

De samenstelling van de regering en het Belgische belastingbeleid. Een empirisch onderzoek over de periode 1965-1995

door Frank VAN DRIESSCHE

Wetenschappelijk medewerker aan de afdeling MICE van de Vrije Universiteit Brussel
en Bruno HEYNDELS

Docent aan de afdeling MICE van de Vrije Universiteit Brussel

«Just as the electoral calendar helps set the timing of policy, so the ideology of political leaders shapes the substance of economic policy»¹

I. Inleiding

De literatuur onderscheidt twee visies op de relatie tussen politiek bestuur en macro-economisch beleid. Volgens de theorie van de politieke conjunctuurcyclus² zullen politici alles in het werk stellen om herverkozen te worden en de economie manipuleren om met een mooi economisch plaatje naar de stembus te trekken. De 'partisan theory' daarentegen gaat ervan uit dat politieke partijen er verschillende ideologische doelstellingen op nahouden en dat het overheidsbeleid een afspiegeling vormt van de ideologische oriëntering van de regeringspartijen. Beide theorieën hoeven elkaar niet uit te sluiten, maar in onderstaand artikel beperken we ons tot een onderzoek naar sporen van een "partisan" beleid in België. Omdat een partijgebonden cyclus -zowel als een opportunistische- in groei, werkloosheid en inflatie zijn oorsprong vindt in manipulaties van monetaire en fiscale beleidsinstrumenten, zullen we de mogelijke weerslag van ideologische verschillen op het belastingbeleid onderzoeken.

In ons onderzoek naar partijgebonden invloeden op het (federale) belastingbeleid, onderscheiden we twee dimensies van dit beleid. We bekijken eerst of en hoe de ideologische samenstelling van de regering de belastingdruk beïnvloedde. Deze analyse vormt als dusdanig een actualisering van De Grauwe³, die voor de periode 1960-1983 vaststelde dat de belastingdruk bij centrum-rechtse regeringen sneller steeg dan tijdens een centrum-links bestuur. De tweede dimensie van het belastingbeleid betreft de belastingstructuur. We gaan na of een uiteenlopende samenstelling van de regering een invloed had op de evolutie van de belastingdruk binnen de verschillende belastingcategorieën.

Om een gegeven belastingopbrengst te realiseren kan de overheid haar toevlucht nemen tot een brede waaier aan belastingen. De keuze om deze dan wel gene belasting te innen, en de mate waarin een regering terugvalt op belastingen, heeft repercussies op de economie en treft uiteenlopende maatschappelijk

1 E.R. TUFTE, *Political Control of the Economy*. Princeton NJ, 1978, p. 71.

2 Zie o.a. A. DOWNS, *An Economic Theory of Democracy*. New York, 1957; W.D. NORDHAUS, *The political business cycle*. *Review of Economic Studies*, 1975, 42, pp. 169-190; A. LINDBECK, *Stabilization policy in open economies with endogenous politicians*. *American Economic Review*, 1976, 66, pp. 1-19.

3 P. DE GRAUWE, *De politieke economie van de belastingdruk in België*. *Tijdschrift voor Economie en Management*, 1984, nr. 3, pp. 385-396.

ke groepen. Men kan bijgevolg verwachten dat het belastingbeleid de ideologie van de regering weerspiegelt. Sinds de jaren '60 is de belastingdruk in België sterk toegenomen. Ook traden er verschuivingen op in de belastingstructuur: sommige belastingen wonnen aan relatief belang, terwijl andere "op de fiscale terugweg" lijken. Een beschrijving van de evolutie van de belastingdruk geven we onder paragraaf III. Onder paragraaf IV volgt het empirisch onderzoek naar eventuele ideologische invloeden. In paragraaf V worden enkele besluiten geformuleerd. Eerst bespreken we onder paragraaf II echter de partisan theory.

II. Partisan theory

Met zijn partisan theory verlegde Hibbs⁴ de aandacht van Nordhaus'⁵ zuiver electorale conjunctuurcyclus naar een ideologische cyclus. Net als Nordhaus, vertrekt hij van een economie gemodelleerd door een Phillips-curve met een trade-off tussen werkloosheid en inflatie. De partijen zijn ideologisch verdeeld: iedere partij heeft een verschillende mix van doelstellingen en legt andere ideologische accenten in haar beleid. De kiezer kent de ideologische oriëntering van de partijen en stemt voor een partij waarvan het gedachtengoed het meest aansluit bij zijn overtuigingen. Eens de partij deel uitmaakt van de regering voert ze een beleid ten voordele van haar kiezers.

