

Abonnementen

Beheer abonnementendienst

Lieve Lerno – tel. (03) 220 45 24

Abonnementsprijzen 1995*

België

Individueel abonnement	850 BEF
Institutioneel abonnement (bedrijven, instellingen, bibliotheken enz.)	1.300 BEF
Studentenabonnement	600 BEF
Wikingssenioren	700 BEF

Nederland

Individueel abonnement	1.100 BEF
Institutioneel abonnement (verzendingskosten inbegrepen)	1.550 BEF

Alle andere landen

(verzending- en baarkosten inbegrepen)	1.650 BEF
--	-----------

Los nummer

370 BEF

* Inclusief 6% BTW

Om administratieve redenen kan een besteld abonnement niet geannuleerd worden.

Themanummers en losse nummers

Van een aantal themanummers en ook van nummers uit oudere jaargangen zijn nog exemplaren verkrijgbaar. Voor informatie over de prijs en voor bestellingen kunt u contact opnemen met Lieve Lerno.

Rekeningnummers

Kredietbank	409-6521861-13
ASLK	001-0283295-34
Postrekening Nederland	113 087 (i.n.v. UFSIA, 2000 Antwerpen)

Redactieadres

Economisch en Sociaal Tijdschrift
Venusstraat 35, 2000 Antwerpen

Tel. redactie (03) 220 45 23
Tel. abonnementen en boekhouding (03) 220 45 24

Verantwoordelijke uitgever

Eddy Van de Voorde, Rietstraat 6, 1742 Sint-Katharina-Lombeek

Economisch en Sociaal Tijdschrift is regularly listed in the *International Current Awareness Services*. Selected material is indexed in the *International Bibliography of the Social Sciences*.

REVIEW

Guido Dierickx *

Geert Jennes **

Ideologie, politiek en belastingbeleid: een literatuuroverzicht

In het spoor van de theorie dat de politieke factor een zeker belang heeft in de beleidsvorming inzake belasting, leggen we ons hier toe op de verklaringswaarde van de politiek-ideologische factor. Het belang van politieke partijen en van hun ideologieën wordt duidelijk als we 15 OESO-landen vergelijken op het stuk van hun belastingstructuur en van hun belastingdruk. Er is een duidelijk verband tussen de belastingstructuur van de Scandinavische landen en hun sociaal-democratische partijen, tussen de continentaal-Europese landen en hun christen-democratische partijen. De verklaringswaarde van deze ideologische factor wordt nog verder opgevoerd als hij samenvalt met een specifieke configuratie van de belangengroepen in de samenleving. 'Katholieke' partijen hebben hun stempel op de belastingstructuur kunnen drukken in de mate dat ze konden steunen op een neocorporatistische traditie.

Op korte termijn moet de ideologische factor zich meten met de wisselvalligheden van de economische conjunctuur en vooral met de eisen van de overheidsuitgaven. Zolang de belastingdruk nog niet als ondraaglijk wordt ervaren, kunnen linkse politieke besluitvormers hun doelstelling van inkomensherverdeling verzoenen met de doelstelling van het bekostigen van de overheidsuitgaven. Maar als de belastingdruk te zwaar wordt, zien dezelfde linkse politici zich verplicht voorrang te geven aan het financieren van de overheid. Desnoods zullen ze hun toevlucht nemen tot de tactieken van de fiscale illusie en van de spreiding van de lasten over een evenwichtige belastingstructuur, ook als dat een grotere regressiviteit van het belastingbestel zou inhouden.

* Universiteit Antwerpen (UFSIA)

** Universiteit Antwerpen (RUCA)

1. Politieke discretie of maatschappelijke inertie

Voor weinig beleidsdomeinen hebben onze politieke ideologieën meer belangstelling gehad dan voor dat van de belasting. Hier kon tenminste een beleid worden gevoerd dat zou ingrijpen in cruciale maatschappelijke toestanden en historische ontwikkelingen. Hier kon nog eens echt aan politieke beleidsvorming gedaan worden, d.w.z. aan opzettelijke sturing van het sociale gebeuren. Vanwege die belangstelling hebben de diverse politieke ideologieën voor dit domein sterke prioriteiten en standpunten geformuleerd. Vooral de linkse en de rechtse ideologieën (in de gebruikelijke, sociaal-economische betekenis) hebben zich hier geprofileerd, want belasting kan in het teken staan van macro-economische en van redistributieve doelstellingen. Maar ook andere ideologieën zullen zich hier niet onbetuigd laten. Belastingen kunnen worden aangewend om een gezinsbeleid te ondersteunen, om consumptiepatronen te wijzigen enz. Kortom, wie de ideologische factor aan het werk wil zien, moet zich toeleveren op de beleidsvorming inzake belasting.

Er ligt echter een lange weg tussen politiek-ideologische voornemens en het uiteindelijke beleid. Het beleid krijgt niet alleen vorm vanuit de politieke wil van de beleidsvormers maar ook vanuit allerlei economische en sociale inertieën. De voornaamste strijdvraag in de hedendaagse beleidsanalyses is dan ook: wordt het beleid, in casu het belastingbeleid, vooral bepaald door politieke discretie of door maatschappelijke inertieën? En als de politieke discretie een rol speelt, worden haar keuzes dan ingegeven door politiek-ideologische overwegingen met een draagwijdte op lange termijn, of enkel door een opportunistische belangenbehartiging op korte termijn?

Deze bijdrage wil nagaan hoe de beleidsvorming inzake belasting in de huidige wetenschappelijke literatuur verklaard wordt, en hoe daarbij het belang van politieke en ideologische (discretionaire) factoren wordt afgewogen tegen het belang van situationele factoren ('inertieën'). Maar eerst moeten we even stilstaan bij onze afhankelijke variabele. Immers, in het belastingbeleid kan men vele aspecten onderscheiden.

2. Elementen van beleidsvorming inzake belasting

Allereerst moeten we een onderscheid maken tussen de sterk uiteenlopende doelstellingen of functies van het belastingbeleid. In hoofdzaak zijn dat er drie: de financieringsfunctie, de macro-economische functie en de redistributieve functie. In werkelijkheid zijn er nog vele andere, maar deze drie worden in de theoretische en in de comparatieve literatuur het meest vernoemd.

Het belastingbeleid heeft van oudsher als eerste functie het financieren van het overheidsbeleid. Deze doelstelling dringt zich als onvermijdelijk op. Natuurlijk kan men het overheidsbeleid ook financieren met leningen of met het drukken van geld, zodat de politieke discretie ook hier nog een zekere ruimte krijgt. Maar in het algemeen erft de overheid een bestaand beleid en moet dit bestaande beleid hoe dan ook gefinancierd worden met belastinggelden. Zowat alle beleidsvormers tonen het nodige respect voor deze 'situationele' eis. Pas na het vervullen ervan kunnen ze hun politieke discretie en (eventueel) hun ideologische voorkeuren laten meespelen.

Vanaf de jaren dertig is daar een macro-economische functie bijgekomen. Het belastingbeleid, zo stelden de Keynesianen, kon en moest ten dienste worden gesteld van de stabilisatie van de economische cycli, van de allocatie van de economische middelen en uiteindelijk van de economische groei. Deze functie werd in België pas ten volle gerealiseerd toen op het einde van de jaren vijftig een expansiebeleid werd ingezet op basis van het Keynesiaanse gedachtegoed. In de jaren tachtig kwam het aanbod-economisch denken de suprematie van het Keynesianisme betwisten. Maar ook zo bleven macro-economische overwegingen hun volle gewicht bewaren. Het behoeft geen betoog dat de macro-economische betekenis van het belastingbeleid aan de beleidsvorming dikwijls een politiek-ideologische geladenheid zal geven. Welke economische actor zal meer vrijheid en meer macht krijgen in het economische bestel?

En uiteraard is er de redistributieve functie, meer bepaald de mogelijkheid om in te grijpen in de ongelijkheden in de primaire inkomens- en vermogensverdeling van de samenleving. Bovenop deze mogelijkheid tot verticale herverdeling is er nog de horizontale, die in de politieke praktijk beslist ook heel belangrijk is maar doorgaans een geringere ideologische geladenheid krijgt. Bij de horizontale herverdeling gaat het meestal om de particuliere belangen van specifieke belangengroepen. Bij de verticale herverdeling gaat het om het algemeen belang, zoals het

gezien wordt door de ideologieën van links, van rechts en van het centrum. Deze functie is in België actueel geworden toen in 1919 een moderne inkomensbelasting en dus een betere mogelijkheid tot progressieve belastingheffing werd ingevoerd.

De eerste moeilijkheid voor de beleidsvormer bestaat erin dat hij deze drie doelstellingen zowat gelijktijdig moet nastreven. Hij zal ze bijgevolg tegen elkaar moeten afwegen en nergens zijn (eventuele) ideologische aspiraties volledig kunnen verwezenlijken. De tweede moeilijkheid schuilt in de gebrekking van het instrumentarium dat hem daarbij ter beschikking staat. Het concrete belastingbeleid beschikt over een ruim maar niettemin bescheiden instrumentarium om deze drie doelstellingen min of meer te verwezenlijken. De belangrijkste daarvan zijn de totale belastingdruk en de belastingstructuur. Beide hebben een ideologische connotatie gekregen die in politieke kringen al te vanzelfsprekend is geworden, alsof het gebruik ervan automatisch de gewenste ideologische resultaten zou hebben.

Nogal wat recente auteurs merken op dat de hoogte van de *belastingdruk* niet rechtstreeks de inzet vormt van een ideologisch debat. Weinig politici wensen hoge belastingheffingen. Maar nogal wat politici wensen hoge uitgaven, die dan ook gefinancierd moeten worden. Bijgevolg zullen verhogingen en verlagingen van de belastingen niet altijd worden voorgesteld door de politieke strekking waarvan men dat zou verwachten. Rechtse politici kunnen soms de belastingen verhogen (b.v. om het overheidsdeficit terug te dringen), linkse politici kunnen ze soms verlagen (b.v. om de investeringen en de economische groei te stimuleren). Op langere termijn staan linkse politici echter toleranter tegenover een hoge belastingdruk dan rechtse. De ideologische retoriek en de politieke praktijk lopen niet zo ver uit elkaar als cynische waarnemers ons willen doen geloven.

