

## Nieuw klassieke begrotingsprincipes: theorie en toepassing

door H.P. van Dalen\*

*Expedients are for the hour, but principles are for the ages.*  
Henry Ward Beecher.

Economische politiek overschrijdt de grenzen van kil boekhouden. Maatschappelijke doeleinden worden over het algemeen nagestreefd onder dynamische balansrestricties. De overheid heeft middels haar belasting- en uitgavenbeleid invloed op de uitkomsten van de private sector. Gegeven deze wederzijdse afhankelijkheid verdient het aanbeveling om als overheid de reacties van de private sector op het aangekondigde overheidsbeleid in beschouwing te nemen. De Amerikaanse econoom Lucas (1976) heeft in het verleden kritiek geuit op de destijds gangbare praktijk van de macro-economische beleidsformulering. Door het verwaarlozen van economisch gedrag van huishoudens in de beleidsvoorbereiding kan de uiteindelijke beleidskeuze aanzienlijke welvaartsverliezen met zich meebrengen. Aangetekend dient te worden dat de Nieuw Klassieke theorie niet geheel recht doet aan de rijkheid van economische doelstellingen zoals men die in de dagelijkse praktijk tegenkomt. Het is echter geen slechte zaak om van tijd tot tijd afstand te nemen tot het vuur van het Haagse begrotingsdebat om de achterliggende principes te achterhalen en deze te spiegelen aan de dagelijkse gang van zaken.

In het navolgende wil ik daarom het begrotingsdebat vanuit een Nieuw Klassiek perspectief behandelen. Hiermee zij niet gezegd dat Keynesiaanse normen goed of slecht zijn. Economen die gecharmeerd zijn van een Keynesiaanse visie op het economisch proces leiden normen af onder de veronderstelling dat de economie fundamenteel onevenwichtig is, terwijl de (Nieuw) Klassieke visie er één is die de economie als fundamenteel evenwichtig beschouwt. De belastingprincipes die deze laatste stroming voorstelt zijn intuïtief duidelijk en simpel en zij komen tegemoet aan de voornoemde kritiek van Lucas (1976). De principes zijn namelijk gebaseerd op de micro-economische theorie van het representatieve huishouden<sup>1</sup> en nemen derhalve expliciet de invloed mee die belastingheffing heeft op het gedrag van productie- en gezinshuishoudens, dit in tegenstelling tot de dominerende begrotingsnormen. De laatste loot aan de boom van normen is de *structurele gulden financieringsregel*. De voordelen van de gulden financieringsregel met betrekking tot investeringsuitgaven worden gecombineerd met de eis dat de gewone dienst *structureel* in evenwicht dient te zijn. Deze norm komt ongeveer overeen met de Platina-regel die Jan Pen<sup>2</sup> onlangs introduceerde: er dient evenwicht op de gehele begroting (waarbij Pen ongetwijfeld doelt op een intertemporele begroting) te zijn. Deze norm vormt slechts het uitgangspunt van een economische analyse en ik kan alleen maar vermoeden dat dit soort normen wordt voorgesteld om de driften van 'spending ministers' te beteugelen. Fixatie op de financieringstekort-

\* De auteur is verbonden aan de vakgroep Wiskundige Economie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. De auteur dankt drs. H.R.J. Vollebergh en drs. C.W.M. Naastepad voor hun commentaar.

1. Men kan natuurlijk heterogeniteit veronderstellen maar dit leidt slechts tot verfijningen die de aandacht afleiden van de optimale macro-economische beleidsprincipes.

2. Zie Pen (1990).

normen, zoals die tot op de dag van vandaag zijn voorgesteld, heeft het nadeel dat men de vermogensopbouw van de overheid uit het oog verliest.<sup>3</sup> De Nieuw Klassieke leer der openbare financiën beschouwt de allocatie van private en publieke middelen, zowel temporeel als intertemporeel. Omdat deze leer nog geen voet tussen de deur heeft gekregen in de dagelijkse beleidsbespiegelingen wilde ik in dit artikel vanuit de theorie enige algemeen geldende begrotingsprincipes afleiden en bespreken.

### Het principe van 'tax rate smoothing'

Het voeren van een economische politiek is aan een aantal restricties onderhevig. Allereerst zijn daar natuurlijk de pure boekhoudkundige identiteiten waar aan voldaan moet zijn. Om de discussie scherp te stellen wil ik een onderscheid maken tussen temporeel en intertemporeel beleid. De balansrestricties waar een overheid mee van doen heeft nemen in feite twee vormen aan: de dynamische balansrestricties, zoals we die op ieder moment waarnemen, en de intertemporele balansrestrictie. Om met de eerste restrictie te beginnen:

$$(1) \Delta B_t \equiv B_t - B_{t-1} = G_t + r_{t-1}B_{t-1} - T_t$$

In vergelijking (1) zien we dat de toename (of afname) van de schuld,  $\Delta B_t$ , wordt bepaald door het verschil tussen de som van overheidsuitgaven,  $G_t$ , plus de rentelasten,  $r_{t-1}B_{t-1}$ , en de belastinginkomsten,  $T_t$ . In eerste instantie ga ik er hier vanuit dat overheidsuitgaven,  $G_t$ , slechts consumptief zijn en geen produktie-effecten teweeg brengen. De vergelijking waar het uiteindelijk om draait is echter de intertemporele balansvergelijking<sup>4</sup>:

$$(2) \sum_{t=i}^{\infty} T_t (R_t/R_{i-1}) = \sum_{t=i}^{\infty} G_t (R_t/R_{i-1}) + B_{i-1}$$

