

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet met het oog op het verlenen van volledige fiscale en financiële autonomie aan de deelstaten en de invoering van het beginsel van exclusieve financiering van de structurele uitgaven van de federale overheid door de deelstaten

(Ingediend door de heer Werner Somers c.s.)

TOELICHTING

1. Fundamentele herziening van de financiële staatsstructuur

Het onderhavige voorstel strekt ertoe de artikelen 170, 174, 175, 176 en 177 van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren en de invoering van een nieuw artikel 170 bis mogelijk te maken. Het voorstel heeft tot doel de financiële verhouding tussen de federale overheid en de deelstaten fundamenteel te herdenken. De Belgische staatsstructuur is in de loop van opeenvolgende staatshervormingen geëvolueerd naar een verregaande decentralisatie van bevoegdheden, zonder dat de fiscale bevoegdheidsverdeling en de financiële verantwoordelijkheid in dezelfde mate zijn gedecentraliseerd.

Een aanzienlijk deel van de belastingen wordt nog steeds op federaal niveau geheven. De financiering van de Gemeenschappen en Gewesten verloopt vervolgens voor een belangrijk deel via mechanismen die zijn vastgelegd in de bijzondere financieringswet. Dit heeft geleid tot een systeem waarbij de overheid die de fiscale middelen int, niet noodzakelijk dezelfde is als de overheid die de middelen uiteindelijk aanwendt.

Het onderhavige voorstel wil die verhouding fundamenteel wijzigen. De deelstaten moeten in beginsel beschikken over de fiscale bevoegdheid en over de opbrengst van de belastingen die thans door de federale overheid worden geheven. De federale overheid wordt vervolgens voor de uitoefening van haar federale bevoegdheden gefinancierd door financiële bijdragen van de deelstaten. De financiële verhouding tussen de verschillende bestuursniveaus wordt daarmee omgekeerd.

2. Huidige budgettaire toestand

De met het onderhavige voorstel beoogde hervorming moet mede worden gezien tegen de achtergrond van de bijzonder moeilijke toestand van de Belgische overheidsfinanciën. Het Belgische overheidstekort blijft zeer hoog. Het Federaal Planbureau verwacht voor 2026 een tekort van ongeveer 5,1 procent van het bbp en voorziet bij ongewijzigd beleid een verdere verslechtering tot 6,4 procent van het bbp in 2031.

De budgettaire moeilijkheden zijn structureel van aard. Zij houden onder meer verband met de stijgende uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg, de vergrijzing van de bevolking, de rentelasten op de overheidsschuld en de toenemende uitgaven voor onder meer defensie. Het Internationaal Monetair Fonds wijst eveneens op de toenemende druk van vergrijzingskosten en rentelasten op de Belgische overheidsfinanciën.

De federale overheid bevindt zich daarbij in een bijzondere budgettaire positie. Zij draagt nog steeds belangrijke uitgaven die samenhangen met de sociale zekerheid, de federale schuld en de rentelasten, terwijl een aanzienlijk deel van de federale fiscale ontvangsten via de financieringsmechanismen van de bijzondere financieringswet wordt gedeeld met of toegewezen aan de deelstaten. Dit beperkt de vrije budgettaire beleidsruimte van de federale overheid.

De discussie over de federale begroting kan daarom niet los worden gezien van de institutionele wijze waarop de Belgische overheidsfinanciën zijn georganiseerd.

3. Van dotatiefederalisme naar fiscale verantwoordelijkheid van de deelstaten

De bijzondere financieringswet heeft ertoe geleid dat de deelstaten voor een aanzienlijk deel van hun inkomsten afhankelijk zijn van middelen die zij ontvangen van het federale niveau. Dit kan

worden geïllustreerd aan de hand van de Vlaamse begroting. Bij de begrotingsopmaak 2026 werden de Vlaamse ontvangsten geraamd op 61,6 miljard euro, waarvan 56 procent afkomstig was uit federale dotaties.

