

Het ongelijk van Robert Barro

Leidt belastingverlaging tot extra consumptie of wordt de bestedingsimpuls geneutraliseerd doordat mensen meer geld opzij leggen, omdat zij hogere belastingen in de toekomst voorzien?

In 1974 zette Barro een frontale aanval in op de Keynesiaanse orthodoxie¹. Hij stelde dat een stimulerend begrotingsbeleid geen enkel effect op de economie zal hebben. Stel dat de overheid de belastingen verlaagt, wat volledig wordt gefinancierd door verhoging van de staatsschuld. De uitgaven van de overheid blijven gelijk. In de Keynesiaanse theorie leidt belastingverlaging tot een hoger beschikbaar inkomen van gezinnen, waardoor de consumptie en dus de afzet van bedrijven zal toenemen. Volgens Barro zullen gezinnen niet meer gaan consumeren. Tegenover de huidige belastingverlaging staan immers hogere belastingen in de toekomst. Vroeger of later heft de overheid extra belastingen om de rente over de nieuwe staatsschuld te kunnen voldoen, en deze te zijner tijd weer af te lossen. Volgens Barro houden gezinnen rekening met deze onvermijdelijke belastingverhoging in de toekomst. Zij wensen daarvoor nu al geld opzij te leggen en zullen daarom hun extra besteedbare inkomen (als gevolg van belastingverlaging) sparen en het niet besteden. Gezinnen kunnen met hun extra besparingen precies de nieuw uitgegeven staatsobligaties kopen en dat doen zij ook. Deze theorie was reeds eerder ontwikkeld door David Ricardo en staat daarom ook wel bekend als het Ricardiaanse-equivalentietheorema.

Op het eerste oog lijkt deze theorie ongeloofwaardig. Critici moeten evenwel bedenken dat het ook een tijd duurde voordat de inzichten van Keynes algemeen ingang vonden. Onder economen woedt al jaren strijd over de juistheid van Barro's theorie. Deze is op tal van manieren getest. Zo is onderzoek gedaan naar het verband tussen overheidstekorten en de consumptie van gezinnen gedurende een reeks van jaren. Veel onderzoek suggereert dat bij hogere tekorten de gezinsbestedingen inderdaad toene-

men, precies zoals de Keynesiaanse theorie voorspelt. Sommige onderzoekers publiceren echter resultaten met een andere teneur. Voorts is het mogelijk het relatieve peil van de gezinsconsumptie in landen met een uiteenlopend overheidstekort te vergelijken. Ook dit type onderzoek heeft tot nu toe geen definitief uitsluitsel gegeven². Desondanks heeft Barro's theorie nogal wat aanhangers. Met name in de Verenigde Staten wordt zijn theorie regelmatig gebruikt om de gevaren van voortdurende begrotingstekorten te bagatelliseren.

Dit artikel test de theorie van Barro langs niet eerder bewandelde weg. Barro baseert zijn theorie op twee cruciale veronderstellingen. De eerste luidt dat individuen zich bewust zijn van de omvang van het tekort van de overheid (= de groei van de schuld), en van de consequenties daarvan (hogere belastingen in de toekomst). De tweede veronderstelling is dat zij met die consequenties rekening houden bij hun spaarbeslissingen. Hoewel inmiddels een bibliotheek over dit onderwerp is volgeschreven, is nog nooit rechtstreeks aan individuen gevraagd of zij bij hun spaargedrag rekening houden met de hoogte van het overheidstekort.

De theorie van Barro getoetst

Toen zich een gelegenheid voordeed om de theorie van Barro voor Nederland empirisch te testen, hebben wij geen seconde gearzeld. In mei 1993 organiseerde de Gemeenschappelijke Pers Dienst (GPD) een enquête onder zijn lezers³. In totaal 15.507 lezers reageerden. De steekproefomvang is daarmee erg groot. Doordat de leeftijdsopbouw van lezers van bij de GPD aangesloten dagbladen niet geheel overeenstemt met die van de Nederlandse bevolking, hebben wij de antwoorden herwogen. Hierbij zijn voorlopige enquêteresultaten ge-

bruikt. Overigens worden de conclusies van de enquête door deze weging niet noemenswaardig beïnvloed.

In de enquête is onder andere gevraagd hoe groot de staatsschuld eind 1992 was⁴. Het juiste antwoord luidt: f 375 à 380 miljard. Goedgerkend zijn alle antwoorden die liggen in het bereik f 250-450 miljard⁵. In totaal een kwart van de antwoorden is 'juist' (tabel 1). Opvallend hierbij is de scheve verdeling: de meeste respondenten (62%) onderschatten de ware omvang van de Nederlandse staatsschuld. In de enquête is tevens gevraagd naar de toename van de schuld in 1992 (de omvang van het financieringstekort). Het juiste antwoord luidt: f 20 miljard. Goedgerkend zijn alle antwoorden in het bereik f 10-30 miljard. In totaal veertig van elke honderd antwoorden waren 'juist'. Opnieuw blijkt dat de meeste respondenten die 'fout' antwoorden (38%), de omvang van het tekort onderschatten.

