

# Meer markt en minder overheid

## De visies van nieuw-klassieken en aanbodeconomen

De teleurstellende resultaten van het keynesiaanse vraagbeleid in de jaren zeventig vormen het startpunt voor zowel de stroming van de nieuw-klassieken als die van de aanbodeconomie. De nieuw-klassieke stroming ontleent haar betekenis in hoofdzaak aan het ter discussie stellen van de effectiviteit van conjunctuurpolitiek. De analyses van de aanbodeconomen zijn vooral een diagnose van marktbelemmerende effecten van overheidsingrijpen, met name belastingheffing. In dit artikel worden beide stromingen besproken. Tevens worden deze veel geroemde theorieën onderzocht op hun beleidsrelevantie.

### DRS. J. VAN SINDEREN – DRS. A. VAN RAVESTEIN\*

De gangbare gedachte in de jaren zestig en zeventig was dat de economie in feite slechts door één probleem kon worden bedreigd en wel door een terugval in de effectieve vraag, zoals zich in de jaren dertig had voorgedaan. De keynesiaanse theorie nu leek dat probleem op een alleszins bevredigende wijze opgelost te hebben. Mocht zich een situatie van onderbesteding in de marktsector voordoen, zo geloofden de navolgers van Keynes, dan was de remedie om deze vraaguitval te keren vrij eenvoudig: de overheid moest het vraagdeficit opvangen door expansief begrotingsbeleid.

Volgens Keynes is de kans dat de bedrijfsinvesteringen het af laten weten het grootst, aangezien deze bepaald worden door 'animal spirits'. Hoewel de keynesiaanse theorie aangeeft dat ingeval de economie, b.v. door overconsumptie, oververhit dreigt te raken, de overheid de uitgaven moet verlagen, bleek een beperking van overheidsuitgaven in de praktijk veel moeilijker te realiseren dan een verhoging van deze uitgaven ten tijde van een conjuncturele neergang. Toepassing van de door Keynes geïntroduceerde beleidsaanbevelingen leidt dan al snel tot een *structurele* verhoging van de overheidsuitgaven terwijl uitsluitend een *tijdelijke* verhoging werd beoogd 1). Dit is dan ook wat zich in feite heeft voorgedaan. In situaties van hoogconjunctuur werd veelal verzuimd om noodzakelijke ombuigingen door te voeren, terwijl ten tijde van een conjuncturele neergang wel werd gestimuleerd. Mede als gevolg hiervan zien we in vooral de jaren zeventig de overheidsuitgaven in procenten van het nationale inkomen evenals het financieringstekort in vrijwel alle OESO-landen oplopen. Verder speelde daarbij ook een rol dat de algemene gedachtengang was dat de overheid steeds meer taken aan zich moest trekken.

Gekoppeld aan de opgang van de beleidsvoering die was gebaseerd op keynesiaanse theorieën, maakte de modelbouw een sterke ontwikkeling door. De macro-economische voorspellingen die aan de hand van de op de keynesiaanse theorie georiënteerde modellen werden vervaardigd, begonnen bij de beleidsvoorbereiding een steeds belangrijker rol te vervullen, vooral ook in Nederland. Zij suggereerden een precisie die deed vermoeden dat de macro-economen het economisch systeem volledig doorgrond hadden en zouden kunnen besturen.

Toen zich in het begin van de jaren zeventig een economische neergang begon af te tekenen, bleken enerzijds de macro-voorspellers niet in staat om de economische ontwikkeling tijdig te traceren en anderzijds deed zich het feit voor dat de traditionele beleidsinstrumenten niet bij machte

bleken de omslag te keren. Dit kwam vooral omdat de economische problemen niet van conjuncturele aard waren, maar juist van structurele aard; iets waarvoor de keynesiaanse economische politiek niet geëquipeerd bleek. Deze structurele problemen konden door conjuncturele maatregelen slechts tijdelijk worden verdoezeld.

Het was in dit klimaat van teleurstelling over de resultaten van het macro-economische beleid dat met name in de Verenigde Staten een stroming in het economisch denken opkwam die de keynesiaanse receptuur ter discussie stelde. Fundamenteel bij deze later tot 'new-classicals' (nieuw-klassieken) gedoopte stroming is een hernieuwde aandacht voor het marktmechanisme, de introductie van de z.g. 'rational expectations' van economische subjecten in de macro-economische theorie en de macro-economische modellenbouw en een fundamenteel wantrouwen in conjunctuurpolitiek.

Besteden de nieuw-klassieken vooral aandacht aan de ineffectiviteit van conjunctuurpolitiek, de aan het eind van de jaren zeventig opgekomen stroming onder de naam 'supply-siders' (aangebodeconomen) gaat daarentegen juist in op de verklaring en de achterliggende factoren van de structurele economische ontwikkeling. Daarbij benadrukken de aanbodeconomen dat met name de aanbodkant van de economie moet worden versterkt en niet teveel gelet hoeft te worden op de vraagkant, zoals keynesianen propagieren.

Dit artikel bespreekt beide stromingen. Eerst zullen we stilstaan bij de ideeën van de nieuw-klassieken. Vervolgens worden de opvattingen en de ideeën van de supply-siders aan een nadere analyse onderworpen. Daarbij concentre-

\* De auteurs zijn werkzaam bij de Directie Algemene Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken. Dit artikel is een verkorte versie van J. van Sinderen en A. van Ravestein, *New-classicals en supply-siders: een overzicht van hun ideeën en beleidsaanbevelingen*, Discussienota 8602, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, waarin een uitgebreide literatuurlijst is opgenomen. Zij danken drs. C. Kortleve en drs. G. Zalm voor hun commentaar op eerdere versies van dit artikel. Het is op persoonlijke titel geschreven.

1) Daarbij komt dat in de eenvoudige keynesiaanse multiplicatortheorie een vermindering van de overheidsuitgaven altijd slecht werkt. Een verhoging van uitgaven, wanneer gefinancierd met belastingen, werkt daarentegen altijd positief. Zie T. Haavelmo, *Multiplier effects of a balanced budget*, *Econometrica*, jg. 13, 1945, blz. 311-318. Er bestaat, afgaande op deze interpretatie van de keynesiaanse theorie, in feite geen enkele 'penalty' op uitbreiding van de overheidssector.

ren wij ons op de invloed van het budgettaire beleid op de marktwerking. Aan het slot volgt een evaluerende beschouwing.

