



den en heuvel
hotel restaurant taverne
Conferentiecentrum

Enjoy the difference!

- * ZAKENDINERS - BANKETTEN - ONTBIJTMEETINGS -
PERSCONFERENTIES - VERGADERINGEN, ...
- * RESIDENTIELE- EN DAGCONFERENTIES !
- * GASTRONOMISCHE WEEKENDS !
- * FAMILIEFEESTEN !

P.S.: ALS U ECHT "THE DIFFERENCE" WIL ERVAREN, BEL ONS DAN METEEN !

Geelsebaan 72-74 E-mail: denenheuvel@innet.be Tel. (014) 85 04 97
B-2460 Kasterlee Website: <http://www.denenheuvel.be> Fax (014) 85 04 96



Vic Van Rompuy *

Honderd jaar economische theorie van de openbare financiën

1. Object en methode

Gedurende de vorige eeuw groeide de leer van de openbare financiën in de boom van de economische wetenschappen uit tot een volwaardige tak met eigen begrippen, relaties tussen begrippen, wetmatigheden, empirische toetsing en normatieve besluiten. De openbare financiën werden als afzonderlijk leervak opgenomen in de programma's van de universiteiten. Zowel op nationaal als op internationaal vlak zagen gespecialiseerde handboeken en tijdschriften het licht, en werden er congressen georganiseerd.

Sedert een paar decennia bestaat er een strekking tot verruiming van het object. Openbare financiën worden vervangen en opgenomen in een meer algemene economie van de overheid. Naast de traditionele onderwerpen, zoals uitgaven, belastingen, begrotingssaldo, schuld en begrotingspolitiek, zouden vraagstukken worden behandeld, zoals overheids-ondernemingen, de relatie tussen de overheids- en de particuliere sector, de institutionele aspecten.

In deze bijdrage wordt die weg niet gevolgd. Onderzoek over de genoemde en wellicht ook nog andere problemen kan bijdragen tot een beter begrip van de traditionele openbare financiën. Tot op heden is dat maar in beperkte mate het geval. De traditionele financiën bieden voor

* Vic Van Rompuy is emeritus professor van de K.U.Leuven.

de hier beschikbare ruimte materie te over, zodat we ons dat in dit verband nog beperkingen hebben moeten opleggen. Zo komen de volgende aspecten hier niet aan bod: de sociale zekerheid, de verschillende soorten belastingen, de oorlogsfinanciering, de schuld in deviezen, belastingontduiking en -vermijding, de theorie van het overheidsgedrag, openbare financiën met verschillende trappen van de overheid.

In dit artikel zijn geen citaten opgenomen; achteraan staat een lijst met algemene referenties. De feitelijke evolutie gedurende de voorbije eeuw wordt niet systematisch geschetst; wel wordt de eventuele wisselwerking tussen theorie en feiten vermeld. In hoofdzaak gaat de aandacht naar de macro-economische aspecten. Institutionele, sociologische, psychologische en historische beschouwingen vallen, hoe belangrijk ze ook zijn, buiten het behandelde onderwerp en worden enkel terloops vermeld. De theorie heeft bovendien enkel betrekking op de Noord-Atlantische, geïndustrialiseerde wereld.

2. Denkrichtingen

Op het einde van de vorige eeuw domineerde nog altijd de oude klassieke leer, weliswaar met een aanpassing als gevolg van de opkomst van de subjectieve waardeleer en de marginale analyse. "All is in Marshall" gold ook voor de overheidsfinanciën, die overigens tot de jaren twintig werden behandeld binnen het raam van de algemene economie. De toestand veranderde in de jaren dertig, begin jaren veertig, vooral ten gevolge van de doorbraak van de compenserende vraagpolitiek. De in dit opzicht onderliggende theorie domineerde tot in de jaren zeventig. Vanaf de jaren zestig kwam de kritiek in verschillende vormen opzetten: het monetarisme, de theorie van de rationele verwachtingen en de Nieuw-Klassieken, de aanbodeconomie. De jongste jaren lijkt de leer van de overheidsfinanciën naar een nieuwe synthese te groeien.

Deze paragraaf bevat de basisideeën van de genoemde denkrichtingen, met een beknopte omschrijving van hun toepassing in positief en normatief opzicht.

A. De klassieke theorie

De economie werkt, behoudens korte strubbelingen, met volledige bezetting van de productiefactoren. Aanwending van productiefactoren in

de sector van de overheid betekent dat ze onttrokken worden aan de privé-sector. Overheidsop treden geschiedt ten laste van alternatieve, productieve bedrijvigheid. Belastingen verminderen het privé-verbruik en overheidsleningen gaan ten koste van welvaartsverhogende investeringen in de privé-sector.

De klassieke theorieën inzake openbare financiën houden zich in hoofdzaak bezig met de efficiënte allocatie van productiemiddelen aan de overheids- en de particuliere sector. Deze laatste is zelfwerkend via het marktmechanisme. De overheid moet weinig en op nauwelijks storende wijze tussenkomen. De begrotingspolitiek moet passief blijven. Minstens op de gewone dienst moet het overheidsbudget in evenwicht zijn. Volgens sommigen kunnen noodzakelijke openbare werken gefinancierd worden met leningen op lange termijn. Eventuele monetaire financiering is uitgesloten, want die leidt onvermijdelijk tot inflatie.

B. Het marginalisme en de subjectieve waardeleer

De inhoud van het oude klassieke denken werd vanaf 1870 uitgedrukt in termen van subjectieve preferenties en kosten. Dit had o.m. tot gevolg dat rond de eeuwwisseling pogingen werden ondernomen om de overheid op te nemen in de Paretiaanse welvaartseconomie. Belastingen zijn als het ware de prijs die de burger betaalt voor publieke goederen. Een overheidsactiviteit kan verantwoord zijn indien de marginale baten minstens gelijk zijn aan de marginale kosten en de marginale productiviteit die van de particuliere sector evenaart. Inzake begrotingspolitiek bleef de klassieke opvatting overeind tot en met de depressie van de jaren dertig.

