

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1998-1999

28 oktober 1998

DISCUSSIONOTA

voor een verdere staatshervorming

HOORZITTINGEN

**in verband met hoofdstuk IV – Uitbouw van de fiscale
en financiële autonomie**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Staatshervorming, Algemene Zaken en Verzoekschriften
uitgebracht door de heer Etienne Van Vaerenbergh**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Johan Sauwens.

Vaste leden :

de heren Marc Olivier, Herman Suykerbuyk, John Taylor,
Walter Vandenbossche, mevrouw Mieke Van Hecke ;

de heren André Denys, Jaak Gabriels, Francis Vermeiren ;

de heren Gilbert Bossuyt, Freddy De Vilder, Robert
Voorhamme ;

de heren Filip Dewinter, Joris Van Hauthem ;

de heer Johan Sauwens ;

de heer Jos Geysels.

Plaatsvervangers :

de heren Leo Delcroix, Johan De Roo, mevrouw Mia De
Schamphelaere, de heren Bart Vandendriessche, Johan
Weyts ;

de heren Ward Beysen, Karel De Gucht, Dirk Van
Mechelen ;

de heren Peter Dufaux, Michiel Vandenbussche, Peter
Vanvelthoven ;

de heren Luk Van Nieuwenhuysen, Karim Van Overmeire ;

de heer Etienne Van Vaerenbergh ;

mevrouw Vera Dua.

Zie :

253 (1995-1996)

– Nr. 1 : Discussienota

– Nrs. 2 tot 8 : Verslagen

INHOUD

1.	Prof. Paul Van Orshoven (KU Leuven)	4
2.	De heer René De Feyter, vertegenwoordiger van de Warande-groep	11
3.	Prof. Dirk Heremans (KU Leuven)	12
4.	Prof. Jef Vuchelen (VU Brussel)	20
5.	Prof. Paul Van Rompuy (KU Leuven)	23
6.	De heer Georges Stienlet, inspecteur-generaal van Financiën	27
7.	Prof. Paul De Grauwe (KU Leuven)	33
8.	Prof. Edgar Van de Velde, gastdocent EHSAL	40
9.	De heer Hartmut Osterburg, adjunct-chef van de vertegenwoordiging van Beieren bij de EU	55

DAMES EN HEREN,

In het kader van de bespreking van hoofdstuk IV van de discussienota voor een verdere staatshervorming, betreffende de uitbouw van de financiële en fiscale autonomie, organiseerde de Commissie voor Staatshervorming, Algemene Zaken en Verzoekschriften¹ op 6 en 20 mei 1998 hoorzittingen met deskundigen. Op 6 mei 1998 hoorde de commissie de professoren Paul Van Orshoven (KU Leuven), Dirk Heremans (KU Leuven), Jef Vuchelen (VU Brussel) en Paul Van Rompuy (KU Leuven), en de heer René De Feyter, vertegenwoordiger van de Warande-groep. Op 20 mei 1998 hoorde de commissie de heer Georges Stienlet, inspecteur-generaal van Financiën, de professoren Paul De Grauwe (KU Leuven) en Edgar Van de Velde (EHSAL), en de heer Hartmut Osterburg, adjunct-chef van de vertegenwoordiging van Beieren bij de Europese Unie².

1. Prof. Paul Van Orshoven (KU Leuven)

Prof. Paul Van Orshoven (KU Leuven) : Ik dank de commissie voor deze gelegenheid om mijn visie over de Vlaamse fiscaliteit te formuleren. Inleidend wil ik enkele puntjes op de i's plaatsen, omdat er over die fiscaliteit nogal wat misverstanden bestaan. Het is belangrijk het referentiekader in de gaten te houden, om te beletten dat men zich vastrijdt bij de discussie ten gronde over de bevoegdheden, en over de manier waarop deze bevoegdheden kunnen evolueren. Blijkbaar schort er wat aan de Vlaamse autonomie op het vlak van fiscaliteit en is verandering nodig, maar dat moet men toch eens van dichterbij bekijken.

Een eerste punt is het fundamentele onderscheid dat moet gemaakt worden tussen echte gemeenschaps- en gewestbelastingen, en onechte. In meer wetenschappelijke termen heb ik het liever over eigenlijke en oneigenlijke. Op het stuk van de eigenlijke gewest- en gemeenschapsbelastingen wordt toepassing gemaakt van wat al bestaat sinds 1215. Uit de Magna Charta blijkt dat het heffen van belastingen de bakermat is van de parlementaire democratie : no taxation without representation. Er kan geen belasting ingevoerd worden zonder instemming van het volk, of althans van de volksvertegenwoordiging. In België wordt dit principe sinds de onafhankelijkheid gevolgd voor federale, provinciale en gemeentelijke belastingen, wat thans staat te lezen in artikel 170 van de Grondwet. Sedert de staatshervorming staat in de tweede paragraaf van datzelfde artikel dat er geen gemeenschaps- of gewestbelasting kan worden ingesteld dan door de beslissing van de volksvertegenwoordiging van de deelstaat in kwestie. Meteen zijn de deelstaten bevoegd om belastingen te heffen. Ik kom daar straks nog op terug, want er bestaan daarop een aantal beperkingen.

Naast eigenlijke gemeenschaps- en gewestbelastingen bestaat er een systeem van centrale financiering van de deelstaten. In de artikels 175 en 177 van de Grondwet staat ingeschreven dat de federale wetgever het financieringsstelsel vastlegt voor gemeenschappen en gewesten. Dit is gebeurd bij de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989. Die bepaalt een aantal mechanismen om geld door te schuiven van het federale naar het regionale en communautaire niveau. Daartoe behoort ook het doorsluizen van de opbrengst van belastingen aan een gemeenschap of een gewest. Dit kan de illusie scheppen dat dit gemeenschaps- of gewestbelastingen zijn in de betekenis die ik daarnet beschreven heb. Dat is echter niet juist : hier gaat het niet om gemeenschaps- of gewestbelastingen die geheven worden door de politieke verantwoordelijken van de betrokken gemeenschap of gewest. Het zijn federale belastingen waarvan de opbrengst geheel of gedeeltelijk wordt doorgeschoven naar de deelstaten. Zij ressorteren dus onder de politieke verantwoordelijkheid van de federale wetgevende macht, bij toepassing van de eerste paragraaf van artikel 170 van de Grondwet.

De opbrengst van die belastingen wordt verdeeld over de gemeenschappen en gewesten overeenkomstig een aantal criteria. Voor sommige belastingen wordt bovendien enige beslissingsmacht aan de deelstaten gegeven, zoals bijvoorbeeld de bepaling van het tarief of de vrijstellingen. Dat er soms bijkomende bevoegdheden worden gegeven, heeft

¹ Tijdens het zittingsjaar 1997-1998 : Commissie voor Staatshervorming en Algemene Zaken.

² Op vraag van de commissie bezorgden twee bijkomende deskundigen een nota met hun visie inzake de fiscale autonomie. Het betreft de heer Grégoire Brouhns, secretaris-generaal van het federale ministerie van Financiën, en Prof. Jan Blommaert (Universiteit Gent). Deze nota's liggen ter inzage op het commissiesecretariaat.

tot gevolg dat men op twee terreinen kan spelen : men kan eigenlijke belastingen invoeren en men kan de sleutels gebruiken die men heeft gekregen met betrekking tot de overgedragen federale belastingen.

Vooraleer na te gaan hoe sterk Vlaanderen staat op het vlak van de fiscale autonomie, dient men het evenwicht voor ogen te houden tussen de fiscale verantwoordelijkheid en het consumptiefederalisme. Het eerste is maar mogelijk met eigenlijke belastingen, het tweede is het verhaal van de oneigenlijke belastingen. Ik benadruk nogmaals dat het democratisch beginsel van "no taxation without representation" daarbij zeer belangrijk is. Het grote bezwaar tegen het zogenaamde consumptiefederalisme, waarbij men geld uitgeeft dat men niet zelf verdient, is dat de kiezer dit niet kan sanctioneren.

Op de eigenlijke fiscale bevoegdheid bestaan er drie beperkingen, waarvan er twee zijn opgenomen in artikel 170, § 2, van de Grondwet. De eerste beperking is het reeds vermelde legaliteitsbeginsel, dat bepaalt dat belastingen slechts kunnen worden ingevoerd door de wetgevende macht, wat niet kan worden gedelegeerd aan de uitvoerende macht. Het is de wetgevende macht die over een aantal essentiële elementen moet beslissen, zoals bijvoorbeeld waarop de belasting wordt geheven, wie de belastingplichtigen zijn en wat het tarief is van de belastingen. Men kan fiscaal niet zoveel laten regelen door de uitvoerende macht.

Een tweede beperking is een zin uit artikel 170, § 2, namelijk dat de wet de uitzonderingen bepaalt waarvan de noodzakelijkheid blijkt. Deze zin bestond al in 1831, voor de provincies en de gemeenten, en was als een uitzondering bedoeld op het legaliteitsprincipe, zodat de wetgevende macht gemeenten en provincies kon verplichten belastingen in te voeren. Dit voor het geval een gemeente of provincie een sinterklaaspolitiek zou voeren zonder belastingen te heffen.

Dezelfde zin werd in 1980 overgenomen voor de gemeenschappen en de gewesten, maar met een andere bedoeling, meer bepaald om hun bepaalde fiscale materies te kunnen laten ontfangen door de federale wetgever, om de federale fiscaliteit te vrijwaren. Met andere woorden, om de gemeenschappen en de gewesten te kunnen verbieden bepaalde belastingen te heffen.

Die uitzonderingsmogelijkheid werd toegepast met een wet van 23 januari 1989 die toen maar één artikel bevatte. Deze wet bepaalt dat gemeenschappen en gewesten geen belastingen mogen heffen op

materies die het voorwerp van een rijksbelasting uitmaken. Het probleem is dat de meest interessante belastbare materies reeds het voorwerp uitmaken van een federale belasting. Interessant zijn inderdaad belastingen die met een minimum aan administratieve inspanning een maximum aan opbrengst opleveren, maar verdeeld over zoveel mogelijk mensen. Denk bijvoorbeeld aan de inkomstenbelastingen en de BTW : iedereen betaalt, liefst naar draagkracht, en dat levert een enorm eindresultaat op. Maar voor de gemeenschappen en gewesten blijft er niet zoveel interessants over.

Daaraan werd in 1993 nog een detail toegevoegd, naar aanleiding van de invoering van de ecotaksen. Toen werd beslist om afval en water te reserveren voor gewestelijke belastingen, en dus de federale wetgever te verbieden daarop belastingen te heffen. Maar het gaat om een gewone wet, zodat die reserve met een nieuwe gewone wet kan worden genegeerd. Dergelijke beloftes hebben geen juridische betekenis.

Een derde beperking is volgens sommigen niet belangrijk, maar is wel van belang voor Brussel. Het probleem gaat terug tot de vierde staatshervorming. Er zijn drie gemeenschappen : een Vlaamse, een Franse en een Duitstalige. Er zijn drie gewesten : het Brusselse, het Vlaamse en het Waalse. Het grondgebied van de gewesten is precies bepaald. Belastingen worden uiteraard op het eigen grondgebied geheven, wat niet wil zeggen dat de belastingplichtige er moet wonen. Het volstaat dat het belastbaar feit zich op dat grondgebied voordoet.

Ook de gemeenschappen hebben een grondgebied, al hebben de Franstaligen het daar moeilijk mee, al heeft het Arbitragehof dat herhaaldelijk bevestigd. Het grote probleem rijst echter dat het grondgebied van de Vlaamse en de Franse gemeenschap verschilt naar gelang van de uitgeoefende bevoegdheid. Zo moet een onderscheid gemaakt naar gelang cultuur en onderwijs, persoonsgebonden materies en de regeling van het taalgebruik. Het grondgebied voor onderwijs, cultuur en persoonsgebonden materies is het betrokken taalgebied, plus de Brusselse unicommunautaire instellingen. Taalgebruik regelen die twee gemeenschappen alleen binnen hun taalgebied, dus niet te Brussel, en dan nog wordt uitzondering gemaakt voor de faciliteitengemeenten. De territoriale bevoegdheid hangt dus samen met de materiële bevoegdheid.

Maar bij het toekennen van fiscale bevoegdheid, in 1980, is de grondwetgever vergeten daarvoor een

grondgebied te bepalen, zodat de vraag rijst waar de gemeenschappen belastingen mogen heffen. Die leemte kwam enige tijd voor de vierde staatshervorming aan het licht. De Franse Gemeenschap zocht naar financiële middelen, en niemand kon er omheen dat de Grondwet zegt dat de gemeenschappen belastingen kunnen heffen. Maar men geraakte er niet uit wàr dat zou mogen : in de respectieve taalgebieden, in heel België, en wat met Brussel ? Uiteindelijk zegden sommigen dat de fiscale bevoegdheid van de twee grote gemeenschappen niet uitvoerbaar is zolang de Brusselse knoop niet wordt doorgemaakt, en de bijzondere wetgever en de Grondwetgever hebben dat bij de vierde staatshervorming uitdrukkelijk bevestigd. Dit bleek onder meer naar aanleiding van de discussie over het kijk- en luistergeld. Dit is bediscuteerbaar, maar als jurist moet ik mij daar bij neerleggen.

Het gevolg daarvan is dat alleen de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap eigenlijke belastingen mogen invoeren, ondanks de ruimere tekst van artikel 170, § 2, van de Grondwet. De Vlaamse en de Franse Gemeenschappen komen uitsluitend aan de bak in de bijzondere financieringswet.

Op het eerste gezicht levert deze niet-uitvoerbaarheid van zijn fiscale bevoegdheid voor de Vlaamse Gemeenschap geen problemen op, aangezien gewest en gemeenschap langs Vlaamse kant één gemeenschappelijk budget hebben. De middelen van het Vlaamse Gewest en dus de Vlaamse gewestbelastingen kunnen worden aangewend voor het financieren van gemeenschapsuitgaven. Bij het gebruik van de gewestelijke fiscaliteit om gemeenschapsuitgaven te financieren, mag men echter niet uit het oog verliezen dat die uitgaven ook de Vlaamse en andere Brusselaars ten goede komen, alhoewel die uiteraard geen Vlaamse gewestbelastingen betalen.

Tot zover het hoofdstuk eigenlijke belastingen, waarbij we vooral aan de milieubelastingen denken : waterheffingen, ophalen en verwerken van afval, mestheffingen, leegstandbelasting. Deze belastingen worden jaarlijks door dit Parlement bijgestuurd in programmadecreten.

Daarnaast zijn er de oneigenlijke belastingen. Als oneigenlijke gemeenschapsbelasting is er het kijk- en luistergeld. De autonomie daarbij is nihil : incasieren en daarmee uit. Wel mogen de gemeenschappen zelf innen.

Langs gewestelijke kant zijn er bijvoorbeeld de onroerende voorheffing en het successierecht. Andere oneigenlijke gewestbelastingen zijn de

belastingen op de spelen en de weddenschappen en de automatische ontspanningstoestellen. Daarom-trent is wel enige autonomie toegekend. Voor de belasting op spelen en weddenschappen, automatische ontspanningstoestellen en de dranksluiterijen mogen zij het tarief, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen bepalen. Voor het successierecht, de onroerende voorheffing en het registratierecht alleen maar de aanslagvoet en de vrijstelling. De federale wetgever is daar niet altijd even gelukkig mee. Inzake de verkeersbelasting tenslotte hebben de gewesten geen enkele normatieve bevoegdheid.

Die gewestelijke autonomie kan overigens perverse effecten hebben met een mobiel belastbaar voorwerp, dat gemakkelijk verhuisd kan worden wanneer het tarief in één gewest wordt opgetrokken. Zo emigreerden de paardenwedrennen van Groenendaal naar het schijnt grotendeels naar het vlakbijgelegen Bosvoorde. Met de onroerende voorheffing gaat dat niet, omwille van de volstrekt immobiele belastbare grondslag. Wie de fiscus wil ontvluchten, kan naar een ander gewest emigreren, maar hij moet zijn onroerend goed achterlaten. Daarenboven is onroerend goed een goede maatstaf van welvaart.

In de bijzondere financieringswet is er ook nog sprake van de zogenaamde gedeelde en samengevoegde belastingen, dit zijn de inkomstenbelastingen en de BTW. Zij maken een aanzienlijk deel uit van de inkomsten van gemeenschappen en gewesten. Dat is in feite een solidariteitsfonds waaruit aan de hand van ingewikkelde verdeelsleutels geld wordt toegekend aan de gewesten en gemeenschappen.

Ten slotte zijn er nog een aantal algemene beperkingen op de autonomie van de gemeenschappen en de gewesten inzake belastingen. Ik vermeld de economische en monetaire unie, die verbiedt dat een regio met zijn belastingen de grenzen sluit. Ik vermeld ook het evenredigheidsbeginsel : de verschillende overheden mogen elkaar met hun belastingen niet voor de voeten lopen.

Ik besluit : met aanpassingen, veranderingen en verbeteringen van de fiscale mogelijkheden bedoelt men in dit Parlement wellicht een verhoging van de fiscale inkomsten. Op het stuk van de eigenlijke fiscaliteit is dat zonder wijziging van de federale wetgeving maar mogelijk door nieuwe belastbare materies aan te boren. De gemeenten en provincies zijn daar heel inventief in ; men zou daar eens een kijkje kunnen gaan nemen, want de door hen belaste materies zijn niet gereserveerd. Daarnaast, en ook op het stuk van de oneigenlijke

belastingen, moet men kijken naar de wettelijke grendels.

De belangrijkste beperking die men zichzelf echter oplegt is dat de verhoging van de eigen fiscaliteit niet mag leiden tot een verhoging van de totale fiscale druk. Als dat het uitgangspunt is – waar ik vanuit economisch en politiek oogpunt en als belastingbetaler kan inkomen, maar waar juridisch niets over te zeggen is – blijft men vastgeklonken aan de federale overheid : er kan maar extra geld naar de gewesten en gemeenschappen komen, wanneer de federale overheid daar afstand van doet. Maar dat is een puur politieke kwestie.

De heer Johan Sauwens, voorzitter : Deze juridisch-technische aspecten van de fiscale verantwoordelijkheid zijn zeer belangrijk.

De heer André Denys : De nota van de regering pleit voor uitbreiding van bestaande bevoegdheden en daaraan gekoppeld voor nieuwe bevoegdheden. Volgt dit niet uit het democratische basisbeginsel "no taxation without representation" ? Uiteindelijk is het Vlaams Parlement soeverein. Betekent soevereiniteit niet dat we een fiscale verantwoordelijkheid moeten hebben die evenredig is met onze bevoegdheden ? De heer Van Orshoven noemde vier soorten belastingen : dotaties, samenvallende, concurrerende en exclusieve belastingen. Volgt uit het principe van "no taxation without representation" geen voorkeur voor exclusieve belastingen ?

De heer Robert Voorhamme : De stelling dat meer fiscale verantwoordelijkheid niet tot een hogere belastingdruk mag leiden is inderdaad een politiek standpunt. Zoals professor Van Orshoven opmerkte zijn er voor zo een beleid geen strikt juridische argumenten. We leven in een federaal systeem zonder hiërarchisch verband. Dat is een vrij uniek gegeven. Is fiscale verantwoordelijkheid te verzoeven met dit gegeven ? Als men besluit de fiscale druk niet te laten stijgen, hoe kan men dit meten ? De verschillende deelgebieden zullen verschillende belastingen kunnen heffen.

Prof. Paul Van Orshoven : Er bestaat geen enkel juridisch argument tegen meer belastingen, maar als burger vind ik het leuk dat de fiscale druk niet stijgt. Persoonlijk ben ik wel bereid meer te betalen voor betere overheidsdiensten, maar ik betwijfel of elke kiezer hetzelfde denkt.

De heer Johan Sauwens : Dit zijn politieke kwesties. Het is wel duidelijk dat het streven naar meer fiscale verantwoordelijkheid geen excuus mag zijn om de fiscale druk te verhogen. Wanneer de fiscale

verantwoordelijkheid van Vlaanderen een feit is, zijn er wel verschillende beslissingen over de belastingdruk mogelijk.

De heer André Denys : Ik wil geen politieke discussie voeren maar ik wil wel opmerken dat de problemen groter zullen zijn, wanneer men grenzen stelt aan de belastingdruk. Zonder grenzen zijn meer creativiteit en dus nieuwe belastingen mogelijk.

Prof. Paul Van Orshoven : Ook met de huidige, beperkte bewegingsruimte van Vlaanderen zijn er nog mogelijkheden. De wet van 1989 met betrekking tot het principe "non bis in idem", geeft de deelgebieden mogelijkheden : wanneer de federale overheid beslist om een bepaalde belasting niet meer te heffen, kan dit door de gewesten worden gedaan. Er bestaat in dit verband een precedent : de belasting op de jachtvergunning. Toen deze federale belasting werd afgeschaft, hebben twee gewesten ze het volgende jaar weer ingevoerd. Dit gebeurde klaarblijkelijk in onderling overleg. Wanneer de federale overheid deze belasting echter weer invoert, zijn de gewesten deze fiscale bevoegdheid wel weer kwijt.

Op dit ogenblik wordt het principe "no taxation without representation" dat de basis uitmaakt van de democratische staat, niet ten volle gerealiseerd. Het federale beleid wordt gevoerd met middelen van de federale overheid. Deze overheid int echter veel meer dan dat, maar deze extra middelen gaan naar de gewesten en gemeenschappen. Dit is geen gezonde situatie. De gewesten en gemeenschappen bieden immers méér dan dat ze zelf laten betalen. De kiezer snapt dit niet altijd. Volgens economische wetten zou dit moeten leiden tot een verschuiving, zodat inkomsten en uitgaven op elk niveau min of meer in evenwicht komen, omdat de politici die verantwoordelijk zijn voor de werking van de federale overheid er de voorkeur aan zouden moeten geven dat de politici van regionale overheden zelf hun financiële verantwoordelijkheid moeten opnemen. Deze economische evolutie wordt echter verhinderd door politieke overwegingen met betrekking tot de solidariteit tussen de deelgebieden.

De heer Johan Sauwens : Zorgt deze schizofrene situatie niet voor een democratisch deficit ?

Prof. Paul Van Orshoven : In zekere mate wel, ja. Het "no taxation without representation"-principe is trouwens de basis van de democratie. Daaraan mag het gelijkheidsbeginsel worden toegevoegd, dat in fiscale zaken zeer gevoelig ligt. Veel zaken

bij het Arbitragehof zijn trouwens geschillen over de toepassing van het gelijkheidsprincipe op belastingen.

De heer Paul Van Grembergen : Wij in België vormen een federale staat, maar de federale overheid haalt zijn gezag niet echt uit de federale verkiezingen. Kan men in een dergelijke staat een federatieve norm hebben ?

Prof. Paul Van Orshoven : Ik ben u nog mijn antwoorden schuldig op de vragen over de relatie tussen het "no taxation"-principe en de fiscale verantwoordelijkheid, over de behoefte aan normenhiërarchie, over de manier waarop fiscale bevoegdheden kunnen worden verdeeld tussen de federale staat en zijn deelstaten en over het zogenaamde niet-bestaan van federatieve normen.

Wat de fiscale verantwoordelijkheid betreft, ben ik het niet eens met de stelling dat er geen fiscale autonomie zou bestaan. Wel stel ik vast dat de mogelijkheden niet allemaal worden gebruikt. Waarom worden er geen opcentiemen op de personenbelasting geheven ? Het Vlaams Parlement kan dit nochtans. Omdat vele niet-Belgen daaraan ontsnappen ? Verhoog dan de onroerende voorheffing, die wordt ook betaald door de vreemdelingen, rechtstreeks als eigenaar en onrechtstreeks als huurder.

De heer Johan Sauwens : Komt die autonomie, behalve in het geval van afcentiemen, niet altijd neer op een belastingverhoging ?

Prof. Paul Van Orshoven : Mijn mening als jurist is dat men over meer fiscale mogelijkheden beschikt dan men beweert te hebben, ook bij neutraal resultaat. Men kan bijvoorbeeld afcentiemen op de personenbelasting compenseren met een verhoging van de onroerende voorheffing. Dit gebeurt echter niet. Omdat de kiezer dergelijke maatregelen zou beschouwen als een verhoging van een gewestbelasting, de onroerende voorheffing, en een verlaging van een federale belasting, de personenbelasting, en dienovereenkomstig zou stemmen ? "No taxation without representation" is een mooi beginsel, maar dan moet men accepteren met de eigen rekening naar de kiezer te stappen. Er mogen hierover geen dubbelzinnigheden bestaan.

De normenhiërarchie, zoals bekend in Duitsland - "Bundesrecht bricht Landesrecht" - is voor een stuk een mythe. Dat bestaat immers maar wanneer de deelstaten en de federale staat concurrerende bevoegdheden uitoefenen. Dat bestaat overigens ook in België wanneer concurrerende - preciezer : parallelle - bevoegdheden worden uitgeoefend,

meer bepaald voor de gemeenten en provincies, die volgens het principe van de territoriale decentralisatie immers alles mogen regelen wat voor hen van belang is, tenzij dit reeds door de federale overheid, de gemeenschap of het gewest is gebeurd. De Duitse praktijk bewijst dat dit geen grote autonomie inhoudt, omdat de bevoegdheden van de deelstaten op die wijze systematisch worden uitgehold. Dezelfde situatie en dezelfde evolutie heeft ook in België plaats gevonden : de gemeentelijke en provinciale autonomie is steeds verder uitgehold.

Op het stuk van de fiscaliteit zijn parallelle bevoegdheden, waarbij de federatie en de deelstaten dezelfde fiscale bevoegdheden hebben, zonder normenhiërarchie juridisch perfect mogelijk. Het is dan wel noodzakelijk om aan de kiezer duidelijk te maken wie op welke grondslag belastingen heft.

Wat betreft de verdeling van de fiscale bevoegdheden tussen staat en deelstaten bestaan er twee grote methodes : de exclusieve en de concurrerende belastingen. Bij de exclusieve belastingen spreekt men af welke grondslagen voor de federale overheid en welke voor de deelstaten worden voorbehouden. Men kan bijvoorbeeld afspreken consumptie door de een te laten belasten, inkomsten door de ander, wat niets te maken heeft met democratische beginselen. Het doet ook geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid van parlementsleden ten opzichte van de kiezers. Er rijzen echter problemen wanneer men een globaal fiscaal beleid wil gaan voeren. Stel bijvoorbeeld dat men de fiscale druk wil verschuiven van het arbeidsinkomen naar de consumptie. Een overheid die niet de twee belastbare materies in haar pakket heeft, mag dat vergeten. In een systeem van exclusieve belastingen zijn verschuivingen heel moeilijk.

Bij concurrerende belastingheffing in de eigenlijke zin van het woord, dus ieder voor zich, worden geen afspraken gemaakt, en belast elke overheid wat zij wil en aan haar kiezers kan verkopen. Dit is het beginsel van artikel 170 van de Grondwet, dat echter in het voordeel van de staat is beperkt : die heeft de eerste keuze van de fiscale materies, wat op een exclusief systeem neer komt. Er bestaat echter een fundamenteel verschil tussen exclusieve belastingen op basis van overleg, en exclusieve belastingen in de zin dat alles mag, maar dat de federale overheid afneemt wat ze wil afnemen.

Tenslotte : het verschil tussen een exclusieve en een parallelle verdeling van de belastingen tussen staat en deelstaten heeft evenmin te maken met "no taxation without representation".

Wat het ontbreken van federatieve normen betreft, is het juist dat de Vlaamse kiezer geen voorkeur kan uiten voor een beleidsvisie die geen Vlaamse visie is. Dit komt omdat men in Vlaanderen enkel voor Vlamingen mag stemmen. Ik betwijfel echter of dit problemen veroorzaakt. Er zijn niet veel federale landen waar men bij federale verkiezingen voor een kandidaat van een andere deelstaat kan kiezen. Ook in de Verenigde Staten worden van de federale politici alleen de president op federaal vlak verkozen, en dan nog onrechtstreeks. Senatoren en afgevaardigden daarentegen kiest iedereen in zijn eigen deelstaat.

De heer Carlos Lisabeth : Er zijn dus twee systemen mogelijk : één met exclusieve en één met concurrerende belastingen. Vanuit fiscaal oogpunt zijn er altijd economische effecten. We leven in een klein land en over het probleem van de mobiliteit is nog niet veel gesproken. Bij de onroerende voorheffing kan men mobiliteit perfect vermijden. Maar wanneer men de problematiek vanuit een ruimer dan een eng juridisch kader bekijkt, zijn de beperkingen voor overdracht van belastingen groter dan wat theoretisch mogelijk is. Ik had hier graag een reactie op, vooral over het probleem van de mobiliteit.

