

# Balansverkorting

Een van de belangrijkste activiteiten van de overheid is het 'rondpompen' van geld. Aan de ene kant wordt het binnengehaald in de vorm van belastingen en premies, aan de andere kant wordt het uitgedeeld in de vorm van uitkeringen en subsidies. Het gebruik van deze instrumenten vloeit voort uit ontevredenheid over de werking van het marktmechanisme, zowel wat betreft de inkomensverdeling als wat betreft de allocatie. De overheid heeft deze ontevredenheid echter niet kunnen wegnemen. Integendeel, het overheidsingrijpen, dat corrigerend bedoeld was, wordt de laatste jaren door steeds meer mensen als storend beschouwd. Het is dan ook een teken des tijds dat de SER (met uitzondering van de FNV) in het vorige week verschenen advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn pleit voor 'balansverkorting', dat wil zeggen het afschaffen van subsidies en aftrekposten en tegelijkertijd verlagen van de belastingen<sup>1</sup>.

Het rondpompen door de overheid is met name bekritiseerd door de aanbodeconomen. In feite komt hun kritiek erop neer dat de overheid er onvoldoende rekening mee houdt dat de output van het marktproces ook de input van dat proces is. Door subsidies te geven worden de prijsverhoudingen verstoord en wordt het de consument onmogelijk gemaakt een afweging te maken tussen de baten en de werkelijke kosten van goederen en diensten. Daardoor worden andere dingen geproduceerd dan waaraan in feite behoefte is. De belastingheffing die noodzakelijk is om de subsidies te bekostigen gaat bovendien ten koste van de werking van de arbeidsmarkt. In het jargon wordt hier gesproken van de 'wig' ofwel het bruto-nettotraject en van de 'excess burden' van belastingheffing. Als mensen een belangrijk deel van de verdiensten die verbonden zijn aan een verhoging van hun produktiviteit weer moeten inleveren, zullen ze minder geneigd zijn hun best te doen voor verdere produktiviteitsverhoging. Dit gaat ten koste van de welvaartsgroei. Grote inkomensverschillen mogen dan een ongewenst gevolg van het marktproces zijn, ze zijn ook een noodzakelijke voorwaarde voor een goede werking van dat proces.

Tegen deze aanbodvisie zijn wel argumenten in te brengen. In de eerste plaats is het juist de bedoeling van subsidies om de allocatie te verstoren. Wanneer de overheid bibliotheken subsidieert doet ze dat niet om de mensen die van bibliotheken gebruik maken een financiële meevaller te bezorgen, maar om meer mensen ertoe over te halen eens een boek te lezen. Individuele voorkeuren moeten wijken voor maatschappelijke, en, hoeveel er ook kan worden aangemerkt op de wijze waarop de collectieve besluitvorming plaatsvindt, een democratische overheid heeft het volste recht om naar eigen inzicht de allocatie bij te sturen. In de tweede plaats is er sprake van een trade-off tussen de werking van de arbeidsmarkt en de werking van de goederenmarkt. Inkomensverschillen verbeteren weliswaar de werking van de arbeidsmarkt<sup>2</sup> en leveren in dat opzicht dus een bijdrage aan een betere allocatie, maar ze verstoren de werking van de goederenmarkt. In een economie waarin de één baadt in weelde terwijl de ander niet genoeg geld heeft om van rond te komen, weerspiegelen verschillen in biedprijzen op goederenmarkten niet verschillen in behoeften, maar verschillen in koopkracht. Het marktmechanisme leidt dus tot de productie van luxe-artikelen in plaats van eerste levensbehoeften, terwijl ook verstokte tegenstanders van interpersonale nutsvergelijking zullen moeten toegeven dat de behoefte aan middelen van bestaan in feite groter is. In dat op-

zicht is de bijdrage van inkomensverschillen aan de allocatie dus negatief.

De belangrijkste argumenten tegen het rondpompen van geld zijn niet theoretisch, maar praktisch van aard. Het is gewoon een vreselijk gedoe. De overheid heeft in haar streven naar een eerlijke verdeling en een optimale allocatie te veel hooi op haar vork genomen. De maatschappelijke werkelijkheid is zo complex dat regelingen die met alle eventualiteiten rekening houden onuitvoerbaar worden. Dit probleem komt het sterkst naar voren bij de belastingheffing. Het uitgangspunt – heffing naar draagkracht – lijkt reuze eenvoudig, maar het begrip draagkracht blijkt niet ondubbelzinnig te definiëren. In Nederland lijkt men steevast voor de moeilijkste weg te kiezen. Er wordt niet uitgegaan van de draagkracht van het individu, maar van die van het huishouden, waardoor halsbrekende toeren als voetoverheveling, eenverdienerstoelagen en tweeverdienersregelingen noodzakelijk zijn. Verder worden veel uitgaven niet beschouwd als bestedingen, maar als negatieve inkomensbestanddelen, hetgeen leidt tot een grote hoeveelheid aftrekposten, zoals reiskosten, verwervingskosten, rente op schulden en studiekosten. Dit maakt van het belastingbiljet een zoekplaatje en leidt tot stammenoorlogen tussen belastinginspecteurs en -adviseurs. Hetzelfde fenomeen doet zich voor bij de subsidieverlening, waar een groot aantal al dan niet commerciële instellingen voor hun klanten het onderste uit de kan probeert te halen. Er is dan ook voldoende reden om, zoals de SER bepleit, tot vereenvoudiging te komen. Dit is echter moeilijker dan het lijkt.

Bij de collectieve besluitvorming speelt opportunisme een belangrijke rol. Iedereen is uit op eerlijk delen, zolang dat niet ten koste gaat van de eigen positie. Dit is wel gebleken bij de eerste stappen die zijn gezet in de richting van vereenvoudiging. De afschaffing van de WIR leidde tot felle reacties van de werkgevers en van Duisenberg, en alleen al het noemen van de mogelijkheid de aftrek van de hypotheekrente af te schaffen was voldoende om de huizenbezitters, met Voorhoeve voorop, in het geweer te brengen. Daarmee hebben de twee actiefste pleitbezorgers van lastenverlichting zich lelijk laten kennen. Nu ook de FNV haar steun aan balansverkorting heeft ingetrokken blijkt dat het maatschappelijke draagvlak voor een ingrijpende sanering van het belastingstelsel erg smal is.

Economen zouden graag van achter hun bureau een optimum dicteren. De werkelijkheid verzet zich hier echter tegen. Elk evenwicht, ook dat tussen overheid en markt, kent een zekere stabiliteit. De status quo is moeilijk te doorbreken. Daarvoor staan te veel belangen op het spel. Misschien dat de wens van de SER om te komen tot balansverkorting aanleiding is hier en daar wat te snoeien. Maar een fundamentele herziening van het belastingstelsel zit er niet in. Wanneer de ontvangers van rente-aftrek en huursubsidie samen de barricaden opgaan delft iedere regering het onderspit.

M.A. Langman

1. SER, *Advies inzake het sociaal-economisch beleid op middellange termijn, 1988-1992*, Den Haag, 1988. Zie ook het artikel van Bos, De Jong en Tamerus in deze *ESB*.

2. Overigens is onlangs in *ESB* een artikel verschenen waarin wordt aangetoond dat de invloed van inkomensverschillen op de arbeidsmobiliteit zeer beperkt is: A.M.C. Vissers en W.N.J. Groot, *Loonverschillen en arbeidsmobiliteit*, *ESB*, 15 juni 1988, blz 565 e.v.