Ten slotte is in de GPD-enquête gevraagd in hoeverre individuen bij hun spaargedrag rekening houden

1. R.J. Barro, Are government bonds net wealth?, *Journal of Political Economy*, 1974, blz. 1095-1117. Dit artikel lokte een stroom van reacties uit. Voor een overzicht van de discussie, die tot op de dag van vandaag voortduurt, zie J. de Haan, *Public debt: pestiferous or propitious*, dissertatie, Groningen, 1989.

2. Men vergelijkte bij voorbeeld de conclusies van Seater en Bernheim, die beiden een overzicht geven van (een deel van) het verrichte onderzoek ter zake. Terwijl Seater concludeert dat "it is reasonable to conclude that Ricardian equivalence is strongly supported by the data" (blz. 182), is Bernheim van oordeel dat "there is a significant likelihood that deficits have large effects on current consumption, and there is good reason to believe that this would drive up interest rates" (blz. 264). J.J. Seater, Ricardian equivalence, *Journal of Economic Literature*, maart 1993, blz. 142-190 en B.D. Bernheim, Ricardian equivalence: an evaluation of theory and evidence, *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge, 1987, blz. 263-304.

3. De GPD is een samenwerkingsverband van twaalf regionale dagbladen, met een gezamenlijke betaalde oplage van ruim één miljoen exemplaren.

4. De exacte vraagstelling luidde: "Hoeveel miljard gulden bedraagt volgens u op dit moment de staatsschuld?"

5. Wanneer deze enigszins arbitrair gekozen grenzen anders worden getrokken, levert dit uiteraard wel andere percentages op, maar de belangrijkste conclusies veranderen hierdoor niet.

Tabel 1. Schatting door respondenten van omvang staatsschuld en financieringstekort (% verdeling)

Staatsschuld (f mrd.)		Financieringstekort (f mrd.)	
< 250	62	< 10	38
250-450	26	10-30	40
> 450	12	> 30	22

Bron: GPD-enquête, mei 1993.

met de staatsschuld⁶. Liefst 88% van de respondenten legt geen extra spaargeld opzij in verband met de te verwachten toekomstige stijging van de belastingdruk. Het is heel interessant, dat respondenten die goed op de hoogte zijn van de omvang van de staatsschuld geen afwijkend spaargedrag vertonen. Van de respondenten die de omvang van de schuld 'juist' schatten, antwoordt 87% dat zij geen extra middelen aan de kant leggen. Van degenen die de omvang van de schuld 'onjuist' schatten spaart 88% niets extra. Ook kennis van het tekort blijkt niet van invloed te zijn op het spaargedrag.

Uit dit onderzoek blijkt dat aan geen van beide cruciale veronderstellingen van Barro's theorie is voldaan. De meeste mensen zijn absoluut niet op de hoogte van de omvang van tekort en staatsschuld, en de overgrote meerderheid houdt daarmee geen rekening bij haar spaarbeslissingen.

Zijn ouderen anders?

Critici van Barro hebben erop gewezen dat oudere mensen zich weinig van het tekort zullen aantrekken, omdat zij ervan uit mogen gaan dat voor-

al jongeren in de toekomst voor de extra belasting opdraaien. Tegen dit argument heeft Barro ingebracht dat mensen zich niet alleen druk maken over hun eigen consumptiemogelijkheden, maar ook om die van hun kinderen. Door meer geld (staatsobligaties) na te laten aan haar kinderen wil de generatie die profiteert van een belastingverlaging haar kroost in staat stellen te zijnertijd de hogere belastingen te betalen. Ouderen zullen dus net zo goed extra sparen als jongeren. Het valt evenwel te betwijfelen of erflaters door zulke overwegingen worden gemotiveerd. Bovendien laten de meeste mensen nauwelijks iets aan hun kinderen na, omdat zij in hun leven onvoldoende hebben kunnen sparen. En lang niet iedereen heeft kinderen.

De GPD-enquête maakt het mogelijk na te gaan of jongeren en mensen met kinderen zich méér zorgen maken over schuld en tekorten van de overheid dan ouderen en mensen zonder kinderen. Zo ja, dan is dit een vingerwijzing dat Barro's theorie wellicht hout snijdt. Er zijn echter ook andere redenen waarom ouderen mogelijk juist zwaarder aan hoge overheidstekorten tillen. Zij vinden schulden maken wellicht erger dan jongere generaties. Daar komt een leereffect bij. Jongere generaties zijn op school volgegoten met Keynesiaanse economie. Zij zullen wellicht luchthartiger denken over tekorten dan mensen die de depressie en de oorlog hebben meegemaakt.

