1010 (2021-2022) – Nr. 1
ingediend op 15 november 2021 (2021-2022)

Verslag van de hoorzittingen

namens de Werkgroep Institutionele Zaken
uitgebracht door Karl Vanlouwe,
Peter Van Rompuy en Caroline Gennez

over de financiering en fiscale autonomie van de gemeenschappen en gewesten

verzendcode: WIZ

Vlaams Parlement

Samenstelling van de Werkgroep Institutionele Zaken:

Voorzitter: Liesbeth Homans.

Vaste leden:
Liesbeth Homans, Karl Vanlouwe;
Chris Janssens;
Peter Van Rompuy;
Willem-Frederik Schiltz;
Björn Rzoska;
Caroline Gennez.

Plaatsvervangers:
Axel Ronse, Paul Van Miert;
Filip Dewinter;
Koen Van den Heuvel;
Gwendolyn Rutten;
Stijn Bex;
Hannelore Goeman.

INHOUD

I. Hoorzitting van maandag 18 oktober 2021 6
1. Toelichting door professor Geert Jennes 6
1.1. Internationale vergelijking 6
1.2. Financiering van de deelstaten van België globaal bekeken 6
1.3. Financiering van de deelstaten van België afzonderlijk bekeken 7
1.4. Vergelijking met Zwitserland en Canada 8
1.5. Voorstel van een efficiënt financieringssysteem 9
2. Toelichting door Koen Algoed 9
2.1. Inleiding 9
2.2. Inzichten uit het begrotingsfederalisme 9
2.3. Aandachtspunten met betrekking tot fiscale autonomie 10
2.4. Coöperatief federalisme 11
3. Toelichting door David Van Herreweghe 12
3.1. Ontvangsten Vlaamse overheid 12
3.2. Complexe taakverdeling 12
3.3. Mogelijke inconsistenties en inefficiënties 13
4. Toelichting door Hans D'Hondt 14
4.1. Algemene beschouwingen 14
4.2. Toepassing fiscale regelgeving 15
4.3. Oneigenlijke gewestbelastingen 16
4.4. Slotbedenkingen 16
5. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep 16
5.1. Tussenkomst van Peter Van Rompuy 16
5.2. Tussenkomst van Koen Van den Heuvel 17
5.3. Tussenkomst van Gwendolyn Rutten 17
5.4. Tussenkomst van Caroline Gennez 19
5.5. Tussenkomst van Arnout Coel 20
5.6. Tussenkomst van Andries Gryffroy 20
5.7. Tussenkomst van Karl Vanlouwe 22
6. Antwoorden van de genodigden 22
6.1. Antwoorden van professor Geert Jennes 22
6.2. Antwoorden van Koen Algoed 25
6.3. Antwoorden van David Van Herreweghe 29
6.4. Antwoorden van Hans D'Hondt 31
7. Replieken en aanvullende antwoorden 32

II. Hoorzitting van 25 oktober 2021 ... 37
1. Toelichting door professor Dirk Heremans ... 37
1.1. Inleiding: economisch federalisme ... 37
1.2. Opeenvolgende staatshervormingen ... 37
1.3. Balans van de laatste staatshervorming ... 39
1.4. Het Leuvense financieringsmodel (2011) ... 39
1.5. Economische uitdaging: activiteitsgraad ... 41
2. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep met antwoorden van professor Heremans ... 42
2.1. Tussenkomst van Caroline Gennez ... 42
2.2. Tussenkomst van Arnout Coel ... 44
2.3. Tussenkomst van Karl Vanlouwe ... 44
2.4. Tussenkomst van Filip Dewinter ... 45
2.5. Tussenkomst van Peter Van Rompuy ... 46
3. Toelichting door professor Herman Matthijs ... 47
3.1. Huidige situatie ... 48
3.2. Ontvangsten en uitgaven van de Vlaamse overheid ... 48
3.3. Schuld ... 49
3.4. Parameters: personenbelasting, bevolking en oppervlakte ... 49
3.5. Middelen voor een zevende staatshervorming? ... 50
3.6. En nu? ... 51
4. Toelichting door professor Nicole Plets ... 52
4.1. Algemene aandachtspunten ... 52
4.2. Fiscale autonomie: bron ... 53
4.3. Autonome belastingbevoegdheid ... 53
4.4. Gewestelijke belastingen ... 55
4.5. Samengevoegde belasting ... 56
4.6. Gedeelde belasting ... 57
4.7. Verdere aandachtspunten met betrekking tot de Bijzondere Financieringswet ... 57
4.8. Besluit ... 58
5. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep en antwoorden van de genodigden ... 59
Gebruikte afkortingen ... 61
Bijlage: zie dossierpagina van het document op www.vlaamsparlement.be

Het Vlaams Parlement richtte in december 2020 een Werkgroep Institutionele Zaken op om concrete voorstellen uit te werken voor een nieuwe staatshervorming. De werkgroep boog zich in eerste instantie over het thema van de homogene bevoegdheidspakketten.

In dat kader kwamen reeds aan bod:
- het gezondheidsbeleid;
- het arbeidsmarktbeleid;
- het cultuurbeleid;
- het mobiliteitsbeleid;
- het energiebeleid;
- het beleid met betrekking tot Landbouw, Visserij en Dierenwelzijn;
- het onderwijsbeleid;
- het beleid met betrekking tot Economie, Wetenschappelijk Onderzoek en Innovatie;
- het woonbeleid;
- het beleid met betrekking tot Buitenlandse Handel, Internationale Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking;
- het beleid inzake Leefmilieu, Natuur en Klimaat;
- het beleid inzake Justitie en Veiligheid.

Er werden twee hoorzittingen georganiseerd over de financiering en fiscale autonomie van de gemeenschappen en gewesten.

De volgende sprekers waren uitgenodigd voor de hoorzitting van 18 oktober 2021:
- professor Geert Jennes, Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving (VIVES), KU Leuven;
- Koen Algoed, secretaris-generaal Departement Financiën en Begroting;
- David Van Herreweghe, administrateur-generaal Vlaamse Belastingdienst;
- Hans D'Hondt, voorzitter FOD Financiën.

Op de hoorzitting van 25 oktober 2021 spraken:
- professor emeritus Dirk Heremans, faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen KU Leuven;
- professor Herman Matthijs, hoogleraar Overheidsfinanciën UGent en VUB;
- professor Nicole Plets, fiscaal recht UAntwerpen.

Professor emeritus Dirk Heremans gebruikte een presentatie die terug te vinden is op de dossierpagina van het document op www.vlaamsparlement.be.

I. Hoorzitting van maandag 18 oktober 2021

Aan de hoorzitting werd deelgenomen door:
- professor Geert Jennes, Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving (VIVES), KU Leuven;
- Koen Algoed, secretaris-generaal Departement Financiën en Begroting;
- David Van Herreweghe, administrateur-generaal Vlaamse Belastingdienst;
- Hans D'Hondt, voorzitter FOD Financiën.

1. Toelichting door professor Geert Jennes

Professor Geert Jennes: Ik ben blij de eerste spreker te zijn want ik zal het meest in algemene termen spreken. Voor mijn presentatie put ik uit het consultancywerk dat ik op VIVES voor Voka heb uitgevoerd. Ik zal eerst de financiering van de Belgische deelstaten internationaal vergelijken. Waarschijnlijk zal er dan geen tijd meer zijn om deze financiering vervolgens aan de wetenschappelijke evidentie in verband met het begrotingsfederalisme te toetsen. Ik zal heel breed beginnen met een internationale vergelijking en dan gedetailleerder op België inzoomen. Als ik dan nog tijd heb zal ik nog gedetailleerder worden door de financiering van de verschillende Belgische deelstaten afzonderlijk te bespreken.

Sinds de zesde staatshervorming kennen de Belgische deelstaten een aanzienlijke belastingautonomie in de vorm van de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting. Het debat in België is in feite altijd hoofdzakelijk een debat over financiering van de deelstaten met belastingautonomie versus met dotaties geweest. In de wetenschappelijke literatuur over begrotingsfederalisme zijn een aantal voordelen, maar vooral zeer veel nadelen van dotatiefinanciering voor de welvaart te vinden.

1.1. Internationale vergelijking

Om een internationale vergelijking te maken, levert de website van de OESO goede data over de federale landen in de wereld. Landen als Canada, Zwitserland en de VS zijn belastingfederaties, blijkt uit die data. De deelstaten financieren er hun inkomsten grotendeels met eigen belastingen. Dat staat tegenover de zogenaamde dotatiefederaties, zoals Oostenrijk, Duitsland en België, waar slechts zeer weinig belastingautonomie aan de deelstaten is toegekend. Om het belang van deze tegenstelling in perspectief te zien, moeten we in elk land het financiële belang van de deelstaten vergelijken met de totale grootte van de overheid.

Wat belastingautonomie betreft, zijn Zwitserland en Canada de meest gedecentraliseerde landen ter wereld. Als we ook het gemeentelijk niveau beschouwen zijn ook de Noordse landen zeer gedecentraliseerd. Daar vormen de gemeenten en niet de deelstaten het belangrijkste decentrale bestuursniveau. Dat is een ander model om een grote belastingautonomie aan lagere overheden toe te kennen. Die autonomie wordt in de Noordse landen wel in grote mate weer afgezwakt door een grote centrale vereveningsdotatie, waardoor op het einde van de rit elke Noordse gemeentelijke overheid ongeveer dezelfde inkomsten per capita heeft. Dit doet de vraag stellen naar de zin van de grote Noordse gemeentelijke belastingautonomie.

1.2. Financiering van de deelstaten van België globaal bekeken

Volgens de literatuur over het begrotingsfederalisme kan België nog een flinke stap in de goede richting gaan en de deelstaten nog meer belastingautonomie toekennen. Volgens het belangrijke handboek van Robin Boadway en Anwar Shah zijn de personenbelasting en de sociale bijdragen de kandidaten voor een verdere ontvangstendecentralisering in België. De aan onroerende goederen verbonden taksen zijn in België immers al gedecentraliseerd geworden, grotendeels naar de deelstaten.

De Belgische gewesten hebben sinds de zesde staatshervorming een sterke belastingautonomie, maar de gemeenschappen hebben dat niet. Ik heb voor Voka een aantal manieren opgelijst om de gemeenschappen ook meer belastingautonomie te geven. De gemeenschappen hebben geen vastomlijnd territorium, wat gemeenschapsfiscaliteit bemoeilijkt, maar de schaarse praktijkvoorbeelden bewijzen dat daar een mouw aan kan worden gepast.

Ik maak vervolgens een vergelijking tussen wat in België zou zijn gebeurd indien de oude Bijzondere Financieringswet had blijven bestaan en wat sinds 2015 door toedoen van de nieuwe Bijzondere Financieringswet gebeurt. Er is meer belastingautonomie gekomen en de dotaties zijn procentueel minder belangrijk geworden, maar tegelijkertijd is de responsabilisering ten gevolge van de zesde staatshervorming afgenomen. De belangrijkste reden is dat het gros van de nieuwe dotaties om de bevoegdheden te financieren die overgedragen werden door de zesde staatshervorming niet worden verdeeld op basis van wat de bevolking van de deelstaten de federale overheid aan belastingopbrengsten oplevert, maar op basis van puur demografische criteria. Het is een paradox dat hoewel het belang van de dotaties procentueel afneemt, ook de responsabilisering afneemt. De toegenomen belastingautonomie volstaat niet om het toegenomen belang van dotaties die verdeeld worden op puur demografische criteria te compenseren. Dat betekent niet dat de zesde staatshervorming een slechte staatshervorming was. Er werd gewoon voor gekozen om de belangrijkste nieuwe uitgavenbevoegdheden met dotaties die tussen de deelstaten worden verdeeld volgens demografische criteria te financieren. We vergelijken dan ook een beetje appelen met peren als we de financiering van de deelstaten voor en na de zesde staatshervorming met elkaar vergelijken, want de bevoegdheden zijn gewoon enorm toegenomen.

Er heerst in België nog een andere grote verwarring over de Bijzondere Financieringswet. Het belang van de belastingautonomie van de deelstaten tezamen genomen evolueert in de tijd namelijk op basis van wat die deelstaten tezamen daadwerkelijk aan eigen belastingen heffen, maar de dotaties evolueren samengenomen in de tijd op basis van het Belgische bbp. Dit geldt verwarrend genoeg ook voor de dotaties die intern tussen de deelstaten verdeeld worden, niet volgens een demografisch criterium, maar op basis van wat de respectieve bevolkingen aan opbrengsten inzake personenbelasting opleveren aan de federale overheid.

Aangezien de dotaties samengenomen op basis van het Belgisch bbp – en niet op basis van wat de federale overheid aan belastingontvangsten ontvangt – groeien, is de impact van de coronacrisis op de publieke financiën sterker geweest voor de federale overheid en de sociale zekerheid dan voor de deelstaten. Gezien een economische crisis de belastingontvangsten sterker doet dalen dan dat ze het bbp doet dalen, zijn de ontvangsten van de federale overheid typisch minder ingedekt tegen de ups-and-downs van de economie. De lockdown heeft de federale overheid ook daardoor harder geraakt.

Wat ook te weinig is geweten, is dat hoewel de federale overheid, inclusief de sociale zekerheid, na zes staatshervormingen nog slechts verantwoordelijk is voor iets meer dan de helft van de totale overheidsuitgaven in België, zij wel nog steeds 80 procent van alle in België geheven belastingen heft.

1.3. Financiering van de deelstaten van België afzonderlijk bekeken

Ik vind het interessant op de individuele deelstaten, namelijk de drie gewesten en de twee grote gemeenschappen, in te zoomen. Er is een grote egalisering of verevening van de deelstaatontvangsten in België. Ondanks de door de zesde staatshervorming toegenomen belastingautonomie heeft iedereen op het einde van de rit per capita ongeveer evenveel. Dat is typisch voor een dotatiefederatie. Maar sterker nog: de deelstaat met de armste bevolking, Brussel, krijgt per capita veel

meer dan de andere deelstaten. Sinds de zesde staatshervorming ontvangt het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest per capita ongeveer de helft meer middelen dan de twee andere gewesten.

Er zijn drie redenen waarom Franstalig België volgens mijn berekeningen door de Bijzondere Financieringswet wordt bevoordeeld ten koste van Vlaanderen. Ten eerste: het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest krijgt veel meer middelen per capita dan de andere twee gewesten. Ten tweede: Vlaanderen is rijker dan Franstalig België en levert per capita meer belastingontvangsten aan voor de federale overheid, maar dit vertaalt zich niet in meer financiering per capita van de deelstaat Vlaanderen in vergelijking met het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap. Ten derde: wat nauwelijks wordt benadrukt, is dat het duurder is voor de Vlaamse overheid om een overheidsdienstverlening te produceren. De woningprijzen illustreren dit goed. Een leraar in Vlaanderen verdient daardoor in koopkrachttermen minder dan een leraar in Wallonië, wat bekwame mensen in Vlaanderen ontmoedigt om voor de overheid te werken. Het feit dat Vlaanderen duurder is dan Wallonië, doet me de wenkbrauwen fronsen bij de sterk egaliserende werking van de Bijzondere Financieringswet. Dat ook het leven en dus ook de publieke dienstverlening in Brussel duur is, betekent dat er ook een goede reden is (en dat er niet alleen slechte redenen zijn) waarom het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest meer middelen krijgt, maar dan zou ook Vlaanderen meer dan Wallonië moeten krijgen.

Een ander pijnpunt is dat, als we de belastingautonomie van de Belgische gewesten naast het handboek van Boadway en Shah leggen, we moeten vaststellen dat de belastingen met betrekking tot onroerende goederen in België op een te hoog overheidsniveau geheven worden. Deze bevoegdheid zou volgens het handboek nog meer naar de gemeenten moeten worden gedecentraliseerd.

1.4. Vergelijking met Zwitserland en Canada

In Zwitserland is er geen volledige egalisering. Zwitserland is een belastingfederatie, die ook competitive federation wordt genoemd. België valt daarentegen onder het cooperative federalism. Er is een zekere egalisering: wat de markt qua middelen aan de sterk belastingautonome Zwitserse deelstaten toekent, wordt door de federale overheid gecorrigeerd, zodat er minder voor de rijkere kantons overblijft. Maar er zijn twee grote verschillen met België. Na de egalisatie zijn de rijkere kantons nog altijd veruit het rijkste, en de volgorde van de rijkdom voorafgaand aan de verevening wordt min of meer behouden. Door toedoen van de egalisatie springt geen enkel kanton boven een ander kanton uit. Dat is de filosofie van een competitieve federatie. Alle kantons behouden ondanks egalisatie voldoende redenen om rijker te worden, gezien de armste kantons slechts tot 85 procent van het Zwitserse gemiddelde worden opgetild. Dit betekent dat ze na egalisatie nog steeds veel minder middelen per capita ontvangen dan een heel rijke stadstaat als Basel-Stadt. Belastingfederalisme houdt ook in dat de conservatievere kantons een kleinere overheid dan de linksere kantons kunnen hebben, zoals in Zwitserland daadwerkelijk het geval is. Als verschillen per capita in de financiering worden toegelaten, worden ook verwezenlijking van verschillen in preferenties mogelijk gemaakt.

In Canada wordt het debat over de cost of living wél gevoerd, in tegenstelling tot in België. Ontario is zowat het Vlaanderen van Canada. In het verstedelijkte Ontario met zijn vele industrie is het leven redelijk duur. In het meer landelijke Quebec, misschien wel het Wallonië van Canada, is het leven goedkoper. Op het einde van de rit springt Quebec in koopkrachttermen ten gevolge van het Canadees vereveningsmechanisme echter over Ontario, doordat net zoals in België dit vereveningsmechanisme geen rekening houdt met geografische verschillen in levensduurte. De wijze waarop het industriële powerhouse van Canada in de Canadese financieringswet

wordt benadeeld – analoog aan Vlaanderen in België –, lijkt niet fair, maar is ook niet efficiënt voor de gehele Canadese economie.

1.5. Voorstel van een efficiënt financieringssysteem

Er is me gevraagd wat volgens mij dan wel een efficiënt financieringssysteem voor de Belgische deelstaten zou kunnen zijn. Ten eerste: tijdens mijn vorige presentatie heb ik gepleit voor een bijkomend bestuursniveau, namelijk het metropolitaans bestuursniveau. In België zouden dat de provincies kunnen worden, maar dan moet elke provinciehoofdstad wat meer in het midden liggen. Dit betekent dat de provincie Antwerpen zou moeten worden hervormd, want nu ligt de stad Antwerpen helemaal aan de kant. Ten tweede zou ik de drie lagere bestuursniveaus in mijn hervormingsvoorstel veel belastingautonomie geven. Ik pleit ten derde voor een egalisatie zoals in Zwitserland. De dotaties worden dan minder belangrijk dan nu in België. Ik zie ten vierde ook verschillende kandidaten om de belastingen meer te decentraliseren. Ik heb al gepleit voor een gedeeltelijke decentralisatie van de sociale bijdragen en voor een verdere decentralisering van de personenbelasting. Maar aangezien het economische beleid in België al decennia in belangrijke mate bij de deelstaten zit, vind ik dat de vennootschapsbelasting ook naar de gewesten moet gaan. Schadelijke concurrentie inzake vennootschapsbelasting kan dan worden vermeden door, bijvoorbeeld, de bepaling van de belastinggrondslag bij de federale overheid te houden.

2. Toelichting door Koen Algoed

2.1. Inleiding

Koen Algoed: Daarnet is al naar het handboek van Robin Boadway en Anwar Shah verwezen. Ik verwijs ook naar het boek Openbare financiën, waarvoor ik een stukje over de theorie en de praktijk van staatshervormingen heb geschreven. De vorige spreker heeft de decentralisatie op een overzichtelijke wijze in beeld gebracht, maar ik wil tijdens mijn presentatie twee zaken belichten, namelijk mijn inzichten in het begrotingsfederalisme en de vraag welke inkomsten en uitgaven best aan welk bestuursniveau worden toegewezen.

We kunnen bevoegdheden naar gewesten en gemeenschappen brengen, maar we mogen niet vergeten dat er nog andere overheden zijn. We moeten die logica naar de lagere overheden doortrekken. Soms decentraliseren we te weinig of bedenken we geen tussenniveaus. Het zou beter zijn geweest van Brussel een metropolitaans gewest in plaats van een gewest zoals de andere gewesten te maken.

Ons begrotingsfederalisme is geen exportproduct. Het is een federalisme sui generis en ik zie hierbij drie werkpunten. Wat de fiscale autonomie betreft, zijn er heel wat angels. De volgende sprekers zullen hier allicht op ingaan. Het zou goed zijn hierover een gezamenlijk standpunt te ontwikkelen. De responsabilisering van de gemeenschappen en de gewesten is een belangrijk punt. Met betrekking tot het solidariteitsmechanisme kunnen we nog stappen zetten. Ik wil eindigen met een paar korte bemerkingen over het coöperatief en soms wat passief federalisme in ons land.

2.2. Inzichten uit het begrotingsfederalisme

Wat mijn inzichten in het begrotingsfederalisme betreft, kan ik kort zijn. Daar bestaat heel wat inzichtelijke literatuur over. Zeker als de voorkeuren belangrijk en de schaalvoordelen minder belangrijk zijn, kunnen heel wat uitgaven op basis van het subsidiariteitsbeginsel worden gedecentraliseerd. In de huidige bevoegdheidsstructuur is al heel wat gedecentraliseerd, maar we kunnen intern misschien nog wat schuiven. Ik denk dan aan het openbaar vervoer of aan de gezondheidszorg. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zou dan eventueel als een tussenniveau fungeren.

Het grotere debat betreft natuurlijk de inkomstenzijde. Er is een kloof. De gemeenschappen en de gewesten hebben minder eigen inkomsten dan ze uitgaven financieren. Omwille van het bekende adagium no representation without taxation, en de accountability mag die kloof niet te groot en niet te klein zijn. Een overheid moet voldoende eigen inkomsten hebben om zich te verantwoorden voor de diensten die ze levert. Dit heeft ook te maken met de elasticiteit van de belastbare basis. Om die reden kunnen de lokale overheden de belastingen op onroerende goederen innen, maar zitten de belastingen op inkomsten uit kapitaal bij een hoger bestuursniveau. In elk geval kunnen weinig belastingen een exclusief federale bevoegdheid zijn. Naarmate de belastbare basis mobieler is, zal het aandeel van de federale overheid of zelfs van de Europese overheid toenemen. Een responsabiliseringskader is echter een goede zaak, want iedereen moet voldoende verantwoordelijk voor de eigen inkomsten zijn.

De keerzijde van de fiscale autonomie is dat er natuurlijk een goed vereveningssysteem moet zijn. Dat systeem moet meer op de potentiële belastingontvangsten dan op de actuele belastingontvangsten worden geënt. Door naar de belastbare basis te kijken, krijgen de betrokken overheden prikkels om voldoende in die belastbare basis te investeren en de werkzaamheidsgraad voldoende hoog te maken. Een van de euvels in dit land is de grote dispariteit tussen de werkzaamheidsgraad in de regio's en in de leeftijdscategorieën.

De zogenaamde Pigouviaanse belastingen zijn zeker voor de regionale overheden een belangrijk aandachtspunt. Gezien de milieubevoegdheden moeten die overheden voldoende belastingen kunnen heffen, niet zo zeer om opbrengsten te genereren, maar om het gedrag te sturen. Een ideale Pigouviaanse belasting brengt niets op omdat de mensen hun gedrag hebben aangepast.

Tot slot is er nog de interne staatshervorming, iets wat vaak wordt vergeten. Hoewel de vorige staatshervorming een uitzondering was, vervallen we vaak in dezelfde ziekte. Vlaanderen gedraagt zich ten opzichte van de gemeenten soms zoals de federale overheid zich ten opzichte van de Franse Gemeenschap gedraagt. Er zijn een aantal bail-outs en schuldovernames geweest. Ook de respobijdragen zijn overgenomen. Dat gaat om honderden miljoenen euro's. Het Gemeentefonds heeft een vaste groeivoet van 3,5 procent, wat losstaat van de economische realiteit.

2.3. Aandachtspunten met betrekking tot fiscale autonomie

Wat de aandachtspunten betreft, zijn er zeker een aantal angels met betrekking tot de fiscale autonomie. Het gaat dan vooral om de oneigenlijke belastingen. Dat zijn belastingen die aan de gewesten zijn overgedragen, zoals de registratierechten, maar de gewesten zijn nog steeds enkel bevoegd voor de heffingsgrondslag en niet voor de belastbare materie. We hebben het kijk- en luistergeld afgeschaft, maar om de belastbare materie te wijzigen, zou er een bijzondere wet moeten komen.

De opcentiemen op de personenbelasting zijn een zeer complexe regeling, want in feite is die fiscale autonomie in de vorm van een gedeelde belasting georganiseerd. Het gaat om een aandeel in een federaal gebleven personenbelasting. De federale overheid kan een aantal exclusieve belastingverminderingen doorvoeren waartegen het Vlaamse Gewest geen belangenconflict kan inroepen. Als het Vlaamse Gewest eigen tarieven wil invoeren, wordt het ook heel complex. Het Vlaamse Gewest moet het progressiviteitsbeginsel respecteren, wat een afwijking de facto onuitvoerbaar maakt.

De fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen is onuitvoerbaar omdat de gemeenschappen geen eigen grondgebied hebben. Er zijn andere manieren om de gemeenschappen te responsabiliseren. Hier kan ik verwijzen naar een vroeger voorstel van

Theo Peeters, Dirk Heremans en mezelf om de gewesten en de gemeenschappen deels te financieren vanuit de opbrengsten van de personenbelasting.

Wat de lokale overheden betreft: hoewel de Vlaamse overheid de procedureregels kan bepalen, blijft de federale overheid bevoegd ten aanzien van de lokale overheden.

Er zijn ook fiscale angels. Uit de pilootstudie voor de spending reviews blijkt dat de terugverdieneffecten van de responsabilisering zeer beperkt zijn. De indirecte dotaties zijn aan het bbp en de economische groei gekoppeld. Als de Vlaamse overheid hierop kan wegen, zal de financiering indirect vooruitgaan, maar de link tussen, bijvoorbeeld, preventie in de gezondheidszorg of de activering van mensen en de terugverdieneffecten is heel beperkt. Een oplossing zou erin kunnen bestaan om matching dotaties in functie van de bereikte doelstellingen toe te kennen, maar dat is in het verleden wat spaak gelopen. Ik denk niet dat we een werkzaamheidsgraad van 80 procent in 2030 zullen bereiken. Gezien de grote verschillen tussen de regio's en de vereiste werkzaamheidsgraad van de 60-plussers zou dit een enorme aanpassing vergen. We zijn al bijna in 2022.

De Europese evolutie inzake vennootschapsbelasting met betrekking tot de Common Consolidated Corporate Tax Base, een geharmoniseerde belastingbasis met verdelingsregels tussen de landen, biedt mijns inziens ook mogelijkheden om die principes door te trekken naar een regionalisering van de vennootschapsbelasting in ons land. De gewesten zijn immers belangrijk voor de ontwikkeling van de economische activiteit. We mogen niet terugvallen op subsidies die vaak hun doel niet bereiken.

