

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN
ONDERZOEKSEENHEID
CENTRUM VOOR ECONOMISCHE STUDIËN

LEUVENSE ECONOMISCHE STANDPUNTEN
2012/137

**DE NIEUWE FINANCIERINGSWET:
ANDERS, MAAR OOK BETER?**

André Decoster

Willem Sas

Centrum voor Economische Studiën - K.U.Leuven

Januari 2012

D/2012/2020/36

Verantwoordelijke uitgever: Professor André Decoster
Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen

De “Leuvense Economische Standpunten” worden opgevat als een vrije wetenschappelijke tribune waarin de stafleden van de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen opiniërende studies en essays publiceren. De opzet bestaat erin om op bevattelijke wijze een reeks van inzichtsverhelderende en beleidsoriënterende economische standpunten te brengen. Onze beweeglijke wereld heeft hieraan wel behoefte.

Dergelijke reeks zal uiteraard verschillende opinies en denkstromingen brengen.

Leuvense Economische Standpunten zullen alleen de visie van de auteur vertolken. Zij kunnen dus niet doorgaan als de visie van een instelling.

U kan een elektronische versie van de LES terugvinden op de website van de faculteit: www.econ.kuleuven.be/onderzoek.htm.

Reacties op de Leuvense Economische Standpunten zijn altijd welkom bij Karla.VanderWeyden@econ.kuleuven.be

SAMENVATTING¹

In dit Leuvens Economisch Standpunt beantwoorden we twee vragen i.v.m. het voorstel van nieuwe Financieringswet:

1. Zijn de voorstellen een antwoord op de vooraf geformuleerde verzuchtingen?
2. Wie wint en wie verliest bij invoering van de nieuwe financieringswet en hoeveel?

De eerste vraag valt zelf uiteen in vier deelvragen, waarop we hier telkens het antwoord formuleren.

- 1) **Is de fiscale autonomie**, d.w.z. de mogelijkheid voor Gewesten en Gemeenschappen om zelf belastingen te heffen substantieel **toegenomen**? Het antwoord daarop is ontegensprekelijk **'ja'**. Voor de Gewesten is de fiscale autonomie toegenomen van 8,8 miljard naar 19,6 miljard €. Van de totale inkomsten voor de Gewesten is nu 74,5% afkomstig uit eigen belastingen, daar waar dat voorheen 43% bedroeg. We leggen ook uit waarom Noord en Zuid verschillende cijfers zullen blijven gebruiken om over de omvang van fiscale autonomie te bekvechten: de Gemeenschappen hebben geen fiscale bevoegdheid.
- 2) **Is de responsabilisering toegenomen? Neen, ze is zelfs iets gedaald.** Wat meteen ook aantoont dat fiscale autonomie en responsabilisering niet hetzelfde zijn. Nochtans werden ze in de publieke discussie over de financieringswet vaak door elkaar gebruikt. We meten responsabilisering aan de hand van de som van de zelf geheven belastingen en de dotaties die verdeeld worden aan de hand van de regionale opbrengst van de personenbelasting (de 'juste retour'). Dan stellen we vast dat de responsabilisering al hoog was in de oude financieringswet. Dat ze in de nieuwe wet iets lager uitvalt heeft te maken met het feit dat het leeuwendeel van de overgedragen nieuwe bevoegdheden naar de Gemeenschappen gaat, die hoofdzakelijk gefinancierd worden aan de hand van 'behoefte'-criteria (en dus niet op basis van de opbrengst in de personenbelasting).
- 3) **Is er (nog) perverse en/of excessieve solidariteit? Neen.** Ten eerste beklemtonen we nogmaals dat de overbelichte 'ontwikkelingsval', waarbij een achtergebleven regio er geen belang zou bij hebben om het beter te doen, een overbelichte theoretische mogelijkheid was. Maar in elk geval: zelfs de theoretische mogelijkheid is verwijderd uit

¹ Met dank aan Koen Algoed, Benoît Bayenet, Anton Delbarre en Lieven Meert, voor de vele verhelderende gedachteswisselingen over de oude en de nieuwe Financieringswet. Vanzelfsprekend zijn enkel de auteurs verantwoordelijk voor eventuele fouten of verkeerde interpretaties in deze tekst.

de nieuwe financieringswet. En voor hen die vonden dat het solidariteitsmechanisme te genereus was: het is nu beperkter in omvang. Berekend voor 2012 daalt de solidariteitsterm voor Wallonië van 241 € per hoofd naar 190 €, en voor Brussel van 295 € naar 232 €. We beklemtonen ook het belang van ‘horizontale gelijkheid’ in een federatie, m.n. dat het in een federaal land redelijk is ervan uit te gaan dat, althans voor sommige publieke goederen, een burger recht heeft op hetzelfde niveau van die diensten diensten ongeacht waar hij woont.

- 4) **Is het systeem transparanter en minder complex? Ja en neen.** Dat de negatieve term werd afgeschaft is een uitstekende zaak. Maar of men de uitgebreide opcentiemen die de regio's kunnen heffen in het kader van de fiscale autonomie, zal kunnen communiceren naar de burger, is nog maar zeer de vraag. Zeker als men die niet proportioneel zal toepassen, maar gebruik zal maken van de mogelijkheid om in schalen in te delen.

Het antwoord op de tweede vraag, nl. **wie wint of verliest**, hangt sterk af van het perspectief dat men inneemt.

- a. Als men louter de veranderingen van het **systeem** van financieringswet zelf vergelijkt in het startjaar (2012), dan valt de nieuwe financieringswet sterk in het nadeel van Wallonië uit. Wallonië zou 575 miljoen minder ontvangen. Het Vlaams Gewest zou 271 miljoen winnen, maar de Vlaamse Gemeenschap zou 167 miljoen verliezen, zodat Vlaanderen als geheel 104 miljoen zou winnen. Brussel zou 52 miljoen inleveren. We gebruiken de voorwaardelijke wijs, omdat net deze verschillen gecompenseerd worden in het beginjaar. In de tekst geven we duidelijk aan wat het grote verlies voor Wallonië verklaart: het lagere bedrag uit het solidariteitsmechanisme, maar vooral het gebruik van de personenbelasting-sleutel voor de toekenning van de dotatie voor het overgehevelde arbeidsmarktbeleid.
- b. Er zitten echter ook **dynamische** elementen in de nieuwe financieringswet, die veranderen doorheen de tijd. Het overgangsmechanisme wordt bijvoorbeeld afgebouwd. En het solidariteitsmechanisme wordt nu geïndexeerd met reële groei en inflatie, wat vroeger niet het geval was. Daarom hebben we een rekenmodel gebouwd waarmee we de financieringswet kunnen doorrekenen in de toekomst, onder verschillende scenario's van groei en bevolking voor de drie regio's. We voegen er ook de specifieke dotaties voor Brussel en de verplichte pensioenbijdrage die de Gemeenschappen moeten betalen voor hun statutaire ambtenaren aan toe. Uit onze simulaties blijkt dat één parameter heel cruciaal is: de mate waarin de opbrengst van de personenbelasting groeit als de economie groeit (de elasticiteit). Uit onze simulaties blijkt tevens dat de elasticiteit die gebruikt werd in de onderhandelingen ertoe leidt dat alle drie de Gewesten winnen (en het Vlaams

Gewest het meest) en er een sterk inkomensverlies is voor het federaal niveau. Dit is het gevolg van het afstaan van een deel van de elasticiteitsbonus door de toekenning van fiscale autonomie in de personenbelasting. Maar als we simulaties uitvoeren met een kleinere, en wellicht realistischer, elasticiteit, dan draaien de rollen om: de federale overheid wint middelen bij ten koste van de gewesten. Het verschil in winst of verlies tussen de Gewesten en Gemeenschappen onderling is verwaarloosbaar. Alleen Brussel ziet zijn middelen substantieel toenemen ten gevolge de specifieke dotaties die werden toegekend.

Ons **besluit** uit deze analyse en de antwoorden op de twee vragen is dat de voorgestelde nieuwe financieringswet de verwachtingen inlost. De nieuwe BFW heeft technische mankementen uit de oude BFW weggewerkt, en – wat veel moeilijker was – een compromis gevonden over sterk uiteenlopende politieke verzuchtingen. Alleen al het feit dat daarover een akkoord gevonden werd verdient lof. Zeker gezien de omvang van de budgettaire middelen waarover het gaat. Dat men dit akkoord bereikt heeft door een BFW te ontwerpen die sterk afwijkt van de vorige, maar er toch in slaagt geen noemenswaardige winnaars of verliezers te creëren tussen Gewesten en Gemeenschappen onderling is des te opmerkelijker als prestatie. De enige echte winst-verlies positie is die tussen federaal en gedecentraliseerde entiteiten. Alleen hangt de uitkomst hiervan cruciaal af van een (tamelijk) onbekende parameter. Ook het Brussels Gewest wint, maar de vraag hoeveel extra financiering Brussel daadwerkelijk nodig heeft hoort thuis in een ander debat.

1. INLEIDING

Nu een akkoord over een nieuwe financieringswet eindelijk een feit is, rest enkel nog de vraag of geduld geloond heeft. In dit Leuven Economisch Standpunt proberen we die vraag te beantwoorden. We blijven er immers van overtuigd dat de financieringswet minder complex is dan afgeschilderd door menig politicus of journalist.²

De Bijzondere Financieringswet (verder afgekort tot BFW) bepaalt op welke wijze de bevoegdheden van Gewesten en Gemeenschappen gefinancierd worden. Bevoegdheden uitoefenen brengt immers uitgaven met zich mee. In de staatshervorming die nu voorligt heeft men de bevoegdheden, en dus ook het aandeel in de totale overheidsuitgaven van Gewesten en Gemeenschappen verder laten toenemen. Federale bevoegdheden zoals kinderbijslag en aspecten van het arbeidsmarkt- en gezondheidsbeleid worden overgedragen naar het regionale of gemeenschapsniveau. Daardoor nemen de uitgaven die op dat gedecentraliseerd niveau gedaan worden toe met 16,3 miljard: van 42,7 tot 59 miljard. Ter vergelijking, exclusief wat ze betaalt aan rentelasten of doorstort aan andere overheden, gaf de federale overheid in 2010 zelf 29 miljard uit. De uitgaven van de sociale zekerheid waren in 2010 goed voor 75,5 miljard.

Logischerwijs ging deze hervorming hand in hand met het aanpassen van de BFW. In deze tekst ontleden we deze wijzigingen: bieden ze oplossingen voor de - al dan niet gepercipieerde - problemen van de oude financieringswet? Wat is nieuw, en wat liet men bij het oude? Waarom koos men voor bepaalde pistes, en liet men andere liggen? De definitieve cijfers zijn nog niet beschikbaar en de wetteksten moeten nog geschreven en gestemd worden. Maar we beschikken reeds over voldoende informatie om met het door ons geconstrueerde rekenmodel een antwoord te geven op deze vragen.

De structuur van de tekst is als volgt. In paragraaf 2 beginnen we met een kort overzicht van de vaakst geformuleerde klachten over, opmerkingen bij of politieke verzuchtingen rond de oude BFW. Dat zijn er vier, en die bekijken we daarna elk afzonderlijk in de volgende paragrafen. Paragraaf 3 beantwoordt de vraag of de fiscale autonomie nu toegenomen is. Paragraaf 4 doet hetzelfde voor de responsabilisering. In paragraaf 5 houden we het nieuwe solidariteitsmechanisme uit de BFW tegen het licht, en paragraaf 6 overloopt kort of de nieuwe BFW nu transparanter en minder complex is. Op zich zou dat voldoende moeten zijn om een gefundeerd antwoord te geven op de vraag of de nieuwe BFW een verbetering is t.o.v. zijn voorganger. Maar de financieringswet zou nooit zo een hot issue geweest zijn in de onderhandelingen, indien de budgettaire (en dus ook politieke) consequenties voor de

² Zie Decoster, A. en Sas, W. (2011), De Bijzondere Financieringswet voor dummies, Flemosi Discussion Paper DP4, Leuven, Centrum voor Economische Studiën.

betrokken overheden niet zo groot waren geweest. Daarom was en is het ook onvermijdelijk dat iedereen nauwlettend de winst- en verliesrekening van zijn eigen overheid in de gaten hield. In paragraaf 7 lichten we de sluier over wie nu wint en verliest, en geven we de verklaringen ervoor.

2. WAAROM MOEST DE BFW AANGEPAKT WORDEN?

Het doel van elke hervorming moet zijn, behouden wat goed is en verbeteren wat fout liep. We overlopen daartoe eerst de vaakst gehoorde klachten over de oude financieringswet.

De roep om meer *fiscale autonomie* was een eerste belangrijk argument om de vroegere BFW te herzien. Een overheid is fiscaal autonoom in die mate dat ze de inkomsten waarmee ze haar uitgaven financiert, zelf verzamelt via eigen belastingen. De economische theorie van het federalisme geeft redenen waarom een fiscale autonomie van 100% in de meeste gevallen inefficiënt is.³ In de meeste federale landen vinden we dan ook een fiscale autonomie van de gedecentraliseerde entiteiten die minder dan 100% bedraagt.⁴ De discussie gaat er dus niet over of een gedecentraliseerde entiteit volledig fiscaal autonoom is, maar wel of de fiscale autonomie groter dan wel kleiner moet worden. Vooral aan Vlaamse kant was men van mening dat deze autonomie fors moest opgetrokken worden. In paragraaf 3 bespreken we hoe daaraan is tegemoet gekomen.

De vraag naar meer *responsabilisering* was een tweede punt waar vooral de Vlaamse partijen op hamerden. De term vergleed in de media al snel tot een ‘buzzword’, en werd vaak slecht, slordig of zelfs helemaal niet omschreven, omdat men er – ten onrechte – van uitging dat het op hetzelfde neerkwam als fiscale autonomie. Dat dit niet het geval is tonen we aan in paragraaf 4, waar we een indicatie geven van de omvang van de responsabilisering in de oude en de nieuwe financieringswet.