Wat de *belastingstructuur* betreft, liggen de ideologische opties duidelijker. Onder de belastingen is voor onze opzet vooral het onderscheid tussen directe belastingen, indirecte belastingen en sociale bijdragen van belang. Binnen de directe belastingen moeten we vooral personen-, vennootschaps- en vermogensbelastingen onderscheiden. Met deze vijf soorten belastingen hebben we de bestanddelen van het belastingstelsel opgesomd die instaan voor het overgrote deel van de heffingen. Tevens hebben we zo een indeling die ideologisch erg gevoelig ligt. Directe belastingen kunnen meer progressief zijn dan indirecte belastingen en (meer nog) dan sociale bijdragen. Personenbelastingen laten in het eco-

nomisch bestel meer economisch initiatief aan de producenten, vennootschapsbelastingen meer aan de individuele consumenten. Personenbelastingen zijn meer 'zichtbaar' en minder 'afwentelbaar', indirecte belastingen zijn minder zichtbaar, vennootschapsbelastingen zijn meer afwentelbaar. Enzovoort. Belastingen die progressief zijn en wegen op de producenten worden beschouwd als links; belastingen die regressief zijn en wegen op de consumenten pleegt men te zien als rechts. Beleidsvormers die hun ideologische gezindheid in het belastingbeleid zouden willen uitdrukken, kunnen dus hier hun kans grijpen. Ze doen dat ook, zoals nog zal blijken, maar minder dan men zou verwachten.

De beschrijving van een belastingstelsel beperken tot de totale belastingdruk en tot de belastingstructuur, doet onrecht aan de complexiteit en de subtiliteit ervan. Maar het stelt ons in staat de internationale verschillen en evoluties min of meer adequaat te beschrijven, aangezien de OESO vooral daarover cijfers publiceert. En bovendien hebben de grote politieke ideologieën vooral voor deze aspecten van het belastingbestel een grote en bestendige aandacht.

3. Belastingstelsels: een vergelijking

Hierboven stelden we dat in het belastingbeleid uiteenlopende oriëntaties mogelijk zijn. Komen er binnen de OESO-landen inderdaad tastbare verschillen voor en in welke richting gaan die verschillen?

In een andere bijdrage (Jennes en Dierickx, 1994) stelden we een typologie van belastingstelsels voor die sterk geïnspireerd was door de clusteranalyse van B.G. Peters (1986, blz. 234-238). We hebben de gegevens van Peters geactualiseerd en de belastingdruk in de analyse betrokken. In deze paragraaf hernemen we bondig enkele elementen uit deze vergelijkende analyse, die we dan verderop hopen te verklaren met behulp van politieke en ideologische factoren.

Tabel 1 toont de mate van afwijking van de vier groepen van landen ten opzichte van het algemene gemiddelde, zowel inzake de totale belastingdruk als inzake het aandeel van de vijf grote belastingsoorten in de totale belastingdruk. Men merkt meteen dat de inkomensbelastingen en de sociale bijdragen bepalend zijn voor deze typologie.

Tabel 1. De belastingdruk en de aandelen van de belangrijkste belastingsoorten in de totale belastingontvangsten: afwijking van het gemiddelde (1991) (procentpunten).

	Inkomensbelastingen	waarvan personenbelasting	waarvan vennootschapsbelasting	Sociale bijdragen	Vermogensbelastingen	Verbruiksbelastingen	Belastingdruk
Denemarken	+19,5	+21,2	-3,4	-22,0	-1,8	+5,5	+8,0
Oostenrijk	-13,0	-10,3	-3,2	+7,7	-2,8	+2,9	+1,8
België	-3,1	-1,9	-0,7	+10,4	-3,0	-2,2	+4,6
DBR	-8,2	-5,1	-2,4	+14,1	-2,7	-1,1	-1,1
Italië	-3,5	-5,8	+2,9	+8,0	-3,0	+0,3	-0,6
Nederland	-6,1	-6,0	+0,6	+12,1	-1,9	-2,4	+6,7
Noorwegen	-4,2	-6,5	+3,0	+1,0	-2,6	+7,1	+6,8
Zweden	-2,3	+2,0	-3,6	+2,7	-1,4	-0,9	+12,9
Frankrijk	-21,6	-18,7	-2,2	+18,8	+0,3	-0,7	+3,9
Canada	+7,0	+8,5	-1,2	-9,7	+4,0	-0,5	-3,0
Zwitserland	+1,0	+2,0	-0,4	+9,2	+1,7	-9,8	-9,3
VS	+2,6	+2,7	+0,6	+4,8	+5,7	-11,0	-10,5
VK	-2,2	-3,7	+2,2	-7,2	+2,7	+4,9	-4,3
Australië	+16,4	+8,9	+7,8	-25,0*	+4,3	-0,1	-11,1
Nieuw-Zeeland	+17,0	+12,8	+0,3	-25,0*	+0,7	+7,6	-4,3
Gemiddelde	39,6	32,2	6,7	25,0	5,5	27,8	40,3

* Volledig gefiscaliseerd.

Bron: OECD, 1993, blz. 74, 77, 79 en 80.

Het eerste type omvatte traditioneel de *Scandinavische* landen Zweden, Denemarken en Noorwegen, die een hoge totale druk koppelden aan progressieve en zichtbare directe belastingen. Specifieker werden de belastingstelsels van deze landen gekenmerkt door belangrijke inkomensbelastingen en geringe (in Denemarken zeer geringe) sociale bijdragen.

Maar de afgelopen jaren is nog enkel Denemarken volledig trouw gebleven aan het Scandinavische ideaaltype. In Zweden en in Noorwegen bleek recentelijk het financieringsmotief sterker dan het herverdelingsmotief. Om die financiering te waarborgen, diende het aandeel van de inkomensbelasting te dalen en dat van de sociale bijdragen te stijgen. Zweden en Noorwegen zijn bijgevolg meer gaan aanleunen bij het volgende type.

Het tweede, *continentaal-Europese* type wordt gekenmerkt door een iets minder hoge belastingdruk en door een brede, gediversifieerde grondslag. Het krijgt vooral gestalte in de DBR, Oostenrijk, Nederland en België. Deze landen steunen bijna even sterk op verbruiksbelastingen (gemiddeld 29%) als op inkomensbelastingen (gemiddeld 33%). Recent zijn de sociale bijdragen echter nog belangrijker geworden (gemiddeld iets meer dan 33%).

Het derde, *Zuideuropese* type wordt vooral vertegenwoordigd door Frankrijk en, tot in het midden van de jaren zeventig, door Italië. Deze landen kennen ongeveer dezelfde belastingdruk als de tweede categorie, maar ze plegen de directe belastingen te minimaliseren. Frankrijk haalt nog altijd bijna de helft van zijn belastingontvangsten uit sociale bijdragen. Vanaf de jaren zeventig heeft Italië echter een ingrijpende evolutie doorgemaakt. Voortaan behoort dit land eerder tot het tweede type.

Het vierde type is hoofdzakelijk een *Angelsaksische* aangelegenheid. Samen met Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk (VK) worden de federale landen Australië, Canada, de Verenigde Staten (VS) en Zwitserland enerzijds gekenmerkt door een vrij lage belastingdruk en anderzijds door een hoge personen- en vennootschapsbelasting, samen met hoge (vooral lokale) vermogensbelastingen. Het aandeel van de vennootschapsbelasting is de laatste decennia enigszins afgebrokkeld. Het VK is stilaan een aparte positie gaan innemen tengevolge van de zwenking van personenbelastingen naar verbruiksbelastingen in de tweede helft van de jaren zeventig. Daarentegen hebben Australië en Nieuw-Zeeland

hun sociale bijdragen zonder meer afgeschaft en dus een extreem gewicht toegekend aan de inkomensbelastingen. Maar over het algemeen blijft dit type goed herkenbaar (Heidenheimer et al., 1990, blz. 196-197).

Het is dus duidelijk dat de belastingstelsels zowel qua druk als qua structuur heel uiteenlopende beleidsopties verraden. Dit vermoeden wordt bevestigd als we de ontwikkelingen van de laatste decennia nagaan die tot de huidige toestand hebben geleid. Onze diachronische schets moet beginnen in 1955, omdat dan voor het eerst OESO-cijfers beschikbaar kwamen.

Sinds 1955, en vooral tussen 1965 en 1975, doet zich in alle OESO-landen een gestage drukstijging voor. Die stijging wordt pas vanaf 1985 afgeremd. Dit parallellisme zou gemakkelijk toegeschreven kunnen worden aan gemeenschappelijke inertieën, zoals de economische groei en de toenemende financieringsbehoeften van de welvaartsstaat, ware het niet dat het grote divergenties verbergt.

De toename van de belastingdruk (als percentage van het BBP) is veel groter in Zweden (+27,7) en in Denemarken (+24,9) dan in de VS (+6,2), de DBR (+8,4) en het VK (+6,2). Dit verschil in groeiritmee heeft ertoe geleid dat het verschil tussen de laagste en de hoogste belastingdruk opliep van 12 procentpunten in 1955 naar 24 procentpunten in 1981. Deze divergentie is al even opvallend als de algemene toename. Bovendien werden de relatieve posities tussen 1955 en 1991 soms totaal overhoop gehaald. Zo bevonden Zweden en de VS zich in 1955 op vrijwel hetzelfde niveau, terwijl ze in 1991 de extreme posities innamen. Deze ontwikkelingen kunnen kennelijk niet enkel door maatschappelijke inertieën verklaard worden.

