

# Collective bads

De overheid bekostigt en produceert een aantal collectieve goederen en nog meer quasi-collectieve goederen. De overheid kan het ook tot haar taak rekenen om een collectief kwaad, een 'collective bad' te bestrijden. Zowel de produktie van een 'collective good' als de bestrijding van een 'collective bad' kost geld en de vraag is hoe de overheid aan die overheidsinkomsten komt. Zoals bekend zijn er verschillende inkomstenbronnen als belastingen, premies en allerlei niet-belastingmiddelen. Helaas worden de meeste overheidsinkomsten te zamen geteld en betiteld als collectieve lasten. Helaas, omdat het begrip collectieve lasten betekent dat zij ons allen treffen en niemand zichzelf daarvan kan uitsluiten. Belastingen en premies en de meeste niet-belastingmiddelen zijn nu juist geen collectieve lasten, maar zeer individuele lasten die de individuele burgers en bedrijven treffen.

Toen het kabinet-Den Uyl een norm introduceerde voor de druk van die zogenaamde collectieve lasten, was de economische ratio dat belastingen en soortgelijke overheidsinkomsten in de vorm van hogere looneisen zouden worden afgewenteld, waarmee een loon-prijsspiraal in gang werd gehouden met schadelijke consequenties voor de werkgelegenheid. De norm voor de collectieve lastendruk was bedoeld om die loon-prijsspiraal en de afbraak van jaargangen kapitaalgoederen tegen te gaan. Die economische ratio lijkt wel eens te worden vergeten als het gaat om discussies over de collectieve lastendruk.

Ik geef een voorbeeld. Als de regering voorstelt om het netto-huurwaardeforfait te verhogen en tegelijk de overdrachtsbelasting met de verkregen opbrengst te verlagen, dan is dat voor de schatkist budgettair neutraal. Uitgaande van eenvoudige afspraken over de collectieve lasten kan worden gesteld dat zo'n operatie geen effect heeft voor de collectieve lastendruk: het gaat om een verandering in de samenstelling van de collectieve lasten. De vraag moet echter worden gesteld of zo'n redenering juist is vanuit die economische ratio. De verhoging van het huurwaardeforfait heeft andere gevolgen voor het economische proces dan de verlaging van de overdrachtsbelasting. Er kan van die budgetneutrale voorstellen een impuls uitgaan op de loonontwikkeling.

Een ander actueel voorbeeld. In het milieubeleid wordt gewerkt met een intensivering van sectorheffingen die gerekend worden tot de zogenaamde collectieve lasten. Daarnaast zal in het milieubeleid de komende jaren een zwaar accent worden gelegd op voorschriften en richtlijnen. Met die fysieke regulering worden bedrijven en burgers 'op kosten

P.B. Boorsma



gejaagd' die via het particuliere budget lopen en niet via het overheidsbudget. Dus worden ze niet gerekend tot de collectieve lasten. Het gaat er weer om dat milieudoelen moeten worden gerealiseerd, en dat om dat te bereiken offers moeten worden gebracht waarbij de vraag is hoe die offers moeten worden toegedeeld en wat daarvan de consequenties zijn, economische en andere. In het beleid terzake van de collectieve lasten wordt te veel met de fictie gewerkt dat alle 'collectieve lasten' gelijk zijn.

Dat er in het beleid met eenvoudige regels wordt gewerkt is politiek zeer begrijpelijk. Elke vakminister kan met intelligente redeneringen komen waarom deze of gene heffing niet moet worden gerekend tot de collectieve lasten. Met als consequentie dat de totale publieke ontvangsten worden opgevoerd en met de economische gevolgen die zijn aangegeven. Maar het simpele meetlint dat thans wordt gehanteerd heeft toch ook bezwaren. Ik noemde al het optellen van een verhoging van het huurwaardeforfait en de overdrachtsbelasting. Een ander voorbeeld is het optellen van belastingen als de loonbelasting aan de ene kant en van niet-belastingmiddelen als die uit aardgas aan de andere kant. Als het kabinet-Lubbers II stelt dat de beoogde stabilisatie van de collectieve lastendruk is bereikt, dan is het goed om te kijken naar de samenstellende delen. De belastingdruk is immers gestegen ten opzichte van het uitgangspunt 1986, terwijl de premiedruk aanvankelijk steeg en later daalde. Als dan uiteindelijk bijna het uitgangspunt zou worden bereikt, is dat te 'danken' aan de daling van de aardgasopbrengsten.

Bijlage 16 van die Miljoenennota geeft een zeer goede analyse van de mutaties in de collectieve lastendruk. Volg ik de cijfers voor de collectieve lastendruk gecorrigeerd voor statistische en incidentele factoren, dan bedraagt de druk in de

jaren 1986 t/m 1990 resp. 52,9%, 54,2%, 54,5%, 52,4% en 52,25%. Gecumuleerd over de jaren 1986 t/m 1989 – over het jaar 1990 kom ik nog te spreken – is er een te hoge druk van de collectieve lasten geweest van 5,6% van het nationale inkomen. Uitgedrukt in guldens van het nationale inkomen is er door de burgers en bedrijven elk jaar te veel – meer dan de regering als doel formuleerde – aan 'collectieve lasten' betaald. Zien we voor het gemak af van geldontwaarding dan is er in totaal in de jaren 1986 t/m 1989 f 21.670 mln. te veel collectieve lasten betaald, f 21,7 mrd. En dan te bedenken dat de zinsnede in het Regeerakkoord 1986: "ten minste stabilisatie van de collectieve lastendruk" eerder doet vermoeden dat er naar zou worden gestreefd om de druk te laten dalen.

Het kabinet-Lubbers II mikt voor het jaar 1990 op een druk van 52,1%. De *Miljoenennota 1990* gaf een raming van 52,25%, zodat de doelstelling ongeveer gerealiseerd leek. Voor alle duidelijkheid, bij dat cijfer van 52,25% hoort een feitelijke, niet-gecorrigeerde druk van 52,8%. Maar inmiddels is er een regeerakkoord gesloten waarin wordt uitgegaan van een stijging van de collectieve lastendruk die vervolgens wordt gestabiliseerd. Uitgaande van de feitelijke registratie wordt nu gemikt op 53,6%. Het is te hopen dat de nieuwe *Miljoenennota 1991* weer een goede analyse geeft van de druk, óók om de sprong van het gecorrigeerde cijfer van 52,25% naar het feitelijke cijfer van 53,6% goed uit te leggen. In de 53,6% is een bedoelde stijging van 0,4% verwerkt om nieuw beleid mogelijk te maken. (Nieuw beleid mogelijk maken door op bestaand beleid om te buigen valt buiten het bestek van de regering. De gemeentelijke slogan "Oud voor nieuw" kent de regering niet.) Er is dus een tussentijdse stijging ten opzichte van de recente miljoenennota geaccepteerd (of begroet) van 0,4%, structureel. Zonder al te veel discussie over deze budgettaire norm.

Dat er in de komende jaren vele lastenverzwaringen komen is meteen al duidelijk geworden met allerlei verzwaringen van milieuheffingen en brandstofheffingen. Die verzwaringen dienen het milieudoel waarvoor bij de meeste belastingbetalers grote sympathie zal bestaan. Maar het is vanwege de economische effecten te hopen dat de minister van Financiën niet alleen grote waarde zal hechten aan de afgesproken reductie van het financieringstekort, zoals van hem kan worden verwacht, maar ook weerstand kan bieden aan allerlei listen en lagen van vakministers om de lastendruk te laten stijgen.

P.B. Boorsma