



VIVES

RESEARCH CENTER FOR REGIONAL ECONOMICS

VIVES
BELEIDSPAPER

JANUARI 2021

De zesde staatshervorming: budgettaire gevolgen voor de Vlaamse overheid

Koen Algoed^{*,**}, Annelies Hoebeeck^{*}, Elke Schillebeeckx^{*} en Wim Van den Bossche^{*}

^{*} Departement Financiën en Begroting van de Vlaamse Overheid

^{**} Geaffilieerd onderzoeker, VIVES, KU Leuven

De auteurs bedanken professor André Decoster (KU Leuven) voor het grondig nalezen van de nota. Zijn constructieve opmerkingen en suggesties zijn de kwaliteit van de nota ten goede gekomen. Eventuele fouten zijn voor conto van de auteurs.

KU LEUVEN

HOOFDPUNTEN

- De zesde staats hervorming wijzigt de financiering van de gewesten en de gemeenschappen.
- De invoering van de gewestelijke opcentiemen is budgettair lonend geweest voor het Vlaamse Gewest: bij ongewijzigd beleid en abstractie makend van het tijdelijk overgangsmechanisme bracht deze invoering het Vlaamse Gewest 81 miljoen euro op in 2019.
- De hervorming van de BTW-dotatie kostte de Vlaamse Gemeenschap 258,3 miljoen euro (bij ongewijzigd beleid en abstractie makend van het tijdelijk overgangsmechanisme), ten voordele van de Franse Gemeenschap en de federale overheid voor respectievelijk 185,7 miljoen en 72,6 miljoen euro.
- Een zevende staats hervorming zet best in op verdere fiscale verzelfstandiging via kwalitatieve maatregelen, zoals een meer zelfstandig gewestelijk stelsel van personenbelasting.

SAMENVATTING

De zesde staatshervorming heeft niet alleen bijkomende inspanningen gevraagd van de gemeenschappen en gewesten (zoals de recurrente bijdrage voor de sanering van de financiën van Entiteit I, een verhoogde bijdrage voor de pensioenen van de eigen ambtenaren, een bijdrage in de vergrijzingskost, een pendeldotatie vanwege het Vlaamse (VG) en Waalse Gewest (WG) ten voordele van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (BHG)), maar heeft ook de dynamiek gewijzigd van belangrijke dotaties voor de gewesten en gemeenschappen. Zo werd de PB-dotatie voor de gewesten vervangen door een stelsel van gewestelijke opcentiemen en werd ook de Lambermontturbo¹ voor de gemeenschappen stopgezet.

Via het overgangsmechanisme worden budgettaire winsten of verliezen als gevolg van de nieuwe regelingen voor het jaar 2015 tijdelijk geneutraliseerd. Maar ook na 2015 is er een effect van de opcentiemen en de hervorming van de BTW-gemeenschapsdotatie op de budgetten van de gemeenschappen en gewesten. In deze bijdrage bekijken we voor de begrotingsjaren 2015-2019 de effecten van deze beleidswijzigingen op de Vlaamse begroting² (gewest en gemeenschap) en hiervan afgeleid ook die voor de Franse Gemeenschap.

Als gemeenschap levert de Vlaamse overheid als gevolg van de zesde staatshervorming in ten voordele van de Franse Gemeenschap en de federale overheid. In 2019 is dat verlies al opgelopen tot 258 miljoen euro. De hervorming van de BTW-dotatie maakt hiervan het grootste deel uit. Dat verlies wordt tijdelijk getemperd door het vaste overgangsbedrag van 119 miljoen euro dat de Vlaamse Gemeenschap als gevolg van het stopzetten van de Lambermontturbo jaarlijks ontvangt in de periode 2015-2024 (en dat vervolgens lineair wordt afgebouwd in de periode 2025-2034). Voor de Franse Gemeenschap hebben de gewijzigde budgettaire regelingen gezorgd voor een winst van 185,7 miljoen euro, nog te temperen met het tijdelijke overgangsbedrag van 119 miljoen euro.

Als gewest heeft de Vlaamse overheid evenwel baat gehad door de invoering van de gewestelijke opcentiemen. Rekening houdend met het gewijzigd beleid sinds de invoering van de gewestelijke opcentiemen (federale taxshift, hervorming woonbonus) bedraagt de winst voor het Vlaamse Gewest in 2019 81 miljoen euro. Die 81 miljoen euro tempert het vaste overgangsbedrag van 204 miljoen euro dat het Vlaamse Gewest jaarlijks moet terugstorten in de periode 2015-2024 als gevolg van de vervanging van de PB-dotatie door het stelsel van gewestelijke opcentiemen (en dat vervolgens ook lineair zal worden afgebouwd om op nul te komen vanaf het jaar 2034). Om die analyse voor de andere gewesten te maken, beschikken we momenteel niet over de noodzakelijke data. De achillespees van de gewestelijke opcentiemen is het 'first mover'-voordeel voor de federale overheid zoals aangetoond door de taxshift die de federale overheid geïnitieerd heeft.

¹ De vijfde staatshervorming heeft de gemeenschappen geherfinancierd door zogenaamde Lambermontmiddelen toe te voegen aan de bestaande BTW-dotatie. De term turbo verwijst naar het stijgend aandeel van die Lambermontmiddelen in de totale BTW-dotatie waarbij ook vanaf 2012 de Lambermontmiddelen onder de Vlaamse en Franse Gemeenschap werden verdeeld, uitsluitend op basis van hun relatief aandeel in de opbrengsten van de personenbelasting.

² We voorzien een vervolgonderzoek voor de andere gewesten maar beschikken voorlopig niet over de daartoe noodzakelijke data.

1. INLEIDING

Als gevolg van de zesde staatshervorming is sinds 2015 de belangrijkste dotatie voor de gewesten, namelijk de PB-dotatie, vervangen door gewestelijke opcentiemen (een belasting op een belasting). De federale personenbelasting is gereduceerd met de zogenaamde autonomiefactor om ruimte te maken voor gewestelijke opcentiemen. Elke euro verschuldigde federale personenbelasting wordt voortaan gereduceerd met de autonomiefactor die 24,957 eurocent³ bedraagt. Op het finaal aan de federale overheid verschuldigde bedrag aan personenbelasting, in het voorbeeld 75,043 eurocent, kunnen gewestelijke opcentiemen worden geheven. In het Vlaamse Gewest is er een uniform tarief van 33,257%. Van elke euro uit de personenbelasting vloeit 75,043 eurocent naar de federale schatkist terwijl 24,957 eurocent (= 33,257% van 75,043 eurocent) wordt doorgestort naar de Vlaamse schatkist.

Het Vlaamse Gewest is bevoegd om het uniform tarief van 33,257% aan te passen, maar heeft tot op heden nog geen aanpassingen aan de gewestelijke opcentiemen doorgevoerd.

In de voorliggende analyse wordt de impact van de verruimde fiscale autonomie nagegaan op de financiën van de Vlaamse overheid. Er wordt in eerste instantie berekend welke impact het vervangen van de gewestelijke basisdotatie, die voor de zesde staatshervorming bestond, door een belasting op een belasting ten voordele van de gewesten (bruto-opcentiemen), op de financiën van de Vlaamse overheid heeft gehad.

Niet alleen voor de gewesten veranderde de dynamiek van de ontvangsten, de zesde staatshervorming veranderde ook de dynamiek van de financiering van de gemeenschappen (zowel tussen de twee gemeenschappen als t.o.v. de federale overheid). Daarom bekijken we ook de effecten die de hervorming van de BTW-dotatie met zich mee bracht voor de drie betrokken overheden (federale overheid, Vlaamse en Franse Gemeenschap).

