

Herverdeling en economische groei

P.A.G. van Bergeijk en P.M. Waasdorp*

Een gelijkmatiger inkomensverdeling kan bijdragen aan economische groei. Volgens de moderne groeitheorie geldt dat echter niet voor nivellering van de secundaire inkomensverdeling via hogere overdrachten van actieven naar inactieven. Dit blijkt tot hogere belastingen en daarmee tot een lagere groei te leiden. Daarentegen zal een gelijkmatiger primaire inkomensverdeling, te bereiken via een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie, brede toegang tot scholing en omvangrijke investeringen in menselijk kapitaal, wel tot een hogere economische groei kunnen leiden.

Er zijn ruw gezegd twee manieren waarop naar de relatie tussen inkomensverdeling en groei kan worden gekeken. In de eerste benadering staat vooral herverdeling van actieven naar inactieven centraal. Nivellering heeft dan betrekking op het bereiken van een gelijkmatiger secundaire inkomensverdeling. Dit is de lijn die door verzorgingsstaten in West-Europa wordt gevolgd. Kenmerkend is de slechte groeiervaring van deze landen. Naarmate de economische groei tegenvalt stijgt de inactiviteit en wordt de primaire inkomensverdeling schever (meer mensen hebben een primair inkomen van nul), waardoor er meer moet worden herverdeeld om een zelfde gelijkheid van de secundaire inkomensverdeling te bewerkstelligen. Deze grotere herverdeling werkt echter weer groei-belemmerend. Herverdeling wordt immers voornamelijk gefinancierd door belastingen en premies. Deze heffingen leiden door vergroting van de marginale wig tot een kwantitatief en kwalitatief geringer aanbod van produktiefactoren (arbeid en investeringen) waardoor het groeipotentieel afneemt. Er zijn economische grenzen aan de houdbaarheid van de welvaartsstaat¹.

De tweede benadering is kenmerkend voor de econo-

mieën in Zuid-Oost-Azië². Hier gaat zeer hoge groei samen met een steeds gelijkmatiger inkomensverdeling. Nivellering wordt hier bereikt doordat de primaire inkomensverdeling via een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie, brede toegang tot scholing en omvangrijke investeringen in menselijk kapitaal gelijkmatiger wordt.

In dit artikel zullen we de rol van de inkomensverdeling en de inkomensherverdeling in de moderne endogene groeibenaderingen nader bekijken.

Primaire vs secundaire inkomensverdeling

Voor een goed begrip is het van belang om een helder onderscheid te maken tussen de primaire inkomensverdeling, de secundaire inkomensverdeling en de omvang van de inkomensherverdeling (zie tabel 1).

Het Sociaal en Cultureel Planbureau definieert het primair inkomen als het inkomen gevormd in het productieproces (loon, winst, pacht, rente e.d.). Huishoudens die afhankelijk zijn van een uitkering worden in de primaire inkomensverdeling meegenomen met een inkomen van nul gulden. Dit betekent dat de primaire inkomensverdeling zeer scheef is wanneer er nogal wat huishoudens afhankelijk zijn van een uitkering. De hoge inactieven/actieven-ratio van ons land vertaalt zich zo in een scheve primaire inkomensverdeling. Van het primaire inkomen wordt het saldo van inkomensoverdrachten en betaalde belastingen en premies afgetrokken om het secundaire inkomen te bepalen³.

Tabel 1. Van primair naar secundair inkomen

Yp	Primair inkomen
+ Oi	Ongeb. ink. overdrachten
- Swg	Soc. premies werkgevers
Ybruto	Bruto inkomen
- Swn	Soc. premies werknemers
- T	Inkomstenbelasting
Ys	Secundair inkomen

Bron: H. van Fulpen e.a., *Berekend beleid*, Sociale en Culturele studies nr. 5, SCP, Rijswijk, 1985.

* De auteurs werken op het Ministerie van Economische Zaken. Zij schrijven op persoonlijke titel. K. van Dijkhuizen, R. de Mooij, J. van Sinderen en E. Westerhout leverden nuttig commentaar op een eerdere versie.

1. Zie bij voorbeeld C. Kortleve, C. Oudshoorn en F.W. Rutten, Herijking van de verzorgingsstaat, in: B.M.S. van Praag, P.J. Vos en H.P. van Dalen (red.), *De toekomst van de welvaartsstaat*, Leiden, 1992, blz. 267-301.