## Nieuw-klassieken

Nieuw-klassieke economen geloven dat het economische systeem inherent stabiel is; op de lange termijn zowel als op de korte termijn. Eventuele onevenwichtigheden worden veroorzaakt door onverwachte schokken en door verstoringen van de marktwerking door o.a. institutionele factoren. Daarmee verschillen de opvattingen van nieuw-klassieke economen niet alleen fundamenteel van die van de navolgers van Keynes maar ook van vele monetaristen 2).

De eerste geschriften van 'new-classicals' werden vooral ingegeven doordat naar hun mening in de eerste helft van de jaren zeventig:

- de economische voorspellingen met macro-modellen uiterst onbetrouwbaar waren;
- van een uitrust tussen inflatie en werkloosheid geen sprake was. De inflatie liep immers tot ongekende hoogte op terwijl de werkloosheid hoog bleef.

De gebrekkigheid van de voorspellingen en beleidsvarianten met behulp van macro-economische modellen moet volgens Lucas aan een aantal oorzaken toegeschreven worden 3). De belangrijkste zijn:

- de foutieve modelleringen van de verwachtingsvorming. De economische subjecten vormen hun verwachtingen 'rationeel' en niet adaptief zoals in de meeste empirische macro-modellen wordt verondersteld. Economische subjecten gebruiken bij het opstellen van hun verwachtingen alle mogelijke informatie; ook de informatie vervat in het economische model;
- macro-modellenbouwers veronderstellen dat de coëfficiënten die men met gebruikmaking van tijdreeksanalyses voor de diverse instrumentele overheidsvariabelen vindt onveranderd blijven bij een beleidsingreep. Dat is uiterst onwaarschijnlijk; rationeel handelende economische subjecten zullen anticiperen op een beleidsbijstelling. De effectiviteit van het macro-economisch beleid wordt daardoor in empirische macro-modellen verkeerd getaxeerd;
- een meer theoretisch probleem met de modelspecificaties is dat de macro-modellen vaak niet naar evenwicht tenderen.

### Conjunctuurpolitiek

Volgens nieuw-klassieken is vooral het monetaire beleid als conjunctuurinstrument ineffectief. Om dit aannemelijk te maken hanteert Lucas de z.g. 'eilanden' theorie. Ieder economisch subject denkt zich als het ware te bevinden op een eiland, d.w.z. opererend op een markt, onafhankelijk van de andere economische subjecten.

In geval van een onverwachte verhoging van de groeivoet van de geldhoeveelheid, houdt dit in, dat ondernemers denken dat de als gevolg van deze schok optredende inflatoire impuls een stijging van hun relatieve prijs met zich meebrengt, terwijl dit niet voor de concurrenten geldt. Derhalve zullen zij, afgaande op de voor hen gedaalde reële loonkosten, geneigd zijn om simultaan extra goederenaanbod te creëren en een extra vraag naar arbeid uit te oefenen. Omdat alle ondernemingen worden verondersteld op vergelijkbare wijze te opereren, stijgt de groeivoet van de productie en daalt de werkloosheid op korte termijn.

Achteraf bemerken de economische subjecten dat de prijsstijging zich over de gehele linie heeft voorgedaan. Werknemers verdisconteren deze prijsstijging in hun verwachtingen en verlangen dat de nominale lonen aangepast worden aan de nieuwe situatie. Na korte tijd is hun reële beloning terug op het oude niveau. De reële loonkosten komen weer op het uitgangsniveau terug, zodat de aanvangelijke winstverbetering wordt uitgehold. De hogere algemene prijsstijging wordt vervolgens in de verwachtingen van de ondernemers verdisconteerd en de reële productie komt

weer op het uitgangsniveau terug, evenals de werkgelegenheid.

Dit produktieniveau wordt de 'natural rate' van de productie genoemd. Deze 'natural rate' wordt onder meer bepaald door institutionele factoren, technische ontwikkeling, belastingvoeten enz. Slechts een tijdelijke afwijking van dit natuurlijke niveau is mogelijk, nl. wanneer de feitelijke inflatievoet niet in overeenstemming is met de verwachte prijsstijging. Als gevolg van rationele verwachtingen ligt op langere termijn de productie op z'n natuurlijke niveau.

Het produktieniveau kan dus alleen tijdelijk van het natuurlijke niveau afwijken. Een poging om een conjuncturele neergang te stabiliseren door b.v. een systematische anticyclische monetaire politiek is nutteloos. Uiteindelijk heeft een dergelijk beleid alleen invloed op de inflatie. De reactie van investeerders kan er zelfs toe leiden dat de conjunctuurgolf versterkt wordt. Een investeringsbeslissing in reactie op een onverwachte prijsstijging blijft lange tijd een najlingseffect vertonen omdat een investeringsuitgave naast een bestedingseffect een capaciteitseffect heeft.

Het merendeel van de verhandelingen over economische politiek van de hand van nieuw-klassieken gaat over de rol van de monetaire politiek. Aan de economische gevolgen van budgettaire ingrepen besteden nieuw-klassieken veel minder aandacht, uitzonderingen als Barro en Kydland en Prescott daargelaten 4). Barro stelt ten aanzien van de fiscale politiek dat een aangekondigde belastingverlaging of uitgavenvergroting, leidend tot een financieringstekort en creatie van overheidsschuld, geen reële effecten zal hebben. Rationeel handelende economische subjecten zullen - onder de veronderstelling van een oneindige planhorizon - de schuldcreatie zien als een indicatie van hogere belastingen in de toekomst. Daarop zullen zij reageren door hogere besparingen.

Volgens Kydland en Prescott kan budgettaire beleid, ook wanneer dat door de economische subjecten wordt voorzien, in bepaalde gevallen invloed hebben op de economische ontwikkeling. Dit betekent volgens nieuw-klassieken evenwel niet dat budgettaire politiek geschikt is om conjunctuurpolitiek mee te bedrijven.

