

Collectieve lastendruk: een onzinnig begrip

*Ronald Paping*¹

Al ruim 10 jaar is het verlagen of tenminste het stabiliseren van de collectieve lastendruk een centrale doelstelling van het financieel-economisch beleid van opeenvolgende regeringen. In het regeerakkoord van de huidige regering Lubbers-III is afgesproken dat de collectieve lastendruk in de periode 1990-1994 tenminste gestabiliseerd moet worden op het niveau van 1990². Omdat bovendien afgesproken is dat het financieringstekort met minstens 2%-punten moet dalen en de niet-belastingontvangsten die niet tot de collectieve lastendruk worden gerekend verminderen, komt stabilisatie van de collectieve lastendruk neer op een aanzienlijke verlaging van de collectieve uitgavenquote. Voor de periode 1992-1996 wordt een daling voorzien van circa 4%-punten.

Deze financiële randvoorwaarden voor het beleid hebben grote consequenties voor de mogelijkheden om op sociaal en milieuterrein beleid te voeren. Zij zijn de belangrijkste redenen om te besluiten tot rijksbezuinigingen in het kader van de Tussenbalans, terughoudend te zijn met het invoeren van milieueffingen, de uitkeringen te ontkoppelen en de uitkeringsvoorwaarden voor de WAO te verslechteren. Om te voorkomen dat de in het regeerakkoord gemaakte afspraak met betrekking tot de hoogte van de collectieve lastendruk wordt overschreden heeft de regering onlangs een beleidspakket

¹drs. R.H.M. Paping is werkzaam als coördinator van de Wetenschapswinkel voor Economie bij de Rijksuniversiteit Groningen. De auteur dankt prof. mr. dr. C.A. de Kam, prof. dr. J. Pen en dr. C.G.M. Sterks en een anonieme referent voor hun waardevol commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

²Miljoenennota 1991, blz. 29. Overigens bestaat er verschil in uitleg van de betreffende passage in het regeerakkoord. De regering gaat uit van de destijds verwachte waarde voor 1990 van de collectieve lastendruk (53,6%). Een deel van de SBR-leden gaat er daarentegen vanuit dat de lastendruk in 1994 gelijk dient te zijn aan het in 1990 (door tegenvallende belastingontvangsten) lagere gerealiseerde niveau van 52,7%. Zie SER-advies 91/2, hoofdstuk 5. De uiteindelijk gerealiseerde lastendruk in 1990 is overigens nog lager: 52,2%.

gericht op lastenverlichting aangekondigd.

In dit artikel wil ik dieper ingaan op het begrip collectieve lastendruk. De belangrijkste vraag hierbij is of de begrotingsnorm voor de collectieve lastendruk zoals momenteel gehanteerd wordt een zinnige norm is. In hoeverre meet de collectieve lastendruk een "druk" op het nationaal inkomen en is het een betrouwbaar cijfer voor het financieel-economisch beleid? In paragraaf 2 geef ik een aantal cijfers over de hoogte en ontwikkeling van de collectieve lastendruk, zoals die in Nederland wordt gemeten. In paragraaf 3 wordt een aantal kritiekpunten op het begrip collectieve lastendruk besproken. Veel van deze kritiek is in vroegere discussies al aan de orde geweest; ze heeft echter niet geleid tot een andere wijze van meten van de collectieve lastendruk. Als voorbeeld van hoe de collectieve lastendruk een vertekening geeft van wat men denkt te meten, geef ik in paragraaf 4 een eenvoudig model waaruit blijkt dat, zelfs zonder dat er collectieve productie plaatsvindt, de collectieve lastendruk een veelvoud van 100% kan bedragen. In paragraaf 5 zal, rekening houdend met statistische en institutionele verschillen, de collectieve lastendruk van Nederland vergeleken worden met een aantal omringende landen. In paragraaf 6 volgen tenslotte de belangrijkste conclusies.

1. De hoogte van de collectieve lastendruk

De collectieve lastendruk is gedefinieerd als een quotiënt met in de teller de som van belastingen, premies en niet-belastingmiddelen en in de noemer het netto nationaal inkomen tegen marktprijzen. De collectieve lastendruk is dus een relatief begrip. Tussen de hoogte van de collectieve lastendruk en de collectieve uitgavenquote (collectieve uitgaven als percentage van het nationaal inkomen) bestaat een duidelijke samenhang, omdat de collectieve uitgaven voor het grootste deel worden gefinancierd uit de collectieve lasten. Bij een gegeven doelstelling voor het financieringstekort voor het rijk en gegeven financieringssaldi van overige publiekrechtelijke lichamen en sociale fondsen en gegeven inkomsten uit niet-belastingontvangsten die niet tot de collectieve lastendruk worden gerekend is er zelfs een directe samenhang tussen de collectieve uitgavenquote en collectieve lastendruk.

In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de collectieve lastendruk in de afgelopen 20 jaar, gebaseerd op de Miljoenennota. Tussen de cijfers van de Miljoenennota, het Centraal Planbureau (CPB) en De Nederlandsche Bank (DNB) zitten afwijkingen, die met name worden veroorzaakt door definitieverschillen en de mate waarin gecorrigeerd wordt voor statistische vertekeningen en kasverschuivingen. Zo is in de jaren '80 de definitie van de collectieve lastendruk beperkt door ontvangsten die niet

het karakter van een collectieve last hebben (inkomsten uit heffingen met een niet-verplicht karakter, waar tegenover een individuele, rechtstreeks met de heffing samenhangende tegenprestatie staat, bijvoorbeeld buitenlandse aardgasbaten en opbrengsten uit verkoop staatsdeelnemingen) niet meer bij de niet-belastingmiddelen mee te rekenen. In de Miljoenennota's worden nog slechts de binnenlandse aardgasbaten en de milieuheffingen bij de niet-belastingmiddelen meegenomen.