De derde verzuchting aan Vlaamse kant betrof het *solidariteitsmechanisme*. De overtrokken aandacht die dit al bij al beperkte mechanisme in de media kreeg, kan te maken hebben gehad met de al niet bewuste vermenging in het publieke debat van twee verschillende vormen van

³ In het bestek van deze tekst kunnen we niet in detail ingaan op deze redenen. Ze hebben te maken met het feit dat herverdeling tussen personen, en ook macro-economische stabilisatie best op het niveau van de federatie worden uitgeoefend, en dat die argumenten minder spelen voor overheidsuitgaven dan voor de belastinginstrumenten. Ook het vermijden van belastingcompetitie speelt mee, want belastingcompetitie leidt tot minder ontvangsten en daardoor, bij gegeven voorkeuren van de burgers voor publieke goederen, tot welvaartsverliezen.

⁴ Het verschil tussen het aandeel van een gedecentraliseerde entiteit in de totale overheidsuitgaven, en het aandeel in de totale overheidsontvangsten, wordt de ‘vertical fiscal gap’ genoemd. Voor een recente schatting van de omvang van de verticale fiscale kloof in verschillende landen, zie Blöchliger and King (2006).

solidariteit. Er is enerzijds het heel specifieke solidariteitsmechanisme in de BFW, dat een bedrag toekent aan achterblijvende regio's, en waar we het in paragraaf 5 zullen over hebben. Daarnaast wordt de communautaire discussie al decennia lang gevoed met een cijferoorlog over de 'interregionale transferten' die het gevolg zijn van inkomenstransfers tussen mensen. Het ontstaat door met een regionale bril te kijken naar inkomenstransfers die het resultaat zijn van systemen zoals inkomstenbelasting of sociale zekerheid. Deze interpersoonlijke herverdeling houdt zeer expliciet géén rekening met de plaats waar men woont, wel met het feit of men werkt, ziek is, oud, laag- of hooggeschoold, of gewoon: over een hoger inkomen beschikt. Het blijft dan ook verbazen dat men vindt dat deze stroom van transfers tussen mensen 'transparanter' wordt als men er naar kijkt met een bril die er absoluut niet voor bedoeld is, nl. de regionale bril. Maar de al dan niet expliciete boodschap van hen die focussen op de omvang van de interregionale transfers is meestal wel dat de solidariteit tussen de regio's te groot is. En deze appreciatie werd dan zonder veel moeite doorgetrokken naar de BFW: de solidariteit die erin vervat ligt is te genereus en moet dus verkleind worden.

Daarmee komen we trouwens vanzelf terecht bij minder politieke verzuchtingen dan de vorige drie aangehaalde punten. Die betroffen eerder technische aspecten van de BFW zoals de 'negatieve term' of de mogelijkheid van een 'ontwikkelingsval'. We bespreken de 'negatieve term' in paragraaf 6 onder de hoofding *Transparantie*, want als één zaak moeilijk uit te leggen was wat betreft de vroegere BFW, dan was het wel die negatieve term. Hij zorgde ook voor een mogelijk 'pervers effect', een term die net als de andere hierboven geïntroduceerde buzzwoorden, al snel zonder veel uitleg het debat ging overwoekeren. Het komt erop neer dat de per capita inkomsten van het Vlaams Gewest (dus niet van Vlaanderen als geheel van Gewest en gemeenschap) lager uitkwamen dan het nationale gemiddelde. En dat terwijl de per capita fiscale capaciteit van het Vlaams gewest, d.w.z. de regionale opbrengst van de personenbelasting, boven het nationale gemiddelde ligt. Dat dit 'pervers effect', ook wel 'inkomensparadox' genoemd doorheen de tijd dan ook nog eens van betekenis veranderde maakte er de publieke discussies niet eenvoudiger op. Sommigen gebruikten het woord immers ook om naar de 'ontwikkelingsval' te verwijzen. Die bestaat uit de *theoretische* mogelijkheid dat een Gewest dat beter presteert in economische termen, dit niet rechtstreeks vertaalt ziet in zijn toegewezen middelen. Het solidariteitsbedrag neemt immers af als men het beter doet, wat kon resulteren in averechtse incentieven: een arm gewest zou er geen bij hebben om het economisch beter te doen. In elk geval, het gebrek aan eenvoud en transparantie, was een blijvend euvel in de oude BFW. Het zal ook niet verwonderen dat hierover makkelijker eensgezindheid kon gevonden worden dan over de drie besproken politieke verzuchtingen.

In wat volgt bespreken we stap voor stap elk van bovenstaande punten. We beginnen met de vraag naar meer fiscale autonomie.

3. HOE GROOT WAS EN IS DE FISCALE AUTONOMIE NU ECHT?

Zoals in de meeste andere federaties gebeurt de financiering van uitgaven door gewesten en gemeenschappen in de Belgische federatie op twee manieren. *Enerzijds* genieten regionale overheden van een zekere mate aan fiscale autonomie zoals hierboven beschreven, en kunnen ze dus eigen belastingen heffen. De BFW omschrijft om welke belastingen het gaat (bijv. de registratierechten, de successierechten, de verkeersbelasting), en ook hoe dat praktisch dient te verlopen. *Anderzijds* krijgen deze overheden een deel van hun middelen toegestopt vanuit het federale niveau. Dat zijn ‘dotaties’. Het zijn enveloppen van vooraf vastgelegde geldelijke bedragen die door het federale niveau verdeeld worden over Gewesten en Gemeenschappen. Dit onderscheid is van essentieel belang bij een poging de omvang van de fiscale autonomie te meten.

3.1 Grootte van de fiscale autonomie

Doorgaans meet men de omvang van de fiscale autonomie door het aandeel te berekenen van de eigen, regionale belastingen in de totale regionale inkomsten (of uitgaven). Tabel 1 illustreert deze benadering voor de oude BFW. Op de eerste lijn van deze tabel vinden we de dotaties terug die de Gewesten en Gemeenschappen ontvangen van de federale overheid. Op de tweede lijn geven we aan hoeveel de gewesten ophaalden door middel van de eigen belastingen. De som van de dotatie bedragen en de eigen belastinginkomsten geeft ons de totale inkomsten, waarmee we op de vierde lijn de omvang van de fiscale autonomie berekenen.

Tabel 1: Fiscale autonomie in de oude BFW (ramingen voor 2012 in miljoen €)

	Vlaams Gewest	Vlaamse Gemeenschap	Vlaanderen (Gewest + Gemeen.)	Waals Gewest	Franse Gemeenschap	Brussels Gewest
<i>Dotaties</i>	6620	13354	19643	3950	8907	1235
<i>Eigen belastingen</i>	5102		5102	2476		1287
<i>Totale inkomsten</i>	11722	13354	25075	6426	8907	2522
<i>Fiscale autonomie:</i> (Eigen belastingen / Totale inkomsten)	43,5%		20,3%	38,5%		51%

Wat meteen opvalt bij Tabel 1, is dat de gemeenschappen helemaal geen fiscale autonomie genieten: de cellen in de tweede rij van de tabel blijven leeg voor de gemeenschappen. De verklaring hiervoor ligt in het Belgisch federaal kader zelf. Van bij zijn conceptie in 1970 is

dat een federalisme ‘sui generis’ dat niet kan gereduceerd worden tot, en dus ook niet vergeleken met, een klassiek territoriaal gedefinieerd federalisme (zoals bijvoorbeeld de Länder in Duitsland, of de Staten in the US). We hebben een structuur hebben opgezet waarin territoriaal gedefinieerde Gewesten dooreen zijn geweven met persoonsgedefinieerde Gemeenschappen. Maar enkel de Gewesten beschikken over eigen fiscale instrumenten, omdat men in dat geval de belastingplichtige kan identificeren op basis van de vraag of hij of zij in het Gewest woont. Voor de aanhorigheid bij een Gemeenschap ligt dat veel moeilijker. Stel dat de Vlaamse Gemeenschap een belasting zou heffen. Zoals elke belasting is dat een *verplichte* betaling (anders is het geen belasting) die dus moet betaald worden door alle leden van de Vlaamse Gemeenschap. Alleen: wie zijn dat in Brussel? Het is onmogelijk een belastingplichtige op gemeenschapsniveau te identificeren, tenzij men bijvoorbeeld in Brussel een ‘subnationaliteit’ zou invoeren. Het behoeft weinig uitleg dat dit natuurlijk een politieke keuze is met heel verstrekkende gevolgen, waarvan de polariserende en vooral middelpuntvliedende krachten voor de federatie zeker niet de minste zullen zijn. In elk geval, binnen het bestaande institutionele en federale kader is het niet onlogisch dat gemeenschappen geen belastingbevoegdheid hebben.

Maar deze politieke keuze heeft wel heel verstrekkende gevolgen voor de omvang van de fiscale autonomie. Tabel 1 hierboven toont duidelijk aan dat de Gemeenschappen een groot deel van de dotaties ontvangen (schuingedrukt in de tabel). Dit verklaart meteen de sterk uiteenlopende appreciaties door verschillende politieke actoren van de omvang van de fiscale autonomie. Wanneer we bijvoorbeeld de Vlaamse belastingontvangsten ten belope van 5,1 miljard uitdrukken ten opzichte van de *gewestelijke* uitgaven van 11,7 miljard, dan bedroeg de fiscale autonomie van Vlaanderen reeds 43,5% in de oude BFW. Drukt men ze echter uit t.o.v. de uitgaven van Gewest en Gemeenschap samen (5,1 van 25 miljard), dan bedroeg ze slechts 20,3%. Is iemand die verwijst naar een fiscale autonomie van ‘slechts 20%’ fout? Neen, maar hij of zij zou beter uitleggen dat het niet gaat om een cijferdiscussie, maar om een verschillend politiek referentiekader.

Maken we dezelfde rekenoefening voor alle gewesten te samen, met *alle* gewestelijke belastingontvangsten in de teller, en alle *gewestelijke* inkomsten in de noemer, dan komen we in de oude BFW op een percentage van 43%. Maar ook hier bedraagt de autonomie slechts 20,6%. als we de gemeenschapsdotaties aan de noemer toevoegen.

Tabel 2 toont dezelfde berekeningen voor de nieuwe financieringswet.

Tabel 2: Fiscale autonomie in de nieuwe BFW (ramingen voor 2012 in miljoen €)

	Vlaams Gewest	Vlaamse Gemeenschap	Vlaanderen (Gewest + Gemeen.)	Waals Gewest	Franse Gemeenschap	Brussels Gewest
<i>Dotaties</i>	3552	19270	22822	2245	12465	906
<i>Eigen belastingen</i>	11903		11903	5502		2195
<i>Totale inkomsten</i>	15455	19270	34725	7747	12465	3101
<i>Fiscale autonomie:</i> (Eigen belastingen / Totale inkomsten)	77%		34,3%	71%		71%

De eerste vaststelling is dat de fiscale autonomie in het nieuwe systeem inderdaad fors werd opgetrokken. De in totaal 8,8 miljard € aan gewestelijke belastingontvangsten uit de oude BFW neemt in de nieuwe financieringswet toe tot 19,6 miljard (som van de bedragen op de tweede lijn van de tabel). Dat is gebeurd door voor het eerst ook de personenbelasting binnen het vizier van de regionale belastingen te brengen. De federale overheid blijft weliswaar bevoegd voor het bepalen van de belastbare basis, maar zal haar tarieven met ongeveer een kwart verminderen. Die ruimte kan dan worden ingevuld door de regionale overheid. Op de door de belastingplichtige betaalde belasting aan het federaal niveau kan het gewest een opcentiem heffen.⁵ Die gewestelijke opcentiem kan trouwens gemoduleerd worden in functie van het belastbaar inkomen.⁶ De BFW legt daarbij wel beperkingen op wat betreft de mogelijke aantasting van de progressiviteit van de personenbelasting.

Wanneer we, analoog aan de berekeningen hierboven, de omvang van de fiscale autonomie berekenen voor de nieuwe BFW, dan is die nu heel hoog: Het Vlaams gewest haalt 77%, en de andere gewesten 71% uit eigen belastingen. Voor de drie gewesten samen is de fiscale autonomie gestegen van 43% naar 74,5%. Onze conclusie is duidelijk: de fiscale autonomie is fors toegenomen voor de fiscaal competente entiteit (de Gewesten) en geeft dus wel degelijk een antwoord op één van de – politieke - problemen van de oude BFW.

⁵ Zoals we zullen zien in paragraaf 4 is de vermindering van de federale tarieven met een kwart o.a. gebaseerd op de afschaffing van de PB-dotatie voor de gewesten. Daardoor vermindert, bijvoorbeeld, de federaal te betalen belasting van 100 naar 75. Dat betekent dat een budgettair neutraal scenario voor de regio's in dat geval een opcentiem van 33% impliceert (33% op 75 genereert terug een belasting van 25).

⁶ Nauwkeuriger uitgedrukt: de opcentiem kan variëren volgens verschillende schalen van de gewestelijke belastbare basis. Die laatste wordt gevormd door de federale basisbelasting.

Aan het federaal referentiekader van Gewesten en Gemeenschappen is niets gewijzigd. Dus kan wie dat wil nog steeds naar believen een cijfer produceren dat op een veel lagere fiscale autonomie wijst voor Vlaanderen (of voor de Franstalige gemeenschap). Voeg de dotaties aan de Gemeenschappen toe in de noemer, en de fiscale autonomie bedraagt 34,3% voor Vlaanderen (wat nog altijd een forse toename is t.o.v. de vroegere 20,3%). Alleen: wie dit standpunt inneemt zou de discussie vergemakkelijken door niet te schermen met cijfers. Men kan beter openlijk aan de burger uitleggen waarom de gemeenschappen geen belastingbevoegdheid hebben, hoe er op gemeenschapsbasis belastingen zouden moeten geheven worden in Brussel, of waarom men überhaupt gekant is tegen een klassiek territoriaal gedefinieerd federalisme met enkel Gewesten.

