

DE NIEUWE BIJZONDERE FINANCIERINGSWET VAN DE 6DE STAATSHERVORMING: WERDEN DE BELOFTEN INGELOST?

ANDRÉ DECOSTER

WILLEM SAS

donderdag 14 november 2013

SAMENVATTING¹

In deze tekst beoordelen we de nieuwe Financieringswet op basis van de definitieve parameters en de nu voorliggende wetteksten. In vergelijking met het Vlinderakkoord van oktober 2011 zijn die nog grondig bijgestuurd. De onderhandelaars hielden rekening met intussen gewijzigde economische omstandigheden en recentere beschikbare informatie. Maar ze voegden vooral een luik toe met de bijdrage van gewesten en gemeenschappen tot de lange termijn houdbaarheid van de gezamenlijke overheidsfinanciën. Die bijdrage werd geïntegreerd in de nieuwe Financieringswet en is kwantitatief belangrijk.

De vraag om de Financieringswet te herzien was in essentie een politieke vraag. Daarom hebben we ervoor gekozen de nieuwe financieringswet te beoordelen binnen een kader dat kan bogen op een breed gedragen politieke consensus: de “12 basisprincipes voor de wijziging van de BFW”, overeengekomen door alle – op dat moment – onderhandelende partijen in 2010. Temeer omdat die principes ook stroken met de voorschriften uit de economische theorie van het federalisme. Binnen dat evaluatiekader besluiten wij dat de voorliggende nieuwe financieringswet de beloften inlost.

Is de fiscale autonomie substantieel toegenomen? (Principe 1) Ongetwijfeld. De grootteorde van de nieuw ingevoerde regionale opcentiemen op de personenbelasting vormt echt wel een ruime beleids marge. Voor de gewesten neemt de fiscale autonomie daardoor toe met ongeveer twee derden. Wel werden in lijn met principe 2 en 3 van de “12 basisprincipes” afspraken gemaakt om te

¹ Onze dank gaat uit naar BELSPO (Federaal Wetenschapsbeleid) voor de financiële steun in de vorm van het project BELDEBT (Contract TA/00/39) dat ons toeliet het simulatieprogramma SAFIRE (Simulatie en Analyse van de Financiering van de REgio's) te ontwikkelen. Het model FANTASI, gebruikt om de supra-unitaire elasticiteit te berekenen, werd ontwikkeld binnen een B-project in het kader van het Steunpunt Fiscaliteit en Begroting, gefinancierd door de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid is echter niet verantwoordelijk voor de resultaten die in deze paper worden voorgesteld. We bedanken ook Koen Algoed, Benoît Bayenet, Anton Delbarre, Frank Vandenbroucke en Lieven Meert voor de vele gedachtewisselingen over de oude en nieuwe Financieringswet. Maar enkel de auteurs zijn verantwoordelijk voor eventuele onnauwkeurigheden of fouten in deze tekst.

grote uitholling van de progressiviteit en deloyale belastingconcurrentie – die makkelijk tot welvaartsverliezen leidt voor iedereen – te vermijden.

Is de responsabilisering toegenomen? (Principe 5) Jazeker. Al leggen we in de tekst uit waarom het leeuwenandeel van deze toename niet volgt uit de grotere fiscale autonomie. Die komt immers in de plaats van een vroegere dotatie die ook al verdeeld werd volgens het ‘juste retour’ principe. Het is de nieuwe dotatie voor arbeidsmarktbevoegdheden, eveneens ‘juste retour’ verdeeld, die de responsabilisering opdrijft. Ook de pensioenbijdrage die nu door gewesten en gemeenschappen moet betaald worden voor hun eigen statutaire ambtenaren kan als responsabiliserend omschreven worden. We herhalen ook nogmaals dat de manier waarop responsabilisering gemeten wordt eigenlijk te ruw is.

Houdt men nog rekening met bevolkings- en leerlingenaantallen? (Principe 6) Jazeker. Dat betekent dat men voor de gemeenschappen ook nog dotaties gebruikt die niet volgens de fiscale sleutel, maar volgens een behoeftensleutel verdeeld worden. We leggen uit dat dit in een federatie de normaalste zaak van de wereld is. Het is de uitdrukking van de horizontale gelijkheid van alle burgers van de federatie. We verzetten ons tegen het kapittelen van dotatiefinanciering als “consumptie-federalisme” en zijn van oordeel dat deze horizontale gelijkheid ook niet moet voorgesteld worden als transfers.

Wordt de solidariteit tussen de entiteiten behouden en de perverse elementen weggewerkt? (Principe 7). Ja. Er is een nieuw solidariteitsmechanisme ingevoerd dat helder geformuleerd is. Het sluit uit dat een regio geen belang zou hebben bij economische groei omdat dan haar inkomsten zouden afnemen (de ontwikkelingsval). Het solidariteitsmechanisme is ontegensprekelijk minder genereus, zelfs rekening houdend met het welvaartsvast maken ervan. De solidariteitsdotaties slinken met 28%. Het zogenaamde “pervers effect” dat het rijkere Vlaamse gewest na toepassing van de financieringswet per hoofd minder kreeg dan het armere Waalse gewest, is verdwenen.

Is er garantie dat geen enkele deelstaat structureel verarmt? (Principe 8) en is de financiële stabiliteit van de deelstaten gegarandeerd? (Principe 9) De verandering in de ingebouwde mechanismen zelf van de financieringswet zijn in het nadeel van Wallonië en Brussel. De nieuwe financieringswet is gunstig voor het Vlaams gewest maar nadelig voor de Vlaamse gemeenschap. Per saldo doet Vlaanderen voordeel, net als de Franstalige gemeenschap. We illustreren de effecten in detail in de tekst. Wel worden al die effecten gecompenseerd bij het in voege treden van de nieuwe financieringswet begin 2015 aan de hand van wat de ‘sokkel’ of ‘overgangsmechanisme’ genoemd wordt. Dus kan geen enkele entiteit beweren dat ze wint of verliest in startjaar 2015. Die compensatie blijft geldig tot 2025 (weze het nominaal bevroren, dus zonder aanpassing voor inflatie), en wordt afgebouwd tijdens de volgende periode van tien jaar.

Onze dynamische simulaties tot 2030 tonen het grote belang van dit overgangsmechanisme (figuur 10). Eens dit minder begint door te wegen vanaf 2025, neemt het structurele verlies voor het Waalse gewest weer gestaag toe. De keerzijde van dit effect is logischerwijs dat de initiële winnaars bij de nieuwe BFW, zijnde Vlaanderen en de Franse gemeenschap, hun winst bestendig zien op

lange termijn. Dus ook na toepassing van de sokkel. De integratie van de specifieke dotaties voor Brussel en de pensioenbijdrage veranderen dat beeld grondig (figuur 12). De broodnodige herfinanciering van Brussel mist zijn doel niet, en levert het hoofdstedelijk gewest 370 € winst per hoofd op in 2030. Vlaanderen boet 63€ per hoofd in omwille van een bijdrage aan de pensioenfinanciering van haar ambtenaren, wat ook de verklaring is voor het verlies van de Franstalige gemeenschap. Samengenomen klokken Wallonië en de Franse gemeenschap zo op een verlies af van 110 € per hoofd in 2030.

Bij dergelijke ‘winst en verlies’-plaatjes, die populair zijn in het publieke debat, moeten minstens drie belangrijke kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste is een burger in een federatie lid van meerdere entiteiten. Een Vlaming behoort én tot het Vlaamse gewest, én tot de Vlaamse gemeenschap én tot de Belgische federatie. Hetzelfde geldt vanzelfsprekend mutatis mutandis ook voor een Waal, een Franstalige of een inwoner van Brussel. Ten tweede zijn de projecties voor de toekomst inherent en onvermijdelijk onzeker. In de appendix bij deze paper hebben we uitgebreid de gebruikte elasticiteit van de personenbelasting gemotiveerd, maar daarmee is de discussie daarover – terecht – niet beslecht. En ten derde bestaat het gevaar dat men uit het oog verliest dat de onderhandelaars heel expliciet gestreefd hebben om globaal, dus rekening houdend met àlle elementen samen, een uitkomst te bereiken die neutraal is voor de verschillende entiteiten. Het is heel gemakkelijk om één specifieke entiteit als verliezer voor te stellen door winst en verlies te berekenen voor één afzonderlijke component van wat uiteindelijk een heel fijn afgestelde calibratie-oefening is. Wie het volledige plaatje bekijkt komt steeds weer uit bij een beeld waarin er tussen de gedecentraliseerde entiteiten weinig verschil is. Wel is er een belangrijke bijdrage tot consolidatie van de overheidsfinanciën door gewesten en gemeenschappen, wat we beschrijven aan de hand van de volgende basisprincipes.

Wordt de leefbaarheid van de federale staat verzekerd? (Principe 4) en wordt het evenwicht van de globale overheidsfinanciën bewaard? (Principe 11). Er wordt in elk geval een ernstige poging ondernomen. Die is gestoeld op de redenering dat, als de federale overheid in deze historische zesde staatshervorming opnieuw een groot pakket primaire uitgaven doorschuift naar gewesten en gemeenschappen, haar eigen manoeuvreerruimte om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verzekeren eveneens afneemt. Er wordt daarom een substantiële bijdrage van gewesten en gemeenschappen ingebouwd in de overeengekomen bedragen van de dotaties en in de groeivoeten van die dotaties doorheen de tijd. De federale overheid komt dankzij deze consolidatie uit op een winst van 438 € per hoofd in 2013, goed voor 0,75% van het BBP in dat jaar. De horizontale verdeling van die inspanningen tussen Vlaanderen, Wallonië, de Franstalige gemeenschap en Brussel lijkt ons heel evenwichtig. Ze valt iets zwaarder uit voor Wallonië. Iets minder zwaar voor de Franstalige gemeenschap (figuur 15).

Houdt men rekening met de specifieke situatie in Brussel Hoofdstad en zijn sociologische realiteit? (Principe 10) Jazeker, door de specifieke dotatie voor Brussel, zoals we hierboven reeds vermeld hebben.

Is de pertinentie van de simulaties geverifieerd? (Principe 12) Dit twaalfde principe toetsen we niet expliciet in deze voorliggende tekst. In zoverre dit principe duidelijk te interpreteren valt, en op basis van de beschikbare informatie, zijn we er van overtuigd dat de onderhandelaars over een uitermate competent team van experts van Nationale Bank en Federaal Planbureau beschikten die op basis van hun standaardmodellen de nieuwe financieringswet konden simuleren tegen de achtergrond van verschillende macro-economische scenario's. We hopen ook zelf bij te dragen tot de toetsing van dit principe door met ons eigen simulatiemodel SAFIRE onafhankelijk de effecten door te rekenen en ze hier te rapporteren. Bij gebrek aan een eigen macromodel beschouwen wij daarbij het macro-economisch scenario wel als gegeven.

Tenslotte voegen we er zelf nog een dertiende criterium aan toe: de vraag naar meer transparantie. Het komt als dusdanig niet expliciet voor in het lijstje van de "12 basisprincipes", maar werd vaak als ambitie geformuleerd in de aanloop naar de herziening van de financieringswet. Misschien is dit dertiende principe inderdaad nog het moeilijkst om aan te vinken als "voldaan". Er werden zeker vereenvoudigingen ingevoerd: de vele kleine dotaties die gegroepeerd werden en de negatieve term die werd afgevoerd. Maar het blijft een uitdaging om beleidskeuzes van niet zuiver proportionele regionale opcentiemen op de personenbelasting te communiceren aan de burger. Anderzijds zijn we het oneens met de opmerking dat regionale opcentiemen, zeker van deze omvang, slechts 'schijn-fiscale autonomie' zouden inhouden. De ruimte voor proportionele verlagingen is groot, en ook proportionele verlagingen van een belastingvoet ressorteren – indien men dat zou willen – grote effecten op de herverdelende kracht van een belastingstelsel.

We besluiten dat de herziening van de Bijzondere Financieringswet is geslaagd. Niet enkel op basis van de economische theorie van het federalisme, maar ook gegeven de politieke randvoorwaarden die zich vertaalden in de 12 basisprincipes voor de wijziging van de BFW. Maar net die zelfde politieke randvoorwaarden kunnen er voor zorgen dat binnen afzienbare tijd de BFW opnieuw in vraag gesteld wordt. Met geduld als metgezel van de wijsheid, hopen we dat de nieuwe financieringswet op zijn minst een kans krijgt om de tand des tijds te doorstaan.

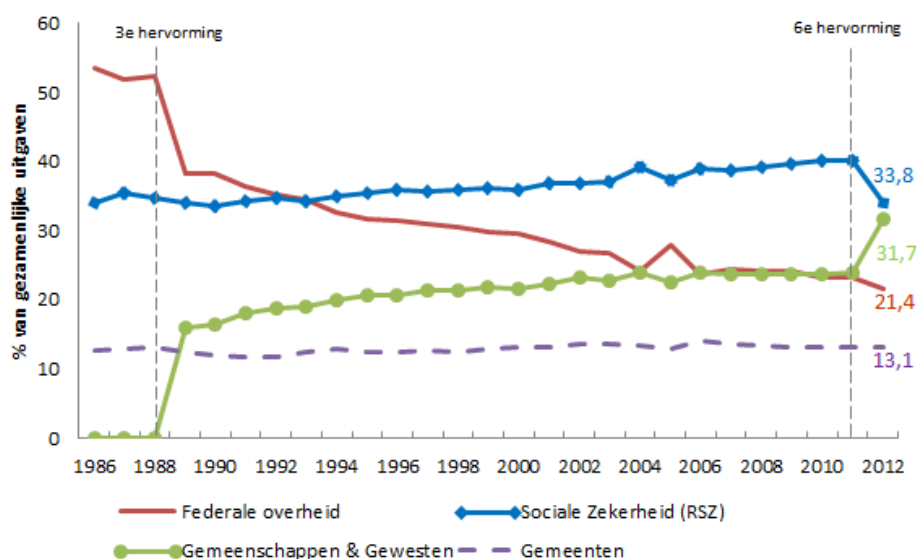
1. INLEIDING

‘Ook vandaag nog bespreekt de regeringstop de financiering van een reeks naar de Gewesten en Gemeenschappen overgehevelde bevoegdheden: de invulling in cijfers dus van eerder genomen beslissingen...de regeringstop wil uiterlijk woensdag het resultaat van deze besprekingen voorleggen aan een biezondere (sic) ministerraad’

(De Standaard, 10 december)

Zoals het voorlaatste woord in dit citaat laat vermoeden, gaat het hier niet over de invulling van het Vlinderakkoord gesloten in 2011. De quote dateert uit 1988 toen de laatste loodjes van een derde, ingrijpende staatshervorming werden gelegd. De huidige zesde staatshervorming heeft veel gemeen met de derde uit 1988. Ze zijn beide het resultaat van een lange onderhandelingsperiode. Maar figuur 1, waar we voor elk beleidsniveau het aandeel in de uitgaven van de gezamenlijke overheid uitzetten doorheen de tijd, illustreert dat vooral op dit vlak de derde en de zesde staatshervorming met hetzelfde adjectief beschreven kunnen worden: historisch.

FIGUUR 1: AANDEEL IN GEZAMENLIJKE UITGAVEN (IN %) PER OVERHEIDSNIVEAU



Figuur 1 vat in een notendop de essentie van een staatshervorming samen: bevoegdheden en dus ook uitgaven, wisselen van niveau. De impact van o.a. de integrale overheveling van het onderwijs naar de Gemeenschappen in 1989 springt in het oog, maar ook de vierde (1993) en vijfde (2001)

staatshervormingen spelen gradueel hun rol. Vanuit het oogpunt van de overgedragen budgettaire massa echter, valt de hervorming van 1988 met stip de meest historische te noemen.²

Maar de huidige zesde staatshervorming wordt al even historisch als we als maatstaf het verschil in uitgaven tussen het federale en regionale niveau hanteren. Wanneer deze staatshervorming vanaf 2015 in voege zal treden, worden de uitgaven van gewesten en gemeenschappen voor het eerst veel belangrijker dan de federale uitgaven.³ Het aandeel van de federale overheid neemt af tot 21,4% van de gezamenlijke uitgaven, terwijl dat van gewesten en gemeenschappen oploopt tot 31,7%. Economisch getinte bevoegdheden zoals aspecten van het arbeidsmarktbeleid (activering, doelgroepenkortingen,...), fiscaal beleid (woonbonus, dienstencheques,...) of het grootstedenbeleid verhuizen naar het gewestelijk niveau. De gemeenschappen krijgen nog meer persoonsgebonden bevoegdheden, waaronder kinderbijslag en elementen van gezondheids- en ouderenzorg. Beide ingrepen maken de zesde staatshervorming trouwens om een tweede reden historisch: voor het eerst komt ook de Sociale Zekerheid in het vizier van de decentralisering. Aangezien iets meer dan 75% van de overgedragen middelen valt onder de RSZ paraplu, neemt het aandeel van de sociale zekerheid dan ook significant af tot 33,8%.⁴

De zesde staatshervorming doet de uitgaven van gewesten en gemeenschappen in 2015 toenemen met 18,9 miljard: van 45,8 tot 64,7 miljard.⁵ Het kon dan ook niet anders of deze hervorming ging hand in hand met het aanpassen van de Bijzondere Financieringswet (verder afgekort tot BFW). Deze wet bepaalt op welke wijze de bevoegdheden van gewesten en gemeenschappen gefinancierd worden, of nog, hoe de uitgaven betaald worden.

Nu de definitieve parameters bekend zijn en de wetteksten geschreven, lijkt ons de tijd rijp om een uiteindelijk oordeel te vellen over deze nieuwe BFW. Wat we met deze tekst betrachten is tweërlei. Ten eerste willen we het beeld dat we schetsten in Decoster en Sas (2012) updaten met de meest recente informatie en bijkomende elementen sinds dat Vlinderakkoord. Maar ten tweede, en dat is

² In de nationale rekeningen werden de begrotingen van gewesten en gemeenschappen pas in 1989 gescheiden van de federale begroting. Om die reden blijft de groene lijn in figuur 1 hangen op het nulpunt tot 1989, ook al bedroegen de feitelijke uitgaven door gewesten en gemeenschappen in dat jaar reeds 5,2% van de gezamenlijke uitgaven.

³ Om in figuur 1 een zo precies mogelijk effect van de hervorming weer te geven hebben we de actuele waarde voor 2012 van de in 2015 over te hevelen bedragen toegepast op de bedragen van de nationale rekening van 2012.

⁴ Wellicht zullen de geregionaliseerde elementen van de sociale zekerheid in de Nationale Rekeningen geboekt blijven onder het RSZ luik van de nationale rekeningen. Daardoor zal, in tegenstelling tot wat wij illustreren in figuur 1, deze beweging niet te zien zijn in de feitelijke statistieken van de Nationale Rekeningen.

⁵ Alle bedragen, tenzij anders aangegeven, volgen uit een totale beschouwing van de nieuwe financieringswet. Dus inclusief overgangsmechanisme, pensioenbijdragen, de herfinanciering van Brussel, de sanering, en de vergrijzingsinspanningen (zie verder).

nieuw, willen we het definitieve voorstel van BFW aftoetsen aan de “12 basisprincipes voor de wijziging van de BFW”, overeengekomen door alle - op dat moment - onderhandelende partijen in 2010.⁶ We gaan er daarom van uit dat deze basisprincipes een breed gedragen politieke consensus belichamen. Op zich zou dit al volstaan als evaluatiecriterium. Maar deze principes stroken ook met de economische theorie van het federalisme, en zijn derhalve ook vanuit economisch-theoretisch perspectief een zinvolle toetssteen.