2.4. Coöperatief federalisme

Ik wil nog even stilstaan bij het coöperatief federalisme. We hebben de feedback van de FOD Financiën in verband met de jobbonus in 2019 geapprecieerd. Soms willen we die gegevens wat sneller krijgen, maar het loopt goed. Omgekeerd zijn de gewesten weinig betrokken bij de in het vooruitzicht gestelde hervorming van de personenbelasting. Door het passief gedrag van de gewesten is het moeilijk om de inkomsten te garanderen indien een andere overheid een belastingverlaging doorvoert. Het Vlaamse Gewest zou het tarief dan moeten verhogen, maar de gewesten hebben een vierde van de taxshift gedragen.

De Vlaamse overheid heeft ook de financiering van het RIZIV als operator voor de mutualiteiten en de zorgkassen overgenomen. In feite is de Vlaamse overheid opgelicht. Ik noem dat the Great RIZIV Robbery. Ik werp geen steen naar het RIZIV, dat als een notaris moet betalen, maar in feite hebben we voor zestien kwartalen zeventien kwartalen betaald. De Vlaamse overheid heeft ook het vierde kwartaal van 2014 betaald, maar heeft daarvoor van de federale overheid geen financiering gekregen. Dat is een factuur van meer dan 400 miljoen euro. De kinderbijslag is wel correct aangerekend. Er is een trucje om een maand te winnen, want de kinderbijslag voor de twaalfde maand van het jaar wordt pas in januari van het daaropvolgende jaar uitbetaald. Maar de kinderbijslag van december 2014 is nog ten laste genomen door de federale overheid.

Ik heb het soms over passief federalisme. De Vlaamse overheid doet soms niets met de bevoegdheden die ze krijgt. Soms zijn daar aanwijsbare redenen voor. Het is moeilijk om met de opcentiemen iets anders te doen dan er een gedeelde belasting van te maken. Wat de financiering van de woonzorgcentra, de dienstencheques of de kinderbijslag betreft, zijn in de backoffice zeker nog stappen in de richting van een vereenvoudiging te zetten. Zeker in deze digitaliseringstijden kunnen we nog tussenstappen uitschakelen en kosten uitsparen.

3. Toelichting door David Van Herreweghe

David Van Herreweghe: Ik heb me voor mijn presentatie vooral gebaseerd op de vragen die ik vooraf van de fracties heb ontvangen.

3.1. Ontvangsten Vlaamse overheid

De totale ontvangsten in de Vlaamse begroting, waar het Vlaams Parlement finaal goedkeuring aan geeft, bedragen ongeveer 47 miljard euro. Het grootste gedeelte wordt nog door de FOD Financiën geïnd. In toepassing van de Bijzondere Financieringswet ontvangt Vlaanderen zo 26,7 miljard euro. Sinds de zesde staatshervorming is de Vlaamse overheid bevoegd om met de opcentiemen een gedeelte van de personenbelasting zelf in te vullen. Dat gaat om 7,9 miljard euro. De federale overheid int dit bedrag, maar de Vlaamse overheid bepaalt het tarief.

VLABEL staat in voor 6,9 miljard euro, maar int eigenlijk 9,5 miljard euro. Het resterend bedrag van 2,5 miljard euro bestaat uit de opcentiemen op de onroerende voorheffing, die VLABEL rechtstreeks naar de lokale overheden doorstort. Dan hebben we nog 4,1 miljard euro, afkomstig van de instellingen in de consolidatiekring, bijvoorbeeld verzelfstandigde entiteiten als De Lijn of de VRT, die eigen inkomsten hebben. Het kleinste onderdeel bestaat uit 2 miljard euro afkomstig uit de niet-fiscale ontvangsten, bijvoorbeeld wat op basis van het verkeersveiligheidsfonds naar het Vlaamse Gewest komt.

De inning van de belastingen en het personeel van VLABEL zijn de voorbije tien jaar enorm gegroeid. In 2010 heeft de Vlaamse overheid een gedeelte van de onroerende voorheffing overgenomen. In 2011 heeft de Vlaamse overheid de hele cluster van de verkeersbelastingen overgenomen. In 2015 is een belangrijke stap gezet met de overname van de erf- en registratiebelastingen. In 2019 is dan nog een kleine groep overgenomen, namelijk de spelen, weddenschappen en automatische ontspanningstoestellen. Hierdoor is de vijfde staatshervorming volledig uitgevoerd. Het Vlaamse Gewest is trouwens het enige gewest dat alle belastingen int dat het zelf mag innen. Voor de andere gewesten treedt de FOD Financiën nog steeds als dienstverlener op.

Dit heeft zich uiteraard vertaald in meer personeel. De Bijzondere Financieringswet biedt twee mogelijkheden. Een gewest kan het personeel van de federale administratie niet overnemen en krijgt daar dan geen vergoeding voor. Een gewest kan het personeel van de federale administratie wel overnemen en krijgt die vergoeding dan doorgestort. De Vlaamse overheid heeft er telkens voor gekozen het personeel van de federale administratie over te nemen.

Ondertussen is VLABEL in alle Vlaamse centrumsteden gevestigd, inclusief een zetel in Brussel. VLABEL is geografisch goed verspreid. De tijd dat iedereen VLABEL enkel in Brussel en in Aalst kende, is lang voorbij. Die spreiding komt trouwens overeen met de grote antennes van de FOD Financiën. Onze werking is ongeveer gebiedsdekkend.

3.2. Complexe taakverdeling

Over de complexiteit van de Bijzondere Financieringswet is al veel gezegd. Ik wil kort naar de wetgeving verwijzen, want er zijn eigenlijke en oneigenlijke gewestbelastingen. Op basis van artikel 170 van de Grondwet heeft de Vlaamse overheid een zekere fiscale autonomie. Wat de Vlaamse overheid zelf creëert, zijn de eigenlijke gewestbelastingen. In toepassing van de Bijzondere Financieringswet zijn een aantal bestaande belastingen aan de gewesten overgedragen. Dat zijn de oneigenlijke gewestbelastingen, zoals de verkeersbelasting, de erfbelasting of de registratierechten.

De bevoegdheden zijn in de Bijzondere Financieringswet bewust beperkt gehouden. Het gaat om de aanslagvoet, de tarieven en de heffingsgrondslag, wat betekent dat de Vlaamse overheid, bijvoorbeeld, zelf kan bepalen dat de belasting op wagens op de fiscale paardenkrachten of op de CO_2-uitstoot wordt berekend. De Vlaamse overheid is echter niet bevoegd voor de materie. De Vlaamse overheid kan enkel zaken belasten waarvoor ze zelf volledige fiscale autonomie heeft. Alles wat is overgedragen, is belastbare materie die enkel in uitvoering van een heffingsgrondslag kan worden belast. Ik zal straks nog een voorbeeld geven. De Vlaamse overheid kan vrijstellingen en verminderingen invoeren en is bevoegd voor de procedure, maar de materie zelf is voorlopig niet overgedragen.

3.3. Mogelijke inconsistenties en inefficiënties

Er is me gevraagd waar de mogelijke inconsistenties zitten en waar het lastig of inefficiënt wordt. Een van de zaken die voor enorm veel complexiteit zorgen, is het Registratiewetboek. Er zijn niet echt goede argumenten om dit te behouden. De erfbelasting is volledig overgedragen en de Vlaamse overheid heeft een eigen Vlaamse Codex Fiscaliteit. Er zijn niet veel problemen, maar toch is ervoor geopteerd een aantal zaken bij de federale overheid te houden.

Het begint heel eenvoudig. Iemand koopt een huis en de notaris moet de notariële akte laten registreren. In de eerste plaats moet hij naar de federale ontvanger om de datum te laten vastleggen. De federale ontvanger moet nakijken of de akte in Vlaanderen, in Wallonië of in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest moet worden belast. Ik geef geen kritiek op die ontvanger, want hij moet niet enkel zijn eigen wetboeken, maar ook de Vlaamse Codex Fiscaliteit kennen. Hij moet weten of de Vlaamse overheid die akte nodig heeft om te kunnen belasten. Bij bijna elke akte zitten ook bijlagen, zoals een stedenbouwkundig attest of een attest van de OVAM. Die bijlagen moeten eerst door de federale ontvanger worden afgerekend. De federale overheid belast de akte zelf niet. Dat doet de Vlaamse overheid. Voor hij de akte een vaste datum kan geven, moet de federale ontvanger echter de bijlagen afrekenen, want daarop moet een vast recht van 100 euro worden betaald. De notaris moet dat geld op voorhand op de postchequerekening van de federale ontvanger provisioneren. Als het geld op die rekening staat, kan de federale ontvanger afrekenen en zijn datumstempel zetten. Hij zal de akte dan ter taksering aan de Vlaamse overheid overmaken. Vervolgens krijgt VLABEL de akte met de bijlagen en zal het verkooprecht worden toegepast. VLABEL verstuurt dan een aanslagbiljet, want het is niet nodig dit op voorhand te betalen. De notaris moet geen boekhouding bijhouden en krijgt van ons gewoon een aanslagbiljet dat hij binnen een termijn van twee maanden moet betalen.

In de meeste gevallen sluit iemand die een woning koopt een hypothecaire lening af. Dat wordt dan hetzelfde liedje over het verschil in bevoegdheden. Om de hypotheek te vestigen, moeten de hypotheekrechten worden betaald. Dat moet in Vlaanderen gebeuren en VLABEL zal opnieuw een aanslagbiljet voor 1 procent sturen. Indien de eigenaar die hypotheek later wil overdragen, moet hij bij de federale administratie zijn. Indien hij die hypotheek uiteindelijk wil laten schrappen, bijvoorbeeld omdat de lening is afbetaald, moet hij bij de federale ontvanger zijn en zal hij 75 euro voor de schrapping moeten betalen.

Zodra de woning is gekocht en de lening is afgesloten, kan de eigenaar de woning verhuren. Hij sluit een huurovereenkomst die hij door de federale administratie moet laten registreren. Normaal gezien betaalt hij hiervoor 0,2 procent, maar voor de huisvesting van natuurlijke personen is die registratie gratis.

Als de eigenaar die woning ook nog eens in een vennootschap wil onderbrengen, wordt het helemaal complex. Indien die inbreng in een vennootschap in ruil voor aandelen gebeurt, moet de eigenaar opnieuw naar de federale administratie en is

het tarief 0 procent. Indien een natuurlijke persoon een in Vlaanderen gelegen onroerend goed inbrengt, moet hij in Vlaanderen in principe 10 procent betalen. Dat kan binnenkort wat stijgen. Het is echter nog niet gedaan, want indien hij die woning in een Belgische vennootschap inbrengt, zal Vlaanderen dat belasten, maar indien hij die woning in een buitenlandse vennootschap inbrengt, moet hij bij de federale administratie zijn en zal hij 12,5 procent moeten betalen.

Ik kan zo nog even doorgaan. De vraag is of de ratio al die complexiteit waard is. Ik begrijp dat een gedeelte van dat wetboek echt bij de federale overheid moet blijven, namelijk de registratiebelasting op alles wat met vonnissen te maken heeft. Justitie is duidelijk een federale bevoegdheid en dat federale gedeelte is dan ook logisch. Tijdens een volgende staatshervorming mag er toch eens over worden nagedacht of het niet beter zou zijn die volle fiscaliteit naar de gewesten over te hevelen.

Volgens mij zullen alle aanwezigen zich het kijk- en luistergeld nog herinneren. In feite heeft de Vlaamse overheid dit niet afgeschaft, maar enkel het tarief op 0 euro gezet. Aangezien de Vlaamse overheid niet bevoegd is voor de materie, kon ze het kijk- en luistergeld niet afschaffen. Er is een kunstgreep uitgevoerd om de belasting niet meer te heffen. Het tarief is nu 0 euro, maar officieel bestaat het nog. Dit is een perfect voorbeeld van hoe absurd het met die belastbare materie zit.

Er is me gevraagd welke belastingen potentieel kunnen worden overgeheveld. Ik verwijs naar het principe no taxation without representation. De belastingen moeten worden geïnd door wie de ontvangsten krijgt. Zo wordt het voor de belastingbetaler meteen ook duidelijk. De federale overheid int de personenbelasting, maar alle inkomsten worden door het ingewikkeld mechanisme in de Bijzondere Financieringswet aan de gewesten overgedragen. In Vlaanderen wordt ongeveer 23 miljard euro aan personenbelasting betaald. Uiteindelijk keert dit door middel van allerhande ingewikkelde mechanismen en verdeelsleutels terug naar Vlaanderen. Ik kan daar nog een uur technische toelichting bij geven, maar uiteindelijk is de vraag of die volle bevoegdheid niet kan worden overgeheveld. Zo komt er ook een koppeling met de economische bonus-malus. Als in een gewest een bepaalde economische groei wordt gerealiseerd, want het economisch beleid en het arbeidsmarktbeleid zijn geregionaliseerde materies, kan dat gewest ten volle met die bevoegdheden aan de slag en daar dan de voor- of nadelen van plukken.

4. Toelichting door Hans D'Hondt

Hans D'Hondt: Als federaal ambtenaar ken ik mijn plaats en zal ik hier niet aangeven welke bevoegdheden al dan niet van het ene naar het andere bestuursniveau moeten gaan of wat al dan niet goed loopt. Ik heb mijn minister op de hoogte gebracht van het feit dat ik hier zou vertoeven, maar ik zal enkel in eigen naam enkele praktische overwegingen geven. Er is geen afstemming met de vorige sprekers geweest, maar aangezien alles uit de praktijk komt, komen een aantal zaken wel overeen met wat zij hebben gezegd.

Tot nu toe hebben we met betrekking tot de toepassing van de huidige regels en tot de overdracht van de diensten in verband met de oneigenlijke gewestbelastingen altijd constructief kunnen samenwerken. De administraties hebben bewust geprobeerd dit in het algemeen belang zo goed mogelijk te laten verlopen.

4.1. Algemene beschouwingen

We stellen inderdaad vast dat de zesde staatshervorming een aantal vroegere financieringsmechanismen eerst in een fiscale autonomie heeft omgezet en vervolgens een aantal nieuwe bevoegdheden met dotaties heeft geregeld. Los van de vraag welke financieringsvorm nuttig of aangewezen is, stel ik vast dat het moeilijker

wordt om de cijfers te bepalen en om alles uit te leggen naarmate een systeem complexer wordt. Als men regels met betrekking tot deze materie maakt, kan men transparantie en eenvoud best in het achterhoofd houden.

Het is aangewezen de fiscale bevoegdheid zo dicht mogelijk bij de materiële bevoegdheid te houden. Het gaat er dan niet enkel om concurrerende bevoegdheden te vermijden. Uit de berichtgeving van het voorbije jaar blijkt duidelijk dat het risico bestaat dat beslissingen over een bevoegdheidsdomein dat materieel bij een ander bestuursniveau behoort, tot incoherenties in het beleid en tot neutralisaties kan leiden. Iedereen moet proberen de bevoegdheden zo homogeen mogelijk te houden.

Het bestuursniveau waarop de staatsschuld rust, moet natuurlijk de financiële hefbomen hebben om die verantwoordelijkheid aan te kunnen. We moeten aandacht hebben voor de rating van onze verschillende overheden. Die rating is niet altijd dezelfde. Indien zou blijken dat het echelon waarop het gewicht van de schuld rust in het gedrang komt omdat er onvoldoende middelen overblijven om die schuld te financieren, zou dat natuurlijk een effect op de rating kunnen hebben. Tijdens een discussie over een verdere defederalisering moet hier de nodige aandacht aan worden geschonken. De vraag is dan hoe de financiering van de staatsschuld moet worden georganiseerd en wie dat op zich zal nemen.

4.2. Toepassing fiscale regelgeving

De toepassing van de fiscale regelgeving is zeer complex. Ook in internationaal verband blinkt dit land niet uit in duidelijkheid en eenvoud van de fiscale wetgeving. Dat zorgt ook voor een aantal technische uitdagingen. Het gaat niet enkel om de regelgeving, maar ook om de rechtspraak. Indien er verschillende mogelijkheden zijn, vereist de rechtspraak, die ik niet betwist, dat al die mogelijkheden moeten worden uitgerekend, zodat de belastingplichtige de voor hem gunstigste oplossing krijgt. Dit betekent een vergroting van de belasting van de systemen. Als in deze context de backoffice van de fiscale toepassingen in twee zou moeten worden gedeeld, wordt het technisch allemaal moeilijk uitvoerbaar.

Wat de oneigenlijke gewestbelastingen betreft, hebben we in dit land eigenlijk een shoppingmodel gecreëerd. De gewesten beslissen vrij wanneer ze de diensten van de belastingen en desgevallend ook de middelen en het personeel overnemen. Nergens is beslist dat dit op een gecoördineerde manier moet gebeuren.

Nu is het gelukkig al iets coherenter, maar dat is in gespreide slagorde gebeurd. Op een bepaald ogenblik zorgde de federale overheid voor de belastingen op de spelen en weddenschappen voor Vlaanderen en Brussel terwijl Wallonië dat had overgenomen. De Vlaamse overheid had tot voor enkele jaren als enige de verkeersbelasting al overgenomen, maar de federale overheid inde deze nog voor het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. De federale overheid staat nog steeds in voor de dienst van de onroerende voorheffing in Wallonië.

Het wordt complex om dit allemaal te organiseren als dit niet op een gesynchroniseerde wijze verloopt. De diensten komen daardoor soms in de problemen, want de backoffice draait meestal op zware IT-applicaties die een pak geld kosten. De vraag is wat de federale overheid moet doen indien een IT-systeem end-of-life is terwijl nog slechts één gewest de dienst niet heeft overgenomen, maar dat in de komende jaren wel van plan is. Indien een gewest al vaak te kennen heeft gegeven de inning van een belasting te zullen overnemen, is de vraag of de federale overheid nog miljoenen euro’s moet investeren in een applicatie waarvan ze weet dat die het jaar nadien misschien al moet worden afgeschreven. Een aantal problemen zijn enkel een gevolg van het feit dat de gespreide slagorde bij de overname van de diensten de regel was. Het argument van de kostenefficiëntie mag niet worden onderschat.

4.3. Oneigenlijke gewestbelastingen

Wat de oneigenlijke gewestbelastingen betreft, kunnen een aantal zaken door de gewesten worden gewijzigd, maar andere niet. Dat de belastbare materie niet kan worden aangepast, was niet zo onlogisch toen de federale overheid de belastingen voor allen inde. Maar naarmate de deelstaten de belastingdienst hebben overgenomen, wordt dit minder logisch. Op dat ogenblik wordt de vraag of het onmogelijk is ook de belastbare materie te bekijken een heel andere vraag. Het kijk- en luistergeld is een illustratief voorbeeld.

Tegelijkertijd kunnen we ons vragen stellen over de patrimoniële informatie en de gegevens die het voorwerp van een belasting uitmaken, zoals in het geval van de onroerende voorheffing. De onroerende goederen zijn essentieel aan de gewestbevoegdheden gelinkt en de vraag is dan ook of er geen argumenten zijn om die bevoegdheidsverdeling te herbekijken. Ik spreek me hier voor de rest niet over uit, maar het pakket moet in zijn geheel worden bekeken.

4.4. Slotbedenkingen

Een andere operationele bedenking is dat de defederalisering van bevoegdheden in het verleden zelden een clean cut is geweest. Er rafelde hier en daar altijd wel wat uit. Dit heeft natuurlijk te maken met de manier waarop we tot institutionele akkoorden komen. Meestal is er eentje voor en eentje tegen, wat uiteindelijk tot een compromis leidt. Het gevolg van een onduidelijke bevoegdheidsscheiding is dat onmiddellijk inefficiënties ontstaan. De kostprijs wordt ook hoger, want heel wat administratieve middelen worden niet goed ingezet. Er zijn vaak heroïsche discussies over bijvoorbeeld buitenlandse handel of over landbouw gevoerd. Een duidelijke scheiding leidt ertoe dat de regels gemakkelijker kunnen worden toegepast en alles goedkoper wordt.

Zonder me uit te spreken over het bestuursniveau waartoe de backoffice moet behoren, pleit ik ervoor aandacht voor de kostencomponent te hebben indien iets uit elkaar wordt gehaald. Voor de kostenefficiëntie is de connectie en de interoperabiliteit tussen de systemen van de verschillende spelers belangrijk. Dit hangt natuurlijk samen met het globaal financieringsmodel, maar de backoffice moet werkbaar zijn en wordt bij voorkeur niet uit elkaar gehaald.

5. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep

5.1. Tussenkomst van Peter Van Rompuy

Peter Van Rompuy: Vaak wordt gesteld dat de bedrijfssubsidies een gevolg zijn van de staatshervorming, die ons niet de bevoegdheid heeft gegeven om kortingen op de vennootschapsbelasting toe te kennen. Aangezien we dat tarief niet kunnen verlagen, zijn met betrekking tot de subsidies in Vlaanderen een aantal wantoestanden ontstaan. Het is natuurlijk complexer dan dat, want vaak geven we subsidies aan bedrijven die geen winst maken en bijgevolg ook niets van de vennootschapsbelasting kunnen aftrekken.

Verder is het de vraag waar de vennootschapsbelasting moet worden geïnd. Indien de bevoegdheid aan de gewesten wordt toegekend, moeten we bepalen welk gewest het recht krijgt welke vennootschapsbelasting te innen. Gaat het dan om de hoofdzetel, om de belangrijkste zetel of om de plaats met de hoogste tewerkstelling?

In Zwitserland kan elk kanton een ander tarief hanteren, wat tot een race to the bottom heeft geleid. Recent is echter beslist de vennootschapsbelasting op minimaal 12 of 15 procent te zetten. Misschien is dit een argument om die belangrijke

discussie te herbekijken. Mijn vraag is dan of het zin heeft op dit vlak stappen in de richting van een regionalisering te zetten.

5.2. Tussenkomst van Koen Van den Heuvel

Koen Van den Heuvel: Mijn eerste vraag betreft de evaluatie van de zesde staatshervorming. Over het uitgebreide opcentiemensysteem spreken verschillende experten elkaar tegen. Sommigen vinden dat dit, ondanks de beperkingen, de gewesten ruime mogelijkheden biedt. We zien echter dat Vlaanderen hier geen gebruik van heeft gemaakt. De vraag is hoe we dit kunnen verklaren. Zijn er te veel beperkingen? Wordt het ingeperkt door de progressiviteit van de vervangingsinkomens? Is het te complex en is de politieke zichtbaarheid te beperkt? De politici die hierover moeten beslissen, willen immers dat de mensen dit onmiddellijk voelen. Heeft het iets te maken met de federale taxshift, die de gewesten ook geld heeft gekost? De fiscale autonomie is in Vlaanderen tien jaar geleden ingezet. Het heeft voeten in de aarde gehad een beslissing over die uitgebreide opcentiemen te nemen, maar nu maakt Vlaanderen er geen gebruik van. Ik zou graag eens horen wat de hoofdoorzaak is.

Mijn tweede vraag betreft de fiscale bevoegdheden. De zesde staatshervorming heeft meer mogelijkheden gecreëerd, maar ik vraag me af wat onze gastsprekers vinden van de idee daar in de gewesten meer op in te zetten. De gewesten zouden de exclusieve bevoegdheid kunnen krijgen om belastingverminderingen of -kredieten toe te kennen om de activiteiten die met de exclusief gewestelijke uitgavenbevoegdheden te maken hebben zo te stimuleren of te sturen. Dit kan strikt worden toegepast, bijvoorbeeld op de gezinspolitiek. De federale overheid heeft een voorbeeld gegeven door de verhoging van de lasten voor de kinderopvang bijkomend te stimuleren. Kunnen we in dit verband meer orde op zaken stellen? Homogene bevoegdheden kunnen daar een onderdeel van zijn. Door bevoegdheden exclusief aan de gewesten toe te kennen, kan het belang van een regionaal fiscaal beleid worden gestimuleerd.

Mijn derde vraag betreft de discussie over de schuld. Ons land wordt geconfronteerd met een hoge schuld, zeker als we dit in percentpunten van het bbp uitdrukken. Heel wat mensen vinden dat de situatie prangender wordt en het moeilijker wordt die schuld enkel door de federale overheid te laten dragen naarmate de federale fiscale kracht wordt uitgekleed. Is dit veeleer een theoretische discussie of zal er toch een kantelpunt komen waarop de inkrimping van de federale fiscale bevoegdheid tegen de muur van de schuldfinanciering botst? Ik denk dat we daar op termijn rekening mee moeten houden.

Mijn vierde vraag hangt samen met de discussie over hoe we België eigenlijk willen organiseren. Doen we dat op basis van de twee gemeenschappen en de drie gewesten of bedenken we andere leuke formules? De fiscaliteit is hieraan verbonden, want de vraag is of de drie gewesten al dan niet evenwaardig zijn. De gemeenschapsfiscaliteit bestaat momenteel enkel uit dotaties. Is een andere gemeenschapsfiscaliteit onmogelijk of zijn er creatieve mogelijkheden? Aangezien de opbouw van ons fiscaal systeem al zeer complex is, is het ook mogelijk dat we die gemeenschapsfiscaliteit maar beter achterwege laten.

5.3. Tussenkomst van Gwendolyn Rutten

Gwendolyn Rutten: We stellen hier vragen waarop we, als politici, zelf het antwoord zouden moeten geven. Dat neemt niet weg dat de uiteenzettingen op veel vlakken verhelderend waren.

Mijnheer Van Herreweghe, uw goed uitgewerkte praktijkcasus beantwoordt aan wat we als doel hebben vooropgesteld, namelijk vanuit het oogpunt van de burger

kijken. Wat heeft de burger aan die verschillende bestuursniveaus? Hoe maken die bestuursniveaus de wereld alleen maar ingewikkelder? Uw casus is een goed voorbeeld om het over een vereenvoudiging voor de burger te hebben.

Professor Jennes, u hebt verklaard dat de fiscale autonomie toeneemt en dat de responsabilisering afneemt. Heeft dit iets te maken met het overgangsmechanisme, dat momenteel zeer royaal is en pas vanaf 2025 in de omgekeerde richting zal gaan? Dan zal het lineair dalen, maar zal dat de verliezen ten aanzien van de vorige staatshervorming compenseren? Kunt u verduidelijken of het daaraan ligt?

Ten tijde van de zesde staatshervorming lagen drie problematische elementen uit de Lambermontakkoorden op tafel. Door een teveel aan solidariteit is een zogenaamde ontwikkelingsval ontstaan. Dat is een vertaling op staatsniveau van de inactiviteitsval voor werkende mensen. Het wordt voor een regio niet aantrekkelijker vooruit te gaan, want dan krijgt die regio ook minder. Een ander punt is of aan de veelbesproken negatieve term is tegemoetgekomen. De vraag blijft hoeveel solidariteit we willen. Het mechanisme compenseert tot 2025 en zal dan lineair dalen. We hebben voorzien in een termijn van ongeveer twintig jaar. Het is redelijk van het Waalse Gewest te vragen zich aan te passen en de verliezen goed te maken.

U hebt gesteld dat fiscale autonomie tot responsabilisering leidt, maar is dat ook zo? Dat is een aanname. Kunt u aantonen dat dit zo is?