Volgens Hibbs' model beoogt elke partij een ander punt op de Phillips-curve. De met elk punt overeenstemmende combinatie van werkloosheid en inflatie, heeft immers een bepaalde weerslag op het welzijn van de verschillende lagen van de bevolking. Linkse regeringen, die hun aanhang traditioneel bij de werkende klasse halen, zullen zich volgens de theorie kenmerken door een beleid gericht op de terugdringing van de werkloosheid. Omwille van de steun van de meer welstellende klasse, die eerder onder geldontwaarding dan onder werkloosheid lijdt, verwacht men van rechtse regeringen een tegengestelde mix met een lager inflatieniveau en een oplopende werkloosheid.⁶

Voor de VS vond Hibbs bewijzen dat het werkloosheidspercentage onder democratische administraties lager was dan onder republikeinse. Voor het na-oorlogse België stelde hij vast dat de werkloosheid gemiddeld lager en de inflatie hoger waren tijdens de periodes dat socialistische partijen deel uitmaakten van de regering.⁷ Tufte⁸ en Alt⁹ vonden bevestiging van ideologische patronen in de werkloosheid.¹⁰

Alesina¹¹ bracht een verbetering aan Hibbs' oorspronkelijke theorie aan door er rationele verwachtingen in te incorporeren. Onder deze omstandigheden is het effect van een ideologische regeringspolitiek beperkt tot het moment waarop de kiezer zijn verwachtingen heeft aangepast aan de nieuwe regering. De economische mix die samengaat met een bepaalde regering doet zich dus niet voor

⁴ D. HIBBS, Political parties and macro-economic policy. *American Political Science Review*, 1977, December, pp. 1467-1487.

⁵ W.D. NORDHAUS, o.c.

⁶ In het verleden werd aangetoond dat tijdens een recessie met oplopende werkloosheid het vooral de lagere klassen zijn die hun aandeel in het nationaal inkomen zien achteruit gaan. De middenklasse blijft min of meer in dezelfde situatie, terwijl de hogere klassen relatief gezien rijker worden. Inflatie daarentegen resulteert in een inkomenshervdeling van rijk naar arm. D. HIBBS, *The American Political Economy*. Cambridge MA, 1987.

gedurende de gehele regeertermijn, maar is daarentegen beperkt tot een transitie schok na de regeringswissel.

Empirische steun voor de rationele partisan theory vinden we in Alesina&Sachs¹² en Alesina¹³ met een onderzoek van de Verenigde Staten. Sheffrin¹⁴ daarentegen kan in zijn onderzoek de partisan theory niet ontegensprekelijk bevestigen. Alesina¹⁵ vindt dan weer sterke bewijzen op basis van een staal met 17 Oeso-landen, maar deze zijn beperkt tot de korte termijn en na een regeringswissel. Alesina&Roubini¹⁶ stellen in een uitgebreid onderzoek met 18 Oeso-landen tijdelijke ideologische verschillen in economische groei en werkloosheid en langetermijnverschillen in de inflatiegraad vast. Een regeringswissel naar rechts gaat samen met een terugval van de economische groei en een lager inflatieniveau, in tegenstelling tot een schok naar links waarbij de groei toeneemt en de inflatie oploopt. De oorspronkelijk theorie van Hibbs met permanente ideologische verschillen inzake werkloosheid en economische groei, verwerpen ze op basis van de empirie, waar de effecten van voorbijgaande aard blijken.

Hibbs' theorie van een ideologische profilering van het regeringsbeleid kan men vertalen naar het belastingbeleid. De linkse strijd tegen werkloosheid en inkomensongelijkheid en vóór een ruimer sociaal vangnet, vereist een hogere staats-tussenkomst met bijgevolg een hogere belastingdruk. Rechtse regeringen opteren daarentegen eerder voor een kleinere staatsinmenging en lagere belastingen. Bij Pommerehne&Schneider¹⁷ ging een machtsovername door links in Australië samen met een verhoogde ratio belastingen/bbp (via verhoogde indirecte belastingen) terwijl een rechtse machtsovername leidde tot een daling van de ratio (via lagere directe belastingen). Voor België, vond De Grauwe¹⁸, zoals vermeld, dat een verhoging van de belastingdruk eerder te vinden was bij rechtse regeringen. Alvorens de door hem onderzochte periode uit te breiden onder pa-

7 D. HIBBS, *o.c.*, p. 1473.

8 E.R. TUFTE, *o.c.*

9 J. ALT, Political parties, world demand and unemployment: domestic and international sources of economic activity. *American Political Science Review*, 1985, pp. 1016-1040.

10 Voor een overzicht van de empirische literatuur omtrent de partisan theory van Hibbs verwijzen we naar M.G. SCHMIDT, When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. *European Journal of Political Research*, 1996, p. 155.

11 A. ALESINA, Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game. *Quarterly Journal of Economics*, 1987, pp. 651-678.

12 A. ALESINA, J. SACHS, Political parties and the business cycle in the United States, 1948-1984. *Journal of Money, Credit and Banking*, 1988, nr. 1, pp. 63-82.

13 A. ALESINA, Macroeconomics and Politics. *NBER Macroeconomics Annual*, 1988, Cambridge, pp. 13-52.

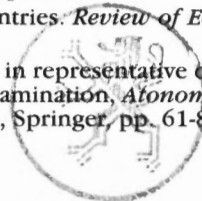
14 S. SHEFFRIN, Evaluating rational partisan business cycle theory. *Economics and Politics*, 1989, 1, pp. 239-259.

