



## Een gezonde fiscale verhouding tussen het federale en regionale beleidsniveau

2010/14  
25 | 08 | 2010



MENSEN



WELVAART

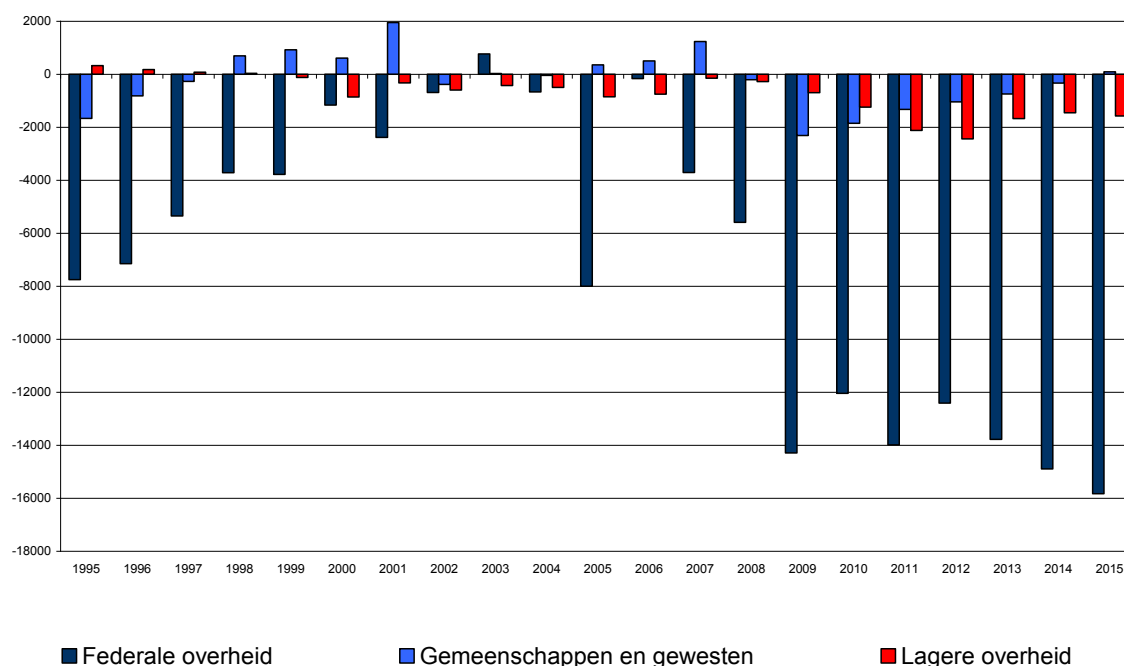


BESCHERMING

De internationale economische ontwikkelingen hebben geen geduld met de politieke complexiteit van dit land. De politieke constellatie is al te vaak een obstakel voor een effectief en efficiënt beleid. Nochtans hoeft een federale staat niet disfunctioneel te zijn. Een communautaire pacificatie kan het pad effenen naar beter en efficiënter bestuur. Betere incentieven die ervoor zorgen dat via het financieringssysteem de regio's ook de vruchten plukken van goed beleid mogen zeker geen taboe zijn. Wij pleiten voor responsabilisering van de uitgaven via performantie-indicatoren.

Onze invalshoek op een mogelijke staatshervorming is pragmatisch: het veranderen van de staatsstructuur is geen waarde op zichzelf, maar ze zou instrumenteel kunnen zijn. Kan het sleutelen aan de bevoegdheidsverdeling in dit land het beleid efficiënter maken? Terwijl in vorige periodes veel druk bestond om meer uitgavenbevoegdheden over te dragen samen met de daarmee gepaard gaande financiële middelen, stelt zich vandaag de problematiek van de budgettaire hachelijke federale overheid (zie grafiek 1). Deze realiteit noopt eerder tot **een herdenking van het financieringsmechanisme in dit land**. We moeten echter ook durven vaststellen dat er **een probleem is betreffende responsabilisering van de regionale overheden**.