Als we naar de cijfers kijken, bestaat de grote brok uit de personenbelasting. Als we niet meer met gewesten en gemeenschappen zouden werken, is de vraag wat het beste scenario is. In fiscaal opzicht zijn vooral de gemeenschappen moeilijk. U hebt gesteld dat u een aantal mogelijkheden kent om dat te omzeilen. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest vraagt dit vaak om een keuze. Politiek is dat niet meest wenselijke. Als we het voor de eenvoud gewoon gewesten noemen, zou het dan mogelijk worden om de personenbelasting volledig om te draaien, bij de deelstaten te plaatsen en dan federale opcentiemen te heffen? Bestaan daar modellen voor?

Nu werken we met opcentiemen. Het is een samengestelde belasting, met een deelstatelijk gedeelte als onderdeel van de federale sokkel. Zouden we niet gewoon naast die federale sokkel een deelstatelijke sokkel en eventueel een gemeentelijke sokkel kunnen hebben? Hierdoor zouden die drie niet meer met elkaar verbonden zijn en zouden we daadwerkelijk fiscale autonomie hebben. Nu zijn de gevolgen van een beslissing over de personenbelasting ook op andere bestuursniveaus voelbaar.

Mijnheer D'Hondt, u hebt het over de goede samenwerking gehad, maar u vindt dat de backoffice niet moet worden gesplitst. Zouden we niet gewoon een enkele administratie kunnen hebben die effectief voor de uitvoering en de toepassing zorgt? De deelstaten zouden dan apart beslissen welke regelgeving die administratie moet toepassen. In digitale tijden lijkt dit me niet onoverkomelijk.

De kinderbijslag is een goed voorbeeld. Die is naar de deelstaten gegaan en het zal nog niet voor iedereen in orde zijn, maar het heeft wel tot een wonderbaarlijke vermenigvuldiging van administraties en van de overheadkosten geleid. Kunnen we niet gewoon een instantie hebben en dan in Vlaanderen, in Wallonië en in Brussel beslissen welke parameters moeten worden gevolgd voor de mensen die in Vlaanderen, in Wallonië of in Brussel wonen?

Al onze staatshervormingen hebben effectief de overheadkosten groter gemaakt. Ik ben op zoek naar modernere toepassingen. Ik weet niet of het kan, maar die administratie zou inhoudelijk misschien beter met de andere bestuursniveaus kunnen samenwerken. Als ik naar de verkokering in Vlaanderen kijk, is het niet zo

evident om horizontaal te werken. Is het niet beter dit op een bestuursniveau te houden of zijn er vooral ideologische redenen, namelijk dat een eigen administratie een uiting van een eigen staat en een stap op weg naar de onafhankelijkheid is?

5.4. Tussenkomst van Caroline Gennez

Caroline Gennez: Koen Van den Heuvel heeft mijn eerste vraag in feite al gesteld. Waarom wordt de fiscale autonomie niet gebruikt met betrekking tot de opcentiemen op de personenbelasting? Gaat het enkel om de complexiteit en het politiek ongemak of zijn er ook andere redenen?

Mijn tweede vraag betreft het vereveningsmechanisme. Volgens mij is iedereen, van de grootste autonomist tot de grootste federalist, het erover eens dat in een federale staat een vereveningsprincipe blijft bestaan. De legitimiteit daarvan staat of valt natuurlijk met de vraag hoe groot of hoe klein die verevening best is. Een andere vraag is dan hoe wenselijk dit voor de economische output is. Ik kan me nog andere indicatoren voorstellen, zoals de mogelijkheid van de verschillende overheden om een aantal sociale rechten in te lossen. Wat zouden evenwichtige criteria kunnen zijn om een vereveningsmechanisme te definiëren?

Professor Jennes, u hebt al een aantal indicaties gegeven. Bepaalde regio's of bestuursniveaus mogen finaal niet slechter af zijn dan voor de toepassing van de solidariteit. Zijn nog andere algemeen toepasbare criteria denkbaar?

Mevrouw Rutten, mijn derde vraag sluit aan bij wat u net hebt gevraagd. Vanaf 2025 legt de Bijzondere Financieringswet meer de focus op de economische prestaties van de verschillende deelstaten. Ik ga er gemakshalve van uit dat dit vooral een terugval van de inkomsten voor Wallonië en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tot gevolg zal hebben en dat de solidariteit zal afnemen.

Ik vraag me af wat de impact van die verminderde solidariteit op de economische prestaties en de koopkracht van onze belangrijkste handelspartners zal zijn. We mogen niet veronachtzamen dat we in een federaal land economisch ook zeer afhankelijk van de andere deelstaten zijn.

Mijn vierde vraag betreft de inning van de personenbelasting. Volgens het oude principe 'no taxation without representation' klinkt het logisch en kan ik me er iets bij voorstellen de belastbare materie over te hevelen, want we zijn al bevoegd voor de grondslag.

Mijnheer D'Hondt, is het moment waarop alle deelstaten de feitelijke organisatie hebben overgenomen daar een goed moment voor? Mag ik het zo interpreteren? Ik stel deze vraag eigenlijk aan alle sprekers.

Mijn vijfde vraag betreft de begrotingslogica. Onze fenomenale staatsschuld is hier al aangehaald, maar we moeten ook de begrotingstrajecten in de lopende Europese agenda onder de loep nemen. De verdeling van de overheidsschuld is een zaak, maar we hebben sinds 2013 een samenwerkingsakkoord over de verdeling van de inspanningen die de verschillende overheden moeten leveren om bij de EU een economisch semester in te dienen. De vraag is of de Bijzondere Financieringswet in de toekomst geen deal nodig heeft over een automatische inspanning door de entiteiten op basis van een aantal vaste parameters in plaats van door middel van de jaarlijkse koehandel in het Overlegcomité. Kan er geen simpeler verdeling van de eventuele inspanningen worden afgesproken?

Mijnheer Algoed, u hebt onlangs in de pers iets geschreven over de doelmatigheid van de Vlaamse economische subsidies. De Vlaamse administraties voeren momenteel de Vlaamse Brede Heroverweging uit. Het Departement Economie,

Wetenschap en Innovatie heeft vrij bot gesteld dat we niet veel hebben aan economische subsidies aan grote bedrijven voor onderzoek en ontwikkeling indien de federale overheid al die fiscale maatregelen neemt. Het marginaal nut zou nul zijn. Als goede democraat pleit ik voor een sterke overheid, maar zeker niet voor een spilzieke overheid. Waarom zouden we de Vlaamse subsidies op die manier blijven inzetten? Ik kan me voorstellen dat dit een iets te politieke vraag is, maar aangezien u er terecht naar hebt verwezen, wil ik ze hier toch stellen.

5.5. Tussenkomst van Arnout Coel

Arnout Coel: Met de toegenomen fiscale autonomie is de responsabilisering afgenomen. Die autonomie wordt ook sterk ingeperkt door de principes van de federale loyaliteit. Volgens mijn fractie is het belangrijk voor meer responsabilisering te zorgen. Het lijkt ons logisch dat de deelstaten de vruchten van hun eigen beleid kunnen plukken en voor de meerkost van bepaalde keuzes opdraaien. In het huidig systeem gebeurt dat onvoldoende.

Professor Jennes, meer fiscale autonomie leidt automatisch tot de mogelijkheid van fiscale concurrentie tussen de regio's. Welke dynamiek verwacht u? Zijn er ook potentiële nefaste effecten? Ziet u vooral voordelen, zoals in het Zwitsers model?

De intrafederale solidariteit zit in ons systeem ingebakken, maar recent hebben we nog bijzondere vormen van federale solidariteit zien opduiken. Onder bijzondere omstandigheden heeft de federale overheid het Waalse Gewest een lening toegekend. Hoe rijmt u dat met de bestaande instrumenten? Is dat compatibel of zijn er valkuilen waarop we moeten letten?

Mijnheer D'Hondt, u hebt over de potentiële nadelen van een asymmetrische en in de tijd gespreide overdracht gesproken. Operationeel valt daar met betrekking tot de kostenefficiëntie iets voor te zeggen, maar als een deelstaat vragende partij is om op bepaalde vlakken meer fiscale autonomie te krijgen, valt het te overwegen het asymmetrisch aan te pakken. Wat zijn de theoretische voor- en nadelen?

Ik herinner me een debat over de verschillende prognoses en de gebruikte parameters in verband met de Bijzondere Financieringswet na de zesde staatshervorming. Er is toen kritiek gegeven op een aantal optimistische schattingen over de evolutie van de Vlaamse inkomsten. Hoe moeten we dit systeem, nu het al enkele jaren loopt, evalueren in vergelijking met die prognoses?

Het Overlegcomité werkt aan institutionele hervormingen. In september 2021 is beslist dat elke deelstaat een administratieve fiche moet opstellen. Hoever staat de Vlaamse overheid met die oefening? Is de administratie al gestart? Wat zijn de focuspunten die wij als deelstaat naar voren zullen schuiven?

5.6. Tussenkomst van Andries Gryffroy

Andries Gryffroy: Mijnheer D'Hondt, als een aantal bevoegdheden op een ongecoordineerde wijze naar de regio's worden overgebracht, zal dat niet noodzakelijk kostenefficiënt zijn. Op dat vlak kan ik u bijtreden.

Mevrouw Rutten, u hebt gesuggereerd te werken met een administratie. De verschillende regio's zouden die administratie dan laten weten wat ze moet doen. Persoonlijk deel ik die mening niet. Als we met duidelijk onderscheiden blokken kunnen werken, is er geen interventie in elkaars beleid meer. Na de zesde staatshervorming hebben we met de overdracht van de verschillende diensten leergeld betaald.

Mijnheer D'Hondt, binnen twee jaar zal de laatste bevoegdheid, namelijk de onroerende voorheffing, bij jullie vertrekken. Zal het in de toekomst dan nog een

probleem zijn? Zal het mogelijk zijn om het shoppen niet meer toe te laten, maar gewoon te stellen dat de mensen en de kennis van de dienst meegaan naar het bestuursniveau waar de belastingen zullen worden geïnd?

Ik vraag me af hoe de administratie anders kan worden aangestuurd. Als de gewesten getallen mogen doorgeven, maar de administratie niet mogen aansturen, zal dat volgens mij moeilijk worden. Ik zou graag uw mening hierover horen.

Mijn volgende vraag betreft het subsidiebeleid. Aangezien we de tool van de fiscale autonomie niet hebben om de vennootschapsbelasting aan te passen in functie van de investeringen en om de investeringsaftrek te verhogen, verstrekken we subsidies. Die subsidies zijn zeker zinvol op het niveau van een strategisch onderzoekscentrum en van het fundamenteel onderzoek, maar ik vraag me af of we subsidies voor bedrijfsinvesteringen die het proces vooruithelpen en die de kostenefficiëntie verbeteren, niet beter langs de fiscale weg zouden laten verlopen. Dat is natuurlijk toekomstmuziek.

Wat de personenbelasting betreft, kan het Vlaamse Gewest beslissen een bepaalde belastingvermindering door te voeren. Wat de federale overheid ten gevolge van onze beslissing minder kan innen, wordt nadien in de dotaties verrekend. Waarom kan dit niet voor de vennootschapsbelasting? Als we subsidies door fiscale stimuli willen vervangen, is de vraag waarom we niet dezelfde methode als voor de personenbelasting kunnen gebruiken.

Ik pleit voor een aanpak die niet meer toelaat te shoppen en een keuzemogelijkheid te laten. Ik heb schrik voor een eenheidsworst, want als alle diensten centraal blijven, zullen we blijven aanmodderen. In 2015 hebben we in het Vlaams Parlement een gigantische discussie over een energieheffing gevoerd. Wij probeerden toen een belasting te heffen op iets wat de federale overheid al belastte, namelijk kilowattuur. Aangezien we enkel belastingen op iets anders kunnen heffen, hebben we een belasting op het aansluitpunt bedacht. Volgens de specialisten is er een oplossing. We moeten de basisgrondslagen in de materie veranderen, zodat de federale overheid op kilowatt en niet op kilowattuur en de Vlaamse overheid op kilowattuur en niet op kilowatt belast. In de huidige constellatie vergt dit een overeenkomst tussen vier partners. Dit komt ook terug in verband met het verbod op stookolieketels. We kunnen daarover niet beslissen, maar we kunnen een omweg vinden om het decreet zo te verwoorden dat we tot een geleidelijk verbod komen. We kunnen echter niet aan de materie zelf werken. Dat discussiepunt komt altijd weer terug.

Mijnheer D'Hondt, op een bepaald moment zullen de bevoegdheidspakketten zo transparant en homogeen worden dat het volgens u wel mogelijk wordt de materie over te hevelen, zodat de Vlaamse overheid de materie kan belasten en de aangekaarte kafkaiaanse toestanden met de registratierechten in de toekomst kunnen worden vermeden.

Mevrouw Rutten, ik ben voorstander van een grote kostenefficiëntie, maar ik zoek het niet in de oplossing die u hebt voorgesteld. Ik zou graag horen of er nog andere oplossingen zijn, want ik geloof niet in een algemene koepel die alles uitvoert en in organisaties die daarvoor hun input moeten geven.

Gwendolyn Rutten: Ik wil voor het verslag duidelijk stellen dat ik dat niet voorstel. Ik wil weten wat de mogelijkheden zijn. Het zou niet de eerste keer zijn dat een bevoegdheid eerst wordt geregionaliseerd en dat na enkele jaren blijkt dat de entiteiten toch eenzelfde beleid voeren. Dat een bevoegdheid wordt geregionaliseerd, betekent niet dat iedereen iets anders zal doen. Hoewel er soms wat vertraging op zit, is het resultaat uiteindelijk hetzelfde. Het is misschien niet ondenkbaar de

uitvoering federaal te houden en de gewesten aan verschillende snelheden autonoom te laten beslissen.

5.7. Tussenkomst van Karl Vanlouwe

Karl Vanlouwe: Mijnheer Algoed, als Brusselse Vlaming wil ik nog een vraag stellen. Volgens u is de fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen niet uitvoerbaar omdat de gemeenschappen geen grondgebied hebben. Het is eigenlijk een gedeeld grondgebied. Het zijn niet de huizen op het grondgebied, maar de bewoners van de huizen die de taksen betalen. We zouden evenwel criteria kunnen zoeken. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kunnen we ons op de Brusselnorm richten. We zouden de scholen als kapstok kunnen gebruiken, want we weten exact hoeveel kinderen in de scholen zitten. Dat zou een exacte basis voor een vorm van fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen kunnen zijn.

Mijnheer D'Hondt, u hebt verklaard dat er nooit een clean cut of een duidelijke bevoegdheidsscheiding is geweest. Ik heb tussen de regels een pleidooi voor homogene bevoegdheden gehoord. Soms is het kafkaiaans. Wat de oneigenlijke gewestbelastingen betreft, kunnen we tarieven en aanslagvoeten bepalen, maar om het kijk- en luistergeld af te schaffen, moeten we het tarief op 0 euro zetten. We willen die taks echter volledig afschaffen. Ik vraag me af of het dotatiefederalisme voordelen heeft.

Tot slot vraag ik me af welke voor- en nadelen van een volledige overheveling van de vennootschapsbelasting u ziet. Vlaanderen heeft een open economie en een exporteconomie met belangrijke havens. Die overheveling kan voor Vlaanderen een belangrijke hefboom zijn om investeerders aan te trekken of hier te houden.

6. Antwoorden van de genodigden

6.1. Antwoorden van professor Geert Jennes

Professor Geert Jennes: Ik weet niet van buiten of de gedecentraliseerde vennootschapsbelasting in Zwitserland ook tot negatieve aspecten van concurrentie heeft geleid, mogelijk is dat wel het geval geweest. De kantons zijn daar deels bevoegd voor de vennootschapsbelasting. Maar als lagere overheden belastingautonomie krijgen, heeft dat altijd positieve en negatieve gevolgen. In België wordt altijd alleen maar over de negatieve effecten van belastingconcurrentie gesproken, maar voor economen als ik is concurrentie goed. Aangezien ik in concurrentie geloof, vraag ik me af waarom het in Belgische politieke middens altijd zo negatief klinkt. Ook overheden moeten worden gedwongen om een stuk met elkaar te concurreren. De uitwassen van die concurrentie moeten worden belet zonder de positieve effecten te verhinderen.

Volgens mijn analyse heeft de Vlaamse overheid om drie redenen geen gebruikgemaakt van haar nieuwe uitgebreide opcentiemenbevoegdheid. Ten eerste hadden de deelstaten ten gevolge van de zesde staatshervorming al enorme bezuinigingen moeten incasseren. De afname van de oude dotaties die het gevolg was van de zesde staatshervorming, was geen uitnodiging aan de Vlaamse overheid om veel met de nieuwe belastingautonomie te doen. Ten tweede zitten de opcentiemen typisch in de federale belastingheffing verborgen. Dat de Vlaamse PB-opcentiem voor de Vlaamse burger niet zichtbaar is, is voor de Vlaamse politici opnieuw geen uitnodiging om er iets mee te doen. Ten derde is het typisch aan een opcentiem dat men door het tarief constant te houden, toch een belastingverlaging kan toestaan, wat ook is gebeurd in het geval van de Vlaamse overheid. Amper was de zesde staatshervorming goedgekeurd of de federale overheid kwam al met haar taxshift. Volgens mij heeft de Vlaamse overheid dus wel iets met haar autonomie

gedaan. De Vlaamse overheid heeft door haar PB-opcentiem niet te veranderen, 25 procent van de taxshift in de PB gedragen, zoals Koen Algoed al gezegd heeft.

Wat de nood aan homogene gewestelijke uitgavenbevoegdheden betreft, is het uiteraard inefficiënt dat bijvoorbeeld de federale overheid nog altijd bevoegd is om een belastingvermindering voor kinderen ten laste in de PB toe te kennen, terwijl de rest van het gezinsbeleid een Vlaamse materie is. Maar voor iemand die de decentralisatie van belastingen en het begrotingsfederalisme heeft bestudeerd, is dat minder een Belgisch pijnpunt dan dat het principe 'no representation without taxation' in België zo weinig in de praktijk wordt gezet. De belangrijkste reden om de lagere overheden fiscale bevoegdheden te geven, is niet zozeer homogenisering van bevoegdheidspakketten, maar om zo een sinterklaasbeleid te vermijden. Het Vlaams Parlement neemt mooie beslissingen, maar de factuur daarvan wordt niet of te weinig zichtbaar naar de bevolking gestuurd. Als een leuke beslissing wordt genomen, moet het Vlaams Parlement ook worden verplicht haar bevolking te vertellen dat deze beslissing niet gratis is.

Mevrouw Rutten, de Vlaamse uitgebreide PB-opcentiemen vind ik een stap in de goede richting. Het is beter dan niets, maar die opcentiemen moeten, zoals in Canada en Zwitserland, echt gesplitste belastingen worden. Zo zult u ook de plicht hebben de factuur van uw beleid open en bloot naar de Vlaamse burger te sturen. Ik zie goede redenen waarom in de zesde staatshervorming is beslist met opcentiemen en niet met gesplitste belastingen te werken. Die gesplitste belastingen hebben ook nadelen, maar toch hebben ze meer voordelen dan nadelen.

Als academicus ben ik er in principe voor dat de federale staatsschuld wordt gesplitst. De bail-outs van de gemeenschappen ten gevolge van de vierde en vijfde staatshervorming en de bail-out van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ten gevolge van de zesde staatshervorming, hebben de federale staatsschuld verhoogd. Dat is niet fair. De gewesten en de gemeenschappen moeten een groter gedeelte hiervan overnemen. En zeker als ze in de toekomst meer belastingautonomie krijgen, vind ik de bekommernis terecht dat de federale rating daar niet te hard onder mag lijden. Als academicus vind ik dan ook dat de federale staatsschuld gedeeltelijk moet worden gesplitst.

De gemeenschapsfiscaliteit is een belangrijk onderwerp. Dat de gemeenschappen geen belastingautonomie hebben is de reden waarom België in internationale vergelijkingen van belastingautonomie van lagere overheden zo laag scoort. De Zwitsers vinden het fantastisch dat België gemeenschappen heeft. De Zwitsers zijn voor concurrentie en iemand die in Brussel woont, moet zelfs niet verhuizen om een keuze te maken. Dit opent enorme mogelijkheden voor heilzame concurrentie tussen de gemeenschappen in Brussel, tenminste voor wie in de kracht van concurrentie gelooft. We moeten de gemeenschappen dan ook zeker niet afschaffen.

In mijn studie voor Voka heb ik een lijst opgenomen met alle mogelijkheden van gemeenschapsfiscaliteit die ik heb gevonden en die ik heb afgetoetst met buitenlandse experten. In Quebec moesten mensen vroeger bijvoorbeeld op hun belastingformulier aanduiden naar welk scholennet ze hun kinderen sturen: het Franstalige of het Engelstalige. Afhankelijk daarvan ging hun onroerende voorheffing naar een van die twee netten. Er is ook het Dehaene-Moureauvoorstel, dat het Vlaamse en het Waalse Gewest samen belastingen zouden heffen voor de twee grote gemeenschappen. In Brussel zouden mensen dan het gemiddelde van het Vlaamse en het Waalse tarief betalen, en de Brusselse opbrengsten zouden dan volgens een 80/20-verdeelsleutel worden verdeeld tussen de Franse en de Vlaamse Gemeenschap. Dat voorstel uit de late jaren 1980 is echter nooit uitgevoerd. De andere sprekers zullen allicht nog andere suggesties hebben.

De uitdoving van het overgangsmechanisme zal niet voor meer responsabilisering zorgen, omdat het daarvoor slechts een te kleine bouwsteen van de hele zesde staatshervorming is. Het overgangsmechanisme wordt te vaak uit zijn financiële context gehaald. Deze financiële context is sinds de zesde staatshervorming eigenlijk niet zoveel veranderd, behalve dan dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de federale overheid de grote winnaars zijn en blijven – wegens de bail-outs die ze hebben gekregen – en de rest de grote verliezers van de zesde staatshervorming zijn en blijven – wegens hun gekorte oude dotaties die de vernoemde bail-outs financieren. Deze kortingen in de vorm van grote sanerings- en vergrijzingsbijdragen van alle deelstaten behalve het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest staan natuurlijk los van het overgangsmechanisme. In tegenstelling tot wat de voorstanders van de zesde staatshervorming altijd verkondigden, is het overgangsmechanisme natuurlijk veel te klein om er aanvankelijk voor te zorgen dat er geen winnaars of verliezers van de zesde staatshervorming zouden zijn. Bovendien wordt het uitdoven van het overgangsmechanisme nu al gecompenseerd. De Franstaligen hebben als andere bouwstenen van de zesde staatshervorming namelijk verkregen dat de onderwijsdotatie voor de gemeenschappen voor hen voortaan gunstiger uitvalt ten nadele van Vlaanderen, en dat het solidariteitsmechanisme voor de twee Franstalige gewesten (in andere landen vereveningsmechanisme genoemd; in België wordt dit solidariteitsmechanisme bovendien voortdurend verward met het overgangsmechanisme) elk jaar gunstiger wordt in vergelijking met wat zonder de zesde staatshervorming zou zijn gebeurd. De voor de Franstaligen oplopende onderwijs- en solidariteitsdotatie in vergelijking met het scenario zonder zesde staatshervorming en het voor de Franstaligen netto afnemende overgangsmechanisme zijn dus communicerende vaten. Ik vind dat we minder aandacht aan het overgangsmechanisme en meer aandacht aan de grote stromen in de Bijzondere Financieringswet moeten schenken.

Volgens de literatuur over het begrotingsfederalisme leidt fiscale autonomie tot meer responsabilisering. Ten eerste, the bailout effect: een lagere overheid die met dotaties wordt gefinancierd, zal meer op een bail-out speculeren. Een lagere overheid met meer belastingautonomie zal dat gedrag minder vertonen. Met name de gemeenschappen krijgen al hun geld in de vorm van dotaties. De centrale overheid houdt de belastingmacht en zal de gemeenschappen redden als het misloopt. In de belastingfederaties Zwitserland, Canada en de VS zien we geen gedrag van lagere overheden in functie van bail-outs. In Duitsland en in België is dat gedrag er wel bij de onvolwassen lagere overheden. Ten tweede, the flypaper effect: een lagere overheid die met dotaties wordt gefinancierd, zal al dat geld uitgeven. Een lagere overheid die daarentegen met eigen belastingen wordt gefinancierd, komt onder druk te staan om een gedeelte daarvan terug te geven, dit wil zeggen om de belastingen te verlagen of tenminste om de belastingen laag te houden.

Wat de criteria voor een efficiënte verevening betreft, verwijs ik opnieuw naar het Zwitserse model. Daar komt ten eerste een kanton ten gevolge van de verevening aan maximaal 85 procent van het kantonnale gemiddelde. In België komt een gewest of een gemeenschap door de verevening qua financiering per capita niet alleen tot op het gemiddelde, maar veel straffer nog, tot op het niveau van het rijkste gewest/van de rijkste gemeenschap. Alsof dat nog niet straf genoeg is stijgt het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zelfs ver boven het rijkste gewest uit qua financiering per capita. In Zwitserland blijft ten tweede in tegenstelling tot in België ook de rangschikking behouden. Een derde principe is het rekening houden met geografische cost-of-livingverschillen bij de bepaling van het vereveningsbedrag. In Zweden is er zulk een compensatie voor Stockholm. Die stad is niet enkel de efficiëntste en productiefste plaats van Zweden, maar ook de duurste plaats van Zweden.

Concurrentie is altijd positief en negatief. In België moeten we niet te veel schrik hebben van negatieve concurrentie tussen de gewesten en de gemeenschappen. De meeste Vlamingen zijn niet geïnteresseerd in een vlucht naar Franstalig België

omdat zijn eigen overheid het niet goed doet, en omgekeerd. Wegens de cultuurkloof/taalgrens zal er in België altijd een rem op de concurrentie zitten. We moeten de negatieve aspecten van concurrentie daarom niet te zeer vrezen. Ik pleit daarom voor meer belastingautonomie en meer concurrentie op deelstaatniveau in België. We hebben de positieve effecten van belastingconcurrentie te weinig kunnen zien tot nog toe. Vlaanderen heeft om deze positieve concurrentie te realiseren bovendien ook iets als kantons – metropolitaanse overheden of veel machtigere provincies – nodig om de Vlamingen een keuze te bieden en zo druk op hun overheden te laten zetten. Als zijn overheid geen goede zaken levert, moet een Vlaming naar een ander kanton kunnen vertrekken. Hij zal niet onmiddellijk naar een regio met een andere cultuur vertrekken – zoals in de huidige situatie de Franstalige deelstaten –, want dat is voor de meeste mensen een drastische stap.

Wat de prognoses van het verloop van de inkomsten per deelstaat na de zesde staatshervorming betreft, verwijs ik naar de twee bail-outs die de zesde staatshervorming heeft verricht. Dat de federale overheid en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (veel) meer middelen hebben gekregen, betekent in tegenstelling tot de prognoses niet dat ze het beter zullen doen. Wie een bail-out krijgt, zal het immers slecht blijven doen, zegt de wetenschappelijke literatuur van het begrotingsfederalisme. De Brusselse en federale begrotingscijfers blijven zeer slecht. De federale overheid heeft haar nieuwe middelen bijvoorbeeld onmiddellijk aan een niet-gefinancierde taxshift uitgegeven. Het handboek bewijst dat wie meer krijgt nadat hij zichzelf in de problemen heeft gewerkt, zijn gedrag nadien niet zal verbeteren.