We lijsten de “12 principes” hieronder nog eens op, en geven tussen haakjes aan in welke paragraaf van de tekst we welk principe evalueren:

1. Financiële bevoegdheden van de entiteiten significant verhogen (*paragraaf 3*);
2. Deloyale fiscale concurrentie vermijden (*paragraaf 3*);
3. Behouden van de regels inzake de progressiviteit van de personenbelasting (*paragraaf 3*);
4. Verzekeren van de leefbaarheid van de federale staat en behoud van zijn fiscale prerogatieven (*paragraaf 3 en 8*);
5. De responsabilisering van de deelstaten in verband met hun bevoegdheden en hun gevoerde beleid versterken (*paragraaf 4 en 5*);
6. Rekening houden met bevolkings- en leerlingenaantallen (*paragraaf 4 en 5*);
7. Behouden van de solidariteit tussen de entiteiten en wegwerken van de perverse elementen uit de huidige financieringswet (*paragraaf 5 en 6*);
8. Geen enkele deelstaat mag structureel verarmen (*paragraaf 7*);
9. Financiële stabiliteit van de deelstaten garanderen (*paragraaf 7*);
10. Rekening houden met de specifieke situatie in Brussel Hoofdstad en zijn sociologische realiteit (*paragraaf 7*);
11. Evenwicht globale overheidsfinanciën bewaren (*paragraaf 8*);
12. Verifiëren van de pertinentie van de simulaties.

Om numerieke resultaten te bekomen hebben we de finale parameters en cijfers uit de wetteksten ingevoerd in ons rekenkundige simulatiemodel SAFIRE.⁷ De rest van deze tekst is als volgt gestructureerd. In paragraaf 3 komt de grotere fiscale autonomie aan bod. In paragraaf 4 bespreken we de toegenomen responsabilisering, en in paragraaf 5 lichten we toe hoe de solidariteit niet enkel afneemt maar ook ‘perverse’ effecten volledig uitsluit. Paragraaf 6 overloopt vervolgens kort of de nieuwe BFW nu transparanter en minder complex wordt, en paragraaf 7 gaat dieper in op de vraag of al deze wijzigingen gepaard gaan met aanvaardbare winsten of verliezen voor alle betrokken beleidsniveaus. Paragraaf 8 tenslotte stelt het totaalplaatje voor, d.w.z. inclusief de sanerings- en

⁶ Deze partijen waren: N-VA, CD&V, SP.a, Groen, Ecolo, PS, en cdH. De twaalf principes vormden ook de leidraad bij het uittekenen van de blauwdruk van de nieuwe BFW in het vlinderakkoord van 2011.

⁷ Het acroniem staat voor Simulatie en Analyse van de Financiering van de Regio's en werd ontwikkeld binnen het door BELSPO (Federaal Wetenschapsbeleid) gefinancierde project BELDEBT (Contract TA/00/39).

vergrijzingsinspanningen die de voorbije zomer (2013) werden toegevoegd in de finale wetteksten. In die laatste paragraaf maken we ook enkele bedenkingen over de wenselijkheid en/of noodzaak van deze ‘gedecentraliseerde’ sanering. Voor een goed begrip van al deze punten beseffen we dat inzicht in de “oude” financieringswet nodig is. In eerdere publicaties hebben we uitgebreid zowel de vroegere BFW beschreven, als de veranderingen die erin worden aangebracht op basis van het vlinderakkoord van oktober 2011 (zie Decoster en Sas 2011, 2012). We herhalen deze zaken niet in deze tekst, maar geven in de volgende paragraaf een kort en bondig overzicht van de structuur van de financieringswet.

2. DE FINANCIERINGSWET IN EEN NOTEDOP

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. Een overheid is fiscaal autonoom in de mate waarin ze de inkomsten waarmee ze haar uitgaven financiert, zelf verzamelt via eigen belastingen. De BFW omschrijft om welke belastingen het gaat (bijv. de registratierechten, de successierechten, de verkeersbelasting), en ook hoe dat praktisch dient te verlopen. Waarom de BFW enkel fiscale autonomie toekent aan de gewesten, bespreken we in paragraaf 3.

Anderzijds krijgen regionale overheden een deel van hun middelen toegestopt vanuit het federale niveau. Dat zijn ‘dotaties’. Belangrijk hier is dat deze bedragen niet vastliggen, maar geïndexeerd worden aan inflatie en vaak ook aan economische groei. Men kan het zien als enveloppen die dikker worden naarmate de tijd vordert, en elk jaar opnieuw verdeeld worden door de federale overheid over gewesten en gemeenschappen. Voor die verdeling worden vastgelegde formules gebruikt, die gebaseerd zijn op regionale informatie die wel kan variëren doorheen de tijd. In wat volgt noemen we die de ‘verdeelsleutels’, en onderscheiden we twee soorten.

Fiscale sleutels zijn gebaseerd op de belastingopbrengsten opgehaald binnen één bepaalde regio, meer specifiek op de personenbelasting. Dit noemt men de ‘fiscale capaciteit’ van een regio. De fiscale sleutel zelf is dan het aandeel van een gewest of gemeenschap in de *totale* opbrengst van de personenbelasting. Men is deze sleutel ook de ‘juste retour’ sleutel gaan noemen, aangezien een regio indirect terugkrijgt wat ze bijdroeg. Hoe hoger haar bijdrage aan de totale belastingontvangsten, hoe gunstiger haar sleutel, en hoe groter het stuk van de dotatiekoek dat haar toekomt. Omwille van de link met de personenbelasting worden dotaties waarop deze sleutel van toepassing is simpelweg ‘PB-dotaties’ genoemd. Waarom dit soort sleutels gebruikt wordt, bespreken we in paragraaf 4.

Behoeftesleutels ten tweede, houden rekening met bevolkingsaantallen allerhande zoals het aantal leerlingen, ouderen of jongeren binnen een regio. Hoe meer leerlingen binnen een gemeenschap bijvoorbeeld, hoe hoger de behoefte aan financiering van onderwijs. Door de onderwijsdotatie dan te verdelen volgens het aandeel van een gemeenschap in het totale, nationale leerlingenaantal komt men tegemoet aan dergelijke behoefte. De argumentatie achter dit soort dotatiefinanciering geven

we eveneens in paragraaf 4. We maken er ook duidelijk waarom deze financiering enkel bij de gemeenschappen wordt toegepast, en niet kan omschreven worden als ‘consumptiefederalisme’.

In tabel 1 geven we een overzicht van zowel de oude als de nieuwe BFW, en onderscheiden daarbij fiscale autonomie van dotaties, alsook PB-dotaties van behoefte dotaties. Ook de dotaties volgend uit het solidariteitsmechanisme nemen we op in de tabel. Deze worden uitvoerig besproken in paragraaf 5.

TABEL 1: OVERZICHT VAN DE OUDE EN NIEUWE BFW (RAMINGEN VOOR 2015 IN MILJARD €)

	Oude BFW:		Nieuwe BFW:	
	Gewesten	Gemeen- schappen	Gewesten	Gemeen- schappen
Totaal	21,82	24,00	29,14	35,54
Fiscale autonomie	9,57		21,5	
PB-dotaties	10,27	9,47	4,5	8,18
Behoeftedotaties		13,59		27,27
Solidariteit	1,23		0,88	
Overige	0,75	0,94	2,26	0,09

Vergelijken we de vetgedrukte totaalcijfers helemaal bovenaan in de tabel, dan zien we dat de totale ontvangsten in de nieuwe BFW inderdaad aanzienlijk zijn toegenomen. De gewesten krijgen er 7,3 miljard € aan middelen bij, en de gemeenschappen 11,5 miljard €. Samen goed voor 18,86 miljard €. Op de tweede lijn van de tabel, deze van de fiscale autonomie, zien we hoe de ontvangsten uit regionale belastingen fors zullen toenemen: met 11,9 miljard €. Dit vloeien we uit in paragraaf 3. Deze toename valt trouwens te linken aan een eerste wijziging in de dotatiefinanciering, af te lezen op de derde lijn van de tabel. De oude PB-dotatie van de gewesten wordt in het nieuwe systeem immers integraal vervangen door nieuwe gewestelijke belastingen. Dat dit cijfer onder de nieuwe BFW dan toch niet nul wordt (maar 4,5), heeft alles te maken met een nieuwe dotatie toegekend aan de gewesten. Deze zal de overgehevelde arbeidsmarktbevoegdheden en fiscale uitgaven financieren, en wordt eveneens verdeeld op basis van een ‘juste retour’ sleutel.

Op de vierde lijn van de tabel vinden we de behoefte financiering terug. In het oude systeem bestond deze zo goed als volledig uit wat men de ‘BTW dotatie’ noemt, in 1989 in het leven geroepen ter financiering van het gedecentraliseerde onderwijs. In het nieuwe systeem wordt deze vorm van dotatie-financiering fors uitgebreid, dit met het oog op de nieuw overgedragen gemeenschapsbevoegdheden inzake gezondheid, ouderenzorg en kinderbijslag. De solidariteitsbedragen daarentegen nemen af in de nieuwe BFW, een effect dat trouwens bestendig blijft doorheen de tijd zoals we zullen aantonen in paragraaf 5.

Hiermee zijn we klaar om dieper in te gaan op elk van de basisprincipes voor de wijziging van de BFW zoals we ze eerder opsomden. We beginnen met de fiscale autonomie.

3. TOENAME VAN DE FISCALE AUTONOMIE

Het eerste van de 12 principes, de roep om meer fiscale autonomie, was de uitdrukking van een belangrijke verzuchting aan Vlaamse kant. Een overheid is fiscaal autonoom in de mate waarin ze de inkomsten waarmee ze haar uitgaven financiert, zelf verzamelt via eigen belastingen. In zowat alle federale landen genieten de gedecentraliseerde entiteiten fiscale autonomie. Maar nergens financieren de eigen belastingontvangsten het totaal aan regionale uitgaven.⁸ Dit strookt trouwens met de economische theorie van het federalisme, die goede redenen geeft waarom een fiscale autonomie van 100% inefficiënt is.⁹ Daarom moet de discussie niet gaan over de vraag of een gedecentraliseerde entiteit volledig fiscaal autonoom moet zijn, maar wel of de fiscale autonomie groter dan wel kleiner moet worden op basis van de ermee samenhangende voor- en nadelen. Dergelijke afweging sloot niet uit dat er in België wel degelijk ruimte is voor een toename aan fiscale autonomie. Dat is ook wat uitgewerkt werd in de zesde staatshervorming. Maar hoe meten we die toename?

3.1 Omvang 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. Tabel 2 illustreert deze benadering voor zowel de oude als de nieuwe BFW.

⁸ Zie Blöchliger and King (2006) voor een OESO overzicht.

⁹ Met “inefficiënt” bedoelen economen dat er “welvaartsverliezen” zouden optreden indien de fiscale autonomie 100% zou bedragen. Schaalvoordelen, het vermijden van spill-over effecten, macro-economische stabilisatie, en optimalisatie van herverdeling zijn argumenten die spreken in het **nadeel** van fiscale autonomie. Belastingcompetitie bijvoorbeeld, is een mogelijk spill-over effect waarbij een regionale overheid geen rekening houdt met de welvaart van burgers in andere regio’s, zodat de welvaart van de federatie als geheel daardoor lager wordt. Over het algemeen spelen deze argumenten minder voor overheidsuitgaven dan voor belastingen. En dat zorgt ervoor dat de decentralisatie van uitgaven meestal groter is dan van belastingen. Het verschil wordt de “verticale fiscale kloof” genoemd. Een argument in het **voordeel** van meer fiscale autonomie is de grotere zichtbaarheid van het beleid bij de burger. Hierdoor zal die beter in staat zijn de slagkracht en doelmatigheid van ‘zijn/haar’ overheid in te schatten, en deze te belonen met een herverkiezing. Regionale overheden worden zo aangespoord om kosten-efficiënter te werk te gaan, of innovatievere pistes uit te proberen. De uiteindelijke mate aan fiscale autonomie moet daarom altijd een *empirisch* afgetoetste afweging zijn van zowel voordelen als nadelen. Dat dit niet vanzelfsprekend is blijkt ook uit de quote van twee specialisten ter zake: “*There is no established theory to serve as a guide to choosing the right level of VFG*”(Boadway and Shah 2009 p. 321).

TABEL 2: FISCALE AUTONOMIE IN DE OUDE EN NIEUWE BFW (RAMINGEN VOOR 2015 IN MILJARD €¹⁰)

OUDE	Vlaams Gewest	Vlaamse Gemeenschap	Vlaanderen (Gewest + Gemeen.)	Waals Gewest	Franse Gemeenschap	Brussels Gewest	Totaal (Gewesten)
Dotaties	6,9	14,4	21,3	4,1	9,6	1,2	12,2
Eigen belastingen (a)	5,5		5,5	2,7		1,4	9,6
Totale inkomsten (b)	12,4	14,4	26,8	6,8	9,6	2,6	21,8
Fiscale autonomie (a)/(b) in %	44,4%		20,6%	39,3%		53,5%	43,9%
NIEUW							
Dotaties	4,2	20,9	25,1	2,7	13,3	0,9	7,8
Eigen belastingen (c)	13,0		13,0	6,1		2,4	21,5
Totale inkomsten (d)	17,2	20,9	38,1	8,8	13,3	3,3	29,3
Fiscale autonomie (c)/(d) in %	75,6%		34,2%	69,5%		71,3%	73,3%
TOENAME FISCALE AUTONOMIE							
in procentpunt	31,2%		13,6%	30,3%		17,8%	29,4%
in procent	70,3%		66,0%	76,8%		33,3%	67,0%

Op de eerste lijn van deze tabel vinden we de dotaties terug die de gewesten en gemeenschappen ontvingen van de federale overheid in het oude systeem. Op de tweede lijn geven we aan hoeveel de gewesten ophaalden door middel van de eigen belastingen. De som van de dotatiebedragen en de eigen belastinginkomsten geeft de totale inkomsten, waarmee we op de vierde lijn de omvang van de fiscale autonomie berekenen onder het oude systeem. Het tweede luik van deze tabel geeft exact dezelfde rekenoefening weer, maar dan voor de nieuwe BFW.

In de meest rechtse kolom van de tabel geven we het resultaat weer voor alle gewesten samen. De eerste vaststelling is dat de fiscale autonomie in het nieuwe systeem fors werd opgetrokken, en wel met 11,9 miljard €. De in totaal 9,6 miljard € aan gewestelijke belastingontvangsten uit de oude BFW nemen in de nieuwe financieringswet toe tot 21,5 miljard. Drukken we de fiscale autonomie uit in

¹⁰ De bedragen wat betreft de nieuwe BFW volgen uit een beschouwing voor toepassing van het overgangsmechanisme, de pensioenbijdragen, de herfinanciering van Brussel, de sanering, en de vergrijzingsinspanningen. Dit om het accent te leggen op de structurele wijziging in fiscale autonomie.

termen van de hierboven beschreven methode, dan neemt de fiscale autonomie voor de gewesten toe van 43,9% tot 73,3%. Dat is een toename met 29,4 procentpunt of meer dan twee derde (de 67% toename in de onderste lijn van de tabel). De omvang van de fiscale autonomie is nu heel hoog: het Vlaams gewest haalt maar liefst 75,6%, en Wallonië en Brussel respectievelijk 69,5% en 71,3% uit eigen belastingen. Onze conclusie is duidelijk: de fiscale autonomie is fors toegenomen voor de fiscaal competente entiteit (de gewesten) en voldoet dus met verve aan het eerste overeengekomen basisprincipe voor de wijziging van de BFW.

Die markante toename werd gerealiseerd 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 zal dan worden ingevuld door de gewestelijke overheid, door op de betaalde belasting aan het federaal niveau een opcentiem te heffen.¹¹ Die gewestelijke opcentiem kan trouwens gemoduleerd worden in functie van het belastbaar inkomen. De BFW legt daarbij wel beperkingen op wat betreft de mogelijke aantasting van de progressiviteit van de personenbelasting, alsook inzake deloyale fiscale concurrentie. Hiermee voldoet het nieuwe systeem meteen ook aan het tweede en derde basisprincipe voor de wijziging van de BFW.

Maar vanwaar dan de blijvende klaagzang dat de fiscale autonomie te laag is? 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 dat van de Länder in Duitsland, of de Staten in the US). We hebben een structuur opgezet waarin territoriaal gedefinieerde gewesten dooreen zijn geweven met persoonsgedefiniëerde 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 een politieke keuze is met heel verstrekkende gevolgen, waarvan de polariserende en vooral middelpuntvliedende krachten voor de

¹¹ De vermindering van de federale tarieven met een kwart volgt grotendeels uit de afschaffing van de PB-dotatie voor de gewesten. Daardoor heeft de overheid genoeg aan 75% van haar huidige inkomsten uit de personenbelasting (PB), en kan zij haar tarieven verlagen. Dat betekent dat een budgettair neutraal scenario voor de gewesten een opcentiem van 33% impliceert (33% op 75% genereert terug een belasting van 25%), zodat het wegvallen van de PB-dotatie wordt gecompenseerd.

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.¹²

Deze politieke keuze heeft wel verstrekende gevolgen voor de omvang van de fiscale autonomie. In Tabel 2 blijven de cellen in de tweede en zesde rij leeg voor de Gemeenschappen. Ze heffen geen eigen belastingen maar worden gefinancierd via dotaties (schuingedrukt in de tabel). Dit verklaart meteen de sterk uiteenlopende appreciaties door verschillende politieke actoren van de omvang van de fiscale autonomie. Wanneer we, onder de oude BFW, de Vlaamse belastingontvangsten ten belope van 5,5 miljard uitdrukken ten opzichte van de totale gewestelijke inkomsten van 12,4 miljard, dan bedroeg de fiscale autonomie van Vlaanderen reeds 44,4%. Drukt men ze echter uit t.o.v. de inkomsten van gewest en gemeenschap samen (5,5 op 27 miljard), dan bedroeg ze slechts 20,6%. 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.

Aan het federaal referentiekader van gewesten en gemeenschappen wordt in de zesde staatshervorming niets gewijzigd. Dus kan wie dat wil nog steeds naar believen een cijfer produceren dat op een veel lagere fiscale autonomie wijst voor Vlaanderen. Voeg de dotaties aan de gemeenschappen toe in de noemer, en de fiscale autonomie bedraagt nu 34,2% voor Vlaanderen (wat nog altijd een forse toename met twee derden is t.o.v. de vroegere 20,6%). 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.¹³

¹² De N-VA voorstellen van oktober 2013 geven wél belastingbevoegdheid aan de gemeenschappen op Brussels grondgebied, maar verlaten dan ook heel expliciet het federale kader. Een inwoner van Brussel kan in die voorstellen kiezen tussen twee belastingregimes. Eigenlijk komt dit neer op bijna kosteloze migratie van de ene gemeenschap naar de andere. De economische theorie van het federalisme leert dat de welvaartsverliezen van dergelijke keuze groot zijn.

¹³ 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 bvb. 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. We verwijzen naar CERPE (2013), voor een andere benadering die de potentiële, in plaats van de feitelijke opbrengsten hanteert ter berekening van de fiscale autonomie.

3.2 *Gevolgen van fiscale autonomie*

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 sneller groeien dan het BBP. Als het BBP bijvoorbeeld groeit met 2%, dan kan het zijn dat de opbrengst van de personenbelasting toeneemt met 2,6%. Die verhouding (in dit geval 1,3) wordt de elasticiteit genoemd. De inschatting van die elasticiteit is onzeker en we bespreken in de appendix bij deze tekst uitgebreid hoe wij onze elasticiteit bepaald hebben. Wat wel zeker is, is dat de federale overheid in het nieuwe systeem een kwart van wat de 'elasticiteitsbonus' wordt genoemd, zal afstaan aan de gewesten. Vandaar dat de 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. Dit kwam uitgebreid aan bod in eerder werk (zie Decoster en Sas, 2012) en we komen erop terug in paragraaf 6.2 bij de simulatieresultaten.

In ieder geval, door slechts een kwart van de personenbelasting over te dragen aan de gewesten, voldoet men ook aan het vierde basisprincipe voor de wijziging van de BFW. De leefbaarheid van de federale staat en het behoud van haar fiscale prerogatieven wordt verzekerd, ook inzake de elasticiteitsbonus.