2. AFZONDERLIJKE ASPECTEN VAN VERVANGING PB-DOTATIE DOOR GEWESTELIJKE OPCENTIEMEN

Het kwantitatief onderzoek voor het gewest omvat een vergelijking tussen de situatie die zich zou hebben voorgedaan vanaf de zesde staatshervorming en de situatie die zich zou hebben voorgedaan indien de zesde staatshervorming niet had plaatsgevonden. Het vergelijkend onderzoek is gebaseerd op de economische parameters voor de periode 2015-2019⁴.

De zesde staatshervorming verving de PB-dotatie voor de gewesten door gewestelijke opcentiemen met in de periode 2015-2017 een voorlopige autonomiefactor. De invoering van gewestelijke opcentiemen zorgde ook voor een gereduceerde koppeling aan de evolutie van het Bruto Binnenlands Product (BBP) van bepaalde gewest- en gemeenschapsdotaties. Om de vergelijking volledig te kunnen maken,

³ Voor 2015-2017 was de reductie gelijk aan 25,99% en het uniform tarief voor opcentiemen in het Vlaamse Gewest (35,117%)

⁴ Zie Bijlage 1 voor de gehanteerde waarden voor het BBP en de inflatie (CPI).

moeten we ook abstractie maken van sindsdien gewijzigd beleid. Zo zijn er twee grote posten die invloed gehad hebben op de netto-opcentiemen.

Vooreerst zorgde de zesde staatshervorming, naast de vervanging van de gewestelijke basisdotatie door de gewestelijke opcentiemen, ook voor een overdracht van een aantal fiscale uitgaven, zoals de belastingvermindering voor de eigen woning. Maar als onderdeel van een saneringsprogramma heeft de toenmalige Vlaamse regering die belastingvermindering een stuk minder genereus gemaakt⁵. Daarom ramen we de fiscale uitgave van elke overgedragen bevoegdheid met de veronderstelling dat het beleid status quo is gebleven sinds de zesde staatshervorming.

Vervolgens heeft de federale overheid een taxshift doorgevoerd. De personenbelasting (de basis voor gewestelijke opcentiemen) werd verlaagd met compenserende verhogingen in de indirecte belastingen. Hier berekenen we wat de opbrengsten in gewestelijke opcentiemen waren geweest zonder die door de federale overheid geïnitieerde taxshift. Hiervoor werd er in het micro-simulatie model FANTASI, voor elk van de aanslagjaren, de totale belasting staat berekend voor zowel het reëel scenario als voor een scenario waarbij de taxshift niet doorgevoerd was. Op basis van deze scenario's van de belasting staat werden de opcentiemen berekend die verder in deze bijdrage gebruikt worden.

Voor beide alternatieven, geen wijziging in de regeling voor de fiscale uitgaven sinds de zesde staatshervorming en geen taxshift, zijn de simulaties statisch, in de zin dat geen rekening wordt gehouden met gedragseffecten.

Volgende aspecten m.b.t. het Vlaamse Gewest worden dus kwantitatief onderzocht:

- het wegvallen van de PB-basisdotatie en van de negatieve term
- het toepassen van de gewestelijke bruto-opcentiemen
- het verrekenen van de fiscale uitgaven (bij ongewijzigd beleid)
- de globale herziening van de autonomiefactor
- de gereduceerde koppeling van bepaalde dotaties aan de evolutie van het bbp
- de impact van de taxshift

In sectie 3 worden van alle bovenstaande aspecten samengevoegd om het totale effect van de vervanging van de PB-dotatie door de gewestelijke opcentiemen in rekening te kunnen brengen voor de Vlaamse overheid. Voor de twee andere gewesten ontbreken de data om dat totaal effect te kunnen berekenen.

Vervolgens bekijken we in sectie 4 het kwantitatieve effect voor de betrokken overheden van de hervorming van de BTW-dotatie. Want die heeft ook de dynamiek van de financiering van de Vlaamse en Franse Gemeenschap gewijzigd.

⁵ Voor hypothecaire leningen aangegaan vanaf 1 januari 2015 is de basisvermindering teruggebracht van 2280 euro naar 1520 euro. De verhoging van 760 euro gedurende de eerste 10 jaar indien het de enige woning blijft, bleef behouden, alsook de bijkomende verhoging van 80 euro vanaf 3 kinderen ten laste bij het aangaan van de lening. Tevens werd het tarief vastgesteld op 40%, daar waar voordien het marginale tarief (zijnde het hoogste tarief dat betaald wordt op de inkomsten) van toepassing was. Sinds 1 januari 2015 is ook de indexering van de betrokken bedragen bevroren.

1. PB-BASISDOTATIE EN NEGATIEVE TERM

Voor de zesde staatshervorming, tot en met 2014, hadden de gewesten jaarlijks recht op een gedeelte van de zogenaamde PB-dotatie. Het initiële bedrag van die dotatie was historisch bepaald (in functie van de destijds overgedragen bevoegdheden) en werd jaarlijks gekoppeld aan de evolutie van de prijs-index en de economische groei⁶ (BNI tot 2005 en BBP vanaf 2006⁷). De omvang van de totale dotatie was dus niet gekoppeld aan de ontvangsten van de personenbelasting. Het was dus geen gedeelte belasting in tegenstelling tot wat de benaming kon doen uitschijnen. Wel hanteerde men het zogenaamde principe van *'le juste retour'* om de dotatie jaarlijks te verdelen onder de drie gewesten. De horizontale verdeelsleutel voor begrotingsjaar t werd bepaald door de gewestelijke resultaten van de personenbelasting van het aanslagjaar $t-1$ (inkomstenjaar $t-2$). De voor elk gewest aldus bekomen PB-dotatie werd vervolgens gecorrigeerd met de zogenaamde negatieve term die voor elk gewest verschillend was. De negatieve term werd in 2002 naar aanleiding van het Lambermontakkoord in het leven geroepen om de overdracht van een reeks gewestbelastingen⁸ aan de gewesten budgettair neutraal te laten verlopen.

Tabel 1 toont de gevolgen van het wegvallen van de PB-basisdotatie en van de negatieve term voor het Vlaamse Gewest. De impact is berekend in lopende prijzen met de parameters die bij de begrotingsaanpassing 2020 weerhouden werden. De positieve bedragen van de jaartotalen tonen de opbrengsten die het Vlaamse Gewest ontvangen zou hebben als de zesde staatshervorming niet werd doorgevoerd.

Tabel 1. Opbrengst voor het Vlaamse Gewest indien de zesde staatshervorming niet had plaatsgevonden, in duizenden euro's

	2015	2016	2017	2018	2019
PB-basisdotatie	9.335.544	9.676.673	10.052.790	10.420.669	10.709.738
Negatieve term	-2.988.431	-3.074.210	-3.179.045	-3.277.801	-3.359.504
Totaal	6.347.113	6.602.463	6.873.745	7.142.868	7.350.233

2. BRUTO-OPCENTIEMEN

Naar aanleiding van de zesde staathervorming kregen de gewesten fiscale bevoegdheden over een budgettaire massa van ongeveer 11,4 miljard euro. Dit bedrag, in prijzen van 2015, was het resultaat van de toepassing van de autonomiefactor, die de verhouding bepaalt tussen het bedrag van de personenbelasting waarover de gewesten fiscale bevoegdheden kregen en de totale belasting staat (de belasting ten gunste van de federale overheid indien er geen gewestelijke opcentiemen zouden bestaan)⁹.

⁶ Die koppeling werd geleidelijk ingevoerd: 10% (1994), 15% (1995), 20% (1996), 70% (1997), 75% (1998), 97,5% (1999), 100% sinds 2000.

⁷ Op de Interministeriële Conferentie voor Financiën en Begroting van 1 juni 2005 werd besloten om met ingang van het begrotingsjaar 2006 het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) als parameter voor de economische groei te vervangen door het BBP.