C. Het actieve vraagbeleid

De klassieke leer werd voor een periode van ten minste 30 à 40 jaar verdrongen door de voorstanders van een actief vraagbeleid, dat vooral de bestrijding van cyclische depressies beoogde. De nieuwe leer verspreidde zich op het einde van de jaren dertig, begin jaren veertig vrij vlug: eerst over de Angelsaksische wereld en na de oorlog op het Europese vasteland. De economie zou chronisch lijden onder een tekort aan effectieve vraag vanwege de particuliere sector, hetgeen werkloosheid en onderbenutting van de beschikbare productiecapaciteit tot gevolg heeft. De

spontane werking van de markt is niet in staat om het verstoorde evenwicht te herstellen. De overheid moet in het bijzonder met de begrotingspolitiek actief optreden. Op theoretisch vlak werd de samenhang ontleed tussen de overheids- en de particuliere sector. De opstelling van nationale rekeningen en de vooruitgang van de econometrie stimuleerden de constructie van modellen. Met die modellen kon de symbolische theorie empirisch worden getoetst, en ze werden tevens ingezet bij de voorbereiding van de begrotingspolitiek.

In het raam van de nieuwe theorie werd ook de IS-LM-curve geconstrueerd, die kon worden gebruikt bij de combinatie van de geld- en de begrotingspolitiek.

D. Reactie tegen het vraagbeleid

Op het einde van de jaren vijftig kwamen de eerste reacties tegen het actieve vraagbeleid tot uiting, met werken over de positieve verklaring van de snelle stijging van de overheidsuitgaven. Politici en ambtenaren zouden zich bij hun beslissingen niet door het algemeen belang laten leiden, maar wel door eigenbelang: de sympathie van de kiezer, prestige wegens het beheer van een omvangrijke begroting. Dat zou resulteren in vele nutteloze, verspillende en inefficiënte overheidsbestedingen. Vraagstimulering door de overheid is overbodig, want de economie is zelfwerkend en spontaan evenwichtsherstellend. De aandacht van de politiek zou vooral moeten gaan naar vermindering van de uitgaven en van de ontmoedigende belastingdruk. Minstens op de gewone dienst moet de overheidsbegroting in evenwicht zijn.

Deze opvatting doet sterk denken aan de hiervóór uiteengezette mening van de oude klassieken. In de loop van de jaren zeventig en tachtig werd ze met verschillende varianten nader uitgewerkt, o.m. door de monetaristen, de neoklassieken en de aanbodeconomen.

1. Het monetarisme

In de jaren zestig ontstond de opvatting dat de economie inherent stabiel is. Het geldaanbod is de hoofdoorzaak van bewegingen op korte termijn en van het algemeen prijspeil op lange termijn. Onevenwichten op korte termijn of als gevolg van exogene schokken verdwijnen spontaan binnen een aanvaardbare periode. Op lange termijn tendert de vrije marktconomie naar een natuurlijke werkloosheidsgraad. Inzoverre het over-

heidsbeleid evenwichtszoekend kan werken, betreft het de geldpolitiek, die een vaste geldgroei moet handhaven. De overheid handelt ondoeltreffend en is onbetrouwbaar.

Eventuele begrotingstekorten moeten onmiddellijk worden weggewerkt door verhoging van belastingen, want langlopende leningen verdringen particuliere bestedingen. Monetaire financiering leidt onvermijdelijk tot inflatie.

2. De neoklassieken

Flexibele markten werken snel en doeltreffend. De agenten formuleren hun beslissingen op grond van rationele verwachtingen. Zij maken het best mogelijke gebruik van de beschikbare, beperkte informatie over o.m. de gevolgen van hun gedrag. Voorspelbare tussenkomsten van de overheid hebben geen weerslag op de reële productie en werkgelegenheid, want de agenten hebben hun gedrag reeds aangepast in de richting van de vermoede verandering in de politiek. Modellen zijn overbodig en overigens misleidend, want de relaties en parameters berusten op het voorbijgestreefde verleden.

Reële groei is het gevolg van aanbodfactoren, zoals technische vooruitgang en aanbod van arbeid. Voorspelbare, discretionaire begrotingspolitiek heeft derhalve geen zin. Onverwachte politiek leidt tot afwijkingen van het natuurlijke groeipad en heeft destabiliserende effecten. Het vraagbeleid in de jaren zeventig faalde, omdat er een verkeerde diagnose werd gesteld. Aanbodfactoren zoals te hoge arbeidskosten en inefficiënte producten bestrijdt men niet met verhoging van de overheidsvraag. Dat leidt tot inflatie, lage groei en werkloosheid. Het macro-economische beleid moet zo beperkt mogelijk worden gehouden en verlopen volgens trendmatig bepaalde, vaste regels. Een anticyclisch beleid is overbodig, want de automatisch werkende stabilisatoren zorgen voor een nulsaldo over de cyclus heen. Een toepassing van de theorie van de rationele verwachtingen betreft de zogenaamde equivalentietheorie. Een vervanging van de financiering van uitgaven met forfaitaire belastingen door leningen heeft geen invloed op het economische verloop. De agenten anticiperen in normale omstandigheden op correcte wijze de toekomstige lasten van de overheidsschuld. De besparingen die aldus ontstaan uit de vermindering van de belastingen, komen overeen met het bedrag van de nieuwe schuld (equivalentie). Overheidsleningen betekenen enkel een uitstel van de volledige belastingheffing. Deze theorie

werd in verscheidene landen empirisch getoetst. Met uitzondering van sommige landen met een hoge terugkerende tekort- en schuldquote gebeurde de anticipatie hoogstens in zeer beperkte mate.

3. De aanbodeconomie

Aanbodeconomen zijn van oordeel dat de economie niet perfect zelfwerkend is. De overheid moet die marktfalingen bestrijden zonder zelf schade aan te richten. De overheid moet voorzien in de goederen waarvoor de markt niet geschikt is. Over de meest geschikte omvang bestaat betwisting. Belastingen zijn onontbeerlijk, maar wegens het ontmoedigings- en marktversturende effect moeten ze zo laag mogelijk worden gehouden.

Al met al kan men vaststellen dat de denkrichtingen die als reactie op het actieve vraagbeleid tot stand kwamen, hoewel ze in theoretisch opzicht verschillen, toch een aantal gemeenschappelijke opvattingen betreffende de begrotingspolitiek naar voren brengen. We kunnen die opvattingen als volgt samenvatten.