15 A. ALESINA, Politics. *Economic Policy*, 1989, april '89, pp. 55-98.

16 A. ALESINA, N. ROUBINI, Political cycles in OECD-countries. *Review of Economic Studies*, 1992, pp. 663-688.

17 W.W. POMMEREHNE, F. SCHNEIDER, Does government in representative democracy follow a majority of voters' performances? An empirical examination. *Autonomy of Government Deficiencies*, ed. Horst Hanusch, Heidelberg, 1983, Springer, pp. 61-88.

18 P. DE GRAUWE, *o.c.*



ragraaf IV, beschrijven we we onder volgende paragraaf de ontwikkeling van de belastingdruk over de periode 1965-1995

III. Belastingdruk in België

Figuur I geeft de evolutie van de belastingdruk in België sinds 1965 weer. De globale belastingdruk, gedefinieerd als de verhouding van de totale belastinginkomsten tot het bbp, is sinds 1965 gevoelig toegenomen. De ratio steeg van 30,9% in 1965 tot 45,8% in 1995, met een piek van 46,8% in 1985. De stijging kwam er vooral in de perioden 1965-70 en 1970-75, toen de belastingdruk met respectievelijke 4,5 en 5,9 procentpunt van het bbp toenam. De sterkste jaar op jaar toenames traden op in 1966 en 1975 met stijgingen met meer dan 2 procentpunt. De sprong met 2,1 procentpunt in 1966 was een gevolg van accijnsverhogingen; terwijl de niet-indexatie van de belastingschalen in de personenbelasting na de eerste olieschok in 1974 zorgde voor een stijging met 2,8 procentpunt in 1975. Belastingplichtigen belandden in hogere belastingschalen, zonder een reële toename van het beschikbaar inkomen. De progressiviteit nam gevoelig toe: de gemiddelde aanslagvoet steeg van 23,4% in 1973 naar 25,9% in 1975. Terwijl de prijzen stegen met 27,1%, klom de gemiddelde belastingopbrengst over dezelfde periode met 56,3%.¹⁹ In 1975 werd bovendien het tarief van de vennootschapsbelasting opgetrokken van 42% naar 48%. Een kentering kwam er in 1985 met het 4-jarenplan ter vermindering van de fiscale druk: de belastingschalen werden geïndexeerd, de belastingtarieven verlaagd en de belastbare minima verhoogd. We stellen een gevoelige knik vast in de curve: de druk daalde van 45,8% in 1985 naar 43,5% in 1989.

IV. Ideologische invloeden op het belastingbeleid ?

A. Belastingdruk

We zagen zopas dat de belastingdruk sinds de jaren '60 sterk is toegenomen. Om te kijken of de politieke strekking van het bewind een rol speelt in deze evolutie, brengen we in figuur II de jaarlijkse verandering in de belastingdruk in verband met de regerende coalitie. Sinds 1965 hadden we in België 22 regeringen van centrum-linkse (CVP-SP), centrum (CVP-SP-PVV, CVP-SP-VU) of centrum-rechtse strekking (CVP-PVV, CVP-PVV-VU)²⁰. In de woelige jaren '70 en begin jaren '80 volgden regeringen elkaar in een ijtempo op, al dan niet na het uitschrijven van verkiezingen. Het laatste decennium echter wordt de grondwettelijke electorale cyclus -parlementaire verkiezingen om de 4 jaar- min of meer gevolgd.²¹

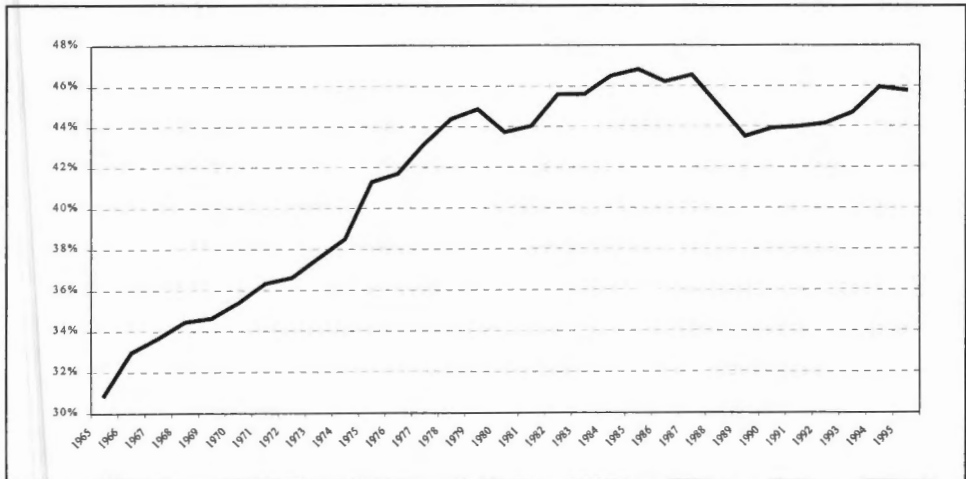
Pieken in de belastingdruktoename stellen we vast voor 1966 (+7,24%) en 1975 (+8,03%), beide jaren met een centrum-rechtse regering. Dalen stellen we vast voor 1980 (-2,74%) onder een centrum- en 1988 (-3,47%) en 1989 (-3,68%) onder een centrum-links bewind.