De heer André Denys : Dit is een politologisch-sociaal-economische vraag, veeleer dan een strikt juridische kwestie.

De heer Jos Geysels : De suggestie van professor Van Orshoven om binnen het kader van de huidige bevoegdheidsverdeling afcentiemen op personenbelasting te compenseren met een verhoging van de onroerende voorheffing was zeer interessant.

Bij de discussie over fiscale autonomie bestaat er inderdaad veel mythevorming over de normenhiërarchie, zoals bepaald in de Duitse Grondwet. Maar mijn vraag ging eigenlijk een andere richting uit. Omwille van het democratisch deficit willen velen een grotere Vlaamse fiscale autonomie, die het mogelijk maakt dat zij die het beleid uitvoeren ook zelf verantwoordelijk zijn voor de inning van de nodige middelen en daarvoor eventueel door de kiezer om rekenschap kunnen worden gevraagd. Wanneer men echter de economisch-monetaire unie van België wil behouden, stelt zich misschien een probleem met concurrerende belastingen. Dreigt een verschillend belastingsysteem de federale monetaire unie niet in gevaar te brengen, bijvoorbeeld inzake de vennootschapsbelasting ? In die zin werd naar de feitelijke normenhiërarchie verwezen.

De heer Robert Voorhamme : Op Europees niveau wil men de normenhiërarchie strikter aflijnen. De relatie tussen de Europese Unie en de lidstaten is nauwkeurig vastgelegd en laat niet toe dat deelstaten rechtstreekse verantwoordelijkheid opnemen. De toepassing van Europese richtlijnen zijn de verantwoordelijkheid van de lidstaten.

De heer Johan Sauwens : Zowel de heer Voorhamme als de heer Geysels snijden politieke kwesties aan. Ze vragen zich af hoe het voortbestaan van België te verzoenen is met meer fiscale autonomie. Ik meen echter dat we moeten nagaan hoe Vlaanderen en Wallonië meer verantwoordelijkheid kunnen krijgen. Er moet een relatie bestaan tussen het vragen van bijdragen en het leveren van diensten. In het Belgisch systeem functioneert dit verband niet. Wie verantwoordelijkheid in een gemeente draagt, weet heel goed hoe dit op gemeentelijk niveau functioneert : iedere belasting moet staan tegenover een concrete dienstverlening. Het huidige Belgische model moet dus transparanter worden. Belastingen zijn daarbij essentieel, zo kan men een bepaald gedrag corrigeren en stimuleren.

Ik heb een juridisch-technische vraag. Als we onze fiscale autonomie willen verhogen, kan dat volgens mij zonder grondwetswijziging. Een eenvoudige meerderheid in het federale parlement zou de wet van 23 januari 1989 kunnen wijzigen, wat een rechtstreekse fiscale bevoegdheid zou opleveren voor de deelstaten. Is professor Van Orshoven het daarmee eens ?

De heer André Denys : Ik heb een vraag over de huidige onderwijsfinanciering. Die loopt volgens de bijzondere financieringswet af met de begroting 1998. Voor de begroting 1999 moet er een nieuwe wet komen. Wat als die er niet tijdig is ? Komen we dan in een vacuüm terecht of kunnen we verder werken met het bestaande systeem, zoals de minister-president beweert ?

De heer Joris Van Hauthem : Waarom kunnen op het kijk- en luistergeld wel opcentiemen worden geheven, maar geen kortingen toegestaan ? Dat is belangrijk voor Brussel. Dat sluit aan bij de vraag van de regering : hoe kan de fiscale autonomie van de gemeenschappen uitvoerbaar worden gemaakt ?

Prof. Paul Van Orshoven : De eerste vraag was hoofdzakelijk politiek-economisch. Naarmate de schaal kleiner wordt waarop men belastingen heft, wordt het belangrijker te zorgen voor een niet te mobiele grondslag, zonder daarin evenwel te overdrijven. De vennootschapsbelasting is echter zo

mobiel dat een verhoging ervan meteen de onzichtbare hand van Adam Smith in werking zou zetten. Onroerende voorheffing is dan weer wel ideaal, en dat zie je in de praktijk : de verschillen die bijvoorbeeld op dit vlak tussen de gemeenten bestaan, geven geen aanleiding tot spectaculaire migratiebewegingen. Al mag de spanning tussen verschillende gemeenten ook niet al te groot worden...

Er was ook een vraag over de economische unie. De Belgische variant daarvan in de bijzondere wet en tevoren al in de rechtspraak van het Arbitragehof, is een kopie van de Europese. Maar in Europa bestaan grote fiscale verschillen tussen de lidstaten. De EMU werkt dus niet zó uniformiserend ; zij laat vooral de vrije markt werken. Daaraan mag men niet raken : men kan geen belastingen heffen die het vrije verkeer hinderen. Het voorbeeld van Europa bewijst dat de economische unie de fiscale autonomie niet uitholt en nog heel veel differentiatie toestaat. De vraag naar arbitrage is beperkt.

De vraag van de heer Voorhamme sloot hierbij aan. Europa wil de belastingen niet meer harmoniseren, maar hoogstens coördineren. Zo zal het ook binnen de Belgische unie verlopen.

Ik ben het met de heer Sauwens eens dat er manieren bestaan om met een gewone federale parlementaire meerderheid grote beperkingen op de fiscale autonomie op te heffen. Men kan inderdaad de grendelwet van 23 januari 1989 afschaffen of afzwakken. Dat "non bis in idem"-beginsel staat ook nog in artikel 11 van de bijzondere financieringswet, maar dat kan naar mijn mening ook bij gewone meerderheid worden opgeheven, eenvoudig omdat voor de beperking van de echte fiscaliteit van de gemeenschappen en gewesten grondwettelijk geen bijzondere meerderheid is vereist. Wel moet ik waarschuwen dat niet iedereen het daarover met mij eens is. Sommige collega's vinden dat wat in een bijzondere wet staat, terecht of ten onrechte, alleen maar met een bijzondere meerderheid kan worden gewijzigd.

Tot slot signaleer ik de derde mogelijkheid : de federale wetgever kan met een gewone meerderheid federale belastingen afschaffen. Dan komt er meteen terrein vrij voor gewestelijke belastingheffing. Dan rijst wel de vraag : wat als een belasting maar gedeeltelijk wordt afgeschaft ? Speelt dan nog het principe "non bis in idem" ? De Raad van State interpreteert dit veel enger dan het Arbitragehof.

Op de vraag van de heer Denys kan ik antwoorden dat er slechts schijnbaar een vacuüm ontstaat. Er is

immers ook het continuïteitsbeginsel, waardoor de eerdere wet toepasbaar blijft. Er staat trouwens niet uitdrukkelijk in de wet dat ze niet langer geldt na 31 december 1998. Een wet houdt maar op haar uitwerking te hebben wanneer ze opgeheven wordt of als er uitdrukkelijk in vermeld staat dat ze tijdelijk is. Maar er is natuurlijk een duidelijk politiek signaal gegeven.

Dan is er de vraag over het uitvoerbaar maken van de gemeenschapsfiscaliteit. Volgens mij is die fiscaliteit uitvoerbaar, zonder dat de gemeenschappen in Brussel belastingen heffen. Wat zij daar niet kunnen doen, behoort immers tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, naar gelang het om cultuur en onderwijs, respectievelijk de persoonsgebonden aangelegenheden gaat. Of men kan de beide gemeenschappen belastingen laten heffen voor een bepaald percentage van hun tarief : de inwoners van Brussel betalen dan bijvoorbeeld 20 procent van de Vlaamse gemeenschapsbelastingen en 80 procent van de Franse gemeenschapsbelastingen. Je loopt dan natuurlijk het risico dat dat niet wordt geapprecieerd door burgers die van de Franse Gemeenschap geen diensten genieten, terwijl anderen het leuk zullen vinden hun kinderen naar de Vlaamse scholen te sturen, bij wijze van spreken voor twintig procent van de prijs. Maar juridisch is dat wel degelijk mogelijk.

De vraag van de heer Van Hauthem tenslotte. Ik vrees dat er hier een klein misverstand is : opcentiemen op het kijk- en luistergeld kunnen alleen door de gewesten worden geheven, niet door de gemeenschappen. Het zijn eigenlijk opcentiemen op federale belastingen.

De heer Jos Geysels : Waarvan de opbrengsten niet naar de media gaan.

Prof. Paul Van Orshoven : Dat is nog een andere zaak, maar ik ben blij dat u dit ter sprake brengt, want dat geeft mij de gelegenheid nog iets te zeggen over het materiële verband tussen uitgaven en belastingen.

Het uitgangspunt is uiteraard dat uitgaven moeten gepaard gaan met inkomsten. Maar juridisch is geen inhoudelijke band vereist tussen inkomsten en uitgaven. Milieu-uitgaven moeten niet per se betaald worden met milieuheffingen. Geld is neutraal, het heeft geen kleur of geur. Een voorbeeld : praktisch elke gemeente heft een huisvuilbelasting, al dan niet aangevuld met heffingen op vuilniszakken. Deze belasting verdwijnt in één grote fiscale

pot, waaruit dan onder andere de huisvuilophaling wordt betaald. Dat de belasting "huisvuilbelasting" wordt genoemd, maakt daar echter geen retributie van. Wel is het politiek en economisch allicht interessant om een belasting bij de burger te doen overkomen als een retributie, de prijs voor een welbepaalde openbare dienst, maar dat snijdt langs twee kanten, wanneer een burger de dienst in kwestie niet hoeft. Hoe dan ook mag men zich niet juridisch vastrijden door van die band een dwanggedachte te maken.

De heer Joris Van Hauthem : Louter informatief : het Brusselse Gewest kan dus beslissen opcentiemen te heffen op het kijk- en luistergeld ?

Prof. Paul Van Orshoven : Inderdaad, en de Vlaamse en de Franse Gemeenschappen moeten die gratis voor hen innen.

2. De heer René De Feyter, vertegenwoordiger van de Warande-groep

De heer René De Feyter, vertegenwoordiger van de Warande-groep : Ik bedank de leden van deze commissie voor het feit dat we als niet-officiële groep toch zijn uitgenodigd voor deze hoorzitting. De denkgroep Warande bestaat uit een veertigtal mensen. Wij houden ons bezig met de problemen van de verankering, de buitenlandse handel en nu ook met de staatshervorming. Wij werken zonder subsidies. Het uitgangspunt van onze laatste nota is dat we in het kader van België moeten streven naar een zo groot mogelijke autonomie voor Vlaanderen. België hebben we nodig voor de contacten met de Europese overheid en voor Brussel. We denken dat je in deze richting heel ver kan gaan. Men kan bijna alles federaliseren.

In verband met het financiële element stellen we dat de fiscale verantwoordelijkheid het gevolg moet zijn van de beslissing over de bevoegdheidsverdeling. Dit hangt samen met het "no taxation without representation"-principe. Indien de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is voor het gezondheidsbeleid, moet ze op dit vlak automatisch bevoegd zijn voor het innen van de middelen die daarvoor nodig zijn.

Dat is nu niet het geval. Ook uit de uiteenzetting van professor Van Orshoven blijkt dat we met de huidige Grondwet en de financieringswet niets meer kunnen doen dan we totnogtoe gedaan hebben. We moeten dus spreken over een nieuwe grondwetsherziening.

Op dit ogenblik is er geen fiscale autonomie. In 1997 bedroegen dotaties 212 miljard frank, waarvan 206 miljard frank uit de BTW. Overdracht van federale belastingen, maar daar heb je geen vat op : 277 miljard frank personenbelasting en 16 miljard frank kijk- en luistergeld. En dan komt de zogenaamde eigen fiscaliteit : overgedragen gewestbelastingen 31 miljard frank, en autonome gewestbelastingen 14 miljard frank. Men kan dus niet spreken over fiscale autonomie. Wat men de eigen fiscaliteit noemt, slaat voor Vlaanderen op 8,1 procent van de inkomsten. Er zijn twee middelen om daar iets aan te doen, in de veronderstelling dat u streeft naar de uitbreiding van de bevoegdheden van de Vlaamse overheid. Ofwel worden er meer federale middelen overgeheveld naar de deelgebieden. Ofwel creëer je een echte fiscale autonomie voor de deelgebieden, zodat het heffen van belastingen een eigen bevoegdheid wordt. De Warandegroep besluit dat de waarschijnlijk enig haalbare oplossing op relatief korte termijn inderdaad is dat de personenbelasting, en wat ons betreft ook de vennootschapsbelasting, aan de deelgebieden worden overgedragen.

Om het probleem van Brussel op te lossen, moet het statuut van Brussel dan wel radicaal herdacht worden.

Als wij de fiscaliteit volgens het basisbeginsel laten aansluiten bij de bevoegdheden, dan gaat onze autonomie verder dan in de meeste federale landen. De ontvangsten uit eigen fiscaliteit belopen in de Verenigde Staten 34,5 procent van de inkomsten, in Canada is het 47 procent.

De sociale zekerheid moet eerst gefiscaliseerd worden en daarna kunnen we spreken over transferten in het kader van de solidariteit.

Het grootste probleem is wellicht dat van de schuld van de overheid. Het is niet mogelijk grote delen van de federale inkomsten over te dragen zonder ook een deel van de schuld van de overheid ten laste te leggen van de deelgebieden. Hoe dit moet gebeuren, en in welke verhoudingen, moet nog bekeken worden. Interessant is het voorstel van de mensen die de Proeve van een Vlaamse Grondwet hebben opgesteld : zij stellen voor een agentschap op te richten dat zich enkel met de schuld moet bezighouden. Jaarlijks zou dan ook het aandeel van de deelgebieden bepaald worden.

Een laatste punt van de nota van de Warandegroep betreft de solidariteit. Wij zijn ervan overtuigd dat dit probleem moet geregeld worden in een Europees verband. Het zou bijvoorbeeld interessant zijn

het Duitse systeem, dat waarschijnlijk het beste is, toe te passen op Europa en op de Europese regio's.

De stelling van de Warandegroep is dus dat er eerst een politieke beslissing moet genomen worden over welke bevoegdheden naar de deelgebieden gaan en dit is inderdaad een beslissing die op federaal vlak moet genomen worden. Daarna moeten we bepalen hoeveel middelen daarvoor nodig zijn en welke belasting het best tegemoet komt aan de financiële behoeften. Volgens de Warandegroep zijn dat de personen- en de vennootschapsbelasting.

De heer Robert Voorhamme : De heer De Feyter pleit dus voor een exclusieve bevoegdheidsverdeling inzake belastingen. Dat kan echter problemen opleveren wanneer we het stelsel van de belastingen willen hervormen. De Nederlandse regering bijvoorbeeld heeft onlangs een voorstel geformuleerd voor de modernisering van het belastingstelsel. Zij houdt daarbij veel rekening met de vaststelling dat de belastingsoorten geen neutrale evolutie kennen. In een situatie van exclusieve bevoegdheid over belastingen is de bewegingsruimte voor een dergelijke modernisering beperkt. Zal dat geen handicap zijn tegenover de ons omringende landen ?

U zegt dat de sociale zekerheid eerst gefiscaliseerd moet worden. Dit heeft vergaande economische gevolgen. Welke soort van fiscalisering bedoelt u ? De sociale zekerheid wordt nu gedeeltelijk gefinancierd door bijdragen van de werkgevers. Hoe wil u dit fiscaliseren ? Ziet de heer De Feyter nog een andere mogelijkheid dan de lasten van de ondernemingen naar de gezinnen te verschuiven ?

De heer Jos Geysels : Ik baseer me op de tekst die de werkgroep in maart heeft uitgegeven. Daarin wordt veel verwezen naar Duitsland, een federale staat met een normenhiërarchie en nog andere mechanismen dan de staat België. Mijn vraag is algemeen : is grotere fiscale verantwoordelijkheid voor Vlaanderen te combineren met een bepaalde vorm van ingrijpen door de federale overheid ? Hoe ziet u dat of blijft u erbij dat er geen normenhiërarchie nodig is in België ?

De heer René De Feyter : De fiscalisering van de sociale zekerheid kan inderdaad leiden tot een verschuiving van de lasten van de ondernemingen naar de gezinnen. Men kan dat compenseren, eventueel met een vermogensbelasting. Men mag de personenbelasting niet verhogen om de sociale zekerheid te kunnen financieren. Maar dit is ook niet nodig.

De heer Johan Sauwens : De heer De Feyter legt er de nadruk op dat de Warandegroep België wil behouden en geen voorstander is van separatisme. Hoe is het behoud van België te verzoenen met het voorstel van de denkgroep om de solidariteit op Europees niveau te organiseren ? Op welke wijze ziet u dat gebeuren ? Hoe kan men België behouden als de solidariteit op Europees vlak wordt georganiseerd ?

De heer René De Feyter : Ik zeg niet dat de solidariteit op Europees niveau moet georganiseerd worden, maar wel dat het beter zou zijn omdat men over meer middelen zou beschikken en een betere verdeling tussen de regio's zou krijgen. Zolang dit niet mogelijk is, dient men uiteraard de solidariteit binnen het Belgische kader te organiseren.

De modernisering van de belasting wordt niet bemoeilijkt door het feit dat de belastingen exclusief zijn in plaats van concurrentieel. Moderniseren kan ook met exclusieve belastingen. Wel zou dit kunnen leiden tot verschillende stelsels in de deelstaten.

De heer Robert Voorhamme : In Nederland houdt men een pleidooi om de rechtstreekse belastingen te vervangen door de onrechtstreekse. Als men in de toekomst een exclusieve verdeling van belastingen invoert, is een hervorming niet neutraal voor de inkomsten van de verschillende overheden. Als men bijvoorbeeld de onrechtstreekse belastingen voor de federale overheid laat en de rechtstreekse doorschuift naar de deelstaten, betekent zo een verschuiving dan geen verarming voor de deelstaten en een verrijking voor de federatie ?

De heer René De Feyter : Het uitgangspunt is steeds geweest dat we een zo groot mogelijke verantwoordelijkheid wensen voor de deelgebieden, ook wat de verantwoordelijkheden op financieel vlak betreft.

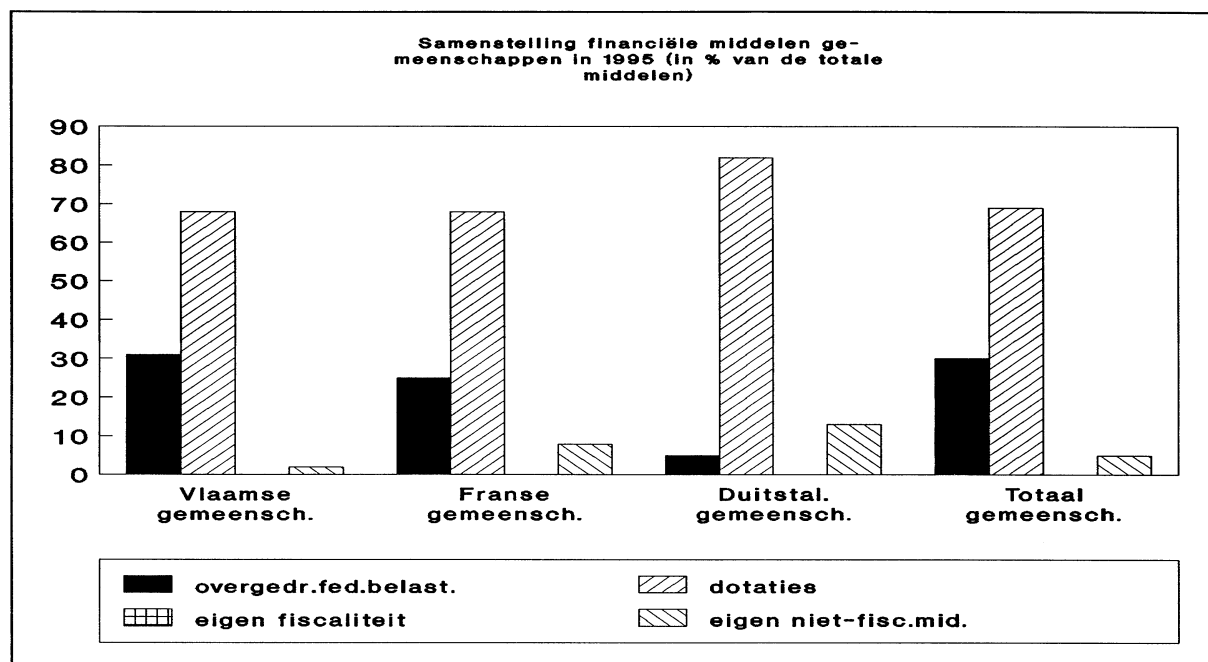
3. Prof. Dirk Heremans (KU Leuven)

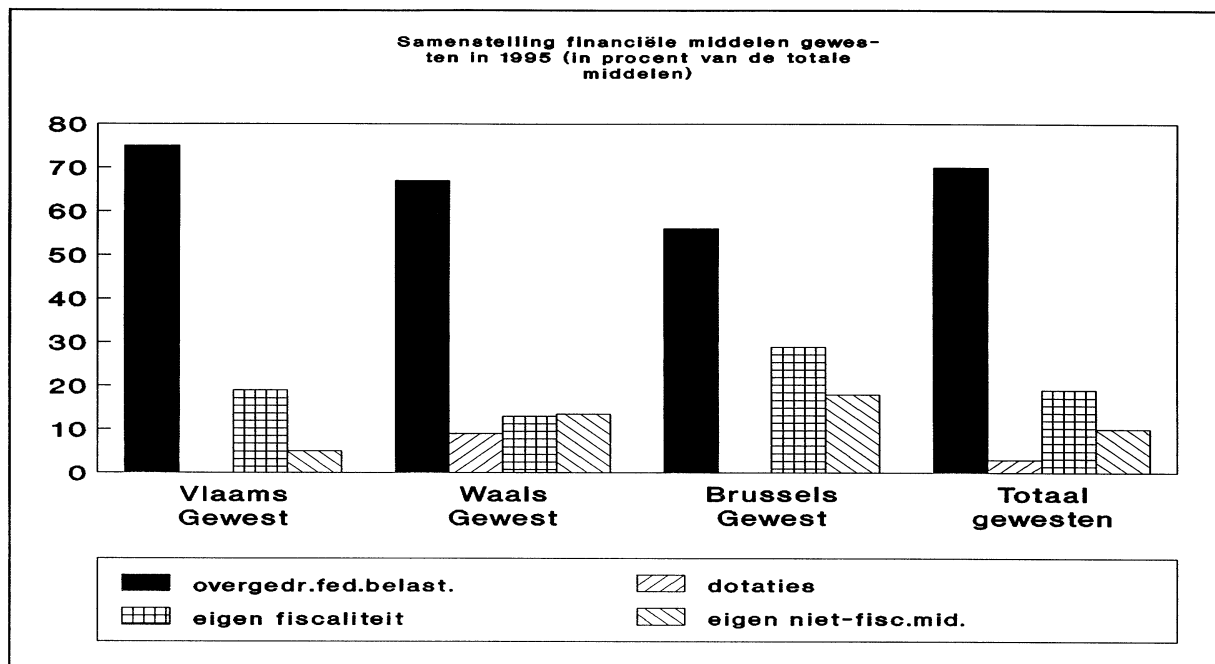
Prof. Dirk Heremans (KU Leuven) : Ik zal mijn commentaar op de voorliggende nota's beperken om zo meer aandacht te kunnen besteden aan de vragen van de commissieleden. Mijn uiteenzetting valt in feite uiteen in vier delen : de algemene beginselen, de ervaringen in andere federale staten, de Belgische belastingautonomie en de overheidsschuld.

In verband met de algemene beginselen stel ik dat – in essentie – te grote fiscale autonomie neerkomt op economische distorsies. Het kan onder meer leiden tot belastingsconcurrentie en het kan effecten op de productiekosten hebben. De Belgische economische en monetaire unie behoort sinds dit weekend tot het verleden. Nu vormt de Europese economische en monetaire unie het nieuwe kader. Belastingverschillen met buurlanden zijn zo belangrijk geworden als verschillen met Wallonië. We moeten deze economische scheeftrekking echter niet te scherp stellen. Te weinig fiscale autonomie leidt immers tot een politieke scheeftrekking. Meer autonomie en responsabilisering zijn op dat vlak belangrijker. Verder zorgt de invoering van de Euro ervoor dat de macro-economische verschillen minder groot zullen worden, daar waar de micro-economische verschillen belangrijker zullen worden. De micro-economische factoren worden voorname instrumenten om een eigen beleid te voeren. Het zal dan ook een moeilijke afweging worden om uiteindelijk voor meer of minder autonomie te kiezen.

Ik kom nu tot mijn tweede punt : de ervaringen in andere federale landen. Het principe dat we hier voor ogen moeten houden is de financiële equivalentie. Dit principe houdt in dat er evenwicht bestaat tussen inkomsten en uitgaven. Er bestaan in werkelijkheid echter discrepanties tussen de inkomsten en de uitgaven. De eigen belastingen dekken niet alle uitgaven van de deelgebieden (tabellen 1.1 en 1.2).

Tabel 1.1



Tabel 1.2

Voorts bekijken we even de fiscale autonomie en de structuur van de financiële middelen in enkele landen (zie tabel 1.3). De deelstaten van de Verenigde Staten krijgen overwegend autonome middelen en hebben daarnaast nog andere niet-fiscale inkomsten. In Canada en Zwitserland bedraagt voor de deelstaten het aandeel van de autonome middelen ongeveer 80 procent. In Duitsland is de situatie verschillend.

Tabel 1.3

Fiscale autonomie en financiële middelenstructuur van de deelstaten (in %) (a)

	VS	Canada	Zwitserland	DBR	België
1. Belastingen					
A. Exclusieve belastingen	18,6	-	10,0	-	4,0
B. Concurrerende belastingen	30,9	30,5	43,5	-	-
C. Opcentiemen	-	22,8	-	-	-(b)
D. Gedeelde belastingen	-	-	5,8	70,3	93,0
2. Federale dotaties	22,3	20,3	14,8	13,5	1,2
3. Niet-fiscale inkomsten	28,2	26,4	25,9	16,2	1,8
4. Totaal inkomsten (1+2+3)	100	100	100	100	100
5. Fiscale autonomie (a+b)	49,5	30,5	53,5	-	4
6. Totaal autonome middelen (3+5)	77,7	56,9	79,2	16,2	5,8

(a) Voor de VS, Zwitserland en de DBR : 1980; voor Canada 1981 en voor België 1989.

(b) opcentiemen op de inkomstenbelastingen toegestaan vanaf 1992.

Bron: E. Heylen, Tax Autonomy and the Financing of Second-Level Governments: A Comparative Study, in P. Friedrich and P. Van Rompuy, *Fiscal Decentralization*, Nomos Verslag.

De heer André Denys : Zijn de dotaties ook als fiscale inkomsten meegeteld ?

Prof. Dirk Heremans : Deze zijn niet meegeteld.

In België bedraagt het aandeel aan autonome middelen 10,8 procent. In de meeste federale landen wordt de helft uit eigen fiscale middelen gehaald. Duitsland is op dit vlak verschillend. Er bestaat daarentegen wel inspraak van de deelstaten in het beleid via de Bundesrat. In deze raad zitten vertegenwoordigers van de Länder. Zij blokkeerden bijvoorbeeld belastinghervormingen van Helmut Kohl. Zij ontvangen voornamelijk gedeelde belastingen. De verschillen tussen de systemen hangen samen met de bevoegdheidsverdeling. In Duitsland bestaat er een normenhiërarchie parallel met een belastinghiërarchie. België kent geen dergelijk parallellisme. Wij hebben geen normenhiërarchie. Wij hebben wel een belastinghiërarchie, maar wij hebben de Europese regels nodig om de markteenheid en de economische unie te vrijwaren.

De situatie van de fiscale autonomie in de verschillende federale staten geeft een gevarieerd beeld (tabel 1.4). De personenbelasting is overal een aangelegenheid van de federale en de deelstaten, behalve in Australië ; de BTW kent in Canada een verschillende normgeving ; de vermogens- en eigendomsbelasting is een aangelegenheid van de deelstaten, behalve in Zwitserland.

De heer Robert Voorhamme : Hebben de cijfers te maken met de bevoegdheden inzake grondslag of inzake de toewijzing van de opbrengsten ?

Prof. Dirk Heremans : Het gaat om toewijzing van de opbrengsten.

De heer Robert Voorhamme : Betekent dat, wat de vennootschapsbelasting betreft, dat in Canada de oorzaak van de opbrengst van deze belasting en de grondslag voor 66 procent bepaald wordt door de federale staat ?

