

CPB moet paarse cadeautjes doorprikken

Verschenen in NRC-Handelsblad, 2 mei 1998

Een van de belangrijke instrumenten waarmee het kabinet-Kok de doelstelling 'werk, werk en nog eens werk' trachtte te realiseren, was het geven van lastenverlichting. In totaal heeft dit kabinet volgens de laatste miljoenennota ruim 16 miljard gulden aan lastenverlichting uitgegeven. Ruim 7 miljard daarvan is gefinancierd uit meevallende economische groei. Met name dit laatste element van het beleid is in strijd met het mede door de vorige directeur van het CPB, Gerrit Zalm, ontwikkelde trendmatige begrotingsbeleid waarvan de huidige minister van Financiën, Gerrit Zalm, zegt zo'n voorstander te zijn. Volgens dit trendmatige begrotingsbeleid moeten meevallers ten goede van het financieringstekort komen om zo ruimte te kunnen maken voor slechtere tijden. Als dit voor de hand liggende recept door Zalm consequent was toegepast, zou het financieringstekort nu al aardig op weg zijn naar nul procent, het in het stabiliteitspact van Dublin overeengekomen streefcijfer. Helaas heeft Zalm verzuimd zijn eigen recept toe te passen, zodat de serieuze politieke partijen in hun verkiezingsprogramma's halsbrekende toeren hebben moeten uithalen om het financieringstekort alleen nog maar in de buurt van 1 procent te brengen.

De inconsequentie van Zalm wordt hem niet kwalijk genomen door zijn paarse coalitiepartners. De president van de Nederlandsche Bank, Wellink, heeft in zijn recente jaarverslag echter weinig waardering voor de spagaat van de bewindsman. En terecht. Door de vergrijzing die zich aan het einde van de komende kabinetsperiode al begint te manifesteren, zal een veel grotere inspanning nodig zijn om het financieringstekort in de hand te houden. Het kabinet zelf heeft bijvoorbeeld laten uitrekenen door de ambtelijke studiegroep begrotingsruimte dat vergrijzing tot extra collectieve uitgaven van (in huidige guldens) 50 miljard op termijn zal kunnen leiden. In het licht van dat bedrag was het dan ook veel meer op zijn plaats geweest een veel groter bedrag te reserveren voor de kosten van de ouderenvoorzieningen in de toekomst dan de paar miljard die nu door het kabinet in het AOW-fonds zijn gestort. Dat zou toekomstige belastingbetalers in ieder geval een aanzienlijke belastingverzwaring hebben bespaard.

Het is daarom des te verwonderlijker dat blijkens de verkiezingsprogramma's, de paarse coalitiepartners dit beleid van algehele, en veelal ongerichte, lastenverlichting wensen door te zetten. De PvdA wil bijna 5 en de VVD zelfs bijna 9 miljard inzetten. Nog verwonderlijker wellicht is het feit dat paars in dit beleidsvoornemen wordt gesteund door het CPB dat, in zijn doorrekening van de

verkiezingsprogramma's van de vier grootste partijen, zeer positieve werkgelegenheidseffecten toeschrijft aan lastenverlichting. Het CDA dat minder geloof hecht aan de heilzame werking van lastenverlichting en meer oog heeft voor de verwachte lastenverzwaring die de vergrijzing met zich mee zal brengen, krijgt deze positieve werkgelegenheidseffecten door het CPB niet aangeboden.

Hoewel de doorrekeningen van het CPB zelfs voor insiders altijd enigszins in nevelen zijn gehuld, zijn de mechanismen die tot het positieve effect van lastenverlichting hebben geleid inmiddels duidelijk. Het CPB gaat er namelijk vanuit dat lastenverlichting tot loonmatiging zal leiden, terwijl een stijging van het financieringstekort of een bezuiniging op overheidsuitgaven, die noodzakelijk voor de financiering van de lastenverlichting, in de doorrekening van het CPB nauwelijks effect hebben. Door de matiging van de lonen nemen de economische groei en daarmee ook weer de belastingopbrengsten toe. Het tekort kan dan weer verminderd worden of de ombuigingen op de overheidsuitgaven ongedaan worden gemaakt. De VVD verdient dankzij deze modelbocht van het CPB de lastenverlichting voor tweederde weer terug, terwijl de PvdA de oorspronkelijk ingezette lastenverlichting zelfs voor meer dan 100 procent terug ontvangt.