Over het algemeen is het relatieve aandeel van de personenbelasting, en dat van de sociale bijdragen, toegenomen tussen 1965 en 1975, en dat ten koste van het relatieve aandeel van de verbruiksbelastingen. Het gemiddelde aandeel van de personenbelasting bedroeg 26,7% in 1955, 34,0% in 1975 en 32,2% in 1991, dat van de sociale bijdragen respectievelijk 14,5%, 23,0% en 25,0%. Na 1980 bleven de sociale bijdragen nog toenemen, dit keer ten koste van de personenbelasting. Rodriguez en Steinmo (1986, blz. 70) noemen de toename van de sociale bijdragen de meest opmerkelijke wijziging van de belastingstructuur in de westerse landen.

Deze evoluties komen erop neer dat het continentaal-Europese type dominantier wordt. De overheden zijn geneigd hun belasting evenwichtig te spreiden over directe belastingen, indirecte belastingen en sociale bijdragen. Waarnemers menen meestal dat zij daartoe verplicht worden door de noodzaak om een hoge belastingdruk te handhaven tegen de groeiende onwil van de belastingbetalers in. Evenwichtige belastingstructuren, die vertrouwen op veelvuldige bronnen en op minder zichtbare heffingen, slagen daar beter in dan stelsels zoals die van de Angelsaksische en de Scandinavische landen.

Uit deze convergentie in de belastingstructuur kunnen we afleiden dat een soortgelijke inertie gewogen heeft op de beleidsvorming in de verschillende landen. Maar dat wil niet zeggen dat er geen eigenlijke besluitvorming, politieke discretie dus, heeft meegespeeld. Er zijn zware schokken geweest, vooral rond 1975. Een grote toename van het relatieve aandeel van de directe belastingen in België (+7,2%), Denemarken (+7,7%) en het VK (+4,8%) werd toen gecompenseerd door een aanzienlijke afname in Noorwegen (-4,1%), Zweden (-4,1%) en de VS (-4,7%) (1975 vergeleken met 1970). Dit treffende samengaan van continuïteiten op lange termijn en van discontinuïteiten op korte termijn suggereert een vervlechting van inertie en discretie in de beleidsvorming en vormt de uitdaging bij uitstek voor alle pogingen tot verklaring.

Een derde te verklaren evolutie is die van het herverdelend effect van het belastingstelsel. In politieke kringen handelt het belastingdebat in grote mate over deze herverdelende functie en hierin schuwt men geen stoute uitspraken. In feite is het echter heel moeilijk de belastingstelsels van de verschillende landen te vergelijken op het stuk van hun herverdelende invloed. De data zijn schaars en bijzonder gevoelig voor de gemaakte veronderstellingen.

Uit de studie van Sawyer (1976, blz. 14) kunnen we b.v. opmaken dat Zweden en Noorwegen in het begin van de jaren zeventig een veel grotere herverdeling realiseerden dan de VS en zeker dan Frankrijk en Australië. Tabel 2 is ontleend aan Sawyers onderzoek, maar daarin blijkt hij enkel rekening te houden met de personenbelastingen en de sociale bijdragen.

De weergave van het belastingstelsel is nog gebrekkiger in tabel 3, waarin enkel de effecten van de personenbelasting worden nagegaan. Bovendien laten dergelijke statistieken de discussie over de afwenteling

van de belastingen op derden volledig buiten beschouwing (Rose en Peters, 1978, blz. 99).

Tabel 2. De inkomensverdeling voor en na personenbelastingen en sociale bijdragen (rond 1970) (Gini-coëfficiënten).

	Voor	Na	Vermindering van de inkomensongelijkheid
Australië	0,313	0,312	0,001
Canada	0,382	0,354	0,028
Frankrijk	0,416	0,414	0,002
DBR	0,396	0,383	0,013
Nederland	0,385	0,354	0,031
Noorwegen	0,354	0,307	0,047
Zweden	0,346	0,302	0,044
VK	0,344	0,318	0,026
VS	0,404	0,381	0,023

Bron: Sawyer, 1976, blz. 16 en 17.

Tabel 3. De inkomensverdeling voor en na de personenbelasting (rond 1989) (Gini-coëfficiënten).

	Voor	Na	Vermindering van de inkomensongelijkheid
Australië	0,48	0,32	0,16
Oostenrijk	0,44	0,38	0,06
België	0,54	0,34	0,20
Canada	0,80	0,51	0,29
Denemarken	0,56	0,55	0,01
DBR	0,60	0,52	0,08
Italië	0,52	0,47	0,05
Nederland	0,46	0,42	0,04
Noorwegen	0,48	0,42	0,06
Zweden	0,59	0,42	0,17
VK	0,78	0,42	0,36
VS	0,80	0,78	0,02

Bron: OECD, 1990b, blz. 64.

In hun politieke uitspraken willen vele waarnemers kennelijk niet al te lang stilstaan bij de complexiteit van de belastingstelsels. Ze blijven zoeken naar gemakkelijke indicatoren van de redistributieve kracht van

belastingstelsels. Zo associëren vele auteurs een hoge belastingdruk met een aanzienlijke inkomensherverdeling. In 1976 was deze stelling wellicht gerechtvaardigd: voor de twaalf landen uit de studie van Sawyer vond Cameron (1978, blz. 1258) een sterke correlatie ($r = 0,83$) tussen de belastingdruk en het inkomensverschil voor en na belastingen van de 20% hoogste inkomens en van de 20% laagste inkomens. Een soortgelijk verband bestaat er tussen het gezamenlijke aandeel van de personenbelasting en de sociale bijdragen enerzijds en de wijziging in de Gini-coëfficiënten anderzijds ($r = 0,52$). Maar in 1988 staan de zaken heel anders. Het verband tussen de belastingdruk en de wijziging in de Gini-coëfficiënten van tabel 3 is zwak negatief ($r = -0,21$), terwijl het verband tussen het aandeel van de personenbelasting en deze coëfficiënten onbestaande is. De conclusie moet luiden dat de progressiviteit van de personenbelasting tussen 1975 en 1989 sterk is gedaald en vrijwel volledig werd losgekoppeld van andere aspecten van het belastingstelsel. De belastingdruk was ooit een goede indicator van herverdeling, maar nu niet meer.

Dat alles maakt internationale vergelijkingen moeilijk maar laat alle mogelijkheden open voor intranationale vergelijkingen. De hervormingen van de jaren tachtig wilden overwegend de bestaande belastingdruk handhaven. Als er één belastingsoort verlaagd werd, moest er bijgevolg een andere verhoogd worden. Of: als de tarieven verlaagd werden, diende de belastbare grondslag vergroot te worden. Het handhaven van de belastingdruk belette de beleidsvormers niet de belastingstructuur te wijzigen en vooral het herverdelende effect van die belastingstructuur. Het is gemakkelijk na te trekken of de progressieve elementen van het belastingstelsel inderdaad verzwakt werden ten gunste van de niet zo progressieve elementen.

Daarmee is nog niet gezegd in welke mate de hervormingen werden ingegeven door politieke voorkeuren. Wat de belastingdruk betreft is de situationele druk allicht groot geweest. De politieke discretie heeft meer ruimte gekregen waar het om het herverdelende effect ging. Maar precies waar beleidsvormers geleid worden door hun politieke discretie, kunnen heel verschillende voorkeuren meespelen. Een ideologische voorkeur is slechts één van de mogelijkheden.

4. Benaderingen in het verklarend onderzoek

De theorieën die het belastingstelsel, en meer bepaald de belastingdruk en de belastingstructuur, willen verklaren, kunnen worden gegroepeerd in een viertal benaderingen: de theorie van het economisch universalisme, de theorie van de nationale structuur, de 'politics matters'-benadering en de politiek-economische benadering. Deze laatste wordt nog verder opgesplitst in de theorie van de inertie en de theorie van de fiscale illusie. Deze vier theorieën zullen we toepassen op de gegevens over 15 OESO-landen tussen 1955 en 1991.

Deze benaderingen hebben telkens hun sterke en zwakke punten. Vanuit onze vraagstelling zullen we een voorkeur hebben voor de benadering die de meeste aandacht heeft voor de verschillen tussen de nationale belastingstelsels en deze verschillen met behulp van politieke discretie, c.q. politieke ideologie poogt te verklaren.

De theorie van het economisch universalisme zoekt haar verklaringen in situationele factoren, dus in gegevens die van buitenaf de keuzemogelijkheden van de beleidsvormers beperken. Daarom biedt ze een goede verklaring voor evoluties op lange termijn maar niet voor het bestaan, en vooral voor het voortbestaan, van verschillen tussen belastingstelsels. Als deze theorie volledig zou opgaan, zou er op den duur weinig ruimte blijven voor een verklaring door politieke en politiek-ideologische factoren.

De theorie van de nationale structuur beklemtoont daarentegen de verschillen tussen de belastingstelsels en voorspelt dat die verschillen ook op termijn niet zullen vervagen. Deze theorie is echter niet geneigd deze verschillen vanuit politieke discretie te verklaren, en dus evenmin om veranderingen op korte termijn te voorspellen. De evoluties (en de verschillen) zijn situationeel bepaald. Ook hier dus geen ruimte voor politieke en politiek-ideologische factoren.

Gelukkig voor ons zijn er nog de politiek-economische en de 'politics matters'-benadering. Beide hebben oog voor de macht en de onmacht van de discretionaire beleidsvorming en kunnen bijgevolg een verklaring leveren voor ontwikkelingen op korte en op middellange termijn. Maar de 'politics matters'-benadering krijgt onze voorkeur, omdat daar de ideologische voorkeuren van de eigenlijke politici de meeste aandacht krijgen. De politiek-economische benadering is ongetwijfeld subtieler en volle-

diger. Maar ze vermeit zich nogal eens in het ontrafelen van de preferenties van allerlei politieke actoren, zodat ze niet meer toekomt aan de ideologische factor die in een democratie zo belangrijk zou moeten zijn.

Vanuit onze opzet is het dus vooral belangrijk te zien hoe de 'politics matters'-benadering presteert als zij in competitie moet treden met de drie alternatieve benaderingen.