Tabel 1: Ontwikkeling en samenstelling van de collectieve lastendruk in % van het netto nationaal inkomen

	cid	belastingdruk	premiëdruk	druk niet-bel
1973	45,8	28,1	17,4	0,3
1977	49,7	29,4	18,7	1,6
1981	53,3	29,6	20,9	2,8
1983	54,6	28,0	24,3	2,3
1985	53,0	27,3	22,9	2,9
1987	55,4	30,5	23,2	1,7
1988	55,3	30,7	23,2	1,3
1989	51,8	29,5	21,2	1,1
1990	52,2	31,7	19,3	1,2
1991	52,9	31,9	19,5	1,5
1992	53,4	31,9	19,9	1,6
1993	52,3	31,6	19,2	1,6
1994	51,9	31,6	18,8	1,5

Bronnen: Miljoenennota 1992, bijlage 18. 1993 en 1994 Miljoenennota 1992, blz. 53.

Na invoering van het bonus/malussysteem bij de WAO wordt voor 1993 een collectieve lastendruk verwacht van 52,5 en voor 1994 52,2 (Tweede Kamer, 22300, nr.5). In het Centraal Economisch Plan 1992 (blz.145) wordt voor 1993 een collectieve lastendruk van 53,2 geraamd.

In het jaar 1983 bereikte de collectieve uitgavenquote de topwaarde van 73%³. Sindsdien is deze quote gedaald naar circa 63%. De collectieve lastendruk stijgt sterk tot 1983 en blijft tot en met 1987 op een relatief hoog niveau. In 1987 werd de topwaarde van 55,4% bereikt, waarna de collectieve lastendruk tot en met 1990 snel daalde tot 52,2%. Sindsdien is de collectieve lastendruk weer gestegen. Volgens de meest recente inzichten (CPB 1992, 114-117) zal de collectieve lastendruk, gecorrigeerd voor kasverschuivingen uit hoofde van primacheques, in 1992 uitkomen op 53,8%. Voor de komende jaren wordt weer een daling voorspeld. Omdat de collectieve uitgaven sneller gedaald zijn dan de collectieve lasten is tegelijkertijd het financieringstekort van het rijk in procenten van het nationaal inkomen fors gedaald; namelijk van circa 10% in 1983 naar 4,3% in 1991. Volgens de afspraken in het regeerakkoord moet het financieringstekort in 1994 gedaald zijn tot 3,25%.

Tot en met 1983 steeg de collectieve lastendruk vooral door een toename van de premiedruk. Vanaf 1988 daalt de premiedruk snel, onder andere door de werkgelegenheids groei vanaf het midden van de jaren '80 en de stelselherziening van de sociale zekerheid. De druk van niet-belastingmiddelen houdt rechtstreeks verband met de aardgasinkomsten. Deze zijn midden jaren '80 gedaald en zijn één van de redenen van de budgettaire problematiek van de overheid. De hoogte van de belastingdruk is de afgelopen 20 jaar licht gestegen.

2. Een norm voor de collectieve lastendruk?

De afgelopen 15 jaar zijn de collectieve lastendruk en de collectieve uitgavenquote al meermalen onderwerp van discussie geweest. Twee vragen stonden hierbij centraal. Allereerst de vraag of het wenselijk is een centrale begrotingsnorm voor een van beide quotes te hanteren en wat de gewenste hoogte van deze norm zou moeten zijn. Bovendien kwam ook de vraag naar voren hoe deze begrippen gemeten en geïnterpreteerd moeten worden.

In de jaren zeventig liep de collectieve uitgavenquote op van 50% tot ruim 60%. De toenmalige minister van Financiën Duisenberg introduceerde in 1975 de 1%-norm, een groeicriterium van 1%-punt per jaar voor de collectieve lastendruk. Door de WRR (1977) en De Vries (1978) werd gewezen op de problemen die ontstonden omdat de collectieve en de marktsector probeerden de problemen over en weer op elkaar af te wentelen. Het draagvlak van de economie, de marktsector, zou door de stijging van de collectieve lasten

³Uitgegaan wordt hier van de nieuwe, aangepaste definitie van de collectieve uitgavenquote zoals gepresenteerd in de Miljoenennota 1992, bijlage 18. Bij deze nieuwe definitie komt de collectieve uitgavenquote ongeveer 2%-punten hoger uit dan bij de oude definitie.

steeds meer in de verdrinking komen. Van den Doel (1978, hoofdstuk 6) typeerde deze benaderingswijze als fysiocratisch en stelde dat ook de collectieve sector produktief is. Het grote verschil tussen de marktsector en de collectieve sector is de wijze van betaling van produkten: een geldsom per eenheid (marktsector) of belasting of sociale premie (collectieve sector). Uiteraard kunnen zich afwentelingsmechanismen voordoen, maar dit zou voorkomen kunnen worden door een geleide loonpolitiek.

In 1979 werd door het kabinet Van Agt in het kader van Bestek '81 de stabilisatienorm voor de collectieve lastendruk ingevoerd (Goudswaard, 1978). Sindsdien is deze maximumnorm een hoofddoelstelling van beleid.

In 1987 introduceerde de toenmalige voorzitter van de Tweede-kamerfractie van het CDA De Vries in een artikel in ESB de 60%-norm, ook wel bekend geworden als de "Bert-norm". De collectieve uitgaven moeten nog steeds omlaag, maar hier zit wel een grens aan. Een globaal streefcijfer van 60% lijkt De Vries redelijk. Verdere reductie is niet persé nodig en zal veel moeite kosten. Kritiek komt nu vooral van economen die een verdere verlaging van de collectieve uitgaven nastreven. Twee auteurs van het NCW (Breedveld en Lempers, 1987) waarschuwen voor de gevolgen voor de Nederlandse concurrentiepositie en de nadelen van een blijvend hoge wig als de collectieve uitgaven niet verder omlaag gaan. In hun artikel wordt echter geen duidelijke relatie gelegd tussen de wig-problematiek en de hoogte van de collectieve uitgaven en lasten. Zo wordt betoogd dat de marginale wig in Nederland de hoogste is van alle OECD-landen, terwijl het bij de collectieve lastendruk gaat om gemiddelde waarden. Even verder wordt gesteld: ... "bij een collectieve lastendruk van 100% gebeurt alles zwart, als er nog iets gebeurt." Zoals in de volgende paragraaf wordt aangetoond, kan een collectieve lastendruk van 100% wel samengaan met een "witte" marktsector. Zalm (1987) betoogt dat, onder meer vanwege het noemereffect (stijging van het nationaal inkomen), de collectieve uitgavenquote in de jaren 90 nog aanzienlijk kan dalen zonder pijnlijke bezuinigingen.