2. Wereldbank, *The East Asian miracle*, Washington, 1993, besproken in *The Economist* van 2 oktober j.l.

3. Het primaire inkomen dient niet verward te worden met het bruto inkomen. Het primaire inkomen kan zeer ongelijk zijn bij een veel gelijkmatiger verdeeld bruto en vooral secundair inkomen. Dit valt toe te schrijven aan de inkomensoverdrachten naar de lagere inkomens.

Herverdelling en endogene groei

De moderne groeitheorieën vertrekken vanuit het inzicht dat een zekere mate van herverdelling onvermijdelijk is. De overheid brengt immers bepaalde collectieve goederen en diensten voort die uiteindelijk aan iedereen ten goede komen omdat ze de economische groei stimuleren⁴. Voorbeelden zijn investeringen in de infrastructuur in ruime zin en in het opleidingsniveau van de bevolking.

Het uitgangspunt voor moderne groeitheorieën die over de relatie tussen verdeling en groei gaan, is de primaire inkomensverdeling. Hierbij gaat het om de in de markt gevormde inkomens. De overheid heeft zich dan nog niet direct met de inkomensverdeling bemoeid. Dit gebeurt pas wanneer met een heel proces van belastingheffingen, overdrachten en sociale uitkeringen, de primaire inkomensverdeling wordt omgezet in de secundaire inkomensverdeling.

De bepalende factor in deze tak van de moderne groeitheorie is in de kern de verdeling van reproduceerbare en cumuleerbare produktiefactoren, aangezien niet de groei van exogene variabelen, zoals de bevolkingsomvang bepalend is voor de ontwikkeling van de economische activiteit (het 'natuurlijke groeitempo'), maar de mate waarin in menselijk en fysiek kapitaal kan worden geïnvesteerd. Het gaat, anders gezegd, om de verdeling van effectieve verdien capaciteiten⁵. Daarbij gaat de aandacht in de eerste plaats uit naar kapitaal, want door te sparen en te investeren kan de kapitaalvoorraad worden uitgebreid. Dit moet ruim worden geïnterpreteerd, want ook een bredere spreiding van bij voorbeeld het eigen-huizenbezit verandert de vorm van de inkomensverdeling al in de gewenste richting. Andere reproduceerbare en cumuleerbare produktiefactoren zijn kennis en vaardigheden.

De nieuwe theorieën brengen twee mechanismen met elkaar in verband: het politieke besluitvormingsproces dat de omvang van de herverdelling van primair naar secundair inkomen bepaalt en de effecten van die herverdelling op de economische groei. De boodschap van de moderne groeitheorie is dat naarmate het bezit van (resp. de toegang tot) dergelijke groeifactoren voor iedereen gelijk is, de maatschappelijke druk om groeibelemerende heffingen door te voeren geringer zal zijn en de economische groei dus endogeen hoger.

De moderne groei-onderzoekers maken de (politieke) mechanismen die aan de groeideterminanten ten grondslag liggen, tot onderwerp van onderzoek. Institutionele factoren, zoals de spelregels van het politieke besluitvormingsproces, zijn belangrijk voor de vormgeving van de heffingen die nodig zijn ter financiering van groeistimulerende publieke investeringen en dus mede bepalend voor het groeipotentieel van een land. De ernst van de mate waarin belastingheffing de economische groei verstoort, stelt een grens aan de omvang van de herverdelling. De besluitvorming over de (her)verdeling is zo gezien een bepalende factor voor de economische ontwikkelingsmogelijkheden. Vandaar de thans in de economische wetenschap herlevende belangstelling voor de aan de inkomensverdeling gerelateerde problemen.

Theorie

Persson, Tabellini en Perotti⁶ ontwikkelen modellen waarin de primaire personele inkomensongelijkheid⁷ de economische groei negatief beïnvloedt. In een democratisch beslissingsproces geven de belangen van de mediane stemmer (lees: de groep middeninkomens) de doorslag bij de vormgeving van de belastingen. Bij een schevere primaire inkomensverdeling (bij voorbeeld als er veel inactieven zijn) is de mediane kiezer meer gebaat bij herverdelling van de produktie dan bij groei van de produktie en resulteert – endogeen – een lagere groei. De geprefereerde belastingvoet is hoger naarmate het inkomen voor belastingheffing van de mediane kiezer verder onder het gemiddelde primaire personele inkomen ligt, zodat een ongelijkere primaire personele inkomensverdeling endogeen groeiremmende heffingen oproept.