Tabel 1.4

Toewijzing van belastingbevoegdheden in 1988:
aandeel federale overheid in de totale opbrengsten
(exclusief aandeel lokale overheid; %)

	Douane- rechten	Personen- belasting	Vennootschaps- belasting	BTW of omzet- belasting	Accijnzen	Vermogens- en eigendoms- belasting
Australië	100	100	100	100	0	0
Canada	100	62	66	49	26	0
Duitsland	0	50	50	60	100	0
Zwitserland	100	38	42	100	100	39
V.S.A.	100	83	82	0	50	0

Bron : OESO; Spahn; V. Van Rompuy, E. Heylen

Prof. Dirk Heremans : Uit de tabellen blijkt dat de douanerechten een exclusieve federale aangelegenheid zijn (tabel 1.5). De personenbelasting geeft een gemengd beeld. De vennootschapsbelasting is in Zwitserland, de Verenigde Staten en Canada een concurrerende belasting, terwijl dit in Duitsland een gemengde belasting is, waarbij het tarief globaal wordt bepaald en de opbrengsten via de Bundesrat worden gedeeld. De BTW is in Canada een concurrerende en in Duitsland een gedeelde belasting ; in Zwitserland is dit een exclusief federale aangelegenheid. Het is heel moeilijk om een eenduidig beeld te geven. Er zijn heel veel variatiemogelijkheden.

De heer André Denys : Kunt u voor alle duidelijkheid het verschil aangeven tussen een concurrerende, een samengevoegde en een gedeelde belasting ?

Prof. Dirk Heremans : Bij een concurrerende belasting wordt het tarief door elk niveau apart bepaald ; bij een samengevoegde belasting gaat het om opcentiemen en bij een gedeelde belasting is er één tarief waarvan de opbrengst wordt gedeeld.

De heer André Denys : Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat de BTW in Canada een concurrerende belasting is, waardoor er verschillende BTW-tarieven zijn.

Tabel 1.5

Toewijzing van belastingbevoegdheden in 1988

	Douanerechten	Personenbelasting	Vennootschapsbelasting	BTW of omzetbelasting	Accijnzen	Vermogens- en eigendomsbelasting
Australië	Exclusief federaal 7/100	Exclusief federaal 57/100	Exclusief federaal 13/100	Exclusief federaal 11/100	Exclusief deelstaten 0/0	Exclusief deelstaten 0/0
Canada	Exclusief federaal 4/100	Federaal met provinciale opcentiemen 55/62	Concurrerend 13/66	Concurrerend 17/49	Concurrerend 6/26	Exclusief provinciaal 0/0
Duitsland	Exclusief EG 0/0	Gedeeld 37/50	Gedeeld 6/50	Gedeeld 33/60	Exclusief federaal 23/100	Exclusief deelstaten 0/0
Zwitserland	Exclusief confederatie 5/100	Concurrerend 28/38	Concurrerend 7/42	Exclusief federaal 3/100	Exclusief federaal 20/100	Concurrerend 8/39
V.S.A.	Exclusief federaal 2/100	Concurrerend 72/83	Concurrerend 17/82	Exclusief deelstaten 0/0	Concurrerend 7/50	Exclusief deelstaten 0/0

Legende: Het eerste cijfer verwijst naar het procentsgewijze aandeel van de belastingsoort in de totale belastingopbrengsten van de federale overheid ; het tweede cijfer geeft het procentsgewijze aandeel van de federale overheid in de totale opbrengsten (exclusief het aandeel van de lokale overheid) van de belastingcategorie.

Bron: OESO; Spahn; V. Van Rompuy, E. Heylen

Prof. Dirk Heremans : In Zwitserland is de marginale belastingvoet van de personenbelasting sterk uiteenlopend en varieert van 2,1 tot 20 procent naargelang de kantons.

Wat de belastingautonomie in België betreft, bestaan de financiële middelen van de gemeenschappen en de gewesten voornamelijk uit de overgedragen federale belastingen. Die zijn voornamelijk afkomstig van de personenbelasting, de BTW, die vooral dient om het onderwijs te financieren, en de niet-fiscale middelen. Voor de gewesten bedraagt de eigen fiscaliteit slechts 20 procent. Dit is erg beperkt. Voor de gemeenschappen is een eigen fiscaliteit nagenoeg onbestaande, met uitzondering van het kijk- en luistergeld.

Welke belastingen komen in aanmerking voor de fiscale autonomie ? Fiscale autonomie kan veel aspecten hebben. Naast het bepalen van de grondslagen, de tarieven, de aftrekken en belastingskredieten houdt dit onder meer ook het vastleggen van de procedureregels en de sanctionering in. Ik verwijs naar de nota waarin staat dat de gewestelijke belastingen naar de deelgebieden zouden komen. Dit lijkt me de evidentie zelf te zijn. Wat de personenbelasting betreft, die momenteel een gedeelde en samengevoegde belasting is, kan men komen tot het systeem van de concurrerende belasting, naar het voorbeeld van Spanje waar de tarieven worden opgesplitst.

De vennootschapsbelasting ligt moeilijker. Ook de lokalisatie van het bedrijfsleven is er bij betrokken. Er zijn verschillende opinies. Onder bepaalde voorwaarden is een concurrerende belasting mogelijk. Afschrijvingspercentages, belastingaftrekken en belastingkrediet kan men als instrument voor een arbeidsmarktbeleid gebruiken.

Een autonome BTW-belasting van de deelgebieden ligt minder voor de hand. Het leidt tot prijsverschillen, hoewel dit niet noodzakelijk te grote storingen meebrengt. Ook de EU hanteert een bepaalde vork met verschillen.

Voor het gezondheids- en gezinsbeleid bekeek ik enkele schema's, onder meer het schema van de fiscaliteit en de volksverzekering. Bij de volksverzekering heft men premies op alle inkomens. Deze formule is het meest aangewezen. Wanneer men een verzekeringspremie heft, wordt dit niet zozeer als een belasting aangevoeld. Bovendien vormt het een soort geaffecteerde belasting. De vraag of het om een proportionele dan wel een progressieve belasting moet gaan, werd opengelaten. Een proportioneel systeem heeft mijn voorkeur. Het gaat immers om de vervanging van de premie voor

sociale zekerheid. Een progressief systeem zorgt voor een herverdeling van de inkomens, maar dat is niet de eerste opdracht van een sociaal verzekeringssysteem. Bij een proportioneel systeem betalen hogere inkomens reeds een hogere premie. Bij een progressief systeem komt daar een bijkomende herverdelingsstap bij. Wanneer we het schema uitbreiden naar Brussel, wordt overigens de progressiviteit nog moeilijker.

Tenslotte wil ik bij de globale context nog een bedenking maken. De BTW toebedeeld aan de gemeenschappen neemt relatief af na 2000, waardoor de beleidsmarges van de deelstaten afnemen, ten voordele van de federale overheid. Indien men stabielere verhoudingen wil door een herziening van de financiële middelenvoorziening, moet men rekening houden met de verpletterende hypotheek op de federale overheid, namelijk de overheidsschuld.

Het aandeel van de deelstaten in de schuld is relatief beperkt, het bedraagt 6 procent van het BNP (zie tabel 1.6). In andere federale landen, zoals Duitsland, ligt dit aandeel hoger. De toebedeling van de overheidsschuld roept belangrijke beleidsvragen op. Vooreerst wordt het gebruikt als argument voor het status quo om de staatshervorming te bevriezen. Meer fiscale autonomie is dan niet mogelijk. Nochtans wordt in een EMU de fiscaliteit als instrument van beleid des te belangrijker, zodat ook de deelstaten daarover moeten kunnen beschikken. Daarom opteer ik reeds in deze fase voor een ruimere fiscale autonomie. De deelregeringen moeten dan in ruil participeren in de schuldafbouw in het kader van het Europese Stabieliteitspact. Men kan denken aan schuldplitsing of aan oneigenlijke schuldplitsing, wat neerkomt op deelname in de intrestlasten. Ook kan men deelnemen in het intrestdifferentieelrisico. Immers, de federale overheid draagt nu alleen de risicolast van conjunctuur- en intrestvoetschommelingen. Daarin kunnen de deelgebieden participeren. Dat kan via dergelijke formule.

In dit land dient al te veel in het beleid de ene scheefftrekking door de andere te worden gecompenseerd. Zo bestaat er geen evenwichtig financieringssysteem voor de deelgebieden. Er is het probleem van de staatsschuld en er zijn de financierings- en bevoegdheidsproblemen van de sociale zekerheid. Mijns inziens moeten we evenwichten zoeken op alle niveaus in plaats van dat het ene onevenwicht het andere moet compenseren.

Tabel 1.6

CENTRALE EN DEELSTAATSCHULDRATIO'S IN 1991

	FEDERALE SCHULD	DEELSTAATSCHULD	
	PROCENT BBP	PROCENT BBP	PROCENT TOTALE SCHULD
AUSTRALIE	15,2	4,2	21,6
BELGIE	114,1	6,6	5,5
CANADA	51,5	34,9	40,4
DUITSLAND	20,7	13,5	39,4
OOSTENRIJK	49,0	2,6	5,1
SPANJE	38,0	2,7	6,6
U.S.A.	48,3	5,4	10,0
ZWITSERLAND	12,1	10,4	46,3

De heer Robert Voorhamme : Prof. Heremans pleit voor een evenwichtiger verdeling over alle bevoegdheidsgebieden. Daarvoor zijn er echter verschillende pistes mogelijk. Er is de weg van de geleidelijkheid, maar er is ook een schoksgewijs optreden mogelijk. De ene of de andere keuze heeft totaal andere gevolgen voor de stabiliteit van het systeem.

Prof. Dirk Heremans : Het voorliggende voorstel impliceert inderdaad een schoksgewijze aanpak voor een bepaalde tak van de sociale zekerheid, met name de gezondheidszorgen. Over de gevolgen moeten nog simulaties worden opgemaakt. De weg van de geleidelijkheid is natuurlijk gemakkelijker en eenvoudiger voor de solidariteit. Toch kunnen we ook leren uit het Nederlandse experiment tot herschikking van de middelen. Daar is een fiscale hervorming gepaard gegaan met een herschikking van de middelen van de sociale zekerheid en dat is bevorderlijk geweest voor de tewerkstelling. In ons land is de ruimte omwille van de schuldafbouw beperkt.

De heer Jean-Marie Bogaert : Volgens de informatie van de professor bedraagt het aandeel van de deelstaten in de staatsschuld slechts 6,6 procent. Hij pleit voor het groter maken van dat aandeel. Heeft hij een voorstel tot normering voor die overdracht ? Hoe groot moet het aandeel van de deelstaten worden ? Ik veronderstel dat die overdracht niet abrupt kan gebeuren. Welke belastingvormen komen het beste in aanmerking om naar de deelstaten te worden overgeheveld, zowel qua voet als niveau ? In Zwitserland is de personenbelasting concurrentieel. Er bestaat daar een tendens naar overheveling naar de kantons. Dat lijkt mij een goede piste.

De heer Robert Voorhamme : Ik heb dezelfde vragen als collega Bogaert maar met een nuance. De schuldsplitsing heeft gevolgen voor de schuldafbouwcapaciteit. Bestaat er een idee van de implicaties daarvan ? De splitsing zal moeten gepaard gaan met solidariteitsmechanismen. Zal dat de zaak niet compliceren ? Is dat macro-economisch wel de beste oplossing ? De zogenaamde volksverzekering gaat in feite over een verschuiving van wie betaalt voor het systeem ? Waar zijn daarvoor de beste compensaties te vinden ? Er bestaan algemene evoluties inzake belastingopbrengsten. Wat is dan aangewezen als de beste stabiele belastinggrond ?

De heer André Denys : Ik had nog een vraag over de keuze van de fiscale instrumenten. We hebben de verschillende mogelijkheden, exclusieve en concurrerende belastingen en een stelsel waar de

grondslag federaal wordt vastgelegd en de aanslagvoet regionaal. Ik heb de indruk dat dergelijke gedeelde belastingen in het algemeen leiden tot een lastenverhoging, en ongedeelde tot een lastenverlaging. Is mijn indruk juist ?

Vooraf op het vlak van de macro-economische elementen groeien de lidstaten van de Europese Unie naar mekaar toe. U stelt dat de fiscaliteit een van die macro-economische elementen is. Tegelijk zien we in federale staten, bijvoorbeeld in Duitsland, een fiscale differentiatie tussen de deelstaten. Ook de Vlaamse minister-president wees er al op dat er wel coördinatie maar geen harmonisatie bestaat in Europa op fiscaal vlak. Is de harmonisatie van macro-economische elementen te rijmen met meer fiscale autonomie ?

Prof. Dirk Heremans : Inzake het probleem van de schuldverdeling zijn er voorlopig alleen kwalitatieve criteria voorhanden. Kwantitatief is het afhankelijk van de verdere bevoegdheidsoverheveling. Er kunnen drie scenario's uitgewerkt worden : één waarbij het beleid onveranderd blijft, één waarbij de bevoegdheden dezelfde blijven maar de fiscale autonomie vergroot, en één met fiscale autonomie en een bijkomende bevoegdheidsoverheveling. Het is niet mogelijk op die scenario's al cijfers te plakken. Het lijkt logisch dat wanneer de deelgebieden bijkomende middelen krijgen, zij er daarvan een deel moeten gebruiken voor afbouw van de schuld, mogelijk met de beperking dat dit maar geldt tot de Maastrichtnorm van 60 procent is bereikt.

Een echte schuldsplitsing is volgens mij niet te overwegen. Een opportuniteit is wel dat er een grote euro-schuldmarkt komt en dat kan de keuze van de technieken om de schuld te financieren bepalen. Het kan zelfs dat de Vlaamse overheid dan een betere rating krijgt dan de federale. Dit kan een interessant scenario zijn : de deelstaatschuld wordt dan goedkoper te financieren. De gespecialiseerde kantoren zijn het over de Euroratings nog niet eens. Volgens Standard&Poor's krijgt België in de toekomst een lagere rating, afgestemd op de huidige rating van de schuld in vreemde valuta. Voor deze laatste is de rating altijd lager dan voor de schuld in eigen valuta.

Veel is afhankelijk van de gebruikte technieken. Een amortisatiefonds zou een oplossing zijn voor het probleem van de tijdsinconsistentie, omdat het een zekere garantie inhoudt dat de afbouw van de schuld zal voortgaan, ook onder een nieuwe regering. Een interest-differentieel scenario kan dan weer interessant zijn omdat het de schokken afvlakt. Het probleem van de solidariteitsmechanismen die moeten gehanteerd worden bij een

splitsing zou kunnen worden vermeden door te splitsen in verhouding tot de middelen waardoor het aandeel in de schuldafbouw dan zou kunnen ingehouden worden op de bijkomende middelen. Ingeval van andere scenario's belandt men in de moeilijke discussie over expliciete verdeelsleutels. Zo argumenteren sommige Franstaligen om de huidige transfers van Vlaanderen naar Wallonië te kapitaliseren voor de toekomst. Om van de toekomstige transfers af te komen, zou Vlaanderen dan 85 tot 90 procent van de schuld op zich moeten nemen.

In plaats van beperkte belastingen in hun geheel over te hevelen, biedt een combinatie van verschillende belastingsvormen het voordeel dat men een beter evenwicht verkrijgt. Door de organisatie van een volksverzekering voor de gezondheidszorgen worden de lasten inderdaad verschoven. Het voordeel is toch dat ze dan niet langer op arbeid liggen, maar op het hele inkomen. Wat het probleem van de fiscale harmonisatie in de EU betreft, zou het bijvoorbeeld interessant zijn de meer mobiele belastingen Europees te maken en bijvoorbeeld de BTW-opbrengsten voor Europa te vervangen door een Europese belasting op kapitaal.

4. Prof. Jef Vuchelen (VU Brussel)

Prof. Jef Vuchelen (VU Brussel) : De nota was nieuw voor mij, ik heb hem benaderd als een ontwerp, waarop ik opmerkingen moest formuleren. Mijn opmerkingen kunnen hier en daar overbodig zijn, omdat ik maar over één hoofdstuk beschikte.

Mijn hoofdkritiek is dat de tekst de voordelen sterk in de verf zet, en de nadelen omfloerst. Daarmee heb ik geen problemen, want ik pleit niet voor een strikt economische benadering die kosten en baten afweegt. Maar men zou toch wat meer aandacht moeten besteden aan de kosten, omdat het goed is hiervan op de hoogte te zijn op het moment dat er een beslissing moet genomen worden en omdat het misschien mogelijk is de kosten te beperken.

De voorlaatste staatshervorming in 1988-1989 ging uit van een duidelijke filosofie. Tussen 1983 en 1986 werd in het Parlement door een commissie van senatoren, kamerleden en deskundigen de hervorming van 1988-1989 voorbereid. Een van de centrale uitgangspunten van deze commissie was dat de Belgische Economische en Monetaire Unie in stand moest gehouden worden. Dit was een duidelijke

beperking op de hervorming, een duidelijk model.

Ik zie in deze tekst geen nieuwe beperking. Ook de evolutie in Europa mogen we niet over het hoofd zien. Sinds dit weekend bestaat er immers een Europese Monetaire Unie en daardoor is het belang van de Belgische Economische en Monetaire Unie minder groot. Toch hebben we voor onze ideeën over fiscale autonomie een algemeen denkkader nodig. Het gebrek aan een dergelijk denkkader is een lacune in de tekst en een groot aantal van mijn andere opmerkingen volgen uit deze vaststelling. Men kan daarover natuurlijk ook zwijgen in de teksten en tijdens de onderhandelingen zien wat er gebeurt.

Wij zijn het hier waarschijnlijk allemaal min of meer eens over het nut van fiscale investeringen : de lagere belastingdruk zal zichzelf in de toekomst terugbetalen. Dit vraagt echter tijd en men moet een dergelijke investering kunnen dragen. Daarvoor is een zeker niveau van fiscale weerbaarheid vereist. Wallonië zit op dit vlak in een zwakkere positie. Ik vraag me dan ook af in welke mate Vlaanderen bereid zal zijn om af te zien van bepaalde vormen van fiscale concurrentie, omdat de partner niet mee kan. Deze vraag moet beantwoord worden.

De vragen welke bevoegdheden moeten worden overgeheveld en waarom fiscale autonomie nodig is, blijven voor mij zonder antwoord. Het is voor mij niet duidelijk of men fiscale autonomie wil om geld en nieuwe inkomsten in handen te krijgen of om de normeringsbevoegdheid op het vlak van basis en tarieven te verwerven of om beide. Welke ingrepen men in het normeringsstelsel wenst door te voeren is afhankelijk van het algemene denkkader en van de grenzen die men aan de fiscale autonomie van de deelgebieden wenst op te leggen. Men kan geen discussie houden over de basis van de belastingen, zonder te discussiëren over de verdeling van bevoegdheden.

Verder mis ik in de tekst een visie over het optreden van de overheid. Het lijkt erop dat men met fiscale autonomie louter een verschuiving van middelen bedoelt : de uitgaven zijn vastgelegd en nu zoekt men naar de financiering. Misschien moet de vraag worden gesteld of deze uitgaven niet te groot zijn en hoe het optreden van de overheid efficiënter kan worden. Die vragen worden alleen als algemene principes in de tekst vermeld. Er is meer concrete aandacht nodig voor de samenhang tussen de overheidsuitgaven en de belastinginkomsten.

Inzake het probleem van de belastingconcurrentie en de mobiele belastingsbasis, mag men niet uit het oog verliezen dat men door belastingen te ontvluchten ook de baten van die belastingen mist. Wanneer bedrijven meer belastingen moeten betalen dan elders en ze hebben een voldoende mobiel karakter, dan zouden ze kunnen vertrekken. Dit hoeft echter niet noodzakelijk zo te verlopen indien het belastingsurplus op een zeer efficiënte manier wordt aangewend ten voordele van die bedrijven. Een duidelijke uitzondering hierop is vanzelfsprekend belasting op kapitaal : indien de Luxemburgse overheid een hogere roerende voorheffing zou invoeren om wegen aan te leggen, dan heeft de Belgische spaarder daar weinig aan.

In de tekst wordt gewezen op de noodzaak om inkomsten en uitgaven beter op elkaar aan te sluiten. Dit gebeurt echter nooit perfect : als het bruto binnenlands product van België met 1 procent stijgt, daalt het tekort met 0,5 procent. Bovendien zal meer fiscale autonomie ertoe leiden dat de inkomsten en dus ook de tekorten van de gewesten zullen fluctueren. Deze evolutie heeft consequenties voor het schuldbeleid. Ik vraag me af of hierover al nagedacht is. Het Stabilisatiepact in het kader van de EMU vereist een primair overschot van 6 procent en een surplus van 1 procent. Een projectie toont dan dat de overheidsschuld binnen tien tot vijftien jaar 60 procent zou bedragen. Volgens de Hoge Raad voor Financiën impliceert dit voor de gewesten en de lagere overheden een nul-saldo. Op dit ogenblik heeft Vlaanderen een surplus en daarom is het niet zo dramatisch dat Wallonië het minder goed doet. Als de inkomsten en de tekorten van de deelgebieden in de toekomst zullen fluctueren kan dat tot spanningen leiden. Europa houdt trouwens de federale overheid verantwoordelijk en niet de gewesten. Er is dus in elk geval overleg nodig.

Mijn vierde opmerking gaat over het toewijzingsprincipe. Daarbij wordt in de tekst de wereld op een nogal vreemde manier in tweeën gesneden : Vlaanderen staat tegenover de rest van de wereld. Globaal gezien is een verdeling tussen Vlaanderen, Wallonië en de wereld beter. Omdat er nog een nationale normeringsbevoegdheid zal moeten bestaan is de concurrentie tussen Vlaanderen en Wallonië belangrijker dan de concurrentie tussen Vlaanderen en het buitenland. De informatie over belastingvoordelen in de andere deelgebieden van België zal veel beter verspreid en duidelijker zijn, zeker als de normeringsbevoegdheid federaal blijft. Informatie is immers een belangrijke factor in deze concurrentiestrijd. Op een bepaald moment zal men zeer concreet moeten denken over concurren-

tie binnen België en Europa in plaats van over concurrentie in het abstracte.

Belangrijk is ook dat men bij de eventuele overheveling van het instrumentarium rekening dient te houden met het soort beleid dat men wenst te voeren : een beleid dat multinationale bedrijven dan wel KMO's aantrekt. De effecten van een bepaalde belasting verschillen immers voor een KMO en voor een multinationalaal bedrijf. Als fiscale autonomie leidt tot een meer complexe regelgeving, zal dat eventuele buitenlandse investeerders afschrikken. Wanneer het voor deze laatste moeilijk is om precies te weten wat er aan de hand is, zal dit een negatief effect hebben.

Men neemt aan dat de personenbelasting een speciale band creëert tussen de betaler van deze belasting en de overheid die ze int. Men dient te beseffen dat het overhevelen van de personenbelasting gevolgen kan hebben voor de verhouding van de burger met de overheid. Die beslissing moet dus kaderen in een duidelijke visie over de toekomst van de staat.

Men moet ook expliciet nadenken over de belastingen die elders worden betaald als men regionaal belastingen gaat innen. In mijn ogen is dit een vrij cruciaal punt. Waar moet bijvoorbeeld een Vlaming die in Wallonië werkt, belastingen betalen ? Op dit ogenblik gebeuren de voorafbetalingen aan de bron, maar wordt er afgerekend volgens de woonplaats. Wat gaat men doen als Vlaanderen belastingen gaat innen op de woonplaats en Wallonië op de bron ? Zelfs als alles federaal genormeerd blijft, dient men dit probleem aan te pakken aangezien twee deelgebieden met elkaar geconfronteerd worden die in principe niets met elkaar te maken hebben. Zelfs als men regionaal gaat normeren, dient de federale overheid te zorgen dat dit op min of meer dezelfde manier gaat gebeuren.

Verder sluit ik me aan bij de stelling van professor Heremans dat de belasting op onroerende goederen in vrij veel staten een exclusief regionale belasting is. Ik zie hierover niets staan in de tekst. Waarom denkt men niet aan een verhoging van de belasting op onroerende goederen, gecompenseerd door een verlaging van andere belastingen ? Het voordeel hiervan is dat deze weinig economische impact heeft omdat ze wordt gekapitaliseerd op het moment dat ze wordt ingevoerd. In de Verenigde Staten gaat men sterk deze richting uit.

Ik ben van mening dat in de tekst ontbreekt over welk stelsel van fiscale autonomie het gaat en welke accenten men wil leggen. Ook druk ik de

wens uit dat men de fouten die op federaal vlak zijn gemaakt, maximaal probeert te vermijden, zoals fiscale instabiliteit en overdreven complexe regelgeving.

Om inzicht te krijgen in de potentiële gevolgen is het nuttig om het algemene kader nog eens te overwegen. De discussie zal vruchtbaarder zijn en men zal niet langer de indruk wekken dat het alleen maar om een operatie gaat waarbij men iets te winnen heeft.

Jean-Marie Bogaert : Ik ben het eens met de stelling van professor Vuchelen om de federale fouten niet over te doen en de complexiteit te beperken. Ik betwist niet dat de band tussen de uitgaven en de belastingen wezenlijk is : de overheid die de middelen uitgeeft moet ook instaan voor de inning ervan. Toch rijst de vraag of u een reden hebt om eraan te twijfelen dat de band minder zou zijn bij een eventuele fiscale autonomie ?

De heer Francis Vermeiren : De stellingen van de professor verrasten mij niet. Wel heb ik bedenkingen bij enkele argumenten die anders kunnen worden belicht. De professor begon met een negatief beeld van het eindresultaat, wellicht op basis van statistische gegevens. Maar houdt hij hierbij rekening met de gunstige effecten van de fiscale autonomie, die hij ook formuleerde, zoals de verantwoordelijkheid die een regio kan opnemen en het andere beleid dat die regio kan voeren ? Als gemeentelijk mandataris ervaar ik dat we meer betalen, omdat de belastingen voor water, voor elektriciteit, voor kijk- en luistergeld, enzovoort niet meer door de gemeentelijke overheid worden geïnd. Is het niet helender om zelf de verantwoordelijkheid op te nemen ?

Prof. Vuchelen verraste mij ook met zijn pleidooi voor een vermogensbelasting. Ik wil verwijzen naar de wet van 1961 en de wet-Dequae. Vreest professor Vuchelen niet voor negatieve gevolgen voor de bouwnijverheid ? Denken de Vlamingen er niet anders over ? De bouwactiviteit heeft positieve gevolgen voor de economie.

De heer Jos Geysels : Prof. Vuchelen wijst op een paradox van democratie. Fiscale autonomie is een middel om het democratische deficit te dichten, maar nu blijkt dat de regionalisering van de personenbelasting overleg absoluut noodzakelijk maakt. In België betekent dit dat er samenwerkingsakkoorden worden gesloten. Samenwerkingsakkoorden ondermijnen echter de democratie, aangezien het Parlement geen enkele invloed kan doen gelden, maar deze akkoorden enkel kan bekrachtigen.

De regelgeving mag niet te complex worden. Hoe kan men fiscale autonomie rijmen met een vereenvoudiging van de regelgeving ?

De heer Carlos Lisabeth : Ik ben het eens met de stelling van professor Vuchelen dat men op verschillende vlakken tot een algemeen denkkader moet komen. Inzake het probleem van de fiscale concurrentie en van mobiele belastingbasis zegde Prof. Vuchelen dat fiscale autonomie en fiscale verschillen ook gevolgen hebben voor de uitgavenzijde. Fiscale verschillen zijn niet zo erg, omdat een bedrijf dat weggaat dan ook de voordelen verliest. Wanneer belastingen efficiënt worden aangewend ten voordele van de bedrijven, zal een bedrijf niet zo geneigd zijn om te delokaliseren. Kan hij hier wat meer uitleg bij geven ?

De heer André Denys : Ik deel de kritiek dat een algemeen kader ontbreekt in deze nota en dat er geen grenzen aan de fiscale autonomie worden opgelegd. Maar de vrees van professor Vuchelen voor de gevolgen van die lacune deel ik niet. Bij de vorige staatshervormingen werd uitdrukkelijk gesteld dat de Belgische Monetaire Unie niet in gevaar mag komen. Deze beperking ontbreekt momenteel en dit betreurt ik. We kunnen die beperking volgens mij alleen inhoud geven door een exclusieve lijst van bevoegdheden voor de federale overheid op te stellen. Deze commissie vertrekt echter niet vanuit dat standpunt. De vrees dat men de economische unie zal aantasten, deel ik echter niet. Ook in de Verenigde Staten bestaat er grote fiscale differentiatie, maar dit tastte de muntunie niet aan. Zolang men binnen bepaalde grenzen blijft, tast fiscale autonomie de economische unie niet aan. Waarop is de vrees van professor Vuchelen dan gebaseerd ?