Systematische budgettaire ingrepen waarop wordt geanticipeerd beïnvloeden op lange termijn de 'natuurlijke' niveau's en groeivoeten. Onverwachte tijdelijke budgettaire impulsen daarentegen hebben slechts tijdelijke effecten, vergelijkbaar met de effecten van de onverwachte monetaire impulsen.

Er bestaat dus een verschil tussen de invloed van monetaire en budgettaire politiek in de opvattingen van nieuw-klassieken. Systematische budgettaire politiek is in tegenstelling tot monetaire politiek van invloed op de 'natural rates'.

Een bijkomend probleem is dat van de timing van tijdelijke budgettaire impulsen. Stimulering en contractie van overheidsbestedingen zullen vaak procyclisch uitpakken omdat er vertragingen bestaan tussen beslissing, uitvoering en uitwerking van fiscale maatregelen. Conjunctuurbeleid, ook door middel van budgettaire politiek, is mede daarom ineffectief volgens de nieuw-klassieken.

De empirische uitwerking van de ideeën van nieuw-klassieken is niet eenduidig wat de uitkomsten betreft. Zo heeft b.v. Barro voor de VS schattingen verricht waaruit hij de conclusie trekt dat met name de opvatting van nieuw-klassieken omtrent de ineffectiviteit van systematische mone-

2) Zo gelooft b.v. Friedman alleen in een economische stabiliteit op lange termijn; zie M. Friedman, The role of monetary policy, *The American Economic Review*, jg. 58, nr. 1, maart 1968, blz. 1-17.

3) Een bundeling van de belangrijkste geschriften van Lucas is te vinden in R.E. Lucas jr., *Studies in business-cycle theory*, Oxford, 1981. Zie ook: R.E. Lucas jr. en T.J. Sargent, After keynesian macroeconomics, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 1979, jg. 3, nr. 2, blz. 295-319.

4) R.J. Barro, Are government bonds net wealth?, *Journal of Political Economy*, jg. 82, nr. 6, november/december 1974, blz. 1095-1118 en F. Kydland en E.C. Prescott, A competitive theory of fluctuations and the feasibility and desirability of stabilization policy, in: S. Fischer (red.), *Rational expectations and economic policy*, Chicago/Londen, 1980, blz. 169-187.

taire politiek ter stabilisatie van de conjunctuur niet kan worden verworpen 5). Anderen hebben laten zien dat slechts geringe veranderingen in de modelspecificaties tot een tegengestelde conclusie leiden 6). Voor Nederland heeft Korteweg een op nieuw-klassieke leest geschoeid model geschat 7). Ondanks de op het eerste gezicht bevredigende resultaten blijken aan dat model nogal wat haken en ogen te zitten. Zo is de voorspelkracht buiten de steekproef-periode verre van volmaakt 8). Ook voor de Britse economie is een model geschat dat op nieuw-klassieke leest is geschoeid. Dit model voorspelt met name de werkloosheidsontwikkeling slecht 9). Overigens moet worden bedacht dat empirische toetsing geen bewijs kan leveren omtrent het al of niet 'juist' zijn van bepaalde theorieën.

### Kritiek en beleidsaanbevelingen

Een van de meest gehoorde kritiekpunten op de nieuw-klassieke gedachten is dat nieuw-klassieken wel zeer consequent het uitgangspunt hanteren dat economische subjecten rationeel handelen. Economische subjecten zouden dan het gehanteerde macro-model moeten kennen en een idee hebben over de parameterwaarden. Laidler voegt daaraan toe dat sinds de tweede wereldoorlog de economische inzichten nogal eens aan verandering onderhevig zijn geweest en dat de irrationaliteit op het ene moment volgens de theoretici rationaliteit op het andere moment kan betekenen. Dit hangt sterk van de stand van de economische theorie af.

Op deze argumentatie kan het een en ander worden afgedongen. De marginalistische benadering van het consumptiegedrag gebruikt immers vergelijkbare uitgangspunten die betrekkelijk weinig aan kritiek bloot staan. Naar onze mening is het belangrijkste probleem gelegen in het overplanten van dergelijke noties, die op micro-economisch niveau algemeen aanvaard zijn, naar macro-modellen. Op macro-economisch niveau zal eerder gebrekkige informatie optreden en zal het inzicht in processen mogelijk geringer zijn dan bij handelingen en beslissingen op micro-economisch niveau.

Hieraan gekoppeld kan men stellen dat de eilandentheorie van Lucas, ter verklaring van de conjunctuurgolven, niet geheel consistent is. Enerzijds is zijn theorie gebaseerd op rationeel handelende economische subjecten, die alle informatie op een optimale wijze verwerken; anderzijds worden onverwachte prijsmutaties verkeerd beoordeeld door een gebrek aan informatie als gevolg van strikt gescheiden markten. Gegeven de snelle en accurate berichtgeving op het gebied van monetaire variabelen een aanvechtbaar uitgangspunt.

Een ander punt dat veel kritiek te verduren kreeg is het uitgangspunt dat er op korte termijn een marktevenwicht bestaat en dat de flexibiliteit van het prijsmechanisme dusdanig is dat dit evenwicht snel kan worden bewerkstelligd.

Nieuw-klassieken wijzen conjunctuurpolitiek af. Hun beleidsaanbevelingen ten aanzien van het economische beleid zijn als volgt samen te vatten:

- een vaste groeiregel voor de geldhoeveelheid;
- een structurele groeivoet van de overheidsuitgaven die niet wordt aangepast aan cyclische veranderingen in de economische ontwikkeling;
- een daaraan aangepast stelsel van belastingtarieven dat ook onafhankelijk van de conjunctuur is. Belastingen dienen zodanig vastgesteld te worden dat het overheidsbudget gemiddeld sluitend is;
- een duidelijk aangekondigd beleid van non-interventie in loon- en prijsvereenkomsten - mits concurrentieverhoudingen niet zijn of worden verstoord.