- Een behoorlijk georganiseerd mechanisme van vrije markten is doeltreffend.
- De begrotingspolitiek heeft weinig of geen invloed op de reële productie en werkgelegenheid; zij moet zo beperkt mogelijk worden gehouden en een passief karakter hebben.
- Fijnregeling op korte termijn is overbodig en soms destabiliserend.
- De uitgavenpolitiek op lange termijn moet verlopen volgens vaste en bekendgemaakte regels. De nadruk moet liggen op het aanbod: stimuleren van technische vooruitgang en scholing, alsmede van een productieve infrastructuur.
- De bestaande overheid moet worden afgeslankt, zowel betreffende belastingen als inzake uitgaven.
- De begroting moet minstens voor de gewone dienst in evenwicht zijn.

E. De nieuwe orthodoxie

Gedurende de jongste jaren wordt gestreefd naar een synthese van de klassieke opvatting en die van het vraagbeleid. Hierbij wordt terdege rekening gehouden met de kritische reacties op het vraagbeleid. In dit opzicht spreekt men soms over een strekking naar nieuwe orthodoxie. De volgende factoren kunnen daar deel van uitmaken:

- Flexibele, goed georganiseerde markten bevorderen de welvaart meer dan twintig, dertig jaar geleden werd gedacht.
- Marktfalingen zijn een feit, overheidsfalingen ook; beide moeten worden vermeden.
- Een duidelijk afgeslankte begroting moet worden gericht op de realisatie van een zo hoog mogelijk peil van duurzame groei, zonder inflatie en met een hoog peil van werkgelegenheid, alsmede op de bestrijding van armoede.
- Op korte termijn moet de overheid de werking van automatische stabilisatoren bevorderen. Anticyclische fijnregeling is niet raadzaam wegens laattijdige reactie en gebrekkige vooruitzichten.
- Leningen mogen enkel worden aangegaan om de financiering van productieve infrastructuur te verzekeren. Financiering van de schatkist via de centrale bank is uitgesloten.
- De belastingdruk, de uitgaven- en de schuldquote moeten worden teruggebracht tot een niveau dat houdbaar is op lange termijn.
- De begrotingspolitiek moet worden gevoerd aan de hand van structurele normen, o.m. betreffende saldo- en schuldquote.
- Wegens de toenemende mondialisering en derhalve de vergroting van het invoerlek is de betekenis van de multiplicatoren verminderd, en is de ontmoedigende, alsmede de marktversturende werking van belastingen gestegen.

3. Economische theorie over variabelen van de openbare financiën

A. Uitgaven

De economische theorie betreffende de overheidsuitgaven is tot in de helft van de 20ste eeuw een wetenschappelijk verwaarloosd gebied gebleven. Tot 1960 was het aandeel in het West-Europese BNP vrij gering: 10-15% tot 1913, 25% in 1920, 30% in 1960, 45-50% in 1980 en ietwat lager in 2000. De periodes van snelle stijging vallen samen met de twee wereldoorlogen, de crisis van de jaren dertig en de door de politiek verkeerd behandelde olieschok in het midden van de jaren zeventig (stagflatie), alsmede met de hoge rentelasten van de sterk gestegen schuldquote.

De oude klassieke theorieën hadden enkel te maken met de uitgaven voor de essentiële overheidstaken in enge zin, en met openbare werken voor de ondersteuning van de startende industrialisering.

De bepaling van de omvang en de evolutie van de openbare sector hangt o.m. af van de inhoud van het begrip *publiek goed*. Ook is gebleken dat de opheldering van dit concept eveneens diensten kan bewijzen op andere gebieden van de theorie, bijv. inzake de analyse van het economisch evenwicht. In de jaren vijftig en zestig werd in dit verband belangrijk werk verricht, o.m. door de bepaling van de kenmerken van een zuiver publiek goed en van het onderscheid met een quasi-publiek goed.

De oorzaken van de snelle toename van de overheidsbestedingen liggen op verschillende gebieden: historisch, politiek, economisch, sociaal. In economisch opzicht kunnen we een drietal factoren vermelden.

Er is, ten eerste, de veranderde opvatting over de rol van de staat: naast allocatie in ruime zin verschijnen ook de verdeling van het inkomen (o.m. door uitkeringen), de anticyclische stabilisatie en de bevordering van duurzame groei (milieu).

Ten tweede wordt veelal ook nu nog verwezen naar de wet van Wagner (1880) over de trendmatige stijging van de overheidsuitgaven als gevolg van de economische ontwikkeling, de toenemende complexiteit van het zakenleven, de behoefte van de particuliere sector aan overheidssteun inzake risicokapitaal, en de behoefte aan bescherming van de minderbedeelde, o.m. door sociale uitkeringen. Het betreft duidelijk een intuïtieve anticipatie van de weerslag die de nieuwe economische ontwikkelingen zouden hebben op de openbare financiën. Empirische toetsingen komen tot de conclusie dat de inkomenselasticiteit van de overheidsbestedingen rond 1900 1,7 bedroeg. Sedertdien trad een trendmatige daling in tot 1,1 rond 1980-1990 en zelfs minder dan 1 in sommige landen. Een mogelijke verklaring ligt bij de kritische houding van theoretici en sommige politieke leiders in verband met de hoge bestedingsquote van de overheid.

Tot slot is er de evenredige loonstijging in de publieke en de particuliere sector en de lagere stijging van de productiviteit bij de overheid. Deze factoren wijzigen de relatieve prijzen en doen bij de overheid de kosten en uitgaven toenemen.

De discussie over de snelle stijging van de uitgavenquote van de overheid en de hoogte van het bereikte peil gaat nog steeds voort. Wel bestaat de indruk dat de bovenvermelde oorzaken niet tegenstrijdig, maar aanvullend zijn. Ook is een multidisciplinaire aanpak noodzakelijk, o.m. omdat institutionele factoren een belangrijke rol blijken te spelen. In dit

verband vermelden we de theorie van de politieke besluitvorming, die sedert de jaren zestig opgang maakt. De theorie betreft de positieve analyse van het gedrag van de overheid en van de interactie tussen de belangrijkste actoren die direct betrokken zijn bij het proces van politieke beslissingen, o.m. inzake uitgaven: politici, ambtenaren, belangengroepen, burgers. Een samenwerking tussen economen, politologen en sociologen zou op het gebied van de openbare financiën nuttig kunnen zijn, maar bleef tot op heden grotendeels achterwege.

