

**KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN**

**ONDERZOEKSEENHEID**  
**CENTRUM VOOR ECONOMISCHE STUDIËN**

LEUVENSE ECONOMISCHE STANDPUNTEN  
2010/133

**WAAROM EEN SPLITSING VAN DE  
PERSONENBELASTING GEEN GOED IDEE IS**

**André Decoster en Stef Proost**

**K.U.Leuven** <sup>(\*)</sup>

**November 2010**

D/2010/2020/32

---

\* Correspondentie: André Decoster, Stef Proost, Centrum voor Economische Studiën, Naamsestraat, 69, 3000 Leuven; [andre.decoster@econ.kuleuven.be](mailto:andre.decoster@econ.kuleuven.be); tel: 016 326823 [stef.proost@econ.kuleuven.be](mailto:stef.proost@econ.kuleuven.be), tel 016 326801. De auteurs bedanken T. Van Puyenbroeck en deelnemers aan een beperkte werkgroep voor hun constructieve opmerkingen bij eerdere versies van deze tekst.

Verantwoordelijke uitgever: Professor André Decoster  
Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen

De “Leuvense Economische Standpunten” worden opgevat als een vrije wetenschappelijke tribune waarin de stafleden van de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen opiniërende studies en essays publiceren. De opzet bestaat erin om op bevattelijke wijze een reeks van inzichtsverhelderende en beleidsoriënterende economische standpunten te brengen. Onze snel veranderende wereld heeft hieraan zeker behoefte.

Uiteraard brengt dergelijke reeks verschillende opinies en denkstromingen. Leuvense Economische Standpunten vertolken daarbij alleen de visie van de auteur en kunnen niet doorgaan voor de visie van een instelling.

Een elektronische versie van de LES kan U vinden op de website van de faculteit:  
[www.econ.kuleuven.be/onderzoek.htm](http://www.econ.kuleuven.be/onderzoek.htm).

Reacties op de Leuvense Economische Standpunten zijn welkom bij  
Karla.VanderWeyden@econ.kuleuven.be

## SAMENVATTING

Collega Paul De Grauwe wees er, na zijn werkzaamheden in de groep van academici die de berekeningen van de Nationale Bank en het Planbureau moesten helpen beoordelen, op dat hij verrast was te zien hoe weinig verschil al de verschillende voorstellen eigenlijk maken op de federale en regionale inkomsten. Hij besluit daaruit dat het toch mogelijk moet zijn om tot een akkoord te komen wat betreft de Financieringswet.

We zijn het daar ten dele mee eens. Of men nu blijft bij het huidige systeem van dotaties met een verdeelsleutel over de regio's op basis van de opbrengst in de personenbelasting (de 'juste retour'), dan wel overstapt naar een dotatie als percentage van de in een regio geïnde personenbelasting, naar een systeem van regionale opcentiemen, of naar een gesplitste personenbelasting, in elk systeem zitten er voldoende parameters die zo gekozen kunnen worden dat men *rekenkundig* wel altijd min of meer tot hetzelfde resultaat kan komen. Dat is trouwens een goede zaak vanuit politiek-strategisch oogpunt, en biedt aan de bemiddelaar de mogelijkheid om de zaak – terecht - te dedramatiseren. En toch...

Het is niet omdat verschillende manieren om regio's te financieren rekenkundig tot hetzelfde resultaat leiden, dat ze vanuit welvaartseconomisch oogpunt allemaal even performant en efficiënt zijn. Dat is wat we aantonen in dit Leuven Economisch Standpunt. We waarschuwen ervoor dat de roep om meer fiscale autonomie best niet beantwoord wordt door de personenbelasting te splitsen. De personenbelasting wordt immers geheven op een belangrijke belastbare basis. Het delen van die belastbare basis tussen verschillende overheidsniveaus leidt niet tot een goed belastingstelsel, maar tot welvaartsverliezen.

De reden daarvoor is dat het *delen van een belastbare basis* leidt tot interacties van beslissingen van het ene overheidsniveau op de inkomsten van een ander overheidsniveau. Daardoor schatten de verschillende overheidsniveaus de werkelijke kost van hun belastingheffing fout in, omdat ze geen rekening houden met de effecten op de inkomsten van andere overheidsniveaus. Dat is geen rekenkundig effect, maar heeft te maken met het effect van de belastingvoet op de belastbare basis.

In tegenstelling tot de vaak vermelde belastingconcurrentie (horizontale externaliteiten) lijken deze verticale interacties weinig tot geen aandacht te krijgen in het huidige debat. Ze komen in elk geval niet aan bod in de louter boekhoudkundige berekeningen die tot nog toe – met prijzenswaardig veel moeite – gemaakt werden. De literatuur toont nochtans aan dat deze verticale interacties best niet onderschat worden. Ze hangen ook niet af van hoe men tegen de overheid aankijkt: als welwillende overheid, dan wel als een Leviathanmonster dat in bedwang moet gehouden worden.

Is er dan geen ruimte voor fiscale autonomie? Toch wel. Maar de fiscale autonomie moet vorm gegeven worden via regionale belastingen op *eigen regionale belastbare basissen*. Wellicht volstaan die niet om de uitgaven waarvoor de regio's en gemeenschappen bevoegd zijn te financieren. Die bijkomende middelen kunnen dan best verschaft worden via dotaties of door bijvoorbeeld een vast percentage van de in de regio geïnde belastingen door te storten.

In dit Leuven Economisch Standpunt hebben we geen uitgewerkte blauwdruk neergeschreven van een nieuw financieringsmechanisme voor de regio's en gemeenschappen in de Belgische Federatie. Wel hopen we de politici en technici te kunnen overtuigen dat er meer nodig is dan een boekhoudkundige oefening om de huidige financieringswet om te zetten in een transparanter systeem waarin zowel de componenten efficiëntie als billijkheid verschijnen in een vorm die duidelijk aan de burger kan uitgelegd worden. Het lijkt ons dat er nog enkele maanden werk aan de winkel is om dit efficiënt en rechtvaardig financieringssysteem voor de regio's en gemeenschappen uit te tekenen. In elk geval: de richting die men nu lijkt in te slaan door kost wat kost meer fiscale autonomie toe te kennen via de splitsing van de personenbelasting, lijkt ons niet de juiste.

## 1. INLEIDING

Het lijkt een uitgemaakte zaak dat we afstemmen op een grondige bijsturing van de Bijzondere Financieringswet. Daarbij gaan veel (Vlaamse) voorstellen ervan uit dat meer fiscale autonomie en meer responsabilisering moeten gerealiseerd worden door de personenbelasting op één of andere manier te splitsen. Eén voorbeeld daarvan is de zogenaamde ‘split-rate’, waarbij de tariefstructuur gesplitst wordt in een federaal deel en een regionaal deel. Bij een 50/50-split bijvoorbeeld worden alle tarieven in twee gelijke delen gesplitst, en kan de regionale overheid haar afgesplitste tariefstructuur zelf autonoom bepalen.

Dit lijkt heel redelijk omdat het tegemoet komt aan de vraag naar “eigen verantwoordelijkheid voor de uitgaven” en zo zou leiden tot een beter bestuur en meer verantwoorde uitgaven. In dit Leuvens Economisch Standpunt formuleren we hier kritische bedenkingen bij. We komen tot de slotsom dat dit voorstel economisch niet efficiënt is omdat het leidt tot hogere belastingen dan deze die gewenst zijn vanuit een welvaartseconomisch oogpunt. We stellen een alternatief systeem voor dat minder regionale fiscale autonomie geeft maar wel minder gevaren meebrengt voor dergelijke onverantwoorde – want inefficiënte - belastingevoluties.

De reden voor de inefficiëntie schuilt in het feit dat een gesplitste personenbelasting een belasting is met een *gedeelde belastbare basis* (een kenmerk dat de split-rate trouwens gemeen heeft met opcentiemen). Dat leidt tot verticale belastinginteractie: beslissingen van de federale overheid hebben gevolgen voor de inkomsten van de regionale overheid, en beslissingen van de regionale overheid beïnvloeden de inkomsten van de federale overheid. Zoals we in dit artikel betogen is dit een typisch voorbeeld van externe effecten, en leidt dit tot inefficiënte beslissingen.