3.2 *Meting en gevolgen van fiscale autonomie*

De meting van fiscale autonomie zal trouwens ook om andere redenen blijvend voor controverse zorgen. Hierboven gebruikten we de feitelijke opbrengst van gewestelijke belastingen als maatstaf voor fiscale autonomie. Nu volgt uit de aard van ‘autonomie’ dat een gewest zijn belasting kan verlagen of verhogen (zoals bv. gebeurde met de registratierechten). Maar als een gewest belastingverlagingen doorvoert, dan vermindert de opbrengst van die regionale belasting, en dat komt in de gebruikte maatstaf tot uiting als een afname van de fiscale autonomie. Ook de vraag of een belasting die men deels mee kan bepalen (bijv. niet de belastbare basis, maar wel een opcentiem, of de toekenning van een vermindering of aftrek) deel uitmaakt van fiscale autonomie, zal er altijd voor zorgen dat de omvang van fiscale autonomie gemakkelijk verzandt in een welles-niettes discussie.

Los van de grootte van de fiscale autonomie, is de overdracht van ongeveer een kwart van de opbrengst van de personenbelasting naar de Gewesten ook om andere redenen een belangrijk element van de nieuwe BFW. De progressiviteit van de personenbelasting zorgt ervoor dat de opbrengsten uit deze belasting meestal sneller groeien dan het BBP. Als het BBP bijvoorbeeld groeit met 2%, dan kan het zijn dat de opbrengst van de personenbelasting toeneemt met 2,4%. Die verhouding (in dit geval 1,2) wordt de elasticiteit genoemd. De inschatting van die elasticiteit is heel onzeker.⁷ Maar wat wel zeker is, is dat de federale overheid nu een kwart van wat de ‘*elasticiteitsbonus*’ wordt genoemd, afstaat aan de Gewesten. Vandaar dat de

⁷ Er is ook nogal wat verwarring omdat de elasticiteit heel sterk afhangt van de variabele tegen over de welke ze wordt uitgedrukt. Lenoir en Valenduc (2006) bijvoorbeeld, bekomen een elasticiteit van de personenbelasting van ongeveer 1,8, maar dan wel m.b.t. de groei van het belastbaar inkomen zelf. Macro-economische projecties rapporteren echter eerder een groei van het BBP. Dus moeten we ook weten hoe sterk het belastbaar inkomen in de personenbelasting toeneemt voor elk procent groei van het BBP. De elasticiteit zal ook verschillen naarmate de BBP-groei zich vertaalt in verschillende groei voor verschillende inkomenscategorieën. Uit officiële gegevens van de NBB gehanteerd door de institutionele onderhandelaars, blijkt dat het Federaal Planbureau een elasticiteit van de PB t.o.v. het BBP hanteerde van ongeveer 1,5.

grootte van de elasticiteit een cruciale rol speelt in het plaatje dat men geeft van winnaars en verliezers op termijn (d.w.z. als de economie groeit). Hoe groter de elasticiteit waarmee men de berekeningen maakt, hoe voordeliger de nieuwe BFW eruit ziet voor de Gewesten, en hoe minder voordelig voor de federale overheid. Hoe lager de elasticiteit, hoe beter het eruit ziet voor de federale overheid. We bespreken dit uitgebreid in paragraaf 7.

4. EN NAM OOK DE RESPONSABILISERING TOE?

Zoals we hierboven reeds stelden werd de roep om meer fiscale autonomie vaak op één hoop gegooid met een vraag om meer responsabilisering. Nochtans valt responsabilisering niet samen met fiscale autonomie. Om dit te illustreren geven we nu een ruimer beeld van de BFW, waarin we responsabilisering verbinden met de wijze waarop de dotaties verdeeld worden.

4.1 Drie politieke keuzes

Figuur 1 vat de hele BFW samen in drie politieke keuzes die moeten gemaakt worden in elke federatie.

Figuur 1: Overzicht van de gemaakte politieke keuzes in de oude en nieuwe BFW (ramingen voor 2012 in miljard €)

		Oude BFW		Nieuwe BFW	
Keuze 1 Verticaal	3 gewesten	20,6	22,1	26,3	32,7
	2 gemeensch.				
Keuze 2 Fiscale autonomie		8,8		19,6	
Dotaties					
Keuze 3 Verdeelsleutel	Verdienste	10,6	7,3	5,7	8,2
	Behoeftte		14,8		24,5
	Solidariteit	1,19		0,94	

Op de eerste lijn vinden we een eerste keuze, die we de *verticale keuze* noemen. Ze bepaalt hoeveel van de totale overheidsuitgaven worden gedecentraliseerd. Zoals we eerder zagen, waren Gewesten en Gemeenschappen in de oude BFW verantwoordelijk voor ongeveer 43 miljard €. Van deze uitgaven werd 20,6 miljard gedaan door de Gewesten, en 22 miljard door de Gemeenschappen. In het nieuwe systeem worden deze regionale uitgaven fors

opgevoerd, van 42,7 tot 59 miljard. De gewesten nemen hiervan 26,3 miljard voor hun rekening, de gemeenschappen 32,7 miljard.

De tweede politieke keuze legt vast hoeveel van de regionale uitgaven gefinancierd worden door middel van eigen belastingen, en hoeveel aan de hand van dotaties. Deze keuze bepaalt met andere woorden hoe groot de fiscale autonomie is, die in de vorige paragraaf aan bod kwam. Zoals we daar zagen, wordt de fiscale autonomie aanzienlijk opgetrokken: van 8,8 miljard tot 19,6 miljard.

4.2 De dotatie financiering

De derde politieke keuze tenslotte regelt de dotatie financiering. De dotaties die weergegeven worden in bovenstaande figuur zijn ‘globale’ dotaties. Ze worden vastgelegd voor de drie gewesten of de twee gemeenschappen samen, op basis van een historisch bedrag dat geïndexeerd wordt aan de hand van nogal wat verschillende formules. Daarna wordt elke globale dotatie-enveloppe verdeeld over de resp. gewesten of gemeenschappen. Men doet dit aan de hand van een *horizontale verdeelsleutel*. Zoals in de meeste federale landen probeerde de BFW van bij haar conceptie in 1989 bij het opstellen van de horizontale verdeelsleutels twee criteria te rijmen.

Enerzijds gebruikt men het ‘verdienste’-criterium: wat een regio krijgt uit de enveloppe hangt af van de (economische) prestaties van die regio. In de BFW gebruikt men hiervoor als maatstaf de zogeheten Personen-Belastingsleutel (PB-sleutel), zijnde het aandeel van een regio in de totale opbrengsten van de personenbelasting. Wat een gewest of gemeenschap krijgt uit de globale dotatiesom, is proportioneel aan de bijdrage van dat gewest of gemeenschap in de totale PB ontvangsten. Als het Vlaams Gewest instaat voor 63,2% van de personenbelasting, terwijl het slechts 57,6% van de bevolking heeft, dan krijgt het Vlaams Gewest 63,2% van de dotatie als die verdeeld wordt volgens de PB-sleutel. Gewestelijke bevoegdheden, die meer aanleunen bij economische factoren, worden zowel in de oude als de nieuwe BFW gefinancierd aan de hand van het ‘verdienste’ criterium van de PB-sleutel. Met een wat ongelukkige term verwijst men vaak naar deze verdeling als de ‘juste retour’. Hieronder komen we terug op de veronderstelde responsabilisering van het gebruik van deze PB-sleutel. Bemerkt dat de PB-sleutel in de nieuwe BFW bepaald wordt op basis van de PB-ontvangsten die na de toekenning van de fiscale autonomie federaal gehouden worden. Zo voorkomt men dat een gewest zijn eigen sleutel kan beïnvloeden door haar belastingtarieven te wijzigen. Deze ‘nieuwe’ PB sleutel zoals we hem hierna benoemen, valt voor Vlaanderen iets voordeliger uit vergeleken met het oude systeem, en voor Wallonië en Brussel iets nadeliger.⁸

⁸ Het verschil tussen de oude en nieuwe sleutel heeft te maken met de fiscale uitgaven die werden geregionaliseerd onder de nieuwe BFW. Heel wat aftrekken en verminderingen, bijvoorbeeld voor energiebesparende maatregelen, dienstencheques of wonen, worden onder het nieuwe systeem

Anderzijds zijn er de ‘behoefte’ criteria. Hierbij staan niet de prestaties maar de behoeften van een gewest of gemeenschap centraal om te bepalen hoeveel dat gewest of die gemeenschap krijgt. Voorbeelden van dergelijke behoeftecriteria zijn bevolkingscijfers, leerlingaantallen, enz.. Gebruik van dergelijk behoeftecriterium drukt de politieke keuze uit dat een inwoner in een federaal land voor bepaalde zaken recht heeft op dezelfde diensten, ongeacht in welk gewest hij of zij woont, of tot welke gemeenschap hij of zij behoort. In de economische theorie over federalisme wordt dit het ‘horizontale gelijkheidsbeginsel’ genoemd. Als we vinden dat een Nederlandstalige jongere dezelfde onderwijskansen verdient als een Franstalige, dan financieren we onderwijs op basis van leerlingenaantallen. Een gemeenschap met relatief meer schoolgaande jongeren, krijgt dan een groter deel van de globale enveloppe bestemd voor onderwijs. Wat betreft de gemeenschapsbevoegdheden kiest men hoofdzakelijk voor ‘behoefte’-criteria om de globale enveloppes te verdelen. Daaruit blijkt dat men geoordeeld heeft dat deze bevoegdheden onderwijs, gezondheid of gezinsbeleid binnen het kader vallen van de horizontale gelijkheidsidee.

Precies de dosering van deze twee criteria vormt de derde politieke keuze. In bovenstaande figuur geven we de dosering weer tussen de twee hierboven besproken criteria die de horizontale verdeelsleutel uitmaken: verdienste enerzijds (in hokjes met volle lijn), en behoefte anderzijds (in hokjes in streepjeslijn). Zo werd de gewestelijke dotatie van 10,6 miljard € in het oude systeem verdeeld volgens het ‘verdienste’ criterium, zijnde de PB sleutel. Ook van de gemeenschapsdotaties werd 7,3 miljard verdeeld volgens diezelfde PB-sleutel. Bijna 15 miljard werd in de oude BFW over de gemeenschappen verdeeld volgens behoeftecriteria zoals bevolking- en leerlingenaantallen.

Zoals reeds vermeld in paragraaf 3 verdwijnt de vroegere gewestelijke dotatie van 10,6 miljard en wordt ze vervangen door de nieuw toegekende fiscale autonomie. De nieuwe gewestelijke uitgaven i.v.m. arbeidsmarktbeleid worden in de voorgestelde BFW gefinancierd aan de hand van een dotatie van 5,7 miljard, verdeeld op basis van de PB-sleutel. De keuze voor het ‘verdienste’ criterium bij deze nieuwe dotatie volgt de logica dat de gewestelijke bevoegdheid inzake arbeidsmarkt aanleunt bij economische factoren.

De gemeenschapsbevoegdheden worden uitgebreid met zaken als kinderbeijslag en gezondheidszorg. Het is niet onlogisch om deze onder de horizontale gelijkheidsidee te laten vallen, en deze dus hoofdzakelijk te financieren op basis van ‘behoefte’-criteria. De gemeenschapsdotaties worden derhalve voor 23,5 miljard verdeeld aan de hand van bevolkingsaantallen allerhande (bijv. aantal leerlingen, ouderen, jongeren,..) en voor slechts 8,2 miljard op basis van de PB-sleutel.

gewestelijke bevoegdheden. Ze komen dus niet langer in mindering van de federale PB-ontvangsten. Voor veel van die aftrekken ligt het Vlaams aandeel hoger dan het aandeel in de te betalen belasting. Daardoor zal het aandeel van de federale PB ontvangsten geïnd in Vlaanderen toenemen in het nieuwe systeem.

4.3 *Responsabilisering in de oude en de nieuwe BFW*

Samen met de eerder geschetste omvang van de fiscale autonomie laat dit overzicht van de verdeelsleutels van de dotaties ons toe terug te keren naar het vraagstuk van de responsabilisering. In het beste geval komt responsabilisering erop neer dat men regionale overheden verantwoordelijk houdt voor de gevolgen van hun beleid. Als de regionale overheid zelf de gevolgen voelt van goed beleid, bijvoorbeeld in de vorm van meer eigen inkomsten, dan zal ze wellicht ook meer geneigd zijn om een goed beleid te voeren.

In de BFW van 1989 koos men voor het begrip *'fiscale capaciteit'*, d.w.z. de regionale opbrengst van de personenbelasting, als maatstaf van goed beleid. De aanname hier was dat goed beleid de regionale economische groei aanzwengelt, en dus ook de inkomens en de PB-opbrengsten verhoogt. Door dotaties in de BFW te verdelen via de PB-sleutel wordt een toename van de fiscale capaciteit beloond, en een afname van de fiscale capaciteit 'bestraft'.

Bij het eerder intuïtief uitgangspunt dat goed beleid zich ook laat voelen in regionale groei en dito inkomsten kunnen veel vragen gesteld worden. Wat is goed beleid? Komt goed beleid altijd tot uiting in een hogere regionale groei? Is de opbrengst van de personenbelasting de meest geschikte indicator van 'goed beleid'? Zijn alle veranderingen in regionale groei wel het gevolg van het beleid waar een overheid zelf vat op heeft? Zulke vragen vallen helaas buiten het bestek van deze tekst, en daarom beperken we ons hier tot het hierboven beschreven uitgangspunt gebaseerd op fiscale capaciteit. Die responsabiliseert rechtstreeks via de fiscale autonomie, en onrechtstreeks via de PB-sleutel van de dotaties.