⁸ Zie [Bijzondere Financieringswet in een notendop](#), Koen Algoed en Wim Van den Bossche, 2009, Documentatieblad, Fod Financiën, nr 2/2009 voor meer uitleg over de negatieve term en de samenstellende delen.

⁹ Voor een technische bespreking van de autonomiefactor verwijzen we naar 'Wegwijs in de bijzondere financieringswet na de zesde staatshervorming, dep FB, <https://fin.login.kanooh.be/de-financi%C3%ABle-middelenvoorziening-voor-gemeenschappen-en-gewesten-na-de-zesde-staatshervorming>.

De autonomiefactor werd in de bijzondere financieringswet (BFW) voor de aanslagjaren 2015, 2016 en 2017 voorlopig vastgelegd op 25,99%. Vanaf 2018 werd de autonomiefactor definitief vastgelegd op 24,957%, en dit op basis van de definitieve cijfers voor de dotaties in 2015 zoals die onder de vorige bijzondere financieringswet zouden zijn bepaald, de definitieve gewestelijke fiscale uitgaven voor het aanslagjaar 2015 (waarvan 40% door opcentiemen wordt gefinancierd en 60% door een nieuwe dotatie) en de definitieve belasting staat van aanslagjaar 2015 (toestand per 31 december 2016). Het effect van het aanpassen van de autonomiefactor wordt verder in deze nota geanalyseerd.

Tabel 2. Totale ontvangsten voor het Vlaamse Gewest voor aanslagjaar (AJ) 2015-2019, in duizenden euro's

	AJ 2015	AJ 2016	AJ 2017	AJ 2018	AJ 2019
Bruto-opcentiemen (kohieren¹⁰ tot 30 juni AJ+1)	7.613.907	7.653.814	7.671.932	7.657.884	7.775.947
Staartkohieren¹¹ netto-opcentiemen (t.e.m. oktober 2020)*	43.513	45.494	52.598	40.726	27.030
Subtotaal	7.657.421	7.699.308	7.724.531	7.698.611	7.802.978
Inningspercentage (t.e.m. oktober 2020)	99,69%	99,79%	99,63%	99,58%	99,18%
Totaal	7.633.469	7.683.214	7.695.683	7.666.169	7.739.201

* Hierin zit ook een deel win-win lening.

Tabel 2 geeft een overzicht van de totale ontvangsten per aanslagjaar die de FOD Financiën voor het Vlaamse Gewest tot eind oktober 2020 geïnd heeft. Het is belangrijk te benadrukken dat de ontvangsten voor de jaren 2015, 2016 en 2017 gebaseerd zijn op de voorlopige autonomiefactor, terwijl de ontvangsten voor 2018 reeds gebaseerd zijn op de definitieve autonomiefactor. Bovendien heeft het Vlaamse Gewest tot op heden zijn bevoegdheid alleen maar gebruikt om de belasting staat voor 100% te reproduceren. Het opcentiementarief bedroeg voor de jaren 2015, 2016 en 2017 (voorlopig) 35,117%. Vanaf 2018 is 33,257% van toepassing.

3. FISCALE UITGAVEN

Uit de hierboven vermelde analyse van de autonomiefactor en de bruto-opcentiemen blijkt dat de bruto-opcentiemen ook de fiscale uitgaven financieren ten belope van 40%. Met het bedrag aan bruto-opcentiemen dat de gewesten ontvangen, worden met andere woorden ook 40% van de fiscale uitgaven gefinancierd. De financiering van de overige 60% van de fiscale uitgaven verloopt via een dotatie die de gewesten ontvangen ten laste van de federale begroting. In het voorliggende onderzoek is het bijgevolg nodig om het bedrag van de bruto-opcentiemen te corrigeren met 40% van de fiscale uitgaven.

¹⁰ De inkohiering is het formeel vaststellen dat een welbepaalde belastingplichtige een welbepaald belastingbedrag met betrekking tot een bepaald aanslagjaar (AJ) verschuldigd is. De inkohiering gebeurt in principe ten laatste 18 maanden na het verloop van het inkomstenjaar. Na de inkohiering wordt het aanslagbiljet naar de belastingplichtige verstuurd die vervolgens twee maanden de tijd heeft om eventuele verschuldigde belasting te betalen dan wel bezwaar aan te tekenen.

¹¹ Kohieren na juni AJ+1 .

De gewestelijke fiscale uitgaven zijn in de afgelopen jaren enkele malen hervormd op initiatief van de Vlaamse overheid. Om een correct beeld te geven, moeten de fiscale uitgaven worden weergegeven bij ongewijzigd beleid na de zesde staatshervorming. Hiervoor hebben we de aangepaste tarieven, indexeringen en maximumvoordelen terug naar het niveau van aanslagjaar 2015 herrekend. Voor afgeschafte systemen wordt een raming gemaakt op basis van de groei van de fiscale uitgaven in de voorgaande jaren. Fiscale uitgaven van uitgedoofde systemen met betrekking tot de woonfiscaliteit worden aan de originele systemen toegewezen en volgens de modaliteiten van laatstgenoemde systemen herrekend. Hiervoor moeten een aantal assumpties gemaakt worden waardoor de raming de bovengrens aangeeft van de fiscale uitgaven bij ongewijzigd beleid. Bovendien wordt er geen rekening gehouden met gedragseffecten van het terugdraaien van het beleid. Voor de raming maken we zowel gebruik van individuele aangiftegegevens als van de gerealiseerde fiscale uitgaven van FOD Financiën.

De raming wordt weergegeven in Tabel 3.

Tabel 3: Raming van Vlaamse gewestelijke fiscale uitgaven bij ongewijzigd beleid aan 100% inningspercentage, in duizenden euro's (Bron: eigen raming Financiën en Begroting¹² - 4/12/2020)

Raming ongewijzigd beleid	AJ 2015	AJ 2016	AJ 2017	AJ 2018	AJ 2019
Overgedragen bevoegdheden 6^{de} SHV					
Geïntegreerde woonbonus			69.434	202.842	337.654
Woonbonus 2015		61.766	106.880	115.051	115.810
Woonbonus 2005	1.130.710	1.135.847	1.077.145	1.029.412	973.711
Lange termijnsparen	52.955	56.096	51.315	52.648	48.854
Bouwsparen	315.991	276.381	246.649	218.568	187.742
Gewone vermindering interesten	76.109	68.762	69.263	69.263	69.263
Bijkomende vermindering interesten	1.760	1.110	734	545	525
1. Totaal uitgaven voor het verwerven/behouden van de eigen woning	1.577.525	1.599.962	1.621.420	1.688.329	1.733.560
2. Uitgaven voor de beveiliging van een woning	25.823	25.823	25.825	25.825	25.828
3. Onderhoud en restauratie Monumenten en landschappen	668	544	494	495	506
4. Totaal dienstencheques en pwa-cheques	158.692	173.524	181.891	190.231	199.091
5. Energiebesparende uitgaven (dakisolatie)	27.735	29.297	29.489	29.870	29.952
6. Zones positief grootstedelijk beleid	0	0	0	0	0
7. Vernieuwing woning verhuurd via sociaal verhuurkantoor	845	990	1.114	1.295	1.535
Andere belastingverminderingen	0	0	0	0	0
8. Geregistreerde renovatieovereenkomsten	33	26	31	27	35
Totaal andere fiscale uitgaven (excl. win win)	213.795	230.204	238.845	247.743	256.947
Totaal Raming ongewijzigd beleid (excl. win win)	1.791.320	1.830.165	1.860.265	1.936.072	1.990.507

¹² Extra inlichtingen m.b.t. deze raming kunnen bekomen worden op aanvraag.