Prof. Jef Vuchelen : Ik wil mijn algemene invalshoek nog eens beklemtonen. Ik formuleerde vrij veel kritiek op de tekst. Ik deed dit vanuit mijn competentie, met de bedoeling een constructieve bijdrage te leveren tot de discussie. Ik wil me helemaal niet opstellen als een neo-unitarist of me negatief uitlaten over fiscale autonomie.

De band tussen uitgaven en ontvangsten is al een aantal keren aan bod gekomen. Die band is cruciaal. Die band loopt geen gevaar bij meer fiscale autonomie. Zoals ik al zei, een bedrijf dat om fiscale redenen weggaat, verliest ook alle voordelen van de regio. De uitgaven moeten dus efficiënt aangewend worden om voordelen voor de bedrijven te creëren. Ik wil dus de band tussen ontvangsten en uitgaven maximaal behouden.

Ik heb geen negatief beeld over fiscale autonomie opgehangen. Ook heb ik niet voor een vermogensbelasting gepleit. In de tekst spreekt men zich daar ook niet over uit. Des te prangender is de vraag welk belastingssysteem men wil. Als men die en die belasting niet wil, moet men een andere invoeren. Er moeten immers inkomsten zijn. Iedereen weet dat belangenverenigingen hun invloed proberen aan te wenden. Maar het gaat om wat de meest aangewezen structuur is. Dit is niet noodzakelijk de structuur die vandaag op het federale vlak wordt gehanteerd. De meest aangewezen structuur kan meer of minder onroerende voorheffing inhouden.

Wat de vraag van de heer Geysels over democratie betreft, meen ik dat we best gewoon creatief denken.

Volgens mij bestaat het gevaar dat wij opnieuw naar een staatshervorming gaan waarvan men over vijf jaar zegt dat het dat niet was wat we wensten. Terwijl er in de Verenigde Staten een duidelijke staatsstructuur bestaat, wordt er hier permanent gediscussieerd over bevoegdheden. Ik pleit voor duidelijkheid, wat een globale visie vereist, zoniet bestaat de kans dat we binnen tien jaar opnieuw ontevreden zijn met het geleverde werk.

5. Prof. Paul Van Rompuy (KU Leuven)

Prof. Paul Van Rompuy (KU Leuven) : Ik wil starten met een aantal uitgangspunten. Een eerste is dat een zo eenvoudig en transparant mogelijk systeem een bepaald verband tussen fiscale autonomie en bestaande schuldverhoudingen vereist. Fiscale autonomie vereist een mate van zekerheid over de toekomstige solvabiliteit van de overheid. De entiteit met de grootste schuld moet ook, relatief gezien, de grootste fiscale autonomie hebben. Volgens de huidige gegevens zal die schuldverhouding over een jaar of acht ongeveer tien voor het federale niveau tot één voor de deelgebieden bedragen.

Ten tweede legt de monetaire unie een aantal beperkingen op. De Belgische staat heeft zich verbonden tot het Stabiliteitspact. Het kan niet dat de federale staat een boete moet betalen omdat omwille van de tekorten van de deelgebieden de 3-procentnorm overschreden wordt, zodat de federale staat wordt verplicht zijn belastingen te verhogen. De Belgische staat heeft tevens de verbintenis aangegaan om de schuldratio te verlagen. De staat en de gemeenschappen en gewesten hebben gezamenlijk reeds inspanningen geleverd. De verhouding daarbij in termen van het primair surplus is

5,2 procent van het BBP voor het federale niveau en 0,8 procent voor de deelgebieden. Ik hoop dat in de toekomst terzake nieuwe samenwerkingsakkoorden zullen worden afgesloten zoals in 1994 en 1996. Ten derde zullen in de toekomst aanbodelementen de concurrentiepositie van de regio's bepalen. De toekomstige loonvorming moet dan ook door regionale factoren worden bepaald.

Sommige critici menen dat het ontbreken van Europese compensatiesystemen ingeval een negatieve schok één lidstaat treft, de conflicten binnen de EMU zal doen opstapelen. België kent wel zo'n inkomenscompensatiesysteem via de fiscaliteit en de sociale zekerheid. Dat aspect van sociale vrede en cohesie is zeer belangrijk. Ten slotte zal ook de harmonisatiedruk op fiscaal en parafiscaal vlak binnen de EMU toenemen.

Ik kom nu tot de belastingmateries. Ik merk op dat fiscale autonomie samenhangt met bevoegdheden en uitgavenpakketten. Ik meen dat het herverdelingsbeleid best zo globaal mogelijk wordt gehouden, met name via de personenbelasting en haar progressieve heffing. Ook het ingrijpen in de inkomensvorming via het inkomensbeleid wordt best zo algemeen mogelijk, dus federaal, gehouden.

Ik behandel nu de diverse soorten belastingen. Wat de gewestbelastingen betreft, zie ik niet goed in waarom men niet overgaat tot de volledige Ristornering van wat nog rest, uiteraard in het kader van ruimere bevoegdheden. De vraag is hoe ver de autonomie moet gaan met betrekking tot de bijstelling van tarieven. Men moet een bepaalde mate van autonomie toelaten, maar toch het Luxemburg-fenomeen, met name fiscaal opbod en vlucht van de belastbare materie, vermijden. Voor de successierechten is het vaststellen van minima daarom wenselijk. Ook voor de verkeersbelasting zou met bodentarieven kunnen gewerkt worden. Men mag daarbij niet vergeten dat de verkeersbelasting samenhangt met het mobiliteitsbeleid. Een volledig vrije differentiatie van de verkeersbelasting is niet in te denken zonder dat dit in het kader van een algemeen mobiliteitsbeleid gebeurt. Een mobiliteitsproject impliceert bovendien dat er coördinatie is tussen de gewesten. Ik wacht nog op zo'n algemene visie, want het project van het Gewestelijk Expressnet rond Brussel is slechts een eerste aanzet.

Ten tweede is er de personenbelasting. De vraag is of deze een concurrerende belasting kan worden, of samengesteld moet blijven. Deze belasting raakt aan enorm veel aspecten, waaronder de loonvorming en het inkomensbeleid. Het huidige systeem van opcentiemen is niet ideaal, want het kopieert

op gewestelijk vlak de progressiviteit die bepaald wordt door de federale belastingsstructuur. En mijn inziens moet de inkomenshervreiding hoofdzakelijk op het federale niveau gehouden worden. Beter zou men werken met een proportionele heffing door de gewesten op de belastbare basis, gelokaliseerd in een gewest. De fiscale druk gaat dan inderdaad omhoog, en het zou dan logisch zijn dat het federale gemiddelde tarief daalt teneinde de globale belastingsdruk initieel constant te houden.

De heer André Denys : Dan moeten er dus afspraken gemaakt worden met de andere gewesten, als er federaal consequenties zijn.

Prof. Paul Van Rompuy : Men zou moeten maxima en minima afspreken voor de gewestelijke proportionele toe- of afslag, waarvan het federale niveau dan het gemiddelde kan compenseren.

De heer John Taylor : Wat is het verschil met de ristoring van de opbrengst ?

Prof. Paul Van Rompuy : Men kan als gewest bijvoorbeeld kortingen toekennen op de belastbare basis, en men omzeilt tegelijk de progressiviteit van de federale belastingsstructuur, die in het huidige stelsel wordt gekopieerd in de gewestelijke opbrengst.

De heer Francis Vermeiren : Wat bedoelt u met concurrentie ? Vreest u dat men elkaar gaat beconcurreren om zo weinig mogelijk belasting te betalen ?

Prof. Paul Van Rompuy : Op dit laatste probleem kom ik straks terug.

Ik heb verder mijn reserves bij wat de minister-president in zijn nota zegt over de vennootschapsbelasting. Wat wint men bij gewestelijke differentiatie ? Men stimuleert de investeringen, zegt men. Maar hoe reageren de reële investeringen op een paar procenten verlaging ? Er is geen enkel overtuigend bewijs dat de reële investeringen gevoelig reageren op een variatie in de vennootschapsbelasting. Hoogstens worden enkele fiscale eilanden gecreëerd. Bovendien is er het probleem van de vaststelling van de belastbare basis. Hoe gaat men de winst verdelen over de verschillende gewesten ? Men zal dit moeten vragen aan de vennootschappen zelf, die hierdoor een complexe boekhouding moeten invoeren. Er is ook het risico dat het Brussels Gewest een erg groot deel van de vennootschapsbelasting binnenrijft. In de Belgische context verkies ik andere paden dan de differentiatie van

de vennootschapsbelasting. Overigens mag men ook het vermijdingsgedrag niet onderschatten.

Ik ga niet uitweiden over de sociale-zekerheidsbijdragen. Voor de werknemersbijdrage loopt de argumentatie gelijk met die voor de personenbelasting. De werkgeversbijdrage is een element dat mede de concurrentie bepaalt. Hoe gaat men overigens de CAO's regelen bij multiregionale ondernemingen, vermits deze bijdragen op de loonkost een invloed uitoefenen.

Het is noodzakelijk de federale schuld af te bouwen, niet enkel omwille van de muntunie, maar ook om eigen redenen, bijvoorbeeld om de lasten te kunnen verlagen, of om de kosten van de vergrijzing op te vangen. Er moet een verhouding zijn tussen de middelen en de schuld die men draagt. Als de federale overheid nieuwe middelen en uitgavenpakketten overdraagt, is het logisch dat ook een deel van de last van de federale schuld overgenomen wordt. Via de overgedragen middelen kan men tot criteria komen voor de proportionele verdeling van de schuld. De federale staat blijft de hoofddebiteur. De dienst van de schuld moet worden verzekerd tegenover de schuldeisers. Bij een schuldoverdracht moet er dan ook een ijzersterke verbintenis zijn van de gewesten. Die kan inhouden dat de inbreng in de schuldafbouw wordt afgehouden van de middelen die men krijgt, of dat men met zo'n opgelegde inhouding bestraft wordt, wanneer men zijn bijdrage niet levert.

Concluderend wil ik een aantal anomalieën in de huidige financieringswet aanhalen. Met betrekking tot de zinsnede dat in de definitieve fase in 2000 de opbrengst van de personenbelasting gekoppeld wordt aan de nominale groei van het BBP, is er het probleem dat de personenbelasting meer dan evenredig reageert op de economische groei. Wanneer het BBP bijvoorbeeld 4 percent stijgt, dan stijgt de personenbelasting meer. Wanneer de te verdelen opbrengst gekoppeld wordt aan de BBP-groei, dan verkleint geleidelijk het aandeel over te hevelen bedrag van de personenbelasting in het BBP.

De heer André Denys : Dat is dus een federaal voordeel ?

Prof. Paul Van Rompuy : Inderdaad. Het lijkt me redelijker om in verband met de gedeelde personenbelasting de gewesten te verzekeren van een vast percentage van de opbrengst (in de verticale verdeling).

Zoniet dreigt het gevaar dat het aandeel van de gewesten daalt. Deze anomalie in het financiële

mechanisme zorgt ervoor dat zij in de periode 2000-2010 in verhouding met het BBP ongeveer één percent minder zullen hebben als gevolg van het progressieve karakter van de belastingen.

Bij het toekennen van grotere autonomie op het vlak van de personenbelasting moeten we voorts opletten bij de definiëring van de fiscale capaciteit. Een gewest met een relatief lage fiscale capaciteit (dit is beneden het rijksgemiddelde) zou bij wijze van spreken afcentiemen kunnen toestaan. Zo zakt de belastingdruk, terwijl de burens met een betere fiscale capaciteit ervoor opdraaien, omwille van het ingebouwde solidariteitsmechanisme. Een oplossing die hiervoor in andere federale staten wordt toegepast, bestaat uit de berekening van de gewestelijke fiscale capaciteit tegen een gemiddeld tarief. Op die manier heeft men een neutraal referentiepunt.

De heer André Denys : De solidariteit hangt natuurlijk af van de laagte van de opbrengst van de personenbelasting.

Prof. Paul Van Rompuy : In het huidige solidariteitssysteem laat men de anderen met een fiscale capaciteit boven het rijksgemiddelde, in casu Vlaanderen, betalen. De gevoeligheid is immers groot. Brussel zakte onlangs onder de 100 procent. Indien een gewest er 0,1 procent onder zit, wordt die reeds als gewest met een lage fiscale capaciteit beschouwd en ontvangt een bijdrage. Kan men deze grens niet een beetje minder rigide maken door het inbouwen van een ongevoeligheidszone, bijvoorbeeld tussen 100 en 95 procent ? Wanneer wij meedelen in de schuld en instemmen met voorafname van de middelen, dan verkleint de autonomie.

De heer Jean-Marie Bogaert : De professor beklemtoonde dat het afschuiven van de staatsschuld op de gewesten en de gemeenschappen samenhangt met een bijkomende overdracht van middelen en bevoegdheden. Hij stelde verder ook dat de schuldeisers een gegarandeerde aflossing willen. Dit zou betekenen dat men vooraf een som zou inhouden. Ik zie niet hoe dat kan functioneren. Hoe ver moet de overname van deze schuld volgens u gaan om goed te functioneren ?

De heer Francis Vermeiren : Begrijp ik goed dat de invoering van de fiscale autonomie tot consensus en overleg leidt ?

De heer Jos Geysels : In een vrije tribune op 10 juli 1997 schreef u dat de fiscale autonomie over de verkeersbelasting aan de federale overheid moet

voorbehouden blijven. Ik had over dit standpunt graag wat meer uitleg. U had het ook over de paradox dat fiscale autonomie uiteindelijk tot minder autonomie zal leiden. Ik had ten slotte graag uw visie gehoord met betrekking tot de sociale zekerheid.

De heer Joris Van Hauthem : Ik begrijp de samenhang in uw betoog niet goed. U hield een pleidooi voor het federaal houden van de inkomstenbelasting. Anderzijds had u het echter ook over een spoor naar regionale loonvorming. In verband met de belastbare basis zei u dan weer dat indien de gewesten deze autonomie zouden krijgen dit zou samengaan met differentiatie tussen de regio's en federale compensatie. Kan u de samenhang verduidelijken ?

De heer André Denys : U pleit voor het behoud van de personenbelasting op het federale niveau met als argument dat de schaalgrootte voldoende moet zijn voor herdeling. Bestaat er hier geen verwarring tussen solidariteit en herverdeling en tevens tussen herverdeling onder personen en regio's ? Heb ik dit argument verkeerd begrepen ?

Prof. Paul Van Rompuy : Hoe kan men iemand anders laten delen in zijn schulden en tegelijk de houders van de titels van zijn schulden overtuigen dat men solvabel is ? Dat is toch de rol die de federale overheid speelt. Ik zie niet onmiddellijk een uitweg. Responsabilisering van de gewesten is een mogelijkheid. Het probleem stelt zich als er door hen niet wordt betaald. De schulden moeten gegarandeerd worden afbetaald, hierdoor wordt de gewestelijke autonomie kleiner. Moet de federale overheid desgevallend bijpassen of een lening verstrekken ?

Wat de vraag van de heer Vermeiren betreft, geloof ik toch dat men moet openstaan voor het feit dat men ook in Zwitserland en de Verenigde Staten, die vaak als voorbeelden van sterk gedefederaliseerde staten met een grote mate van autonomie voor de deelstaten worden genoemd, pogingen onderneemt tot een grotere fiscale harmonisatie. Als men verder wil gaan op de weg van de fiscale autonomie, zal men hoe dan ook vaststellen dat er steeds raakpunten blijven met de federale beleidsdomeinen. Men mag ook niet blind zijn voor het gevaar van de uitwijking van de belastbare basis. Er is overleg nodig, wat iets anders is dan uniformisering. Wel kan men bijvoorbeeld gezamenlijk minima en maxima vaststellen.

De heer Francis Vermeiren : Waartoe leidt een systeem, als men in de praktijk, zoals nu het geval is, niet tot een vergelijk kan komen ?

Prof. Paul Van Rompuy : Men kan de grenzen binnen dewelke de gewesten autonoom optreden vooraf vastleggen.

Wat de opmerking van de heer Geysels betreft : in 1988-89, toen men de discussie omtrent de staats-hervorming voerde, dacht men dat het invoeren van een volledige gewestelijke autonomie met betrekking tot de verkeersbelasting voor zowel personenwagens als het vrachtvervoer concurrentievervalsing zou werken. Daarom werd een en ander federaal gehouden. Als men de belastingsbasis op dit vlak zou vrijlaten, kan men er niet onderuit om minima te bepalen, ten einde concurrentievervalsing te vermijden.

Wat de sociale zekerheid betreft, heb ik problemen met cijfers. De gezondheidszorg en de kinderbijslag kosten samen ongeveer 600 miljard frank. Meer dan de helft van de BTW-opbrengst (in totaal ongeveer 670 miljard) wordt nu reeds overgedragen aan de gemeenschappen. Als de differentiële patronale bijdragen moeilijkheden scheppen bij de loononderhandelingen en als blijkt dat het saldo van de BTW-opbrengst als alternatief niet volstaat, wat dan ? Men kan wel bijkomende financiering zoeken, maar toch blijft het probleem bestaan langs de financieringszijde, als men de gezondheidszorgen en de kinderbijslagen wil defederaliseren. Zoiets is nooit budget-neutraal. Als de patronale bijdragen verminderen, moeten de lasten immers elders weer stijgen.

Ik kan me overigens moeilijk voorstellen dat men de patronale bijdragen regionaal zou differentiëren. De competitiviteit van een gewest wordt niet alleen door de belastingheffing bepaald maar ook door de loonvorming, de infrastructuur, het niveau van onderwijs en vorming, enzovoort. Daarom heb ik gezegd dat, als men tot een competitief verantwoorde loonvorming wil komen, zonder dat er federale dwang bestaat via een matigingsbeleid, men misschien beter zou pleiten voor meer gewestelijke autonomie inzake loonvorming.

De ruimte van de verlaging van de patronale bijdragen is bovendien vlug uitgeput. Men moet dit budgettair immers compenseren.

De heer André Denys : U ziet een werkgelegenheidsbeleid op regionaal niveau niet goed zitten ?

Prof. Paul Van Rompuy : Een werkgelegenheidsbeleid wordt gecreëerd door competitieve bedrijven. Het uitsluitend gebruik maken van een para-fiscaal instrument om de competitiviteit te verhogen, zie ik inderdaad niet zitten. Volgens mij is dit een illusie omdat men de lasten doorschuift. Wat men aan verlaging doorgeeft aan de ondernemingen, haalt men ergens anders. Ik kan er wel inkomen dat men via de beheersing van de uitgaven een duurzame ruimte kan creëren.

De heer André Denys : Het fiscale systeem heeft ook een zekere dynamiek. Wat vandaag een neutrale operatie is, kan door de dynamiek wel verschillen krijgen. Naast de omgevingsfactoren zie ik ook de loonbijdragen als een belangrijk instrument om een werkgelegenheidsbeleid te voeren.

Prof. Paul Van Rompuy : Hoe gaat u dit compenseren ? U kan toch niet een lastenverlaging uit de lucht creëren ; eventueel wel via belastingen of een hogere BTW-heffing, maar dan gaat u de koopkracht verlagen. Het meest zinvolle zou een vorm van milieu- en energiebelasting zijn. De vraag is op welk vlak dit dient te gebeuren. Het antwoord is, denk ik, op het federale niveau. Men kan immers moeilijk een verschillende CO₂-heffing invoeren in Vlaanderen, Brussel en Wallonië.

De heer Francis Vermeiren : U spreekt over een compenserende lastenverhoging. Wordt een en ander niet reeds gecompenseerd door het terugvloeiingseffect ?

De heer André Denys : Het vervangen van de belastingen op arbeid door deze op het inkomen via het systeem van de volksverzekering, is toch een instrument om daar vanuit de regio verschillend op in te spelen ?

Prof. Paul Van Rompuy : Hoe gaat u de belastingen verlagen : door de lasten door te schuiven ?

De heer John Taylor : Is er een verschil tussen volksverzekering en solidariteit ?

De heer André Denys : Ik ben het met u eens dat men in eerste instantie een neutrale oplossing moet vinden, maar door een ander beleid te voeren kan men meer dynamiek krijgen. Vandaag worden de bijdragen geheven op het arbeidsinkomen en als men het inkomen fiscaliseert, gaat de factor arbeid minder kosten.

Prof. Paul Van Rompuy : De vraag rijst of u echt dynamiek creëert. Men moet eerst de middelen hebben om de ruimte te creëren en die moet men

ergens vandaan halen, bijvoorbeeld door nieuwe belastingen te heffen, of door de primaire uitgaven te verlagen.

De heer André Denys : Er zijn verschillende mogelijkheden om daaraan een eigen invulling te geven zowel in Vlaanderen als in Wallonië.

De heer Jos Geysels : Die ruimte is beperkt.

Prof. Paul Van Rompuy : Om mijn betoog verder af te maken, wil ik de samenhang ervan voor de heer Van Hauthem verduidelijken. De progressiviteit via de inkomstenbelasting is bedoeld voor de herverdeling tussen personen. Waarschijnlijk zullen de hogere inkomens uitwijken naar fiscaal gunstiger regio's indien de progressiviteit gewestelijk verschilt. Het gevaar van "fiscaal shoppen" is reëel.

Het optimale niveau voor de interpersonele herverdeling is dus het federale niveau. Anderzijds pleit ik ervoor om de dynamiek van de loonvorming naar de gewesten te brengen. Ik zeg dus : verlaat het sectorale niveau voor de loonvorming en ga naar de regio's. De meeste elementen, zoals productiviteit spelen daar een rol. Dat zou dus logischer en meer marktconform zijn.

De heer Joris Van Hauthem : Dat zal dan een invloed hebben op de inkomsten van het federale niveau. Dit leidt tot de situatie dat de hoogte van de inkomsten van een ander niveau afhangt.

Prof. Paul Van Rompuy : Als de gewesten een vast percentage van de opbrengst van de personenbelasting krijgen, heeft men een terugvloeiemechanisme. Wanneer de werkgelegenheid stijgt door meer competitieve lonen, zullen de gewesten meer inkomens krijgen, via de verhoogde werkgelegenheid.

Anderzijds is het federaal neutraliseren van gewestelijke belastingen op het inkomen heel belangrijk bij de start van het systeem, binnen de overeengekomen marges.

Er zou verwarring zijn omtrent de herverdeling en de solidariteit. De herverdeling slaat op de interpersonele herverdeling van de inkomens. Dit is een uitdrukking van interpersonele solidariteit. Dit aspect komt tot uiting bij een progressief federaal tarief. De gewestelijke solidariteit is een ander thema en heeft betrekking op inkomensverschillen per hoofd tussen de gewesten.

6. De heer Georges Stienlet, inspecteur-generaal van Financiën

De heer Georges Stienlet, inspecteur-generaal van Financiën : Ik zal mijn uiteenzetting beperken tot de huidige situatie. Over de toekomst kan ik uiteraard niet veel zeggen. Omdat de actuele situatie voor de meesten al genoegzaam bekend is, beperk ik me tot enkele hoofdlijnen.

De huidige financieringsregeling voor de gemeenschappen en gewesten is nog steeds gebaseerd op de Bijzondere Wet van 1989, die tot stand kwam naar aanleiding van regeringsonderhandelingen in 1988. Met uitzondering van de gedebudgetteerde overheidsschuld situeerde de schuld van de overheid zich uitsluitend op nationaal niveau. Het netto te financieren saldo was in 1988 heel aanzienlijk. Heel wat bevoegdheden en uitgavenposten werden overgeheveld naar de gemeenschappen en gewesten. Vlaanderen was vooral vragende partij voor gemeenschapsaangelegenheden en Wallonië voor gewestaangelegenheden. Bij de verdeelsleutels voor de nationale begrotingen werd uitgegaan van de fiscale capaciteit van elk gewest. Omdat dit leidde tot een enorme scheeftrekking van de bestaande situatie werd gekozen voor een overgangperiode van tien jaar voor de herverdeling van de middelen, namelijk tot 1999. Niet iedereen was het eens over de duur van deze overgangperiode. Men vreesde dat een verdeling van de schuld over de gemeenschappen de monetaire unie van België in gevaar zou brengen. De macro-economische stabilisatiefunctie van de begroting moest nationaal blijven ; anders zouden de financiële spanningen tussen de deelstaten ertoe leiden dat de monetaire unie zou verdwijnen. De discussie die werd gevoerd is vergelijkbaar met het huidige debat over de houdbaarheid van de Euro als elk land een eigen economisch beleid handhaaft.

Dit debat leidde er toe wat het financieringssysteem betreft de deelgebieden in een soort pad te drijven. In de overgangperiode werden de parameters zo uitgetekend dat men, wat het algemeen budgettair beleid van de deelgebieden betreft, op dit pad moest blijven. Dit is de hele filosofie geworden, vóór Maastricht, van de afdeling financieringsbehoeften van de Hoge Raad voor Financiën. Na Maastricht heeft men dat aangepast aan het convergentieschema van Maastricht.

Vóór Maastricht was er dus een soort pré-Maastricht op Belgisch niveau dat in de financieringswet opgenomen was. Tot 1993 moest men zich houden aan de tekorten die als het ware voorgeschreven

waren in de financieringswet. Aanvankelijk waren er grote tekorten, maar de zaak zou omslaan en in 1994-1995 had de Vlaamse begroting een overschot. Dat leverde een fiscaal dividend op. De Vlaamse Gemeenschap kon daarmee doen wat ze wilde : afcantiemen toestaan of nieuwe beleidsinitiatieven financieren.