In figuur 1 plaatsten we alle middelen die in deze zin 'responsabiliserend' werken in de kaders in volle lijn. Het resultaat is verrassend. In de oude BFW kon een bedrag van 27 miljard (of 62,5% van het totaal van 43 miljard aan middelen voor gemeenschappen en gewesten) als responsabiliserend omschreven worden. In de nieuwe BFW komt dit percentage iets lager uit: op 58%, en dat ondanks de sterk toegenomen fiscale autonomie. De reden is dat het leeuwendeel van de overgedragen nieuwe bevoegdheden naar de Gemeenschappen gaat, die hoofdzakelijk gefinancierd worden aan de hand van 'behoefte'-criteria.

In elk geval, de kritiek dat de BFW te weinig responsabiliserende elementen bevatte lijkt overtrokken. Eén van de verklaringen daarvoor is het gebrek aan onderscheid dat men maakte tussen fiscale autonomie en responsabilisering. Wanneer we ook de responsabiliserende dotaties in de afweging betrekken, komt de responsabilisering zowel in de oude als nieuwe BFW uit op om en bij de 60%. Dit plaatst ook de steeds weer terugkerende kritiek dat dotaties tot een verspilzuchtig 'consumptiefederalisme' leiden in een ander daglicht. Als men fiscale capaciteit een goede indicator van 'goed beleid' vindt, dan zijn dotaties die verdeeld worden volgens de PB-sleutel even responsabiliserend als fiscale autonomie.

Binnen het bestaande kader van het gebruik van fiscale capaciteit als indicator van 'goed beleid', kan de responsabilisering enkel nog verder verhoogd worden door de gemeenschappen minder op basis van behoefte criteria en meer op basis van het verdienstencriterium

te financieren. Dit gaat dan onvermijdelijk gepaard met een (verdere) erosie van het horizontale gelijkheidsbeginsel dat de uitdrukking vormt van het samenleven als burgers in één federaal verband. In zijn politieke implicaties is ook dit een debat dat transparanter kan en moet gevoerd worden dan nu het geval was in de discussies over responsabilisering.

5. HOE ‘PERVERS’ IS DE SOLIDARITEIT (NOG)?

Tot 1989 werden de gewestelijke dotaties verdeeld op basis van een sleutel die het gemiddelde was van bevolking (in het voordeel van Vlaanderen), fiscale capaciteit (toen nog in het voordeel van Brussel) en oppervlakte (in het voordeel van Wallonië). Bij de invoering van de BFW in 1989 werd op vraag van Vlaanderen beslist deze “1/3^{de}, 1/3^{de}, 1/3^{de}-sleutel” te verlaten en een meer prominente plaats te geven aan de PB-sleutel, of de fiscale capaciteit. Dat werd deels gecompenseerd door te voorzien in een solidariteitsmechanisme. Dat geeft een extra dotatie aan *gewesten* met een fiscale capaciteit die lager ligt dan het federaal gemiddelde.

In die zin drukt dit mechanisme opnieuw het horizontale gelijkheidsbeginsel uit binnen een federatie. Burgers in dezelfde omstandigheden mogen volgens dit beginsel rekenen op eenzelfde publieke dienstverlening, los van intergewestelijke verschillen in fiscale capaciteit. Net daarom is de benaming van het mechanisme eerder ongelukkig gekozen. Ze heeft niets te maken met verticale herverdeling tussen arme en rijke burgers (zoals in de progressieve personenbelasting of sociale zekerheid), maar wel met horizontale gelijkheid tussen individuele burgers van éénzelfde federatie.⁹

De Vlaamse klacht over dit solidariteitsmechanisme was niet altijd duidelijk geformuleerd. Zoals we in paragraaf 2 reeds stelden werd nu eens de klemtoon gelegd op averechtse incentieven die ervoor zouden zorgen dat een arm gewest er geen belang bij heeft om zijn fiscale capaciteit op te krikken (de ‘ontwikkelingsval’). Dan weer vond men dat het solidariteitsmechanisme te genereus was in omvang, niet zelden door het niet te onderscheiden van de interregionale transfers die het gevolg zijn van interpersoonlijke herverdeling. Eerst evalueren we de ontwikkelingsval in de oude en de nieuwe BFW.

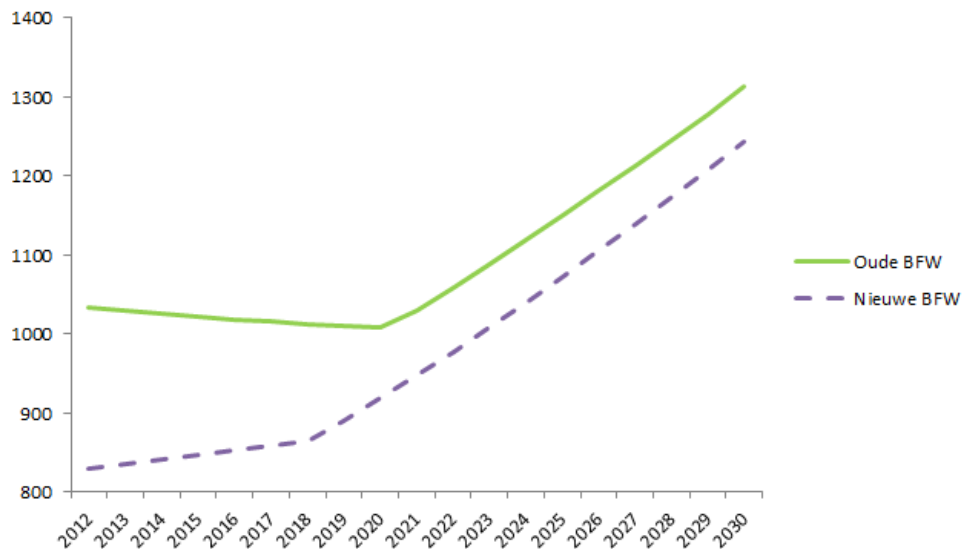
5.1 De ontwikkelingsval: als ze al voorkwam, is ze nu verdwenen

In de oude BFW bestond de *theoretische* mogelijkheid dat een gewest dat beter presteert in economische termen, dit niet rechtstreeks vertaalt ziet in een toename van zijn middelen. Sterker nog, in - weliswaar onrealistische - scenario’s, kon het zelfs zijn dat een beter

⁹ In die zin wijken wij, bewust, af van de wijze waarop Pagano, Vandernoot en Tyrant (2011) de solidariteit berekenen. In die studie wordt ook het verschil tussen de dotaties voor de Gemeenschappen, verdeeld volgens bvb. leerlingaantallen, en wat die dotaties *zouden* bedragen als ze verdeeld worden met de PB-sleutel, gezien als een solidariteitstransfer.

presterend geweest minder inkomsten kreeg uit de dotatie-financiering. We illustreren dit voor het Waals Gewest aan de hand van een eenvoudige simulatie in figuur 2.

Figuur 2: Groeisimulatie van de regionale ontvangsten per hoofd (in €) voor Wallonië onder groeiscenario 2%



Op de horizontale as staat het tijdsverloop, op de verticale as de inkomsten van het Waalse Gewest per capita volgend uit de oude en nieuwe BFW, inclusief het solidariteitsmechanisme. De figuur stelt voor hoe opbrengsten per hoofd toe- of afnemen in een situatie waarbij Wallonië groeit aan 2%, en Vlaanderen en Brussel helemaal niet groeien. Ook de bevolking houden we constant, en de inflatie zetten we op nul. De relatie tussen de groei en de PB-ontvangsten capteren we door een PB-ontvangsten elasticiteit te veronderstellen van 1,15. Een groei van 2% wordt dus vertaald in een toename van de PB-ontvangsten met 2,3%.

Figuur 2 laat inderdaad zien dat de groei in het Waals Gewest er onder de oude BFW toe leidde dat de dotatie de eerste 9 jaar afneemt: de lijn voor de oude BFW kent een dalend verloop tot 2020. Dit volgt rechtstreeks uit het oude solidariteitsmechanisme dat we uitgebreid besproken hebben in Decoster en Sas (2011). De solidariteitsterm hangt hierbij af van hoe ver een gewest onder het federaal gemiddelde valt qua PB-opbrengsten. In ons voorbeeld groeit alleen Wallonië en de daarmee gepaard gaande stijgende PB-ontvangsten doen de solidariteitsterm voor Wallonië afnemen. Dat de dalende lijn voor het Waals Gewest na 9 jaar plots toch begint te stijgen (de knik in 2020) heeft eveneens te maken met dat solidariteitsmechanisme. In 2020 wordt de fiscale capaciteit van Wallonië gelijk aan het federaal gemiddelde en Wallonië verliest zijn recht op een solidariteitsbijdrage. Aangezien het BBP van Wallonië blijft stijgen zal de dotatie nu toenemen want enkel het ‘juste retour’ effect speelt nog een rol.

Dit voorbeeld, dat we even goed hadden kunnen tekenen voor een Brusselse groei van 2%, heeft aangetoond dat een ontwikkelingsval inderdaad kan voorkomen. We hebben er ook de

belangrijkste verklaringen voor gevonden. De vraag is alleen hoe realistisch dit scenario is. Dat enkel het Waals Gewest zou groeien, en Vlaanderen en Brussel helemaal niet, lijkt inderdaad weinig waarschijnlijk. Toch hangt de kans op een ontwikkelingsval cruciaal af van deze onrealistische hypothese dat énkél één van de arme regio's significant sneller groeit dan de andere gewesten. In een meer realistisch voorbeeld, waarbij we een regionale groei veronderstellen van 2% in Vlaanderen, 1% in Wallonië en 0,5% in het Brussels Gewest, is er bijvoorbeeld geen sprake van een ontwikkelingsval. De aandacht voor dit 'pervers effect' bij de Vlaamse publieke opinie was dus in elk geval sterk overtrokken.

Anderzijds is er ook geen reden om bij een herziening van de BFW, deze anomalie niet uit de BFW te halen. Het antwoord of dit effectief gebeurd is vinden we tevens terug in figuur 2. Kijken we naar de per capita ontvangsten onder de nieuwe BFW dan zien we dat de ontwikkelingsval volledig verdwijnt. De inkomsten van het Waals Gewest gaan vanaf het eerste jaar in stijgende lijn. De afname in de solidariteitsterm tempert wel de aangroei van de ontvangsten, maar niet zo sterk dat ze netto zouden dalen. Vanaf 2018 heeft Wallonië geen recht meer op solidariteit en verdwijnt dus ook het dempende effect van de afnemende solidariteit op de regionale inkomsten. Daardoor nemen de inkomsten nu nog sneller toe.

De ontwikkelingsval heeft enkel te maken met de *verandering* in het bedrag dat men uit dit mechanisme ontvangt als de fiscale capaciteit verandert (bijv. bij groei). Daardoor zegt de verwijdering van de ontwikkelingsval in de nieuwe BFW op zich niets over het *niveau* of de *omvang* van de solidariteit. Het was een misvatting dat men de – theoretische – ontwikkelingsval enkel kon vermijden door minder solidair te zijn. Men kon het incentiefprobleem van het solidariteitsmechanisme zowel aanpakken in een setting waarbij de omvang van de solidariteit afnam, als binnen een kader van toegenomen solidariteit. In de volgende paragraaf bekijken we daarom of het nieuwe solidariteitsmechanisme meer of minder extra dotaties voor de armere regio's impliceert.

5.2 Omvang van solidariteit in oude en nieuwe BFW

Onderstaande formule bepaalt de solidariteitsbijdrage waar een gewest op kan rekenen in de nieuwe BFW wanneer haar fiscale capaciteit onder het nationale gemiddelde ligt:

$$SOL_{gewest} = 0,8 \times (POP_{gewest} - PB_{gewest}) \times B, \quad (1)$$

waarbij POP_{gewest} het bevolkingsaandeel van dat gewest in de totale, nationale bevolking voorstelt, en PB_{gewest} het aandeel van het gewest in de federale PB ontvangsten (de nieuwe PB sleutel).¹⁰ Van het verschil tussen het bevolkingsaandeel van een gewest en het PB aandeel van een gewest in het federale totaal wordt dus 80% gecompenseerd.

¹⁰ Voor een bespreking van het solidariteitsmechanisme in de oude BFW, verwijzen we naar Decoster en Sas (2011).

De redenering is de volgende. Wanneer er procentueel meer mensen woonachtig zijn in een gewest dan deze procentueel bijdragen aan de federale PB ontvangsten, ligt de fiscale capaciteit van dat gewest (gemeten als PB opbrengst per hoofd) lager dan het nationaal gemiddelde. We geven hieronder de aandelen in bevolking en PB-opbrengsten voor de drie gewesten.

Tabel 3: Aandeel in bevolking en PB-opbrengst voor de drie gewesten (ramingen voor 2012 in %)

Aandeel in	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Gewest
Bevolking	57,5%	32,2%	10,3%
Opbrengst personenbelasting	63,5%	28,2%	8,3%
verschil	-6%	4%	2%

Voor Wallonië en Brussel is POP_{gewest} groter dan PB_{gewest} , zodat het verschil in bovenstaande formule positief wordt. Enkel in dit geval wordt een solidariteitsbedrag voorzien.

Tenslotte wordt de omvang van de solidariteit ook mee bepaald door het basisbedrag waarop het percentage wordt toegepast. Dit is de B in de formule hierboven. In de nieuwe BFW werd dat bedrag vastgesteld op 20,14 miljard €. Het is de som van de nieuw toegekende fiscale autonomie (10,74 miljard), de nieuwe gewestelijke dotatie (5,3 miljard), en de helft van de PB gemeenschapsdotatie (4,1 miljard).

