

**FLEMOSI**

Tools for ex ante evaluation of socio-economic policies in Flanders

**DISCUSSION PAPER 4**

# **DE BIJZONDERE FINANCIERINGSWET VOOR DUMMIES**

ANDRE DECOSTER

WILLEM SAS

---

**Januari 2011**



**discussion paper**

**FLEMOSI DISCUSSION PAPER DP4:  
BIJZONDERE FINANCIERINGSWET VOOR DUMMIES**

---

This paper was written as part of the SBO-project “FLEMOSI: A tool for ex ante evaluation of socio-economic policies in Flanders”, funded by IWT Flanders. The project intends to build ‘FLEmish MOdels of Simulation’ and is joint work of the Centre for Economic Studies (CES) of the Katholieke Universiteit Leuven – the Centre for Social Policy (CSB) of the Universiteit Antwerpen– the Interface Demografie of the Vrije Universiteit Brussel – the Centre de Recherche en Économie Publique et de la population (CREPP) of the Université de Liege and the Institute for Social and Economic Research (Microsimulation Unit) of the University of Essex.

For more information on the project, see [www.flemosi.be](http://www.flemosi.be).

---

## DE BIJZONDERE FINANCIERINGSWET VOOR DUMMIES

ANDRE DECOSTER (\*)  
WILLEM SAS (\*)

Januari 2011

**Abstract:** De Bijzondere Financieringswet (BFW) staat al zes maanden lang in de schijnwerpers. Haar politieke belang wekte ook gaandeweg steeds meer publieke interesse op. Op zich is dat toe te juichen, want politici vinden de wet meestal te technisch voor een grondig publiek debat en enkel specialisten zouden zagezegd het kluwen nog kunnen of willen ontwarren. We zijn het daar uitdrukkelijk niet mee eens. Heel veel mensen tonen niet alleen interesse in die Bijzondere Financieringswet maar willen terecht mee discussiëren over problemen en voorgestelde oplossingen.

Met deze paper proberen we aan die nood tegemoet te komen door de BFW op verstaanbare wijze uit te leggen. Om de tekst toegankelijk te houden beperken we ons wel tot de hoofdlijnen. Eerst bespreken we hoe de huidige BFW er uitziet. Dan overlopen we de problemen, en we eindigen met een schets van oplossingen die op dit moment worden voorgesteld. We hebben het laatste deel (de huidige voorstellen) bewust wat minder gedetailleerd uitgewerkt omdat de voorstellen en oplossingen nog steeds in beweging zijn. Bovendien verandert de gedetailleerdheid en technisch vernuft van de onvermijdelijke compromissen niet echt veel aan de basisconcepten die we in deze tekst proberen uit te leggen.

---

\* Centrum voor Economische Studiën KULeuven.

De auteurs wensen Koen Algoed, Benoît Bayenet, Paul De Grauwe, Lieven Meert, Stef Proost, Frank Vandenbroucke en Philippe Van Parijs te bedanken voor de talloze gedachtenwisseling over deze Bijzondere Financieringswet. Het spreekt voor zich dat alle stellingnamen en eventuele fouten of onnauwkeurigheden enkel voor rekening zijn van de auteurs. Deze paper werd ook gepubliceerd bij Itinera.

Wegens haar pivotale rol in de aanslepende regeringsonderhandelingen staat de Bijzondere Financieringswet (BFW) al zes maanden lang in de schijnwerpers. Op zich is dat toe te juichen, want politici vinden de wet meestal te technisch voor een grondig publiek debat en enkel specialisten zouden zagezegd het kluwen nog kunnen of willen ontwarren. We zijn het daar uitdrukkelijk niet mee eens. Dat iets te complex zou zijn om uit te leggen, is voor wie gelooft in een democratisch - en dus geïnformeerd - debat op zich al een bedenkelijk uitgangspunt. Dan moeten we maar proberen die complexiteit tot zijn essentie te herleiden om aan de burgers te tonen waar de echte politieke keuzes gemaakt moeten worden. Het tij lijkt echter gekeerd, en heel veel mensen tonen niet alleen interesse in die Bijzondere Financieringswet maar willen terecht mee discussiëren over problemen en voorgestelde oplossingen.

Met dit artikel proberen we aan die nood tegemoet te komen door de BFW op verstaanbare wijze uit te leggen. Om de tekst toegankelijk te houden beperken we ons wel tot de hoofdlijnen. Eerst bespreken we hoe de huidige BFW eruit ziet. Dan overlopen we de problemen, en we eindigen met een schets van oplossingen die op dit moment worden voorgesteld. We hebben het laatste deel (de huidige voorstellen) bewust wat minder gedetailleerd uitgewerkt omdat de voorstellen en oplossingen nog steeds in beweging zijn. Bovendien verandert de gedetailleerdheid en technisch vernuft van de onvermijdelijke compromissen niet echt veel aan de basisconcepten die we in deze tekst proberen uit te leggen.

## 1. DE HUIDIGE BIJZONDERE FINANCIERINGSWET VANUIT VOGELPERSPECTIEF

De BFW dateert van januari 1989, maar is sindsdien meermaals geamendeerd en aangepast waardoor ze terecht wat weg heeft van een ongrijpbaar kluwen. De essentie is echter eenvoudig te begrijpen. Sinds 1970 bestaat België uit Gewesten en Gemeenschappen, die sinds 1993 een federale staat vormen. In dat proces van federalisering werden bevoegdheden verdeeld tussen het federale en het gedecentraliseerde niveau. Welnu, de BFW bepaalt hoe de gewesten en gemeenschappen de aan hen toegewezen verantwoordelijkheden kunnen financieren. Inderdaad, als de gemeenschappen onderwijs organiseren, dan moeten ze de leerkrachten betalen. En als het gewest wegen onderhoudt zijn er financiële middelen nodig om de aannemers te vergoeden. In de BFW gaat het niet om de bevoegdheden waarover de gewesten en gemeenschappen beschikken, maar wel over de wijze waarop die bevoegdheden gefinancierd worden.

Heel eenvoudig gesteld kan die financiering op twee manieren gebeuren. Ofwel heffen de gedecentraliseerde bestuursniveaus zelf, eigen regionale belastingen. Ofwel krijgen ze de middelen toegestopt vanuit het federale niveau. Dat laatste noemt men 'dotaties'. Het zijn enveloppes van geldelijke bedragen die door het federale niveau doorgestort worden aan het regionale niveau. De BFW bepaalt onder andere welke belastingen regionaal zijn, en hoe groot die dotaties zijn.

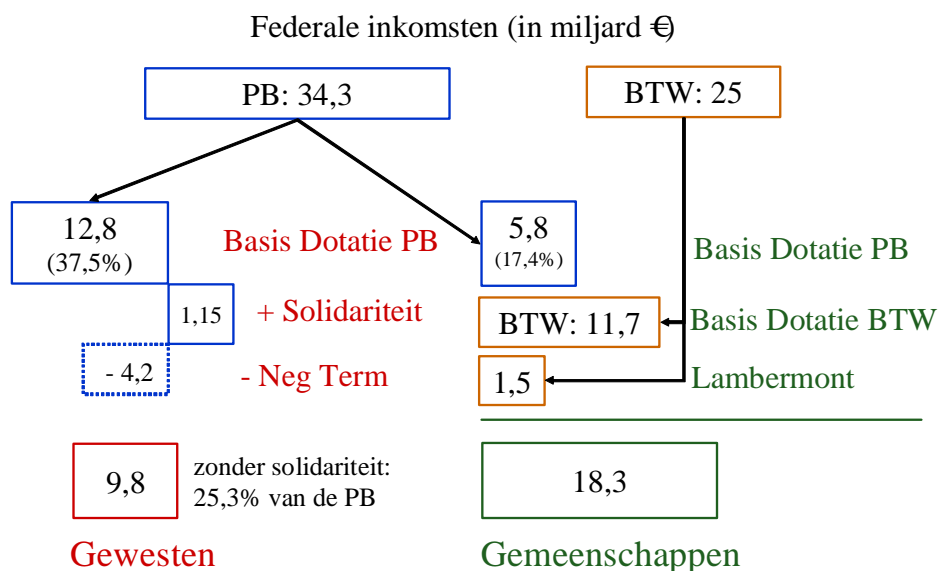
De historische evolutie van de financiering van gewesten en gemeenschappen is er één die in 1970 startte met uitsluitend dotaties, maar die geleidelijk aan meer mogelijkheden gaf aan de regio's om ook eigen regionale belastingen te heffen. Dat noemt men *fiscale autonomie*. De registratierechten, de successierechten of de belasting op inverkeerstelling zijn voorbeelden van dergelijke regionale belastingen. Enkel de regio's kunnen eigen belastingen heffen. De

gemeenschappen hangen voor hun middelen volledig af van dotaties. De reden daarvoor ligt in Brussel, dat wel een eigen gewest vormt (naast Vlaanderen en Wallonië), maar geen eigen gemeenschap. In Brussel zijn de Nederlandstalige en Franstalige gemeenschap immers in elkaar verstrengeld wat de bevolking betreft. We herkennen de Nederlandstalige en Franstalige Gemeenschap in Brussel enkel door de uitgeoefende bevoegdheden (in de vorm van onderwijs, culturele activiteiten, enz.), niet via een identificatie van burgers zelf.

In deze tekst bespreken we hoofdzakelijk die dotaties, die nog steeds het leeuwendeel vormen van de regionale financiering. Het zijn ook deze dotaties die onder vuur liggen in het huidige, politieke debat in de vorm van een roep om meer fiscale autonomie. Dotaties zijn enveloppes met geld die door de federale overheid ter beschikking worden gesteld van de regionale overheden. Maar alvorens de federale overheid geld kan uitgeven, moet ze de middelen eerst zelf ophalen met federale belastingen. Hiervoor worden twee federale inkomstenbronnen afgetapt: de ontvangsten uit de personenbelasting (PB), en de ontvangsten uit de belasting op toegevoegde waarde (BTW). We stellen dat schematisch voor in Figuur 1, gebaseerd op de berekeningen van 2009 (die dan zelf gebaseerd zijn op overheidsontvangsten van 2008).

Bovenaan geven we de federale ontvangsten weer van de PB (34 miljard € in 2008) en van de BTW (25 miljard €). Andere belangrijke federale inkomstenbronnen zoals de vennootschapsbelasting (11 miljard in 2008) en de sociale zekerheidsbijdragen (48 miljard in 2008) blijven volledig buiten de BFW.

FIGUUR 1: DOTATIES VAN HET FEDERALE NAAR HET REGIONALE NIVEAU, IN MILJARDEN € VOOR 2010



De inkomsten uit PB en BTW worden gebruikt om zowel Gewesten (linkerdeel in figuur 1) en Gemeenschappen (rechterdeel in figuur 1) te financieren. Daarbij wordt telkens vertrokken van een *basisdotatie*. Dat is één enveloppe voor de drie gewesten of de twee gemeenschappen tezamen. Voor de gewesten bedroeg die basisdotatie uit de personenbelasting in 2010 12,8 miljard € of 37,5% van de opbrengst van de personenbelasting. Voor de gemeenschappen is

het bedrag van de basisdotatie veel groter: 11,7 miljard uit de BTW en 5,8 miljard (of 17,4%) uit de personenbelasting, samen goed voor 17,5 miljard.