Het belangrijkste gevolg van de voorziening met publieke goederen blijkt de vermindering van de armoede te zijn. Een ander, meer omstreden gevolg heeft betrekking op de werkgelegenheid. Reeds in de jaren twintig werd in dit verband de theorie van de multiplier met behoud van begrotingsevenwicht ontwikkeld. De analisten van het actieve vraagbeleid hebben deze theorie gedurende de jaren veertig en vijftig verder ontwikkeld en opgenomen in de macromodellen, die werden gebruikt bij de voorbereiding van de begrotingspolitiek.

Ten behoeve van de besluitvorming inzake de keuze tussen verschillende infrastructuurwerken of andere beleidsopties werd reeds in de 19de eeuw de gedachte naar voren geschoven om een raming te maken van de actuele waarde van de sociaal-economische baten en kosten. Het duurde tot om en bij 1960 vooraleer de theoretische discussie daarover opnieuw werd opgenomen en de praktische toepassing op ietwat uitgebreide schaal werd ondernomen. Nu is over dit onderwerp een uitgebreide literatuur beschikbaar. In sommige landen is de uitvoering van een sociaal-economische kosten-batenanalyse (SEKB-analyse) zelfs verplicht voor alle belangrijke infrastructuurwerken. Soms wordt de volledige analyse vervangen door een berekening van de kosteneffectiviteit van een project, d.i. de bepaling van minimale kosten met gegeven baten. Hoewel er op theoretisch en operationeel vlak nog tal van belangrijke vragen rijzen, is de SEKB-analyse, mits ze behoorlijk kritisch wordt geëvalueerd, meestal reeds nuttig bij de voorbereiding van de politiek.

Enkele voorbeelden van problemen die zich op het gebied van de economische theorie voordoen, zijn, onder meer, de bepaling van de geldwaarde en de omvang van sommige baten en kosten (bijv. het leven van een mens, de tijdwinst bij vervoer), de vervanging van afwezige of niet geschikte marktprijzen door schaduwrijzen, de bepaling van indirecte kosten en baten, de keuze van de actualisatievoet, en de voorspelling betreffende de toekomstige vraag naar het product.

B. Belastingen

1. Doelstellingen van economische aard

Aanvankelijk werden belastingen enkel gebruikt om te voorzien in de financiering van publieke goederen. In de loop van de 20ste eeuw werd die doelstelling geleidelijk uitgebreid. Vooral na de Tweede Wereldoorlog zien we, als gevolg van de activering van het beleid, een diversifiëring van doelstellingen die de overheid door middel van belastingen wil bereiken. Het gaat nu niet meer alleen om de financiering van publieke goederen, maar ook om transfers. De overheid wil de begrotingslast billijk verdelen en een herverdeling van het inkomen bewerken. Ze streeft ook naar anticyclische effecten op het economisch verloop, en wil een efficiënte en duurzame groei bevorderen door de economische bedrijvigheid te stimuleren.

2. Belastinggrondslag en aanslagvoeten

Van de belangrijke kwesties die de afgelopen vijftig jaar in de theorie werden behandeld, vermelden we er slechts enkele: een alomvattende of een analytische inkomstenbelasting, verantwoording van en belasting op ondernemingswinst, belasting over de toegevoegde waarde of de omzet, de introductie van heffingen in verband met het milieu, de effectieve belastingdruk (rekening gehouden met belastinguitgaven), een verantwoording van progressieve aanslagvoeten op grond van de offertheorie, de vlaktaks (één vaste aanslagvoet) voor het inkomen van personen.

De belastingsoorten worden in dit artikel niet afzonderlijk behandeld.

3. Beginselen van belastingheffing

Bij het heffen van belastingen kunnen verscheidene principes gehanteerd worden: het profijtbeginsel, het draagkrachtbeginsel, het beginsel van sociale welvaart.

a) Profijtbeginsel

Het profijtbeginsel houdt in dat burgers worden belast overeenkomstig het nut dat zij van publieke goederen en diensten hebben. Belastingen zijn een billijke prijs voor die goederen en diensten.

Het profijtbeginsel is eeuwenoud. Rond 1900 was men echter van oordeel dat het individuele nut van publieke goederen niet kan worden bepaald. Het profijtbeginsel gaat dan ook uitsluitend op indien minstens drie voorwaarden vervuld zijn:

1. Alle belastingbetalers ontvangen publieke goederen.
2. Het inkomen van de burgers is representatief voor de vraag naar en het genot van publieke goederen.
3. Het grensnut van het geld is voor iedereen hetzelfde.

Met publieke goederen is genieten-zonder-te-betalen (profiteren) onvermijdelijk. De markt is voor de allocatie van publieke goederen niet geschikt. De burgers reveleren hun individuele voorkeur niet. Democratische, politieke besluitvorming met een zo groot mogelijke meerderheid is noodzakelijk. Zo komt ook een band tot stand tussen efficiënte allocatie en billijkheid.

Gedurende de jaren 1950-1960 ontstond een uitgebreide discussie over de begrippen sociale behoeften en publieke goederen. Een van de resultaten was de stelling dat het profijtbeginsel niet opgaat voor zuiver publieke goederen en voor *merit goods* (voor het individu essentiële goederen), en evenmin voor transfers.

b) Draagkrachtbeginsel

Het draagkrachtbeginsel heeft een dubbele inhoud: horizontale en verticale gelijkheid. Met horizontale gelijkheid wordt bedoeld dat economisch gelijke posities gelijk belast moeten worden. Verticale gelijkheid betekent dan dat economisch ongelijke posities ongelijk behandeld moeten worden. De welvaartsorde tussen de burgers wordt dus in deze visie niet veranderd door de belastingheffing. De maatstaf voor het begrip *economische positie* is de geldwaarde of het subjectieve nut van inkomen of vermogen. De toepassing van het draagkrachtbeginsel vergt een synthetische (alomvattende) inkomstenbelasting, maar die wordt nu juist op verschillende gronden sterk betwist:

1. Er wordt geen rekening gehouden met vrije tijd.
2. Kapitaal en arbeid mogen niet op dezelfde wijze worden belast. Kapitaal is veel mobieler dan arbeid en de belasting moet dan ook rekening houden met toestanden in het buitenland om kapitaalvlucht te beletten.
3. De preferenties van de burgers en hun arbeidsinspanningen zijn verschillend.