Tabel 2 geeft de percentages 'juiste' antwoorden op de vragen over omvang van schuld en tekort, onderverdeeld naar zes leeftijdsgroepen. Tevens laat de tabel zien in hoeverre mensen van verschillende leeftijd bij hun spaarbeslissingen rekening houden met de omvang van de staatsschuld. Uit tabel 2 blijkt dat ouderen beter op de hoogte zijn. Ten tweede blijkt dat – anders dan de theorie voorspelt – individuen van 45-64 jaar bij hun spaarbeslissingen significant meer rekening houden met de staatsschuld dan jongeren.

Het al dan niet hebben van kinderen

blijkt weinig verschil uit te maken. In totaal 75% van de respondenten met kinderen schat de omvang 'fout', tegen 73% van de respondenten zonder kinderen. Zestig procent van de kinderloze respondenten schat het tekort verkeerd, tegen 61% van de respondenten met potentiële erflaters. Ook bij spaarbeslissingen maakt het weinig uit of respondenten al dan niet kinderen hebben.

De voorgaande resultaten weerleggen opnieuw de theorie van Barro.

Maken mensen met hogere inkomens zich meer zorgen?

Barro's model gaat uit van zogeheten 'lump-sum' belastingen: ieder individu betaalt evenveel belasting. Zo is het natuurlijk niet. De betaalde belasting (in guldens) neemt toe met het inkomen. Mensen met hogere inkomens zullen (in guldens) meer profiteren van een Keynesiaans geïnspireerde belastingverlaging. Tevens zouden zij zich ervan bewust kunnen zijn dat toekomstige belastingverhogingen vooral voor hun rekening komen. Er bestaat een duidelijke samenhang tussen (betere) opleiding en (hoger) inkomen. Bovendien blijkt uit de GPD-enquête dat mensen met een hogere opleiding iets beter op de hoogte zijn van de toestand van 's Rijks financiën (tabel 3). Onze enquête maakt het mogelijk na te gaan of kennis over schuld en tekort, alsmede de neiging daarvoor extra te sparen toenemen, naarmate iemand meer verdient.

Uit tabel 3 blijkt dat individuen met een beroepsopleiding (BO, LBO, MBO) schuld en tekort doorgaans even vaak 'juist' schatten als de gehele bevolking. Deze categorieën zeggen echter significant vaker bij hun spaarbeslissingen rekening te houden met de schuld van de overheid. Dit is in tegenspraak met de theorie, evenals de bevinding dat respondenten die wetenschappelijk onderwijs hebben genoten significant beter op de hoogte zijn van schuld en tekort, maar dat zij bij hun spaarbeslissingen niet meer dan andere opleidingscategorieën rekening houden met de schuld.

Tabel 2. Mate waartin respondenten bij hun spaarbeslissingen met schuld en tekort rekening houden, naar leeftijdsgroep (%)

Leeftijdsgroep	Schuld: goed	Tekort: goed	Houdt rekening met schuld en tekort
18-24	22 -	37 -	9 -
25-34	22 -	38 -	10 -
35-44	23 -	38	11
45-66	28 +	40	15 +
55-64	32 +	44 +	18 +
65+	45 +	51 +	11
Totaal	26	40	12

De + en - geven aan dat percentages significant positief, respectievelijk negatief, afwijken van de overige percentages, op 95%-betrouwbaarheidsniveau.

Bron: GPD-enquête.

6. De exacte vraag luidde: "Als de staatsschuld stijgt, moeten de belastingen in de toekomst misschien extra omhoog. Legt u op dit moment bewust extra spaargeld opzij om die verzwaaring op te kunnen vangen?"

Tabel 3. Antwoorden naar opleidingsniveau (%)

Opleidingsniveau	Schuld: goed	Tekort: goed	Houdt rekening met schuld
BO	25	37	18 +
LBO	25	37	16 +
MAVO/MULO	21 -	41	13
MBO	23 -	37 -	14 +
HAVO/VWO	27	41	8 -
HBO	27	39	10 -
WO	37 +	51 +	11
Totaal	26	40	12

Bron: GPD-enquête.

Tabel 4 geeft de percentages 'juiste' antwoorden naar inkomensklasse. Uit tabel 4 blijkt dat hogere-inkomensgroepen, met uitzondering van de allerhoogste-inkomensklasse, iets beter op de hoogte zijn van de omvang van schuld en tekort. Dit betekent echter niet dat zij bij hun spaargedrag meer rekening houden met de staatschuld dan mensen in lagere-inkomensklassen.