19 J. VUCHELEN, *Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?* Antwerpen, 1990, p. 101.

20 Met de Waalse tegenhangers.

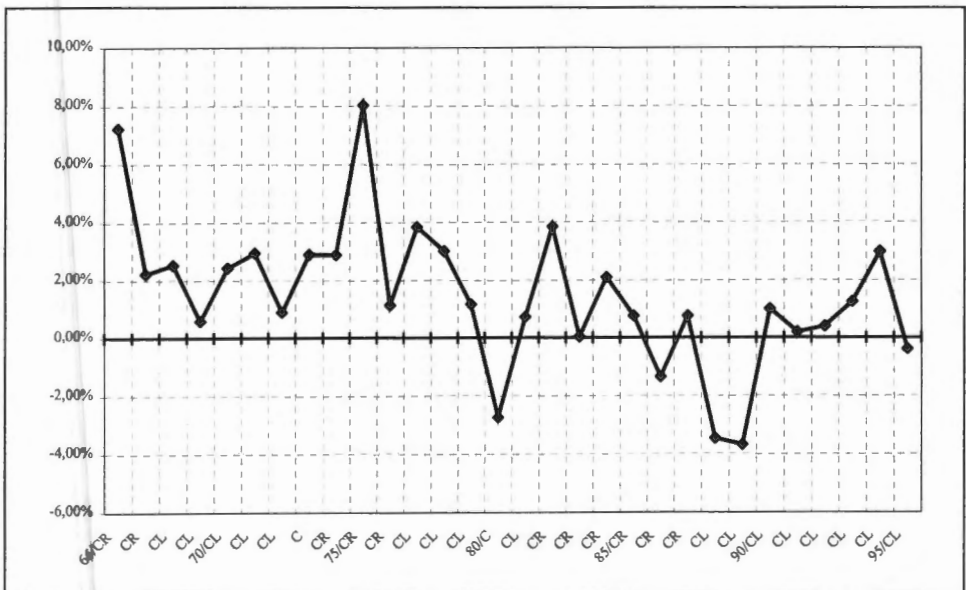
21 Zie: *European Journal of Political Research*, vol. 26, 1994 en T.T. MACKIE 1 R. ROSE, *The International Almanac of Electoral History*. Washington D.C., 1991, 511 p. met aanvullingen.

FIGUUR I
Ratio belastingen tot bbp in België (1965-1995)



Bron: eigen verwerking Oeso-gegevens

FIGUUR II
Toename belastingdruk in functie regeringscoalitie (1966-1995, % per jaar)



Bron: eigen verwerking gegevens Oeso

Op basis van figuur II zou men kunnen veronderstellen dat centrum-rechtse regeringen samengaan met een verhoging van de belastingdruk, in tegenstelling tot centrum-linkse regeringen. De toewijzing van de regeertermijnen levert echter belangrijke methodologische moeilijkheden op. Regeringswissels vinden nu eenmaal niet plaats per 31 december. Daarom verdelen we de verandering in belastingdruk op basis van een verdeelsleutel: een regeringscoalitie wordt verantwoordelijk geacht voor de evolutie van de belastingdruk tijdens een jaar à rato van het aantal maanden dat ze aan de macht was. Op deze manier vinden we de resultaten in onderstaande tabel I. Voor het empirische onderzoek beschouwen we enkel de periodes met centrum-linkse of centrum-rechtse coalities. ²²

TABEL I

Gemiddelde jaarlijkse stijging belastingdruk per regeringscoalitie (1966-1995)

Gemiddelde 1966-1995	1,47%	Significantie (t)
Centrum-links	0,78%	1,51
Centrum-rechts	1,88%	

Bron: *eigen verwerking*

De belastingdruk nam over de periode jaarlijks gemiddeld met 1,47% toe. Voor de jaren met een centrum-rechts bewind, bedroeg deze stijging gemiddeld 1,88%, tegenover 0,78% voor centrum-linkse regeerperiodes. Een t-toets ²³ toont echter aan dat het verschil tussen de respectieve gemiddelden slechts significant is op het 20%-niveau.