Er is echter ook kritiek op het door De Vries gehanteerde begrip collectieve uitgavenquote. Haselbekke en Ros (1987) tonen in een eigen scenario, Optiek '88, aan dat met enige boekhoudkundige trucs een aanzienlijke verlaging van zowel de lastendruk, de collectieve uitgavenquote als het financieringstekort bereikt kan worden. Deze trucs behelzen het boekhoudkundig vergroten van de noemer (het nationaal inkomen) en het anders'innen van de lasten (bijvoorbeeld het netto uitkeren van uitkeringen en het opnemen van subsidies als belastingaftrek). Hun conclusie is dat normen die zo gevoelig zijn voor goocheltrucs geen enkele waarde hebben.

In 1988 brengt de Commissie Economische Deskundigen (CED) een rapport uit over de collectieve lastendruk. De CED stelt eerst dat de marktsector het financieringsdraagvlak voor de publieke sector is: "In onze huidige economi-

sche orde kunnen de activiteiten van de publieke sector pas tot stand komen indien daartoe financieringsmiddelen uit de marktsector worden verkregen." Een enigszins onnauwkeurige uitspraak, want qua financiering is de overheid deels haar eigen draagvlak, omdat de door haar verrichte betalingen mede het draagvlak voor de publieke sector vormen. Verderop in het rapport gaat de CED uitvoerig in op een aantal bezwaren tegen het verhoudingsgetal collectieve lastendruk:

- a. omzetting van een subsidie in een belastingfaciliteit leidt tot statistische drukvermindering, zonder dat de feitelijke lastendruk vermindert;
- b. het begrip is erg gevoelig voor het netto dan wel bruto verstrekken van uitkeringen. Daarnaast zijn de collectieve lasten die over de sociale uitkeringen worden geheven wel onderdeel van de teller en niet van de noemer;
- c. de collectieve lasten die drukken op de door de overheid betaalde rente maken eveneens wel onderdeel van de teller uit, maar niet van de noemer;
- d. een verhoging van de indirecte belastingen verhoogt de traditioneel gemeten collectieve lastendruk minder dan directe belastingen, omdat indirecte belastingen ook bij het nationaal inkomen worden opgeteld.

Als aanvulling op deze bezwaren moet nog gewezen worden op een aantal andere mogelijke vertekeningen, bijvoorbeeld door de meting van het nationaal inkomen, het netto dan wel bruto verstrekken van subsidies en overdrachten, de wijze van omgang met de niet-belastingontvangsten en bovenwettelijke uitkeringen in CAO-afspraken, de mate waarin uitgaven en inkomsten gesaldeerd worden en het schuiven in het tijdstip van belastingontvangst.

Dit betekent dat het begrip collectieve lastendruk erg gevoelig is voor statistische aanpassingen en boekhoudkundige wijzigingen en niet het aandeel van het nationaal inkomen meet dat via de collectieve sector wordt besteed. De CED betoogt dan ook (blz. 9): "Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de traditioneel gemeten collectieve-lastendruk geen betrouwbaar gegeven is waarop economische analyses gebaseerd kunnen worden."

De CED presenteert als alternatief een lastendruk op de marktsector: het quotiënt van de door de marktsector opgebrachte collectieve lasten en de netto toegevoegde waarde van de marktsector tegen factorkosten. Deze lastendruk op de marktsector wijkt aanzienlijk af van de traditioneel gemeten lastendruk:

- vermogensoverdrachten aan bedrijven worden afgetrokken van de winstbelastingen;
- belastingen en premies over ambtenarensalarissen en sociale uitkerin-

gen moeten als lasten buiten beschouwing worden gelaten;
- collectieve lasten over rente op de staatsschuld en de door de publieke sector betaalde indirecte belastingen moeten van de collectieve uitgaven worden afgetrokken, zodat netto uitgaven overblijven.

De Kessler-analyse van DNB is een alternatieve analysemethode die min of meer de lastendruk op de marktsector berekent. Vanwege te grote onzekerheden is DNB in 1988 gestopt met de berekening van de lastendruk volgens de Kessler-analyse. De Kessler-analyse gaat uit van de draagvlaktheorie (collectieve uitgaven moeten uiteindelijk door de marktsector worden opgebracht) maar doet dit in ieder geval op een redelijk consistente wijze. Geprobeerd wordt het netto beslag van de collectieve sector op de toegevoegde waarde van de marktsector te bepalen. Daartoe worden betalingen van de collectieve sector aan zichzelf buiten beschouwing gelaten. Bovendien worden de kostprijsverlagende subsidies in mindering gebracht op de kostprijsverhogende belastingen en komen dus niet in de teller voor. Vermogensoverdrachten om niet (bijvoorbeeld WIR-investeringspremies) aan de marktsector worden niet meegeteld. Er wordt echter niet gecorrigeerd voor indirecte belastingen die niet uit het inkomen uit de marktsector worden betaald. Bovendien wordt als noemer de netto toegevoegde waarde van de marktsector tegen marktprijzen in plaats van tegen factorkosten gehanteerd. Ondanks de lagere noemer (netto toegevoegde waarde marktsector tegen marktprijzen in plaats van netto nationaal inkomen tegen marktprijzen) komt deze collectieve lastendruk in 1987 toch ongeveer 10%-punten lager uit dan bij de traditionele definitie. Opvallend is daarnaast dat de collectieve lasten in 1987 volgens de Kessler-analyse met ruim 4% gedaald zijn ten opzichte van 1981; volgens de traditionele analyse is de collectieve lastendruk echter met 2% gestegen. Dit duidt erop dat een aantal "oneigenlijke elementen" (dubbeltellingen sociale uitkeringen, belasting op rente over de staatsschuld, WIR-uitgaven) in belang zijn toegenomen.