De contante waarde<sup>5</sup> van verwachte overheidsinkomsten moet uiteindelijk gelijk zijn aan de contante waarde van de verwachte overheidsuitgaven, plus de initiële overheidsschuld. Toekomstige uitgaven en inkomstromen worden verdisconteerd met de factor  $(R_t/R_{i-1})$ . Vergelijking (1) en (2) zijn nog slechts identiteiten. Het wordt pas interessant wanneer we gedrag van overheid en huishoudens introduceren. De vragen die een benevolente overheid moet oplossen zijn: Wat is het optimale belastingtarief? Wanneer moet een overheid uitgaven met schuld financieren of is het motto van Adam Smith nog steeds geldig 'The only good budget is a balanced budget'? In het extreme geval waarin de burger en de overheid dezelfde tijdshorizon hebben, de belastingen niet verstoring werken, kapitaalmarkten perfect werken en de burger tevens gezegend is met rationele verwachtingen dan maakt het allemaal niets uit wanneer de overheid een belastingverlaging met schuld financiert. De belastingplichtige weet dat bijvoorbeeld een lastenverlichting nu een lastenverzwaring in de toekomst met zich meebrengt. De belastingplichtige die als enige marktpartij de staatsobligaties koopt zal deze niet als ver-

3. Met recht spreken Keuzenkamp en Van der Ploeg (1990) over het grote onvermogen van de traditionele analyse van de overheidsfinanciën. Tezamen met Kremers (1986a) vormen zij de uitzondering op de regel van de tamelijk autarkisch ingestelde Nederlandse theorie en praktijk.

4. Een standaard solvabiliteitsconditie bij dit soort analyses is om de Ponzi-spel conditie op te leggen:  $\lim_{t \rightarrow \infty} B_t R_t = 0$ . De overheidsschuld mag in de limiet niet sneller toenemen dan de rentevoet gecorrigeerd voor de groeivoet van  $Y$ .

5. De discontovoet is op simpele wijze weer te geven door te veronderstellen dat de interestvoet ( $r$ ) constant is:  $R_t/R_{t-1} = 1/(1 + r_{t-1})$ . De veronderstelling van een constante rentevoet ( $r_t = r_{i-1}$  voor  $t \geq i$ ) is een redelijke aanname voor een kleine open economie, zoals Nederland.

mogen beschouwen; men verwacht immers dat toekomstige lastenverzwaringen waarvan de contante tegenwaarde gelijk is aan de waarde van de obligaties in de private portefeuille.

Barro heeft in 1974 dit Ricardiaanse equivalentie theorema nieuw leven ingeblazen, wellicht om beleidsmakers en economen met overmatig Keynesiaanse pretenties te schokken. Onder een aantal zeer restrictieve veronderstellingen beantwoordde hij de vraag 'Are government bonds net wealth?' met een duidelijk 'nee'. Sindsdien is de theorie en empirie van de moderne leer van de openbare financiën verzadigd geraakt met uitbreidingen aan het Ricardiaanse model en talloze econometrische onderzoeken of de bewuste schuldneutraliteit wel of niet opging. Waar het uiteindelijk om draait in de discussie van het Ricardiaanse equivalentietheorema is het realisme van de veronderstellingen. Met name het lump-sum karakter van belastingen en de mate van altruïsme binnen het huishouden zijn aanvechtbare veronderstellingen: kunnen we, bijvoorbeeld, met enige zekerheid zeggen dat de familiebanden zo hecht zijn dat burgers die normaal gesproken een eindig leven genieten vertegenwoordigd kunnen worden door een dynastie of het hoofd van een huishouden met een oneindige planningshorizon?<sup>6</sup> Het gaat te ver om alle veronderstellingen hier in extenso te bespreken. Op deze plaats wilde ik de belastinganalyse toespitsen op het keuzeproces van de overheid die de beschikking heeft over overheidsschuld en verstorende belastingen. Dit aspect heeft Barro dan ook in 1979 aan zijn basismodel toegevoegd om vervolgens de hypothese te toetsen of de overheid het belastingtarief over de tijd constant probeert te houden. De gedachten-gang is dat de overheid als doelstelling een minimaal welvaartsverlies (als gevolg van de verstorende belastingheffing) nastreeft.