A. Het economisch universalisme

Als er algemene economische wetmatigheden bestaan, moeten ze vooral gelden voor de OESO-landen, wier economische, politieke en administratieve structuren tamelijk gelijksoortig zijn en die aan dezelfde internationale evoluties blootgesteld zijn (Rose, 1984, blz. 104). In haar extreemste vorm stelt de theorie van het economisch universalisme dat de belastingstelsels van deze landen om die reden gelijksoortig zijn. Een afgezwakte variant komt meer voor en stelt dat er historische verschillen tussen nationale belastingstelsels bestaan, maar dat deze in de laatste decennia een tendens tot convergentie vertonen.

Een eerste economische factor die invloed uitoefent op de belastingstructuur en op de belastingdruk is het niveau van economische ontwikkeling. Dankzij het hogere ontwikkelingsniveau, b.v. een hogere monetarisatie, kan een beroep worden gedaan op belastingsoorten (b.v. directe belastingen) die lagere *inningskosten* vereisen en die een hogere belastingdruk en een meer redistributieve belastingstructuur mogelijk maken (Alt, 1983). Er zijn weinig politieke overheden die aan deze verleiding kunnen weerstaan. Een convergentie in de belastingstelsels lijkt daarom welhaast onvermijdelijk. Toch zijn aan deze (kans op) convergentie recentelijk beperkingen opgelegd. De *inningskosten* zijn kennelijk opnieuw aan het stijgen, onder invloed van de toegenomen ingewikkeldheid van de hedendaagse economische en politieke structuren (Musgrave, 1969, blz. 132). Dit is een rem op een verdere verhoging van de belastingdruk. Het beperkt tevens de mogelijkheden van de secundaire herverdeling: de laagste *inningskosten* blijken thans verbonden te zijn aan de algemene verbruiksbelastingen, die doorgaans minder progressief zijn (Peters, 1986; Steinmo, 1986).

Een tweede economische factor is de *internationalisering* van de economie. Voor de belastingdruk is van belang dat de overheid, vooral in open economieën, de destabiliserende effecten van de internationalisering via het schokdempende instrument van aangepaste (eventueel hoge) belastingen tracht te temperen (Cameron, 1978, blz. 1250). Deze internationalisering werd bovendien politiek geïnstitutionaliseerd. De opkomst van internationaal overleg en van internationale instellingen heeft de harmonisatie van de belastingstructuur bevorderd. Eén resultaat daarvan is de opgang van de BTW in het kader van de EG (Heidenheimer et al., 1990, blz. 191).

Internationale verschijnselen zoals *economische groei en inflatie* maakten tot in de jaren zeventig een algemene toename van de belastingdruk mogelijk en verklaren in grote mate de belangrijke verschuivingen in de belastingstructuur tot 1980 (Cnossen en Messere, 1990, blz. 18). De inflatie is de belangrijkste verklaring van de aangroei van de personen- en vennootschapsbelasting en van de sociale bijdragen, terwijl de economische groei vooral de aangroei in de verbruiksbelastingen verklaart (Rose, 1984, blz. 114). De belastingstructuur beïnvloedt hier de belastingdruk. De belastingdruk nam het sterkst toe in landen met een inkomenselastische belastingstructuur (Cameron, 1978, blz. 1251).

Tenslotte is er nog de invloed van de nieuwere *economische paradigma's*. Volgens die paradigma's waren de economische effecten van de hoge belastingdruk nefast. In de jaren tachtig drongen de woordvoerders van dit internationaal verspreide gedachtegoed aan op een reeks belastinghervormingen die een verlaging van de belastingdruk op het oog hadden (Tanzi, 1988, blz. 55). Deze oproep kon haast niet genegeerd worden door al wie gevoelig was voor de toenemende druk van de internationale concurrentie. De voorgestelde hervormingen stonden immers grotendeels ten dienste van de concurrentiepositie op de internationale markt. Wie te laat meestapte in de stoet der hervormingen, zou de schadelijke effecten van zijn ouderwets belastingbeleid des te pijnlijker moeten ervaren (Tanzi, 1988; Goode, 1988, blz. 270).

B. De nationale structuur

De theorie van het economisch universalisme voorspelt dat belastingstelsels nu al grotendeels gelijk zijn of alleszins ooit gelijk zullen worden. De theorie van de nationale structuur beweert het tegen-

overgestelde. De extreme hypothese is dat ieder belastingstelsel uniek is en zal blijven, terwijl de afgezwakte hypothese stelt dat de nationale verschillen nog enkele decennia kunnen aanhouden (Rose, 1985, blz. 292).

De veelheid van belastingsoorten zou de verschillende landen de gelegenheid bieden om hun belastingstelsel af te stemmen op hun culturele, politieke of sociale eigenheden. Vooral toen de totale belastingdruk nog laag was, konden landen belastingen heffen op de manier die hun het best uitkwam. Pas door de druk van stijgende uitgaven werden ze gedwongen op zoek te gaan naar andere belastinggrondslagen. Niettemin blijven deze keuzes uit het verleden duidelijke sporen nalaten in het huidige belastingstelsel.

Een belangrijk differentiërend element wordt gevormd door de *politieke cultuur* van de belastingplichtigen. Een egalitaire cultuur lokt minder weerbarstigheid uit en ligt aan de basis van het grote aandeel van de directe belastingen in Australië en de Scandinavische landen (Peters, 1986, blz. 238). In Frankrijk daarentegen is van een ingrijpende herverdeling door het belastingstelsel veel minder sprake geweest. Het belastingstelsel is er het produkt van wederzijds wantrouwen tussen de burger en de staat. Belastingrevoltes en belastingontduiking zijn er alledaagse zaken (Ardant, 1975, blz. 235). Om die te beperken zag de overheid er zich toe verplicht af te zien van directe en dus van progressieve belastingen, en moest ze haar heil zoeken in sociale bijdragen (Messere en Owens, 1988, blz. 287).

Een ander element van de politieke structuur is de *mate van overheidscentralisatie*. Een gedecentraliseerde staatsinrichting blijkt een lage belastingdruk in de hand te werken. Ze heeft ook invloed op de belastingstructuur. In gedecentraliseerde landen, zoals de VS, behielden de lokale overheden een belangrijke heffingsbevoegdheid, die vooral op eigendomsbelastingen steunt. Ook rees er bij Amerikaanse lokale politici sterk verzet tegen de invoering van de BTW, omdat die de lokale 'sales-taxes' zou vervangen. Nog in de VS zijn een aanzienlijk deel van de belastinguitgaven het resultaat van toegevingen aan lokale overheden (Heidenheimer et al., 1990, blz. 192). Kortom, het lijkt erop dat de lagere overheden de burgers beveiligen tegen de fiscale gretigheid van de centrale overheid en jaloers de belastingsoorten beschermen die ten dienste staan van hun autonomie.

Het derde element inzake politieke structuur is *het partijstelsel*. In de jaren tachtig vonden binnen het Amerikaanse en Britse tweepartijstelsel ingrijpende belastinghervormingen plaats. In de op compromis gerichte meerpartijstelsels van continentaal-Europa kenden deze hervormingen veel minder verstrekkende gevolgen (Heidenheimer et al., 1990, blz. 213).

Het opsommen van elementen in de politieke structuur die mogelijk de verschillen tussen belastingstelsels zouden kunnen verklaren, is enkel de inzet tot theorievorming. De afgelopen jaren heeft het vergelijkend onderzoek een poging gedaan om de verklaringswaarde van meerdere van deze factoren tegen elkaar af te wegen. Als vooraanstaande auteurs mogen we hier Wilensky en Steinmo noemen.

Wilensky (1976) onderzocht de gezamenlijke impact van *overheidscentralisatie, partijstelsel en corporatisme* op de belastingstructuur. De belastingstructuur leek hem gevoelig voor deze factoren via de mate van zichtbaarheid van de belastingsoorten. Sterk corporatisme gaat gepaard met een lage zichtbaarheid van de belastingen (en met een hoge belastingdruk). Een oud partijstelsel bevordert daarentegen een zichtbare belastingstructuur. Het partijstelsel blijkt zelfs een belangrijker verklaring van de mate van zichtbaarheid dan corporatisme. Waar de oude, traditionele partijen sterk staan, kunnen ze zich een zichtbare belastingheffing veroorloven. Waar ze sterke belangengroepen in de beleidsvorming opnemen, zullen ze zich verplicht zien tot hogere uitgaven maar dan zonder de aanhang van die belangengroepen voor het hoofd te stoten. Dat wil zeggen door de hoge belastingdruk onzichtbaar te maken en te steunen op sociale bijdragen, verbruiksbelastingen enz.

In de meest diepgaande behandeling van de politieke structuur onderzoekt Steinmo (1987) de relatie tussen de besluitvormingsstructuur en het belastingstelsel in zijn geheel. Beslissend is volgens hem welke actoren in de besluitvormingsstructuur werden opgenomen.

Een eerste type is *het technocratisch corporatisme*, met Zweden als voorbeeld. Kenmerkend is hier een 'politics of compromise', waarin ambtenaren en andere technocraten een dominante rol spelen. Het resultaat zijn personenbelastingen, verbruiksbelastingen en sociale bijdragen die hoog en weinig progressief zijn, en een lage vennootschapsbelasting. Deze belastingstructuur gaat samen met aanzienlijke belastinguitgaven en verraadt een oriëntatie op economische efficiëntie en groei. Ook in de andere Scandinavische landen kan de beleidsvorming inzake belas-

ting beschouwd worden als gedepolitiseerd en als voorbehouden voor de technocraten.

Naast de Scandinavische landen worden ook Nederland, België, Oostenrijk en de DBR door corporatisme gekenmerkt. In deze landen zouden de technocraten echter minder dominant zijn en meer inspraak moeten dulden van politici en belangengroepen. Daarvan vinden we de invloed terug in hun evenwichtige belastingstructuur. Dit wil zeggen dat het belastingbeleid minder volledig ten dienste kan worden gesteld van macro-economische doelstellingen zoals groei en concurrentiepositie.

Een tweede type is *het pluralistische systeem* van de VS. De sterke positie van de belangengroepen resulteert er in een belastingstelsel dat een lage druk kent. De hoge en progressieve personenbelasting, de hoge vennootschapsbelasting en de aanzienlijke belastinguitgaven wijzen er echter op dat men daar ook veel belang hecht aan verticale en horizontale herverdeling.