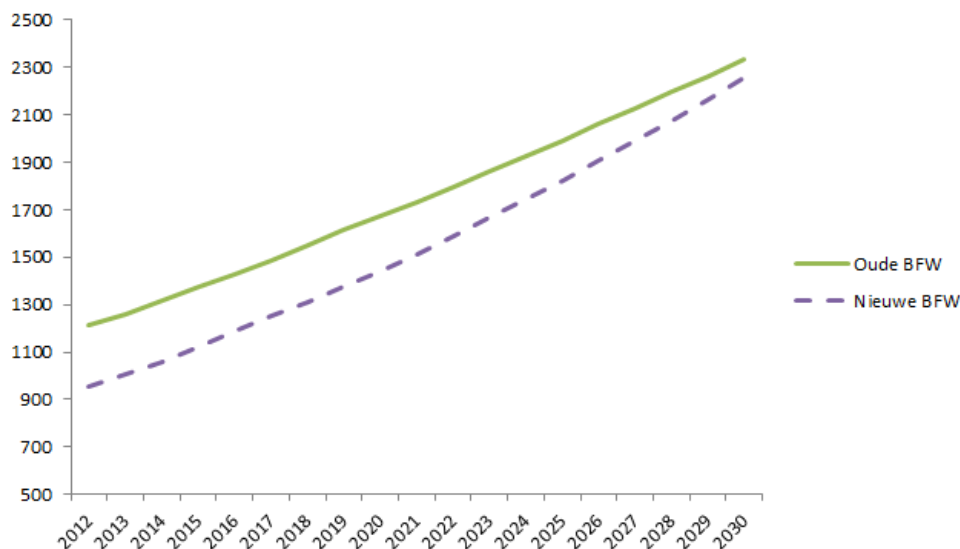
Vermenigvuldigd met 80% van het verschil uit de laatste rij van tabel 3, levert dit in 2012 voor Wallonië en Brussel een extra dotatie op van respectievelijk 676 miljoen € en 264 miljoen €. Vergeleken met het solidariteitsmechanisme uit de oude BFW, komt dit neer op een afname van 180 miljoen € voor het Waals gewest, en 72 miljoen € voor het Brussels gewest.¹¹

Een belangrijk verschil met het oude solidariteitsmechanisme is dat het basisbedrag in het nieuwe systeem niet enkel geïndexeerd wordt met de inflatie maar ook met economische groei. Op termijn kan dit er voor zorgen dat het initiële verschil in solidariteitsbijdragen tussen oude en nieuwe BFW wordt dichtgereden, of zelfs omslaat. In figuur 4 bekijken daarom hoe het totale bedrag aan solidariteit evolueert over de tijd, als we het groeiscenario

¹¹ Het solidariteitsmechanisme in de oude BFW bedroeg 241€ per hoofd in Wallonië en 295€ in Brussel. De bedragen zijn nu gereduceerd tot 190€ en 232€ respectievelijk.

overnemen van de NBB.¹² We hanteren een elasticiteit van de personenbelasting m.b.t. het BBP van 1,15.

Figuur 4: Vergelijking van het totale bedrag aan solidariteit (in miljoen €) onder oude en nieuwe BFW in het groeiscenario van de NBB



Figuur 4 bevestigt dat het nieuwe solidariteitsmechanisme, althans voor de volgende 20 jaar, minder genereus is dan het vroegere systeem. Over de hele gesimuleerde periode ligt de lijn met de omvang van de solidariteit in het nieuwe systeem onder die van het vroegere systeem, ondanks de welvaartsvastheid die werd ingevoerd.

De groeiprognoses in figuur 4 zijn deze die gebruikt werden bij de onderhandelingen en gaan uit van een economische groei voor Wallonië die steeds onder die van Vlaanderen blijft. We hebben zelf andere scenario's gesimuleerd waarbij Wallonië stapsgewijs Vlaanderen bijbeent en in de laatste jaren zelfs een hogere groei kent, of waarbij enkel Wallonië groeit (het scenario van de ontwikkelingsval), maar de resultaten zijn telkens dezelfde: de omvang van het solidariteitsmechanisme in het nieuwe systeem is kleiner dan in het oude systeem.

6. TRANSPARANTIE

Naast de ontwikkelingsval, ruimt de nieuwe BFW nog een ander 'pervers' effect uit de weg: de zogenaamde 'negatieve term' wordt afgeschaft. Die negatieve term is een (groot) bedrag dat de gewesten jaarlijks moesten terugstorten aan het federale niveau omdat ze in 2002 belastinginstrumenten ter beschikking kregen die vroeger federaal waren, zonder dat men in 2002 ook de dotaties verlaagde. Het bedrag van de terugstorting werd historisch vastgeprikt

¹² Het gaat om de officiële gegevens van de NBB gehanteerd door de institutionele onderhandelaars, en afgeleid uit projecties door het Federaal Planbureau.

en evolueerde niet mee met de feitelijke belastingontvangsten van die fiscale instrumenten. Daardoor was het één van de hoofdschuldigen voor het gebrek aan transparantie van de financieringswet. Het was ook de negatieve term die er, althans de laatste jaren, voor zorgde dat de *per capita* inkomsten van het Vlaams gewest lager uitkwamen dan het nationale gemiddelde, terwijl de per capita fiscale capaciteit van het Vlaams gewest boven het nationale gemiddelde ligt (zie figuur 2). Dit was trouwens de oorspronkelijke betekenis van het zogeheten ‘pervers’ effect, ook wel ‘inkomensparadox’ genoemd. Het afschaffen van de negatieve term maakt de nieuwe BFW dus in elk geval én transparanter, én minder ‘pervers’, want ruimt de inkomensparadox op.

We hebben hierboven betoogd dat de keuze om in de nieuwe BFW ook deels vast te houden aan dotatie financiering (naast fiscale autonomie), verantwoord is. Alleen werkt men voor de dotaties met *historisch vastgelegde, globale* enveloppes, die dan evolueren met allerlei indexeringsparameters en verdeeld worden volgens verdeelsleutels. Wanneer men bijvoorbeeld de globale enveloppe indexeert aan de Belgische economische groei, hangt de uiteindelijke dotatie van een gewest ook af van de economische groei van de andere gewesten. Dit laatste kan relatief eenvoudig opgelost worden door dotaties afhankelijk te maken van de groei van het regionale BBP. Of men had ook kunnen overstappen naar een systeem van gedeelde opbrengst (revenue sharing), waar de dotaties voor een regio uitgedrukt worden als een vast percentage van de PB- (of andere) ontvangsten afkomstig uit die regio.

Op die manier had men de BFW in één klap veel transparanter en eenvoudiger gemaakt, zonder dat er ingeboet zou worden in termen van responsabilisering. Niet toevallig is dit ook het systeem dat in Duitsland gebruikt wordt. Indien men alle dotaties op die manier had bepaald, dan zou het solidariteitsmechanisme moeten uitgebreid worden, wil men de horizontale gelijkheid binnen de federatie op peil houden. De gemeenschapsfinanciering volgens het ‘behoefte’ criterium verdwijnt immers onder deze regeling.

Wanneer men volledig de kaart van ‘revenue sharing’ trekt, verliest men natuurlijk een eventuele toegevoegde waarde van fiscale autonomie (die trouwens onbestaand is in Duitsland). Fiscale autonomie kan overheidsop treden transparanter maken. Burgers kunnen beter nagaan hoeveel belastingen ze afstaan aan welk overheidsniveau. Anderzijds vrezen we dat de reeds vermelde regionale opcentiemen een slechte zaak zijn voor de transparantie van de personenbelasting. Het compromis dat gesloten werd om enerzijds toch een deel van de personenbelasting onder te brengen in de regionale fiscale autonomie, maar dat anderzijds te doen in de vorm van ‘uitgebreide opcentiemen’ lijkt ons héél moeilijk te communiceren naar de geïnteresseerde burger. Uitleg over het mechanisme valt ook niet toevallig buiten het bestek van deze tekst.

Tenslotte is het gebrek aan afspraken over de bijdrage van de regio’s aan toekomstige besparingsoperaties misschien wel de grootste lacune in de nieuwe BFW. Zeker als door de fiscale autonomie een groter deel van de elasticiteitsbonus ten goede komt aan de regio’s, is het onvermijdelijk dat in de toekomst nog veel en hard zal moeten onderhandeld worden over

welke entiteit welk deel van de onvermijdelijke besparingen op zich neemt. Aangezien dit in de onderhandelingen over een nieuwe BFW niet aan bod kwam, beoordelen we dit als een gebrek aan transparantie: noch de gewesten en gemeenschappen, noch de federale overheid weet op basis van de BFW alleen waar ze budgettair aan toe zijn.

7. WIE WINT? WIE VERLIEST?

Bij de start van de onderhandelingen over de financieringswet kwamen de op dat moment aanwezige partijen 12 principes overeen waaraan een nieuwe BFW moest voldoen. Eén daarvan was dat geen enkele entiteit middelen mocht verliezen louter ten gevolge van de invoering van het nieuwe systeem, en bij ongewijzigde parameters (bv. bevolking, leerlingaantallen, fiscale capaciteit, etc...). Die twee kwalificaties zijn van belang. Iedereen weet dat in de toekomst de economische en socio-demografische situatie zal veranderen, en dat wellicht verschillend voor de verschillende gewesten en gemeenschappen. In een systeem waarin dotaties anders geïndexeerd worden, of het solidariteitsmechanisme niet alleen herzien werd, maar ook anders evolueert doorheen de tijd, zal dat onvermijdelijk winst meebrengen voor de ene en verlies voor de andere. Dit proberen in kaart te brengen is één van de twee perspectieven om een antwoord te geven op de vraag ‘wie wint? wie verliest?’.

Het andere perspectief probeert na te gaan in welke mate de zuivere verandering van het mechanisme van de BFW zelf, bij een ongewijzigde situatie in gewesten en gemeenschappen zoals deze die geraamd wordt voor 2012, tot verschillen leidt in de ontvangsten. Dat noemen we de statische analyse, en die nemen we eerst onder de loep.

7.1 *Het statische perspectief en de sokkel of overgangsmechanisme*

We hebben berekend wat de verschillende entiteiten in 2012 zouden ontvangen aan middelen als we de oude dan wel de nieuwe BFW zouden toepassen. We doen die berekening met *gegeven* parameters voor 2012. Bevolking, fiscale capaciteit, leerlingaantallen etc. blijven dus onveranderd in de vergelijking tussen de twee systemen van BFW. We laten ook twee andere – weliswaar belangrijke – aspecten van het nieuwe systeem buiten beschouwing: de specifieke dotaties voor Brussel en de pensioenbijdrage die de gefedereerde entiteiten zullen betalen voor hun vast benoemde ambtenaren. Dit zijn nieuwe transfers tussen het federale en het regionale niveau die losstaan van de nieuwe, geregionaliseerde uitgaven. Ze horen niet thuis in onze poging om de systemische verschillen tussen de oude en nieuwe BFW te kwantificeren. Ze komen wel aan bod in de volgende paragraaf.

Tabel 4 vat de resultaten van onze statische berekening samen. Voor elke entiteit geven we het verschil tussen de toepassing van de nieuwe en van de oude BFW, in miljoen €. De tabel toont hoe Wallonië ongeveer 575 miljoen minder zou ontvangen en Brussel 52 miljoen. De Vlaamse Gemeenschap levert 167 miljoen in, maar het Vlaams Gewest wint 271 miljoen. De Franstalige Gemeenschap wint 83 miljoen.

Tabel 4: Verschil in ontvangsten onder nieuwe versus oude BFW (in miljoenen €) zonder overgangsmechanisme, zonder specifieke dotaties voor Brussel en zonder pensioenbijdrage

Vlaams Gewest	Vlaamse Gemeenschap	Vlaanderen (Gew.+ Gem.)	Waals Gewest	Franse Gemeenschap	Brussels Gewest
271	-167	104	-575	83	-52

De reden voor het Waalse verlies ligt voor een deel bij het lagere bedrag dat het gewest ontvangt uit het solidariteitsmechanisme. Maar de hoofdoorzaak ligt bij de dotatie voor het overgehevelde arbeidsmarktbeleid. De huidige uitgaven voor deze bevoegdheden liggen in Wallonië nu veel hoger dan de dotatie die het gewest in het nieuwe systeem zal ontvangen om deze uitgaven te financieren. De dotatie wordt immers verdeeld op basis van de PB-sleutel, en die speelt in het nadeel van Wallonië.

De winst van het Vlaamse Gewest vloeit in grote mate voort uit het afschaffen van de negatieve term. Die was voor Vlaanderen, net als voor Brussel, ongunstig. Ook het invoeren van de nieuwe PB sleutel draagt bij tot de Vlaamse winst. Samen met de afgenomen solidariteit verklaart deze nieuwe PB sleutel ook deels het verlies van Brussel. Op de gemeenschappen komen we terug in de dynamische analyse.

Aangezien de gebruikte parameters constant werden gehouden leert deze vergelijking iets over de verandering in het systeem zelf van de BFW. Dat was ook de bedoeling. Maar de beleidsrelevantie van deze berekening is beperkt, en dat om twee redenen.

Ten eerste heeft men, net omwille van het vermelde principe dat geen enkele entiteit mag winnen of verliezen, voorzien in een ‘sokkel’ die bij *ingang* van de nieuwe BFW in 2012 elk verschil tussen de oude en de nieuwe BFW wegwerkt. De ‘sokkel’, is dus niets anders dan de hierboven vermelde bedragen in tabel 4, maar dan met het omgekeerde teken. Het Vlaams gewest bijvoorbeeld levert in 2012 haar winst in, maar de Vlaamse gemeenschap wordt gecompenseerd voor haar verlies. Die sokkel wordt tien jaar lang aangehouden in nominale termen. Dat betekent dat, bijvoorbeeld, Vlaanderen gedurende deze periode elk jaar 271 miljoen afstaat, ongeacht hoe haar winst in de toekomst zou evolueren. Ook Wallonië zal elk jaar 575 miljoen ontvangen, zelfs wanneer haar verlies er in de toekomst anders zou uitzien. De bedragen van de sokkel worden dus niet gekoppeld aan de inflatie, en eroderen dus (wellicht) in reële termen. Na die periode van tien jaar, wordt de sokkel stapsgewijs afgebouwd om na een tweede periode van 10 jaar volledig te verdwijnen. Het nieuwe systeem komt dus pas echt op kruissnelheid na 20 jaar, wat maakt dat eventuele verliezen verteerbaar worden. Net daarom wordt de sokkel ook wel het ‘overgangsmechanisme’ genoemd.