Verdeling vereist een klare maatstaf: hetzij nut, hetzij inkomen. In deze visie is er behoefte aan een relatie van deze maatstaf met andere componenten van de sociale welvaartsfunctie: groei, werkgelegenheid, efficiëntie. Een progressieve belasting is, naast gelijkheid, noodzakelijk voor de optimale toepassing van het draagkrachtbeginsel.

De stelling dat elke burger gelijk moet worden behandeld - gelijke belasting voor een gelijke economische positie - betekent ook dat er gelijkheid is van offer. Toch blijven er in deze visie een aantal onopgeloste problemen: is het adequate criterium voor draagkracht enkel de geldwaarde van het inkomen? Wat met gelijke grensoffers? Hoe wordt de gelijkheid van offer gemeten? De curve van de relatie tussen nut en inkomen heeft immers een onbekend verloop.

In de eerste helft van de 20ste eeuw werkten de kardinale en ordinale welvaartseconomie wel regels uit voor de integratie van publieke goederen en belastingen, maar die regels zijn praktisch niet toepasbaar. De voltoening van publieke diensten en het ontmoedigingseffect van belastingen zijn niet in waarde uit te drukken.

c) Beginsel van sociale welvaart

Het beginsel van sociale welvaart stelt dat efficiëntie en billijke verdeling enkel een deel zijn van de welvaarts- en welzijnsfunctie. De overheid moet de belastingheffing verantwoorden op grond van de totale welzijnsfunctie. De preferenties van de burgers komen tot uiting bij verkiezingen op grond van algemene programma's, niet voor afzonderlijke goederen, transfers of diensten. In het licht van dit beginsel heeft de overheid dus een zekere ruimte om de inhoud van de sociale welvaartsfunctie te bepalen.

4. Gevolgen voor verdeling, werkgelegenheid en groei

Al in de oude klassieke theorieën was de billijke verdeling van de belastingdruk een belangrijke doelstelling van belastingheffing. Die zorg is in de 20ste eeuw behouden gebleven, hoewel vele modellen van de welvaartseconomie uitgaan van een gegeven verdeling. Tot op heden is de vraag naar de effectieve verdeling van de belastingdruk en de mate van herverdeling van het inkomen in grote mate onbeantwoord gebleven, niettegenstaande de vooruitgang inzake de theorie van de afwenteling.

Wel toont empirisch onderzoek aan dat de belastingen op lange termijn geen belangrijke oorzaak van herverdeling zijn geweest.

Heel wat onderzoek werd ook verricht naar de weerslag van belastingen en socialezekerheidsbijdragen op het arbeidsaanbod. Deze studies leidden o.m. tot de omschrijving van het begrip *werkloosheidsval*. Sedert het midden van de jaren tachtig wordt de hoge belastingdruk op de factor arbeid als een oorzaak van werkloosheid beschouwd. Belastingpolitiek wordt dan een instrument van tewerkstellingspolitiek.

Het ontmoedigingseffect van belastingen werd vooral vanaf de jaren tachtig opnieuw naar voren geschoven naar aanleiding van de sterk gestegen belastingdruk. Sedert de jaren zeventig wordt ook heel wat aandacht besteed aan de extra last die naar aanleiding van belastingverhogingen optreedt. De resultaten van empirisch onderzoek naar de aldus ontstane daling van producenten- en consumentenrente zijn weinig betrouwbaar en erg uiteenlopend.

Als gevolg van de introductie van niet-neutrale belastingen op productie, handel of verbruik worden de normale concurrentieverhoudingen verstoord. We bespreken dat verder onder punt 6 (Internationale coördinatie).

5. Belastinghervorming

De theorie van de optimale belasting is een normatieve theorie, die tracht uit te maken aan welke kenmerken een belastingsoort moet beantwoorden om de vooropgestelde doelstellingen optimaal te bereiken. Het betreft vooral de belasting op het inkomen van personen en de omzetbelasting. De eerste pogingen werden ondernomen op het einde van de 19de eeuw. Rond het begin van de jaren 1970 werd de problematiek opnieuw opgenomen en er ontstond daaromtrent een uitgebreide literatuur, die nog altijd aangroeit. De discussie is nog aan de gang.

Hoewel de theorie sterk abstraherend is en verfijnde wiskundige denktechnieken toepast, heeft ze tot enkele belangwekkende en vrij onverwachte resultaten geleid. Het compromis tussen efficiëntie en billijkheid leidt tot de conclusie dat optimaliteit inzake inkomstenbelasting het best wordt benaderd door een vlaktaks, d.i. één vaste aanslagvoet. Hiervdeling en progressiviteit worden bereikt door een behoorlijke, belastingvrije voet en door verminderingen om sociale redenen. Hoge marginale

aanslagvoeten zijn ongewenst wegens het hoge ontmoedigingseffect en de geringe meeropbrengst voor de overheid. Ook inzake omzetbelasting (of BTW) is één enkele aanslagvoet raadzaam. Voor levensnoodzakelijke goederen kan een gevoelig lager of een nultarief worden vastgesteld. Naast de prijselasticiteit van de vraag, die met het oog op de efficiëntie hoge tarieven vergt, moet ook worden gekeken naar de inkomenselasticiteit, die tot omgekeerde conclusies leidt.

6. Internationale coördinatie

De toenemende internationalisering van het economisch verkeer vergt een aangepaste coördinatie van de belastingpolitiek van de nationale staten, o.m. met het oog op loyale mededingingsvoorwaarden en een efficiënte lokalisatie van de bedrijvigheid. Dat geldt meer in het bijzonder voor de Europese Gemeenschap en voor sommige soorten belastingen, zoals ondernemingswinst, opbrengst van beleggingen en BTW, waar harmonisering en uniformisering van grondslag en aanslagvoeten raadzaam kunnen zijn. Ook hier vragen enkele moeilijke kwesties om een oplossing. Blijft de belasting bijvoorbeeld bij de oorsprong of gaat ze naar de bestemming? Welke overheid verkrijgt de belasting? Hoe verloopt de verrekening tussen het land van bedrijvigheid en het land van oorsprong?

