

## Meevallende belastingen en tegenvallende argumenten

*Moeten eventuele belastingmeevallers worden gebruikt om de belastingen te verlagen of de staatsschuld te verminderen?*

Binnen twee maanden na de ondertekening van het regeerakkoord is tussen de regeringspartijen al onenigheid ontstaan over een van de cruciale afspraken uit dit akkoord. PvdA, VVD en D66 kwamen overeen een trendmatig begrotingsbeleid te voeren op basis van een 'conservatieve' schatting van de economische groei tot en met 1998 en een vastgelegd (en dalend) niveau voor de overheidsuitgaven. De (te) laag ingeschatte groei heeft tot gevolg dat het kabinet in de loop van de regeerperiode belastingmeevallers kan verwachten. De partijen kwamen overeen over de aanwending hiervan pas in 1996 te overleggen. Maar over de opties is nu al een debat ontstaan, met vroegtijdige fricties tussen voornamelijk PvdA en VVD als gevolg.

Minister Melkert van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wenst extra belastinginkomsten die het financieringsstekort in 1998 tot onder de 2,7 procent bbp reduceren, te gebruiken voor het verlagen van belastingen. Hij hoopt op een gunstig effect van een kleinere wig op de werkgelegenheid. Minister Zalm van Financiën, denkend aan Maastricht, wil extra belastinginkomsten aanwenden voor verlaging van het financieringsstekort en in het verlengde daarvan de staatsschuld. PvdA-Kamerlid Van der Ploeg, ten slotte, wil graag investeren in infrastructuur. Hij is, zoals hij bij de financiële beschouwingen opmerkte, tegen "het plempen van alle groei-meevallers in het financieringsstekort gedurende 1994-1998".

Aan de meningsverschillen lijkt onduidelijkheid over een passage in het regeerakkoord ten grondslag te liggen. In het akkoord staat: "Met betrekking tot de aanwending van verdere groei-meevallers zal een afweging worden gemaakt tussen verdere reductie van

het financieringsstekort en lastenverlichting binnen de inkomenspolitieke randvoorwaarden van het regeerakkoord, waarbij de noodzaak van maatregelen ten behoeve van economische structuurversterking een aparte afweging vraagt" (cursivering toegevoegd). Zijn er twee of drie opties? Staan meevallers nu wel of niet ter beschikking van investeringen in infrastructuur?

Gezien het gekissebis lijkt commentaar vanaf de zijlijn niet overbodig. In dit artikel bespreken wij de verschillende politieke voorstellen voor de aanwending van de meevallende belastingopbrengsten in het licht van wat de neo-klassieke leer van de openbare financiën hierover aan normatieve aanwijzingen oplevert.

### Normen voor de openbare financiën

De neo-klassieke leer van de openbare financiën benadrukt de overeenkomst tussen uitgifte van schuld en belastingheffing (in de toekomst)<sup>1</sup>. Bij de financiering van overheidsuitgaven is de keuze niet zozeer tussen het opbouwen van schuld of het heffen van belastingen, maar tussen de hoogte van belastingen nu en in de toekomst. De leer doorbreekt de pure, Ricardiaanse equivalentie tussen uitgifte van schuld en belastingheffing door te veronderstellen dat belastingheffing de werking van de economie kan verstoren.

Als voorbeeld kan de belasting op arbeid dienen. Met Melkert geloven velen dat de wig, het verschil tussen loonkosten en netto-lonen, de werkgelegenheid in het algemeen en die voor laaggeschoolden in het bijzonder aantast. In dit voorbeeld betekent uitgifte van schuld, en dus een verschuiving van belastingheffing in het heden naar belastingheffing in de toe-

komst, hoge werkgelegenheid nu en lage werkgelegenheid later.

De overheid dient de welvaartsverliezen die aan belastingheffing verbonden zijn ('the excess burden of taxation') te minimaliseren. Hiertoe moet schuld gebruikt worden als buffer om verwachte fluctuaties in belastingtarieven op te vangen. Een situatie waarin de belastingtarieven in het ene jaar hoog en het daaropvolgende jaar laag zijn, is onwenselijk. Het marginale welvaartsverlies door belastingheffing in de huidige periode dient gelijk te zijn aan het verwachte, marginale welvaartsverlies in toekomstige perioden. Hieruit volgt een aantal aanwijzingen voor een gezond beheer van de overheidsfinanciën.

- Een permanente verlaging van overheidsuitgaven als ratio van het nationaal inkomen moet leiden tot blijvend lagere belastingtarieven. Hetzelfde voorschrift geldt bij een structurele verhoging van de economische groei (en daarmee dus de groei van de belastinggrondslag). In dit verband mag gesproken worden van een 'structurele belastingmeevaller'.