Ten tweede capteert deze statische vergelijking noch de veranderingen in de dynamische elementen van de BFW (zoals bijv. de indexeringen van de dotaties en het solidariteits-

bedrag), noch de interactie van de parameters uit de BFW met de veranderende economische omgeving (bijv. de PB-sleutel of de dotaties geïndexeerd aan de groei). Dat de groei onzeker is, is gegeven de sterk fluctuerende economische conjunctuur van de laatste jaren vanzelfsprekend een understatement. Vandaar dat simulaties van de inkomsten voor de Gewesten en Gemeenschappen voor de volgende 20 jaar zo sterk afhankelijk zijn van het scenario dat gekozen wordt voor de groei van de economie, en vooral van de elasticiteit van de belastingontvangsten die de samenhang met de conjunctuur uitdrukt, zoals eerder vermeld.

Deze dynamische optiek is nochtans essentieel wanneer men winnaars en verliezers in kaart wil brengen doorheen de tijd. Dat is wat we doen in de volgende subparagraaf.

7.2 *Het dynamische perspectief*

Zodra we in projecties voor de toekomst stappen moeten we beslissingen nemen over de toekomstige onzeker evolutie van zowel economische (bijv. regionale groei), als socio-demografische factoren (bijv. bevolking). Ook het verband tussen deze evoluties en bijvoorbeeld de belastingontvangsten is onzeker. Hierna geven we daarom de effecten van de nieuwe BFW weer in twee verschillende scenario's.

Het eerste scenario is gebaseerd op officiële gegevens van de Nationale Bank (NBB), gehanteerd door de institutionele onderhandelaars. We nemen er de groeiprognoses, en de elasticiteit van de PB ontvangsten tegenover die groei uit over.¹³ In een tweede scenario gebruiken we diezelfde groeiprognoses, maar we veronderstellen een elasticiteit van de PB-ontvangsten m.b.t. de BBP-groei van 1,15. We gebruiken dezelfde elasticiteit voor alle entiteiten en houden die ook constant doorheen de tijd. We hanteren dit scenario om de kritiek te integreren dat de impliciete elasticiteit in het NBB-scenario nogal hoog werd ingeschat. Het zal ons ook toelaten het belang van die elasticiteit in het winst-verlies-plaatje te benadrukken.

Om het beeld van winst en verlies te verklaren voeren we onze simulaties *stapsgewijs* door. Er zijn immers meerdere verschillen tussen de oude en de nieuwe BFW. We gaan als volgt te werk:

- eerst berekenen we het effect zonder het overgangsmechanisme;
- dan voegen we het overgangsmechanisme en de dynamiek ervan, toe;
- tenslotte voegen we ook de specifieke dotaties voor Brussel en de pensioenbijdrage te betalen door de gemeenschappen toe.

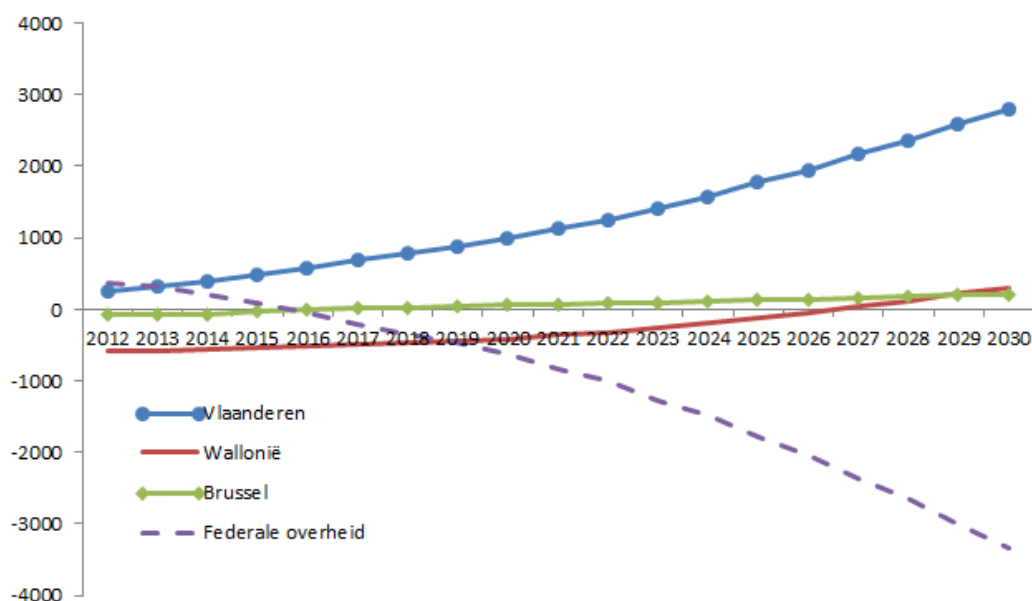
¹³ De groeiprognoses werden gegenereerd door het Federaal Planbureau. Ze komen neer op 1,758% gemiddeld. De elasticiteit konden we enkel impliciet afleiden door de procentuele veranderingen in de PB-ontvangsten te delen door de procentuele verandering in het BBP. We bekomen een elasticiteit die gemiddeld 1,6 bedraagt wat betreft de totale PB opbrengsten.

We maken ook het onderscheid tussen gewesten en gemeenschappen. We rapporteren telkens het verschil tussen wat een entiteit ontvangt onder de nieuwe BFW *minus* wat ze ontvangt onder de oude BFW. Een positief cijfer wijst dus op ‘winst’, een negatief cijfer op ‘verlies’.

7.2.1 Winst en verlies in het NBB scenario

We beginnen met winst en verlies voor de gewesten. Figuur 5 toont het verschil tussen het nieuwe en het oude systeem in miljoen € voor een projectie tot 2030.

Figuur 5: Verschil tussen nieuwe en oude BFW in miljoen € voor de drie gewesten en de federale overheid

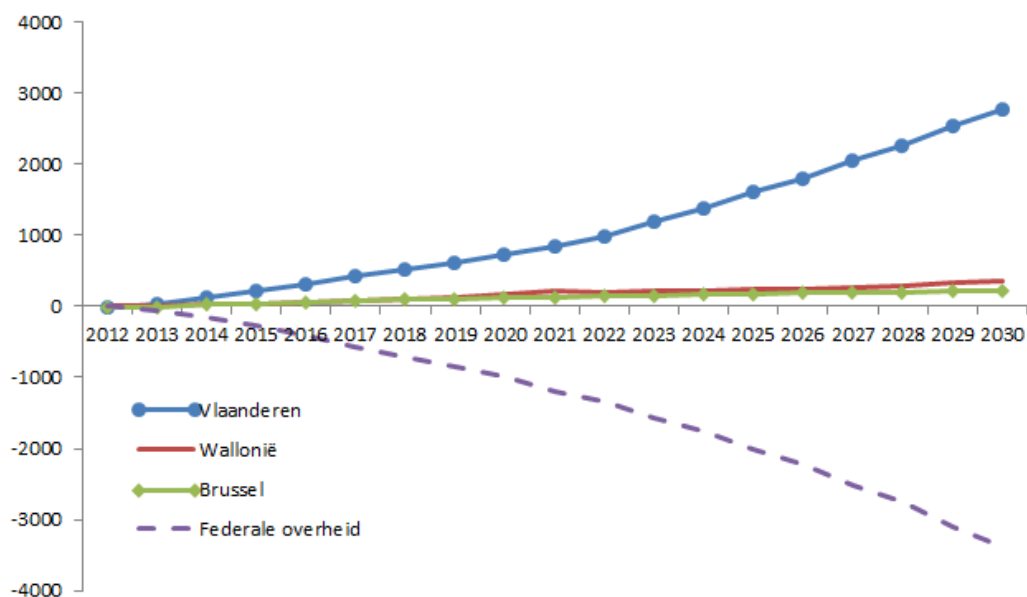


*NBB-scenario voor groei en PB-elasticiteit
zonder sokkel, zonder specifieke dotaties Brussel en zonder pensioenbijdrage*

In het jaar 2012 starten we met de verschillen die we reeds in tabel 4 gaven. Zonder sokkel is Wallonië de grote verliezer. Maar doorheen de tijd verandert dat beeld. Het verlies van Wallonië verkleint, de winst van Vlaanderen wordt nog groter, en vooral de federale overheid verliest middelen. Dit is dé illustratie van het effect van de elasticiteitsbonus. In de oude BFW groeide de dotatie voor de gewesten enkel mee met het BBP. De vervanging van deze dotatie door de uitgebreide opcentiemen in het kader van meer fiscale autonomie, transfereert een kwart van die elasticiteitsbonus van federaal naar gewesten. Het gevolg is een fors verlies voor de federale overheid.

Introductie van de sokkel verschuift de lijnen uit figuur 5 in het startjaar 2012 tot ze allemaal starten in nul. Maar de sokkel zelf wordt afgebouwd na 10 jaar. Als we beide effecten opnemen in de simulatie, bekomen we figuur 6.

Figuur 6: *Verskil tussen nieuwe en oude BFW in miljoen € voor de drie gewesten en de federale overheid*

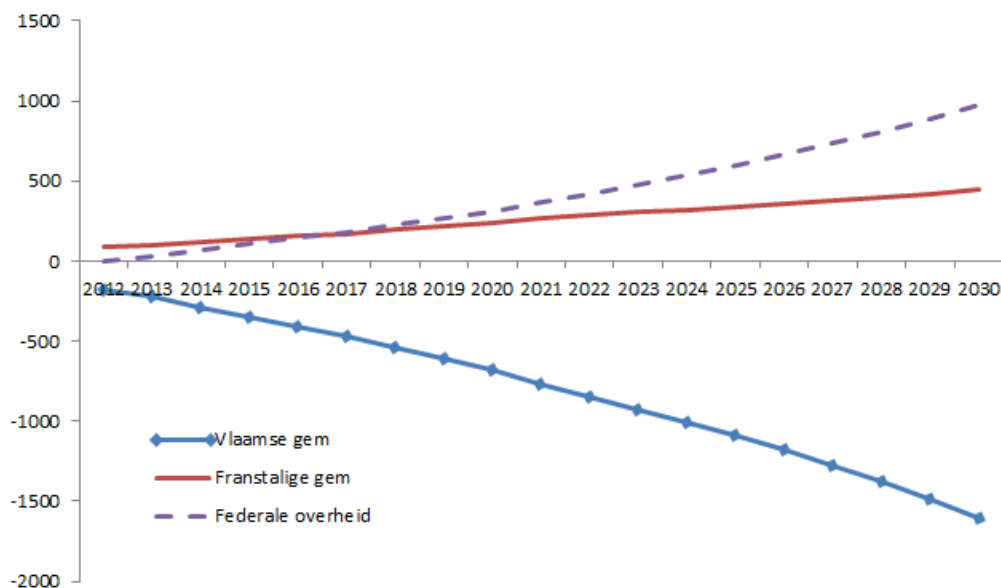


NBB-scenario voor groei en PB-elasticiteit met sokkel, zonder specifieke dotaties Brussel en zonder pensioenbijdrage

Figuur 6 toont dat het overgangsmechanisme inderdaad doet wat ervan verwacht wordt: in 2012 verliest geen enkele entiteit. Dit heeft zoals verwacht een positieve invloed op de positie van het Waals gewest, dat uiteindelijk uitkomt op een niveau waarop men ook zonder overgangsmechanisme zou hebben afgeklokt. Dit maakt het Waalse verlies, impliciet vervat in de nieuwe BFW eens dit op kruissnelheid komt, enigszins verteerbaar.

In figuur 7 tonen we winst en verlies voor de gemeenschappen, nog steeds onder het NBB-scenario van groei en PB-elasticiteit. Zeker voor Vlaanderen is het beeld hier grondig verschillend. Dit wordt verklaard door twee zaken. Ten eerste heeft men een verticale besparingsoperatie ingebouwd: *alle* gemeenschapsdotaties worden in het nieuwe systeem geïndexeerd met een groeivoet die beneden de groei van het BBP ligt. Daardoor groeien ze trager dan onder de oude BFW. De federale overheid moet daardoor over de tijd minder dotaties uitkeren aan *beide* gemeenschappen vergeleken met de oude BFW. Dat verklaart de winst van de federale overheid in figuur 7. Aangezien de Vlaamse gemeenschap het meeste middelen ontvangt, verliest zij ook het meest bij deze ingreep.

Figuur 7: Verschil tussen nieuwe en oude BFW in miljoen € voor de twee gemeenschappen en de federale overheid



*NBB-scenario voor groei en PB-elasticiteit
zonder sokkel, zonder specifieke dotaties Brussel en zonder pensioenbijdrage*

Ten tweede is er ook sprake van een horizontale transfer tussen de gemeenschappen, waarbij Vlaanderen opnieuw middelen inlevert. Dit heeft te maken met een herschikking van de befaamde Lambermont middelen die in het leven geroepen werden in 2001.¹⁴ De beslissing om de grootste gemeenschapsdotatie, ook de BTW dotatie genoemd, vanaf 2007 ook te koppelen aan 91% van de groei is hier van belang. De gerealiseerde meerwaarde volgend uit deze indexatie werd opgenomen in de Lambermontmiddelen. Daardoor werden deze extra middelen verdeeld volgens de voor Vlaanderen gunstige PB-sleutel, en niet zoals de oorspronkelijke BTW-dotatie volgens behoeftecriteria. Bij de herziening van de BFW die nu voorligt heeft men die oeverloos complexe regeling vereenvoudigd. De BTW-dotatie wordt nu rechtstreeks aan 91% van de groei gekoppeld. Het gevolg hiervan is dat de meerwaarde volgende uit de indexatie nu zal verdeeld worden volgens het behoeftecriterium van de leerlingenaantallen, wat vergeleken met de PB-sleutel minder gunstig uitkomt voor Vlaanderen. In zekere zin betaalt Vlaanderen hier dus een prijs voor een transparanter systeem.