Deze verticale interactie moet onderscheiden worden van de wellicht beter bekende horizontale belastingconcurrentie. Bij voldoende grote verschillen in belastingvoeten zal een mobiele belastingbasis verhuizen om van lagere belastingvoeten te kunnen genieten. Dit probleem kan zich vooral voordoen bij belastingen op kapitaal (winstbelastingen) of bij regionale accijnzen op bijvoorbeeld benzine of sigaretten. Het leidt tot onnodige verhuiskosten en eventueel tot een neerwaartse spiraal in belastingvoeten en belastinginkomsten voor de regionale overheden. Er zijn in Europa veel voorbeelden van dit soort van inefficiënte horizontale belastingconcurrentie, waardoor de belastingvoeten lager zijn dan ze vanuit welvaartseconomisch standpunt zouden moeten zijn.

Bij verticale belastinginteractie echter moet worden gevreesd voor te hoge belastingvoeten. Het probleem is hier immers dat elk van de overheidsniveaus (federaal en regionaal) bij het verhogen van zijn belastingvoet wel rekening houdt met haar eigen hogere inkomsten, maar vergeet om rekening te houden met het verlies aan inkomsten door het andere overheidsniveau. De inkomsten van het andere niveau zullen namelijk dalen omdat dezelfde belastingbasis wordt gebruikt, en die wordt negatief beïnvloed door de belastingverhoging van de andere overheid. Dit zijn zogenaamde negatieve spillovers van één overheidsniveau op het andere.

Omdat het mechanisme minder bekend is beginnen we dit artikel met een uitgewerkt cijfervoorbeeld in de derde paragraaf. Vervolgens bespreken we in de vierde paragraaf in welke mate de conclusie afhangt van een aantal basisveronderstellingen. In de vijfde paragraaf passen we dan

dezelfde redenering toe op verticale uitgavenexternaliteiten, zoals het tewerkstellingsbeleid, fiscale aftrekken enz.. In de zesde paragraaf gebruiken we onze argumenten om een eenvoudig voorstel te formuleren dat toelaat de regio's meer bevoegdheid te geven maar waar de negatieve bijwerkingen van de gesplitste personenbelastingen beperkter zijn. In de zevende paragraaf vragen we ons af of dit nu betekent dat fiscale autonomie onhaalbaar is, en in de achtste paragraaf bespreken we de samenhang met interregionale herverdeling. Maar aangezien onze redenering steunt op de vaststelling dat een gedeelde belastbare basis leidt tot welvaartsverliezen, belichten we eerst heel kort wat er precies bedoeld wordt met de welvaarts- of efficiëntiekost van een belasting.

## **2. HET KADER: BELASTINGEN VEROORZAKEN WELVAARTSKOSTEN**

Niemand betaalt graag belastingen. Het beschikbaar inkomen van de burger zou hoger zijn als de belastingen lager zouden zijn. Toch is dit lager beschikbaar inkomen voor economen niet de 'kost van belastingen'. Immers, met de belastingopbrengst worden uitgaven gedaan (bijvoorbeeld publieke goederen) die ook ten goede komen aan de burger. Moest dat niet het geval zijn, dan zouden we even goed alle belastingen kunnen afschaffen.

Maar wat is dan wel de economische kost van belastingheffing? Het is een *extra* welvaartsverlies, dat volgt uit het verstoringseffect (of distortieve effect) van belastingen. Daarmee wordt bedoeld dat, als de overheid €100 nodig heeft voor de financiering van publieke goederen, ze in feite meer dient af te nemen van de burger dan die €100. Als dat niet het geval zou zijn, en ze juist €100 kan innen, dan spreken we van een niet-distortieve belasting, of een lumpsum belasting. Het welvaartsverlies van de burger door het betalen van de belasting, wordt dan net gecompenseerd door wat hij terugkrijgt in de vorm van overheidsuitgaven. Het extra welvaartsverlies (of excess burden) is gelijk aan nul.

Dat bijna alle belastingen wél tot extra welvaartsverliezen leiden (in vergelijking met de baten van de overheidsuitgaven) volgt uit het feit dat economische agenten hun gedrag aanpassen om te proberen die belasting te ontwijken. Als we arbeidsinkomen belasten wordt er minder gewerkt; als we tabaksproducten belasten wordt er minder gerookt. Daardoor moet de overheid om uitgaven te doen ter waarde van, bijvoorbeeld, €100, meer dan €100 welvaart afnemen van de belastingbetaler. Als het welvaartsverlies bij de burger bijvoorbeeld €20 is, dan hebben we een efficiëntiekost van de belastingen van 20 eurocent, of 20%. De efficiëntiekost belet niet dat het nog steeds gerechtvaardigd is om belastingen te heffen omdat de publieke goederen een grote opbrengst kunnen hebben: €100 bestede publieke uitgaven kunnen een waarde creëren die hoger is dan de belastingskost van €20 nodig om €100 te vergaren. Ook wanneer we het inkomen gelijkjer willen verdelen zijn we bereid om meer dan €100 belastingskost op te leggen aan een rijke om uiteindelijk maar €100 te kunnen transfereren van een rijke naar een arme. In dat geval vinden we €100 voor de arme belangrijker dan een kost van €20 voor de rijke.

Die efficiëntiekost van belastingen hangt af van twee factoren: enerzijds de mate waarin de burger probeert de belasting te vermijden (de gedragsreactie in economisch jargon); anderzijds de hoogte van de belastingen zelf. Economische modellen brengen deze gedragsreacties in rekening door te kwantificeren hoe de bereidheid tot werken (d.i. het arbeidsaanbod) afneemt naarmate de belastingen verhogen. Op basis van schattingen van die elasticiteit van het arbeidsaanbod en van de

hoogte van de belastingen kan dan de efficiëntiekost van de belastingen berekend worden. Bemerkt dat die efficiëntiekost meestal wordt uitgedrukt *aan de marge*. De ‘marginale kost van overheidsmiddelen’ (in vakjargon: *de marginal cost of public funds*, of *MCPF*) is het additionele welvaartsverlies dat veroorzaakt wordt door elke bijkomende euro die de overheid als belasting heft.

Er bestaan uiteenlopende schattingen voor de extra efficiëntiekost van inkomensbelastingen. Kleven en Kreiner (2006) vinden voor West Europese landen schattingen tussen 15% tot meer dan 100% wanneer én het aantal uren werk én de arbeidsparticipatie meegenomen worden. In deze berekeningen zitten wel alle sociale transfers mee inbegrepen. In de appendix geven we een heel eenvoudig voorbeeld van dergelijk model en de daaruit volgende marginale welvaartskost van belastingen. We hebben daarbij de veronderstellingen zo gekozen dat ze leiden tot een efficiëntiekost van 33%. M.a.w. elke €extra overheidsinkomst kost ons 1,33 €aan netto output.

Bij gegeven voorkeuren van de burgers voor publieke goederen kunnen we de marginale baten van de overheidsopbrengsten berekenen. Welnu, het optimale belasting- (en ook uitgaven-) niveau moet zó zijn dat de marginale baten gelijk zijn aan de marginale kosten. Zoniet zijn er welvaartsverliezen en is het niveau van uitgaven en belastingen inefficiënt. Het is net op dit punt dat een splitsing van de personenbelasting problemen veroorzaakt:

*bij een gedeelde belastingbasis wordt de marginale welvaartskost van de belasting door de verschillende overheden die dezelfde belastingbasis gebruiken ‘verkeerd’ gepercipieerd. Daardoor is de belastingvoet die de overheden kiezen inefficiënt.*

We leggen dat uit met een cijfervoorbeeld in de volgende paragraaf.

### **3. EEN VOORBEELD VAN VERTICALE BELASTINGCONCURRENTIE**

In onderstaande tabel 1 stellen we een eenvoudig cijfervoorbeeld voor om het probleem van verticale interactie bij gedeelde belastingbasissen te illustreren. Het voorbeeld vertrekt van een economie met twee identieke regio’s. In elke regio werken 2 miljoen werknemers en elke werknemer realiseert een bruto opbrengst van €50 000 per jaar. We veronderstellen dat arbeid de enige productiefactor is zodat het BBP van de federatie €200 miljard per jaar bedraagt. De belastbare basis is gelijk verdeeld over beide regio’s: €100 miljard in elke regio.