De invloed van de ideeën van de nieuw-klassieke stroming op de praktische economische politiek is onmiskenbaar aanwezig. Zo zijn er nog maar weinig die een groot gewicht aan conjunctuurpolitiek toekennen. Met name van de monetaire politiek wordt op dit punt weinig verwacht. Zowel in het VK als in de VS is op het punt van de monetaire politiek overgegaan op een beleid waarbij van te voren een doelstelling voor de geldgroei wordt geformuleerd, hoewel dat beleid momenteel niet dogmatisch wordt doorgezet.

Ook wordt momenteel op de lange termijn in een aantal landen naar een evenwicht op de begroting gestreefd, dan wel naar een trendmatig stabiel tekort van een bescheiden omvang. De implicatie dat het beleid ten aanzien van overheidsuitgaven en -inkomsten niet moet worden afgestemd op conjuncturele schommelingen, breekt met de keynesiaanse traditie op het gebied van de budgetair-fiscale politiek. Het afzien van loon- en prijspolitiek (behoudens bij calamiteiten) zoals ook in ons land is gebeurd is conform de ideeën van nieuw-klassieken 10).

Een zwak punt van de nieuw-klassieke theorieën is dat zij in wezen conjunctuurtheorieën zijn. Met name de achtergrond van de structurele problemen waarmee de Westerse economieën in de jaren tachtig te kampen kregen, worden in de analyses weinig belicht. Op de verklaring van de achterliggende factoren voor structurele problemen van b.v. produktiviteitsontwikkelingen, economische groei, investeringen enz. wordt meer door de aanbodeconomen ingegaan.

### Aanbodeconomen

Vele keynesianen hebben beperkte aandacht voor het macro-economische aanbod en de economische groei die vanuit dit aanbod gegenereerd wordt. In het verloop van de jaren zestig kon in het bijzonder daardoor de gedachte postvatten dat het marktsysteem een dusdanige spankracht had dat de welvaartsstaat straffeloos kon worden uitgebouwd. Daarbij werd in het sociaal-economische beleid de aanbodzijde meer en meer verwaarloosd.

Investeringen worden ook volgens Keynes bepaald door „the proceeds that entrepreneurs expect to receive” 11), met andere woorden afzetverwachtingen spelen een belangrijke rol. Keynes plaatst hiermee de *ondernemer* in het hart van het kapitalistisch systeem en niet de vraagstimulerende overheid zoals de simpele uitleg van keynesiaanse theorie ons wil doen geloven.

De economische omstandigheden van de jaren dertig brachten Keynes ertoe om te pleiten voor vraagstimulering. In de huidige omstandigheden zien aanbodeconomen aanleiding om de nadruk te leggen op het wegnemen van belemmeringen aan de aanbodzijde. Aanbodeconomen vragen met name aandacht voor de verstorende werking van overheidsregulering en de belastingen op het prijsmechanisme en de gevolgen daarvan voor de aanbodkant. Daarbij moet worden gedacht aan de invloed op de groei van de produktiecapaciteit, de invloed op het aanbod van arbeid en het functioneren van het marktmechanisme op de arbeidsmarkt. Bepaalde vormen van regulering worden door aan-

5) Zie R.J. Barro, Unanticipated money growth and unemployment in the United States, *The American Economic Review*, jg. 67, nr. 1, maart 1977, blz. 101-114, en R.J. Barro, Unanticipated money, output and the price level in the United States, *Journal of Political Economy*, jg. 86, 1978, nr. 4.

6) R.G. Sheehan, Money, anticipated changes, and policy effectiveness, *The American Economic Review*, 1985, jg. 75, nr. 3.

7) P. Korteweg, De stagflatie van de jaren zeventig; feiten en verklaringen, in: *Internationale stagflatie bij vaste en flexibele wisselkoersen*, Preadviezen van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Leiden/Antwerpen, 1978, blz. 31-97, en P. Korteweg, *Herstel van economische groei*, Rotterdamse Monetaire Studies nr. 1, Rotterdam, 1982.

8) C. Kortleve, *Rationeel versus traditioneel - een empirische analyse vanuit een macro-economische optiek*, Doctoraalscriptie, Vakgroep Macro-Economische Politiek, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1986.

9) P. Minford, S. Marwaha, K. Matthews en A. Sprague, The Liverpool macroeconomic model of the United Kingdom, *Economic Modelling*, jg. 1, januari 1984, nr. 1, blz. 24-62 en K. Matthews, Forecasting with a rational expectations model of the UK, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, jg. 47, november 1985, nr. 4, blz. 311-336.

10) In het *Regeerakkoord tweede kabinet-Lubbers*, Den Haag, 1986, wordt b.v. gesteld: „Daarom: een gematigde en gedifferentieerde loonontwikkeling blijft van centrale betekenis voor een verder herstel van de werkgelegenheid. Wel zij daarbij nadrukkelijk vermeld dat de loonvorming de verantwoordelijkheid blijft van de sociale partners” (blz. 11).

11) J.M. Keynes, *The general theory of employment, interest and money*, New York, 1964, blz. 29, blz. 46-51, blz. 135-140, blz. 141 (geciteerd in G. Gilder, *Wealth and poverty*, New York, 1981).

bodeconomen als onnodig marktverstrend beschouwd. Deregulering is derhalve een typische beleidsoptie uit de 'supply-side'-school 12).

Hogere rendementen, sterkere financiële prikkels tot investeren door verlaging van (marginale) belastingtarieven, beperking van belemmeringen door regulering zijn de aangewezen instrumenten om de groei van investeringen en de produktiviteit te herstellen en daarmee de potentiële groei-kracht van de economie. Hiermee plaatsen aanbodeconomen het particuliere initiatief opnieuw in het middelpunt van het economisch gebeuren. Het is de creativiteit in de onderneming die tot innovatie leidt die er zorg voor draagt dat de produktiviteit toeneemt, die tot investeringen aanleiding geeft en die voor het overgrote deel van de welvaart zorgt. Bij de supply-side-benadering speelt ook de kwaliteit van het aanbod een grote rol. Vandaar ook dat wordt gepleit voor stimulering van R&D-activiteiten ten behoeve van technische vernieuwing. Daarnaast zijn investeringen in menselijk kapitaal een belangrijke faktor ter verhoging van de kwaliteit van het aanbod.