Het derde type is het Britse '*party government*'-stelsel. Dat stelsel kent de meeste macht toe aan de elites van de politieke partijen. Het resultaat van dat belastingbeleid is instabiliteit en incoherentie, vooral omdat die partijen verwickeld zijn in een spel van electoraal haasje-over.

C. 'Politics matters'

Net als de theorie van de nationale structuur legt de 'politics matters'-benadering de nadruk op de beleidsverschillen. In tegenstelling tot de theorie van de nationale structuur worden deze verschillen hier niet als situationeel gedetermineerd voorgesteld, maar als het gevolg van een krachtmeting tussen partijpolitieke ideologieën. De standaardhypothese van de 'politics matters'-theorie is dat een lange regeringsperiode van een linkse of een rechtse partij aanzienlijke verschillen tussen nationale belastingstelsels mogelijk maakt¹ (Rose, 1985, blz. 295). Volgens Castles

1 In tegenstelling tot het partijstelsel, dat het belastingbeleid beïnvloedt via het al of niet voorkomen van bepaalde partijen (Flora en Alber, 1981), het aantal partijen (Head en Bird, 1983, blz. 4-5) en de fragmentatie van bepaalde delen van het politieke spectrum (Hibbs en Madsen, 1981; Hibbs, 1987), loopt de invloed die de politieke partijen *zelf* uitoefenen via de grootte van politieke partijen (gemeten aan het stemmenpercentage en het aantal parlementszetels), het feit of zij al dan niet regeringsmacht verwerven en de mate en de duur daarvan, en de plotse wijzigingen daarin.

(1982, blz. 8) zou het belastingbeleid in grote mate afhangen van politieke factoren, in tegenstelling tot b.v. het economische beleid. De invloed van de politiek-ideologische discretie mag dus niet overdreven worden. Ze is echter heel reëel.

Het is niet zonder reden dat politieke partijen de actor vormen wiens invloed op het belastingbeleid in de literatuur de meeste aandacht krijgt. Een belangrijke studie is die van Cameron (1978). Hij vindt een positief verband tussen linkse partijmacht en de toename van de belastingdruk, vooral in minder open economieën. Tegen deze stelling kan men opwerpen dat een partij-ideologie slechts een onrechtstreekse invloed heeft op de belastingdruk, nl. via de uitgaven. Rose (1984) stelt dat geen enkele partij ooit hoge belastingdruk zal wensen, maar dat sommige partijen die zullen aanvaarden als de onvermijdelijke keerzijde van hoge uitgaven. Alleszins is de ideologische betekenis van een verhoging van de belastingdruk niet eenduidig. Ze kan zowel voor links als voor rechts het enige middel zijn om het begrotingstekort te bekampen. Zo kan worden verklaard waarom de Britse conservatieven, toen ze in 1979 aan de macht kwamen, de belastingdruk opvoerden (Messere en Owens, 1988, blz. 288). Een verlaging van de belastingdruk lijkt daarentegen wel ideologisch eenduidig te zijn en een bekend electoraal strijdros van rechtse partijen. De 'belastingverlagingen' onder Thatcher en onder Reagan werden gelegitimeerd door het streven naar economische groei en efficiëntie (Ruggles en O'Higgins, 1987, blz. 161).

De belastingstructuur staat al evenmin onder een eenduidige invloed van de partij-ideologie. Waar de belastingdruk noodgedwongen hoog is, wordt ze in eerste instantie een middel om de overheidsuitgaven te financieren. Het ontwerpen van een meer of minder progressieve belastingstructuur zou slechts een secundaire doelstelling zijn.

Toch wijzen vele voorbeelden op een verband tussen ideologische preferenties en de belastingstructuur, inclusief de herverdelende implicaties daarvan. Enerzijds blijken landen die een traditie hebben van centrum- en centrum-rechtse regeringen, geneigd om meer belang te hechten aan (minder progressieve) sociale bijdragen en indirecte belastingen (Schmidt, 1982). In mindere mate treden ook het afvlakken van de progressiviteit van de personenbelasting, de indexatie, het afzonderlijk belasten van roerende inkomens en de bevordering van de groei-doelstelling als rechtse ideologische opties naar voren (Goode, 1988). Anderzijds blijken linkse partijen op middellange termijn de voorkeur te geven aan

progressieve directe belastingen (Schmidt, 1982, blz. 157). Tenslotte wordt een tussenpositie ingenomen door landen die overwegend geregeerd worden door coalities van katholieke en sociaal-democratische partijen. Daar werden de sociale bijdragen het hoogst opgetrokken, hetzij omdat die politieke elites dat zo verlangen, hetzij omdat hun achterban daartoe overhaald kon worden.

Wilensky (1981) wil de gezamenlijke impact van de linkse en de katholieke partijmacht op de *zichtbaarheid van de belastingstructuur* nagaan. Linkse partijen blijken het aandeel van de zichtbare belastingen te verhogen. Katholieke partijmacht heeft daarentegen een verlagend effect op de zichtbaarheid. Als Wilensky beide factoren tegen elkaar afweegt, blijkt katholieke partijmacht een veel significantere verklaring van de zichtbaarheid van de belastingstructuur te zijn dan linkse partijmacht. De verschillende strategieën gaan terug op verschillende ideologische opties. Linkse partijen willen allereerst een sterkere verticale herverdeling: ze kennen een hogere prioriteit toe aan een zichtbare belastingstructuur omdat die progressief is. Katholieke partijen blijken meer belang te hechten aan een hoge belastingdruk teneinde hoge uitgaven en transferten te kunnen verrichten. Daartoe verkiezen zij een onzichtbare belastingstructuur. Wilensky relativeert zijn conclusies echter door net als Rose (1984) een convergentie naar een evenwichtige belastingstructuur te voorspellen. De invloed van linkse en katholieke partijen op de belastingstructuur zou convergeren om een hoge belastingdruk houdbaar te maken.

Er zijn talrijke studies die de impact van partijmacht op de *herverdeling* willen nagaan. Telkens weer blijkt de sterkte van socialistische partijen een zeer populaire onafhankelijke variabele, niet helemaal ten onrechte ... Bijna alle studies die de rol van socialistische partijen in het belastingbeleid en de inkomensverdeling nagaan, stellen een significant positief verband vast.

Castles (1978) is echter van oordeel dat rechtse partijen in het 'politics matters'-debat te weinig aandacht hebben gekregen. Borg en Castles (1981) merken op dat sterke rechtse partijen samengaan met minder fiscale herverdeling. Linkse regeringsdeelname, en de daaropvolgende herverdeling door het belastingstelsel, zou geduid mogen worden als het loutere gevolg van de afwezigheid van een sterke rechtse partij. Sterke rechtse partijmacht zou alleszins meer beleidsimpact hebben dan linkse partijmacht.

De conclusies van Arnhem en Schotsman (1982) vertonen veel gelijkenis met die van Borg en Castles (1981). Rechts blijkt meer succesvol in het afzwakken van de herverdelende kenmerken van het belastingstelsel dan links in het aanscherpen van deze kenmerken. De oorzaak daarvan zou zijn dat inkomensherverdeling problematisch wordt zodra de linksen niet enkel moeten opboksen tegen de tegenstanders van de herverdeling maar ook nog tegen de tegenstanders van een stijgende belastingdruk. Bovendien komt het er voor links op aan de inkomensverdeling te wijzigen, terwijl rechts slechts de status-quo te verdedigen heeft.

De werken van Wilensky en van Castles zijn binnen de 'politics matters'-theorie toonaangevend geweest. Nochtans wordt een rechtstreekse vergelijking bemoeilijkt door de verschillen in hun veronderstellingen, concepten, definities, bestudeerde periode en steekproeven. Die verschillen verklaren ook de uiteenlopende conclusies die beide auteurs uit hun empirische gegevens halen. Castles' klemtoon op de rol van rechtse partijen tegenover Wilensky's aandacht voor katholieke en linkse partijen springt daarbij het meest in het oog.

D. De politiek-economische benadering

De politiek-economische benadering wil de beleidsvorming inzake belasting verklaren op basis van het eigenbelang van de beleidsvormers. Ze groepeerde een aantal theorieën die elk een bepaalde politieke actor in het belastingbeleid centraal stellen. Concreet zal het belang van de publieke opinie voor het belastingbeleid worden afgewogen tegen dat van de drie politieke elites: de politici, de belangengroepen en de administratie.

De politiek-economische benadering pleegt aan deze actoren vaste preferenties toe te schrijven die in alle nationale contexten dezelfde zouden zijn. Politici streven herverkiezing na. Bureaucraten en belastingexperts ijveren voor een stabiel en efficiënt belastingbeleid. Belangengroepen beogen het welzijn van hun leden. De publieke opinie wil minder belastingen. Dit uitgangspunt heeft dan ook aanleiding gegeven tot kritiek. Volgens Steinmo (1987, blz. 453-454) bepalen institutionele factoren hoe deze doeleinden in specifieke beleidsvoorkeuren en strategieën worden vertaald. Enkel op die manier worden de grote verschillen tussen belastingstelsels verklaarbaar.

Op de beleidsvorming inzake belasting oefent de *publieke opinie* een belangrijke invloed uit via haar weerstand tegen belastingbetaling, onder meer via het ontstaan van 'tax backlash'-bewegingen. 'Backlash' manifesteerde zich het scherpst in de verstoring van partijstelsels door een politieke protestpartij en in de verkiezingsnederlagen van socialistische partijen in de jaren zeventig (Hansen, 1983).

