73,1	33,3	-27,5	-109,4	-60,6	-123,6	-190,2	-262,0
Totale begrotingssaldo incl. compensatie tekort van het Schommelfonds	85,8	78,9	63,3	74,2	64,3	108,3	100,6	101,4	26,1	29,4	37,3	27,2	-38,2
% van het bbp	1,3	1,1	0,9	1,0	0,8	1,5	1,4	1,3	0,3	0,4	0,5	0,3	-0,5
Sado gewone dienst incl. compensatie tekort gewone dienst	142,1	171,4	161,1	168,8	157,1	200,8	198,4	196,1	118,8	29,4	37,3	27,3	-38,3
% van het bbp	2,1	2,5	2,2	2,2	2,0	2,9	2,7	2,6	1,5	0,4	0,5	0,4	-0,5
Schuldquote (% van het bbp)	63,0	62,6	62,2	61,4	60,5	62,3	61,9	61,0	60,1	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4

Tabel 4. Scenario 2B: De AOV-uitkering wordt per 1 januari 2026 verhoogd tot Cg 1.000,00 voor 35.000 AOV-gerechtigden (in miljoen Cg)

	Basis pad					Scenario 2B				Verschil met basis pad			
	2025	2026	2027	2028	2029	2026	2027	2028	2029	2026	2027	2028	2029
Nominale bbp (in miljoen Cg)	6.691,9	6.991,4	7.287,0	7.591,6	7.896,4	7.015,9	7.328,9	7.642,6	7.952,3	24,5	41,9	51,0	55,9
Reële bbp-groei (%)	3,5	2,4	2,2	2,1	2,0	2,8	2,4	2,2	2,0	0,4	0,2	0,1	0,0
Particuliere bestedingen (reëel gewogen, %)	2,3	1,2	1,6	2,3	2,1	1,9	2,0	2,4	2,1	0,7	0,4	0,1	0,0
Inflatie (%)	2,4	2,1	2,0	2,1	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Werkloosheid (%)	7,6	7,4	6,8	6,5	6,3	7,3	6,7	6,4	6,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Totale begrotingssaldo (in miljoen Cg)	85,8	78,9	63,3	74,2	64,3	108,3	100,6	129,0	135,5	29,4	37,3	54,8	71,2
% van het bbp	1,3	1,1	0,9	1,0	0,8	1,5	1,4	1,7	1,7	0,4	0,5	0,7	0,9
Saldo gewone dienst (in miljoen Cg)	147,3	171,4	161,1	168,8	157,1	200,8	198,4	223,6	228,3	29,4	37,3	54,8	71,2
% van het bbp	2,2	2,5	2,2	2,2	2,0	2,9	2,7	2,9	2,9	0,4	0,5	0,7	0,9
Schommelfonds	97,0	133,7	156,9	162,7	152,6	85,1	59,5	15,1	-47,9	-48,6	-97,4	-147,6	-200,5
Totale begrotingssaldo incl. compensatie tekort van het Schommelfonds	85,8	78,9	63,3	74,2	64,3	108,3	100,6	129,0	87,6	29,4	37,3	54,8	23,3
% van het bbp	1,3	1,1	0,9	1,0	0,8	1,5	1,4	1,7	1,1	0,4	0,5	0,7	0,3
Sado gewone dienst incl. compensatie tekort gewone dienst	142,1	171,4	161,1	168,8	157,1	200,8	198,4	223,6	180,4	29,4	37,3	54,8	23,3
% van het bbp	2,1	2,5	2,2	2,2	2,0	2,9	2,7	2,9	2,3	0,4	0,5	0,7	0,3
Schuldquote (% van het bbp)	63,0	62,6	62,2	61,4	60,5	62,3	61,9	61,0	60,1	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4

Tabel 5. Scenario 3: De AOV-uitkering wordt per 1 januari 2026 verhoogd tot Cg 970,00 en per 1 januari 2027 verder verhoogd tot Cg 1.033,00 voor de 35.000 AOV-gerechtigden