Stabilisatie en liefst verlaging van de collectieve lastendruk is nog steeds een hoofdpijler van het financieel-economisch beleid. In het regeerakkoord is dit vertaald in de begrotingsnorm dat de collectieve lastendruk niet hoger mag uitvallen dan de verwachte waarde in 1990 (53,6%). In het SER-rapport over het sociaal-economisch beleid voor de periode 1991-1994 (SER 1991, hoofdstuk 5) kiest ook de meerderheid van de SER voor het stellen van de dwingende eis van het ten minste stabiliseren van de collectieve lastendruk. Gewezen wordt vooral op de gevaren voor de concurrentiekracht, afwentelingsproblemen, de wig-problematiek en de informele sector. De laatste jaren ligt de nadruk vooral op de omvang van de collectieve sector in verband met de verdere Europese integratie. Recent heeft Geelhoed (1992) gewezen op significante verschillen met de ons omringende EG-landen met betrekking tot

de hoogte en samenstelling van de collectieve lastendruk. Hij waarschuwt voor de grotere gevaren van het ontvluchten van belastingen en premies als Nederland haar collectieve lastendruk niet naar beneden brengt. Bovendien moet het aandeel van de overdrachtsuitgaven worden teruggebracht ten gunste van de publieke investeringen. Vergroting van het aandeel van publieke investeringen wordt van belang geacht omdat in dat geval tegenover collectieve lasten ook bijzondere baten staan. Ook de regering onderschrijft het belang van een andere samenstelling van de collectieve uitgaven (Miljoenennota 1992, 27-29).

Tabel 2: Netto inkomsten van de publieke sector volgens de Kessler-analyse (op transactiebasis; in procenten van de netto toegevoegde waarde van de marktsector tegen marktprijzen)

	1981	1987
Kostprijsverhogende belastingen/- kostprijsverlagende subsidies	12,8	12,9
Lasten op het arbeidsinkomen van de marktsector	27,3	26,2
Lasten overig inkomen na aftrek vermogens overdrachten-om-niet aan bedrijven	2,4	3,9
Aardgasbaten	7,6	2,7
Totaal	50,0	45,7

Bron: CED (gebaseerd op DNB), blz.31.

Dit voorjaar is er een nieuw offensief opgelaaid tegen de vermeende hoge collectieve lastendruk in Nederland, waarbij vooral de nadelige gevolgen voor de werkgelegenheid, de inflatie en de internationale concurrentiepositie worden benadrukt. Minister de Vries heeft vooruitlopend op de begroting 1993 gepleit voor een lastenverlichting van 2,5 miljard gulden in de vorm van een verlaging van het BTW-tarief en belastingverlaging voor werkenden. De president van De Nederlandsche Bank Duisenberg heeft gewaarschuwd voor lastenverhogingen en het Centraal Planbureau heeft aangedrongen op lastenverlichtingen. Het VNO heeft zelfs gepleit voor een nationaal akkoord om de collectieve lastendruk omlaag te brengen. Deze politieke druk en de dreigende overschrijding van "de magische bovengrens"⁴ van 53,6% in

⁴Zoals de begrotingsnorm door het Centraal Planbureau wordt genoemd (CPB 1992, 115).

1992 hebben geleid tot een beleidspakket waarin lastenverlichting centraal staat. Om de collectieve lastendruk in 1992 te beperken zal de WAO-premie vervroegd worden verlaagd. Bovendien wordt door de regering een inspanningsverplichting aangegaan om het algemene BTW-tarief met 1%-punt te verlagen. Voor 1993 zal een aantal lastenverzwaringen, zoals voorzien in de Tussenbalans, beperkt worden en het koppelingspercentage worden vastgesteld op 2%.

Uit het voorgaande blijkt dat het begrip collectieve lastendruk zoals het traditioneel gemeten wordt, geen betrouwbare indicator is voor economische analyses. Om in termen van "druk" op het nationaal inkomen te spreken moet voor een aantal dubbeltellingen en betalingen van de collectieve sector aan zichzelf gecorrigeerd worden. Daarnaast moet een aantal overheidsinkomsten gesaldeerd worden met uitgaven. Tenslotte moet beseft worden dat de hoogte van de collectieve lastendruk erg gevoelig is voor de wijze van heffing (directe of indirecte belasting, subsidie of belastingaftrek) en trucs (bijvoorbeeld het omzetten van uitkeringen in salarissen). Macro-economisch zijn de begrippen "draagvlak", "lasten" en "druk" misleidend. Tegenover het offer van de aanwending van produktiefactoren (materieële overheidsbestedingen en ambtenarensalarissen) staat een overheidsprodukt. Bij de overdrachten is er geen sprake van aanwending van produktiefactoren, maar van herverdeling van het nationaal inkomen. Ter illustratie van de onbetrouwbaarheid van het begrip zal in de volgende paragraaf aangetoond worden dat zelfs een collectieve lastendruk van hoger dan 100% niet kan worden uitgesloten. Ook het in beleidskringen levende vooroordeel dat de belasting- en premiedruk in Nederland hoog is in vergelijking met het buitenland blijkt bij een nadere analyse zeer discutabel. In paragraaf 5 zal op basis van internationale statistieken berekend worden dat de lastendruk in Nederland momenteel waarschijnlijk onder het gemiddelde van de ons omringende landen ligt.

3. Collectieve lastendruk hoger dan 100%?

In de vorige paragraaf is aangegeven dat aan het begrip collectieve lastendruk, zoals traditioneel gemeten, een groot aantal bezwaren kleeft. Het meet in ieder geval niet de mate waarin de lasten van overheidsactiviteiten drukken op de marktsector. Het valt vrij makkelijk aan te tonen dat een collectieve lastendruk boven de 100%, die samen gaat met een individuele belasting- en premiedruk lager dan 100%, mogelijk is.