Bovenop die basisdotaties worden nog aanpassingen doorgevoerd, zoals het solidariteitsmechanisme, de ‘negatieve term’ of de Lambermontmiddelen. Die komen straks aan bod. Maar het eenvoudige schema uit Figuur 1 doet twee vragen rijzen die in wat volgt steeds terugkeren:

1. hoe wordt die globale, gezamenlijke, basisdotatie bepaald? Neemt die jaar na jaar toe? Zo ja, hoe? Neemt ze toe in verhouding tot de toename van de inkomsten uit PB en BTW? Of is er een andere manier waarop bepaald wordt hoeveel de federale overheid afstaat aan de gewesten en de gemeenschappen? Dat noemt men de problematiek van de *verticale verdeelsleutel*, omdat het de verhouding betreft van de middelen die doorgestort worden naar de gedecentraliseerde entiteiten t.o.v. de totale federale middelen.
2. De tweede vraag betreft de vraag hoe de globale dotatie daarna verdeeld wordt over de drie gewesten en de twee gemeenschappen? Krijgen de drie gewesten alle drie even veel? Worden ze gefinancierd in verhouding tot de bevolking, aangezien het aantal mensen dat in een regio woont beschouwd kan worden als een indicator van de behoeften van een regio? Of heeft het gewest dat meer in de federale pot heeft gestopt ook recht op een groter bedrag? Deze verdeling van de globale enveloppe over gewesten en gemeenschappen staat bekend als de problematiek van de *horizontale verdeelsleutel*.

In de volgende twee paragrafen bespreken we achtereenvolgens eerst de gewestdotaties (paragraaf 2) en dan de gemeenschapsdotaties (paragraaf 3). Het zijn alle twee dotaties, maar toch zijn er grote verschillen. Die verschillen zitten vooral bij de horizontale verdeelsleutel.

## 2. DOTATIES VOOR DE GEWESTEN

De gewestdotaties worden gehaald uit de ontvangsten van de personenbelasting (PB), en waren in 2010 goed voor een enveloppe van 12,8 miljard € of 37,5% van de opbrengst van de personenbelasting. Dit bedrag is het resultaat van een historisch vastgelegde enveloppe die elk jaar een beetje aangepast wordt via een indexatie. Het historische karakter van de enveloppe impliceert dat de globale dotatie niet rechtstreeks afhangt van de opbrengst van de personenbelasting. Als de ontvangsten van de PB plots tegenvallen of sterk groeien, of als de federale overheid haar tarieven verlaagt waardoor ze minder ontvangt, dan worden de gewesten afgeschermd van deze schommelingen in de opbrengst van de personenbelasting. Wel wordt de enveloppe jaarlijks geïndexeerd, d.w.z. aangepast aan de verandering van de Consumenten Prijzen Index (CPI), en aan de groei van het Bruto Binnenlands Product (BBP). In normale omstandigheden zorgt deze vorm van indexeren ervoor dat de enveloppe trager groeit dan de ontvangsten uit de PB. We gaan daar dieper op in in paragraaf 3.1.

### 2.1 *Juste retour*

De manier waarop de globale enveloppe verdeeld wordt over de gewesten - wat we hierboven de horizontale verdeelsleutel hebben genoemd -, hangt echter wel degelijk af van de evolutie van de

PB ontvangsten in het gewest zelf. De onderstaande formule verduidelijkt hoe de dotatie voor een specifiek gewest bepaald wordt:

$$\text{Dotatie Gewest } i = \text{globale enveloppe} \times \frac{\text{opbrengst PB in Gewest } i}{\text{totale opbrengst PB}}$$

Een gewest krijgt m.a.w. een deel uit de globale enveloppe dat overeenstemt met het aandeel van dat gewest in de totale opbrengst van de personenbelasting. De totale PB ontvangsten voor aanslagjaar 2008 bedroegen 34,25 miljard €, waarvan 21,7 miljard geïnd in Vlaanderen (of 63,3%), 9,7 miljard in Wallonië (of 28,3%) en 2,9 miljard in Brussel (of 8,4%). Vlaanderen krijgt dan bijvoorbeeld  $12,8 \text{ miljard €} \times 0,633$ , of 8,1 miljard € als basisdotatie. Deze vorm van horizontale verdeling wordt ‘juste retour’ genoemd. Een gewest krijgt uit de globale dotatie wat het heeft bijgedragen via de personenbelasting.

Tabel 1 vergelijkt deze regionale bijdragen in de PB (en dus ook verdeelsleutel) met de bevolkingsaandelen van de drie regio's. Aangezien de inkomens in Vlaanderen hoger liggen is de opbrengst van de personenbelasting per hoofd van de bevolking er hoger dan in Wallonië en Brussel.

TABEL 1: AANDEEL (%) IN BEVOLKING EN OPBRENGST PB VOOR DE DRIE REGIO'S (2008)

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
bevolking	57,8	32,5	9,7
opbrengst PB (AJ 2008)	63,3	28,3	8,4

Het gebruik van deze ‘juste retour’-verdeelsleutel was één van de belangrijkste nieuwe elementen in de Financieringswet van 1989. Vóór 1989 speelde de regionale opbrengst van de PB weliswaar ook een rol in de horizontale verdeelsleutel, maar veel beperkter. In 1970 was men immers overeengekomen dat de dotaties zouden verdeeld worden op basis van drie criteria: bevolking, oppervlakte en opbrengst van de personenbelasting. Daar waar ‘bijdrage in de PB’ kan beschouwd worden als een ‘verdienste’-criterium (nu eerder ‘verantwoordelijkheid’ genoemd), kan men ‘bevolking’ en ‘oppervlakte’ tot op zeker hoogte immers beschouwen als een ‘behoeftecriterium’. In tabel 2 geven we de aandelen van de drie regio's in deze drie grootheden weer voor het jaar 1978:

TABEL 2: AANDEEL (%) IN BEVOLKING, OPPERVLAKTE EN OPBRENGST PB VOOR DE DRIE REGIO'S (1978)

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
bevolking (31/12/1978)	56,9	32,7	10,3
oppervlakte	44,3	55,2	0,53
opbrengst PB (AJ 1978)	55,2	30,1	14,6
gemiddelde van de drie criteria	52,1	39,4	8,5

De sleutel ‘bevolking’ was in het voordeel van Vlaanderen, terwijl ‘oppervlakte’ natuurlijk in het voordeel van Wallonië was. Ietwat verrassend wellicht, zeker in het licht van wat volgt, is dat de sleutel ‘opbrengst PB’, gunstig was voor Brussel. De feitelijke horizontale verdeelsleutel die tot 1989 gebruikt werd gaf een gelijk gewicht aan de drie criteria en werd daarom de ‘ $1/3^{de}$ ,  $1/3^{de}$ ,  $1/3^{de}$ ’-sleutel genoemd.

De beslissing in 1989 om – weze het geleidelijk tegen 1999 – deze ‘ $1/3^{de}$ ,  $1/3^{de}$ ,  $1/3^{de}$ ’-sleutel te verlaten en over te stappen naar een verdeling die uitsluitend gebaseerd was op de opbrengst van de PB had verstrekkende gevolgen. Dat blijkt uit tabel 3 waar we het aandeel weergeven van de drie regio’s in de opbrengst van de PB vanaf 1989. Het aandeel van Vlaanderen is steeds verder toegenomen, dat van Wallonië is gedaald tot 2006 en vooral het aandeel van Brussel is heel sterk afgenomen. Daar waar Brussel nog instond voor 14,6% van de opbrengst van de PB in 1978, is dat nu nog slechts 8,4%. Dat maakt een heel groot verschil in basisdotatie. Stel dat Brussel nog steeds 14,6% van de PB zou opbrengen (zoals in 1978), dan kregen ze nu een basisdotatie van 1,87 miljard i.p.v. de huidige 1,08 miljard.

TABEL 3: AANDEEL (%) IN DE OPBRENGST VAN DE PB VOOR DE DRIE REGIO’S 1989-2008

Jaar	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
1989	59,3	29,7	11,1
1995	61,2	28,9	9,8
2000	62,2	28,7	9,0
2002	62,7	28,3	9,0
2005	63,1	28,2	8,7
2006	63,6	27,7	8,7
2007	63,3	28,25	8,44
2008	63,28	28,31	8,41

In die zin hoort men wel eens opperen dat de vraag naar meer responsabilisering wat vreemd klinkt. Een gewest dat door het voeren van degelijk beleid haar economische groei stimuleert, en dus haar belastbaar inkomen en ontvangsten uit de PB zal zien toenemen, plukt hier nu reeds de vruchten van. De verdeelsleutel waarmee de globale dotatie verdeeld wordt zal in dat geval immers toenemen. Als er zich al een probleem stelt in termen van ‘beloning’ voor goed beleid, dan is het niet echt te wijten aan deze horizontale verdeelsleutel van de PB-dotatie, maar aan andere elementen in de Financieringswet. We komen daar op terug in paragraaf 4.3 waar we de ‘development trap’ bespreken.

Hiermee hebben we trouwens ook niet beweerd dat de toename van de belastbare basis en ontvangsten van de PB enkel en alleen het gevolg kunnen zijn van goede beleidskeuzes. Net omdat men in 1989 vond dat de belastingontvangsten slechts gedeeltelijk bepaald werden door beslissingen van de regionale overheid, maar ook kunnen afhangen van factoren die men niet onder controle heeft, werd er ook een solidariteitsmechanisme afgesproken. Dat bespreken we in de volgende paragraaf.



## 2.2 Solidariteitsmechanisme

Indien men in 2009 nog steeds de '1/3<sup>de</sup>, 1/3<sup>de</sup>, 1/3<sup>de</sup>'-sleutel zou toepassen, dan zou de horizontale verdeelsleutel nu afgrond 55/39/6 bedragen voor de aandelen van resp. Vlaanderen, Wallonië en Brussel. Maar de PB- sleutel voor 2009 bedraagt 63,3 / 28,3 / 8,4. Net om die discrepantie verteerbaar te maken voorzag de wet van 1989, naast de invoering van een responsabilisering via het 'juste retour' mechanisme, ook in een compensatie voor gewesten met een ondermaatse 'fiscale capaciteit'. Dat fiscaal vermogen wordt uitgedrukt als de ontvangsten van de personenbelasting per hoofd van de bevolking. We geven de cijfers van deze PB per hoofd van de bevolking in tabel 4.