Door Tabel 3 met de gerealiseerde fiscale uitgaven te vergelijken, kunnen we de besparing van de hervormingen van de fiscale uitgaven ramen. Die worden weergegeven in Tabel 4. De besparing als gevolg van het minder genereus maken van de woonbonus vanaf aanslagjaar 2016 (zie Bijlage 2 voor het detail van de genomen maatregelen) liep al op tot 217 miljoen euro in begrotingsjaar 2019.

Tabel 4: Raming besparingen van de hervorming van de Vlaamse gewestelijke fiscale uitgaven, in duizenden euro's

	AJ 2015	AJ 2016	AJ 2017	AJ 2018	AJ 2019
Totaal voor het verwerven of het behouden van de eigen woning					
Realisatie tot 30/06/2020	1.577.525	1.581.639	1.553.777	1.545.676	1.516.750
Raming counterfactual	1.577.525	1.599.962	1.621.420	1.688.329	1.733.560
Besparing 1.	-	-18.323	-67.643	-142.653	-216.809
Totaal andere fiscale uitgaven (excl. win win)					
Realisatie tot 30/06/2020	213.795	204.381	219.813	204.049	201.042
Raming counterfactual	213.795	230.204	238.845	247.743	256.947
Besparing andere fiscale uitgaven	-	-25.823	-19.032	-43.694	-55.905
Totale besparing	-	-44.145	-86.675	-186.347	-272.715

In Tabel 5 wordt 40% van de fiscale uitgaven bij ongewijzigd beleid berekend. Hiermee worden de bruto-opcentiemen gecorrigeerd. De financiering van de bij de zesde staatshervorming overgedragen fiscale uitgaven verliep zoals aangegeven voor 40% via de gewestelijke opcentiemen en 60% via een nieuwe dotatie voor de gewesten.

Tabel 5. Raming fiscale uitgaven bij ongewijzigd beleid, in duizenden euro's

	AJ 2015	AJ 2016	AJ 2017	AJ 2018	AJ 2019
Fiscale uitgaven bij ongewijzigd beleid	1.791.320	1.830.165	1.860.265	1.936.072	1.990.507
Inningspercentage (tem september 2020)	99,69%	99,79%	99,63%	99,58%	99,18%
Totaal aan INN%	1.785.717	1.826.340	1.853.318	1.927.914	1.974.238
Fiscale uitgaven vervat in autonomiefactor	40%	40%	40%	40%	40%
Totaal aan 40%	714.287	730.536	741.327	771.166	789.695

4. HERZIENING AUTONOMIEFACTOR

Vanaf 2018 werd de autonomiefactor (AF) definitief vastgesteld (zie paragraaf 2.). De voorlopige autonomiefactor van 25,990% werd vanaf 2018 vervangen door de definitieve autonomiefactor van 24,957%. Dat impliceerde dat de inning en doorstorting van de bruto-opcentiemen ten behoeve van de gewesten in de periode 2015-2017 gebaseerd was op een te ruime autonomiefactor, waardoor de gewesten in de bedoelde periode teveel bruto-opcentiemen ontvangen hebben. In 2018 werd het bedoelde surplus vastgesteld op 936,763 miljoen euro.

Tabel 6 toont voor het Vlaamse Gewest de samenstelling van het totale surplus. Voor 2015 bedraagt het verschil voor een gewest 25,990% minus de definitieve autonomiefactor toegepast op de ontvangsten van de belasting staat van aanslagjaar 2015 geïnd tot en met 31 december 2016 in het betrokken gewest. Voor 2016 wordt het teveel aan ontvangen opcentiemen berekend als het verschil van aanslagjaar 2015 vermenigvuldigd met (1 + inflatie) en met (1 + reële economische groei). Voor 2017 wordt het bedrag van 2016 voor groei en inflatie geïndexeerd.

Tabel 6. Totale surplus aan ontvangen opcentiemen voor het Vlaamse Gewest, in duizenden euro's

	2015	2016	2017
Te veel ontvangen bruto-opcentiemen agv herziening AF	301.814	311.453	323.495

Vanaf 2018 wordt het surplus ook kasmatig aan de federale overheid terugbetaald. De terugbetalingsmodaliteiten zijn opgenomen in de bijzondere financieringswet. De jaarlijkse terugbetaling is gemodelleerd in functie van een aantal dotaties. In concreto spreidt de terugbetaling zich uit over een periode van zestien jaar.

5. IMPACT TAXSHIFT

Een laatste aspect waarmee rekening dient gehouden worden, betreft de impact van de taxshift. De in paragraaf 2 getoonde realisatiecijfers voor de bruto-opcentiemen zijn realisatiecijfers onder lopende regelgeving. De gevolgen van de (federale) taxshift op de (gewestelijke) bruto-opcentiemen maken met andere woorden deel uit van de gerealiseerde bruto-opcentiemen. Aangezien de minderontvangst ten gevolge van de taxshift op zich geen gevolg is van de zesde staats hervorming, moeten de gerealiseerde bruto-opcentiemen voor het opzet van het voorliggende onderzoek gecorrigeerd worden met de impact van de taxshift die door de gewesten gedragen wordt.

Tabel 7. Effect van de taxshift volgens de FOD financiën, in miljoenen euro's

		AJ 2016	AJ 2017	AJ 2018	AJ 2019	AJ 2020
Impact TS I	(1)	-70,3	-146,4	-153,0	-159,0	-168,8
Impact TS II	(2)	0,0	-178,9	-186,9	-402,5	-657,2
Totaal TS I & II : delta opcentiemen	(3)=(1)+(2)	-70,3	-325,3	-339,9	-561,5	-826,0

Tabel 7 geeft het effect van de taxshift weer, zoals gecommuniceerd door de FOD financiën. In Tabel 8 wordt het effect weergegeven zoals gesimuleerd door departement Financiën en Begroting¹³ in het micro-simulatiemodel FANTASI. Aanslagjaar 2020 (relevant voor begrotingsjaar 2020) kan nog niet gesimuleerd worden door het departement Financiën en Begroting aangezien de data voor dit aanslagjaar nog niet beschikbaar is.

Tabel 8. Effect van de taxshift volgens departement Financiën en Begroting, in miljoenen euro's¹⁴

	AJ 2016	AJ 2017	AJ 2018	AJ 2019
Opcentiemen volgens model	7.652,7	7.700,2	7.649,0	7.808,9
Opcentiemen volgens model – zonder taxshift	7.722,2	8.004,4	8.037,0	8.399,6
VERSCHIL	-69,4	-304,2	-388,0	-590,8

¹³ Deze berekening houdt geen rekening met mogelijke gedragseffecten van de taxshift. Er werd enkel berekend hoe de opcentiemen geweest zouden zijn met de huidige belastingaangiften indien de taxshift niet doorgevoerd zou zijn geweest.

¹⁴ De taxshift heeft echter niet enkel negatieve effecten gehad op de opcentiemen. Zo is de tewerkstelling omwille van de taxshift gestegen. Deze stijging wordt hier niet mee in rekening gebracht.

6. KOPPELING 75% BBP VANAF 2016

Zoals in sectie 1 toegelicht, werd naar aanleiding van de zesde staatshervorming 24,957% van de personenbelasting overgeheveld van de federale overheid naar de gewesten. Voor de federale overheid was het verlies echter groter dan het louter afstaan van 24,957% van de opbrengsten van de personenbelasting. Waar voor de zesde staatshervorming de federale overheid immers de enige begunstigde was van de elasticiteitsbonus, kunnen vanaf de zesde staatshervorming ook de gewesten genieten van de elasticiteitsbonus. De elasticiteitsbonus is de bonus die overheden krijgen als de inkomsten via de personenbelasting sneller stijgen dan de economische groei. Vanaf 2015 zijn de gewesten begunstigde van 24,957% van de totale elasticiteitsbonus.