In het onderstaande gaan wij uit van een economie, waarbij de overheid alleen een herverdelende taak heeft, namelijk het verschaffen van uitkeringen. Er worden inkomens in de marktsector (l) en uitkeringen in de collectieve sector (u) ontvangen. Verondersteld wordt dat alle inkomens gelijk zijn

en ook de hierover te betalen belasting. Het voortbrengen van goederen en diensten door de overheid verandert de analyse niet wezenlijk, doordat deze overheidsactiviteiten zowel de teller (collectieve lasten B) als de noemer (netto nationaal inkomen Y) verhogen.

l	=	bruto inkomen marktsector
u	=	bruto uitkering
b_w	=	gemiddeld premie- en belastingpercentage werkenden
b_u	=	gemiddeld premie- en belastingpercentage uitkeringsgerechtigden
a_w	=	aantal werkenden
a_u	=	aantal uitkeringsgerechtigden

Collectieve lastendruk: B/Y

$$\frac{B}{Y} = \frac{(l \times b_w \times a_w) + (u \times b_u \times a_u)}{l \times a_w} \quad (1)$$

Er is geen financieringstekort, zodat het totaal van premies en belastingen vanuit de marktsector gelijk moet zijn aan de netto uitkeringen door de publieke sector. Dit leidt tot de volgende restrictie:

$$\text{restrictie: } l \times b_w \times a_w = (1 - b_u) \times u \times a_u \quad (2)$$

We veronderstellen gelijke lonen en gelijke premie- en belastingpercentages.

$$\text{vooronderstellingen: } \begin{aligned} l &= u & (3) \\ b_w &= b_u & (4) \end{aligned}$$

Het individuele belastingpercentage is:

$$b = \frac{a_u}{a_u + a_w} \times 100\%$$

Uit (1), (2), (3) en (4) volgt:

$$\frac{B}{Y} = \frac{l \times b \times a_w + l \times b \times a_u}{l \times a_w} = \frac{a_u}{a_w} \quad (5)$$

Onder de hiervoor genoemde vooronderstellingen (gelijke lonen en gelijke premies en belastingen) blijkt de collectieve lastendruk gelijk te zijn aan het

aantal uitkeringsgerechtigden gedeeld door het aantal werkenden in de marktsector. Bij een verhouding van 2 bijvoorbeeld gaat een collectieve lastendruk van 200% gepaard met een individuele lastendruk van 66⅔%. Minder rigoureuze vooronderstellingen leiden uiteraard tot een lagere lastendruk, maar een lastendruk van boven de 100%, gecombineerd met het bestaan van een marktsector, blijft theoretisch mogelijk.

4. Een internationale vergelijking

Met de verdere eenwording in het kader van de EG worden ook regelmatig vergelijkingen gemaakt tussen de collectieve lastendruk en uitgavenquote in Nederland en de direct omringende landen. Hierbij moet rekening worden gehouden met statistische problemen en institutionele verschillen (CPB, december 1990). Statistische problemen kunnen betrekking hebben op verschillen in classificatie en definitieverschillen tussen landen. In tegenstelling tot de situatie in andere landen worden in Nederland en België bijvoorbeeld de gezondheidsuitgaven voor het grootste deel gerekend tot de inkomensoverdrachten in plaats van tot de overheidsconsumptie. Uit CPB-werkdocument nr. 38 (1990) valt te berekenen dat correctie voor dit verschil in indeling een verlaging van de inkomensoverdrachten in Nederland met ruim 2%-punt oplevert. In dit geval heeft een andere classificatie geen invloed op de totale hoogte van de collectieve uitgaven, maar relativeert ze wel de nadruk die in Nederland gelegd wordt op de scheefgroei binnen de collectieve uitgaven.

In internationale statistieken wordt over het algemeen wel rekening gehouden met dergelijke statistische problemen. Correcties voor institutionele verschillen worden echter over het algemeen niet gemaakt. Voor een internationale vergelijking worden doorgaans OECD- en EG-statistieken gehanteerd⁵.

In tabel 3 (zie blz. 67) wordt voor 1988 de collectieve lastendruk voor Nederland en vijf omringende landen, waarmee de Nederlandse druk doorgaans wordt vergeleken, berekend. Uitgegaan wordt van de EG-statistiek Eurostat, omdat deze statistiek de mogelijkheden opent om voor een aantal institutionele verschillen te corrigeren, namelijk de wijze van uitbetalen van sociale uitkeringen, de aardgasinkomsten en saldering voor verstrekte leningen waarvoor de overheid alleen als doorgeefluik dient. Uitgegaan wordt van de afspraken zoals overeengekomen in het "European System of Integrated Economic Accounts" (ESA) en er wordt ook geconsolideerd voor onderlinge betalingen tussen sectoren van de overheid (bijvoorbeeld werkgeverslasten sociale zekerheid, indirecte belastingen van overheidssectoren).

⁵Zie: De internationale vergelijkbaarheid van de collectieve uitgaven, Tweede Kamer, 20988 nr.1, december 1988.

In kolom 1 worden de totale ontvangsten van de overheid als een percentage van het bruto binnenlands produkt weergegeven. Op deze wijze gemeten heeft Nederland na Denemarken de hoogste collectieve lastendruk, maar liefst 6,7%-punt hoger dan het gewogen gemiddelde van de zes landen. In kolom 2 worden de totale overheidsinkomsten gecorrigeerd voor de werknemerspremies van uitkeringsgerechtigden. Over de sociale verzekeringsuitkeringen worden in Nederland werknemerspremies geheven, welke meegeteld worden bij de premiedruk. Hierdoor zijn zowel de bruto uitkeringen als de totaal betaalde premies hoger dan in landen waar de uitkeringen netto verstrekt worden. Uit de "General government accounts and statistics" van Eurostat blijkt dat in Nederland ruim 15% van de sociale zekerheidsuitgaven gefinancierd wordt uit "social contributions by self-employed and non-employed". In de andere landen wordt een veel kleiner deel van de uitgaven door uitkeringsgerechtigden zelf opgebracht; in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk zelfs vrijwel niets. De dubbelstelling in de premiesfeer die hier voor Nederland in zit, wordt in de Financiële Nota sociale zekerheid 1989 (blz. 111-115) voor 1985 becijferd op 3,4% van het nationaal inkomen. Hier berekenen wij een dubbelstelling van 3,3% van het bruto binnenlands produkt. Omdat de dubbelstelling voor andere landen veel geringer is neemt het verschil in collectieve lastendruk tussen Nederland en het gewogen gemiddelde van de zes landen af met 1,8%-punt.