Barro combineerde in feite twee theorieën: de permanente inkomenstheorie van Friedman (1957) en de statische theorie van optimale belastingheffing zoals die door Ramsey in 1927 in het leven is geroepen. De statische theorie van de optimale belastingheffing probeert zodanig een belastingstructuur te ontwerpen dat de consument ondanks de verstorende belastingheffing zo dicht mogelijk in de buurt blijft van het consumptiepakket dat gekocht zou kunnen worden indien de overheid zich van lump-sum belastingen had bediend. Voor goederen met een verschillende vraagelasticiteit betekent dit dat zij ook met een verschillend tarief belast moeten worden. Hoe (in)-elastischer de vraag hoe (hoger) lager het tarief zal zijn. Immers, indien de vraag naar een goed niet of nauwelijks verandert als de netto prijs verandert dan kan de overheid haar belastingpolitiek richten op deze 'melkkoe' zodat andere goederen die elastischer in vraag zijn enigszins worden ontzien. Het veelgehoorde pleidooi om alle goederen uniform te belasten kan slechts onder zeer stringente veronderstellingen worden afgeleid (zie Atkinson en Stiglitz, 1971, blz. 105). De dynamische variant van de optimale belastingheffing is in zekere zin een vertaling van het uniforme belastingtarief-resultaat. Men vervangt eenvoudig de verschillende goederen op één moment in de tijd door één goed in opeenvolgende perioden en de vraag wordt nu: 'Hoe zwaar moet men dat ene goed op ieder moment in de tijd belasten?' Indien we voor het gemak veronderstellen dat de verdisconteerde inkomens van het representatieve huishouden in twee opeenvolgende perioden gelijk zijn en we veronderstellen bovendien dat de voorkeur ten aanzien van het arbeidsaanbod symmetrisch<sup>7</sup> is dan dient de overheid een constant belas-

6. Voor de volledigheid vermeld ik hier dat het theorema niet zozeer afhangt van de oneindigheid van planningshorizon van de burger doch de planningshorizonnen van de burger én de overheid dienen identiek te zijn. Zie Ph. Weil (1989).

7. Dit is een 'tax smoothing' conditie zoals geformuleerd door Kremers (1986b). De preciese condities waaronder een constant belastingtarief het optimale tarief is wordt nader uiteengezet in hoofdstuk 7 van Van Dalen (1992).

tingtarief te hanteren. De gedachte achter deze norm om zo min mogelijk variatie in het belastingtarief aan te brengen is dat het marginale welvaartsverlies progressief stijgt met veranderingen in het belastingtarief. Indien een overheid bijvoorbeeld zeven vette jaren en zeven magere jaren verwacht dan is het optimaal om de belasting af te stemmen op de contante waarde van het overheidspakket over die veertien jaar zodat zij de eerste zeven jaren spaart en de volgende zeven jaar ontspaart. De micro-economische fundering van het belastingprobleem vindt men terug in de reactie van de private sector op een verandering in belastingpolitiek (een verandering in het arbeidsaanbod, spaar-gedrag e.d.).

Gegeven het principe van 'tax smoothing', kunnen we de contante waarde van belastinginkomsten in vergelijking (2) vervangen door:  $\sum \tau Y_t (R_t/R_{i-1})$ , waarbij  $\tau$  het *constante* belastingtarief over het inkomen  $Y_t$  is. Men kan op deze eenvoudige wijze het optimale belastingtarief bepalen:

$$(3) \quad \tau = \frac{\sum_{t=i}^{\infty} G_t (R_t/R_{i-1}) + B_{i-1}}{\sum_{t=i}^{\infty} Y_t (R_t/R_{i-1})}$$

Men ziet in één oogopslag dat men zich bij een optimaal fiscaal beleid een mening moet vormen over de optimale publieke goederenvoorziening over de totale planningshorizon ( $G_0, G_1, G_2, \dots, G_{\infty}$ ) en de ontwikkeling van de belastingbasis (in dit voorbeeld de groei van het nationaal inkomen:  $Y_0, Y_1, Y_2, \dots, Y_{\infty}$ ). De initiële overheidsschuld (of -vermogen) en de constante interestvoet behoren bij dit vraagstuk tot de exogenen. In tijden van relatief hoge overheidsuitgaven zal de overheid overgaan tot uitgifte van staatsobligaties, om deze later terug te kopen in de periodes waarin de overheidsuitgaven relatief laag zullen zijn. Op deze wijze verdeelt de overheid de last van overheidsuitgaven over de verschillende generaties. In het simpele geval waarin de overheid geen gebruik van schuldfinanciering mag maken en derhalve de begroting op ieder tijdstip sluitend maakt zal het welvaartsverlies groter zijn dan in het geval van een constant belastingtarief met gebruik van overheidsschuld. Generaties die periodes meemaken waarin de overheidsuitgaven extra hoog zijn, zoals in een oorlog, zullen anders een disproportionele last dragen, terwijl het rechtvaardiger lijkt om deze last over verschillende generaties uit te spreiden.

