

Hervorming Bijzondere Financieringswet en gewestelijke fiscale autonomie

belconlawblog.com/2014/12/08/bijzondere-financieringswet/

December 8,
2014

*Célia Nennen en Carl Kyndt (masterstudenten Grondige Studie Grondwettelijk Recht, UGent),
Jurgen Goossens (doctoraal onderzoeker, UGent) en Pieter Cannoot (assistent, UGent)*

Overzicht zesde staatshervorming: deel 4 van 6

Het institutioneel akkoord over de zesde staatshervorming stelde een aanzienlijke hervorming van de deelstatelijke financiering in het vooruitzicht. De Bijzondere Wet van 6 januari 2014 voert voornamelijk meer fiscale autonomie in voor de gewesten. Hierna worden de belangrijkste principes van de hervorming toegelicht.

Bij de omvorming van België tot een federale staat werd een vrij omslachtig kluwen ontworpen om de gemeenschappen en gewesten te financieren. De derde staatshervorming van 1988 luidde het begin in van de Bijzondere Financieringswet (BFW). De BFW zorgde ervoor dat de financiering voor de gewesten en gemeenschappen voornamelijk uit toegewezen delen ('dotaties') van de federale personenbelasting (PB) en de belasting op toegevoegde waarde (BTW) kwamen.



Hoewel dergelijke dotaties toegewezen gedeelten van federale belastingen zijn, is er toch sprake van responsabilisering van de deelstaten. Aangezien de middelen beperkt zijn, leidt al dan niet efficiënt bestuur immers tot meer of minder vrije financiële middelen voor het beleid. De recente hervorming van de BFW focust nu evenwel deels op responsabilisering via fiscale autonomie voor de gewesten. De politici in de gewesten moeten dus voortaan zelf kiezen en verantwoorden op welke wijze ze inkomsten genereren via belastingen om hun vooropgesteld beleid te kunnen verwezenlijken. Bij verkiezingen leidt dit dus tot '*democratic accountability*'. Hoewel de noties autonomie en responsabilisering dicht bij elkaar liggen, moeten ze dus wel van elkaar worden onderscheiden.

Gewestelijke fiscale autonomie

De uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten in de zesde staatshervorming bestaat uit de bevoegdheid om ongelimiteerd zogenaamde "uitgebreide opcentiemen" (een bepaald percentage bovenop de basisbelasting) op te leggen inzake de

personenbelasting. Deze autonomie vervangt de basisdotatie op basis van de PB. Daarnaast mogen de gewesten belastingvermeerderingen en -verminderingen evenals kortingen toestaan op de federale personenbelasting voor materies die onder hun bevoegdheid vallen (bv. de vaak genoemde woonbonus inzake uitgaven voor het verwerven of het behouden van de eigen woning). Het geheel van opcentiemen, kortingen, vermeerderingen en verminderingen vormt de “gewestelijke personenbelasting”. De in de zesde staatshervorming overgehevelde bevoegdheden voor de gewesten worden evenwel gefinancierd met nieuwe dotaties.

Financiering gemeenschapsbevoegdheden

De in de zesde staatshervorming overgehevelde bevoegdheden voor de gemeenschappen (bv. gezinsbijslagen, ouderenzorg en gezondheidszorg) worden ook gefinancierd met nieuwe dotaties. In tegenstelling tot de gewesten verwerven de gemeenschappen geen fiscale autonomie, aangezien dit problemen zou kunnen opleveren inzake het territoriaal toepassingsgebied en mogelijks ook inzake het gelijkheidsbeginsel in Brussel. De gemeenschappen halen dus nog steeds het grootste deel van hun inkomsten uit toegewezen gedeelten (dotaties) van de opbrengst van de federale personenbelasting en BTW. Het Lambermontakkoord van 2001 verhoogde de BTW-dotatie substantieel, maar deze zgn. Lambermontturbo wordt nu met terugwerkende kracht stopgezet vanaf 2010.

Nieuw solidariteitsmechanisme

De vroegere nationale solidariteitstussenkomst kon tot perverse effecten leiden, zoals het risico op een ‘ontwikkelingsval’. Hierbij zou een gewest minder dotaties krijgen ondanks belastingwinst door economische groei in het betrokken gewest. De zesde staatshervorming heeft een mechanisme van nationale solidariteit behouden, maar beperkter en zonder mogelijke perverse effecten.