	Basis pad					Scenario 3				Verschil met basis pad			
	2025	2026	2027	2028	2029	2026	2027	2028	2029	2026	2027	2028	2029
Nominale bbp (in miljoen Cg)	6.691,9	6.991,4	7.287,0	7.591,6	7.896,4	7.009,5	7.331,3	7.650,2	7.961,5	18,1	44,3	58,6	65,1
Reële bbp-groei (%)	3,5	2,4	2,2	2,1	2,0	2,7	2,5	2,2	2,0	0,3	0,3	0,1	0,0
Particuliere bestedingen (reëel gewogen, %)	2,3	1,2	1,6	2,3	2,1	1,7	2,2	2,5	2,2	0,5	0,6	0,2	0,1
Inflatie (%)	2,4	2,1	2,0	2,1	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Werkloosheid (%)	7,6	7,4	6,8	6,5	6,3	7,4	6,7	6,4	6,2	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Totale begrotingssaldo (in miljoen Cg)	85,8	78,9	63,3	74,2	64,3	107,3	101,0	130,2	137,0	28,4	37,7	56,0	72,7
% van het bbp	1,3	1,1	0,9	1,0	0,8	1,5	1,4	1,7	1,7	0,4	0,5	0,7	0,9
Saldo gewone dienst (in miljoen Cg)	147,3	171,4	161,1	168,8	157,1	199,8	198,8	224,9	229,8	28,4	37,7	56,1	72,7
% van het bbp	2,2	2,5	2,2	2,2	2,0	2,9	2,7	2,9	2,9	0,4	0,5	0,7	0,9
Schommelfonds	97,0	133,7	156,9	162,7	152,6	97,9	66,7	16,5	-52,6	-35,8	-90,2	-146,2	-205,2
Totale begrotingssaldo incl. compensatie tekort van het Schommelfonds	85,8	78,9	63,3	74,2	64,3	107,3	101,0	130,2	84,4	28,4	37,7	56,0	20,1
% van het bbp	1,3	1,1	0,9	1,0	0,8	1,5	1,4	1,7	1,1	0,4	0,5	0,7	0,3
Sado gewone dienst incl. compensatie tekort gewone dienst	142,1	171,4	161,1	168,8	157,1	199,8	198,8	224,9	177,2	28,4	37,7	56,1	20,1
% van het bbp	2,1	2,5	2,2	2,2	2,0	2,9	2,7	2,9	2,2	0,4	0,5	0,7	0,2
Schuldquote (% van het bbp)	63,0	62,6	62,2	61,4	60,5	62,4	61,8	60,9	60,0	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5

5. Conclusie

Dit rapport omvat de doorrekening van de macro-economische effecten en financiële implicaties van drie scenario's waarin de maandelijkse AOV-uitkering wordt verhoogd. Hoewel de voorgestelde aanpassingen op korte termijn een impuls geven aan de economische groei, hebben zij ook gevolgen voor het Schommelfonds en, via de vangnetverplichting van de overheid, voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Uit de doorrekening blijkt dat de reële bbp-groei en andere relevante macro-economische variabelen, waaronder de particuliere bestedingen, inflatie, werkloosheid, en de begrotingspositie positief worden beïnvloed door hogere AOV-uitkeringen. In alle drie scenario's neemt de reële bbp-groei toe in de eerste jaren na invoering, waarna deze geleidelijk convergeert naar het niveau van het basisscenario in 2029. Deze ontwikkeling weerspiegelt sterkere particuliere bestedingen, die naar verwachting voornamelijk worden gedreven door de particuliere consumptie, aangezien hogere pensioenuitkeringen het besteedbaar inkomen verhogen en de consumptieve bestedingen van huishoudens stimuleren.

In alle drie scenario's is het effect op de inflatie minimaal, wat erop wijst dat het prijsniveau nauwelijks wordt beïnvloedt, zelfs bij de maximale verhoging tot Cg 1.086,00. Het werkloosheidspercentage neemt in alle scenario's licht af, in lijn met de tijdelijke toename van de economische activiteit. De hogere economische groei leidt bovendien tot hogere belastinginkomsten, wat, uitgaande van geen extra overheidsuitgaven boven hetgeen in de scenario's is meegenomen, bijdraagt aan hogere saldi op zowel de gewone dienst als de totale begroting ten opzichte van het basisscenario. Als gevolg van het hogere nominale bbp is de schuldquote in alle scenario's lager dan in het basisscenario.

Het Schommelfonds verslechtert echter in alle scenario's, zij het dat het moment en de omvang van de tekorten verschillen. In Scenario's 1A en 1B wordt verwacht dat vanaf 2027 tekorten ontstaan van respectievelijk Cg 57,7 miljoen en Cg 16,0 miljoen. In Scenario 2A laat het Schommelfonds vanaf 2028 een tekort zien van Cg 27,5 miljoen, terwijl in Scenario 2B een tekort van Cg 47,9 miljoen wordt geraamd vanaf 2029. Tot slot wordt in Scenario 3 verwacht dat het Schommelfonds in 2029 een tekort bereikt van Cg 52,6 miljoen.