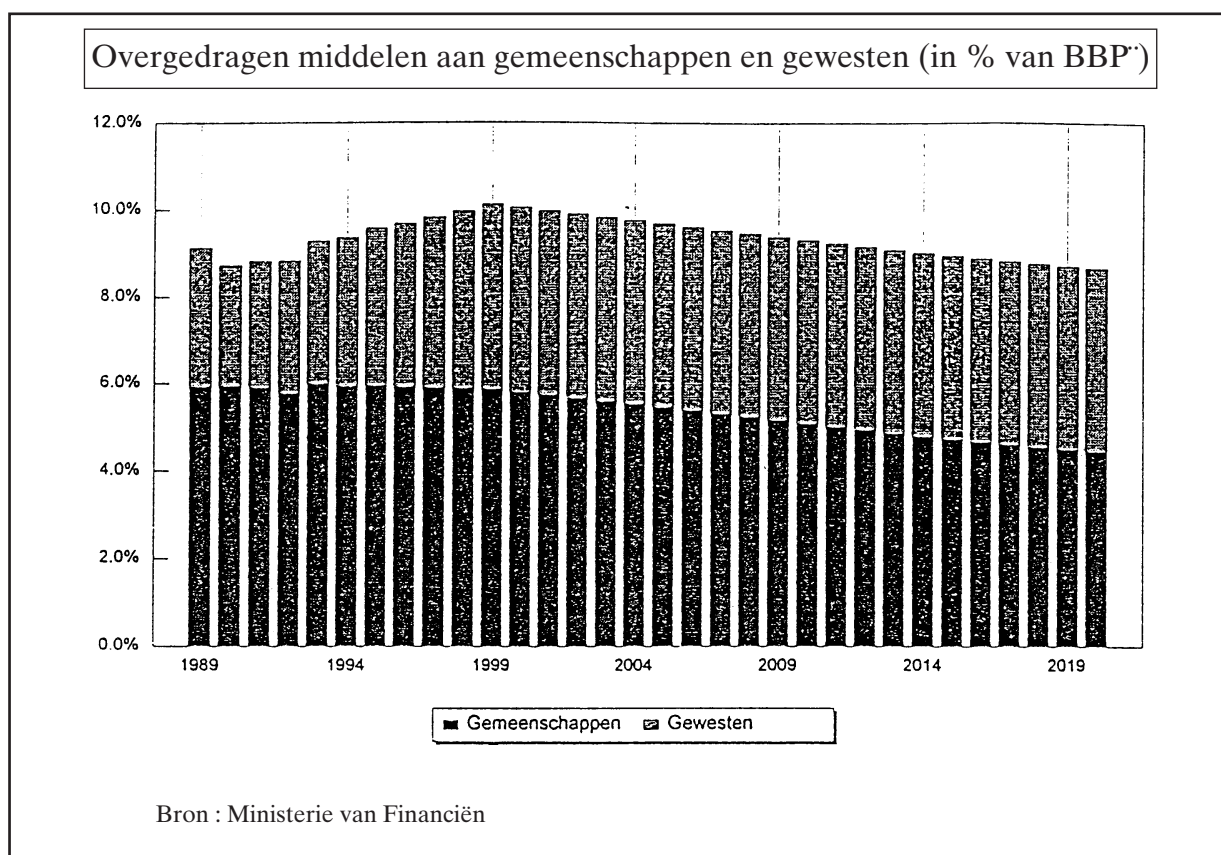
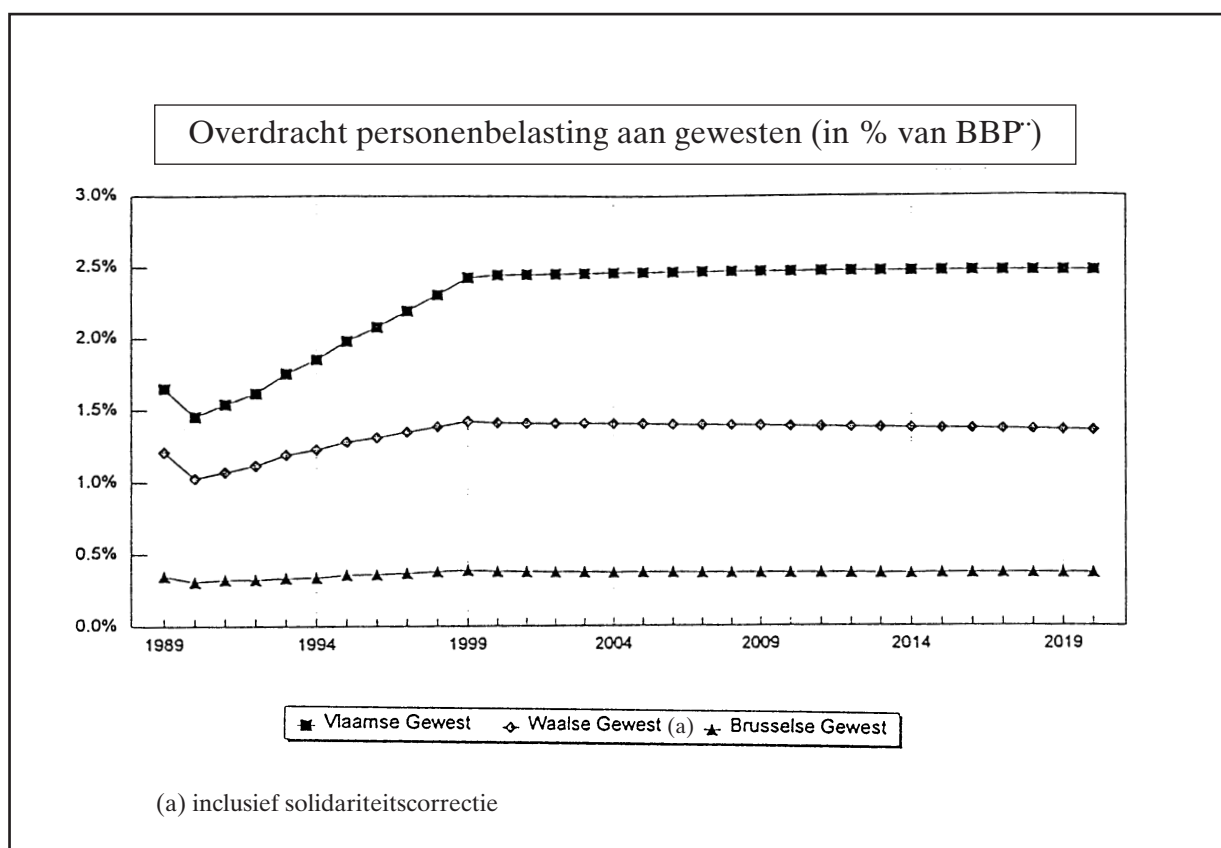
Intussen is er een nieuwe dynamiek gekomen. De wet van 1993 veranderde niet zo fundamenteel veel. In 1988 was de Franse Gemeenschap de zwakste schakel omdat ze niet met het Waals Gewest fuseerde. In Vlaanderen kon men altijd rekenen met de eenheid van begroting en interne transferen. Bij de gemeenschappen zit men met recurrente uitgaven. Die zijn niet zo gemakkelijk bij te sturen en zeer voorspelbaar. Het nadeel is dat men op korte termijn moeilijker kan bijsturen. Anderzijds zitten de ontvangsten in de financieringswet vast. Dan komt men in constante termen op een nul-groei uit. Wel is er een aanpassing aan de inflatie. Zelfs in de definitieve periode is er geen enkele dynamiek. Wanneer dat opgelost wordt met transfers uit de gewesten, kan men dat probleem opvangen. Wanneer er niet tijdig maatregelen zijn, ontstaat er een probleem.

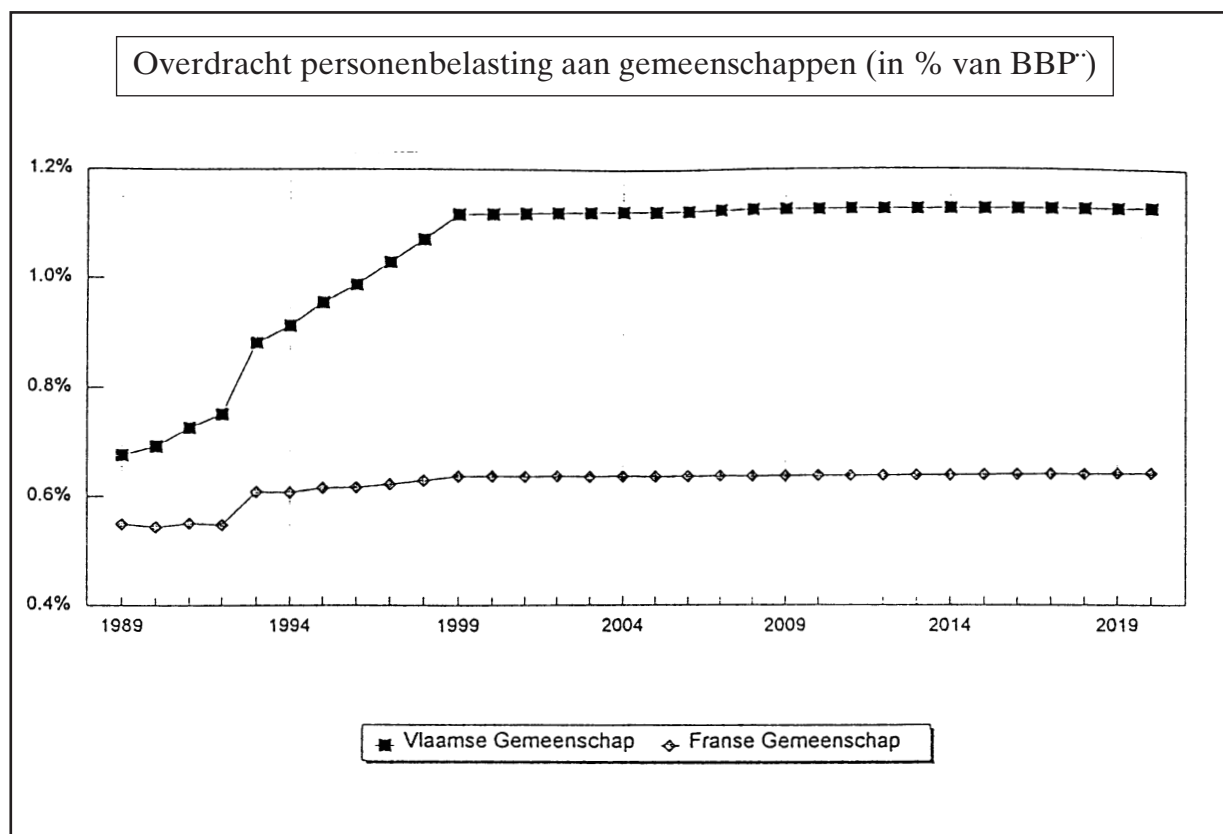
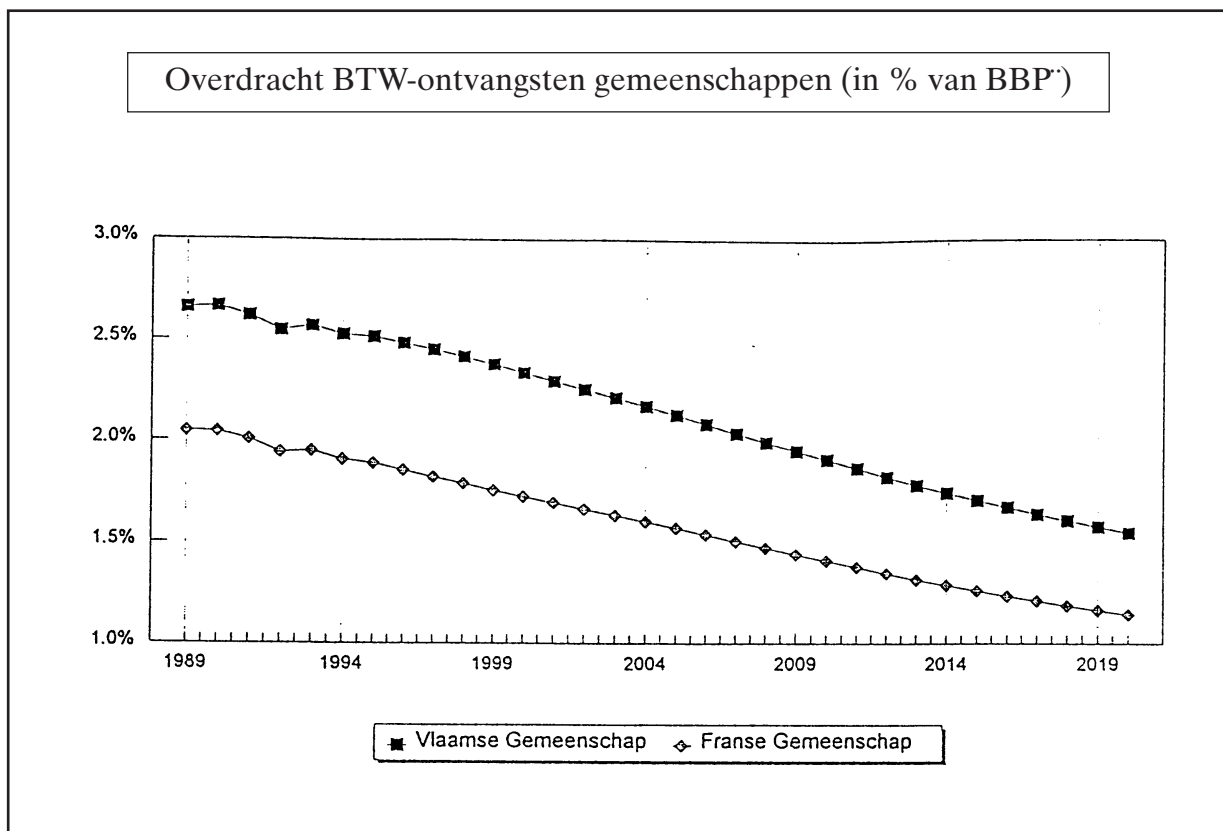
De wet van 1993 wilde het probleem van de Franse Gemeenschap verhelpen. Daardoor werd nieuwe ruimte gecreëerd. De toegewezen personenbelasting werd gradueel gekoppeld aan de reële groei van het Bruto Nationaal Product (BNP). Dit wou men evenwel in 1988 voorkomen. Men zat met overgangscorrecties zodat er zogenaamde bonus-sen moesten worden getransfereerd. Vandaar een grotere groei van de gewestmiddelen dan van de federale middelen. Dit creëerde een probleem voor de federale overheid. In 1988 wees men een koppeling aan het BNP af omdat dit de sanering van de federale overheidsfinanciën zou bemoeilijken. Deze koppeling leidde tot een snellere groei van de gemeenschapsmiddelen. Wat men bijgekregen heeft, wordt door de Demeesternorm gedeeltelijk opgepot om de schuldafbouw te vergroten. De Vlaamse Gemeenschap doet dus eigenlijk meer dan zou moeten en draagt meer bij aan de convergentie en de stabilisatie van de Euro.

1999 is het laatste jaar van de overgangperiode. Dan komt men in de definitieve periode terecht. Het financieringsmodel wordt dan vrij eenvoudig. Alle personenbelastingen worden gekoppeld aan de nominale groei van het BNP. Dit is een eenvoudige regel. Er is nog een correctie, namelijk het solidariteitsmechanisme. Dat komt eigenlijk neer op een soort herverdeling van de middelen.

Ook bij de BTW komt er een vereenvoudiging. De correcties zijn in 1999 afgelopen. Het systeem wordt gekoppeld aan de inflatie, met een correctie die in verband staat met de schoolbevolking. Dit geldt voor 90 percent van de middelen van de Vlaamse Gemeenschap. Er zijn weinig parameters, en ze zullen tot een zeer stabiele situatie leiden. Dit is alvast een voordeel van het bestaande systeem.

Wanneer ik een grafiek zou maken over de groei van de middelen, dan zouden we vanaf het jaar 2000 een mooie lange rechte lijn kunnen zien (tabellen 6.1 tot 6.4). De inkomsten van de Vlaamse Gemeenschap zijn zeer goed voorspelbaar, omdat ze niet onderhevig zijn aan eventuele schokken. Dit is een groot voordeel voor de krediet-evaluatiebureaus. Het nadeel van het bestaande systeem is de bescheiden fiscale autonomie. Op dat vlak is de staatshervorming in België vertrokken van de Amerikaanse onafhankelijkheidsrevolutie, maar heeft deze omgekeerd. In plaats van het Amerikaanse principe "no taxation without representation" toe te passen heeft men aan de gewesten "representation" toegekend "without taxation". Ik denk persoonlijk dat het systeem op termijn daarom onhoudbaar is. Niet alleen kennen de ontvangsten geen dynamiek, maar bovendien is het ongezond dat het Parlement over het grootste deel van zijn eigen middelen niet autonoom kan beschikken.

Tabel 6.1**Tabel 6.2**

Tabel 6.3**Tabel 6.4**

In feite is de gewestbelasting gebleven wat het reeds in de vroege jaren '80 was, namelijk een ris-tornobelasting. Typisch voor deze belasting is dat ze wordt geïnd door de federale diensten en dat de opbrengsten doorgestort worden naar de gewesten. Alleen in bepaalde gevallen kan de Vlaamse Gemeenschap over eigen belastingen beslissen, maar bij het minste probleem is er overleg nodig en is de afhankelijkheid van de federale overheid zeer groot.

Uiteraard kan de Vlaamse Gemeenschap beslissen om zelf belastingen te gaan innen, zoals ze bijvoorbeeld gaat doen met de onroerende voorheffing. Het probleem is echter dat men daarvoor wijzigingen moet aanbrengen aan de wetgeving. Zoals deze momenteel is geregeld, kan de Vlaamse Gemeenschap de onroerende voorheffing immers niet zelf innen. Ze kan wel beschikken over de gegevens van het kadaster, maar niet over de juiste gegevens om correcties door te voeren omdat ze de formulieren van de belastingaangiften, die in het bezit zijn van de directe belastingen, in geen geval zal krijgen. Als de Vlaamse Gemeenschap zelf de onroerende voorheffing wil innen, zal ze de wetgeving moeten wijzigen zodanig dat ze daartoe technisch en materieel in staat is.

De heer Johan Sauwens : Het is interessant om het hele systeem opnieuw in het juiste tijds kader te plaatsen.

Heeft u zicht op de ontwikkelingen in het huidige systeem in Wallonië en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ? Hoe is het gesteld met de fiscale en financiële weerbaarheid in Franstalig België ?

De heer Georges Stienlet : Vanaf het begin was het duidelijk dat de Franse Gemeenschap de zwakke schakel in het systeem was, die niet nog meer mocht verzwakken. De Sint-Michielsakkoorden hebben in belangrijke mate geholpen, zeker wat de overgangperiode betreft : Franstalig België zal 1999 gemakkelijk halen.

Als de situatie dezelfde blijft, denk ik dat er zich geen problemen zullen stellen wat de gewesten betreft. De zwakste schakel is niet zozeer het Waalse Gewest, maar wel het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest omdat er een verslechtering is opgetreden van zijn fiscale capaciteit.

Voor de Franse Gemeenschap zie ik een bijsturing van de Sint-Michielsakkoorden. Door de overgangperiode is ze in hetzelfde fiscale systeem terechtgekomen als de Vlaamse Gemeenschap. Voor een aantal elementen, onder meer de groei-

elementen aan de uitgavenzijde, wordt ze structureel geholpen door het Waalse Gewest. In de mate dat dit belangrijke injecties blijft geven aan de Franse Gemeenschap, denk ik niet dat er problemen zullen rijzen.

Er is nog een ander element : de verdeelsleutel. In 1988 heeft men er zich voor tien jaar van af gemaakt met een leerlingentelling. Na de overgangperiode zou men een nieuwe berekening van deze sleutel maken op basis van objectieve criteria. De bijzondere wet spreekt in dit verband over leerlingen en niet over bevolkingscijfers. Een andere sleutel dan deze die rekening houdt met de leerlingen, is altijd in het nadeel van de Franse Gemeenschap. Dit kan een probleem geven. In de bijzondere wet wordt verder niet precies omschreven welke deze objectieve criteria zijn.

Het is moeilijk om de leerlingen te tellen. Iedere gemeenschap heeft immers een eigen definiëring van het begrip leerling. Iedere gemeenschap telt bovendien zijn eigen leerlingen. Dit schept een technisch probleem. We moeten oppassen. De telling van de leerlingen kan een pervers effect hebben. Het Franse onderwijs telt immers meer zittenblijvers. Indien deze worden meegeteld, dan geeft dit een vertekend beeld ten voordele van de Franse Gemeenschap. Indien men slechts de leerlingen tot 18 jaar telt, dan werkt dit in het nadeel van de Franse Gemeenschap.

De heer Robert Voorhamme : Stipuleert de financieringswet dat het over alle leerlingen van het secundair onderwijs of alleen over de leerlingen tot 18 jaar gaat ? Wordt er rekening gehouden met de denataliteitcoëfficiënt ? Men heeft het aantal leerlingen in het secundaire onderwijs eenmalig vastgelegd. Ging het hier over alle leerlingen of alleen maar over de leerlingen tot 18 jaar ?

De heer Georges Stienlet : De wet bepaalt alleen dat het over leerlingen gaat. Er wordt rekening gehouden met de schoolplichtigen. Er bestaan hierover statistieken van het NIS. De zittenblijvers werden meegeteld. Er werd geen leeftijdsgrens gehanteerd. Het betrof in feite de leerlingen die in aanmerking komen voor de financiering van de school. Dit zijn echter slechts historische gegevens. We moeten ons hierop niet vastpinnen. De wet doet dit immers ook niet. Er wordt nergens gesteld dat deze methode na 1999 moet worden behouden. Men heeft een behoeftecriterium ingeschreven en de rest zal in 1998 worden gedefinieerd.

De heer Johan Sauwens : Wordt dit dossier op dit ogenblik in de administratie voorbereid ?

De heer Georges Stienlet : Ik heb opgevangen dat dit wel degelijk het geval is. Men bekijkt onder meer de voordelen die samenhangen met de verschillende definities van de verdeelsleutel. Het gaat dan bijvoorbeeld over de zittenblijvers, het hoger onderwijs en de vreemde studenten. Deze laatsten vinden we vooral terug op de Franstalige universiteiten. Voor deze groep bestaat er een uitzonderingsregeling en een specifieke verdeelsleutel. Ze werden als het ware uit het systeem gelicht.

De heer Joris Van Hauthem : U zegt dat de financieringswet niet moet worden gewijzigd in 1999. Wij hebben echter altijd het beeld gehad dat dit wel nodig was. Wat gebeurt er wanneer de wet voor het onderwijs er niet komt ? Heeft u verder een zicht op het aantal keren dat het solidariteitsmechanisme in werking trad ?

De heer Carlos Lisabeth : U stelde dat gewestbelastingen geen volwaardige belastingen zijn. Welke voorwaarden moeten worden vervuld om tot volwaardige gewestbelastingen te komen ? Principieel zouden deze immers autonoom moeten worden geïnd.

De heer Walter Vandenbossche : Zou u concrete cijfers kunnen geven over de verschillen tussen Wallonië, Brussel en Vlaanderen ? U zei dat het in Wallonië beter en in Brussel slechter gaat. Heeft u ook prognoses op langere termijn ? Er bestaan verder interregionale uitstromen van fiscale capaciteit. Er bestaat bijvoorbeeld een belangrijke uitstroom van Brussel naar Vlaanderen. Heeft u gegevens over dergelijke regionale verschillen ?

Men heeft me gezegd dat die informatie gemakkelijk te berekenen is op basis van de inkomsten van de belastingen en de bijdragen voor de pensioenen, maar dat de bevoegde ambtenaren weigeren om die gegevens te verstrekken.

De heer Georges Stienlet : Persoonlijk beschik ik niet over die gegevens. Ik durf ook niet te zeggen of de administratie weigerachtig is om gegevens door te geven. Het zou kunnen dat deze vraag een uitgebreide studie vergt.

De heer Walter Vandenbossche : Hierbij komt namelijk ook de interregionale solidariteit ter sprake.

De heer Georges Stienlet : Zij zijn in die zaken zeker zeer voorzichtig.

Wanneer er niets verandert aan de financieringswet, komt men vanzelf in de definitieve fase terecht. Een belangrijk deel van de mechanismen uit de financieringswet slaat op de overgangperiode en die is dan afgelopen. Men komt dan in de definitieve fase, waarin de financiering gekoppeld is aan vrij eenvoudige parameters, zoals de nominale groei van het BNP en de inflatie. Men kan in principe eindeloos zo voortgaan, want er is niets in de mechanismen dat tot blokkades aanleiding geeft. Ik denk niet dat er een objectieve behoefte zal ontstaan om het systeem te wijzigen, tenzij er zich macro-economische schokken zouden voordoen. Als we bijvoorbeeld een hyperinflatie zouden krijgen met een negatieve groei en die situatie houdt een paar jaren aan, dan denk ik niet dat het systeem daartegen bestand is. De federale staat zou dan naar de deelstaten middelen moeten blijven doorschuiven die ze zelf niet meer heeft.

Het solidariteitsmechanisme werkt nu al elk jaar door de verschillen in fiscale capaciteit. De opbrengst van de personenbelasting per inwoner van de gewesten wordt vergeleken met de opbrengst per rijksinwoner. Als het verschil negatief is, krijgt het gewest per procentpunt afwijking en per inwoner een bedrag dat vastgelegd is in de bijzondere wet. Voor 1998 (aanslagjaar 1996) komt het Waalse Gewest uit op een negatief cijfer van 11,081 procent. Dat percentage vermenigvuldigd met het aantal inwoners en met het vastgelegde maar geïndexeerde bedrag loopt op tot 12 tot 18 miljard frank. Dat bedrag wordt voorafgenomen op het hele systeem, dus ook op het deel van het Waalse Gewest.

Dit mechanisme speelt tot nu toe elk jaar, in het voordeel van het Waalse Gewest. Stilaan nemen de negatieve cijfers van het Waalse Gewest af. Het Brusselse Gewest zat vroeger altijd ruim boven het rijksgemiddelde, maar zit er nu nog maar net boven. Dit laatste heeft mijns inziens onder meer te maken met de uitwijking van Franstalige Brusselaars naar het Waalse Gewest. De tendens is dat het Brusselse Gewest ook onder het rijksgemiddelde zal komen en dat enkel het Vlaamse Gewest nog positieve cijfers zal hebben. Het solidariteitsmechanisme geldt ook in de definitieve fase. De berekening van de fiscale capaciteit gebeurt elk jaar. De evolutie ervan is niet te voorspellen.

Wij zullen zorgen dat de antwoorden aan de commissie worden bezorgd. Ik zal er ook een nota bijvoegen over voorwaarden waaraan belastingen

moeten beantwoorden om ze tot echte gewestbelastingen te maken³. Ik kan daarover nu al zeggen dat men de belastingsbasis en de uitzonderingen zelf autonoom moet kunnen bepalen en dat de inning van de belastingen door de eigen diensten moet kunnen gebeuren. Dit houdt in dat men zelf over alle nodige gegevens moet beschikken. Dat was ook de grond voor de opmerkingen van de Inspectie van Financiën in verband met de onroerende voorheffing : de gegevens voor de onroerende voorheffing zitten bij de nationale administratie van het kadaster. Dit kan een belangrijke hinderpaal zijn – waarmee ik niet gezegd wil hebben dat de administratie van het kadaster niet goed meewerkt.

7. Prof. Paul De Grauwe (KU Leuven)

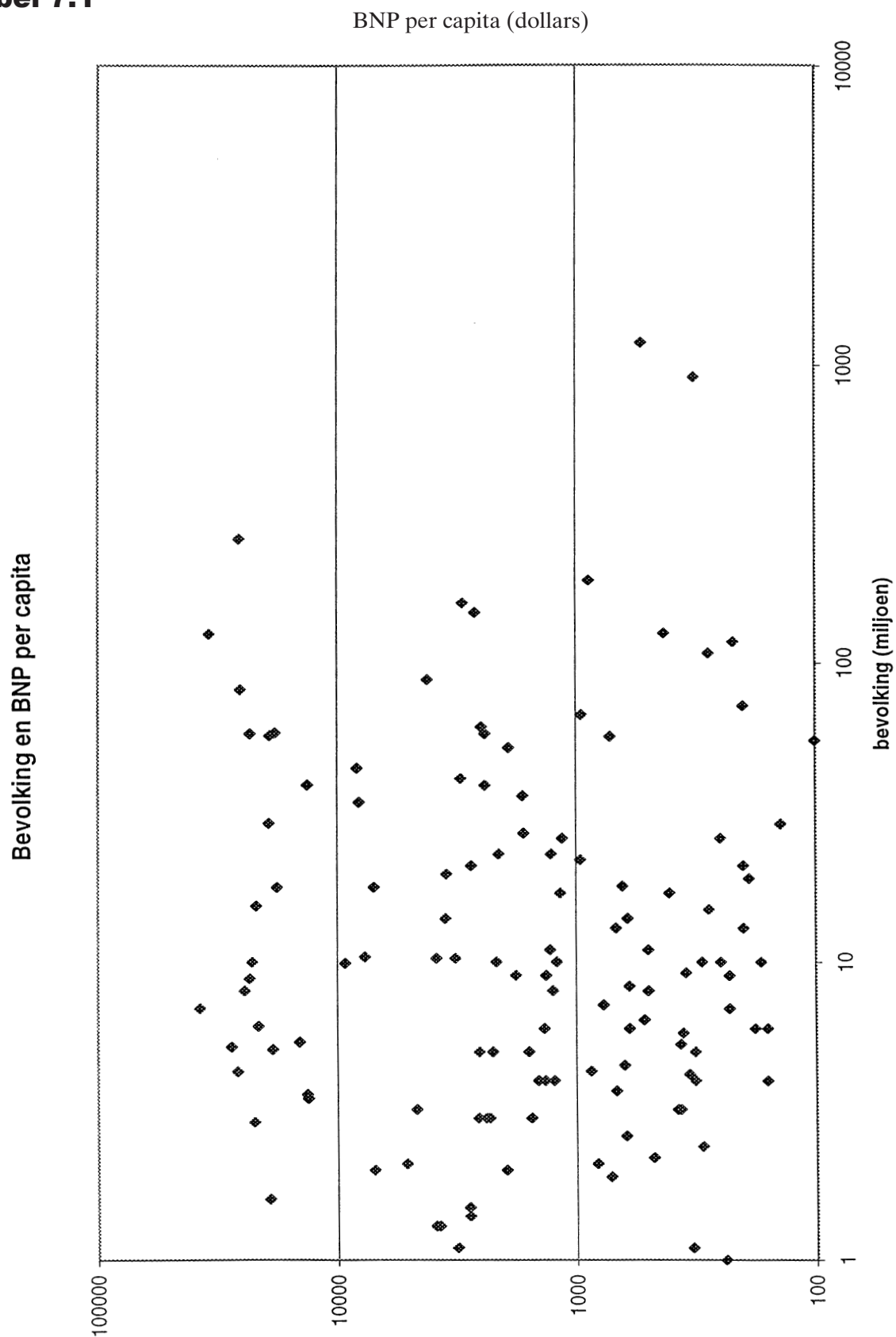
Prof. Paul De Grauwe (KU Leuven) : Ik begin met een aantal algemene problemen. Welke is de ideale dimensie van een land en wat zijn de gevolgen van die dimensie op lange termijn ? Vroeger ging men ervan uit dat landen groot moesten zijn om welvaart en economische groei te realiseren. Grote landen, zo dacht men toen, profiteerden van de schaalvoordelen van een grote binnenlandse markt. Nu blijkt dit niet meer het geval te zijn.