1. Correctie van de regeerperiodes

Het verantwoordelijk achten van een coalitie voor de verandering van de belastingdruk tijdens een bepaald jaar ongeacht het tijdstip van haar aantreden, vertekent de werkelijkheid. Zo kan een regering die aantreedt op 1 november moeilijk verantwoordelijk worden gesteld voor de fiscale druk van de laatste 2 maanden van het jaar. De begroting werd immers opgesteld tijdens het vorige jaar en ook de begroting van volgend jaar werd normalerwijze reeds ingediend. De Grauwe ²⁴ voert een correctie uit door de reeks met regeringscoalities met 1 jaar op te schuiven. We gaan met onze correctie nog iets verder door te stellen dat een coalitie verantwoordelijk wordt geacht voor de veranderingen in belastingdruk van

²² België kende slechts twee korte periodes van centrumregeringen, namelijk van januari 1973 tot april 1974 en van mei 1980 tot oktober 1980.

²³ $t = (\bar{X}_1 - \bar{X}_2) / \sigma_{\bar{X}_1 - \bar{X}_2}$ met \bar{X}_1 gemiddelde voor de centrum-linkse en \bar{X}_2 voor de centrum-rechtse regeringen. Hierbij is $\sigma_{\bar{X}_1 - \bar{X}_2} = \sqrt{(s_1^2/n_1 + s_2^2/n_2)}$, dus de vierkantswortel van de som van de variantie van elke groep gedeeld door het aantal waarnemingen voor de groep. De bekomen t-waarde vergelijkt men met de waarde in de standaardtabellen voor het gegeven niveau van significantie (D. SALVATORE, *Econométrie et Statistique Appliquées*, pp. 106-107).

²⁴ P. DE GRAUWE, o.c. p. 387.

het jaar (t+1) als ze aantreedt vóór, of aftreedt na 1 juli van jaar t²⁵. Zo wordt de regering Dehaene I die aantrad op 8 maart 1992 volgens deze methode verantwoordelijk geacht voor de evolutie in de belastingdruk in 1993. De regering Martens VI daarentegen trad aan op 28 november 1985 en is niet verantwoordelijk voor de belastingevolutie in 1986. Deze komt nog op het conto van de regering Martens V. De bevindingen na een dergelijke correctie worden weergegeven in tabel II.

TABEL II

Gemiddelde jaarlijkse stijging belastingdruk 1966-1995 na correctie regeerperiodes

Gemiddelde 1966-1995	1,47%	Significantie (t)
Centrum-links	1,49%	0,01
Centrum-rechts	1,50%	

Bron: *eigen verwerking*

De empirische resultaten worden wel degelijk beïnvloed door de ingreep: de gemiddelde jaarlijkse stijging van de belastingdruk voor beide coalities is nagenoeg gelijk. De t-waarde is bovendien uitermate laag, zodat van enige significantie in het verschil geen sprake is.

2. Correctie van de gegevens

In navolging van De Grauwe²⁶ voeren we een tweede correctie uit, namelijk op de reeks van de belastingdrukveranderingen. De idee is dat wijzigingen in de belastingdruk twee uiteenlopende oorzaken kunnen hebben. Enerzijds leiden progressieve elementen in de belastingwetgeving ertoe dat een (nominale of reële) toename van de economische activiteit leidt tot een meer dan proportionele toename van de belastingopbrengst (zie paragraaf II). Dit leidt tot "automatische veranderingen" in de belastingdruk. Anderzijds kan de belastingdruk wijzigen ten gevolge van uitdrukkelijke wetgevende maatregelen die de overheid neemt. In dat geval spreekt men van "discretionaire veranderingen" in de belastingdruk. Algemeen worden discretionaire maatregelen uitdrukkelijker geassocieerd met de regering die ze neemt. Om het effect van de economische activiteit op de stijging van de belastingdruk af te zonderen, schatten we een regressievergelijking die de verandering in belastingdruk relateert aan de groei van het bbp. De residu's van deze regressie vormen een maatstaf voor de discretionaire veranderingen in belastingdruk. Deze is onafhankelijk van de evolutie van het bbp, dus de veranderingen zijn het gevolg van wijzigingen in de belastingtarieven. Een coalitieregering zal dan niet langer naar voor komen als verantwoordelijk voor sterke stijgingen van de belastingdruk als ze aan de macht was tijdens periodes met gevoelige inkomensstijgingen.

25 En dit a rato van het aantal maanden dat ze aan de macht was in jaar t+1.

26 P. DE GRAUWE, o.c.

Regressie van de procentuele verandering in belastingopbrengst ($\Delta T/T$) in functie van de procentuele groei van het bbp ($\Delta \text{BBP}/\text{BBP}$), levert voor de periode 1965-1995 volgend resultaat ²⁷:

$$\Delta T/T = 1,19 \Delta \text{BBP}/\text{BBP} \text{ met } R^2 = 72\% \\ (22,5)$$

In tabel III geven we de empirische resultaten op basis van de reeks van residu's uit voorgaande vergelijking. Kolom 1 geeft de bevindingen zonder correctie van de regeertermijnen, kolom 2 na correctie zoals in tabel II.