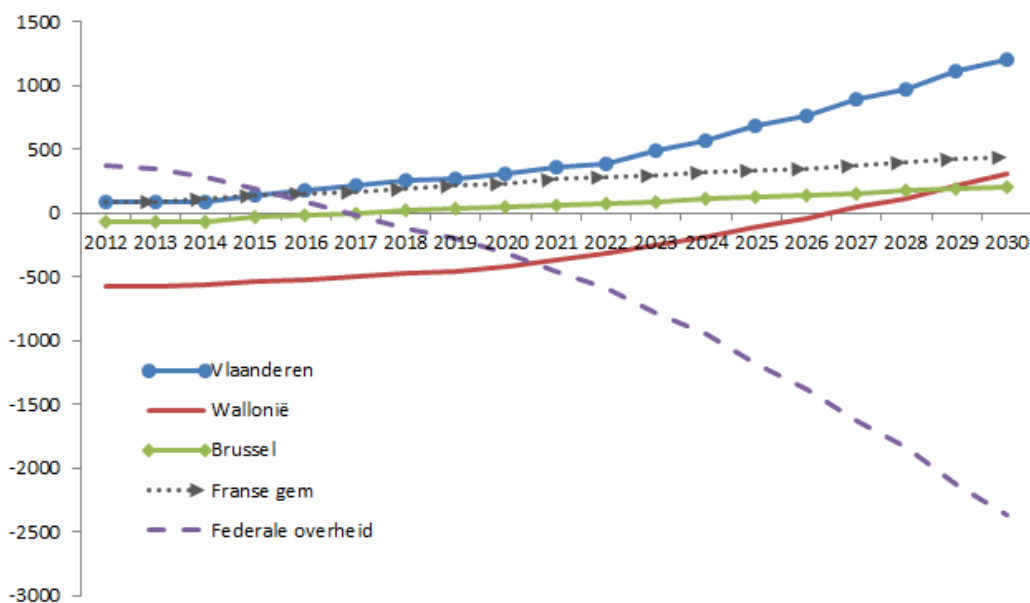
In ieder geval, beide ingrepen zorgen ervoor dat Vlaanderen in de gemeenschapsfinanciering minder middelen ontvangt onder de nieuwe BFW. Let wel, ook hier komt de sokkel

¹⁴ zie Algoed en Vandenbossche (2009) voor een technische bespreking van deze middelen.

tussenbeide, en wordt dit verlies weggewerkt in het beginjaar 2012, en dus ook op termijn enigszins verzacht.

We zijn nu klaar om het hele plaatje te bekijken, waar we de verschillen voor zowel gewesten als gemeenschappen samenvoegen. Voor Vlaanderen wordt dan de vraag in hoeverre het verlies geïncasseerd in de gemeenschapsfinanciering gecompenseerd wordt door de winst vanuit gewestelijke hoek. Dat doen we door in de figuur Vlaanderen voor te stellen als de som van Vlaams gewest en Nederlandstalige gemeenschap. Dat geeft figuur 8.

Figuur 8: Verschil tussen nieuwe en oude BFW in miljoen € voor alle entiteiten



*NBB-scenario voor groei en PB-elasticiteit
zonder sokkel, zonder specifieke dotaties Brussel en zonder pensioenbijdrage*

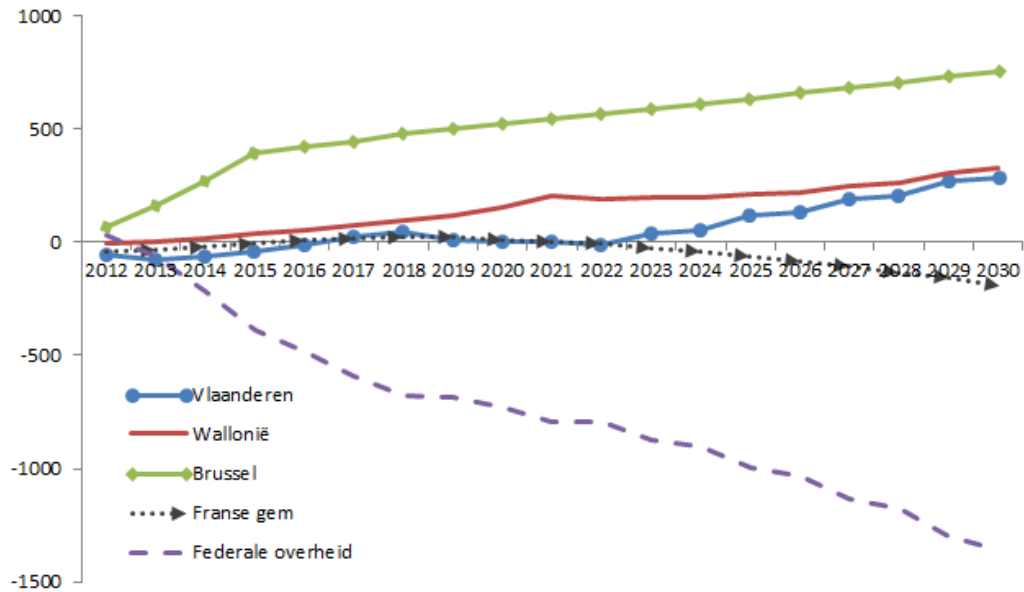
Figuur 8 leert dat, wanneer we voor Vlaanderen de gewestelijke en gemeenschapsverschillen bij elkaar optellen, Vlaanderen als geheel nog steeds wint onder de nieuwe BFW. Maar ook het verlies van de federale overheid wordt kleiner in vergelijking met figuur 5, dankzij de eerder vermelde besparingsoperatie die in 2030 goed is voor ongeveer 1 miljard €. Voor de andere entiteiten verandert er niets in deze figuur.

Om te focussen op de verschillen in het mechanisme van de BFW zelf, lieten we tot hertoe twee belangrijke aspecten van de nieuwe BFW buiten beschouwing: de specifieke dotaties voor het Brussels Gewest en de pensioenbijdragen die de gemeenschappen moeten betalen voor hun statutaire ambtenaren. We nemen die nu mee op in de dynamische analyse.

De specifieke dotaties voor Brussel zijn in 2030 goed voor 363 miljoen €, en moeten voor ongeveer de helft besteed worden aan specifieke zaken als mobiliteit, veiligheid en stedenbouw. In die zin zijn deze dotaties een primeur in het Belgische federalisme. Ze zijn

een voorbeeld van *conditionele* of *voorwaardelijke* dotaties, die tot nog toe afwezig waren in ons systeem. De pensioenbijdragen die de *gemeenschappen* geleidelijk aan zullen betalen voor hun vast benoemde ambtenaren lopen in 2030 op tot 1,6 miljard €. Met deze ingreep realiseert de federale overheid een tweede besparing. We voegen beide aspecten, samen met de sokkel, toe aan de simulatie in figuur 9.

Figuur 9: Verschil tussen nieuwe en oude BFW in miljoen € voor alle entiteiten

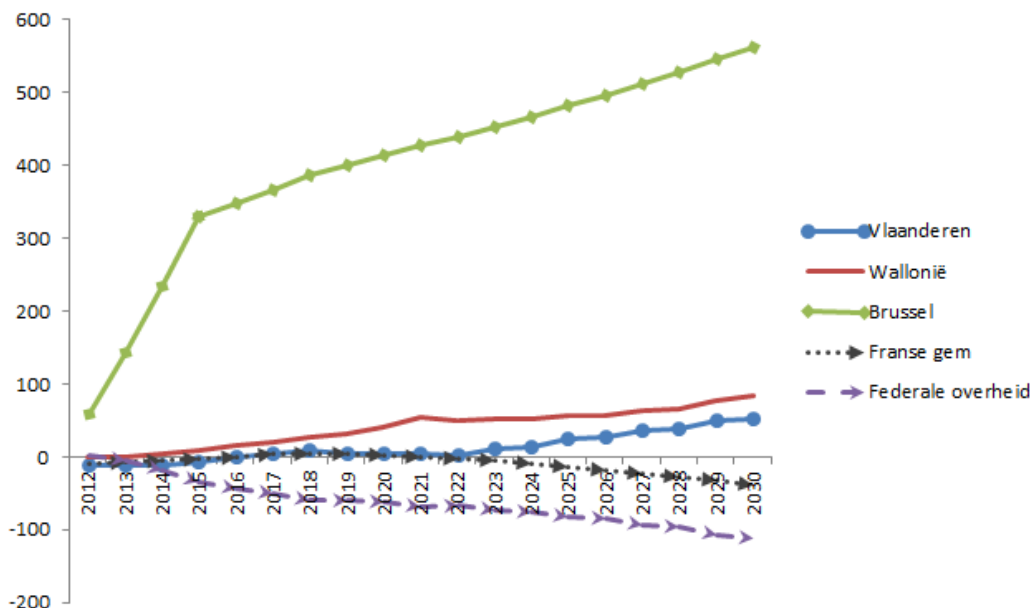


NBB-scenario voor groei en PB-elasticiteit met sokkel, met specifieke dotaties Brussel en met pensioenbijdrage

Het zal niet verbazen dat de positie van Brussel nu significant verbetert dankzij de specifieke dotaties. Hetzelfde geldt voor de federale overheid, maar dan dankzij de pensioenbijdragen. Haar verlies neemt af met 1,6 miljard €, en strandt op ongeveer 1,35 miljard €. De pensioenbijdragen worden gedragen door de gemeenschappen. Daardoor neemt de winst van Vlaanderen af, en komt de Franse gemeenschap zelfs uit op verlies vanaf 2022. Het overgangsmechanisme zorgt ervoor dat Wallonië, zoals we eerder aantoonde in figuur 6, niet meer in het rood duikt.

Om de miljoenen om te zetten naar een cijfer dat relevant is voor de burger zelf, geven we nog een laatste figuur van het volledige verschil, maar dan nu in per capita termen. De eenheid van de verticale as is nu € per hoofd en per jaar.

Figuur 10: Verschil tussen nieuwe en oude BFW in € per capita voor alle entiteiten



NBB-scenario voor groei en PB-elasticiteit met sokkel, met specifieke dotaties Brussel en met pensioenbijdrage

De winst per inwoner van het Brusselse Gewest blijft vanzelfsprekend uitgesproken en volgt uit die specifieke dotaties. De vraag hoeveel extra financiering het Brussels Gewest daadwerkelijk nodig heeft valt buiten het bestek van deze tekst. Ook een inwoner van het Waals gewest kan rekenen op meer inkomsten. In 2030 is dat 83 € per jaar. Voor een Vlaming is de winst iets kleiner: 54 € per jaar, en de Franse gemeenschap eindigt in het rood. Ook de federale overheid boekt een verlies van om en bij de 100 € per hoofd in 2030.

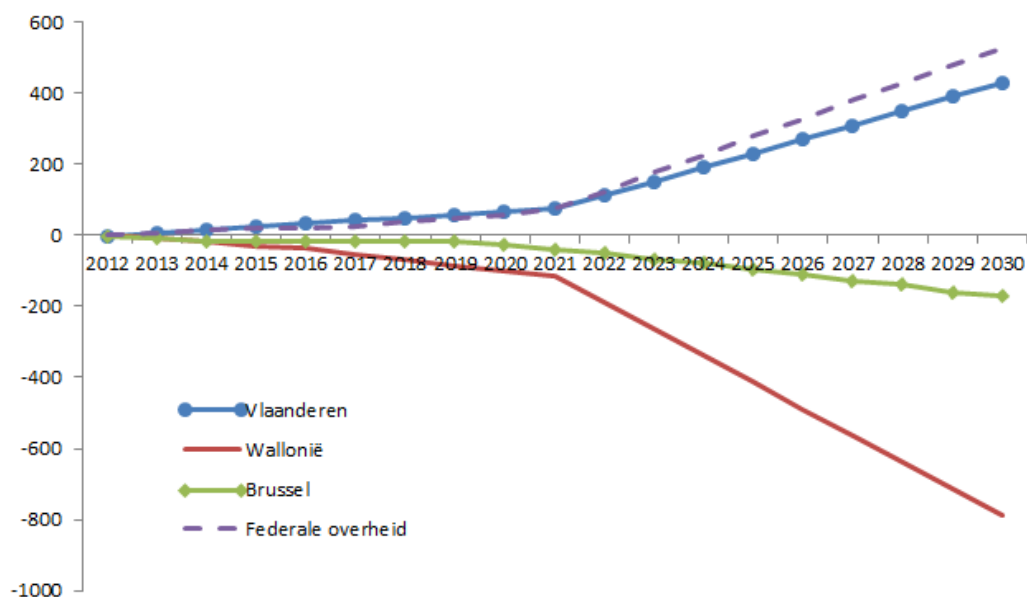
Voor ons is de conclusie dat, onder dit scenario, de onderhandelaars er goed in geslaagd zijn de winsten en verliezen voor de gefedereerde entiteiten te beperken binnen een slang van 100€ per hoofd. Een puike prestatie, zeker gezien de uitdaging om een nieuwe BFW op te stellen die aan zoveel uiteenlopende politieke verzuchtingen moest tegemoet komen.

7.2.2 Winst en verlies met een PB-elasticiteit van 1,15

Nogal wat mensen vinden de elasticiteit van de PB-ontvangsten die impliciet in de NBB-simulaties gehanteerd werd aan de hoge kant. Daarom doen we de simulaties over met een elasticiteit van 1,15. Plaatsgebrek verhindert ons alle figuren uit de vorige sectie te herhalen voor deze simulatie. We lichten er de meest relevante uit.

In figuur 11 tonen we winst en verlies voor de gewesten, waarbij we meteen ook de sokkel opnemen in de simulatie. Deze figuur 11 is dus te vergelijken met figuur 6 hierboven.