TABEL 4: AFWIJING VAN PB ONTVANGSTEN PER HOOFD VAN HET FEDERAAL GEMIDDELDE

Jaar	België	Vlaanderen		Wallonië		Brussel	
	PB per hoofd (€)	PB per hoofd (€)	Afwijking (%)	PB per hoofd (€)	Afwijking (%)	PB per hoofd (€)	Afwijking (%)
1989	1576	1614	<b>2,4</b>	1443	<b>-8,5</b>	1793	<b>13,8</b>
1990	1606	1657	<b>3,2</b>	1454	<b>-9,4</b>	1807	<b>12,5</b>
1995	2061	2180	<b>5,8</b>	1824	<b>-11,5</b>	2157	<b>4,6</b>
1996	2099	2234	<b>6,4</b>	1856	<b>-11,6</b>	2116	<b>0,8</b>
2000	2523	2705	<b>7,2</b>	2223	<b>-11,9</b>	2442	<b>-3,2</b>
2001	2639	2840	<b>7,6</b>	2309	<b>-12,5</b>	2543	<b>-3,6</b>
2002	2795	3023	<b>8,2</b>	2420	<b>-13,4</b>	2686	<b>-3,9</b>
2003	2947	3208	<b>8,9</b>	2539	<b>-13,9</b>	2757	<b>-6,4</b>
2004	2972	3242	<b>9,1</b>	2563	<b>-13,7</b>	2726	<b>-8,3</b>
2005	2935	3203	<b>9,1</b>	2546	<b>-13,3</b>	2640	<b>-10,1</b>
2006	2764	3038	<b>9,9</b>	2351	<b>-14,9</b>	2505	<b>-9,4</b>
2007	3046	3335	<b>9,5</b>	2657	<b>-12,8</b>	2628	<b>-13,7</b>
2008	3211	3527	<b>9,8</b>	2792	<b>-13,1</b>	2737	<b>-14,7</b>

De laatste lijn van tabel 4 leert bijvoorbeeld dat de gemiddelde opbrengst van de PB in België 3211 € bedroeg in 2008. Uit de vorige paragraaf weten we al dat de opbrengst hoger ligt in Vlaanderen (3527 €), en lager in Wallonië en Brussel (resp. 2792 € en 2737 €). Het is dit verschil dat gebruikt wordt om de solidariteitscomponent te berekenen in de Financieringswet.

Dat gebeurt als volgt. Eerst drukt men het verschil in PB per hoofd uit als een percentage van het federaal gemiddelde. Dat zijn de vetgedrukte cijfers in tabel 4. In Vlaanderen ligt de opbrengst van de PB 9,8 % boven het federaal gemiddelde. In Wallonië en Brussel resp. 13,1 en 14,7 % onder het federaal gemiddelde. *Per procentpunt* dat een gewest onder het gemiddelde ontvangt

het een solidariteitsbijdrage die vastgelegd is als een vast bedrag per inwoner. In 2009 was dat 18,7 € per inwoner. Wallonië krijgt dus  $13.1 \times 18.7 = 245\text{€}$  per inwoner, terwijl dat voor Brussel gelijk is aan:  $14.7 \times 18.7 = 275\text{€}$  per inwoner. De totale solidariteitsbijdrage wordt dan bekomen door deze bedragen per inwoner te vermenigvuldigen met het aantal inwoners van het gewest. Voor Wallonië geeft dat een bedrag van 846 miljoen € voor Brussel 306 miljoen € dat bovenop de basisdotatie komt. De *intergewestelijke* solidariteit via de BFW bedroeg dus 1,15 miljard € in 2010. Bemerkt dat deze solidariteit tussen regio's heel verschillend is van de *interpersoonlijke* solidariteit, die loopt via de sociale zekerheid en de progressieve personenbelasting. Ook de omvang van deze laatste herverdeling is veel groter.

Het basisbedrag van 18,7 € per inwoner is het resultaat van een historisch vastgelegd bedrag, dat jaarlijks geïndexeerd wordt met de verandering in de consumentenprijsindex. Dat de indexatie beperkt blijft tot de CPI, en niet gelinkt is aan de groei van het BBP zorgt ervoor dat de solidariteitsbijdrage niet 'welvaartsvast' is. Naarmate het BBP groeit erodeert de solidariteitsterm daardoor sowieso bij onveranderde relatieve verhoudingen tussen de gewesten.

De solidariteitscomponent wordt enkel berekend voor de regio's waarvan de PB per hoofd onder het federaal gemiddelde ligt. De regio met een PB-opbrengst boven het gemiddelde (in casu Vlaanderen) ontvangt geen transfer, maar betaalt ook niet rechtsreeks. Het is de federale overheid die instaat voor de financiering van de solidariteitsbedragen van de Financieringswet. Daarom noemt men het solidariteitsmechanisme 'verticaal'. Een andere mogelijkheid zou zijn van de rijke regio's rechtstreeks te laten betalen voor de armere regio's. In dat geval spreekt men van een horizontaal solidariteitsmechanisme.

In tabel 4 geven we niet alleen de afwijkingen van de opbrengst van de PB voor 2008, maar ook voor de twintig jaar daarvoor. Vooral de instorting van de fiscale capaciteit in Brussel is daarbij spectaculair zichtbaar, van +13,8% in 1989 tot -14,7% in 2008. Aangezien de transfer toeneemt met elk procentpunt dat een regio verder onder het federaal gemiddelde ligt, heeft dit geleid tot een sterke toename van de solidariteitsbijdrage voor Brussel: in 1997 kreeg Brussel voor het eerst 3 miljoen € in 2003 reeds 101 miljoen en in 2007 en 2008 resp. 165 en 259 miljoen €

Het ligt in de aard van solidariteit dat het bedrag toeneemt naarmate een regio verder onder het gemiddelde valt. Maar de keerzijde daarvan is dat het solidariteitsbedrag afneemt wanneer een gewest erin slaagt de kloof in ontvangsten uit de PB te dichten of te verkleinen. In sommige gevallen kan de afname van de solidariteitsterm, de toename van de basisdotatie (t.g.v. de toename in de verdeelsleutel die we hierboven bespraken) teniet doen. In dat geval spreekt men van een 'development trap': een gewest dat het beter doet dan voorheen krijgt nu minder middelen toegestopt. We bespreken dit effect, en de mate waarin het speelt, in paragraaf 4.3.

### 2.3 *Negatieve term*

De gewesten heffen ook eigen, regionale, belastingen. Momenteel bestaan die regionale belastingen uit 12 belastingen, gaande van successie- en registratierechten tot belastingen op transport en gokspelen. Deze belastingen worden geheven op een belastbare basis die exclusief gereserveerd is voor het gewest, wat betekent dat enkel het gewest deze belastbare basis kan belasten. Dat staat in contrast met belastingbevoegdheid voor de gewesten op een gedeelde belastbare basis die dan zowel door bijvoorbeeld de federale overheid, als door het gewest belast

wordt. Het splitsen van de personenbelasting in een federaal en een regionaal deel zou zo een voorbeeld zijn van een gedeelde belastbare basis.

Het pakket van eigen regionale belastingen werd gaandeweg uitgebreid. Ook tijdens de Lambermont staatshervorming van 2001 werden de belastingbevoegdheden van de regio's aanzienlijk uitgebreid door belastbare basissen over te dragen van de federale naar de regionale overheden. Daardoor namen de eigen gewestelijke inkomsten aanzienlijk toe, met als keerzijde daarvan een afname van de federale inkomsten. Bij ongewijzigde bevoegdheden zou het dan logisch geweest zijn de basisdotatie te verminderen. Men heeft er echter voor geopteerd om de belastingopbrengsten die vroeger voor de federale overheid waren, en nu terecht kwamen bij de gewesten, op een andere manier te compenseren, nl. via een terugstorting door de regio's van de veronderstelde opbrengst van die overgedragen belastingen. Omdat het hier een terugstorting betreft spreekt men van de 'negatieve term'.

Dit terug te storten bedrag is relatief omvangrijk. In 2010 bijvoorbeeld gaat het om 4,2 miljard € waardoor de basisdotatie die 37,4% van de opbrengst van de PB bedroeg, nu verminderd wordt tot 25,2%. Het bedrag van de negatieve term is gebaseerd op de historisch vastgestelde gemiddelde opbrengst van de overgedragen belastingen in de drie jaren vóór ze werden overgedragen. Sindsdien wordt dat bedrag elk jaar geïndexeerd volgens de CIP en 91% van het BBP. Wat een regio moet terugstorten heeft dus niet rechtsreeks te maken met de feitelijke opbrengst van die belastingen.

In Tabel 5 geven we voor elke regio de negatieve term weer in een overzichtstabel met de basisdotatie, de solidariteitsterm en de negatieve term. We drukken de bedragen zowel uit in miljoen € als per inwoner van het gewest.

TABEL 5: DOTATIES VOOR DE GEWESTEN IN MILJOEN € IN 2010 EN PER HOOFD VAN DE BEVOLKING

	Vlaanderen	Wallonie	Brussel	Totaal
<i>in miljoen €</i>				
Basis Dotatie	8146	3620	1077	12843
Solidariteit	0	846	306	1152
Negatieve term	-2587	-1093	-500	-4180
<b>Totaal</b>	<b>5559</b>	<b>3391</b>	<b>883</b>	<b>9815</b>
<i>per hoofd van de bevolking (in €)</i>				
Basis Dotatie	1322	1047	1027	1204
Solidariteit	0	245	292	108
Negatieve term	-420	-316	-477	-392
<b>Totaal</b>	<b>902</b>	<b>976</b>	<b>842</b>	<b>920</b>

Tabel 5 toont duidelijk aan dat de negatieve term verschillend weegt voor de verschillende gewesten. In Brussel bedraagt de negatieve term maar liefst 46,4% van de basisdotatie. Voor Vlaanderen en Wallonië is dat resp. 32 en 30%.

De tabel vat goed samen wat we hierboven hebben beschreven. Het ‘juste retour’ principe bedeeft Vlaanderen wel degelijk met een initieel hogere dotatie per inwoner. Maar het samenspel van solidariteitsterm en negatieve term zorgt ervoor dat netto Wallonië het meest krijgt per inwoner, en Brussel het minst. Daarbij moet vooral de rol van de negatieve term benadrukt worden. Zonder de negatieve term zouden Wallonië en Brussel resp. 1292 € en 1319 € ontvangen per inwoner, wat weliswaar een bijna egalisatie is van de dotatie per hoofd, maar toch geen omkering van de verhoudingen. De zeer ongunstige negatieve term voor Brussel, en de relatief gunstige negatieve term voor Wallonië zorgen ervoor dat – althans wat de gewestfinanciering betreft - Wallonië per saldo meer ontvangt dan Vlaanderen en Brussel het minst ontvangt.

### **3. DOTATIES VOOR DE GEMEENSCHAPPEN**

Ook de gemeenschappen worden gefinancierd door dotaties. Zoals figuur 1 aangeeft komen die deels uit de personenbelasting en deels uit de BTW-middelen. Nu is de oorsprong van de middelen niet echt van belang (een euro is een euro). Het relevante onderscheid ligt in de horizontale verdeelsleutel die verschillend is voor deze twee onderdelen van de dotatie aan de gemeenschappen.

#### **3.1 *Dotatie uit de personenbelasting***

We beginnen met de dotaties uit de PB-ontvangsten, die heel veel gelijkenis vertoont met de PB-dotatie aan de gewesten. Er is opnieuw een globale enveloppe vastgelegd die 5,8 miljard € bedraagt in 2010. Dat bedrag is het resultaat van een jaarlijkse indexatie van een historisch vastgelegd bedrag (indexatie volgens CPI en groei van het BBP).