Ik zie slechts één voordeel aan een dotatiefederalisme. Dat is ook de reden waarom ik in mijn hervormingsvoorstel een belangrijk gedeelte van de dotaties wil behouden. Dit voordeel is dat dotaties een race to the bottom qua kwaliteit van publieke dienstverlening aangeboden door zwakkere deelstaten kunnen verhinderen. De dotaties moeten de negatieve aspecten van de belastingconcurrentie temmen. In Zwitserland krijgen de zwakkere kantons compenserende dotaties, zodat ze een kans hebben om met de sterkere kantons te concurreren en zodat de rijkere inwoners van deze zwakkere kantons niet per se naar rijkere kantons met een lagere belastingvoet hoeven te vertrekken. In België hebben we in tegenstelling tot Zwitserland een taalgrens als deelstaatgrens en zijn er in tegenstelling tot Zwitserland slechts een paar gewesten en gemeenschappen. In Zwitserland kan een rijke Duitstalige Zwitser kiezen tussen twintig kleine Duitstalige kantons waar hij met weinig kosten naartoe kan verhuizen.

6.2. Antwoorden van Koen Algoed

Koen Algoed: Mijnheer Van Rompuy, de opbrengsten van de CCCTB worden op basis van een aantal parameters verdeeld. De ondernemingen kunnen niet kunstmatig verschuiven naar de plaats waar ze het minst worden belast, want er wordt ook rekening gehouden met het aantal werknemers en de gegenereerde inkomsten. Er is een formule om de winsten aan de diverse landen toe te wijzen. Die landen kunnen op die winsten tarieven toepassen. Indien wenselijk, kunnen we eenzelfde methodologie naar de gewesten doortrekken.

Mijnheer Van den Heuvel, wat de opcentiemen betreft, vormt de zesde staatshervorming een vooruitgang. Toen een dotatie werd vervangen, werd het noodzakelijk die opcentiemen in te voeren. De facto blijft het echter een gedeelde belasting en het is moeilijk daarvan af te wijken. Zelfs met deze werkwijze hebben we de federale taxshift geabsorbeerd en hebben we de belastingstaat volledig gereconstrueerd. Hoewel die taxshift een verlaging van de belastingstaat betekent, hebben we er geen schepje bovenop gedaan. Door ons tarief niet te verhogen, is de belastingstaat na toepassing van de autonomiefactor en de gewestelijke opcentiemen weer op 100 procent komen te staan, net zoals dit in de federale regelgeving is geconcipieerd.

Zelfs nu we met opcentiemen werken, zijn er nog mogelijkheden. Budgetneutrale taxshifts zijn ook binnen het Vlaamse Gewest mogelijk. We hebben daar in 2019 een symposium aan gewijd. Ik zou het goed vinden de inkomsten uit arbeid minder te belasten en de vervuilende activiteiten meer te belasten. We kunnen iets doen, maar dan moeten we wel werken met een eenvoudig tarief of eenvoudige opcentiemen.

Ik heb de onderhandelingen in 2010 meegemaakt. Bij sommigen leefde de vrees dat er in de gewesten een verschillende behandeling zou komen, bijvoorbeeld van zij die een werkloosheidsuitkering genieten. Daarom is voor een (gewestelijke) belasting op de (federale) belasting (systeem van opcentiemen) gekozen met ook nog exclusieve federale belastingverminderingen voor de vervangingsinkomens.

Wat de fiscale bevoegdheden betreft, is het belangrijk van de ondergeschiktheid van een fiscaal decreet af te geraken. De Vlaamse overheid kan geen milieutaksen heffen, maar gezien de Vlaamse bevoegdheden is het belangrijk wel iets te kunnen doen. Wat de kinderen ten laste betreft, zouden we in een absurde situatie terecht kunnen komen. Het is mogelijk dat we het groeipakket verhogen en dat de federale overheid de belastingvermindering voor kinderen ten laste minder genereus maakt.

Het lijkt me beter schulden te voorkomen en onze tekorten terug te dringen. Want daar staan relatief weinig of geen activa tegenover. Het gaat in eerste instantie niet om een overname door de gewesten/gemeenschappen van federale schuld, maar om de afbouw van de dotaties en niet om de daling van de middelen. Met de zesde staatshervorming is een ruil georganiseerd tussen de dotaties en de fiscale autonomie voor de gewesten. We mogen niet vergeten dat de zesde staatshervorming met de vroegere staatshervormingen heeft gebroken. Er is een aanzienlijke herfinanciering van de federale overheid geweest, niet enkel door de bijdragen in twee stappen in 2015 en 2016 ten laste van de gemeenschappen en de gewesten, maar ook door de zogenaamde respobijdragen, die voor de eigen ambtenaren tot 8,86 procent van de pensioenbijdragen kan oplopen, en door de minder genereuze koppeling van de bijdragen aan de vergrijzing. De koppeling aan de reële bbp-groei van de dotaties is ten gevolge van de opcentiemen eerst tot 75 procent en dan als bijdrage tot de vergrijzingskosten tot 55 procent afgebouwd. Die factoren, net zoals de taxshift, wegen zwaarder door dan het solidariteits- of overgangsmechanisme.

We mogen niet vergeten dat het overgangsmechanisme enkel een correctie is van de in 2015 genomen foto. Nadien zijn er dynamische effecten op de gemeenschappen. Door de zogenaamde Lambermont-turbo stop te zetten, lopen de verliezen van de Vlaamse Gemeenschap op. Ten opzichte van de demografische verdeelsleutel was meer gewicht aan de fiscale verdeelsleutel gegeven. Het verschil tussen die verdeelsleutels bedraagt ongeveer 10 procentpunten.

Door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest als een gewest te erkennen, is de geest uit de fles. We kunnen daar moeilijk nog op terugkomen, maar voor de gemeenschapsfiscaliteit is dat een moeilijke zaak. Door er ten tijde van de vijfde staatshervorming een gewestelijke bevoegdheid van te maken, is het kijk- en luistergeld nu afgeschaft. Vroeger werden de opbrengsten in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest volgens de 80/20-verdeelsleutel verdeeld.

Ik verwijs naar een gezamenlijk voorstel met de professoren Peeters en Heremans uit 2008. Het is mogelijk de gemeenschappen vanuit de personenbelasting en de gewesten te financieren. Er zijn mogelijkheden om de gemeenschappen meer te responsabiliseren. Het overgangsmechanisme is gebaseerd op een foto uit 2015. Dit jaar hebben we stilgestaan bij de vraag wat de zesde staatshervorming heeft opgeleverd. De opcentiemen zijn elastisch. Dat groeit sneller dan het bbp. Wat de

inkomsten uit de personenbelasting betreft, is de koppeling met bepaalde dotaties daarentegen minder genereus gemaakt. Die dotaties zijn tot 75 procent verlaagd en omwille van de vergrijzing vervolgens tot 55 procent teruggebracht. De Vlaamse Gemeenschap heeft moeten inleveren, maar het Vlaamse Gewest heeft ten gevolge van de fiscale autonomie een beetje gewonnen.

De foto voor het overgangsmechanisme is in 2015 getrokken. Aangezien de vroegere Bijzondere Financieringswet meer gewicht aan de fiscale verdeelsleutel toebedeelde, bedroeg het verlies in 2015 138 miljoen euro. Door het overgangsmechanisme, dat een neutrale toestand mogelijk moet maken, krijgt de Vlaamse Gemeenschap 119 miljoen euro. Dat verlies loopt echter op, want in 2019 ging het al om 258 miljoen euro. Het vast bedrag in het overgangsmechanisme zal vanaf 2025 lineair worden afgebouwd, maar dat heeft niets te maken met de solidariteit in de vereveningsbedragen.

Voor de Franse Gemeenschap is het omgekeerd, met in 2019 een winst van 186 miljoen euro. De federale overheid profiteert namelijk van de Lambermontmiddelen, die vroeger aan 91 procent van het bbp ware gekoppeld en nu met een koppeling van slechts 55 procent naar de dotatie zijn overgeheveld. Een aantal andere zaken zijn hier ook aan gekoppeld, maar netto is de federale overheid een winnaar van de hervorming.

Het Vlaamse Gewest verdient aan de invoering van de opcentiemen, maar dat schommelt door de jaren heen. In 2019 bedroeg de winst 156 miljoen euro, maar moest ten gevolge van het overgangsmechanisme en de verevening wel 204 miljoen euro worden betaald. Aangezien dat zal wegvallen, wordt het voor de Vlaamse overheid een gunstige operatie. Het blijft echter gemengd, want door de zesde staatshervorming verliest de Vlaamse Gemeenschap en wint het Vlaamse Gewest.

Een volgende vraag is hoeveel solidariteit tussen de regio's we willen. Als democraat hang ik het principe ‘no representation without taxation’ aan. De keerzijde daarvan is een goed solidariteitsmechanisme. We moeten een horizontale belastingconcurrentie of een race to the bottom immers vermijden. Er zijn transparanter voorbeelden van duidelijke vereveningsmechanismen te vinden in Duitsland, Zwitserland en Canada.

Ik ben voorstander van een gesplitst tarief, zoals dat voor de vennootschapsbelasting bestaat, met een rechtstreekse toegang tot de gezamenlijk bepaalde belastbare basis in plaats van de opcentiemen te volgen. Als de federale overheid de tarieven verlaagt, wordt het voor de deelstaten immers moeilijk. Om hun inkomsten te beschermen, moeten ze hun tarieven verhogen. Ze moeten dan wel aan de burger uitleggen waarom een overheid om de inkomsten constant te houden de eigen tarieven moet verhogen omdat een andere overheid haar tarieven verlaagt. Een gesplitst tarief met een gezamenlijke belastbare basis is veel duidelijker dan een tax on tax. De gemeenten maken dit trouwens ook mee. Als de federale tarieven stijgen, zullen ze zwijgen en meer ontvangen.

Wat de verschillende administraties betreft, kunnen we de redenering doortrekken. België heeft ook verschillende parlementen en dat heeft ook een kostprijs. Voor de kinderbijslag is het beter geregeld omdat de deelstaten dit verplicht moesten overnemen. Voor de oneigenlijke gewestbelastingen is er een shopping model. De federale overheid kon moeilijk haar beste ambtenaren naar de gewesten laten vertrekken, want ze had die mensen nog nodig voor de inningen. Wat in mijn ogen een grotere kostprijs heeft, zijn de verschillende kinderbijslagfondsen. Als daarin kan worden gewied, zal dat al een grote stap vooruit zijn. Gezien de mogelijkheden tot digitalisering, heeft de Vlaamse overheid die fondsen niet nodig. De Vlaamse overheid is verantwoordelijk voor de kinderbijslag en kan die uitbetalingen op zich nemen. Hetzelfde geldt voor de dienstencheques. De pilootstudie heeft aangetoond

dat het mogelijk is Sodexo daaruit te knippen en zo op de intermediaire kosten te besparen.

Mevrouw Gennez, de opcentiemen zijn een complex gegeven, maar binnen een bredere taxshift zouden we, zelfs met een enkel tarief, ook het tarief kunnen verlagen.

Wat de vereveningscriteria betreft, is het probleem dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een gewest en geen gewest is. Er zijn mogelijkheden om rekening te houden met de kosten en om in het solidariteitsmechanisme een groter gewicht toe te kennen aan de bevolking van Brussel. We moeten rekening houden met de kosten van het leven in de hoofdstad. Er zijn voorbeelden in het buitenland om daar op een transparante wijze mee om te gaan. Er zijn evenwel ook baten, zoals de hogere regionale ontvangsten.

Het is een misvatting dat het economisch belang na 2025 zal toenemen voor de verdeling van de dotaties en dat de solidariteit dan zal afnemen. Dat is recent nog in de pers verschenen. Door de koppeling aan de reële economische groei is het solidariteitsmechanisme in feite genereuzer geworden ten opzichte van het vorige solidariteitsmechanisme waar het basisbedrag enkel gekoppeld was aan de inflatie. Sommigen dachten dat de solidariteitsbedragen groter zouden zijn, maar van de gewesten is ook een inlevering gevraagd. Door die zware bijdragen in 2015 en 2016 is het solidariteitsmechanisme naar beneden aangepast. Sommigen dachten dat de groei ten gevolge van de koppeling aan de reële economische groei groter zou zijn. De gewesten leveren in, maar dat heeft niets te maken met wat in de zesde staatshervorming over 2025 is beslist.

De bevoegdheid voor de belastbare basis zou ik leggen bij wie verantwoordelijk is.

Ik denk dat ik de vraag over de schuld eigenlijk al heb beantwoord. De schuld neemt toe en het meest verontrustende is dat daar weinig activa tegenover staan. In geval van een nieuwe staatshervorming krijgen we een herhaling van de zesde staatshervorming en zullen we de federale overheid moeten herfinancieren. De gewesten en de gemeenschappen zijn beter geplaatst om te saneren. De Vlaamse woonbonus, bijvoorbeeld, was een te genereus systeem en kwam veeleer de verkopers dan de kopers ten goede.

De schulden zitten grotendeels bij de federale overheid. De Vlaamse overheid bouwt ook schulden op, maar het belangrijkste is dat een volgende staatshervorming op de uitdagingen in verband met de vergrijzing let. Dat zal het tegendeel van een bail-out van de gewesten worden. Om op lange termijn een begroting in evenwicht en geen begroting met een tekort van 3 procent te krijgen, is het onze opdracht individuele targets toe te wijzen. Vroeger ging het om een klein tekort van 0,5 procent van het bbp, maar dat is ten gevolge van de oplopende vergrijzingskosten naar boven herzien. De gewesten willen zich echter niet op een individueel begrotingstraject vastpinnen, wat voor de evaluatie een probleem is. De Hoge Raad van Financiën heeft al opgemerkt dat de gewesten zich zouden moeten engageren, zodat ze op hun begrotingsdoelstellingen kunnen worden afgerekend. Persoonlijk meen ik dat een uitgavennorm voor elke overheid al een grote stap zou zijn in de richting die de EU in feite oplegt. Het zou een zinvolle manier zijn om de diverse overheden in dit land meer te responsabiliseren, tot gezondere overheidsfinanciën te komen en de overheidsschuld minder te laten toenemen.

Mevrouw Gennez, de OESO heeft in 2019 een interessante studie over het productiviteitsprobleem in ons land uitgevoerd. Hoewel relatief weinig laaggeschoolden aan het werk zijn, ligt de productiviteit relatief laag. De toename is ongeveer 0,6 procent per jaar, maar de vergrijzingscommissie gaat uit van een toename met 1,5 procent om de pensioenen betaalbaar te houden. Wat onderzoek en ontwikkeling betreft, zijn diverse overheden actief, maar dat is allemaal weinig productief.

In feite gaat het erom af te bakenen welke overheid voor wat verantwoordelijk is. Door met twee op eenzelfde speelveld actief te zijn, hebben de effecten soms weinig toegevoegde waarde. Dat is in de Vlaamse Brede Heroverweging aan bod gekomen. Als een vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing mogelijk is, hebben bepaalde subsidies weinig toegevoegde waarde. De federale overheid zou zich kunnen afvragen waarom ze nog vrijstelling verleent aan bedrijven die gewestelijke subsidies krijgen.

Met betrekking tot de vraag of we in verband met de elasticiteit hebben gewonnen of verloren, verwijs ik naar een publicatie van mijn eigen departement. In 2019 hebben we in functie van een volgende staatshervorming al een aantal fiches opgesteld. Aangezien er veel problemen met de zorgsector zijn en die problemen tijdens de coronacrisis enkel groter zijn geworden, denk ik dat de ambtenaren van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin wel een aantal ideeën zullen hebben. Het Steunpunt Welzijn bereidt een interessante studie over de ziekenhuisfinanciering voor. De verwevenheid met de federale overheid leidt soms tot financiële spill-overeffecten.

De federale solidariteit in de vorm van leningen is iets nieuws. Volgens mij zal de overname van de renteloze lening van de verzekeraars aan het Waalse Gewest door een andere overheid tijdens de volgende regeringsonderhandelingen komen opdagen. We hebben vooral een beter solidariteitsmechanisme nodig. Het gaat hierbij om solidariteit tussen de overheden en niet tussen de burgers, niet om de koopkracht van de burgers te beschermen, wel om de openbare dienstverlening te garanderen.

Wat een enkele administratie betreft, lijkt het me belangrijk de verantwoordelijkheid toe te wijzen en op andere intermediaire kosten te besparen. Ik heb de kinderbijslag en de dienstencheques al als voorbeelden vermeld.

Wat de subsidies betreft, heeft de universiteit van Delft een interessante studie over de indirect carbon leakage gepubliceerd. In feite worden sommige bedrijven overgesubsidieerd en moeten we ons altijd afvragen wat de toegevoegde waarde van de subsidies is. Gezien de Vlaamse budgettaire toestand, zou de Vlaamse overheid mee moeten kunnen surfen op de golf van een verlaging van de federale vennootschapsbelasting en een aantal subsidies moeten kunnen afschaffen. De bedrijven moeten durven betalen voor de dienstverlening die ze van de Vlaamse overheid krijgen. De Vlaamse overheid zet voornamelijk in op geschoold personeel en bereikbaarheid, maar we mogen niet blind zijn voor de subsidieconcurrentie die overheden tegen elkaar uitspeelt.

6.3. Antwoorden van David Van Herreweghe

David Van Herreweghe: Een punt dat ik hier meermaals heb gehoord, is het probleem met de staatsschuld. Het grote probleem van de federale begroting is evenwel dat de sociale zekerheid moet worden bijgetankt. Daar zit het gat. De fiscale inkomsten van de federale overheid bedragen ongeveer 127 miljard euro. Daarnaast vormt de financiering van de sociale zekerheid een aparte pijler. Die uitgaven, 117 miljard euro, zouden in principe zichzelf moeten financieren, maar die ontvangsten bedragen ongeveer 68 miljard euro. Dat tekort wordt vanuit de fiscale ontvangsten van de federale overheid bijgetankt. Het gaat tegenwoordig om meer dan 40 miljard euro. Dat is het grote probleem voor de budgettaire gezondheid van de federale overheid.

Ik blijf herhalen dat met betrekking tot de personenbelasting geen euro in de federale schatkist overblijft. Alles wat de federale overheid int, wordt door de mechanismen in de Bijzondere Financieringswet overgedragen. Het gaat er dan ook

niet om dat de federale overheid wordt uitgekleed. De federale overheid int dit geld wel en draagt de werkingskosten, maar houdt er niets aan over.

Een andere vraag betreft de gemeenschapsfinanciering. In Vlaanderen speelt dat eigenlijk geen rol, want hier zitten de bevoegdheden van het gewest en de gemeenschap samen. Wallonië heeft dat bewust volledig uit elkaar getrokken. Het nadeel is dat heel vaak op gewestmateries en niet gemeenschapsmateries wordt bespaard. Dat is de reden waarom Vlaanderen een heel zware loonbegroting heeft. Dat percentage ligt met meer dan 85 procent zeer hoog.

Volgens mij leiden fiscale autonomie en responsabilisering tot meer efficiëntie. Ik heb het voorbeeld van de personenbelasting al gegeven. Een koppeling tussen het economisch beleid en de financiële return in de belastingen is mogelijk. In het arbeidsmarktbeleid kunnen meer mensen worden geactiveerd en kan de werkloosheidsgraad naar beneden worden gehaald, wat even goed meer fiscale inkomsten opbrengt.

Toen de Vlaamse overheid de verkeersbelasting overnam, lag het overtredingspercentage tussen 3 procent en 5 procent. Door daar hard op in te zetten, heeft de Vlaamse overheid dat tot minder dan 1 procent laten dalen. Op een bedrag van 1,4 miljard euro is dat al een ferm bedrag, want door de fiscale fraude aan te pakken, is per jaar 30 miljoen euro aan bijkomende inkomsten gecreëerd.

Mijnheer D'Hondt, ik ben het niet eens met uw opmerking dat de backoffice niet mag worden gesplitst. Wat de mankracht betreft, begrijp ik uw bekommernis, maar volgens mij zijn we dat stadium voorbij. Het gaat er vooral om wie de authentieke bronnen beheert, waarbij dan een ICT-koppeling moet worden gelegd. De loonkosten kosten een administratie veel. Een automatisering vergt een investering en onderhoud, maar levert op langere termijn een return op. De overheden moeten afspreken wie de authentieke bronnen beheert en kunnen dan met een goede ICT-koppeling geautomatiseerd werken.

België heeft een groot voordeel. Zowel voor natuurlijke personen als voor vennootschappen beschikken we over een unieke sleutel. Het Rijksregister kan dienen als sleutel om alle databanken aan elkaar te koppelen. De fiscale administratie in Nederland zit met meer dan driehonderd verschillende databanken die op geen enkele manier gegevens kunnen uitwisselen. Voor de vennootschappen is de Kruispuntbank van Ondernemingen de sleutel.

Een ander belangrijk punt is dat de overheden die een authentieke bron maken, zo veel mogelijk dezelfde definities voor dezelfde parameters moeten gebruiken, wat nu vaak niet het geval is. De federale overheid en de Vlaamse overheid kunnen een gezinswoning heel anders omschrijven. Voor de fiscale administraties is het een groot voordeel dezelfde definities en gegevens te gebruiken in de databanken die kunnen worden gekoppeld. In het verleden is het vaak gebeurd dat eerst een wet werd geschreven en dat die parameter in de databanken dan maar moest worden ingevuld.

Mevrouw Gennez, ik wil nog iets aanhalen dat nog niet aan bod is gekomen. U hebt gevraagd naar de economische impact op Vlaanderen van de afbouw van bepaalde solidariteitsmechanismen met Wallonië. We moeten ons echter behoeden voor de verkeerde redenering dat het altijd om inkomstentransfers naar de gezinnen gaat. Als econoom zou ik een inkomensoverdracht die de koopkracht van de gezinnen op peil houdt nog kunnen begrijpen. Dat is niet het geval. Het is een budgettaire transfer naar de begroting van een entiteit en de vraag is dan wat die entiteit met het geld doet. In veel gevallen gaat het niet om een inkomstentransfer naar de gezinnen, maar om een budgettaire transfer voor uitgaven die de inkomsten van de gezinnen niet verhogen.

Mijnheer D'Hondt, ik heb alle begrip voor uw opmerking over de asymmetrische overdracht. De Vlaamse overheid heeft er zeer snel voor gekozen veel zaken over te hevelen, maar voor de andere gewesten hebt u nog lang een administratie in het leven moeten houden. Dat is eigenlijk dubbel werk. Het is ook een van de redenen waarom dit land zo hoog scoort met betrekking tot de administratieve overheadkosten.

Ik wil ook nog een kanttekening maken bij het subsidiebeleid. We moeten ons afvragen wat de doelstelling is. Dit land kent een hoge belastingdruk en zodra een overheid bepaalde zaken door middel van de fiscaliteit wil sturen, gaan bij de mensen de alarmbellen af. We moeten ons ervoor hoeden voortdurend zaken in de fiscaliteit te duwen die we misschien beter met subsidies of incentives kunnen realiseren. Het is een afweging tussen de doelstelling en de vraag of de fiscaliteit daarvoor per definitie de beste oplossing is.

Een laatste punt dat we niet uit het oog mogen verliezen, betreft de EU. Wat de fiscaliteit betreft, heeft de EU zich tot nu toe weinig geroerd. De btw is min of meer geharmoniseerd en hetzelfde geldt voor de douane. In het licht van de pandemie en het economisch herstel heeft de EU recent enorm veel geld gecreëerd. Om die hoeveelheid geld weer van de markt te halen, zal de EU zich ook met betrekking tot de fiscale inkomsten moeten roeren. De bedragen die de federale administratie jaarlijks moet afdragen, zijn enorm verhoogd. Ook inhoudelijk werkt de EU aan verplichtingen, zoals de heffing op plastic. Die heffing moet er ten laatste in 2023 zijn, maar de inkomsten zijn al sinds 2020 verplicht opgelegd. We moeten elk jaar honderden miljoenen euro's afdragen en voor de rest moeten we die heffing op plastic zelf maar regelen. Dit is in de eerste plaats uiteraard de verantwoordelijkheid van de federale overheid, die voor de EU het eerste aanspreekpunt is, maar dan komen we weer in de bevoegdheidsverdeling terecht. Is dat nu een gewestelijke of een federale bevoegdheid? In elk geval mogen we de toekomstige impact van de EU niet onderschatten.

6.4. Antwoorden van Hans D’Hondt

Hans D’Hondt: Als federaal ambtenaar blijf ik ver weg van de vraag waar het opportuun is een bepaalde belasting te innen of te beheren. Ik zal me beperken tot de punten die rechtstreeks betrekking op mijn toelichting hebben.

Mijnheer Van Rompuy, u hebt een vraag gesteld over de zin of onzin van een regionalisering van de vennootschapsbelasting. Dat is een politieke beslissing en ik zal me daar niet over uitspreken.

Wat de exclusieve gewestbevoegdheden en een koppeling aan de materiële bevoegdheden betreft, ben ik duidelijk geweest. Eenvoud siert de mens en dus ook de fiscaal regelgevende mens. Hoe transparanter het systeem is, hoe groter het draagvlak bij de bevolking is.

Wat de schuld betreft, is hier een verkeerde indruk ontstaan. Ik pleit niet voor een centraal vehikel om die schuld op een bepaalde plaats te houden of te beheren. Mijn enige aandachtspunt is dat de markt bepaalde beslissingen zal nemen indien ze de indruk krijgt dat de overheid die de schuld draagt niet meer in staat is die schuld te financieren. Indien we de schuld in een apart vehikel of bij een bepaalde overheid onderbrengen, moeten we er in elk geval voor zorgen dat de financiële markt vindt dat dit vehikel of die overheid die schuld kan financieren.

Mevrouw Rutten, u hebt gevraagd of we met federale opcentiemen of met drie aparte sokkels kunnen werken. Dat is een mogelijkheid, maar het is een politieke vraag waarover ik me niet wil uitspreken. Een intrafederaal agentschap om de belastingdiensten te verzekeren, zou evenwel enkel zin hebben indien met drie

afzonderlijke sokkels wordt gewerkt. Anders zouden we de complexiteit echt midden in de machine injecteren. Om geen interne contradicties te krijgen, mogen we de systemen eigenlijk niet ontdubbelen.

Mijnheer Van Herreweghe, we mogen niet in een semantische discussie vervallen. We zitten, zoals in het verleden ook al het geval is geweest, dichter bij elkaar dan het op het eerste gezicht lijkt. Wat de oneigenlijke gewestbelastingen betreft, is het moeilijk om regionale wijzigingen aan de grondslag mogelijk te maken zo lang een overheid de verschillende systemen in gespreide slagorde moet beheren. Tenzij we de wetgeving nog complexer willen maken, kunnen we iets moeilijk afschaffen voor één overheid en behouden voor een andere overheid. Binnen een drietal jaren zullen we er wel zijn. De betrokken overheid heeft laten weten de laatste gewestbelasting volgend jaar te zullen overnemen. Wat de onroerende voorheffing, de registratierechten en het erfrecht betreft, zullen de zaken dan eenvoudiger worden en zal het wellicht mogelijk zijn weer een eenheid te realiseren.