4. EN NAM OOK DE RESPONSABILISERING TOE?

De vraag naar meer *responsabilisering* was een tweede punt waar vooral de Vlaamse partijen op hamerden tijdens de onderhandelingen. Het principe duikt bijgevolg ook op in het lijstje van de 12 basisprincipes. In de media vergleed de term al snel tot een 'buzzword', en werd vaak slecht, slordig of zelfs helemaal niet omschreven omdat men er van uitging dat het op hetzelfde neerkwam als fiscale autonomie. Responsabilisering kan echter veel breder gezien worden, waarbij fiscale autonomie niet eens als randvoorwaarde hoeft aanwezig te zijn.

In het beste geval omvat responsabilisering elk mogelijk instrument dat overheden verantwoordelijk houdt voor de *gevolgen* van hun beleid. De redenering hier is dat regionale overheden die zelf de (positieve) gevolgen voelen van goed beleid, wellicht ook meer geneigd zijn om beter te besturen. Want volgen we de theorie van het economisch federalisme, dan zitten regionale overheden beter geplaatst om te voldoen aan lokale noden en voorkeuren. Effectieve responsabilisering zorgt er dan voor dat zulk een welvaarts-verhogend en aangepast beleid wel degelijk gevoerd wordt. Wat we daadwerkelijk verstaan onder zulk goed beleid, hoe zich dit in de praktijk manifesteert, en hoe we dat kunnen belonen, hangt echter af van bevoegdheid tot bevoegdheid. Om deze reden zal responsabilisering dan ook verschillend ingevuld worden naargelang we kijken naar de gewesten aan de ene, en de gemeenschappen aan de andere kant.

4.1 Gewesten

De gewesten kregen vanaf hun oprichting in 1980 economisch getinte bevoegdheden toegewezen. De idee was om de verschillende economische omstandigheden in de drie landsdelen aan te pakken, aannemend dat regionale overheden beter gepositioneerd zijn om verschillen in noden of voorkeuren in te schatten. Het ging om bevoegdheden zoals werkgelegenheid, landbouw, economie, openbare werken, energie, vervoer (met uitzondering van de NMBS), ruimtelijke ordening en stedenbouw, buitenlandse handel, etc. De in de zesde staatshervorming nieuw overgedragen bevoegdheden inzake arbeidsmarkt of fiscaal beleid zitten op eenzelfde lijn. Dankzij het overhevelen van de doelgroepenkortingen bijvoorbeeld, zal het tewerkstellingsbeleid gemakkelijker afgestemd kunnen worden op de reële arbeidsmarkt in elk gewest (Vlaanderen telt meer oudere en minder jongere werkzoekenden dan de andere gewesten). Maar ook de overgehevelde dienstencheques, of de banenplannen spelen hier hun rol. Kortom, gegeven dergelijke bevoegdheden valt goed gewestelijk beleid te definiëren als alle overheidsbeleid dat de regionale economie ondersteunt en stimuleert. De vraag blijft echter hoe we goed beleid kunnen meten, en vervolgens ook belonen.

Het is bij de derde staatshervorming in 1988 dat men, in de conceptie van de oude BFW, voor het eerst heel expliciet uitdrukte dat men onder “goed beleid” een beleid verstaat dat de economische groei bevordert. Bovendien argumenteerde men dat economische groei tot uiting komt in groei van de inkomens, en dus van de belastingontvangsten. En dus, zo redeneerde men verder, zijn de opbrengsten in de personenbelasting per hoofd van de bevolking een goede indicator van “goed beleid”. Die indicator wordt de regionale fiscale capaciteit genoemd. Goed beleid belonen wordt dan eenvoudig: maak de gewestelijke financiering afhankelijk van die fiscale capaciteit van de gewesten. Men deed dat door vanaf 1989 de dotaties te verdelen volgens het aandeel van een gewest in de totale opbrengst van de personenbelasting (de fameuze ‘juste retour’ sleutel zoals beschreven in paragraaf 2). Een toename van de fiscale capaciteit is een weergave van hogere regionale groei en wordt beloond met een hogere dotatie, een afname van de fiscale capaciteit wordt ‘bestraft’ met een lagere dotatie. De achterliggende redenering betekent meteen ook dat responsabilisering in deze zienswijze zowel bestaat uit fiscale autonomie enerzijds (nl. de zelf geheven belastingen waarmee men de economie aanstuurt), en de ‘juste retour’-dotaties anderzijds.

Bij het uitgangspunt dat goed beleid zich ook laat voelen in regionale groei en dito inkomsten kunnen veel vragen gesteld worden.¹⁴ Zijn alle veranderingen in regionale groei wel het gevolg van het beleid waar een overheid zelf vat op heeft? Globalisering beperkt immers in grote mate de greep van regionale overheden op hun economieën. En is ons inzicht, zowel theoretisch als empirisch, over hoe een overheid zich feitelijk gedraagt wel voldoende onderbouwd om de grootheid van het incentief-

¹⁴ Bovendien is het moeilijk uit te maken of het pleidooi eind jaren 80 vanuit het toen al rijkere Vlaanderen om over te stappen naar de ‘juste retour’-sleutel de argumentatie van “responsabilisering” niet gewoon gebruikte om een puur “centen-nationalisme” te rationaliseren.

effect op overheidsbeleid betrouwbaar in te schatten? 15 Is de opbrengst van de personenbelasting wel de meest geschikte indicator van regionale groei? Regionale werkzaamheidsgraad of jobcreatie zijn misschien betere maatstaven van regionale groei, en vooral: ze vallen veel duidelijker te linken aan daadwerkelijk beleid.¹⁶ Zulke vragen vallen helaas buiten het bestek van deze tekst, en daarom beperken we ons hier willens nillens tot het hierboven beschreven uitgangspunt gebaseerd op fiscale capaciteit. Die responsabiliseert rechtstreeks via de fiscale autonomie, en onrechtstreeks via de 'juste retour' sleutel van de dotaties.

Als we de gewestelijke financiering in de nieuwe BFW vanuit deze invalshoek bekijken, dan valt meteen op dat de toegenomen fiscale autonomie geen direct effect heeft op de responsabilisering. De regionale opcentiemen komen immers in de plaats van gewestelijke dotaties die reeds de 'juste retour' regel volgden. Een toename van de responsabilisering valt zo eerder te zoeken bij de middelen die de nieuw overgedragen bevoegdheden inzake arbeidsmarkt en fiscale uitgaven financieren. Die nieuwe dotatie, goed voor 5,3 miljard € in 2015 en naast de inkomsten uit fiscale autonomie de grote geldstroom voor de gewesten, zal inderdaad verdeeld worden volgens de 'juste retour' sleutel. Ook wat betreft de nieuwe bevoegdheden zal de gewestelijke financiering dus grotendeels gelinked zijn aan de regionale groei, waardoor de responsabilisering in absolute cijfers toeneemt met 5,3 miljard.

In tabel 3 tonen we die fors toegenomen responsabilisering op een andere manier. Op de eerste lijn staan de bedragen per hoofd die op dit moment worden gespendeerd aan de nieuw over te dragen arbeidsmarktbevoegdheden. Op de tweede lijn geven we de dotatie (opnieuw in € per hoofd) waarover de gewesten zullen beschikken om die overgedragen bevoegdheid te financieren.

Omdat de nieuwe dotatie verdeeld wordt op basis van de fiscale capaciteit ('juste retour'), komt deze per hoofd hoger uit voor het Vlaams Gewest (412 €) dan voor Wallonië (338 €) en Brussel (298 €). Maar de lagere economische groei en de daaruit de resulterende hogere werkloosheid zorgt ervoor dat de huidige uitgaven hoger liggen in Wallonië en Brussel. De gewesten worden met andere woorden vanaf 2015 met hun neus op de feiten gedrukt. Voor die gewesten waar de huidige uitgaven voor arbeidsmarktbeleid hoger liggen dan wat ze bijdragen tot de federale staatskas, zal de budgettaire ruimte aanzienlijk slinken in het nieuwe systeem. Slagen het Brusselse en Waalse gewest er niet in hun regionale economie op de sporen te krijgen vanaf 2015, dan betalen ze daar een zware prijs voor.

¹⁵ De overgang naar de 'juste retour'-sleutel heeft in elk geval niet verhinderd dat de fiscale capaciteit van het Brussels Gewest sinds 1989 fors is gedaald. Voor een eerste poging tot verklaring, zie Vandenbroucke en Meert (2010).

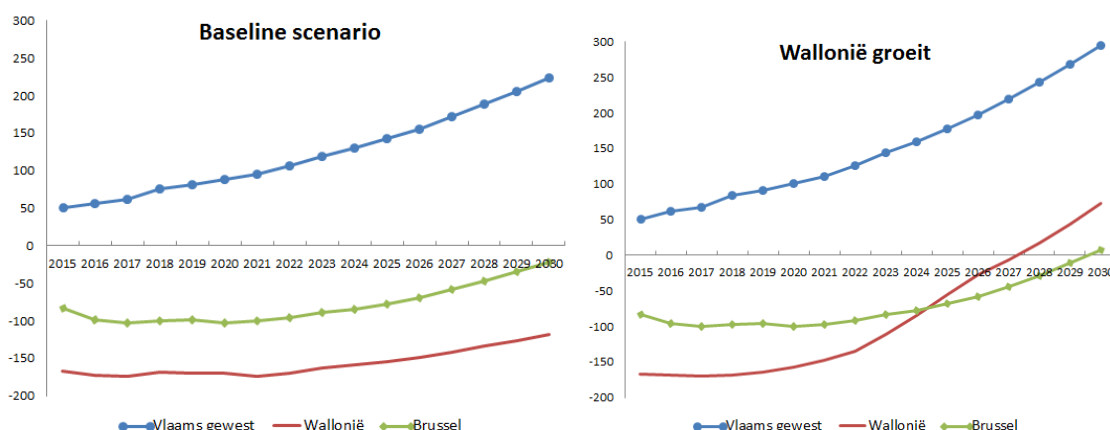
¹⁶ Zie opnieuw Vandenbroucke en Meert (2010) voor een praktische invulling van een maatstaf die responsabiliseert op basis van regionale werkzaamheidscijfers.

TABEL 3: PER CAPITA HUIDIGE UITGAVEN EN NIEUWE DOTATIES VOOR OVERGEDRAGEN
ARBEIDSMARKTBEVOEGDHEDEN IN NIEUWE BFW (RAMINGEN VOOR 2015 IN €¹⁷)

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Gewest
Huidige uitgaven	382	450	515
Nieuwe dotatie	412	338	298
Saldo	30	-112	-217

Dit zien we ook in figuur 2 hieronder, waar we doorheen de tijd het verschil uitzetten tussen wat een gewest in totaal zal ontvangen onder de nieuwe BFW, minus wat ze kreeg onder de oude.¹⁸ Een positief cijfer wijst dus op 'winst', en een negatief cijfer op 'verlies' vergeleken met de vroegere situatie. In het linker paneel van de figuur simuleren we het groeiscenario gehanteerd door de onderhandelaars, waarbij de groei voor geen enkel gewest boven de 1,7% uitkomt. In het rechter paneel projecteren we een scenario waarbij de groei in Wallonië oploopt tot 3%.

FIGUUR 2: PER CAPITA VERSCHIL IN TOTALE INKOMSTEN TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW (IN €) VOOR DE DRIE GEWESTEN



In het linker paneel is het Waalse gewest duidelijk de grote verliezer. Dat komt door het arbeidsmarkteffect beschreven in tabel 3 hierboven, maar ook omdat de solidariteit - die we

¹⁷ De bedragen volgen uit een beschouwing voor toepassing van de negatieve term verkeer, het overgangsmechanisme, de pensioenbijdragen, de herfinanciering van Brussel, de sanering, en de vergrijzingsinspanningen. Dit om het accent te leggen op de structurele wijziging in de arbeidsmarktfinanciering.

¹⁸ De bedragen volgen uit een beschouwing voor toepassing van het overgangsmechanisme, de pensioenbijdragen, de herfinanciering van Brussel, de sanering, en de vergrijzingsinspanningen. Dit om de onderliggende dynamiek van de BFW te benadrukken. Voor een bespreking van de gehanteerde elasticiteit verwijzen we naar paragraaf 7.

hieronder in paragraaf 5 beschrijven - afneemt in de nieuwe BFW. Het getemperde Brusselse verlies en de winst van het Vlaamse Gewest vloeien in grote mate voort uit het afschaffen van de negatieve term. Die was voor Vlaanderen, net als voor Brussel, ongunstig. Doorheen de tijd speelt het effect van de fiscale autonomie, die omwille van de elasticiteitsbonus een positief effect heeft voor alle drie de gewesten. Op al deze zaken komen we verder terug.

In elk geval wordt duidelijk dat het Brussels en Waals gewest - al dan niet terecht - verantwoordelijk worden gesteld voor hun lagere fiscale capaciteit, en dit op ingrijpende wijze.¹⁹ De enige manier om dit verlies goed te maken is een hogere regionale groei. Dat illustreren we in het rechter luik van figuur 2. In dit scenario laten we de Waalse groei gradueel toenemen tot 3% in 2023, zonder te raken aan de andere groeicijfers. Het Waalse verlies neemt nu inderdaad sterk af, en er wordt zelfs winst geboekt vanaf 2028.

Wat de gewesten betreft besluiten we dat, als we goed gewestelijk beleid definiëren in termen van economische groei met als maatstaf fiscale capaciteit, figuur 2 aantoont dat de onderliggende dynamiek van de nieuwe BFW toegenomen responsabilisering inhoudt. Deze conclusie impliceert vanzelfsprekend niets wat betreft het te verwachten effect van deze vorm van responsabilisering.

4.2 Gemeenschappen

In tegenstelling tot de gewesten, zijn de (cultuur)gemeenschappen vanaf hun oprichting in 1970 gebaseerd op de notie van 'taal'. Taal is niet aan een territorium maar 'aan de persoon gebonden'. Daarom werden de bevoegdheden van de gemeenschappen vanuit een andere optiek ingevuld. Persoonsgebonden bevoegdheden zoals onderwijs, het gebruik van talen, gezondheidsbeleid (curatieve en preventieve geneeskunde), hulp aan personen (jeugdbescherming, sociale bijstand, familiehulp, opvang van immigranten, ...) en cultuur (theater, bibliotheken, audiovisuele media, ...), werden stap voor stap overgeheveld naar de gemeenschappen. De zesde staatshervorming doet hier een serieuze schep bovenop. De kinderbijslag, maar ook aspecten van de ouderen- en gezondheidszorg worden overgeheveld, samen goed voor 11,9 miljard €. ²⁰

We legden uit hoe heikel het bij de gewesten al is om "goed beleid" te definiëren, laat staan te meten. Voor het beleid van gemeenschappen is de oefening nóg moeilijker. Voor elke bevoegdheid kunnen we immers verschillende factoren bedenken die goed beleid behelzen, en die bovendien weinig te maken hebben met regionale groei. De mate waarin gezondheidszorg bijvoorbeeld kostenefficiënt is, of aangepast aan lokale noden, meten we niet zomaar aan de hand van regionale groeicijfers. Op lange termijn kan onderwijs wel een invloed hebben op groei, maar dat lijkt ons

¹⁹ Dit in tegenstelling tot de staatshervorming van 1989, waar men over een periode van 10 jaar gradueel de nieuwe 'juste retour' sleutel aan belang liet toenemen. Om deze reden voorziet men ook in de nieuwe BFW in een overgangsmechanisme, weliswaar buiten de verdeelsleutels om. We leggen dit overgangsmechanisme uit in paragraaf 7.

²⁰ Wat Brussel betreft, gaan deze bevoegdheden naar de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

opnieuw geen directe maatstaf voor kwaliteitsvol onderwijs dat, bijvoorbeeld, ook gelijke kansen biedt. Hoe we goed onderwijs- of gezondheidsbeleid dan wel kunnen meten en vervolgens belonen, werd binnen de BFW nooit echt bekeken. Toch werden de gemeenschapsdotaties vanaf 1989 voor een vierde toegekend volgens de ‘juste retour’ sleutel. De resterende middelen worden verdeeld volgens zogeheten ‘behoefte’-sleutels. Die laatste verdelen de dotaties op basis van bevolkingsaantallen allerhande, zoals het aantal leerlingen, ouderen, jongeren, of de totale populatie van een gemeenschap.

Er is trouwens een goede reden om bij de gemeenschappen de nadruk te leggen op behoeften. Het gebruik van dergelijk criterium drukt immers 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. Het horizontale gelijkheidsbeginsel sluit vaakst aan bij persoonsgebonden aangelegenheden. Het hoeft dus niet te verbazen dat men bij de financiering van de gemeenschappen vooral behoeften-criteria, zoals bevolkingsaantallen, gebruikt.

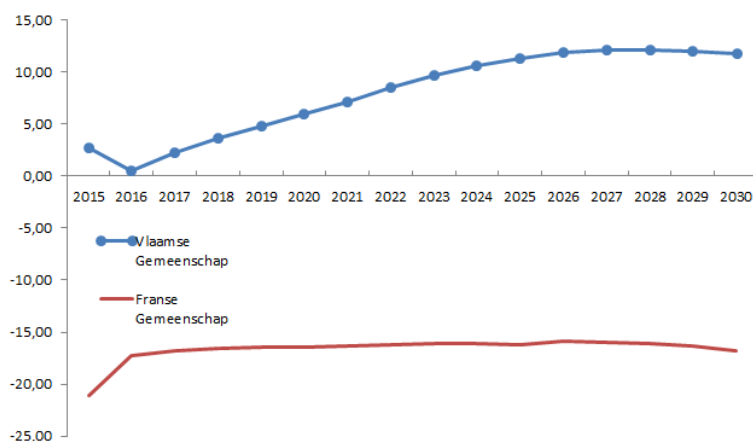
Trouwens, ook al sluiten we niet uit dat er ook voor de gemeenschappen nog ruimte is voor voor betere responsabilisering op basis van helder afgelijnde outputfactoren²¹, het is een wijdverbreid misverstand dat behoeftefinanciering an sich haaks zou staan op verantwoordelijk beleid. In tegenstelling tot wat vaak beweerd wordt staan gemeenschapsdotaties niet voor een ‘consumptiefederalisme’, waarbij de gemeenschappen naar wens kunnen spenderen en de federale staat onvoorwaardelijk opdraait voor alle kosten. Integendeel, de gemeenschappen worden gefinancierd per kop en hebben daarbovenop geen cent méér te verwachten.²² Sterker nog, wanneer in het nieuwe systeem bevoegdheden worden overgedragen zullen ook deze dotatiebedragen niet overeenkomen met de daadwerkelijke uitgaven. Hierdoor worden ook de gemeenschappen met hun

²¹ We verwijzen hiervoor naar Shah (2007), voor een beschrijving van dergelijke ‘results-based accountability’, waarbij dotaties worden toegekend op basis van duidelijk omschreven *outputs* (bijvoorbeeld slaagcijfers, aantal schoolverlaters of toegankelijkheid wat betreft onderwijsfinanciering *binnen* een regio). De vraag blijft echter hoe zulke outputcriteria te rijmen vallen met lokale voorkeuren en noden, en of deze de regionale autonomie niet ondermijnen.

²² Bij financiële moeilijkheden in een gemeenschap kan men natuurlijk de BFW zelf herschrijven. Daarvoor is echter een 2/3e meerderheid nodig binnen beide taalgroepen, zodat men dit moeilijk kan kwalificeren als vaak voorkomend. Daarom lijkt ons het enige voorbeeld dat onder de noemer van consumptiefederalisme valt, de herfinanciering van het onderwijs in 2001 onder de Lambermont hervorming te zijn. Het stopzetten van de Lambermont turbo onder de zesde staatshervorming is binnen die optiek dan ook efficiëntie-verhogend.

neus op de feiten gedrukt. We illustreren dit in figuur 3 hieronder, waar voor de nieuw over te dragen gemeenschapsbevoegdheden het verschil tussen de dotaties en de feitelijke uitgaven wordt gesimuleerd doorheen de tijd.