De horizontale verdeelsleutel is ook hier de sleutel van ‘juste retour’, d.w.z. dat een gemeenschap een deel krijgt uit de globale enveloppe dat overeenstemt met haar aandeel in de opbrengst van de personenbelasting. Alleen stelt zich hier een praktisch probleem. Aangezien we in Brussel niet weten tot welke gemeenschap een belastingplichtige behoort, kan het aandeel van de Nederlandstalige en Franstalige gemeenschap in de opbrengst niet rechtstreeks berekend worden (voor de gewesten kon dat wel). Daarom werd volgende regel ingevoerd: de PB-opbrengsten van de Nederlandstalige gemeenschap zijn gelijk aan de PB-opbrengsten van het Vlaamse gewest + 20% van de PB ontvangsten geïnd in het Brussels gewest. Voor de opbrengsten van de Franstalige gemeenschap voegt men dan 80% van de Brusselse opbrengsten bij de opbrengsten van het Waalse gewest. Dit bepaalt dan de horizontale verdeelsleutel voor de gemeenschapsdotatie uit de PB.

Een belangrijk verschil tussen de dotatieregeling voor gewesten en gemeenschappen vanuit de PB is dat voor de gemeenschappen geen solidariteitsmechanisme voorzien is zoals hierboven besproken in paragraaf 2.2.

### 3.2 *Dotatie uit de BTW*

De dotatie uit de BTW-ontvangsten bestaat zelf uit twee componenten (zie opnieuw figuur 1). Enerzijds is er de historisch vastgelegde basisdotatie van 11,7 miljard € Maar daar bovenop zijn er bijkomende middelen toegekend aan de gemeenschappen tijdens de zogenaamde Lambermontstaats hervorming van 2001. Die bijkomende Lambermontdotatie bedroeg 1,5 miljard € in 2010.

Ook de basisdotatie werd historisch vastgelegd maar ze evolueert anders dan de dotaties uit de personenbelasting. De indexatie verloopt immers niet enkel volgens de CPI en – vanaf 2007 – volgens 91% van de groei van het BBP, er wordt ook expliciet een ‘behoefteindicator’ opgenomen in de indexeringsformule. Aangezien de gemeenschapsmiddelen in grote mate worden aangewend voor onderwijs, gaat men ervan uit dat een groei van de schoolbevolking de gemeenschappen ook recht geeft op meer middelen. De indexering van de globale enveloppe gebeurt daarom ook op basis van wat de ‘nataliteitsfactor’ wordt genoemd. Deze factor bedraagt 80% van de jaarlijkse groei van de bevolking die jonger is dan 18. Deze nataliteitsfactor wordt eerst berekend voor de twee gemeenschappen afzonderlijk, en dan neemt men voor de indexatie van de globale enveloppe de hoogste van de twee factoren. In de praktijk was dat altijd de nataliteitsfactor van de Franstalige gemeenschap.

Ook de horizontale verdeelsleutel van de basisdotatie uit de BTW is gebaseerd op een behoeftecriterium. De globale enveloppe van 11,7 miljard wordt immers verdeeld op basis van het aantal leerlingen ingeschreven in de gemeenschap in kwestie. In 2009 bijvoorbeeld was 57% van het totale leerlingenaantal ingeschreven in scholen van de Vlaamse gemeenschap, en 43% in scholen van de Franse gemeenschap.

De bijkomende Lambermontdotatie wordt eveneens geïndexeerd volgens de CPI, 91% van de BBP-groei en de nataliteitsfactor, maar de horizontale verdeelsleutel verschilt fundamenteel. De horizontale verdeelsleutel van deze bijkomende middelen werd in 2001 vastgelegd als een gemiddelde dat voor 35% bestaat uit het ‘juste retour’ mechanisme (het aandeel in de PB-opbrengst dus), en voor 65% uit het leerlingenpercentage. Jaar na jaar werd die sleutel bijgesteld in de richting van ‘juste retour’ zodat vanaf 2012 de verdeling van de bijkomende Lambermontmiddelen voor 100% zal gebeuren aan de hand van de sleutel van de opbrengst van de PB.

#### 4. VIER (GEPERCIPIEERDE) PROBLEMEN ROND DE BFW

In deze paragraaf bespreken we de vaakst aangehaalde problemen die, terecht of onterecht, de noodzaak van een hervorming van de financieringswet legitimeren. In het publieke debat komen in grote lijnen vier problemen steeds weer terug:

1. de BFW zuigt de federale kas leeg;
2. de BFW biedt te weinig fiscale autonomie aan de regio's;
3. de BFW responsabiliseert te weinig;
4. de BFW bevat een te grote solidariteitscomponent.

##### 4.1 *Is de BFW een aanslag op de federale kas?*

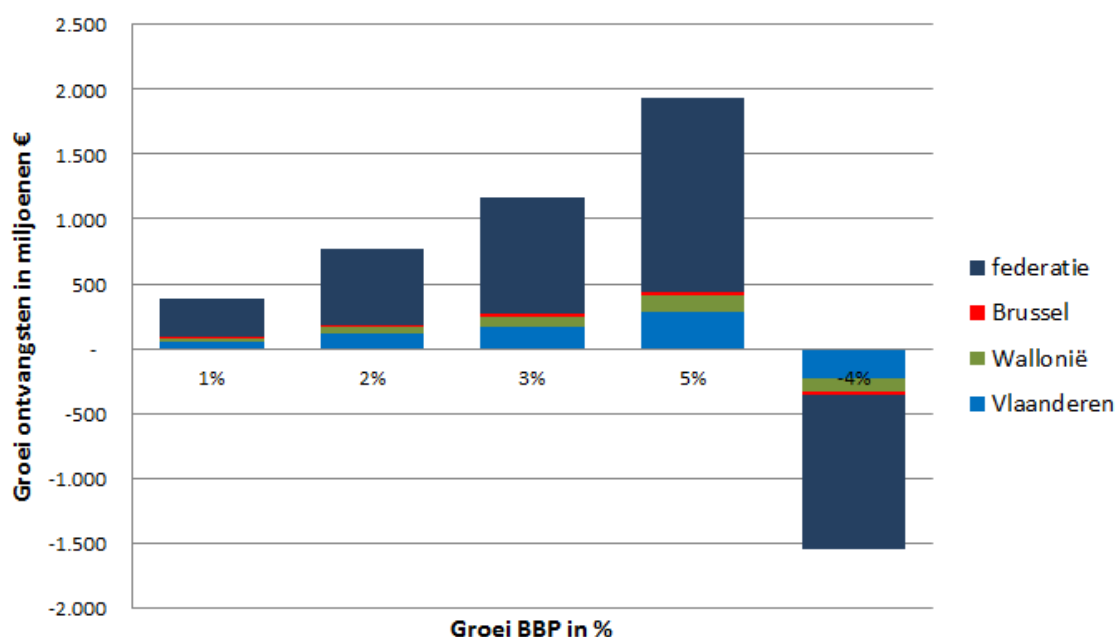
Met uitzondering van 2009 groeien de dotaties steevast doorheen de tijd omdat ze geïndexeerd worden met CPI en groei van het BBP. Maar zetten ze daardoor ook steeds meer druk op het federale budget? Het antwoord hierop is negatief. De dotaties groeien weliswaar, maar wel aan een trager tempo dan de ontvangsten uit de PB. De reden hiervoor schuilt in de progressiviteit van de personenbelasting. Die impliceert dat de gemiddelde aanslagvoet toeneemt naarmate het inkomen toeneemt. Als we rijker worden, komt een groter deel van ons belastbaar inkomen terecht in hogere belastingschijven, en neemt de belasting meer dan proportioneel toe. Als het inkomen bijvoorbeeld toeneemt met 10%, dan kan het zijn dat de te betalen belasting toeneemt met 15%. Die snellere toename wordt uitgedrukt in de 'elasticiteit' van de personenbelasting, door de toename van de te betalen belasting te delen door de toename van de belastbare basis. In ons voorbeeld bedraagt de elasticiteit dus 1,5.

Er is soms wat verwarring over de hoogte van de elasticiteit omdat men de groei van de ontvangsten van de PB kan uitdrukken t.o.v. verschillende onderliggende belastbare basissen. Zo wordt de elasticiteit m.b.t. het *belastbaar inkomen in de PB zelf* tamelijk hoog geschat, nl. rond de 1,7. Maar de elasticiteit m.b.t. de groei van het BBP ligt veel lager, rond de 1,15. Dat betekent dat, als het BBP groeit met 1%, de inkomsten uit de PB toenemen met 1,15%. In elk geval: de elasticiteit is groter dan één, en dit wordt de 'elasticiteitsbonus' genoemd. Immers, aangezien de dotaties enkel meegroeien met het BBP, en de PB-ontvangsten (iets) sneller groeien, gaat die meer-stijging in het huidige systeem volledig naar de federale overheid. We geven een vereenvoudigd voorbeeld. Stel dat de PB 30 miljard opbrengt, en de PB-dotatie 15 miljard bedraagt. De dotatie beslaat dus de helft van de opbrengst van de PB. Als het BBP nu groeit met 5% en de elasticiteit van de PB m.b.t. het BBP is 1,2, dan groeit de ontvangst uit de PB met 6% (nl.  $1,2 \times 5\%$ ), terwijl de dotatie maar toeneemt met 5%. Van de extra opbrengst uit de PB gaat dus niet de helft, maar minder dan de helft naar de regio's.

Figuur 2 illustreert dit effect, voor verschillende BBP groeivoeten. De figuur geeft weer hoe bij elke BBP groeivoet de groei van de ontvangsten voor de federale overheid groter zal zijn dan voor de regio's (de dotaties). Dit effect wint enkel aan intensiteit naarmate het BBP aan een hogere voet groeit. Bemerkt wel dat het ook de federale overheid is die de zwaarste klappen incasseert wanneer de groei, en dus de PB-ontvangsten tegenvallen.

Wat de *techniek* van de BFW-dotaties betreft kan men dus niet stellen dat de dotaties uit de PB-ontvangsten de federale kas zouden leegzuigen, wel integendeel. Dat betekent natuurlijk niet dat er geen discretionaire beslissingen werden genomen wat de financiering van gewesten en gemeenschappen betreft, die de federale overheid geld hebben gekost. De bijkomende middelen voor de gemeenschappen, overgeheveld tijdens de Lambermont staatshervorming zijn daar wellicht het prominentste voorbeeld van. Maar de duidelijke wens van sommige Vlaamse partijen om de elasticiteitsbonus deels naar het gewest te halen (via bijvoorbeeld de split rate die we hierna nog bespreken) staat in elk geval haaks op de lippendienst die bewezen wordt aan het garanderen van de federale budgettaire positie.