**Grafiek 1: Vorderingensaldo federale overheid en gemeenschappen en gewesten 1995-2015 (miljoen euro)**



Bron: INR, Federaal Planbureau

Als we kijken naar maatstaven als de toename van het aantal ambtenaren, de toename van de kosten van het bestuur en andere dan valt immers op dat de regio's een sterke toename hebben gekend dan de federale overheid. Economen wijzen dan vaak naar het zogenaamde dotatiesysteem waarbij hogere (ongebonden) overdrachten van een hogere overheid aan een lagere de lokale overheidsbestedingen méér verhogen dan een gelijke stijging van het individuele inkomen Dit wordt aangeduid als het 'flypaper effect'(1). Volgens dit verschijnsel blijft het geld 'plakken' op de plaats waar het terecht komt ('money sticks where it hits'). Vanuit deze benadering komt het erop aan gewesten te responsabiliseren: dit kan bijvoorbeeld door hen meer belastingsautonomie te geven belastingen (no representation without taxation').

### a. Van een dominant dotatiesysteem naar meer fiscale autonomie?

#### **Personenbelasting**

Wat de personenbelasting betreft, is men in ons land feitelijk al heel ver gegaan met de mogelijkheid voor de gewesten om binnen een bepaalde marge op- en afcentiemen toe te kunnen passen of algemene belastingaftrekken in te voeren. Die marge is beperkt tot 6,75% van de federaal geïnde personenbelasting.

Laten we vaststellen dat de regio's tot op vandaag de beschikbare ruimte niet benutten. In elk geval is het belangrijk om te beseffen dat responsabilisering het echte doel zou moeten zijn en dat dat doel op meer dan één manier kan bereikt worden (zie punt b).

### **Indirecte fiscaliteit**

Wat we vooral kunnen gebruiken in dit complexe land is pragmatisme. **Als we zouden overgaan tot het overhevelen van de volledige bevoegdheid om BTW te innen aan de regio's, dan komt het erin de praktijk op neer dat we de dingen alleen maar moeilijker maken.** Zowel wat betreft tarieven als belastingsbasis is er nauwelijks enige marge om te differentiëren. Omwille van overloopeffecten (cf. grensoverschrijdend shoppen) naar andere landen toe is er nu nog steeds een roep in Europa om de tarieven nog meer te harmoniseren. Redelijkerwijs kunnen we van een regionalisering van indirecte fiscaliteit enkel bijkomende administratieve (onder de vorm van verlies aan schaalvoordelen om belastingen te innen) en handhavingskosten verwachten. In Canada bestaat overigens een zekere regionale autonomie op het vlak van BTW, maar daar probeert men al jaren de materie terug te federaliseren of althans te harmoniseren omwille van nefaste economische gevolgen (2).

### **Vennootschapsbelasting**

Wat de vennootschapsbelasting betreft kan er vanwege meer regionale bevoegdheid mogelijk een responsabiliseringsprikkel uitgaan zonder dat er belangrijke bezwaren bestaan. Op dit moment komt men bovendien tot de vaststelling dat de regionale overheid in haar beleid tegenover ondernemingen soms gedwongen wordt subsidies te hanteren omdat haar de fiscale instrumenten ontberen om het anders te doen. Het is echter duidelijk dat deelstaten best enkel autonoom bevoegd kunnen worden voor de tarieven maar niet voor het bepalen van de belastbare basis. Dat zou een vergelijking met andere deelstaten moeilijker maken. Dit leren we ook uit Europese context waarbinnen gestreefd wordt naar een bescheiden harmonisering van de belastbare basis en niet zozeer van de tarieven. Het is dus mogelijk om de dotaties aan de regio's te verminderen met het bedrag van de inkomsten uit de vennootschapsbelasting in het basisjaar uit een referentiejaar (12 miljard in 2007) en de vennootschapsbelasting te regionaliseren. Uiteraard laat dit belastingsconcurrentie toe tussen de regio's, maar die bestaat op talrijke andere wijzen nu ook al binnen België. Internationaal is deze uiteraard al langer een feit.