7. Agenda voor verder wetenschappelijk onderzoek

Tal van belastingonderwerpen kunnen nog verder wetenschappelijk worden uitgespit. Enkele voorbeelden slechts: wie draagt de last van de belastingen? Hoe moeten arbeid en kapitaal worden belast? Hoe moet de sociale zekerheid gefinancierd worden? Wat is een "optimale" belasting? Ligt de belastinggrondslag bij het inkomen of bij de bestedingen? Moeten we naar een analytische of een synthetische inkomstenbelasting evolveren? Moeten BTW en spaargelden bij de bron of bij de bestemming belast worden? Verder is een verfijning nodig van de macro- en micro-economische modellen die gebruikt worden bij de voorbereiding van de belastingpolitiek.

C. Begrotingssaldo en openbare schuld

Tussen 1930 en 1970 is de theorie over het begrotingssaldo en de openbare schuld geleidelijk minder streng geworden voor tekortratio's en hoge schuldquoten. De depressie van de jaren dertig luidde de doodsklok over de klassieke theorie van het jaarlijkse begrotingsevenwicht. Aanvankelijk werd nog gehoopt dat de werking van het marktmechanisme, via de automatische stabilisatoren (inkomstenbelasting en sociale bijstand), redding zou brengen en over de hele cyclus een evenwicht zou bewerkstelligen. Dat laatste gevolg ligt eveneens besloten in de voor de politiek zacht-actieve theorie van de compenserende begroting: tekorten in de depressie, met als tegengewicht overschotten in de hoogconjunctuur. Rond de helft van de jaren veertig kwamen er geruststellende geluiden vanwege de theorie van de normale begroting: schuld- en interestlastenratio's zouden niet uit de hand lopen, indien de impliciete interestvoet van de bestaande schuld niet hoger lag dan de trendmatige (normale) stijging van het BNP. Het hek raakte helemaal van de dam toen rond 1950 de theorie het licht zag als zou de heersende opvatting over de last van de staatsschuld berusten op een verkeerde analogie met de particuliere schuld. De staat heeft immers het recht om belastingen te heffen en is dus, behoudens een monetaire catastrofe, altijd solvabel. Tevens is de in eigen munt uitgedrukte, binnenlands aangehouden schuld een vestzak-broekzakoperatie, want de betaling van belastingen om de dienst te verzekeren, geschiedt ten behoeve van de trekkers van interesten en van eventuele aflossing binnen dezelfde bevolking.

Vooral als gevolg van de sterke toename van de uitgaven-, belasting-, tekort- en schuldratio's zien we tussen 1960 en 1980 een scherpe reactie tegen de vermelde, lossere theorieën. Men greep terug naar de klassieke opvatting van het jaarlijkse begrotingsevenwicht, kapitaaldienst inbegrepen. Op conjunctureel gebied zullen de markt en de ingebouwde stabilisatoren de klus wel klaren. Fijnregeling is overbodig, werkt dikwijls destabiliserend en is praktisch niet behoorlijk toe te passen wegens allereerste vertragen, gebrekkige diagnose en prognose.

Een begrip dat in de jaren zestig ophef maakte is het structurele evenwicht bij volledige tewerkstelling. Als doelstelling voor de politiek werd het actuele saldo gecorrigeerd voor de weerslag van eventuele werkloosheid boven de normale graad (uitkeringen en premies). Weldra vond men die correctie te smal en werd als doelstelling voor de begrotingspolitiek het normale structurele saldo genomen. Het betreft het saldo bij

potentiële output, hetgeen volledige werkgelegenheid insluit, maar ruimer uitvalt. De berekening van het structurele saldo is moeilijk, want cyclische en toevallige schommelingen moeten worden uitgeschakeld. Toch wordt het gebruik van het begrip voor normale tijden sterk aanbevolen. Als doelstelling voor een economie waarin de overheidsfinanciën nog aan sanering toe zijn, valt het duidelijk te zwak uit.

Veel onderzoek werd verricht naar de houdbaarheid van de hoge schuldquote. Een belangrijke bevinding was de volgende: zolang de impliciete interest op de bestaande schuld groter is dan de groei van de economie, moet dit verschil gecompenseerd worden door een primair overschot op de begroting (zonder rentelasten), dat aangepast is aan de hoogte van de bestaande schuldquote, om de anders cumulatief evenwichtvliepende dynamiek van de rentelasten (rente-tekort-schuld-rente) stil te leggen of niet te laten ontstaan.

Naast de houdbaarheid van de schuld werd ook veel aandacht besteed aan de gevolgen voor de verdeling van het inkomen, en meer in het bijzonder voor de welvaart van de toekomstige generatie. In verband daarmee werden generatierekeningen opgesteld, waarbij de netto actuele waarde van, enerzijds, betaalde belastingen en sociale premies en, anderzijds, van de overheid verkregen uitkeringen wordt vergeleken voor een reeks leeftijdsgroepen van bijv. vijf jaar. De verkregen resultaten hangen in belangrijke mate af van de aangenomen hypothesen over de actualisatievoet, het BNP en de demografische evolutie. Enkel op grond van verschillen in financiële rekeningen met de overheid kan ook geen geldig oordeel worden gevormd over de rechtvaardigheid van de verdeling van het inkomen tussen de verschillende leeftijdsgroepen; dit blijkt overigens een ingewikkelde aangelegenheid te zijn. De verdiensten van de ouders en de lasten voor de kinderen worden door financiële relaties met de overheid maar in zeer beperkte mate weergegeven. In de recente literatuur is men het grotendeels eens over een drietal ontwikkelingen.

1. De toekomstige generatie (relatie ouders - kinderen over 25 jaar) erft de inmiddels hernieuwde binnenlandse obligaties en ondergaat derhalve een hogere belastingdruk. Voor de totale bevolking zijn belastingen en interesten boekhoudkundig aan elkaar gelijk, maar uit economisch en individueel oogpunt niet: immers, belastingen betaalt iedereen, ook wie geen overheidsobligaties bezit, en zelfs bij volledige compensatie tussen betaalde belastingen en verkregen interesten in hoofde van dezelfde persoon blijft de ontoedigende belastingheffing psychologisch wegen als een extra last.