Momenteel krijgt een overheid die binnen het eigen bevoegdheidsdomein een korting toekent daarvoor de rekening gepresenteerd. Het is ook logisch dat wie een beleid voert, de kosten voor dat beleid draagt. Met betrekking tot de vraag waarom dat voor de vennootschapsbelasting niet het geval is: mijn uitgangspunt is rebus sic stantibus – bij ongewijzigde situatie. Aangezien de vennootschapsbelasting niet is overgedragen, stelt die vraag zich niet. Dit speelt momenteel enkel een rol voor de personenbelasting.

Momenteel worden in de backoffice dezelfde authentieke bronnen gebruikt. We mogen er echter niet van uitgaan dat wat in een gewest gebeurt ook in de andere gewesten gebeurt. Niet alle overheden zijn op dezelfde manier uitgerust, bijvoorbeeld met betrekking tot de elektronische transfers van dossiers. Er zijn afspraken gemaakt om dienstenintegrators te gebruiken voor de gegevens die op geautomatiseerde wijze toekomen. Dat is echter niet overal het geval.

De authentieke bronnen moeten coherent en centraal worden gebruikt. Het is nog veel moeilijker dezelfde definities te gebruiken. Vroeger waren er meer dan tweehonderd definities van wat een kmo is. Als we dat kunnen uniformiseren, zitten we al dicht bij de bepleite unieke backoffice. Het gaat er niet om wie het doet, maar hoe het gebeurt. Door hier rationeel mee om te gaan, moeten we inefficiënties en bijkomende kosten vermijden.

De Europese dimensie zal hoe dan ook groeien. De EU werkt al ongeveer tien jaar aan de CCCTB, die ervoor moet zorgen dat de grondslag van de vennootschapsbelasting dezelfde is, zodat de lidstaten dan voor de rest kunnen zorgen. Er zijn ook recente beslissingen over een minimumtaks voor vennootschappen en dergelijke. Er komt een integratiebeweging die we, om anomalieën te voorkomen, moeten opnemen in de redeneringen over de interne organisatie in dit land.

7. Replieken en aanvullende antwoorden

Gwendolyn Rutten: Ik zou het artikel waarin de effecten van de overgangsregeling in ware proporties worden gezet wel graag eens lezen. Daar zit namelijk een politieke logica achter. Op een bepaald moment zal het Waalse Gewest ten gevolge van de stopzetting van de overgangsregeling in financiële moeilijkheden komen en zelf om een staatshervorming vragen. We moeten echter ook naar het geheel kijken. Volgens mij is de basis voor de dotaties geplafonneerd. De vraag of een bepaald bedrag niet met het bbp meegaat, is politiek relevant, want dan klopt de stelling niet dat de Franstaligen om een staatshervorming zullen smeken.

Instinctief denk ik ook dat meer fiscale autonomie tot responsabilisering leidt. Dat klinkt logisch, maar dit is een hoorzitting en dus is de vraag of er ergens voorbeelden zijn om dit te concipiëren.

Mijnheer Van Herreweghe, het klopt dat de sociale zekerheid het probleem van de federale financiering is. Volgens bepaalde strekkingen is dat een keuze en geen probleem, maar budgettair gezien is dit wel een probleem. De socialezekerheidsbijdragen die worden geïnd, dekken de uitgaven al lang niet meer. Dat is echter ook het geval in Vlaanderen. De embryonale Vlaamse sociale zekerheid is sinds de zesde staatshervorming versterkt. De Vlaamse zorgverzekering was aanvankelijk geconcipieerd om die uitgaven te dekken, maar dat lukt al lang niet meer. We doen net hetzelfde, namelijk de algemene middelen voor de sociale zekerheid gebruiken. Dat is geen federaal probleem. Het kan even goed een Vlaams probleem zijn, want de bijdragen die we innen, dekken de kosten niet.

Er is een verschil tussen de tewerkstellingsgraad in Vlaanderen en in Wallonië. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is een apart geval, want de stad Brussel is ook een bron van welvaart voor de metropolitane regio, Vlaams-Brabant, Waals-Brabant en de rest van het land. Gezien de internationale en Europese functie is het daar niet allemaal kommer en kwel. De algemene politieke aanname is dat dit verschil een gevolg van verschillende beleidskeuzes is. In Vlaanderen zou de mening heersen dat wie wil werken, moet kunnen werken. In Wallonië zou het beleid stellen dat wie geen werk heeft een uitkering moet krijgen. Klopt dat allemaal? Vlaanderen heeft havens in Antwerpen en in Zeebrugge en heeft een fysieke link met Brussel. Zijn er objectieve parameters die het voor Wallonië moeilijker maken zich economisch te ontwikkelen? Ik houd hier geen pleidooi. Ik stel gewoon de vraag of al eens is onderzocht of er andere dan beleidsmatige redenen zijn waarom Wallonië achterblijft. Ook in de Europese context doet Wallonië het niet goed. Het politiek beleid speelt ongetwijfeld een rol, maar als het niet enkel om dat beleid gaat, komt het solidariteitsvraagstuk in een ander licht te staan.

Mijnheer Algoed, u hebt gelijk. Het is belangrijk met hetzelfde begrippenapparaat en een sleutel te werken om de verschillende databanken te kunnen gebruiken. De digitalisering staat nog maar in haar kinderschoenen en het is niet ondenkbaar dat we de beslissings- en beleidsmacht van de louter uitvoerende zaken zullen weghalen. Het Vlaams Parlement is de wetgevende macht en de beslissingsmacht in verband met de fiscaliteit hoort dan ook hier thuis. De vergelijking gaat evenwel niet helemaal op. Hoewel het er wat minder zouden mogen zijn, bedoel ik niet dat er te veel politici zijn.

Andries Gryffroy: Ik wil hier geen politiek pleidooi voor een of ander systeem houden en ik ben tevreden met de antwoorden die ik heb gekregen.

Mijnheer D'Hondt, mijnheer Van Herreweghe, volgens jullie is de coronacrisis een trigger geweest om de digitalisering te versnellen. De voor de coronacrisis als bijna onmogelijk beschouwde samenwerking met betrekking tot een digitale backoffice is bijna vanzelfsprekend geworden. Dit kan in de toekomst nog perspectieven op administratieve samenwerking bieden. Ik volg de redenering dat de burger er niet wakker van ligt hoe de overheid voor de IT zorgt, zolang hij zelf niet tienmaal hetzelfde papier moet invullen.

Professor Geert Jennes: Ik bedank iedereen voor de belangstelling. Ik zal mijn artikel in De Tijd doorsturen, maar dat is in feite een samenvatting van wat ik hier heb verteld over het overgangsmechanisme als een steentje in het grote huis van de Bijzondere Financieringswet. Om het gedrag van de deelstaten te voorspellen, moeten we alles samen bekijken.

Volgens de wetenschappelijke literatuur bieden dotaties meer nadelen dan voordelen. Ten eerste: ze beletten de regio's om zichzelf te zijn. De Vlamingen stemmen centrumrechts en vragen dus om minder staat, maar Vlaanderen krijgt wel dezelfde dotaties als Wallonië. Dat is een groot nadeel voor de welvaart. (Daarentegen zou meer belastingautonomie de inwoners van Vlaanderen tweemaal beter op hun wenken bedienen: minder staat, én niet langer door Vlaanderen betaalde volledige verevening van de Franstalige deelstaten tot op het Vlaamse niveau.) Ten tweede, the flypaper effect: de dotaties blazen het gewicht van de staat in elke deelstaat gewoon op. Politici die belastingen moeten heffen, staan daarentegen sterker onder druk om hun financiering sober te houden. Ten derde, the bailout effect: dotaties zijn ook een uitnodiging om de begrotingstekorten van de lagere overheden de spuigaten te laten uitlopen. De lagere overheden weten immers dat de machtige centrale staat de dotaties te allen tijde kan oppompen. Ten vierde: er zijn geen gevallen bekend van economische convergentie van achtergestelde regio's in een dotatiesysteem. Duitsland, Italië en België hebben allemaal hetzelfde probleem. De achtergestelde regio's maken geen aanstalten om te bewegen. Het is in Wallonië een legitieme politieke keuze anders te zijn dan Vlaanderen en bijvoorbeeld een lagere werkzaamheidsgraad te hebben, maar het is vooral de Belgische constructie van dotatiefederalisme waarin Wallonië zit, die een uitnodiging is tot deze permanent lagere werkzaamheidsgraad. Als Vlaanderen armer zou zijn, zouden we hier misschien ook op z'n Waals op de Belgische constructiefout reageren en onze werkzaamheidsgraad laag houden.

Gwendolyn Rutten: Ik kijk uit naar de verdere studies, maar ik wil hier toch kort op reageren. Dat de Vlamingen centrumrechts stemmen, betekent niet dat er nood aan minder staat is. De Vlaamse natievorming heeft tot bijzonder veel Vlaamse staat geleid. Die stemkeuze leidt niet noodzakelijk tot een kleinere overheid.

Andries Gryffroy: Mevrouw Rutten, dat is uw mening, maar dit is een hoorzitting en geen debat. Ik stel enkel informatieve vragen.

Gwendolyn Rutten: Het is an inconvenient truth.

David Van Herreweghe: Mijnheer D'Hondt, alle overhevelingen en het overleg met de federale administratie zijn altijd vlot en in een goede verstandhouding verlopen. Wat de authentieke bronnen betreft, hebt u een belangrijke nuancering gemaakt. Het gaat er niet zozeer om wie het doet, maar wel om de wijze waarop het wordt georganiseerd en wie welke taak uitvoert. Het is ook mijn mening dat dit perfect kan worden besproken.

Ik wil nog even ingaan op de vraag over de dynamiek ten gevolge van de coronacrisis. De dagdagelijkse werking was al sterk gedigitaliseerd. We werkten al volledig met elektronische dossiers en onze mensen konden al perfect vanop afstand werken. Dit heeft veel organisaties een operationele en administratieve boost gegeven, maar wat de ICT-bestanden en de koppeling van de authentieke bronnen betreft, heeft dit geen wezenlijk verschil gemaakt.

Hans D'Hondt: Zoals mijnheer Van Herreweghe wil ik nog even bevestigen dat de coronacrisis geen enkele invloed heeft gehad, behalve op het aantal mensen dat thuiswerkt. Ook voor de coronacrisis beschikten de mensen die op kantoor of thuis werkten over dezelfde systemen. Volgens mij zijn de fiscale administraties in dit land, in het bijzonder de Vlaamse en de federale administraties, een benchmark voor de fiscale administraties in de EU. We hebben daar hard op ingezet en nu plukken we daar de vruchten van.

Koen Algoed: Het is mogelijk dat het Waalse Gewest of de Franse Gemeenschap met hangende pootjes om een nieuwe staatshervorming zullen vragen, maar dat zal dan geen gevolg van het overgangsmechanisme zijn. Het gaat om relatief

beperkte bedragen en de Franse Gemeenschap, die meer geld zal krijgen, zit in een betere positie.

Nu moet de Franse Gemeenschap de solidariteitsbijdrage voor de sanering van de financiën van entiteit I betalen, maar dat is in feite een geruststelling voor de financierders van de federale schulden. De zesde staatshervorming heeft met de vorige staatshervormingen gebroken en heeft voor een herfinanciering van de federale overheid gezorgd. Omdat de lasten van de vergrijzing grotendeels bij de federale overheid zitten, is er daarnaast nog de zogenaamde respobijdrage voor de pensioenen. In Vlaanderen zal dat in 2026 al tot 597 miljoen euro oplopen. De andere gewesten en gemeenschappen worden daar ook mee geconfronteerd. De gewesten ondergaan stilzwijgend de impact van de federale taxshift, wat veel zwaarder doorweegt dan de geleidelijke afbouw van het overgangsmechanisme.

Het nieuw solidariteitsmechanisme is ook verkeerd ingeschat. In een poging dat bedrag voor de gemeenschappen te verhogen, is aan dat samenraapsel de dotatie uit de personenbelasting voor de helft toegevoegd. Om de bedragen te corrigeren, moet rekening worden gehouden met het huidig solidariteitsmechanisme en met de financieringsbijdrage voor de sanering van entiteit I. De federale overheid zal niet opnieuw bijpassen en bijgevolg zijn de bedragen lager dan in het vorig solidariteitsmechanisme. Volgens mij werd gehoopt dat het solidariteitsmechanisme op het ogenblik van de afbouw van de overgangsbedragen meer zou opleveren. Dat heeft weinig te maken met het overgangsmechanisme en alles te maken met de wijze waarop het solidariteitsmechanisme is geconcipieerd.

Het solidariteitsmechanisme tussen de gewesten heeft niets met de inkomenstransfers te maken. Die transfers verlopen langs de sociale zekerheid en de personenbelasting. Het mechanisme is erop gericht de gemeenschappen en de gewesten in staat te stellen voor de publieke dienstverlening te zorgen. Het is een vorm van verevening van de belastingopbrengsten en de belastbare capaciteit. Het is ook mogelijk met gemiddelde aanslagvoeten te werken. Die dienstverlening door overheden heeft niets te maken met een transfer van inkomens tussen personen. Het is net de bedoeling te vermijden dat mensen zouden shoppen omdat ze vinden dat ze te veel belastingen betalen en er te weinig dienstverlening is. In België zijn de barrières minder groot, maar er zijn landen waar dat fiscaal shoppen wel mogelijk is. Het is belangrijk dit voor ogen te houden als er een nieuwe staatshervorming komt, want dit heeft weinig met het overgangsmechanisme te maken.

Strikt genomen ressorteert de Vlaamse zorgverzekering niet meer onder de sociale zekerheid. Er is een wanverhouding tussen de bijdragen en de inkomsten. De Vlaamse overheid doet ook veel meer. De inzet op preventie levert weinig return op. Een kosten-batenanalyse van de Vlaamse zorgpremie kan tot een uitbreiding leiden. Die premie kan dan misschien stijgen.

Om de vergrijzingskosten betaalbaar te houden, moest de schuldgraad tot 60 procent afnemen en moesten de rentelasten worden teruggedrongen. Dat heeft niet gewerkt en de schuld zit nu weer hoger dan 100 procent van het bbp. De werkzaamheidsgraad als sleutel was dan het mantra, maar ook in Vlaanderen zal het niet lukken tegen 2030 80 procent te bereiken. De enorme cultuurshift bij werknemers en werkgevers om langer dan tot 60 jaar te werken, zal er op acht jaar tijd niet komen. De Vlaamse overheid had daar al in 2000 aan moeten beginnen. Mensen moeten soms levenslang leren om een andere jobrotatie mogelijk te maken. De kloof is nog groter in het Waalse Gewest en in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Aangezien de werkzaamheidsgraad daar nog veel lager ligt, zal het niet lukken om tegen 2030 80 procent te bereiken.

Een andere vraag is waarom die verschillen er zijn. In Vlaanderen zijn er regio's of steden die het goed of minder goed doen. Vooral tussen de leeftijdsgroepen is er

een groot verschil. Tot 55 jaar zit Vlaanderen aan de top van de EU, maar daarna gaat het steil de dieperik in, onder meer ten gevolge van hefbomen die de Vlaamse overheid niet in handen heeft, zoals het brugpensioen. Ook in Wallonië zijn er rijkere regio's, zoals Waals-Brabant. Bepaalde bassins in Wallonië zijn niet geslaagd in de reconversie. Vroeger was Noord-Frankrijk een arme regio, maar ondertussen is Rijsel een metropool geworden. Die regio is er wel in geslaagd zichzelf op te liften. West-Vlaanderen had vroeger de vlasindustrie, maar daar is een reconversie gebeurd. Misschien heeft dit iets met bepaalde dynamieken of cultuur te maken. Een belangrijke reden voor de recente sluiting van Ford Genk was dat er in Genk meer stakingsdagen waren dan in de vestiging in het Verenigd Koninkrijk.

Globaal genomen is de werkzaamheidsgraad belangrijk om de pensioenen betaalbaar te houden. Ik maak me echter weinig illusies. Ik vrees dat we onze eigen woningen in Vlaanderen bij wijze van spreken zullen moeten opeten. Voor mij bestaat de grootste uitdaging erin de gezondheidszorg voor iedereen betaalbaar te houden.

II. Hoorzitting van 25 oktober 2021

Aan de hoorzitting werd deelgenomen door:
- professor emeritus Dirk Heremans, faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen KU Leuven;
- professor Herman Matthijs, hoogleraar Overheidsfinanciën UGent en VUB;
- professor Nicole Plets, fiscaal recht UAntwerpen.

1. Toelichting door professor Dirk Heremans

1.1. Inleiding: economisch federalisme

Professor Dirk Heremans: Recent heb ik samen met collega Erik Buyst op vraag van de Encyclopedie van de Vlaamse Beweging een voor iedereen toegankelijke synthese geschreven over het economisch federalisme. Dat heeft een zeker historisch perspectief. Misschien herhaalt de geschiedenis zich niet altijd, maar er valt toch wel wat uit te leren. Ik bekijk het vanuit een rechtseconomisch denkkader. Rechtseconomie staat voor doeltreffend en efficiënt recht. Dat betekent responsief recht, in tegenstelling tot formalistisch recht. Responsief recht betekent dat het recht zich moet aanpassen aan evoluties in de maatschappij. Veel staatsjuristen bijten zich vast in het formalistisch recht. Dat is een statisch recht. Responsief recht is dynamisch. Zo doceerde ik law and finance dat recht ontwikkelt voor nieuwe uitdagingen, zoals nu onder meer FinTech, met toepassingen van blockchain-technologie. Dat zijn gedecentraliseerde systemen, ten overstaan van centrale registers. Moeten wij dat reguleren of niet?

Mijn belangstelling voor economisch federalisme is vooral ontstaan bij de Leuvense economen van de jaren 80, toen ik terugkeerde uit de VS. Daar was ik Fellow bij de Eisenhower Foundation, die staat voor conflict resolution in the world. In het kader van de nieuwe rechtseconomische methodologie heb ik daar het Amerikaans economisch federalisme onderzocht. Vandaar mijn zeer vroege belangstelling voor het economisch federalisme als een evolutieve staatsvorm van responsief recht.

Ik begin met het economisch fiscaal federalisme. Dat geeft criteria voor doeltreffende, effectieve dus, en ook efficiënte bevoegdheidsverdeling. Efficiënt betekent: met de minste verspilling van middelen.

Het subsidiariteitsbeginsel primeert ook in het Europees recht: je moet bevoegdheden toewijzen aan het laagste niveau, tenzij overtuigend kan aangetoond worden dat het hogere beleidsniveau – het nationale of het Europese – dat op een efficiëntere wijze kan doen, dus wanneer er schaalvoordelen zijn, bijvoorbeeld met de Europese munt, of wanneer er externe negatieve effecten zijn en waar er dus coördinatie nodig is.

Een even belangrijk principe is het equivalentiebeginsel: men moet de eigen uitgavenbevoegdheden koppelen aan de eigen inkomstenbronnen. In dit geval gaat dat om eigen belastingen. Wie beslist en gebruikt, moet er ook voor betalen. Dat is het algemene principe, wat niet wil zeggen dat er geen afwijkingen kunnen zijn. Dat basisprincipe is in de staatshervorming veel te weinig aan bod gekomen. Zeker niet in het dotatiefederalisme, waar die band nauwelijks bestaat.

1.2. Opeenvolgende staatshervormingen

Ik heb in de bijgevoegde tabel (als bijlage) de verschillende staatshervormingen op een rijtje gezet wat de financiële middelen betreft. De initiële staatshervormingen van 1970 en 1980 gingen vooral over culturele autonomie. In 1970 begon het met 2,6 procent van de uitgavenbevoegdheden. In 1980 was dat ongeveer 10 procent.

Voor de financiering waren toen de fameuze dotaties het mantra: een derde bevolking, een derde grondgebied en een derde eigen inkomstenbelasting. Toen stelden de Leuvense economen kritisch dat er behoefte was aan meer economisch inzicht. De zogenaamde Leuvense School is toen ontstaan. In 1980 ging van de dotaties voor gewestbevoegdheden 51,8 procent naar het Vlaamse Gewest, en van de gemeenschapsdotaties ging 55 procent naar Vlaanderen. Dat was voor Vlaanderen heel wat minder dan het aandeel van haar bevolking.

In 1988-1993 kwam er een belangrijke doorbraak in de staatshervormingen: institutioneel met het rechtstreeks verkozen Vlaams Parlement en met een eigen Vlaamse Regering. De staatshervorming kwam er ook omdat de Franse Gemeenschap in geldnood zat. Toen werd er een nieuwe Financieringswet aan gekoppeld. Er waren in 1980 al principiële bevoegdheden gegeven inzake fiscale aangelegenheden, maar met zoveel grendels, die nog bestaan, dat het in de praktijk weinig betekende. Door de toevoeging van onderwijs stegen de uitgavenbevoegdheden tot ongeveer 45 procent. De uitgaven werden, naar Duits voorbeeld, gefinancierd met zogenaamde gedeelde belastingen. Maar het waren eigenlijk verkapte dotaties omdat de belasting zelf niet gebonden was aan de belastingopbrengst, maar een federale financiële enveloppe was, die dan wel verdeeld werd volgens het principe van de juste retour. Er is toen ook een volledige ristorno gekomen van de eigen gewestbelastingen: spelen en weddenschappen, onroerende voorheffing, verkeersbelasting, registratierechten enzovoort, en verder voor de gemeenschappen het kijk- en luistergeld.

De zogenaamde gedeelde personenbelasting voor de gewesten was enerzijds een verkapte dotatie volgens de juste-retourverdeelsleutel. Anderzijds was er ook een verkapte dotatie voor de gemeenschappen, voornamelijk voor onderwijs. Men noemde dat een btw-teruggave, maar dit was eigenlijk fictief want het kon evengoed uit andere federale middelen komen. Dat werd dan verdeeld volgens de sleutel van de schoolplichtige kinderen van 6 tot 17 jaar. Onder invloed van de invoering van de juste retour, gevraagd door Vlaanderen, kwam er langs de andere kant een compensatie door het instellen van een fiscaal vereveningsmechanisme. Diegenen die minder aandeel hadden in de belastingopbrengsten kregen een compensatie op basis van een zeer ingewikkeld stelsel. Op zichzelf is er met een fiscale verevening niet zoveel mis, maar de wijze waarop het gebeurde heeft nadien vaak tot perverse effecten geleid. Daarom is dat systeem later veranderd.

Er was ook tot 2000 een overgangsmechanisme om de initieel voor Vlaanderen zeer ongunstige middelenverdeling gedeeltelijk recht te trekken. In die periode kwam er een hele dynamiek op gang met de Schrikkelnota en de vijf resoluties van het Vlaams Parlement. Dat was in het licht van de uitdagingen van de interne markt en de Europese eenmaking met één munt. In Leuven hebben wij toen gewerkt aan een dynamisch financieringsmodel voor de openbare financiën (VLADYMO) dat simulaties deed voor toekomstige staatshervormingen, maar ook transferts kon berekenen. Er was in die periode zelfs een Vlaams planbureau in voorbereiding, met de bedoeling de Vlaamse beleidsvoorbereiding te stimuleren. Het is bij mooie intenties gebleven door toedoen van de machtswissel na de dioxinecrisis.

Voor de vijfde staatshervorming in 2000-2001 waren de Franstaligen opnieuw vragende partij. Zij hadden meer middelen nodig. Toen is het loodgietersfederalisme opnieuw op gang gekomen. Het kijk- en luistergeld werd toen geïncorporeerd met de dotaties en verdween. De ristorno's, goed voor ongeveer 20 procent van de middelen, gingen dan enkel naar de gewesten. Verder bleven de verkapte dotaties voor de gewesten, steeds op basis van het juste-retourbeginsel, goed voor ongeveer 22 procent. De verkapte dotaties ten bate van de gemeenschappen op basis van het juste-retourbeginsel bedroegen bijna 15 procent van de middelen. De verkapte dotaties voor onderwijs, zogenaamd uit de btw, waren goed voor ongeveer

32 procent. Slotsom was dat de inkomsten uit eigen belastingen op dat ogenblik beperkt bleven tot ongeveer 21 procent van de totale middelen.

Voor de laatste staatshervorming van 2011-2012 vormden herfinancieringsproblemen opnieuw de aanleiding. Het ging vooral om de federale overheid na de financiële crisis, maar ook de Franse Gemeenschap en Brussel waren in geldnood. Dat leidde in het Vlinderakkoord tot een aanpassing van het systeem van gedeelde belastingen. Dat werd een zeer complex systeem van uitgebreide opcentiemen met een beperkte autonomie, vooral qua progressiviteit van de tariefschalen om belastingconcurrentie en de zogenaamde race to the bottom te vermijden. Bij de verkapte btw-dotaties werd de turbo, die normaal het aandeel van de juste retour verder had moeten doen toenemen, stopgezet. De verkapte btw-dotaties, verdeeld op basis van de bevolking van 6 tot 17 jaar, zijn blijven bestaan. Er kwam toen wel een nieuw vereveningsmechanisme. Terecht, want het eerste had ongewenste effecten; het creëerde zelfs een armoedeval in het zuiden van het land. Daar waren ook de Franstalige economen het over eens. Verder kwamen er nieuwe bevoegdheden, naast deze voor het arbeidsmarktbeleid ook nog voor gezondheid en kinderbijslagen, met middelen uit de sociale zekerheid.

1.3. Balans van de laatste staatshervorming

Alles samengenomen kunnen we zeggen dat er vandaag tot bijna 40 procent van de middelen uit eigen belastingen komen, weliswaar met een variërende graad van fiscale autonomie. Is dat nu goed of niet? Wij hebben in 2011 het Leuvense financieringsmodel vooropgezet. Dat ging veel verder. Het was vooral gebaseerd op de ervaring in andere federale landen. Wij noemen dat het orthodox federalisme. Ik weet dat er een grote diversiteit in fiscale oplossingen is in de verschillende federale staten. Maar er zijn toch een aantal interessante krachtlijnen. Onder meer de fiscale eigen belastingen bedragen er gemiddeld ongeveer 80 procent. In bijna alle federale landen wordt dit niet op één belastingtype toegepast maar genieten de deelentiteiten van een mix van belastingen omdat men een stabiele verticale verdeling wil bekomen. Op die manier is er minder risico en is er meer stabiliteit voor de middelen. Sommige belastingen zijn meer afhankelijk van de conjunctuur, andere van andere gebeurtenissen.

De keuze welk belastingtype bij voorkeur wordt toegewezen, hangt af van het feit dat er tot op zekere hoogte fiscale concurrentie kan zijn. Dat is niet gunstig voor de belastingheffing. Dus dient men bij de toewijzing rekening te houden met de mobiliteit van de belastingbasis. De belastingen die het minst mobiel zijn – onroerendgoed- en eigendomsbelasting, personenbelasting tot op zekere hoogte, evenals vennootschapsbelasting – kunnen het best gemobiliseerd worden. Bij btw en accijnzen is een grotere autonomie uiteraard minder aangewezen. Die belastingautonomie kan zich verder ook uiten onder verschillende vormen. Het minst problematisch zijn belastingaftrekken, terwijl tariefbepaling tot meer concurrentie kan leiden. Het autonoom bepalen van de belastbare basis is veelal het minst aangewezen.

1.4. Het Leuvense financieringsmodel (2011)

Deze algemene principes werden toegepast in het Leuvense model. Dat model heeft belangrijke implicaties. De reden waarom tot nog toe de eigen belastingen (gebonden aan een territorium) zo beperkt zijn gebleven, heeft onder meer te maken met ons systeem van gewesten en gemeenschappen. Daarom zijn wij uitgegaan van het principe dat nu alle belastingen worden geheven door de gewesten. Daarna moeten opbrengsten worden overgeheveld naar de gemeenschappen voor gemeenschapsbevoegdheden. Dat is een belangrijke stap om grotere autonomie te verkrijgen.

