



Financiering van gewesten en gemeenschappen Het voorstel Vande Lanotte ontcijferd

2011/7
25 | 01 | 2011



MENSEN



WELVAART



BESCHERMING

Het voorstel van hervorming voor de financiering van gemeenschappen en gewesten dat op 3 januari geformuleerd werd door de Koninklijke bemiddelaar betreft een belangrijke stap in de institutionele evolutie van België. Het zou de inspiratie kunnen vormen voor een politiek akkoord dat eindelijk gevonden kan worden. Het is dan ook van belang om het voorstel in de diepte te analyseren, rekening houdend met het feit dat er hoge tijdsdruk bestond bij de opmaak ervan. Al wat volgt spitst zich enkel toe op mogelijke aan te brengen verbeteringen en doet geen afbreuk aan de merites van het voorstel VDL, wel in tegendeel. Uit deze analyse van het voorstel VDL, een oefening die eveneens snel tot stand kwam, distilleren we vijf fundamentele vaststellingen.

Ten eerste doet het voorstel VDL vragen rijzen wat betreft het waarborgen van de collectieve capaciteit om leningen uitgegeven door België terug te betalen. Het voorstel VDL bevat omzichtige voorstellen om gewesten en gemeenschappen te laten bijdragen aan de saneringsinspanning. Maar terzelfdertijd bevat het ook verschillende bepalingen die nadelig uitvallen voor de federale financiën: (1) de vruchten van de belastingprogressiviteit (elasticiteit) worden gedeeld met de gewesten terwijl

ze vandaag integraal toekomen aan het federale niveau ; (2) de federale overheid engageert zich om de middelen voor de nieuwe bevoegdheden van gewesten en gemeenschappen te laten toekomen met de nominale economische groei of de behoeften; (3) de aanvullende financiering van Brussel komt niet van de andere gewesten maar van het federale niveau ; (4) het individuele belastingkrediet wordt, bij niet-uitputting van de fiscale voordelen, betaald uit het federale stelsel door het fed-

erale niveau, zonder recuperatie bij de gewesten ; (5) het federale niveau keert aan de gewesten een bonus uit indien hun werkgelegenheidsgraad gunstiger evolueert dan voorzien, maar er is geen malus in het omgekeerde geval ; (6) het federale niveau engageert zich om een mogelijke interregionale wegenbelasting aftrekbaar te maken binnen de vennootschapsbelasting. Daar bovenop wordt de bewegingsruimte van het federale niveau voor een begrotingsaanering beperkt door het afstaan of delen van bevoegdheden. Nochtans is het voor de verzekering van de terugbetaling van de openbare schulden fundamenteel dat de federale overheid over de grootst mogelijke marge beschikt om belastingen te heffen en uitgaven te verlagen. Het mechanisme van de « fiscale slang » zorgt er zelfs voor dat de federale overheid zelfs de soevereine capaciteit verliest om de belastingen significantief te verhogen. De voorziene bevoegdheidsoverdracht maakt een participatie van gewesten en gemeenschappen aan het proces van begrotingsconsolidatie essentieel, en dit op een duidelijke en dwingende wijze.

Ten tweede leidt het voorstel VDL zeker niet tot een vereenvoudiging van de financieringsmechanismen van gewesten en gemeenschappen. Er worden nieuwe dotaties gecreëerd en de criteria om de enveloppes te bepalen worden vermenigvuldigd. Afgezien hiervan zal men een beroep moeten doen op specialisten om het alternatief van “ongewijzigd beleid” te bepalen, ook al weten we nu al dat men het daarover nooit eens zal kunnen zijn. Daarbij komt dat men een compensatiemechanisme invoert op het niveau van de individuele belastingplichtige (‘microfiscaal’ genoemd) dat gebaseerd is op macroeconomische parameters.. Geen enkele individuele belastingplichtige kan dus nog zelf zijn belastingen uitrekenen. De complexiteit van de fiscale slang schaadt de democratische participatie van de burgers in het politiek debat. Bovendien moet men terdege rekening houden met de administratieve kost hiervan, zowel voor controleurs als voor gecontroleerden. Deze kost komt bovenop de kost van de herstructurering van de administratie die in elke diepgaande institutionele hervorming besloten ligt.

Ten derde schrijft het voorstel VDL, naast het duidelijke behaalde objectief van een versterking van de bevoegdheden en autonomie van de deelstaten, zich in in een gedachtengang die tegelijk responsabilisering beoogt en de bevoegdheidspakketten homogener maakt. Wat de responsabilisering betreft was deze vroeger reeds sterk voor de gewesten (via de 'juste retour'), ook al kon het solidariteitsmechanisme eventuele convergenties penaliseren. Net daarom is het solidariteitsmechanisme aan bijsturing toe. Het voorstel past ook responsabilisering toe op de financiering van de kinderbijslagen: als een gemeenschap beslist om voortgezette studies te verlenen of de werkloosheidsgraad ziet verhogen, dan zal ze ook zelf de kost van meer kinderbijslagen dragen. Wat de homogene bevoegdheidspakketten betreft, voorziet het voorstel VDL om belastinguitgaven aan de gewesten toe te vertrouwen in hun bevoegdheidsdomeinen, vooral op het vlak van huisvesting en leefmilieu. Dit is coherent, maar in andere domeinen wordt de homogeniteit net verzwakt, namelijk door het delen van de personenbelasting tussen federaal en regionaal niveau of

de erg gedeeltelijke transfer van justitie en gezondheidszorg naar de gemeenschappen. Er is evenmin homogeniteit in de principes die de financiering onderbouwen, noch voor de nieuwe bevoegdheden waar men fiscale capaciteit, bevolking en objectieve behoeften combineert als criteria .

Ten vierde stelt het voorstel VDL bepaalde essentiële onderdelen van de bestaande financiering van gemeenschappen en gewesten, die nochtans ter discussie staan, niet in vraag. Het gaat met name om het criterium van de verblijfplaats, de verdeelsleutel 80 / 20 voor het Hoofdstedelijk Gewest tussen Franstalige en Nederlandstalige gemeenschap en een responsabilisering via de personenbelasting. Het gebruik van de personenbelasting in plaats van andere belastingen (vennootschapsbelasting of BTW) als verdeelsleutel voor de middelen is begrijpelijk maar toch geeft ze niet altijd een juist beeld van de fiscale bijdrage van elke entiteit aan de inkomsten op nationaal vlak.

Tenslotte laat het voorstel VDL zeker na het socio-economisch land-

schap radicaal te hertekenen. Daar zorgt de transitieperiode van twintig jaar voor, de grendel op fiscale concurrentie tussen de gewesten en de aard van de overgedragen bevoegdheden aan de deelstaten. Het is dus maar de vraag of de economische prestaties merkbaar beïnvloed zullen worden, ondanks de centrale plaats die de nieuwe bevoegdheden ter waarde van 10 miljard en de responsabilisering van de deelentiteiten innamen in het debat. In die zin kan deze hervorming van de financieringswet niet beschouwd worden als een substituuut voor structurele hervormingen die ons onmiskenbaar te wachten staan.

Tekst medeondertekend
André Decoster (KUL), Koen Schoors (UGent) en Ivan Van de Cloot (Itinera)
Etienne De Callataÿ (Itinera, FUNDP), Jean Hindriks (Itinera, UCL), André Sapir (ULB)

Voor duurzame economische groei en sociale bescherming.