Aghion en Bolton benaderen het probleem van een andere kant; hun uitgangspunt is een situatie van ongelijke primaire inkomensverdeling⁸. Hun onderzoek toont aan dat de sociale mobiliteit tussen de inkomensklassen direct samenhangt met groei en scholing. Groei genereert mogelijkheden voor de 'have-nots' om te investeren in menselijk kapitaal. Via scholingsmogelijkheden voor bredere groepen wordt de personele inkomensverdeling gelijkmatiger. Hoewel het causale verband omgekeerd is aan dat van Persson, Tabellini en Perotti (de groei bepaalt nu de inkomensverdeling), volgt ook hier een positieve samenhang tussen primaire personele inkomensongelijkheid en economische groei.

Naast inkomen speelt ook bezit een rol: Alesina en Rodrik modelleren het politieke gevecht om de nationale koek voor een echte klassenmaatschappij van zuivere kapitalisten die slechts bezitten en niet werken en zuivere arbeiders die niets bezitten en slechts werken⁹. Voor deze abstracte volkshuishouding tonen de schrijvers aan dat bij meerderheidsbeslissingen hogere kapitaalbelastingen (en daardoor lagere groeicijfers) resulteren naarmate de verdeling van kapitaal en vermogen schever is.

4. Vergelijk C. van Ewijk, *Over groei en economische politiek*, Amsterdam, 1993.

5. G. Bertola, *Factor shares and savings in endogenous growth*, CEPR discussiereeks 576, Londen, 1991.

6. T. Persson en G. Tabellini, *Growth, distribution and politics*, *European Economic Review*, jg. 36, 1992, blz. 593-602. en W. Perotti, *Income distribution, politics and growth*, *American Economic Review*, jg. 82, 1992, blz. 593-602.

7. In de analyses worden de primaire personele inkomensverdeling (naar personen) en de categoriale inkomensverdeling (naar produktiefactoren: loon, rente, pacht en winst) vaak aan elkaar gelijk gesteld. Hierdoor verdwijnen relevante beleidsdilemma's ten dele onder tafel. Vele kapitaalbezitters werken immers, vele arbeiders bezitten kapitaal.

8. P. Aghion en P. Bolton, *Distribution and growth in models of imperfect markets*, *European Economic Review*, jg. 36, 1992, blz. 603-611.

9. A. Alesina en D. Rodrik, *Distributive politics and economic growth*, CEPR discussiereeks 565, Londen, juni 1991.

Empirie

Vooral de econometrische bevindingen die door deze modelexercities zijn geïnspireerd hebben de aandacht getrokken¹⁰. Een dwarsdoorsnede onderzoek van Persson en Tabellini onder 35 landen naar groei-bepalende factoren voor de periode 1960-1985, lijkt een empirische ondersteuning te bieden voor de hypothese dat toenemende scheefte van de secundaire inkomensverdeling leidt tot lagere groei. Een groter inkomensaandeel voor de middeninkomens heeft een meetbaar positieve invloed op de groei van het inkomen per hoofd. De invloed is overigens weinig substantieel. Er is een grote herverdelingsoperatie nodig om een enigszins betekenisvolle additionele groei van het inkomen per hoofd te bereiken.

Alesina en Rodrik onderzoeken voor dezelfde periode 67 landen en komen tot vergelijkbare economische bevindingen.

Uit deze econometrische onderzoeken kan men overigens ook afleiden dat om een zo groot mogelijke invloed op de economische groei te hebben met name de middengroepen moeten profiteren. Herverdeling ten gunste van de laagste inkomens is zelfs contraproductief indien de nivellering ten koste gaat van de middeninkomens. Ondanks hun hogere aandeel kunnen de laagste inkomens er dan in absolute termen zelfs op achteruitgaan. Een groter aandeel in de nationale koek leidt dan tot een zoveel kleinere koek, dat ook de winnende groep er per saldo op achteruit gaat. Wordt de herverdeling gedurende een langere periode voortgezet, dan wordt het kritische aandeel waarbij absoluut verlies optreedt lager en wordt het steeds waarschijnlijker dat herverdeling contraproductief werkt.

Nederland

In de Nederlandse situatie is contraproductieve herverdeling een reële mogelijkheid. Om de primaire inkomensverdeling te 'corrigeren' vindt in de Nederlandse beleidspraktijk in vergelijking met andere landen immers een uitgebreid herverdelingsproces plaats¹¹. Binnen Europese verhoudingen is het Nederlandse secundaire inkomensstraject daardoor opmerkelijk egalitair; uit gegevens van het SCP blijkt bijvoorbeeld dat Nederland van negen bestudeerde industrielanden de meest gelijkmatige secundaire inkomensverdeling heeft¹².