Om het bedoelde verlies aan inkomsten voor de federale overheid enigszins te compenseren, wordt vanaf 2016 het evolutiemechanisme van bepaalde dotaties naar beneden bijgesteld. Zo worden de gewestelijke dotaties (namelijk die voor het arbeidsmarktbeleid en die voor fiscale uitgaven) alsook de PB-basisdotatie voor de twee gemeenschappen niet meer voor 100% gekoppeld aan de evolutie van de economische groei, doch slechts voor 75%. Die gedeeltelijke ont koppeling wordt jaarlijks toegepast.

Tabel 9 geeft de budgettaire gevolgen voor de Vlaamse overheid weer. De ont koppeling vindt plaats vanaf 2016 en loopt ook door in de begrotingsjaren die niet in tabel 10 worden getoond.

De cijfers in deze tabel worden enkel gecorrigeerd voor de 75%-aanpassing. De groeikoppeling wordt vanaf begrotingsjaar 2017 aangepast naar 55%. Die vermindering wordt verklaard door het verrekenen van de bijdrage van de gewesten en gemeenschappen in de financiering van de kost van de vergrijzing. Daarom wordt vanaf begrotingsjaar 2017 de groeikoppeling ook verlaagd naar 80% in het scenario zonder de opcentiemen, in plaats van de naar de 55% in de realiteit (= scenario met opcentiemen). De vermindering voor de vergrijzing is met andere woorden geen verklarende factor voor verschillen in de analyse omtrent het vervangen van de PB-dotatie door de opcentiemen.

Tabel 9. Budgettaire gevolgen van de ont koppeling van verschillende dotaties, in duizenden euro's

Berekening bij begrotingsopmaak (BO) 2021	2015	2016	2017	2018	2019
Gewest – dotatie extra middelen voor arbeidsmarktbeleid	1.630.133	1.155.406	1.191.286	1.227.209	1.252.103
Gewest – dotatie extra middelen voor fiscale uitgaven	1.037.219	1.071.933	1.105.221	1.138.548	1.161.644
Gemeenschap – PB-dotatie	5.144.910	5.079.335	5.238.068	5.396.153	5.506.427
	7.812.262	7.306.674	7.534.575	7.761.909	7.920.174
Berekening bij BO 2021, exclusief 75% bbp-aanpassing vanaf 2016					
Gewest – dotatie extra middelen voor arbeidsmarktbeleid	1.630.133	1.160.415	1.201.489	1.242.018	1.270.676
Gewest – dotatie extra middelen voor fiscale uitgaven	1.037.219	1.075.120	1.113.174	1.150.724	1.177.276
Gemeenschap – PB-dotatie	5.144.910	5.095.132	5.276.483	5.454.606	5.581.290
	7.812.262	7.330.667	7.591.146	7.847.348	8.029.243
Totale compensatie op dotaties voor elasticiteitsverlies federale overheid					
Verschil = impact	0	-23.993	-56.570	-85.439	-109.069

3. DE DYNAMISCHE IMPACT VAN HET STELSEL VAN GEWESTELIJKE OPCENTIEMEN

We kunnen nu de impact die het - naar aanleiding van de zesde staatshervorming - vervangen van de PB-dotatie door de bruto-opcentiemen op de financiën van de Vlaamse overheid heeft gehad in de periode 2015-2019 als volgt kwantificeren.

In eerste instantie geeft Tabel 10 het totale effect weer van die vervanging. We moeten hierbij het effect van de federale taxshift afzonderen om een correct beeld te krijgen van de budgettaire gevolgen van de vervanging van de PB dotatie door een stelsel van opcentiemen. De impact van de taxshift op de opcentiemen doorheen de jaren stijgt ook sterk. Wanneer we abstractie maken van de minderinkomsten als gevolg van de federale taxshift, zien we dat de totale impact (in bruto termen, zie verder) daalt van 270 miljoen euro in 2015 tot 81 miljoen euro in 2019. Bemerkt dat de totale impact gecorrigeerd voor de taxshift de theoretische minderinkomsten voor de Vlaamse overheid zijn als gevolg van de vervanging van de PB-dotatie door de opcentiemen. In deze tabel staan niet de effectief ontvangen bedragen door de Vlaamse overheid.

Vervolgens moeten we ook nog het overgangsmechanisme in rekening brengen om de netto i.p.v. bruto totale impact te bekomen. Het overgangsmechanisme zorgde er voor dat in het aanvangsjaar 2015 elke deelstaat middelen ontving die minstens gelijk waren aan de ontvangen middelen onder de regeling van vóór de zesde staatshervorming. De budgettaire verschillen in het aanvangsjaar werden via een overgangsbetrag per gewest/gemeenschap uitgevlakt. Indien dat bedrag positief is, moet het betrokken gewest of gemeenschap middelen terugstorten want de situatie na de zesde staatshervorming is dan voordeliger dan de situatie vóór de zesde staatshervorming. Dat bedrag wordt in mindering gebracht van de PB-dotatie. Indien het overgangsbetrag negatief is, ontvangt het betrokken gewest/gemeenschap bijkomende middelen.

Tabel 10. Budgettaire impact van de vervanging van de PB-dotatie door gewestelijke opcentiemen, in duizenden euro's

	2015	2016	2017	2018	2019
Wegvallen PB-dotatie en NT	-6.347.113	-6.602.463	-6.873.745	-7.142.868	-7.350.233
Bruto-opcentiemen	7.633.469	7.683.214	7.695.683	7.666.169	7.739.201
Fiscale uitgaven (40%)	-714.287	-730.536	-741.327	-771.166	-789.695
Herziening AF	-301.814	-311.453	-323.495	0	0
Koppeling 75%BBP vanaf 2016 – Gewest	0	-8.196	-18.156	-26.985	-34.206
Koppeling 75%BBP vanaf 2016 – Gemeenschap	0	-15.797	-38.415	-58.454	-74.863
Totale impact niet gecorrigeerd voor taxshift	270.255	14.769	-299.454	-333.304	-509.796
Correctie voor impact taxshift	0	69.443	304.205	387.973	590.776
Totale impact gecorrigeerd voor taxshift	270.255	84.212	4.751	54.670	80.980

Voor elke inkomstenbron is het verschil genomen tussen de situatie in 2015 na de zesde staatshervorming en de situatie alsof er geen staatshervorming had plaatsgevonden. Het overgangsbetrag compenseert niet voor de in 2015 aan de gewesten (& gemeenschappen) gevraagde bijdrage in de sanering

van de financiën van Entiteit I. Het overgangsbedrag blijft constant in nominale termen in de jaren 2015 tot en met 2024 en wordt in de periode 2025-2034 lineair afgebouwd tot nul.

Tabel 11 geeft het overgangsmechanisme (zie Bijlage 3 voor de concrete berekening) weer dat enkel gerelateerd is aan de vervanging van de PB-dotatie door de gewestelijke opcentiemen. Delen van het overgangsmechanisme die gerelateerd zijn aan andere dotaties/bevoegdheden zijn hier niet meegenomen.

Tabel 11. Overgangsbedrag gerelateerd aan de vervanging van de PB-dotatie door gewestelijke opcentiemen, in duizenden euro's

	2015	2016	2017	2018	2019
Gewest - Overgangsmechanisme	-204.045	-204.045	-204.045	-204.045	-204.045

De cijfers in de periode 2015-2019 moeten dus telkens nog met 204.045 duizend euro worden vermindert. Dat impliceert dat in 2019 de negatieve impact van het gewestelijk overgangsmechanisme met netto 81 miljoen euro wordt getemperd voor de Vlaamse overheid.

