

Hoe we de Financieringswet kunnen aanpassen

BENOÎT BAYENET Professor Economie aan de ULB/ULiège
MARC BOURGEOIS Professor Recht aan de ULiège

Wat zijn de uitdagingen en problemen bij de financiering van de gefedereerde entiteiten aan de vooravond van een nieuwe staatshervorming?

By eventuele toekomstige institutionele onderhandelingen zal de manoeuvreerruimte voor de overheidsfinancien beperkt zijn. Volgens de prognoses van de Europese Commissie (lente 2023) worden de Belgische overheidsuitgaven in 2024 geraamd op 55,2% van het bbp geraamd (gemiddeld 48,8% in de eurozone) en zouden de overheidsontvangsten 50,5% van het bbp bedragen (gemiddeld 46,3% in de eurozone). Daarmee zou het tekort van België komen op 4,7% (gemiddeld 2,4% in de eurozone) en de overheidsschuld op 107,3% van het bbp (gemiddeld 89,9% in de eurozone). Vooral de begrotingssituatie van

de Franstalige en Brusselse entiteiten is zeer zorgwekkend. Door deze begrotingsvooruitzichten zou België in 2024 onder de zogenaamde 'buitensporige-tekortenprocedure' van de Europese Commissie kunnen vallen. Tegelijkertijd zijn de politieke uitdagingen reusachtig: de houdbaarheid van de overheidsfinancien na de stijging van de rente en de toenemende schuldenlast; de verslechtering van de financiën van de lokale overheden; de financiering van het herstelplan, de noodzaak om structurele hervormingen door te voeren op vlak van pensioenen, arbeidsmarkt, belastingen, enzovoort, de zoektocht naar voldoende middelen om de klimaattransitie te ondersteunen, enzovoort.

FINANCIERINGSWET NIET MEER IN LIJN MET INSTITUTIONELE REALITEIT

De Bijzondere Financieringswet van 1989, die de financiering van de gefedereerde entiteiten organiseert, vormt de financi-

ele ruggengraat van het federale België. De mechanismen die door de opeenvolgende institutionele hervormingen zijn ingevoerd, beantwoorden echter niet meer aan de institutionele realiteit van de bevoegdheidsverdeling in België. Het Belgisch federalisme is inderdaad het resultaat van compromissen op basis van een tweeledig model: gemeenschappen en gewesten. Financiële overwegingen hebben echter vaak de creatie van een federale structuur gerechtvaardigd die niet alleen 'atypisch', maar ook 'asymmetrisch' is. Het streven naar één Vlaamse politieke autoriteit in de jaren 1980 heeft geleid tot een institutionele en budgettaire fusie, waarbij de Vlaamse Gemeenschap zowel de gewestelijke als de gemeenschapsbevoegdheden beheert.

Aan de andere kant van de taalgrens was de dynamiek heel anders. De redding van de financiën van de Franse Gemeenschap rechtvaardigde in 1993 de overdracht van de uitoefening van talrijke materiële bevoegdheden, zonder alle financiële middelen, aan het Waals Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie in Brussel (zonder fiscale bevoegdheden). Deze versterking van het 'regionale gegeven' werd in 2014 voortgezet met de zesde staatshervorming. Zo werd het beheer van de kinderbijslag voor Franstaligen in Wallonië door de Franse Gemeenschap overgedragen aan de autoriteiten van het Waalse Gewest. In Brussel werd de rol van de Gemeenschapelijke Gemeenschapscommissie aanzienlijk versterkt. Ten slotte hebben de eisen van de Duitstalige Gemeenschap inzake gewestelijke bevoegdheden geleid tot de overdracht van bevoegdheden en financiële middelen van het Waals Gewest. Een kluwen dus in Franstalig België. De financieringsmechanismen van de Bijzondere Financieringswet gaan echter voorbij aan deze asymmetrische evolutie. Ze blijven de middelen op symmetrische basis

verdelen, namelijk naar de drie Gemeenschappen en de drie Gewesten. Dat maakt het bijzonder moeilijk om de duurzaamheid van de financiën van de verschillende deelstaten te vergelijken en een hervorming uit te werken die beantwoordt aan de doelstellingen van efficiënte, verantwoordingsplicht en kruisfinanciering (zeker als het de decentralisatie betreft van bevoegdheden inzake sociale zekerheid of justitie).