In kolom 3 worden de netto collectieve lasten uit kolom 2 gecorrigeerd voor "property entrepreneurial income". Dit betreft in feite geen collectieve last, omdat er geen sprake is van een verplichtend karakter en de overheid een directe tegenprestatie levert. De belangrijkste onderdelen voor Nederland zijn de ontvangen rente (deze zou gesaldeerd moeten worden met de betaalde rente) en de aardgasinkomsten (te beschouwen als "nationale rijkdom"). Vooral voor de landen met de hoogste collectieve lastendruk (Denemarken en Nederland) leidt dit tot een neerwaartse aanpassing. Het verschil tussen Nederland en het gewogen gemiddelde neemt verder af met 1,6%-punt.

Doorvoering van bovenstaande correcties leidt ertoe dat het verschil in collectieve lastendruk tussen Nederland en het gewogen gemiddelde afneemt van 6,7%-punt naar 3,3%-punt. De gecorrigeerde collectieve lastendruk is in Nederland lager dan België. Helaas kunnen voor een tweetal andere belangrijke, institutionele verschillen geen vergelijkende cijfers gevonden worden, maar alleen indicatieve uitspraken worden gedaan. In tabel 3 is wel gecorrigeerd voor werknemerspremies van uitkeringsgerechtigden, maar nog niet voor de mate waarin over sociale uitkeringen belasting betaald moet worden. Volgens de hiervoor genoemde Financiële Nota Sociale Zekerheid 1989 (blz. 112) is in West-Duitsland, Groot-Brittannië en België de mate van belastingheffing veel geringer dan in Nederland.

Van groot belang is daarnaast de financieringswijze van pensioenen.

Tabel 3: Collectieve lastendruk (collectieve lasten als percentage BBP) in Nederland en 5 omringende landen 1988

	(1)	(2)	(3)
België	46,5	45,5	44,3
Denemarken	55,8	55,8	51,1
W-Duitsland	42,1	40,2	39,3
Frankrijk	45,0	43,5	42,3
Verenigd Koninkrijk	37,5	37,3	35,8
Nederland	49,8	46,6	43,6
gemiddeld (ongewogen)	46,1	44,8	42,7
gemiddeld (gewogen)	43,1	41,7	40,3

(1) totale inkomsten van de overheid en sociale zekerheid als percentage van het bruto binnenlands product;

(2) totale inkomsten van de overheid en sociale zekerheid minus de werknemerspremies van zelfstandigen en niet-werkenden als percentage van het bruto binnenlands product;

(3) totale inkomsten van de overheid en sociale zekerheid minus de werknemerspremies van zelfstandigen en niet-werkenden en minus "property entrepreneurial income" gedeeld door het bruto binnenlands product.

Bronnen:

General government accounts and statistics, 1970-1988, 1991.

GDP tegen marktprijzen: National Accounts ESA, Aggregates, 1970-1990, 1992. Wegingsfactoren landen: OECD, Economic Outlook, 1991, blz. 123

Toelichting:

Totale inkomsten gebaseerd op tabel 3 van de landentabellen; werknemerspremies zelfstandigen en niet-werkenden tabel 5 ("social contributions of self-employed and non-employed, compulsory by law and agreement"). "property entrepreneurial income" tabel 3 (R40+R52) min R52 uit tabel 1.

Nederland is een van de weinige landen dat de ambtenarenpensioenen financiert door middel van kapitaaldekking via het ABP. In andere landen wordt hiervoor het omslagstelsel gebruikt. Nederland anticipeert hierdoor op toekomstige pensioenuitgaven, hetgeen ceteris paribus leidt tot een hogere staatsschuld en hogere overheidsuitgaven nu. Dit pensioenstelsel leidt tot relatief hogere besparingen in Nederland, afgedwongen door het gehanteerde

financieringstelsel voor pensioenen. De Vries (1987, 1991) schat het effect op de lastendruk hiervan op 3%-punten. Het Centraal Planbureau berekent dit effect op 2,8%-punt BBP ten opzichte van West-Duitsland. Dit effect kan worden toebedeeld aan hogere rentelasten (2,3%-punt) en een lager financieringstekort (0,5%-punt)⁶. Daarnaast worden in Nederland de aanvullende pensioenen belast volgens de omkeerregel: de premie is aftrekbaar, terwijl de pensioenuitkeringen belast zijn. Hierdoor ontstaat een latente belastingclaim op de vermogens van institutionele beleggers.

Bovenberg en Petersen (1991) corrigeren de staatsschuld van verschillende landen (waaronder Néderland, Frankrijk, Duitsland en Groot-Britannië) voor de hiervoor genoemde institutionele verschillen in de financieringswijze van pensioenen. De correctie op de Nederlandse staatsschuld is met 48% BNP duidelijk het grootst, gevolgd door Groot-Britannië met 36% BNP. Op zeer grote afstand volgen Duitsland (5%) en Frankrijk (2%). Hieruit valt te berekenen dat een correctie van de collectieve lastendruk voor de hogere rentelasten ten opzichte van de omringende landen inderdaad in de orde van grootte van 2,5%-3%-punt BNP ligt.

Correcties voor de hierboven genoemde institutionele verschillen zijn voor een reële internationale vergelijking absoluut noodzakelijk. Indien ook gecorrigeerd wordt voor belastingen op sociale uitkeringen en verschillen in de financiering van pensioenen is de collectieve lastendruk van Nederland in 1988 waarschijnlijk iets lager dan het gewogen gemiddelde van Nederland en de omringende landen. De gecorrigeerde lastendruk van Nederland ligt onder het niveau van Frankrijk, België en Denemarken en is ongeveer gelijk aan West-Duitsland. Alleen het Verenigd Koninkrijk heeft een beduidend lagere lastendruk. Helaas heeft Eurostat geen recenter data. Uit tabel 2 blijkt dat sinds 1988 de collectieve lastendruk met circa 2%-punten gedaald is. De OECD heeft wel data tot en met 1990⁷. Uit deze cijfers valt voor 1988-1990 een relatieve verlaging van de collectieve lastendruk van Nederland ten opzichte van het gewogen gemiddelde van de buurlanden te berekenen met 2,4%-punt. De collectieve lastendruk is momenteel derhalve zelfs beduidend

⁶Centraal Planbureau, 1991, blz. 93-95. Centraal Planbureau, 1990, blz. 16.