Als men van alle landen in de wereld de bevolking per land als indicator voor de dimensie neemt en vergelijkt met het bruto nationaal product per capita als indicator van de materiële welvaart, vindt men geen verband tussen beide indicatoren (tabel 7.1). Onder de tien landen die de beste BNP per capita hebben, zijn er maar drie grote. De andere zeven zijn kleine landen. Blijkbaar hebben grootte en macht geen invloed meer op de welvaart van de inwoners. Vroeger dacht men dat specialisatie enkel mogelijk was op een grote markt, maar nu blijkt dat kleine landen die zich liberaal opstellen en hun grenzen openen, die grote markt kunnen simuleren. Meer dan de helft van alle landen hebben trouwens minder dan 10 en een groot gedeelte heeft zelfs maar 5 miljoen inwoners (ongeveer de dimensie van Vlaanderen). Ze onder vinden daar hinder noch voordeel van. Aangezien economische krachten deze landen niet bijeenhouden, zijn het vooral politieke, sociale en culturele factoren die de dimensie van een land beïnvloeden.

De laatste 20 jaren zijn veel landen uit elkaar gegaan. Het is interessant eens na te gaan hoeveel zo een scheiding kost. Een eerste vaststelling is dat de kosten de voorbije jaren gedaald zijn en bovendien blijven dalen. Zo vermindert de grotere vrijheid van de internationale handel de nadelen verbonden aan een kleine dimensie. Daarnaast doet een muntunie de kosten ook verminderen. Als een Europese munt de Belgische frank vervangt is het niet langer nodig nog een nieuwe munt in te voeren of een nieuwe nationale bank op te richten na een splitsing.

³ De volgende nota's werden door de heer Georges Stienlet ter beschikking gesteld van de commissie en liggen ter inzage op het commissiesecretariaat : (1) Eigen fiscaliteit. (2) Het verdelingsvraagstuk betreffende de financiering van het onderwijs of is artikel 39 van de financieringswet uitvoerbaar ? (3) Solidariteitstussenkomst op basis van het financieringsmechanisme.

Tabel 7.1



Wanneer we naar de ontwikkeling van de schulden kijken, stellen we het volgende vast. Ik heb een voorspelling gemaakt van de schuldratio en daarbij ging ik uit van volgende veronderstellingen : het primair saldo blijft 6 procent en de schuld wordt gesplitst in verhouding tot het BBP. Als we kijken naar de evolutie van de Belgische schuldratio dan merken we een afbouw zodat we in 2010 al op 60 procent uitkomen (tabel 7.2). Als we de huidige schuld verdelen onder Vlaanderen en Wallonië en uitgaan van de veronderstelling dat de huidige primaire saldi van Vlaanderen, namelijk 8 procent, en van Wallonië, namelijk 2 procent, behouden blijven, bereikt Vlaanderen al in 2006 60 procent en moet Wallonië nog een eeuw wachten.

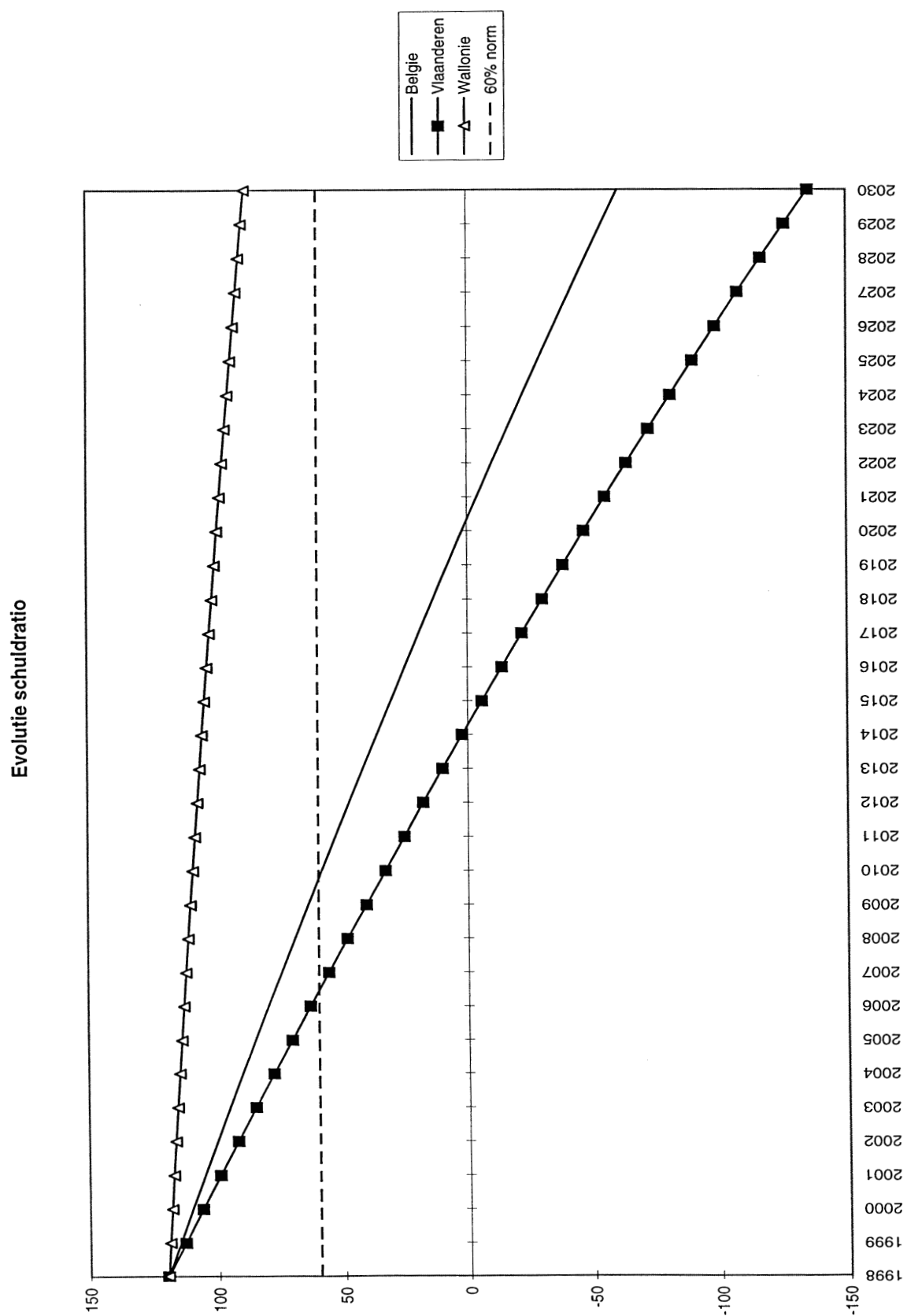
De schuld nu verdelen zou Wallonië voor grote problemen stellen. Dit is het gevolg van het feit dat wegens de transfers naar Wallonië, dat gewest eigenlijk geen bijdrage levert tot de afbouw van de Belgische schuld.

De heer Walter Vandenbossche : Zit Brussel bij Wallonië ?

Prof. Paul De Grauwe : Nee, ik heb geen rekening gehouden met Brussel. De simulatie bevestigt dat een schuldsplitsing voor Wallonië grote problemen zou meebrengen. Wanneer we vijf jaar geleden de simulatie zouden gemaakt hebben, zou de schuldratio in Wallonië explosief zijn, omdat hun primair saldo en de economische groei toen kleiner waren.

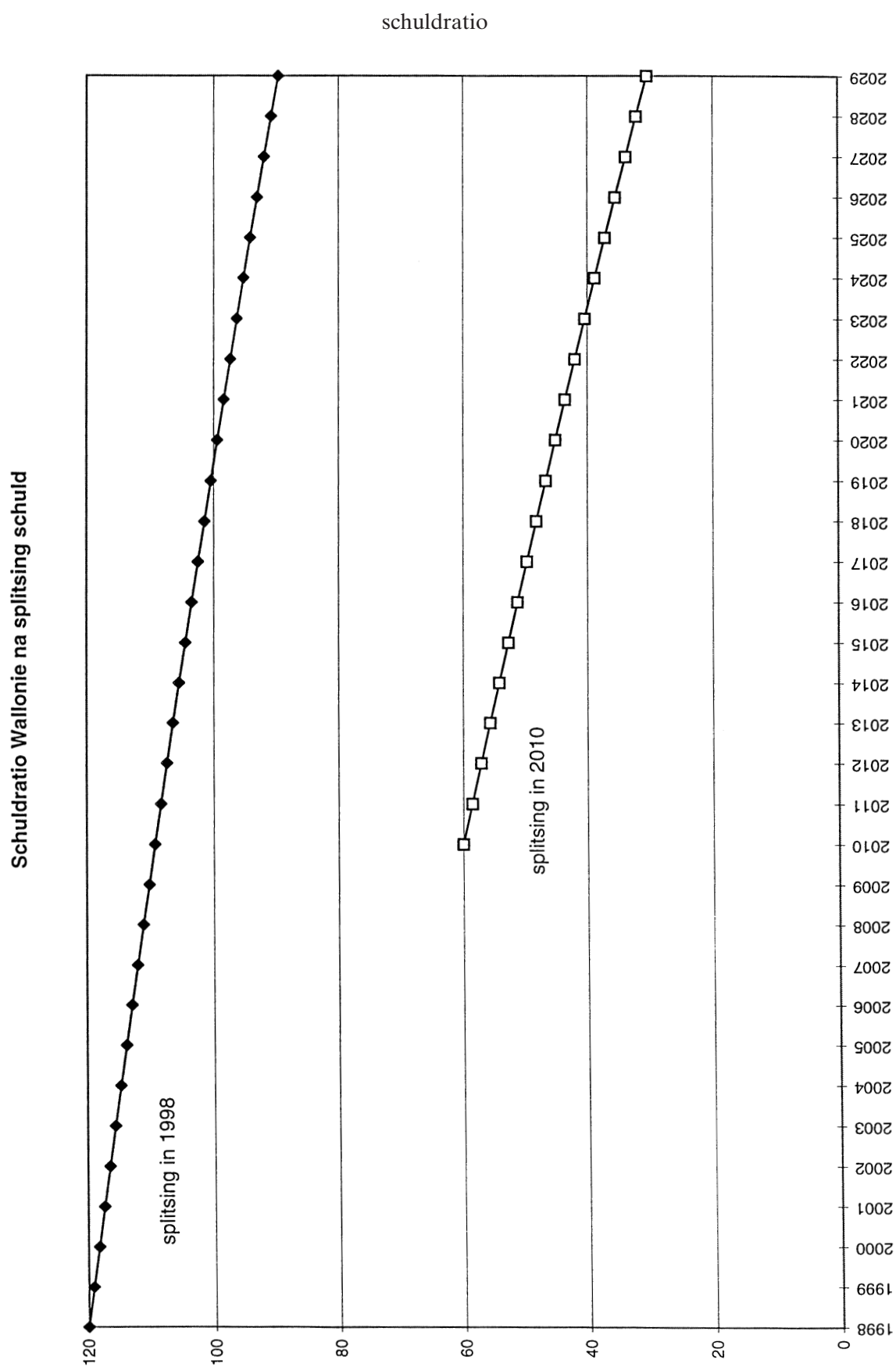
Tabel 7.2

schuldratio



Volgens de simulatie zou in 2010 de schuld van België op 60 procent teruggebracht zijn. Als we in 2010 een schuldsplitsing doorvoeren, zou de situatie voor Wallonië veel gemakkelijker zijn (tabel 7.3). De evolutie van de schuldratio in Wallonië, met een primair saldo van 2 procent, maakt mogelijk dat de schuld wordt afgebouwd. De weerstand in Wallonië tegen een schuldsplitsing zal veel kleiner zijn.

Tabel 7.3



De heer Robert Voorhamme : Als de schuldratio daalt, zal het primair saldo van Wallonië toch ook groter zijn. Het primair saldo van Wallonië zal groter zijn dan de 2 procent van de simulatie, want hoe langer men wacht, hoe groter de kans dat het primair saldo toeneemt.

Prof. Paul De Grauwe : Waarom zou Wallonië een groter primair saldo hebben ?

De heer Robert Voorhamme : Omdat men minder schuldenlast heeft.

De heer Paul De Grauwe : In de simulatie houdt de federale overheid een primair saldo van 6 procent van het BNP aan. Dit bepaalt mee het primair saldo van Vlaanderen en Wallonië. Ik ga ervan uit dat de Belgische schuld vermindert, omdat Vlaanderen inspanningen levert. Waarom zou Wallonië een extra inspanning doen ? Wij doen het immers voor hen. Er is geen enkele incentive voor Wallonië om iets extra's te doen, tenzij ze daar echt voor kiezen.

De heer Johan Sauwens : Ik herinner mij een publicatie waaruit bleek dat het Belgische primair saldo voor 16 procent vanuit Brussel wordt opgebouwd en voor 84 procent vanuit Vlaanderen. Er was geen Waalse bijdrage, die was zelfs negatief. Wat is op dit ogenblik de bijdrage van Wallonië in het Belgisch primair saldo ?

Prof. Paul De Grauwe : Ik schat het op 20 procent. De studie is wat verouderd. Toen was het primair saldo in België lager. Wallonië had nog een negatief primair saldo. Dit is nu niet meer het geval.

De heer Robert Voorhamme : Dat is het net. Het primair saldo is geen constant gegeven. Het primair saldo blijft niet constant, maar neemt spontaan toe. Wanneer België het primair saldo constant houdt, komt er meer ruimte om een beleid te voeren. Meer ruimte betekent dat Wallonië de mogelijkheid zal hebben om een beter primair saldo te realiseren.

Prof. Paul De Grauwe : Het is net omgekeerd. Het is precies omdat het primair saldo wordt vastgeprikt dat de schuldafbouw op een versnelde wijze kan optreden. Als men de financiële speelruimte die hierdoor ontstaat wil gebruiken voor wat anders, dan zegt men eigenlijk dat men het primair saldo zal verminderen.

Dit laatste is het meest waarschijnlijke scenario. De politieke druk om deze financiële speelruimte te gebruiken zal zeer groot worden. Vergeet niet dat

als men het primair saldo op 6 procent houdt, de globale begroting in 2001-2002 een overschot zal vertonen. De druk om de budgettaire teugels te vieren, dit wil zeggen het primair saldo te verminderen, zal zeer groot zijn.

Als het primair saldo van België stijgt, zal Wallonië ook meer inspanningen moeten doen. Een versnelde schuldafbouw zal de weerstand van Wallonië afzwakken. Belangrijk is vooral dat de obstakels voor Wallonië tegen een schuldsplitsing in de toekomst kleiner zullen worden.

Als men de balans maakt van de activa en passiva van de federale en de regionale overheden, merkt men onmiddellijk dat er onevenwichten zijn. De federale overheid heeft veel passiva, weinig activa. Bij de gemeenschappen is dit net omgekeerd. Er is nu een consensus dat dit niet houdbaar is. Het bevordert mechanismen om geld uit te geven en ondermijnt de legitimiteit van de federale overheid. Al de saneringslast is voor de federale overheid. De regionale overheden dragen niets bij : hun primaire saldi bedragen ongeveer 0,1 procent.

De voorspelling is dat de druk op de gewesten en gemeenschappen om schulden te gaan creëren overweldigend gaat worden. We moeten deze verkeerde incentives corrigeren en dit kan volgens mij alleen maar door een gedeeltelijke schuldsplitsing. Daarbij kan men zich baseren op de activa van de gewesten en gemeenschappen en ervoor zorgen dat hun nettopassief nul is. Dat betekent dat men 1.300 miljard frank aan schuld kan doorspelen naar de gemeenschappen en gewesten.

Een analyse van de OESO toont aan dat landen waarin de openbare financiën gedecentraliseerd zijn, minder problemen hebben met schuldaccumulatie en tekorten. België is financieel nog altijd een sterk centralistisch land. Op lange termijn zal decentralisatie er voor zorgen dat de schuldontwikkeling vermindert. Waarschijnlijk zal de weerstand van Wallonië binnen een tiental jaren minder groot zijn.

Zoals ook de heer Stienlet heeft gezegd, kan splitsen van de schuld niet zonder fiscale autonomie. De vraag rijst natuurlijk hoe een evenwicht kan worden bereikt tussen enerzijds decentralisatie en meer eigen fiscale bevoegdheden en anderzijds het voorkomen van fiscale concurrentie die ertoe kan leiden dat bepaalde deelgebieden voorzieningen moeten afbouwen. Er bestaat een zekere consensus dat de fiscale autonomie vooral moet slaan op de inkomens- en personenbelasting en niet op de indirecte belasting. Vermogensbelasting is helemaal

onmogelijk, omdat vermogen te mobiel is. Zwitserland is op dit vlak een interessant geval. De tarieven van de personenbelasting vertonen grote verschillen in de kantons zonder dat dit leidt tot fiscale concurrentie. Er zijn ook goede aspecten aan de fiscale concurrentie. Het is namelijk een manier om overheden discipline op te leggen. In Zwitserland heeft dit duidelijk gewerkt : daar is de belastingdruk veel lager dan in België. Er is dus vooruitgang mogelijk. De politieke wil staat echter nog in de weg van een meer efficiënt mechanisme.

De heer Joris Van Hauthem : Voor de splitsing van de schuld gebruikt u als criterium de fiscale capaciteit. Kunnen er geen andere parameters aan worden toegevoegd om de discrepantie tussen Wallonië en Vlaanderen te verkleinen en de schok voor Wallonië te verlichten ?

Prof. Paul De Grauwe : Ik heb dit criterium gekozen omdat dit de meest gunstige is voor Wallonië. Criteria zoals bevolking, oppervlakte en historische opbouw zijn minder gunstig omdat deze de last vergroten.

De heer Carlos Lisabeth : Fiscale autonomie slaat voor u vooral op de inkomensbelasting. Wat met de vennootschapsbelasting ? Denkt u voor de personenbelasting aan een aparte deelstaatbelasting ?

Prof. Paul De Grauwe : Mijn voorkeur gaat uit naar deelstaten die een eigen personenbelasting uitbouwen. In de praktijk zijn er veel alternatieven mogelijk. Ik denk niet dat we moeten streven naar exclusieve belastingen, maar wel naar een belastingmaterie die door de verschillende overheden wordt gedeeld. Als volksvertegenwoordiger sta ik achter het standpunt van mijn partij, de VLD, dat pleit voor exclusieve belastingen. Als hoogleraar zeg ik echter dat er ook nog andere mogelijkheden zijn.

Met de vennootschapsbelasting heb ik meer problemen. Ik denk dat we dit beter niet zouden regionaliseren. Er bestaat namelijk een tendens op Europees vlak om deze te coördineren en te centraliseren. Het is dan ook moeilijk om in België de vennootschapsbelasting te gaan decentraliseren. Omdat er op Europees vlak geen enkele tendens bestaat om de personenbelasting te centraliseren, ben ik er voorstander van om daaraan de voorkeur te geven.

De heer André Denys : Als men ervan uitgaat dat we een zo sterk mogelijk economisch beleid willen voeren, dan is de vennootschapsbelasting daar toch een instrument voor ?

Prof. Paul De Grauwe : Dit is inderdaad een sterk argument. Het komt er echter op aan om dit argument af te wegen tegenover de problemen die we gaan creëren. Er bestaat namelijk een weerstand tegen de decentralisatie van de vennootschapsbelasting in andere landen. Ierland heeft bijvoorbeeld gedurende jaren een dergelijk beleid gevoerd. Dit heeft een positief effect gehad op het land, maar de druk om dit niet meer te doen wordt zeer groot. Als we hetzelfde zullen doen, zullen we zeer snel botsen op de weerstand van de andere landen. Het is nu eenmaal in principe aanvaard dat in Europa de vennootschapsbelasting niet meer als een autonoom instrument wordt gebruikt. Als we de fiscale autonomie proberen te realiseren aan de hand van de personenbelasting, zullen er zich in de toekomst minder problemen stellen.

8. Prof. Edgar Van de Velde, gastdocent EHSAL

Prof. Edgar Van de Velde, gastdocent EHSAL : Wanneer we over autonomie spreken, moeten we een onderscheid maken tussen bestedingsautonomie en inkomensverwervingsautonomie (zie tabel 8.1). Er ging steeds teveel aandacht naar de bestedingsautonomie. Er bestaan op dit vlak twee belangrijke criteria die bepalen hoe ver deze bestedingsautonomie gaat. Het betreft de mate waarin het betreffende politieke niveau belangrijk is in vergelijking met de gehele omschrijving en de mate waarin het een eigen oriëntatie kan geven aan de verschillende bestedingen.

Op het vlak van de inkomensverwerving bestaat er een onderscheid tussen twee bronnen : autonome middelen en subventies. Het onderscheid hangt samen met de mate waarin de verworven middelen in relatie staan met de eigen economische expansie en met de eigen beleidsbeslissingen. Inkomensautonomie is echter niet hetzelfde als fiscale autonomie. Fiscale autonomie houdt immers ook in dat elementen van de beslissing tot heffing binnen de bevoegdheid van het betrokken niveau vallen.

Tabel 8.1

Bestedingsautonomie	Aandeel van de deelstaten in de totaliteit van de openbare uitgaven		
	Eigen oriëntatie van de openbare uitgaven		
Inkomensverwer- vingsautonomie	Autonome inkomens- bronnen	Fiscale autonomie	Exclusieve belastingen
			Concurrerende belastingen
		Gedeelde belastingen	
	Subventies	Verticale	Onvoorwaardelijke
			Voorwaardelijke
		Horizontale	

Er bestaan verschillende soorten belastingen : exclusieve en concurrerende belastingen. Bij exclusieve belastingen ligt de fiscale bevoegdheid bij één beleidsniveau. Het voordeel hiervan is de grote autonomie. Het nadeel is de beperktheid omdat alle andere niveaus deze bevoegdheid kwijt zijn. Bij concurrerende belastingen heffen verschillende niveaus belastingen op één materie. De kantons in Zwitserland en de staten in de VS kennen bijvoorbeeld verregaande autonomie op het vlak van de inkomensbelasting. In de VS bestaan er wel spontane akkoorden tussen 22 staten over de manier waarop de belastingen worden geheven. Zij hebben met elkaar en met de federale overheid ter zake een conventie gesloten.

Daarnaast bestaan er ook vormen van gedeelde belastingen. Ik beschouw ze als autonome inkomensbronnen omdat het genot van de middelen wel degelijk in rechtstreeks verband tot de eigen fiscale inspanning staat. Het nadeel is wel dat er geen fiscale politiek kan worden gevoerd. België kent onder meer voor de gedeelde belastingen voor de gemeenschappen een dergelijk systeem. Ook Duitsland kent een dergelijk systeem. De financieringswet van 1989 is trouwens op het Duitse voorbeeld gebaseerd. De voordelen zijn dat de fiscale voorwaarden overal in de federatie gelijk zijn en dat er een correcte terugvloeiing van de middelen gebeurt. Het grote potentiële nadeel is het consumptiefederalisme. Rijkere regio's kunnen op deze manier meer geld uitgeven dan ze in feite nodig hebben omdat ze deze middelen toch krijgen aangeboden. Daarnaast is een eigen fiscale politiek ook onmogelijk.

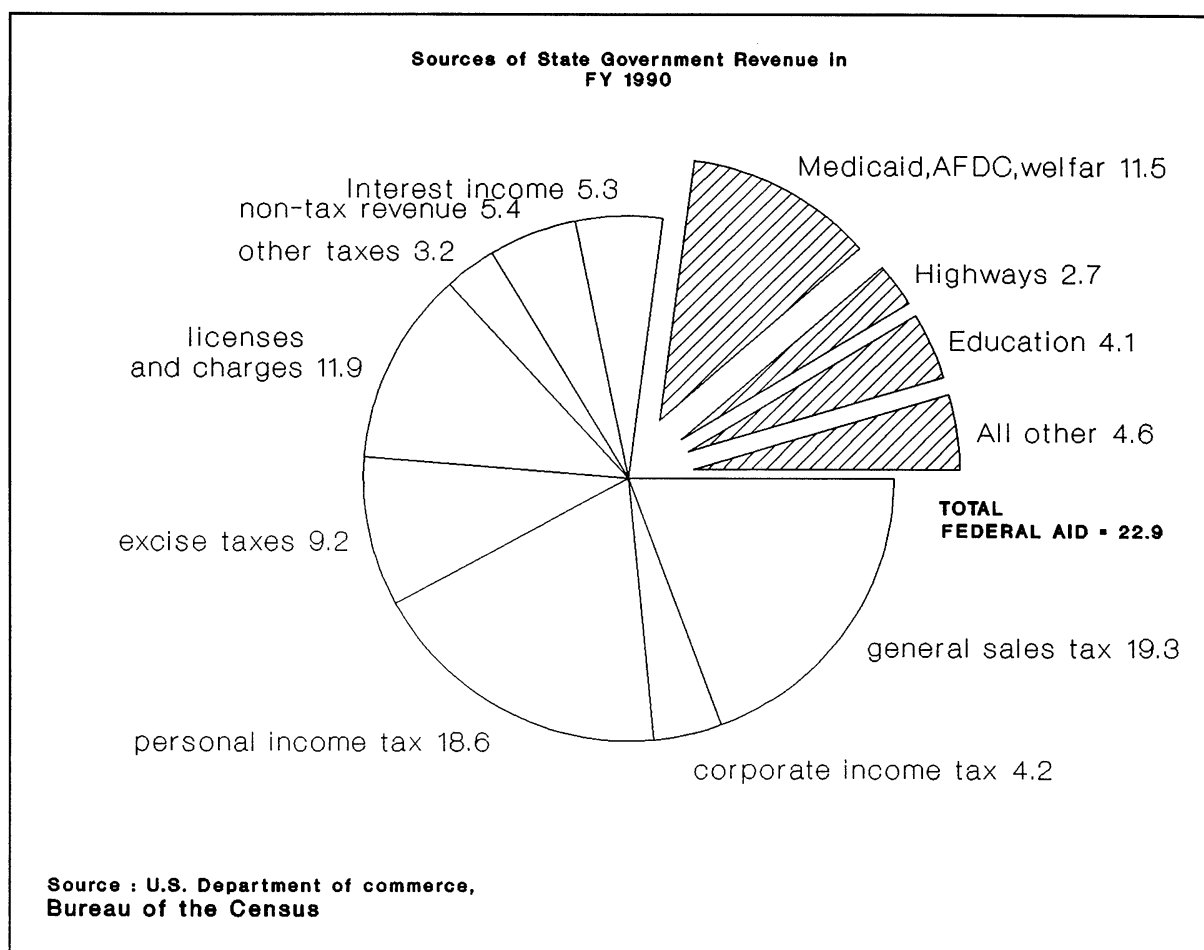
Er bestaan verticale en horizontale niet-autonome inkomsten. Verticale inkomsten gaan van een hoger naar een lager niveau en horizontale inkomsten worden door verschillende politieke organen op hetzelfde niveau uitgewisseld. Er wordt in het algemeen meer gebruik gemaakt van verticale voorwaardelijke inkomsten dan van verticale onvoorwaardelijke inkomsten. In de VS komt een

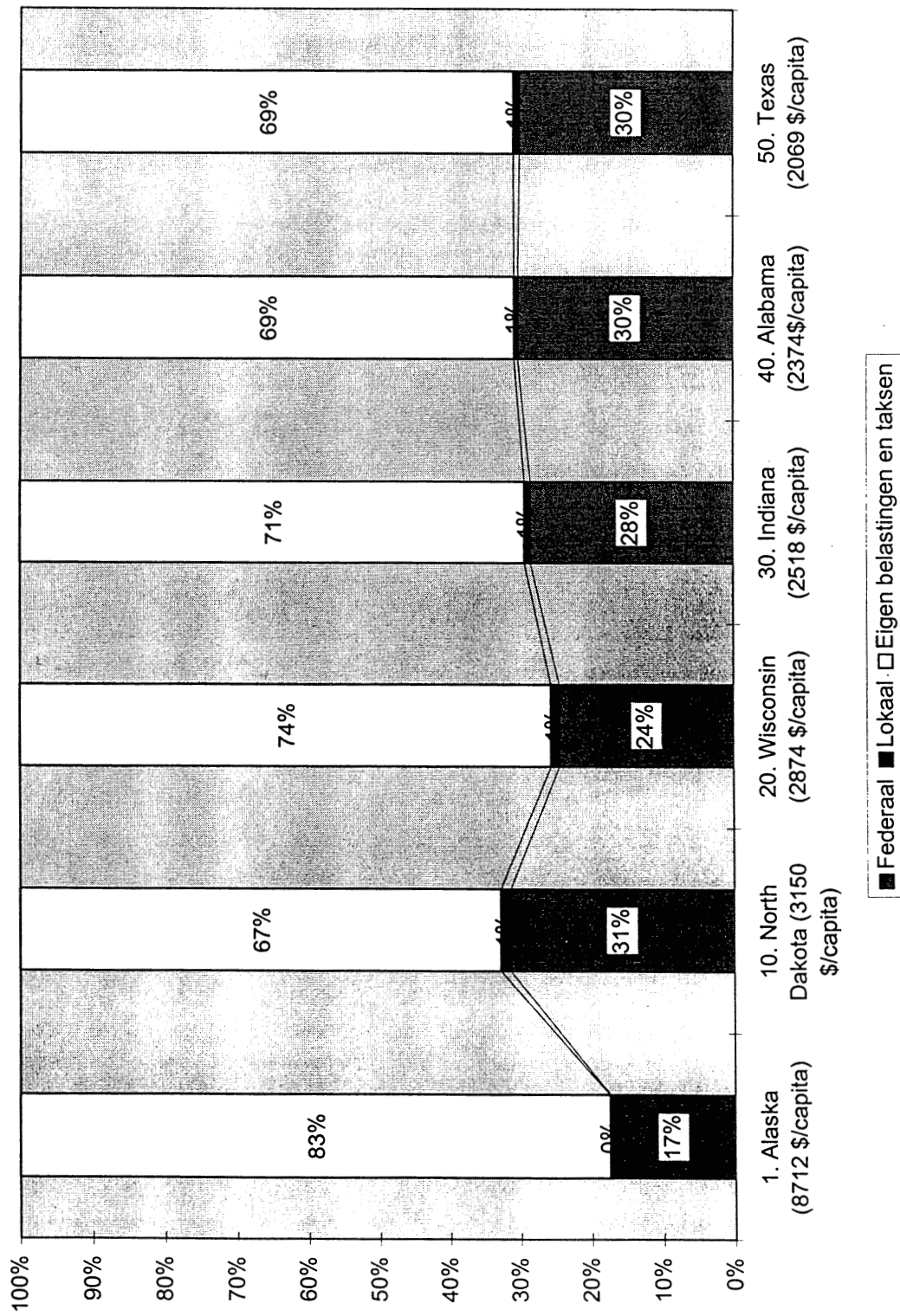
kwart van de middelen van de staten uit voorwaardelijke verticale subsidies. Op deze manier kan de federatie nog enigszins ingrijpen in het beleid van de autonome staten. Onvoorwaardelijke subsidies bestaan bijna niet.

