

NOTA DI RUPO: EEN STEVIGE BODEM^(*)

André Decoster | Hoogleraar aan het Centrum voor Economische Studiën van de KULeuven

Willem Sas | Wetenschappelijk medewerker aan het Centrum voor Economische Studiën van de KULeuven

De nota Di Rupo doet op een gedetailleerde en doordachte manier voorstellen om heel veel politieke knopen te ontwarren. Als de nota een kans wilde maken om eindelijk perspectief te bieden op de vorming van een regering, dan moest ze minstens in het luik Financieringswet een antwoord bieden op –al dan niet terecht– Vlaamse verzuchtingen. Om de N-VA-afwijzing te beoordelen houd ik er hier twee tegen het licht: meer fiscale autonomie verwerven, en de zogenaamde “perverse” effecten uit de Financieringswet halen.

Laat me beginnen met de “perverse” effecten. Daarover laat de nota Di Rupo weinig twijfel bestaan: ze verdwijnen. We schrijven perverse effecten. In meervoud dus, omdat het begrip de laatste jaren in twee verschillende betekenissen werd gebruikt, die zeker niet samenvallen. De oorspronkelijke betekenis van “pervers effect” verwees naar het volgende. Doordat Vlaanderen rijker is, betaalt het per inwoner meer inkomstenbelasting dan de twee andere gewesten. Na toepassing van de financieringswet echter, kon het zijn dat het Vlaams Gewest per hoofd van de

bevolking minder ontving dan Wallonië (maar meer dan Brussel). De reden van deze “perverse” omkering lag in wat de “negatieve term” genoemd wordt. Dat is een (groot) bedrag dat de gewesten moeten terugstorten aan het federale niveau omdat ze in 2002 over meer fiscale autonomie gingen beschikken via eigen belastingen die vroeger federaal waren. Die terugstorting werd geregeld op een manier die nogal verstard was, want vastgeprikt op de belastingopbrengsten uit 2001. Achteraf gezien was de negatieve term sterk in het voordeel van Wallonië, en sterk in het nadeel van Brussel.

Vaststelling 1: die vermaledijde negatieve term wordt – zo goed als - afgeschaft.

De laatste jaren verschoof de betekenis van “pervers effect” in de Financieringswet gaandeweg naar iets anders. In theorie is het mogelijk dat een regio die goed presteert en rijker wordt (lees: zijn belastbaar inkomen ziet stijgen), per saldo minder ontvangt uit de Financieringswet. Dat komt door het solidariteitsmechanisme uit de Financieringswet. Dat geeft een extraatje aan de arme regio’s. Dat extraatje wordt betaald door de federale overheid en bedroeg in 2010 834 miljoen voor

Wallonië en 285 miljoen voor Brussel. De mogelijkheid dat een goed presterend Wallonië of Brussel de facto minder zouden kunnen ontvangen (de zogenaamde “ontwikkelingsval”) wordt volgens mij aan Vlaamse kant overdreven sterk benadrukt. Het is en blijft slechts een theoretische mogelijkheid die zich enkel in heel bijzondere omstandigheden *zou kunnen* voordoen (bvb. als de groei in Vlaanderen helemaal zou stilvallen). Maar belangrijker is, dat deze mogelijkheid in feite niets te maken heeft met “solidariteit” op zich, maar wel met de specifieke manier waarop de solidariteit geregeld was in de Financieringswet. Academici en studiediensten hadden het dan ook niet moeilijk om de laatste jaren voorstellen te formuleren voor een beter solidariteitsmechanisme in de Financieringswet: een mechanisme dat garandeert dat er geen “ontwikkelingsval” kan optreden. Welnu, het is een dergelijk voorstel dat in de nota Di Rupo staat. Vandaar *vaststelling 2:* ook het pervers effect in de tweede betekenis van het woord verdwijnt uit de Financieringswet en doet precies waar Vlamingen al zo lang op hameren.

Net daarom vond ik de weergave van dit aspect uit de nota Di Rupo heel vertekend in het artikel “Tekst van Di Rupo bevat veel dubbele bodems” in deze krant van 6 juli. Het argument in dat artikel dat er ook een “sokkel” wordt ingevoerd, en “daardoor alles bij het oude blijft” snijdt geen hout. Die “sokkel” tast op geen enkele manier de kwaliteit aan van het voorstel van solidariteitsmechanisme, nl. dat er zeker geen ontwikkelingsval meer is. Die sokkel dient enkel om de invoering van dit betere mechanisme ook politiek aanvaardbaar te maken en daar is niets mis mee. Laat me tenslotte opmerken dat het nieuwe solidariteitsmechanisme ook expliciet horizontaal is. Daarmee bedoelt men dat de rijkere regio betaalt aan de armere. In de huidige Financieringswet is dat niet zo, maar was het vertikaal georganiseerd: het federale niveau hoest de solidariteit op. Het mechanisme horizontaal maken was een expliciete vraag van N-VA, om de ermee gepaard gaande transfer duidelijker zichtbaar te maken.