In recente politieke en beleidsdiscussies worden de moderne endogene groeitheorieën omarmd, vanwege het op grond van deze benaderingen vermeende positieve verband tussen deze gelijkmatigheid en de economische groei van ons land¹³. Gezien de besproken theorieën wekt dit verbazing, temeer daar de groeiprestatie van ons eigen land tot nadenken stemt. In 1960 stond Nederland met het bnp per hoofd op de tweede plaats binnen de EG, nu komen we slechts op de zevende plaats.

In de discussie blijft bovendien beeld dat aan het 'rondpompen van geld' omvangrijke maatschappelijke kosten en een belangrijk welvaartsverlies verbonden zijn. Allers¹⁴ berekent dat de administratieve kosten van ons herverdelingsstelsel¹⁵ alleen

al op jaarbasis rond de twintig miljard gulden ofte wel vier procent van ons bruto binnenlands produkt bedragen. Ook volgens de moderne groeibenadering is herverdeling van inkomens het paard achter de wagen spannen, want de hiervoor benodigde heffingen remmen de groei af waardoor de inzetmogelijkheden voor kapitaal en arbeid afnemen. In Nederland blijkt een verhoging van de inkomensoverdrachten met één gulden te leiden tot een welvaartsverlies van f 1,10 à f 1,20¹⁶. De aan de scheefte van de primaire inkomensverdeling gelieerde zeer hoge inactiviteit, leidt in ons land tot hoge heffingen waardoor de groei achterblijft.

Ten slotte is het zeer wel mogelijk dat een grote herverdelingsoperatie, zoals in Nederland plaatsvindt, krachten oproept waardoor de primaire verdeling endogeen schever wordt, bij voorbeeld omdat hogere belastingtarieven leiden tot hogere looneisen en grotere inactiviteit. In Zweden, waar ook een sterke herverdeling plaatsvindt, wordt dit inmiddels door de economische professie onderkend. Sandmo wijst bij voorbeeld op de communis opinio onder Scandinavische economen dat nog verdergaande nivellering slechts nieuwe ongelijkheid schept door belastingontwijkend gedrag of botweg belastingontduiking¹⁷. Zo'n negatieve terugkoppeling tussen de primaire personele inkomensverdeling en de omvang van de herverdeling leidt ertoe dat de belastingtarieven ceteris paribus hoger zijn en de groei dus (nog) lager.

Moderne inkomenspolitiek

Op basis van de moderne groei-inzichten ligt een nieuwe inkomenspolitiek voor de hand, die direct op de inkomensvorming aangrijpt. Waar het om gaat is het bereiken van een zodanige primaire inkomens-

10. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het vertrekpunt van de analyse de inkomensverdeling in 1960 is en dat de uitkomsten van die analyse niet zomaar naar de beleidsdilemma's in de jaren negentig kunnen worden vertaald. Er is geen reden om aan te nemen dat een – in een bepaalde periode door middel van een dwarsdoorsnede-onderzoek gevonden – statistische samenhang kan worden vertaald in een 'ijzeren wet' die noodzakelijkerwijze voor alle plaatsen, tijden en omstandigheden zou gelden. Zie F. Bourguignon en C. Morrisson, Income distribution, development and foreign trade, *European Economic Review*, jg. 34, 1990, blz. 1113-1132.

11. N. Barr, Economic theory and the welfare state, *Journal of Economic Literature*, jg. 30, 1992, blz. 741-803.

12. Sociaal Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 1992*, Rijswijk, 1992, blz. 402.

13. Zie bij voorbeeld P. de Beer, J. van Zijl en H. Junk, *Tussen vrije markt en cijferfetisjisme*, Amsterdam, 1993, en F. van der Ploeg, *Is de econoom een vijand van het volk?*, Amsterdam, 1992.

14. M.A. Allers, Kosten van overdrachten van gezinnen, *ESB*, 26 augustus 1992, blz. 823-825.

15. Deze zogenoemde verborgen beleidskosten bestaan uit de aanvraag van (huur)subsidie en uitkeringen, de belastingaangifte en de kosten van overdrachten voor ondernemingen en overheid.