De administratie vormt een tweede actor. *Belastingadministraties* streven vooral eenvoud en efficiënte inning na. Problemen inzake administratieve verwerking worden daarom soms opgeworpen tegenover de plannen van politici die de belastingstructuur willen wijzigen: de algemene verbruiksbelastingen konden in de naoorlogse periode pas worden ingevoerd nadat de administratie tot deze belastinghervorming bereid was gevonden (Hanneman, 1982, blz. 128). Omdat de fiscale administratie niet onmiddellijk naar een verhoging van de belastingdruk streeft, komt ze bovendien nogal eens in conflict met ministeries die een grote behoefte aan middelen hebben. Natuurlijk streven niet alle overheidsdiensten precies dezelfde doelstellingen na, wat aanleiding kan geven tot een proces van 'bureaucratic politics' (Peters, 1986). Wegens hun voorkeur voor een eenvoudig belastingstelsel en hun afkeer van belastinguitgaven, gaan de belangen van de administratie tenslotte in tegen die van de belangengroepen.

Toch lijkt de invloed van de *belangengroepen* belangrijker dan die van de twee voorgaande actoren. Belangengroepen plegen te lobbyen voor belastinguitgaven. Zo tasten ze de belastinggrondslag en de progressiviteit van de belastingen aan en belemmeren ze de pogingen tot vereenvoudiging. Een belastinghervorming die komaf wil maken met het stelsel van de belastinguitgaven, blijkt overigens niet alleen in te gaan tegen specifieke belangen maar ook tegen de publieke opinie (Rose, 1985, blz. 313).

De *individuele politicus* komt binnen het politiek-economische paradigma naar voren als de vierde en dominante actor. De rationele politicus zou streven naar budgetmaximalisatie, maar tevens naar de minimalisatie van de electorale kosten daarvan (Hansen, 1983). Hij kan daartoe een beroep doen op de kracht van de inertie, waarbij het optimaal is niet in het belastingstelsel in te grijpen maar te laten betijen. Hij zal zodoende de verantwoordelijkheid voor de belastingverhogingen van zich afschrijven (Hansen, 1983, blz. 34).

Op het eerste gezicht is het vreemd zulke aandacht te vinden voor maatschappelijke inertieën binnen een paradigma dat eigenlijk uitgaat van de politieke discretie van de actoren in de beleidsvorming. Het begrip *inertie* past beter in een theorie van de nationale structuur, omdat daar de historisch gegroeide verschillen tussen belastingstelsels zich lang kunnen handhaven. Of in een theorie van het economisch universalisme, omdat daar onbeheersbare factoren zoals economische groei en inflatie de groei van bepaalde fiscale ontvangsten tot resultaat hebben, met name die van elastische belastingsoorten, zoals b.v. de inkomensbelastingen (Rose, 1985, blz. 308).

Het begrip *inertie* krijgt in de politiek-economische benadering desondanks een grote plaats, en wel om twee redenen. Ten eerste omdat die benadering wel verplicht is aandacht te besteden aan de inerte gegevens die zich tegen de discretionaire ingrepen van de politieke actoren verzetten. Ten tweede omdat bepaalde inertieën a.h.w. gemanipuleerd kunnen worden binnen de strategie van die actoren. De inertie wordt dan een voorgewende inertie.

Inertieën verklaren waarom ingrijpende belastinghervormingen zo zeldzaam zijn (Peeters, 1986, blz. 233). Het eerste type van belastinghervorming is het *afschaffen* van een bestaande belasting of het *invoeren* van een nieuwe belasting. Dergelijke ingrijpende wijzigingen botsen op electorale, budgettaire en administratieve beperkingen (Alt, 1983, blz. 183).

Het tweede type van belastinghervorming betreft een *belastingherschikking*: een verlaging van één bepaalde belastingsoort wordt door een verhoging van een andere belastingsoort gecompenseerd. Of het betreft een vereenvoudiging, meer bepaald de vervanging van een stelsel van hoge aanslagvoeten en massale achterpoortjes (binnen de inkomensbelastingen) door een stelsel met lagere tarieven en minder belastinguitgaven. Volgens de politiek-economische theorie van de inertie heeft dit type evenmin veel kans. De bevooroordeelden zwijgen, terwijl de benadeelden zich in drukkingsgroepen verenigen (Rose, 1985, blz. 315).

Nochtans bleek het einde van de jaren tachtig een periode van belastingherschikkingen te zijn. De aanhangers van de inertiebenadering relativeren deze hervormingsgolf met een hele reeks argumenten. De Amerikaanse 'Tax Reform Act' van 1986 liet, evenals de meeste andere hervormingen, de populairste vrijstellingen onaangeroerd. Vervolgens ging het verlagen van de hoogste tarieven gepaard met het verminderen

van het aantal tarieven en soms zelfs met de verhoging van het laagste marginale tarief. Dit waren inkomstenverhogende maatregelen, waardoor de personenbelasting een derde van de totale belastingontvangsten bleef opbrengen. Daarom blijkt deze hervormingsgolf vanuit het perspectief van de belastingdruk een sleutelen aan de marge (Heidenheimer et al., 1990, blz. 207-213).

Eenvoudige belastingverlagingen of -verhogingen, in de zin van (eventueel tijdelijke) wijzigingen in de belastingdruk, vormen het derde type van belastinghervormingen en het enige dat volgens de inertiebenadering reëel mogelijk is. Een eerste voorbeeld zijn periodieke, expliciete belastingverlagingen, die evenwel nauwelijks een compensatie betekenen voor de gestage, impliciete belastingverhogingen tengevolge van 'bracket creep'. Een tweede is de automatische indexatie die, naarmate ze minder volledig of later wordt doorgevoerd, de elasticiteit van de voornaamste belastingsoorten niet uitschakelt maar enkel reduceert (Rose, 1985, blz. 313).

Verschuiven zoals 'bracket creep' zijn weliswaar inertieën, maar dikwijls zijn het gedulde en zelfs uitgelokte inertieën die goed passen in de strategie van belastingmaximalisatie van menig politicus. Ze worden als inertieën gedefinieerd ten gerieve van een min of meer verstrooide publieke opinie. Deze strategie kan echter haar geloofwaardigheid verliezen en dan haar eigen 'backlash' genereren. Het is dergelijke 'backlash' die vanaf het einde van de jaren zeventig verrassend veel, zelfs vrij radicale belastinghervormingen mede heeft aangezwengeld (Wilensky, 1976; Hibbs en Madsen, 1981).

Een eerste oorzaak van 'backlash' is een groot stijgingsritme van de belastingdruk. Een tweede oorzaak is de stagnatie van de nettolonen en een groeiende 'tax gap', d.w.z. een dalend reëel loon na belastingen. Een groeiende 'tax gap' gaat echter samen met hoge aandelen van de directe belastingen. Dit leidt ons naar een derde oorzaak. De vermindering van het beschikbare inkomen riep vooral weerstand op in de landen met een zichtbare belastingstructuur.

Het 'backlash'-fenomeen wijst erop dat de strategie van de inertie aangevuld moet worden met de *strategie van de fiscale illusie*. Terwijl de inertiestrategie de politicus wil afschermen tegen de verantwoordelijkheid voor belastingheffing en voor belastingverhogingen, wil de strategie van de fiscale illusie de perceptie van de belastingbetaler ma-

nipuleren en de belastingdruk zodanig doen onderschatten dat een verhoging ervan mogelijk wordt (Rose, 1984, blz. 95).

Sommige technieken van fiscale illusie maken de belastingheffing *minder zichtbaar*. Minder zichtbare indirecte belastingen en sociale bijdragen wekken minder wrevel dan zichtbare directe belastingen. De overheid zal dus een beroep doen op minder zichtbare belastingsoorten naarmate de belastingdruk hoger oploopt. Omgekeerd blijken landen die meer steunen op minder zichtbare belastingen zich een hogere belastingdruk te kunnen veroorloven. Alle sterk ontwikkelde welvaartsstaten die van 'backlash' gespaard bleven, deden in hoge mate een beroep op indirecte belastingen en op sociale bijdragen (Hibbs en Madsen, 1981, blz. 434). De verschuiving, over de ideologische kleur van de regeringen heen, van directe personenbelasting naar indirecte belastingen en sociale bijdragen was een antwoord op de 'tax backlash'. Vele belastinghervormingen van de jaren tachtig zijn een toepassing van het genereren van fiscale illusie door onzichtbaarheid.

Andere technieken beogen een *spreiding van de belastingheffing*, d.w.z. een meer evenwichtige en tevens complexere belastingstructuur (Wagner, 1976, blz. 45). Hoe groter het aantal belastingsoorten waarop de overheid kan terugvallen, hoe breder de belastbare grondslag is en hoe lager de marginale tarieven gehouden kunnen worden (Heidenheimer et al., 1982, blz. 165-170).

Landen die van oudsher steunen op verschillende belastinggrondslagen of die hun belastingstructuur tijdens de laatste decennia gediversifieerd hebben, doen thans minder een beroep op directe belastingen en meer op de minder zichtbare belastingsoorten. Australië, Nieuw-Zeeland en vooral Denemarken hebben deze trend niet gevolgd en blijven een zeer zichtbare structuur handhaven. Een andere uitzondering is Italië, waar spreiding een verschuiving in de richting van een zichtbare belastingstructuur betekende. De facto echter impliceert een diversificatie van de belastingstructuur praktisch altijd dat deze minder zichtbaar wordt.

Na de strategie van de inertie lijkt ook de strategie van de fiscale illusie haar limieten te hebben bereikt. De politicus kan dan nog pogen de belastingheffing meer aanvaardbaar te maken door *affectatie*, een techniek die een belangrijke oneigenlijke categorie van fiscale illusie vormt. Door hun affectatie vormen de sociale bijdragen de belasting waarvan de heffing de minste risico's inhoudt. Gedurende de laatste decennia

kenden ze dan ook een grotere toename dan de inkomens- en de verbruiksbelastingen.

5. Evaluatie

Uit het voorgaande is al gebleken dat een verklaring van het belastingbeleid niet veel verder komt met een exclusieve keuze voor een van de vier gangbare benaderingen. Het belastingbeleid heeft te veel facetten om het als het produkt van één enkele determinant te beschouwen. 'Does politics matter?' Natuurlijk is de politieke besluitvorming van belang, zoals ook de economische evolutie, de politieke structuren en de particuliere belangen van allerlei betrokkenen van belang zijn. De vraag is veeleer 'Where does politics matter?' (zie ook Castles, 1982).