FIGUUR 2: GROEI ONTVANGSTEN (IN MILJOEN €) BIJ VERSCHILLENDE GROEIVOETEN VAN HET BBP EN EEN ELASTICITEIT VAN 1,2



#### 4.2 Biedt de BFW te weinig fiscale autonomie?

De roep naar meer fiscale autonomie, zijnde het heffen van eigen belastingen aan eigen tarieven, klinkt de laatste maanden heel luid. Vaak wordt de vraag gesteld waarom een regio bevoegdheden krijgt waarvoor ze de middelen niet zelf moet werven, maar in plaats daarvan gefinancierd wordt via dotaties. Het -voorlopige en genuanceerde- antwoord op die vraag vindt men in wat de theorie van het 'Fiscal Federalism' genoemd wordt (in het Nederlands: 'begrotingsfederalisme' omdat 'fiscal' in het engels zowel ontvangsten als uitgaven omvat en dus ruimer is dan ons begrip 'fiscaal'). Daarin wordt op basis van economische modellen en analyses nagegaan welke bevoegdheden best op welk niveau worden uitgeoefend, en welke belastingen best op welk niveau worden geheven.

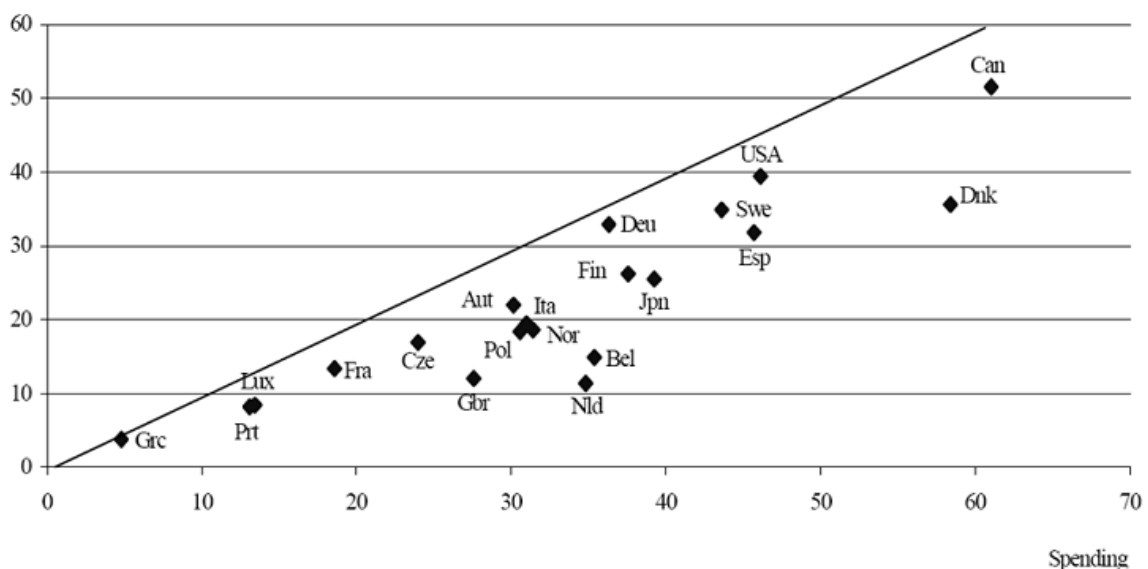
Een centraal element in die theorie is dat er steeds een kloof zal zijn tussen het volume aan uitgaven dat gedecentraliseerd wordt, en het volume aan belastingen dat decentraal geheven wordt. Dat wordt de 'verticale fiscale kloof' genoemd. Als er voor 100 uitgaven, maar voor 70 eigen regionale belastingen worden geheven, dan zegt men dat er een verticale fiscale kloof is



van 30%. In het bestek van deze tekst kunnen we niet in detail ingaan op de redenen voor deze discrepantie. Ze hebben te maken met het feit dat herverdeling tussen personen, en ook macro-economische stabilisatie best op het niveau van de federatie worden uitgeoefend, en dat die argumenten minder spelen voor overheidsuitgaven dan voor de belastinginstrumenten. Ook het vermijden van belastingcompetitie speelt trouwens mee, want belastingcompetitie leidt tot minder ontvangsten en, bij gegeven voorkeuren van de burgers voor publieke goederen, daardoor tot welvaartsverliezen. Het argument van belastingcompetitie illustreert trouwens dat het onderliggende paradigma van hoe de overheid functioneert de resultaten veel meer beïnvloedt dan men soms denkt. Inderdaad, als men uitgaat van een zogenaamde Leviathan overheid die als een monster in bedwang moet gehouden worden omdat ze alles opslokt, dan wordt het argument van belastingcompetitie vaak omgekeerd uitgespeeld: belastingcompetitie kan er mee helpen voor zorgen dat de omvang van de overheid beperkt wordt.

In elk geval: de meeste van deze conclusies uit de theorie van begrotingsfederalisme zijn *kwalitatief* van aard. Dat wil zeggen: hoe groot de effecten zijn moet nog steeds empirisch ingevuld worden. Vandaar dat er ook niet zoiets is als een ‘optimale’ verticale fiscale kloof. We weten dat niet alle regionale uitgaven moeten gedekt worden door eigen regionale belastingen (een kloof van 0%), en een kloof van 100% zou geen enkele fiscale verantwoordelijkheid leggen bij het gedecentraliseerde niveau en lijkt ook niet echt goed. De vraag is alleen: wat is dan het ‘juiste’ niveau. Dat verschillende landen daar een verschillend antwoord op geven, blijkt uit figuur 3. Op de X-as staat het aandeel van de regio’s in de totale uitgaven, op de Y-as het aandeel van de regio’s in de totale belastingontvangsten. Als de beide aandelen dezelfde zijn dan bevindt een land zich op de 45°-lijn en is de verticale fiscale kloof gelijk aan 0.

FIGUUR 3: VERTICALE FISCALE KLOOF IN OECD LANDEN IN 2004



Bron: Figuur 1 in Blöchliger and King (2006)

We zien dat de positie van België inderdaad wijst op een relatief grote fiscale kloof, hoewel we ook dicht bij landen als Noorwegen en Nederland liggen. Eén van de redenen daarvoor, en meteen ook bron van een sterk verschillende appreciatie tussen verschillende politieke actoren, is



opnieuw dat de gemeenschappen geen belastingbevoegdheid hebben, maar wel heel veel uitgaven voor hun rekening nemen. Zoals we hierboven reeds aanhaalden is het onmogelijk om een belastingplichtige op gemeenschapsniveau te identificeren tenzij men in Brussel een subnationaliteit zou invoeren. Wanneer we de gemeenschappen uit de berekening halen stijgt het regionale belastingaandeel en verkleint logischerwijs de kloof. Bovendien verschilt de fiscale kloof sterk tussen de regio's onderling. Brussel heeft bijvoorbeeld de een veel kleinere verticale fiscale kloof.

In elk geval, als men de fiscale autonomie wil vergroten kan dat steeds beter gebeuren door regionale belastingen te definiëren die een belastbare basis gebruiken die uitsluitend gereserveerd is voor dat overheidsniveau. Het is vreemd dat men nog steeds denkt dat autonomie in het bepalen van de tarieven ook garandeert dat er geen interferenties meer zouden zijn wat betreft de belastingopbrengsten. Niets is minder waar als men een gedeelde belastbare basis gebruikt. Veronderstel bijvoorbeeld dat de PB gesplitst zou worden, en ook de gewesten een stuk van de belasting op arbeid zullen heffen met eigen autonome tarieven. Economische analyse bestaat er juist in het effect van deze belasting in kaart te brengen op de belastbare basis, bijvoorbeeld doordat mensen meer of minder gaan werken. Welnu, als de regio haar belastingvoeten verandert, dan zal ook de federale overheid, die haar belastingvoeten ongewijzigd liet, haar inkomsten zien veranderen door de wijziging in de belastbare basis. En vice versa natuurlijk. Om deze verticale externaliteiten te vermijden kent men best fiscale autonomie toe op niet gedeelde belastbare basissen (zie Decoster en Proost, 2011 voor een verder uitwerking van dit argument).

### **4.3 Ontbreekt het de BFW aan responsabilisering?**

Vaak wordt het pleidooi voor meer fiscale autonomie vereenzelvigd met een pleidooi voor meer responsabilisering. Geef een regio meer eigen belastingen, en haar regering zal automatisch verantwoordelijker omspringen met de middelen die ze niet meer cadeau krijgt. Nog los van de vraag hoe sterk dit oorzakelijk verband daadwerkelijk speelt, is responsabilisering wel degelijk iets anders dan fiscale autonomie. Responsabilisering steunt op het positief verband tussen enerzijds degelijkheid van beleid resulterend in meer economische activiteit, inkomen, belastbare basis, en anderzijds de regionale ontvangsten. Zoals de voorstellen voor responsabilisering op basis van arbeidsmarktbeleid aantonen, kan dit gerealiseerd worden zonder fiscale autonomie. Anderzijds is grotere fiscale autonomie ook geen garantie op responsabilisering. Een sterk 'solidariteits'-mechanisme of gegarandeerde reddingsoperaties vanuit de federale overheid voor een regionale overheid die in budgettaire moeilijkheden zit, kunnen samengaan met het toekennen van fiscale autonomie.

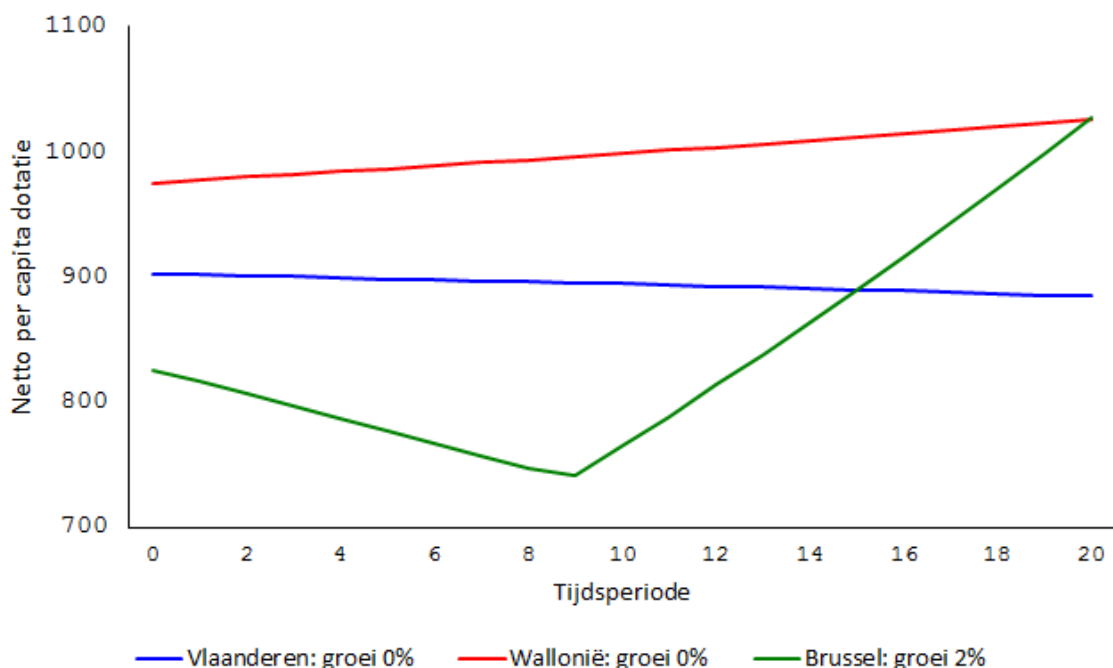
In elk geval, als men vindt dat ontvangsten uit de personenbelasting een indicatie zijn van goed beleid, en responsabilisering tot uiting wil brengen door de regionale ontvangsten daarvan te laten afhangen, dan is de huidige BFW al sterk responsabiliserend. De PB-dotatie van 15,6 miljard € (of 42,5% van de totale opbrengst van de PB) wordt immers verdeeld volgens het 'juste retour' mechanisme. Dat betekent dat elke regio terugkrijgt uit de globale dotatie enveloppe wat ze aan PB hebben opgebracht.