16. J. van Sinderen, *Belastingheffing en economische groei*, Groningen, 1990.

17. A. Sandmo, Economists and the welfare state, *European Economic Review*, jg. 35, 1991, blz. 213-239.

verdeling, dat groeibelemerende heffingen zoveel mogelijk achterwege kunnen blijven en economische activiteit niet wordt ontmoedigd. Primaire beloningen zullen daarom reële schaarsteverhoudingen en verschillen in produktiviteit moeten weerspiegelen, want alleen daarmee wordt het aantrekkelijk om als individu in de economie te participeren en in de vorming van menselijk kapitaal te investeren. Het beleid speelt hierbij dus slechts een indirecte, maar wel essentiële, voorwaardenscheppende rol. Daarbij is van belang dat in het kader van een gewenst geachte personele inkomensverdeling in de eerste plaats wordt nagegaan of wel aan de voorwaarden voor een zo gunstig mogelijke primaire personele inkomensverdeling is voldaan en welke belemmeringen op dit terrein nog moeten worden weggenomen, alvorens men het indirecte en groeibelemerende instrument van de inkomenshervreiding overweegt¹⁸. De positieve effecten overheersen indien menselijk kapitaal beter wordt benut. Door investeringen in kennis en ervaring kan het produktiviteitsniveau van de hele economie toenemen en dat komt de economische groei weer ten goede¹⁹. Dit onderstreept het maatschappelijk belang van een goede en brede toegang tot werk en opleiding.

Het belang van ruime toegangsmogelijkheden tot reproduceerbare en cumuleerbare produktiefactoren noopt tevens tot verbetering van de marktwerking en gezonde mededinging. Verlamdende quasi-rentbeschermende wetgeving en instituties laten inkomens neerslaan waar de geneigdheid tot innovatie het geringste is, belemmeren de toegang voor anderen en kunnen het groeipotentieel van een land zo blijvend aantasten²⁰. Voldoende concurrentie dient daarom een wezenlijk bestanddeel te zijn van iedere nationale groeistrategie. Daarbij gaat het dus niet alleen om concurrentie op 'traditionele' markten (zoals de arbeids- en de goederenmarkt), maar ook om concurrentie op 'nieuwe' terreinen zoals het onderwijs.

Tot slot

De moderne groeitheorie endogeniseert het politieke proces waarin doelmatigheid en rechtvaardigheid

worden afgewogen. De eerste onderzoeksresultaten suggereren dat inkomensgelijkheid leidt tot hogere groei.

Deze samenhang moet echter nadrukkelijk worden geclausuleerd. Hoge groei en een gelijkmatige inkomensverdeling kunnen samengaan voor zover een gelijkmatige primaire personele inkomensverdeling er op wijst dat in de samenleving weinig barrières bestaan om inkomen te verwerven, omdat de horizontale en verticale sociale mobiliteit groot is en er sprake is van een brede toegang tot effectieve verdien-capaciteiten. Zo bekeken vormt een ongelijke primaire inkomensverdeling een aanwijzing dat markten onvoldoende werken. Wanneer bij voorbeeld de toegang tot de mogelijkheden om inkomen te verwerven ongelijk verdeeld is, resulteert ook een ongelijke primaire inkomensverdeling.

Daar waar in ons land de binnenlandse groeidyndynamiek achterblijft²¹, de inactiviteit hoog is en zowel de gelijkmatigheid van de secundaire inkomensverdeling als de hoogte van onze (marginale) belastingtarieven en premies uitzonderlijk zijn, is waakzaamheid zeker geboden en is de keuze er een tussen verdelen of groeien.

Peter van Bergeijk
Pieter Waasdorp

18. In dit kader is ook niet zozeer de statische beschouwing van de inkomensverdeling op een bepaald moment in de tijd relevant, alswel de intergenerationele ontwikkeling. Voor zover scheefte van de inkomensverdeling niet het gevolg is van gevestigde sociale posities zijn de rechtvaardigheid en rechtvaardiging van die scheefte immers geen belangrijke problemen.

19. G. Glomm en B. Ravikumar, Public versus private investment in human capital: Endogenous growth and income inequality, *Journal of Political Economy*, jg. 100, 1992, blz. 818-834.

20. P.A.G. van Bergeijk, R.C.G. Haffner en P.M. Waasdorp, Measuring the speed of the invisible hand: The macro-economic costs of price rigidity, *Kyklos*, jg. 46, 1993, in druk.

21. L.A. Geelhoed, 1993, meer dynamiek gevraagd, *ESB*, 6 januari 1993, blz. 4-8.