⁷OECD, 1991a, blz.73 en blz.178: Total tax revenue as percentage of GDP. De hierbij meegenomen lasten hebben betrekking op "compulsory, unrequited payments to general government" (blz. 29). Betalingen moeten dus een duidelijk collectieve lasten-karakter hebben. Niet meegenomen worden onder andere vrijwillige sociale verzekeringen, leningen en royalties voor olie en gas. Daarentegen wordt wel rekening gehouden met monopoliewinsten van overheidsbedrijven. Bij het hier gepresenteerde cijfer wordt voor België voor 1990 een gelijke lastendruk aan 1989 verondersteld.

lager dan het "West-Europese gemiddelde"⁸.

5. Tenslotte

In het voorgaande is aangegeven dat de collectieve lastendruk zoals het momenteel gemeten wordt, geen betrouwbaar gegeven is voor economische analyses. Het begrip is te gevoelig voor definitiewijzigingen, het meet niet wat het wil meten en economische actoren reageren niet op wijzigingen van de collectieve lastendruk. Met een eenvoudig model is aangetoond dat de collectieve lastendruk theoretisch ruim boven de 100% kan komen. Uit een internationale vergelijking van de collectieve lastendruk blijkt dat, wanneer rekening wordt gehouden met institutionele en statistische verschillen, de collectieve lastendruk in Nederland niet extreem hoog is ten opzichte van andere landen. Sterker nog, de collectieve lastendruk in Nederland is momenteel duidelijk lager dan het "West-Europese gemiddelde".

In het voorgaande is nog niet ingegaan op de mogelijke kwalijke kanten van een hoge collectieve lastendruk. In analyses⁹ wordt vaak gewezen op de relatie tussen de collectieve lastendruk en de wig-problematiek. De hoge collectieve lastendruk leidt tot een hoge (gemiddelde en marginale) wig tussen bruto loonkosten en netto beschikbare inkomens. De hoge wig zou negatieve gevolgen hebben voor de omvang en kwaliteit van het arbeidsaanbod, de arbeidsvraag (vanwege de hoge loonkosten) en de omvang van de informele sector. De relatie tussen de collectieve lastendruk en de wig loopt vooral via de hoogte van de premies en de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting. De berekeningsgrondslag van de collectieve lastendruk is echter geheel verschillend van die van de wig. De wig is het verschil tussen bruto loonkosten voor de werkgevers en het netto loon voor werknemers. De hiervoor genoemde dubbeltellingen en het verschil in grondslag (de noemer) verstoren een vergelijking van beide begrippen. Bovendien wordt geaggregeerd over heterogene grootheden, zoals bedrijven en gezinnen¹⁰. Ook is de invloed van de indirecte belastingen op de hoogte van de wig veel indirecter dan bij directe belastingen. De directe lastendruk op het arbeidsinkomen van de marktsector is veel lager (in 1987: 26,2%; zie tabel 2) dan de

⁸Deze conclusie blijft, ondanks de gestegen lastendruk in Nederland sinds 1990, ook in 1992 overeind. Volgens de ramingen voor 1992 van de OECD (1991b) stijgt de collectieve lastendruk voor Nederland met 1,4%-punt, maar ook het gewogen gemiddelde voor de zes landen stijgt met 0,6%-punt. De gecorrigeerde collectieve lastendruk zal naar verwachting dus circa anderhalf procentpunt lager uitkomen dan het "West-Europees gemiddelde".

⁹Zie bijvoorbeeld Bovenberg en Cnossen, 1991, 1200-1203.

¹⁰Zie CPB 1982, die een poging doet om de collectieve lastendruk op micro-economisch niveau te berekenen.

collectieve lastendruk. Tenslotte is de marginale wig en de marginale druk van collectieve heffingen in Nederland ten opzichte van het buitenland hoog, maar dit geldt in veel mindere mate voor de gemiddelde druk en niet voor de gemiddelde wig¹¹. De hoogte van de marginale belasting- en premietarieven hangt niet alleen af van de collectieve lastendruk, maar ook van de structuur van het belastingstelsel. Een grotere heffingsgrondslag voor belastinginning en het verhogen van de winstbelasting voor bedrijven kan leiden tot hogere belastingopbrengsten, zonder dat de marginale tarieven stijgen.

Een strikte norm voor de collectieve uitgaven en de collectieve lastendruk is ongewenst. Niet alleen omdat de betreffende begrippen door de wijze van meting geen adequate economische doelgrootheden zijn. Ook de effecten op de macro-economische ontwikkeling en de ontwikkeling van de produktiviteit van de marktsector van een verkleining van de publieke sector zijn onbekend. De regering erkent het gevaar van negatieve produktiviteitseffecten van een verkleining van de collectieve sector door, ondanks de norm van stabilisatie van de collectieve lastendruk, te streven naar een verhoging van publieke investeringen in onder andere infrastructuur en het milieu. Daarnaast speelt de waardering van de collectief verschaft goederen ten opzichte van via de markt verstrekte goederen een rol. Het is niet onwaarschijnlijk dat bij een toenemend maatschappelijk inkomen de waardering voor collectieve en quasi-collectieve goederen (infrastructuur, onderwijs, gezondheidszorg, zekerheid, cultuur e.d.) toeneemt. Een verlaging van uitkeringen en verslechtering van uitkeringsvoorwaarden zal leiden tot een ongelijkere inkomensverdeling, waarvan de maatschappelijke waardering blijkens enquêtes sterk negatief is.

Kortom, de optimale hoogte van de collectieve uitgaven en de daarbij behorende collectieve lastendruk is grotendeels het gevolg van een subjectieve, politieke afweging. Deze afweging hoort niet gefrustreerd te worden door het verstrekken van misleidende informatie en het hanteren van een dogmatische, onbetrouwbare, norm.

¹¹Commissie voor de Belastingherziening, 1991, blz. 214-218. Overigens wordt bij deze berekeningen uitsluitend rekening gehouden met standaard aftrekposten. Gezien de naar internationale maatstaven royale fiscale behandeling van eigen woningen, pensioenbesparingen, particuliere vermogenswinsten, reiskostenvergoedingen en gemengde kosten in Nederland zal met name de gemiddelde druk en wig van de hogere inkomensgroepen relatief gunstiger uitvallen dan de in het rapport gepresenteerde berekeningen.