FIGUUR 3: PER CAPITA VERSCHIL TUSSEN DOTATIES EN HUIDIGE UITGAVEN (IN €) VOOR DE TWEE GEMEENSCHAPPEN (MIDDELEN VOOR NIEUWE BEVOEGDHEDEN)²³



We zien dat bij ongewijzigd beleid de huidige uitgaven voor de Vlaamse Gemeenschap lager liggen *dan de dotaties die zullen worden toegekend op basis van behoeften*. De Franstalige Gemeenschap verliest middelen, en zal haar dienstverlening dus moeten verlagen of andere geldstromen aanboren om deze op peil te houden. De knik in 2016 heeft te maken met de overgedragen bevoegdheden inzake medische infrastructuur, die pas vanaf 2016 door de gemeenschappen zullen worden gefinancierd.

De horizontale gelijkheidsidee ingebed in de behoefte financiering behandelt met andere woorden alle gemeenschappen gelijk voor de wet. Zelfs al zijn de huidige uitgaven van één gemeenschap hoger dan die van de andere, dan nog ontvangt deze eenzelfde som per hoofd ter financiering van de over te dragen bevoegdheden. Met deze behoeftefinanciering wordt voorts voldaan aan het zesde basisprincipe voor de wijziging van de BFW. Er wordt wel degelijk rekening gehouden met bevolkingsaantallen wat betreft de nieuwe gemeenschapsbevoegdheden.

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 "1/3de, 1/3de, 1/3de-sleutel" te verlaten en een meer prominente

²³ Zie voetnoot 18 voor het simulatie-scenario.

plaats te geven aan de ‘juste retour’ sleutel, en dus ook aan de fiscale capaciteit zoals we hierboven beschreven. Dit werd dan deels gecompenseerd door te voorzien in een solidariteitsmechanisme. Dat is een extra dotatie aan gewesten met een fiscale capaciteit die lager ligt dan het federaal gemiddelde.

De benaming “solidariteitsmechanisme” is 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 de hierboven reeds besproken horizontale gelijkheid tussen individuele burgers van eenzelfde federatie. Burgers in dezelfde omstandigheden kunnen volgens dit beginsel rekenen op eenzelfde publieke dienstverlening, los van intergewestelijke verschillen in fiscale capaciteit.

De Vlaamse klacht over dit solidariteitsmechanisme was niet altijd duidelijk geformuleerd. Nu eens werd 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 in de sociale zekerheid. Eerst evalueren we de ontwikkelingsval in de oude en de nieuwe BFW.

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

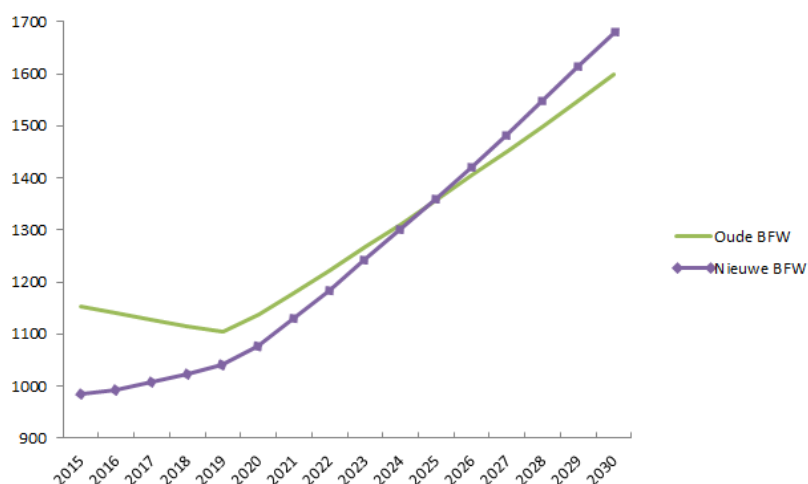
In de oude BFW bestond de theoretische mogelijkheid dat een gewest dat beter presteert in economische termen, dit niet rechtstreeks vertaalt ziet in een toename van zijn middelen. Sterker nog, in - weliswaar onrealistische - scenario's, kon het zelfs zijn dat een beter presterend gewest minder inkomsten kreeg uit de dotatie-financiering. We illustreren dit voor het Waals Gewest aan de hand van een eenvoudige simulatie in figuur 4.

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.

Figuur 4 laat zien dat de groei in het Waals Gewest er onder de oude BFW inderdaad toe leidde dat de dotatie de eerste 5 jaar afneemt: de lijn voor de oude BFW kent een dalend verloop tot en met 2019. 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 opbrengsten uit de personenbelasting. 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 5 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.

FIGUUR 4: GROEISIMULATIE VAN DE REGIONALE ONTVANGSTEN PER HOOFD (IN €) VOOR WALLONIË ONDER GROEISCENARIO 2%²⁴



Het voorbeeld in figuur 4, dat we even goed hadden kunnen tekenen voor een Brusselse groei van 2%, toont aan dat een ontwikkelingsval inderdaad kón voorkomen. We hebben er ook de belangrijkste verklaringen voor gevonden. De vraag is alleen hoe realistisch dit scenario is. Dat enkel het Waals Gewest groeit, 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. Anderzijds was er ook geen reden om bij een herziening van de BFW, deze anomalie niet te corrigeren. Het antwoord of dit effectief gebeurd is vinden we tevens terug in figuur 4.

Onder de nieuwe BFW verdwijnt de ontwikkelingsval volledig. 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 2020 heeft Wallonië ook in de nieuwe BFW 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 ontwikkelingsval enkel kon vermijden door minder solidair te zijn. Men kon het incentiefprobleem van het solidariteitsmechanisme zowel

²⁴ Zie voetnoot 18 voor het simulatie-scenario.

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

Voor een gedetailleerde beschrijving van het nieuwe solidariteitsmechanisme verwijzen we naar Decoster en Sas (2012). De parameters waarop het nieuwe mechanisme steunt zijn dezelfde gebleven, namelijk bevolkingsaantallen en fiscale capaciteit, maar ze worden anders gemoduleerd. Naast die nieuwe berekeningswijze is de belangrijkste verandering dat het basisbedrag, in tegenstelling tot in de oude BFW, nu welvaartsvast is. Het is op basis van dit basisbedrag, zijnde alle inkomsten uit fiscale autonomie en 'juste retour' dotaties, dat de solidariteitsdotaties berekend worden.

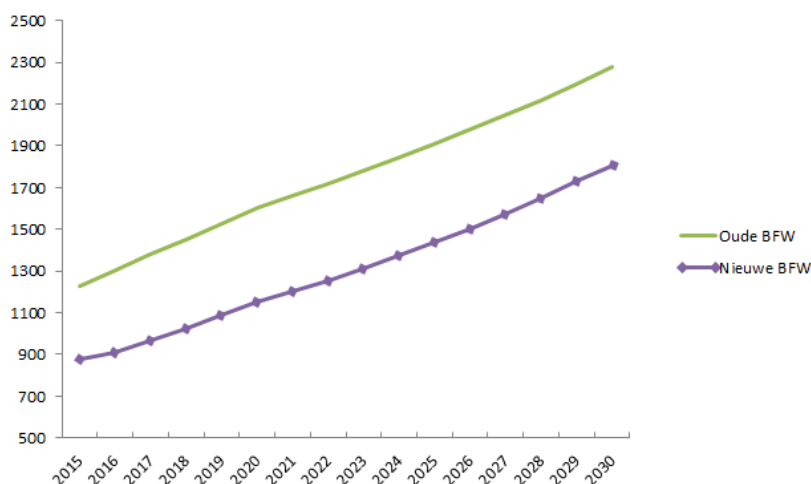
In figuur 5 stellen we het nieuwe mechanisme voor door de totale hoeveelheid aan solidariteitsdotaties weer te geven doorheen de tijd voor zowel de oude als de nieuwe BFW. Het beeld is duidelijk: de solidariteit neemt over de hele beschouwde periode af in het nieuwe systeem. Zo daalt het bedrag in 2015 van 1228 miljoen € naar 884 miljoen € (of minus 28%). In 2015 neemt het solidariteitsbedrag voor het Waals Gewest af van 774 miljoen € tot 538 miljoen €, en voor het Brusselse Gewest van 453 miljoen € tot 346 miljoen €. Deze daling blijft ook constant op middellange termijn. Zowel het Waalse Gewest als het Brusselse Gewest zullen dus op minder steun kunnen rekenen in de toekomst.

De opmerking dat het initiële verschil in solidariteit tussen oude en nieuwe BFW zou worden dichtgereden op lange termijn, of zelfs omslaat, is dus onterecht. Het welvaartsvast maken van het basisbedrag in het nieuwe systeem weegt niet op tegen de aanzienlijke verlaging zelf van de solidariteit. Bovendien valt het basisbedrag in de finale wetteksten nog lager uit dan aanvankelijk voorgenomen in het vlinderakkoord. Dit heeft te maken met de saneringsinspanningen van de gewesten en gemeenschappen, waar we op terugkomen in paragraaf 7. Hier volstaat het op te merken dat men zowel voor 2015 als 2016 het bedrag waarop de solidariteit wordt berekend verlaagt met telkens 1 miljard €.

De groeiprognozes in figuur 5 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). De resultaten zijn telkens dezelfde: de omvang van het solidariteitsmechanisme in het nieuwe systeem is kleiner dan in het oude systeem.

We besluiten dat ook het zevende basisprincipe voor de wijziging van de BFW tot uiting komt in het nieuwe systeem. De solidariteit tussen de entiteiten wordt behouden, en de eventuele ontwikkelingsval uit de oude financieringswet werd weggewerkt. Ook de omvang van de solidariteit zelf nam af, wat indirect de responsabilisering zou kunnen verhogen (basisprincipe 5).

FIGUUR 5: VERGELIJKING VAN HET TOTALE BEDRAG AAN SOLIDARITEIT (IN MILJOEN €) ONDER OUDE EN NIEUWE BFW IN HET GROEISCENARIO VAN DE NBB

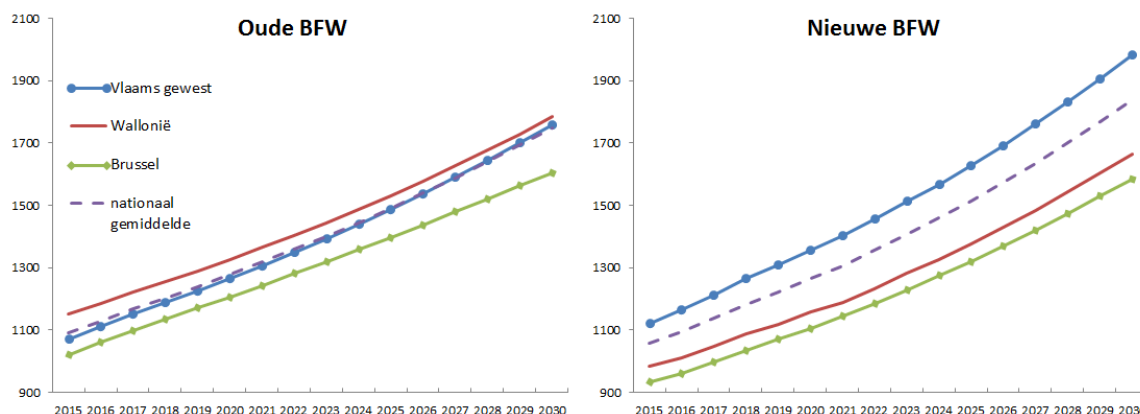


6. TRANSPARANTIE

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 2001 belastinginstrumenten ter beschikking kregen die vroeger federaal waren, zonder dat men in 2001 ook de dotaties verlaagde. Het bedrag van de terugstorting werd historisch vastgeprikt 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 ervoor 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. Dit was trouwens de oorspronkelijke betekenis van het zogeheten ‘pervers’ effect. Dat de nieuwe financieringswet dit effect volledig neutraliseert, en bovendien op structurele wijze, illustreren we in figuur 6.

In het linker paneel van de figuur zien we dat de per capita inkomsten van het Vlaams gewest in het oude systeem wel degelijk onder het nationale gemiddelde blijven hangen. Pas vanaf 2028 zouden ze uitkomen boven dat gemiddelde. De inkomsten van Wallonië liggen gedurende de hele periode hoger. Dit plaatje slaagt compleet om in het nieuwe systeem, waarbij de Vlaamse inkomsten meteen hoger dan het gemiddelde uitkomen. Exact het omgekeerde gebeurt voor Wallonië. Het afschaffen van de negatieve term maakt de nieuwe BFW dus in elk geval én transparanter, én minder ‘pervers’.

FIGUUR 6: REGIONALE INKOMSTEN PER HOOFD (IN €) IN DE OUDE EN NIEUWE BFW VOOR DE DRIE GEWESTEN ²⁵

Ook de toegenomen fiscale autonomie kan in principe de transparantie van overheidsoptreden verhogen. Burgers kunnen dankzij regionale belastingen immers beter nagaan hoeveel belastingen ze betalen aan welk overheidsniveau. Hierdoor kunnen ze de slagkracht en doelmatigheid van 'hun' overheid beter inschatten, en goede prestaties belonen met een herverkiezing. Regionale overheden worden zo aangespoord om kosten-efficiënter te werk te gaan, of innovatievere pistes uit te proberen. De vraag is wel of het systeem van regionale opcentiemen de geknipte kandidaat was om dergelijke transparantie te bewerkstelligen. De opcentiemen kunnen gemoduleerd worden in functie van klassen van de belastbare basis, en dat is de te betalen federale belasting. Maar daardoor wordt het voor de burger moeilijk een direct verband te zien tussen zijn individueel belastbaar inkomen enerzijds, en de gewestelijke te betalen belasting anderzijds. Hoe dit gecommuniceerd zal worden naar de burger toe zal hierbij cruciaal blijken.

Ook de gewijzigde dotatiefinanciering tenslotte draagt haar steentje bij tot de toegenomen transparantie in de nieuwe BFW. In het oude systeem kregen de gewesten aparte dotaties voor bevoegdheden als landbouw, visserij, wetenschappelijk onderzoek voor landbouw, buitenlands beleid, etc. Ze werden over de gewesten verdeeld met telkens andere verdeelsleutels, en evolueerden ook verschillend doorheen de tijd. In de nieuwe BFW zijn al die versnipperde dotaties samengebracht in één en dezelfde overzichtelijke dotatie voor al de 'kleinere' bevoegdheden. Ook nieuwe gewestelijke bevoegdheden zoals het participatiefonds, het grootstedenbeleid of het rampenfonds zullen trouwens hiermee worden gefinancierd. Voorts wordt de kijk-en luistergeld dotatie bij de gemeenschappen toegevoegd aan de BTW-dotatie, en gaan de Lambermontmiddelen op in de PB-dotatie. Globaal genomen neemt het aantal dotaties dus af in de nieuwe BFW, wat het geheel zeker overzichtelijke maakt.

²⁵ Zie voetnoot 18 voor het simulatie-scenario.

7. WIE WINT? EN WIE VERLIEST?

In deze paragraaf bekijken we basisprincipes acht en negen voor de wijziging van de BFW. Is het zo dat geen enkele deelstaat structureel verarmt onder het nieuwe systeem? En garandeert dat systeem ook de financiële stabiliteit van de deelstaten? Om een treffend antwoord te bieden op deze vragen, hanteren we twee pistes. De eerste is *statisch* van aard, en gaat na in welke mate de zuivere verandering van het mechanisme van de BFW zelf tot verschillen leidt in de ontvangsten van de gewesten en de gemeenschappen. Hiervoor volstaat een analyse van het startjaar, zijnde 2015. Maar 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 nieuw systeem waarin dotaties anders geïndexeerd worden, meer fiscale autonomie werd toegekend, 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 we in kaart te brengen door middel van een tweede, *dynamische* analyse doorheen de tijd.

7.1 *Het statische perspectief en de sokkel of overgangsmechanisme*

We hebben berekend wat de verschillende entiteiten in 2015 zouden ontvangen aan middelen als we de oude dan wel de nieuwe BFW zouden toepassen. We doen die berekening met gegeven parameters voor 2015. Bevolking, fiscale capaciteit, leerlingaantallen etc. blijven dus onveranderd in de vergelijking tussen de twee systemen van BFW. We laten ook drie andere -weliswaar belangrijke- aspecten van het nieuwe systeem buiten beschouwing: de specifieke dotaties voor Brussel, de pensioenbijdrage die de gefedereerde entiteiten zullen betalen voor hun vast benoemde ambtenaren en de extra saneringsinspanningen. 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 (sub)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 577 miljoen minder zou ontvangen en Brussel 83 miljoen. De Vlaamse Gemeenschap levert 135 miljoen in, maar het Vlaams Gewest wint 333 miljoen. De Franstalige Gemeenschap wint 59 miljoen.

TABEL 4: NIEUWE VERSUS OUDE BFW (IN MILJOENEN €)

Vlaams Gewest	Vlaamse Gemeenschap	Vlaanderen (Gew.+ Gem.)	Waals Gewest	Franse Gemeenschap	Brussels Gewest
333	-135	198	-577	59	-83

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, zoals we eerder aantoonde in tabel 3 van paragraaf 4. 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 'juste retour' 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 'juste retour' sleutel²⁶ draagt bij tot de Vlaamse winst. Samen met de afgenomen solidariteit verklaart deze nieuwe 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 2015 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 2015 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 333 miljoen afstaat, ongeacht hoe haar winst in de toekomst zou evolueren. Ook Wallonië zal elk jaar 577 miljoen ontvangen, zelfs wanneer haar verlies er in de toekomst anders zou uitzien. De bedragen van de sokkel worden niet gekoppeld aan de inflatie, en eroderen dus 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 hierboven aangehaalde veranderingen in de dynamische elementen van de BFW (zoals bijv. de indexeringen van de dotaties en het solidariteitsbedrag), noch de interactie van de parameters uit de BFW met de veranderende economische omgeving (bijv. de 'juste retour' sleutel of de dotaties geïndexeerd aan de groei). 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.

²⁶ 'Nieuw', in die zin dat deze sleutel enkel zal kijken naar de resterende opbrengsten uit de personenbelasting op *federaal* niveau, dus na het toepassen van de regionale opcentiemen. Dit om manipulatie van de gewesten te voorkomen.

7.2 Het dynamische perspectief

Zodra we in projecties voor de toekomst stappen moeten we beslissingen nemen over de toekomstige onzekere evolutie van zowel economische (bijv. regionale groei), als socio-demografische factoren (bijv. bevolking). Wat dit betreft baseren we ons, net zoals de institutionele onderhandelaars, op officiële gegevens afkomstig van het federale planbureau.²⁷

Maar ook het verband tussen deze evoluties en de belastingontvangsten is onzeker. Zoals we hebben aangegeven in paragraaf 3.2 hierboven, wordt de evolutie van de belastingontvangsten in functie van de verandering van het BBP de elasticiteit van de belastingontvangsten genoemd m.b.t. het BBP. Macro-economische projecties, zoals van het Federaal Planbureau, rapporteren een groei van het BBP. Als men de elasticiteit van de ontvangsten van, bijvoorbeeld, de personenbelasting kent m.b.t. deze BBP-groei, dan kan men dus ook een projectie maken van de belastingontvangsten in de toekomst. Alleen: het is niet eenvoudig om die elasticiteit goed in te schatten. Wat we wél tamelijk precies kunnen meten is hoe de belastingontvangsten toenemen als de belastbare basis toeneemt met, bijvoorbeeld, 1%. Dat wordt de supra-unitaire elasticiteit genoemd omdat die, door de progressiviteit van de personenbelasting groter is dan één. Zelf bekomen we met ons model FANTASI op basis van microdata van fiscale aangiften een elasticiteit van 1,90 m.b.t. het aangegeven bruto inkomen (zie Decoster en De Swerd, 2012 en 2013).²⁸

Dé grote onbekende is echter hoe de belastbare basis van de personenbelasting evolueert als het BBP groeit. Ten eerste zijn er inkomenscomponenten, zoals vervangingsinkomsten, die géén deel uitmaken van het BBP, maar wél opgenomen zijn in de belastbare basis. Ten tweede kan de belastbare basis ook deels autonoom evolueren van de economische groei indien bijvoorbeeld het aangiftegedrag of de aangiftevorm veranderen naarmate het BBP groeit. In de appendix leggen we uit hoe we deze onzekerheid hebben aangepakt, en hoe we de overgang hebben gemaakt van de supra-unitaire elasticiteit in functie van het belastbaar inkomen naar de elasticiteit in functie van de groei van de regionale BBP's.²⁹

²⁷ We geven de belangrijkste indicatoren, zoals prognoses voor regionale groei en inflatie, van het gebruikte macro-economische scenario weer in Tabel 7 in de appendix. Ze komen neer op een gemiddelde groei van 1,68%.