Tot hiertoe heb ik nog niets gezegd over de overheidsinvesteringen. Voor de overheidsinvesteringen zou de overheid, gelijk bedrijven, mogen lenen op de kapitaalmarkt. Doch deze gulden financieringsregel is niet voldoende voor het voeren van een efficiënt beleid. Privaat kapitaal en publiek kapitaal dienen samen te werken in het bewerkstelligen van het nationaal produkt. De één kan eenvoudigweg niet zonder de ander. Indien we voor het gemak een situatie veronderstellen waarin de overheid de beschikking heeft over lump-sum belastinginstrumenten dan heeft de overheid de taak om een zodanige allocatie aan te brengen (en dit staat in principe los van het allocatieprobleem van de overheidsconsumptie) dat het netto rendement van private investeringen gelijk is aan het netto rendement van overheidsinvesteringen. Dit is de Gulden Investeringsregel<sup>8</sup>

8. De Gulden investeringsregel is eenvoudig af te leiden in een groeimodel met lump-sum belastingheffing. De marginale produktiviteitsequalisatie is dan voor een neoklassieke produktiefunctie  $f(k, g)$ :  $f_k - \delta_k = f_g - \delta_g$ , waar  $k$  de private kapitaalgoederenvoorraad voorstelt en  $g$  de publieke kapitaalgoederenvoorraad. De termen  $f_k$  en  $f_g$  zijn marginale produktiviteit van privaat en publiek kapitaal en  $\delta_k$  en  $\delta_g$  de afschrijvingsvoeten van de beide kapitaalgoederen. Voor een model met versturende belastingheffing verandert met name de publieke investeringsconditie. Het uitwerken van een dergelijk model valt buiten de intentie van dit inleidende artikel.

van de overheid die op ieder moment in de tijd dient te gelden. Intuïtief is de regel duidelijk: indien de overheid een situatie aantreft waarin de voorzieningen op het terrein van de infrastructuur zich op een suboptimaal niveau bevinden (d.w.z. het rendement van publieke investeringen is hoger dan het rendement van private investeringen) dan loont het om een herallocatie aan te brengen. Publieke investeringen worden geïntensiveerd net zolang tot het netto rendement in beide sectoren gelijk is. Iedere uitspraak over de wenselijkheid van een toename van publieke investeringen is met enige onzekerheid omgeven aangezien rendementscijfers van de publieke investeringen in Nederland nauwelijks voorradig zijn. Geluiden om publieke investeringen op te voeren na een jarenlange verwaarlozing van de publieke kapitaalgoederenvoorraad lijkt echter een politiek, die zijn instemming van zowel academische als beleidsmatig georiënteerde economen<sup>9</sup> krijgt.

### Beleidsimplicaties

Wat houdt het principe van 'tax rate smoothing' nu in voor de praktijk van alledag? Men zou zeggen dat dit principe de deur wagenwijd open zet voor de beleidsmaker en de politicus die weten hoe ze met normen kunnen sjoemelen. Ik geef toe dat het principe van 'tax rate smoothing' ook van elastiek is maar dat is immers iedere norm (of het moet een triviale norm zijn). Normen geven vooral aan wat behoort te zijn en een financieringstekort geeft als zodanig *niets* aan; het is slechts de resultante van de afwijking met betrekking tot belastingheffing en overheidsuitgaven *op één moment* en kan alleen gezien worden als indicator. Aangezien regeren vooruitzien betekent dient een norm vooral op de toekomst gericht te zijn. Des te verder een regering vooruit kijkt, des te meer mogelijkheden er zijn om oneffenheden in de belastingbasis en overheidsuitgaven op te vangen. Volledige zekerheid ten aanzien van dergelijke ontwikkelingen is natuurlijk afwezig doch men kan met behulp van indicatoren toch een indruk krijgen waar in de toekomst de nadruk moet liggen in het financieel-economische beleid.

De OESO<sup>10</sup> heeft een aantal indicatoren ontwikkeld dat aansluit bij het principe van 'tax rate smoothing'. Het zijn indicatoren die de kredietwaardigheid of de houdbaarheid van het financieel-economisch beleid aangeven. De schuld/BNP ratio mag niet sneller toenemen dan het verschil tussen de interestvoet ( $r$ ) en de groeivoet van het BNP ( $n$ ), indien  $r > n$ . Voornamelijk wanneer deze ongelijkheid geldt is het financieringsvraagstuk interessant. Indien  $r < n$  kan een overheid namelijk zich, gelijk de Baron von Münchhausen, uit het moeras van de schuldproblemen trekken. Zolang het nationaal inkomen harder toeneemt dan de interestvoet blijft een overheid kredietwaardig.<sup>11</sup> Dat deze ongelijkheid van cruciaal belang is kan men eenvoudig zien als we veronderstellen dat de overheidsuitgaven en het nationaal inkomen beide met de constante groeivoet  $n$  toenemen, m.a.w. de collectieve sectorquote,  $G/Y$ , is constant. Beide variabelen<sup>12</sup> kunnen we opvatten als het permanente inkomen van de representatieve con-