En dan is er nog Brussel. Daar maken de specifieke kenmerken van de bevoegdheidsverdeling tussen het Brussels Gewest, de Gemeenschapscommissies en de autoriteiten van de twee grote Gemeenschappen het systeem complex, en de financiering ervan zowel inefficiënt als ondoorzichtig. Bovendien blijven de Brusselse instellingen, waaronder de gemeenten, de lasten dragen die verbonden zijn aan het meervoudige statuut van hoofdstad. Brussels is immers zowel de hoofdstad van Gewest, België en Europa, als zetel van internationale instellingen, enzovoort.

TWEE MOGELIJKHEDEN OM DE GEFEDEREERDE ENTITEITEN TE HERFINANCIËREN

Voor de herfinanciering van de gefedereerde entiteiten in 2024 worden vaak twee opties genoemd: een federale herfinanciering en/of een beroep op de fiscale autonomie van de entiteiten.

De eerste optie, een federale herfinanciering, is sowieso complex. De uitdagingen die de klimaattransitie en de vergrijzing ons stellen, waarvoor de federale overheid in hoofdzaak verantwoordelijk is, zijn van die aard dat ze slechts geld zal overmaken aan de gewesten en gemeenschappen indien die tegelijkertijd nieuwe materiële bevoegdheden, en dus nieuwe lasten, krijgen.

De tweede optie, die van fiscale autonomie van de entiteiten, is de facto alleen denkbaar

voor de Gewesten. De twee grote Gemeenschappen hebben deze optie niet vanwege het territorialiteitsprobleem in Brussel. Uiteindelijk is het de Franse Gemeenschap die het meest lydt, aangezien de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap kunnen worden gefinancierd met gewestelijke fiscale middelen (als gevolg van de bovengenoemde 'fusie'). Waarnemers, ook uit Wallonië en Brussel, stellen niettemin vast dat het fiscale potentieel van de Gewesten uiteindelijk beperkt blijft, wat het misschien wel mogelijk maakt een toekomstige richting voor institutionele hervormingen vast te stellen.

Maar ook deze tweede optie is niettemin complex. De mogelijkheid om nieuwe gewestelijke belastingen te creëren, wordt beperkt door de zogenaamde 'non bis in idem'-regel. Deze regel verplicht de gewesten alleen zaken te belasten die nog niet belast zijn. Wat de regionale belastingen in de zin van artikel 3 van de Bijzonder Financieringswet betreft (registratie- en successierechten, onroerende voorheffing, verkeers- en wegenbelasting, enzovoort), vergemakkelijkt de wijze van bevoegdheidsverdeling de uitvoering van een specifiek regionaal beleid niet. Het federale voorbehoud van bevoegdheid op fiscaal gebied werkt verlamkend op elke ambitieuze poging tot belastinghervorming op gewestelijk niveau. Hoewel bij de zesde staatsherforming 25% van het stelsel van de personenbelasting is geregionaliseerd, laat het model de gewesten weinig speelruimte gezien de specifieke kenmerken van het aanvullende model. Bovendien stelt de verwevenheid van federale en regionale beslissingen het stelsel van personenbelasting bloot aan spanningen tussen de machtsniveaus. Zoals we hebben ervaren met de taxshift van de regering-Michel en zoals we zullen ervaren met de mogelijke belastinghervorming van de regering-De Croo. Bovendien zou het voor

Het idee wordt besproken om één of meer specifieke belastinggrondslagen duidelijker voor te behouden voor de gewesten – bijvoorbeeld de onroerende voorheffing

de gewesten politiek gevoelig liggen om hun bijkomende personenbelasting te verhogen om de budgettaire gevolgen van een federale lastenverlaging op arbeid te compenseren. Bijgevolg wordt zowel aan Vlaamse als aan Franstalige zijde het idee besproken om in de toekomst één of meer specifieke belastinggrondslagen duidelijker voor te behouden voor de gewesten – bijvoorbeeld alles wat te maken heeft met de onroerende voorheffing – zodat de gewestelijke overheden structureel een volwaardig eigen belastingbeleid kunnen uitbouwen.

VEEL FACTOREN IN REKENSCHAP NEMEN

Kortom, een hervorming van de Bijzondere Financieringswet in 2024 zal dus rekening moeten houden met het asymmetrische karakter van de bevoegdheidsverdeling, de regionale fiscale autonomie moeten verduidelijken en consolideren, de solidariteit en de kruisfinanciering moeten versterken, en uiteindelijk rekening moeten houden met de middelen en de specifieke kenmerken van de verschillende entiteiten. Dit alles, met in het achterhoofd de noodzaak om de overheidsfinanciën te consolideren en de uitdagingen van morgen op het vlak van klimaattransitie en vergrijzing aan te gaan. *Bonne chance!*