Literatuur

- Bos, M. en R. Mulder (1992), Fiscale luchtspiegelingen?, *Economisch-Statistische Berichten*, 8-1-1992, 37-39.
- Bovenberg, A.L. en C. Petersen (1991), Pensioenen en de internationale vergelijking van overheidsschuld, *Economisch-Statistische Berichten*, 28-8-1991, 863-867.
- Bovenberg, A.L. en S. Cnossen (1991), Fiscaal fata morgana, *Economisch-Statistische Berichten*, 4-12-1991, 1200-1203
- Breedveld, C. en F.B. Lempers (1987), 60%, Wigverkleining in de ijskast?, *Economisch-Statistische Berichten*, 11-11-1987, 1073-1075.
- Centraal Planbureau (1982), F.W.M. Pallada, *De druk van de collectieve lasten en de omvang van de collectieve uitgaven*, werkdocument nr. 28.
- Centraal Planbureau (1988), Onderzoeksmemorandum nr. 48, M.O.F.M. van Tillaart en M. Vos, *De ontwikkeling van de collectieve uitgaven in de periode 1970-1990*, Den Haag.
- Centraal Planbureau (1990), *Economisch Beeld 1991*, Den Haag.
- Centraal Planbureau (1990), *Collectieve uitgaven in historisch en internationaal perspectief*, werkdocument nr. 38, Den Haag.
- Centraal Planbureau (1991), *Economisch Beeld 1992*, Den Haag.
- Centraal Planbureau (1992), *Centraal Economisch Plan 1992*, Den Haag.
- Commissie voor de Belastingherziening (1991), *Graag of niet*, SDU.
- Doel, Hans van den (1978), *Het biefstuksocialisme en de economie*, Spectrum, Utrecht/Antwerpen.
- Eerste Kamer (1992), 22300, *Memorie van Antwoord, vragen over begroting 1992*.
- Eurostat (1991), *General government accounts and statistics, 1970-1988*.
- Eurostat (1992), *National Accounts ESA, Aggregates, 1970-1990*, Luxemburg.
- Geelhoed, L.A. (1992), 1992, en verder, *Economisch-Statistische Berichten*, 1-1-1992, 4-8.
- Goudszwaard, K.P. (1988), *Financiering van de publieke sector en normering van de collectieve lastendruk*, Rijksuniversiteit Leiden, 88.03.
- Haselbekke, T. en A. Ros (1987), 60%: Optiek zonder inhoud, *Economisch-Statistische Berichten*, 9-12-1987, 1168-1170.
- Miljoenennota 1991, 1992*.
- Nederlandsche Bank, De, *Jaarverslag 1990, 1991*.
- OECD (1991b), *Revenue statistics of OECD member countries 1965-1990*, Paris.
- OECD (1991), *Economic Outlook*, Paris.
- SER (1988), Commissie Economische Deskundigen, *Rapport publieke uitgavennorm en collectieve lastendruk*, Den Haag.

- SER (1991), *Sociaal-economisch beleid 1991-1994*, advies 91/2, Den Haag.
- Tweede Kamer (1988), 20805 nrs. 1-2, *Financiële nota sociale zekerheid 1989*.
- Tweede Kamer (1988), 20988 nr. 1, *De internationale vergelijkbaarheid van de collectieve uitgaven*.
- Tweede Kamer (1991), 22300 nr. 5, *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën*.
- Tweede Kamer (1992), 22300 nr. 37, *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën*.
- Tweede Kamer (1992), 22529 nr. 1, *Voorlopige Rekening 1991*.
- Vries, B. de (1978), Het draagvlak van de economie, *Economisch-Statistische Berichten*, 8-2-1978, 988-998.
- Vries, B. de (1987), 60%: een verantwoorde norm, *Economisch-Statistische Berichten*, 21-10-1987, 988-998.
- WRR, (1977), *Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven*, Den Haag.
- Zalm, G. (1987), 60%: De collectieve uitgavenquote in de jaren negentig, *Economisch-Statistische Berichten*, 18-11-1987, 1092-1096.

Postmodernisme, marxisme en kapitalisme

Economie en politiek bij J.-F. Lyotard

*Frans van Peperstraten*¹

Inleiding

De gebeurtenissen in Oost-Europa van de laatste jaren markeren het definitieve failliet van het marxisme als grondslag voor een nieuw maatschappijmodel. De ineenstorting van de Oosteuropese regimes - die zich vooral op economisch gebied heeft voltrokken - bewijst dat er vooralsnog geen alternatief bestaat voor de vrije markteconomie. Deze vaststelling laat evenwel de vraag open, of hiermee ook het marxisme in een andere zin, namelijk als kritische beschouwing van de moderne samenleving 'dood' is. Maar tegelijk met de omwentelingen in Oost-Europa valt ook een duidelijke neergang van het maatschappijkritische denken in het Westen waar te nemen. Verzet tegen de uitwassen van het kapitalistische systeem vindt nog wel plaats, maar zonder dat daaraan veel theoretische onderbouwing wordt gegeven. Afgezien van de hernieuwde belangstelling voor het liberalisme lijkt een soort ideologisch vacuüm te zijn ontstaan.

Eén filosofische stroming die zich in dit vacuüm heeft weten te vestigen is

¹Dr. Frans van Peperstraten (1950) is als universitair docent sociale filosofie en cultuurfilosofie werkzaam aan de Faculteit der Wijsbegeerte van de Katholieke Universiteit Brabant. Hij promoveerde in 1987 in Rotterdam op een proefschrift over de verhouding tussen Marx en Proudhon. Daarnaast publiceerde hij onder meer over Hegel, Marx en Lyotard. Ook is hij de auteur van een algemene inleiding in de sociale filosofie (Van Peperstraten, 1991c).

Met dank aan Herman van Erp, Alkeline van Lenning en Paul Meijs voor hun behulpzame commentaar op een eerdere versie van dit artikel.