²⁸ Dat ligt dicht bij de elasticiteit van 1,8 die Lenoir en Valenduc (2006) bekomen. Frogneux en Saintrain (2012) bekomen op basis van een methodologie die, i.i.t. microdata, geaggregeerde gepubliceerde statistieken gebruikt een elasticiteit van 1,6. Bemerkt trouwens dat dit telkens een “gemiddelde” elasticiteit is. De elasticiteit varieert sterk doorheen de inkomens: ze is veel hoger voor lagere inkomens dan voor hogere inkomens. Net daarom laten we onze elasticiteit licht afnemen doorheen de tijd, om de toename van het belastbaar inkomen in rekening te brengen.

²⁹ In Decoster en Sas (2012) hebben we de sensitiviteit onderzocht van de projecties voor verschillende elasticiteiten. Dat deden we door, onder andere, ook een *arbitrair gekozen* elasticiteit te gebruiken die lager lag dan deze gebruikt door de onderhandelaars. Zoals in paragraaf 3.2 vermeld, bevestigde deze

Om het beeld van winst en verlies te genereren 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 of sokkel uit de vorige subparagraaf. 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 gewesten en gemeenschappen toe. De bijdrage van gewesten en gemeenschappen tot de sanering van de overheidsfinanciën en de vergrijzingsinspanning bespreken we apart in paragraaf 8.

We rapporteren telkens het verschil tussen wat een entiteit ontvangt onder de nieuwe BFW minus wat ze zou ontvangen onder de oude BFW. Een positief cijfer wijst dus op 'winst', een negatief cijfer op 'verlies'. Om de winsten en verliezen van alle entiteiten zinvol met elkaar te vergelijken, drukken we alle cijfers uit in per capita termen.

7.2.1 De gewesten

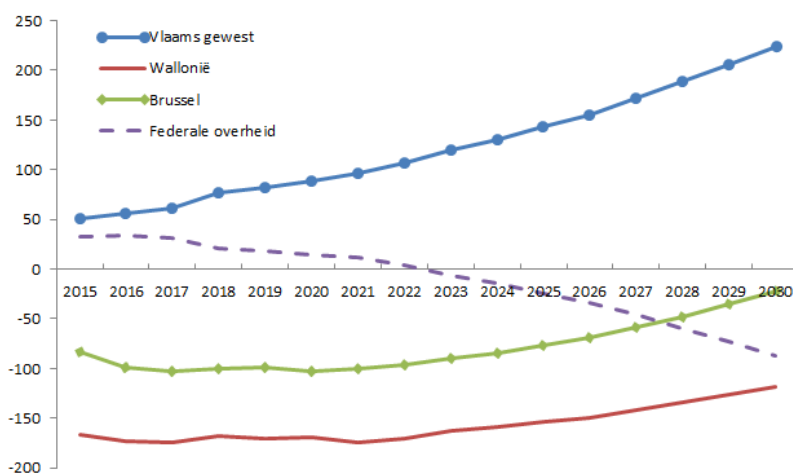
We beginnen met de gewesten. Figuur 7 toont het verschil tussen het nieuwe en het oude systeem voor een projectie tot 2030. In het jaar 2015 starten we met de verschillen die we reeds in tabel 4 gaven, maar dan per hoofd. Zonder sokkel is Wallonië de grote verliezer. Maar doorheen de tijd verandert dat 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. Het zal de aandachtige lezer niet ontgaan zijn dat dit dezelfde figuur is als het linker luik in figuur 2.

Introductie van de sokkel verschuift de lijnen uit figuur 7 in het startjaar 2015 tot ze allemaal starten rond nul.³⁰ Maar de sokkel zelf wordt afgebouwd na 10 jaar. Als we beide effecten opnemen in de simulatie, bekomen we figuur 8.

oefening het belang van de elasticiteit. We hoeven deze oefening hier dan ook niet meer te herhalen. Alleen betreuren we dat, wat voor ons een *sensitiviteitsanalyse* was (een vaak gehanteerde methodologische aanpak) achteraf selectief gebruikt werd om a priori gewenste resultaten te genereren.

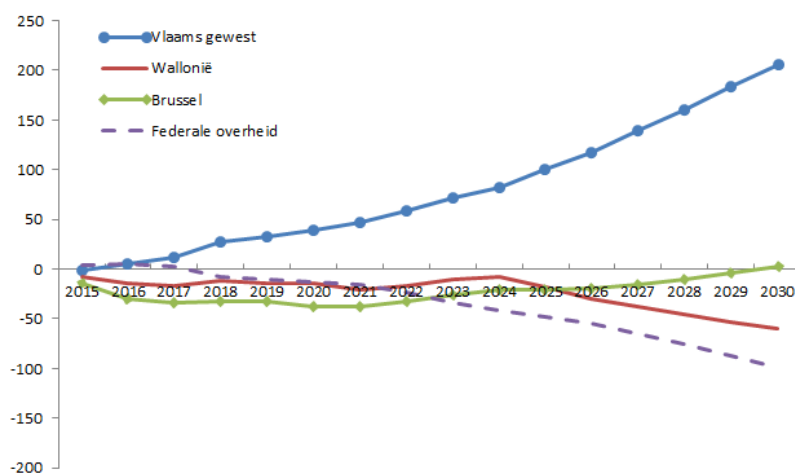
³⁰ Dat deze niet exact op nul uitkomen voor Brussel en Wallonië, heeft te maken met de saneringsinspanningen. Zoals eerder beschreven en zoals we verder bespreken in paragraaf 8, leiden die eveneens tot een afname van de solidariteitsdotaties in het nieuwe systeem. De sokkel zal bijgevolg ook compenseren voor deze verlaging van de solidariteitsbedragen. Maar aangezien het overgangsmechanisme geen rekening mag houden met de sanering, komt de sokkel in feite te hoog uit voor deze gewesten. Hiervoor corrigeerde men dan ook in de overgangsbedragen.

FIGUUR 7: VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR DE DRIE GEWESTEN EN DE FEDERALE OVERHEID



Zonder sokkel, zonder specifieke dotaties Brussel en zonder pensioenbijdrage

FIGUUR 8: VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR DE DRIE GEWESTEN EN DE FEDERALE OVERHEID



Met sokkel, zonder specifieke dotaties Brussel en zonder pensioenbijdrage

Het overgangsmechanisme doet wat ervan verwacht wordt: in 2015 verliest geen enkele entiteit. En hoewel het afbouwen van de sokkel vanaf 2025 duidelijk naar voren komt, worden de winsten en verliezen overheen de tijd aanzienlijk afgevlakt. Dit heeft zoals verwacht een positieve invloed op de positie van het Waals gewest. Op horizon 2030 vermindert het Waalse verlies van 118 € per hoofd tot 60 €. Dit zou het Waalse verlies, vervat in de nieuwe BFW eens die op kruissnelheid komt, enigszins verteerbaar moeten maken.

7.2.2 De gemeenschappen

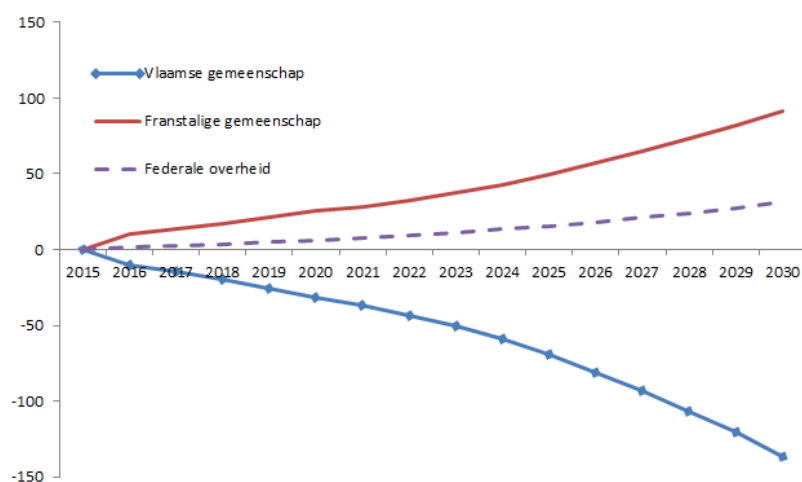
In figuur 9 tonen we winst en verlies voor de gemeenschappen, wat een enigszins tegengesteld beeld oplevert. Dit wordt verklaard door twee zaken. Ten eerste heeft men een verticale besparingsoperatie ingebouwd: alle gemeenschapsdotaties worden in het nieuwe systeem geïndexeerd met de inflatie zoals vanouds, maar niet meer aan 100% van de economische groei. Door een groeivoet te hanteren die beneden de groei van het BBP ligt, groeien de dotaties voor de nieuwe bevoegdheden trager dan de daadwerkelijke uitgaven. Ook de reële groeivoet van de gemeenschapsdotatie uit de personenbelasting wordt gereduceerd van 100% in het oude, naar 75% in het nieuwe systeem. Zulke ingrepen zorgen ervoor dat de federale overheid, in vergelijking met de oude BFW, doorheen de tijd minder dotaties moet uitkeren aan beide gemeenschappen. Vandaar de winst voor de federale overheid in figuur 9.

Ten tweede is er ook sprake van een horizontale transfer tussen de gemeenschappen, waarbij Vlaanderen middelen verliest. Dit heeft te maken met een herschikking van de Lambermont-middelen die in het leven geroepen werden in 2001.³¹ De beslissing om de grootste gemeenschapsdotatie, ook 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 'juste retour' 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 volgend uit de indexatie nu zal verdeeld worden volgens het behoeftecriterium van de leerlingenaantallen. In vergelijking met de 'juste retour' sleutel komt dit minder gunstig uit voor Vlaanderen. Maar, zoals we reeds opmerken in voetnoot 22, wie vindt dat de Lambermont-herfinanciering te genereus was voor Vlaanderen en neerkwam op consumptiefederalisme, moet het verwijderen van deze inefficiëntie toejuichen. Bovendien maakt het verwijderen van deze oeverloos complexe regeling het systeem zeker transparanter.

In ieder geval, beide ingrepen zorgen ervoor dat Vlaanderen in de gemeenschapsfinanciering minder middelen ontvangt onder de nieuwe BFW. Let wel, in figuur 9 kwam de sokkel reeds tussenbeide. Hierdoor wordt dit verlies weggewerkt in het beginjaar 2015, en dus ook op termijn enigszins verzacht.

³¹ Zie Algoed en Vandenbossche (2009) voor een technische bespreking van deze middelen.

FIGUUR 9: VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR DE TWEE GEMEENSCHAPPEN EN DE FEDERALE OVERHEID

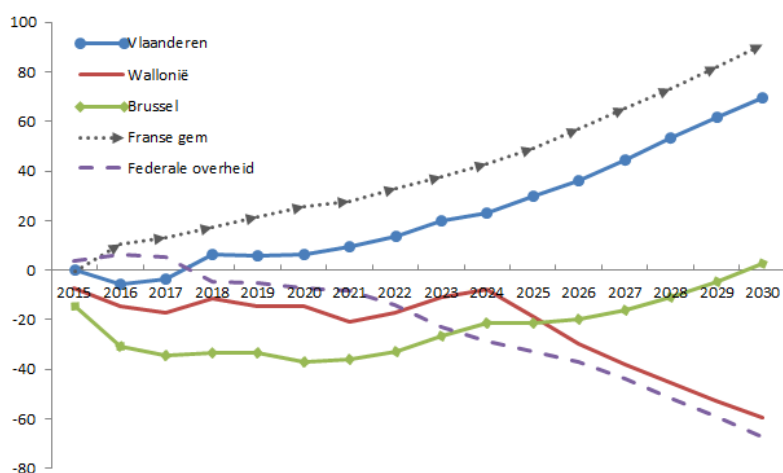


Met sokkel, zonder specifieke dotaties Brussel en zonder pensioenbijdrage

7.2.3 Gewesten en gemeenschappen samen

We zijn nu klaar om het hele plaatje te bekijken, waarin we de verschillen voor gewesten en 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 10.

FIGUUR 10: VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR ALLE ENTITEITEN



Met sokkel, zonder specifieke dotaties Brussel en zonder pensioenbijdrage

Figuur 10 leert dat Vlaanderen als geheel nog steeds wint onder de nieuwe BFW. Maar ook het verlies van de federale overheid wordt kleiner in vergelijking met figuur 8 dankzij de hierboven beschreven verticale besparingsoperatie. Voor de andere entiteiten verandert er niets in deze figuur.

7.2.4 Extra dotaties voor Brussel en de pensioenbijdrage

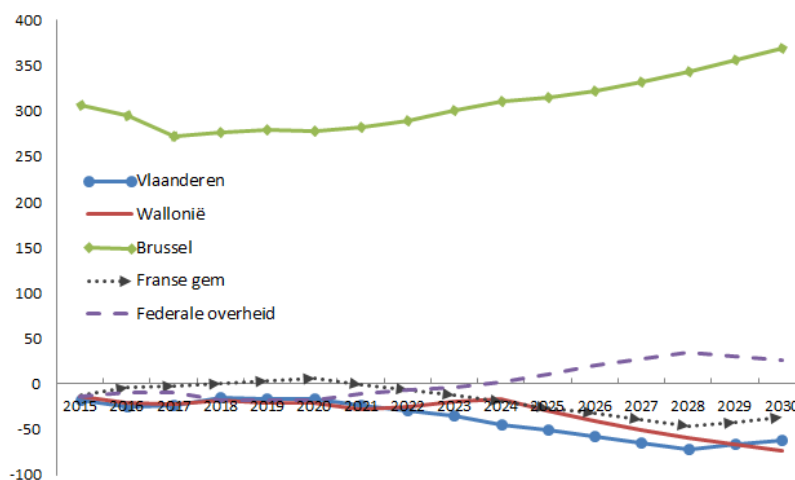
Om te focussen op de verschillen in het mechanisme van de BFW zelf, lieten we tot hertoe twee belangrijke aspecten van de nieuwe BFW buiten beschouwing: de specifieke dotaties voor het Brussels Gewest en de pensioenbijdragen die de gemeenschappen en gewesten moeten betalen voor hun statutaire ambtenaren.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

De specifieke dotaties voor Brussel zijn in 2030 goed voor 496 miljoen €, en moeten deels besteed worden aan specifieke zaken als mobiliteit, veiligheid en talen. 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. Ook komen deze dotaties tegemoet aan het tiende basisprincipe voor de wijziging van de BFW, in die zin dat ze wel degelijk geënt zijn op de sociologische realiteit van Brussel. Brussel is een rijk gewest in termen van regionale groei, maar loopt talloze fiscale inkomsten mis omwille van haar specifiek en hoofdstedelijke karakter. De 400 000, vaak hoogopgeleide, pendelaars betalen er geen inkomensbelastingen hoewel ze net in Brussel meerwaarde creëren, het openbaar vervoer gebruiken en kunnen rekenen op een veilige werkomgeving. Hetzelfde geldt voor de Europese ambtenaren. Daarenboven zijn alle overheidsgebouwen, alsook de gebouwen van de Europese instellingen en internationale instanties vrijgesteld van belastingen op vastgoed. De specifieke dotaties vormen dus een welgekomen en broodnodige compensatie door te corrigeren voor deze scheefgetrokken fiscale positie.

De pensioenbijdragen vervolgens, die de gemeenschappen en gewesten 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, en worden de gedecentraliseerde entiteiten verantwoordelijk gesteld voor hun eigen gepensioneerden. We voegen beide aspecten nu toe aan de simulatie in figuur 10, en krijgen zo figuur 11.

Het zal niet verbazen dat de positie van Brussel nu significant verbetert dankzij de specifieke dotaties. Hetzelfde geldt voor het federale niveau, maar dan dankzij de pensioenbijdragen. De federale overheid komt uit op een winst van 27€ per hoofd in 2030. De pensioenbijdragen worden hoofdzakelijk gedragen door de gemeenschappen, waardoor deze een omgekeerde beweging maken. De winst van Vlaanderen en de Franstalige Gemeenschap slaat om in verlies, om vanaf 2028 weer in stijgende lijn te gaan. Waar de pensioenbijdrage tot voor 2028 gradueel zal oplopen, wordt deze vanaf 2028 immers vastgeklemd op 8.9% van de totale loonmassa voor statutaire ambtenaren op regionaal niveau. Het overgangsmechanisme zorgt er tenslotte voor dat Wallonië, zoals we eerder aantoonde in figuur 7 en 9, nog steeds geen al te zware verliezen moet slikken.

FIGUUR 11: VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR ALLE ENTITEITEN



Met sokkel, met specifieke dotaties Brussel en met pensioenbijdrage

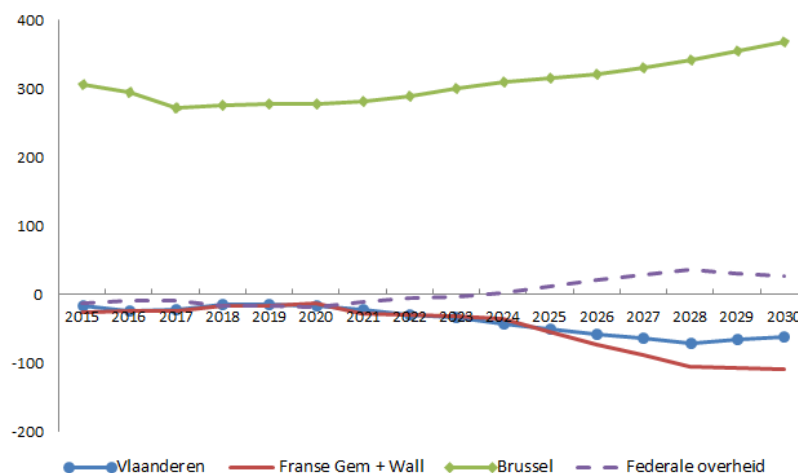
7.2.5 Besluit

Wij besluiten dat de onderhandelaars er in geslaagd zijn winsten en verliezen voor de gefedereerde entiteiten te beperken binnen een slang van 100€ per hoofd. Een niet geringe prestatie, zeker gezien de uitdaging om een nieuwe BFW op te stellen die aan zoveel uiteenlopende politieke verzuchtingen moest tegemoet komen. Ook de herfinanciering van Brussel, en een eerste aanzet tot de sanering van de globale overheidsfinanciën zitten vervat in de nieuwe BFW. De verliezen op regionaal niveau die hiertoe bijdragen zijn niet enkel beperkt (minder dan 100 euro per hoofd in 2030), maar ook relatief gelijk opgaand voor alle entiteiten. Dit zien we duidelijk in figuur 12, waar we de resultaten voor de Franstalige Gemeenschap en het Waals Gewest uit figuur 11 bij elkaar optellen. De verliezen lopen vrijwel gelijk tot 2025. Vanaf dan laat het afnemende overgangsmechanisme zich voelen. Het verlies aan Franstalige zijde neemt dan toe tot 110€, terwijl Vlaanderen afklokt op een verlies van 63€ per inwoner. Voor wie kost wat kost een vergelijking wil maken tussen Franstaligen en Nederlandstaligen, is figuur 12 dus het plaatje dat telt.

Zelf hebben we nooit het nut ingezien van deze taalgebonden ‘framing’ van de winnaars-verliezers optiek. Vlamingen, Walen en Brusselaars, of Nederlandstaligen en Franstaligen, zijn ook telkens burgers van de federatie. Daardoor zijn verliezers op regionaal of gemeenschapsniveau terzelfdertijd winnaars op federaal niveau.