De General Revenue Sharing Act van 1970 leidde tot hevige polemieken in het Congres en niemand werd er in feite rijker van. Ook in Duitsland leidde een onvoorwaardelijke subsidie tot een polemiek voor het Grondwettelijke Hof. In Duitsland bestaat er wel een systeem van horizontale subsidies. De Länder die meer dan 102 procent van de fiscale capaciteit dragen, steunen de Länder die minder dan 100 procent dragen. Het voordeel is dat er een zekere solidariteit bestaat die jaarlijks wordt herberekend. Het wordt ook in de begroting uitgedrukt. Het is geen verdoken mechanisme.

Ik wil nog wat informatie geven over de situatie in de VS en in Zwitserland. In 1990 kwamen in de VS 23 procent van alle uitgaven van de staten voort uit federale subsidies (tabel 8.2). Niet alle staten gebruikten echter evenveel federale middelen. Alaska gebruikte bijvoorbeeld 83 procent eigen middelen, terwijl Noord-Dakota slechts 67 procent eigen middelen gebruikte (tabel 8.3). Het is echter een cheque waar voorwaarden aan zijn verbonden. Het krijgen van middelen impliceert immers het kwijtspelen van autonomie.

Tabel 8.2



Tabel 8.3**Ventilatie van de inkomsten van de staten naar inkomstenbron**

De heer André Denys : Het federale niveau hanteert verschillende verdeelsleutels per staat ?

Prof. Edgar Van de Velde : Voor bepaalde materies wel.

Essentieel is dat op het politieke niveau van de staat beslist wordt of al dan niet een beroep wordt gedaan op federale subsidies. Noord-Dakota heeft bijvoorbeeld een vrij hoge fiscale capaciteit maar doet toch veel een beroep op federale subsidies. De eigen fiscaliteit is beperkt tot 67 procent, terwijl die van Alaska 83 procent bedraagt. De tegenprestatie is dat de staat zich moet houden aan de regels voor de aanwending van die federale gelden en daardoor een deel van zijn autonomie prijsgeeft. Dit geldt verder ook voor de aanwending van de middelen die de staat zelf moet bijleggen – de federale subsidie dekt immers nooit de volledige kostprijs.

De heer Etienne Van Vaerenbergh : Kan een staat beslissen helemaal geen beroep te doen op federale subsidies ?

Prof. Edgar Van de Velde : Voor sommige aangelegenheden wel. Voor andere is de regelgeving federaal, en kan de staat er dus niet onderuit. Er is nog een ander systeem in de Verenigde Staten, namelijk het "tax-offset"-systeem. Als de federale overheid een project wil uitvoeren met de inkomsten uit belasting x, dan kan de staat kiezen om de federale overheid het project te laten installeren met belasting x, of om zelf als staat een belasting y met dezelfde waarde te heffen om zelf het project te installeren. Sommige staten maken hiervan meer gebruik dan andere.

Subventies bestaan dus overal, maar het is de vraag in welke mate men politiek autonoom wil blijven.

De heer Robert Voorhamme : Bestaat er in Europa niet een gelijkaardig systeem ? Hier is het immers ook zo dat staten en regio's in bepaalde materies zelf kiezen of ze een beroep doen op de Europese subsidies, waarbij ze zich in voorkomend geval ook moeten schikken naar de voorwaarden en regels. Ik doel hier op de zogenaamde structuurfondsen.

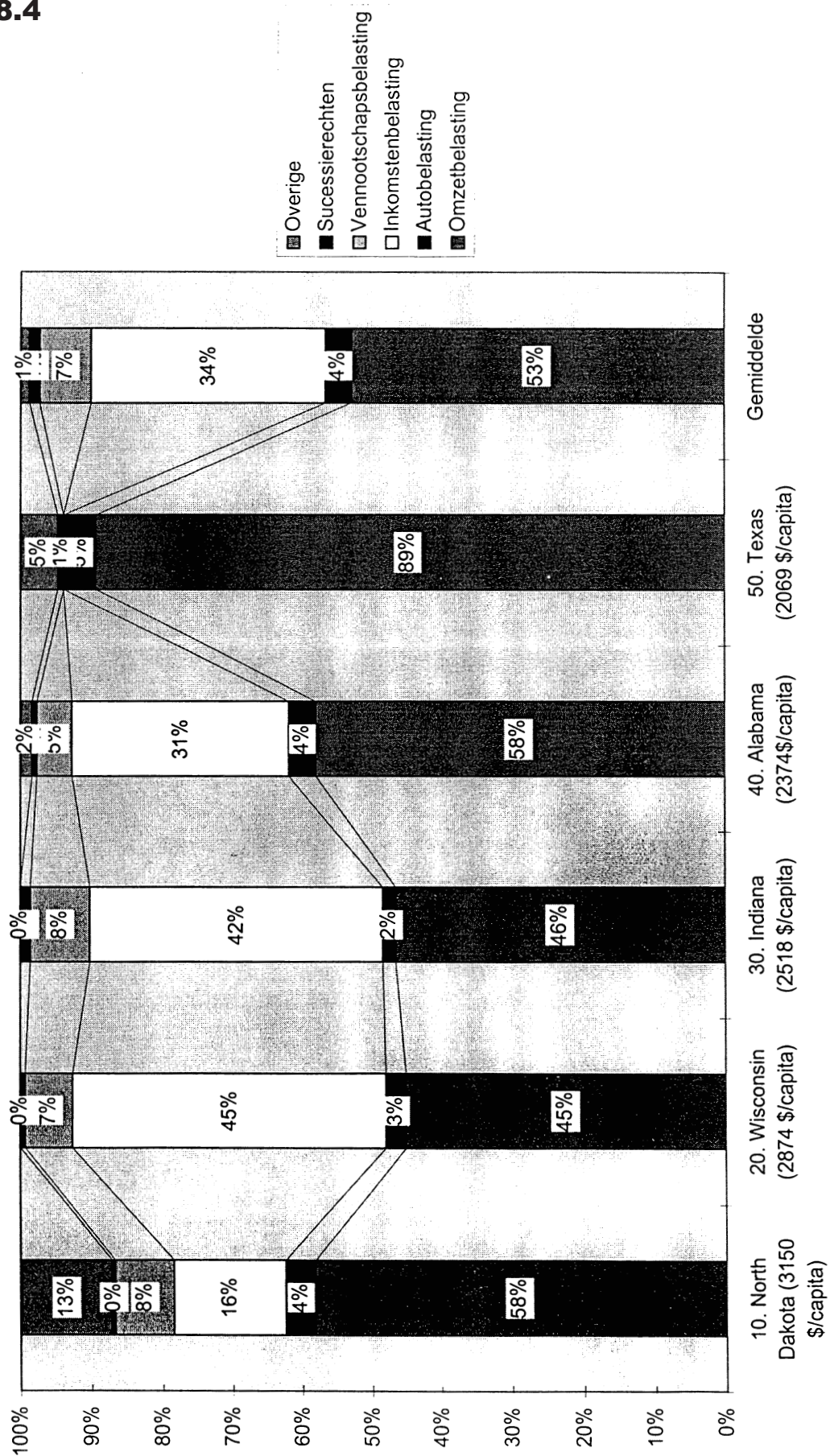
Prof. Edgar Van de Velde : Dat is inderdaad zo. Kijken we dan naar de overige 75 procent van de inkomsten van de Amerikaanse staten. Ik wil daarmee aantonen dat het feit dat men over fiscale autonomie beschikt de economische en monetaire unie van de federatie niet in gevaar hoeft te brengen. De dollar zou anders al lang verdwenen zijn.

De omzetbelasting is in alle staten belangrijk, maar in de ene toch nog veel belangrijker dan in de andere. De inkomstenbelasting varieert van een belangrijke tot een onbestaande bron van inkomsten – in Texas bijvoorbeeld wordt er geen inkomstenbelasting geheven op fysieke personen (tabel 8.4). De omzetbelasting varieert van 45 procent in Wisconsin tot 89 procent van de totale fiscale inkomensbronnen in Texas. Als we kijken naar de belastingen die gezinnen betalen aan stad en staat samen, dan loopt dit in New York City op tot 15.000 dollar op een inkomen van 100.000 dollar, tegenover een gemiddelde van 9.800 dollar over het hele land (tabel 8.5). De verschillen zijn dus aanzienlijk. Ook de politiek kan wijzigen. Het aandeel dat iemand van zijn inkomen afstaat aan belastingen is in Philadelphia licht degressief, in New York City sterk progressief, in Washington DC gematigd progressief en in Detroit vlak (tabel 8.6). Staten en gemeenten maken dus wel degelijk gebruik van de mogelijkheden om een eigen fiscaal beleid te voeren.

Samenvattend kan je dus stellen dat de solidariteit overal bestaat maar dat de vraag is hoeveel je die laat spelen. Ten tweede is duidelijk dat de fiscale autonomie van de deelstaten de economische en monetaire unie in de federatie niet in gevaar brengt, laat staan doet exploderen.

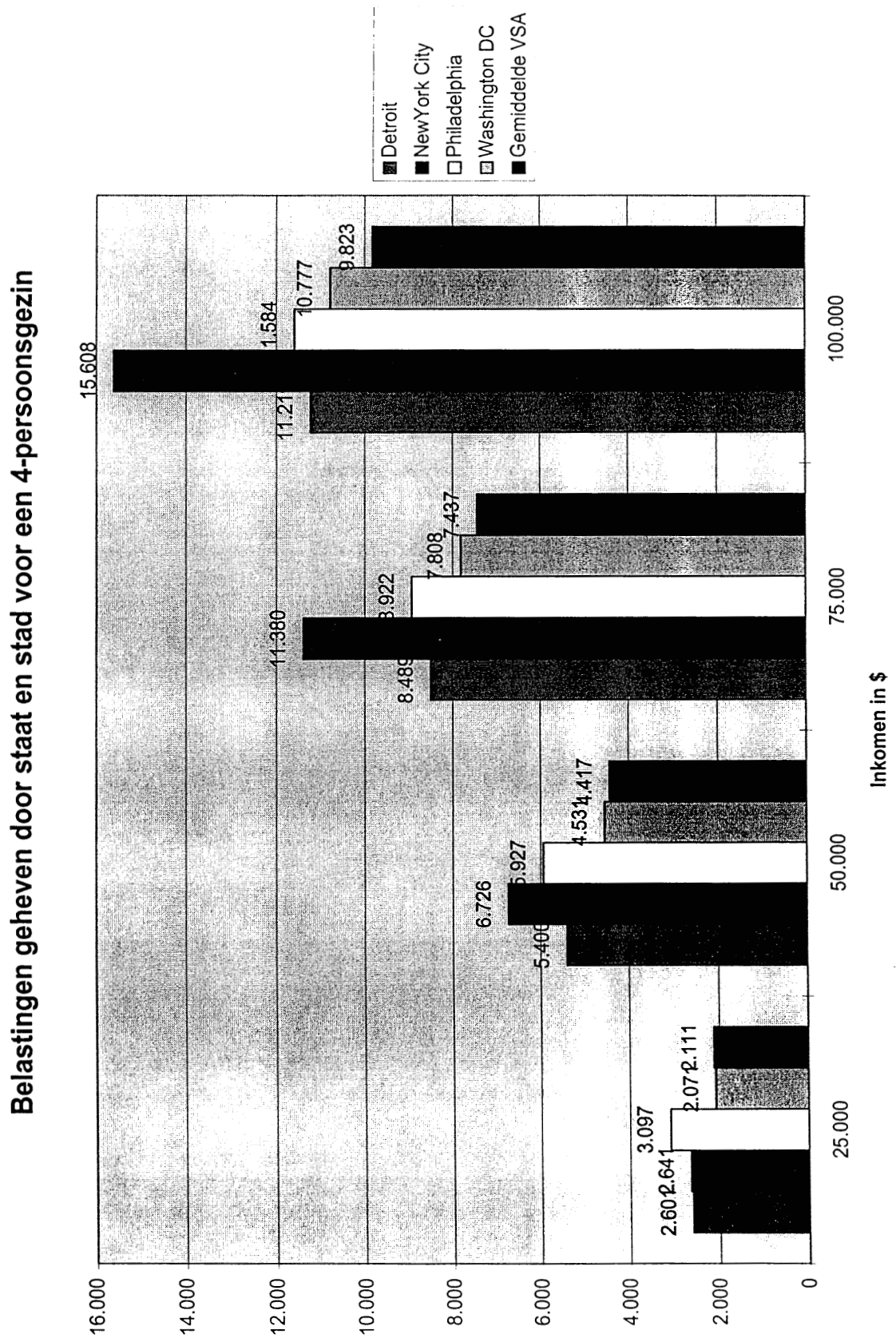
Tabel 8.4

Relatief belang van de verschillende fiscale inkomensbronnen van de staten in 1994



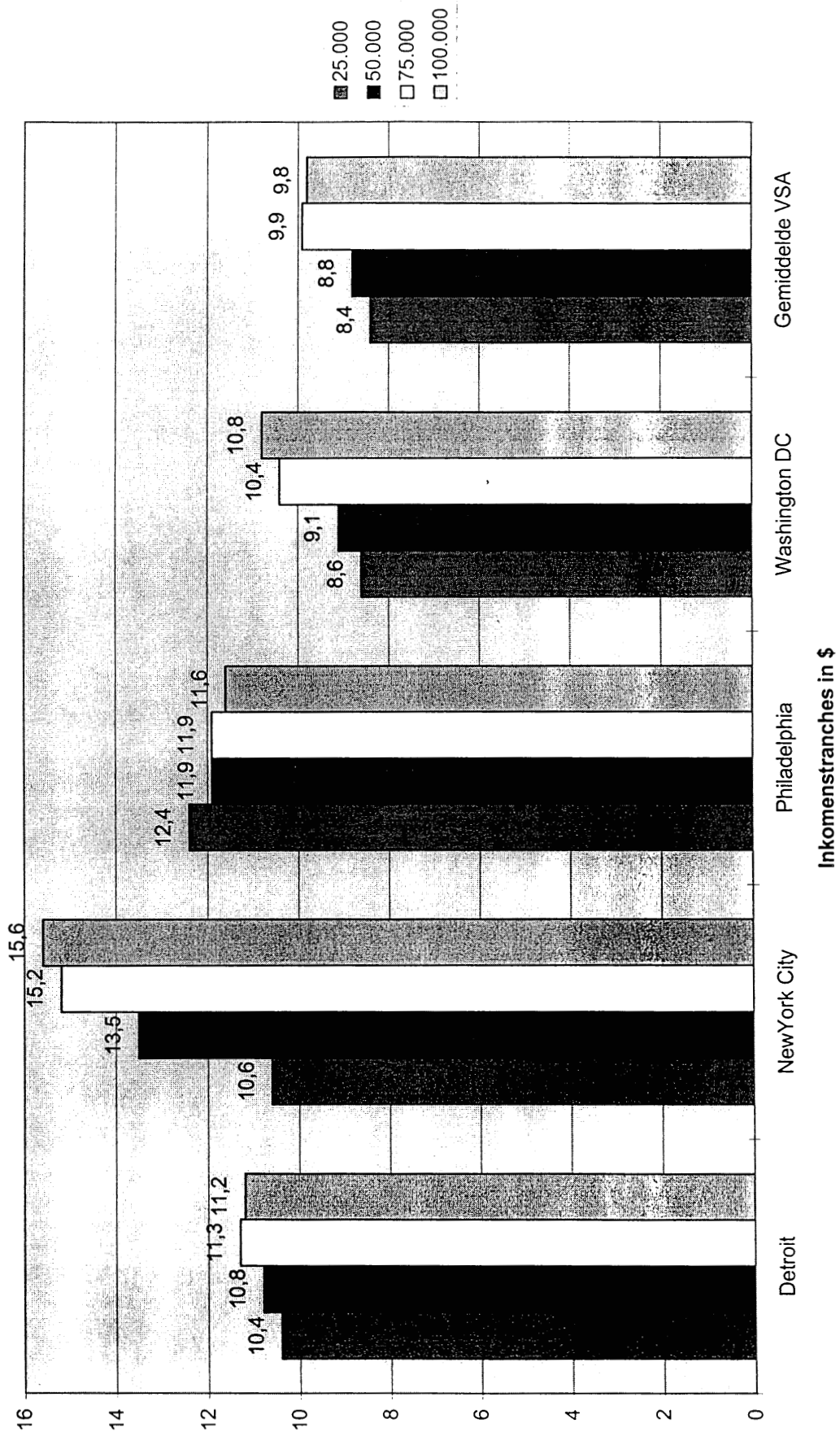
Tabel 8.5

Belastingen geheven in \$



Tabel 8.6

Aandeel van het inkomen dat als belastingen aan staat en stad door een 4-persoonsgezin betaald wordt



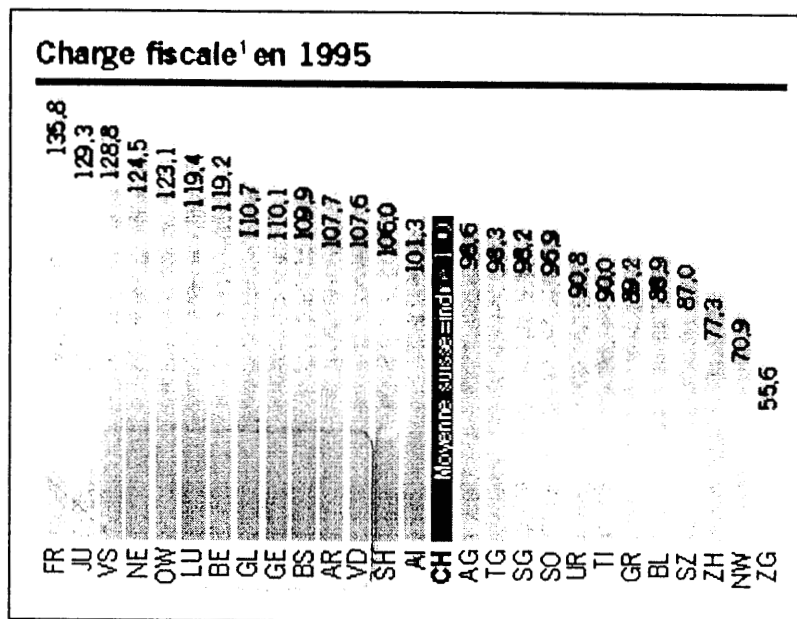
Laten we dan eens kijken naar het voorbeeld van Zwitserland, en naar de fiscale druk per kanton. Tegenover een gemiddelde van 100 schommelt die fiscale druk tussen 135 en 55 (tabel 8.7). Toch brengt dit geen volksverhuizingen op de been, zelfs niet in een gebied dat maar ongeveer zo groot is als het onze en waar toch dergelijke fiscale spanningen zijn. Noch stelt dit de economische en monetaire unie van de federatie of met andere woorden de stabiliteit van de Zwitserse frank in vraag.

De Zwitserse federatie int 40,5 miljard Zwitserse frank aan personenbelasting, de kantons 14,5 miljard Zwitserse frank (tabel 8.8). De personenbelasting is dus concurrerend, en in verschillende kantons wordt er zelfs met twee aanslagbiljetten gewerkt, omdat de kantons een onderscheiden fiscaal beleid voeren. De omzetbelasting gaat naar de kantons, de vermogensbelasting naar de federatie, en de overige belastingen voornamelijk naar de federatie.

Tabel 8.7

OFS - Charge fiscale

Statistique de la Suisse
18 Finances publiques
Charge fiscale



¹ impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques



Copyright © 1997, Office fédéral de la statistique, Berne

Source: Administration fédérale des contributions

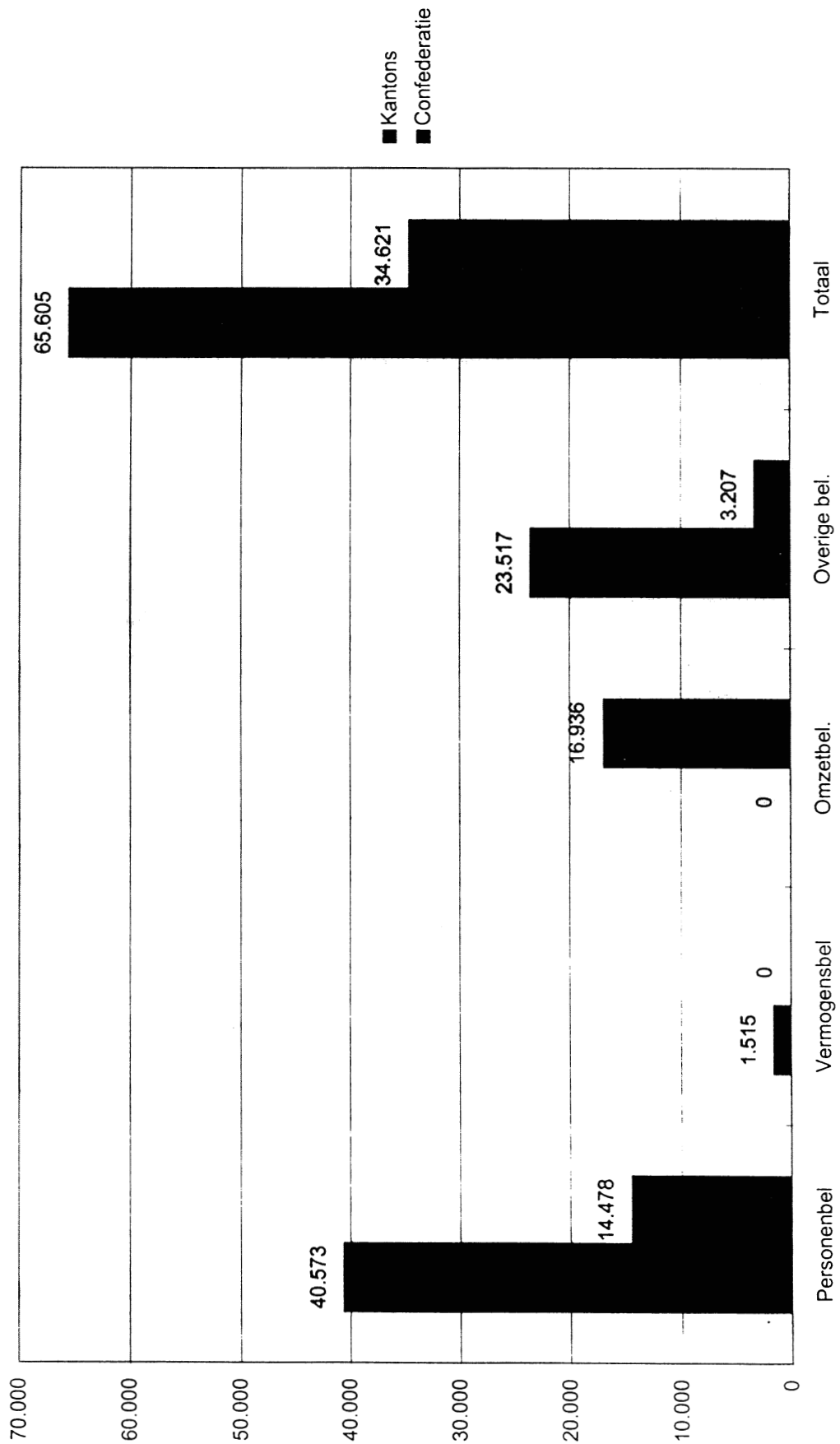
Renseignements: [Services de renseignements dans le domaine des finances publiques](#)

E-mail: [Service d'information de l'OFS \(Informations@bfs.admin.ch\)](mailto:Service.d'information.de.l'OFS_(Informations@bfs.admin.ch))

Derniers changements: 13 août 1997

Tabel 8.8**Zwitserland - Fiscale inkomsten 1994**

miljoenen SF



Kijken we tenslotte naar het Europese verband. Een van de voornaamste argumenten tegen een autonome belastingheffing is dat dit spanningen teweegbrengt door de verschillen in fiscale capaciteit, die uiteindelijk niet houdbaar zouden kunnen blijken. Uit de cijfers voor 1990 over de regionale verschillen in Europa blijkt dat de situatie in België nog goed meevalt (tabel 8.9). In Duitsland is er intern sinds de opname van de nieuwe Länder een veel grotere spanning, tussen 40 en 210 procent. Ook tussen de lidstaten zijn de verschillen veel groter dan binnen België. Mocht het motief van de handhaving van de economische en monetaire unie geldig zijn, dan zou die unie al lang opgedoekt zijn.

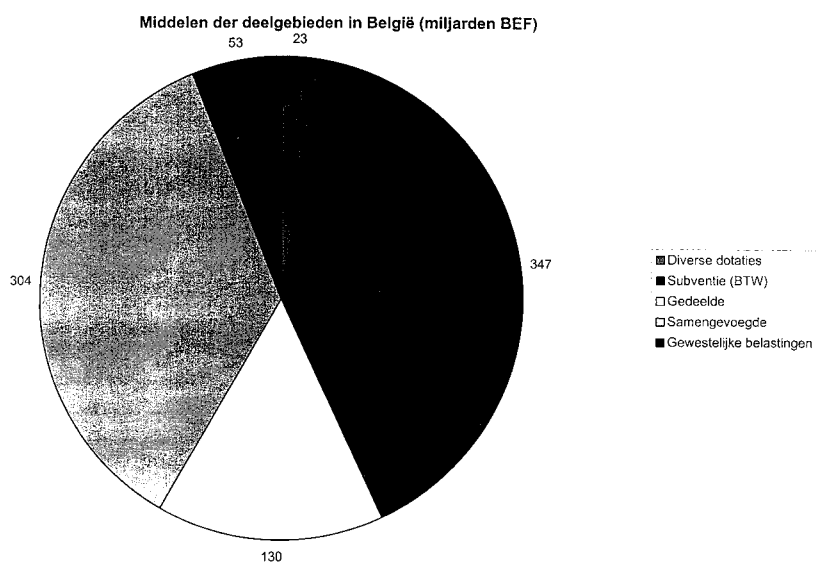
Waarover beschikken de deelgebieden in België (tabellen 8.10 en 8.11) ? Uit diverse dotaties halen ze 23 miljard frank, uit de BTW 347 miljard frank, de gedeelde belastingen zijn goed voor 130 miljard frank, de samengevoegde voor 304 miljard frank en de gewestelijke voor 53 miljard frank. De samengevoegde belastingen zijn dus goed voor 35 procent van alle middelen.