De cijfers in Tabel 10 kunnen nog verder opgedeeld worden in effecten voor de Vlaamse Gemeenschap en voor het Vlaamse Gewest. Die opdeling wordt in Tabel 12 weergegeven. De vervanging van de PB-dotatie door de gewestelijke opcentiemen heeft zijn grootste effect op de inkomsten van het Vlaamse Gewest. Dat omdat de PB-dotatie, en dus ook de opcentiemen, ten gunste waren van het Vlaamse Gewest. Enkel het terugbrengen van de koppeling van een aantal dotaties aan slechts 75% i.p.v. 100% van de groei in het BBP heeft een effect op de inkomsten van de Vlaamse Gemeenschap, en dit ook enkel voor de koppeling van de PB-dotatie ten gunste van de gemeenschappen. De andere dotaties die gekoppeld worden aan 75% van het bbp zijn ten gunste van de gewesten. Samengevat heeft de Vlaamse Gemeenschap verloren aan de omzetting van de PB-dotatie en zou het Vlaamse Gewest, indien de taxshift niet doorgevoerd zou zijn geweest, gewonnen hebben.

Tabel 12. Impact voor het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap, in duizenden euro's

	2015	2016	2017	2018	2019
Totale impact Vlaams Gewest - gecorrigeerd voor taxshift	270.255	100.009	43.166	113.123	155.842
Totale impact Vlaamse Gemeenschap - gecorrigeerd voor taxshift	0	-15.797	-38.415	-58.454	-74.863

4. DE DYNAMISCHE IMPACT VAN DE HERVORMING VAN DE BTW-DOTATIE

Bovenstaande hoofdstukken lichten enkel het effect van de vervanging van de PB-dotatie door de gewestelijke opcentiemen toe. De zesde staatshervorming heeft naast deze vervanging ook nog verschillende andere zaken in de bijzondere financieringswet aangepast. Hier worden ter illustratie nog de effecten op de financiering van de gemeenschappen van de hervormde BTW-dotatie bekeken, omdat de Vlaamse overheid niet het gewest maar ook de gemeenschap omvat. De vijfde staatshervorming had voor een herfinanciering van de Franse en de Vlaamse Gemeenschap gezorgd via de zogenaamde Lambermontmiddelen. In de overgangperiode (2002-2011) werden die middelen onder die twee gemeenschappen verdeeld op basis van twee criteria, relatief aantal leerlingen en aandeel in de personenbelasting. Het aandeel in de personenbelasting woog mettertijd zwaarder door zodat vanaf 2012 de Lambermontmiddelen alleen nog werden verdeeld op basis van het relatief aandeel in de opbrengsten van de personenbelasting. Het gewicht van de Lambermontmiddelen in de totale BTW dotatie nam ook geleidelijk aan toe. De zesde staatshervorming zette die zogenaamde Lambermontturbo stop en verminderde het gewicht van de personenbelasting bij de verdeling van de dotaties onder de gemeenschappen.

In tabellen 14, 15 en 16 staan de effecten van de hervorming door de zesde staatshervorming van de BTW-dotatie op de gemeenschappen. Hierbij wordt abstractie gemaakt van de financiering van nieuwe bevoegdheden die in deze hervorming zijn overgekomen, overgangsbedragen alsook van de saneringsbijdragen.

Tabel 13: De impact van hervorming van de BTW-overdracht voor de Vlaamse Gemeenschap, in duizenden euro's

Oude BFW	2015	2016	2017	2018	2019
Gemeenschap – PB-dotatie zonder Lambermont	4.324.458	4.478.982	4.653.962	4.824.392	4.958.951
Gemeenschap – BTW-dotatie zonder Lambermont	7.435.696	7.609.921	7.821.644	8.013.646	8.145.131
Gemeenschap - extra BTW-dotatie Lambermont	1.566.007	1.719.948	1.930.155	2.115.795	2.286.004
Dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld	585.574	597.110	609.829	622.330	631.292
Totaal Gemeenschap na Lambermont	13.911.735	14.405.961	15.015.590	15.576.163	16.021.378
Huidige BFW					
Gemeenschap – PB-dotatie, incl. Lambermont ¹⁵	5.377.673	5.553.320	5.746.157	5.936.024	6.080.527
Gemeenschap – BTW-dotatie (art 40quinquies)	8.395.218	8.685.748	9.065.511	9.406.376	9.682.516
Totaal Gemeenschap na zesde staatshervorming	13.772.891	14.239.069	14.811.668	15.342.400	15.763.043
Verschil	-138.845	-166.893	-203.922	-233.763	-258.335

¹⁵ Inclusief het elasticiteitsverlies als gevolg van de vervanging van de gewestelijke PB-dotatie door de gewestelijke opcentiemen.

Ook de bestaande PB-dotatie werd hervormd door de zesde staatshervorming, met onder meer een toevoeging van de naar beneden bijgestelde Lambermontmiddelen. Belangrijk hier is dat vanaf 2015 de PB-dotatie niet meer aan 100% van de economische groei wordt gekoppeld, maar aan 75% in 2016 en aan 55% vanaf 2017¹⁶. De terugkoppeling van de economische groei heeft twee redenen (zie ook sectie 2.6). De verlaging naar 75% vergoedt de elasticiteitsbonus die de deelstaten verkrijgen door de gewestelijke opcentiemen. De verlaging van 75% naar 55% vertaalt de wil van de gemeenschappen om de vergrijzingskost mee te financieren. De sanering m.b.t. de vergrijzingskost wordt hier buiten beschouwing gelaten.

Daarnaast werd er ook een overgangsmechanisme naar aanleiding van de zesde staatshervorming geïntroduceerd. Dat is, net zoals bij de gewesten, in het leven geroepen om ervoor te zorgen dat voor het aanvangsjaar elke deelstaat middelen ontvangt die minstens gelijk zijn aan de ontvangen middelen voor de zesde staatshervorming. Voor de componenten die in Tabel 13 worden meegenomen is dit overgangsmechanisme gelijk aan 119.061 duizend euro. De componenten van het overgangsmechanisme die betrekking hebben op nieuwe bevoegdheden of saneringsbijdragen zijn hier niet inbegrepen.

Tabel 14: Totale impact van hervorming van de BTW-overdracht voor de Vlaamse Gemeenschap, in duizenden euro's

	2015	2016	2017	2018	2019
Oude BFW	13.911.735	14.405.961	15.015.590	15.576.163	16.021.378
Huidige BFW	13.891.952	14.358.130	14.930.729	15.461.461	15.882.104
Vershil	-19.783	-47.831	-84.861	-114.702	-139.274

Tabel 14 geeft het totale effect van de zesde staatshervorming weer op de Vlaamse Gemeenschap, inclusief het overgangsmechanisme. De Vlaamse Gemeenschap heeft tussen de 19,8 en 139,3 miljoen euro moeten inleveren naar aanleiding van de zesde staatshervorming. Voor deze berekening maken we abstractie van extra inleveringen als gevolg van saneringsacties en van extra middelen die de Vlaamse Gemeenschap verkregen heeft als het gevolg van de overheveling van extra bevoegdheden.

Dezelfde hervormingen zijn ook voor de Franse Gemeenschap doorgevoerd. In Tabel 15 worden dezelfde analyses als hierboven voor de Franse Gemeenschap weergegeven. De zesde staatshervorming heeft, in tegenstelling tot bij de Vlaamse Gemeenschap, een positief effect gehad op de middelen van de Franse Gemeenschap.

¹⁶ Voor economische groei kleiner dan 2,25% en voor groei boven de 2,25% wordt wel voor 100% gekoppeld.