Het tweede principe is de toewijzing van een mix van belastingen. De vroegere exclusieve gewestbelastingen blijven. Vervolgens komt er een eigen personenbelasting, die wij hadden vooropgesteld als een eigen tarief op een federaal bepaalde grondslag. Het huidige uitgebreide opcentiemenmodel gaat gedeeltelijk in die richting, maar wij hadden het eenvoudiger gezien, zoals het ook in andere federale landen bestaat. Vervolgens worden de huidige verkapte dotaties uit de personenbelasting voor de gemeenschappen samengevoegd met de eigen personenbelasting. Gevolg is dat de inkomsten voor de uitgaven van gewesten en gemeenschappen voor ongeveer 36 procent uit eigen personenbelasting komen. Dit impliceert dat tussen de 40 à 50 procent van de inkomsten van de personenbelasting in België naar de gewesten zou gaan.

De huidige verkapte btw-dotatie wordt een gedeeld ristorno. Dit wil zeggen: een eigen belasting voor de gewesten, echter zonder verdere autonomie door hen een vast percentage van de btw-opbrengsten toe te kennen. De verdeling tussen de gewesten zou kunnen geschieden op basis van hun bruto regionaal product, maar ook op basis van hun bevolkingsaandeel. In dit geval verkozen wij om aan te sluiten bij de onderwijsfinanciering op basis van de huidige verdeelsleutel inzake bevolking van 6 tot 17 jaar.

Nieuw is de bevoegdheid inzake gedeelde vennootschapsbelasting, wat beantwoordt aan de praktijk in andere federale landen (behoudens Australië en Oostenrijk). Veelal gaat er 30 tot 40 procent van die belasting naar de deelentiteiten. Deze bijkomende financiering zou voor België toelaten komaf te maken met vele overblijvende dotaties. Deze zijn derde-betalerssystemen, dit wil zeggen een gemeenschappelijke federale common pool waar men al te graag uit put. Met andere woorden: het consumptiefederalisme. Die gedeelde vennootschapsbelasting, die dan grosso modo 10 procent zou kunnen uitmaken van de totale middelenvoorziening, zou dan verder bijdragen tot financiële en fiscale responsabilisering.

Daarbij dachten wij niet de vestiging van de maatschappelijke zetel, maar wel het bruto regionaal product als verdeelsleutel te nemen. Voor Brussel zou het aandeel dan nog ongeveer 20 procent belopen, dus nog altijd het dubbele van zijn bevolkingsaandeel of zijn bijdrage in de personenbelasting. Daardoor zou ook komaf kunnen gemaakt worden met het kluwen van bijzondere dotaties ter compensatie van de zogenaamde hoofdstedelijke functie. Deze activiteit, evenals de pendel, weerspiegelt zich immers in het bruto regionaal product. Het ondervangt ook de vraag van Brussel om het werkplaatsprincipe bij de verdeling van de personenbelasting toe te passen.

Ten slotte was er sprake van een nieuw systeem van horizontale fiscale verevening, aansluitend bij het Duitse systeem. In plaats van het huidige verticale vereveningsmechanisme met middelen van de federale schatkist, dat weinig transparant is, zouden dan de meer verdienende gewesten middelen afstaan aan de andere. Dat heeft het voordeel van meer transparantie, waardoor het (falend) bestuur beter kan worden geresponsabiliseerd en gedisciplineerd.

Uiteindelijk zou dit Leuvens model, afhankelijk van de verdere modaliteiten bij de toekenning van het gedeeld btw-ristorno, inhouden dat er tussen de 60 en 80 procent eigen fiscale middelen voor de gewesten en gemeenschappen zouden komen. Dat zou grosso modo beantwoorden aan de situatie in andere federale landen met een normaal gespreide belastingtoewijzing. Tien jaar geleden hadden wij in een geest van openheid tussen academici daaromtrent discussie met Franstalige collega’s, die ons op verschillende punten volgden.

Hoe dan ook: als dotaties de kern blijven, is er geen echte fiscale responsabilisering. Het zijn deze financiële enveloppes die in het verleden ook de Vlaamse Regering niet altijd hebben aangezet tot een zuinig beleid. Met eigen belastingen komt

er meer responsabilisering. De autonomie daarvan kan verschillen. Voor de btw is er het minst autonomie, hoewel sommige federale landen dat toch wel hebben, bijvoorbeeld met de sales tax in de Verenigde Staten. Die is volledig autonoom voor de deelstaten. De vennootschapsbelasting zou zelfs autonomer kunnen zijn dan in het Leuvense model. Collega Haelterman, een eminent fiscaal expert, pleitte in een nota voor VIVES voor het Amerikaanse systeem met een verdeling van de belasting op basis van de lokalisatie van drie factoren: omzet, tewerkstelling en activa van de betrokken vennootschappen.

1.5. Economische uitdaging: activiteitsgraad

Ik wil tot besluit wijzen op een belangrijk actueel probleem dat maakt dat, als u goed bestuur wilt, een nieuwe staatshervorming nodig is. Uiteraard zonder daarbij de fiscale en financiële responsabilisering te vergeten. Fiscale autonomie of – iets ruimer – eigen belastingen lijken ons essentieel noodzakelijk voor de grote uitdagingen tot activering, met andere woorden tot het verhogen van de werkzaamheidsgraad. Men zet nu 80 procent voorop. Reeds voor de laatste staatshervorming werd berekend dat indien wij in het hele land tot het Europese gemiddelde van de activeringsgraad zouden komen, ongeveer twee derden van de transferts zouden verdwijnen. De staatshervorming, met de herfinanciering van de federale overheid, wat toch voor een stuk de bedoeling van het Vlinderakkoord was, zou dan veel gemakkelijker verlopen zijn.

Die uitdaging tot activering, nu tot 80 procent, blijft bestaan. De werkzaamheidsgraad van de bevolking tussen 18 en 65 jaar was in Vlaanderen in 2010 72 procent, en in 2019 75 procent. In Wallonië ging het van 62 naar 64,5 procent en in Brussel van 59 naar 61,5 procent. Misschien is er dus toch enig effect uitgegaan van de verhoogde fiscale autonomie. Ik zeg niet dat er een wetenschappelijk bewijs is voor een oorzakelijk verband, maar op het eerste zicht zouden de cijfers in die richting kunnen wijzen.

Cruciaal voor goed bestuur – en dat is de uitdaging voor dit land – is dat wij de switch maken. Immers qua uitgaven spreekt men nu van 55 procent van het bbp als overheidsbeslag. Het grootste deel daarvan zijn echter herverdelingsuitgaven, en vooral dat deel is sterk gegroeid. Er is dus heel wat solidariteit en ook hier zou overigens de beleidsefficiëntie bij de uitgaven kunnen verbeterd worden. Het zijn echter vooral groeibevorderende uitgaven via investeringen die nodig zijn, en dat is vooral een aangelegenheid van de deelstaten.

Ook in Vlaanderen, maar zeker in het zuiden van het land, gegeven de hardnekkige divergentie in activiteitsgraad, zou het alle hens aan dek moeten zijn. Goed bestuur, gedisciplineerd door fiscale verantwoordelijkheid middels eigen belastingen, is daartoe een noodzakelijke voorwaarde.

Daarbij blijft de vraag of fiscale responsabilisering een voldoende voorwaarde is om de achteroplopende activiteitsgraad in Wallonië en Brussel weg te werken. Er zijn studies, van VIVES maar ook van de OESO, die wijzen op het mogelijke bestaan van een afhankelijkheidsval. De trage progressie inzake activiteitsgraad zou te maken hebben met de parafiscaliteit en socialezekerheidsuitgaven. Het beleid in die regio's wordt niet gesanctioneerd door de burgers omdat er toch een hangmat of een terugvalpositie is via de sociale zekerheid. De zogenaamde interpersoonlijke solidariteit via de sociale zekerheid heeft dus ook interregionale effecten en dit kan een remmende invloed hebben op de economische groei in het ontvangende gewest.

De Club van Leuven publiceerde in 1990 de toen ophefmakende interdisciplinaire studie 'Vlaanderen op een kruispunt'. Dat rapport wees toen al op het probleem van de afhankelijkheidsval. Wat is hiervoor de oplossing? Naast de maximalistische oplossing, een splitsing van de sociale zekerheid waarover ik me niet verder uitspreek,

is er de minimalistische oplossing van een parafiscale responsabilisering. Er is inderdaad het gekende moralhazardprobleem. Met name als iets verzekerd is, neemt het risico toe. In de verzekeringswereld wordt dit risico beknot door een financiële participatie van diegene die het risico kan beïnvloeden en beperken, zoals bijvoorbeeld via een franchise bij een omniumverzekering.

In dit geval gaat het om het sociale risico op werkloosheid. We kunnen dit beperken indien de regio die bevoegd is voor het werkgelegenheidsbeleid participeert in dat risico via – zeker als het gaat om de werkloosheidsvergoeding – een gedeeltelijke financiering. Zelfs met een globale federale basisfinanciering zou dit de regionale beleidsvoerders toch ook kunnen aanzetten tot meer efficiënt bestuur dat de werkzaamheidsgraad verhoogt.

Overigens, de interregionale solidariteit via fiscale vereveningsmechanismen en de interpersoonlijke solidariteit via sociale zekerheid zijn tot op zekere hoogte substituten. Iets waarop wij in 1991 in een studie in opdracht van de Europese Commissie reeds gewezen hebben. De vraag was toen wat men, in het kader van de overgang naar de euro, nodig had om de cohesie in Europa te bevorderen. De aanbeveling toen was een beperkte financiële participatie van Europa in bepaalde gevallen in de werkloosheidsverzekering, maar dat is nooit in realiteit omgezet.

Er zijn vandaag tal van economische uitdagingen. En dan ga ik het nog niet hebben over de stagflatie waar we, vrees ik, mee te maken zullen krijgen. De openbare financiën staan zwaar onder druk ten gevolge van de covidfinanciering. Er zijn ook de groene uitdagingen die moeten gefinancierd worden. Alle hens aan dek dus! En ja, een staatshervorming is wel degelijk nodig. We hebben des te meer belang bij een goed beleid, bij goed bestuur. Daartoe moeten wij de nodige fiscale incentives ontwerpen. In Vlaanderen, maar ook elders in het land.

Een economisch en fiscaal federalisme staat daarbij voor welvaart. Het is een win-win voor alle overheidsniveaus en alle burgers in een federatie.

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep met antwoorden van professor Heremans

2.1. Tussenkomst van Caroline Gennez

Caroline Gennez: Mijn vragen liggen in lijn met de vragen aan uw collega's die vorige week te gast waren in onze commissie. Er was wat discussie over het waarom van het niet of heel beperkt toepassen van de fiscale autonomie die de gewesten op dit moment hebben middels de opcentiemen op de personenbelasting. Sommigen zeggen dat het is omdat het politiek niet wenselijk is, anderen zeggen dat het te beperkt is om het te doen. Wat is uw inschatting daaromtrent?

Vorige week zei een van de sprekers dat vereveningsmechanismen wenselijk zijn zolang men van een federaal model spreekt. De Vooruitfractie sluit zich daar uiteraard bij aan omdat wij solidariteit nog altijd belangrijk vinden. Hoe concreet en op welke basis ziet u die dotaties eventueel nog mogelijk in het kader van die verevening?

De schuld is het monster van Loch Ness wanneer men in dit land over fiscale autonomie en de Financieringswet spreekt. Is het niet wenselijk dat de toekomstige Bijzondere Financieringswet vooral een akkoord oplevert over een automatische inspanning tussen de entiteiten op basis van een aantal vaste parameters in plaats van het huidige 'altijd een beetje oorlog' binnen het overlegcomité met betrekking tot het bereiken van de Europese doelstellingen in het kader van het Europese semester? Zo ja, wat zouden dan volgens u die criteria of parameters kunnen zijn?

Professor Dirk Heremans: De eerste vraag ging over de autonomie die er is en die niet gebruikt wordt. Het systeem is zeer complex. U bent politiek actief en weet dus dat er weinig draagvlak is voor een verhoging van de belastingdruk in Vlaanderen. Men zou eventueel kunnen morrelen aan de progressiviteit, maar die mogelijkheden zijn uiterst beperkt. Ik ben fiscaal-technisch niet meer mee met al die punten. De fiscalisten moeten die vraag beantwoorden. De personenbelasting biedt inderdaad, zoals ze nu is opgevat, niet veel mogelijkheden. Er zijn mogelijkheden, zeker voor de activering, maar dan moeten we het systeem globaal hervormen. Men zou tot een heel ander systeem van personenbelasting moeten komen, met bijvoorbeeld vrijstelling van 12.000 euro aan de basis, zodat er minder discriminatie is van degenen die werken – bijvoorbeeld aan het minimumloon – ten opzichte van de niet-actieven. Dat was tientallen jaren geleden het geval. Een heleboel mensen die werkten betaalden toen geen belasting, nu wel.

Caroline Gennez: Een verhoging van de belastbare som, bedoelt u?

Professor Dirk Heremans: Ja, de belastingvrije som aan de basis. Sommigen hebben het over een flat tax: 50 procent, 40 procent enzovoort. Ik denk niet dat we zo ver moeten gaan, maar nu valt men toch heel snel in een schijf van 25 procent. In de jaren tachtig dachten we dat we de fiscale hervorming bevorderlijk konden maken voor de economische activiteit, met een eventuele herschikking van de parafiscaliteit. Maar we zijn op zware tegenstand van de vakbonden gestuit.

Dan is er de vraag naar de fiscale verevening. Wij hebben aan rapporten gewerkt voor de Europese Commissie. Het ging daarbij om de vraag naar de fiscale solidariteit tussen de landen. De sociale cohesie en de fiscale verevening zijn daar natuurlijk zeer moeilijk. In het Belgische federale systeem lijkt een zekere fiscale verevening voor de hand liggend. Het huidige systeem schijnt niet pervers te werken. In het verleden was dat wel zo. In de fiscale verevening gaat het jaarlijks om bedragen van meer dan 1 miljard euro. Het zou goed zijn indien deze voor groeibevorderende investeringen zouden worden gebruikt. Als er al voldoende interpersoonlijke solidariteit is via dat kanaal, mag het niet gaan naar verder herverdelende consumptie-uitgaven. Dit geldt ook voor Vlaanderen: wij zouden veel meer de klemtoon moeten leggen op investeringen. Investeringsperspectieven gaan nu misschien licht vooruit op Europees vlak. Als men bij de Europese normen de investeringsuitgaven apart zou zetten, zou dat een belangrijke doorbraak zijn.

Over schuld valt er zeer veel te vertellen. Er zijn oplossingen mogelijk. Natuurlijk moet de politieke wil er zijn. Wat verenigt ons nog in België? Ik zal daar niet verder op ingaan, maar in elk geval: Brussel en de schuld. Dat verenigt ons willens nillens. Er zijn oplossingen via amortisatiefondsen enzovoort. We hebben in het verleden nog gediscussieerd over intrestparticipaties door de deelgebieden. Maar fiscale autonomie is daarvoor ook belangrijk. Als regio's op dit ogenblik eigen schuld opbouwen, dan moeten ze ook eigen fiscale middelen hebben. Anders zitten we met een zeer groot bail-outprobleem. In dit land hebben we altijd een bail-outprobleem gehad van overheden die niet meer de middelen hadden en die telkens de herfinanciering vroegen. Ik denk aan de Franse Gemeenschap. Ik ben vijftien jaar lid geweest van de Hoge Raad van Financiën en de afdeling Financieringsbehoeften. Wij moesten toen de schuld van de gewesten onder controle houden door de begrotingstekorten in te perken. In het begin was er een goede samenwerking met onze Franstalige collega's. Na 2000 is dat allemaal veel meer gepolitiseerd. Indertijd was het een commissie met vooral onafhankelijke academici, zoals overigens nu ook op Europees vlak een onafhankelijke Fiscal Council voor toezicht op de begrotingen wordt vooropgezet.

De schuld is altijd een molensteen geweest. Anderzijds zijn er nu zeer lage intrestvoeten. Sommige van mijn collega's zeggen dat we schulden moeten maken. Ik heb daar toch bemerkingen bij. De schuld moet op een bepaald ogenblik

geherfinancierd worden. Dat is de roll-over van de schuld. De schuld wordt in dit land nooit afgelost. Hij wordt altijd geherfinancierd. Hopelijk is intussen het bbp gestegen en gaat de schuldgraad zo naar beneden. Maar als we naar een stagflatie gaan, rijzen er in de toekomst mogelijk roll-overproblemen met betrekking tot de schuld. Niets garandeert dat het in de toekomst zo goedkoop blijft. Er kan opnieuw een galopperende inflatie komen.

2.2. Tussenkomst van Arnout Coel

Arnout Coel: Ik begrijp dat u vertrekt van het basisprincipe dat responsabilisering leidt tot goed of alleszins tot beter bestuur. In het Leuvense model zou de fiscale autonomie tussen de 60 en 80 procent bedragen. Dat is een heel stuk verwijderd van waar we vandaag staan. U had het ook over de schuld. U hebt de fiscaliteit in andere federale landen bestudeerd. Ziet u daar een link tussen een gezond beheer van overheidsuitgaven en de mate van fiscale autonomie? Hebt u daar cijfers over?

Professor Dirk Heremans: Er zijn studies die in die richting gaan. We weten uit ervaring dat er op empirisch-econometrisch werk altijd foutenmarges zitten. Toch tonen die studies duidelijk aan dat federale landen en een gedecentraliseerd bestuur in het algemeen tot meer begrotingsbeheersing leiden en ook tot meer welvaart. Dat hangt samen met de toewijzing van verantwoordelijkheden. De lokale besturen hebben momenteel een zekere fiscale autonomie van 50 procent. De gewesten en gemeenschappen hebben niet zoveel. De conditie die men daaraan verbindt in die studies, is dat het voor groeibevorderende uitgaven moet dienen, niet louter voor herverdeling. Niemand betwist dat herverdeling nodig is, maar het moet efficiënt gebeuren. Daar blijven wij ver achterop ten overstaan van de Scandinavische landen. De herverdeling is daar even groot, maar kost er veel minder.

Arnout Coel: U pleit voor een shift naar de gemeenschappen en de gewesten. Maar niet elke entiteit is even sterk. Er is een verschil van schuldgraad en van economische onderbouw. Is een asymmetrische werkwijze denkbaar, waarbij sterkere entiteiten sneller bepaalde fiscale autonomie zouden verwerven? Zijn daar voorbeelden van in andere federale staten?

Professor Dirk Heremans: Er zijn inderdaad verschillen, maar daarover ben ik niet zo goed gedocumenteerd. In Spanje zijn er duidelijke verschillen. Baskenland heeft een volledige fiscale autonomie. Spanje is misschien een model om verder te bekijken.

2.3. Tussenkomst van Karl Vanlouwe

Karl Vanlouwe: Mij interesseert vooral uw mening over de resoluties van 1999, onder meer het onderdeel over de uitbouw van een financiële en fiscale autonomie. Daar wordt inderdaad gepleit voor een overheveling van diverse belastingen naar de deelstaten Vlaanderen en Wallonië en wordt heel specifiek een regeling voorzien voor Brussel. Sluit dat aan bij wat u met het Leuvens model vooropstelt? Of ziet u Brussel daar eerder als een volwaardig derde gewest of deelstaat? En hoe ziet u de Duitstalige Gemeenschap daarin?

Professor Dirk Heremans: U stelt mij een moeilijke vraag. Ik heb in 1982 samen met Patrick Van Cayseele nog een boek gepubliceerd over Brussel in de staatshervorming. De conclusie was dat Brussel het zeer moeilijk heeft om zich te manifesteren als autonoom economisch gewest. Brussel was toen voor meer dan een derde van zijn welvaart afhankelijk van de rest van het land, vooral van de Vlaamse Ruit. Spijtig genoeg zijn er sindsdien geen dergelijke studies meer geweest. Onze conclusie was dat Brussel een oplossing sui generis nodig heeft. Er is zoiets uit de bus gekomen, maar niet wat wij vooropstelden. Er zijn natuurlijk activiteiten die louter lokaal zijn. Daar moet je een soort van kleine stadstaat voor hebben. Wij hebben toen ook allerlei andere oplossingen bekeken in andere landen.

Intussen is Brussel ook een andere realiteit. Het gaat niet enkel meer over Vlamingen en Franstaligen, er is nu een omvangrijke internationale gemeenschap. Hoe kunnen wij het best inspelen op Brussel als een soort kosmopolitische stad? Men moet er inspelen op de meertaligheid. Het laatste punt van het Leuvense financieringsvoorstel gaat voor een stuk in die richting, ook om de fiscale autonomie te verhogen: geef de gewesten de bevoegdheid om belasting te heffen. Brussel zou dus belastingheffing krijgen op al die terreinen. Dan rijst de vraag hoe Brussel de gemeenschappen mee zal financieren. Sommigen stellen zoals nu een 80/20-verdeling voor. Voor het onderwijs zou men het leerlingenaantal kunnen nemen. Maar er zijn ook Europese scholen. Misschien is een veeltalig onderwijs aangewezen om op de nieuwe realiteit in te spelen.

Brussel zit nu met een belastingprobleem, zeker qua personenbelasting. Toen wij onze studie begonnen had Brussel de hoogste personenbelastingopbrengst per inwoner in dit land. Op dit ogenblik zit Brussel onderaan. Een stuk van de transfers in de sociale zekerheid gaat nu naar Brussel. Er is sedert 1982 veel veranderd. Die nieuwe realiteit moet bekeken worden. In ons voorstel zou dat kunnen inhouden dat als je vennootschapsbelasting toekent aan Brussel, het 20 procent krijgt. In de personenbelasting is hun aandeel grosso modo iets meer dan 10 procent. Ik kan nu echter niet voor de precieze cijfers garant staan, maar ga voort op cijfers van meer dan tien jaar geleden. Uiteraard kan Vlaanderen bijkomende financiering voor de gemeenschappen doen voor de Vlaamse aanwezigheid in Brussel. Misschien zou er een Vlaamse minister voor Gemeenschapszaken in Brussel moeten zijn. Als het gewest het doorstort, kunnen we misschien de huidige impasse over fiscaliteit via de gemeenschappen doorbreken. Dan wordt Brussel echter wel een volwaardiger gewest.

Een andere vraag is of we van de Duitstalige Gemeenschap een volwaardig gewest moeten maken. Dat gaat erg ver. Om toekomstige staatsstructuren te beoordelen en te ontwerpen mag men niet louter uitgaan van een (formalistische) juridische invalshoek. Het federale model herleidt zich dan niet louter tot verschillende deelstaten binnen een natiestaat. Rechtseconomisch bekeken betekent het een samenwerking op verplichte basis volgens het (democratische) meerderheidsbeginsel. Het veronderstelt dan dat er voldoende verenigende of verbindende factoren zijn, die zich dan weerspiegelen in een zogenaamde Bundestreue. Overigens, het confederale model verwijst niet louter naar verschillende staten. Rechtseconomisch betekent het vrijwillige samenwerking op basis van unanimiteit. De keuze is mede afhankelijk van de domeinen waarop dient samengewerkt te worden. In dit opzicht heeft de huidige Belgische staatsstructuur hybride kenmerken: met grendels qua taalgemeenschappen die in feite unanimiteit vereisen, verder een democratisch meerderheidsdeficit wanneer federale beleidsvoerders van het ene landsgedeelte niet door kiezers van het andere landsgedeelte kunnen gesanctioneerd worden, met afzonderlijke politieke partijen die per taalgemeenschap zijn georganiseerd enzovoort.

Een rechtseconoom is een voorstander van dynamisch en responsief recht. We moeten openstaan voor veranderingen die mogelijk welvaartsbevorderend zijn. Het basismodel moet samenwerking zijn. Dat leidt tot een coöperatief surplus met goede afspraken waar iedereen beter van wordt. Een te formalistisch rechtssysteem kan averechts werken met conflictueuze ontsporingen waarover ik mij in dit kader nu niet verder uitspreek.

2.4. Tussenkomst van Filip Dewinter

Filip Dewinter: U hebt het altijd over fiscale autonomie. Dat betekent natuurlijk responsabilisering, en dat betekent dat elke overheid instaat voor wat ze uitgeeft. Als overtuigd separatist vraag ik mij altijd af hoe dat kan binnen een federaal en zelfs binnen een confederaal model, waar de samenwerking inderdaad verloopt op

basis van onderlinge overeenkomst, niet van een gemeenschappelijke bepaling. Daarom heb ik toch wel wat bedenkingen bij die responsabilisering van de partners binnen een federaal of confederaal model wat betreft de fiscale autonomie. In hoeverre valt dat te rijmen met het feit dat iedere overheid zelf moet instaan voor wat ze uitgeeft? Wat zijn uw bemerkingen ten aanzien van het model waarbij we gaan naar volledige onafhankelijkheid, waarbij de fiscale autonomie totaal is en waarbij iedereen zonder allerlei moeilijke formules en structuren zelf kan instaan voor wat hij zelf uitgeeft?

Professor Dirk Heremans: Door de grensoverschrijdende effecten in onze globale maatschappij zal de autonomie nooit volledig zijn. Voorafgaand aan de Europese eenmaking voltrok het grensoverschrijdende verkeer zich veel meer binnen het land zelf. Nu zijn we waarschijnlijk te ver gegaan in de globalisering. Ik ben eerder voorstander van een regionale integratie op Europees vlak.

De natiestaat zit wat geprangd tussen die twee. Concurrentie binnen België is niet meer de grote vraag. Het gaat meer om concurrentie binnen Europa, nu de mobiliteit veel groter is geworden. De vroegere argumenten die konden worden gebruikt tegen fiscale autonomie hangen samen met de mate van mogelijke concurrentie, race to the bottom enzovoort. Er is een interessante ontwikkeling in Europa. Er was vroeger vooral binnen de landen economische vervlechting. Maar er is meer convergentie aan het ontstaan tussen regio's over de natiegrenzen heen, bijvoorbeeld tussen Vlaanderen en Nederland, dan tussen de regio's binnen de grenzen van de lidstaten. Samenwerkingen zullen meer in die richting moeten gaan. We leven in een dynamische economie.

2.5. Tussenkomst van Peter Van Rompuy

Peter Van Rompuy: Als ik u goed begrijp, zegt u dat we op verschillende belastingen tegelijkertijd moeten werken om een stabiele inkomstenbron te kunnen hebben. Voor de vennootschapsbelasting moet je een basis hebben. Neem je de maatschappelijke zetel, of het aantal werknemers? U zegt dat men dat kan oplossen door op verschillende belastingen tegelijkertijd te werken, zodat men voor personenbelasting de woonplaats neemt en voor vennootschapsbelasting de maatschappelijke zetel.

Professor Dirk Heremans: Ik pleit niet voor de maatschappelijke zetel.

Peter Van Rompuy: Dan hoor ik graag uw opinie over hoe we het dan wel juist moeten aanpakken. Die vraag komt telkens als het over garantie gaat naar boven. Welke basis nemen we dan in ons land het best om 'race to the bottom'-effecten beheersbaar te houden?