Er bestaat de bezorgdheid dat belastingsconcurrentie leidt tot een soort race to the bottom waarbij men finaal nauwelijks nog inkomsten genereert in pogingen om erg mobiele (zogenaamde foot-loose) ondernemingen naar zich toe te trekken. In de realiteit behoeft deze theorie veel nuancering. Zo kan er in Europa onmiskenbaar een trend van dalende nominale tarieven van de vennootschapsbelasting worden vastgesteld. Toch is het niet zo dat de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting zijn weggesmolten. Dit duidt erop dat de verlagingen van de nominale tarieven ook zijn gepaard gegaan met een verbreding van de basis die gebruikt wordt om de vennootschapsbelasting te berekenen. Concreet betekent dit dat compenserende maatregelen zijn genomen, onder andere doordat belastingaftrekken of preferentiële stelsels die belastingvoordelen toekennen zijn teruggedraaid. Het zou er ook op kunnen wijzen dat de strijd tegen fiscale

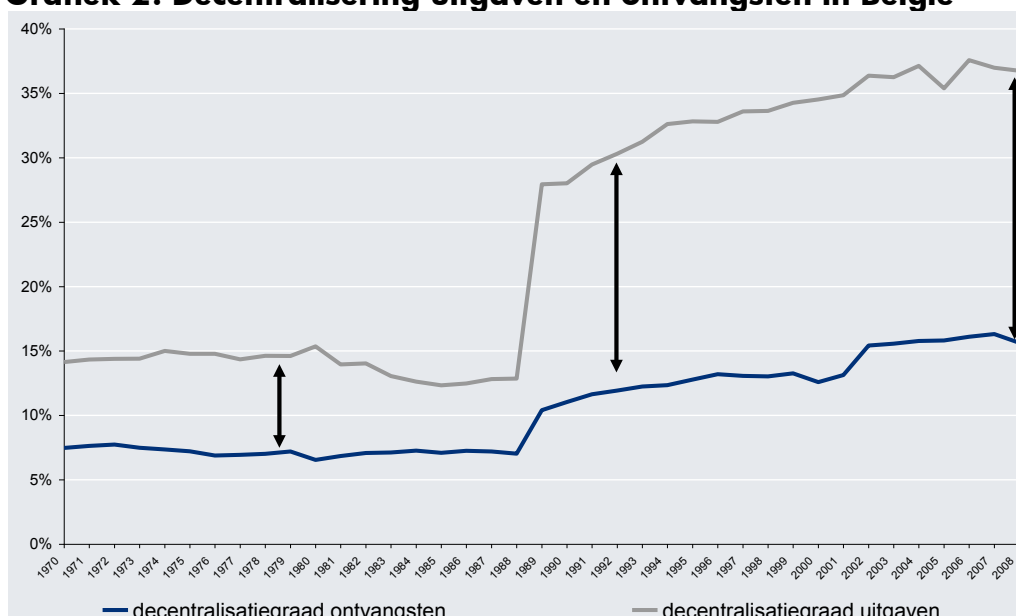
ontwijking en fraude is verscherpt en meer succesvol is geweest. Ook de aangekondigde verdere verlagingen in sommige EU-landen lijken gepaard te zullen gaan met compensatiemaatregelen die de budgettaire kosten in belangrijke mate beperken (4).

## b. Wegen naar responsabilisering afgezien van fiscale autonomie

Voorgaande impliceert globaal dat ook in de federale staat België het nog onbepaalde tijd zo zal zijn dat uitgavenbevoegdheden meer gedecentraliseerd zijn dan middelenbevoegdheden (zie grafiek 2). Gegeven deze realiteit mogen we niet toelaten dat het debat enkel gaat over incrementele wijzigingen richting meer fiscale autonomie voor de regio's. Dan is het minstens zo belangrijk dat elke overheid geresponsabiliseerd wordt in zijn bestedingspatroon, met name ook de regionale overheden die middelen kunnen besteden waarvoor ze niet zelf voor de financiering hoeven in te staan.