Anderzijds mogen we ons niet tevreden stellen met hetgeen ondertussen als een platitude mag worden beschouwd, namelijk dat al deze benaderingen onderling complementair zijn en dus alle zowat even nuttig. Aan de politiek-economische benadering mag de voorrang worden gegeven omdat ze evoluties op korte termijn kan verklaren, b.v. de richting en de reikwijdte van de recente hervormingen, zonder daarom alle zeggingskracht te verliezen over de evoluties op lange termijn. Factoren zoals inflatie en 'bracket-creep', die in het economisch universalisme zulke grote rol speelden, kunnen ook in de politiek-economische benadering, binnen de variante van de inertiebenadering, een belangrijke rol spelen.

Het Belgische belastingbeleid van de jaren zestig en zeventig illustreert hoe beleidsvormers de economische inertieën tot op zekere hoogte voor hun wagen kunnen spannen. De grootscheepse hervorming van het belastingstelsel (1962) door minister Dequae beoogde alle inkomensbelastingen samen te voegen tot nog slechts twee belastingen, de personen- en de vennootschapsbelasting. Door deze samenvoeging zouden alle inkomens samen aan één progressieve tarievenstructuur onderworpen worden en zouden ze ook vlugger in hogere schijven terechtkomen. Dit risico zou toenemen naarmate de inflatie hoger was. De deur werd a.h.w. op een kier gezet voor de 'bracket-creep'. Het is ondenkbaar dat de minister dit niet zou hebben geweten, want de liberale oppositie protesteerde heftig. De minister vergenoegde zich met de belofte dat niemand ooit meer dan vijftig procent van zijn inkomen aan de belas-

tingen zou moeten afdragen, maar weigerde deze belofte in de wet op te nemen. Het zou trouwens duren tot 1986 vooraleer minister Grootjans een indexatiemechanisme in de wet liet opnemen.

Kan de ideologische factor, zo dierbaar voor de 'politics matters'-benadering, eveneens een plaats toegewezen krijgen binnen de politiek-economische benadering? De 'politics matters'-benadering kijkt vooral uit naar collectieve actoren (partijen) die gemotiveerd worden door publieke belangen op langere termijn (ideologieën). De politiek-economische benadering heeft daarentegen een zwak voor allerlei individuele actoren (publiek, politici, ambtenaren, belangengroepen) die gedreven worden door particuliere belangen. Waarom zouden partijen met hun ideologieën in dit bonte gezelschap geen invloed kunnen uitoefenen, althans in bepaalde omstandigheden en op bepaalde ogenblikken? Laten we de gegevens nogmaals overlopen.

De relevantie van ideologieën (en partijen) kwam in het onderzoek vooral tot uiting bij de classificatie van landen op basis van hun belastingstructuur en van hun belastingdruk. Er is een duidelijk verband tussen de belastingstructuur van het Scandinavische type en zijn sociaal-democratische traditie, tussen de belastingstructuur van het continentale type en zijn christen-democratische traditie.

Natuurlijk, het opvallende gewicht van de politiek-ideologische factoren mag ons andere elementen van de nationale politieke structuur niet uit het oog doen verliezen. De aard van het partijstelsel en de mate van bestuurlijke decentralisatie kunnen volgens Wilensky (1976) en Steinmo (1987) de kloof tussen de Angelsaksische en de continentaal-Europese landen verklaren. Vooral van belang lijkt de configuratie te zijn waarin de belangengroepen optreden. Wellicht kan de corporatistische traditie nog beter dan de politiek-institutionele kenmerken het belastingbestel van de continentaal-Europese landen verklaren.

Het belang van deze andere, structurele factoren hoeft niet altijd het belang van de politiek-ideologische factor te verzwakken. Dikwijls krijgt deze laatste meer ruimte en invloed als hij optreedt in conjunctie met bepaalde politiek-institutionele factoren: deze laatste vormen dan als het ware de mogelijkheidsvoorwaarden van de eerste. Denken we maar aan de affiniteit tussen christen-democratie en (neo)corporatisme in vele Westeuropese landen.

Maar het voorgaande betreft vooral verklaringen van bestendige verschillen tussen nationale belastingstelsels en van hun evolutie op lange en middellange termijn. Waar het gaat om evoluties op korte termijn, o.a. om de recente hervormingen, blijkt de invloed van de ideologische factor erg gevoelig te zijn voor de wisselvalligheden van de economische conjunctuur, meer bepaald voor het uitgavenbeleid dat zich opdringt.

Wilensky (1981) is, samen met Musgrave (1969), Rose en Peters (1978) en Rose (1984), van oordeel dat de doelstelling van een meer of minder progressieve belastingstructuur thans ondergeschikt is geworden aan het leggen van bepaalde klemtonen in het uitgavenbeleid. Hoe hoger de belastingdruk oploopt, des te meer zal een regering een beroep doen op minder zichtbare belastingen, en dat ongeacht haar linkse of rechtse signatuur. Ze zal zich verplicht voelen te speculeren op fiscale illusies. Met het toenemen van de weerstand tegen belastingheffing zouden de linkse partijen bijgevolg geen beroep meer kunnen doen op zichtbare en progressieve belastingsoorten.

Als het uitgavenbeleid geen al te zware belastingdruk vereist, kunnen de 'linkse' politici de herverdelingsdoelstelling samen met de financieringsdoelstelling behartigen. Bij een hoge belastingdruk komt de financieringsdoelstelling echter in conflict met de herverdelingsdoelstelling en zullen ook sociaal-democratische regeringen een onzichtbare (of meer evenwichtige) belastingstructuur verkiezen, niet wegens haar regressiviteit maar wegens haar onzichtbaarheid. De ideologische voorkeuren kunnen in het belastingbeleid niet meer tot uitdrukking komen. Wellicht verplaatsen ze zich naar het uitgavenbeleid, zoals volgens waarnemers in Zweden het geval is.

De zorg om het overheidsbeleid te blijven financieren in de recente periode van economische turbulenties heeft de beleidsvormers doen grijpen naar een belastingstructuur die de fiscale illusie versterkte. Veel van de recente hervormingen kunnen dan ook gezien worden als een herschikking van de inkomsten teneinde de totale belastingdruk te kunnen handhaven. Dit alles bewijst nog maar eens dat de politiek-economische benadering een goede verklaring kan bieden voor de korte termijn.

Dit neemt niet weg dat de politiek-ideologische factor ook op korte termijn een grote en aanwijsbare invloed kan hebben, vooral waar het om kwesties van herverdeling gaat en waar andere fiscale doelstellingen

geen versturende invloed hebben. Het is verbazend hoe in die gevallen de politiek-economische tactieken op korte termijn ten dienste kunnen worden gesteld van de politiek-ideologische strategie op langere termijn. De inertie van de beleidsvorming kan in een herverdelend perspectief aangewend worden, zoals de nasleep van de hervormingen-Dequae en het gekibbel om de indexatie van de personenbelastingen hebben bewezen. De fiscale illusie kan eveneens een ideologische finaliteit krijgen, zoals de betwistingen rond de financiering van de sociale zekerheid bewijzen: in België verkiezen de (centrum-)linksen de sociale zekerheid grotendeels met bijdragen te laten financieren, omdat zo een groter en meer kritiekvast stelsel ontstaat dan als het geheel gefinancierd zou worden door weliswaar progressieve, maar o zo onpopulaire personenbelastingen.

Om het belang van de politiek-ideologische factor naar waarde te schatten is het dus niet voldoende hem een plaats te geven naast andere factoren. Men moet kunnen inzien dat een politieke strateeg, in de ruimte die de besluitvormingssituatie hem gunt, een aantal factoren bespeelt die zo goed mogelijk verzoenbaar zijn met zijn ideologische preferenties. In een goede strategie zullen die andere factoren de werkzaamheid van de ideologische factor versterken. In een slechte strategie zullen ze dat niet doen. In elk geval hoeft het optreden van andere factoren niet altijd het belang van de ideologische factor te verzwakken.

Bibliografie

- AARON, H.J. (1987), 'The impossible dream comes true', in: J.A. PECHMAN, ed., *Tax reform and the US economy*, Washington, The Brookings Institution, blz. 10-30.
- ALT, J.E. (1983), 'The evolution of tax structures', *Public Choice*, nr. 41, blz. 181-222.
- VAN ARNHEM, J.C.M. en G.J. SCHOTSMAN (1982), 'Do parties affect the distribution of incomes?: the case of advanced capitalist democracies', in: F.G. CASTLES, ed., *The impact of parties*, Londen, Sage Publications, blz. 283-364.
- BORG, S. en F.G. CASTLES (1981), 'The influence of the political right on public income maintenance expenditure and equality', *Political Studies*, blz. 604-621.
- CAMERON, D.R. (1978), 'The expansion of the public economy: a comparative analysis', *American Political Science Review*, vol. 72, nr. 4, blz. 1243-1261.
- CAMERON, D.R. (1982), 'On the limits of the public economy', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, nr. 459, blz. 46-62.
- CASTLES, F.G. (1978), *The social democratic image of society*, Londen, Routledge and Kegan Paul.