Binnen het evaluatiekader dat wij hanteren is van belang dat voldaan werd aan de overeengekomen basisprincipes voor de wijziging van de BFW. Geen enkele deelstaat verarmt op structurele wijze, de financiële stabiliteit van de deelstaten komt niet in het gedrang, en er wordt een eerste bijdrage geleverd tot de houdbaarheid van de globale overheidsfinanciën. Gezien de lange termijn uitdaging wat betreft publieke financiën waar de Belgische overheid voor staat echter, besloot men in de zomer van 2013 nog verder te gaan in deze saneringsinspanning. Dat bespreken we in de volgende, laatste, paragraaf.

FIGUUR 12: VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR ALLE ENTITEITEN



8. SANERING EN VERGRIJZING

Het sluitstuk van de nieuwe BFW, en meteen ook dé grote aanvulling bij het eerder gesloten vlinderakkoord van 2011, betreft de bijdrage van gewesten en gemeenschappen tot het evenwicht van de globale overheidsfinanciën. In de nieuwe BFW staat immers gedetailleerd beschreven welke bijdrage de gedecentraliseerde entiteiten zullen leveren in de toekomst, en hoe. Men is dit de “sanerings- en vergrijzingsinspanningen” gaan noemen. In paragraaf 7.1 gaan we eerst in op de concrete invulling van deze bijdrage, om vervolgens in paragraaf 7.2 de noodzaak ervan tegen het licht te houden.

8.1 Hoe zien de sanerings- en vergrijzingsinspanningen eruit?

Men heeft op twee manieren een bijdrage van de gedecentraliseerde entiteiten geïnjecteerd in de nieuwe BFW. Ten eerste door de startsituatie van het systeem te veranderen, en ten tweede door ook de groei van de dotaties aan te passen.

Ten eerste komt men tussenbeide in de beginsituatie van het nieuwe systeem, door de globale dotatie bedragen te verlagen met 2,4 miljard €. Dit is wat men de saneringsinspanningen is gaan noemen. Omdat de gewesten over voldoende fiscale autonomie beschikken om dergelijke ingreep waar nodig te compenseren, gebeurt dit voor 70% in de gewestelijke financiering en voor 30% in de gemeenschapsfinanciering. Concreet vermindert men de dotatie ter financiering van de over te hevelen arbeidsmarktbevoegdheden en fiscale uitgaven met telkens 831 miljoen € in 2015 en 2016. De PB-dotatie voor de gemeenschappen krimpt met 365 miljoen € in elk van beide jaren. Let wel: deze verlaging blijft ook daarna gehandhaafd.

Deze ingreep is geformuleerd op het niveau van de globale enveloppe, voor ze verdeeld worden a.h.v. de ‘juste retour’-sleutel. Daardoor wordt deze saneringsinspanning ook deels verdeeld volgens die PB-sleutel en dragen de sterkste fiscale schouders een iets grotere last. We schrijven ‘deels’

omdat deze saneringsbijdrage ook een effect heeft op het solidariteitsmechanisme. De solidariteit wordt berekend op grond van een basisbedrag waarin de ‘juste retour’ dotaties een belangrijk element zijn. Als die juste retour dotaties naar beneden gaan, neemt derhalve ook het solidariteitsbedrag af. In dat solidariteitsmechanisme spelen bevolkingsaantallen mee een rol, zodat de feitelijk verdeling van de saneringsbijdrage een mix is van fiscale capaciteit enerzijds, en bevolkingsaandelen (of wat we hierboven behoeftecriteria noemden) anderzijds.

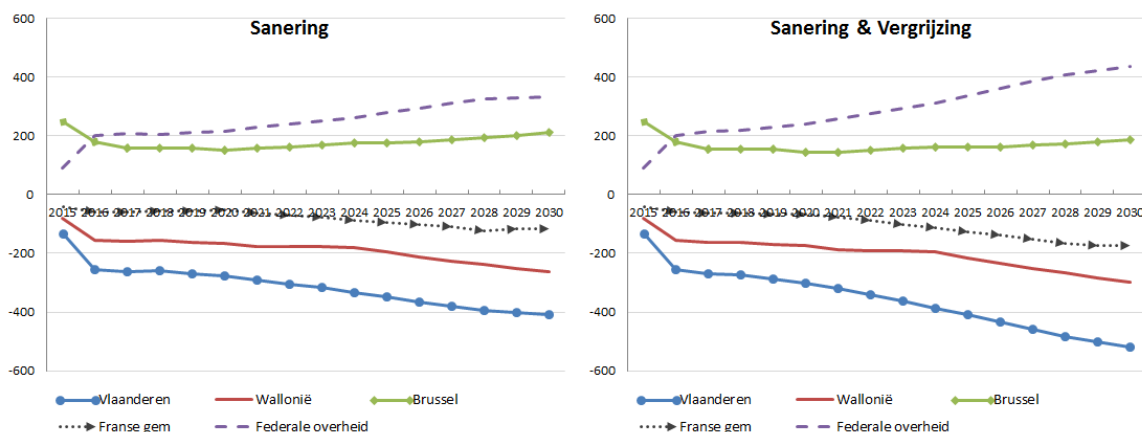
Een tweede luik grijpt in op de dotatiefinanciering op lange termijn, door de groei van de dotaties doorheen de tijd te beperken. Zoals we in paragraaf 7 hebben vermeld, evolueren de dotatiebedragen in het nieuwe systeem op het ritme van de inflatie én een groeivoet die lager ligt dan de groei van het BBP. Welnu, de zogenaamde vergrijzingsinspanningen houden een verdere reductie in van deze lagere groeivoeten vanaf 2017. Voor de gewestdotaties, en de PB-dotatie voor de gemeenschappen, gaat de groeivoet -buiten inflatie- omlaag van 75% van de BBP groei tot 55%.³² Voor de overige gemeenschapsdotaties nemen de groeivoeten af van 82,5% tot 65% van de reële groei. Enkel de BTW-dotatie voor de gemeenschappen blijft groeien aan 91% van de BBP groei.³³ Een directe link met de vergrijzing valt hier eigenlijk niet te zoeken, aangezien de vergrijzingsinspanningen geen verdere overdracht van elementen van de pensioenen of gezondheidszorg met zich meebrengen. De link is indirect, in die zin dat dit een lange termijn bijdrage is tot de houdbaarheid van de federale overheidsfinanciën en dat de echte lange termijn uitdagingen voor de houdbaarheid van de openbare financiën in grote mate verbonden zijn met wat men de “vergrijzing” noemt.

Het zou fout zijn de twee ingrepen te associëren met respectievelijk effecten op de “korte” en op de “lange termijn”. Ook de verlaging van de dotaties in wat “saneringsinspanningen” genoemd wordt hebben een ingrijpend effect op de ontvangsten van gewesten en gemeenschappen (en dus ook op de federale positie) op lange termijn. Dit om de simpele reden dat de dotaties die verlaagd werden, verlaagd blijven doorheen de tijd. We zien dit duidelijk in figuur 13, waar we opnieuw de winsten en verliezen van alle entiteiten uitzetten en bouwen op figuur 11. Het linkerluik van de figuur toont de verschillen in ontvangsten tussen het nieuwe en oude systeem, met inbegrip van de saneringsinspanningen. In het rechterluik voegen we ook de vergrijzingsinspanningen toe.

³² Met uitzondering van de eerder beschreven ‘residuele’ dotatie voor de kleinere bevoegdheden, bepaald in artikel 35 Octies van de nieuwe BFW. De groeivoet hiervan wordt gereduceerd van 100% naar 55% in 2017.

³³ Om echter rekening te houden met een evenwichtige spreiding tussen enerzijds entiteit I en anderzijds entiteit II van de voordelen van een toekomstige sterke groei, wordt de reductie van de groeikoppelingen gemilderd wanneer de reële groei meer bedraagt dan 2,25 %.

FIGUUR 13: VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR ALLE ENTITEITEN

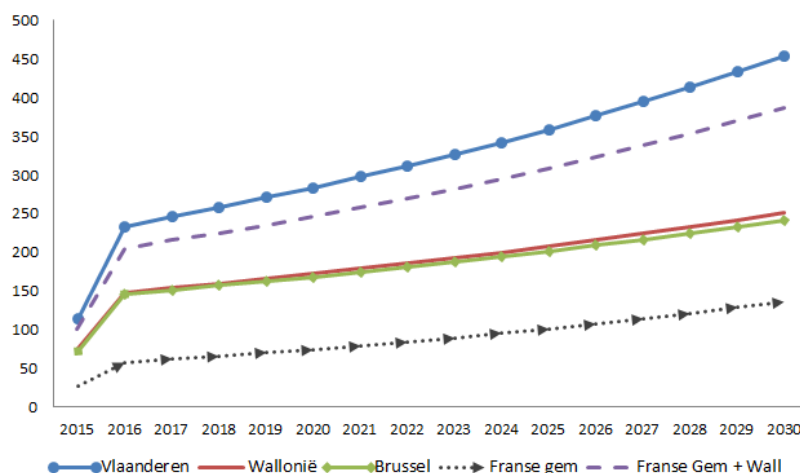


In figuur 11 was er een schuchtere federale winst in 2030 van 27 € per hoofd. De saneringsbijdrage doet die fors oplopen tot 334 €. En als we er de vergrijzingsinspanningen aan toevoegen wordt dat tot 438€. De Brusselse winst neemt af van 370 € in figuur 11 tot 184€ per hoofd. Het Waals Gewest ziet zijn verlies van 74 € zonder sanerings- en vergrijzingsinspanningen, oplopen tot 298 €. Dat de vergrijzingsinspanningen vooral spelen aan gemeenschapszijde blijkt uit de verliezen van de Franse Gemeenschap. Die gaan van 36 € in figuur 11, tot 115 € met enkel sanering, om te eindigen op 172 € in het finale plaatje. Ook het Vlaamse verlies reveleert dit effect, gaande van 63 € in figuur 11 tot 406 € inclusief sanering, landend op 517 € finaal. Op zich is dit niet onlogisch. De gemeenschapsfinanciering verloopt volledig via dotatiefinanciering waardoor het beperken van de groeivoeten hier een groter effect resorteert.

Een vergelijking van het linker- en het rechterpaneel van figuur 13 leert dat het vooral de saneringsinspanningen zijn - in de vorm van de verlaging van de dotatiebedragen zelf dus - die een impact hebben op de ontvangsten, ook op de (middel)lange termijn. En die impact is aanzienlijk. De positie van de federale overheidsfinanciën verbetert in het nieuwe systeem met 0,73% van het BBP in 2030.

De vraag hoe deze inspanning verdeeld werd over de verschillende gewesten en gemeenschappen duikt onvermijdelijk op in het publieke debat. We zagen reeds dat de saneringsinspanningen worden toegewezen op basis van zowel fiscale capaciteit als bevolkingsaantallen. Ook de vergrijzingsinspanningen volgen die lijn, aangezien zowel de groei van de 'juste retour' dotaties als de behoeftedotaties wordt getemperd. In figuur 14 en 15 geven we een voorstelling van de bijdrage van de verschillende entiteiten tot de sanering. We doen dat door voor elke entiteit het verschil te maken tussen de ontvangsten per capita vóór toepassing van de sanering- en vergrijzingsinspanningen, en de finale ontvangsten. We wisselen vervolgens het teken van deze verschillen om de daadwerkelijke bijdragen weer te geven.

FIGUUR 14: BIJDAGEN TOT SANERINGS- EN VERGRIJZINGSINSPANNINGEN VOOR ALLE ENTITEITEN IN € PER CAPITA

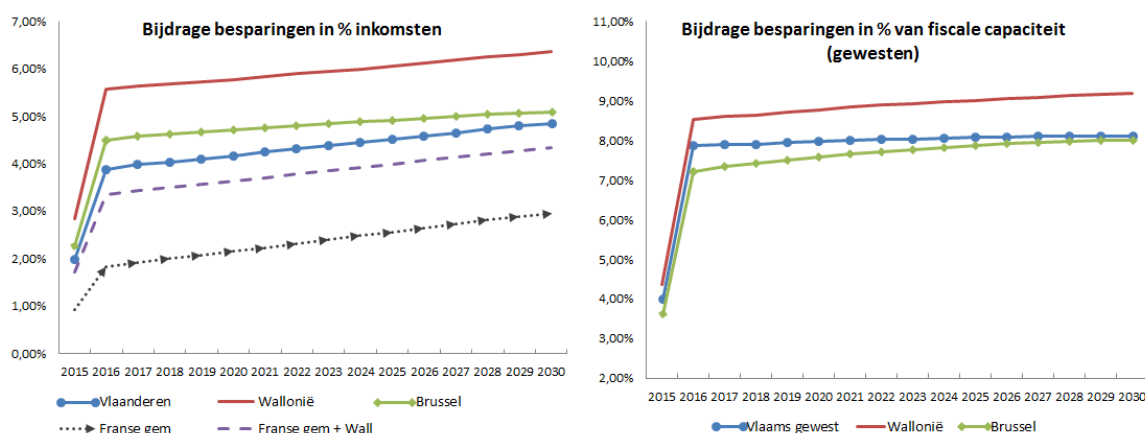


Figuur 14 toont dat de hoofdelijke bijdrage in Vlaanderen iets hoger is dan in Wallonië en de Franstalige gemeenschap samen (454 € tegenover 387 € in 2030). Het beeld dat de “factuur voor de sanering van de overheidsfinanciën” volledig naar Vlaanderen wordt doorgeschoven klopt dus hoegenaamd niet. Dat de Brusselse bijdrage lager ligt volgt uit het feit dat we voor Brussel enkel de gewestelijke bijdrage kunnen tonen, daar waar bovenste lijnen in de figuur ook de inspanningen aan gemeenschapskant omvatten voor hetzij Vlaanderen, hetzij de gezamenlijke rekening Wallonië en Franstalige gemeenschap. Dat wordt ook duidelijk als we het Waals gewest afzonderlijk voorstellen (rode lijn). Die Waalse bijdrage volgt bijna exact hetzelfde pad als die van het Brussels gewest. Men kan zich trouwens de vraag stellen of we de besparingsbijdrage van de Franstalige gemeenschap en Wallonië wel mogen samentellen. Het zijn immers gescheiden entiteiten, met aparte begrotingen en beleidsprocedures.

Het beeld is nog genuanceerder als we de bijdrage ook uitdrukken in procent van de huidige ontvangsten of in procent van de fiscale capaciteit. De keuze voor percentages is verdedigbaar omdat ze uitdrukken in welke mate elke entiteit de besparingen kan opvangen binnen haar eigen fiscaal vermogen.

In het linker paneel van figuur 15 tonen we de bijdragen tot fiscale consolidatie als aandeel in de totale ontvangsten van elke entiteit vóór sanerings- en vergrijzingsinspanningen. Dit verandert het plaatje aanzienlijk. Wallonië levert een bijdrage die substantieel hoger is dan alle andere entiteiten. In 2030 bedraagt die meer dan 6% van de inkomsten. Ook de Brusselse bijdrage neemt toe wanneer we ze uitdrukken in procent van de totale Brusselse ontvangsten.

FIGUUR 15: BIJDRAGEN TOT SANERINGS- EN VERGRIJZINGSINSPANNINGEN VOOR ALLE ENTITEITEN IN % VAN DE TOTALE ONTVANGSTEN (LINKERPANEEL) EN IN % VAN DE FISCALE CAPACITEIT VOOR GEWESTEN (RECHTERPANEEL)

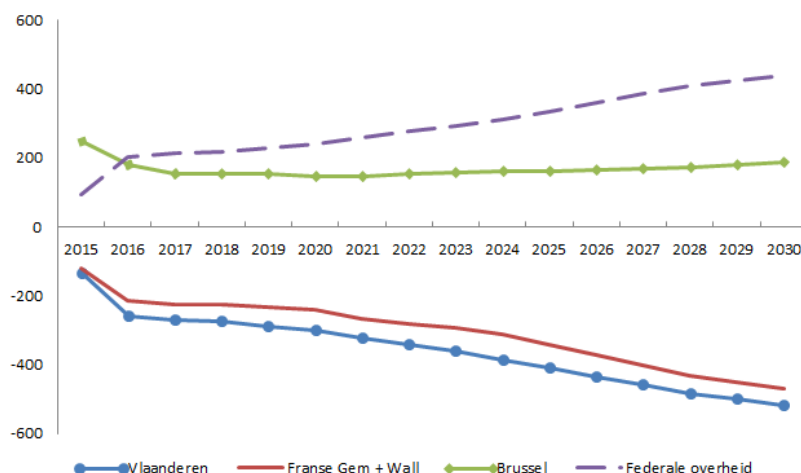


In het rechterpaneel van figuur 15 tonen we de bijdragen als percentage van de totale fiscale capaciteit van het gewest in kwestie. Dit zijn de belastingopbrengsten uit zowel de regionale opcentiemen als de andere, eerder geregionaliseerde belastingen (registratierechten, verkeersbelasting...). Ook in deze voorstelling levert Wallonië de grootste bijdrage en ze neemt toe doorheen de tijd. De bijdrage van Vlaanderen ligt iets lager, en blijft eerder constant. Aangezien de gewesten 71% van de sanerings- en vergrijzingsinspanningen voor hun rekening nemen (wat afneemt tot 62% in 2030), gaat het hier om niet te onderschatten verschillen.

Maar zelfs als we terugkeren naar figuur 14, met de iets grotere nominale bijdrage per capita door Vlaanderen, dan boet die iets grotere bijdrage aan Vlaamse zijde op langere termijn aan belang in wanneer we ook de andere verschillen tussen de oude en nieuwe BFW terug in rekening brengen. Dat doen we in figuur 16. Die toont het finaal verschil tussen oude en nieuwe BFW. In figuur 12 nam het verschil in het - weliswaar kleine - verlies tussen Vlaanderen enerzijds, en Wallonië en de Franstalige gemeenschap anderzijds, toe na het uitdoven van het overgangsmechanisme in 2025. Het verlies voor Vlaanderen nam na 2025 minder toe dan voor de Franstalige burgers. In combinatie met de iets grotere Vlaamse bijdrage tot de sanering wordt daardoor in de finale figuur 16 een beeld geproduceerd waarin het verschil tussen beide landsdelen écht heel klein wordt. Het neemt zelfs gradueel af tot 46€ per capita in 2030, waarbij Vlaanderen 517 € inlevert ten voordele van de federale overheid en Brussel, en Wallonië en de Franstalige gemeenschap 471€.

Dat Brussel blijft uitkomen op winst vergeleken met het oude systeem, bewijst tot slot dat de herfinanciering van het hoofdstedelijk gewest niet in het gedrang werd gebracht door de sanering.

FIGUUR 16: FINAAL VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR ALLE ENTITEITEN



8.2 Maar waren die sanerings- en vergrijzingsinspanningen wel nodig?

Een eerste motivatie voor de regionale saneringsinspanningen is pragmatisch van aard. Binnen het begrotingstraject dat vanuit Europa wordt opgevolgd, dienen de gezamenlijke Belgische financiën structureel in evenwicht te zijn tegen 2015, en moet er in 2016 een overschot geboekt worden van 0,75%. Om dit te bereiken is voor beide jaren samen een extra inspanning voorzien van 6 miljard €. Uit onderzoek blijkt dat het succes van een saneringsoperatie mee afhangt van de betrokkenheid van het regionale niveau bij die sanering.³⁴ Het was dan ook aangewezen aan gewesten en gemeenschappen een bijdrage te vragen. Ook de gehanteerde methode, nl. het verlagen van de dotaties, blijkt internationaal een succesvolle ingreep. De reductie van 2,4 miljard € in de dotatie-financiering is het resultaat van de toepassing van een verdeelsleutel op de benodigde inspanning van 6 miljard €. De verdeelsleutel zelf houdt rekening met het regionale aandeel in de totale uitgaven, alsook met de fiscale autonomie van de gewesten.