### Belastingen en arbeidsmarkt

Volgens aanbodeconomen zal een verhoging van de directe belastingen een vermindering van het arbeidsaanbod tot gevolg hebben en activiteiten in de niet-fiscale sfeer (vrije tijd, huishoudelijke arbeid, onderlinge dienstverlening en zwart werk) aantrekkelijker maken. Het wel gehoorde argument dat mensen harder zullen gaan werken omdat een belastingverhoging hun inkomen aantast, wordt door aanbodeconomen als ridicul van de hand gewezen 13).

Het empirische onderzoek geeft een idee omtrent de elasticiteit van het arbeidsaanbod met betrekking tot reële-loonmutaties. De meerderheid van deze studies lijkt te wijzen in de richting van een positief verband tussen beschikbaar inkomen en aanbod. Voor Nederland wijst onderzoek van Renaud en Siegers op een dergelijk verband 14). Daarbij komt dat ook het terugsluizen van de geheven belastingen en premies via inkomensoverdrachten nog eens extra marktverstrend zal werken. Hierop komen we verderop in ons betoog, wanneer we komen te spreken over de welvaartseffecten van belastingheffing, nog terug.

Het valt overigens te verwachten dat een verhoging van belastingen voor een deel door de werknemers zal worden verhaald op de werkgevers, afhankelijk van de marktomstandigheden op de arbeidsmarkt. Deze afwenteling zal de invloed van belastingheffing op het arbeidsaanbod mitigeren. De arbeidsvraag daarentegen wordt hierdoor negatief beïnvloed. De loonkosten vóór belasting zullen immers stijgen, hetgeen een vermindering in de vraag naar arbeid zal teweegbrengen. Het is immers niet waarschijnlijk dat ondernemers deze loonstijging voor de volle honderd procent kunnen afwentelen in de prijzen 15).

Niet alleen de omvang van het arbeidsaanbod staat onder invloed van overheidsingrijpen, ook het functioneren van de arbeidsmarkt in het algemeen. De welvaartsstaat zoals we die met name in West-Europa hebben zien ontstaan, is erin geslaagd mensen meer bestaanszekerheid te bieden, kansarme groepen af te schermen van de gevolgen van het scherpe selectiemechanisme van de markt, en meer inkomensgelijkheid te bieden. De grotere bestaanszekerheid op grond van sociale verzekeringen heeft evenwel een prijs, ook in termen van een beperking van de economische efficiency. In de welvaartsstaten van West-Europa treft men overigens ook vormen van subsidies en overdrachten aan waarvan het sociale belang minder duidelijk is en waarbij de economische nadelen in termen van welvaartsverlies zwaarder lijken te wegen. In dergelijke gevallen zijn de beoogde doelstellingen vaak beter te bereiken met maatregelen van algemene aard (lagere collectieve lasten) dan met specifieke maatregelen (b.v. produktgebonden subsidies).

### Belastingen en besparingen

De vrijwillige besparingen worden negatief beïnvloed door de heffing van belastingen op de opbrengsten van besparingen. Het is dan ook niet verwonderlijk, aldus aanbodeconomen, dat de economische subjecten hun toe-

vlucht zoeken in waardevolle niet-rentedragende zaken zoals juwelen, antiek enz. Deze zaken leveren weliswaar geen inkomen op maar vermeerderen in (onbelaste) waarde. De waardestijging zal de lage reële opbrengsten op waardetels al snel overtreffen. Dat is evenwel een aanwending van besparingen die weinig produktief is in economisch opzicht.

Niet alleen de afweging tussen consumptie en besparingen wordt beïnvloed door belastingheffing. Het niveau van de besparingen wordt ook anderszins beïnvloed. De inkomstenbelasting wordt immers ook geheven over het vrij gespaarde deel van het inkomen, terwijl vervolgens de toekomstige opbrengst van besparingen opnieuw belast wordt. In feite is er dus sprake van dubbele belasting. De inkomstenbelasting maakt dus niet alleen de consumptie van vrije tijd goedkoper, maar daarnaast de consumptie van tegenwoordige goederen ten opzichte van toekomstige goederen. Met andere woorden, het belastingstelsel is sterk consumptief gericht (in de ruime zin des woords). Deze consumptiegerichtheid wordt nog versterkt door het in de meeste landen gehanteerde systeem van aftrekposten. Hoe hoger het marginale tarief is, hoe aantrekkelijker het wordt om dure zakenreizen te maken, schilderijen als representatiekosten op te voeren, een tweede huis te kopen enz.

Naast het effect van belastingen op besparingen bestaat er de invloed van de wijze van financiering van de ouderdomsvoorzieningen op het spaargedrag. Zo zal een kapitaaldekkingstelsel duidelijk een positieve invloed op de macro-besparingen hebben, terwijl een omslagstelsel een negatieve uitwerking kan hebben.

### Belastingen en investeringen

Een winstbelasting vermindert het netto rendement op investeringen en vermindert daardoor de investeringsge-nigheid. Belastingheffing op kapitaalopbrengsten leidt tot een vermindering van de kapitaalinzet. Een verhoging van belasting op kapitaalopbrengsten of op arbeidsopbrengsten of op beide leidt in het algemeen tot een vermindering van de produktiecapaciteit. Uitgaande van een produktiestructuur waarin arbeid en kapitaal voor elkaar substitueerbaar zijn zal de gewenste relatieve factorinzet afhangen van de verhouding van de relatieve kosten (incl. belastingen) van de in te zetten produktiefactoren. Het aanbod van de produktiefactoren hangt evenwel af van de netto factorbeloningen na belasting. De produktiecapaciteit zal negatief reageren op een belastingverhoging omdat in dat geval een deel van het aanbod van produktiefactoren teruggetrokken zal worden.