- Een tijdelijke verlaging van overheidsuitgaven of een tijdelijke vergroting van de belastinggrondslag laat de belastingtarieven onveranderd en moet worden gebruikt voor verlaging van de staatsschuld. Dit is, in termen van het regeerakkoord, een 'incidentele belastingmeevaller'. Zowel volgens de neo-klassieke leer van de openbare financiën als volgens een Keynesiaans anti-cyclisch beleid moet de staatsschuld in tijden van hoogconjunctuur worden verkleind en in een laagconjunctuur worden vergroot.

- Een geanticiperde verhoging van overheidsuitgaven of een verwachte verlaging van de belastinggrondslag in de toekomst dient te leiden tot een verlaging van de staatsschuld en daarmee de toekomstige rente-uitgaven. Een geanticiperde stijging van de uitgaven moet onmiddellijk met belastingverhoging worden beantwoord. Uitstel hiervan tot de hogere uitgaven zich aandienen is niet gewenst.

1. Zie R.J. Barro, On the determination of public debt, *Journal of Political Economy*, jg. 87, 1979, nr. 5; zie ook voor een korte uitleg H.A. Keuzenkamp en F. van der Ploeg, Het grote onvermogen. Een kritiek op de gangbare analyse van de overheidsfinanciën, *ESB*, 4 juli 1990, blz. 608 e.v.

- Als de overheidsuitgaven (als ratio van het nationale inkomen) in de toekomst gelijk blijven, is de optimale en verwachte omvang van de staatsschuld gelijk aan de huidige omvang. De feitelijke ontwikkeling van de staatsschuld over de tijd is dan als de loop van een dronken man ('random walk'). De staatsschuld wordt gebruikt om fluctuaties in de belastingtarieven als gevolg van tijdelijke veranderingen in uitgaven of belastinggrondslag tegen te gaan.

- De 'gulden regel' volgens welke belastingen collectieve consumptie en schuld publieke investeringen financieren, is slechts voorwaardelijk van toepassing. Investerings met een financieel rendement dat gelijk is aan de rente op staatsschuld, kunnen door uitgifte van schuld gefinancierd worden. Investerings die niet direct (door toepassing van het profijtbegin-sel) of indirect (door verruiming van de belastinggrondslag) financiële inkomsten voortbrengen, dienen als alle consumptieve overheidsuitgaven door belastingen gefinancierd te worden.

## Groeiprognoses

Voor een duidelijke stellingname over de aanwending van belastingmeevallers moet – conform de theorie – een onderscheid gemaakt worden tussen incidentele en structurele meevallers. Het behoedzame uitgangspunt van het regeerakkoord voorziet in een economische groei van 2 procent (bbp) voor de periode tot en met 1998. De vraag luidt dus hoe hoog de economische groei in de komende jaren werkelijk is.

De nabije toekomst lijkt op het eerste gezicht rooskleurig. De Wereldbank schat dat de rijke industrielanden de komende tien jaar met gemiddeld 2,7 procent zullen groeien<sup>2</sup>. En in het nieuwe EMU-convergentieprogramma dat Zalm in oktober naar zijn Europese collega's stuurde, maakt hij melding van projecties van de Europese Commissie die voor Nederland in de periode 1995-2000 een gemiddelde groei van 3 procent voorspellen<sup>3</sup>. De groei van de Nederlandse economie in de afgelopen twintig jaar steekt schrill af bij deze projecties: meer dan een gemiddelde groei van twee procent per jaar was niet haalbaar.

Politici kunnen dus steggelen over de waarde van economische projec-

ties. Indien zij vasthouden aan de 'conservatieve' schatting van twee procent groei, moeten zij de toekomstige meevallers behandelen als incidentele meevallers. Pas als zij de prognoses van de Wereldbank en de Europese Commissie beschouwen als een indicatie van een trendbreuk in de economische groei, dan zijn er structurele meevallers te verdelen.

## Tegenvallende argumenten

De relevantie van de leer van de openbare financiën voor de huidige politieke discussie is evident. Melkerts voorstel om belastingmeevallers voor verlaging van de belastingtarieven te gebruiken, wordt onder één voorwaarde ondersteund door de theoretische conclusies. De voorwaarde luidt dat de belastingmeevaller alleen voor zover deze daadwerkelijk structureel is, voor belastingverlaging wordt aangewend. Maar, de argumenten voor een trendbreuk in de economische groei lijken te ontbreken. Voorzichtig beleid moet niet worden gestoeld op verleidelijke, maar mogelijk misleidende, prognoses van de Europese Commissie en de Wereldbank.