Dit betekent niet dat de deelstaten geen eigen fiscale ontvangsten hebben, maar wel dat de band tussen de fiscale heffing en de uiteindelijke overheidsuitgave in belangrijke mate wordt doorbroken. De federale overheid int namelijk de belasting, terwijl een gedeelte van de opbrengst vervolgens via de financieringswet naar de deelstaten stroomt. Daaruit ontstaat een structurele asymmetrie. De deelstaten beschikken over belangrijke financiële middelen voor hun bevoegdheden, terwijl de federale overheid, die nog steeds een aanzienlijk deel van de algemene fiscale middelen int, geconfronteerd wordt met zware uitgaven die niet in dezelfde mate kunnen worden aangepast aan haar beschikbare vrije middelen.

Deze problematiek is in recente analyses ook omschreven als een vorm van “factuurfederalisme” of “consumptiefederalisme”: de geldstromen naar de deelstaten zijn in belangrijke mate georganiseerd volgens wettelijke mechanismen, terwijl de federale overheid uiteindelijk met een groot deel van de resterende budgettaire lasten wordt geconfronteerd. Het probleem is bijgevolg niet uitsluitend dat de federale overheid te weinig bespaart of te veel uitgeeft. Het raakt ook aan de institutionele structuur waarbinnen inkomsten en uitgaven zijn verdeeld over de verschillende bestuursniveaus.

In het met het onderhavige voorstel beoogde model beschikken de deelstaten niet enkel over middelen, maar ook over de fiscale bevoegdheid die met deze middelen samenhangt. Daarom wordt niet alleen voorgesteld om de opbrengst van de huidige federale belastingen aan de deelstaten toe te kennen. De toekomstige grondwetgever moet ook de mogelijkheid krijgen om de bevoegdheid inzake de belastinggrondslag, de tarieven, de vrijstellingen en andere essentiële elementen van deze belastingen aan de deelstaten toe te kennen.

Fiscale autonomie betekent immers meer dan het ontvangen van geld. Een overheid die uitsluitend beschikt over de opbrengst van een belasting maar niet over de mogelijkheid om de belasting wezenlijk te beïnvloeden, beschikt slechts over beperkte fiscale autonomie.

4. Van federale dotaties naar deelstaatbijdragen

De voorgestelde hervorming keert de financiële logica van het huidige systeem om: de deelstaten worden niet langer gefinancierd met federale belastingontvangsten, maar de fiscale ontvangsten van de deelstaten worden gebruikt om de uitoefening van de eigen bevoegdheden en die van de federale overheid te financieren.

De federale overheid is dus niet langer de overheid die de algemene fiscale middelen verzamelt en vervolgens een gedeelte daarvan aan de deelstaten overdraagt. Zij wordt een overheid die voor de financiering van de uitoefening van haar eigen bevoegdheden een beroep doet op financiële bijdragen van de deelstaten.

Het is precies deze omkering die met het voorgestelde nieuwe artikel 170 bis grondwettelijk mogelijk moet worden gemaakt: de deelstaten ontvangen geen federale middelen meer voor de financiering van hun bevoegdheden, maar beschikken zelf over de fiscale opbrengsten en dragen vervolgens bij aan de financiering van de bevoegdheden die federaal zijn gebleven.

5. Fiscale en budgettaire responsabilisering van de deelstaten

De hervorming beoogt de fiscale en budgettaire responsabilisering van de deelstaten. Een deelstaat die over de fiscale opbrengsten beschikt, zal ook rechtstreeks de gevolgen ondervinden van zijn fiscale beleid.

Een verhoging of verlaging van de belastingen zal namelijk rechtstreeks gevolgen hebben voor de ontvangsten waarover de deelstaat beschikt. Ook de uitgavenbeslissingen van de deelstaat zullen rechtstreeks gevolgen hebben voor zijn begrotingspositie. Daarmee wordt de politieke verantwoordelijkheid transparanter.

6. De federale overheid blijft verantwoordelijk voor haar bevoegdheden

Dat de federale overheid door de deelstaten wordt gefinancierd, betekent niet dat de deelstaten de federale bevoegdheden gaan uitoefenen. De federale overheid blijft bevoegd voor de aangelegenheden die krachtens de Grondwet aan haar zijn toegewezen. Zij blijft tevens verantwoordelijk voor de opmaak en uitvoering van haar begroting en voor de aanwending van de middelen die haar overeenkomstig de Grondwet en de bijzondere wet ter financiering van haar bevoegdheden toekomen.