Mijn tweede vraag is al voor een deel beantwoord. Moet je bij een grotere fiscale autonomie onvermijdelijk, zeker gelet op het huidige schuldniveau, spreken over schuldsplitsing? Er zijn verschillende vormen mogelijk.

Ten slotte nog een gedachte: men heeft vereveningen op fiscaal vlak en op parafiscaal vlak, maar men zou ook kunnen nadenken over alles wat met klimaatkosten te maken heeft. Zijn daarover al interessante studies gemaakt, over zaken die een coöperatieve surplus zouden kunnen realiseren?

Professor Dirk Heremans: Wat betreft de vennootschapsbelasting zijn er gradaties in de fiscale autonomie. Op Europees vlak tracht men tot een gemeenschappelijke belastbare grondslag te komen. Je kunt eventueel als fiscaal beleidsinstrument wat fiscale aftrekken verlenen, wat beter is dan subsidies te geven.

Over tariefautonomie kan men discussiëren. In Duitsland is er een zekere autonomie met de Gewerbesteuer. In Zwitserland is er zeer veel autonomie. Uiteindelijk krijg je als belasting terug wat je als regio hebt geproduceerd.

De (juridisch-)maatschappelijke zetel ligt economisch moeilijk als criterium. Er dreigt het Delaware-effect van in de Verenigde Staten, waar ze er ook van afgestapt zijn. Daar hebben ze de verdeling volgens plaats van omzet, van tewerkstelling en van de activa waar de investeringen gebeuren. Sommigen willen dat ook in Europa, maar landen zoals Ierland willen dat niet. België zou ook die formule kunnen toepassen voor de regionale verdeling. In VIVES zijn een tiental jaar geleden grondige studies gemaakt, onder meer door Axel Haelterman, met een bevraging van het bedrijfsleven, waaruit bleek dat de toepassing van die Amerikaanse formule geen probleem zou vormen in dit land. De regionaal grensoverschrijdende vestigingen van bedrijven in België beperken zich tot 4 à 5 procent van de bedrijven. Het Leuvens financieringsmodel heeft het bruto regionaal product voorgesteld omdat dat het eenvoudigst blijft. Dat zou voor een stuk de herfinancieringsproblemen van Brussel oplossen, evenals discussies over het beginsel van woon- of werkplaats. Uit onze berekening bleek dat dit de bijzondere dotaties voor Brussel, die in de laatste staatshervorming nog zijn aangescherpt, zou kunnen wegvegen.

Schuldsplitsing kan in principe, maar dan moeten er op politiek vlak nog veel stappen worden gezet. Vooral aan de Franstalige kant ligt dat zeer gevoelig. Eminente Franstalige collega's stelden zelfs voor om alle toekomstige transfers te kapitaliseren. Dan zou Vlaanderen nog geld moeten bijgeven bovenop de overname van de hele schuld. Dat stemt niet tot optimisme. Het vormt een speltheoretische benadering van onderhandelingstactiek. Het is in principe nochtans mogelijk met een amortisatiefonds waarbij de bestaande schuld wordt afgelost, zonder de financiële markten in rep en roer te zetten. Dit met het commitment dat er een voorafname is van de belastingontvangsten om die schuld en de intresten af te lossen. Tegelijk wordt dan de last van de schuld verdeeld volgens de fiscale draagkracht voor elk gewest. Dan moet je de schuld zelf niet verdelen, maar zit je toch in een splitsingsscenario.

Bij de onafhankelijkheid van België is er overigens een hele rel geweest met Nederland over de splitsing van de schuld. Dat heeft zelfs geleid tot een blokkering van de Hollandse havens door Frankrijk en Engeland omdat Nederland volgens de Hollandse rekenkunde zijn schuldverplichtingen wou afschuiven op België.

In Duitsland is de schuld van de deelstaten overigens veel groter dan in België. Dat houdt verband met het grotere aandeel eigen belastinginkomsten voor de deelstaten in Duitsland. Sommige deelstaten, zoals Bremen, zijn echter totaal ontspoord. Kanselier Merkel heeft daarom meer schuldcontrole ingevoerd. In het verleden zou dat de Duitse mark in gevaar hebben gebracht, maar met de Europese eenheidsmunt is die context veranderd.

3. Toelichting door professor Herman Matthijs

Professor Herman Matthijs: Mijn allereerste voordracht die ik ooit heb gegeven, ging over de staatshervorming. Achteraf zeiden de toehoorders dat ze er niets van snapten. Het is alleen maar erger geworden in de loop der jaren. Het is dan ook een van de meest complexe systemen ter wereld.

De basis is nog altijd de bijzondere wet van januari 1989. Die geldt voor de twee grote gemeenschappen en de drie gewesten. Het stuk over Brussel staat in de bijzondere wet van 12 januari 1989. Bijzondere wetten eisen bijzondere meerderheden. Bij onze Duitstalige vrienden is het een gewone wet, die van 1983. Zij hadden als eersten een financieringssysteem.

Het wijzigen van een bijzondere wet moet gaan via Kamer én Senaat, telkens met bijzondere meerderheden. De huidige en de vorige regering hadden die niet. De regering-Di Rupo wel. Gelet op de laatste opiniepeilingen, wordt de kans op een bijzondere meerderheid steeds kleiner. Voor het wijzigen van een bijzondere wet is er geen verklaring tot grondwetsherziening nodig. De parlementen van de deelstaten en gewesten spelen in de wijzigingsprocedure geen rol. Ze treden enkel indirect naar voren in de Senaat.

3.1. Huidige situatie

Er zijn in ons systeem bijzonder veel dotaties en parameters. De gemeenschappen hebben geen enkele fiscale bevoegdheid. Die zit enkel bij de gewesten. Brussel is een zeer ingewikkeld kluwen, met geld voor het gewest en aparte systemen voor de GGC en voor de financiering van de VGC versus de COCOF. De VGC weet met haar geld bij wijze van spreken geen blijf, terwijl de COCOF permanent in de problemen zit, voornamelijk met het onderwijs.

We hebben dotaties voor de btw, de personenbelasting, fiscale uitgaven, werk, grootstedenbeleid, buitenlandse universitaire studenten, de Plantentuin van Meise, pendelaars naar Brussel en Beliris. En we zijn het enige land ter wereld waar de nationale loterij een bijdrage doet aan het financieringssysteem voor de deelstaten. Met de zesde staatshervorming is dit ingewikkelde kluwen er niet eenvoudiger op geworden. Bovendien zijn de parameters om een en ander op te stellen en te verdelen allemaal verschillend. Dat gaat van de opbrengst in de personenbelasting tot het aantal schoolplichtige leerlingen, de bevolkingsaantallen, de 80-plussers, het bbp, de inflatie enzovoort. Budgettair heeft dit geen enkele implicatie want al dat geld komt via vijftien of twintig soorten dotaties in de Vlaamse schatkist. Dat komt daar in één pot. Bijvoorbeeld het geld van onderwijs gaat niet per se naar onderwijssystemen.

Er zijn heel veel heterogene bevoegdheden. Er is dus veel onduidelijkheid. Vaak weet niemand wie waarvoor verantwoordelijk is. Er zijn dubbele administraties, en er is een hoge innings- en administratiekost. We zijn ook het enige land ter wereld met in de grondwet een artikel om de bevoegdheden op te sommen. Dat is artikel 35, dat nooit is uitgevoerd, hoewel het er al 25 of 30 jaar in staat.

Het nationale solidariteitssysteem zal binnenkort a rato van 10 procent per jaar op basis van de zesde staatshervorming worden afgebouwd. In de begroting van dit jaar gaat het om 708 miljoen euro voor het Waalse Gewest en 4,1 miljoen euro voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Hierin zit een grote historische vergissing. In 1989, bij de opstart van de Bijzondere Financieringswet, was het Waalse Gewest tegen het solidariteitsmechanisme. Brussel en Vlaanderen zaten boven het landelijke niveau. In 1995 is dat gedraaid en nu is Brussel er slechter aan toe dan Vlaanderen en Wallonië. Nu moeten twee van de drie deelstaten geld hebben uit het nationale solidariteitsmechanisme.

Over de transfers zijn al veel studies gemaakt. Men heeft het over 6, 7 of 8 miljard euro, maar in al die studies wordt nooit de schuld meegeteld. Als je de schuld meetelt, kom je ver boven de 10 miljard euro uit.

3.2. Ontvangsten en uitgaven van de Vlaamse overheid

Wat zijn de belangrijkste ontvangsten in de Vlaamse begroting van dit jaar? 24 miljard euro komt van de gemeenschapsmiddelen. Bijna 8 miljard euro komt van de personenbelasting. De gewestelijke belasting, zijnde de optelsom van onroerende voorheffing, schenkingsrechten, erfenisrechten, is maar goed voor 15 procent, nog geen 7 miljard euro. Dat betekent dat het grootste deel van de middelen

in de Vlaamse schatkist gebaseerd is op het dotatiesysteem. Er komt bijzonder weinig binnen van eigen belastingen.

De belangrijkste uitgaven zijn Onderwijs en Welzijn: respectievelijk 15 en meer dan 13 miljard euro. Samen vertegenwoordigen ze meer dan de helft van de uitgaven. Maar dat zijn wel twee gemeenschapsbevoegdheden. Financiën is nummer drie met 9 miljard euro en MOW is goed voor 7 miljard euro. Veel van die bevoegdheden zijn overgegaan bij de staatshervorming van 1989. Dat was goed bekeken van de toenmalige regering-Martens want in de jaren tachtig was er heel veel bespaard op die uitgaven. Ze zijn in 1989 relatief goedkoop overgedragen. Sindsdien hebben veel van die gewestmateries nooit meer het geld bijgekregen dan het peil waarop ze op het eind van de jaren zeventig stonden. Verhoudingsgewijs is er in Vlaanderen veel meer geld gepompt in de gemeenschapsmateries dan in de gewestmateries. Ik heb het hier vooral over de infrastructuur.

Het tekort in Vlaanderen bedraagt ondertussen 4 miljard euro. Tien jaar geleden had Vlaanderen begrotingsoverschotten. Men vroeg zich af wat daarmee moest gebeuren. Dat is niet zo’n eenvoudige oefening. Door de pandemie is de schuld gestegen tot 30 miljard euro. De volgende jaren zal hij nog gevoelig stijgen.

3.3. Schuld

De overheidsschuld van het hele land bedroeg in 2020 515 miljard euro. 416 miljard euro is federale schuld. De gemeenschappen en gewesten samen hebben 76 miljard euro schuld, de lokale besturen 23 miljard euro.

Wat moet er gebeuren met de federale schuld? Dat zal een eindeloze discussie worden. Welke parameter moet je gebruiken? Ik geef mijn persoonlijke mening: ik zou dat dossier laten voor wat het is want men zal daar toch nooit uitgeraken. Men kan beter andere scenario’s uitvoeren. Een deel van de pensioenkosten bij de deelstaten onderbrengen lijkt me al iets werkbaarder.

Door de zesde staatshervorming werden de dotaties niet volledig overgeheveld. In de meeste gevallen is er maar voor 87,5 procent geld bij gekomen. De resterende 12,5 procent moest dan de bijdrage van de deelstaten zijn in de federale schulden- en pensioenproblematiek.

Het afgelopen decennium, na de financiële crisis en voor de pandemie, hebben we in dit land nooit een deftige sanering van de openbare financiën gedaan, in tegenstelling tot vergelijkbare landen als Nederland en Zweden. Wij zijn met 3 procent begrotingstekort aan de pandemie begonnen; Mark Rutte had 12 miljard euro over. Wij zijn gestart met 100 procent schuld; Nederland en Zweden met 50 procent. In Nederland was er een grote sanering in de regering-Rutte-Dijsselbloem. Ook in Zweden is dat gebeurd.

3.4. Parameters: personenbelasting, bevolking en oppervlakte

In 2020 heeft de personenbelasting in dit land 48 miljard euro opgebracht, waarvan 64 procent in Vlaanderen. Dat percentage stijgt al een paar jaar lichtjes. Het Waalse Gewest is goed voor 27,5 procent. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest staat nu op 8,16 procent. Als ze met het huidige statistische niveau blijven zakken, zal dat aandeel onder de 8 procent zitten.

Wat is het procentuele verschil in de gewesten tussen het aandeel in de opbrengst van de personenbelasting en de bevolkingscijfers? Vlaanderen en Wallonië blijven hangen op hetzelfde niveau, maar er is in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wel een forse bevolkingstoename. Vlaanderen heeft een hoger aandeel in de personenbelasting dan zijn procentueel aandeel in de bevolking. In de twee andere

gewesten is dat omgekeerd. Het zorgwekkendst is de evolutie in Brussel. Daar is er een continu dalend aandeel van de personenbelasting en een snel stijgend aandeel van de bevolking.

Het bevolkingsaantal of het aandeel in het bbp, en dan vooral de personenbelasting, is een objectieve parameter. De oppervlakte is een relatief objectieve parameter die zelden wordt gebruikt en bij ons meestal verkeerd. Men zegt altijd dat het overgrote deel van dit 30.600 vierkante kilometer grote land Wallonië is, maar de Noordzee wordt merkwaardig genoeg nooit meegerekend. In 2019 is er op bevel van Eurostat een herberekening geweest omdat de kustlijn verkeerd berekend was. Eigenlijk moet je dat wel meetellen, zoals alle mogelijke plassen en vijvers en rivieren in Vlaanderen, Brussel en Wallonië. Er is ook economische activiteit in de Noordzee. Als je de Noordzee meetelt, is plotseling de oppervlakte van Vlaanderen het grootst. In de beginfase van de Financieringswet was dat in de ristorno's een derde van de verdeelsleutel. De oppervlakte vind ik persoonlijk nog altijd een van de meest objectieve gegevens, naast de bevolking.

3.5. Middelen voor een zevende staatshervorming?

Voorzitter, ik veronderstel dat we hier een poging doen om grote inspiraties en ideeën op te doen. Met hoeveel deelstaten moeten we in dit land verder? Met twee, drie of vier? Ik ben er voorstander van om aan de Duitstalige Gemeenschap alle gewestbevoegdheden te geven. Dat is geen probleem. Het probleem blijft altijd Brussel. Men kan Brussel niet alle gemeenschapsbevoegdheden geven. Ik ken goed draaiende Zwitserse kantons met minder inwoners dan de Duitstalige Gemeenschap. Ik ken de voorzitter van het Duitstalige Parlement, de vroegere minister-president, een socialist. Hij kreeg ooit de vraag wat hij zou doen met 78.000 mensen. Hij antwoordde: "Ik heb meer mensen en een grotere oppervlakte dan Liechtenstein en Monaco samen." De Duitstaligen hebben overigens altijd een zeer goed budgettair beheer gevoerd.

Brussel is een politieke kwestie: in hoeverre is men bereid om gemeenschapsmateries aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te geven en hoe zal men dat dan beheren?

Solidariteit is ook altijd een eeuwige discussie. Er zal altijd solidariteit moeten zijn tussen de rijken en de armen, maar hoe zullen we dat vertalen? Dat is in elk land een discussie. In Duitsland valt dat minder op. Je hebt er de drie rijkste deelstaten, Hessen, Bayern en Baden-Württemberg, en dan de dertien andere die wat armer zijn. Maar au fond is het altijd dezelfde groep die geld nodig heeft: Berlijn, Saarland en de Oost-Duitse gebieden. En Bremen is er recent ook bijgekomen, Hamburg niet.

In Zwitserland zijn er 26 kantons en is het helemaal niet duidelijk wie daar voor wie betaalt.

In de Verenigde Staten bestaat dat gewoon niet. Ik was een paar jaar geleden in het failliete Puerto Rico. Het heeft 80 miljard dollar schuld. Washington zei dat ze het zelf moesten oplossen.

In Canada bestaat dat systeem wel. De eeuwige discussie is wel hoe dat allemaal wordt berekend.

Dan de overdracht van fiscale middelen, de machtsfactoren – want ja, daar gaat het over. Wie is bevoegd voor de regelgeving, bijvoorbeeld inzake de personenbelasting in dit land? Daar is de regelgeving federaal, zoals in Duitsland. De inning in België gebeurt federaal: de personenbelasting, de btw, de accijnzen en de vennootschapsbelasting worden geïnd door de FOD Financiën. In Duitsland worden die

geïnd door de ministeries van Financiën van de deelstaten en stadstaten. Dat is een belangrijk verschil, ook in politieke macht. Zij voeren de federale regels uit.

De verdeelsleutel is in Duitsland een systeem waarbij de deelstaten van die opbrengsten 57,5 procent krijgen en 42,5 procent moeten doorstorten aan de Bund. Dat systeem kan enkel door een meerderheid in de Bundesrat gewijzigd worden. De vraag is aan wie men die bevoegdheden zal geven. Als men het aan de gewesten toewijst, zou het kunnen dat Vlaanderen het Nederlandse fiscaal systeem toepast met nog twee tarieven, dat men in Duitstalig België kiest voor de vlaktaks en dat men in Brussel en Wallonië het huidige systeem behoudt.

Dotatie of pakket? Een dotatie heeft altijd het grote nadeel dat het niet echt leidt tot autonomie of meer verantwoordelijkheidszin. Het is niet duidelijk vanwaar het geld komt en het komt er toch. Wat zijn de soorten die zouden kunnen worden overgedragen? Dat is een lange lijst: om te beginnen de socialezekerheidsbijdragen, met daarin een pakket werkgevers- en een pakket werknemersbijdragen. Wij zijn een van de weinige landen waar die nog apart worden geïnd. Waar de fiscale middelen worden geïnd door de FOD Financiën, worden de RSZ-bijdragen geïnd door de RSZ. Het Nederlandse ministerie van Financiën int alles, zowel de fiscale als de parafiscale middelen. Dat leidt natuurlijk tot veel minder administratiekosten en veel meer duidelijkheid.

De personenbelasting wordt nu gebruikt in heel het dotatiesysteem. De btw begon in 1971 als een Europese belasting. Het is de meest geharmoniseerde Europese belasting, die deels – 0,3 procent – moet afgedragen worden aan de financiering van de Europese begroting. Dat verschilt ook van land tot land. In de VS is de btw een bevoegdheid van de staten. Daar bestaat er geen federale btw. De personenbelasting in de VS is federaal en statelijk, met andere grondslagen en tarieven. Idem voor de vennootschapsbelasting.

Wat betreft de vennootschapsbelasting blijft de eeuwige discussie wat de basis is: de industriële activiteit of de maatschappelijk-juridische zetel. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zal natuurlijk altijd zeggen: de zetel. Wallonië en Vlaanderen zullen zeggen: de activiteit. In de VS is dat zowel een federale als een statelijke bevoegdheid. In Texas bestaat er geen vennootschapsbelasting en ook geen personenbelasting: daar moet je enkel consumer tax betalen.

Het is veel moeilijker om de accijnzen aan de deelstaten te geven.

3.6. En nu?

Ik besluit. Het systeem is bij ons historisch gegroeid. Het Schotse financieringssysteem is anders dan het Duitse of het Canadese, het Amerikaanse of het Zwitserse. Er zijn twee soorten deelstaten: gemeenschappen en gewesten. Het Duitstalige probleem kan worden opgelost, maar dan nog blijven we zitten met het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Er is in het huidige systeem nog altijd een overwicht aan dotaties. Daardoor geeft men puur administratief en politiek een zeer grote macht aan de FOD Financiën. In de hoofdstukken 44 en 46 van de federale begroting zijn er nog heel wat usurperende bevoegdheden die de federale overheid betaalt terwijl de deelstaten dat eigenlijk zouden moeten doen. Dat gaat over 700 of 800 miljoen euro. Dat is al jaren zo en er gebeurt niets mee. Er is in dit land ook de problematiek van de residuaire bevoegdheden. In principe zijn die voor de deelstaten, maar het is niet duidelijk wie dat invult.

We hebben dus zeker nood aan een duidelijker, transparanter, eenvoudiger en goedkoper systeem, met veel meer eigen verantwoordelijkheid. Dat zou de basis moeten worden van een zevende staatshervorming.

Misschien is er een opening gemaakt – maar dat heeft niets te maken met de Bijzondere Financieringswet – door het feit dat er federale leningen zouden komen voor de problematiek van de Vesder en de overstromingen. Daar zou men buiten de Financieringswet federaal geld lenen voor een van de deelstaten. Weliswaar door toedoen van een natuurramp, maar dat zou een opening kunnen zijn om dat in de toekomst te gebruiken voor zaken buiten de eigenlijke gangbare methodes van de Financieringswet.

Het allerbelangrijkste is nog: zoek maar eens een politieke meerderheid om dat systeem te wijzigen. Dat lijkt me bijzonder moeilijk.

4. Toelichting door professor Nicole Plets

Professor Nicole Plets: De focus van mijn uiteenzetting ligt op de fiscale aspecten van de Belgische bevoegdheidsverdeling. Aan bod komen achtereenvolgens een aantal algemene aandachtspunten, enkele specifieke aandachtspunten per fiscale bevoegdheidscategorie en een aantal verdere aandachtspunten met betrekking tot de Bijzondere Financieringswet.

4.1. Algemene aandachtspunten

Er bestaat niet zoiets als 'de' federale staat. Wel kent een federale staat altijd een zekere mate van financiële en fiscale autonomie voor de deelstaten. Er is echter niet één model dat overal werkt. Typische voor België is het defederaliseringsproces, dat bijvoorbeeld afwijkt van Zwitserland of Duitsland. België is immers geëvolueerd van een unitaire naar een federale staat met overheveling van bevoegdheden, ook fiscale, van het nationale niveau naar de deelstaten. Dat is tevens gefaseerd gebeurd. En dat is ons grote probleem. Wij blijven maar aanbouwen, om niet te zeggen aanmodderen.

België kent bovendien een tweeledig systeem van gemeenschappen en gewesten waarbij ook het beperkte aantal deelstaten een rol speelt bij de bevoegdheidsverdeling.

Dit heeft geleid tot complexiteit, wat noch ten goede komt aan de overheid wat betreft de administratieve kosten en de belastingontvangsten, noch aan de duidelijkheid en transparantie voor de burger.

Durven wij trouwens als gewest wel van onze bevoegdheden gebruik te maken?

Daar zit ook het probleem van de homogene bevoegdheden doorheen verweven waarnaar men telkens weer streeft bij een volgende staatshervorming. Wanneer een overheid het gedrag van de burger wil sturen, kan zij immers kiezen tussen gebods- en verbodsbepalingen met daaraan gekoppeld sancties, subsidies, maar ook voor regulerende belastingen. Belastingen hadden oorspronkelijk een zuiver financieel oogmerk. Ondertussen is er geen belasting meer die niet in min of meerdere mate het gedrag van de burger stuurt of wil sturen. Als een gewest of de federale overheid kiest voor een regulerende belasting rijst echter de vraag of er dan een link moet zijn met de materiële bevoegdheden, met het eigen beleid, met andere woorden met de aangelegenheden die de betrokken overheid mag regelen? Dat is in principe niet zo.

Responsabilisering was het opzet van de verschillende staatshervormingen. De idee daarachter was dat in de mate dat burger, kiezer en belastingbetaler samenvallen, dit tot meer verantwoordelijkheid voor de uitgaven en de inkomsten zou leiden.

In België wordt juridisch een onderscheid gemaakt tussen belastingen en parafiscaliteit en de sociale zekerheid, omdat de sociale zekerheid een eigen spoor heeft. Ze wordt gefinancierd door eigen bijdragen die geen belastingen zijn en die niet terechtkomen in de rijksmiddelenbegroting. Tekorten in de sociale zekerheid worden echter wel via belastingopbrengsten aangevuld. Kunnen beide financieringsinstrumenten dus wel uiteen worden getrokken?

Bovendien moet er ook aandacht worden geschonken aan de lokale besturen: de gemeenten en de provincies (naar de toekomst toe de bovengemeentelijke besturen). Vooral de gemeenten worden gefinancierd uit belastingontvangsten. In bepaalde federale staten genieten zij daarvoor meer grondwettelijke waarborgen.

Wij mogen ook de Europese dynamiek niet uit het oog verliezen. Niet alleen zoekt Europa naar Europese belastingen om de kosten van de covidpandemie te betalen, ook de vrijverkeersregels van de Economische en Monetaire Unie blijven spelen, ook al verschuiven belastingbevoegdheden naar de deelstaten. Die moeten daar evenzeer als een federale overheid rekening mee houden.

4.2. Fiscale autonomie: bron

België kent een dubbele bron voor de fiscale autonomie van de deelstaten: de Grondwet en de Bijzondere Financieringswet. Die wet is niet alleen bijzonder omdat zij wordt aangenomen met een bijzondere meerderheid, maar ook omdat zij naast de financiering stelselmatig een aantal fiscale bevoegdheden heeft toegewezen aan de gewesten. Artikel 170 van de Grondwet kent ten eerste in theorie een autonome belastingbevoegdheid toe aan de gemeenschappen en de gewesten. De Bijzondere Financieringswet onderscheidt daarenboven elf gewestelijke belastingen: de successierechten, grote delen van de registratierechten, onroerende voorheffing, verkeersbelasting enzovoort, en verder de samengevoegde en de gedeelde belastingen. Er is momenteel een samengevoegde belasting: de (federale) personenbelasting. Een deel van de opbrengst daarvan komt toe aan de gewesten en zij mogen hierop ook een aanvullende belasting heffen, het zogenaamde uitgebreide opcentiemenstelsel, desgevallend ook met de mogelijkheid tot eigen belastingkredieten, die helemaal op het einde van de berekening van de verschuldigde personenbelasting aan bod komen en eventueel worden teruggestort. Ten slotte zijn er ook nog gedeelde belastingen voor de gemeenschappen zonder fiscale bevoegdheid voor de gemeenschappen. Zij bekomen enkel een stuk van de opbrengst. Aanvankelijk, in 1980, was het trouwens in een gewone wet, de voorloper van de Bijzondere Financieringswet, wel de bedoeling fiscale bevoegdheid aan de gemeenschappen te verlenen, maar dat is een stille dood gestorven.

Los van deze fiscale bevoegdheden bestaan er nog andere soorten heffingen, die hier verder buiten beschouwing blijven

4.3. Autonome belastingbevoegdheid

De autonome grondwettelijke belastingbevoegdheid is toegekend in 1980. In de praktijk bleef er niet zoveel speelruimte omdat alleen materies die nog niet federaal worden belast, aangesproken kunnen worden. In 1980 ontstaat er in het toenmalige artikel 110 (het huidige artikel 170) van de Grondwet een gelijkaardige formulering voor alle belastingheffende overheden, zowel federaal, regionaal als lokaal, al zijn de lokale besturen gedecentraliseerde besturen. Het wringt wanneer deze autonome fiscale bevoegdheid van de deelstaten op eenzelfde manier wordt geformuleerd als voor de lokale besturen.

In principe is er dus voor deze overheden een globale autonomie, zowel wetgevend als uitvoerend, met ook een eigen administratie. In België geldt immers het verticaliteitsbeginsel: de bevoegde overheid is dit zowel wetgevend als uitvoerend. De

gerechtelijke geschillenprocedure is wel federaal gebleven en geldt voor alle belastingen: lokaal, regionaal en federaal.

Ondanks de gelijkaardige formulering zijn er toch verschillen. De gemeenten en de provincies zijn voor hun fiscaliteit onderworpen aan het bestuurlijk toezicht, dat gewestelijk wordt georganiseerd. De procedure voor de lokale belastingen is ook gewestelijk geregeld.