Dit feit wordt soms vergeten in het licht van een anomalie in de Financieringswet die excessief veel aandacht heeft gekregen: de fameuze 'development trap' of ontwikkelingsval. Daarmee wordt bedoeld dat de regionale ontvangsten (uit de dotaties) niet noodzakelijk toenemen als de

economische activiteit in de regio toeneemt. Als dat inderdaad zo zou zijn, dan heeft een regionale overheid die enkel naar haar regionale ontvangsten kijkt er op het eerste gezicht weinig belang bij een beleid te voeren dat de economische activiteit aanzwengelt.

Dat een ontwikkelingsval zich effectief kan voordoen illustreren we met een eenvoudige simulatie in figuur 4. Over een periode van 20 jaar, vertrekkend van de gegevens van 2010 gaan we daarin na wat er gebeurt met de dotatie (per hoofd van de bevolking) in de drie regio's als we een groei van het regionale BBP veronderstellen. In het – willekeurig gekozen - voorbeeld veronderstellen we dat het regionaal BBP in Brussel groeit met 2% en dat er nulgroei is in de twee andere regio's.

FIGUUR 4: VOORBEELD VAN EEN ONTWIKKELINGSVAL



Figuur 4 laat inderdaad zien dat de groei in het Brussels Gewest er toe leidt dat de dotatie de volgende 9 jaar afneemt. Dit volgt rechtstreeks uit het solidariteitsmechanisme dat aan bod kwam in paragraaf 2.2 en dat de solidariteitsterm laat afhangen van hoe ver Brussel onder het federaal gemiddelde valt qua PB-opbrengsten. Aangezien in ons voorbeeld alleen Brussel groeit, zal die solidariteitsterm afnemen. Maar onrechtstreeks heeft het ook te maken met het feit dat de dotatie zelf niet rechtstreeks afhangt van de opbrengst van de personenbelasting.

Dat pluizen we uit in tabel 6, waar we -weliswaar enkel voor de gewesten - de drie termen van de dotatiefinanciering volgen, als de belastbare basis in het Brussel Gewest met 100 miljoen € toeneemt. De solidariteitscomponent neemt inderdaad af met 14,3. Maar minstens even belangrijk is dat de basisdotatie niet voldoende toeneemt om deze daling in de solidariteitscomponent te overcompenseren. Zoals we hierboven hebben uitgelegd is dat het gevolg van de manier waarop de basisdotatie berekend wordt. De vastgestelde ontwikkelingsval kan dus op minstens twee manieren aangepakt worden: door het solidariteitsmechanisme minder sterk te maken, maar ook door de basisdotatie anders te definiëren.

TABEL 6: VERKLARING VOOR DE ONTWIKKELINGSVAL (VOORBEELD GROEI IN BRUSSELS GEWEST)

verandering in miljoen €	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	Totaal
van belastbare basis	0	0	100	0
van basisdotatie	-1,2	-0,5	9,9	8,2
van solidariteitsbijdrage	0	4,4	-14,3	-9,9
van negatieve term	-1,7	-0,7	-0,3	-2,7
van totale regionale inkomsten	-2,9	3,2	-4,7	-4,4
van federale inkomsten				31,1

Tabel 6 laat ook duidelijk zien dat in dit specifiek voorbeeld Vlaanderen haar dotatie licht ziet verminderen (zie ook de dalende lijn in figuur 4). De reden daarvoor ligt in de horizontale verdeelsleutel die iets verslechtert voor Vlaanderen als alleen Brussel groeit. We gaan hier trouwens niet in op het feit dat ook de basisdotatie voor *alle* gewesten samen gestegen is, omdat de gezamenlijke enveloppe geïndexeerd wordt met de groei van het *federale* BBP. Op die manier hangt de uiteindelijke dotatie van een gewest ook af van de economische groei van de andere gewesten. Het positieve effect van een groeiend gewest op de enveloppe zou bijvoorbeeld kunnen geneutraliseerd worden door een economische neergang in de andere gewesten. Dit probleem kan relatief eenvoudig opgelost worden door de dotaties afhankelijk te maken van het regionale BBP. Maar men zou ook kunnen overstappen naar een systeem van *gedeelde opbrengst* (revenue sharing), waar de dotatie voor een regio vervangen wordt door een vast percentage van de PB ontvangsten afkomstig uit die regio. Deze ingreep zou een directer effect teweeg brengen, omdat de regionale ontvangsten dan rechtstreeks afhankelijk worden van hun belasting-ontvangsten. Opnieuw een voorbeeld van meer responsabilisering, zonder dat daarvoor fiscale autonomie nodig is.

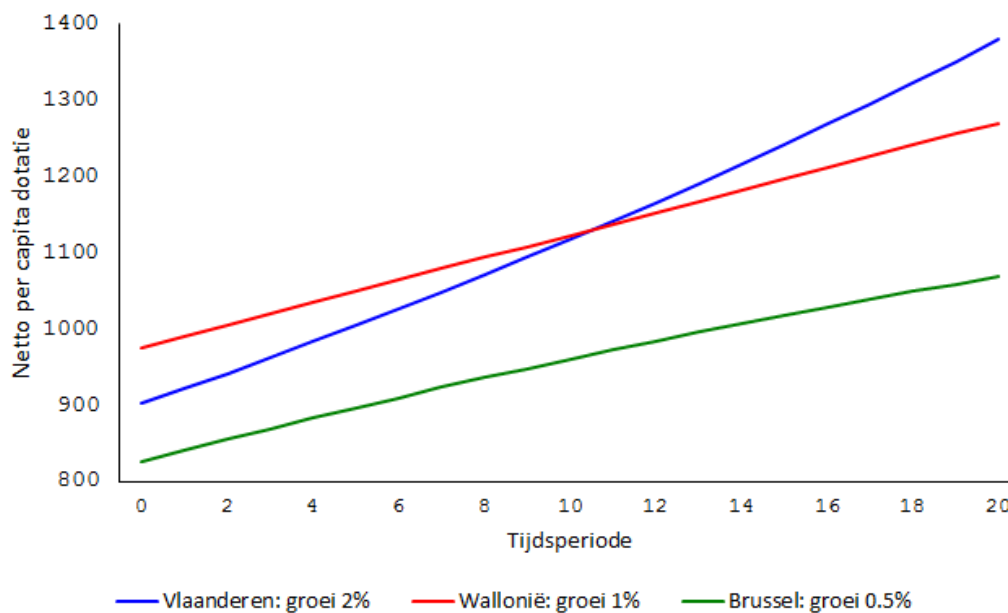
Wallonië tenslotte krijgt meer inkomsten in tabel 6, omdat het verder achterop geraakt op het federaal gemiddelde en daardoor zijn solidariteitsterm ziet toenemen. Dat de dalende lijn voor het Brussels Gewest na 9 jaar plots toch begint te stijgen heeft trouwens ook uitsluitend te maken met de solidariteitsbijdrage. De knik wordt bepaald door het tijdstip waarop Brussel even rijk wordt als het federaal gemiddelde en vanaf dan geen recht meer heeft op de solidariteitsbijdrage. Daarom verdwijnt op dat moment de development trap, en aangezien het BBP van Brussel blijft stijgen zal ook haar dotatie weer gaan toenemen. Enkel het 'juste retour' effect speelt nog een rol.

Het voorbeeld, dat we even goed hadden kunnen tekenen voor een Waalse groei van 2%, heeft aangetoond dat een ontwikkelingsval *kàn* voorkomen. We hebben er ook de belangrijkste verklaringen voor gevonden. De vraag is natuurlijk hoe realistisch figuur 4 is. Dat enkel het Brussels Gewest zou groeien, en Vlaanderen en Wallonië helemaal niet, lijkt inderdaad weinig waarschijnlijk. De meeste mensen die op de ontwikkelingsval hebben gewezen gebruikten echter wel deze 'ceteris paribus' veronderstelling. Het voorbeeld in figuur 5, waarbij we een regionale groei veronderstellen van 2% in Vlaanderen, 1% in Wallonië en 0,5% in het Brussels Gewest,

toont aan dat de ontwikkelingsval in dit geval al verdwijnt. Het voorkomen van de ontwikkelingsval hangt dus sterk af van de specifieke groeiverschillen tussen de regio's.

Bemerk trouwens dat bovenstaande simulaties geen rekening houden met de financiering van de gemeenschappen. Simulaties zoals hierboven tonen aan dat er geen ontwikkelingsval meer is als de ontvangsten van gewesten en gemeenschappen samen bekeken worden. Dat is niet geheel onlogisch aangezien er geen expliciet solidariteitsmechanisme aanwezig is in de gemeenschapsfinanciering.

FIGUUR 5: GEEN ONTWIKKELINGSVAL BIJ REALISTISCHE REGIONALE GROEICIJFERS



We eindigen met twee methodologische opmerkingen die het belang van deze ontwikkelingsval verder nuanceren en relativeren. Ten eerste brengen bovenstaande simulaties de effecten van de financieringswet louter *rekenkundig* in kaart. Op zich is dat, gegeven de complexiteit van de interacties al een waardevolle oefening. Maar de effecten van verandering in het gedrag van de economische agenten aan de hand van een *economisch* model zitten hier niet in. Ten tweede zegt een eventueel bestaande ontwikkelingsval enkel iets over de budgettaire omgeving waarmee een regionale overheid geconfronteerd wordt. Het is nog maar zeer de vraag hoeveel van het gedrag van een regionale overheid effectief verklaard wordt door deze, weinig realistische, ontwikkelingsval. Anderzijds hoeven deze opmerkingen een correctie van de BFW op dit vlak niet tegen te houden. Er is geen reden waarom we zelfs een weinig waarschijnlijke ontwikkelingsval niet zouden verwijderen bij een hervorming van de BFW.

We onthouden dat fiscale autonomie en responsabilisering duidelijk twee verschillende zaken zijn, en dat de 'development trap' de reeds fel ingebouwde responsabilisering van de 'juste retour' kan ondergraven. Maar dat dit effect eerder uitzondering is dan regel, en eenvoudig zou kunnen verholpen worden.

#### 4.4 Bevat de BFW teveel solidariteit?

In de vorige paragraaf speelde het solidariteitselement in de financieringswet een belangrijke rol. We wezen er reeds op dat een eventuele ontwikkelingsval zeker niet enkel met de solidariteitsterm te maken heeft, maar steeds de resultante is van het samenspel van deze term met de link tussen basisdotatie en economische groei. Dat betekent natuurlijk niet dat men de omvang van de solidariteitsterm en de manier waarop die gemoduleerd is in de BFW niet ter discussie zou kunnen stellen. Wel integendeel. Het is het element *par excellence* waarover men een politieke beslissing moet nemen, net omdat het over solidariteit gaat.