De vraag naar meer fiscale autonomie wordt in de nota Di Rupo beantwoord met “uitgebreide” opcentiemen. Het bijvoegelijk naamwoord is hier belangrijk. Voor voorstanders van een eigen regionale inkomstenbelasting waren opcentiemen altijd uit den boze. Ze wilden eigen regionale tarieven. Hebben ze dan op dit vlak recht van klagen? Wel, eigenlijk ook niet. In de meeste gevallen zijn opcentiemen een proportionele verhoging van de belasting die door een andere

overheid geheven wordt (bvb. die voor de gemeenten). Maar het adjectief “uitgebreid” in het voorstel van Di Rupo (en eigenlijk ook al in de voorstellen van Beke) slaat op de mogelijkheid om de opcentiemen te laten verschillen per inkomensschijf. Daarmee komen we wel heel dicht bij een ‘split-rate’. Alleen wordt het niet zo genoemd. Die ‘uitgebreide opcentiemen’ zijn dan ook nog eens onbeperkt in omvang. Fiscale autonomie à volonté dus. Vandaar mijn *vaststelling 3*: de nota Di Rupo geeft wel degelijk een antwoord op de vraag naar meer fiscale autonomie.

De enige beperking die voorgesteld wordt bestaat erin dat men de progressiviteit van het belastingstelsel niet mag verminderen. Zij die nu de nota Di Rupo afwijzen hebben dit principe heel expliciet onderschreven toen zeven partijen in september 2010 samenzaten rond de Financieringswet. Concreet wil het zeggen dat, als een regio haar belastingen verlaagt via haar regionale opcentiemen, armeren minstens even veel moeten profiteren als rijkere. En als het om een belastingverhoging gaat, dan mag die voor armen niet groter zijn dan voor rijken. Als men erover valt dat men die progressiviteit niet mag verminderen, dan had men dat veel beter in een veel vroeger stadium duidelijk gemaakt.

Deze drie vaststellingen doen mij besluiten dat de nota Di Rupo, wat de voorstellen rond de

Financieringswet betreft, in heel grote mate tegemoet kwam aan de belangrijkste vragen en opmerkingen die vanuit Vlaamse hoek al jaren gemaakt worden: haal er de anomalieën of perverse effecten uit, en geef ons meer fiscale autonomie. Ik zie helemaal geen dubbele bodem onder deze voorstellen. Wat ik wel lees in de N-VA-reactie van gisteren is wazig taalgebruik (zoals het woord “oversolidariteit”) dat steeds minder verhult waar het bij de hervorming van de Financieringswet echt lijkt over te gaan: meer Vlaamse centen binnenkrijgen.

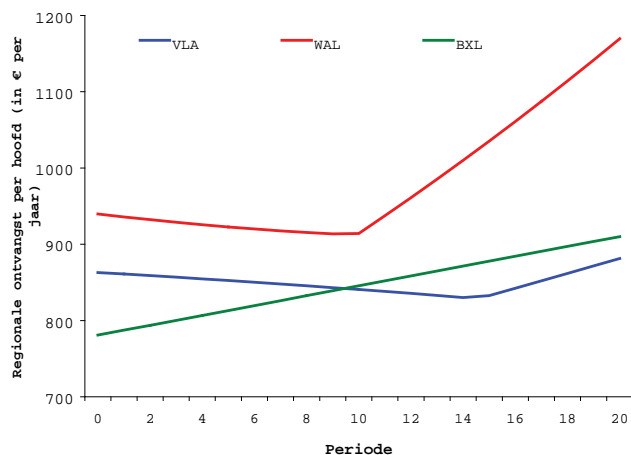
WAAROM IS DIT EEN BETER SOLIDARITEITSMECHANISME?

De kritiek op het huidige solidariteitsmechanisme in de Bijzondere Financieringswet lag er in hoofdzaak in dat er een “ontwikkelingsval” mogelijk was. Daarmee bedoelt men dat als een regio rijker wordt, die regio in sommige gevallen minder dotatie krijgt. We illustreren dat in onderstaande figuur.

Op de horizontale as staat het tijdsverloop, op de verticale as de inkomsten van het gewest per hoofd van de bevolking, gekregen vanuit de financieringswet. Om de ontwikkelingsval te genereren moeten we nogal specifieke veronderstellingen maken. Bijvoorbeeld dat Vlaanderen helemaal niet groeit, Wallonië aan 2%, en Brussel ook helemaal niet. We veronderstellen dat de

belastingontvangsten proportioneel meegroeien met de economische groei. De figuur maakt duidelijk dat het effect van deze uitsluitend Waalse groei ertoe leidt dat ze de eerste jaren minder krijgen uit de gewestelijke dotatie. Dat is nu net de “ontwikkelingsval”. Ook Vlaanderen krijgt trouwens minder in dit scenario. Omdat Brussel verder achterblijft op de twee andere regio’s krijgen ze meer per inwoner.