9. Zie Geelhoed (1991) en Van der Ploeg (1990).

10. Chouraqui, Hagemann en Sartor (1990). Doch zie ook de meer algemene beschouwing van Blanchard (1990).

11. Zie voor een uitgebreide behandeling van dit onderwerp: O'Connell and Zeldes (1988) en Bohn (1991).

12. De permanente variabelen zijn als volgt gedefinieerd:

$$G_i^* \sum_{t=i}^{\infty} (1+n)^{t-i} (R_t/R_{i-1}) = \sum_{t=i}^{\infty} G_t (R_t/R_{i-1})$$

$$Y_i^* \sum_{t=i}^{\infty} (1+n)^{t-i} (R_t/R_{i-1}) = \sum_{t=i}^{\infty} Y_t (R_t/R_{i-1})$$

summent,  $Y^*$ , en de permanente overheidsuitgaven,  $G^*$ . Het constante belastingtarief voor een kleine open economie (vergelijking 3) kan nu worden herschreven tot:

$$(4) \tau_i = \frac{G_i^* + (r_{i-1} - n)B_{i-1}}{Y_i^*}$$

Het (constante belastingtarief dient het permanente pakket van overheidsuitgaven te dekken, waarbij het permanente inkomen van de consument als belastingbasis dient.

In het geval  $r > n$  wordt het pakket van overheidsuitgaven vermeerderd met rentelasten en moet het primaire financieringstekort (d.i. het tekort gecorrigeerd voor de rentelasten) veranderen in een overschot op een zeker moment in de toekomst om de overheid van middelen te voorzien die op zijn minst voldoende zijn om een deel van de rentelasten te betalen.

Tabel 1. Indicatoren van kredietwaardigheid: het verschil tussen noodzakelijke en werkelijke belastingvoet (als percentage van BNP)<sup>a</sup>

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Nederland							
gat van 1 jaar	5.22	5.19	3.47	4.75	6.16	4.39	3.07
gat van 3 jaar	3.24	4.03	3.63	4.58	3.65	2.75	2.75
gat van 5 jaar	2.92	3.95	2.80	3.44	2.76	2.17	2.33
U.S.A.							
gat van 1 jaar	2.26	1.10	1.28	1.68	1.03	0.28	-0.64
gat van 3 jaar	1.67	1.83	1.42	1.20	0.41	0.02	-0.77
gat van 5 jaar	1.82	1.78	1.02	0.81	0.15	-0.09	-0.85
Japan							
gat van 1 jaar	2.40	0.79	-0.60	-0.44	-1.62	-2.25	-2.85
gat van 3 jaar	1.45	0.51	-0.31	-0.40	-1.68	-2.26	-2.90
gat van 5 jaar	1.31	0.56	-0.26	-0.41	-1.72	-2.30	-2.94
West-Duitsland							
gat van 1 jaar	1.63	0.99	0.18	0.25	0.96	1.24	-1.20
gat van 3 jaar	1.02	0.44	-0.15	0.21	0.24	0.07	-1.80
gat van 5 jaar	0.68	0.27	-0.52	-0.46	-0.45	-0.46	-2.05
Frankrijk							
gat van 1 jaar	1.99	1.59	1.76	1.47	0.83	0.09	-0.05
gat van 3 jaar	2.27	1.37	1.25	0.98	-0.00	-0.29	-0.32
gat van 5 jaar	2.05	0.94	0.66	0.49	-0.38	-0.54	-0.53
Verenigd Koninkrijk							
gat van 1 jaar	1.70	1.99	0.52	0.47	-0.86	-3.21	-4.09
gat van 3 jaar	1.45	0.81	-0.55	-1.36	-2.88	-3.96	-4.14
gat van 5 jaar	0.56	-0.62	-2.22	-2.64	-3.53	-4.16	-4.20

a. Een gat duidt op de afwijking tussen de noodzakelijke en de werkelijke belastingvoet. Een plus-teken geeft derhalve aan dat er een behoefte bestaat aan uitgavenvermindering of belastingverhoging indien men kredietwaardig wil blijven.

Bron: J.C. Chouraqui, R.P. Hagemann en N. Sartor, 'Indicators of fiscal policy: A reassessment', 1990, OECD Working Papers, No. 78, Parijs.

De indicatoren in tabel 1 geven het verschil aan tussen een kredietwaardige belastingvoet<sup>13</sup> ( $\tau^*$ ) en de werkelijke belastingvoet ( $\tau$ ). Een positief verschil ( $\tau^* - \tau > 0$ ) geeft

13. De kredietwaardige belastingvoet wordt door Chouraqui c.s. (1990) als volgt berekend:

$$\tau^* = \frac{(r - n)}{1 - e^{-(r-n)T}} \cdot \left[ \int_0^T G(s)e^{-(r-n)s} ds + B_0 \right]$$

waar  $T$  de planningshorizon aangeeft. Dus voor  $T = 1$  dient de overheid de belastingvoet (bij benadering) te zetten op:  $\tau^* = G_1 + (r - n)B_0$ .