Versterking van het aanbod moet in de huidige situatie ten dele aangrijpen bij een stimulering van de investeringen, omdat dat een van de categorieën is die door het belastingstelsel sterk benadeeld worden. Dit kan men op verschillende manieren trachten te bewerkstelligen. Gegeven het belastingstelsel kan dit b.v. geschieden door een vermindering van vennootschapsbelasting of door het geven van investeringsfaciliteiten. De verlaging van de vennootschapsbelasting heeft volgens diverse Amerikaanse onderzoekers een positieve uitwerking op de investeringsgroei

12) D.J. Kraan en G. Zalm, Deregulering, *ESB*, 7 juli 1982, blz. 692-696.

13) Roberts zegt dat een dominant inkomenseffect zou betekenen dat „A tax cut will cause people to purchase only more leisure not more income (i.c. goods). What kind of people are these?” P.C. Roberts, The breakdown of the keynesian model, in: R.H. Fink (red.), *Supply-side economics: a critical appraisal*, Frederick, 1982, blz. 1-13, met name blz. 10.

14) Renaud en Siegers vinden voor gezinnen een elasticiteit van 0,2 (conform nadere informatie van de tweede auteur). Zie voor een beschrijving van hun berekeningen: P.S.A. Renaud en J.J. Siegers, *Income and substitution effects in family labour supply*, *De Economist*, 1984, jg. 132, nr. 3, blz. 350-366.

15) Onderzoek naar afwenteling is in Nederland veelvuldig gepleegd. Zie b.v. A. Knoester en J. van Sinderen (1985), *Money, the balance of payments and economic policy*, *Applied Economics*, jg. 17, 2 april 1984, nr. 2, blz. 215-240, A. Knoester en N. van der Windt, *Real wages and taxation in ten OECD countries*, Discussion paper nr. 8501 G/M, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1985, en Centraal Planbureau *Freia*, Den Haag, 1983.

gehad 16). Het onderzoek omtrent de effectiviteit van premieregelingen in ons land geeft aan dat investeringsstimulering een effectief instrument kan zijn 17). Een andere manier om de investeringen te stimuleren is een belastinghervorming waarbij de onevenwichtigheid van het huidige systeem ten aanzien van de behandeling van besparingen en investeringen wordt verminderd. Een dergelijke herstructurering zal de nodige voeten in de aarde hebben en zeker niet op korte termijn realiseerbaar zijn.

### Belastingheffing en macro-modellen

Aanbodeconomen vinden dat in de keynesiaanse modellen ten onrechte geen rekening gehouden wordt met de micro-economische gevolgen van overheidsmaatregelen 18). In deze modellen wordt alleen gerekend met de bestedingseffecten van belastingmaatregelen, terwijl de micro-economische distorties die een belastingheffing teweegbrengt en de gevolgen daarvan voor de aanbodkant in het geheel niet of slechts ten dele in de beschouwing worden betrokken. Zonder aanbodeffecten van een belastingverlaging is volgens aanbodeconomen de 'balanced budget multiplier' nul: een simultane verlaging van belastingen en overheidsuitgaven zal in dit geval uitsluitend een verschuiving in bestedingen teweegbrengen, zonder dat er reële effecten op de groei manifest worden.

Een belangrijke directe invloed van een belastingverlaging op de economische ontwikkeling via alleen de vraagkant wordt door verschillende aanbodeconomen ontkend. Een verandering in marginale tarieven leidt tot prikkels die extra aanbod van besparingen, investeringen, arbeid, en hogere produktiviteit uitlokken. Met name via deze substitutie-effecten heeft een belastingaanpassing invloed op de economie.

Uiteraard kan uit aanbodeconomische pleidooien voor belastingverlaging niet de conclusie getrokken worden dat ieder overheidsingrijpen uit den boze is. Wel dient er een nuchtere afweging plaats te vinden. De maatschappelijke baten van overheidsuitgaven dienen minstens gelijk te zijn aan de maatschappelijke kosten die gepaard gaan met het heffen van de daartoe benodigde belastingen.

Hiermee komen we bij de vraag van de welvaartseffecten van belastingheffing, de z.g. 'excess burden'-problematiek. Er is een aantal studies uitgevoerd, met name voor de VS en voor Zweden, om te onderzoeken in hoeverre er kwantitatief inzicht te verkrijgen is in het welvaartsverlies ('excess burden') dat zal optreden bij één extra dollar dan wel Zweedse kroon extra belastingheffing 19). De uitkomsten van deze onderzoeken laten een vrij hoge 'excess burden' van belastingheffing zien, met name indien er sprake is van hoge marginale tarieven. In een dergelijke situatie moet het maatschappelijke nut van de overheidsuitgaven ook navolgend groot zijn om het uiteindelijke effect van een belastingverhoging niet negatief te laten zijn. Uit deze studies komt ook naar voren dat dan uitgaven die beogen de aanbodzijde te versterken te prefereren zijn boven louter consumptieve aanwending van belastinggelden. Met name overdrachtsuitgaven hebben negatieve welvaartseffecten, omdat daarvoor het marktmechanisme het sterkst wordt aangetast.

### De Laffer-curve

Een van de bekendste onderwerpen uit de aanbodeconomische literatuur is ongetwijfeld de zogenaamde Laffer-curve. Deze curve geeft het verband aan tussen het belastingtarief en de overheidsinkomsten. Volgens Laffer bestaat er voor iedere belastinggrondslag een bepaald belastingtarief waarboven de negatieve effecten op het aanbod van de betreffende factor dermate groot worden dat de totale belastingopbrengst van de betreffende factor bij verdergaande belastingverhogingen zal dalen. Een tariefsverhoging leidt dan tot minder opbrengsten door een versmalling van de 'tax-base' 20). Overigens, bij het naderen van de top van de Laffer-curve nemen de welvaartsverliezen sterk toe. Uit het oogpunt van efficiëncy bezien, ligt het optimale punt dan ook ver vóór de top van de Laffer-curve.

### Evaluatie

Ook aanbodeconomen gaan bij hun analyses uit van het

idee dat de markten in principe efficiënt werken. Overheidsingrijpen, hetzij via belastingheffing, hetzij via regelgeving, kan dit mechanisme doorkruisen en kan zodoende tot suboptimale markt-evenwichten leiden. Aanbodeconomen opteren dan ook voor het beperken van regelgeving, die door hen al snel als overmatig wordt beschouwd, voor privatisering en voor een verlaging van de belastingen. In het voorgaande werd met name aandacht besteed aan dit laatste aspect.