In de economische wetenschap heeft in de jaren tachtig de Amerikaanse econoom Laffer ook al eens beweerd dat lastenverlichting tot toename van de belastingopbrengst zou kunnen leiden. Zijn collega economen geloofden hem niet, maar de toenmalige president Reagan wel en voerde belastingverlagingen in. Daarna werd het Amerikaanse begrotingstekort hoger dan ooit. Dit mechanisme van lastenverlichting-loonmatiging-toename belastinginkomsten was al in de doorrekening van het belastingplan voor de 21^{ste} eeuw, dat door het kabinet eind vorig jaar werd gepresenteerd, aan het licht getreden. Een opvallend aspect aan die doorrekening, dat tot nu vrijwel aan de aandacht is ontsnapt, was bijvoorbeeld dat bij een verdubbeling van de lastenverlichting de positieve effecten zich ook nagenoeg verdubbelden. Dat betekent dat lastenverlichting volgens het CPB nooit tot kosten zou kunnen leiden, hoe omvangrijk deze ook wordt ingezet. Dit is strijdig met elementair economisch inzicht en toont duidelijk aan dat de CPB-modellen (nog) niet geschikt zijn om grootscheepse veranderingen mee door te rekenen zoals die in het belastingplan of de verkiezingsprogramma's worden voorgesteld. Het op deze manier gebruiken van de CPB-modellen kan zelfs een gevaar vormen voor de beeldvorming over wenselijk en mogelijk economisch beleid en bovendien de verkiezingsuitslag op een oneigenlijke manier beïnvloeden.

Er is nog een ander probleem verbonden aan de doorrekening van het CPB. Noodzakelijkerwijs maakt het CPB bij de doorrekening gebruik van gegevens uit het

verleden. Daarmee wordt echter over het hoofd gezien dat de problemen aan het begin van de 21^{ste} eeuw niet dezelfde zullen zijn als in de jaren tachtig en begin jaren negentig. Door vergrijzing zal arbeid schaars worden en de lonen zullen stijgen. Lastenverlichting zal er dan nauwelijks toe kunnen bijdragen dat de lonen worden gematigd. In dat geval leidt het stimuleren van de werkgelegenheid door lastenverlichting juist tot inflatoire tendensen die de koopkracht van de pensioenen in gevaar brengen. Stimulerend beleid stelt de solidariteit tussen generaties dus ernstig op de proef.

Dit alles wil overigens niet zeggen dat werkgelegenheidsbeleid overbodig is. Integendeel, alleen moet zulk beleid niet plaatsvinden door ongerichte lastenverlichting. Juist in een situatie met tekorten op de arbeidsmarkt moet er voor gezorgd worden dat al het potentiële arbeidsaanbod ook werkelijk op de arbeidsmarkt verschijnt dan wel daar blijft. Maatregelen gericht op de zogeheten onderkant van de arbeidsmarkt zijn (tijdelijk) nog noodzakelijk. Zo is het, om de ouderenvoorzieningen in de toekomst ook betaalbaar te houden, bijvoorbeeld noodzakelijk om ouderen tussen de 55 en 65 jaar aan het werk te houden. Op dat punt zou een beleid met inzet van lastenverlichting het beoogde doel kunnen opleveren.

Bijna altijd is politiek bedrijven een afweging tussen overwegingen van rechtvaardigheid en overwegingen van economische groei. Die rechtvaardigheid kan ook betrekking hebben op de verhouding tussen huidige en toekomstige generaties. De paarse partijen kiezen er uitdrukkelijk voor om huidige generaties een voordeel te presenteren. Het valt het CPB te verwijten dat de kosten die dat voor de toekomstige belastingbetaler betekent, niet in beeld zijn gebracht.

Harrie Verbon is hoogleraar openbare financiën aan de Katholieke Universiteit Brabant.