2. Het aangaan en hernieuwen van overheidsleningen in het heden beïnvloedt de welvaart van de toekomstige generatie. Op lange termijn, d.i. over zo'n 25 jaar, bestaat de belangrijkste negatieve weerslag ervan in de vergelijkende productiviteit van, enerzijds, de besteding van de lening door de overheid en, anderzijds, de alternatieve besteding van dezelfde gelden in de privé-sector. Een eventuele vertraging van het groeiritme van het BNP betekent in dit verband een reële welvaartsdaling voor de toekomstige generatie. Dat heeft bovendien gevolgen voor de last van de vergrijzing van de bevolking, een last die ook in de toekomst moet worden gedragen.
3. Te hoog geachte tekort- en schuldquotes hebben een nadelige weerslag op het algemeen economisch klimaat, dat van belang is voor het initiatief en de werkgever van de bevolking, zowel nu als in de toekomst.

4. Begrotingspolitiek

In dit artikel zijn al diverse aspecten van de begrotingspolitiek ter sprake gekomen. Deze paragraaf handelt over enkele algemene aspecten, nl. de evolutie in de nadruk die de begrotingspolitiek legde op de verschillende componenten van de welvaartsfunctie, de wijze van optreden van de overheid, een kritische analyse van het vraagbeleid, de politiek aan de hand van het structurele saldo, en de nieuwe orthodoxie.

Tot 1930, de periode dat de klassieke denkrichting het meeste gewicht in de schaal legde, ging de aandacht vooral naar de allocatie van de productiefactoren tussen de publieke en de private sector wegens het vermeende verschil in productiviteit. Na 1920 kwam ook de weerslag op de verdeling van het inkomen van de gezinnen aan bod.

Vanaf 1930 verlegden de theoretici de nadruk naar de stabilisatie van groei en werkgelegenheid. O.m. openbare werken nemen niet noodzakelijk middelen weg van de particuliere sector, maar verhogen de vraag naar productiefactoren, mede als gevolg van de werking van de multiplicator. Vele projecten zijn direct of indirect productief: direct, zoals vervoer, communicatie, energie, sociale woningen; indirect, zoals wegen, kanalen, openbare gebouwen. Van ongeveer 1950 tot 1970 domineerde het vraagbeleid, dat stabiele groei beoogde. Vanaf 1975 is de terugkeer naar de klassieke denkrichting merkbaar, met een grote belang-

stelling voor aanbodfactoren, duurzame groei, inflatie en werkgelegenheid. De recente nieuwe orthodoxie tracht een evenwichtige synthese te maken van de verschillende componenten van de welvaart. Ook wordt de begrotingspolitiek in verband gebracht met andere domeinen van de economische politiek, en vooral met de geldpolitiek.

Inzake de wijze van overheidsop treden wordt in de literatuur een onderscheid gemaakt tussen de bepaling van vaste regels of normen en het discretionaire vraagbeleid of de fijnregeling.

Met vaste regels en bekende normen maakt de overheid bekend dat ze altijd dezelfde formule zal toepassen, wat ook de veranderingen in de economische situatie mogen zijn. Dit is tijdsinconsistent en schept in de privé-sector zekerheid over de actie van de overheid. Vereisten om te slagen zijn o.m. een stabiele regering en de instemming van de belangengroepen met de doelstellingen en de instrumenten. Een voorbeeld uit de klassieke periode (tot 1930) is het jaarlijkse begrotingsevenwicht op de gewone en de kapitaaldienst, een voorbeeld uit de neoklassieke periode (na 1975) is het structurele nulsaldo. Het tekort mag oplopen tot het bedrag van de productieve investeringen (gulden regel). De nadruk ligt op aanbodfactoren met een werking op halflange termijn. Toch brengt de toepassing van vaste regels en normen een aantal moeilijkheden mee:

1. de bepaling van de potentiële groei op halflange termijn, de uitschakeling van de weerslag van conjuncturele en toevallige schommelingen;
2. de bepaling van productieve overheidsinvesteringen en de herinvloering van het onderscheid tussen gewone en kapitaaldienst in de begroting;
3. de noodzaak van een inflatiecorrectie;
4. de onafwendbaarheid van een uitzonderlijke aanpassing in geval van langdurige depressie met hoge werkloosheid of een hoge feitelijke tekortquote.

Bij discretionaire politiek of fijnregeling is de overheid niet gebonden aan vooraf bekendgemaakte regels of normen. De politiek is veranderlijk en wordt tijdsconsistent aangepast aan de economische toestand. Dat schept onzekerheid in de privé-sector. Deze wijze van optreden was gebruikelijk in vele landen tussen 1950 en 1975 en was kenmerkend voor het vraagbeleid. Aan aanbodfactoren werd, buiten noodzakelijke openbare werken, geen aandacht besteed. Moeilijkheden waren o.m. de onzekere diagnose en prognose van de conjunctuur en de politiek-admini-

stratieve vertraging bij de toepassing. De in de hoogconjunctuur vereiste compensatie voor de onvermijdelijke tekorten van de laagconjunctuur is om politiek-electorale redenen niet toe te passen. Het welslagen van een begrotingspolitiek vergt een bepaalde continuïteit. Eenmaal pompen in de depressie volstaat niet.