We beginnen bij kolom (1) van de tabel. In dat geval is er enkel een federale belasting op het inkomen uit arbeid (sociale zekerheidsbijdragen en inkomensbelasting). Ze bedraagt in totaal 50%.<sup>1</sup> De inkomsten voor de federale overheid uit de inkomstenbelasting en sociale bijdragen op arbeid bedragen derhalve €100 miljard (50% van de belastbare basis van €200 miljard). De regio’s worden gefinancierd via dotaties. We veronderstellen dat die de helft van de belastinginkomsten betreffen

---

<sup>1</sup> Wat de welvaartskost betreft veronderstellen we dat de verplichte sociale zekerheidsbijdragen eenzelfde effect hebben als een inkomensbelasting. In de mate (een deel van de) sociale bijdragen kunnen beschouwd worden als verzekeringspremies kan deze veronderstelling in vraag gesteld worden. Maar de veronderstelling is niet essentieel voor ons voorbeeld.

en gelijk zijn voor de twee regio's. Elke regio krijgt een dotatie van €25 miljard, en de federale overheid beschikt zelf nog over €50 miljard.

In de tweede kolom bekijken we een radicale hervorming van de belastingen. De belastingvoet van 50% wordt gesplitst in een federale belastingvoet van 25% en een regionale belastingvoet van 25%. Als noch de regio's, noch de federale overheid hun uitgaven of belastingen wijzigen krijgen we een gewone opsplitsing van belastinginkomsten. Regio 1 heft 25% belastingen op €100 miljard bruto loonmassa en bekomt €25 miljard inkomsten. Voor regio 2 geldt juist hetzelfde. De federale overheid bekomt 50 miljard €belastingen (25% op €200 miljard belastbaar inkomen).

TABEL 1: VOORBEELD VAN VERTICALE BELASTINGEXTERNALITEITEN

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Enkel Federale belasting en dotaties aan regio's	Initiële split 50/50 federaal en regio	Regio 1 verhoogt belasting	Federaal reageert met belasting verhoging	Federaal en Regio 2 reageren met belasting verhoging
<i>Belastingvoeten</i>					
Federaal	50%	25%	25%	26%	26%
Regio 1	0	25%	30%	30%	30%
Regio 2	0	25%	25%	25%	26%
<i>Brutoproduktie en belastbare basis (in miljard €)</i>					
Regio 1	100	100	95	94	94
Regio 2	100	100	100	99	98
<i>Belastingontvangsten (in miljard €)</i>					
Federaal	100 – dotaties = 50	50	48,8	50,2	49,9
Regio 1	dotatie: 25	25	28,5	28,2	28,2
Regio 2	dotatie: 25	25	25	24,8	25,5
<i>Gepercipieerde welvaarts-kost van een marginale verhoging van de belastingen</i>					
	33%	20%			

*Noot:* zie Appendix voor de aannames bij de berekeningen in deze Tabel 1



Tot hier is dit een puur boekhoudkundig of rekenkundig verhaal.<sup>2</sup> In veel discussies en simulaties van de financieringswet is het gebleven bij deze rekenkundige oefening, weze het dat men daarbij ook veronderstellingen maakte over toekomstige groei, werkgelegenheid of verandering in de bevolking. Ook al zijn deze impactberekeningen (en veronderstellingen) op zich belangrijk, de discussie mag er zeker niet toe beperkt blijven. Wel integendeel. Economen houden er immers rekening mee dat dit nieuwe financieringskader het gedrag van politici zal beïnvloeden, en dat het gedrag van politici (zoals we verder zullen zien in de vorm van veranderingen van de belastingvoet) ook weer de economie zal beïnvloeden. In elk geval: deze effecten verwaarlozen zou haaks staan op het discours over responsabilisering. Dat betekent dat kolom (2) in Tabel 1 niet het eindresultaat zal zijn.

Hoe overheden gaan reageren op de nieuwe belastingssituatie is op voorhand moeilijk in te schatten en vergt extra hypothesen. We beginnen met de traditionele hypothese van de “*goedwillende regionale en federale politici*”.<sup>3</sup> Het houdt in dat elke politicus de belastingvoet in het ander beleidsniveau gegeven veronderstelt, en het aanbod van regionale publieke goederen en de belastingen in zijn eigen gewest (of federatie) zó kiest dat de welvaart van de burgers gemaximeerd wordt. Dit is de dominante hypothese in de literatuur, maar in de volgende paragraaf overlopen we ook kort de effecten onder twee andere hypothesen.

Zelfs bij goedwillende regionale en federale politici kunnen we ons aan belangrijke belastingveranderingen verwachten bij een opdeling van de belastingbasis. De reden is dat elk van de betrokken overheden tot het besef komt dat de efficiëntiekost voor haar belastinginkomsten eigenlijk relatief klein is. Inderdaad, als men in vergelijking (4) van de appendix niet langer 50%, maar de lagere belastingvoet van 25% invult, dan krijgt men een marginale welvaartskost van de belastingen die niet 33%, maar slechts 20% bedraagt. Daardoor schat elke overheid het efficiëntieverlies dat zij veroorzaakt bij een marginale verhoging van haar belastingen lager in dan wat het werkelijk is. Met ‘werkelijk’ bedoelen we hier: rekening houdend met het inkomstenverlies dat haar belastingverhoging veroorzaakt bij de andere overheden. Inderdaad: als één overheid haar belastingen verhoogt zal ze zelf wel meer inkomsten verkrijgen, als de hogere belastingvoet de uitholling van de belastbare basis meer dan compenseert (ze bevindt zich nog aan de linkerkant van de Laffercurve). Maar voor de andere overheid, die haar belasting niet verhoogd heeft, maar wel dezelfde, gedeelde belastbare basis gebruikt, speelt enkel het effect van de uitholling van de

---

<sup>2</sup> Bemerkt dat de 50/50 split-rate hier zo eenvoudig is omdat we een proportionele belasting veronderstellen, en ook het complexe systeem van aftrekken en verminderingen hebben weggelaten. In meer realistische scenario's met stijgende tarieven, en aftrekken en verminderingen die daarmee interageren, is het veel minder voor de hand liggend om zelfs nog maar de rekenkundige effecten van de splitsing te berekenen. Getuige daarvan de felle discussies over de berekening van de regionale inkomsten in de nota De Wever, waarbij een splitsing werd voorgesteld. Zie Decoster & De Swert (2010).

<sup>3</sup> Tot de jaren tachtig van de vorige eeuw was dit de standaard veronderstelling om sociale keuzes te modelleren. Naast het marktprincipe (de ‘invisible hand’) was er ook de benevolente sociale planner (de ‘helping hand’) die op één of andere manier de voorkeuren van de burgers aggregereert en omzet in beleid. Vanaf de jaren tachtig werd dit ‘helping hand’-paradigma aangevuld door het ‘grabbing hand’-paradigma. De overheid of de ambtenaren zouden er, bij onvoldoende controle, vooral op uit zijn hun eigen belang zo goed mogelijk te dienen. Dat eigenbelang van politici en bureaucraten valt niet noodzakelijk samen met het belang van de burger.

belastbare basis. Haar inkomsten dalen dus. De overheid die haar belastingen verhoogt houdt geen rekening met deze externaliteit. Bemerkt trouwens dat, als ook de federale overheid slechts aan haar eigen inkomsten denkt, ook zij de marginale welvaarts-kost te laag inschat (in ons voorbeeld eveneens 20%).<sup>4</sup>

Bij gegeven voorkeuren voor publieke goederen zal een overheidsniveau dat een lagere efficiëntiekost van belastingen percipieert, beslissen haar uitgavenniveau op te trekken. Dit volgt uit de impliciete veronderstelling dat het uitgavenniveau optimaal bepaald was door de federale overheid vóór de splitsing van de personenbelasting. Dat betekent dat het niveau van overheidsuitgaven (en dus ook belastingen) zó was dat de marginale baat gelijk was aan de marginale belastingkost (hier €1,33). Maar als bij gegeven voorkeuren de marginale baat dezelfde blijft en de marginale welvaarts-kost lager ingeschat wordt, dan overtreft de marginale baat van publieke uitgaven nu de marginale belastingkost ervan. Het is dus te verwachten dat elk van de overheden de eigen belastingvoet gaat verhogen. Dit zorgt voor een complexe cascade van interacties. Om de illustratie eenvoudig te houden veronderstellen we daarom dat –voorlopig- enkel Regio 1 haar belastingen verhoogt en dat de andere betrokken overheden (Regio 2 en het federale niveau) hun inkomsten constant houden. In kolom (3) bekijken we daar de effecten van door te veronderstellen dat Regio 1 haar belastingvoet optrekt van 25% naar 30%.