Alles bij elkaar genomen wijzen de bevindingen erop dat het macro-economische effect van een verhoging van de maandelijkse AOV-uitkering op de economische groei in alle scenario's positief is, zij het dat de omvang verschilt. De reële bbp-groei neemt in alle scenario's toe, wat wijst op beperkte kortetermijnrisico's voor de macro-economische stabiliteit. Niettemin roepen de geraamde tekorten in het Schommelfonds zorgen op met betrekking tot de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange termijn, aangezien eventuele tekorten door de overheid moeten worden aangevuld. Zonder compenserende maatregelen verzwakken deze tekorten in het bijzonder in scenario's 1A en 1B de begrotingspositie en bemoeilijken zij de naleving van de begrotingsnormen zoals vastgelegd in de Rijkswet Financieel Toezicht Curaçao en Sint Maarten. Scenario 3 dient uitsluitend te worden vergeleken met scenario's 1B en 2B, aangezien de verhoging in deze scenario's alleen van toepassing is op inwoners van Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden.

Los van de uitkomsten van de scenario's onderstreept de analyse dat de houdbaarheidsrisico's van het AOV-stelsel structureel van aard zijn en verder reiken dan de huidige discussie over de indexatie van

de uitkeringen. De snelle vergrijzing van de bevolking van Curaçao, de dalende arbeidsparticipatie en de toenemende leeftijdsafhankelijkheidsratio impliceren dat in een omslagstelsel steeds minder premiebetalers de uitkeringen voor een groeiend aantal gepensioneerden moeten financieren. Tegelijkertijd zal de vergrijzingsgerelateerde stijging van de zorgkosten naar verwachting extra druk uitoefenen op het bredere stelsel van sociale fondsen. Van bijzonder belang is dat tekorten in het Schommelfonds door de overheid moeten worden aangevuld, waardoor aanhoudende tekorten in de sociale fondsen automatisch worden doorgegeven aan de overheidsbegroting. Zonder compenserende maatregelen kan deze vangnetverplichting de begrotingspositie op termijn verzwakken en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in gevaar brengen.

Het beperken van deze risico's vereist tijdige en gecoördineerde hervormingen door de SVB en de overheid. Belangrijke beleidsopties zijn onder meer: (i) een meer gerichte benadering van uitkeringsverhogingen, bijvoorbeeld door het verstrekken van aanvullende uitkeringen aan lage-inkomensgepensioneerden; (ii) het verfijnen van de indexatieregels, bijvoorbeeld door inflatie-indexatie te beperken tot ingezetenen, om de begrotingslast te verminderen terwijl de koopkracht binnenlands wordt beschermd; (iii) het verbreden van de premiegrondslag door verdere formalisering van de arbeidsmarkt en het reguleren van ongedocumenteerde arbeidsmigranten; en (iv) het versterken van aanvullende pensioenpijlers, waaronder de invoering van een verplichte tweede pijler, om de toekomstige afhankelijkheid van de AOV als enige bron van pensioeninkomen te verminderen.

Zoals eerder aangegeven zal het tweede deel van het verzoek van de regering (Adviesverzoek 2) een gedetailleerde doorrekening bevatten van beleidsmaatregelen om de geraamde tekorten in het Schommelfonds te dekken.

Appendix

Tabellen A1 – A4 laten de ontwikkeling van de maandelijkse AOV-uitkering zien op basis van de reële bbp-groei in elk scenario.

Tabel A1

Scenario 1A		Scenario 1B		
Reële bbp-groei (%)	Maandelijkse AOV-uitkering (Cg)	Reële bbp-groei (%)	Maandelijkse AOV-uitkering (Cg)	
2021	4,2	862	4,2	862
2022	6,9	898	6,9	898
2023	4,2	960	4,2	960
2024	5,0	1.001	5,0	1.001
2025	3,5	1.051	3,5	1.051
2026	3,1	1.087	2,9	1.087
2027	2,6	1.121	2,5	1.119
2028	2,3	1.150	2,2	1.147
2029	2,0	1.177	2,0	1.172
2030	2,0	1.200	2,0	1.195

Tabel A2

Scenario 2A		Scenario 2B		
Reële bbp-groei (%)	Maandelijkse AOV-uitkering (Cg)	Reële bbp-groei (%)	Maandelijkse AOV-uitkering (Cg)	
2021	4,2	862	4,2	862
2022	6,9	898	6,9	898
2023	4,2	960	4,2	960
2024	5,0	1.001	5,0	1.001
2025	3,5	1.051	3,5	1.051
2026	2,8	1.087	2,8	1.087
2027	2,5	1.118	2,4	1.118
2028	2,2	1.146	2,2	1.145
2029	2,0	1.171	2,0	1.170
2030	2,0	1.194	2,0	1.193

Tabel A3

Scenario 3		
	Reële bbp-groei (%)	Maandelijkse AOV-uitkering (Cg)
2021	4,2	862
2022	6,9	898
2023	4,2	960
2024	5,0	1.001
2025	3,5	1.051
2026	2,7	1.087
2027	2,5	1.117
2028	2,2	1.145
2029	2,0	1.170
2030	2,0	1.193