dus aan dat een overheid er goed aan zou doen om belastingen te verhogen of uitgaven te verlagen. Tabel 1 toont voor ieder land drie indicatoren: de eerste heeft betrekking op een horizon van 1 jaar, de belastingvoet die hier uit voortvloeit is eenvoudigweg de belastingvoet die de schuld/BNP ratio vastzet op zijn huidige niveau (gegeven de huidige uitgaven en belastinginkomsten). De korte termijn (gat van 3 jaar) en de middellange termijn (gat van 5 jaar) indicatoren brengen duidelijker het intertemporele karakter van economische politiek tot uitdrukking. Gegeven het huidige en verwachte uitgavenpatroon wordt de 'kredietwaardige' belastingvoet berekend en geconfronteerd met de werkelijke belastingvoet. Om deze indicatoren te kunnen berekenen zijn voor de laatste jaren in tabel 1 voorspellingen noodzakelijk tot en met de jaren 1991 (korte termijn) en 1993 (middellange termijn). Zoals men wel kan afleiden uit de tabel was er in de eerste helft van de jaren tachtig een behoefte aan bezuinigen of een verhoging van belastinginkomsten. Aan het eind van de jaren tachtig bevinden de meeste landen zich weer in de regio van kredietwaardige landen, met als grote uitzondering Nederland.<sup>14</sup> Het is dan ook niet verwonderlijk dat Nederland in het recente verleden jaar in jaar uit een slecht rapportcijfer van de OESO kreeg met betrekking tot de begrotingsdiscipline.

Gegeven de constructie van de indicatoren bestaat er een nauwe relatie met de schuld/BNP ratio. Er gaat namelijk een voorraadefect uit van schuld: als men eenmaal een hoge schuld heeft opgebouwd dan blijft men voorlopig in de hoek zitten waar de klappen vallen. Schuldaflissing kan bij een gegeven produktiegroei dan alleen plaats vinden ten koste van 'draconische' ombuigingen. Tabel 2 versterkt daarom nog eens de vermoedens ten aanzien van het financieel-economisch beleid zoals dat in de jaren tachtig door Nederland is gevoerd.

Tabel 2. Netto overheidsschuld (als percentage van BNP)

	1979	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 <sup>a</sup>
Nederland <sup>b</sup>	21.8	36.5	39.9	43.0	46.5	52.1	54.8	56.4
U.S.A.	19.0	24.3	25.2	27.2	29.4	30.8	30.6	30.2
Japan <sup>b</sup>	14.9	26.2	26.9	26.6	26.4	21.9	19.3	16.4
West-Duitsland <sup>b</sup>	11.5	21.3	21.5	21.9	21.5	22.9	23.7	22.1
Frankrijk <sup>b</sup>	13.8	20.0	21.1	22.9	25.2	25.5	25.2	24.7
Ver. Koninkrijk	43.6	42.4	43.5	42.3	41.0	38.4	33.7	28.9

a. Schatting.

b. Exclusief staatsdeelnemingen.

Bron: J.C. Chouraqui, R.P. Hagemann en N. Sartor, 'Indicators of fiscal policy: A reassessment', 1990, OECD Working Papers, No. 78, Parijs.

De staatschuld als percentage van het bruto nationaal produkt is in tien jaar tijd meer dan verdubbeld in Nederland, terwijl andere landen kans hebben gezien om deze ratio te stabiliseren zoniet te verminderen.

Nu is de keuze tussen belastingverhoging en uitgavenvermindering voor sommige landen niet geheel symmetrisch. De ruimte om de belastingen te verhogen is beperkt, met name omdat de marginale welvaartskosten van een belastingverhoging dispropor-tioneel stijgen met een tariefsverhoging. De keuze zal derhalve voor Nederland eerder uitvallen ten 'gunste' van bezuinigen. Om een indruk te krijgen van de manoeuvreer-ruimte voor belastingverhoging is in tabel 3 een 'haalbaarheidsindex' berekend.

14. Alleen ontwikkelde landen als Italië en Griekenland overtreffen Nederland op dit punt, temid-den van andere OESO-landen.

Tabel 3. Haalbaarheidsindex<sup>a</sup> van het belastinggat van 5 jaar (als percentage van BNP)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 <sup>a</sup>
Nederland	6.24	8.21	5.85	7.03	5.72	4.40	4.57
U.S.A.	2.65	2.59	1.49	1.18	0.22	-0.14	-1.26
Japan	1.86	0.81	-0.38	-0.60	-2.57	-3.46	-4.47
West-Duitsland	1.24	0.49	-0.95	-0.83	-0.80	-0.81	-3.68
Frankrijk	3.96	1.85	1.31	0.96	-0.75	-1.05	-1.02
Verenigd Koninkrijk	0.95	-1.05	-3.78	-4.43	-5.84	-6.84	-6.86 <sup>b</sup>

a. D.i. het belastinggat van 5 jaar van tabel 1 gedeeld door  $(1 - T/Y)$ .

b. Gebaseerd op vierjaars voortschrijdend gemiddelde voor 1989.

Bron: J.C. Chouraqui, R.P. Hagemann en N. Sartor, 'Indicators of fiscal policy: A reassessment', 1990, OECD Working Papers, No. 78, Parijs.