De discussie over de waarde van de door aanbodeconomen aanbevolen maatregelen is tot dusverre in sterke mate gekoppeld aan de resultaten van de op de aanbodfilosofie gebaseerde belastingverlaging van 1982 in de VS zoals vastgelegd in de 'Economic Recovery Tax Act' van 1981 (ERTA). Daarbij is de centrale vraag of de belastingverlaging inderdaad via versterking van het aanbod tot herstel heeft geleid, of dat van een traditionele keynesiaanse bestedingsimpuls sprake is geweest.

Er zijn verschillende Amerikaanse studies die aanbodeeffecten van de belastingverlaging aannemelijk maken. Chimerine en Young laten zien dat ongeveer één derde van het economische herstel van na 1982 in de VS toegeschreven moet worden aan de prikkels die uitgegaan zijn van de belastingverlaging en daarmee het herstel van de aanbodkant hebben bewerkstelligd 21). Lindsey komt tot de conclusie dat de verlaging van de tarieven van de inkomensbelasting voor ongeveer een derde deel is terugverdiend door de groei van de belastinggrondslag, op basis van het microgedrag 22). Bij hogere inkomens – en de daaraan gekoppeld hogere belastingtarieven – is er per saldo zelfs geen sprake van dening van belastingontvangsten. Voorts concludeert Boskin dat uit een aantal verschillende berekeningen blijkt dat in 1983 en 1984 per saldo de netto investeringen circa 20% hoger zijn komen te liggen als gevolg van de investeringsstimulering die in de ERTA vervat is 23). Vergelijkbare resultaten vindt Bartlett 24).

Bosworth stelt daarentegen dat de investeringsgroei was geconcentreerd in slechts twee sectoren: auto's en computers. Hij concludeert: „That there is room for doubt about the role of the 1981-82 tax reduction in the recovery of business investment in 1983-84” 25). Naar zijn overtuiging is het belastingstelsel te complex geworden. Hij pleit dan ook voor een vereenvoudiging van de belastingen om de effectiviteit van belastingverlagingen te verhogen en doorzichtiger te maken.

De belastinghervormingsvoorstellen die sindsdien in de

16) M.J. Boskin, *Impact of the 1981-1982 investment incentives on business fixed investment*, National Chamber Foundation, Washington, 1985, en L. Lindsey, *Taxpayer behavior and the distribution of the 1982 tax cut*, NBER Working Paper nr. 1760, Cambridge, 1985.

17) Centraal Planbureau, *Verlaging van WIR-premies, lastenverlichting en de prijsverhouding tussen kapitaal en arbeid: een macro-economische analyse*, Werkdocument nr. 6, Den Haag, 1986, en J. van Sinderen en J.P. Verbruggen, *Over de effectiviteit van premiëring van investeringen*, Discussion paper nr. 8601, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1986, en de daarin vermelde literatuur.

18) Roberts, op.cit. Enkele eerste pogingen om deze micro-economische effecten in een macro-model te implementeren zijn te vinden in F.W. Rutten, *Investeren, winst en werkgelegenheid: een economisch-politieke visie*, in: A. van der Zwan (red.), *Nederland in zaken*, Utrecht/Antwerpen, 1985, blz. 289-310 en J.P. Verbruggen, *Two recent trends in economic modelling in the Netherlands: supply side and sector approach*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1986.

19) Zie b.v. C. Stuart, *Welfare costs per dollar of additional tax revenue in the United States*, *The American Economic Review*, jg. 74, juni 1984, nr. 3, blz. 352-362, en I. Hansson, *Marginal cost of public funds for different tax instruments and government expenditures*, *Scandinavian Journal of Economics*, jg. 86, 1984, nr. 2, blz. 115-130.

20) Zie b.v. A.B. Laffer, *The 'Ellipse': an explanation of the Laffer Curve in a two factor model*, Rolling Hill Estates (Cal.), 1980.

21) L. Chimerine en R.M. Young, *Economic surprises and messages of the 1980's*, *The American Economic Review*, jg. 76, nr. 2, mei 1986, blz. 31-36.

22) Lindsey, op.cit.

23) Boskin, op.cit.

24) B. Bartlett, *Supply-side economics, theory and evidence*, *National Westminster Bank Quarterly Review*, februari 1985, blz. 18-29.

25) B.P. Bosworth, *Taxes and the investment recovery*, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1985, nr. 1, blz. 1-38, met name blz. 34.

VS zijn gedaan, hebben tot veel discussie aanleiding gegeven. In een overzichtsartikel van een conferentie in Boston over de voorstellen van het Amerikaanse Ministerie van Financiën waar een groot aantal Amerikaanse belastingexperts bijeen was, verwoordt Munnell één van de aldaar algemeen getrokken conclusies als volgt: „No revenue-neutral tax change will affect economic growth significantly” (26). Om daadwerkelijk iets te doen voor de aanbodkant moeten tevens de belastingen worden verlaagd.

De ideeën van de aanbod-economen vinden momenteel in bijna alle OESO-landen ingang. Daarbij staan verbetering en flexibilisering van de marktwerking voorop. Dit tracht men o.a. te bewerkstelligen door beperking van overheidsuitgaven en – regulering en door privatisering. Ook wordt thans in vrijwel alle OESO-landen over allerlei vormen van belastingvereenvoudiging en belastingverlaging gesproken. De recent geformuleerde voorstellen in ons land van de Commissie Oort lijken hierbij aan te sluiten. De Commissie bekommert zich om de systematiek van de belastingheffing binnen de loon- en inkomstenbelasting, met als randvoorwaarde dat de aanpassingen van de systematiek budgettair neutraal uitwerken. Vanuit aanbodeconomisch oogpunt zullen, gelet op b.v. de bovengenoemde conclusies van Munnell, de commissievoorstellen op het punt van de directe versterking van de aanbodzijde van de economie beperkt zijn. Er is immers geen sprake van verlaging van de marginale belastingtarieven (27).