We veronderstellen dat het moeilijk is om te verhuizen tussen gewesten. Regio 1 verhoogt de belasting, maar daardoor wordt er in die regio wat minder gewerkt en krimpt de belastbare basis. Vergelijking (3) in de appendix geeft de arbeidsaanbodfunctie weer, en daaruit blijkt dat de belastingverhoging met 5 procentpunt het arbeidsaanbod doet krimpen met 5 procent. Vandaar dat we in Tabel 1 nu een belastbare basis vinden voor Regio 1 van €5 miljard (i.p.v. voorheen €100 miljard). Toch nemen de belastinginkomsten voor Regio 1 nog toe: 30% van €5 miljard is €8,5 miljard, wat meer is dan de initiële €5 miljard.

Voor Regio 2 verandert er niets aan de belastinginkomsten: haar belastbare basis verandert niet, en ze liet haar belastingvoet ongewijzigd. Maar voor de federale overheid verandert er wel iets. Haar belastingopbrengsten nemen af. Uit Regio 2 haalt ze nog steeds 25% van €100 miljard op, maar het negatief effect op de belastbare basis van de belastingverhoging in Regio 1, zorgt ervoor dat de federale inkomsten daar dalen van €25 miljard naar €23,8 miljard (25% van €5 miljard). De totale federale belastinginkomsten bedragen nog slechts €48,5 miljard en dus is er een deficit t.o.v. de initieel begrote €50 miljard. Regio 1 heeft haar belastingopbrengst wel verhoogd, maar bij het nemen van die beslissing geen rekening gehouden met de neveneffecten op de federale begroting.

We kunnen het voorbeeld op verschillende manieren verder zetten. Zo zouden we kunnen veronderstellen dat de federale overheid, of ook Regio 2 meer willen uitgeven omwille van de lagere gepercipieerde belastingkost. Dat maakt het voorbeeld tamelijk complex. Daarom blijven we de uitgaven van de federale overheid en van Regio 2 constant houden om de interacties verder

---

<sup>4</sup> Ook al geldt het argument van de externaliteit voor alle drie de overheden (dus zowel voor de twee regionale, als voor de federale overheid), toch doet het probleem zich iets waarschijnlijker voor bij de regionale overheden. De federale overheid wordt immers (mee) gevormd door de regio's, waardoor de federale overheid gemakkelijker zal inschatten dat er een negatief effect is op de regionale middelen dan omgekeerd.

duidelijk te maken. Stel bijvoorbeeld dat de federale overheid haar begrotingsdeficit wil dichtrijden door ook de federale inkomstenbelasting te verhogen. Dit bekijken we in kolom (4) van de tabel.

Als de federale overheid de federale belastingvoet verhoogt van 25% naar 26%, dan realiseert ze €50,2 miljard inkomsten, wat voldoende is gegeven haar uitgavenniveau van €50 miljard. Regio 1 verliest nu wat van haar meerinkomsten (van 28,5 naar 28,2) omdat haar belastbare basis krimpt van 95 naar 94. Maar, en dat is belangrijker, ook Regio 2 wordt nu door de beslissingen van andere beleidsniveaus getroffen. De verhoging van de federale belastingvoet doet haar belastingbasis krimpen van 100 naar 99, zodat haar belastinginkomsten dalen van 25 naar 24,8. Regio 2 heeft niets aan zijn uitgaven of belastingvoet veranderd, maar zit plots wel met een begrotingsdeficit opgezadeld. Dus moet ook Regio 2 haar belastingen verhogen om haar initiële uitgaven te kunnen handhaven. Dat stellen we voor in kolom (5), waarbij de federale overheid nu weer mee geaffecteerd wordt, maar de inkomsten van Regio 1 ongewijzigd blijven.

De moraal van het verhaal is dat Regio 1, door haar belastingen te verhogen, de federale overheid en de andere regio's dwingt om ook hun belastingen te verhogen alhoewel noch de federale overheid, noch Regio 2 hun uitgaven hebben aangepast. De basisreden voor deze escalatie van belastingverhogingen is dat alle overheidsniveaus dezelfde belastingbasis delen. Elke belastingverhoging door één niveau verhoogt de inkomsten van dit niveau, maar vermindert de inkomsten van het andere niveau en dit leidt tot een escalatie van belastingverhogingen.

Het blijft daarom bevreemdend dat een gesplitste personenbelasting voorgesteld wordt als een manier om zelf autonomer de belastinginkomsten te kunnen bepalen. Zolang de belastingbasis gedeeld is, zullen de overheidsinkomsten van het ene overheidsniveau onvermijdelijk mee bepaald worden door de beslissingen van (het) andere overheidsniveau('s). Dat geldt dus evenzeer voor het systeem van opcentiemen. Ook daar zijn er verticale externaliteiten. Het hoefde dan ook niet te verwonderen dat de substantiële vermindering van de federale personenbelasting enkele jaren geleden (de zogenaamde Reyndershervorming) tot luid gemor leidde bij de gemeenten, die hun ontvangsten drastisch zagen dalen.<sup>5</sup>

In ons verhaal hebben we verschillende hypothesen gehanteerd: ten eerste dat de politieke overheden "goedwillend" zijn en ten tweede dat de belastingbasis niet kan verhuizen. De vraag is of deze veronderstellingen bepalend zijn voor onze conclusies. Dat bekijken we in de volgende paragraaf.

---

<sup>5</sup> Bemerk dat er bij opcentiemen een assymetrie aanwezig is die er niet is bij een split-rate. Het overheidsniveau dat opcentiemen heft, geniet mee van hogere ontvangsten wanneer de basisbelasting verhoogt. Maar het overheidsniveau dat de basisbelasting heft, geniet geen hogere ontvangsten wanneer de opcentiemen verhoogd worden.

#### 4. HOE STERK HANGEN DE RESULTATEN AF VAN DE HYPOTHESEN?

In Tabel 2 geven we schematisch weer welke verticale belastingeffecten we kunnen verwachten bij alternatieve politieke gedragshypothesen. Naast de standaard veronderstelling van goedwillende regionale en federale politici, die elk het belastingniveau van het andere beleidsniveau als gegeven nemen en het belang van de burger in het eigen gebied voor ogen hebben, kunnen we de veronderstellingen over politici bijstellen in twee richtingen.

Een voor politici gunstiger assumptie is dat er vooruitziende politici zijn die de hierboven geschetste effecten inschatten en dus bij een verhoging van hun belastingvoet rekening houden met de verhoging die dit uitlokt bij het andere niveau. Dat is lijn 2 in Tabel 2. Dit vooruitziend gedrag zal des te waarschijnlijker zijn naarmate het aantal regio's beperkter is, de politici een langere regeertermijn krijgen, en motieven van natievorming in de deelgebieden minder sterk meespelen. Zo zou men in België kunnen argumenteren dat de regio's een grote vinger in de pap hebben in het federale bestuur en er daardoor op het federale niveau wel degelijk rekening wordt gehouden met de regionale minopbrengsten van een federale belastingverhoging. Zolang de coördinatie onvolledig is blijft er echter altijd een verlies aan efficiëntie.

TABEL 2: POLITIEK GEDRAG EN BELASTINGNIVEAUS

Politieke gedragshypothese	Te verwachten effect van splitsing personenbelasting (verticale externaliteit)
Goedwillende regionale en federale politici die enkel aan eigen (deel)gebied denken	Hogere belastingen op regionaal en federaal niveau
Goedwillende politici die tegelijk regionaal en federaal denken	Beperkter verhoging van regionale en federale belastingen
Slechtwillende politici ('grabbing hand')	Veel hogere belastingen op regionaal en federaal niveau

De derde lijn van Tabel 2 geeft het paradigma weer dat de laatste decennia sterk aan invloed won: dat van de politici die alleen hun eigenbelang nastreven. Eén mogelijke (karikaturale) vorm daarvan is te veronderstellen dat politici op alle niveaus gewoonweg zoveel mogelijk inkomsten willen vergaren om dit dan aan hun favoriete topics uit te geven. Dat impliceert dat de belasting vóór de splitsing zo bepaald was dat de inkomsten maximaal waren, en men zich derhalve op de top van de Laffercurve bevond. In dat geval is het efficiëntieverlies verbonden aan een gesplitste personenbelasting nog veel hoger. Zoals hierboven uitgelegd leidt de splitsing van de personenbelasting tot een verhoging van de belastingvoeten, zodat men terecht komt in het dalende deel van de Laffercurve. De totale inkomsten dalen nu zelfs bij een verhoging van de belastingvoet.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> We kunnen hier trouwens een parallel trekken met de praktijk in ondernemingen. Veronderstel dat een bedrijf "FED" de enige producent is van inputs en dat er verder slechts één assemblage bedrijf "VLA" is dat het product afwerkt en verder verkoopt. Beide producenten willen erop verdienen en

Onze conclusie, dat belastingen op een gedeelde belastbare basis leiden tot welvaartsverliezen houdt dus stand, onafhankelijk van onze veronderstellingen over hoe de overheid zich gedraagt. Maar wat met de veronderstelling over immobiele productiefactoren?