³⁴ We verwijzen hiervoor naar een econometrische studie van Darby, Muscatelli en Graeme (2005). In een analyse op basis van 15 OESO landen wordt aangetoond dat fiscale consolidaties des te succesvoller zijn wanneer de lasten ervan gedragen worden door zowel het centrale, als sub-centrale niveau. Hierbij blijkt de betrokkenheid van het regionale niveau cruciaal te zijn om de lopende uitgaven, zoals de ambtenarenlonen, te drukken. Dit garandeert het succes op lange termijn. De mate waarin de lagere overheidsniveaus gefinancierd worden door het centrale niveau via dotaties, maakt voorts dat zulke slagkrachtige saneringen kunnen worden doorgevoerd precies door het verlagen van die dotaties. Saneringen die *eenzijdig* uitgevoerd werden door sub-centrale niveaus tenslotte, snoeien vooral in de investeringen in kapitaalgoederen wat op lange termijn een nadelig effect heeft op de kwaliteit van de publieke dienstverlening.

Maar zelfs al was er geen nood aan een consolidatie van de gezamenlijke overheidsfinanciën, dan nog was een bijdrage op regionaal niveau binnen het kader van de zesde staatshervorming essentieel geworden. Immers, zowel de interestlasten van de expliciete staatsschuld (goed voor een kwart van de federale uitgaven in 2012), maar vooral ook de lasten van de impliciete schuld (d.w.z. de toekomstige meeruitgaven boven de BBP groei omwille van de vergrijzing) worden grotendeels het niveau van entiteit I (federale overheid en RSZ) gedragen. Dat komt tot uiting in wat de houdbaarheidskloof van de publieke financiën genoemd wordt.³⁵ Die is heel ongelijk verdeeld over de verschillende entiteiten. Saintrain (2010) toont dat de kloof in 2015 6,2% van het BBP bedraagt voor entiteit I, terwijl gewesten en gemeenschappen een negatieve kloof hebben van -0.3%.³⁶ Het is in dit artikel niet de plaats om dieper in te gaan op hoe die houdbaarheidskloof kan gedicht worden. Maar één ding is wel zeker: ze kan enkel gedicht worden indien de overheid over voldoende budgettaire manoeuvreerruimte beschikt om de nodige saneringen door te voeren. Welnu, door in 2015 20 miljard € uitgaven over te dragen aan het regionale niveau, wordt die ruimte aanzienlijk ingeperkt voor Entiteit I.

Saintrain (2010) berekende dat, indien men de houdbaarheidskloof van entiteit I constant wil houden in termen van haar finale primaire uitgaven, voor elke 10 miljard € die overgeheveld wordt van entiteit I naar het regionale niveau, de houdbaarheidskloof van Entiteit I verlaagd moet worden met 0,5% van het BBP. De zesde staatshervorming verschuift voor bijna 20 miljard € aan uitgaven van entiteit I (federale overheid en RSZ) naar gewesten en gemeenschappen. Dus moet er 1% van de houdbaarheidskloof getransfereerd worden naar gewesten en gemeenschappen.³⁷

Die herschikking van de expliciete en impliciete schuld tussen entiteit I en het regionale niveau kan op drie manieren gebeuren. Ten eerste zou men de expliciete schuld kunnen verdelen over de verschillende entiteiten. Het spreekt voor zich dat dit een politiek huzarenstukje zou zijn. We toonden trouwens zelf aan dat, in tegenstelling tot wat vaak geopperd wordt, de expliciete schuld slechts in heel beperkte mate bijdraagt tot de houdbaarheidskloof (zie Decoster, Flawinne en

³⁵ Voor een definitie van de houdbaarheidskloof en berekeningen voor België, zie Saintrain en Weemaes (2008) en Decoster, Flawinne en Vanleenhove (2013). De houdbaarheidskloof wordt ook als maatstaf gebruikt door de Europese Unie bij haar analyse van de deelstaten, onder de naam van 'S2 indicator'. Zie bijvoorbeeld het 'Sustainability report' van DG ECFIN (2009), waar deze als volgt wordt gedefinieerd: *'the S2 indicator shows the durable adjustment of the current primary balance required to fulfil the infinite horizon intertemporal budget constraints, including paying for any additional expenditure arising from an ageing population.'*

³⁶ Dat het houdbaarheidsprobleem onevenwichtig is verdeeld in de Belgische federatie, en al te zeer rust op de schouders van entiteit I, wordt ook benadrukt door Leibfritz (2009) en Spahn (2007).

³⁷ Voor een gelijkaardige conclusie, maar dan tot doel het bereiken van een gezamenlijke begroting in structureel evenwicht vanaf 2015, zie het 'Advies Begrotingstraject ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2013-2016' (maart 2013), Hoge Raad Van Financiën, Afdeling "Financieringsbehoeften van de Overheid".

Vanleenhove 2013). Een tweede piste bestaat uit het rechtstreeks overhevelen van een deel van het primair deficit geboekt door entiteit I naar de regionale overheden. Dat is wat inderdaad gebeurt door de vermindering van de dotaties. Door die 'onderfinanciering' van regionale bevoegdheden verschuift men een deel van het primaire deficit structureel naar de gefedereerde entiteiten. Maar men koos ook voor een derde piste, waarbij men de lasten van de impliciete schuld, d.w.z. de lange termijn kosten van de vergrijzing, deels doorschuift naar het regionale niveau. Dit gebeurt door de vermindering van de groeivoeten van de dotaties, en ook door de introductie van de financiering van de regionale ambtenarenpensioenen door de gemeenschappen.

Of deze herschikking voldoende is de houdbaarheidskloof van entiteit I op zijn minst constant te houden na de zesde staatshervorming, is een vraag die empirisch moet worden ingevuld. Daarvoor moet de houdbaarheidskloof herberekend worden, en wel op basis van de nieuwe BFW en de toekomstige saneringen binnen entiteit I. Maar dat de winst van het federale niveau in onze simulaties toeneemt van 0,54% in 2016 tot 0,75% van het BBP in 2030, lijkt alvast hoopgevend. Het cijfer komt immers dicht in de buurt van de 1% die, op basis van Saintrain (2010), nodig is om een overdracht van 20 miljard € op te vangen. Daarmee wordt ook voldaan aan het elfde basisprincipe voor de wijziging van de BFW: door middel van sanerings- en vergrijzingsinspanningen de houdbaarheid van de globale overheidsfinanciën vrijwaren.

9. BESLUIT

De vraag om de Bijzondere Financieringswet te herzien was vaak gestoeld op heel specifieke gebreken (zoals de ontwikkelingsval) en complexiteiten die volgden uit historische ad hoc aanpassingen (zoals de Lambermont-turbo of de negatieve term). Een grondige schoonmaak en wiedooperatie was in die zin zeker op haar plaats. Maar we beschreven vroeger reeds dat de Financieringswet in haar architectuur van 1989, in tegenstelling tot wat vaak beweerd wordt, goed aansloot bij de aanbevelingen vanuit de economische theorie van begrotingsfederalisme (bekend onder de naam Fiscal Federalism). In die zin was de vraag om de Financieringswet te herzien in essentie een politieke vraag. Het antwoord op de vaak gestelde vraag wat de echte meerwaarde is van de nieuwe financieringswet is dan ook dat de nieuwe financieringswet een politiek probleem heeft opgelost. Dat is trouwens geen kleine verdienste als men er de prognoses van de slaagkansen op naleest die in de media in de periode 2010-2011 gemaakt werden. Maar net omdat de voorgestelde nieuwe Financieringswet een antwoord biedt op een politiek probleem hebben we in onze analyse gekozen om het voorstel te beoordelen binnen een kader dat kan bogen op een breed gedragen politieke consensus: de twaalf principes die in de zomer van 2010 onderschreven werden.

Binnen dat evaluatiekader besluiten wij dat de voorliggende nieuwe financieringswet de beloften inlost. Voor we de principes nog even systematisch overlopen, voegen we er zelf nog een dertiende criterium aan toe: de vraag naar meer transparantie. Het komt als dusdanig niet expliciet voor in het lijstje van de "12 basisprincipes", maar werd vaak geopperd als ambitie in de aanloop naar de herziening van de financieringswet. Misschien is dit dertiende principe inderdaad nog het moeilijkst

om aan te vinken als “voldaan”. Het is waar, er zijn vereenvoudigingen ingevoerd: de vele kleine dotaties die gegroepeerd werden en de negatieve term die werd afgevoerd. Maar het blijft een uitdaging om beleidskeuzes van niet zuiver proportionele regionale opcentiemen op de personenbelasting te communiceren aan de burger.

Anderzijds zijn we het oneens met de opmerking dat regionale opcentiemen, zeker van deze omvang, slechts ‘schijn-fiscale autonomie’ zouden inhouden. De ruimte voor proportionele verlagingen is groot, en ook proportionele verlagingen van een belastingvoet leiden – indien men dat zou willen – tot grote effecten op de herverdelende kracht van een belastingsysteem. Wat er ook van zij, de fiscale autonomie is, voor de entiteiten die belastingbevoegdheid hebben – de gewesten dus – met ongeveer twee derden toegenomen. We wezen er ook op dat de toename van de responsabilisering niet in eerst instantie door deze toename van de fiscale autonomie gedreven wordt. De toegenomen fiscale autonomie komt immers in de plaats van een vroegere ‘juste retour’-dotatie. We herhaalden dat we zelf geen voorstander zijn van deze ruwe maatstaven van responsabilisering, laat staan van de verwachtingen die erbij geformuleerd worden wat betreft de effecten ervan op regionale groei. Maar binnen dat discours neemt de responsabilisering wél toe via de nieuwe dotatie ‘arbeidsmarkt’ (ten belope van 5,3 miljard) die verdeeld wordt volgens de fiscale sleutel.

Het zogenaamde ‘pervers effect’ is weggewerkt. Daar waar, op gewestelijk niveau, de rijkere regio (Vlaanderen) onder de oude BFW uitkwam op een lagere inkomst per capita dan het initieel armere gewest Wallonië, is dat nu niet meer het geval. We hebben ook aangetoond dat het solidariteitsmechanisme niet meer onderhevig is aan de mogelijkheid van een ontwikkelingsval. Het bedrag van het vereveningsmechanisme is ontegensprekelijk minder genereus, zelfs rekening houdend met het welvaartsvast maken ervan. We zijn het trouwens absoluut oneens om ook de hoofdelijke dotatiefinanciering mee te betrekken in steeds verder uitdeinende ‘transfer-berekeningen’. De hoofdelijke dotatiefinanciering is een expliciete uitdrukking van horizontale gelijkheid tussen burgers van één federatie. Keuze van een referentiepunt waarbij alle dotaties zouden moeten verdeeld worden op basis van een fiscale sleutel is niet gesteund op inzichten uit het zo vaak aangehaalde begrotingsfederalisme. Om die reden blijven we ook betreuren dat dotatiefinanciering nog steeds als ‘consumptiefederalisme’ gekapitteld wordt.

We zijn nooit grote voorstanders geweest van gedetailleerde winst- en verliesrekeningen, maar beseffen dat daar politiek onvermijdelijk ook op gefocust wordt. Nochtans moeten bij die plaatjes steeds minstens drie belangrijke kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste is een burger in een federatie lid van meerdere entiteiten. Een Vlaming behoort én tot het Vlaamse gewest, en tot de Vlaamse gemeenschap én tot de Belgische federatie. Hetzelfde geldt vanzelfsprekend mutatis mutandis ook voor een Waal, een Franstalige of een inwoner van Brussel. Ten tweede zijn de projecties voor de toekomst inherent en onvermijdelijk onzeker. In de appendix bij deze paper hebben we uitgebreid de in deze tekst gebruikte elasticiteit van de personenbelasting gemotiveerd, maar daarmee is de discussie daarover – terecht – niet beslecht. En ten derde bestaat het gevaar dat men uit het oog verliest dat de onderhandelaars heel expliciet gestreefd hebben om globaal, dus rekening houdend met alle elementen samen, een uitkomst te bereiken die neutraal is voor de

verschillende entiteiten. Het is heel gemakkelijk om één specifieke entiteit als verliezer voor te stellen door winst en verlies te berekenen voor één afzonderlijke onderdeel van wat uiteindelijk een heel fijn afgestelde calibratie-oefening is.

We zijn er ons van bewust dat we met onze grondige dissectie van verschillen tussen oude en nieuwe financieringswet zelf dat laatste risico lopen. Maar zonder deze ontbinding was het onmogelijk om bovenstaande conclusies te trekken wat betreft de verandering in specifieke onderliggende mechanismen (zoals bijvoorbeeld betreffende het vereveningsmechanisme of de gebruikte sleutel om dotaties te verdelen).

Als we de specifieke dotaties voor Brussel en de pensioenbijdrage buiten beschouwing laten, toont de berekening van de “sokkel” aan dat de ingebouwde mechanismen van de nieuwe financieringswet minder gunstig zijn voor Wallonië. Dat wordt vooral verklaard door het minder genereuze solidariteitsmechanisme en – vooral – het gebruik van de fiscale sleutel voor de verdeling van de arbeidsmarktdotatie. Het is dat laatste wat, in combinatie met de fiscale autonomie en de afschaffing van de negatieve term, zorgt voor de winst van het Vlaams gewest. Het stopzetten van de Lambermont-turbo is dan weer nadelig voor de Vlaamse gemeenschap.

Onze dynamische simulaties tot 2030 tonen, niet onverwacht, het grote belang van het overgangsmechanisme. Eens dat na tien jaar wordt afgebouwd, neemt het verlies voor het Waalse gewest sterk toe (Figuur 10). Vóór we de specifieke dotaties voor Brussel en de pensioenbijdrage integreren, en a fortiori voor we de sanerings- en vergrijzingsinspanning in rekening brengen, hebben Vlaanderen (gewest en gemeenschap samen) en de Franstalige gemeenschap baat bij de nieuwe financieringswet. De integratie van de specifieke dotaties voor Brussel en de pensioenbijdrage veranderen dat beeld grondig (Figuur 11 en 12). Brussel wint ongeveer 370 € per hoofd, terwijl zowel Vlaanderen als Wallonië en de Franstalige gemeenschap samen respectievelijk 63 € en 110 € inleveren. In lijn met de afgesproken principes 8 en 9 zijn dat – op jaarbasis – heel beperkte verliezen.

Maar hét belangrijkste element in deze simulaties van de verschillen tussen oud en nieuw wordt natuurlijk gevormd door wat men, in lijn met het elfde van de twaalf principes, de bijdrage tot de ‘sanerings- en vergrijzingsinspanningen’ is gaan noemen. We illustreerden hoe de verlaging van de dotatiebedragen en de vermindering van de groeivoeten van de dotaties leidt tot een herfinanciering van de federale overheid ten belope van 438 € per hoofd (Figuur 13). We hebben uitgebreid geargumenteerd dat dit ook een broodnodige operatie is wanneer de primaire uitgaven, die de marge vormen waarin kan ingegrepen worden om de houdbaarheidskloof van de globale openbare financiën te dichten, verder gedecentraliseerd worden. Onze berekeningen tonen aan dat deze forse bijdrage gelijk gespreid is over de verschillende entiteiten. Nominaal valt ze per hoofd iets hoger uit voor Vlaanderen (Figuur 14). Maar zowel in procent van de fiscale capaciteit (als we ons beperken tot de gewesten) als in procent van de ontvangsten is het Wallonië dat de grootste bijdrage levert (Figuur 15). Als we Wallonië en de Franstalige gemeenschap samenvoegen dan is de bijdrage van Vlaanderen relatief gesproken lichtjes hoger.

We besluiten dat de herziening van de Bijzondere Financieringswet is geslaagd. Niet enkel op basis van de economische theorie van het federalisme, maar ook gegeven de politieke randvoorwaarden die zich vertaalden in de 12 basisprincipes voor de wijziging van de BFW. Maar net die zelfde politieke randvoorwaarden kunnen er voor zorgen dat binnen afzienbare tijd de BFW opnieuw in vraag gesteld wordt. Met geduld als metgezel van de wijsheid, hopen we dat de nieuwe financieringswet de kans krijgt om de tand des tijds op eigen houtje te doorstaan.

10. APPENDIX A: DE ELASTICITEIT VAN DE PERSONENBELASTING ONTLEED

In deze appendix ontrafelen we de discussie over de elasticiteit van de personenbelasting. We leggen uit welke elasticiteit precies geschat kan worden door simulaties met een microsimulatiemodel zoals FANTASI (zie Decoster en De Swerdt 2012, 2013). We expliciteren de veronderstellingen die we moeten maken om die concrete elasticiteit om te zetten in een elasticiteit die de relatie legt met de groei van het BBP. En tenslotte geven we de numerieke waarden van de door ons gebruikte elasticiteit.

Laat ons volgende notatie invoeren:

Y : het BBP in constante prijzen (in reële termen dus), en g_Y de reële groeivoet van Y ;

B : de belastbare basis in constante prijzen g_B de reële groeivoet van B ;

T : de opbrengsten in de personenbelasting in reële termen g_T de reële groeivoet van T .

De *reële elasticiteit* van de opbrengsten uit de personenbelasting in termen van het BBP, voorgesteld als $\varepsilon_{T,Y}$ kunnen we schrijven als:

$$\varepsilon_{T,Y} = \frac{\frac{\Delta T}{T}}{\frac{\Delta Y}{Y}} = \frac{g_T}{g_Y} . \quad (1)$$

Vergelijking (1) toont dat de elasticiteit groter is dan één als de belastingontvangsten sneller groeien dan het BBP. Als de elasticiteit gekend is kan ze gebruikt worden om de evolutie van de belastingontvangsten te ramen als:

$$g_T = \varepsilon_{T,Y} \cdot g_Y . \quad (2)$$

10.1 Onderscheid nominale en reële elasticiteit

We kunnen het nominaal BBP Y^N schrijven als het product van de prijsindex P en het BBP in constante prijzen Y :

$$Y^N = P \cdot Y . \quad (3)$$

Welnu, de groeivoet voor een variabele x is gedefinieerd als:

$$g_x = \frac{x}{x_{-1}} - 1 , \quad (4)$$

waarbij we het subscript -1 gebruiken voor de aanduiding van de variabele één periode vroeger. Toegepast op (3) geeft dit:

$$\frac{Y^N}{Y_{-1}^N} = \frac{P}{P_{-1}} \cdot \frac{Y}{Y_{-1}}, \quad (5)$$

of, in termen van groeivoeten:

$$1 + g_Y^N = (1 + \pi) \cdot (1 + g_Y), \quad (6)$$

waarbij π staat voor inflatie en g_Y^N voor de nominale groei van het BBP.

Na wat herschrijven betekent het dat we ook de *nominale* elasticiteit kunnen schrijven, d.w.z. de procentuele verandering van de nominale belastinginkomsten gedeeld door de nominale verandering in het BBP, in functie van de reële elasticiteit:

$$\varepsilon_{T_N, Y_N} = \varepsilon_{T, Y} \left[\frac{1 + \pi \left(1 + \frac{1}{\varepsilon_{T, Y} \cdot g_Y} \right)}{1 + \pi \left(1 + \frac{1}{g_Y} \right)} \right]. \quad (7)$$

Dat betekent dat, als men vertrekt van een reële elasticiteit, de nominale elasticiteit sterk varieert met hypothesen betreffende de reële groei en de inflatie. We illustreren dat in onderstaande tabel, waar we vertrekken van een gegeven reële elasticiteit en de corresponderende nominale elasticiteit uitrekenen.

TABEL 5: RELATIE TUSSEN NOMINALE ELASTICITEIT, REËLE ELASTICITEIT, REËLE GROEI EN INFLATIE

reële elasticiteit ($\varepsilon_{T, Y}$)	1,90	1,50	1,90	1,40
reële groei (g_Y)	0,01	0,015	0,015	0,0175
inflatie (π)	0,01	0,01	0,02	0,03
nominale elasticiteit (ε_{T_N, Y_N})	1,45	1,30	1,39	1,15

Voor een goed begrip van de gebruikte grootteordes in de rest van deze appendix, wij refereren verder altijd naar de reële elasticiteit.