- CASTLES, F.G., ed. (1982), *The impact of parties*, Londen/Beverly Hills, Sage Publications.
- CASTLES, F.G. (1982b), 'The impact of parties on public expenditure', in: F.G. CASTLES, ed., *The impact of parties*, Londen/Beverly Hills, Sage Publications, blz. 21-96.
- CNOSSEN, S. (1988), 'Overview', in: J.A. PECHMAN, ed., *World tax reform: a progress report*, Washington, The Brookings Institution, blz. 261-268.
- CNOSSEN, S. en K.C. MESSERE (1990), 'Personal income tax reforms in OECD member countries', in: S. CNOSSEN en R.M. BIRD, eds., *The personal income tax: phoenix from the ashes?*, Amsterdam, North-Holland, blz. 17-60.
- FLORA, P. en J. ALBER (1981), 'Modernization, democratization, and the development of welfare states in Western Europe', in: P. FLORA en A.J. HEIDENHEIMER, eds., *The development of welfare states in Europe and America*, New Brunswick (NJ), Transaction Books / The HIWED Project, blz. 37-80.
- FRANCK, M., ed. (1988), *Geschiedenis van de openbare financiën in België (1950-1985)*, Brussel, Bruylant.
- HANNEMAN, R.A. (1982), 'Taxation and economic management in the Western nations', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, nr. 459, blz. 123-133.
- HANSEN, S.B. (1983), *The politics of taxation: revenue without representation*, New York, Praeger.
- HEAD, J.G. en R.M. BIRD (1983), 'Tax policy options in the 1980s', in: S. CNOSSEN, ed., *Comparative tax studies*, Amsterdam, North-Holland, blz. 3-29.
- HEIDENHEIMER, A.J., H. HECLO en C.T. ADAMS (1990), *Comparative public policy: the politics of social choice in America, Europe and Japan*, New York, St. Martin's Press, 3de editie.
- HIBBS, D.A. (1987), *The political economy of industrial democracies*, Cambridge (MA), Harvard University Press.
- HIBBS, D.A. en H.J. MADSEN (1981), 'Public reactions to the growth of taxation and government expenditure', *World Politics*, nr. 33, blz. 413-445.
- JENNES, G. en G. DIERICKX (1994), 'Belastingstelsels en belastinghervorming in 15 OESO-landen', *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, jg. 48, nr. 1 (maart), blz. 79-118.
- MESSERE, K.C. en J.P. OWENS (1988), 'International comparison of tax levels: pitfalls and insights', in: OECD, *Revenue statistics of OECD member countries 1965-1987*, Parijs, OECD, blz. 259-293.
- MUSGRAVE, R.A. en P.B. MUSGRAVE (1984), *Public finance in theory and practice*, New York, McGraw-Hill, 2de editie.
- OECD (1978), *Public expenditure trends*, Parijs, OECD.
- OECD (1981, 1983, 1984, 1986, 1988, 1989), *Etudes économiques / OECD Economic surveys*, Parijs, OECD.
- OECD (1986), *Personal income tax systems*, Parijs, OECD.
- OECD (1986b), *The tax/benefit position of production workers*, Parijs, OECD.
- OECD (1987), *Taxation in developed countries*, Parijs, OECD.
- OECD (1988), *Revenue statistics of OECD member countries 1965-1987*, Parijs, OECD.

- OECD (1990), *Revenue statistics of OECD member countries 1965-1989*, Parijs, OECD.
- OECD (1993), *Revenue statistics of OECD member countries 1965-1992*, Parijs, OECD.
- OECD (1990b), *The personal income tax base: a comparative survey*, Parijs, OECD.
- PECHMAN, J.A. (1986), *The rich, the poor and the taxes they pay*, Brighton, Wheatsheaf Books.
- PECHMAN, J.A. (1987), 'Tax reform: theory and practice', *Journal of Economic Perspectives*, jg. 1, nr. 1, blz. 11-28.
- PECHMAN, J.A., ed. (1987b), *Comparative tax systems: Europe, Canada and Japan*, Arlington (VA), The Brookings Institution.
- PECHMAN, J.A., ed. (1988), *World tax reform: a progress report*, Washington, The Brookings Institution.
- PETERS, B.G. (1986), 'The development of the welfare state and the tax state', in: E. ASHFORD en E.W. KELLEY, eds., *Nationalizing social security in Europe and America*, Greenwich (CT), JAI Press, blz. 219-243.
- RODRIGUEZ, E. en S. STEINMO (1986), 'The development of the American and the Swedish tax system: a comparison', *Intertax*, nr. 3, blz. 68-79.
- ROSE, R. (1984), *Understanding big government: the programme approach*, Londen, Sage Publications.
- ROSE, R. (1985), 'Maximizing tax revenue while minimizing political costs', *Journal of Public Policy*, nr. 3, blz. 289-320.
- ROSE, R. en B.G. PETERS (1978), *Can government go bankrupt?*, New York, Basic Books.
- RUGGLES, P. en M. O'HIGGINS (1987), 'Retrenchment and the new right: a comparative analysis of the impacts of the Thatcher and Reagan administrations', in: M. REIN, G. ESPING-ANDERSEN en L. RAINWATER, eds., *Stagnation and renewal in social policy: the rise and fall of policy regimes*, New York, M.E. Sharpe, blz. 160-190.
- SAWYER, M. (1976), 'Income distribution in OECD countries', in: *OECD Economic Outlook Occasional Studies*, blz. 3-36.
- SCHMIDT, M.G. (1982), *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozial-demokratischen Regierungen*, Frankfurt, Campus, 258 blz.
- STEINMO, S. (1986), 'The political culture of taxation', in: C. WEBBER en A. WILDAVSKY, eds., *A history of taxation and expenditure in the Western world*, New York, Simon and Schuster, blz. 521-554.
- STEINMO, S. (1987), *Taxes, institutions and the mobilization of bias: the political economy of taxation in Britain, Sweden and the United States* (Ph.D. diss.), Berkeley, University of California.
- SURREY, S.S. en P.R. MCDANIEL (1985), *Tax expenditure*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- TANZI, V. (1988), 'Tax reform in industrial countries and the impact of the U.S. Tax Reform Act of 1986', *Bulletin for International Fiscal Documentation*, nr. 42, blz. 51-64.
- WAGNER, R.E. (1976), 'Revenue structure, fiscal illusion and budgetary choice', *Public Choice*, nr. 29, blz. 45-61.

- WEBBER, C. en A. WILDAVSKY (1986), *A history of taxation and expenditure in the Western world*, New York, Simon and Schuster.
- WHALLEY, J. (1978), 'Tax developments outside the United States and their implications for current U.S. Reform Proposals', in: M.J. BOSKIN, ed., *Federal tax reform: myths and realities*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies.
- WILENSKY, H.L. (1976), *The 'new corporatism', centralization, and the welfare state*, Londen, Sage Publications, 73 blz.
- WILENSKY, H.L. (1981), 'Leftism, catholicism, and democratic corporatism: the role of political parties in recent welfare state development', in: P. FLORA en A.J. HEIDENHEIMER, eds., *The development of welfare states in Europe and America*, New Brunswick (NJ), Transaction Books / The HIWED Project, blz. 345-382.
- WILENSKY, H.L., G.M. LUEBBERT, S. REED HAHN en A.M. JAMIESON (1987), 'Comparative social policy: theories, methods, findings', in: M. DIERKES, H.N. WEILER en A.B. ANTAL, eds., *Comparative policy research: learning from experience*, Aldershot (Hants), Gower Publishing Cy., blz. 381-457.

Abstract

Ideology, Politics, and Taxation: An Overview of the Literature

Taxation policy making cannot be explained by a single set of factors. Political decision making can be a major factor but so can the economic evolution, the political institutions, and the private interests of taxation policy makers. Following the 'politics matters' approach we focus on the explanatory power of the ideological factor.

The relevance of political parties and their ideologies is most readily apparent when we compare 15 OECD countries with respect to their tax structure and their tax burden. There is a clear relationship between the tax structure of the Scandinavian countries and their social democratic parties, between the tax structure of the continental countries and their christian democratic parties. The explanatory power of this ideological factor is maximized when it functions in conjunction with other features of the national political system, especially with a specific configuration of the interest groups. In clear: 'catholic' parties have put their mark on the tax structure of continental European countries to the extent they could rely on a neo-corporatist tradition.

When it comes to short term evolutions the influence of the ideological factor appears to be sensitive to the vagaries of the economic conjuncture and especially to the necessities of public spending. Wherever the tax burden is not yet perceived as nearly unbearable, political decision makers of the left can foster income redistribution together with the objective of financing public spending. But when the tax burden becomes unbearable, the same politicians of the left will have to give due priority to the financing of the state. They will resort to the tactics of fiscal illusion and to a more equilibrated tax structure, in spite of its somewhat greater regressivity.

The prevailing fiscal tactics have as a primary objective the maintenance of a heavy tax burden in the short run. However, they can also be manipulated to secure an 'ideological'

objective in the long run. The respect for the inertia of taxation policies can be made a means to increase the redistributive effect of taxes, as the non-policies on the indexation of personal income taxes have proved in Belgium.

To assess the influence of the ideological factor it is not sufficient to compare its weight to that of other factors. It should be regarded as an element in the strategies of political decision-makers. In a good strategy the other elements will be chosen so as to enhance the influence of ideological considerations. In a poor strategy they will not. In any case both the comparison and the evolution of OECD tax systems seem to suggest that political strategies are still able to uphold ideology as a major factor in taxation policies.

Empirica

Journal of Applied Economics and Economic Policy

Sponsored by the Austrian Economic
Association and the Austrian Institute
of Economic Research

Coordinating Editor:

Peter Mooslechner

Austrian Institute of Economic Research, Vienna

Editors:

**Robert Holzmann, Dennis C. Mueller, Alasdair
Smith**

Empirica publishes articles and papers dealing with all kinds of problems relevant to economic policy, focusing principally on three areas of research: industrial economics; economic integration; and economic policy.

Industrial economics includes all aspects of industrial organization. Topics range from the traditional micro issues of market structure and performance to game-theoretic models of usefulness for applied research. Macroeconomic implications of industrial structure are also covered, as are international comparisons and the various forms of regulation.

Economic integration covers international and national economic issues relevant to the process of economic integration in Europe, includes analyses of Western European integration as well as all aspects of integrating the Eastern European 'economies in transition' into the world market economy.

The economic policy forum emphasizes all economic policy problems of international significance and of national experiences which are important for policy makers and a wider audience in other countries. Papers from workshops and small symposia form an important part of this section.

Empirica is open to all contributions, having no preference for a particular viewpoint or school of thought.

Subscription Information

ISSN 0340-8744

1995, Volume 22 (3 issues)

Subscription Rate: NLG 252.00 / USD 144.00, including postage and handling.

Journal
Highlight

Kluwer
academic
publishers



P.O. Box 322, 3300 AH Dordrecht, The Netherlands
P.O. Box 358, Accord Station, Hingham, MA 02018-0358, U.S.A.