Tabel 15 De impact van hervorming van de BTW-overdracht voor de Franse Gemeenschap, in duizenden euro's

Oude BFW	2015	2016	2017	2018	2019
Gemeenschap - PB zonder Lambermont	2.295.014	2.351.892	2.441.009	2.517.391	2.592.818
Gemeenschap - BTW zonder Lambermont	5.701.678	5.815.885	5.936.902	6.026.286	6.064.355
Gemeenschap - extra BTW Lambermont	831.089	903.136	1.012.369	1.104.032	1.195.252
Dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld	324.773	331.171	338.225	345.159	350.129
Totaal Gemeenschap na Lambermont	9.152.555	9.402.085	9.728.505	9.992.868	10.202.554
Huidige BFW	2015	2016	2017	2018	2019
Gemeenschap - PB, incl. Lambermont	2.853.962	2.916.022	3.013.866	3.097.446	3.179.241
Gemeenschap - BTW (art 40quinquies)	6.437.438	6.638.086	6.881.040	7.073.624	7.208.996
Totaal Gemeenschap na zesde staatshervorming	9.291.399	9.554.108	9.894.907	10.171.069	10.388.237
Verschil	138.845	152.024	166.402	178.201	185.683

Analoog aan de Vlaamse Gemeenschap kent ook de Franse Gemeenschap een elasticiteitsverlies op de PB-dotatie als gevolg van de vervanging van de gewestelijke PB-dotatie door de gewestelijke optantiemen. In Tabel 15 wordt dit effect ook meegenomen. Tabel 16 geeft dit effect afgezonderd mee voor de Franse Gemeenschap.

Tabel 16: Effect koppeling PB-dotatie aan 75% bbp voor de Franse Gemeenschap, in duizenden euro's

2016	2017	2018	2019
-8.294,8	-20.148,5	-30.501,3	-41.338,7

Daarnaast werd analoog aan de Vlaamse Gemeenschap ook een overgangsmechanisme voor de Franse Gemeenschap geïntroduceerd. Dat is voor de Franse Gemeenschap gelijk aan -119.061 duizend euro, die zij moeten afstaan ten gunste van de Vlaamse Gemeenschap in de overgangperiode.

Uit Tabel 13 en Tabel 15 blijkt dat de Vlaamse Gemeenschap bruto heeft moeten inleveren terwijl de Franse Gemeenschap extra middelen heeft ontvangen naar aanleiding van de zesde staatshervorming.

Tabel 17 geeft deze twee effecten naast elkaar weer mét het in rekening brengen van het overgangsmechanisme (in absolute termen gelijk voor beide gemeenschappen aan 119.061 duizend euro), zodat het netto-effect zichtbaar is. Daarnaast wordt ook het totale effect berekend. Dat totaal effect is voor de rekening van de federale overheid.

Tabel 17. Totale impact van hervorming van de BTW-overdracht voor de Vlaamse en Franse Gemeenschap, in duizenden euro's

	2015	2016	2017	2018	2019
Totaal Vlaamse Gemeenschap na Lambermont	13.911.735	14.405.961	15.015.590	15.576.163	16.021.378
Totaal Franse Gemeenschap na Lambermont	9.152.555	9.402.085	9.728.505	9.992.868	10.202.554
Totaal Vlaamse Gemeenschap na 6de staatshervorming	13.891.952	14.358.130	14.930.729	15.461.461	15.882.104
Totaal Franse Gemeenschap na 6de staatshervorming	9.172.338	9.435.047	9.775.845	10.052.008	10.269.176
Verschil Vlaamse Gemeenschap	-19.783	-47.831	-84.861	-114.702	-139.274
Verschil Franse Gemeenschap	19.783	32.962	47.341	59.140	66.622
Totaal verschil / Federaal effect	0	14.869	37.520	55.562	72.652

De lijn 'totaal verschil' in Tabel 17 kan worden geïnterpreteerd als het effect op de financiën van de federale overheid. In 2019 levert de Vlaamse Gemeenschap 139.274 duizend euro in, hiervan komt 66.622 duizend euro ten goede aan de Franse Gemeenschap¹⁷ en 72.652 duizend euro aan de Federale overheid.

5. CONCLUSIE

De zesde staatshervorming heeft de financiering van zowel het Vlaamse Gewest als de Vlaamse Gemeenschap sterk gewijzigd.

De financiering van het Vlaamse Gewest is over de periode van 2016 tot 2019 het sterkst gedaald door de invoering van de taxshift. De facto financieren de gewesten samen een kwart van de taxshift in de personenbelasting. Zonder de doorvoering van deze taxshift, zou er enkel in 2017 een lagere doorstorting vanuit de federale overheid geweest zijn dan voor de zesde staatshervorming. In de jaren 2015, 2016, 2018 en 2019 is het effect van de vervanging van de PB-dotatie door de gewestelijke opcentiemen op de middelen van het Vlaamse Gewest positief. Het bruto-effect (zonder in rekening nemen van het overgangsmechanisme) schommelt tussen 4,8 miljoen euro in 2017 en 84,2 miljoen euro in 2016. In 2015, een jaar vóór de inwerkingtreding van de taxshift, bedraagt het effect zelfs 270,3 miljoen euro.

Het effect van de zesde staatshervorming voor de Vlaamse Gemeenschap is echter sterk negatief en groeit ook jaarlijks aan. In 2019 bedraagt het effect van de hervormde BTW-dotatie en het elasticiteitsverlies op de PB-dotatie, zonder het overgangsmechanisme, al 258,3 miljoen euro.

Voor zowel het Vlaamse Gewest als de Vlaamse Gemeenschap werd het overgangsmechanisme ingevoerd om de financiering voor en na de zesde staatshervorming gelijk te trekken. Voor het Vlaamse Gewest komt dit neer op een jaarlijkse minderontvangst van 204 miljoen euro (voor enkel de componenten die te maken hebben met de vervanging van PB-dotatie naar de opcentiemen) en voor de

¹⁷ Voor beide gemeenschappen is dat een netto-effect omdat het tijdelijk overgangsbedrag is mee verrekend.

Vlaamse Gemeenschap een meerontvangst van 119 miljoen euro, ten koste van de Franse Gemeenschap. Het overgangsmechanisme heeft enkel als doel om voor 2015 de financiering van de gewesten en gemeenschappen niet door de zesde staatshervorming te laten beïnvloeden. De aanpassingen die in de zesde staatshervorming pas ná 2015 in werking treden worden dus niet gecompenseerd¹⁸. Voor zowel de gewesten als de gemeenschappen wordt vanaf 2025 het overgangsmechanisme afgebouwd.

Voor de Vlaamse overheid, gewest en gemeenschap, hebben we de effecten van de gewijzigde dynamiek als gevolg van de invoering van de opcentiemen en de hervorming van de BTW-dotatie kunnen kwantificeren. Ook voor de Franse Gemeenschap hebben we die effecten kunnen berekenen. In 2019 is de winst van de hervormde BTW-dotatie opgelopen tot 227 miljoen euro. Daar tegenover staat het verlies aan elasticiteitswinst op de PB-dotatie, goed voor 41,3 miljoen euro. Die winst van 185,7 miljoen euro in 2019 wordt tijdelijk getemperd door het overgangsbedrag van 119 miljoen euro. Voor de federale overheid ten slotte bedroeg in 2019 het netto-resultaat van de hervormde BTW-dotatie en het elasticiteitsverlies van de PB-dotatie +72,6 (=258,335 - 185,683) miljoen euro.

Een analoge oefening voor de andere gewesten is aangewezen om te zien wat daar de dynamiek van de gewestelijke opcentiemen is geweest, een dynamiek die het gevolg kan zijn van diverse (soms tegenwerkende) factoren zoals de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en een in meer of mindere mate vergrijzende bevolking.