Het voorgestelde model maakt bijgevolg een duidelijk onderscheid tussen fiscale autonomie enerzijds en bevoegdheidsuitoefening anderzijds: de deelstaten financieren de federale bevoegdheden, maar oefenen deze niet uit. De federale overheid oefent haar bevoegdheden uit, maar beschikt voor de structurele financiering daarvan niet langer over algemene fiscale ontvangsten die zij zelf int.

7. Artikel 170: fiscale bevoegdheid én fiscale opbrengst

Artikel 170 van de Grondwet vormt het constitutionele uitgangspunt voor de belastingbevoegdheid. De voorgestelde herziening moet het mogelijk maken om de fiscale bevoegdheid inzake de belastingen die thans door de federale overheid worden geheven, in beginsel aan de deelstaten toe te kennen.

Daarmee wordt zowel de materiële fiscale bevoegdheid als het recht op de opbrengst beoogd. De toekomstige grondwetgever moet kunnen bepalen welke overheid de belasting kan invoeren, wie de belastinggrondslag bepaalt, wie de tarieven vaststelt, wie vrijstellingen en verminderingen kan bepalen, wie andere essentiële elementen van de belasting vaststelt en aan welke overheid de opbrengst toekomt.

De herziening heeft uitsluitend betrekking op de belastingen die thans tot de federale fiscale bevoegdheid behoren. De bestaande fiscale bevoegdheden van provincies en gemeenten worden hierdoor niet geraakt.

8. Het nieuwe artikel 170 bis

Het nieuwe artikel 170 bis moet de fundamentele omkering van de financiële verhouding constitutioneel verankeren. Het moet in essentie bepalen dat de federale overheid voor de uitoefening van de haar toegewezen bevoegdheden wordt gefinancierd door financiële bijdragen van de deelstaten.

Daarmee wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de fiscale inkomsten van de deelstaten, de financiële bijdrage van de deelstaten aan de federale overheid en de eventuele financiële solidariteitsmechanismen tussen de deelstaten. Deze drie financiële stromen mogen niet langer met elkaar worden vermengd. De financiering van de federale overheid moet transparant kunnen worden vastgesteld en gecontroleerd.

9. Artikel 174 en de federale begroting

De wijziging van artikel 174 is noodzakelijk om de federale begroting aan te passen aan de nieuwe financieringsstructuur. De structurele financiering van de federale uitgaven wordt in het voorgestelde model uitsluitend gewaarborgd door financiële bijdragen van de deelstaten.

De federale overheid behoudt uiteraard eventuele niet-fiscale ontvangsten die haar overeenkomstig de wet toekomen. Het gaat bij artikel 174 om de structurele financiering van de federale uitgaven en niet om een verbod op iedere mogelijke federale ontvangst.

De bijzondere financieringswet moet bepalen hoe de omvang van de federale financieringsbehoefte wordt vastgesteld en hoe deze over de deelstaten wordt verdeeld. Daarbij moet een evenwicht worden gevonden tussen federale financiële stabiliteit, fiscale responsabilisering en de financiële draagkracht van de verschillende deelstaten.

10. Nieuwe functie voor de bijzondere financieringswet

De hervorming heeft ook gevolgen voor de aard van de bijzondere financieringswet. In het huidige systeem vormt de bijzondere financieringswet in belangrijke mate een instrument waarmee

federale fiscale middelen naar de deelstaten worden overgedragen en over de deelstaten worden verdeeld.

In het met het onderhavige voorstel beoogde model verandert haar functie fundamenteel. De bijzondere financieringswet zal vooral moeten regelen:

1. hoe de fiscale opbrengsten van de deelstaten onderling worden verdeeld;
2. de wijze waarop de financiële bijdrage van iedere deelstaat aan de financiering van de federale overheid wordt vastgesteld;
3. hoe eventuele solidariteitsmechanismen tussen de deelstaten worden georganiseerd;
4. hoe de vestiging, inning en invordering van belastingen administratief worden georganiseerd;
5. welke overgangsregelingen er gelden bij de invoering van het nieuwe systeem.