Figuur 11: Verschil tussen nieuwe en oude BFW in miljoen € voor de drie gewesten en de federale overheid

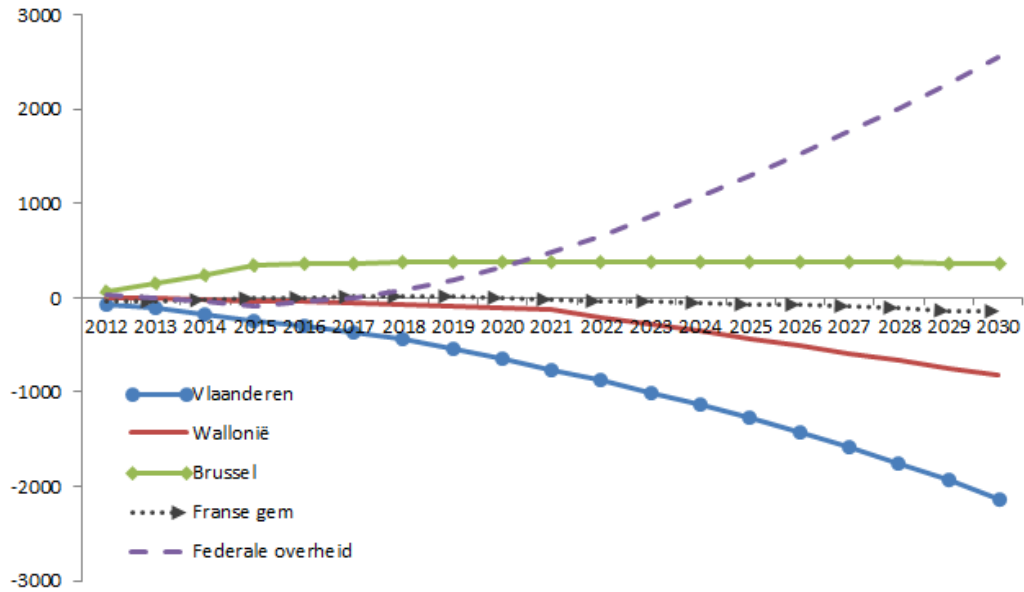


NBB-scenario voor groei; PB-elasticiteit van 1,15 met sokkel, zonder specifieke dotaties Brussel en zonder pensioenbijdrage

Het resultaat en het verschil met figuur 6 is opmerkelijk. Enkel het Vlaams gewest boekt nog een winst in vergelijking met de oude BFW, en die winst ligt veel lager (in 2030 432 miljoen € t.o.v. 2785 miljoen € in figuur 6). De positie van de twee andere gewesten, en dan vooral die van het Waals gewest, gaat onderuit. Dit heeft alles te maken met de lagere elasticiteitsaannname, waardoor de gewesten nu van een kleinere elasticiteitsbonus genieten t.g.v. de fiscale autonomie. De keerzijde daarvan is winst voor de federale overheid, omdat de elasticiteitsbonus nu minder meespeelt in de afweging met het oude systeem. De knik in de curves in 2022 heeft te maken met het overgangsmechanisme dat gradueel wordt afgebouwd na 10 jaar. Daardoor moet Vlaanderen steeds minder afgeven en zal Wallonië steeds minder gecompenseerd worden voor haar initieel verlies. Die knik was ook aanwezig in Figuur 6, maar minder zichtbaar door de schaal van de verticale as.

De gemeenschapsfinanciering is slechts in beperkte mate onderhevig aan de gekozen elasticiteit. Daarom geven we in figuur 12 meteen het hele plaatje, equivalent met figuur 9 voor het vorige scenario. Dat wil zeggen: inclusief sokkel, specifieke dotaties en pensioenbijdrage.

Figuur 12: Verschil tussen nieuwe en oude BFW in miljoen € voor alle entiteiten

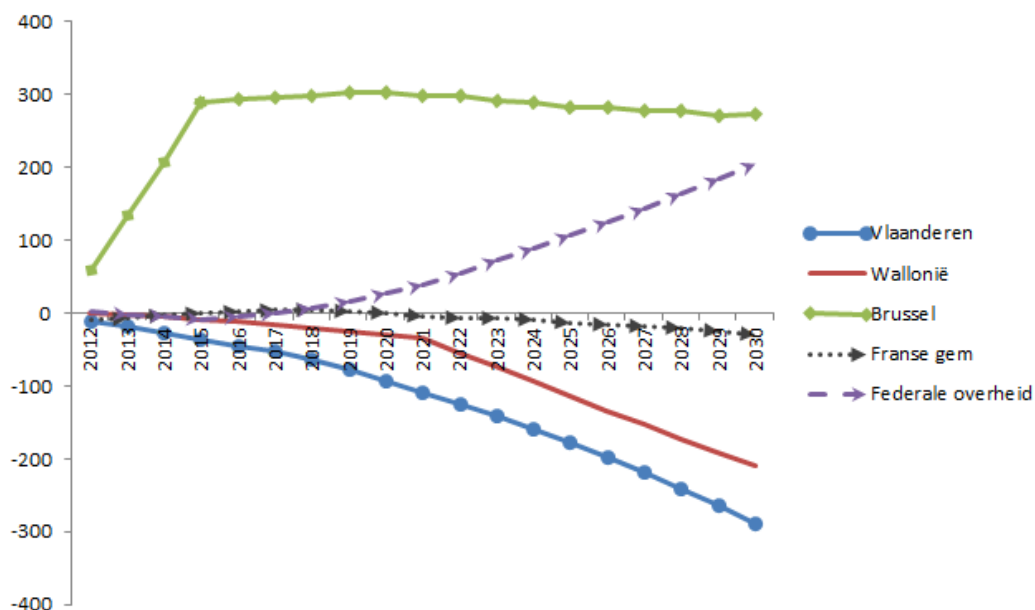


NBB-scenario voor groei, PB-elasticiteit van 1,15 met sokkel, met specifieke dotaties Brussel en met pensioenbijdrage

De conclusie van de vorige figuur blijft geldig: de winst- en verliesrekening tussen federaal niveau en gefedereerde entiteiten is cruciaal afhankelijk van de aanname wat betreft de elasticiteit. De winst die Vlaanderen boekt als Gewest, volstaat nu niet langer om het verlies in de gemeenschapsfinanciering te compenseren. De federale overheid daarentegen ziet haar winst toenemen dankzij de besparingseffecten vervat in de gemeenschapsfinanciering en de pensioenbijdragen.

In figuur 13 zetten we de bedragen in miljoenen opnieuw om in per capita bedragen (€ per jaar per burger).

Figuur 13: Verschil tussen nieuwe en oude BFW in € per capita voor alle entiteiten



NBB-scenario voor groei, PB-elasticiteit van 1,15 met sokkel, met specifieke dotaties Brussel en met pensioenbijdrage

De per capita winst voor het Brussels Gewest is onder dit scenario op termijn gereduceerd tot 272 € per burger (t.o.v. 562 € in figuur 10). Dit toont trouwens aan dat de fiscale autonomie ook wat betreft de Brusselse positie een doorslaggevende rol speelt, naast en bovenop de specifieke dotaties. Voorts heeft dit scenario alles van een besparingsoperatie ten voordele van het federale niveau op lange termijn.

Het verlies is op lange termijn (2030) iets groter voor een Vlaming (289 € per jaar) dan voor een inwoner van het Waals gewest (210 €). Maar als we het verlies van de Franstalige gemeenschap erbij optellen, komen we nog uit op een verschil van 51€ per jaar.

De belangrijkste conclusie van dit tweede scenario lijkt ons trouwens niet die onderlinge verschillen te zijn tussen de gewesten en/of gemeenschappen onderling, maar wel de cruciale omkering van de positie van de federale overheid in het beeld van winst en verlies.

8. BESLUIT

De nieuwe BFW drukt een keuze uit voor nog verder doorgedreven decentralisatie van bevoegdheden en voor een sterk toegenomen fiscale autonomie. De afwezigheid van fiscale bevoegdheden bij de Gemeenschappen, die terzelfdertijd verantwoordelijk zijn voor een groot volume aan uitgaven, zal wellicht blijvend voor een verschil in appreciatie en/of voorstelling zorgen tussen Noord en Zuid wat betreft de omvang van de fiscale autonomie. Het is voor ons hét voorbeeld bij uitstek van het belang van politieke keuzes in een discussie die vaak voorgesteld wordt als een louter technisch debat over cijfers.

De responsabilisering is, ondanks de toegenomen fiscale autonomie, niet toegenomen. Dat is het gevolg van de blijvende keuze voor een evenwicht tussen de horizontale verdeelsleutels op basis van fiscale capaciteit enerzijds, en behoeften anderzijds, in combinatie met sterk toegenomen bevoegdheden voor de Gemeenschappen.

Het solidariteitsmechanisme is transparanter, minder genereus en immuun voor een ontwikkelingsval. Het is ook ‘welvaartsvast’ gemaakt. En de vermaledijde negatieve term werd afgeschaft.

Wie wint of verliest bij het nieuwe systeem hangt af van het gehanteerde perspectief. Een impactanalyse waar in een simulatie voor 2012 enkel de verschillen in het systeem van de BFW zelf worden bestudeerd, leert dat de nieuwe BFW sterk in het nadeel uitvalt voor Wallonië. Zoals afgesproken tijdens de onderhandelingen worden deze startverschillen echter weggewerkt in een overgangsmechanisme.

Een poging om winst en verlies in kaart te brengen doorheen de tijd is veel minder ‘harde’ wetenschap. Veel hangt af van de veronderstelling die men maakt over de elasticiteit van de opbrengst uit de personenbelasting m.b.t. de groei van het BBP, waar zulke simulaties op rusten. Het standaard scenario dat gebruikt werd tijdens de onderhandelingen projecteert een sterk inkomensverlies voor de federale overheid. Dit is het gevolg van het afstaan van een deel van de elasticiteitsbonus door de toekenning van fiscale autonomie in de personenbelasting. Als we echter simulaties uitvoeren met een veel kleinere, en wellicht realistischer, elasticiteit, dan is het de federale overheid die middelen bijwint ten koste van de gewesten. Het verschil in winst of verlies tussen de gewesten en gemeenschappen onderling is verwaarloosbaar. Alleen Brussel ziet zijn middelen substantieel toenemen ten gevolge van de specifieke dotaties die werden toegekend.

Het is begrijpelijk dat het winst-verlies-plaatje de favoriete invalshoek is van de meeste politici. Toch denken wij dat dit niet de meest zinvolle oefening is. In het scenario met de lage elasticiteit dragen Vlamingen en Walen inderdaad bij tot de vrijwaring van de federale overheidsfinanciën, en tot een versterking van de budgettaire situatie van het Brussels gewest. Maar diezelfde Vlaamse en Waalse burgers maken natuurlijk zelf ook deel uit van de federatie, die hun pensioenen uitkeert, de sociale zekerheid garandeert en belangrijke publieke goederen verstrekt. Ook een aantrekkelijker en dynamischer hoofdstad waar één vijfde van

het Belgische BBP wordt gegeneerd en veel Franstaligen en Vlamingen wonen en zeker werken, kan moeilijk gezien worden als een zero-sum game.

Een theoretisch onderbouwde welvaartsanalyse moet die simultane aanhorigheid van een Vlaamse (of Waalse) burger bij overheden van de verschillende niveaus in rekening brengen. Dat is ook wat gebeurt in de economische theorie van het federalisme. Eén van de kernbegrippen uit die theorie, het beginsel van horizontale gelijkheid binnen de federatie, kwam trouwens herhaaldelijk ter sprake in deze tekst. Dit principe is natuurlijk niet absoluut. Het moet steeds worden afgewogen tegenover andere, al even centrale begrippen uit deze economische theorie. Ook dat is in essentie weer een politieke keuze.

Eens die afweging gemaakt, kan de theorie van het begrotingsfederalisme wel verhelderen hoe men een *gegeven federale* structuur kan organiseren zodat het nut van *alle* burgers van de federatie gemaximaliseerd wordt. Decentralisatie van zowel bevoegdheden als belastingen heeft immers zowel voor- als nadelen, en de grootte ervan moet empirisch ingevuld worden. Hetzelfde geldt trouwens voor het effect van verschillende vormen van ‘responsabilisering’ of van de uitoefening van fiscale autonomie. Om al deze redenen kan de eventuele afruil tussen responsabilisering en fiscale autonomie enerzijds en horizontale gelijkheid in de federatie anderzijds, in elke federatie ook anders ingevuld worden.

Het kan natuurlijk een legitieme politieke eis zijn om de federatie zélf in vraag te stellen, en dus meteen ook het horizontaal gelijkheidsbeginsel dat hiervan de uitdrukking is. Alleen moet men dan wel de juiste argumenten aanvoeren in het publiek en politiek debat. Verwijzen naar de economische theorie rond federalisme volstaat in dat geval niet. Deze theorie vertrekt van een *gegeven* omschrijving van de verzameling van burgers waarop de federatie betrekking heeft. Eenvoudiger gesteld: stilzwijgend het debat en de argumentatie laten verglijden van rationale argumenten voor een meer efficiënte federale structuur, naar een impliciet pleidooi voor confederalisme (waar de verzameling burgers eerst geherdefinieerd werd) is geen voorbeeld van een transparant democratisch debat.

9. REFERENTIES

ALGOED K. en VAN DEN BOSSCHE W. (2009), De Bijzondere Financieringswet in een notendop (met een illustratie voor het jaar 2009), *Documentatieblad FOD Financiën*, 69 (2), 63-90.

BLÖCHLIGER H. and KING D. (2006), *Fiscal autonomy of sub-central governments*, Working Paper 2 of OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government.

DECOSTER A. en SAS W. (2011), *De Bijzondere Financieringswet voor dummies*, Flemosi Discussion Paper DP4, Leuven, Centrum voor Economische Studiën.

LENOIR T. et VALENDUC C. (2006), Révision de la méthode macro-économique d'estimation des recettes fiscales. *Bulletin de Documentation* 66 (1), Service Fédéral Public Finances.

PAGANO G., VANDERNOOT J. et TYRANT TH. (2011), Le financement des régions et des communautés en Belgique 1989-2009 : 20 ans de solidarité interinstitutionnelle, CRISP Courrier hebdomadaire n° 2122.