Niet zelden wordt inderdaad geopperd dat de solidariteitsterm de regio's die ervan genieten overdadig compenseert. We onderzoeken deze uitspraak in tabel 7 waar we de per capita ontvangsten van een regio vergelijken met het federaal gemiddelde. We doen dat voor variërende niveaus van de solidariteitsterm. De eerste lijn van de tabel geeft de huidige situatie weer, waar een regio per procentpunt afwijking onder het federaal gemiddelde van de PB-ontvangst een tegemoetkoming krijgt van 18,7 € per inwoner. De onderste lijn geeft het resultaat wanneer we deze solidariteitsterm gewoon afschaffen. De andere rijen zijn situaties ertussen (bv. de rij met 50 hanteert een solidariteitselement van 9,35 € per inwoner i.p.v. 18,7). We berekenen dan hoeveel een regio meer of minder ontvangt dan het federaal gemiddelde in twee situaties: voor en na toepassing van de negatieve term. Dat zijn de kolommen die resp. aangeduid worden met (a) en (b).

TABEL 7: AFWIJKING IN PROCENTPUNT VAN HET FEDERAAL GEMIDDELDE VAN DE PER CAPITA GEWESTELIJKE ONTVANGSTEN VOOR VARIËRENDE SOLIDARITEIT

Mate van solidariteit	Vlaanderen		Wallonië		Brussel	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
100 (huidige situatie)	0,9	<b>-1,8</b>	-1,4	<b>6,2</b>	-0,6	<b>-10,1</b>
90	1,7	-0,6	-2,5	4,7	-1,9	-12,1
80	2,6	0,6	-3,6	3,3	-3,2	-14,1
50 (halvering)	5,2	4,3	-7,0	-1,4	-7,4	-20,5
25	7,5	7,6	-10,0	-5,6	-11,0	-26,2
0 (afschaffing)	9,8	11,1	-13,1	-10,0	-14,8	-32,3

Noot: (a) is vóór toepassing van de negatieve term;  
(b) is na toepassing negatieve term

De vet gedrukte cijfers in de eerste rij tonen wat er aan de hand is en wat sommigen bedoelen met 'pervers effect' als ze over de BFW spreken. In de huidige situatie zijn de regionale ontvangsten per hoofd van de bevolking 6,2% hoger dan het federaal gemiddelde in Wallonië. In Vlaanderen zitten ze 1,8% onder het federaal gemiddelde en in Brussel zelfs 10,1%. De perversiteit verwijst naar het feit dat zonder solidariteit (onderste lijn van de tabel)

Vlaanderen 11% meer zou krijgen dan het federaal gemiddelde en Wallonië 10% minder. Het lijkt er inderdaad op dat we hier een voorbeeld hebben van “te solidair, niet meer fair”.

Wat de tabel echter ook aantoont is dat deze omkering van de posities tussen Vlaanderen en Wallonië ook te maken heeft met de negatieve term. Zonder de negatieve term blijft Vlaanderen net boven het gemiddelde, Wallonië en Brussel (waarvoor opnieuw bevestigd wordt dat de negatieve term heel nadelig is) er net onder. De eerste boodschap van tabel 7 is in elk geval: verhoog de doorzichtigheid van de BFW door die negatieve term af te schaffen. Maar anderzijds kan (en hoeft) ook niet ontkend (te) worden dat ook in kolommen (a) van de tabel de omvang van de solidariteitscomponent dermate is dat het verschil in regionale ontvangsten via de ‘juste retour’ nagenoeg volledig wordt uitgevlakt. De solidariteitsterm doe wat ervan verwacht wordt, namelijk verschillen verkleinen, maar een politieke discussie over de vraag of we de verschillen wel helemaal moeten uitvegen, lijkt opportuun en is ook tamelijk eenvoudig uit te leggen.

Minder eenvoudig is te voorspellen wat het uiteindelijke effect is van het verminderen van de solidariteit. Ook hier geven onze berekeningen enkel rekenkundige effecten weer, en geen effecten van eventueel verandering van economische beleid - en ten gevolge daarvan economische ontwikkeling - als reactie op deze verminderde solidariteit. Het minste dat daarover kan gezegd worden is dat er nogal wat onenigheid bestaat onder economen over de grootte van een eventueel dergelijk effect.

## 5. WELKE OPLOSSINGEN ZIJN ER IN DE MAAK OF IN OMLOOP?

Voorstellen tot verandering van de financieringswet als ‘oplossing’ benoemen hangt natuurlijk af van wat men als probleem percipieert.

### 5.1 *Responsabilisering*

Zoals we hierboven uitgebreid beschreven hebben kan men moeilijk stellen dat de huidige BFW geen responsabilisering bevat. De dotatie uit de personenbelasting wordt verdeeld als ‘juste retour’. Dat betekent dat een toename van de belastbare basis in een regio ‘terugverdiend’ wordt via hetzij een hogere horizontale verdeelsleutel (als de andere regio’s minder sterk groeien), hetzij via de toename van de dotatie die geïndexeerd wordt met de federale groei. Nog meer dergelijke responsabilisering betekent dus dat men ook de andere grote dotatie, deze voor de gemeenschapsfinanciering uit de BTW, via die verdeelsleutel van de PB zou moeten verdelen. Dat is trouwens gebeurd voor de bijkomende Lambermontmiddelen. De vraag die voorligt is dus of men als horizontale verdeelsleutel eigenlijk liefst uitsluitend met de PB-sleutel zou werken, dan wel of er ook ruimte blijft om een behoeftecriterium zoals bevolking (al dan niet schoolgaand) of oppervlakte (al niet meer in gebruik) in rekening te brengen.

We zagen dat er wél een mogelijkheid bestaat dat een ‘development trap optreedt’ en dat de dotatie van één regio afhankelijk is van de groei van een andere regio. Het probleem van de ontwikkelingsval heeft te maken met de hoogte en modulering van het solidariteitselement. Hoe hoog die solidariteit moet zijn en hoe men de draagkracht van een regio meet, zijn in essentie normatieve vragen. Temeer omdat men best erkent dat de wetenschappelijke evidentie over de relatie tussen enerzijds de hoogte van deze solidariteit en het gedrag van de ontvangende

overheid op zijn minst zwak te noemen is. Het blijft verbazen dat net aan dit solidariteitselement van de BFW weinig aandacht werd besteed in de discussies van de laatste maanden. In sommige voorstellen wordt wel gewag gemaakt van de overgang van ‘opbrengst van de personenbelasting’ naar ‘belastbaar inkomen’ als maatstaf voor draagkracht. Maar dat is geen echt fundamentele verandering.

De onderlinge afhankelijkheid van de grootte van de dotaties via de horizontale verdeelsleutel, zou men kunnen oplossen door de horizontale verdeelsleutel overboord te gooien en de dotatie voor een bepaalde regio te indexeren met de groei van die specifieke regio. Alleen moet dan wel die basisdotatie op een bepaald punt in de tijd worden vastgelegd. Dit voorstel staat niet ver af van de ‘revenue sharing’ die we in de volgende paragraaf bespreken.

## 5.2 *Grootte van de dotatie*

Figuur 2 maakte heel duidelijk dat de indexering van de basisdotatie met de groei van het nominaal BBP ervoor zorgt dat de dotatie minder snel stijgt dan de ontvangsten van de personenbelasting. Net over die ‘elasticiteitsbonus’ is de laatste maanden menig robbertje uitgevochten.

Technisch kan dit makkelijk veranderd worden door de dotatie niet meer te beschouwen als een historisch vastgelegd bedrag dat doorheen de tijd geïndexeerd wordt, maar door de dotatie rechtstreeks afhankelijk te maken van de opbrengst van de personenbelasting of ook van andere inkomsten van de federale overheid. Dat noemt men ‘revenue sharing’. Men zou bijvoorbeeld kunnen vastleggen dat 42,7% van de opbrengst van de personenbelasting terugvloeit naar de regio waar die werd opgebracht. Dan hebben we in 2010 net hetzelfde effect als de basisdotatie uit figuur 1 (die immers 25,3% en 17,4% van de PB bedraagt). Maar in de toekomst zou dit systeem er ook toe leiden dat van de elasticiteitsbonus eveneens 42,7% naar de gedecentraliseerde entiteiten verhuist. De dotatie groeit nu immers proportioneel mee met de ontvangst van de personenbelasting. De horizontale verdeelsleutel wordt vanzelfsprekend overbodig, aangezien de ‘juste retour’ in dit systeem van revenue sharing geïncorporeerd is. De Duitse Länder worden in grote mate gefinancierd via deze deling van de belastingopbrengsten.

Het neveneffect hiervan is natuurlijk dat de budgettaire ruimte voor de federale overheid kleiner wordt. Ze verliest immers een deel van de elasticiteitsbonus. In het licht van de structurele uitdagingen voor de federale begroting onder invloed van de demografische veranderingen is dit geen detail. Een tussenoplossing bestaat er daarom in van de BFW te herschrijven naar deze opbrengstdeling in plaats van een vaste dotatie, maar voor een niet onaanzienlijke overgangperiode, de elasticiteitsbonus nog volledig te reserveren voor terugbetaling van de overheidsschuld (een soort nieuw Zilverfonds dus).

Dit systeem van opbrengstdeling versterkt nog de responsabilisering die reeds in de ‘juste retour’ van de horizontale verdeelsleutel aanwezig was. Alleen... dit is natuurlijk geen fiscale autonomie. De belastingvoeten blijven vastgelegd door de federale overheid, net als de bepaling van de belastbare basis, de aftrekken en verminderingen, enz.



### 5.3 Fiscale autonomie en de 'split rate'

Meer fiscale autonomie voor gedecentraliseerde entiteiten betekent dat gewesten en gemeenschappen zélf de parameters van bepaalde belastingen kunnen vastleggen. Voor de bestaande regionale belastingen, zoals bijvoorbeeld de registratierechten, is dat evident. Anders zou het geen regionale belasting zijn. Maar sommigen willen de fiscale autonomie ook uitbreiden tot de écht grote bronnen van overheidsinkomsten, zoals bijvoorbeeld de personenbelasting of de vennootschapsbelasting. Het argument daarvoor is dat de eigen inkomsten te klein zijn (of de verticale fiscale kloof te groot). We bespraken hierboven al dat de onmogelijkheid om de gemeenschappen belastingbevoegdheid te geven daar mee verantwoordelijk voor is.

Fiscale autonomie kan veel vormen aannemen. Gemeenten zijn bijvoorbeeld autonoom om hun gemeentelijke opcentiem vast te leggen. Die wordt berekend als een percentage bovenop de federaal te betalen belasting. Daardoor neemt die gemeentelijke belasting alle structurele kenmerken van het federale belastingstelsel over. Dat heeft voor- en nadelen. Het voordeel is dat het duidelijk is dat het de federale overheid is die bepaalt hoe sterk de tarieven stijgen met het inkomen, of welke aftrekken er worden toegekend die in mindering kunnen gebracht worden van het belastbaar inkomen. Het nadeel is dat de inkomsten van de gemeentelijke overheid mee afhangen van de beslissingen van de federale overheid. Zo zagen de gemeenten hun belastingontvangsten drastisch dalen bij de belastingverlaging van de Reyndershervorming. De basis waarop de opcentiem geheven werd, met name de te betalen belasting aan de federale staat, was immers met ongeveer 10% gedaald. Gemeenten die niet wilden of konden snoeien in hun uitgaven waren wel verplicht om hun opcentiemen te verhogen. Net deze interdependentie was één van de vaak aangehaalde argumenten om niet met op- of afcentiemen te werken voor de gewesten.