TABEL III

Gemiddelde jaarlijkse stijging belastingdruk na bbp-groei (1966-1995)

	(1)	(2)
Centrum-links	-0,33%	-0,07%
Centrum-rechts	0,58%	0,08%
	(1,30)	(0,16)

Bron: *eigen verwerking*

Blijkbaar verandert de ingreep weinig aan de bevindingen: de gemiddelden voor centrum-linkse regeringen zijn negatief, wat wijst op belastingverlagingen, ten opzichte van de verhogingen van de centrum-rechtse coalities, maar weerom duiden de t-waarden op het niet-significant zijn van deze verschillen.

B. Belastingstructuur

Voor de evolutie van de globale belastingdruk onder de verschillende regeringscoalities konden we geen significante verschillen vaststellen. Het is echter mogelijk dat accentverschillen optreden in de categorieën belastingen waar de druk wordt verhoogd. De bevindingen van een onderzoek op dit niveau vindt men in tabel IV. ²⁸ De indeling van de belastingen in categorieën is deze die de Oeso hanteert. Daarbij worden vier hoofdcategorieën onderscheiden, t.w. de belastingen op inkomen, winsten en kapitaalwinsten (categorie T1000); de sociale zekerheidsbijdragen (T2000); de eigendomsbelastingen (T4000) en de belastingen op goederen en diensten (T5000).²⁹

²⁷ P. DE GRAUWE, *o.c.*, p. 390. De coëfficiënt van $\Delta \text{BBP}/\text{BBP}$ duidt op een inkomens-elasticiteit van de belastingen van 1,19; de waarde tussen haakjes onder de coëfficiënt is de t-waarde.

²⁸ Er werd een correctie doorgevoerd zoals in tabel II.

²⁹ Naast bovenvermelde hoofdcategorieën zijn er nog: categorie 3000: belastingen in functie van de loonlijst (payroll) en de personeelsbezetting; andere grondslagen ressorteren onder categorie 6000. Deze hoofdcategorieën worden opgesplitst in 20 subcategorieën volgens *wie de belasting betaalt*: individuen, gezinnen, bedrijven en andere. Deze subindeling wordt nogmaals uitgesplitst om uiteindelijk te komen tot een indeling met meer dan 60 belastingcategorieën. In dit artikel gebruiken we de Oeso-codes voorafgegaan door 'T' om de verschillende belastingen aan te duiden.

TABEL IV

Gemiddelde jaarlijkse groei belastingdruk per belastingcategorie (1966-1995)

Categorie	Totaal	Centrum-links	Centrum-rechts	Significantie (t)
T1000	2,82%	2,72%	1,26%	0,97
T2000	1,67%	1,25%	1,37%	0,14
T4000	0,17%	-2,23%	4,82%	2,95
T5000	0,14%	0,13%	0,19%	0,06

Bron: eigen verwerking

Algemeen wijzen de resultaten in tabel IV niet op een sterk ideologisch gekleurde besluitvorming. In categorie T4000 echter, is dit wél het geval. Waar tijdens een centrum-links bewind de opbrengsten uit deze belastingen jaarlijks afnamen met gemiddeld 2,23%, stellen we bij centrum-rechtse regeringen een jaarlijkse gemiddelde stijging van maar liefst 4,82% vast. Het gevonden verschil is duidelijk significant. De uitgesproken ideologische determinant van het belastingbeleid is op het eerste gezicht verrassend te noemen: inderdaad, de vaststelling dat links georiënteerde coalities de belasting op eigendommen systematisch afbouwen is niet echt verwacht te noemen. Tenslotte betreft het hier belastingen die technisch gesproken het dichtst aanleunen bij "echte" vermogensbelastingen die vooral vanuit linkse hoek met de regelmaat van een klok worden naar voren geschoven als potentiële bron van inkomsten. Een nadere analyse van de gegevens leert echter dat het systematische verschil voornamelijk te wijten is aan de sub-categorie T4400. Dit zijn de belastingen op financiële en kapitaaltransacties, waar onder centrum-rechts de inkomsten jaarlijks gemiddeld met 6,70% groeien, tegenover een terugval met 2,69% bij centrum-links. Behalve beurstaxen, griffierechten en andere relatief kleine belastingen bestaat deze categorie voornamelijk uit de registratierechten. Een ideologische verklaring voor het gevonden resultaat kan er dan in bestaan dat linkse georiënteerde regeringen de registratierechten verlagen omdat ze dit zien als een instrument om de vermogensopbouw te stimuleren. Overigens is het zo dat het onroerend vermogen een relatief belangrijker component van het vermogen vormt voor minder begoede gezinnen. Rademaekers en Vuchelen³⁰ berekenden dat het aandeel van onroerend vermogen voor het laagste inkomensdecil oploopt tot 46,9 procent voor Belgische gezinnen. Voor het decil van de hoogste inkomens is dit slechts 30,6 procent. In die zin kan men van een ideologisch links georiënteerd beleid inzake vermogensvorming inderdaad verwachten dat het relatief "toegeeflijk" is voor de onroerende component van het vermogen.³¹ Een éénduidige uitspraak omtrent de rol van de ideologische oriëntatie op de verschillende eigendomsbelastingen