In de literatuur wordt in dit verband gewezen op het simultaan bestaan van twee tegenwerkende krachten: de verticale externaliteit zorgt – zoals hierboven beschreven - voor te hoge belastingvoeten. Maar de horizontale belastingconcurrentie, die steunt op de mobiliteit van productiefactoren, zorgt voor te lage belastingvoeten.<sup>7</sup> Dit argument geldt dus in elk geval voor een zeer mobiele belastingbasis zoals kapitaal. Wij hebben verondersteld dat gezinnen en de belastingbasis voor de inkomstenbelasting niet mobiel is, zodat de horizontale neerwaartse kracht niet belangrijk zou zijn. Maar wat als dit wel het geval zou zijn?

Veronderstel even dat er wel een grote mobiliteit zou zijn tussen regio's (bijv. in de rand van Brussel) welke effecten kunnen we dan verwachten van een gesplitste personenbelasting? Omdat niemand aan de federale belasting kan ontsnappen door te verhuizen binnen België heeft het federale niveau minder te vrezen van deze vorm van mobiliteit. De horizontale belastingconcurrentie zal vooral de belastinginkomsten van de regio's bedreigen. Veronderstel dat één regio (bijv. Brussel) extra inwoners en dus belastingbasis probeert aan te trekken door haar regionaal tarief te verlagen. Indien er inderdaad relatief meer inwoners verhuizen dan ze procentueel het tarief moet laten zakken, genereert dit extra inkomsten voor Brussel. De andere regio's zullen niet laten betijen en ook hun regionaal tarief laten dalen. Het resultaat van deze belastingconcurrentie zal dan ook een lagere regionale belastingvoet zijn. Grote personenmobiliteit zorgt dus voor horizontale belastingconcurrentie en lagere belastingvoeten. Deze neerwaartse druk op de belastingvoeten kan de opwaartse druk die volgt uit de verticale belastinginteracties compenseren. Bij een te grote mobiliteit kan men zelfs problemen krijgen om het regionaal beleid te financieren<sup>8</sup>.

Tenslotte is het ook leerrijk om na te gaan wat we kunnen leren uit de ervaring met gedeelde belastingbasissen in andere federale landen. Tot nog toe hebben we ons immers beperkt tot een abstracte (en illustratieve) redenering over economische en politieke reacties bij gesplitste inkomensbelastingen. Maar er zijn ook empirische tests uitgevoerd, bijvoorbeeld voor Zwitserland en Canada, twee landen waar twee of meer overheidsniveaus inkomensbelastingen heffen. Voor Zwitserland met zijn 26 kantons vonden Brühlhart & Janetti (2006) dat de verticale belastingexternaliteiten duidelijk belangrijker waren dan de horizontale belastingconcurrentie. In een empirische test voor Canada werd door Esteller-Moré & Solé-Ollé (2001) de interactie geschat tussen de inkomensbelastingen geheven door de federale overheid en door 10 provincies. Ook deze

---

het resultaat zal zijn dat de toeleverancier de marge verhoogt zonder rekening te houden met het verlies voor de assemblageproducent en vice versa. Het resultaat is een zeer hoge totale marge maar een kleine totale opbrengst. Bedrijven hebben dit snel door en fusioneren (de zgn verticale integratie). De winstmarges worden efficiënter bepaald, de winst stijgt en de eindprijs van het product daalt.

<sup>7</sup> Zie o.m. Keen & Kotsogiannis (2002), die een model gebruiken voor kapitaalbelastingen.

<sup>8</sup> De ligging en de relatieve grootte van de regio's spelen hierbij een belangrijke rol (Kanbur & Keen 1993). Een goede illustratie zijn de lage brandstofaccijnzen in Luxemburg: de buurlanden kunnen deze strategie niet volgen omdat dit teveel opbrengsten zou kosten.

auteurs vonden een duidelijke wisselwerking tussen federale en regionale belastingvoeten: een verhoging van de federale belastingvoet zorgde voor een verhoging van de regionale belastingvoet.

De specificiteit van de federale instituties binnen elk federaal land impliceert dat resultaten voor Zwitserland en Canada niet zomaar naar België kunnen overgeplant worden. In België is het aantal regio's bijvoorbeeld heel klein in vergelijking met veel andere federale landen. Maar dit versterkt alleen maar het argument van de verticale externaliteit. De belastingverandering van één regio zal immers een veel grotere impact hebben op het federale niveau<sup>9</sup>. Daarnaast betekent een beperkt aantal regio's met federale politici die ook in hun eigen regio verkozen worden dat de federale politici hun regionaal belang in rekening brengen bij het beslissen over publieke uitgaven. Dat leidt tot zogenaamde 'wafelijzer politiek': uitgaven worden via een vaste sleutel verdeeld over de regio's. In tegenstelling tot wat algemeen wordt beweerd, is een dergelijk systeem relatief efficiënt. De reden is dat elke regio, wanneer zij meer uitgaven wil in haar eigen regio, ook een hoger federaal uitgavenniveau moet accepteren voor de andere regio en zij daar mee moet voor betalen.<sup>10</sup>

## 5. VERTICALE UITGAVENEXTERNALITEITEN

In het voorbeeld dat we tot hiertoe gehanteerd hebben, kon elk overheidsniveau belastingen heffen en daarmee publieke uitgaven financieren. We hebben daarbij aangenomen dat de publieke uitgaven geen enkel effect hadden op de belastingbasis. In de realiteit is dit echter wel zo. In dat geval moeten we ook daar rekening houden met een extern effect van de uitgaven van één overheidsniveau op de ontvangsten van andere overheden.

Een eerste voorbeeld zijn alle uitgaven die de activiteitsgraad bevorderen (kinderkribbes, opleiding werklozen, onderwijs in het algemeen enz.). Wanneer deze uitgaven ten laste zijn van één overheidsniveau en dit overheidsniveau niet de belastinginkomsten ontvangt die deze uitgaven genereren, dan zijn de incentieven voor het overheidsniveau dat verantwoordelijk is voor de uitgaven verkeerd. Er wordt te weinig besteed aan dit soort van uitgaven.

Een tweede voorbeeld zijn belastingvrijstellingen toegekend door één overheidsniveau. Deze belastingvrijstellingen kunnen nobele doelen dienen (milieu, zorg, tewerkstelling). Maar wanneer de personenbelasting gesplitst is draagt het toekennende overheidsniveau niet de volledige minderontvangsten aan belastingen.

Deze verticale uitgavenexternaliteiten doen zich dus voor wanneer het uitgevende niveau niet deelt in de meerinkomsten (tewerkstelling) of niet opdraait voor de minderinkomsten (bij vrijstellingen). Dit effect kan belangrijker zijn dan de fiscale externaliteit omdat het de belastingbasis van het andere niveau rechtsreeks ondergraaft. Wanneer er maar één overheidsniveau bevoegd is voor de inkomensbelastingen, wordt de bevoegdheid voor dit soort van uitgaven best ook aan dit overheidsniveau toegekend. Dan zijn er geen uitgavenexternaliteiten. Bij een gesplitste

---

<sup>9</sup> Zie ondermeer Saveyn & Proost (2008), die de effecten vergelijken van belastingveranderingen door een regio in België en een staat in de US, in een model met arbeid, kapitaal en energie.

<sup>10</sup> Zie Proost & Zaporozhets (2010).

personenbelasting is dit niet langer mogelijk en zitten de incentieven voor alle tewerkstelling gerelateerd uitgaven en belastingverminderingen fout.