De indicatoren van tabel 1 zijn gedeeld door de factor  $(1 - T/Y)$ . Met deze index laat men zien dat in een land waar reeds een groot deel van het nationaal inkomen,  $Y$ , door belastingen,  $T$ , wordt opgeslokt er weinig ruimte is om ook nog eens een belastingverhoging door te voeren. Voor een economie met een redelijk grote collectieve sector, zoals Nederland, wordt daardoor de noodzaak tot bezuinigen onder een vergrootglas gelegd. De indicatoren van tabel 1 worden daardoor verdubbeld, terwijl economieën met een kleinere collectieve sector vergrotingen van 40 tot 50% laten zien.

Maar nu laat ik me meeslepen in de pragmatiek van de OESO en de drogreden dat een land zich moet spiegelen aan wat er in het buitenland gebeurt. Zo wordt de internationale vergelijkbaarheid van de schuldquotes bemoeilijkt door institutionele verschillen (pensioenverplichtingen, kwaliteit kredieten e.d.). De uitgaven- en inkomstenontwikkelingen zijn ten dele specifiek voor ieder land, de indicator leidt de aandacht af van waar het werkelijk om gaat – het pakket overheidsdiensten en overdrachten – en de indicator beperkt zijn gezichtsveld tot slechts 5 jaar.

Menig westers land staat aan de vooravond van een periode van vergrijzing. Vooruitberekeningen van menig instituut<sup>15</sup> laten zien dat een vergrijzende bevolking meer zal consumeren van het beschikbare inkomen, het zal een verhoging van overheidsuitgaven betekenen, minder arbeidsaanbod en hogere reële interestvoeten. Het vormen van een fonds *nu* om de financiële last van uitgavenstijgingen in de toekomst te kunnen spreiden is onder deze omstandigheden een optimale politiek. Helaas staat dit soort bespiegelingen nog niet hoog op de agenda van beleidsmakers. De optimale economische politiek ten aanzien van belastingheffing en overheidsuitgaven wordt echter sterk gekleurd door de toekomst. Door niet rekening te houden met redelijk voorspelbare toekomstige ontwikkelingen (zoals vergrijzing) kunnen er nodeloos welvaartsverliezen optreden.

## Besluit

Een dynamisch economische politiek houdt zich bezig met de optimale allocatie van middelen over een tijdshorizon, gegeven een bepaalde maatschappelijke doelstelling. De Nieuwe Klassieke doelstelling is tamelijk eenzijdig omdat ze alleen maar een efficiënte allocatie nastreeft, evenwel ze brengt in redelijk simpele bewoordingen tot uitdrukking welke elementen van belang zijn bij het voeren van efficiënt economisch beleid. De dagelijkse praktijk van de begrotingsbehandeling is in dat opzicht tamelijk eenzijdig: de oriëntatie is volledig gericht op financieringstekortnormen waarbij men de

<sup>15</sup> Zie Masson en Tryon (1990).



vermogensvorming van de overheid uit het oog verliest. Een dynamische algemeen evenwichtstheorie is in dat opzicht beter geschikt voor het evalueren van principiële beleidsbeslissingen daar de conclusies niet sterk afhankelijk zijn van de veelal ad hoc geïntroduceerde rigiditeiten. Een ander punt van kritiek betreft het feit dat de (wederzijdse afhankelijke) doelstellingen van economische politiek niet expliciet worden gemaakt; deze zitten blijkbaar in het achterhoofd van de beleidsmakers. Dit alles lijkt een triviale kritiek, maar de bestaande praktijk is dat men zich blind staart op het financieringstekort en pragmatische vuistregels en men zich niet afvraagt hoe de belastingbasis zich ontwikkelt, wat de optimale belastingstructuur is, wat de optimale voorziening van publieke goederen (zowel investerings- als consumptiegoederen) is, en welke uitkomsten brengen bepaalde instituties c.q. spelregels met zich mee?

Men kan natuurlijk de zwarte piet van het financieel beleid doorschuiven naar de onkunde of onwetendheid van beleidsmakers. Eén theorie kan echter niet doorslaggevend zijn voor acceptatie of verwerping van een beleid. Men kan echter wel appelleren aan een eis van logica en consistentie. Zo kan men van tijd tot tijd ferme uitspraken beluisteren over een optimaal financieringstekort<sup>16</sup> en/of optimale schuld alsof het hier om een uniek cijfer gaat. *There is no such thing*. Een optimale schuld is afhankelijk van de initiële schuld en de optimale ontwikkeling van belastingbasis en overheidsuitgaven. De belastingbasis is natuurlijk moeilijk te voorspellen maar de overheid kan wel haar gedachten laten gaan over wat zij rekent tot het permanente pakket van overheidsdiensten en -overdrachten. Indien de Nederlandse burgers of de volksvertegenwoordigers vinden dat het huidige pakket van overheidsdiensten en -overdrachten gehandhaafd moet worden dan dient daar een prijs voor betaald te worden. De Nieuw Klassieke begrotingsprincipes roepen vragen op die menig beleidsmaker in verlegenheid kunnen brengen. Enerzijds omdat de benodigde informatie om publieke uitgaven te beoordelen ontbreekt, anderzijds omdat het verleden rijk is gebleken aan goede intenties doch de echte beleidsmaatregelen zijn uitgebleven.