30 K. RADEMAEKERS, J. VUCHELEN, De verdeling van het Belgisch gezinsvermogen. *Cems-working paper*, VUB.

31 Technisch gesproken zou onze bevinding dat de eigendomsbelastingen worden verlaagd onder centrum-links er ook kunnen op wijzen dat tijdens dergelijke regimes de activiteit op de vastgoedmarkt en op andere "eigendoms-markten" terugloopt juist omwille van de aanwezigheid van een centrum-linkse coalitie. Dergelijke verklaring lijkt ons echter nogal vergezocht.

zou vereisen dat we een gedetailleerd onderzoek uitvoeren naar de evolutie van de onderliggende wetgeving. Dit valt echter buiten het bestek van deze studie.

Voor wat betreft de 3 andere belastingcategorieën vinden we geen significante ideologische invloeden. Voor de belastingcategorie T1000, belastingen op inkomens, winsten en kapitaalwinsten, zijn centrum-linkse regeringen blijkbaar verantwoordelijk voor zwaardere drukverhogingen: gemiddeld stijgt de druk met 2,72% ten opzichte van een jaarlijks gemiddelde stijging van 1,26% voor centrum-rechtse regeringen. Het verschil is echter niet statistisch significant. Nader onderzoek leert dat deze waarneming voortspuit uit het verschil dat we vaststelden op het subniveau T1200, de vennootschapsbelasting. Dit is zeer duidelijk een ideologisch gekleurde belasting. Centrum-linkse regeringen verhoogden de druk op de bedrijven jaarlijks met 3,49% tegenover een daling van 0,18% voor de centrum-rechtse regeringen. Dit verschil is significant op het 20%-niveau en vormt aldus een -weliswaar zwak- bewijs van een ideologisch geïnspireerde belastingheffing: centrum-links heeft weinig steun te verwachten van bedrijfsleiders, terwijl deze juist de achterban van centrum-rechts vormen. Voor de categorieën T2000 en T5000 zijn de verschillen niet noemenswaardig en insignificant. In volgende paragraaf gaan we in op enkele factoren die de resultaten mogelijk hebben beïnvloed.

C. Invloedsfactoren op de empirische bevindingen

De gevonden resultaten, en vooral de relatieve afwezigheid van partijgebonden invloeden op het Belgisch belastingbeleid, kunnen op een aantal manieren worden verklaard. De politico-economische wetenschap onderscheidt een viertal relevante elementen: de politieke fragmentatie, de vernauwing van de 'ideologische kloof', de budgettaire problemen die België kent en de invloed van de internationalisering van het economisch en politiek leven. We geven hieronder kort de mogelijke rol van deze elementen aan.

Alesina en Roubini³² stellen dat de kansen om een ideologische cyclus vast te stellen kleiner zijn in landen met een gefragmenteerd politiek stelsel met coalitieregeringen.³³ Een duidelijk ideologisch geprofileerd beleid is veeleer te verwachten in twee-partijen stelsels (zoals in de U.S. of het V.K.) waar de meerderheidspartij meer ruimte heeft om haar eigen klemtonen te leggen. Tijdens de periode 1965-1995 werd België steeds bestuurd door een coalitieregering³⁴. Overtuigingen omtrent de belastingdruk of de belastingstructuur worden dan bijgesteld in compromisoplossingen met de coalitiepartner(s) wegens het ontbreken van een dominerende monopoliepositie in het parlement. Elke coalitiepartner kan steeds zijn veto stellen. Voorstellen vanuit een bepaalde ideologie, moeten worden gepareerd met de eisen van de coalitiepartner om tot uiteindelijke goedkeuringen te komen. Onder dergelijke omstandigheden komen sporen van ideologische beïnvloeding van het belastingbeleid moeilijker tot uiting.

32 A. ALESINA, N. ROUBINI, *o.c.*, p. 670.

33 Voor een overzicht van empirische studies die dit bevestigen, verwijzen we naar A. ALESINA, N. ROUBINI, G. COHEN, *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge MA, 1997, p. 7.

34 België kende de laatste één-partij regering in 1958 met een CVP-bewind onder Gaston Eyskens.

Een tweede element betreft de vervaging van het onderscheid tussen links en rechts op het politieke spectrum. Ideologische verschillen tussen partijen verdwijnen, of laten zich minstens niet vangen in termen van een eenvoudige links-rechts dimensie. De linkse ideologie wordt rechtser en omgekeerd, onder andere omdat de partijstandpunten jaar na jaar geëvolueerd zijn in de richting van de mediane kiezer.³⁵ Deze redenering kunnen we doortrekken naar het Belgische geval waar de regeringen sinds jaar en dag bestaan uit een linkse partij of een rechtse telkens gecombineerd met de CVP. Daarom spreken we van centrum-links of centrum-rechts, en niet van linkse of rechtse regeringen. Ginsburgh & Pestieau³⁶ vinden dat het verschil tussen rechts en links in landen met coalitieregeringen minder uitgesproken is, juist door de 'verzachtende' invloed van de bindende -meestal centrum- partij. Tevens wordt de plaatsing van de coalitieregeringen op de links-rechts schaal bemoeilijkt door wisselende verhoudingen van de deeltmakende regeringspartijen, ook al gaat het om dezelfde coalitiepartners.³⁷ Ook werd het onderzoek bemoeilijkt door het voor België zo kenmerkende onstabiele politieke klimaat met de vele regeringscrisisen en kabinetsherschikkingen.