De auteurs van de nieuwe orthodoxie vestigen er de aandacht op dat de feitelijke begrotingspolitiek afhankelijk is van o.m. de grootte en openheid van de economie (grote en tamelijk gesloten versus klein en zeer open), de gebondenheid aan internationale regels (bijv. deelname aan economische integratie), de toestand van de openbare financiën (bijv. hoge schuldquote), en uitzonderlijke schokken in vreedstijd (langdurige depressie, inflatie en olieschokken). In ruime kringen is er in het algemeen een akkoord over de volgende elementen:

- Automatische stabilisatoren werken in zekere mate, maar zijn onvoldoende om tijdig een beslissende wending aan de conjunctuur te geven.
- Begrotingspolitiek kan de welvaart in zekere mate bevorderen, maar men moet er niet te veel van verwachten.
- Een gepaste begrotingspolitiek vergt een raming voor meerdere jaren. De volledige waaier van de welvaartsfunctie moet erbij betrokken worden. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen het conjuncturele en het structurele saldo. Beide zijn enkel bij benadering te bepalen. Het structurele saldo is in normale omstandigheden een veilige gids. Het conjuncturele saldo is veeleer gevolg dan oorzaak van het economisch verloop. Compenserende cyclische politiek lukt slechts bij toeval. Een weinig doordachte conjunctuurpolitiek werkt dikwijls destabiliserend.
- Vaste regels zijn te verkiezen boven discretionair beleid. De onzekerheid in de privé-sector vermindert en hetzelfde geldt voor eventueel verkeerde diagnoses en prognoses bij de overheid.
- De politiek moet gericht zijn op zowel vraag- als aanbodfactoren en een zekere flexibiliteit is nodig voor uitzonderlijke omstandigheden, zowel in conjunctureel als in structureel opzicht.

5. Openbare financiën met meerdere overheden

Van 1960 tot nu zijn de openbare financiën in politieke structuren met meerdere overheden een actueel onderwerp geweest voor de theoretici.

De verklaring daarvoor ligt o.m. in de strekking naar decentralisatie in een aantal landen met de bedoeling de politieke beslissingen dichter bij de bevolking te brengen. Verder is er de mondialisering van het economisch verloop: een behoorlijke werking van de vrije markten en de verhoging van de welvaart vereisen de afwezigheid van fiscale hinderpalen.

In de paragraaf over belastingen (3.B) werd in dit verband de noodzaak van coördinatie van de politiek tussen de betrokken overheden besproken. Verder wordt nog gehandeld over de problematiek in federale staten en in de Europese Gemeenschap. De meeste theoretici zijn tot de bevinding gekomen dat de politieke organisatie in belangrijke mate bepalend is voor de relaties betreffende openbare financiën tussen een centrale overheid en de lagere structuren. Algemeen geldende besluiten zijn in die omstandigheden van tijd en plaats eerder zeldzaam.

In de literatuur over de relatie tussen de verschillende overheden in een federale staat komen vooral de volgende onderwerpen ter sprake: verdeling van de bevoegdheden inzake uitgaven; fiscale autonomie; exclusieve, samengevoegde of gedeelde belastingen; algemene en voorwaardelijke dotaties van de centrale overheid; financiële solidariteit tussen de deelstaten; beperkingen die de centrale overheid aan de deelgebieden oplegt inzake begrotingssaldi en openbare schuld.

Inzake de Europese Gemeenschap handelt de theoretische literatuur vooral over beperkingen aan de fiscale politiek van de lidstaten en aan de verstrekking van subsidies aan ondernemingen, over de weerslag van de politiek van een lidstaat op de andere (oversijpelings- of externe effecten), over de beperkingen aan tekort- en schuldquotes en aan de wijze van financiering van tekorten. In het algemeen zijn de bestaande regelingen duidelijk beïnvloed door de nieuwe orthodoxie inzake de economische theorie van de openbare financiën.

6. Afsluitende bedenkingen

De theorie van de openbare financiën in enge zin (belastingen, uitgaven, saldo en schuld) is in de loop van de 20ste eeuw, zowel in positieve als in normatieve zin, uitgegroeid tot een volwaardige deelwetenschap van de algemene economie. Die ontwikkeling was o.m. te danken aan de feitelijk-

ke evolutie van de hoofdvariabelen, de ervaring met de begrotingspolitiek en de vooruitgang van de economische analyse.

De geldigheid van de positieve theorie en van normatieve voorschriften is vooral wegens institutionele verschillen erg gebonden aan tijd en plaats. Economische overwegingen hebben op het vlak van openbare financiën meestal een groot belang. Ook andere aspecten kunnen van betekenis zijn. Een multidisciplinaire aanpak kan dus de vooruitgang van deze wetenschap bevorderen. De begrotingspolitiek moet aangevuld worden met andere aspecten van de economische politiek, vooral met de geldpolitiek.

Wat de variabelen van de openbare financiën betreft, zijn vooral de uitgaven in grote mate braakliggend terrein. Buiten transfers en openbare werken werd deze materie relatief weinig behandeld. De jongste jaren was er wel speciale aandacht voor gezondheid, werkloosheid, pensioen en onderwijs.

Inzake sommige functies bestaan er uiteenlopende resultaten over de bepalende variabelen en over de waarde van parameters. Meestal hebben economen een te groot vertrouwen in de resultaten die ze zelf hebben bekomen. Er zijn diverse oorzaken van meningsverschillen: bijv. verschillen in plaats en tijd van het onderzoek, verschillende basismodellen, gebrekkige statistieken. Op al deze gebieden is nog vooruitgang te boeken.

De specialisten van de openbare financiën verschillen nog erg van mening over de te volgen politiek. Veel meer dan door hun verschillende opinie over de afwijking van sommige parameters in de modellen, worden de stellingnamen bepaald door hun opvatting over waarden, zoals individuele vrijheid, sociale gebondenheid, rechtvaardigheid. Toenadering is zeker denkbaar, maar verschillende waardegebonden opvattingen zullen altijd blijven bestaan.

Algemene referenties

AUERBACH, A. en M. FELDSTEIN (1985), *Handbook of Public Economics*, Amsterdam, North-Holland.

FORTE, F. (1985), *The Development of Public Finance Theories Since World War II*, Parijs, Internationaal Instituut voor Openbare Financiën.

- GOEDHARD, C. (1975), *Hoofdlijnen van de leer der openbare financiën*, Leiden, Sterf-
fert Kroese.
- MUNDELL, R. (1990), *Debts and deficits in alternative models*, New York, Columbia
University Press.
- MUSGRAVE, R. (1959), *The theory of public finance*, New York, McGraw-Hill.
- MUSGRAVE, R. (1985), *Cinquante ans de finances publiques*, Parijs, Internationaal
Instituut voor Openbare Financiën.
- MUSGRAVE, R. en A. PEACOCK (1958), *Classics in the theory of public finance*, New
York, International Economic Association.