Van belang bij de autonome belastingbevoegdheid van de lokale en regionale besturen is dat deze bij gewone wet kan beperkt worden. Hieraan is wel een noodzakelijkheidsvoorwaarde verbonden. Die beperking valt onder de optioneel bicamerale procedure. De Senaat heeft een evocatierecht. De federale wetgever kan bovendien de provinciale belastingen geheel of gedeeltelijk afschaffen.

Ik wil hierbij enkele aandachtspunten benadrukken. Graag zou ik artikel 170 van de Grondwet opgesplitst zien. Dat vergt een grondwetsherziening. Reden is dat deze bepaling twee bevoegdheidsverdelingen bevat: enerzijds wijst het de belastingheffende overheden aan en daarnaast bepaalt het binnen elk belastingbevoegd overheidsniveau de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. Deze laatste bevoegdheidsverdeling, het zogenaamde fiscaal legaliteitsbeginsel, houdt in dat belastingen op elk niveau moeten worden ingevoerd door het democratisch verkozen orgaan: het parlement, de provincieraad, de gemeenteraad. De formulering van artikel 170 van de Grondwet is hierdoor onduidelijk.

Wat de deelstatelijke belastingbevoegdheid betreft, is er in principe zoals op het federale niveau een vrije keuze van belastbare materie, maar er is geen band met de materiële bevoegdheid. Er is ook geen rem op gezet in de Grondwet. Het Grondwettelijk Hof toetst wel aan het evenredigheidsbeginsel. De fiscale maatregel van een overheid mag het beleid van de materieel bevoegde overheid niet onmogelijk maken of overdreven bemoeilijken.

De federale wetgever blijft middels een gewone wet de spelverdeler voor de belastbare materies. In sommige federale staten worden de materies die kunnen worden aangesproken of de belastingen die geheven kunnen worden in de Grondwet zelf opgesomd. België kent dus op fiscaal vlak een concurrerende bevoegdheid, met een voorrang van de federale wet op het fiscale decreet of de ordonnantie. Volgens het Grondwettelijk Hof zijn beperkingen niet enkel vooraf mogelijk. Ook een bestaande regionale belasting kan opzij worden gezet indien de federale wetgever diezelfde belasting zou invoeren. Een belangrijke beperking voor de deelstaten is de wet van 23 januari 1989, waardoor alles wat al federaal wordt belast niet meer door de deelstaten kan worden belast. Het betreft evenzeer een gewone wet, hoewel de waarde daarvan misschien een gewone wet overstijgt. Er gelden twee uitzonderingen: de materies afval en water, die exclusief belast kunnen worden door de gewesten.

De federale wetgever kan de materiële belastingbevoegdheid van de lokale besturen beperken. Men moet bekijken of dat nog te verzoenen valt met de huidige bevoegdheidsverdeling. De gewesten kunnen enerzijds ook beperkingen aanbrengen via hun impliciete bevoegdheden, terwijl anderzijds de gewesten bevoegd zijn voor de fiscale procedure van die lokale belastingen. Er gelden daardoor vier procedures, want er is ook een afzonderlijke procedure voor de Duitstalige gemeenten. Verder zijn ook het bestuurlijk toezicht en de organisatie en de financiering van de gemeenten en provincies gewestelijke bevoegdheden. Er is dus nog één federaal luikje: het beperken van de lokale materiële belastingbevoegdheid.

Ten slotte is er ook het probleem van de territorialiteit: de gemeenschappen zijn grondwettelijk theoretisch belastingbevoegd, net zoals de gewesten. In de praktijk is dit niet uitvoerbaar, met uitzondering van de Duitstalige Gemeenschap die perfect

belastingen kan invoeren. Er zijn misschien aanknopingspunten mogelijk. In het kader van coöperatief federalisme is er ook de mogelijkheid van samenwerkingsakkoorden om daar desgevallend aan tegemoet te komen. De vraag is hoe we verder willen met de gemeenschappen en gewesten. Dat is het probleem van een tweeledig federaal systeem.

4.4. Gewestelijke belastingen

Ik kom vervolgens bij het tweede type fiscale bevoegdheden: de elf gewestelijke belastingen die zijn opgenomen in de Bijzondere Financieringswet. Het betreft belastingen die sinds 1980 stelselmatig werden overgeheveld naar de gewesten. Het betreft een bevoegdheidsverdeling, vastgelegd in de Bijzondere Financieringswet, enkel te wijzigen door de federale wetgever met een bijzondere meerderheid. Zowel de belastbare materie – dit is het feit of de situatie waarop de belastingheffing wordt geheven –, de belastingplichtige als de lokalisatiecriteria, zowel voor het toewijzen van de opbrengst als voor de bevoegdheid voor de gewesten, zijn bijgevolg verankerd in de Bijzondere Financieringswet. De gewesten kunnen voor de onroerende voorheffing, de successierechten enzovoort de grondslag, de tarieven en vrijstellingen en verminderingen bepalen. Zij kunnen verder de dienst overnemen – en dan moeten ze ook de procedure mee overnemen. Zij verkrijgen van die belastingen ook de volledige opbrengst.

Een van de aandachtspunten daarbij is dat de belastbare materie vastgelegd is in de Bijzondere Financieringswet. De bevoegdheidsverdeling betreft dus die welbepaalde belasting en geen andere. Het gewest kan er niet voor kiezen om een soortgelijke belasting in te voeren. Artikel 11 van de Bijzondere Financieringswet verbiedt dat. Er kan geen dubbele belasting rusten op de materies die zijn opgenomen in de Bijzondere Financieringswet. Als jurist vind ik het daarom een probleem dat de omschrijving van de belastbare materie niet in de Bijzondere Financieringswet is opgenomen. Daarvoor moet een beroep worden gedaan op de parlementaire voorbereiding. Dat leidt in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof soms tot afwijkende omschrijvingen van de belastbare materie. Dan rijst de vraag of het nog wel om dezelfde belasting gaat.

Een gelijkaardig probleem vormen de lokalisatiecriteria voor de bevoegdheden en de toewijzing van de opbrengst. Deze zijn onvolledig bepaald in de Bijzondere Financieringswet, wat is aangevuld met een omzendbrief. Deze leemte werd ook niet ingevuld bij de vijfde staatshervorming. Waar moet bijvoorbeeld een schenking door rechtspersonen worden gelokaliseerd? En er zijn waarschijnlijk nog gevallen die ad hoc moeten worden opgelost.

De grondslag voor deze gewestelijke belastingen is een gewestelijke bevoegdheid, behalve het federale kadastraal inkomen, wat een federale bevoegdheid is gebleven. Dat is al zeer lang niet meer up-to-date want het steunt op de huurprijzen van 1975 omdat de perequatie uitblijft. Een gewest wordt hiermee geconfronteerd bij de onroerende voorheffing die hierop wordt berekend. Een gewest kan echter perfect voor een andere grondslag kiezen. Men zou dat ki kunnen opwaarderen, maar dan zuiver voor de gewestelijke onroerende voorheffing. Ik spreek mij als jurist niet uit over de effecten op de vastgoedmarkt.

De dienst per blok en, in samenhang daarmee, de procedure kunnen door de gewesten worden overgenomen. Een gewest is vrij om daarvoor te kiezen. Er geldt een overgangsregeling. De dienst en de procedure blijven federaal zolang een gewest niet kiest voor die overname. Het Vlaamse Gewest is een vlijtige leerling omdat het stilaan, gefaseerd, alles heeft overgenomen. Soms rijst er een probleem met de procedure. Het gewest dat de dienst overneemt, moet zoals gemeld tevens de procedure regelen. Maar de procedure was federaal en geldt voor de niet-overgenomen belastingen in de andere gewesten. Die procedure kan verder gebruikt

worden, maar als de federale wetgever er aanpassingen aan doet, moet het gewest dat de dienst heeft overgenomen opletten omdat de federale wijzigingen niet meer kunnen doorwerken. Dit probleem heeft zich bijvoorbeeld in het Vlaamse Gewest voorgedaan bij de overname van de dienst van de onroerende voorheffing. Dit is zelfs retroactief rechtgetrokken.

Er rijst verder ook een probleem van homogeniteit en complexiteit: registratierechten die onvolledig werden overgeheveld, waardoor er bij huur en verkoop zowel federale elementen als grotendeels gewestelijke belastingen spelen. Een en ander wordt ook doorkruist door federale belastingen. Denk bij vastgoed aan het samenspel van federale btw met gewestelijke successierechten, registratierechten en onroerende voorheffing. Hoe rijmt men dat bijvoorbeeld met elkaar als de federale overheid in het kader van het stimuleren van de vastgoedsector voor nieuwbouw de btw wil verlagen naar 6 procent?

4.5. Samengevoegde belasting

De samengevoegde belasting betreft momenteel de personenbelasting. Kunnen we daar niet meer mee doen? Sinds de tweede staatshervorming van 1980 hebben de gewesten al bevoegdheden ten aanzien van de personenbelasting, zij het dan heel anders dan nu. Deze werden gewijzigd en in 1989 opgenomen in de Bijzondere Financieringswet. We hebben dan één toepassing gehad, namelijk een jaar met een korting van 2500 frank in het Vlaamse Gewest. Na de vijfde staatshervorming werd er wat gesleuteld aan de omkadering van de gewestelijke bevoegdheid omdat men blijkbaar niet goed wist wat mocht en kon. De voorwaarden werden geherformuleerd. Er waren vier toepassingen in het Vlaamse Gewest en een in het Waalse Gewest. Van 1980 tot en met de vijfde staatshervorming waren er zo globaal zes toepassingen, wat toch weinig is.

De opbrengst van de samengevoegde belasting wordt gedeeld, maar er is een bijkomende gewestelijke bevoegdheid: de aanvullende gewestelijke personenbelasting. Sinds de zesde staatshervorming valt de personenbelasting als samengevoegde belasting uiteen in een federaal en een gewestelijk luik. Uiteraard is er ook nog de gemeentelijke aanvullende belasting op de personenbelasting. Zo mogelijk – maar op dit moment is dat 0 procent – is er tevens een aanvullende Brusselse agglomeratiebelasting.

Wat houden deze gewestelijke bevoegdheden in? Met een facultatief opcentiemenstelsel heeft het gewest mogelijkheden want er zit geen rem op het percentage. Alleen Brussel heeft het opcentiementarief een beetje verlaagd in het kader van de Brusselse taxshift. Een gewest heeft ook de mogelijkheid om de tarieven te differentiëren. Per gewestelijke belastingschijf kan er gewerkt worden met afzonderlijke tarieven. Daarnaast behoren kortingen, belastingvermeerderingen, belastingverminderingen en belastingkredieten tot de mogelijkheden. Deze laatste drie, moeten wel gekoppeld zijn aan de gewestelijke materiële bevoegdheden, bijvoorbeeld huisvesting. Verder geldt in het raam van de homogene bevoegdheidspakketten een exclusieve gewestelijke bevoegdheid om belastingverminderingen en -kredieten in te voeren ten aanzien van zeven fiscale uitgaven gekoppeld aan de gewestelijke materiële bevoegdheden met betrekking tot het woningbeleid, de dienstencheques en de PWA-uitgaven.

Van het belastbaar inkomen zijn er geen gewestelijk aftrekbare bedragen mogelijk. Gewesten kunnen enkel werken met de verminderingen of de belastingkredieten. De fiscale woonplaats op 1 januari van het aanslagjaar bepaalt de toepassing van de gewestelijke maatregelen.

Wat betreft de federale bevoegdheden leg ik het accent op de belastbare grondslag. De progressiviteit blijft federaal. Er is maar één aftrek van het gezamenlijk

belastbaar inkomen meer mogelijk: de onderhoudsgelden. Dat is ook gebetonneerd in de Bijzondere Financieringswet. Maar de federale wetgever kan om het even welke belastingvermindering invoeren, los van de materiële bevoegdheden, behoudens de zeven exclusieve gewestelijke bevoegdheden. Ook de federale belastingverminderingen op de basisbelasting zijn beperkt tot de drie volgende verminderingen: voor de belastingvrije som, voor pensioen- en vervangingsinkomsten en voor de buitenlandse inkomsten.

De complexiteit van het systeem is een eerste aandachtspunt. Het kan remmend werken omdat de progressiviteit moet behouden blijven, in die zin dat ze niet mag verminderd worden. Ze zou in principe kunnen worden opgeschaald. Het systeem van gedifferentieerde opcentiemen ligt misschien moeilijk, maar het is wel mogelijk. De vrees voor een vernietiging van de maatregel achteraf door het Grondwettelijk Hof kan vooraf toch worden ingeschat middels het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Er is vooraf trouwens ook een verplicht advies van het Rekenhof, dat rekenmodellen heeft en heel bekwaam is om te toetsen of de progressiviteit wordt gerespecteerd in het kader van de federale loyauteit.

Ten tweede werd tijdens de parlementaire besprekingen de beperking van de federale bevoegdheid, om los van de eigen materiële bevoegdheid belastingverminderingen en -kredieten in te voeren, niet weerhouden, met uitzondering dan van de hiervoor genoemde zeven exclusieve gewestelijke belastingbevoegdheden

Ten slotte rijst een probleem met de doorwerking in de tijd. Alles wat door de federale wetgever gewijzigd wordt aan de grondslag of aan de belastingvrije som werkt natuurlijk door in de berekening van de gewestelijke opcentiemen. Bij wijzigingen via de programmawetten in december, wat in de loop van het inkomstenjaar nog kan voor dat inkomstenjaar want dergelijke ingreep geldt niet als retroactief in België, heeft een gewest onvoldoende tijd om daarop in te spelen en eventueel de opcentiemen te verhogen of te verlagen. In het kader van de federale loyauteit zou het beter zijn indien de gewesten over de nodige tijd zouden beschikken om in te spelen op federale wijzigingen. Voor de gemeenten werken zowel de federale als de gewestelijke maatregelen door, maar zij krijgen tijd om hun aanvullende belasting bij te sturen tot 31 januari van het aanslagjaar.

4.6. Gedeelde belasting

Over de gedeelde belasting kan ik kort zijn. Daar werden geen fiscale bevoegdheden toegekend. Een deel van de opbrengst van de federale personenbelasting en de btw gaat naar de gemeenschappen.

4.7. Verdere aandachtspunten met betrekking tot de Bijzondere Financieringswet

Er zijn nog enkele aandachtspunten wat de Bijzondere Financieringswet betreft. Er werden beperkingen in opgenomen die ik liever in de Grondwet zou zien, omdat het nu misschien een beetje verwarrend is waarop die beperkingen al dan niet van toepassing zijn. Het betreft beperkingen vermeld in artikel 1ter van de Bijzondere Financieringswet. Dat wil zeggen dat ze gelden voor alle gewestelijke bevoegdheden met betrekking tot de elf gewestelijke belastingen en de personenbelasting zoals opgenomen in de Bijzondere Financieringswet.

Een eerste beperking betreft de federale loyauteit, al gekend in het kader van de belangenconflicten. In artikel 143 van de Grondwet was dat oorspronkelijk geen bevoegdheidsverdelende regel, maar dat is wat beginnen te shiften in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de rechtsleer. Ondertussen is de federale loyauteit opgenomen in de Bijzondere Financieringswet, maar blijft dit ook opgenomen in de Grondwet en kan het Grondwettelijk Hof deze aan de betrokken

grondwettelijke bepaling toetsen, zodat de beperking ook op federaal niveau en voor alle belastingen geldt.

De gewesten kunnen geen belangenconflicten opwerpen als de federale wetgever wijzigingen aanbrengt aan de personenbelasting. Dat heeft natuurlijk te maken met het feit dat de personenbelasting geïnd moet kunnen worden. Dat proces mag niet te lang geblokkeerd blijven. Maar we moeten daar een kanttekening bij maken. Achteraf is er een mogelijkheid tot aanvechting voor het Grondwettelijk Hof indien de federale loyauteit zou overschreden zijn. Federale loyauteit ligt kort bij de economische en monetaire unie, bij het evenredigheidsbeginsel, bij deloyale fiscale concurrentie, maar lijkt mij als jurist moeilijk in te vullen. Het komt er altijd op neer dat de verschillende overheden met elkaar rekening moeten houden en met het feit dat zij deel uitmaken van een federale staat. Een overheid moet er met andere woorden voor zorgen dat ze niet al te veel de bevoegdheden van een andere overheid bemoeilijkt.

Ten tweede geldt als beperking het algemene kader van de Economische en Monetaire Unie, met de interne vrijverkeersregels. Er mogen geen interne douanerechten of andere, ook fiscale, maatregelen die barrières zouden opwerpen, worden ingevoerd. Ook dat is echter een algemeen rechtsbeginsel met grondwettelijke waarde en wordt dus bij voorkeur in de Grondwet zelf ingeschreven. Het geldt immers voor alle bevoegdheden en overheden in ons staatsbestel.

Deloyale fiscale concurrentie geldt als derde beperking. Het doel was: fiscale migratie en delokalisering vermijden. Hoe moet je dat toetsen? Stel dat een gewest zijn opcentiemen zou willen halveren terwijl andere gewesten dat niet aankunnen. Is dat dan deloyaal? Dat moet getoetst worden door het Grondwettelijk Hof.

Ten vierde moet dubbele belasting vermeden worden. Ik zou daarover graag in de Grondwet een algemene bepaling opgenomen zien. Nu is er enkel een verbod op dubbele belastingheffing door de verschillende overheden verspreid over verschillende wettelijke bepalingen en bepalingen in de Bijzondere Financieringswet.

Artikel 1ter vermeldt als vijfde beperking nog eens extra het naleven van de vrijverkeersregels, maar dit zit al vervat in de het zogenaamde algemeen kader van de Economische en Monetaire Unie.

Ten slotte en los van het bovenstaande acht ik ook een beginsel van maximale belastingdruk in de Grondwet wenselijk, alsook het respect voor het draagkrachtbeginsel.

4.8. Besluit

Wij kampen met een loodgietersfederalisme. Wij hebben te maken met het typisch Belgische of Vlaamse probleem van het aanbouwen, in de volksmond bricoleren. Maar als het fundament niet goed zit, krijg je barsten en scheuren in het gebouw. In plaats van de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de vennootschapsbelasting of de personenbelasting te wijzigen, moet men misschien eens out of the box denken en globaal de hele fiscale bevoegdheidsverdeling herdenken, die zeker niet losstaat van de federale staatsstructuur.

In 2019 werd trouwens door juristen en politicologen van de Vlaamse en Franstalige universiteiten een symposium georganiseerd over de herziening van de Grondwet, waar ook aspecten aan bod zijn gekomen over hoe het nu verder moet, met hoeveel gemeenschappen en gewesten enzovoort.

5. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep en antwoorden van de genodigden

Arnout Coel: Uit de beide presentaties komt naar voren dat we met een zeer complexe situatie zitten. In hoeverre denkt u dat de asymmetrie in België een werkbaar mechanisme zou kunnen zijn, gegeven het huidige complexe uitgangspunt? U zei het al: vind nog maar eens een meerderheid om te kunnen hervormen. Er is ook de verschillende draagkracht van de verschillende entiteiten. Of zal dat enkel maar iets toevoegen aan het imbroglio dat we al gecreëerd hebben?

Karl Vanlouwe: Professor Plets, u hebt gesproken over de territorialiteit bij de gemeenschapskeuze. U zei dat dat een probleem was. Maar is een vrijwillige gemeenschapskeuze ook een soort van aanknopingspunt voor de fiscaliteit van de gemeenschappen in Brussel?

Peter Van Rompuy: Ik heb enkele jaren geleden een voorstel ingediend om iets te doen aan de problematiek in het kader van de responsabilisering ten aanzien van het Europese niveau. Europa kent België alleen maar wanneer er opmerkingen zijn op budgettair vlak. Dan komt men met aanbevelingen die doorheen de jaren wat meer op de regio's toegespitst zijn, maar die nooit een verantwoordelijke aanwijzen. Ik heb toen een voorstel gedaan om intra-Belgisch een betere opvolging te organiseren via de Hoge Raad voor Justitie, naar Europees model. Dat kan een belangrijke manier zijn om te komen tot meer responsabilisering. Hebben jullie op dat vlak bepaalde voorstellen of modellen uitgewerkt? Hoe kan men de Europese opvolging op budgettair vlak, die zich enkel op de lidstaten richt, doortrekken naar de deelstaten? Hoe komt men in andere Europese landen tot een meer responsabiliserend systeem?

Professor Herman Matthijs: In de wereld ken ik maar één dergelijk systeem: Spanje. Dat is historisch gegroeid. De deelstaat met de hoogste fiscale autonomie is daar Baskenland. Dan volgt Catalonië. Ik denk dat Andalusië de minste fiscale autonomie heeft. En dan is er nog iets aparts voor de Canarische Eilanden. Spanje zit met twaalf of dertien deelstaten. Bij ons weet niemand het goed: zijn er tweeenhalf of drie of vier? Als men Vlaanderen een andere soort fiscale bevoegdheid zou geven dan Wallonië, wordt het al moeilijk. Men zou Vlaanderen en Wallonië de volle pot kunnen geven en Brussel iets minder en de Duitstalige Gemeenschap ook. Ik weet niet of daar een meerderheid voor is. Dat lijkt me moeilijk uit te voeren. Het is een van de fundamentele problemen van België dat er relatief weinig deelstaten zijn in vergelijking met andere landen met een federaal model.

Mijnheer Van Rompuy, het is niet alleen een typisch Belgisch probleem. Het bestaat ook in Spanje en Italië. Ook de Schotten kennen het. In Duitsland en Oostenrijk zou het een taak kunnen zijn voor de Hoge Raad van Financiën om zich daarmee bezig te houden.

Het nieuwste Eigenmiddelenbesluit, dat nu in voege is voor de financiering van de EU, heeft belangrijke repercussies. Vanaf 2023 komt er een plasticheffing, waardoor de gewesten in dit land benadeeld zullen zijn want zij zullen geen dergelijke nieuwe milieutaks kunnen invoeren, tenzij ze boven hun percentage gaan – want die opbrengst gaat naar Europa. Wie de preambule van het Eigenmiddelenbesluit leest, weet dat Europa in de toekomst de opbrengst zal krijgen van bancaire taksen, digitale taksen en dergelijke meer. Dat heeft te maken met het feit dat Europa in het kader van de covidaanpak bijna 750 miljard euro is gaan lenen op de kapitaalmarkten. De fiscale capaciteit van de deelstaten bij ons maar ook van de federale staat zal de komende tientallen jaren worden belast door het feit dat Europa bijzonder veel geld zal nodig hebben om die 750 miljard euro terug te betalen. Er wordt nu 390 miljard euro als schenking aan de staten gegeven. België krijgt voorlopig 5,7 miljard euro. Dat zal wat minder zijn omdat ons bbp verhoudingsgewijs

meer stijgt. In Spanje gaat het om 70 miljard euro. Van een tweede pakket van die leningen zullen wij waarschijnlijk geen gebruik maken.

Voorzitter, in de tempel van de Vlaamse democratie mag ik wel zeggen dat in het nieuwe Eigenmiddelenbesluit expliciet een Vlaamse bevoegdheid stond: een heffing op plastic. Maar het Eigenmiddelenbesluit is enkel in het federaal parlement goedgekeurd. Het is nooit naar hier doorgezonden. Maar dat is een persoonlijke institutionele opmerking.

Professor Nicole Plets: Ik kan mij alleen maar aansluiten bij de opmerking over de asymmetrie. Er is altijd gekozen voor een symmetrisch model, ook bij de zesde staatshervorming. Het is niet mijn specialiteit, maar ik vrees dat we meer problemen zullen krijgen met de EU-regelgeving inzake de vrijverkeersregels en de staatssteun.

Wij hebben onze staatshervorming gesteund op het territorialiteitsprincipe. Voor de bevoegdheden van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad is er niet gekozen voor een subnationaliteit. Ik vraag mij af wat wij destijds met de zorgverzekering hebben gedaan; dat zou ik opnieuw moeten opzoeken. Het betreft uiteraard wel geen belasting, maar ik denk dat wij de belastingheffing door de Vlaamse en Franse Gemeenschap niet kunnen koppelen aan een keuze voor de ene of de andere gemeenschapsbelasting, maar neutrale elementen moeten kiezen. Voor de andere bevoegdheden bevat de Grondwet immers een territoriaal aanknopingspunt voor de gemeenschappen. Dat ontbreekt voor de fiscale bevoegdheden. Daarom heeft men naar aanleiding van de staatshervorming in 1993 geoordeeld dat voor de gemeenschappen de grondwettelijke belastingbevoegdheid niet uitvoerbaar is, behalve dan voor de Duitstalige Gemeenschap.

Professor Herman Matthijs: Met die zorgverzekering was het inderdaad zo dat de Brusselaars indertijd konden kiezen. Maar in mijn ogen is dat niet echt een fiscaal middel. Men was niet verplicht om daaraan mee te doen. Dat was het begin van een Vlaamse sociale zekerheid. Ik beschouw dat eerder als een half parafiscaal gegeven. Ik heb op dit ogenblik geen idee hoeveel Brusselaars daar gebruik van maken. Bij mijn weten is ook nooit gezegd dat men daaraan kon meedoen en dat men dan ook expliciet ingeschreven moest zijn in het Nederlandstalig bevolkingsregister.

Karl Vanlouwe: Het is een volstrekt vrijwillig systeem. Men moet zelfs niet in het Nederlandstalig bevolkingsregister zijn ingeschreven. Er is geen enkele koppeling aan Nederlandstalig onderwijs of iets dergelijks. Mijn idee was gewoon een vrije gemeenschapskeuze: net zoals in het onderwijs moeten de ouders een keuze maken tussen een onderwijssysteem. Er is leerplicht. Ik vroeg mij af of die vrijwillige keuze ook een soort van aanknopingspunt zou kunnen zijn.

Professor Herman Matthijs: Het probleem is dat fiscale middelen eerder gerelateerd zijn aan een territorium. Het was altijd de discussie waar men moest belast worden: de plaats waar men woont of waar men werkt. Voor Brussel zou het tweede voordeliger zijn, maar dat is in geen enkel land ter wereld het geval. Dat is ook altijd de discussie met de vennootschapsbelasting. Dat is de problematiek van fiscale middelen: die zijn gerelateerd aan het territorium. Brussel zal altijd een probleem blijven. De Duitstaligen kennen dat probleem niet.

Liesbeth HOMANS,
voorzitter

Karl VANLOUWE
Peter VAN ROMPUY
Caroline GENNEZ,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

bbp	bruto binnenlands product
CCCTB	Common Consolidated Corporate Tax Base
COCOF	Commission communautaire française (= Franse Gemeenschapscommissie)
Eurostat	statistical office of the European Union
FOD	Federale Overheidsdienst
GGC	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
ki	kadastraal inkomen
kmo	kleine of middelgrote onderneming
KU Leuven	Katholieke Universiteit Leuven
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OVAM	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij
PWA	plaatselijk werkgelegenheidsagentschap
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
UAntwerpen	Universiteit Antwerpen
UGent	Universiteit Gent
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie (van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest)
VLABEL	Vlaamse Belastingdienst
Voka	Vlaams netwerk van ondernemingen
VRT	Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie
VS	Verenigde Staten
VUB	Vrije Universiteit Brussel