Tevens is de toestand van de Belgische overheidsfinanciën en de werkloosheid sinds de jaren '70 van die aard dat zowel links als rechts voortdurend saneringsmaatregelen moeten treffen met de gekende gevolgen op belastingdruk. Op de dramatisch oplopende overheidstekorten in de jaren '70 en '80 werd steevast gereageerd met belastingverhogingen, beschouwd als besparingen, om de tekorten nog min of meer te controleren. Als dusdanig geldt de penibele budgettaire situatie als een ernstige beperking om het belastingbeleid in ideologische zin bij te sturen.

Tenslotte heeft België een kleine open economie en moeten we de internationale bewegingen inzake belastingbeleid volgen omwille van de concurrentiepositie. Het belastingbeleid kan met de toenemende internationalisering niet langer als een louter binnenlandse aangelegenheid worden gezien, zonder oog voor de gevolgen van het eigen beleid op de internationale handel en het investeringsklimaat. Het Europese integratieproces zal de partijgebonden cycli zeker beïnvloeden, denken we maar aan de rem die uitgaat van de monetaire unie en de verdere fiscale integratie.

V. Besluit

De partisan theory stelt dat politieke partijen, eens aan het bewind, hun ideologische doelstellingen trachten te verwezenlijken. In voorgaand artikel gingen we na of centrum-linkse en centrum-rechtse regeringen in België een verschillend belastingbeleid voerden in de periode 1965-1995. Daarbij onderzochten we twee dimensies van dit beleid: t.w. de belastingdruk en de belastingstructuur.

³⁵ Deze trend zou wel meer uitgesproken zijn in landen met een twee-partijensysteem (A. DOWNS, *An Economic Theory of Democracy*, New York, 1957, in Tufte, o.c., p. 88).

³⁶ V. GINSBURGH, P. PESTIEAU, Local government expenditures in Belgium: Do political distinctions matter? *European Journal of Political Research*, 1981, vol. 9, pp. 169-179.

³⁷ We onderzochten of er een invloed uitging van de politieke strekking van de minister van financiën, maar de resultaten vertoonden geen noemenswaardige verschillen.

Algemeen vinden we dat het belastingbeleid bijzonder weinig ideologische karakteristieken vertoont. Wat betreft de belastingdruk, bevestigt onze studie de eerdere bevindingen van De Grauwe niet: weliswaar worden ook bij ons centrum-rechtse coalities gekenmerkt door grotere toenames van de belastingdruk - dit in tegenstelling tot de theoretische verwachtingen; echter de verschillen met centrum-linkse coalities zijn niet significant.

Voor één belastingcategorie, t.w. de eigendomsbelastingen vinden we wél een significant verschil in functie van de ideologie van de regeringscoalitie. Centrum-links verlaagt de druk in deze categorie, waar centrum-rechts hem gevoelig opdrijft. Een mogelijke verklaring is dat de linkse partijen hoge registratierechten beschouwen als een hinderpaal voor de verwerving van een eigen woning voor iedereen.

De globaal zwakke rol van ideologische determinanten in de Belgische beleidsvoering is niet echt een verrassing. Ze bevestigt vooral de bevindingen van eerder onderzoek. Verklaringen voor de beperkte ideologische component in het beleid kunnen worden gevonden in het feit dat België een kleine open economie is, of in de slechte budgettaire situatie waarbinnen het beleid dient te worden gevoerd. Behalve deze eerder economische beperkingen op een partijgebonden beleid, zijn er ook mogelijke politieke verklaringen. Naast de internationaal waarneembare vervaging van de verschillen langs een links-rechts ideologische as, bemoeilijken de onstabieliteit en complexiteit eigen aan de voor België wel erg typerende coalitieregeringen, het leggen van ideologische klemtonen.

Summary: Ideology in Belgian Taxing? Search For a Partisan Fiscal Policy 1965-1995

We analyse whether Belgian (federal) tax policy over the period 1965-1995 was affected by the ideological position of the government. Both the level and composition of taxation are considered. We find no significant ideological effect on the level of the tax burden. The burden has increased systematically over most of the period, irrespective of the ideology of the incumbent. Considering individual tax categories, one can find a significant ideological influence for taxes on financial and capital transactions. Under centre-left oriented governments this tax is lowered whereas it increases under centre-right governments. A possible explanation is that centre-left governments try to stimulate households' wealth acquisition by keeping taxes on transactions of immovable properties low.