## 6. MOGELIJKE OPLOSSINGEN

De oorsprong van de problemen die we geschetst hebben is dat twee overheidsniveaus dezelfde belastingbasis delen. Een gedeelde belastingbasis leidt tot twee soorten van problemen. Ten eerste is elk overheidsniveau geneigd een te hoge belastingvoet te hanteren. Dat leidt tot een totale belastingvoet die te hoog is vanuit welvaartsoogpunt. Ten tweede heeft elk -overheidsniveau te weinig incentieven om te investeren in uitgaven die de tewerkstelling ondersteunen en/of teveel om fiscale vrijstellingen te verlenen. Deze mechanismen hebben niets te maken met de kwaliteit van de verschillende politieke overheden. Ze doen zich ook voor bij “welwillende overheden” en zijn een inherent probleem van een gedeelde belastingbasis.

Er zijn twee oplossingen voor de geschetste inefficiëntie. In de eerste oplossing blijft de belastingbasis gedeeld, en mag elk overheidsniveau nog steeds zelf de belastingvoet bepalen. De tweede oplossing geeft de exclusieve bevoegdheid over elke belastingbasis aan slechts één overheidsniveau.

### 6.1 *Oplossing 1: Vasthouden aan de gedeelde belastingbasis*

Een gedeelde belastingbasis kan toch functioneren mits men een ingenieus systeem van compenserende transfers inbouwt.<sup>11</sup> Deze transfers komen er op neer dat het regionale overheidsniveau wel zijn eigen belastingvoet mag bepalen, maar bij een verhoging van haar regionale belastingen een transfer moet betalen aan de federale overheid. De transfer compenseert dan de minderontvangsten voor de federale overheid die volgen uit de gestegen regionale belastingvoet. Als dat transfersysteem van kracht is, dan zal de regionale overheid het effect van haar beslissingen op de ontvangsten voor een ander overheidsniveau internaliseren. Dat zorgt ervoor dat ze haar regionale belastingvoet op een meer efficiënte manier zal vastleggen. Natuurlijk moeten we eenzelfde corrigerende transfer organiseren voor de beslissingen die het federale niveau neemt.

Beide niveaus kunnen dus zelf beslissen over de eigen belastingvoet maar worden daarin bijgestuurd door complexe transfer systemen. De compenserende transfers die een regio moet betalen aan het federale niveau nemen toe met de hoogte van de federale belastingvoet en met de mate waarin de belastingbasis reageert op de belasting. In tegenstelling tot wat velen denken vergroot een kleiner regionaal aandeel (bijvoorbeeld 10% van de totale belastingvoet van 50% i.p.v. 25% zoals in ons voorbeeld) de negatieve externaliteit, omdat een kleiner regionaal aandeel de risico's voor de federale belastingbasis vergroten. In een systeem waar de regionale overheid vertrekt met een belasting van 10% op het inkomen en de federale overheid een belasting van 40%

---

<sup>11</sup> Dit soort van transfer systemen wordt uitvoerig besproken in de standaard theorie van fiscal federalism. Zie ondermeer Dahlby (2008) en Boadway & Shah (2009)

heft, moet de transfer van de regio's naar het federale niveau dus groter zijn dan bij belastingvoeten die ongeveer gelijk zijn.

Eenzelfde principe van transfers kan toegepast worden om de uitgavenexternaliteiten bij te sturen. Elke uitgave van de regio die de tewerkstelling ondersteunt wordt dan verplicht mee gefinancierd door de federale overheid en vice versa. Voor elke belastingvrijstelling die een regio geeft moet er aan het federale niveau verplicht een compensatie betaald worden en vice versa.

## **6.2 *Oplossing 2: de belastingbasis toekennen aan één overheidsniveau en een percentage van de opbrengsten doorstorten aan het andere niveau***

De tweede oplossing bestaat erin af te stappen van de gedeelde belastingbasis. Wat de inkomstenbelasting betreft zou dit betekenen dat de federale overheid als enige verantwoordelijk blijft voor het vaststellen van de belastbare basis en de aanslagvoeten. De fiscale inkomsten van de regionale overheden worden dan gegenereerd uit belastingen op andere belastbare basissen, liefst met zo weinig mogelijk horizontale concurrentie en een lage prijselasticiteit. Wel wordt een vast gedeelte (bijv. 50%) van de ontvangsten uit inkomensbelastingen doorgesluisd naar de regio waar de werkende woont of werkt (een niet onbelangrijk verschil door de netto commuting naar Brussel). Op deze manier is er wel een 'juste retour', maar, omdat er slechts één overheidsniveau beslist, is er geen gevaar meer voor verticale fiscale externaliteiten en een te hoog totaal belastingniveau.

Om de uitgavenexternaliteiten onder controle te houden moet men weer terugvallen op een complex systeem van transfers omdat elk van de overheidsniveaus nog steeds deelt in de opbrengsten en verliezen. Voor de uitgaven die de tewerkstelling promoten kan men, ofwel enkel de federale overheid bevoegd maken, ofwel een systeem van compenserende transfers invoeren wanneer beide overheidsniveaus verantwoordelijk zijn. De compenserende transfers moet er dan voor zorgen dat de regio voor 50% van zijn tewerkstellingsuitgaven wordt gecompenseerd door de federale overheid omdat de regio slechts 50% van de inkomsten ontvangt uit haar tewerkstellingsbeleid. En omgekeerd is er een medefinancieringsmechanisme nodig voor de federale tewerkstellingsbudgetten.

Elk van de twee geschetste oplossingen, willen ze goed werken, vereisen een complex systeem van compensaties. De enige wijze om het complexe subsidiesysteem voor de uitgavenexternaliteiten te vermijden is alle opbrengsten van de inkomensbelasting aan één overheidsniveau toe te kennen. Vervolgens de regio's een vaste dotatie toe te kennen die niet afhangt van de totale ontvangsten uit inkomensbelastingen en tenslotte enkel de federale overheid bevoegd te maken voor belastingvrijstellingen en voor de financiering van het tewerkstellingsbeleid. Dit is een oplossing die de externe effecten tussen overheidsniveaus vermijdt door de facto onderhandeling tussen de betrokken partijen op federaal niveau. Volgens het bekende Coase theorema kunnen onderhandelingen tussen partijen externe effecten efficiënt oplossen indien ze bindende overeenkomsten kunnen (en willen) maken.



## 7. EN FISCALE AUTONOMIE DAN?

Wanneer we de twee geschetste oplossingen vergelijken zijn er twee belangrijke verschillen. Enerzijds is er in het systeem waar elk niveau zijn eigen belastingvoet mag vaststellen een grotere 'fiscale autonomie'. Maar anderzijds ontstaan er negatieve verticale fiscale externaliteiten die enkel kunnen weggewerkt worden met compensatiemechanismen tussen de overheidsniveaus. De hamvraag wordt dan of de grotere fiscale autonomie belangrijk genoeg is om er een heel systeem van compensatiemechanismen voor fiscale inkomsten voor in het leven te roepen.

De roep om meer fiscale autonomie wordt meestal verdedigd met het argument dat de overheden slechts verantwoording afleggen aan de burgers, als ze ook zelf de middelen die ze nodig hebben om uitgaven te doen, moeten ophalen bij de burgers. Maar hoe beoordeelt de burger zijn overheid? Impliciet gaan we ervan uit dat de burger de belastingkost vergelijkt met de baat die hij hiervoor terugkrijgt. Een performante overheid zorgt dan voor meer waar voor de betaalde belasting. Maar Besley (2006) wijst erop hoe veeleisend dit criterium is in een democratie waar én de politici én/of de administratieve uitvoerders meer informatie hebben dan de kiezers en waar elk van de overheidsniveaus meerdere diensten levert. Het is in elk geval moeilijk aan te tonen dat dergelijke criterium van 'verantwoording afleggen' een fiscale autonomie van 50% zou vergen.<sup>12</sup> En ook het verwijt van 'zakgeldfederalisme' is, vanuit een economisch perspectief, misplaatst of in elk geval overtrokken.

Wat 'zakgeldfederalisme' betreft, is het vreemd dat men er zomaar van uitgaat dat iemand die een dotatie krijgt die slecht zou besteden. Veel instellingen (scholen, universiteiten) en individuen (gepensioneerden en jongeren) leven van dotaties. Ze moeten dat geld verdelen tussen veel verschillende opties die allemaal een zeker nut meebrengen. Er is geen enkele reden om te veronderstellen dat men die allocatie van de middelen niet goed zou afwegen. Ook binnen een regio is die afweging duidelijk aanwezig: de Vlaamse overheid kan niet tegelijkertijd geld besteden aan tunnels in Antwerpen en aan scholenbouw... Wellicht kan deze afruil, zowel op federaal als op regionaal vlak, beter gebeuren. Maar dat vergt in eerste instantie geen fiscale autonomie, wel meer transparantie, een efficiënter parlement, betere administraties, systematische kosten baten analyses, benchmarking enz..<sup>13</sup>.