Vanuit zijn vorige betrekking kent Zalm als geen ander de gevaren die aan economische voorspellingen kleven. Zijn pleidooi om de extra inkomsten voor vermindering van het financieringstekort te gebruiken lijkt mede door de onbetrouwbaarheid van voorspellingen ingegeven. Maar Zalms belangrijkste (publieke) argumenten zijn de tekort- en schuldeisen die aan toetreding tot de Europese Monetaire Unie worden gesteld. Uit het oogpunt van economische theorie zijn deze eisen volkomen willekeurig, overbodig en schadelijk<sup>4</sup>. Staatsschuld moet worden gebruikt om tijdelijke, conjuncturele schokken in uitgaven of belastinggrondslag op te vangen. Vanuit dit oogpunt doet de omvang van de staatsschuld niet terzake. Verlaging van de staatsschuld uit hoofde van deze eisen is dus onzinnig. Uitsluitend de houdbaarheid en de geloofwaardigheid van voorgenomen begrotingsbeleid op lange termijn is relevant. Een hoge staatsschuld en een hoog financieringstekort zijn vaak tekenen van onhoudbare en ongeloofwaardige beleidsvoornemens. Maar gezien de reële rente in Nederland (ook ten opzichte van andere Europese landen) lijken

de financiële markten in het Nederlandse beleid te geloven<sup>5</sup>.

Toch kan Zalms pleidooi voor reductie van de staatsschuld op geheel andere gronden ondersteund worden. Door vergrijzing en ontgroening van de Nederlandse bevolking zullen in de toekomst de uitgaven aan AOW stijgen; tegelijkertijd erodeert de belastinggrondslag. Op deze ontwikkelingen moet door verlaging van de staatsschuld en vermindering van de toekomstige uitgaven aan rente op staatsschuld geanticipeerd worden.

Melkert en Zalm moeten niet zo maar om verlaging van belastingen respectievelijk van het financieringstekort roepen. Zij kunnen op twee manieren wezenlijk van mening verschillen. Ten eerste kunnen zij de trendmatige groei verschillend inschatten. Voorzichtigheid lijkt hier geboden. Ten tweede kunnen zij een verschillend standpunt innemen over de noodzaak om voorzieningen te treffen voor toenemende overheidsuitgaven (aan zorg en AOW) in de toekomst. Maar over deze fundamentele zaken hebben we in het debat nog geen woord opgevangen.

Ten slotte is er nog de onduidelijkheid in het regeerakkoord over het verband tussen belastingmeevallers en investeringen. Van der Ploeg liet tijdens de financiële beschouwingen noteren: Vanwege het belang van investeringen voor de arbeidsproductiviteit "... stuurt de PvdA-fractie erop aan, groeimeevallers alleen na het behalen van de afgesproken norm voor het financieringstekort (...) in te zetten voor structuurversterking". In de interpretatie van de PvdA biedt het regeerakkoord dus drie opties bij belastingmeevallers.

Het zou onwenselijk zijn als deze interpretatie door de andere partijen werd overgenomen. Enerzijds is samenhang tussen tijdelijke veranderingen in inkomsten en permanente wijzigingen van overheidsuitgaven

2. Zie L. van der Geest, *Groeistuipein, ESB*, 12 oktober 1994, blz. 909.

3. European Commission, *Medium-term projections 1994-2000*, Brussel, juni 1994.

4. Zie voor een vernietigende kritiek op de EMU-normen W.H. Buiters, *Should we worry about the fiscal numerology of Maastricht?*, CEPR Discussion Paper 668, 1990. Vergelijk ook P. Krugman, *Peddling prosperity*, Norton, 1994.

5. Zie ook H.J. Brouwer, *Trendmatig begrotingsbeleid voor werkgelegenheid, ESB*, 21 september 1994, blz. 844 e.v.

onduidelijk. Anderzijds lijkt de reorganisatie van inkomsten naar uitgaven te lopen, terwijl een omgekeerde volgorde meer voor de hand ligt.

Investeringsvragen om een aparte afweging. Elk maatschappelijk rendabel investeringsproject komt voor uitvoering in aanmerking. Een duidelijk voorbeeld is een project waarbij het financiële rendement hoger is dan de geldende rente. De overheid maakt dan winst op het project; het project dient dus uitgevoerd te wor-

den en kan door uitgifte van schuld bekostigd worden. Deze overweging heeft met belastingmeevallers dus niets te maken.

Vergeleken met de periode-Lubbers is de discussie over openbare financiën sterk verbeterd. Ook het trendmatige begrotingsbeleid steekt gunstig af tegen het hijgerige beleid van de afgelopen tien jaar. Toch werden de financiële beschouwingen ontzien door gelegenheidsargumenten. De huidige hoofdrolspelers worden

geacht in staat te zijn hun keuzes beter te beargumenteren.

### **Frank Kalshoven Paul Tang**

Frank Kalshoven is redacteur economie bij Elsevier en universitair docent bij de vakgroep macro-economie aan de Universiteit van Amsterdam. Paul Tang is oio en werkzaam bij dezelfde vakgroep. Met dank aan S. van Wijnbergen voor commentaar. Het gebruikelijke ontslag van medeverantwoordelijkheid is van toepassing.