In dit artikel heb ik slechts de normatieve invalshoek van de dynamische theorie der optimale belastingheffing behandeld. De positieve invalshoek is daardoor onderbelicht gebleven doch is welhaast net zo belangrijk. Het probleem van de zogenaamde *tijdsinconsistentie* werpt een licht op de vraag waarom bepaalde overheden afwijken van *ex ante* optimale plannen. Het zou te ver gaan om deze problemen hier te behandelen.<sup>17</sup> Het lijkt echter geen twijfel dat empirische en (spel)theoretische aandacht voor dit probleem ertoe zou kunnen leiden dat normatieve begrotingsprincipes aan politiek realisme winnen. Vooralsnog kan men alleen maar hopen dat de zuiver normatieve principes toegepast worden. Het toeval wil dat de structurele gulden financieringsregel, afgeleid binnen een Keynesiaans model, in grote lijnen overeenkomt met het *uitgangspunt* van het Nieuw Klassieke principe van 'tax rate smoothing', namelijk: de begroting moet intertemporeel in evenwicht zijn. Expliciete gedragsregels ten aanzien van publieke consumptie en investeringen zijn echter afwezig<sup>18</sup>, hetgeen vrijblijvend overheidsgedrag in de hand kan werken. De bovenstaande kritiekpunten zijn niet nieuw of opzienbarend doch een ieder die een gezond overheidsbeleid voorstaat dient de toekomst in zijn huidige beleid te laten meewegen.

16. Zie voor een uiteenzetting: Van Dalen (1992, hfdst. 7).

17. Voor een inleiding en 'update' over deze problematiek verwijs ik naar Persson en Tabellini (1990).

18. N.B. de mogelijkheid om als overheid voor publieke investeringen te lenen op de kapitaalmarkt is m.i. geen gedragsregel. Een regel behoort aan te geven *in welke mate* een overheid investeert.

## Literatuur

- Atkinson, A.B. en J.E. Stiglitz (1972), 'The Structure of Indirect Taxation and Economic Efficiency', *Journal of Public Economics*, 1, 97-119.
- Barro, R.J. (1974), 'Are Government Bonds Net Wealth?', *Journal of Political Economy*, 82, blz. 1095-1117.
- Barro, R.J. (1979), 'On the Determination of Public Debt', *Journal of Political Economy*, 87, blz. 940-971.
- Blanchard, O.J. (1990), 'Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators', *OECD Working Papers*, No. 79, Parijs.
- Bohn, H. (1991), *The Sustainability of Budget Deficits in a Stochastic Economy*, Wharton School of the University of Pennsylvania, Philadelphia.
- Chouraqui, J.C., R.P. Hagemann en N. Sartor (1990), 'Indicators of Fiscal Policy: A Reassessment', *OECD Working Papers*, No. 78, Parijs.
- Dalen, H.P. van (1992), *Economic Policy in a Demographically Devided World*, Springer Verlag, Berlijn.
- Friedman, M. (1957), *A Theory of the Consumption Function*, Princeton University Press, Princeton.
- Geelhoed, L.A. (1991), '1991: Meer dan een tussenbalans', *ESB*, 2-1-1991, blz. 6-11.
- Keuzenkamp, H.A. en F. van der Ploeg (1990), 'Het grote onvermogen', *ESB*, 4-7-1990, blz. 608-612.
- Kremers, J.J.M. (1986a), 'Budgettaire onzekerheid en de beheersbaarheid van de openbare financiën', *ESB*, 6-8-1986, blz. 764-767.
- Kremers, J.J.M. (1986b), 'The Optimality of Dynamic Tax Smoothing and the Cost of Sub-Optimal Budgetary Policy', *IMF Working Paper*, Washington D.C.
- Lucas, R.E. Jr. (1976), 'Econometric Policy Evaluation: A Critique', *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 1, blz. 19-46.
- Masson, P.R. en R.W. Tryon (1990), 'Macroeconomic Effects of Projected Population Aging in Industrial Countries', *IMF Staff Papers*, 37, blz. 453-485.
- O'Connell, S.A. en S.P. Zeldes (1988), 'Rational Ponzi Games', *International Economic Review*, 29, 431-450.
- Pen, J. (1990), 'Moet de buitengewone dienst terugkomen?', *Openbare Uitgaven*, nr. 5, blz. 212-216.
- Persson, T. en G. Tabellini (1990), *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Harwood Academic Publishers, London.
- Ploeg, F. van der (1990), 'Short-sighted Politicians and Erosion of Government Assets', *Center Discussion Paper*, No. 9069, Tilburg.
- Ramsey, F.P. (1927), 'A Contribution to the Theory of Taxation', *Economic Journal*, 37, blz. 47-61.
- Weil, Ph. (1989), 'Overlapping Families of Infinitely-Lived Agents', *Journal of Public Economics*, 38, blz. 183-198.