Uitdovend overgangsmechanisme

Op vraag van de Vlamingen werden onderhandelingen aangevat over een hervorming van de BFW. Aangezien de kans reëel was dat Wallonië bij toegenomen gewestelijke fiscale autonomie minder middelen zou verkrijgen, werd een idee geopperd om de onderhandelingen gemakkelijker te maken: een (uitdovend) overgangsmechanisme. Er werd dan ook afgesproken dat geen enkele deelstaat structureel mag verarmen, noch financieel winnen of verliezen in het aanvangsjaar van de wijzigingen aan de BFW. Vanaf het begrotingsjaar 2015 wordt aan de gemeenschappen en gewesten een overgangsbetrag ter beschikking gesteld als compensatie voor de impact van de hervorming. Dit bedrag blijft de eerste 10 jaar constant in nominale waarde en neemt de volgende 10 jaar lineair af (met een geleidelijke vermindering van 10% per jaar) tot het volledig verdwenen is. Wallonië krijgt zo de tijd om zich te versterken op economisch vlak.

‘Correcte financiering’ van Brussel

De zesde staatshervorming voorziet tevens een meer 'correcte financiering' van de Belgische hoofdstad. Hiervoor kunnen enkele redenen worden aangehaald. Ten eerste is fiscale autonomie inzake personenbelasting als responsabiliseringsmechanisme niet doeltreffend voor Brussel. De inkomens van veel werknemers kunnen in Brussel immers niet in rekening worden gebracht, aangezien velen pendelen naar andere gewesten. Ten tweede verliest Brussel belangrijke belastinginkomsten door de aanwezigheid van vele internationale en nationale publieke instellingen die een vrijstelling van de onroerende voorheffing genieten. Ten slotte brengt het statuut van Brussel als hoofdstad en hoofdkwartier van talrijke internationale instellingen een aantal specifieke taken en kosten met zich mee.

Daarom zal de bijkomende financiering van Brussel tegen 2015 416 miljoen euro zijn. Het ene deel van deze financiering wordt geaffecteerd. Dit betekent dat financiële middelen worden toegekend voor een bepaald doel. Het Brusselse Gewest verkrijgt namelijk middelen voor de bijkomende lasten die ze draagt in vergelijking met de andere gewesten op het vlak van tweetaligheid, mobiliteit, opleiding en veiligheid. Het andere deel van de financiering wordt de "dode hand"-compensatie genoemd. Dit is een compensatie voor het mislopen van ontvangsten door de vrijstelling van de onroerende voorheffing van talrijke gebouwen. Bovendien werd een structurele herfinanciering voorzien voor de pendelaars (gefinancierd door de twee andere gewesten) en de internationale ambtenaren (gefinancierd door de federale Staat). Na 2015 zal de 'correcte financiering' van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beperkt zijn tot maximaal 0,1 % van het BBP.

Responsabilisering inzake klimaat en pensioenen van statutaire ambtenaren

De federale overheid betaalt de pensioenkosten, zelfs voor de ambtenaren van de gemeenschappen en de gewesten. De deelstaten droegen hiertoe traditioneel slechts heel beperkt bij op basis van de bijzondere wet van 5 mei 2003. Ten gevolge van de zesde staatshervorming zal vanaf 2016 de bijdrage van de deelstaten echter progressief stijgen.

De wet voorziet ook een klimaatresponsabiliseringsmechanisme voor de deelstaten. De nationale klimaatcommissie definieert doelstellingen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Als een deelstaat de doelstelling niet bereikt of overschrijdt, wordt in een financiële bonus of malus voorzien, die respectievelijk door de federale Staat wordt uitgekeerd of ontvangen.

Bijdrage aan sanering van overheidsfinanciën en vergrijzing

Vanaf 1 januari 2014 moeten de deelstaten tevens een aanzienlijke bijdrage leveren in de sanering van de openbare financiën (250 miljoen euro in 2014, 1,25 miljard euro in 2015 en 2,5 miljard euro vanaf 2016) en in de toenemende vergrijzingskosten (een bijdrage van 0,23 % van het BBP tegen 2030).

Beknorte literatuurlijst

1. B. Bayenet & M. Bourgeois, "Le financement des entités fédérées en Belgique: quels changements après la sixième réforme de l'Etat ?", in J. Sautois & M. Uyttendaele (eds.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Limal, Anthemis, 2013, 263-310.
2. J. Goossens & S. Vanbelle, "Institutioneel akkoord over de Bijzondere Financieringswet ontsluit", *Rechtskundig Weekblad* 3 maart 2012, 1190-1208.
3. J. Goossens & S. Vanbelle, "Zesde staatshervorming: welke fiscale bevoegdheden voor de Gewesten?", *Fiscoloog* 12 Februari 2014, 1-6.
4. G. Pagano, "La sixième réforme de l'Etat: autonomie fiscale vs solidarité, le cas de la Région wallonne", in J. Sautois & M. Uyttendaele (eds.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Limal, Anthemis, 2013, 359-371.
5. D. Yernault, "Le refinancement de Bruxelles : « juste », « correct » ou... ?", in J. Sautois & M. Uyttendaele (eds.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Limal, Anthemis, 2013, 311-358.

Bron van afbeelding