Wat bij zakgeldfederalisme wel ontbreekt is de mogelijkheid om, ten opzichte van de noden, het totaal niveau van de regionale middelen te kunnen aanpassen naar boven of naar beneden toe. Dit vergt inderdaad de mogelijkheid om met eigen belastingen de totale beschikbare middelen te kunnen variëren. Maar dit impliceert hoegenaamd niet dat het hele budget (en dus ook niet een al even arbitraire 50%) zou moeten opgebracht worden door eigen belastingen. Zoals steeds vereist

---

<sup>12</sup> Boadway & Shah (2009, p321) stellen "there is no established theory to serve as a guide to choosing the right level of Vertical Fiscal Gap" (het gedeelte van de regionale begroting dat niet door eigen inkomsten, maar door de federatie wordt gefinancierd).

<sup>13</sup> Zie ondermeer de Leuvense Economische Standpunten van Schokkaert & Van de Voorde (2007) over gezondheidszorgen, van Ooghe (2010) over responsabilisering in het onderwijs, en van De Borger & Proost (2009) en Proost & Van der Loo (2010) over de Oosterweeltunnel.

efficiëntie dat deze manoeuvreerruimte zich voordoet ‘aan de marge’. We illustreren dit met volgend vereenvoudigd voorbeeld van een Regio die over een budget beschikt van €10 miljard. Veronderstel dat deze middelen afkomstig zijn uit een dotatie van €8 miljard en er €2 miljard uit eigen regionale belastingen komen. Critici werpen dan op dat er hier slechts een fiscale autonomie is van 20% (€2 miljard eigen belastingen op €10 miljard uitgaven). Welnu, stel dat deze Regio een uitstekend beleid voert waardoor het, bij dezelfde dienstverlening en productie van publieke goederen, €1 miljard kan besparen. Dit zou betekenen dat de eigen regionale belasting met 50% kan verminderd worden (van €2 miljard naar €1 miljard). Als signaal naar het kiespubliek toe is dit ongetwijfeld even krachtig, zo niet krachtiger, dan het signaal waar een regio alle uitgaven met eigen belastingen moet financieren en de belasting zou kunnen laten dalen met 10%. In die zin kan fiscale autonomie ‘aan de marge’, waarbij bijvoorbeeld 10 à 20% van de uitgaven gefinancierd worden door eigen regionale belastingen, wel belangrijk zijn.

Tenslotte wordt ook vaak geargumenteed dat dotatiefinanciering aanleiding geeft tot ‘bail-outs’ door de federale overheid. In het verleden zijn er inderdaad regelmatig bijstellingen geweest van de financieringswet. Alleen hangt die bail-out niet samen met de fiscale autonomie of met de Belgische politiek op zich, maar met de kwaliteit van het federale bestuur en de vorm van de federale dotaties waarvoor de federale parlementsleden verantwoordelijk zijn.<sup>14</sup>

## 8. ‘JUSTE RETOUR’ EN INKOMENSVERDELING

In dit Leuvens Economisch Standpunt hebben we tot nog toe enkel efficiëntieargumenten gebruikt om te betogen dat een goed belastingstelsel niet, of toch zo weinig mogelijk, werkt met belastbare grondslagen die gedeeld worden tussen verschillende overheidsniveaus. We hebben verdelingsargumenten tot nog toe niet in het verhaal betrokken. Die belichten we nu kort. We maken daarbij het onderscheid tussen interpersoonlijke en interregionale (her)verdeling.

De progressiviteit van de inkomensbelastingen is nog steeds een belangrijk herverdelingsinstrument tussen rijk en arm. Als er voldoende mobiliteit is wordt deze herverdeling nog steeds efficiënter georganiseerd tussen personen, dan tussen regio’s.<sup>15</sup> Het voordeel van het behouden van de inkomensbelasting op het federale niveau, is dat de progressiviteit en herverdelende werking van de inkomensbelasting dan behouden blijven. Het is absoluut niet vanzelfsprekend om de progressiviteit en herverdeling ongewijzigd te houden als de belastingvoeten gedeeltelijk door de regio’s kunnen bepaald worden.

Daarnaast is er de vraag naar de (eventuele) herverdeling tussen de regio’s. Zoals steeds bij een economische analyse van herverdeling komt het beantwoorden van deze interregionale herverdelingsvraag neer op een keuze die gemaakt moet worden in de afruil tussen efficiëntie

---

<sup>14</sup> Zie Akai & Sato (2008).

<sup>15</sup> Zie bijv. Glaeser (2008). Voor een afwijkende mening en nuances bij deze uitspraak, zie Drèze (2009) waarbij een tweelagig systeem van verzekering tussen de regio’s, gecombineerd met intraregionale interpersoonlijke verdeling, leidt tot dezelfde interpersoonlijke verdeling als in een éénlagig systeem waarbij de interpersoonlijke verdeling volledig georganiseerd wordt op het hoogste niveau.

enerzijds en rechtvaardigheid anderzijds. Met efficiëntie bedoelen we nu dat er een band is tussen de prestaties van een gewest en de middelen die het ontvangt. Meestal worden 'prestaties' dan gelijkgesteld met de inkomensbelasting gegenereerd binnen een Regio. De 'juste retour', waarbij een regio een vast percentage van de op haar grondgebied of bij haar inwoners geïnde personenbelasting, doorgestort krijgt, is hier een uitdrukking van. Deze 'juste retour' kan dus even goed geïmplementeerd worden door de inkomensbelasting federaal te houden en de regio's een vast deel (bijvoorbeeld 50%) toe te kennen van de op hun grondgebied geïnde personenbelasting als door de fiscale competentie voor de inkomensbelastingen deels door te schuiven naar de regio's. De horizontale verdeelsleutels in de huidige Bijzondere Financieringswet zorgen trouwens reeds voor een 'juste retour' van meer dan 45% van de opbrengst van de personenbelasting.

Het tweede element in de (eventuele) interregionale herverdeling bestaat dan in een mechanisme dat ervoor zorgt dat de financiering van de regionale overheden gecorrigeerd wordt bij te grote verschillen in fiscale capaciteit tussen de regio's. De vraag hoe dit mechanisme er moet uitzien staat los van de vraag of men de regio's financiert op basis van een gesplitste personenbelasting, dan wel de efficiëntere oplossing behoudt die wij voorstaan (het doorstorten van een vast percentage van de personenbelasting). Een transparant voorstel voor dergelijk interregionaal solidariteitsmechanisme is het Lovanium voorstel uit Decoster & Van Parijs (2010), waarbij de inkomensbelastingen die een Gewest krijgt doorgestort vanuit het federale niveau een gewogen gemiddelde zijn van de opbrengst van de personenbelasting in het eigen gewest en van het federale gemiddelde. Een gewicht gelijk aan 0 voor het federale gemiddelde impliceert dat er geen enkele solidariteit is tussen de regio's (er is pure 'juste retour'). Een gewicht gelijk aan 1 voor het federale gemiddelde betekent dat er geen enkele band meer is met de prestaties van het eigen gewest en de interregionale verschillen volledig worden weggewerkt. Sinds het werk van Nobelprijswinnaars Diamond en Mirrlees (1971) weten we dat deze trade-off onvermijdelijk is, maar dat we hem wel duidelijk kunnen maken voor de beleidsmakers die de beslissing moeten nemen.

## **9. BESLUIT**

In dit Leuven Economisch Standpunt hebben we geen uitgewerkte blauwdruk neergeschreven van een nieuw financieringsmechanisme voor de regio's en gemeenschappen in de Belgische Federatie. Wel hebben we aangetoond dat een efficiënt financieringsmechanisme best niet gebaseerd wordt op een eenvoudige opsplitsing van de personenbelasting. De reden daarvoor is het welvaartsverlies dat gepaard gaat met het delen van een belastbare basis tussen verschillende overheidsniveaus.