10.2 Van BBP naar belastbare basis

Eén van de problemen om de elasticiteit uit vergelijking (1) te kwantificeren, is dat de personenbelasting niet rechtstreeks afhangt van het BBP. De personenbelasting hangt wel rechtstreeks af van de belastbare basis van de personenbelasting, maar die laatste evolueert deels autonoom van de evolutie van het BBP. De reden is dat sommige inkomenscomponenten die deel uitmaken van het BBP, géén deel uitmaken van de belastbare basis van de personenbelasting (zoals bijvoorbeeld het grootste deel van het roerend inkomen dat belast wordt via de bevrijdende roerende voorheffing), en anderzijds dat er componenten verschijnen in de belastbare basis die géén deel uitmaken van het BBP (zoals de vervangingsinkomens, die transferten zijn en dus geen deel uitmaken van de toegevoegde waarde van een economie).

Voor latere referentie schrijven we het BBP als de som van twee inkomenscomponenten:

$$Y = A + K, \quad (8)$$

waarbij A staat voor, bijvoorbeeld, bruto-arbeidsinkomen, dat wél verschijnt in de belastbare basis B , en K , voor het deel van het inkomen dat niet verschijnt in de belastbare basis. Het is eenvoudig af te leiden dat de groei van het BBP dan gelijk is aan een gewogen som van de groeivoeten van de twee inkomenscomponenten:

$$g_Y = w_A g_A + w_K g_K, \quad (9)$$

waarbij w_i het aandeel van inkomenscomponent i voorstelt in het BBP. We veronderstellen dat de inkomensaandelen in het BBP constant blijven. Dit impliceert dat we veronderstellen dat de groei van de reële groei van de arbeidsinkomens dezelfde is als die van het reële BBP:

$$g_Y = g_A, \quad (10)$$

Analoog splitsen we de belastbare basis B in twee inkomenscomponenten:

$$B = A + P, \quad (11)$$

waarbij P staat voor de vervangingsinkomens die deel uitmaken van de belastbare basis maar niet van het BBP. De groei van de belastbare basis is gelijk aan de gewogen som van de groeivoeten van de twee inkomenscomponenten:

$$g_B = \omega_A g_A + \omega_P g_P, \quad (12)$$

waarbij ω_i het aandeel van inkomenscomponent i voorstelt in de belastbare basis. We veronderstellen eveneens dat de inkomensaandelen in de belastbare basis constant blijven. Hieruit volgt dan dat de reële groei van de arbeidsinkomens ook dezelfde is als die van het belastbare inkomen.

$$g_B = g_A, \quad (13)$$

In combinatie met (10) impliceert dit dat de groei van de belastbare basis gelijk wordt aan de reële groei van het BBP:

$$g_B = g_A = g_Y, \quad (14)$$

We gaan hier dus **niet** in op de mogelijkheid dat de belastbare basis sneller zou stijgen dan het BBP omwille van het toenemende gewicht van de uitkeringen (pensioenen).

Om nu de link te leggen met de belastbare basis herschrijven we vergelijking (1) als volgt:

$$\varepsilon_{T,Y} = \frac{g_T}{g_Y} = \frac{g_T}{g_B} \frac{g_B}{g_Y} = \varepsilon_{T,B} \cdot \varepsilon_{B,Y}, \quad (15)$$

waarbij $\varepsilon_{T,B}$ de elasticiteit voorstelt van de belastingen m.b.t. de belastbare basis en $\varepsilon_{B,Y}$ de elasticiteit van de belastbare basis m.b.t. het BBP. Uit (14) weten we dat deze laatste gelijk zal zijn aan 1. De enige onbekende is in dit geval de eerste elasticiteit in (15), nl. $\varepsilon_{T,B}$.

10.3 De elasticiteit van de personenbelasting in functie van de belastbare basis

De elasticiteit van de belastingopbrengst in functie van de belastbare basis van de personenbelasting, $\varepsilon_{T,B}$, is opnieuw gelijk aan de verhouding van de groeivoeten:

$$\varepsilon_{T,B} = \frac{g_T}{g_B}. \quad (16)$$

De groei van de belastbare basis ontbinden we in de groei van de belastbare basis per belastingplichtige en de groei van het aantal belastingplichtigen N . Aangezien

$$B = \frac{B}{N} \cdot N, \quad (17)$$

kunnen we opnieuw, mutatis mutandis, de relatie van vergelijking (6) gebruiken om te schrijven:

$$1 + g_B = (1 + g_b) \cdot (1 + g_N), \quad (18)$$

waarbij we de kleine letter b introduceren voor het belastbaar inkomen per belastingplichtige ($b = B/N$), en g_b nu staat voor de groei van de belastbare basis volgend uit een reële stijging van het belastbare inkomen per hoofd (b), en g_N voor de groei van het aantal belastingplichtigen.

De reden waarom we de ontbinding van vergelijking (17) invoeren is omdat de progressiviteit van de personenbelasting gerelateerd is tot g_b .

10.4 De supra-unitaire elasticiteit

De progressiviteit van de personenbelasting heeft tot gevolg dat de belastingopbrengsten per hoofd sneller stijgen dan de reële groei van het belastbare inkomen per hoofd. Dat is eenvoudig te zien door zowel de belastbare basis B als de belastingopbrengst T even niet langer macro-economisch, maar wel op individuele basis te beschouwen. De elasticiteit van de te betalen belasting per hoofd ($t = \frac{T}{N}$) met betrekking tot het belastbare inkomen per hoofd ($b = \frac{B}{N}$) kan geschreven worden als:

$$\varepsilon_{t,b} = \frac{\frac{\Delta t}{t}}{\frac{\Delta b}{b}} = \frac{\frac{\Delta t}{\Delta b}}{\frac{t}{b}} = \frac{m(b)}{a(b)}, \quad (19)$$

waarbij $m(b)$ het marginaal tarief voorstelt op inkomensniveau b , en $a(b)$ het gemiddeld tarief op dat inkomensniveau. Bij een progressieve belasting is het marginaal tarief hoger dan het gemiddeld tarief, en dus is $\varepsilon_{t,b} > 1$. Het is deze elasticiteit $\varepsilon_{t,b}$ die de *supra-unitaire* elasticiteit genoemd wordt.

Vergelijking (19) toont trouwens duidelijk aan dat de supra-unitaire elasticiteit varieert met het inkomensniveau b , en dus niet constant is. Voor lage inkomens ligt het marginaal tarief ver boven het gemiddeld tarief en is de elasticiteit veel groter dan één. Voor heel hoge inkomens tendeert het marginaal tarief naar het gemiddeld tarief is dus tendeert de elasticiteit daar naar één.

Met het microsimulatiemodel FANTASI, dat op een heel gedetailleerde manier de te betalen belasting berekent voor meer dan 35000 belastingplichtigen, kunnen wij die supra-unitaire elasticiteit precies berekenen. We doen dat door bijvoorbeeld de bruto-inkomens voor elke belastingplichtige met 1% te verhogen, en dan de te betalen belasting te herberekenen. De procentuele toename van de te betalen belasting geeft in dat geval de elasticiteit. Aangezien de elasticiteit verschillend is voor elke belastingplichtige, zal ze ook variëren tussen inkomensgroepen, regio's, etc. We rapporteren die geschatte elasticiteiten in detail in Decoster en De Swerdt (2013). Gemiddeld bekomen wij een supra-unitaire elasticiteit van 1,90. Geaggregeerd per gewest bekomen we een supra-unitaire elasticiteit van 1,89 voor Vlaanderen, 1,94 voor Wallonië, en 1,85 voor Brussel.

Om deze supra-unitaire elasticiteit te integreren in de groeivoet van de belastingontvangsten, ontbinden we eerst de groei van de belastingopbrengst in belastingopbrengst per hoofd en groei van het aantal belastingplichtigen:

$$1 + g_T = (1 + g_t) \cdot (1 + g_N), \quad (20)$$

zodat we, na gebruik van $\varepsilon_{t,b} = \frac{g_t}{g_b}$, een formule krijgen voor de groei van de belastingontvangsten

in functie van de supra-unitaire elasticiteit, de groei van de belastbare basis en de groei van het aantal belastingplichtigen:

$$g_T = (1 + \varepsilon_{t,b} g_b) \cdot (1 + g_N) - 1, \quad (21)$$

Dat betekent dat de elasticiteit van de belastingopbrengsten m.b.t. de belastbare basis functie is van de supra-unitaire elasticiteit, van de groei van de belastbare basis per belastingplichtige, en van het aantal belastingplichtigen:

$$\varepsilon_{T,B} = \frac{g_T}{g_B} = \frac{(1 + \varepsilon_{t,b} g_b) \cdot (1 + g_N) - 1}{(1 + g_b) \cdot (1 + g_N) - 1}, \quad (22)$$

10.5 Operationalisering

Maar hoe operationaliseren we dit alles in onze simulaties? De enige elasticiteit die we gebruiken is de supra-unitaire. We simuleren immers de groei van de ontvangsten uit de personenbelasting op basis van vergelijking (21), maar dan wel gedifferentieerd naar gewest:

$$g_T^i = (1 + \varepsilon_{t,b}^i g_b^i) \cdot (1 + g_N^i) - 1, \quad (23)$$

waarbij we het superscript i gebruiken om het gewest aan te duiden.

Hierbij hebben we zoals eerder vermeld $\varepsilon_{t,b}$ geschat op 1,89 voor Vlaanderen, 1,94 voor Wallonië, en 1,85 voor Brussel. Bemerk wel dat we deze elasticiteiten in SAFIRE enkel gebruiken om de fiscale sleutels te bepalen waarmee de “juste retour” dotaties verdeeld worden. Die sleutels zijn immers gebaseerd op de finale opbrengst uit de personenbelasting. Voor de opbrengst uit de regionale opcentiemen gebruiken we een licht andere supra-unitaire elasticiteit, nl. deze van wat ‘Belasting Staat’ genoemd wordt, d.w.z. de basisbelasting volgens barema en na toepassing van het belastingkrediet voor vervangingsinkomens. Daarvoor bekomen we uit FANTASI een gemiddelde supra-unitaire elasticiteit van 1,83 (1,83 voor Vlaanderen, 1,89 voor Wallonië en 1,78 voor Brussel). We geven de verschillende supra-unitaire elasticiteiten die we hanteren in SAFIRE, en berekend aan de hand van FANTASI, weer in tabel 6 hieronder. Het feit dat de elasticiteit met betrekking tot de finale opbrengst hoger ligt, is te wijten aan de aftrekken en verminderingen niet opgenomen in de berekening van de opbrengsten voor belasting staat. Deze aftrekken en verminderingen zijn immers, net als de barema’s niet welvaartsvast, en zorgen daardoor voor een hogere elasticiteit. In tabel 5 is ook te zien dat we beide elasticiteiten laten afnemen doorheen de tijd. We doen dit om rekening te houden met de toename van het absolute niveau van het belastbare inkomen.

Om vergelijking (23) te implementeren hebben we nog twee andere elementen nodig: de groei van de belastbare basis per gewest (g_b^i), en de groei van het aantal belastingplichtigen (g_N^i). De groei van het aantal belastingbetalers in elk gewest halen we uit gegevens van het federaal planbureau. We geven ze weer in Tabel 7 hieronder, waar we meteen ook de andere relevante grootheden uit het macro-economisch scenario van de NBB/Federaal Planbureau weergeven, zoals regionale groei en inflatie.

Wat resteert is de reële groei van het belastbare inkomen per hoofd g_b^i . Hierboven maakten we de veronderstelling dat het reële belastbare inkomen aan het zelfde ritme groeit als het reële BBP: $g_b^i = g_Y^i$ (vergelijking (14) voor elk gewest). Gecombineerd met vergelijking (18) leidt dat tot:

$$1 + g_Y^i = (1 + g_b^i) \cdot (1 + g_N^i), \quad (24)$$

en dus kunnen we uit de gegeven regionale groeicijfers, en de gegeven groei van het aantal belastingplichtigen berekenen met hoeveel het belastbaar inkomen per belastingplichtige groeit:

$$g_b^i = \frac{1 + g_Y^i}{1 + g_N^i} - 1. \quad (25)$$

In Tabel 7 geven we op de vierde rij (voor elk gewest) deze resulterende groei van het belastbaar inkomen per hoofd weer.

Hiermee zijn alle elementen van vergelijking (23) gekwantificeerd per regio. Met de daaruit resulterende groeivoet van de belastingontvangsten berekenen we dan in SAFIRE de belastingopbrengsten als volgt:

$$T^i = T_{-1}^i (1 + g_T^i). \quad (26)$$

Om een idee te geven over de elasticiteit die de combinatie van de gemaakte veronderstellingen en informatie-onderdelen impliceert hebben we in Tabel 8 hieronder de ex-post verhouding weergegeven tussen nominale totale opbrengsten uit de PB en de nominale (regionale) groei. Dat is m.a.w. de *feitelijk gehanteerde nominale elasticiteit*, die volgt uit onze eigen reële supra-unitaire elasticiteit, de regionale groeicijfers en de inflatie.

TABEL 6: SUPRA-UNITAIRE ELASTICITEIT UIT FANTASI PER GEWEST VOOR “BELASTING STAAT” EN VOOR FINALE BELASTING

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Belasting staat																
VL	1,827	1,82	1,82	1,82	1,81	1,81	1,80	1,80	1,79	1,79	1,78	1,77	1,77	1,76	1,75	1,75
WAL	1,888	1,88	1,88	1,88	1,87	1,87	1,86	1,85	1,84	1,84	1,83	1,82	1,81	1,81	1,80	1,79
BRU	1,776	1,77	1,77	1,76	1,76	1,75	1,75	1,74	1,73	1,73	1,72	1,71	1,70	1,70	1,69	1,69
Finale belasting																
VL	1,89	1,89	1,88	1,88	1,87	1,87	1,86	1,86	1,85	1,85	1,84	1,83	1,83	1,82	1,81	1,81
WAL	1,94	1,94	1,93	1,93	1,92	1,92	1,91	1,90	1,90	1,89	1,88	1,87	1,87	1,86	1,85	1,84
BRU	1,85	1,84	1,84	1,83	1,83	1,82	1,82	1,81	1,80	1,80	1,79	1,78	1,77	1,77	1,76	1,75

TABEL 7: BBP GROEI, INFLATIE, GROEI BELASTINGPLICHTIGEN EN GROEI BELASTBAAR INKOMEN /HOOFD PER GEWEST

VL	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Groei (g_Y)	1,8%	2,0%	2,2%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%
Inflatie (π)	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
g_N	0,7%	1,0%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
g_b	1,1%	1,0%	1,2%	0,7%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	0,8%	0,9%	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%
WAL	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Groei (g_Y)	1,6%	1,8%	1,9%	1,5%	1,5%	1,4%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%
Inflatie (π)	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
g_N	0,8%	1,1%	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
g_b	0,8%	0,6%	0,9%	0,4%	0,5%	0,4%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%
BRU	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Groei (g_Y)	1,7%	1,8%	2,0%	1,6%	1,5%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%
Inflatie (π)	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
g_N	1,0%	1,3%	1,3%	1,1%	1,2%	1,0%	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%
g_b	0,7%	0,5%	0,7%	0,5%	0,3%	0,6%	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%

TABEL 8: NOMINALE ELASTICITEIT PER GEWEST VOOR “BELASTING STAAT” EN VOOR FINALE BELASTING

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Belasting staat															
VL	1,22	1,25	1,16	1,18	1,18	1,19	1,19	1,19	1,20	1,21	1,23	1,23	1,22	1,23	1,23
WAL	1,16	1,21	1,11	1,13	1,11	1,23	1,24	1,21	1,22	1,22	1,23	1,23	1,22	1,21	1,21
BRU	1,11	1,13	1,11	1,08	1,13	1,18	1,19	1,18	1,19	1,20	1,22	1,22	1,22	1,21	1,22
BEL	1,20	1,23	1,14	1,17	1,16	1,21	1,21	1,20	1,21	1,21	1,23	1,23	1,22	1,22	1,23
Finale belasting															
VL	1,24	1,27	1,18	1,20	1,20	1,21	1,21	1,20	1,22	1,22	1,24	1,25	1,24	1,24	1,25
WAL	1,17	1,22	1,12	1,14	1,12	1,25	1,25	1,23	1,24	1,23	1,25	1,25	1,23	1,23	1,23
BRU	1,12	1,15	1,12	1,08	1,14	1,19	1,21	1,20	1,21	1,22	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24
BEL	1,21	1,24	1,16	1,18	1,17	1,22	1,22	1,21	1,23	1,23	1,25	1,25	1,24	1,24	1,25

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

BOADWAY, R. en SHAH, A. (2009), *Fiscal Federalism: Principles and practice of multiorder governance*, Cambridge University Press.

THONET, S.; SCORNEAU, B.; SCHMITZ, V. en DESCHAMPS, R. (2013), *L'autonomie fiscale des Régions : Inventaire des compétences et estimations chiffrées*, Cahiers de recherche - Série Politique Economique - Cahier n°62, CERPE, UNAMUR.

DECOSTER, A. en DE SWERDT, K. (2012), *FANTASI: Een microsimulatiemodel voor personenbelasting op de IPCAL-data*, Steunpunt Fiscaliteit en Begroting II, Working Paper WP/B1/1.

DECOSTER, A. en DE SWERDT, K. (2013), *Fiscal expenditures and progressivity in the Belgian personal income tax*, Working Paper te verschijnen bij Steunpunt Fiscaliteit en Begroting II.

DECOSTER, A., FLAWINNE X. EN VANLEENHOVE, P. (2013), Generational accounting in Belgium: fiscal sustainability at a glance, forthcoming in: *Empirica, Journal of European Economics*, published online May 22nd 2013.

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

DECOSTER, A. en SAS, W. (2012), *Feiten en cijfers over de nieuwe financieringswet*, in Popelier, P., Sinardet, D., Velaers, J. en Cantillon, B., 'België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming', pp. 311-342, Antwerpen, Intersentia.

DARBY, J.; MUSCATELLI, V.A. en GRAEME, R. (2005), Fiscal consolidation and decentralisation: A tale of two tiers, *Fiscal Studies*, vol. 26, no.2, pp. 169-195.

FROGNEUX, V. en SAINTRAIN, M. (2012), *De elasticiteit van de personenbelasting: prospectieve macro-economische benadering van de nationale elasticiteit en van de elasticiteit van een geregionaliseerde personenbelasting*, Federaal Planbureau, Working Paper 1-12.

LEIBFRITZ, W. (2009), *Fiscal Federalism in Belgium: Main challenges and considerations for reform*, OECD Economics Department, Working Papers No. 743.

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.

NATIONALE BANK VAN BELGIË (2012), *Jaarverslag 2011*.

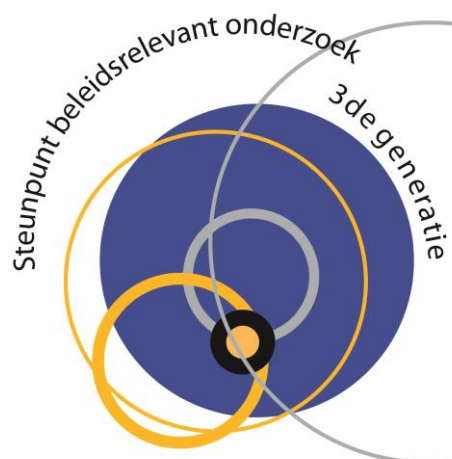
SAINTRAIN, M. (2010), *Herziening van het Belgisch budgettair federalisme: vragen omtrent de budgettaire houdbaarheid en omtrent budgettair beleid en economische cyclus*, Working paper 23-10, Federaal Planbureau.

SAINTRAIN, M. en WEEMAES S. (2008), *Begrotingsoverschotten opbouwen om de vergrijzing in België aan te pakken: realiteit en verkenningen*, Working paper 05-01, Federaal Planbureau.

SHAH, A. (2007), *A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers*, in in: Boadway, R. en Shah, A. (eds.), *Intergovernmental fiscal transfers. Principles and Transfers*, World Bank.

SPAHN, P.B. (2007), *Intergovernmental fiscal relations, and structural problems of federalism in Belgium*, International Monetary Fund, Washington D.C.

VANDENBROUCKE, F. en MEERT, L. (2010), *Solidariteit, verantwoordelijkheid en autonomie in de staatshervorming*, SP.A studiedienst.



Fiscaliteit en Begroting