Immers, op dit moment kunnen de gewesten reeds op- of afcentiemen geven in de personenbelasting, en beschikken ze reeds over een zekere mate van autonomie in de personenbelasting. Die manoeuvreerruimte is weliswaar beperkt tot 6,75% van de regionale opbrengst van de personenbelasting en het gebruik van de fiscale autonomie mag er niet toe leiden dat de progressiviteit van de personenbelasting zou afnemen. De Vlaamse Jobkorting paste bijvoorbeeld in die vorm van fiscale autonomie.

Omdat deze vorm van fiscale autonomie te weinig zichtbaar is willen sommige Vlaamse partijen een echte regionale inkomstenbelasting kunnen heffen. In zijn meest uitgesproken vorm zou dit betekenen dat de regionale overheid de belastbare basis en de tarieven vastlegt, de aftrekken en verminderingen bepaalt, enz. Als de federale overheid intussen hetzelfde doet spreken we van een *gedeelde belastbare basis*. Op het eerste gezicht lijkt de afhankelijkheid van het regionale niveau van de beslissingen van het federale niveau daarmee opgelost. Maar zoals we in paragraaf 4.2 besproken hebben is dat eerder schijn dan werkelijkheid omwille van de verticale externaliteiten. Immers, in de mate een belastingvoet zelf mee de belastbare basis beïnvloedt – en dat is wat we in economische modellen veronderstellen – zal het belastingbeleid van de ene overheid toch nog altijd de ontvangsten van het andere overheidsniveau mee bepalen. Het is het delen van de belastbare basis die het grote verschil uitmaakt met de echt regionale belastingen.

Als men toch het pad wil inslaan van een eigen regionale inkomstenbelasting, dan kan dat bijvoorbeeld de vorm aannemen van het splitsen van de tarieven in een federaal en een regionaal



deel. De definitie van de belastbare basis blijft dan federaal, maar de federale tarieven worden verlaagd om plaats te maken voor een regionaal tarief. De nota De Wever stelde dergelijke regionale personenbelasting voor op basis van een split-rate, ook al was het percentage van de split nog niet bepaald. We geven een gestileerd voorbeeld in tabel 8

TABEL 8: DE FEDERALE EN REGIONALE TARIEVEN (IN %) BIJ TWEE SPLIT-RATES

belastbaar inkomen tussen	huidig federaal systeem	split rate 70/30		split rate 50/50	
		federaal	regionaal	federaal	regionaal
0 en 7900	25	17,5	7,5	12,5	12,5
7900 - 11240	30	21,0	9,0	15,0	15,0
11240 - 18730	40	28,0	12,0	20,0	20,0
18730 - 34330	45	31,5	13,5	22,5	22,5
34330 en meer	50	35,0	15,0	25,0	25,0

Bij de split 70/30 wordt het tarief van de eerste schijf, namelijk 25%, gesplitst in een federaal tarief van 17,5% en een regionaal tarief van 7,5%. Die splitsing gebeurt voor elke schijf. Daardoor blijft de tariefprogressiviteit van de personenbelasting onaangetast. In het rechterdeel van tabel 8 stellen we een 50/50 split rate voor. Op een bepaald moment in de onderhandelingen was ook een voorstel in omloop om een vast percentage van bijvoorbeeld 10% van elke schijf af te splitsen. De totale tariefprogressiviteit bleef dan eveneens onaangetast, maar de regionale belasting werd een 'flat rate' en het federale tarief werd progressiever.

Fiscale autonomie impliceert natuurlijk dat de regionale overheid later de tarieven in haar eigen kolom kan aanpassen. Daarbij gaat men ervan uit dat er beperkingen zullen worden opgelegd hoe ver men die tarieven mag laten afwijken, bijvoorbeeld door een 'slang' te bepalen die zich rond de cijfers in de kolom 'regionaal' bevindt. Bovendien zal ook hier de beperking worden ingebouwd dat de progressiviteit niet mag worden verminderd. De meeste economen zijn het er immers over eens dat de herverdeling tussen personen best op federaal niveau georganiseerd wordt, en dus dat het de federale overheid is die vastlegt hoe progressief de belastingschalen moeten zijn. De reden daarvoor is eenvoudig: het gewest met hogere belastingvoeten op rijke burgers (en dus meer herverdeling) ziet rijke burgers vertrekken en armen toestromen. Dat zet het herverdelingsbeleid zelf natuurlijk op de helling.

Indien er geen aftrekken en verminderingen of andere complexiteiten in het belastingsysteem zouden aanwezig zijn, dan zou men verwachten dat dergelijk gesplitst tarief de opbrengsten van de personenbelasting voor 70% aan de federale en voor 30% aan de regio zou doen toekomen. Bemerkt dat ook hier de elasticiteitsbonus dan verdeeld wordt tussen federaal en regionaal. Alleen is de fiscale werkelijkheid veel complexer. Om te beginnen is er al het vrijgesteld inkomen. Per individu wordt er een belastingvermindering toegekend die overeenkomt met de belasting die je zou betalen op dat vrijgesteld inkomen van 6430 € per volwassen belastingplichtige. In een eenvoudig geval van een alleenstaande zou je daar dus 25% van 6430 € of 1607,5€ belasting moeten op betalen. Vandaag wordt dat bedrag afgetrokken van je te betalen belasting. Het wordt daarom een 'fiscale uitgave' genoemd. Bij een splitsing van de personenbelasting stelt zich dan onmiddellijk de vraag welk overheidsniveau die fiscale uitgave gaat doen. Enkele het federale

voor het volledige bedrag van 1607,5 €? Maar dan is er geen vrijgesteld inkomen op regionaal niveau, en lijkt het alsof de regionale belasting minder progressief is. Of splitsen we ook dat vrijgesteld inkomen, zodat de federale belastingvermindering 1125,25 € bedraagt (17,5% van 6430) en de regionale belastingvermindering 482,25 € (7,5% van 6430)?

Voor dit eenvoudige voorbeeld lijkt dat nog te lukken, maar er stelt zich al gauw een probleem dat sommige belastingverminderingen – bijvoorbeeld voor vervangingsinkomsten - groter worden dan de te betalen belasting van dat overheidsniveau (omdat de belastingbedragen nu eenmaal kleiner zijn geworden). Daardoor kunnen die verminderingen op vervangingsinkomsten niet volledig opgebruikt worden. Om deze en – talloze - andere complicaties het hoofd te bieden stelde bemiddelaar Vande Lanotte daarom voor geen échte split-rate door te voeren, maar iets dat er op leek. De federale overheid zou eerst zelf de belasting heffen aan het volledige tarief uit de tweede kolom van tabel 8. Maar op het einde van de belastingberekening kent ze een *belastingkrediet* toe aan de belastingplichtige. Dat belastingkrediet wordt berekend op basis van de afgesplitste tarieven uit de regionale kolom in tabel 8. Daarna kan de regionale overheid zelf haar belasting heffen. Doet ze dat aan dat oorspronkelijk afgesplitst tarief, dan is er voor de belastingplichtige geen verschil. Maar ze kan ook haar autonomie uitoefenen en de tarieven veranderen. Alleen heeft dat geen invloed meer op het federale belastingkrediet.

Met dit voorstel zijn we, ongewild, wat in tegenspraak gekomen met ons uitgangspunt in de inleiding, met name dat de BFW eigenlijk best wel eenvoudig uit te leggen valt. Dat lijkt niet echt meer het geval te zijn voor wat betreft het voorstel dat op dit moment voorligt. Wellicht wordt dat onvermijdelijk als men verder de weg blijft opgaan van dat gesplitst tarief.

## 6. BESLUIT

De beschrijving van de huidige Bijzonder Financieringswet heeft duidelijk gemaakt:

- dat gemeenschappen en gewesten met dotaties gefinancierd worden om hun eigen regionale belastingen aan te vullen;
- dat die dotaties historisch vastgelegd zijn en minder snel groeien dan de ontvangsten uit de personenbelasting waardoor de federale overheid over de elasticiteitsbonus beschikt;
- dat de horizontale verdeelsleutel bestaat uit twee belangrijke principes: de ‘juste retour’ die een verdeling inhoudt pro rata van de opbrengst van de personenbelasting, en een verdeelsleutel op basis van leerlingaantallen voor de gemeenschapsdotaties;
- dat de ‘juste retour’ in de financiering van de gewesten gecompenseerd wordt door een (generous) solidariteitsmechanisme dat het verschil in regionale opbrengst van de personenbelasting nagenoeg wegwerkt;
- dat de negatieve term een compensatie vormt voor overdracht van fiscale bevoegdheden en sterk ten nadele speelt van Brussel.

We hebben beklemtoond dat de roep om meer fiscale autonomie niet mag verward worden met een poging om meer responsabilisering in te voeren. Een voorstel tot verbetering van de huidige financieringswet zou ons inziens volgende elementen kunnen bevatten:

- het wegwerken van de (weliswaar onbelangrijke) anomalieën die zorgen voor een mogelijke ontwikkelingsval;
- dat moet gebeuren in samenhang met een klare en transparante discussie over het niveau van solidariteit dat men wenst; hoogstwaarschijnlijk is dat niveau van solidariteit nu nogal aan de hoge kant, ook al is deze uitspraak niet gebaseerd op het vermeend effect tussen regionaal beleid en ontvangen solidariteit;
- historische elementen – die jammer genoeg weer een belangrijke rol krijgen toebedeeld in het voorstel Vande Lanotte - worden best verwijderd uit de BFW; dat geldt zeker voor de negatieve term, maar kan ook meer principieel doorgetrokken worden tot de dotaties zelf;
- die dotaties worden dan meteen best afhankelijk gemaakt van de opbrengst van de belastingen zelf, zodat we een BFW krijgen die gebaseerd is op ‘gedeelde opbrengst’;
- daarbij dient te worden nagegaan in welke mate de transfer van de elasticiteitsbonus naar de gedecentraliseerde entiteiten nog voor een bepaalde periode moet gecompenseerd worden om de budgettaire ruimte voor de federale overheid niet al te zeer te versmallen.

## 7. REFERENTIES

Algoed K. en Van Den Bossche, W. (2009): *De Bijzondere Financieringswet in een notendop (met een illustratie voor het jaar 2009)*, Documentatieblad FOD Financiën, 69(2), 63-90.

Blöchliger H. and King D. (2006): *Fiscal autonomy of sub-central governments*, Working Paper 2 of OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government.

Decoster A. en Proost S. (2010): *Waarom de splitsing van de Personenbelasting geen goed idee is*, Leuvens Economisch Standpunt 134, Katholieke Universiteit Leuven.