De bijzondere financieringswet moet daarbij niet langer bepalen welk gedeelte van federale belastingopbrengsten aan iedere deelstaat wordt overgedragen, maar de financiële verhouding tussen de autonome deelstaten onderling en tussen de deelstaten en de federale overheid regelen.

11. Besluit

De Belgische federale staatsstructuur heeft behoefte aan een financiële architectuur die beter aansluit bij de verregaande bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de deelstaten. De huidige budgettaire moeilijkheden maken deze hervorming bijzonder actueel. De federale overheid wordt geconfronteerd met structurele tekorten, hoge rentelasten en toenemende uitgaven ten gevolge van onder meer de vergrijzing, terwijl een aanzienlijk deel van de fiscale middelen via de huidige financieringsmechanismen naar de deelstaten vloeit. Tegelijk zijn de deelstaten voor een aanzienlijk deel van hun ontvangsten afhankelijk van federale overdrachten. Deze situatie maakt duidelijk dat de budgettaire problematiek en de institutionele financieringsstructuur niet los van elkaar kunnen worden beschouwd. Een duurzame oplossing vereist meer dan nieuwe besparingen of nieuwe belastingen. Zij vereist een duidelijke scheiding van fiscale verantwoordelijkheid.

De kern van de voorgestelde hervorming is daarom tweeledig:

1. de deelstaten beschikken in beginsel over de fiscale bevoegdheid en over de opbrengst van de belastingen die thans door de federale overheid worden geheven;
2. de federale overheid wordt voor de uitoefening van de haar toegewezen bevoegdheden gefinancierd door financiële bijdragen van de deelstaten.

Deze hervorming versterkt de fiscale autonomie van de deelstaten, vergroot de budgettaire transparantie, responsabiliseert de verschillende overheidsniveaus en maakt de financiering van de federale bevoegdheden expliciet en controleerbaar.

Zij beoogt daarmee niet enkel een nieuwe verdeling van financiële middelen, maar een fundamentele wijziging van de financiële logica van de Belgische federale Staat.

VOORSTEL

Enig artikel

Er zijn redenen om de volgende bepalingen van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren:

1° artikel 170, met het oog op de herziening van de fiscale bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de deelstaten, teneinde de deelstaten in beginsel bevoegd te maken voor de belastingen die thans door de federale overheid worden geheven en te bepalen dat de opbrengst van deze belastingen aan de deelstaten toekomt, alsmede teneinde de regels inzake de vaststelling van de belastinggrondslag, de tarieven, de vrijstellingen en andere essentiële elementen van die belastingen, alsook inzake de vestiging, de inning en de invordering ervan, overeenkomstig die bevoegdheidsverdeling te kunnen bepalen;

2° de invoeging van een nieuw artikel 170bis, met het oog op de verankering van het beginsel dat de federale overheid voor de uitoefening van de haar toegewezen bevoegdheden wordt gefinancierd door financiële bijdragen van de deelstaten;

3° artikel 174, met het oog op de aanpassing van de federale begrotingsregeling aan een financieringsstelsel waarin de structurele financiering van de federale uitgaven uitsluitend wordt gewaarborgd door financiële bijdragen van de deelstaten;

4° artikel 175, met het oog op de herziening van het financieringsstelsel van de Gemeenschappen teneinde hun fiscale autonomie te versterken en hun bijdrage in de financiering van de federale overheid mogelijk te maken;

5° artikel 176, met het oog op de herziening van het financieringsstelsel van de Duitstalige Gemeenschap teneinde haar fiscale autonomie te versterken en haar bijdrage in de financiering van de federale overheid mogelijk te maken;

6° artikel 177, met het oog op de herziening van het financieringsstelsel van de Gewesten teneinde hun fiscale autonomie te versterken en hun bijdrage in de financiering van de federale overheid mogelijk te maken.

(Get.)

Werner Somers

Barbara Pas

Kurt Moons

Marijke Dillen

Francesca Van Belleghem