Of al deze ingrepen op korte termijn een groot effect zullen sorteren is de vraag. Omdat veel van de voorstellen de werking van het marktmechanisme trachten te herstellen, zullen de effecten hiervan eerst op middellange termijn duidelijk voelbaar worden. Dat op korte termijn mogelijk al wel enige effecten bestaan, wordt gesuggereerd door een aantal studies die duidelijk trachten te maken dat de belastingverlaging in de VS van 1981/1982 vooral een investering-simpuls heeft teweeggebracht.

## Slotbeschouwing

In het voorgaande werd een tweetal stromingen in de economische wetenschap behandeld, te weten die van de nieuw-klassieken en die van de aanbodeconomen. Deze stromingen dragen duidelijk een andere economische beleidsfilosofie uit dan de op stimulering van de effectieve vraag geënte keynesiaanse politiek, die zo populair was in de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig.

Bij beide op de klassieke economie gebaseerde economisch-theoretische bouwwerken staan marktwerking en de verstoring daarvan, met name door overheidsinterventies, centraal. Volgens nieuw-klassieken is het economisch systeem inherent stabiel, zowel op de korte als op de lange termijn. Volgens deze stroming zullen economische variabelen zich ontwikkelen volgens 'natuurlijke', door instituties, technische ontwikkeling e.d. bepaalde groeivoeten. Afwijkingen van deze groeivoeten worden veroorzaakt door onverwachte schokken van buiten of door onverwachte overheidsmaatregelen op monetair en budgettair gebied.

Conjunctuurbeleid zoals voorgestaan door keynesianen is volgens nieuw-klassieken nutteloos omdat rationeel handelende economische subjecten op systematische conjuncturele maatregelen zullen anticiperen. Een volledig geanticipeerde monetaire beleidsmaatregel heeft geen invloed op de volumina van productie en werkgelegenheid. Verwachte en vooraf bekende monetaire ingrepen hebben in tegenstelling tot bepaalde budgettaire maatregelen nooit effecten op de 'natuurlijke' niveaus van productie en werkgelegenheid. Kort samengevat moet de betekenis voor het feitelijke beleid van deze school vooral gezocht worden in het ter discussie stellen van de effectiviteit van conjunctuurpolitiek, het pleiten voor een vaste geldgroeiregel, evenwicht op de begroting op lange termijn en het afzien van loon- en prijspolitiek.

Aanbodeconomen hebben hun aandacht vooral gericht op de invloed van het overheidsbeleid op de structurele ontwikkeling van de economie. Te denken valt hier aan

(over)regulering, wetgeving op het punt van minimumlonen enz., maar vooral ook belastingen en subsidies. Dit alles met het oog op de ontwikkeling van de aanbodkant. Dit laatste aspect van de economische werkelijkheid was onder invloed van het keynesiaanse denken verwaarloosd. Aanbodeconomen vragen opnieuw aandacht voor de micro-economische factoren achter het aanbod en maken duidelijk dat met name fiscale maatregelen niet moeten worden beoordeeld vanuit hun invloed op de effectieve vraag, maar juist vanuit de effecten voor de aanbodzijde in de ruime zin des woords. Huns inziens zijn de bestaande macro-modellen niet voldoende geëquipeerd om een voldoende gefundeerd oordeel over de effecten van belastingverlaging te kunnen geven. In macro-modellen ontbreken namelijk de micro-economische gevolgen van belastingheffing die van eminent belang zijn voor het beoordelen van een belastingmaatregel.

De analyses van de aanbodeconomen zijn vooral een diagnose van marktbelemmerende effecten van overheidsingrijpen en dan met name van belastingheffing. Vandaar dat hun aanbevelingen uiteindelijk deels gericht zijn op het bereiken van een meer evenwichtige situatie en beter functionerende markten. Aanbodeconomen hebben daarbij veel oog voor de micro-economische verstoringen van belastingen. Sommige aanbodeconomen opteren dan ook voor een belastingverlaging zonder daarbij het financieringstekort als randvoorwaarde te stellen. Anderen hebben voorkeur voor een gelijktijdige vermindering van belastingen en uitgaven.

Naar onze overtuiging verdient een gezamenlijke vermindering van belastingen en uitgaven van de overheid de voorkeur boven alleen een belastingverlaging, zeker in een land als Nederland met een groot financieringstekort. Bovendien zal tekortvergroting gezien kunnen worden als een verschuiving van belastingheffing naar de toekomst. Hierop zullen economische subjecten kunnen anticiperen. Daarbij moet men in gedachte houden dat uitsluitend de 'extreme' aanbodeconomen geloven dat alleen een belastingverlaging al dusdanig groeibevorderend zal zijn dat het tekort uiteindelijk zal gaan dalen. Als het financieringstekort relatief laag is kan belastingverlaging in sommige gevallen echter de voorkeur verdienen boven een (verdere) tekortreductie. In de praktijk van de economische politiek zal de keuze tussen wel of geen budget-neutrale belastingvermindering mede dienen af te hangen van het al of niet in de gevarezone verkeren van het financieringstekort.

Ten slotte zij opgemerkt dat de uitwerking van aanbodeconomische politiek in Westeuropese landen wel eens sterker zou kunnen zijn dan in de VS. Immers, in West-Europa is de markt door overheidsingrijpen veel verder teruggedrongen dan in de VS, zijn de starheden in de sfeer van de arbeidsmarkt veel groter en lopen de loonkosten en de netto lonen veel verder uiteen.

**Jarig van Sinderen  
Ab van Ravestein**

26) A.H. Munnell, *The Economics of tax simplification: an overview*, *New England Economic Review*, januari/februari 1986, blz. 11-27, speciaal blz. 27.

27) Rutten pleit in dit verband voor een z.g. tweetrapsraket. Eerst vereenvoudigen en daarna verlagen. Zie F.W. Rutten, *Belastingverlaging en welvaartsverhoging*, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, jg. 115, 1986, nr. 5750, blz. 1446-1454.