We kunnen de personenbelasting als volgt opsplitsen (tabel 8.12) : 304 miljard frank voor de gewesten, 103 miljard frank voor de gemeenschappen en 507 miljard frank blijft in federale handen. Van het eerstgenoemde bedrag gaat 169 miljard frank naar Vlaanderen, 106 miljard frank naar Wallonië en 29 miljard frank naar Brussel (tabel 8.13).

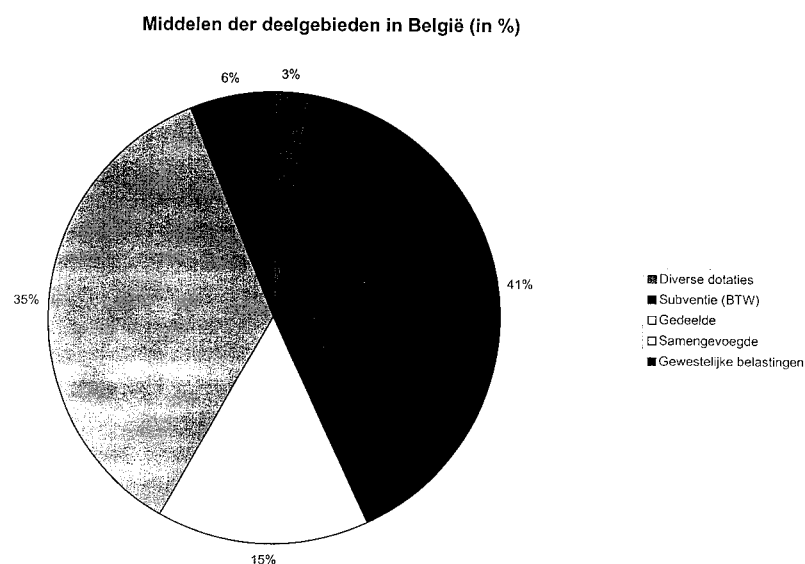
3 Regionale verschillen in BBP per inwoner in de Lid-Staten,



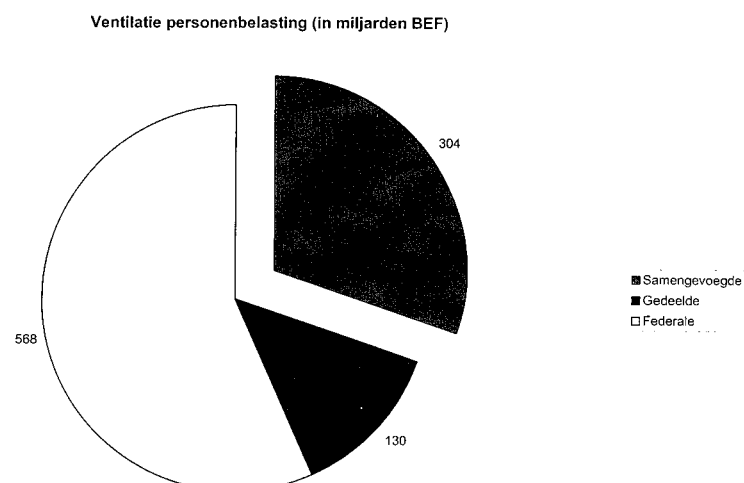
Tabel 8.10

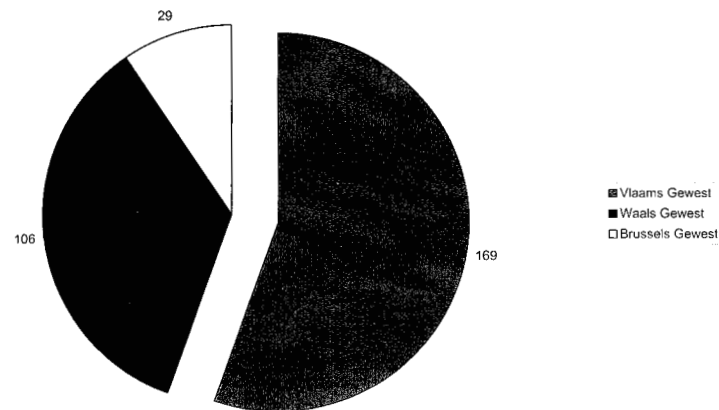


Tabel 8.11



Tabel 8.12



Tabel 8.13

De heer André Denys : Hoe kunt u de personenbelastingen opsplitsen ? We beschikken toch niet over een zogenaamde juste retour. Ik ben het niet met u eens dat deze als gedeelde belastingen kunnen worden beschouwd.

Prof. Edgar Van de Velde : Toch wel. Wat wij terugkrijgen van het federale niveau is gebaseerd op onze fiscale inspanning. In een overgangsregeling wordt wel bepaald dat de situatie van 1988 – waarbij verhoudingsgewijs meer gaat naar het zuiden van het land dan naar het noorden – gradueel wordt afgebouwd. Eenmaal we die overgangsregeling, met de proportionele verhogingen, volledig hebben afgebouwd, hebben we wel de juiste retour.

Stel dat we van het deel van de personenbelasting dat nu aan de gewesten is toegewezen als samengevoegde belasting, een concurrerende belasting maken en dat het Vlaamse Gewest beslist de fiscale druk met tien procent te laten dalen. Uiteindelijk zou dit een inkomensverlies van 17 miljard frank veroorzaken. Als Wallonië beslist de fiscale druk met 10 procent te laten stijgen, zullen ze 10 miljard frank meer verdienen. Dergelijke verwaarloosbare bedragen vormen absoluut geen bedreiging voor de economische of monetaire unie.

Ik sluit af met het Spaanse systeem. Het zogenaamde *Concierto económico* in Baskenland of het *Convenio económico* in Navarra is historisch gegroeid na een van de Carlistische oorlogen in de tweede helft van de 19de eeuw. Over het *concierto* wordt om de vijf jaar onderhandeld. Dit jaar was dit weer het geval en men heeft handig gebruik gemaakt van de wankelende positie van de centrale regering om enige vernieuwingen door te drukken.

Men vertrekt van de totale uitgavenbegroting van de staat en kijkt vervolgens wat de autonome gemeenschappen op zich nemen. Voor Baskenland

komt daar nog bij dat zij een eigen politiemacht hebben en deze dus moeten financieren. Op basis daarvan besluit men dat ongeveer de helft van alle staatstaken niet wordt waargenomen door de Baskische overheid (tabel 8.14).

De door Baskenland te betalen bijdrage wordt als volgt betaald. Van de niet door Baskenland waargenomen staatstaken wordt 6,24 procent gefinancierd. Immers, Baskenland is verantwoordelijk voor 6,24 procent van de nationale inkomsten. Hiervan wordt 6,24 procent afgetrokken van alle belastingen die de Basken niet zelf innen. Een voorbeeld hiervan zijn de invoerrechten. Bij de vennootschapsbelasting is er een taakverdeling. Baskenland int die belasting zelf bij bedrijven die onder een vooraf afgesproken aantal werknemers en omzet bijven. Bedrijven die groter zijn dan dit vastgelegde niveau betalen hun vennootschapsbelasting aan de nationale overheid, maar vervolgens wordt 6,24 procent van dit bedrag afgetrokken. Er wordt ook 6,24 procent van het lopende staatstekort afgetrokken waardoor Baskenland minder hoeft te betalen aan Spanje naarmate de Spaanse overheid meer schulden aangaat. De komende vijf jaar zullen ze telkens 113 miljard peseta's moeten betalen, terwijl over vijf jaar opnieuw onderhandeld zal moeten worden. Een tweede belangrijke wijziging is het feit dat enkel de fiscale druk in Baskenland vergelijkbaar moet blijven met de Spaanse. Als ze daar dus wensen hun vennootschapsbelasting te verlagen ten koste van een andere belasting, kunnen ze dat. Bovendien is de fiscale autonomie in handen van de drie provincies.

Tabel 8.14**Cupo provisional de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el año base de 1997**

	<u>Millones de pesetas</u>
Presupuesto del Estado. Gastos	23.892.771,6
Cargas asumidas por la Comunidad Autónoma:	
Ministerios y Entes Territoriales (1)	10.468.165,8
Policía Autónoma	917.937,5
Total cargas no asumidas	12.506.668,3
	780.416,1
Imputación del índice a las cargas no asumidas:	
6,24 por ciento s/12.506.668,3	
Compensaciones y ajustes a deducir:	
Por tributos no concertados 495.600,0 al 6,24 por ciento	-30.925,4
Por otros ingresos no tributarios 1.952.628,5 al 6,24 por ciento	-121.844,0
Por déficit presupuestario 7.683.505,0 al 6,24 por ciento	-479.450,7
Por Impuestos Directos concertados	-33.899,4
	-666.119,5
Cupo Líquido	114.296,6
Compensaciones Alava: Disposición transitoria sexta,	
apartado uno y dos del Concierto Económico con el País Vasco	-390,6
Líquido a ingresar	113.906,0

(1) El importe incluye 3.538.517,260 millones de pesetas correspondientes al traspaso de INSALUD e INSERSO que por aplicación del índice de imputación (6,24 por ciento) determina una financiación de 220.803,477 millones de pesetas.

9. De heer Hartmut Osterburg, adjunct-chef van de vertegenwoordiging van Beieren bij de EU

De heer Hartmut Osterburg, adjunct-chef van de vertegenwoordiging van Beieren bij de EU : De Finanzausgleich is een moeilijke kwestie, net zoals vele zaken in Duitsland. We hebben net als België een federaal systeem, dat bestaat uit de Bond, de Länder en de gemeenten. Ik zal me tot het belastingstelsel beperken. De Finanzausgleich heeft verschillende facetten. Er is de inkomensverdeling tussen de Bond en de Länder, de inkomensverdeling tussen de 16 deelstaten en de zogenaamde Bundesergänzungsleistungen, subsidies die de bond uit zijn eigen inkomsten aan de Länder uitkeert.

Daarnaast zijn er andere financiële regelingen. Met de voertuigenbelasting worden de autowegen aangelegd. De Länder leggen ze aan, maar de Bond betaalt. Andere wegen worden door de gemeenten betaald, maar daarvoor krijgen ze een toelage van de Bond. Maar op deze belastingen ga ik niet in.

Er zijn vier soorten belastingen (tabel 9.1). Er zijn de zuivere belastingen die geïnd worden door de Bond, de Länder en door de gemeenten. Daarnaast zijn er de gemeenschapsbelastingen. De bondsbelastingen bestaan uit een consumptiebelasting, een belasting op aardolie, op tabak, op koffie, op gloeilampen enzovoort. De Länder halen hun belastingen uit taksen op bier, verzekeringen van huisraad, op brandweer, op drank, op kansspelen, enzovoort. Bij de gemeentebelastingen is de grondbelasting belangrijk. Ook is er een vermogensbelasting en één op de vergunning om drank te schenken.

Deze belastingen zijn duidelijk geregeld. Men weet wie ze moet betalen. De gemeenschapsbelastingen bestaan uit loon- en inkomensbelastingen. Die worden verdeeld tussen de Bond, de Länder en de gemeenten. De opbrengsten uit kapitaal en uit vennootschapsbelasting gaan voor 50 procent naar de Bond, voor 50 procent naar de Länder. Van de belasting op neringdoenden gaat 7 procent naar de Bond en 7 procent naar de Länder en de rest naar de gemeenten.

De omzetbelasting, wat hier de BTW heet, is heel belangrijk, maar de inkomsten ervan zijn elk jaar verschillend. De totale inkomsten uit belastingen belopen in 1996 tot 800 miljard Duitse mark. Het aandeel van de gemeenschapsbelastingen is 555 miljard Duitse mark. Voor de gemeenschapsbelastingen werd in de Grondwet en in de federale wetten een vaste verdeling voorzien. De laatste jaren verandert de evolutie inzake de omzetbelasting ten

gunste van de Länder. Door de vereniging zijn er belangrijke transfers ontstaan ten voordele van de nieuwe Länder.

Sinds 1 april 1998 is er in een BTW-verhoging van 15 naar 16 procent voorzien. Dit is lager dan bijvoorbeeld in België waar een BTW-tarief van 21 procent geldt. De BTW-verhoging dient om het pensioensysteem te saneren en gaat dus naar de pensioenkas. Een uitzondering op de verdeling tussen de Bond en de Länder is dat de gemeenten vanaf 1998 ook 2,8 procent van de inkomens uit BTW krijgen.

Nu ga ik in op de verdeling tussen de Länder. Zoals in België zijn de Länder sterk verschillend wat de financiële draagkracht en behoeften betreft. De nieuwe deelstaten zijn armer, andere Länder, zoals Saarland, hebben veel financiële middelen nodig. Er wordt dus naar een evenwicht gezocht. De opbrengsten van de inkomensbelastingen en de vennootschapsbelasting worden dus gecorrigeerd in functie van het plaatselijke inkomen. Dit is anders in België. Wie in Vilvoorde woont, maar in Brussel werkt, betaalt in Brussel belastingen. Bij ons baseert men zich op de gemeente waar men woont. De opbrengst van de vennootschapsbelasting gaat naar de gemeente waar het bedrijf gevestigd is.

De gemeente waar het bedrijf een zetel heeft, krijgt de inkomsten. Het bedrag dat om die reden van deelstaat naar deelstaat wordt verschoven, bedraagt 8,7 miljard Duitse mark per jaar.

De volgende grote belastingsgroep waarvoor compensatie is voorzien, is de BTW. Deze wordt berekend volgens het aantal inwoners. Men gaat er uit van het inkomen per hoofd. Omdat dit in de praktijk niet gelijk is, wordt 25 procent van de opbrengst volgens de financiële draagkracht van de deelstaten verdeeld. Staten die financieel zwakker staan, die minder dan 92 procent van het nationaal gemiddelde halen, worden gecompenseerd tot 92 procent. Het is een complex systeem en het bedrag dat op die manier tussen de deelstaten wordt verschoven, is 14 miljard Duitse mark.

Voor de inkomensbelasting, de vennootschapsbelasting en de BTW zijn er specifieke maatregelen voor de onderlinge compensatie tussen de deelstaten. Het algemene systeem is gebaseerd op de financiële draagkracht van de deelstaten. Als een deelstaat onder het gemiddelde ligt, krijgt hij een bepaald bedrag betaald. Als hij met name tot meer dan 92 procent onder het gemiddelde ligt, krijgt hij tot 92 procent gecompenseerd. Elke deelstaat moet

Tabel 9.1**VERTEILUNG DES STEUERAUFKOMMENS IN DEUTSCHLAND**

Steuerart	Bund	Länder	Kommunen
1. Reine Bundessteuern			
Mineralölsteuer	100%		
Tabaksteuer	100%		
Brandweinsteuer (Alkoholsteuer)	100%		
Schaumweinsteuer	100%		
Zuckersteuer	100%		
Kaffee- und Teesteuer	100%		
Salzsteuer	100%		
Leuchtmittelsteuer	100%		
Versicherungssteuer	100%		
2. Reine Landessteuern			
Biersteuer		100%	
Feuerschutzsteuer (Feuer-, Gebäude- und Hausratsversicherungen)		100%	
Grunderwerbsteuer		100%	
KFZ-Steuer		100%	
Vermögenssteuer		100%	
Erbschafts- und Schenkungssteuer		100%	
Getränkesteuer (nur Niedersachsen)		100%	
Renn-, Wett- und Lotteriesteuer		100%	
3. Gemeindesteuer			
Hundesteuer			100%
Schankerlaubnissteuer (nur Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz)			100%
Vergnügungssteuer			100%
Grundsteuer			100%
4. Gemeinschaftssteuern			
Lohn- und Einkommenssteuern	42,5%	42,5%	15%
Kapitalertragsteuer	50%	50%	
Körperschaftsteuer	50%	50%	
Gewerbesteuer	7%	7%	86%
Zinnsabschlagsteuer	44%	44%	12%
Umsatzsteuer			
	1993	35%	
	1994	37%	
	1995	44% (Solidarpakt)	
	1996	49,5%	
		(Familienleistungs- ausgleich)	
ab 1998			2,2%
(Mehrwertsteuererhöhung auf 16% ab 01.04.1998 als Bundeszuschuß an die Rentenversicherungsträger)			

ten minste 92 procent van het nationaal gemiddelde bereiken. Daarbovenop krijgt men voor het bedrag dat tussen 92 en 100 procent ligt, 37,5 procent van het verschil.

De deelstaten die financieel sterker staan kunnen we, zoals in de Europese Unie, netto-betalers noemen. Van hun overschotten tot 101 procent boven het gemiddelde betalen ze 15 procent in de gemeenschappelijke pot. Vanaf 101 tot 110 procent is dat 66 procent van hun overschotten en als de overschotten meer dan 110 procent bedragen, moeten ze 80 procent betalen.

Het gaat dus om een heel complex systeem, maar in essentie gaat het om een compensatie voor de inkomsten, terwijl niet wordt gelet op de uitgaven. Er is daarbij geen uitweg voor de netto-betalers. Zij zijn verplicht te betalen. Binnen dat systeem worden 12 tot 13 miljard versast. Ongeveer 90 procent daarvan gaat naar de nieuwe deelstaten en Berlijn. Berlijn zelf krijgt ongeveer een derde van het totaal, zodat de nieuwe Länder zonder Berlijn ongeveer de helft krijgen. Daarnaast stelt de bond uit de eigen middelen 25 miljard Duitse mark financiële middelen ter beschikking van de zwakke staten. In totaal worden in Duitsland voor 800 miljard Duitse mark aan belastingen geïnd, waarvan 56 via de Finanzausgleich.

Beieren is geen arme deelstaat. Het is dus een netto-betaler. Wij vinden dit systeem dan ook niet goed. Onze regering en die van Baden-Württemberg hebben een voorstel uitgewerkt om de Finanzausgleich te wijzigen. Nordrhein-Westfalen zou daarbij ook belang kunnen hebben. Wij vinden het systeem niet goed omdat het te hoge betalingen inhoudt voor de rijkere deelstaten en geen stimulans inhoudt voor de netto-ontvangers. Die laatste krijgen hoe dan ook tot 92 procent : hun tekort wordt met andere woorden gecompenseerd. Ons voorstel houdt in voor de omzetbelasting geen automatische compensatie tot 92 procent te garanderen en het percentage onder het gemiddelde voor de helft te compenseren. De netto-betalers zouden van hun overschotten maar 50 procent moeten afdragen.

Men kan onderzoeken of dit systeem kan worden toegepast op de verhouding tussen Vlaanderen en de andere deelgebieden in België. Ik weet dat de minister-president van Vlaanderen zeer dynamisch optreedt en ook toeziet dat de EU niet alles tot zich trekt en het subsidiariteitsbeginsel wordt gerespecteerd.

De heer Etienne Van Vaerenbergh : Is er in Duitsland nooit de intentie geweest bij de rijkere landen om de belastingen drastisch te verlagen ?

De heer Hartmut Osterburg : Belastingen worden bij wet vastgesteld. De mentaliteit in Duitsland is om wel hervormingen door te voeren, maar de indruk bestaat dat er achteraf toch meer inkomsten zijn. In de gemeenten bestaan er naast de nationaal vastgestelde materies verschillende autonome belastingvoeten. Zo bedraagt de grondbelasting in München 400 procent en in kleinere gemeenten bijvoorbeeld 250 procent. Andere belastingen, zoals de vermogensbelasting en de schenkingsrechten, werden afgeschaft. Belastingverlagingen werden wel besproken, maar het is er nog niet van gekomen. De Finanzausgleich bijvoorbeeld wijst uit dat het aandeel van de BTW is gestegen.

De heer Herman Suykerbuyk : Heb ik het goed begrepen dat de aanslagvoeten voor de inkomstenbelastingen dezelfde zijn voor de hele Bond ?

De heer Hartmut Osterburg : Inderdaad. De verdeling van de inkomstenbelasting wordt door de Bond in samenwerking met de Länder vastgelegd. In bepaalde gevallen is de instemming van de Länder in de Bundesrat vereist. Het percentage van de belastingen wordt door een nationale wet bepaald. In de geschiedenis van de Bondsrepubliek is er steeds naar gestreefd om de ontwikkeling van de lonen en de belastingsschijven beter te laten aansluiten. De hoogste aanslagvoet bedraagt 53 procent. Deze wordt nu sneller bereikt dan vroeger.

De heer Etienne Van Vaerenbergh : Is de vraag nooit gesteld om in Duitsland – zoals in Zwitserland – tot fiscale autonomie voor bijvoorbeeld Beieren te komen ? Ik vraag mij ook af of de transfers van rijke naar arme regio's niet kunnen leiden tot een fiscale paradox : de rijken worden arm en de armen worden rijk.

De heer Hartmut Osterburg : Indien we geen overtuigde federalisten waren dan zou de fiscale autonomie voor Beieren ons zeer aantrekkelijk lijken. Als een waardevol bestanddeel van de Bondsrepubliek kunnen wij ons niet uit het systeem lostrekken. Een dergelijke evolutie mogen we immers niet stimuleren.

De heer Johan Sauwens : Ik wil even verduidelijken. De vraag gaat niet over politieke maar over fiscale autonomie.

De heer Etienne Van Vaerenbergh : We weten dat er problemen bestaan bij de belastingen. De persoon die het minst belastingen betaalt is soms rijker dan de anderen. Bestaat er niet een soortgelijk mechanisme tussen de verschillende Länder ?

De heer Hartmut Osterburg : Wanneer je over individuen spreekt dan is de situatie in België en Duitsland vergelijkbaar. In Duitsland wordt spreekwoordelijk gezegd dat men van werken niet rijk kan worden. De werkenden zitten immers vast in het belastingssysteem. Ook in Duitsland bestaan er vrije beroepen waarvan het belastbare inkomen niet overeenkomt met het reële inkomen. Zij hebben immers de mogelijkheid om hun inkomen fictief te verkleinen. Dit ligt aan het systeem.

De heer Johan Sauwens : Het gaat niet zozeer over het individu. De vraag draait veeleer om het solidariteitsmechanisme tussen de Länder en tussen de Länder en de Bond.

De heer Hartmut Osterburg : De Finanzausgleich maakt de arme regio's niet rijker dan de rijkere regio's. De armere Länder kunnen niet meer bereiken dan 95 procent van het nationale gemiddelde en de rijke Länder betalen maximaal 80 procent van het overschot. Er blijft dus nog een rest over die de rijken rijk houdt. De kloof wordt dus alleen kleiner. Wij vinden echter samen met Baden-Württemberg dat de rijkere Länder op deze manier niet worden gemotiveerd. Het systeem werkt ook niet motiverend voor de arme Länder.

De heer Etienne Van Vaerenbergh : Ik begrijp dat de armen niet rijker worden dan de rijken.

De heer Johan Sauwens : Hoe zit het in feite met de onderhandelingen ? Maakt u enige kans om het voorstel te doen aanvaarden ? Wie beslist over wijzigingen aan de Finanzausgleich ?

De heer Hartmut Osterburg : Samen met Baden-Württemberg hopen we dat hierover kan worden onderhandeld en dat deze onderhandelingen een positief resultaat hebben. Wij ijveren hier niet alleen in de pers maar ook in de Bundesrat voor. Wij hebben op basis van de gegevens van 1997 berekend wat de gevolgen van ons voorstel zouden betekenen voor de individuele deelstaten. Nordrhein-Westfalen zou kunnen geïnteresseerd zijn. Zij worden door de SPD geregeerd. Zij zijn met drie miljard Duitse mark de grootste winnaar. Beieren en Baden-Württemberg zouden 2,6 miljard Duitse mark en 2,1 miljard Duitse mark extra krijgen. Berlijn zal wel 3,5 miljard Duitse mark verliezen en Neder-Saksen 1,3 miljard Duitse mark. Het

idee is dat de rijken hun rijkdom behouden en de armen aan hun rijkdom moeten werken. Berlijn is uiteraard een speciaal geval. Het voorstel ligt nu ter discussie.

De heer Carlos Lisabeth : Ik heb begrepen dat de armere Länder 92 procent van het nationale gemiddelde moeten bereiken. Moeten ze daartoe zelf inspanningen leveren, of kan dat volledig via de compensatie ?

Wanneer er voor de armere Länder een bovengrens van 95 procent is voor de compensatie, is er dan ook een ondergrens voor de rijkere Länder ? Moeten zij bijvoorbeeld na de betaling voor de solidariteit nog minimum 105 procent overhouden ?

De heer Herman Suykerbuyk : Ik heb eerder een opmerking dan een vraag. Eigenlijk is in uw systeem de solidariteit via de Finanzausgleich belangrijker dan de fiscale autonomie, die immers vrij beperkt is omdat voor de meeste belastingvoeten de federale overheid gevolgd moet worden.

De heer Johan Sauwens : Misschien kan u ook even aangeven welke belastingvoeten de federatie bepaalt, en welke de Länder zelf kunnen bepalen.

De heer André Denys : Ik ben ervan overtuigd dat de autonomie vergroot kan worden zonder het federale systeem op de helling te zetten. Het is niet zozeer de fiscale of financiële autonomie die dat zal uitlokken. Zo is er het voorbeeld van de Verenigde Staten, waar de fiscale autonomie de federatie niet in gevaar brengt. Waarom neigt men in Duitsland niet naar een behoud van de solidariteit en tegelijk een grotere inkomensautonomie ?

De heer Hartmut Osterburg : De staat met een financiële draagkracht van 80 procent krijgt tot 92 procent het verschil volledig bijgepast via de Finanzausgleich. Boven die 92 procent krijgt de arme deelstaat nog 37 procent van het verschil. Maar tot 92 procent krijgt de arme deelstaat het verschil gegarandeerd bijgepast, en daarop hebben wij kritiek. Omgekeerd is er voor de netto-betalers geen garantie dat er een minimum-restbedrag overblijft. Er is wel een systeem met percentages dat waarborgt dat een deel van het overschot in de rijkere deelstaat blijft. Van het eerste procent overschot moet deze deelstaat hoogstens 15 procent afstaan, van de volgende negen procent, van 101 tot 110, hoogstens 66 procent, en daarboven 80 procent. De rijkere deelstaat houdt dus in elk geval minimum 20 procent van de overschotten over.

In Duitsland is de solidariteit duidelijk belangrijker dan de fiscale autonomie. De belastingen die vastgelegd worden in de nationale wetten zijn uniform, en de deelstaten hebben slechts voor enkele weinig betekenisvolle belastingen zelf de kans om de aanslagvoeten te bepalen. De Länder hebben helemaal geen grote belastingsautonomie. Wat daarvan het belang is, is een politieke vraag die ik als ambtenaar niet kan beantwoorden.

De heer André Denys : Wat is de mening van de politici hierover ?

De heer Hartmut Osterburg : Niemand heeft dat al serieus ter discussie gesteld. Het systeem functioneert al sinds de jaren vijftig, en er is nog nooit blijvende kritiek op gerezen. Dat is de trouw van de Länder aan de Bond, zoals in de Grondwet aangegeven.

De heer Johan Sauwens : Gezien er meer werklozen zijn in de nieuwe Bundesländer, en er daar wellicht ook meer invaliditeits-, ziekte-, en andere uitkeringen worden gegeven, zijn er dan ook transfers in de sociale zekerheid ?

De heer Hartmut Osterburg : De sociale zekerheid is in Duitsland een nationaal systeem. Elke socialezekerheidsplichtige is lid van de sociale zekerheid, die wordt gefinancierd door deze bijdragen en door de toelagen van de bondsstaat. Het systeem wordt bepaald door de leden.

De Beierse minister-president heeft erop aangedrongen dat de sociale zekerheid zou worden gedecentraliseerd en ingericht op deelstaatsniveau, omdat de Beierse leden voor heel Duitsland meebetalen en Beieren zelf de laagste werkloosheid heeft. Dit bracht de andere Länder sterk in beroering. De minister-president heeft dit dus wel ter sprake gebracht, maar een wijziging is maar zeer moeilijk door te voeren. Er zal daarvoor nog zeer veel overleg nodig zijn.

De heer André Denys : Is het waar dat overuren in Beieren minder belast worden dan in de andere Länder ?

De heer Hartmut Osterburg : Neen, dat is nu niet zo en dat is ook nooit zo geweest. De inkomstenbelastingen behelzen het hele loon, ongeacht hoe het samengesteld is. Alle inkomsten – uit niet-zelfstandige activiteiten, uit zelfstandige activiteiten, uit huurgelden, uit vermogen – worden altijd samengesteld bij de berekening van de belastingen. Het is dus niet interessant om overuren te maken om belastingsredenen.

De verslaggever,

Etienne
VAN VAERENBERGH

De voorzitter,

Johan
SAUWENS