Een zeer opvallend resultaat is nog dat mannen beter op de hoogte zijn van de omvang van schuld en tekort dan vrouwen. Terwijl bij de schatting van de staatsschuld 28% van de mannelijke respondenten het (min of meer) bij het goede eind had, schoot slechts 22% van de vrouwen bij de beantwoording van deze vraag in de roos. De omvang van het tekort werd 'juist' benoemd door 43% van de mannen, tegen 34% van de vrouwen. Deze verschillen zijn statistisch significant.

Zijn uitkeringsontvangers extra beducht?

Uitkeringsontvangers zouden zich van alle groepen in de samenleving misschien wel de meeste zorgen over aanhoudende overheidstekorten moeten maken. Omdat alle politieke par-

Tabel 4. Antwoorden naar inkomensklasse (%)

Inkomen (x f 1000)	Schuld: goed	Tekort: goed	Houdt rekening met schuld
< 30	24 -	37 -	11
30-60	25 -	39	12
60-90	29 -	41	12
90-120	37 +	44	13
120-150	31	50 +	11
>150	25	37	13
Totaal	26	40	12

Bron: GPD-enquête.

tijen de overheidsinvesteringen willen ontzien, gaan oplopende rentelasten immers al snel ten koste van de overdrachtsuitgaven. Naast uitkeringsontvangers koesteren zelfstandigen waarschijnlijk de meeste argwaan tegen een overheid die tekorten en schulden maakt.

Uit de GPD-enquête blijkt dat mensen met een uitkering niet beter dan gemiddeld op de hoogte zijn van de omvang van

de schuld en het tekort. Zij sparen significant meer. Gepensioneerden en zelfstandigen beschikken duidelijk over een betere kennis van de staatsfinanciën (tabel 5). Opnieuw leidt dit echter niet tot een significant ander spaargedrag.

Tot besluit

In 1974 schreef Barro een artikel dat 'vruchtbaar' pleegt te worden genoemd. Hij beweerde dat potentiële bestedingsimpulsen door belastingverlaging volledig weglekken, doordat gezinnen de extra koopkracht sparen (staatsobligaties kopen). De oorspronkelijke bijdrage heeft zeer veel andere publikaties uitgelokt. Het tot dusverre verrichte empirische onderzoek leverde lang niet altijd een duidelijke afwijzing op van de op het eerste oog nogal gezochte theorie van Barro. Wij hebben deze theorie getoetst op de meest voor de hand liggende manier, namelijk door aan mensen zelf te vragen of zij bij hun spaarbeslissingen rekening houden met de omvang van tekort en schuld van de overheid. Afgaande op een recent overzichtsartikel, is onze aanpak uniek⁷. Uit onze resultaten komt duidelijk naar voren dat de twee belangrijkste veronderstellingen waarop de theorie van Barro steunt (mensen zijn zich bewust van de omvang van het tekort, en zij houden hier rekening mee bij hun spaarbeslissingen) niet worden ondersteund door de feiten.

Slechts een minderheid van ruim vijftienduizend

ondervraagden schat bij benadering de omvang van schuld en tekort op het 'juiste' bedrag (26% respectievelijk 40%). Slechts 12% van de respondenten zegt bij zijn spaarbeslissing rekening te houden met de omvang van de schuld. Anders dan de theorie voorspelt, houden mensen met kinderen bij hun spaarbeslissing niet vaker dan anderen rekening met de schuld.

Een belangrijke methodologische vraag is, in hoeverre aanhangers van Barro's theorie aan onze resultaten de conclusie zullen vastknopen dat de theorie moet worden verworpen. Seater stelt bij voorbeeld: "Ricardian equivalence clearly is logically consistent. To be sure, the restrictions required for it to hold are many and not li-

Tabel 5. Idem naar sociaal-economische groep (%)

Positie	Schuld: goed	Tekort: goed	Houdt rekening met schuld
Studerend	29	30	20
Loondienst	24 -	38 -	12
Zelfstandig/directeur	33 +	44 +	12
Werkloos/arb. ong.	29	38	16 +
Gepensioneerd	51 +	58 +	8 -
Geen beroep/overige	28	37	11
Totaal	26	40	12

Bron: GPD-enquête.

kely to be met in practice, but that is not sufficient to dismiss the proposition"⁸. Wij denken daar anders over.

**Maarten Allers
Jakob de Haan
Flip de Kam**

De auteurs zijn verbonden aan de vakgroep Algemene Economie van de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen.

7. Zie J.J. Seater, op.cit., 1993.

8. Idem, blz. 181-182.