Het delen van een belastbare basis leidt tot zogenaamde verticale externaliteiten of interacties van beslissingen van het ene overheidsniveau op de inkomsten van een ander overheidsniveau. De literatuur toont aan dat deze verticale interacties best niet onderschat worden. Ze hangen ook niet af van hoe men tegen de overheid aankijkt: als welwillende overheid, dan wel als een Leviathanmonster dat in bedwang moet gehouden worden.

De meest voor de hand liggende manier om deze welvaartsverliezen te vermijden is 1) de fiscale autonomie vorm geven via regionale belastingen op eigen regionale belastbare basissen; 2) de bijkomende middelen verschaffen via dotaties of een vast percentage van de in de regio geïnde belastingen.

Dat betekent niet dat er niet verder moet gewerkt worden aan een nieuwe Financieringswet. Hoofddoel daarbij moet zijn om de vele historisch gegroeide ad hoc elementen en aanpassingen om te zetten in een transparanter systeem waarin zowel de componenten efficiëntie als billijkheid verschijnen in een vorm die duidelijk aan de burger kan uitgelegd worden. Maar ons lijkt het dat er nog enkele maanden werk aan de winkel is om dit efficiënt en rechtvaardig financieringssysteem voor de regio's en gemeenschappen uit te tekenen. In elk geval: de richting die men nu lijkt in te slaan door kost wat kost meer fiscale autonomie toe te kennen via de splitsing van de personenbelasting, lijkt ons niet de juiste.

## 10. APPENDIX

Onderhavig modelletje dient enkel om te illustreren hoe de welvaartskost van belastingen afhangt van de hoogte van de belastingvoet en van de reactie van economische agenten, in dit geval de werkkenden, op die belasting.

Welvaart wordt gemeten op basis van de voorkeuren van een representatief individu met volgende nutsfunctie:

$$U(C, L, G, g) = C - \left( a \cdot L + \frac{1}{2} b \cdot L^2 \right) + v(G) + r(g), \quad (1)$$

waarbij  $C$  de consumptie voorstelt,  $L$  het arbeidsaanbod (of het aantal gewerkte uren),  $G$  de hoeveelheid van een federaal publiek goed en  $g$  de hoeveelheid van een regionaal publiek goed. De publieke goederen zijn separabel van consumptie en vrije tijd (dat zelf het complement is van arbeidsaanbod) en hebben derhalve geen invloed op het aanbod van arbeid.

Arbeid  $L$  is de enige productiefactor, en het brutoloon wordt voorgesteld door  $w$ . Als we de prijzen van het consumptiegoed normaliseren op 1, dan krijgen we als budgetbeperking:

$$C = (1-t)wL, \quad (2)$$

waarbij  $t$  de proportionele belastingvoet voorstelt, nodig om de uitgaven aan het publiek goed te financieren.

We veronderstellen dat er perfecte concurrentie is op product- en arbeidsmarkt. Voor één representatief individu kiezen we dan in de referentiesituatie:

$$t = 0.5$$

$$L = 1$$

$$w = 1$$

Als we veronderstellen dat de elasticiteit van het arbeidsaanbod 0.5 bedraagt, dan moeten de parameters  $a$  en  $b$  in de nutsfunctie van vergelijking (1) respectievelijk gelijk zijn aan  $-0.5$  en  $1$ . Maximering van het nut onder de budgetbeperking in vergelijking (2) geeft de volgende vergelijking voor het arbeidsaanbod:

$$L(w, t) = 0.5 + (1-t)w, \quad (3)$$

Het is welbekend (zie bijvoorbeeld Dahlby 2008, p 29) dat de welvaarts­kost van een belasting in ons geval geschreven kan geschreven worden als:

$$MCPF = 1 + \frac{t \cdot \left( -\frac{\partial L(t)}{\partial t} \right)}{L(t) + t \cdot \left( -\frac{\partial L(t)}{\partial t} \right)} \quad (4)$$

waarbij we de notatie *MCPF* (*Marginal Cost of Public Funds*) gebruiken voor de welvaarts­kost. Vergelijking (4) maakt duidelijk dat de welvaarts­kost van een belasting zowel afhangt van de hoogte van de belasting, als van de reactie van het arbeidsaanbod op de belastingvoet (hier geschreven als een partiële afgeleide, maar kan ook natuurlijk ook uitgedrukt worden in functie van de arbeidsaanbodelasticiteit). In het basisgeval met  $t = 0.5$  en  $L = 1$  en gebruik makend van de arbeidsaanbodfunctie in (3), krijgen we:

$$MCPF = 1 + \frac{t}{L(t) + t} = 1 + \frac{0.5}{1 + 0.5} = 1.33. \quad (5)$$

Dit betekent dat elke euro extra inkomsten voor de overheid een welvaarts­kost met zich meebrengt voor de representatieve consument van €1.33. Er is een ‘excess burden’ van 33 cent per geïnde euro. Met een lump sum belasting zou de excess burden gelijk zijn aan nul en de *MCPF* = 1.

In het voorbeeld in de tekst hebben we deze individuele situatie doorgetrokken naar twee Regio’s waarin telkens 2 miljoen tewerkgestelden actief zijn, die in de referentiesituatie elk een output genereren die 50000 €bedraagt. Het voorbeeld kan uitgebreid worden met specifieke batenfuncties voor regionale en federale publieke goederen. Het zou aan de basisinzichten niet veel veranderen zolang deze publieke goederen geen directe invloed hebben op het arbeidsaanbod of de productiviteit.

## 11. REFERENTIES

- Akai N. and Sato M. (2008), Too big or too small? A synthetic view of the commitment problem of interregional transfers, *Journal of Urban Economics*, 64, 551–559.
- Besley T. (2006), *Principled Agents*, Oxford University Press.
- Boadway R. and Shah A. (2009), *Fiscal federalism*, Cambridge University Press.
- Brülhart M. and Janetti M. (2006), Vertical versus horizontal tax externalities: an empirical test, *Journal of Public Economics*, 90, 2027-2062.
- Dahlby B. (2008), *The marginal cost of public funds – theory and applications*, MIT Press.
- Decoster A. en De Swertdt K. (2010), Effecten van een voorgestelde regionale inkomstenbelasting op de regionale ontvangsten, *Leuvense Economische Standpunten 131*.
- Decoster A. en Van Parijs P. (2010), *Cerpe, Vives, Lovanium - Simulation and graphical presentation of three radical proposals for a more transparent funding of Belgium's regions*, Re-Bel initiative, mimeo.
- De Borger B. and Proost S. (2009), De Oosterweelverbinding en het ontbrekende alternatief, *Leuvense Economische Standpunten 127*.
- Diamond P. and Mirrlees J. (1971), Optimal taxation and public production, *American Economic Review*, 61, 8-27 and 261-278.
- Drèze J. (2009), *On the interaction between subsidiarity and interpersonal solidarity*, Re-Bel e-book n°1 (A. Decoster ed.), The Re-Bel Initiative.
- Esteller-Moré, A. and Solé-Ollé A. (2001), Vertical income tax externalities and fiscal interdependence: evidence from the US, *Regional Science and Urban Economics*, 31, 247–272.
- Glaeser E. (2008), *Cities, agglomeration and spatial equilibrium*, Oxford University Press.
- Keen M. and Kotsogiannis C. (2002), Does Federalism lead to excessively high taxes?, *American Economic Review*, 92(1), p363-370.
- Kanbur R. and Keen M. (1993), Jeux sans frontières: tax competition and tax coordination when countries differ in size, *American Economic Review* 83, 877-892.
- Kleven H. and Kreiner C. (2006), The marginal cost of public funds: Hours of work versus labor force participation, *Journal of Public Economics*, 90 (10-11), 1955–1973.
- Ooghe E. (2010), Responsabilisering voor leerachterstand?, *Leuvense Economische Standpunten 129*.
- Proost S. en Van der Loo S. (2010), Waarom de Oosterweelverbinding een economisch onverantwoord project is, *Leuvense Economische Standpunten 128*.
- Proost S. and Zaporozhets V. (2010), The political economy of fixed regional investment shares with an illustration for Belgian Railway investments, CES Discussion Papers 10.05.
- Saveyn, B. and Proost, S. (2008), Energy-tax reform with vertical tax externalities, *Finanz-archiv* 64 (1), 63-86.
- Schokkaert E. en Van de Voorde C. (2007), Defederalisering van de Belgische gezondheidszorg?, *Leuvense Economische Standpunten 119*.