FIGUUR 1: DE ONTWIKKELINGSVAL IN DE HUIDIGE FINANCIERINGSWET



We herhalen: de omgeving waarin we een ontwikkelingsval kunnen genereren is en blijft eerder uitzonderlijk. Maar anderzijds is er natuurlijk ook geen reden waarom we dit euvel niet zouden vermijden. Samen met Philippe Van Parijs deden we een voorstel voor een beter solidariteitsmechanisme, dat deze ontwikkelingsval vermijdt (het LOVANIAM-voorstel). We hebben het geformuleerd op basis van twee begrippen die in de discussie

over de financieringswet steeds weer opduiken: solidariteit enerzijds, en responsabilisering anderzijds. Responsabilisering (laten we dit R noemen) werd in ons voorstel heel simpel voorgesteld: een regio krijgt de personenbelasting die op haar grondgebied geïnd wordt volledig terug. Solidariteit (S) bestaat er in ons voorstel uit dat we de belasting per inwoner gelijk maken over heel het grondgebied van de federatie. De rijke regio’s moeten dus afstaan aan de armere regio’s tot het gemiddelde gelijk wordt. Welnu, ons voorstel voor een solidariteitsmechanisme komt erop neer dat wat een regio ontvangt een gewogen gemiddelde is van R en S :

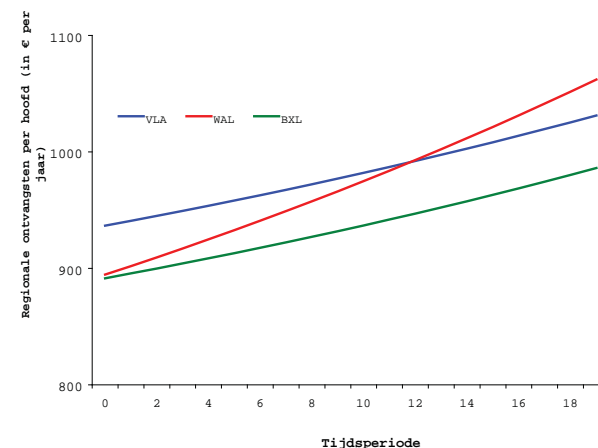
$$\text{Dotatie regio} = \lambda \cdot S + (1-\lambda) \cdot R$$

Als $\lambda=0$, dan telt enkel de eigen belastingopbrengst (ook wel ‘Juste Retour’ genoemd) en is er geen solidariteit. Als $\lambda=1$, dan maken we de ontvangsten per hoofd van de bevolking in alle regio’s gelijk. Elke λ tussen nul en één is een andere keuze voor hoeveel gewicht we willen geven aan solidariteit en hoeveel aan eigen verantwoordelijkheid voor belastingopbrengsten. We zouden bijvoorbeeld $\lambda=0,80$ kunnen kiezen. Dit voorstel heeft twee belangrijke troeven. Ten eerste is het “smooth”. Dat betekent dat er geen ontwikkelingsval meer is. In figuur 2 doen we net dezelfde simulatie als in figuur 1, maar nu met het LOVANIAM-solidariteitsmechanisme, waarbij we λ gelijk aan 0,80 gekozen hebben. Als Wallonië groeit, krijgt Wallonië altijd meer inkomsten, en is er ook geen enkel ander regio de dupe van. Net wat we wilden toch?

De tweede troef ligt in de helderheid waarmee de echte politieke keuze van solidariteit tot uiting komt. Uiteindelijk moet er enkel over de λ gediscussieerd worden.

Het solidariteitsmechanisme in de nota Di Rupo is niets anders dan dit LOVANIAM-solidariteitsmechanisme, met een λ gelijk aan 0,80. Vindt men dit “te veel solidariteit”, dan hoeft men maar de factor λ te verlagen.

FIGUUR 2: HET SOLIDARITEITSMECHANISME ZOALS VOORGESTELD IN DE NOTA DI RUPO



In de nota Di Rupo wordt er naast het nieuwe solidariteitsmechanisme ook nog een “sokkel” ingevoerd. Dat is een vast bedrag dat ervoor zorgt dat geen enkele regio bij de invoering van dit nieuwe mechanisme verliest. Een compensatie dus, om ervoor te zorgen dat de invoering van dit betere systeem ook politiek haalbaar is. In tegenstelling tot wat in De Standaard beweerd werd zorgt dit er niet voor dat “alles bij het oude

blijft”. Die sokkel verandert immers niets aan de oplopende lijnen in figuur 2 hierboven. Hij verschuift enkel de volledige lijn naar boven of naar beneden. In die zin kàn die “sokkel” geen effect hebben op de –veronderstelde- incentief-effecten van het nieuwe solidariteitsmechanisme. Het is zorgwekkend dat één titel (“Tekst van Di Rupo bevat veel dubbele bodems”) zoveel geesten kan beïnvloeden, zeker als hij ook nog eens feitelijk onjuist is. Ook N-VA nam deze terminologie letterlijk over in haar kritiek op de nota Di Rupo. Twee dagen na het stuk in De Standaard hoorden en lazen we op zijn minst vijf keren verwijzen naar “dubbele bodems”. De nota Di Rupo heeft overduidelijk geen eerlijke politieke kans gekregen.