Door de zesde staatshervorming heeft de Vlaamse overheid bijgedragen tot de herfinanciering van de federale overheid, de Franse Gemeenschap en via de pendeldotatie ook van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Hierbij verzachten de opbrengsten uit de opcentiemen de budgettaire pil van de hervormde BTW-dotatie. Maar de grootste impact voor het gewest kwam van de federale taxshift. Omwille van de gekozen vorm van fiscale autonomie (gewestelijke personenbelasting als een belasting op een belasting) was het politiek niet evident om de federale beslissing te compenseren en de federale taxshift budgettair neutraal te houden voor het gewest. Omgekeerd, bij een federale belastingverhoging zou het wellicht even verleidelijk geweest zijn om de federale beslissing niet te compenseren. De federale overheid beschikt met andere woorden inzake personenbelasting over een *first mover advantage*. De focus van een zevende staatshervorming zou daarom best liggen op kwalitatieve maatregelen die een zelfstandiger gewestelijk stelsel van personenbelasting (een belasting op een gemeenschappelijk bepaalde belastbare basis in plaats van de huidige belasting op een belasting) en het integreren van de belastingvermindering voor kinderen ten laste in de kinderbijslag omvatten.

¹⁸ De Bijzondere Financieringswet voorziet op dit principe een uitzondering voor de nieuwe bevoegdheid ziekenhuisinfrastructuur (vanaf 2016).

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: MACROECONOMISCHE PARAMETERS IN DE PERIODE 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Reële bbp groei	1,4%	1,2%	1,7%	1,4%	1,4%
Inflatie	0,56%	1,97%	2,13%	2,05%	1,44%

Bron: Economische begroting bij begrotingsaanpassing t+1¹⁹

¹⁹2015 : Economische begroting 12 februari 2016, 2016 : Economische begroting 9 februari 2017, 2017 : Economische begroting 7 februari 2018, 2018 : Economische begroting 7 februari 2019, 2019: Economische begroting 5 februari 2020

BIJLAGE 2: OVERGANGSBEDRAG VLAAMS GEWEST GERELATEERD AAN DE VERVANGING VAN DE PB-DOTATIE DOOR DE GEWESTELIJKE OPCENTIEMEN.

Het overgangsbetrag gerelateerd aan de de vervanging van de PB-dotatie door de gewestelijke opcentiemen, is samengesteld uit drie componenten.

Eerst hebben we het overgangsbetrag dat gerelateerd is aan de 40% van 2.727.386.000 euro aan fiscale uitgaven. Dat bedrag is gebaseerd op het verschil tussen de zogenaamde PB-sleutel voor het aanslagjaar 2014 en de verdeelsleutel van de effectieve fiscale uitgaven voor aanslagjaar 2015 (65,644% voor het VG, 28,895% voor het WG en 5,461% voor het BHG). In het VG lagen in 2015 de effectieve fiscale uitgaven hoger dan de compensatie via de gewestelijke opcentiemen. Vandaar de negatieve bijdrage tot het globale overgangsbetrag voor het VG.

Tabel Overgangsbetrag voor fiscale uitgaven in 2015, in duizenden euro's en procent

	VG	WG	BHG	Totaal
Huidige BFW: aandeel PB AJ 2014	63,383%	28,298%	8,319%	100,000%
Huidige BFW: bedrag	691.479	308.720	90.754	1.090.954
Effectieve FU: aandeel	65,644%	28,895%	5,461%	100,000%
Effectieve FU: bedrag	716.147	315.234	59.573	1.090.954
Vershil	-24.668	-6.514	31.182	0

Vervolgens is er de bijdrage in het overgangsbetrag van de correctie voor de autonomiefactor

Tabel Correctie voor de autonomiefactor, in duizenden euro's en procent

	VG	WG	BHG	Totaal
Bruto-opcentiemen AJ 2015: aandeel	63,948%	28,100%	7,952%	100,000%
Bruto-opcentiemen AJ 2015: bedrag	7.267.304	3.193.401	903.722	11.364.426
Aandeel PB AJ 2014	63,383%	28,298%	8,319%	100,000%
Bedrag teller autonomiefactor	7.203.114	3.215.927	945.385	11.364.426
Vershil	64.190	-22.527	-41.663	0

Ten slotte is er de impact van de negatieve term. Die is positief voor het Vlaamse Gewest omdat de in de BFW gehanteerde negatieve term afgetopt is op 4.455.310.224 euro, terwijl de effectieve negatieve term voor 2015 4.829.312.809 euro bedraagt. Die aftopping is er gekomen om de afschaffing van de negatieve term voor één gewest (de facto het Waalse Gewest) budgettair neutraal te maken. De opcentiemen die een gewest in de realiteit inlevert, zijn gelijk aan 4.455.310.224 euro maal het gewestelijk aandeel in de opcentiemen (voor het Vlaamse Gewest is het overgangsmechanisme geraamd op 63,383%). In de praktijk is voor het Vlaamse Gewest die inlevering kleiner dan de negatieve term die opgeheven wordt. Vandaar de positieve correctie in het overgangsbedrag.

Tabel Correctie voor het bedrag van de negatieve term, in duizenden euro's en procent

	VG	WG	BHG	Totaal
Effectieve negatieve term (vorige BFW)	2.988.431	1.260.772	580.109	4.829.313
Aandeel PB AJ 2014	63,383%	28,298%	8,319%	100,000%
Opdeling per gewest van negatieve term C uit teller	2.823.909	1.260.772	370.629	4.455.310
Vershil	164.522	0	209.480	374.003

BIJLAGE 3: ALGEMEEN OVERZICHT VAN DE WOONBONUS VOOR DE EIGEN (VLAAMSE) EN NIET-EIGEN (FEDERALE) WONING

	De enige, eigen woning (Vlaamse bevoegdheid)	De niet-enige woning	
		De eigen woning (Vlaamse bevoegdheid)	De "niet-eigen" woning (federale bevoegdheid)
Situatie 1/1/2005-31/12/2014	Max. 2.280 EUR +760 EUR (eerste 10 jaar, mits enige woning) + 80 EUR (vanaf 3 kinderen ten laste), aan het hoogste belastingtarief, met een minimum van 30%	Max. 2.280 EUR, aan 30% + belastingvermindering voor gewone interesten, afhankelijk van het aangegeven onroerend inkomen (eigen woning is vrijgesteld)	Max. 2.260 EUR, aan 30% + gewone interestaftrek
Situatie 1/1/2015-31/12/2015	Max. 1.520 EUR +760 EUR (eerste 10 jaar, mits enige woning) + 80 EUR (vanaf 3 kinderen ten laste), aan 40%		
Situatie na 1/1/2016	Max. 1.520 EUR +760 EUR (eerste 10 jaar, mits enige woning) + 80 EUR (vanaf 3 kinderen ten laste), aan 40%	Max. 1.520 EUR, aan 40%	
Situatie na 1/1/2020	Fiscaal voordeel afgeschaft voor nieuwe contracten vanaf 1/1/2020	Fiscaal voordeel afgeschaft voor nieuwe contracten vanaf 1/1/2020	



VLAAMS INSTITUUT VOOR ECONOMIE EN SAMENLEVING

VLAMINGENSTRAAT 83 - BUS 3550

3000 LEUVEN, BELGIË

Koen Algoed

koen.algoed@vlaanderen.be

Geaffilieerd Onderzoeker, VIVES, KU Leuven

Secretaris-Generaal, Departement Financiën en Begroting

Annelies Hoebeeck

annelies.i.hoebeeck@vlaanderen.be

Economisch Beleidsmedewerker, Departement Financiën en Begroting

Elke Schillebeeckx

elke.schillebeeckx@vlaanderen.be

Beleidsmedewerker, Departement Financiën en Begroting

Wim Van den Bossche

wim.vandenbossche@vlaanderen.be

Senior Advisor, Departement Financiën en Begroting

Copyright © 2021 @ de auteurs

U kan een elektronische versie van deze beleidspaper terugvinden op de website van VIVES.

<https://www.feb.kuleuven.be/VIVES>