Een effectief instrument hiertoe, kan het hanteren van performantie-indicatoren zijn. Via een bonus-malussysteem zou een deelstaat welke erin slaagt om vooraf bepaalde doelstellingen te bereiken, hiervoor beloond kunnen worden. Dit zou bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden om deelstaten te disciplineren om milieu- of armoededoelstellingen te bereiken. Evengoed kan dit gebruikt worden voor de belangrijke Lissabondoelstellingen bijvoorbeeld op het vlak van de activering van werklozen en de participatie van oudere werknemers. Vandaag bestaat bijvoorbeeld het probleem dat als de regio's succesvol meer investeren in de activering van werklozen, de baten op federaal vlak liggen door lagere werkloosheidsuitkeringen door de RVA. Hierdoor kan er voor hen te weinig prikkel bestaan om effectief werk te maken van een actief werkgelegenheidsbeleid. Door de regio's mee te laten delen in de positieve repercussies van hun beleid internaliseren we deze spill-over. Hiervoor dienen we echter wel goede maatstaven te ontwikkelen om de impact te kunnen meten van hun beleid tegenover andere exogene factoren.

**Grafiek 2: Decentralisering uitgaven en ontvangsten in België**



Bron: INR, Federaal Planbureau, Itinera Institute

### c. **Conclusie: meer verantwoordelijkheid kan op verschillende wijzen: enige pragmatisme gewenst**

Als responsabilisering het echte doel is, dan moeten we ons niet fixeren op één bepaald model aangezien het doel op meer dan één manier kan bereikt worden. Pragmatisme kan bijvoorbeeld inhouden dat men belang hecht aan een zo efficiënt mogelijke belastingsinning. Anderzijds is het zo dat ook solidariteit op verschillende wijzen in een federaal fiscaal systeem kan ingebouwd worden. Te vaak laat men zich verblinden door modellen die zogenaamd fundamenteel verschillend zijn terwijl het feitelijk de gekozen parameters zijn die het resultaat bepalen. De burgers hebben vooral recht op een transparant financieringsstelsel waarbij complexiteit niet meer als een waarde op zich beschouwd wordt zoals in het verleden enkel omdat men het dan te moeilijk vindt om het stelsel in vraag te stellen. Tenslotte moeten we ook vooral een debat voeren over twee belangrijke blinde vlekken: wat met Brussel en wat met de staatsschuld? Vreemd dat men in de jaren 1990 vooral nadacht over deze twee onderwerpen die toch fundamenteel zijn en deze vandaag afwezig blijven.

**Ivan Van de Cloot**  
Hoofdeconoom

#### Footnotes

(1) Hines, J.R. Jr. and R.H. Thaler (1995), *Anomalies: The Flypaper effect*, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, number 4, Fall, blz. 217-226.

(2) Boadway, Robin 2006: *The Principles and Practice of Federalism: Lessons for the EU?*, in: *Swedish Economic Policy Review*, vol. 13, no. 1, pp. 9-62

(3) Hoe deze negatieve term concrete wordt geformuleerd is allesbehalve neutraal Zie bijvoorbeeld K. Algoed, "De impact van de staatshervorming van 2001 op de overheidsfinanciën, *Vives beleidspaper n° 6*, april 2009

(4) Recente tendensen inzake vennootschapsbelasting, K. Van Cauter, L. Van Meensel, *Economisch tijdschrift I 2007*, Nationale Bank van België

Voor duurzame economische groei  
en sociale bescherming



ONAFHANKELIJKE DENKTANK

KLARE IDEEËN, KLAAR VOOR ACTIE

Itinera Institute VZW

Leopold II Laan 184d B-1080 Brussel  
T +32 2 412 02 62 - F +32 2 412 02 69

[info@itinerainstitute.org](mailto:info@itinerainstitute.org)  
[www.itinerainstitute.org](http://www.itinerainstitute.org)

Verantwoordelijke uitgever: Marc De Vos, Directeur